

**The Implementation of Laws and Policies
relevant to the Fisher Rights' Protection
under the ILO Working in Fishing Convention 2007 (No. 188)
in Thailand**



Report for the Work in Fishing Convention, 2007 (No.188)

**Article 22 of the Constitution of the ILO
Report for the period from January 2020 to August 2021
made by the Migrant Working Group (MWG)**

**September 2021
the Migrant Working Group (MWG)**

คำย่อ (Abbreviation)

EJF	Environmental Justice Foundation
FED	Foundation for Education Development
FIP	Forward Inspection Point
HRDF	Human Rights and Development Foundation
ILO	International Labour Organization
ILRF	International Labor Rights Forum
IUU	Illegal, Unreported and. Unregulated Fishing
MWG	Migrant Working Group
MWRN	Migrant Workers Rights Network
PIPO	Port In Port out Controlling Center
RTF	Raks Thai Foundation
SERC	The State Enterprises Workers' Relations Confederation
SR Law	SR Law Firm
Stella Maris	Stella Maris Seafarers' Centre

สารบัญ

สรุปข้อค้นพบและข้อเสนอแนะ (Executive Summary)	5
กลไกกฎหมายและความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐ	17
สิทธิในการรวมกลุ่มต่อรอง และ กระบวนการปรึกษาหารือ	22
หน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าของเรือ ผู้ควบคุมเรือ ลูกเรือ และผู้รับใบอนุญาตตามกฎหมายประมง	28
การใช้แรงงานเด็กในกิจการประมง	30
เงื่อนไขในการทำงานและสภาพการทำงานในงานประมงทะเล :	
เอกสารประจำตัว	31
ใบรับรองแพทย์สำหรับแรงงานประมง การตรวจสุขภาพ	33
ลักษณะและชั่วโมงการพักผ่อน	34
รายชื่อลูกเรือ	35
ที่พักและอาหาร	36
สัญญาจ้างแรงงาน/ข้อตกลงการทำงาน	40
การจัดหางานและการจ้างงานแรงงานข้ามชาติ	42
การส่งกลับลูกเรือ ข้อกำหนดในการส่งกลับและค่าใช้จ่าย	46
ในการส่งกลับลูกเรือจากท่าเรือต่างประเทศ	
การจ่ายค่าตอบแทนแก่แรงงานประมง	51
การรักษาพยาบาล การคุ้มครองด้านสุขภาพ และประกันสังคม	58
ความปลอดภัยในการทำงาน การป้องกันอุบัติเหตุและความเจ็บป่วยจากการทำงาน	
การป้องกันอุบัติเหตุและความเจ็บป่วยจากการทำงาน	62
การปกป้องคุ้มครองในกรณีเจ็บป่วย การบาดเจ็บและการเสียชีวิตจากการทำงาน	66
การควบคุมและตรวจตราการปฏิบัติตามมาตรฐานที่มีต่อแรงงานประมงบนเรือประมงและบนท่าเรือ	70
กลไกการรับข้อร้องเรียน (ในฐานะรัฐเจ้าของธงและรัฐเจ้าของท่า)	77
ผลของโควิด-19 ต่อการคุ้มครองแรงงานประมง	81
บรรณานุกรม	89

รายงานการปรับใช้กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิของแรงงานประมงภายใต้อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยการทำงานในภาคการประมง 2007 (ฉบับที่ 188) ในประเทศไทย

(The Implementation of Laws and Policies relevant to the Fisher Rights' Protection under the ILO Working in Fishing 2007 (Convention No. 188) in Thailand)

ที่มาของรายงานฉบับนี้

รัฐบาลไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาการทำงานในภาคการประมง (ILO Working in Fishing Convention: C188) ในเดือนมกราคม ปี พ.ศ.2562 ซึ่งมีผลบังคับใช้มาตั้งแต่เดือนมกราคม ปี พ.ศ.2563 การให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาดังกล่าว เป็นหนึ่งในความพยายามของรัฐบาลไทยในการแก้ไขปัญหาแรงงานประมงภายในประเทศ รายงานฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์ในการสะท้อนความก้าวหน้าและชี้ให้เห็นถึงปัญหาในการปรับใช้อนุสัญญา C188 ของรัฐบาลไทยหลังจากที่มีการให้สัตยาบัน รวมถึงการจัดทำเสนอข้อเสนอแนะในการปรับใช้กฎหมายและนโยบายของรัฐบาลจากมุมมองขององค์กรภาคประชาสังคมที่มีประสบการณ์การทำงานช่วยเหลือแรงงานประมงในประเทศไทย¹

การรวบรวมข้อมูล ใช้การทบทวนเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึกภาคประชาสังคม หน่วยงานรัฐ และองค์กรนายจ้าง ประกอบกับการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วมในการตรวจประเมินผลปฏิบัติเจ้าหน้าที่ประจำศูนย์ควบคุมการแจ้งเรือเข้าออก (Port In Port Out Controlling Center: PIPO) และจุดตรวจเรือประมงส่วนหน้า (Forward Inspection Point: FIP) จังหวัดประจวบคีรีขันธ์และจังหวัดชุมพร ระหว่างวันที่ 3-5 มีนาคม 2564

อย่างไรก็ตาม การศึกษานี้มีข้อจำกัดจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของ Covid-19 ทำให้ไม่สามารถสัมภาษณ์แรงงานประมงในพื้นที่ได้อย่างเต็มที่ ทั้งนี้ องค์กรภาคีของ Migrant Working Group (MWG) ได้ให้ความช่วยเหลือในการให้ข้อมูลเกี่ยวกับคดีแรงงานประมงและสัมภาษณ์แรงงานประมงในช่วงการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 หัวข้อในรายงานฉบับนี้ได้กำหนดจากปัญหาที่ภาคประชาสังคมเห็นว่ามีความสำคัญเร่งด่วน และควรได้รับการหารือเพื่อการคุ้มครองสิทธิของแรงงานประมงให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ในอนุสัญญา C188

¹ ข้อมูลของรายงานชิ้นนี้เป็นส่วนหนึ่งของรายงานการวิจัยเรื่องการปรับใช้กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิของแรงงานประมงภายใต้อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 188 ว่าด้วยการทำงานในภาคการประมง 2007 (The Implementation of Laws and Policies relevant to Fisher Rights' Protection under the ILO Convention No. 188 Working in Fishing Convention 2007) ที่ได้รับการสนับสนุนจาก Migrant Working Group (MWG)

ส่วนที่ 1: สรุปข้อค้นพบและข้อเสนอแนะ (Executive Summary)

1. กลไกกฎหมายและความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐ (ข้อ 6 และ ข้อ 7 ของอนุสัญญา C188)

ข้อค้นพบและข้อเสนอแนะ

- 1.) กฎหมายแต่ละฉบับมีขอบเขตการปรับใช้กับเรือประมงและประเภทของการประมงแตกต่างกัน ซึ่งมีผลให้การตรวจสอบเรือประมงและแรงงานประมงในกฎหมายแต่ละฉบับแตกต่างกันด้วย ทำให้แรงงานประมงบางกลุ่มอาจไม่ได้รับการตรวจตราตามกฎหมาย การปรับปรุงร่างกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานประมงทะเล ได้กำหนดขอบเขตของประเภทงานและนายจ้างที่ไม่ชัดเจน ซึ่งมีผลให้งานประมงบางประเภทและนายจ้างบางลักษณะไม่อยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย

ข้อเสนอแนะ ควรทบทวนขอบเขตของกฎหมายแต่ละฉบับที่กเว้นงานประมงบางประเภทหรือกิจการบางอย่าง และปรับแก้ไขนิยามของ “งานประมงทะเล” ให้ครอบคลุมประเภทของเรือทุกประเภท และ นิยามของ “นายจ้าง” ให้สอดคล้องกับการจ้างงานตามความเป็นจริง การทบทวนกฎหมายฉบับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำประมง ควรให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้เข้าร่วมให้ความเห็นเป็นระยะๆ อย่างต่อเนื่อง โดยยังคงยืนอยู่บนมาตรฐานแรงงานสากลตามอนุสัญญา ILO C188

- 2.) การทำงานร่วมกันผ่านกลไกกฎหมายที่เชื่อมต่อกัน ทำให้เกิดการคุ้มครองแรงงานประมงในกิจการประมงไทย พบว่า ในแต่ละส่วนของงานคุ้มครองแรงงานประมง มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน ทั้งที่มีเจ้าหน้าที่ประจำที่ศูนย์ PIPO และหน่วยงานอื่นๆ ซึ่งเจ้าหน้าที่มีอำนาจตามกฎหมายเฉพาะและขอบเขตงานของตนเอง ในแต่ละหัวข้อจะได้กล่าวถึงปัญหาของการบูรณาการงานร่วมกันของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

ข้อเสนอแนะ ในภาพรวมควรมีการทบทวนแนวทางการบูรณาการร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่าจะสามารถยกระดับให้เกิดการบูรณาการร่วมกันที่เกิดประสิทธิผลสูงสุดได้อย่างไร

2. สิทธิในการรวมกลุ่มต่อรอง และ กระบวนการปรึกษาหารือ (ข้อ 1 การปรึกษาหารือ, ข้อ 3-4 ของ C188)

ข้อค้นพบและข้อเสนอแนะ

- 1.) สภาวะที่กฎหมายจำกัดไม่ให้แรงงานข้ามชาติซึ่งเป็นแรงงานส่วนใหญ่ในกิจการประมงไทย ตั้งสหภาพแรงงานได้ ได้กระทบถึงการคุ้มครองสิทธิแรงงาน ซึ่งปกติควรจะดำเนินการผ่านตัวแทนของลูกจ้างในกระบวนการการเรียกร้อง การขาดสหภาพแรงงานในกิจการเฉพาะนี้ จึงเป็นการลดทอนอำนาจการต่อรองของลูกจ้าง และเกิดคำถามต่อกระบวนการไตรภาคีที่อาจไม่ได้เป็นไปตามหลักการสากล อันจะกระทบข้อกำหนดเกี่ยวกับการปรึกษาหารือใน C188 ต่อไป

ข้อเสนอแนะ รัฐควรทบทวนการแก้ไขกฎหมายที่ขัดต่อหลักการเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการรวมตัวต่อรอง เพื่อสร้างสัมพันธที่ดีในการทำงานผ่านระบบแรงงานสัมพันธ์ ส่งเสริม

ให้เกิดบรรยากาศของการสมาคมและรวมตัวต่อรองตามสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานประมง และ ให้เปิดให้ตัวแทนลูกจ้างที่แท้จริงเข้าสู่กระบวนการทำงานปรึกษาหารือแบบไตรภาคี

- 2.) ในกระบวนการปรึกษาหารือ พบว่า ภาคประชาสังคมได้เข้าไปมีส่วนอย่างมากในการณรงค์เชิง กฎหมาย นโยบายและการช่วยเหลือคดี ซึ่งควรเป็นภารกิจขององค์กรลูกจ้าง อย่างไรก็ตาม ภาค ประชาสังคมมีประสบการณ์ในเรื่องการปกป้องคุ้มครองสิทธิแรงงานและการช่วยเหลือแรงงาน ประมง ประสบการณ์ดังกล่าวของภาคประชาสังคมจึงควรได้รับการถ่ายทอดให้แก่องค์กรลูกจ้าง ซึ่งจะทำงานด้านการคุ้มครองแรงงานต่อไป

ข้อเสนอแนะ ภาครัฐควรส่งเสริมการจัดตั้งกลุ่มและสหภาพแรงงานในกิจการประมง ทั้งนี้ กลุ่มหรือสหภาพดังกล่าว ควรได้รับการถ่ายทอดประสบการณ์ในการช่วยเหลือคดีแรงงานประมง และกระบวนการดำเนินคดีประเภทต่างๆที่เกี่ยวข้องกับแรงงานประมง เพื่อช่วยเหลืองานด้านการ คุ้มครองสิทธิแรงงานประมง

3. **หน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าของเรือ ผู้ควบคุมเรือ ลูกเรือ และผู้รับใบอนุญาตตามกฎหมายประมง (ข้อ 8 ของ C188)**

ข้อค้นพบและข้อเสนอแนะ

- 1.) ความรับผิดชอบของเจ้าของเรือ ผู้ควบคุมเรือ และลูกเรือ ตามกฎหมายกับความเป็นจริงไม่ สอดคล้องกัน ผู้ควบคุมเรือในบางกรณีปฏิบัติกรเช่นเดียวกับนายจ้าง หรือ บางกรณีรับเอางานเกิน กว่าภาระหน้าที่ของผู้ควบคุมเรือตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งไม่สอดคล้องกับความรับผิดชอบที่ กฎหมายกำหนดสำหรับเจ้าของเรือหรือนายจ้างและผู้ควบคุมเรือ

ข้อแนะนำ ควรมีการศึกษาถึงความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจระหว่างเจ้าของเรือกับผู้ควบคุมเรือใน ความเป็นจริง และทบทวนข้อกฎหมายส่วนของการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ที่มี ตำแหน่งต่างๆบนเรือให้สอดคล้องกับบริบทของการทำประมงไทย

- 2.) ผู้ควบคุมเรือมีหน้าที่หลายประการในความเป็นจริง เช่น การบังคับบัญชาบนเรือ และฝึกทักษะการ ทำประมงให้แก่ลูกเรือ ในส่วนการฝึกทักษะซึ่งไม่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจนนั้น เกิด คำถามว่า การฝึกทักษะให้แก่ลูกเรือโดยผู้ควบคุมเรื่อนั้น เพียงพอหรือไม่ที่จะทำให้เกิดความ ปลอดภัยในการทำงานของลูกเรือ และรัฐควรส่งเสริมให้มีการอบรมทักษะดังกล่าวได้อย่างไรบ้าง เพื่อให้ครอบคลุมลูกเรือทุกคน

ข้อแนะนำ รัฐควรจัดการอบรมทักษะการทำประมงให้แก่ลูกเรือเพิ่มจากความรับผิดชอบของผู้ ควบคุมเรือ โดยมีการประเมินที่สามารถวัดผลได้ เพื่อส่งเสริมให้ลูกเรือมีความรู้ที่ถูกต้องและ ส่งเสริมความปลอดภัยในการทำงานของลูกเรือในงานประมง

4. การใช้แรงงานเด็กในกิจการประมง (ข้อ 9 ของ C188)

ข้อค้นพบและข้อเสนอแนะ

- 1.) ร่างกฎกระทรวงในการใช้แรงงานเด็กในภาคประมงที่ลดอายุขั้นต่ำลง ได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายนายจ้าง ด้วยเหตุผลของการสืบทอดภูมิปัญญา การฝึกทักษะอาชีพและการคงประโยชน์ของกิจกรรมครอบครัวในงานประมง แต่ได้รับการคัดค้านจากภาคประชาสังคมว่า ข้อกำหนดดังกล่าวขัดกับกฎหมายภายในของรัฐในกฎหมายคุ้มครองแรงงานและกฎหมายคุ้มครองเด็ก และขัดต่อพันธะสัญญาในทางระหว่างประเทศเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กได้

ข้อเสนอแนะ การใช้แรงงานเด็กในกิจการประมง ควรได้รับการศึกษาอย่างรอบด้านก่อนการออกกฎหมาย โดยพิจารณาจากบริบทของการทำประมงไทยและความเป็นไปได้ของเงื่อนไขที่อนุสัญญา C188 กำหนด พร้อมกับจัดกระบวนการปรึกษาหารือที่มีผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและผู้เชี่ยวชาญได้เข้าร่วมให้ความเห็นอย่างรอบด้าน

5. เงื่อนไขในการทำงานและสภาพการทำงานในงานประมงทะเล : เอกสารประจำตัวแรงงานประมง ใบรับรองแพทย์สำหรับแรงงานประมง ลักษณะและชั่วโมงการพักผ่อน รายชื่อลูกเรือ ที่พักและอาหาร

5.1 เอกสารประจำตัว (ข้อ 18-20 ของ C188)

ข้อค้นพบและข้อเสนอแนะ

- 1.) กฎหมายห้ามนายจ้างยึดเอกสาร แต่ทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่อนุญาตให้นายจ้างรับฝากเอกสารได้ ข้อมูลจากการวิจัยและการทำงานของภาคประชาสังคมพบว่าการยึดเอกสารแรงงานประมงอยู่ จึงมีข้อกังวลถึงแนวการตรวจสอบของพนักงานตรวจแรงงานว่า จะสามารถตรวจสอบว่าลูกจ้างให้ความยินยอมในการฝากเอกสารอยู่ตลอดเวลาหรือไม่ และ กรณีการยึดเอกสาร พนักงานตรวจแรงงานจะดำเนินการอย่างไร

ข้อเสนอแนะ ควรมีการทบทวนแนวทางการฝากเอกสารกับนายจ้างว่าสอดคล้องกับกฎหมายภายในและมาตรฐานระหว่างประเทศหรือไม่ และทบทวนแนวทางการตรวจสอบของพนักงานตรวจแรงงาน กรณีการยึดเอกสาร นอกจากนั้น ควรให้ความรู้เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของนายจ้างและลูกจ้างในการเก็บเอกสารเพื่อให้เกิดการปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

5.2 ใบรับรองแพทย์สำหรับแรงงานประมง การตรวจสอบสุขภาพ (ข้อ 10-12 ของ C188)

ข้อค้นพบและข้อเสนอแนะ

- 1.) การตรวจโรคก่อนทำงานถือเป็นความก้าวหน้าประการหนึ่งของภาครัฐ โดยรัฐเน้นที่การตรวจสอบสุขภาพและตรวจโรคต้องห้าม อย่างไรก็ตาม หลังจากที่มีการแพร่ระบาดของเชื้อโควิด-19 แรงงานประมงต้องตรวจหาเชื้อโรคโควิด-19 เพิ่มอีกหนึ่งโรค ภาคประชาสังคมมีข้อกังวลถึงค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นจากการ

ตรวจหาเชื้อโควิด-19 ที่สร้างภาระแก่ลูกจ้าง นอกจากนี้ ภาคประชาสังคมยังมีความกังวลเกี่ยวกับความพร้อมด้านสุขภาพจิตของแรงงานซึ่งอาจสัมพันธ์กับอุบัติเหตุจากการทำงาน

ข้อเสนอแนะ ควรหาแนวทางที่ชัดเจนในการช่วยเหลือแรงงานประมงและผู้ประกอบการในเรื่องค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นในการตรวจหาเชื้อโควิด-19 และการดำเนินการตามมาตรการต่างๆในช่วงการแพร่ระบาดของโควิด-19 พร้อมกันนี้ ควรมีแนวทางการประเมินความพร้อมด้านสุขภาพกายและจิตใจของแรงงานประมงอย่างต่อเนื่อง

5.3 ลักษณะและชั่วโมงการพักผ่อน (อัตราค่าจ้างและชั่วโมงการพัก ข้อ 13-14 ของ C188)

ข้อค้นพบและข้อเสนอแนะ

- 1.) การตรวจสอบชั่วโมงการทำงานของแรงงานประมง ใช้วิธีการตรวจสอบการบันทึกเวลาใน Log Book และการสัมภาษณ์ของพนักงานตรวจแรงงาน มีข้อสังเกตว่า การลงเวลาพักใน Log Book ขึ้นอยู่กับผู้ควบคุมเรือเป็นหลัก ภาคประชาสังคมมีความกังวลว่า การตรวจสอบเรื่องเวลาพักในการทำงาน โดยการเช็ค Log Book และการสัมภาษณ์จะสะท้อนเวลาการทำงานและเวลาพักได้ตามความเป็นจริงเพียงใด การตีความเวลาพักก็ยังไม่มีความชัดเจน

ข้อเสนอแนะ ควรมีการกำหนดแนวทางเวลาพักระหว่างทำงานที่ชัดเจน การลงเวลาใน Log Book ควรจัดทำบันทึกที่นายจ้างและลูกจ้างสามารถตรวจสอบได้ในภาษาที่ลูกจ้างเข้าใจ และควรทบทวนถึงวิธีการตรวจสอบแบบบูรณาการ เช่น การใช้ข้อมูลเทคโนโลยี ประกอบการตรวจสอบเวลาพัก เพื่อสะท้อนเวลาการทำงานและเวลาพักตามความเป็นจริงมากที่สุด เพื่อหลีกเลี่ยงการใช้แรงงานบังคับและการก้ำกัมนุ้ย

5.4 รายชื่อลูกเรือ (ข้อ 15 ของ C188)

ข้อค้นพบและข้อเสนอแนะ

- 1.) ทะเบียนลูกจ้างเป็นส่วนหนึ่งที่ใช้ตรวจสอบแรงงานประมงบนเรือประมง นายจ้างเห็นว่าเป็นความก้าวหน้าข้อหนึ่งที่ทำให้มีทะเบียนของลูกเรือ ภาคประชาสังคมมีข้อกังวลเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงนายจ้างซึ่งมีกระบวนการที่ต้องดำเนินการต่อกรมจัดหางานนั้น อาจทำให้รายชื่อในทะเบียนคลาดเคลื่อนได้ และการตรวจสอบหากพบว่า เอกสารแรงงานไม่ตรงกับอายุหรือข้อมูลบุคคล เจ้าหน้าที่ PIPO จะดำเนินการอย่างไร

ข้อเสนอแนะ ควรมีการตรวจสอบความถูกต้องของลูกเรืออย่างสม่ำเสมอ และให้ข้อมูลแก่นายจ้างและลูกจ้างเกี่ยวกับกระบวนการปรับเปลี่ยนรายชื่อลูกเรือในสมุดทะเบียน

5.5 ที่พักและอาหาร (ข้อ 25-48 ของ C188)

ข้อค้นพบและข้อเสนอแนะ

- 1.) การจัดการเรื่องที่พักและอาหารเป็นหน้าที่ของนายจ้างตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม การตรวจสอบอาหารและน้ำยังไม่มีเกณฑ์ที่ชัดเจน ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณา แม้ว่าจะมีการตรวจอาหารและน้ำโดยเจ้าหน้าที่กรมประมง ลูกเรือหลายคนมีความกังวลเรื่องคุณภาพน้ำที่นายจ้างเตรียมให้จึงต้องซื้อน้ำบริโภคเอง

ข้อเสนอแนะ ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดหาอาหารและน้ำที่ได้มาตรฐาน รวมทั้งต้องมีการตรวจสอบเพื่อให้เจ้าของเรือได้ปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด

- 2.) ที่พักบนเรือประมงและมาตรฐานความปลอดภัยของเรือ ถูกตรวจสอบโดยเจ้าหน้าที่ของกรมเจ้าท่า โดยมาตรฐานตามอนุสัญญา C188 จะปรับใช้กับเรือใหม่หรือเรือที่มีการดัดแปลง มีข้อสังเกตว่าลักษณะที่พักบนเรืออาจเชื่อมโยงกับอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นบนเรือ เช่น ลูกเรือตกเรือ

ข้อเสนอแนะ ควรมีการกำหนดพื้นที่เสี่ยงบนเรือด้วยป้ายแจ้งเตือนหรือสัญลักษณ์ที่ทำให้ลูกเรือมีความระมัดระวังเพื่อป้องกันการเกิดอุบัติเหตุ รวมถึงการทบทวนแนวทางในการพัฒนาที่พักบนเรือให้ลูกเรือมีความปลอดภัยในการทำงานและการพักอาศัย

6. สัญญาจ้างแรงงาน/ข้อตกลงการทำงาน (ข้อ 16-20 ของ C188)

ข้อค้นพบและข้อเสนอแนะ

- 1.) กฎหมายกำหนดให้มีสัญญาจ้างมาตรฐาน แต่ยังไม่ได้กำหนดให้จัดทำในภาษาถิ่นของลูกจ้าง เนื้อหาเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ เช่น สิทธิประโยชน์ของลูกจ้าง กลไกการระงับข้อพิพาท ช่องทางการร้องทุกข์ ผู้ที่ติดต่อได้ในกรณีฉุกเฉิน และการกำหนดเกณฑ์การคิดมูลค่าสัตว์น้ำที่เป็นส่วนแบ่ง ไม่มีการกำหนดไว้ในสัญญาจ้าง ทำให้ลูกจ้างไม่รู้สิทธิของตนเอง ซึ่งเสี่ยงต่อการถูกละเมิดสิทธิ

ข้อเสนอแนะ ควรปรับสัญญาจ้างให้เป็นภาษาถิ่นของลูกจ้างและใช้กับลูกจ้างในกิจการประมงทั้งหมด ควรกำหนดเกณฑ์การคิดมูลค่าส่วนแบ่งการจับสัตว์น้ำไว้ในสัญญาจ้าง และควรพิจารณาระบุเนื้อหาเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของลูกจ้างไว้ในสัญญา

7. การจัดหางานและการจ้างงานแรงงานข้ามชาติ (ข้อ 22 ของ C188)

ข้อค้นพบและข้อเสนอแนะ

- 1.) เนื่องจากการขาดแคลนแรงงานในกิจการประมง ทำให้มีภาครัฐจัดให้มีการจัดหางานในกิจการประมงในหลายช่องทาง ทั้งการจัดหางานผ่าน MOU ระหว่างรัฐกับรัฐ และการจัดหางานผ่านกฎหมายเฉพาะ อย่างไรก็ตาม ยังพบว่ากระบวนการจัดหางานยังมีค่าใช้จ่ายสูง ซึ่งหากการแบ่งภาระค่าใช้จ่ายระหว่างนายจ้างและลูกจ้างไม่ชัดเจนหรือไม่เป็นไปตามกฎหมายแล้ว จะนำไปสู่ภาวะหนี้ไม่รู้จักจบของลูกจ้างได้

ข้อเสนอแนะ ควรมีการทบทวนค่าใช้จ่ายในการจัดหางาน ซึ่งในความเป็นจริงยังคงสูงอยู่ ทำให้เกิดภาระกับนายจ้างและลูกจ้าง การตรวจสอบการหักค่าใช้จ่ายในกระบวนการจัดหางานจากค่าจ้างของลูกจ้างให้เป็นไปตามกฎหมายกำหนด รวมถึงการส่งเสริมการลดค่าใช้จ่ายในการจัดหางาน โดยผ่านการเจรจากับประเทศต้นทาง

- 2.) การจัดหางานแรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานประเทศไทย พบว่า ยังไม่มีการตรวจสอบความพร้อมของแรงงานที่ก่อนจะจัดหาเข้ามาทำงานประมง ไม่มีการให้ความรู้เพียงพอถึงการทำงานในงานประมง และสิทธิประโยชน์ที่แรงงานจะได้รับและขาดการตรวจสอบการละเมิดสิทธิหรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายในกระบวนการจัดหางาน

ข้อเสนอแนะ ในการจัดหาแรงงานข้ามชาติมาทำงานในประเทศไทย บริษัทจัดหางานหรือนายจ้างควรให้ข้อมูลอย่างรอบด้าน และประเมินความเหมาะสมของแรงงานกับตำแหน่งงานก่อนที่จะเดินทางมาทำงานประมง ทั้งนี้ รัฐควรให้ความสำคัญกับการตรวจสอบและรับข้อร้องเรียนในกระบวนการจัดหางานเพิ่มขึ้นจากการคุ้มครองแรงงานโดยทั่วไปด้วย

- 3.) แรงงานข้ามชาติที่จัดหาเข้ามาทำงานประมง อยู่ภายใต้เงื่อนไขของการเปลี่ยนนายจ้างที่เป็นไปอย่างจำกัด แม้จะมีการผ่อนคลายเป็นให้แรงงานสามารถเปลี่ยนนายจ้างได้โดยการจ่ายค่าธรรมเนียมการเปลี่ยนนายจ้าง แต่ค่าใช้จ่ายดังกล่าว ยังไม่ชัดเจนว่าเป็นภาระของใคร ทำให้เกิดข้อพิพาทเมื่อเกิดการย้ายนายจ้าง

ข้อเสนอแนะ ควรกำหนดให้ชัดเจนว่าค่าใช้จ่ายในการย้ายนายจ้างจะเป็นความรับผิดชอบของใคร ซึ่งส่วนนี้จะสัมพันธ์กับการหักค่าจ้างที่ต้องเป็นไปตามความรับผิดชอบส่วนของนายจ้างหรือลูกจ้างด้วย

8. การส่งกลับลูกเรือ ข้อกำหนดในการส่งกลับและค่าใช้จ่ายในการส่งกลับลูกเรือจากท่าเรือต่างประเทศ (ข้อ 21 ของ C188)

ข้อค้นพบและข้อเสนอแนะ

- 1.) กฎหมายไทย กำหนดให้หน้าที่ในการส่งกลับลูกเรือจากต่างประเทศเป็นความรับผิดชอบของนายจ้าง/เจ้าของเรือ เว้นแต่เกิดจากความผิดของลูกจ้าง แต่หากนายจ้างปฏิเสธไม่รับผิดชอบ ภาครัฐจะดำเนินการช่วยเหลือลูกเรือไทยในต่างประเทศที่ไม่มีค่าเดินทางกลับ โดยลูกเรือต้องลงนามรับสภาพหนี้สำหรับค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับ การขอยกเว้นสภาพหนี้ดังกล่าวสามารถร้องขอได้และจะได้รับการพิจารณาจากคณะกรรมการของภาครัฐเป็นกรณีไป อย่างไรก็ตาม ภาคประชาสังคมมองว่า กระบวนการดังกล่าว อาจไม่สอดคล้องกับกฎหมายที่กำหนดให้เป็นภาระของนายจ้าง/เจ้าของเรือ เพราะเป็นการผลักภาระในการเดินทางกลับให้แก่ลูกจ้าง ประกอบกับการดำเนินคดีต่อนายจ้างหรือบริษัทจัดหางานใช้เวลานาน ทั้งนี้ พบด้วยว่าการให้ข้อมูลแก่แรงงานก่อนเดินทางยังไม่เพียงพอ โดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับ

สิทธิหน้าที่ ช่องทางการดำเนินการเมื่อเกิดปัญหาจากการจ้างงานในต่างประเทศ และความเสี่ยงจากการถูกละเมิดสิทธิและการก้ำกัมนุญ

ข้อเสนอแนะ รัฐควรทบทวนกระบวนการในการส่งกลับลูกเรือไทยจากต่างประเทศ โดยไม่ ผลักภาระให้ลูกจ้างที่ถูกละเมิดสิทธิตามกฎหมาย และควรให้ความสำคัญในการอบรมให้ ความรู้ให้แก่ลูกเรือไทยที่จะไปทำงานประมงในต่างประเทศอย่างรอบด้าน โดยเฉพาะเรื่องสิทธิและ หน้าที่ของแรงงาน กระบวนการและช่องทางในการประสานเมื่อเกิดเหตุละเมิดสิทธิของแรงงาน และ ความเสี่ยงจากการถูกละเมิดสิทธิและการก้ำกัมนุญ

9. การจ่ายค่าตอบแทนแก่แรงงานประมง (ข้อ 23-24 ของ C188)

ข้อค้นพบและข้อเสนอแนะ

- 1.) กฎหมายกำหนดให้มีการจ่ายค่าตอบแทนในการทำงานเป็นรายเดือนผ่านบัญชีธนาคารทุกเดือน โดย นายจ้างเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย ซึ่งพบว่ายังมีวิธีการจ่ายค่าจ้างที่ไม่เป็นไปตามกฎหมาย พร้อมกับพบปัญหา การใช้บัตร ATM และการจ่ายเงินผ่านบัญชีธนาคาร เช่น ความเพียงพอของตู้ ATM บริเวณท่าเรือ การ ยึดบัตร ATM ของนายจ้าง และความรู้ในการใช้ ATM ของลูกจ้าง

ข้อเสนอแนะ ภาครัฐควรทบทวนวิธีการในการตรวจสอบการจ่ายเงินผ่านทางบัญชีธนาคารว่า ลูกจ้างได้รับจริงหรือไม่ และ จัดเตรียมเครื่อง ATM ให้เพียงพอและมีการอบรมการใช้ ATM ให้แก่ ลูกจ้าง

- 2.) การหักค่าจ้างสามารถทำได้ตามกฎหมายแต่มีเงื่อนไขรายการที่สามารถหักได้และเพดานสำหรับการหัก ค่าจ้างอยู่ อย่างไรก็ตาม พบว่า การหักค่าจ้างระหว่างนายจ้างและลูกจ้างยังคงมีความไม่ชัดเจนและไม่มี บันทึกรายการจ่ายค่าจ้างและการหักหนี้เป็นหลักฐานที่เก็บโดยนายจ้างและลูกจ้าง ทำให้เกิดหนี้ไม่มีที่ สิ้นสุด ซึ่งอาจนำไปสู่ปัญหาแรงงานบังคับและอาจนำไปสู่การก้ำกัมนุญได้

ข้อเสนอแนะ ภาครัฐควรมีการกำหนดเงื่อนไขการหักค่าจ้างให้ชัดเจนและหลักฐานการหัก ค่าจ้างให้แก่ทั้งนายจ้างและคนงาน การจ่ายเงินล่วงหน้าอาจกำหนดให้เป็นรูปแบบหนึ่งของการจ่าย ค่าจ้าง แต่ห้ามนายจ้างคิดดอกเบี้ยจากการเบิกเงินล่วงหน้า และควรทบทวนการนำ e-banking มาใช้ เพื่อให้แรงงานสามารถตรวจสอบธุรกรรมการเงินได้เสมอ

10. การรักษาพยาบาล การคุ้มครองด้านสุขภาพ และประกันสังคม (ข้อ 29 – 30 ของ C188)

ข้อค้นพบและข้อเสนอแนะ

- 1.) กฎหมายไทย เปิดช่องให้นายจ้างสามารถเลือกใช้ประกันสุขภาพหรือประกันสังคมได้ ซึ่งการใช้ประกัน สุขภาพมีความสะดวกต่อผู้ประกอบการและลักษณะกิจการประมง แต่คัดสิทธิประโยชน์ในระยะยาวที่ มีอยู่ในระบบประกันสังคมไป อย่างไรก็ดีตาม การใช้สิทธิประกันสังคมในโรงพยาบาลชายฝั่งทะเล ยังคง

มีแนวปฏิบัติของโรงพยาบาลที่แตกต่างกัน ซึ่งสร้างภาระให้แก่นายจ้างและลูกจ้างในการเข้าใช้บริการ และการสร้างเงื่อนไขการได้รับสิทธิประโยชน์จากมาตรการช่วยเหลือของรัฐจากระบบประกันสังคมยังมีการตั้งเงื่อนไขที่กีดกันผู้ประกันตนที่ไม่มีสัญชาติไทย

ข้อเสนอแนะ รัฐควรศึกษาถึงผลกระทบจากการให้บริการระบบประกันสุขภาพทั้งสองระบบ ซึ่งมีการคุ้มครองแรงงานแตกต่างกัน และพัฒนาผลักดันการนำแรงงานประมงเข้าสู่ระบบประกันสังคม เพื่อให้สิทธิประโยชน์ในระยะยาวแก่แรงงานประมง ในขณะเดียวกัน ควรทบทวนมาตรการช่วยเหลือของกองทุนประกันสังคมให้รวมถึงแรงงานข้ามชาติและปรับปรุงแนวปฏิบัติของโรงพยาบาลที่ให้บริการผู้ประกันตนให้มีการจัดการบริการในแนวทางเดียวกันด้วย นอกจากนี้ ภาครัฐควรให้ข้อมูลแก่แรงงานประมงถึงสิทธิประโยชน์ในระบบสุขภาพแต่ละระบบเพื่อให้แรงงานเข้าใจในสิทธิด้านสุขภาพของตนเอง

11. ความปลอดภัยในการทำงาน การป้องกันอุบัติเหตุและความเจ็บป่วยจากการทำงาน (ข้อ 31-33 ของ C188)

11.1 การป้องกันอุบัติเหตุและความเจ็บป่วยจากการทำงาน

ข้อค้นพบและข้อเสนอแนะ

- 1.) นายจ้างหรือผู้รับใบอนุญาตให้ทำการประมงมีหน้าที่ดำเนินการให้เกิดความปลอดภัยบนเรือในการทำประมงและมีเจ้าหน้าที่ตรวจตราและมีอำนาจออกคำสั่งให้ดำเนินการให้เรือและอุปกรณ์การทำประมงเป็นไปตามมาตรฐานความปลอดภัย อย่างไรก็ตาม การป้องกันความปลอดภัยในการทำงาน เช่น การจัดอบรมให้แก่ผู้ควบคุมเรือและลูกเรือยังไม่มีเป็นการดำเนินการอย่างเป็นระบบ ไม่เป็นการบังคับและไม่มีการทดสอบความรู้ของลูกเรือกรณีที่ประสบเหตุอันตราย ลูกเรือมีความรู้ในเรื่องความปลอดภัยในการทำงานและสิทธิที่เกี่ยวข้องกับกรณีอุบัติเหตุอยู่ในระดับต่ำ

ข้อเสนอแนะ รัฐควรจัดการอบรมในเรื่องความปลอดภัยและสิทธิของลูกเรือกรณีเกิดอุบัติเหตุจากการทำงาน โดยจัดให้มีการอบรมแก่ลูกเรือทุกคนก่อนการทำงานและระหว่างการทำงานเป็นระยะ ทั้งนี้ต้องมีวิธีการประเมินที่สามารถวัดผลได้ เพื่อเป็นการป้องกันอุบัติเหตุจากการทำงานบนเรือประมง การอบรม ควรรวมถึง ความรู้เกี่ยวกับการใช้เวชภัณฑ์ และอุปกรณ์ทางการแพทย์ การปฐมพยาบาลเบื้องต้น อุปกรณ์บนเรือ จุดอันตรายบนเรือ วิธีการป้องกันอันตรายจากการทำงานและสิทธิต่างๆของแรงงาน โดยรัฐอาจเปิดให้ภาคเอกชนได้ดำเนินการเข้ามาจัดอบรมแก่แรงงานประมงได้ นอกจากนี้ รัฐควรริเริ่มการออกแบบนวัตกรรมที่ช่วยในเรื่องอุปกรณ์ความปลอดภัยที่เหมาะสมกับแรงงานประมงเพื่อลดอุบัติเหตุจากการทำงาน เช่น เสื้อชูชีพที่เหมาะสมกับการสวมใส่ของแรงงานประมงในการทำงานประมง

- 2.) การตรวจความปลอดภัยบนเรือ พบว่า เจ้าหน้าที่ศูนย์ PIPO ยังมีแนวปฏิบัติที่แตกต่างกันอยู่ เช่น การสั่งให้แก้ไขอุปกรณ์ความปลอดภัยก่อนออกเรือ การช่วยเหลือเยียวยาแรงงาน และการตีความอุบัติเหตุจากการทำงาน แนวทางการดำเนินการกรณีที่พบความเสี่ยงเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงาน เช่น ลูกเรือมินามา ยังไม่ชัดเจนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะดำเนินการอย่างไร

ข้อเสนอแนะ การตรวจเรือความปลอดภัยของเรือประมงและอุปกรณ์ความปลอดภัย ควรมีแนวปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ในลักษณะเดียวกันในทุกพื้นที่ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีการรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์สาเหตุของการเกิดอุบัติเหตุว่ามีความเชื่อมโยงกับความปลอดภัยในการทำงานหรือไม่ และหาแนวทางป้องกันอุบัติเหตุในรูปแบบต่างๆ รวมถึงอุบัติเหตุจากการดื่มสุราและของมึนเมา

11.2 การปกป้องคุ้มครองในกรณีเจ็บป่วย การบาดเจ็บและการเสียชีวิตจากการทำงาน (ข้อ 38-39 ของ C188)

ข้อค้นพบและข้อเสนอแนะ

- 1.) เจ้าหน้าที่ศูนย์ PIPO มีบทบาทในการแจ้งเตือนเรื่องการป้องกันอุบัติเหตุและการรับเรื่องอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นบนเรือ การวินิจฉัยว่าอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นบนเรือประมงเกี่ยวข้องกับการทำงานหรือไม่ เป็นดุลยพินิจของพนักงานตรวจแรงงาน ซึ่งจะวินิจฉัยตามแนวทางการตีความกฎหมายเงินทดแทน อย่างไรก็ตาม พบว่า แนวทางการสืบสวนสอบสวนของพนักงานตรวจแรงงานยังไม่สามารถโยงไปถึงสาเหตุที่แท้จริงของการเกิดอุบัติเหตุได้ เนื่องจากข้อจำกัดในเรื่องข้อมูลและแนวทางการสืบสวนของพนักงานตรวจแรงงาน เช่น กรณีลูกเรือตกน้ำ และการฆ่าตัวตายของแรงงานประมง

ข้อเสนอแนะ ควรปรับแนวทางการสืบสวนสอบสวนของพนักงานตรวจแรงงานให้ขยายไปถึงการค้นหาค่าสาเหตุที่แท้จริงของการเกิดอุบัติเหตุได้ โดยใช้แนวทางการบูรณาการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรืออาจดำเนินการการตั้งคณะกรรมการภายนอกเข้าตรวจสอบ เพื่อค้นหาสาเหตุและจัดทำแนวทางการป้องกัน ทั้งนี้ ควรมีการจัดทำคู่มือในการทำงานสำหรับกรณีลูกเรือตกน้ำโดยเฉพาะ ซึ่งมีขั้นตอนการดำเนินการอย่างเป็นระบบ รวมถึงกระบวนการของรัฐในการส่งต่อคดีไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและการติดตามผลของคดีด้วย

- 2.) การเข้าถึงกองทุนเงินทดแทน ยังคงมีคำถามถึงแนวทางการตีความอุบัติเหตุที่มาจากการทำงานประมงในบริบทที่แรงงานประมงต้องทำงานและอยู่อาศัยในสถานประกอบการตลอดเวลาว่ามีแนวทางการตีความอย่างไรโดยอาจเทียบกับการตีความมาตรฐานสากลเกี่ยวกับขอบเขตของอุบัติเหตุที่เกิดจากการทำงาน ปัญหาการเข้าถึงกองทุนเงินทดแทนของแรงงานข้ามชาติซึ่งมักจะพบอุปสรรคมากกว่าแรงงานไทย คือ การติดต่อญาติในประเทศต้นทางและการดำเนินการทางเอกสาร ส่วนนี้ภาคประชาสังคมได้ให้ความช่วยเหลือแก่แรงงานในส่วนนี้

ข้อเสนอแนะ ภาครัฐควรทบทวนแนวทางการตีความอุบัติเหตุที่มาจากการทำงานในบริบทของ
กิจการประมง และบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานรัฐว่าจะดำเนินการช่วยเหลือแรงงานข้ามชาติให้เข้าสู่
กระบวนการเยียวยาหรือกระบวนการยุติธรรมได้อย่างไร เพื่อประกันสิทธิการเข้าถึงกองทุนเงินทดแทน

12. การควบคุมและตรวจตราการปฏิบัติตามมาตรฐานที่มีต่อแรงงานประมงบนเรือประมงและบนท่าเรือ (ข้อ 40-42 ของ C188)

ข้อค้นพบและข้อเสนอแนะ

- 1.) การตรวจตรามาตรฐานแรงงานประมงบนเรือประมง ภาครัฐได้มีความพยายามในการตั้งศูนย์ PIPO ที่มี
ภารกิจในการตรวจเรือประมงและแรงงานประมงก่อนและหลังจากเข้าท่าเรือ มีการจัดทำคู่มือการ
ทำงานให้แก่เจ้าหน้าที่ศูนย์ PIPO จัดการอบรมเพิ่มศักยภาพให้แก่พนักงานตรวจแรงงานและล่าม แต่
ช่องว่างยังคงมีอยู่ในการตรวจแรงงานประมง เช่น การตรวจแรงงานประมงยังขึ้นอยู่กับเทคนิคการ
ตรวจของพนักงานตรวจแรงงานแต่ละคนที่จะให้ได้ข้อมูลมากที่สุด และ การบูรณาการระหว่าง
เจ้าหน้าที่เพื่อตรวจมาตรฐานแรงงานพบว่ายังมีอยู่น้อย การตรวจแรงงานประมงจึงจำกัดที่ตัวพนักงาน
ตรวจแรงงานเป็นหลัก นอกจากนั้น ยังไม่ปรากฏว่ามีกลไกในการดำเนินการส่งต่อคดีที่ชัดเจนระหว่าง
หน่วยงาน ปัญหาทางปฏิบัติอื่นๆ เช่น การขาดแรงจูงใจของเจ้าหน้าที่ศูนย์ PIPO ความใกล้ชิดระหว่าง
ผู้ตรวจและนายจ้าง และการเปลี่ยนเจ้าหน้าที่บ่อยซึ่งทำให้การทำงานป้องกันอาจไม่ต่อเนื่อง ส่วนของ
เรือนอกน่านน้ำ ยังพบปัญหาเพียงการตีความกฎหมายเพื่อกำหนดแนวปฏิบัติโดยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง
ได้อย่างถูกต้อง

ข้อเสนอแนะ ควรมีการพัฒนาแนวทางการตรวจแรงงานของพนักงานให้เป็นไปในแนวทาง
เดียวกัน และควรใช้ประโยชน์จากการบูรณาการความรู้และข้อมูลระหว่างเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานต่างๆ
ในศูนย์ PIPO พนักงานตรวจแรงงานควรได้รับการส่งเสริมและพัฒนาความสามารถอย่างต่อเนื่องและ
มีการสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน

- 2.) ปัญหาในการตรวจแรงงาน พบว่า แนวทางการตรวจของพนักงานตรวจแรงงานยังอิงกับแนวทางการ
ตรวจแรงงานในกิจการทั่วไปซึ่งไม่สอดคล้องกับลักษณะของงานประมง การใช้ระบบการไต่สวน
เอกสารเป็นหลัก การสัมภาษณ์แรงงานยังใช้คำถามปลายปิดเป็นส่วนใหญ่ ล่ามแปลภาษาในบางพื้นที่
แปลไม่ตรง กระบวนการที่ให้แรงงานเป็นผู้ยื่นคำร้องเรื่องการละเมิดสิทธิเอง และการให้แรงงานติดต่อ
กับหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงาน ยังคงทำให้การตรวจแรงงานมีอุปสรรคอยู่ ในส่วนผู้ประกอบการ
มีข้อกังวลเรื่องความซ้ำซ้อนของการตรวจแรงงานประมง และการเน้นการตรวจเอกสารของเจ้าหน้าที่
ซึ่งกำหนดโทษไว้อย่างสูง ในระดับนโยบาย ยังขาดคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ทบทวนกฎหมายและนโยบาย
ในภาพรวมของการคุ้มครองแรงงานประมง

ข้อเสนอแนะ ควรมีการพัฒนาวิธีการในการตรวจแรงงานรวมถึงการแปลของล่ามแปลภาษา โดย ทบทวนวิธีการการตรวจสอบที่สามารถชี้ให้เห็นการละเมิดกฎหมายได้จริง และควรแต่งตั้ง คณะกรรมการในการทบทวน ตรวจสอบและให้ความเห็นในการปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องแรงงาน ประมง

13. กลไกการรับข้อร้องเรียน (ในฐานะรัฐเจ้าของธงและรัฐเจ้าของท่า) (ข้อ 43 ของ C188)

ข้อค้นพบและข้อเสนอแนะ

- 1.) รัฐได้จัดให้มีกลไกการรับเรื่องร้องเรียนจากแรงงานประมงในหลายช่องทาง ศูนย์ PIPO สามารถรับ เรื่องร้องเรียนจากแรงงานประมงได้โดยตรง อย่างไรก็ตาม พบว่า การร้องเรียนผ่านศูนย์ PIPO มีจำนวน น้อย ซึ่งอาจจะมาจากความไม่ไว้วางใจต่อเจ้าหน้าที่รัฐ ข้อจำกัดด้านภาษา และการขาดความรู้เรื่องสิทธิ ของแรงงานเอง แรงงานบางส่วนได้ขอความช่วยเหลือจากภาคประชาสังคมซึ่งให้ความช่วยเหลือทาง คดีแก่แรงงานไทยและแรงงานข้ามชาติ ในการช่วยเหลือด้านคดี ภาคประชาสังคมประสานงานกับ ภาครัฐ ซึ่งภาครัฐเรียกร้องให้ภาคประชาสังคมเปิดเผยข้อมูลให้รอบด้านและประสาน กับหน่วยงานใน พื้นที่ก่อน

ข้อเสนอแนะ รัฐควรทบทวนช่องทางการรับเรื่องร้องเรียนที่มีอยู่ว่ามีประสิทธิภาพเพียงใดและควร ต้องปรับปรุงอย่างไรให้เหมาะสมกับบริบทของแรงงานประมงในประเทศไทยเพื่อให้แรงงานประมง กล้าร้องเรียนตามระบบที่รัฐได้จัดทำไว้ พร้อมกับการให้ความรู้แก่แรงงานประมงถึงสิทธิและหน้าที่ ตามกฎหมายอย่างรอบด้าน ทั้งนี้ รัฐและภาคประชาสังคมควรพัฒนาแนวทางในการประสานงานด้าน คดีร่วมกัน

- 2.) ในส่วนของภาคประชาสังคม สะท้อนปัญหาของภาครัฐในการรับเรื่องร้องเรียนว่า เมื่อได้รับเรื่อง ร้องเรียนแล้ว พนักงานตรวจแรงงานยังไม่มีกลไกการส่งต่อคดี ทำให้ส่งต่อคดีไปยังหน่วยงานที่ เกี่ยวข้องของศูนย์ PIPO ในแต่ละพื้นที่แตกต่างกัน นอกจากนั้น การติดตามตรวจสอบผลแห่งคดียังไม่มี ความชัดเจนว่าพนักงานตรวจแรงงานต้องติดตามคดีถึงกระบวนการใด และภาครัฐจะใช้กลไกใดในการ ตรวจสอบการปฏิบัติงานด้านการรับเรื่องร้องทุกข

ข้อเสนอแนะ รัฐควรวางแผนทางการส่งต่อคดีที่ชัดเจน โดยอาจทำเป็นคู่มือปฏิบัติการ ทั้งนี้ ระบบ การส่งต่อคดีควรมีการกำหนดหน่วยงานและขอบเขตความรับผิดชอบของ คู่มือดังกล่าว ควรมีการ เผยแพร่ให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดความเข้าใจในระบบการส่งต่อคดีร่วมกัน และสามารถ ตรวจสอบติดตามคดีได้ นอกจากนั้น ภาครัฐควรทบทวนกลไกที่ใช้ในการตรวจสอบการรับเรื่องร้อง ทุกข์ของภาครัฐ เพื่อให้เรื่องร้องเรียนของแรงงานได้รับการดำเนินการ

- 3.) ปัญหาในการช่วยเหลือแรงงานประมงเพื่อให้เข้าถึงการเยียวยา ภาคประชาสังคม พบว่า แรงงานประมงที่เป็นแรงงานข้ามชาติ มีข้อจำกัดในการยื่นเรื่องร้องเรียนผ่านระบบทางการที่มีอยู่ เช่น การดำเนินการด้านเอกสาร ภาษาที่ใช้ การติดต่อกับหน่วยราชการ และการติดตามคดีที่ได้รับการร้องเรียน การทำงานส่วนนี้ ภาคประชาสังคมได้เข้ามามีส่วนช่วยเหลือประสานงาน

ข้อเสนอแนะ ภาครัฐควรทบทวนอุปสรรคปัญหาในการเข้าถึงสิทธิของแรงงานประมง โดยเฉพาะแรงงานข้ามชาติ ซึ่งมักจะพบอุปสรรคในการดำเนินการเรียกร้องสิทธิจากเจ้านายและขั้นตอนต่างๆในระบบของรัฐ เพื่อให้กลไกที่รัฐได้จัดทำขึ้นจะสามารถรองรับการช่วยเหลือและให้บริการแรงงานประมงทั้งไทยและข้ามชาติได้ในระยะยาว

14. ผลของโควิด-19 ต่อการคุ้มครองแรงงานประมง

ข้อค้นพบและข้อเสนอแนะ

- 1.) ในช่วงการระบาดของเชื้อโควิด-19 ภาครัฐยังคงมีการช่วยเหลือลูกเรือไทยกลับจากต่างประเทศภายใต้ข้อจำกัดในการเดินทาง สำหรับมาตรการภายในประเทศ ภาครัฐมีมาตรการป้องกันการแพร่ระบาดของเชื้อโควิด-19 อยู่หลายประการ เช่น มาตรการผ่อนผันให้แรงงานข้ามชาติอยู่และทำงานในประเทศไทย การประชาสัมพันธ์ข้อมูลการป้องกันโรคระบาด การแจกอุปกรณ์พื้นฐานในการป้องกันโรค และมาตรการในการคัดกรองผู้ติดเชื้อในพื้นที่เสี่ยง อย่างไรก็ตาม มาตรการที่จำกัดการเดินทางข้ามจังหวัดและการกำหนดให้โรคโควิด-19 เป็นหนึ่งในโรคต้องห้าม เป็นภาระที่เพิ่มขึ้นของลูกเรือ สำหรับนายจ้างได้รับผลกระทบจากการขาดแคลนแรงงานประมงตั้งแต่ก่อนการระบาดของเชื้อโควิด-19 แต่พบการขาดแคลนแรงงานจากการเดินทางข้ามแดนของแรงงานกลุ่มใหม่เข้ามาไม่ได้

ข้อเสนอแนะ มาตรการช่วยเหลือของภาครัฐควรครอบคลุมแรงงานในทุกกิจการและให้ความช่วยเหลือทั้งแรงงานไทยและแรงงานข้ามชาติทุกกลุ่ม มาตรการที่เพิ่มภาระให้แก่ลูกจ้าง ควรได้รับการทบทวน โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายในการตรวจโรคโควิด-19 ซึ่งมีการตรวจเชิงรุกในพื้นที่อยู่แล้ว และการจัดหาชุดตรวจหาเชื้อโควิด-19 สำหรับแรงงาน ควรเป็นความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างภาครัฐและนายจ้าง

- 2.) มาตรการในการช่วยเหลือแรงงานในช่วงเชื้อโรคโควิด-19 ของสำนักงานประกันสังคม เช่น โครงการ “ม.33 เรารักกัน” ตั้งเงื่อนไขกีดกันแรงงานข้ามชาติไม่ทำให้ได้รับการช่วยเหลือที่เพิ่มขึ้นจากสิทธิประโยชน์ปกติในระบบประกันสังคม โดยกำหนดให้เฉพาะผู้มีสัญชาติไทยที่จะได้รับสิทธิประโยชน์ดังกล่าว

ข้อเสนอแนะ ควรยกเลิกเงื่อนไขดังกล่าว เพื่อให้แรงงานข้ามชาติที่เป็นผู้ประกันตนได้รับสิทธิในเงินช่วยเหลือเช่นเดียวกับผู้ประกันตนที่มีสัญชาติไทย เพื่อไม่ให้เกิดการเลือกปฏิบัติต่อแรงงานข้ามชาติ และทบทวนการกีดกันแรงงานข้ามชาติในโครงการช่วยเหลืออื่นๆของรัฐ

- 3.) เรือประมงถูกใช้เป็นสถานที่กักตัวลูกเรือที่ติดเชื้อโควิด-19 และลูกเรือที่มีความเสี่ยงสูงในการติดเชื้อเรือประมงไม่ใช่สถานที่ที่เหมาะสมสำหรับการกักตัวและการกักตัวบนเรือประมงไม่สามารถป้องกันการแพร่ระบาดของเชื้อโรคโควิด-19 ได้ เนื่องจากข้อจำกัดในด้านพื้นที่ สิ่งแวดล้อม และสิ่งอำนวยความสะดวกบนเรือ ทั้งนี้ รัฐยังไม่มีแนวทางที่ชัดเจนในการรักษาพยาบาลแรงงานข้ามชาติที่ติดเชื้อโควิด-19

ข้อเสนอแนะ ควรมีการทบทวนมาตรการกักตัวลูกเรือบนเรือประมง ซึ่งสภาพของเรือประมงไทยไม่เหมาะสมในการกักตัวผู้ติดเชื้อและผู้ที่มีความเสี่ยงสูง ลูกเรือควรได้รับการรักษาพยาบาลในสถานที่และวิธีการรักษาที่เหมาะสม ทั้งนี้ ควรมีการกำหนดแนวทางในการใช้สิทธิการรักษาพยาบาลสำหรับแรงงานข้ามชาติที่ติดเชื้อโควิด-19 ให้มีความชัดเจน

ส่วนที่ 2: ผลการศึกษา

1. กลไกกฎหมายและความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐ (ข้อ 6 และ ข้อ 7 ของอนุสัญญา C188)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง กฎหมายหลักที่ใช้ในการคุ้มครองแรงงานในกิจการประมง คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานประมง พ.ศ. 2562 (พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานประมง) พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2540 (พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน) และกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล กฎหมายที่กล่าวมาข้างต้นนี้ ได้กำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับสภาพการทำงานสำหรับแรงงานที่ทำงานบนเรือประมง เรือขนถ่ายสินค้า และบนท่าเทียบเรือ และกำหนดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายบนความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง

นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายที่คุ้มครองแรงงานประมงนอกจากกฎหมายหลักข้างต้น ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม กฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน กฎหมายการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว กฎหมายการประมง และกฎหมายการเดินเรือในน่านน้ำไทย โดยกฎหมายแต่ละฉบับมีข้อจำกัดในเรื่องประเภทหรือขนาดของเรือที่อยู่ภายใต้การบังคับใช้ของกฎหมาย เช่น พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงานในงานประมงปรับใช้เฉพาะกับการทำประมงพาณิชย์ กฎกระทรวงว่าการทำประมงทะเลปรับใช้กับเรือประมงและงานประมงทุกชนิด พระราชกำหนดประมง พ.ศ. 2558 (พ.ร.ก. ประมง) ปรับใช้กับการทำประมงของเรือประมงที่มีขนาดตั้งแต่ 10 ตันกรอสขึ้นไปหรือประเภทเรือที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ กฎหมายแต่ละฉบับจะกำหนดตำแหน่งและความรับผิดชอบเฉพาะของเจ้าของเรือ ผู้ควบคุมเรือ ลูกเรือหรือแรงงานประมงแตกต่างกันไป

ตาราง 1 ขอบเขตการปรับใช้กฎหมาย

หัวข้อ	อนุสัญญา C188	1.) พระราชบัญญัติ คุ้มครองแรงงานใน งานประมงทะเล พ.ศ.2562	2.) กฎกระทรวงว่า ด้วยการคุ้มครอง แรงงานในงานประมง ทะเล พ.ศ.2557 และ แก้ไขเพิ่มเติม	3.) พระราชกำหนด ประมง พ.ศ.2558 และแก้ไขเพิ่มเติม	4.) พระราชบัญญัติการ เดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456
ประเภทการ ประมง	เรือประมงสำหรับการ การประมงพาณิชย์ (Fishing vessel for the purpose of commercial fishing)	ใช้กับการประมง พาณิชย์	ครอบคลุมเรือประมง และงานประมงทุก ประเภท	ครอบคลุมการ ประมงหลาย ประเภท รวมถึงการ ประมงพาณิชย์	ครอบคลุมเรือหลาย ประเภท กำหนดว่า เรือประมง ได้แก่ เรือที่ ใช้สำหรับการจับสัตว์ น้ำ หรือทรัพยากรที่มี ชีวิตอื่น ๆ ที่อยู่ใน ทะเล

ตาราง 2 ความหมายของเจ้าของเรือ และแรงงานประมงในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ประเภทกฎหมาย	เจ้าของเรือ	แรงงานประมง ²
1.) พ.ร.บ. คุ้มครอง แรงงานในงานประมง ทะเล	เจ้าของเรือ ได้แก่ เจ้าของเรือประมง ผู้เช่า เรือประมง แต่มิให้หมายความรวมถึงเจ้าของ เรือประมงซึ่งให้ผู้อื่นเช่าหรือใช้เพื่อประกอบ กิจการประมง โดยตนเองไม่มีส่วนเกี่ยวข้องด้วย เจ้าของเรือตามกฎหมายนี้ให้ถือว่าเป็นนายจ้าง	แรงงานประมง ได้แก่ ผู้ควบคุมเรือ และ คนประจำ เรือตามกฎหมายประมง แรงงานประมงตามกฎหมายนี้ให้ถือว่าเป็นลูกจ้าง
2.) กฎกระทรวง (กำลังปรับปรุง)	เจ้าของเรือเป็นนายจ้าง ตาม พ.ร.บ. คุ้มครอง แรงงาน	แรงงานประมงเป็นลูกจ้าง ตาม พ.ร.บ. คุ้มครอง แรงงาน
3.) พ.ร.ก. ประมง	กำหนดนิยามและหน้าที่เจ้าของเรือและผู้รับ ใบอนุญาต เจ้าของเรือพิจารณาจากกรรมสิทธิ์หรือสิทธิ ครอบครอง	กำหนดให้คนประจำเรือ หมายถึง ลูกเรือ หรือคนที่ มีหน้าที่ประจำเรือ แต่ไม่รวมผู้ควบคุมเรือ
4.) พ.ร.บ. เดินเรือใน น่านน้ำไทย	กำหนดหน้าที่ของเจ้าของเรือ	คนประจำเรือ ได้แก่ คนที่มีหน้าที่ทำการประจำอยู่ ในเรือ โดยให้กรมเจ้าท่าเป็นผู้ออกหนังสือสำคัญ ประจำตัวคนประจำเรือ ลูกเรือ ได้แก่ คนประจำเรือนอกจากนายเรือ

² อนุสัญญา C188 กำหนดให้ ชาวประมง หมายความว่ารวมถึงผู้ควบคุมเรือด้วย

ประเภทกฎหมาย	เจ้าของเรือ	แรงงานประมง ²
		นายเรือ ได้แก่ ผู้ควบคุมเรือกำปั่นหรือเรืออื่นๆ แต่ไม่รวมผู้นำร่อง

ปัจจุบันกำลังมีการแก้ไขกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานประมงทะเล ซึ่งมีข้อบกพร่องในเรื่องขอบเขตของร่างกฎกระทรวงที่กำลังปรับปรุง ข้อแรกคือ ขอบเขตของงานประมง เครือข่ายแรงงานข้ามชาติ (MWG) ให้ความเห็นว่า คำว่า “งานประมง” ในบทนิยามของร่างกฎกระทรวง มีความคลุมเครือและไม่ชัดเจนว่าครอบคลุมถึงงานประมงพื้นบ้านหรืองานประมงเพื่อยังชีพหรือไม่ เช่นเดียวกับ พรบ. คุ้มครองแรงงานประมง ซึ่งไม่ได้กำหนดขอบเขตของงานประมงไว้ว่าครอบคลุมถึงการทำประมงพื้นบ้านหรือไม่หรือมีข้อยกเว้นประการใดต่อการทำประมงพื้นบ้าน นอกจากนี้บทนิยามของงานประมง ขอบเขตของ “นายจ้าง” ก็ยังเป็นปัญหาอยู่ โดยร่างกฎกระทรวงมุ่งกำหนดให้นายจ้างรวมถึงผู้ได้รับมอบหมายให้ทำงานแทนนายจ้างด้วย จึงมีประเด็นต้องพิจารณาว่า ผู้ควบคุมเรือ อาจเข้าข่ายเป็นนายจ้างตามร่างกฎกระทรวงนี้หรือไม่ เนื่องจากผู้ควบคุมเรือในงานประมงทะเลสามารถแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ ผู้ควบคุมเรือซึ่งทำงานในฐานะลูกจ้างปฏิบัติตามคำสั่งของนายจ้าง และ ผู้ควบคุมเรือซึ่งมีฐานะเป็นหุ้นส่วนกับเจ้าของเรือและมีอำนาจสั่งการเช่นเดียวกับนายจ้าง

กองมาตรฐานคนประจำเรือ กรมเจ้าท่า มีข้อเสนอแนะว่า เนื่องจากกฎหมายมีหลายฉบับ ทำให้เจ้าของเรือ ได้รับผลกระทบจากการต้องปฏิบัติตามกฎหมายเป็นจำนวนมาก จึงควรมีการทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้กระชับและผ่อนคลายลง พร้อมกับการให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งภาคเอกชนและภาครัฐร่วมกันศึกษาและออกแบบกฎหมายให้มีความเข้าใจและปรับปรุงกฎหมายร่วมกัน

สมาคมการประมงแห่งประเทศไทย เห็นว่า ส่วนของกฎหมายไทย บัญญัติไว้เกินข้อกำหนดใน C188 แล้ว จึงควรมีการทบทวนว่าส่วนที่กำหนดเพิ่มเติมจาก C188 นั้น ขัดกับวิธีการดำเนินกิจการประมงของไทยหรือไม่ ในขณะที่ภาคประชาสังคม เสนอให้มีการปฏิบัติตาม C188 อย่างเต็มที่ การปรับใช้เฉพาะข้อกำหนดที่รัฐสามารถดำเนินการได้ทำให้เกิดช่องว่างหรือข้อกีดกันในการปรับใช้กฎหมาย ทั้งนี้ MWG ชี้ว่าการขาดการตามกฎหมายเฉพาะทำให้ไม่มีตัวแทนของฝ่ายที่เกี่ยวข้องที่จะเข้าร่วมทบทวนข้อกำหนดกฎหมาย จึงควรมีเวทีประเมินและแก้ไขกฎหมายที่ทุกภาคส่วนเข้าร่วม และจัดขึ้นเป็นระยะ เช่น ทุกหนึ่งปีหรือสามปี เพื่อพิจารณาว่าข้อกำหนดเหมาะสมอยู่หรือไม่และให้แรงงานได้นำเสนอปัญหาของตัวเอง

สมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ให้ความเห็นว่า ร่างกฎหมายเรื่องแรงงานประมงยังไม่เป็นไปตามมาตรฐานและมีแรงต่อต้านจากหน่วยงานของรัฐ รวมถึงการที่รัฐไทยยังไม่รับรองสนธิสัญญาฉบับที่ 87 และ 98 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) เนื่องจากกลัวว่าคนงานจะใช้เวทีของสหภาพที่ตั้งขึ้นมารณรงค์เรียกร้อง ซึ่งอาจนำมาซึ่งภัยต่อความมั่นคง สมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจ

สัมพันธ์เห็นว่า การเข้ามาของแรงงานข้ามชาติเป็นเพียงลักษณะชั่วคราวเท่านั้น หรือแม้ว่าจะมีการจัดตั้งกลุ่มของแรงงานข้ามชาติ แต่ด้วยอุปสรรคด้านภาษา จึงไม่มีพลังมากพอที่จะสร้างภัยคุกคามต่อความมั่นคงได้

กลไกกฎหมายในการปกป้องคุ้มครองแรงงาน เนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับมีความเชื่อมโยงกัน ทำให้การดำเนินการให้เป็นไปตามกลไกกฎหมายในการปกป้องคุ้มครองแรงงานประมง ต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐที่มีอำนาจตามกฎหมายแต่ละฉบับ ทั้งในแง่ของการออกกฎหมายและนโยบาย และการตั้งหน่วยงานหรือแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ ในระดับปฏิบัติการ ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่รัฐ ทำให้การปกป้องคุ้มครองแรงงานประมงเกิดขึ้นได้จริง กลไกของรัฐที่ชัดเจนในการปกป้องคุ้มครองสิทธิแรงงานประมง คือ การตรวจสอบแรงงานประมงโดยศูนย์ PIPO ซึ่งมีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และกรมการจัดหางาน เป็นหน่วยงานหลัก ร่วมกับกรมเจ้าท่าซึ่งดูแลเรือประมง และกรมประมงที่ดูแลการทำประมง

การทุ่มเทของภาครัฐในการสร้างกลไกในการตรวจเรือประมงและแรงงานประมง เห็นได้จาก ข้อมูลจากสำนักปลัดกระทรวงแรงงาน กล่าวถึงเจ้าหน้าที่จากกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้เข้าร่วมตรวจเรือประมงใน 22 จังหวัดชายทะเลกับหน่วยงานอื่นๆ³ โดยกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ส่งพนักงานตรวจแรงงานประจำชุดตรวจศูนย์ควบคุมการแจ้งเรือเข้า-ออก (PIPO) ชุดละ 1 คน จำนวน 85 ชุด

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้ส่งเจ้าหน้าที่ (พนักงานตรวจแรงงาน) ประจำศูนย์ควบคุมการแจ้งเรือเข้า-ออก (PIPO) จำนวน 30 ศูนย์ ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยได้ดำเนินการตรวจเรือประมง ท้าเทียบเรือ จำนวน 72,349 ลำ มีลูกจ้างผ่านการตรวจ จำนวนทั้งสิ้น 1,008,442 ปี และในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 (ตุลาคม 2562 – กันยายน 2563) ดำเนินการตรวจเรือประมง ท้าเทียบเรือ จำนวน 34,248 ลำ มีลูกจ้างผ่านการตรวจ จำนวนทั้งสิ้น 412,254 คน⁴

กองบริหารจัดการทรัพยากรและกำหนดมาตรการ กรมประมง อธิบายการทำงานแบบบูรณาการว่า ในการตรวจเรือที่ชักธงไทยนั้น เดิมมีเพียงกรมประมงและกรมเจ้าท่า ต่อมาเพิ่มกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเข้ามาในชุดตรวจ หน่วยงานทำงานเชื่อมโยงกัน โดยเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาร่วมกันตรวจสอบ อีกทั้ง มีการตรวจสอบผ่านระบบออนไลน์เพื่อลดงานเอกสาร เช่น ใช้ระบบออนไลน์ตรวจเอกสารที่จะหมดอายุ และแม้ว่าจะมีระบบการสุ่มตรวจเรือ ในความเป็นจริงเจ้าหน้าที่จะตรวจเรือทุกลำ⁵

³ ผู้แทนจากหน่วยงานต่างๆ ประกอบด้วย กรมเจ้าท่า กรมประมง กรมสอบสวนคดีพิเศษ กองทัพเรือ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (กองบังคับการตำรวจน้ำ กองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง) และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

⁴ ข้อมูลจาก สำนักปลัดกระทรวงแรงงาน กระทรวงแรงงาน, ข้อมูลสัมภาษณ์ทางอีเมล, วันที่ 27 เมษายน 2564

⁵ กองบริหารจัดการทรัพยากรและกำหนดมาตรการ กรมประมง, สัมภาษณ์ ณ กองบริหารจัดการทรัพยากรและกำหนดมาตรการ กรมประมง, วันที่ 20 เมษายน 2564

การบูรณาการระหว่างหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกส่วนคือ การช่วยเหลือแรงงานไทยในต่างประเทศ ซึ่งจะมีหน่วยงานคือ กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ เข้ามาช่วยเหลือในการประสานงานนำลูกเรือไทยกลับประเทศ ตาม พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานประมง อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่กระทรวงการต่างประเทศ ไม่ใช่เจ้าพนักงานตามพ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานประมง ซึ่งต่างจากกรณีของ พระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ.2558 (พ.ร.บ.แรงงานทางทะเล)ที่กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นหนึ่งในรัฐมนตรีรักษาการณืตามพ.ร.บ.แรงงานทางทะเล กรณีแรงงานประมง กระทรวงการต่างประเทศจึงไม่ได้เกี่ยวข้องกับโดยตรงในแง่ของเจ้าพนักงานตามกฎหมาย แต่มีการประสานงานร่วมกันและมีตัวแทนเข้าไปเป็นกรรมการหรืออนุกรรมการเฉพาะเรื่อง เช่น ในเรื่องการแก้ไขปัญหาการทำประมงแบบผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม (Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: IUU Fishing) หรือการทำประมงของไทย⁶

ข้อค้นพบและข้อเสนอแนะ

- 1.) กฎหมายแต่ละฉบับมีขอบเขตการปรับใช้กับเรือประมงและประเภทของการประมงแตกต่างกัน ซึ่งมีผลให้การตรวจสอบเรือประมงและแรงงานประมงในกฎหมายแต่ละฉบับแตกต่างกันด้วย ทำให้แรงงานประมงบางกลุ่มอาจไม่ได้รับการตรวจตราตามกฎหมาย การปรับปรุงร่างกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานประมงทะเล ได้กำหนดขอบเขตของประเภทงานและนายจ้างที่ไม่ชัดเจน ซึ่งมีผลให้งานประมงบางประเภทและนายจ้างบางลักษณะไม่อยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย

ข้อเสนอแนะ ควรทบทวนขอบเขตของกฎหมายแต่ละฉบับที่จะยกเว้นงานประมงบางประเภทหรือกิจการบางอย่าง และปรับแก้ไขนิยามของ “งานประมงทะเล” ครอบคลุมประเภทของเรือทุกประเภท และ นิยามของ “นายจ้าง” ให้สอดคล้องกับการจ้างงานตามความเป็นจริง และทบทวนกฎหมายฉบับต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการทำประมง โดยให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้เข้าร่วมให้ความเห็นเป็นระยะอย่างต่อเนื่อง โดยยังคงยืนอยู่บนมาตรฐานแรงงานสากลตามอนุสัญญา ILO C188

- 2.) การทำงานร่วมกันผ่านกลไกกฎหมายที่เชื่อมต่อกัน ทำให้เกิดการคุ้มครองแรงงานประมงในกิจการประมงไทย จะพบว่า ในแต่ละส่วนของงานคุ้มครองแรงงานประมง มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน ทั้งที่มีเจ้าหน้าที่ประจำที่ศูนย์ PIPO และหน่วยงานอื่นๆ ซึ่งเจ้าหน้าที่มีอำนาจตามกฎหมายเฉพาะและขอบเขตงานของตนเอง

⁶ กองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ, สัมภาษณ์ ณ กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ, วันที่ 22 เมษายน 2564

ข้อเสนอแนะ ในภาพรวมควรมีการทบทวนแนวทางการบูรณาการร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่าจะสามารถยกระดับให้เกิดการบูรณาการร่วมกันที่เกิดประสิทธิผลสูงสุดได้อย่างไร

2. สิทธิในการรวมกลุ่มต่อรอง และ กระบวนการปรึกษาหารือ (ข้อ 1 การปรึกษาหารือ, ข้อ 3-4 ของ C188)

ข้อจำกัดของแรงงานประมงในประเทศไทย ในกิจการประมงไทย องค์กรนายจ้าง เช่น สมาคมการประมงแห่งประเทศไทย⁷ ได้เข้าร่วมให้ความเห็นกฎหมายและนโยบาย ส่วนของลูกจ้าง ภาคประชาสังคมที่ทำงานกับแรงงานประมงได้รับเชิญให้เข้าร่วมให้ความเห็นกฎหมาย แต่ยังไม่ปรากฏว่ามีกลุ่มลูกจ้างหรือตัวแทนลูกจ้างที่เป็นแรงงานประมงอย่างแท้จริงเข้าร่วมในกระบวนการดังกล่าว ข้อจำกัดส่วนหนึ่งมาจากกฎหมายไทยซึ่งกำหนดให้เฉพาะแรงงานสัญชาติไทยเท่านั้น สามารถจัดตั้งสหภาพแรงงานขึ้นได้ แต่แรงงานประมงในประเทศไทยส่วนใหญ่เป็นแรงงานข้ามชาติ และแม้จะมีการรวมตัวจัดตั้งกลุ่มแรงงานประมงขึ้นมา เช่น กลุ่มของ Fishers' Rights Network (FRN) ซึ่งเป็นกลุ่มของแรงงานประมงในเขตจังหวัดสงขลา โดยการสนับสนุนของ The International Transport Workers' Federation (ITF) และ สมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ (สรส.)⁸ แต่กลุ่มดังกล่าวไม่สามารถจดทะเบียนจัดตั้งสหภาพแรงงานได้เนื่องจากข้อจำกัดกฎหมายดังกล่าว

กลุ่มของแรงงานข้ามชาติที่ปรากฏในพื้นที่ เช่น The Fishers' Rights Network (FRN) ซึ่งทำงานร่วมกับสหภาพแรงงานของไทย ได้แก่ สรส. มีความพยายาม เข้าไปช่วยส่งเสริมการตั้งสมาคมและการรวมตัวต่อรองของแรงงานประมง SR Law พบว่า ในภาพรวม สหภาพแรงงานไทย ยังเข้าไปช่วยเหลือในการจัดตั้งและรวมกลุ่มต่อรองของแรงงานประมงอยู่น้อยมาก จะเห็นเพียงการรวมกลุ่มของลูกจ้างเพื่อช่วยเหลือกัน International Labour Rights Forum (ILRF) ให้ความเห็นว่า เหตุที่การรวมกลุ่มคนงานบนเรือทำได้ยากอีกเหตุหนึ่งมาจากแรงงานมีความรู้ในระดับต่ำทั้งกฎหมายไทยและมาตรฐานระหว่างประเทศ รวมถึงการขาดความรู้ว่าแรงงานประมงสามารถตั้งสหภาพได้ ส่งผลให้ ITF มีแผนการเชิงรุกที่จะส่งเสริมให้เกิดการรวมตัวของแรงงานพม่าและกัมพูชาในกิจการประมงโดยผ่านการส่งเสริมเรื่องความปลอดภัยและสุขภาพของแรงงาน ทั้งนี้ แรงงานประมงชาวไทยเอง ก็ไม่ได้จัดตั้งสหภาพแรงงานเช่นกัน เนื่องจากแรงงานประมงชาวไทยเป็นส่วนน้อยของแรงงานในภาคประมงในประเทศไทย การรวมกลุ่มของแรงงานประมง จึงยังคงเป็นข้อท้าทายใหญ่และมีลักษณะของความพยายามในทางระหว่างประเทศที่ส่งเสริมการจัดตั้งสหภาพมากกว่าการรวมกลุ่มของแรงงานเอง อย่างไรก็ตาม สภาวะดังกล่าวทำให้ภาคประชาสังคมมีบทบาทเป็นอย่างมากในการคุ้มครองสิทธิแรงงานในกิจการประมง

⁷ สมาคมการประมงแห่งประเทศไทย เกิดจากการรวมตัวของชาวประมงจาก 22 จังหวัดชายฝั่งในประเทศไทย

⁸ สมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ (สรส.) หรือ The State Enterprises Workers' Relations Confederation (SERC) เป็นองค์กรแรงงานไทย ที่ประกอบด้วยสหภาพแรงงาน 44 แห่ง มีสมาชิกกว่า 200,000 คน

สมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า สรศ. และ ITF ทำงานสนับสนุนการรวมตัวของแรงงานประมง โดยใช้โมเดลของ Migrant Workers Rights Network (MWRN) ที่เกิดจากการรวมกลุ่มของแรงงานข้ามชาติในจังหวัดสมุทรสาครมาใช้กับกลุ่มแรงงานประมง กลุ่มที่เกิดจากการรวมตัวทำหน้าที่คล้ายผู้ประสานงาน มีผู้นำที่มีศักยภาพในการนำกลุ่ม แต่ไม่ได้จดทะเบียนจัดตั้งแบบสหภาพแรงงาน การรวมกลุ่มจึงเน้นเป้าหมายเพื่อการพึ่งพาตนเองของแรงงาน ในช่วงแรกทาง สรศ. ได้เข้าไปช่วยเหลือกลุ่มดังกล่าวในการยื่นหนังสือ เช่น การยื่นหนังสือให้ ILO แต่ช่วงหลังทางกลุ่มจะทำกิจกรรมกันเองมากขึ้น⁹ ทั้งนี้ เนื่องจากการจัดตั้งสหภาพแรงงานในกลุ่มกิจการประมง มีความยากลำบากกว่าในกิจการอื่น เพราะด้วยสภาพของการทำงานบนเรือประมง ทำให้โอกาสที่แรงงานจะได้พูดคุยกันถึงปัญหาการทำงานร่วมกันนั้นมีน้อยกว่าในกิจการอื่น อย่างไรก็ตาม จากการรณรงค์ให้แรงงานรับรู้สิทธิและการรวมกลุ่มของแรงงานที่เกิดขึ้นบ้างแล้ว แต่ทัศนคติของกฎหมาย ทำให้แรงงานยังไม่มีโอกาสใช้เครื่องมือต่างๆ ของกระบวนการการรวมกลุ่มต่อรอง สมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ให้ความเห็นว่า การดำเนินการเคลื่อนไหวของสหภาพแรงงานทั้งในประเทศและต่างประเทศในการช่วยเหลือการรวมกลุ่มจัดตั้งองค์กรของลูกเรือประมงในประเทศไทย อย่างน้อยเป็นการเรียนรู้ประเด็นแรงงานสัมพันธ์ของกลุ่มแรงงานประมงในประเทศไทย

ข้อมูลงานวิจัย ของ CSO Coalition เปิดเผยว่า 61%ของผู้ตอบแบบสำรวจ ไม่เคยรวมในการรวมกลุ่มอย่างเป็นทางการ ส่วน 14% ของผู้ตอบแบบสำรวจ เข้าร่วมในองค์กรทางสังคมและศาสนา 9% ของผู้ตอบแบบสำรวจ เข้าร่วมกลุ่มอาสาสมัคร 4%ของผู้ตอบแบบสำรวจ เคยเข้าร่วมกิจกรรมของสหภาพแรงงานไทย และ 1% ของผู้ตอบแบบสำรวจ เข้าร่วมกิจกรรมของสหภาพแรงงานของประเทศต้นทาง¹⁰ แม้แรงงานประมงส่วนใหญ่ยังไม่เคยรวมกลุ่มอย่างเป็นทางการ แต่ลูกจ้างมีความต้องการเข้าร่วมองค์กรของลูกจ้าง โดยจากการสำรวจของ ILO ผู้ตอบแบบสำรวจจำนวน 47% ต้องการเข้าร่วมในองค์กรลูกจ้าง โดยส่วนใหญ่จำนวน 27% ต้องการเข้าร่วม

⁹ องค์กรที่ สรศ. เข้าไปช่วยจัดตั้งคือ SSWG อยู่ที่หาดใหญ่ เน้นแรงงานในอุตสาหกรรมทะเลที่สงขลาและเป็นแรงงานพม่า ส่วน ITF ช่วยจัดตั้ง FRN ซึ่งมาจากลูกเรือประมงจากหลายจังหวัด

¹⁰ 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,” Retrieved on August 23, 2021, from http://hrdfoundation.org/wp-content/uploads/2020/07/7efcb5_627b85f92d9a4cb3a962db669b06351c.pdf (July 2020), p.53. การสำรวจทำระหว่างเดือนกรกฎาคม – พฤศจิกายน 2562 ใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้เข้าร่วมประกอบด้วยแรงงานชาวพม่าและกัมพูชาบนเรือประมง 476 คน เก็บข้อมูลใน 8 จังหวัดทางเหนือและตะวันออกของอ่าวไทยและทะเลอันดามัน โดยการเปรียบเทียบข้อมูลกับรายงานสำรวจในปี 2018

Migrant Workers Association ร้องมาคือ จำนวน 19% ต้องการเข้าร่วมสหภาพแรงงาน อย่างไรก็ตาม จากผู้ตอบแบบสำรวจทั้งหมด มีเพียง 3% ที่ได้เข้าร่วมแล้ว¹¹

ส่วนการต่อรองกับนายจ้าง งานวิจัยของ CSO Coalition พบว่า เมื่อถามแรงงานว่าเคยต่อรองกับนายจ้างหรือไม่ 90% ตอบว่าไม่เคย อีก 10% เคยต่อรองกับนายจ้าง โดยการต่อรองดังกล่าว เป็นการต่อรองในลักษณะร่วมกันกับเพื่อนร่วมงานต่อรองกับนายจ้างในประเด็นการเพิ่มค่าจ้างและวิธีการจ่ายค่าจ้าง¹² ภาคประชาสังคม ให้ข้อมูลไปในทางเดียวกันว่า การใช้สิทธิในการเจรจาต่อรองของลูกจ้างยังพอมิให้เห็นอยู่บ้าง เดียวกัน เช่น คนงานไม่ยอมลงเรือเนื่องจากสภาพเรือไม่ดี แต่มักเป็นกลุ่มเรือของนายจ้างคนเดียวกันและยังไม่ใช้การต่อรองเพื่อเรียกร้องสิทธิในลักษณะตัวแทนของอุตสาหกรรม เมื่อขาดการต่อรองในลักษณะกลุ่ม ทำให้อำนาจต่อรองของแรงงานต่ำ ทำให้นายจ้างซึ่งมีอำนาจต่อรองสูงกว่า จะได้เปรียบในการเจรจาต่อรอง

การขาดตัวแทนที่แท้จริงของลูกจ้างในกิจการประมงไทย การขาดตัวแทนแรงงานที่แท้จริงในกิจการประมงไทย ทำให้เกิดคำถามว่า ในกระบวนการที่ผ่านมา นั้น ภาครัฐได้ดำเนินการการปรึกษาหารือในระดับชาติผ่านระบบไตรภาคีสอดคล้องกับหลักการของ ILO หรือไม่ ซึ่งกรณีดังกล่าว ILO วางแนวทางไว้ในอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 144 National Consultation¹³ การดำเนินการของรัฐไทยจะเป็นตามมาตรฐานสากลหรือไม่นั้น เป็นเรื่องที่ควรได้รับการทบทวน เพราะการกำหนดกฎหมายและนโยบายด้านแรงงาน จะส่งผลถึงการปกป้องคุ้มครองสิทธิแรงงาน ซึ่งทั้งนายจ้างและลูกจ้างจะได้รับผลกระทบจากกฎหมายและนโยบายดังกล่าวด้วย

มูลนิธิความยุติธรรมเชิงสิ่งแวดล้อม (Environmental Justice Foundation: EJF) เห็นว่า การขาดสหภาพแรงงานในกิจการประมง ทำให้กฎหมายที่ออกมาได้รับอิทธิพลของนายจ้างเป็นหลัก เช่น ร่างกฎกระทรวงเรื่องการใช้แรงงานเด็กในกิจการประมง ILRF เห็นว่า ข้อจำกัดในการรวมตัวต่อรองของสหภาพแรงงานเป็นปัญหาหลักในเชิงนโยบาย ทำให้แรงงานประมงปกป้องสิทธิของตนเองได้ยากลำบาก และทำให้นายจ้างส่งอิทธิพลอย่างมากต่อการออกแบบกฎหมายที่ใช้คุ้มครองแรงงาน อย่างไรก็ตาม ในส่วนของนายจ้าง สมาคมนายจ้าง ให้

¹¹ International Labour Organization, “Endline research: finding on fishers and seafood workers in Thailand,” Retrieved on August 23, 2021, from https://shiptoshorerights.org/wp-content/uploads/Endline-Research-Findings-on-Fishers-and-Seafood-Workers-in-Thailand_EN.pdf (2020), p.33. เป็นงานสำรวจในปี 2562 สํารวจแรงงานจำนวน 219 คนในกิจการประมง และ 251 คน ในกิจการประมงต่อเนื่อง ในพื้นที่ 11 จังหวัด

¹² *supra* note 10, p.54.

¹³ ILO Convention on Tripartite Consultation (International Labour Standards) Convention, 1976 (No. 144) อนุสัญญาดังกล่าวได้กล่าวถึงกระบวนการที่ประกันการปรึกษาหารือที่มีประสิทธิภาพระหว่างตัวแทนของรัฐ นายจ้าง และลูกจ้าง หากยังไม่มีกระบวนการดังกล่าวการกำหนดกระบวนการดังกล่าวเป็นไปตามแนวปฏิบัติของแต่ละประเทศผ่านการปรึกษาหารือขององค์กรตัวแทนที่เกี่ยวข้อง

ข้อมูลว่า ในกระบวนการปรึกษาหารือ รัฐได้เชิญผู้ประกอบการเข้าหารือด้วย แต่พบว่าข้อเสนอของผู้ประกอบการมักไม่ได้รับการรับฟังในกระบวนการดังกล่าว จึงเสนอว่าภาครัฐควรจะให้ความสนใจกับความเห็นของผู้ประกอบการประมงในการออกกฎหมายบังคับใช้ในกิจการประมงด้วย

ความพยายามในการตั้งสหภาพแรงงาน ILO ย้ำว่าการตรวจสอบที่นำโดยรัฐไม่ใช่แนวทางเดียวที่จะทำให้แน่ใจว่าไม่มีการแสวงหาประโยชน์จากแรงงาน บทบาทขององค์กรนายจ้างและลูกจ้างในการทำงานกับสมาชิกองค์กรและรัฐบาล การส่งเสริมการรวมตัวของแรงงานและการเจรจาต่อรองร่วมกันจึงมีความสำคัญในระยะยาว และเป็นมาตรการที่ยั่งยืนในการประกันการทำงานที่ดี (Decent Work) ในงานประมง¹⁴ ในขณะที่รายงานของ ILRF ชี้ว่า ภายใต้ข้อจำกัดของกฎหมายนั้น กลุ่มต่าง ๆ เช่น เอ็นจีโอ หน่วยงานภาคเอกชน หรือองค์กรลูกจ้างที่อยู่ใต้อิทธิพลของนายจ้างหรือรัฐบาล เช่น คณะกรรมการสวัสดิการ ไม่อาจเป็นตัวแทนแรงงานได้และไม่ควรพยายามที่จะดำเนินบทบาทของสหภาพแรงงาน¹⁵

ในทำนองเดียวกัน สมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ให้ความเห็นว่า ข้อกฎหมายที่กำหนดว่า หากไม่มีสหภาพแรงงาน ให้ตั้งกรรมการสวัสดิการแทนเป็นตัวแทนของแรงงานข้ามชาติเพื่อมาเจรจาลิทธิประโยชน์กับนายจ้าง เป็นข้ออ้างของนายจ้างมากกว่าเพื่อไม่ให้รัฐรับรองอนุสัญญา C87 และ C98 เพราะหากว่ามีการรับรองอนุสัญญาดังกล่าว นายจ้างต้องยอมให้ลูกจ้างเข้าร่วมเจรจากับนายจ้างบนเวทีเจรจาเดียวกัน สรส. มีข้อสังเกตว่า แม้ไม่มีสหภาพแรงงานในกิจการประมง แต่ภาคประชาสังคมได้เข้ามามีบทบาทในการช่วยเหลือแรงงานประมงเป็นอย่างมาก ซึ่งในบางกรณีสหภาพแรงงานเองก็ยังเข้าไปไม่ถึงกลุ่มแรงงานที่ได้รับความเดือดร้อน

MWRN มีความเห็นว่า ในการใช้เสรีภาพในการสมาคม อาจตั้งสมาคมลูกเรือประมงได้ ซึ่งมีความเป็นไปได้มากกว่าการจัดตั้งสหภาพแรงงานอย่างเป็นทางการ เนื่องจากปัญหาของการรวมตัวของลูกเรือในเรือแต่ละลำเองซึ่งจำนวนยังไม่เพียงพอที่จะตั้งสหภาพแรงงานได้ ทั้งนี้ การจัดตั้งสมาคมลักษณะดังกล่าวสามารถเปิดให้เรือทุกลำเข้าเป็นสมาชิกได้ ถือว่าเป็นการใช้เสรีภาพในการสมาคม ซึ่งอาจไม่จำเป็นต้องจดทะเบียนและรัฐต้องไม่แทรกแซงการสมาคมของแรงงาน นอกจากองค์กรลูกจ้างในลักษณะที่เป็นทางการแล้ว ILRF กล่าวถึง

¹⁴ International Labour Organization, “Fishers First: Good Practices to End Labour Exploitation at Sea,” Retrieved on August 23, 2021, from https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_515365.pdf, pp. 56-58.

¹⁵ International Labour Rights Forum, “Time for a Sea Change: Why union rights for migrant workers are needed to prevent forced labour in Thai seafood industry,” Retrieved on August 23, 2021, from https://laborrights.org/sites/default/files/publications/ILRF_TimeforaSeaChange.pdf, p.18.

องค์กรลูกจ้างที่มีลักษณะเป็นองค์กรรากหญ้าและเป็นอิสระที่มีการเพิ่มสมาชิก มีความเป็นประชาธิปไตย ไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลของนายจ้างและรัฐบาล มีแรงงานเป็นแกนนำ และมีเป้าหมายเพื่อปรับปรุงสภาพการทำงานของแรงงานเช่นเดียวกับสหภาพแรงงาน องค์กรลักษณะดังกล่าว สามารถเป็นตัวแทนของแรงงานเพื่อเจรจาผลประโยชน์ให้แก่แรงงานได้ แต่ยังติดขัดเรื่องการคุ้มครองทางกฎหมายเพราะเป็นกลุ่มที่ไม่ยังเป็นทางการ¹⁶

การใช้สิทธิในการรวมตัวต่อรอง กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน เห็นว่า กฎหมายไทย ไม่ห้ามการรวมตัวต่อรอง เช่น การเจรจาต่อรองบนเรือสามารถทำได้ อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า การรวมตัวระหว่างแรงงานข้ามชาติจากซึ่งมาคนละประเทศกันนั้นมีแนวโน้มที่จะทำได้ยากกว่าแรงงานที่มาจากประเทศเดียวกัน MWG เห็นว่า หน่วยงานรัฐมีแนวโน้มที่จะยึดตัวแทนของกลุ่มที่เป็นแรงงานไทยมากกว่ากลุ่มแรงงานข้ามชาติที่จัดตั้งขึ้นมา ประกอบกับแรงงานในกิจการประมงรวมตัวกันได้ยากกว่าแรงงานในกิจการอื่น และมีสายบังคับบัญชาของไต้ก๋ง (ผู้ควบคุมเรือ) หรือเจ้าของเรืออย่างใกล้ชิดกับคนงาน มูลนิธิรักษ์ไทย (Raks Thai Foundation: RTF) พบเช่นกันว่า มีกลุ่มแรงงานประมงในเรือลำเดียวกัน เรียกร้องสิทธิและสวัสดิการโดยการนัดหยุดงานทั้งเรือ นายจ้างจึงยอมเจรจาด้วย แต่เป็นการรวมตัวต่อรองของแรงงานประมงที่พบได้น้อย นอกจากนั้น มีแกนนำแรงงานประมงในพื้นที่ต่างๆ อยู่ แต่แกนนำเหล่านั้น ไม่กล้ารวมตัวกัน เนื่องจากข้อจำกัดของกฎหมายไทยและการกลัวถูกกลั่นแกล้งจากนายจ้างหรือเลิกจ้าง

ในขณะที่ฝ่ายองค์กรลูกจ้าง ย้ำความสำคัญของ C87 และ C98 ที่จะแก้ปัญหาปริศนาแรงงานประมงได้ โดยเป็นช่องทางในการรับฟังเรื่องราวของแรงงานโดยตรง เนื่องจากการเข้าถึงแรงงานประมงทำได้ยาก โดยแรงงานประมงไม่ค่อยให้ข้อมูล จึงขอให้รัฐบาลรับอนุสัญญาของ ILO ที่ 87 และ 98 เพื่อเปิดช่องให้เกิดการรับฟังเสียงแรงงานประมงมากขึ้นและความลึกซึ้งของแรงงานกลุ่มนี้จะได้หายไป¹⁷ ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับ C87 และ C98 สมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ มีความเห็นว่า แม้แต่ร่างกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ที่กำลังดำเนินการร่างอยู่นั้น ก็มีเนื้อหากฎหมายที่ไม่เป็นไปตามหลักการใน C87 และ C98 เช่น การนัดหยุดงานซึ่งเป็นเครื่องมือขั้นสุดท้ายของการเจรจาต่อรอง กฎหมายก็ยังกำหนดเงื่อนไขที่ทำให้การนัดหยุดงานทำได้ยาก แรงงานข้ามชาติขาดการรวมกลุ่ม เหตุหนึ่งจึงเนื่องมาจากกฎหมายไทยไม่เปิดให้แรงงานกลุ่มนี้เรียนรู้เรื่องแรงงานสัมพันธ์และไม่สนับสนุนให้เกิดสหภาพแรงงานในสถานประกอบการ หากรัฐบาลเปิดช่องให้แรงงานข้ามชาติสามารถจัดตั้งกลุ่มได้ จะทำให้งานรณรงค์ของกลุ่มต่างๆ ที่ทำงานอยู่นั้นเกิดผลได้จริง และการรับรองอนุสัญญา C87 และ C98 จะทำให้แรงงานไทยได้ประโยชน์ด้วย

¹⁶ Ibid.

¹⁷ ตัวแทนองค์กรลูกจ้าง ในงาน “การอบรมเชิงปฏิบัติการให้ความรู้เกี่ยวกับอนุสัญญาการทำงานในภาคประมง พ.ศ.2550 (ฉบับที่ 188)” วันศุกร์ที่ 16 ก.ค.2564 เวลา 9.30 – 14.30 น. ผ่านระบบออนไลน์ จัดโดย TDRI

ภาคประชาสังคมมีบทบาทในการคุ้มครองแรงงานประมง MWG ให้ความเห็นว่า แม้ว่าภาคประชาสังคมจะไม่ใช่วัฒนของแรงงานประมงโดยตรง แต่ประสบการณ์ทำงานของภาคประชาสังคมที่ทำงานปกป้องคุ้มครองสิทธิแรงงานผ่านการจัดการอบรมและการช่วยเหลือคดีแรงงานประมงให้สามารถเข้าสู่กลไกของรัฐได้ นั้น ทำให้ภาคประชาสังคมสามารถสังเคราะห์ปัญหาของแรงงานจากลักษณะการจ้างและจากข้อกำหนดของกฎหมาย ซึ่งจะแตกต่างจากการทำงานของสหภาพแรงงานที่จะเน้นด้านการทำงานในด้านการจัดตั้งและการดำเนินการที่เป็นไปตามปัญหาของสมาชิก MWG เห็นว่า ประสบการณ์การทำงานของ MWG สามารถช่วยผลักดันให้เกิดอำนาจต่อรองในการเจรจากับนายจ้างได้

ข้อค้นพบและข้อเสนอแนะ

- 1.) สภาวะที่กฎหมายจำกัดไม่ให้แรงงานข้ามชาติซึ่งเป็นแรงงานส่วนใหญ่ในกิจการประมงไทย ตั้งสหภาพแรงงานได้ กระทบการคุ้มครองสิทธิแรงงานซึ่งปกติควรจะดำเนินการผ่านตัวแทนของลูกจ้างในกระบวนการการเรียกร้อง การขาดสหภาพแรงงานในกิจการเฉพาะนี้ จึงเป็นการลดทอนอำนาจการต่อรองของลูกจ้าง และเกิดคำถามต่อกระบวนการไตรภาคีที่อาจไม่ได้เป็นไปตามหลักการสากล อันจะกระทบข้อกำหนดเกี่ยวกับการประมงหรือใน C188

ข้อเสนอแนะ รัฐควรทบทวนการแก้ไขกฎหมายที่ขัดต่อหลักการเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการรวมตัวต่อรอง เพื่อสร้างสัมพันธที่ดีในการทำงานผ่านระบบแรงงานสัมพันธ์ ส่งเสริมให้เกิดบรรยากาศของการสมาคมและรวมตัวต่อรองตามสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานประมง และให้เปิดให้ตัวแทนลูกจ้างที่แท้จริงเข้าสู่กระบวนการทำงานประมงหรือแบบไตรภาคี

- 2.) ในกระบวนการประมงหรือ พบว่า ภาคประชาสังคมได้เข้าไปมีส่วนอย่างมากในการณรงค์เชิงกฎหมาย นโยบายและการช่วยเหลือคดี ซึ่งควรเป็นภารกิจขององค์กรลูกจ้าง อย่างไรก็ตาม ภาคประชาสังคมมีประสบการณ์ในเรื่องการปกป้องคุ้มครองสิทธิแรงงานและการช่วยเหลือคดีแรงงานประมง ประสบการณ์ดังกล่าวของภาคประชาสังคมจึงควรได้รับการถ่ายทอดให้แก่องค์กรลูกจ้าง ซึ่งจะทำงานด้านการคุ้มครองแรงงานต่อไป

ข้อเสนอแนะ การรัฐควรส่งเสริมการจัดตั้งกลุ่มและสหภาพแรงงานในกิจการประมง ทั้งนี้ กลุ่มหรือสหภาพดังกล่าว ควรได้รับการถ่ายทอดประสบการณ์ในการช่วยเหลือคดีแรงงานประมงและกระบวนการดำเนินคดีประเภทต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานประมง เพื่อช่วยเหลืองานด้านการคุ้มครองสิทธิแรงงานประมง

3. หน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าของเรือ ผู้ควบคุมเรือ ลูกเรือ และผู้รับใบอนุญาตตามกฎหมายประมง (ข้อ 8 ของ C188)

ผู้ควบคุมเรือและคนประจำเรือ ถือว่าเป็นแรงงานประมงที่จะได้รับความคุ้มครองตาม พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงานในงานประมง ซึ่งส่วนนี้สอดคล้องกับ C188 แต่ผู้ควบคุมเรือมีความรับผิดชอบอย่างมากตามกฎหมายไทย เช่น พ.ร.ก.ประมง กำหนดให้ผู้ควบคุมเรือ มีหน้าที่ในการดูแลเรื่องความปลอดภัยและตัดสินใจการทำงานบนเรือ ในขณะที่เจ้าของเรือต้องอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ควบคุมเรือในการทำหน้าที่ควบคุมเรือ¹⁸

กองมาตรฐานคนประจำเรือ กรมเจ้าท่า อธิบายว่า เจ้าของเรือเป็นผู้รับผิดชอบหลักตาม พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงานประมง แต่เมื่อเรือถูกปล่อยแล้ว ได้กัปตันหรือนายเรือ (ผู้ควบคุมเรือ) จะทำหน้าที่ควบคุมเรือและเป็นผู้ที่มีความรับผิดชอบหลักแทนเจ้าของเรือ ในขณะที่คนประจำเรือหรือลูกเรือ มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อหากบกพร่องในหน้าที่ ความรับผิดชอบของผู้มีตำแหน่งบนเรือประมง ขึ้นอยู่กับความผิดเป็นเรื่องๆ ไป เช่น หากเป็นความผิดที่อยู่ในความรับผิดชอบเจ้าของเรือ เจ้าของเรืออาจถูกยึดใบอนุญาตทำประมง หากเป็นความผิดของผู้ควบคุมเรือ ผู้ควบคุมเรืออาจถูกยึดใบประกาศนียบัตรของผู้ควบคุมเรือ

กองบริหารจัดการทรัพยากรและกำหนดมาตรการ กรมประมง ให้ข้อมูลว่า ทักษะการทำประมงของลูกเรือ จะขึ้นอยู่กับการถ่ายทอดของได้กัปตันหรือซึ่งมีอำนาจสั่งการและควบคุมเรือประมงทั้งหมด มูลนิธิการศึกษาเพื่อการพัฒนา (Foundation for Education Development: FED) ให้ความเห็นว่า ความรับผิดชอบในความเป็นจริง จะอยู่ที่ได้กัปตัน(ผู้ควบคุมเรือ)และชีว์(หัวหน้าลูกเรือ) มากกว่าเจ้าของเรือซึ่งมีอำนาจตามที่กฎหมายกำหนด เนื่องจากได้กัปตันและชีว์ในบางครั้งมีส่วนแบ่งจากปริมาณมากจับปลา

ปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ควบคุมเรือ แบ่งได้ดังนี้

1.) ผู้ควบคุมเรือบางกรณีมีลักษณะเหมือนเจ้าของเรือ เช่น การทำหน้าที่แทนเจ้าของเรือหรือมีการตกลงผลประโยชน์เสมือนเป็นเจ้าของเรือด้วย นำมาซึ่งคำถามว่า กรณีดังกล่าว ความรับผิดชอบของผู้ควบคุมเรือควรมีดังเช่นนายจ้างหรือไม่

2.) ผู้ควบคุมเรือ มีความรับผิดชอบเกินกว่าการเป็นผู้ควบคุมเรือ เช่น การอบรมทักษะการทำประมง การใช้อุปกรณ์ประมง อุปกรณ์บนเรือ ความปลอดภัยของลูกเรือ (กฎหมายประมงกำหนดว่า ผู้ควบคุมเรือ คือ ผู้มีหน้าที่บังคับเรือและรับผิดชอบในเรือ) หน้าที่หลักจึงตกอยู่ที่ผู้ควบคุมเรือที่ต้องสอนทักษะในการทำงาน รวมถึงความปลอดภัยภายใต้สิ่งอำนวยความสะดวกที่นายจ้างจัดให้ คำถามที่เกิดขึ้น คือ หน้าที่ดังกล่าวควรถูก

¹⁸ พ.ร.ก.ประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 37 กำหนดว่า “ผู้ได้รับใบอนุญาตทำการประมงพาณิชย์ต้องจัดให้มีระบบความปลอดภัย และสวัสดิภาพในการทำงานของคนประจำเรือตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

ผ่องถ่ายไปยังหน่วยงานรัฐที่มีทักษะมากกว่าหรือไม่ เพื่อให้ความรับผิดชอบของผู้ควบคุมเรือเป็นไปได้ตามความเป็นจริงและเป็นไปตามกฎหมายในการบังคับและรับผิดชอบในเรื่อง

3.) ในบางกรณี กฎหมายไม่ได้กำหนดความรับผิดชอบของนายจ้างไว้ เช่น กรณีที่นายจ้างไม่ได้อำนวยความสะดวกให้ผู้ควบคุมเรือปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างปลอดภัยเพียงพอ ความรับผิดชอบของนายจ้างต่อการปฏิบัติงานของผู้ควบคุมเรือ หรือ กรณีลูกเรือขัดคำสั่งของผู้ควบคุมเรือที่นำมาซึ่งข้อพิพาทบนเรือนั้น จะมีการดำเนินการอย่างไร

จากความรับผิดชอบในทางกฎหมายที่พบว่า ยังไม่สัมพันธ์กับการทำหน้าที่จริงของผู้มีตำแหน่งบนเรือนั้น MWG เห็นว่าควรมีการหาความสัมพันธ์ในกลไกอำนาจที่ชัดเจนระหว่างได้กักับเจ้าของเรือ เพื่อออกแบบความรับผิดชอบตามกฎหมาย เช่น การเปลี่ยนแปลงสภาพการจ้าง ต้องบังคับกับเจ้าของเรือหรือได้กัเรือซึ่งได้กัเป็นผู้ที่มีอำนาจในการสั่งการ EJC เห็นว่า ความรับผิดชอบของผู้ควบคุมเรือ ควรได้รับการทบทวน เพราะเป็นผู้ที่ออกคำสั่งเรื่องการทำงานและความปลอดภัยบนเรือ จึงควรควรมีความรับผิดชอบในส่วนนี้ซึ่งตามกฎหมายกำหนดให้เป็นความรับผิดชอบของเจ้าของเรือและการออกคำสั่งของผู้ควบคุมเรือก็เป็นเรื่องที่ต้องตรวจสอบได้ยากด้วย

ข้อค้นพบและข้อเสนอแนะ

- 1.) ความรับผิดชอบของเจ้าของเรือ ผู้ควบคุมเรือ และลูกเรือ ตามกฎหมายกับความเป็นจริงไม่สอดคล้องกัน ผู้ควบคุมเรือในบางกรณีปฏิบัติการเช่นเดียวกับนายจ้าง หรือ บางกรณีรับเอางานเกินกว่าภาระหน้าที่ของผู้ควบคุมเรือตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งไม่สอดคล้องกับความรับผิดชอบที่กฎหมายกำหนดสำหรับเจ้าของเรือหรือนายจ้างและผู้ควบคุมเรือ

ข้อเสนอแนะ ควรมีการศึกษาถึงความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจระหว่างเจ้าของเรือกับผู้ควบคุมเรือในความเป็นจริง และทบทวนข้อกำหนดส่วนของการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ที่มีตำแหน่งต่างบนเรือให้สอดคล้องกับบริบทของการทำประมงไทย

- 2.) ผู้ควบคุมเรือมีหน้าที่หลายประการในความเป็นจริง เช่น การบังคับบัญชาบนเรือ และฝึกทักษะการทำประมงให้แก่ลูกเรือ ในส่วนการฝึกทักษะซึ่งไม่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจนนั้น เกิดคำถามว่า การฝึกทักษะให้แก่ลูกเรือโดยผู้ควบคุมเรือนั้น เพียงพอหรือไม่ที่จะทำให้เกิดความปลอดภัยในการทำงานของลูกเรือ และรัฐควรส่งเสริมให้มีการอบรมทักษะดังกล่าวได้อย่างไรบ้าง เพื่อให้ครอบคลุมลูกเรือทุกคน

ข้อเสนอแนะ รัฐควรจัดการอบรมทักษะการทำประมงให้แก่ลูกเรือเพิ่มจากความรับผิดชอบของผู้ควบคุมเรือ โดยมีการประเมินที่สามารถวัดผลได้ เพื่อส่งเสริมให้ลูกเรือมีความรู้ที่ถูกต้องและส่งเสริมความปลอดภัยในการทำงานของลูกเรือในงานประมง

4. การใช้แรงงานเด็กในกิจการประมง (ข้อ 9 ของ C188)

อนุสัญญา ILO ที่ 188 กำหนดอายุขั้นต่ำของผู้ที่สามารถทำงานบนเรือประมงได้ตั้งแต่ 16 ปีขึ้นไป ภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด โดยพนักงานเจ้าหน้าที่อาจอนุญาตให้บุคคลอายุ 15 ปีที่ไม่ได้อยู่ในการศึกษาภาคบังคับตามกฎหมายภายในของรัฐและฝึกงานในงานประมงสามารถทำงานบนเรือประมงได้ แต่การมอบหมายกิจการงานประมงที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัย หรือศีลธรรมของผู้เยาว์ได้กำหนดอายุขั้นต่ำไว้ที่ 18 ปี และห้ามคนงานประมงอายุต่ำกว่า 18 ปี ทำงานกลางคืน ปัจจุบันกำลังมีการปรับปรุงร่างกฎกระทรวงในการทำงานประมงซึ่งได้ปรับอายุขั้นต่ำลดลงให้เป็นไปเป็นเกณฑ์อายุขั้นต่ำตามอนุสัญญา C188 ซึ่งอายุขั้นต่ำใน C188 ต่ำกว่าที่กฎหมายไทยกำหนดไว้

ร่างกฎกระทรวงกำหนดให้เจ้าของเรือหรือผู้ควบคุมเรืออาจให้ทายาทซึ่งมีสัญชาติไทยและอายุไม่ต่ำกว่า 16 ปี ที่ได้รับหนังสือรับรองให้ฝึกงานตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทยเพื่อฝึกงานด้านการทำประมงจำนวนแต่ละไม่เกิน 1 คน (ฝึกงานด้านการทำประมงเพื่อสืบทอดภูมิปัญญาในการทำประมง) โดยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการฝึกงาน ให้กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และกรมเจ้าท่าร่วมกันประกาศกำหนด สร้างข้อถกเถียงระหว่างฝ่ายที่เกี่ยวข้อง สมาคมการประมงแห่งประเทศไทย ให้การสนับสนุนการลดอายุขั้นต่ำด้วยเหตุผลว่างานประมงเป็นงานที่ต้องใช้ประสบการณ์และควรได้รับการฝึกทักษะอาชีพตั้งแต่อายุยังน้อยและกิจการประมงพาณิชย์ส่วนใหญ่เป็นกิจการของครอบครัว ทั้งนี้ การรับ C188 มา ไม่ควรทำให้ระบบเศรษฐกิจพื้นฐานเสียประโยชน์

ในส่วนของภาคประชาสังคม มีข้อกังวลถึงการใช้แรงงานเด็กบนเรือประมงหลายประการ ดังนี้

1.) การลดอายุขั้นต่ำเป็นการลดมาตรฐานการใช้แรงงานเด็ก MWG ชี้ว่า ข้อกำหนดดังกล่าว ขัดต่อบทบัญญัติใน พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 หมวด 4 เรื่องการใช้แรงงานเด็ก ซึ่งงานประมงถูกจัดให้เป็นงานอันตราย และขัดต่อ พ.ร.บ. คุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 มาตรา 26(6) โดยเป็นการให้เด็กทำงานที่ส่งผลกระทบต่อร่างกาย จิตใจของเด็ก คณะกรรมการระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายจัดให้ งานประมงเป็นหนึ่งในงานที่มีสภาพที่เลวร้ายต่อเด็ก ซึ่งอาจทำให้ข้อกำหนดดังกล่าว ขัดต่อพันธะสัญญาที่รัฐไทยได้ให้สัตยาบันไว้ต่ออนุสัญญา ILO C182 ว่าด้วยเรื่องการจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย

2.) บริบทการทำงานในเรือประมงของไทย เช่น การทำงานในเวลากลางคืน การให้ยกของหนักและ ชั่วโมงการทำงานที่ยาวนานขัดต่อมาตรฐานการคุ้มครองแรงงานเด็ก ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า บริบทของอุตสาหกรรมประมงไทยมีส่วนของวิชาชีพด้านพาณิชย์หรือไม่ และ เงื่อนไขหลักสูตรมีอยู่อย่างไร เกิดข้อกังวลถึงการขาดมาตรการที่ชัดเจนต่อการคุ้มครองเด็กในเรือประมงว่ามีกลไกการตรวจสอบและกลไกการร้องเรียนมีอยู่อย่างไร

3.) ข้อกำหนดในอนุสัญญา ILO C188 กำหนดว่าการอนุญาตให้แรงงานที่มีอายุต่ำกว่า 16 ปีทำงานในเรือประมงได้นั้น ต้องมีการประชุมปรึกษาหารือโดยคำนึงถึงความเสี่ยงซึ่งที่ผ่านมากะทรวงแรงงานยังไม่ได้จัดให้มีการประชุมปรึกษาหารือกับแรงงานหรือองค์กรภาคประชาสังคมในประเทศนี้ โดยเฉพาะเรื่องนี้ จึงมีความกังวลในเรื่องกระบวนการจัดทำข้อกำหนดว่าอาจไม่เป็นไปตามกระบวนการหารือที่กำหนดใน C188 การใช้แรงงานเด็ก จึงควรได้รับการศึกษาอย่างรอบด้านและจัดทำประเมินความเสี่ยงก่อนการออกกฎหมาย เช่น การทำงานเวลากลางคืนและวิธีการทำประมง

ข้อค้นพบและข้อเสนอแนะ

- 1.) ร่างกฎกระทรวงในการใช้แรงงานเด็กในภาคประมงที่ลดอายุขั้นต่ำลง ได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายนายจ้าง ด้วยเหตุผลของการสืบทอดภูมิปัญญา การฝึกทักษะอาชีพและการคงประโยชน์ของกิจการครอบครัวในงานประมง แต่ได้รับการคัดค้านจากภาคประชาสังคมว่า ข้อกำหนดดังกล่าวขัดกับกฎหมายภายในของรัฐในกฎหมายคุ้มครองแรงงานและกฎหมายคุ้มครองเด็ก และขัดต่อพันธะสัญญาในทางระหว่างประเทศเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กได้

ข้อเสนอแนะ การใช้แรงงานเด็กในกิจการประมง ควรได้รับการศึกษาอย่างรอบด้านก่อนการออกกฎหมาย โดยพิจารณาจากบริบทของการทำประมงไทยและความเป็นไปได้ของเงื่อนไขที่อนุสัญญา C188 กำหนด พร้อมกับจัดกระบวนการปรึกษาหารือที่มีผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและผู้เชี่ยวชาญได้เข้าร่วมให้ความเห็นอย่างรอบด้าน

5. เงื่อนไขในการทำงานและสภาพการทำงานในงานประมงทะเล : เอกสารประจำตัวแรงงานประมง ใบรับรองแพทย์สำหรับแรงงานประมง ลักษณะและชั่วโมงการพักผ่อน รายชื่อลูกเรือ ที่พักและอาหาร

5.1 เอกสารประจำตัว (ข้อ 18-20 ของ C188)

กฎหมายกำหนดห้ามนายจ้างยึดเอกสารลูกจ้าง แต่มีแนวปฏิบัติในการอนุญาตให้จัดทำหนังสือยินยอมให้นายจ้างเก็บเอกสารลูกจ้างได้ ซึ่งเป็นแนวทางที่กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานอนุญาตอนุญาตให้ทำได้ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน ให้ข้อมูลว่า ในการตรวจสอบแรงงานประมง ไม่พบปัญหาการยึดเอกสารโดยนายจ้าง สำหรับการฝากเอกสารกับนายจ้างสามารถทำได้แต่แนะนำว่าไม่ควรฝากเอกสารทางการเงินเนื่องจากแรงงานประมงต้องทำงานบนเรือทำให้เก็บเอกสารได้ยาก ในขณะที่ภาคประชาสังคมมีข้อกังวลเรื่องการเก็บเอกสาร เช่น SR Law เห็นว่า การอนุญาตให้ฝากเอกสารอาจขัดแย้งกับกฎหมายคุ้มครองที่ห้ามยึดเอกสารของคนงาน นอกจากนี้ การเก็บเอกสารไว้ที่นายจ้าง จะมีวิธีการตรวจสอบอย่างไรว่าเป็นการยึดและการฝากเอกสาร Stella Maris (Stella Maris Seafarers' Centre: Stella Maris) ชี้ว่า การเก็บเอกสารโดยนายจ้างและเงื่อนไขการเปลี่ยนแปลงนายจ้างที่กฎหมายกำหนด ทำให้แรงงานไม่มีความเป็นอิสระในการ

ดำเนินการต่างๆ จึงมีความกังวลไปถึงสภาพบังคับของการค้ำนุญในกิจการประมงที่มีความความซับซ้อนมากขึ้นในปัจจุบัน

รายงานของ CSO Coalition เปิดเผยว่า แม้จะมีกฎหมายบังคับเรื่องการห้ามเก็บเอกสารลูกจ้าง แต่พบว่ามีนายจ้างยังคงเป็นผู้เก็บเอกสารลูกจ้างเป็นหลัก ลูกจ้างในกิจการแรงงานประมงที่เก็บเอกสารเองมีเพียง 15% นายจ้างเก็บเอกสารลูกจ้างไว้ 65% ผู้บังคับบัญชา 14% และผู้จัดการบริษัท 6%¹⁹ นอกจากนั้น ลูกจ้างกว่า 90% ไม่มีสำเนาเอกสารสัญญาจ้าง²⁰ รายงานของ ILO พบว่า ในกิจการประมง แรงงานประมงเก็บเอกสารและบัตร 12ATM ไว้เอง 23% แม้ว่าจะมีจำนวนน้อย แต่ก็ถือว่าเป็นความก้าวหน้าตั้งแต่มีการออกข้อกำหนดเรื่องการเก็บเอกสาร ในประเทศไทยแรงงานในกิจการอาหารทะเลเก็บเอกสารส่วนตัวและสามารถใช้ ATM ได้เป็นจำนวนมากกว่าแรงงานในกิจการประมงซึ่งส่วนใหญ่เอกสารส่วนตัวจะถูกเก็บโดยนายจ้างและยังได้รับค่าตอบแทนเป็นเงินสดอยู่แม้จะมีการบังคับให้จ่ายค่าตอบแทนผ่านทางบัญชีธนาคาร²¹ กรณีให้ความช่วยเหลือกฎหมายของ SR Law และ มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา (Human Rights and Development Foundation: HRDF) พบว่า การเก็บเอกสารของลูกจ้าง ส่งผลต่อสิทธิแรงงานหลายเรื่อง เช่น สิทธิการอยู่อาศัย สิทธิการทำงาน สิทธิในการรักษาพยาบาลและการเปลี่ยนแปลงนายจ้าง นอกจากนั้น ภาคประชาสังคม มีข้อสังเกตว่า การที่นายจ้างเก็บเอกสารของลูกจ้าง มักมาทับปัจจัยความเสี่ยงของแรงงานบังคับและค้ำนุญ จากคดีที่ภาคประชาสังคมให้ความช่วยเหลือ เช่น

1.) คดีของ SR Law ลูกจ้างจากประเทศเมียนมา ขอลาออกจากงานเนื่องจากสภาพการทำงานหนักและถูกทำร้ายร่างกาย สัญญาจ้างแรงงาน สมุดบัญชีและเอกสารประจำตัวของลูกจ้างถูกเก็บโดยนายจ้าง การจ่ายค่าจ้างจ่ายเป็นเงินสดแต่มีหลักฐานการจ่ายเงินสำหรับให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบ การทำงานหนัก มีการดุด่า ทำร้ายร่างกาย ลูกจ้างบนเรือประมง สภาพการทำงานพบว่า จำนวนคนงานบนเรือมีจำนวนน้อยกว่าจำนวนคนงานที่ควรจะมีกว่าครึ่งหนึ่ง เมื่อลูกจ้างแจ้งขอออกจากงาน ลูกจ้างถูกนายจ้างทำร้ายร่างกายจนได้รับบาดเจ็บ

ในการดำเนินการช่วยเหลือ พบว่า การพิสูจน์ค่าจ้างทำได้ยากเนื่องจากนายจ้างมีการจัดทำเอกสารการจ่ายเงินตามกฎหมายซึ่งไม่สัมพันธ์กับการจ่ายเงินตามความเป็นจริง คดีอาญา (ทำร้ายร่างกาย) พบว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่รับแจ้งความจากแรงงาน SR Law สังเกตว่า คดีนี้มีข้อบ่งชี้การใช้แรงงานบังคับหลายลักษณะ เช่น การเก็บเอกสารประจำตัว การจ่ายค่าจ้าง การทำร้ายร่างกาย และจำนวนคนงานที่น้อยกว่าจำนวนคนงานที่ควรมีตามขนาดของเรือ

¹⁹ *supra* note 10, หน้า 24.

²⁰ *supra* note 10, หน้า 25.

²¹ *supra* note 11, หน้า 16.

2.) คดีของ HRDF ให้การช่วยเหลือแรงงานข้ามชาติจากประเทศเมียนมา ลูกจ้างต้องการเอกสารส่วนตัวคืนจากนายจ้างหลังจากถูกเลิกจ้าง นายจ้างเรียกให้ลูกจ้างจ่ายเงิน 35,000 บาทแลกกับการคืนเอกสารของลูกจ้าง นายจ้างตกลงกับลูกจ้างว่า การจ่ายค่าจ้างจะใช้วิธีการเคลียร์บัญชีและจ่ายเงินสดทุกสามเดือนโดยมีการหักค่าเงินค่าทำเอกสาร ค่าบัตร ATM และหนี้ที่ลูกจ้างติดค้างอยู่กับนายจ้าง นอกจากนั้น ยังพบว่า มีการทำร้ายร่างกายเกิดขึ้นบนเรือ 3 ครั้ง ทำให้ลูกจ้างต้องเข้ารับการรักษาที่โรงพยาบาล ซึ่งเป็นเหตุให้นายจ้างเลิกจ้าง การปฏิบัติต่อแรงงานประมงดังกล่าว เช่น การทำร้ายร่างกาย การเก็บเอกสาร และหนี้สินจากการหักค่าจ้าง อาจทำให้กรณีนี้เข้าข่ายแรงงานบังคับได้ แต่ไม่ปรากฏว่าพนักงานตรวจแรงงานได้ตรวจสอบประเด็นดังกล่าว ในคดีนี้พนักงานตรวจแรงงานใกล้เคียงให้นายจ้างขอมคืนเอกสารให้ลูกจ้าง ส่วนคดีทำร้ายร่างกาย พนักงานตรวจแรงงานให้คนงานไปดำเนินการแจ้งความที่สถานีตำรวจต่อไป

การจ่ายค่าจ้างและการหักค่าจ้างที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายยังคงมีอยู่ ซึ่งการตรวจสอบของพนักงานตรวจแรงงาน ไม่ว่าจะด้วยข้อจำกัดของเวลาหรือวิธีการในการตรวจสอบ อาจไม่สามารถตรวจสอบไปถึงการหักค่าจ้างตามความเป็นจริงได้ เมื่อเกิดข้อพิพาท พนักงานตรวจแรงงานจะเน้นที่หลักฐานพยานเอกสารทำให้แรงงานเป็นฝ่ายเสียเปรียบในการต่อสู้ทางคดี สองคดีที่ยกมาข้างต้นนี้ มีข้อบ่งชี้ของการบังคับใช้แรงงานในหลายประเด็น ซึ่งควรนำไปสู่กระบวนการคัดแยกผู้เสียหายจากการบังคับใช้แรงงาน แต่ไม่ปรากฏว่ามีการพิจารณาในประเด็นดังกล่าวหรือการใช้กระบวนการคัดแยกผู้เสียหาย

ข้อค้นพบและข้อเสนอแนะ

- 1.) กฎหมายห้ามนายจ้างยึดเอกสาร แต่ทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่อนุญาตให้นายจ้างรับฝากเอกสารได้ ข้อมูลจากการวิจัยและการทำงานของภาคประชาสังคมพบว่าการยึดเอกสารแรงงานประมงอยู่ จึงมีข้อกังวลถึงแนวการตรวจสอบของพนักงานตรวจแรงงานว่า จะสามารถตรวจสอบว่าลูกจ้างให้ขินยอมในการฝากเอกสารอยู่ตลอดเวลาหรือไม่ และ กรณีการยึดเอกสาร พนักงานตรวจแรงงานจะดำเนินการอย่างไร

ข้อเสนอแนะ ควรมีการทบทวนแนวทางการฝากเอกสารกับนายจ้างว่าสอดคล้องกับกฎหมายภายในและมาตรฐานระหว่างประเทศหรือไม่ และทบทวนแนวทางการตรวจสอบของพนักงานตรวจแรงงาน กรณีการยึดเอกสาร นอกจากนั้น ควรให้ความรู้เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของนายจ้างและลูกจ้างในการเก็บเอกสารเพื่อให้เกิดการปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

5.2 ไบรรับรองแพทย์สำหรับแรงงานประมง การตรวจสุขภาพ (ข้อ 10-12 ของ C188)

พ.ร.บ. คู่คุ้มครองแรงงานในงานประมง มาตรา 8 กำหนดให้การทำงานของแรงงานประมงต้องมีไบรรับรองแพทย์เพื่อแสดงว่ามีความพร้อมด้านสุขภาพ ซึ่งรวมถึงสุขภาพด้านการได้ยินและด้านสายตาตาม

ประกาศกระทรวงสาธารณสุขกำหนดเรื่องการตรวจคนบนเรือปี พ.ศ. 2563 ภาคประชาสังคมให้ความเห็นว่า การตรวจสุขภาพก่อนทำงานบนเรือประมง เป็นความก้าวหน้าในการคุ้มครองแรงงาน อย่างไรก็ตาม หลังจากการแพร่ระบาดของเชื้อโควิด-19 ทำให้แรงงานประมงทุกคนต้องได้รับการตรวจโรคโควิด-19 เพิ่มขึ้นมาเป็นอีกโรคบังคับ จึงเป็นการเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายให้แก่ลูกจ้าง เนื่องจากถือว่าเป็นค่าตรวจสุขภาพถือว่าเป็นค่าใช้จ่ายที่ลูกจ้างต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย

จากการสังเกตการช่วยเหลือคดีของภาคประชาสังคม พบว่า การทำงานในกิจการประมงมีแนวโน้มที่จะทำให้ลูกจ้างเกิดความเครียดมากกว่ากิจการอื่น โดยอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นบนเรือประมง มีข้อสังเกตว่าอาจมาจากสภาพจิตใจของแรงงานประมง ภาคประชาสังคม เห็นว่า การทำงานหนักบนเรือประมง ควรได้รับการประเมินสุขภาพกายและสุขภาพจิตไปควบคู่กันเพื่อประเมินความพร้อมในการทำงาน รวมถึงการประเมินดังกล่าวที่ควรทำอย่างต่อเนื่อง ไม่ใช่เพียงครั้งเดียวก่อนการทำงาน เนื่องจากเรือเป็นสถานประกอบการ 24 ชั่วโมงและงานประมงเป็นงานอันตราย แต่ปัจจุบันมีเพียงการตรวจสุขภาพและโรคต้องห้ามก่อนทำงานเท่านั้น

ข้อค้นพบและข้อเสนอแนะ

- 1.) การตรวจโรคก่อนทำงานถือเป็นความก้าวหน้าประการหนึ่งของภาครัฐ โดยรัฐเน้นที่การตรวจสุขภาพและตรวจโรคต้องห้าม อย่างไรก็ตาม หลังจากที่มีการแพร่ระบาดของเชื้อโควิด-19 แรงงานประมงต้องตรวจหาเชื้อโรคโควิด-19 เพิ่มอีกหนึ่งโรค ภาคประชาสังคมมีข้อกังวลถึงค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นจากการตรวจหาเชื้อโควิด-19 ที่สร้างภาระแก่ลูกจ้าง นอกจากนี้ ภาคประชาสังคมยังมีความกังวลเกี่ยวกับความพร้อมด้านสุขภาพจิตของแรงงานซึ่งอาจสัมพันธ์กับอุบัติเหตุจากการทำงาน

ข้อเสนอแนะ ควรหาแนวทางที่ชัดเจนในการช่วยเหลือแรงงานประมงและผู้ประกอบการในเรื่องค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นในการตรวจหาเชื้อโควิด-19 และการดำเนินการตามมาตรการต่างๆ ในช่วงการแพร่ระบาดของโควิด-19 พร้อมกันนี้ ควรมีแนวทางการประเมินความพร้อมด้านสุขภาพกายและจิตใจของแรงงานประมงอย่างต่อเนื่อง

5.3 ลักษณะและชั่วโมงการพักผ่อน (อัตราค่าจ้างและชั่วโมงการพัก ข้อ 13-14 ของ C188)

กฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานประมง พ.ศ. 2557 ข้อ 5 กำหนดให้นายจ้างจัดให้ลูกจ้างมีเวลาพักไม่น้อยกว่า 10 ชั่วโมงในระยะเวลาการทำงาน 24 ชั่วโมงและไม่น้อยกว่า 77 ชั่วโมงในระยะเวลาการทำงาน 7 วัน นายจ้างต้องจัดทำหลักฐานเวลาพักไว้เพื่อให้พนักงานตรวจแรงงานสามารถตรวจสอบได้ วิธีการตรวจสอบชั่วโมงการทำงานของพนักงานตรวจแรงงาน ใช้การตรวจสอบการลงเวลาในเอกสาร Log Book ประกอบกับการสุ่มสัมภาษณ์แรงงาน ภาคประชาสังคมมีความกังวลว่า การตรวจสอบชั่วโมงการทำงานจาก Log Book จะ

สะท้อนชั่วโมงการทำงานและเวลาพักที่แท้จริงได้จริงหรือไม่ ทั้งนี้ การลงเวลาใน Log Book ขึ้นอยู่กับผู้ควบคุมเรือเป็นหลัก การตีความเวลาพักของแรงงานประมงยังคงแตกต่างกันในเรือแต่ละลำ เช่น หากยังไม่เจอฝูงปลาจะถือว่าเป็นเวลาพักหรือไม่ กล่าวได้ว่า ยังคงไม่มีจุดร่วมในเรื่องการตีความเวลาพักของแรงงานประมงในระหว่างที่ทำงานบนเรือประมง

ประเด็นดังกล่าว กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานอธิบายว่า Log Book เป็นแค่เครื่องมือเบื้องต้นในการตรวจสอบการทำงานของแรงงาน สามารถใช้พิจารณาชั่วโมงการทำงานแบบกว้างๆ การตรวจสอบชั่วโมงการทำงานจึงใช้การสัมภาษณ์เป็นหลัก กองบริหารจัดการทรัพยากรและกำหนดมาตรการกรมประมง เห็นว่า การลง Log Book อาจลงเวลาทำงานเท่ากันทั้งหมดได้ ขึ้นอยู่กับเรือประมงแต่ละประเภท กรณีที่มีการบันทึกเวลาใน Log Book ไม่ถูกต้อง ก็สามารถตรวจสอบจากอุปกรณ์ VMS (Vessel Monitoring System) ได้ เป็นอุปกรณ์ที่ช่วยในการวิเคราะห์ สมាคมการประมงแห่งประเทศไทย ให้ข้อมูลว่า การกำหนดเวลาการทำงานและเวลาพักผ่อน เป็นความรับผิดชอบของผู้ควบคุมเรือ ปกติการทำประมงหลังจากนำปลาขึ้นจากน้ำแล้วต้องดำเนินการต่อให้เสร็จ ซึ่งเวลาพักก็จะแตกต่างกันไปตามเครื่องมือประมงแต่ละประเภท โดยในการทำประมงเวลาพักจะเกิน 10 ชั่วโมงตามที่กฎหมายกำหนดอยู่แล้ว

ข้อค้นพบและข้อเสนอแนะ

- 1.) การตรวจสอบชั่วโมงการทำงานของแรงงานประมง ใช้วิธีการตรวจสอบการบันทึกเวลาใน Log Book และการสัมภาษณ์ของพนักงานตรวจแรงงาน มีข้อสังเกตว่า การลงเวลาพักใน Log Book ขึ้นอยู่กับผู้ควบคุมเรือเป็นหลัก ภาคประชาสังคมมีความกังวลว่า การตรวจสอบเรื่องเวลาพักในการทำงาน โดยการเช็ค Log Book และ การสัมภาษณ์จะสะท้อนเวลาการทำงานและเวลาพักได้ตามความเป็นจริงเพียงใด การตีความเวลาพักก็ยังไม่มีความชัดเจน

ข้อเสนอแนะ ควรมีการกำหนดแนวทางเวลาพักระหว่างทำงานที่ชัดเจน การลงเวลาใน Log Book ควรจัดทำบันทึกที่นายจ้างและลูกจ้างสามารถตรวจสอบได้ในภาษาที่ลูกจ้างเข้าใจ และควรทบทวนถึงวิธีการตรวจสอบแบบบูรณาการ เช่น การใช้ข้อมูลเทคโนโลยี ประกอบการตรวจสอบเวลาพัก เพื่อสะท้อนเวลาการทำงานและเวลาพักตามความเป็นจริงมากที่สุด เพื่อหลีกเลี่ยงการใช้แรงงานบังคับและการค้ามนุษย์

5.4 รายชื่อลูกเรือ (ข้อ 15 ของ C188)

ก่อนเรือออกจากท่า กฎหมายกำหนดให้มีการตรวจแรงงานตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ใน พ.ร.ก.ประมง มาตรา 82 คือ เจ้าของเรือหรือผู้ควบคุมเรือต้องนำเอกสารเกี่ยวกับทะเบียนเรือ ใบอนุญาตใช้เรือ ใบอนุญาตให้ทำการประมง จำนวนรายชื่อ และหนังสือคนประจำเรือ หรือหลักฐานการอนุญาตตามมาตรา 83 ของคนประจำเรือ

ที่จะออกไปพร้อมกับ เรือประมง และหลักฐานเกี่ยวกับการจัดระบบความปลอดภัย สุขอนามัย และสวัสดิภาพในการทำงานของคนประจำเรือตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ยื่นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ณ ศูนย์ควบคุมการแจ้งเรือเข้าออกตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีประกาศกำหนด ประกอบกับกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานประมง พ.ศ.2557 ข้อ 7 กำหนดให้ในกรณีที่นายจ้างมีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป ให้นายจ้างจัดทำทะเบียนลูกจ้าง เป็นภาษาไทยและเก็บไว้ ณ สถานที่ทำงานของนายจ้างและลูกจ้าง เพื่อให้พนักงานตรวจแรงงานตรวจสอบและให้มีการสำเนาทะเบียนลูกจ้างให้หน่วยงานของรัฐ นายจ้างต้องเก็บรักษาทะเบียนไว้ไม่น้อยกว่าสองปีตั้งแต่สิ้นสุดการจ้างและแก้ไขทะเบียนเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทะเบียนลูกจ้าง

ส่วนนี้ สมาคมการประมงแห่งประเทศไทย เห็นว่า เป็นความก้าวหน้าหนึ่งของ C188 คือ มีการทำทะเบียนควบคุมแรงงานเป็นระเบียบมากขึ้น ทำให้แรงงานไม่สามารถหลบหนีไม่ขึ้นเรือได้ อย่างไรก็ตามกฎระเบียบอื่นๆยังคงมีอยู่มากเกินไป ส่วนภาคประชาสังคมมีความกังวลเรื่องการเปลี่ยนแปลงนายจ้างซึ่งมีขั้นตอนที่ต้องติดต่อกรมการจัดหางาน กระบวนการดังกล่าว อาจทำให้รายชื่อในทะเบียนคลาดเคลื่อนได้

ข้อค้นพบและข้อเสนอแนะ

- 1.) ทะเบียนลูกจ้างเป็นส่วนหนึ่งที่ใช้ตรวจสอบแรงงานประมงบนเรือประมง นายจ้างเห็นว่าเป็นความก้าวหน้าข้อหนึ่งที่ทำให้มีทะเบียนของลูกเรือ ภาคประชาสังคมมีข้อกังวลเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงนายจ้างซึ่งมีกระบวนการที่ต้องดำเนินการต่อกรมจัดหางานนั้น อาจทำให้รายชื่อในทะเบียนคลาดเคลื่อนได้ และการตรวจสอบหากพบว่า เอกสารแรงงานไม่ตรงกับอายุหรือข้อมูลบุคคล เจ้าหน้าที่ PIPO จะดำเนินการอย่างไร

ข้อเสนอแนะ ควรมีการตรวจสอบความถูกต้องของลูกเรืออย่างสม่ำเสมอ และให้ข้อมูลแก่นายจ้างและลูกจ้างเกี่ยวกับกระบวนการปรับเปลี่ยนรายชื่อลูกเรือในสมุดทะเบียน

5.5 ที่พักและอาหาร (ข้อ 25-48 ของ C188)

พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงานประมง มาตรา 13 กำหนดให้ เรือประมงที่มีคาดฟ้าและมีขนาดตั้งแต่ 300 ตันกรอสขึ้นไป ต้องจัดให้มีที่พักอาศัยบนเรือประมงตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย โดยข้อกำหนดนี้ปรับใช้กับเรือประมงลำใหม่และเรือประมงที่ดัดแปลง มีข้อสังเกตว่าอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นบนเรือประมง มักจะเกิดขึ้นเวลาที่ลูกเรือไปเข้าห้องน้ำท้ายเรือ ทำให้เกิดคำถามถึงมาตรฐานความปลอดภัยของเรือประมงและการตรวจตราความปลอดภัยของเรือประมง โดยเจ้าหน้าที่ของกรมเจ้าท่า จากการสังเกตการทำงานของเจ้าหน้าที่ศูนย์ PIPO พบว่า เจ้าหน้าที่ที่แจ้งเตือนเกี่ยวกับจุดเสี่ยงและความปลอดภัยบน

เรือเพื่อป้องกันอุบัติเหตุลูกเรือตกเรือ อย่างไรก็ตาม ยังไม่ปรากฏว่ามีการติดป้ายหรือสัญลักษณ์แจ้งเตือนพื้นที่เสี่ยงบนเรือ

กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 ข้อ 16 กำหนดให้เป็นหน้าที่ของนายจ้าง ให้จัดให้มีอาหารและน้ำดื่มที่สะอาดถูกสุขลักษณะ ห้องส้วม เวชภัณฑ์และยาเพื่อใช้ปฐมพยาบาลเบื้องต้นในจำนวนที่เพียงพอ เพื่อให้เหมาะสมกับการทำงานและระยะเวลาการใช้ชีวิตบนเรือ อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ไม่มีหลักเกณฑ์ในการตรวจอาหารและน้ำที่แน่นอน ในขณะที่ลูกเรือหลายรายแจ้งว่าลูกเรือซื้อน้ำดื่มบริโภคเอง เนื่องจากน้ำที่นายจ้างจัดให้ไม่สะอาดหรือน้ำที่จัดให้ใช้ได้สำหรับการอุปโภคเท่านั้น เรือบางลำใช้เครื่องกรองน้ำ แต่น้ำที่ผ่านการกรองยังไม่สะอาดเพียงพอที่จะบริโภคได้

ข้อค้นพบและข้อเสนอแนะ

- 1.) การจัดการเรื่องที่พักและอาหารเป็นหน้าที่ของนายจ้างตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม การตรวจสอบอาหารและน้ำยังไม่มีเกณฑ์ที่ชัดเจน ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณา แม้ว่าจะมีการตรวจอาหารและน้ำโดยเจ้าหน้าที่กรมประมง ลูกเรือหลายคนมีความกังวลเรื่องคุณภาพน้ำที่นายจ้างเตรียมให้จึงต้องซื้อน้ำบริโภคเอง

ข้อเสนอแนะ ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดหาอาหารและน้ำที่ได้มาตรฐาน รวมทั้งต้องมีการตรวจสอบเพื่อให้เจ้าของเรือได้ปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด

- 2.) ที่พักบนเรือประมงและมาตรฐานความปลอดภัยของเรือ ถูกตรวจสอบโดยเจ้าหน้าที่ของกรมเจ้าท่า โดยมาตรฐานตามอนุสัญญา C188 จะปรับใช้กับเรือใหม่หรือเรือที่มีการดัดแปลง มีข้อสังเกตว่าลักษณะที่พักบนเรืออาจเชื่อมโยงกับอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นบนเรือ เช่น ลูกเรือตกเรือ

ข้อเสนอแนะ ควรมีการกำหนดพื้นที่เสี่ยงบนเรือด้วยป้ายแจ้งเตือนหรือสัญลักษณ์ที่ทำให้ลูกเรือมีความระมัดระวังเพื่อป้องกันการเกิดอุบัติเหตุ รวมถึงการทบทวนแนวทางในการพัฒนาที่พักบนเรือให้ลูกเรือมีความปลอดภัยในการทำงานและการพักอาศัย

จากการสัมภาษณ์แรงงานประมงเกี่ยวกับสภาพการทำงานทั่วไป²²

²² สัมภาษณ์แรงงานประมงชาวกำพูชา เพศชาย ณ ท่าเทียบเรือ จังหวัดสงขลา ผ่านทางโทรศัพท์ เดือนมิถุนายน 2564 โดยได้รับความช่วยเหลือในการประสานงานจาก Stella Maris

คนที่ 1 แรงงานประมงชาวกัมพูชา เพศชาย อายุ 32 ปี เข้ามาทำงานได้ 3 ปี เป็นแรงงานกลุ่ม MOU

แรงงานเข้ามาทำงานในประเทศไทยโดยมีเพื่อนชวนมาทำงาน นายจ้างพาไปทำหนังสือเดินทาง แรงงานจ่ายเงินแก้ค่าทำหนังสือเดินทางอย่างเดียว นอกนั้นให้นายจ้างดำเนินการตามกฎหมายให้

แรงงานได้รับค่าจ้างเดือนละ 10,000 บาท และส่วนแบ่งค่าจับปลาเป็นเปอร์เซ็นต์ การจ่ายค่าจ้างจ่ายเป็นเงินสด แรงงานไม่รู้วิธีการใช้บัตร ATM เจ้าหน้าที่ PIPO เคยสัมภาษณ์เรื่องการจ่ายค่าจ้าง แรงงานแจ้งเจ้าหน้าที่ตามจริงว่าได้รับการจ่ายค่าจ้างเป็นเงินสด แต่ไม่ได้มีการดำเนินการอะไรต่อจากพนักงานตรวจแรงงาน

สัญญาจ้างของแรงงานเป็นภาษาไทยภาษาเดียว ไม่มีภาษาเขมร

นายจ้างเตรียมอาหารและนํ้าบนเรือให้ แต่นํ้าที่เตรียมเป็นนํ้าสำหรับใช้ ส่วนนํ้ากินแรงงานซื้อเองโดยแรงงานบนเรือจะรวมเงินกันซื้อนํ้ากินเอง

แรงงานเคยใช้บัตรประกันสุขภาพ โดยใช้บัตรประกันสุขภาพที่โรงพยาบาล แรงงานให้ข้อมูลว่า แรงงานได้รับสิทธิเหมือนคนไทย

แรงงานรู้จักประกันสังคมแต่ไม่มีบัตรประกันสังคม เวลาแรงงานป่วย นายจ้างจะให้หยุดงาน หากต้องไปโรงพยาบาล นายจ้างจะจัดคนมาดูแลที่โรงพยาบาล และยังจ่ายค่าจ้างเป็นปกติ งานประมงไม่มีการลาพักอื่น

การทำงานบนเรือ จะอันตรายมากตอนยกอวนขึ้นจากนํ้า โดยเฉพาะการยกอวนในรอบสุดท้าย หากไม่ระวัง ลูกเรืออาจมีบาดเจ็บในขั้นตอนนี้ พวกตนเองจะรู้อยู่แล้วว่าจุดนี้อันตราย

อุปกรณ์พวกเสื้อชูชีพ รองเท้าบูท นายจ้างจะจัดให้และต้องใส่เวลาทำงานเพราะปลามีความคมและต้องทำงานในเวลากลางคืน

การอบรมเรื่องความปลอดภัย แรงงานให้ข้อมูลว่า ตั้งแต่แรงงานทำงานมา 3 ปี ไม่เคยได้รับการอบรมเรื่องความปลอดภัย ทักษะเช่นการว่ายน้ำ เกิดขึ้นเองจากการทำงานเอง

การตรวจของเจ้าหน้าที่ PIPO แรงงานเห็นว่า การตรวจของศูนย์ PIPO ดีกว่าเมื่อก่อนมาก หากเกิดปัญหาในการทำงาน แรงงานกลัวที่จะบอกเจ้าหน้าที่ PIPO เพราะมีล่ามแปลภาษาอยู่ แรงงานจะไปหาล่ามแปลภาษาก่อนเพราะสะดวกที่จะสื่อสารกับคนจากประเทศเดียวกันมากกว่า ถ้าไม่มีล่ามแปลภาษา ไม่แน่ใจว่าเจ้าหน้าที่จะช่วยแรงงานได้หรือไม่

ส่วนปัญหาในการทำงาน อยากให้นายจ้างดูแลลูกน้องในเรื่องอาหารให้เพียงพอ และปรับปรุงเรื่องของการใช้บนเรือประมงให้ดีขึ้นกว่านี้

คนที่ 2 แรงงานประมงชาวกัมพูชา เพศชาย อายุ 42 ปี ทำงานประมงมา 2 ปี ตำแหน่ง ลูกเรือ

แรงงานประมงมีหนังสือเดินทางและเอกสารสัญญาจ้างภาษาไทย แต่ไม่มีสัญญาจ้างภาษากัมพูชา แรงงานไม่เคยคว่ำสัญญาจ้างเขียนอย่างไร เอกสารส่วนตัวเก็บไว้ในที่นอน แรงงานได้รับค่าจ้าง เดือนละ 12,000 บาท และอาจได้เพิ่มตามจำนวนปลาที่จับได้ แรงงานสามารถขอเบิกเงินล่วงหน้าจากนายจ้างได้

การจ่ายค่าจ้างจ่ายเป็นเงินสด โดยนายจ้างจะโอนเงินเข้าบัญชีและจะแจ้งแก่นายจ้างว่าเงินในบัญชีเหลือเท่าใด แรงงานจะให้นายจ้างเป็นผู้กดเงินสดมาให้

นายจ้างจ่ายค่าทำเอกสารให้ลูกจ้างทั้งหมด ซึ่งรวมถึงค่าหนังสือเดินทางและค่าบัตรประกันสุขภาพ แรงงานยังไม่เคยใช้บัตรประกันสุขภาพและไม่รู้จักประกันสังคม แรงงานไม่เคยประสบอุบัติเหตุหรือมีปัญหาการทำงานบนเรือประมง

นายจ้างจัดเตรียมน้ำและอาหารไว้ให้บนเรือประมง

ตัวแรงงานกล่าวถึงการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ PIPO ว่า เจ้าหน้าที่เป็นพี่น้องกับนายจ้าง จึงไม่พบปัญหาใดๆกับเจ้าหน้าที่ที่ตรวจแรงงาน

คนที่ 3 แรงงานประมงชาวกัมพูชา เพศชาย อายุ 40 ปี มีตำแหน่งเป็น ชีว (ผู้ช่วยได้กั้งเรือหรือหัวหน้าคนงาน)

แรงงานเข้ามาทำงานในประเทศไทยมาเกิน 20 ปี ครั้งแรกเข้ามาทำงานแบบผิดกฎหมาย ต่อมา ได้บัตรชมพูและหนังสือเดินทาง ปัจจุบันแรงงานเป็นกลุ่มพิสูจน์สัญชาติที่จะครบ 4 ปีในวันที่ 31 มีนาคม 2565 แรงงานเคยเปลี่ยนนายจ้างแต่เป็นเรือลำเดิม

ปกติเวลาออกเรือใช้เวลาครั้งละ 10 วัน บางครั้งออกเรือ 3-4 วันแล้วกลับเข้าฝั่ง งานที่ทำยังรวมถึงการซ่อมอวนขาดและต่อเชือก การทำงานในทะเลมีความยากลำบากเวลาที่มึนคลื่น โดยเฉพาะคนที่เมาคลื่น เมื่อก่อนมีการทะเลาะวิวาทบนเรือระหว่างลูกเรือด้วยกันเอง บางครั้งได้กั้งทะเลาะกับลูกเรือ อุบัติเหตุบนเรือที่เคยพบเป็นอุบัติเหตุเล็กน้อย ยังไม่เคยพบอุบัติเหตุใหญ่

การจ่ายเงินเดือน นายจ้างจะโอนเงินเข้าบัญชีให้นายท้ายหรือช่างเครื่องไปกดเงินให้ แล้วเอาเงินสดมาจ่ายแก่คนงาน แรงงานไม่เคยรู้เลยว่าในบัญชีเหลือเงินอยู่เท่าไหร่ แรงงานสามารถเบิกเงินล่วงหน้าจากนายจ้างได้ โดยแรงงานเบิกเงินล่วงหน้าอย่างต่อเนื่อง เงินที่เบิกล่วงหน้าส่วนใหญ่จะเอาไปใช้จ่ายเวลาที่ไต่ขึ้นฝั่ง เอกสารของแรงงานจะให้เจ้าหน้าที่เก็บให้หมด

หากเจ็บป่วย แรงงานจะไปรักษาที่คลินิกโดยนายจ้างออกค่ารักษาให้ เพราะการเดินทางไปรักษาที่สถานือนามักก็ไม่แตกต่างกันก็ต้องจ่ายเงินเช่นกันและเสียเวลาในการรอคิว

อาหารและนํ้าบนเรือนายจ้างได้เตรียมให้อย่างเพียงพอ แต่แรงงานเลือกจะซื้อน้ำกินเอง ส่วนกาแฟและขนม แรงงานต้องซื้อขึ้นไปเอง

เคยมีองค์กรเข้ามาแจกยาบนเรือประมง แต่ไม่เคยเห็นเจ้าหน้าที่รัฐมาแจกของบนเรือ

หากมีปัญหา แรงงานกล้าที่จะรายงานต่อเจ้าหน้าที่ PIPO โดยเจ้าหน้าที่ของ PIPO เคยถามเรื่องสัญญาจ้างและแนะนำโดยการแปลสัญญาให้แรงงานฟัง

6. สัญญาจ้างแรงงาน/ข้อตกลงการทำงาน (ข้อ 16-20 ของ C188)

สัญญาจ้างตามพ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานในงานประมง หมายถึง สัญญาจ้างตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน มีผลให้สัญญาจ้างแรงงานในงานประมงอยู่ภายใต้หลักสิทธิและหน้าที่ของนายจ้างและลูกจ้างตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล ปี พ.ศ.2557 ข้อ 6 กำหนดให้นายจ้างจัดทำสัญญาจ้างเป็นหนังสือที่มีข้อความถูกต้องตรงกันจำนวนสองฉบับโดยมอบให้ลูกจ้างเก็บไว้หนึ่งฉบับ เพื่อให้พนักงานตรวจแรงงานตรวจสอบ แบบของสัญญาต้องเป็นไปตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนดและให้นายจ้างนำลูกจ้างไปรายงานตัวต่อพนักงานตรวจแรงงานปีละหนึ่งครั้งนับแต่วันทำสัญญาจ้าง

MWG ให้ความเห็นว่า กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล ข้อ 6 ไม่ได้กำหนดว่าสัญญาจ้างต้องทำเป็นภาษาถิ่นที่แรงงานเข้าใจได้ ทำให้สัญญาจ้างยังไม่มีภาษาของแรงงานข้ามชาติ ยกเว้นแรงงานข้ามชาติที่นำเข้ามาทำงานกับนายจ้างในประเทศ ตามบันทึกข้อตกลงระหว่างรัฐที่กำหนดว่าสัญญาจ้างต้องจัดทำเป็นภาษาไทยและภาษาของประเทศต้นทางเป็นอย่างน้อย²³ ปัจจุบัน กรมการจัดหางานกำลังจัดทำสัญญาจ้างที่มีภาษาของแรงงานข้ามชาติเพื่อใช้เป็นสัญญามาตรฐาน จึงควรมีการกำหนดในกฎหมายลำดับรองให้สอดคล้องกัน โดยกำหนดให้ใช้สัญญาจ้างมาตรฐานที่มีภาษาของแรงงานข้ามชาติในลักษณะเดียวกับที่กรมการจัดหางานได้จัดทำขึ้น เพื่อเป็นหลักประกันว่าแรงงานข้ามชาติจะสามารถเข้าใจถึงสิทธิของแรงงานตามข้อตกลงที่ได้ทำไว้กับนายจ้าง

นอกจากนั้น สัญญาจ้างสำหรับแรงงานประมง ไม่ได้กำหนดกลไกการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากสัญญา ช่องทางการแจ้งเรื่องราวร้องทุกข์สำหรับคนงาน รวมถึงสิทธิประโยชน์ในการประกันสุขภาพ ประกันสังคม และเงินทดแทน ภาคประชาสังคมเห็นว่า ควรมีการกำหนดเนื้อหาดังกล่าวไว้ในสัญญาจ้างด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ควรเพิ่มการกำหนดบุคคลที่สามารถติดต่อได้หากแรงงานประสบเหตุอันตราย เพื่อให้การเรียกร้องสิทธิในกระบวนการเยียวยาดำเนินการได้ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ตาม กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน เห็นว่า ไม่ควรเขียนทุกอย่างในสัญญาจ้างและข้อกำหนดบางอย่างกำหนดเอาไว้ในใบอนุญาตซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของนายจ้างอยู่แล้ว

จากการทำงานของภาคประชาสังคม ยังพบปัญหาเรื่องส่วนแบ่งค่าจ้างสัตว์น้ำ SR Law ให้ความเห็นว่าการที่กฎหมายกำหนดให้ส่วนแบ่งค่าจ้างสัตว์น้ำคิดเป็น percent นั้น เมื่อเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับค่าจ้างในส่วนแบ่งจากการจับสัตว์น้ำ เกิดคำถามว่าจะตีราคาหรือมูลค่าสัตว์น้ำที่จับได้จากเกณฑ์ใด โดยข้อมูลส่วนใหญ่เกี่ยวกับการจับสัตว์น้ำจะอยู่กับฝ่ายนายจ้าง ทำให้เมื่อข้อมูลของนายจ้างและลูกจ้างขัดแย้งกัน การพิสูจน์ส่วนแบ่งการจับ

²³ จดหมายของ MWG เรื่อง ข้อเสนอในเรื่องสัญญาจ้างแรงงานข้ามชาติในงานประมงทะเล เสนอต่อปลัดกระทรวงแรงงาน ลงวันที่ 6 พฤศจิกายน 2563

สัตว์น้ำจึงทำได้ยาก นอกจากนั้น ระยะเวลาการจ่ายส่วนแบ่งค่าจับสัตว์น้ำมักมีความตกลงที่ขัดกับกฎหมาย โดยกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561 กำหนดกรอบเวลาการจ่ายค่าจ้างไว้ในข้อ 10 วรรคสอง ว่า ในกรณีที่เงินส่วนแบ่งที่นายจ้างตกลงจ่ายให้แก่ลูกจ้างตามมูลค่าสัตว์น้ำที่จับได้ ให้จ่ายตามกำหนดเวลาที่ตกลงกัน แต่ต้องไม่เกินสามเดือนต่อหนึ่งครั้ง

HRDF พบปัญหาอื่นๆเกี่ยวกับสัญญาจ้าง เช่น สัญญาจ้างของแรงงานกลุ่ม MOU ฉบับที่ลูกจ้างลงนามในประเทศต้นทาง มีข้อกำหนดที่แตกต่างจากสัญญาจ้างที่ลูกจ้างลงนามในประเทศไทย เช่น การกำหนดค่าตอบแทนที่ลดลงในสัญญาที่ลงนามในประเทศไทยจากการเปลี่ยนตำแหน่งการจ้างงานในเรือประมง กรณีดังกล่าว ทำให้เกิดข้อโต้แย้งกันระหว่างนายจ้างและลูกจ้างเกี่ยวกับค่าตอบแทนตามสัญญา

ปัญหาความรู้ในสัญญาจ้างของแรงงาน รายงานของ CSO Coalition พบว่า 54% ของผู้ตอบแบบสอบถามไม่ได้รับการแจ้งรายละเอียดในสัญญาจ้างก่อนการเริ่มงาน โดย 64% ของผู้ตอบแบบสอบถาม ให้ข้อมูลว่านายจ้างเป็นผู้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการจ้าง ซึ่งเทียบกับจำนวน 42% ในเรื่องเดียวกันของปี 2018 อาจกล่าวได้ว่าแรงงานได้รับการแจ้งเกี่ยวกับการจ้างมากขึ้นกว่าในปี 2018²⁴ อย่างไรก็ตาม 78% ของผู้ตอบแบบสอบถาม ไม่ได้อ่านสัญญาก่อนลงนาม และ 67% ไม่มีคนอธิบายเนื้อหาของสัญญาให้ก่อนการลงนาม ซึ่งขัดแย้งกับผลการวิจัยในส่วนที่ถามว่าสภาพการจ้างตรงกับเนื้อหาของสัญญาจ้างหรือไม่ โดย 88% ตอบว่าสภาพการจ้างตรงกับสัญญาที่ตกลงด้วยวาจา จึงเป็นข้อสังเกตว่าแรงงานไม่มีความเข้าใจเนื้อหาของสัญญาจ้าง²⁵ ภาคประชาสังคม สังเกตว่าการที่ลูกจ้างไม่รู้เนื้อหาของสัญญาจ้างทำให้ลูกจ้างไม่รู้สิทธิและหน้าที่ที่ตัวเองมีอยู่ตามกฎหมาย จึงเกิดการยอมตามสภาพการจ้างที่อาจไม่ตรงกับที่ระบุในสัญญาจ้าง

ข้อค้นพบและข้อเสนอแนะ

- 1.) กฎหมายกำหนดให้มีสัญญาจ้างมาตรฐาน แต่ยังไม่ได้กำหนดให้จัดทำในภาษาถิ่นของลูกจ้าง เนื้อหาเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ เช่น สิทธิประโยชน์ของลูกจ้าง กลไกการระงับข้อพิพาท ช่องทางการร้องทุกข์ ผู้ที่ติดต่อได้ในกรณีฉุกเฉิน และการกำหนดเกณฑ์การคิดมูลค่าสัตว์น้ำที่เป็นส่วนแบ่ง ไม่มีการกำหนดไว้ในสัญญาจ้าง ทำให้ลูกจ้างไม่รู้สิทธิของตนเอง ซึ่งเสี่ยงต่อการถูกละเมิดสิทธิ

ข้อเสนอแนะ ควรปรับสัญญาจ้างให้เป็นภาษาถิ่นของลูกจ้างและใช้กับลูกจ้างในกิจการประมงทั้งหมด ควรกำหนดเกณฑ์การคิดมูลค่าส่วนแบ่งการจับสัตว์น้ำไว้ในสัญญาจ้าง และควรพิจารณาระบุนี้อาเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของลูกจ้างไว้ในสัญญา

²⁴ *supra* note 10, หน้า 21

²⁵ *ibid.*

7. การจัดหางานและการจ้างงานแรงงานข้ามชาติ (ข้อ 22 ของ C188)

ข้อมูลจากกรมการจัดหางาน การจ้างแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย ต้องดำเนินการตาม พ.ร.ก.การบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 ตามความจำเป็นของการผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงาน โดยเฉพาะแรงงานระดับไร้ฝีมือเพื่อเข้ามาทดแทนแรงงานไทยและช่วยขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้ ได้มีการจัดทำบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานระหว่างรัฐกับประเทศเมียนมา ลาว กัมพูชา และเวียดนาม เพื่อช่วยการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานระดับไร้ฝีมือ ช่วยให้มีการจ้างงานผิดกฎหมายน้อยลง และมีการจ้างงานแรงงานต่างด้าวถูกต้องตามกฎหมายสอดคล้องกับความต้องการของนายจ้างผู้ประกอบการ

สำหรับกิจการประมง การจัดหางานและการจ้างงานแรงงานข้ามชาติ มีหลายช่องทาง เช่น ความตกลงระหว่างรัฐกับรัฐ การจ้างงานในพื้นที่ชายแดนตามความตกลงระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน หรือการจ้างงานเป็นกรณีพิเศษตามกฎหมายประมง ได้แก่ การจ้างงานตามมาตรา 83 พ.ร.ก.ประมง ซึ่งมาตรา 83 นี้ กำหนดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานในภาคประมง รายงานวิจัยของ ILO พบว่า แรงงานข้ามชาติในกิจการประมงมีการพึ่งพา Recruitment Agencies ลดลงจาก 30% ในปี 2017 เหลือ 9% ในปี 2019 ในขณะที่การหางานผ่านครอบครัวและเพื่อนหรือการจ้างงานโดยนายจ้างโดยตรงมีอัตราเพิ่มขึ้น เหตุผลส่วนหนึ่งคือ ลักษณะงานประมงที่เป็นกิจการอันตราย ทำให้บริษัทจัดหางานหาคนงานมาทำงานดังกล่าวทำได้ยาก²⁶

เอกสารการประชุม ประเด็นสถานการณ์แรงงานในอุตสาหกรรมประมง โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กล่าวถึงระเบียบที่มีอยู่จำนวนมากในกิจการประมง ทำให้เกิดนายหน้าในกลุ่มแรงงานประมงเพื่อหาคนงานหรืออำนวยความสะดวกในการดำเนินการกฎระเบียบต่างๆที่มีหลายขั้นตอน ซึ่งผู้ประกอบการยังมีความต้องการแรงงานอย่างต่อเนื่อง²⁷ MWRN ให้ข้อมูลว่า ยังมีการใช้ระบบนายหน้าในการหาลูกเรือ โดยการให้คนงานไปปรับเงินกับนายหน้าแทนนายจ้าง นายหน้าอาจอยู่ในรูปของร้านขายของชำ ซึ่งนอกจากการเป็นนายหน้าแล้ว ร้านขายของชำยังขายสินค้าให้กับคนงานโดยใช้วิธีการหักเงินจากคนงาน ทำให้คนงานเข้าสู่วัฏจักรหนี้ไม่สิ้นสุด

สำหรับแรงงาน MOU ที่เข้ามาทำงานประมง มาตรา 49 พ.ร.ก.การบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 กำหนดว่า นายจ้างซึ่งเป็นผู้นำคนต่างด้าวมาทำงานกับตนในประเทศจะเรียก หรือรับเงินหรือทรัพย์สินอื่นใดที่เกี่ยวกับการนำคนต่างด้าวมาทำงานจากคนต่างด้าวไม่ได้เว้นแต่เป็นค่าใช้จ่ายที่อยู่ในความ

²⁶ *supra* note 11, หน้า 7-8.

²⁷ เอกสารการประชุม ประเด็นสถานการณ์แรงงานในอุตสาหกรรมประมง วันที่ 8 กรกฎาคม 2564 เวลา 13.00น. โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผ่านระบบออนไลน์

รับผิดชอบของคนต่างด้าวที่นายจ้างได้ออกให้ไปก่อน ได้แก่ ค่าหนังสือเดินทาง ค่าตรวจสุขภาพ ค่าใบอนุญาตทำงาน หรือค่าใช้จ่ายอื่นที่นองเดียวกันตามที่อธิบดีประกาศกำหนด

ค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่าย ค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บจากนายจ้างได้ กำหนดไว้ในประกาศกรมการจัดหางาน²⁸ ข้อ 3 ของประกาศกรมการจัดหางานกำหนดให้ผู้รับอนุญาตจะเรียกหรือรับค่าบริการจากนายจ้างได้ไม่เกินร้อยละ 25 ของค่าจ้างรายเดือนที่คนต่างด้าวได้รับเดือนแรก หรือระยะเวลา 30 วันแรกที่คนต่างด้าวเข้าทำงาน ทั้งนี้ อัตราค่าบริการที่เรียกหรือรับจากนายจ้างจะคำนวณตามสัดส่วนการนำคนต่างด้าว

ค่าใช้จ่ายในการนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานซึ่งให้ผู้รับอนุญาตเรียกเก็บจากนายจ้างได้ กำหนดไว้ในข้อ 4 ของประกาศกรมการจัดหางาน โดยการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ ผู้รับอนุญาตจะเรียกหรือรับค่าใช้จ่ายจากนายจ้างได้เท่าที่จ่ายจริง ดังนี้

- 1.) ค่าใช้จ่ายตามกฎหมายที่กำหนดให้นายจ้างเป็นผู้รับผิดชอบหรือที่นายจ้างแสดงเจตนาในสัญญาการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศว่าจะเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายนั้นให้แก่คนต่างด้าว
- 2.) ค่าจัดเตรียมเอกสาร เช่น ค่าจัดทำเอกสาร ค่ารับรองเอกสาร ค่าจัดทำคำแปลเอกสาร
- 3.) ค่าพาหนะเดินทาง ค่าอาหาร และค่าที่พัก ในการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ

ทั้งนี้ ข้อ 5 ของประกาศกรมการจัดหางาน กำหนดว่า ค่าใช้จ่ายที่เป็นค่าใช้จ่ายส่วนตัวของคนต่างด้าว กำหนดไว้เพียงสองรายการ คือ หนึ่ง ค่าใช้จ่ายตามกฎหมายที่กำหนดให้คนต่างด้าวเป็นผู้รับผิดชอบ เช่น ค่าตรวจสุขภาพ และสอง ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นที่ประเทศต้นทาง

หากนายจ้างได้ออกค่าใช้จ่ายส่วนของลูกจ้างไปแล้วหน้า พ.ร.ก. การบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 มาตรา 49 กำหนดอนุญาตให้นายจ้างสามารถหักเงินที่คนต่างด้าวมีสวัสดิ์ได้รับตามอัตราที่จ่ายจริงได้ แต่ไม่เกินร้อยละ 10 ของเงินที่คนต่างด้าวมีสวัสดิ์ได้รับในแต่ละเดือน หากมิได้มีข้อตกลงว่านายจ้างจะเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการเดินทางให้ลูกจ้าง และนายจ้างได้ออกค่าเดินทางให้ก่อนให้นายจ้างหักจากเงินที่คนต่างด้าวมีสวัสดิ์ได้รับได้

แม้จะมีการควบคุมค่าบริการและค่าใช้จ่ายในการจัดหางาน กระบวนการจัดส่งแรงงานผ่าน MOU ระหว่างรัฐ ยังคงมีค่าใช้จ่ายที่สูงอยู่ สมาคมการประมงแห่งประเทศไทย ให้ข้อมูลว่า การจ้างงานผ่านบริษัทจัดหางานมีค่าใช้จ่ายสูงซึ่งเป็นภาระของผู้ประกอบการ นอกจากนี้ ยังพบกรณีที่คนงานที่จัดหาไม่ได้มาสามารถทำงานบนเรือประมงได้ บริษัทจัดหางานจะจัดหาคนงานใหม่มาแทนให้ อย่างไรก็ตามผู้ประกอบการต้องรอเป็นระยะเวลาหนึ่ง ทำให้มีแรงงานไม่ครบจนไม่สามารถออกทำประมงได้ และกรณีที่นายจ้างจ่ายค่าใช้จ่ายในการจัดหางาน

²⁸ ประกาศกรมการจัดหางาน เรื่อง กำหนดรายการและอัตราค่าบริการและค่าใช้จ่ายและแบบใบรับค่าบริการและค่าใช้จ่ายในการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ วันที่ 17 พฤศจิกายน 2559

ให้แก่คนงานไปก่อน เมื่อคนงานขอเบิกเงินล่วงหน้า ทำให้นายจ้างมีความเสี่ยงที่จะไม่ได้รับเงินส่วนของนายจ้างคืนจากลูกจ้าง

ข้อตกลง MOU ระหว่างรัฐกับรัฐไม่มีข้อตกลงเรื่องความรับผิดชอบระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง และไม่มีการกำหนดเรื่องค่าใช้จ่ายในการจัดหางานในเอกสาร MOU ทำให้การควบคุมค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการจัดหางานข้ามแดน อยู่ภายใต้กฎหมายภายในของรัฐแต่ละรัฐ สำหรับประเทศไทย กฎหมายกำหนดเกณฑ์ความรับผิดชอบในเรื่องค่าใช้จ่ายและเพดานการหักค่าจ้างลูกจ้างเอาไว้ แต่ส่วนที่ควบคุมไม่ได้ คือ ค่าใช้จ่ายในประเทศต้นทาง ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการ Fair Recruitment ที่ส่งเสริมให้เกิด Zero fee ในการจัดหางานและจ้างงาน นอกจากนี้ การตรวจสอบการหักค่าใช้จ่ายทำได้ยาก โดยเฉพาะการขาดหลักฐานในการหักค่าจ้างที่ชัดเจน

ในกระบวนการจัดหางานก่อนเข้ามาทำงานในประเทศไทย พบว่าไม่มีการประเมินถึงความพร้อมทางร่างกายและจิตใจ เนื่องจากการทำงานบนเรือเป็นการทำงานที่มีสภาพอันตราย และต้องอยู่บนเรือซึ่งเป็นสถานประกอบการตลอดเวลา นอกจากนั้น การให้ข้อมูลก่อนการมาทำงาน ยังมีอยู่อย่างจำกัด ทำให้แรงงานไม่มีความรู้ทางกฎหมาย เมื่อเกิดกรณีพิพาทคนงานมักจะเป็นฝ่ายเสียเปรียบ MWG ได้เสนอให้มีแผนยุทธศาสตร์ที่ชัดเจนในการจัดหางานที่เป็นธรรมให้แก่แรงงานประมง เช่น จัดให้มีการอบรมก่อนเข้าทำงาน ซึ่งอาจทำโดยองค์การระหว่างประเทศหรือองค์กรเอกชน รวมถึงแผนการตรวจสอบค่าใช้จ่ายในการจัดหางานและการหักค่าจ้างของแรงงานประมง

ส่วนการจ้างงานตามมาตรา 83 พ.ร.ก.ประมง มีขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานประมง คนต่างด้าวที่ประสงค์ทำงานในเรือประมงแต่ไม่มีใบอนุญาตทำงาน สามารถลงทะเบียนเพื่อจัดทำประวัติและยื่นคำขอรับหนังสือคนประจำเรือต่อกรมประมงได้ กลุ่มกิจการแรงงานในภาคประมง(ส่วนงานของกรมประมง) กรมประมง ให้ข้อมูลว่า การเปิดให้ลงทะเบียนตามมาตรา 83 ของ พ.ร.ก.ประมงนั้น จะมีการเปิดให้แรงงานลงทะเบียนได้เป็นช่วงๆ และให้อนุญาตทำงานเป็นระยะเวลา 1 ปี แต่ยังมีแรงงานประมงใช้ช่องทางนี้น้อย ซึ่งอาจมาจากค่าใช้จ่ายที่สูง กรมประมงให้ความเห็นว่า การออกเอกสาร Seabook ตามมาตรา 83 ทำให้เกิดการคุ้มครองแรงงานโดยผ่านการตรวจสอบเอกสารจากทีมสหวิชาชีพที่ศูนย์ PIPO เช่นเดียวกับแรงงานชาวไทยที่ถือเอกสาร Seaman book ทั้งนี้ ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การออกหนังสือคนประจำเรือตามกฎหมายว่าด้วยการประมง พ.ศ.2560 กำหนดให้กรมประมงออกหนังสือคนประจำเรือให้แก่คนต่างด้าว โดยให้เจ้าของเรือเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการไปตรวจสุขภาพและทำประกันสุขภาพมีอายุขั้นต่ำอย่างน้อยหนึ่งปี ทำให้นายจ้างเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายในเรื่องสุขภาพของแรงงานที่จ้างงานผ่านมาตรา 83 ของกฎหมายประมง

แรงงานข้ามชาติที่จัดหาผ่าน MOU จะถูกจำกัดเงื่อนไขของการเปลี่ยนนายจ้างตาม พ.ร.ก.การบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว มาตรา 51 ซึ่งกำหนดให้การเปลี่ยนแปลงนายจ้างก่อนหมดสัญญาไม่

สามารถทำได้ เว้นแต่จะพิสูจน์ให้นายทะเบียนเห็นว่าการทำงานที่แรงงานออกจากงาน เป็นเพราะความผิดของนายจ้าง หรือได้ชำระค่าเสียหายให้นายจ้างเดิมแล้ว ทำให้การเปลี่ยนแปลงนายจ้างทำได้อย่างมีข้อจำกัด ปัจจุบันรัฐได้ผ่อน คลายข้อจำกัดนี้ ให้แรงงานสามารถเปลี่ยนนายจ้างได้โดยมีค่าใช้จ่าย 1,000 บาท แต่ยังมีคำถามว่า ใครจะเป็นผู้ รับภาระค่าใช้จ่ายในการเปลี่ยนนายจ้างดังกล่าวซึ่งกฎหมายไม่ได้กำหนดไว้

ปัญหาการเปลี่ยนนายจ้างที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งในกิจการประมง กลุ่มกิจการแรงงานในภาคประมง กรม ประมง ให้ความเห็นว่า นายจ้างต้องสร้างแรงจูงใจและมีช่องทางการประชาสัมพันธ์ให้แก่แรงงาน อีกทั้ง ผู้ประกอบการในกิจการประมง มีต้นทุนในการแบกรับค่าใช้จ่ายหากคนงานต้องการเปลี่ยนงาน สมาคมการ ประมงแห่งประเทศไทย ให้ความเห็นว่า การเปลี่ยนแปลงนายจ้างโดยการจ่ายค่าธรรมเนียม 1,000 บาทนั้น มี ผลกระทบต่อนายจ้างด้วย โดยเฉพาะกรณีที่นายจ้างจ่ายเงินค่าจ้างล่วงหน้าให้แก่แรงงานไปก่อน เมื่อแรงงาน ต้องการเปลี่ยนนายจ้าง เงินส่วนนี้จะเป็นภาระของนายจ้าง หากลูกจ้างไม่ทำการชำระหนี้ก่อนเปลี่ยนแปลง

ข้อค้นพบและข้อเสนอแนะ

- 1.) เนื่องจากการขาดแคลนแรงงานในกิจการประมง ทำให้มีภาครัฐจัดให้มีการจัดหางานในกิจการประมง ในหลายช่องทาง ทั้งการจัดหางานผ่าน MOU ระหว่างรัฐกับรัฐ และการจัดหางานผ่านกฎหมายเฉพาะ อย่างไรก็ดีตาม ยังพบว่ากระบวนการจัดหางานยังมีค่าใช้จ่ายสูง ซึ่งหากการแบ่งภาระค่าใช้จ่ายระหว่าง นายจ้างและลูกจ้างไม่ชัดเจนหรือไม่เป็นไปตามกฎหมายแล้ว จะนำไปสู่ภาวะหนี้ไม่รู้จบของลูกจ้างได้

ข้อเสนอแนะ ควรมีการทบทวนค่าใช้จ่ายในการจัดหางานที่ยังคงสูงอยู่ซึ่งทำให้เกิดภาระกับนายจ้าง และลูกจ้าง การตรวจสอบการหักค่าใช้จ่ายในกระบวนการจัดหางานจากค่าจ้างของลูกจ้างให้เป็นไป ตามกฎหมายกำหนด รวมถึงการส่งเสริมการลดค่าใช้จ่ายในการจัดหางานผ่านการเจรจากับประเทศต้น ทาง

- 2.) การจัดหางานแรงงานข้ามชาติเข้ามาทำงานประเทศไทย พบว่า ยังไม่มีการตรวจสอบความพร้อมของ แรงงานที่ก่อนจะจัดหาเข้ามาทำงานประมง ไม่มีการให้ความรู้อย่างเพียงพอถึงการทำงานในงานประมง และสิทธิประโยชน์ที่แรงงานจะได้รับและขาดการตรวจสอบการละเมิดสิทธิหรือการไม่ปฏิบัติตาม กฎหมายในกระบวนการจัดหางาน

ข้อเสนอแนะ ในการจัดหาแรงงานข้ามชาติมาทำงานในประเทศไทย บริษัทจัดหางานหรือนายจ้าง ควรให้ข้อมูลอย่างรอบด้าน และประเมินความเหมาะสมของแรงงานกับตำแหน่งงานก่อนที่จะเดินทาง มาทำงานประมง ทั้งนี้ รัฐควรให้ความสำคัญกับการตรวจสอบและรับข้อร้องเรียนในกระบวนการจัดหา งานเพิ่มจากการคุ้มครองแรงงานโดยทั่วไปด้วย

- 3.) แรงงานข้ามชาติที่จัดหามาทำงานประมง อยู่ภายใต้เงื่อนไขของการเปลี่ยนนายจ้างที่เป็นไปอย่างจำกัด แม้จะมีการผ่อนคลายเป็นให้แรงงานสามารถเปลี่ยนนายจ้างได้โดยการจ่ายค่าธรรมเนียมการเปลี่ยนนายจ้าง

แต่ค่าใช้จ่ายดังกล่าว ยังไม่ชัดเจนว่าเป็นภาระของใคร ทำให้เกิดข้อพิพาทเมื่อเกิดการย้ายนายจ้าง เช่น
เรื่องหนี้สินของลูกจ้าง

ข้อเสนอแนะ ควรกำหนดให้ชัดเจนว่าค่าใช้จ่ายในการย้ายนายจ้างจะเป็นความรับผิดชอบของใคร
ซึ่งส่วนนี้จะสัมพันธ์กับการหักค่าจ้างที่ต้องเป็นไปตามความรับผิดชอบส่วนชดเชยของนายจ้างหรือลูกจ้างด้วย

8. การส่งกลับลูกเรือ ข้อกำหนดในการส่งกลับและค่าใช้จ่ายในการส่งกลับลูกเรือจากท่าเรือต่างประเทศ (ข้อ 21 ของ C188)

พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานในงานประมง มาตรา 9 กำหนดว่า เมื่อมีเหตุดังต่อไปนี้เกิดขึ้นนอกน่านน้ำไทย
หรือ ณ ต่างประเทศ แรงงานประมงมีสิทธิขอเดินทางกลับสถานที่ที่เจ้าของเรือรับแรงงานประมงเข้าทำงานหรือ
สถานที่ที่ตกลงกันไว้ในสัญญาจ้างหากเข้าเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้²⁹ ในระหว่างเวลาที่ยังไม่สามารถจัดส่ง
ได้ด้วยเหตุใดอันจะไทยเจ้าของเรือมิได้ เจ้าของเรือต้องจัดให้แรงงานประมงมีที่พักในเรือหรือที่พักที่เหมาะสม
และมีอาหารที่เพียงพอในการดำรงชีพ ทั้งนี้ เจ้าของเรือ ต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายทั้งปวง แต่หากเหตุนี้เกิด
จากความผิดของแรงงานประมงหรือแรงงานประมงเป็นผู้เลิกสัญญาจ้างโดยไม่มีเหตุอันสมควร แรงงานประมง
ต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการส่งกลับ

พ.ร.ก.ประมง กำหนดกรณีที่มีการละเมิดกฎหมายต่างประเทศในการทำประมง ให้เจ้าของเรือประมง
ไทย หรือเป็นเจ้าของเรือประมงที่มีเรือประมงไทย แต่ใช้ผู้ควบคุมเรือหรือคนประจำเรือหรือมีผู้โดยสารเป็นผู้
มีสัญชาติไทยนั้น มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่รัฐได้จ่ายไปในการนำบุคคลดังกล่าวกลับประเทศ
โดยกรมประมงมีอำนาจยึดเรือประมงและนำออกขายทอดตลาดหากไม่ได้รับการชดเชยเงินดังกล่าว³⁰ ข้อกำหนด
ดังกล่าวเป็นการคุ้มครองแรงงานประมงในเรือไทยและแรงงานประมงที่มีสัญชาติไทยในเรือต่างประเทศ

²⁹ เงื่อนไขที่แรงงานประมงมีสิทธิขอเดินทางกลับ ตามมาตรา 9 พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานประมง มีดังนี้

- (1) ครบกำหนดเวลาตามสัญญาจ้างในระหว่างเวลาที่แรงงานประมงทำงานอยู่ ณ สถานที่อื่น อันมิใช่สถานที่ที่เจ้าของเรือรับ
แรงงานประมงเข้าทำงานและมีได้มีการตกลงต่อสัญญาจ้างต่อไป
- (2) เจ้าของเรือหรือแรงงานประมงบอกเลิกสัญญาจ้างก่อนครบกำหนดตามสัญญาจ้าง หรือ เจ้าของเรือเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขใน
สัญญาจ้างโดยแรงงานประมงไม่ยินยอม
- (3) แรงงานประมงเจ็บป่วยจนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้
- (4) แรงงานประมงถูกนำไปอยู่ในต่างประเทศไม่ว่าด้วยเหตุใดอันมิใช่เป็นความผิดของแรงงานประมง เมื่อได้รับคำร้องขอจาก
แรงงานประมงตามวรรคหนึ่ง เจ้าของเรือต้องดำเนินการส่งแรงงานประมงนั้น มายังสถานที่ที่เจ้าของเรือรับแรงงานประมงเข้า
ทำงานหรือสถานที่ที่ตกลงกันไว้ในสัญญาจ้างโดยเร็ว

³⁰ พ.ร.ก.ประมง พ.ศ.2558 มาตรา 54

อย่างไรก็ตาม พบว่าการดำเนินการช่วยเหลือโดยหน่วยงานของรัฐมีข้อจำกัดด้านระเบียบ ทำให้ลูกเรือไทยที่ได้รับการช่วยเหลือส่งกลับต้องรับสภาพหนี้ในการส่งกลับเอง หน่วยงานของรัฐที่มีภารกิจในการช่วยเหลือลูกเรือไทยในต่างประเทศ คือ กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งให้ข้อมูลว่า ภารกิจการส่งกลับคนไทยในต่างประเทศ เป็นภารกิจของกระทรวงการต่างประเทศตามรัฐธรรมนูญ หมวด 6 มาตรา 66 โดยดำเนินการผ่านการประสานงานกับสถานกงสุลใหญ่ที่ดูแลผลประโยชน์ของคนไทยในต่างประเทศ³¹ HRDF มีข้อกังวลว่า C188 มีประเทศที่เป็นภาคีจำนวนน้อย ประเทศที่คนไทยไปทำงานเป็นลูกเรือก็ได้รับรอง C188 องค์การแรงงานระหว่างประเทศจะมีกลไกการติดตามหรือมีมาตรการเชิงลงโทษอย่างไรต่อประเทศที่ไม่คุ้มครองแรงงานประมงตาม C188 กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ เห็นว่าประเทศที่แรงงานไทยไปทำงาน ควรมีมาตรฐานเท่ากับหรือมากกว่า C188 แต่หากประเทศที่แรงงานไทยไปทำงาน ไม่ได้เข้าร่วม C188 กระทรวงการต่างประเทศใช้แนวทางของอนุสัญญา Vienna Convention โดยใช้ความสัมพันธ์ทางการทูตหรือทางกงสุลในการประสานให้ความช่วยเหลือแก่แรงงานประมง

กรมการกงสุล ให้ข้อมูลว่า การทำงานให้ความช่วยเหลือของกระทรวงการต่างประเทศ มีแนวปฏิบัติภายในซึ่งมีการทบทวนแนวปฏิบัติอยู่เป็นระยะ การช่วยเหลือดังกล่าวรวมถึงการแลกเปลี่ยนข้อมูลผ่านกลไกการประชุมกงสุลทั่วโลก ลักษณะของคดีที่ช่วยเหลือ เช่น การถูกลักลั่น่านน้ำต่างประเทศของเรือประมง แรงงานประมงถูกเอารัดเอาเปรียบซึ่งอาจเข้าข่ายการค้ามนุษย์ แรงงานถูกนายหน้าหลอกลวง ปัญหาอื่นๆ แรงงานเอง เช่น ปัญหาด้านสุขภาพ กระทรวงการต่างประเทศเข้าไปดูแลเรื่องมนุษยธรรมและการสื่อสารระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้อง หากกงสุลได้รับการร้องขอจากลูกเรือแล้ว จะดำเนินการตรวจสอบกับองค์กรในท้องถิ่นและให้ความช่วยเหลือพื้นฐานแก่แรงงาน หากข้อพิพาทเกี่ยวข้องกับนายหน้าชาวไทย คดีความจะถูกนำเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมของไทยโดยผ่านการดำเนินคดีกับนายหน้าคนไทย

กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ ให้ข้อมูลว่า ความช่วยเหลือมีระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการทดลองเงินช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศให้ยืมเงินค่าเดินทางกลับ ซึ่งในปี 2563 มีระเบียบกระทรวงการต่างประเทศที่มีหลักเกณฑ์การยกเว้นการใช้เงินคืนได้ โดยการตั้งคณะกรรมการของกระทรวงการต่างประเทศตรวจสอบพิจารณาเป็นกรณีๆ ไป ซึ่งจะครอบคลุมคนไทยที่เดือนร้อนทั่วโลก SR Law มีคำถามว่า การให้ลูกเรือลงนามในเอกสารสัญญารับสภาพหนี้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการส่งแรงงานไทยกลับประเทศขัดแย้งกับกฎหมายที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของนายจ้างหรือไม่ เจ้าหน้าที่รัฐควรดำเนินการเรียกค่าใช้จ่ายโดยตรงจากนายจ้าง EJF มี

³¹ กองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ, สัมภาษณ์ ณ กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ, วันที่ 22 เมษายน 2564

ข้อสังเกตว่า การร้องขอให้รัฐยกเว้นการชำระหนี้ให้แก่ผู้ร้องด้วยเหตุความยากจนนั้น เป็นการผลักภาระให้ลูกเรือดำเนินการเอง โดยลูกเรือต้องมีความสามารถทำเอกสารคำร้องได้ด้วย

ในช่วยเหลือแรงงานไทยในต่างประเทศ EJF เห็นว่า คดีที่เกี่ยวกับเหยื่อของการละเมิดสิทธิที่ต้องคำนึงถึงความปลอดภัยและการคุ้มครองเหยื่อ เจ้าหน้าที่ทางการทูตอาจจะไม่มีทักษะเพียงพอในการให้ความช่วยเหลือ จึงควรมีคู่มือมาตรฐานการปฏิบัติงานกำหนดว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการอย่างไรหรือมีการส่งต่อคดีให้แก่หน่วยงานใดบ้าง กรมการกงสุลให้ข้อมูลว่า เมื่อแรงงานเดินทางกลับมาแล้ว จะมีกระบวนการคัดแยกเหยื่อค้ำมนุษย์ หากเข้าข่ายการค้ำมนุษย์ กระทรวงแรงงานจะเป็นเจ้าภาพในการดำเนินการต่อ กระทรวงการต่างประเทศจะช่วยเหลือในการให้ข้อมูลของข้อพิพาทที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ กระทรวงการต่างประเทศจะไม่มีหน้าที่ไต่เบี่ยงกับนายจ้างให้กับแรงงาน แต่สามารถให้สถานกงสุลช่วยเหลือสอบถามกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในประเทศที่เกิดเหตุได้ HRDF มีคำถามว่า ลูกเรือไทยในต่างประเทศ ที่ได้รับการช่วยเหลือส่งกลับมามีสามารถรับเงินช่วยเหลือจากกองทุนช่วยเหลือคนไทยที่ไปทำงานต่างประเทศได้หรือไม่ เนื่องจากกองทุนดังกล่าวสามารถเบิกจ่ายค่าเดินทางได้แต่เบิกจ่ายเงินเยียวยาแก่ลูกเรือไม่ได้

กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ พบว่า แรงงานไทยที่เคยได้รับความช่วยเหลือเสี่ยงที่จะกลับไปทำงานแบบเดิมอีก แรงงานที่เดินทางไปอย่างผิดกฎหมาย เมื่อกลับมายังประเทศไทยแล้ว การไต่เบี่ยงเอาค่าเสียหายกับนายจ้างทำได้ยาก โดยการเดินทางไปทำงานอย่างถูกกฎหมายจะดำเนินคดีกับนายจ้างได้ง่ายกว่า กระทรวงการต่างประเทศจึงได้ทำงานเชิงรุกเพิ่มขึ้นโดยการเข้าไปอบรมในพื้นที่เป้าหมายเพื่อให้แรงงานเห็นปัญหาและภาพรวมของการเดินทางไปทำงานต่างประเทศเพื่อสกัดการเดินทางไปทำงานอย่างผิดกฎหมายและมีการแจ้งเตือนความเสี่ยง มีการประชาสัมพันธ์เชิงรุก ใช้สื่อดิจิทัล รวมถึงกิจกรรมกงสุลสัญจรภายในประเทศ ไปตามจังหวัดที่มีแรงงานเดินทางไปทำงานต่างประเทศจำนวนมาก SR Law มีข้อเสนอแนะว่า รัฐควรมีช่องทางให้อบรมให้ความรู้แรงงานไทยในต่างประเทศเรื่องช่องทางการประสานเมื่อเกิดปัญหา และรวบรวมข้อมูลของนายจ้างก่อนแรงงานเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ เพื่อที่จะติดตามหาผู้รับผิดชอบได้ นอกจากนี้ EJF มีข้อเสนอว่า กรมจัดหางานควรทำงานแบบบูรณาการในการสร้างความรู้ที่เกี่ยวกับกระบวนการจัดหางานและการไปทำงานต่างประเทศ เช่น ช่องทางและวิธีการขอความช่วยเหลือในกรณีต่างๆ การช่วยเหลือในการเดินทางกลับ กระทรวงแรงงานควรร่วมกับกระทรวงต่างประเทศและกรมประมง ในการจัดทำคู่มือปฏิบัติงานในการช่วยเหลือแรงงานประมงไทยในต่างประเทศและจัดทำรายงานถอดบทเรียนกรณีการละเมิดสิทธิแรงงาน³²

³² มูลนิธิยุติธรรมเชิงสิ่งแวดล้อม (EJF), ข้อเสนอแนะต่อกระทรวงแรงงานเพื่อส่งเสริมศักยภาพในการป้องกันการบังคับใช้แรงงานและการค้ำมนุษย์ในอุตสาหกรรมประมงไทย

สำหรับการส่งกลับแรงงานข้ามชาติจากประเทศไทย แรงงานกลุ่ม MOU จะดำเนินการส่งกลับตามข้อตกลงในสัญญาการจ้าง แต่แรงงานประมงตามมาตรา 83 พ.ร.ก. ประมง ซึ่งไม่ได้กำหนดเรื่องการส่งกลับไว้พบว่า แรงงานจะเดินทางกลับเองหรือหานายจ้างใหม่ ข้อกำหนดเรื่องการส่งกลับสำหรับแรงงานตามมาตรา 83 จึงอาจต้องปรับใช้หลักสัญญา³³

คดีแรงงานไทยที่ทำงานบนเรือประมงในต่างประเทศ: กรณีลูกเรือโซมาเลีย³⁴

สัมภาษณ์แรงงานชาวไทยที่เดินทางไปทำงานบนเรือประมงในต่างประเทศ เพศชาย อายุ 53 ปี

แรงงานเคยทำงานบนเรือลำที่ 1 จากการชักชวนของนายจ้าง เรียกว่าเจ้าแก็ โดยนายจ้างมาหาคนงานที่บ้านของแรงงาน แรงงานเคยไปทำงานประมงที่ต่างประเทศมาหลายครั้งแล้ว เช่น ประเทศออสเตรเลีย ประเทศอินโดนีเซีย และประเทศเยเมน จากนั้นกลับมาทำงานในละแวกบ้าน แต่ประสบปัญหาหนี้สินทำให้ต้องกลับไปงานประมงที่ต่างประเทศอีก

ในครั้งนี้ แรงงานทำงานในตำแหน่งนายท้าย รองจากได้กั้งเรือ โดยทำงานตามคำสั่งของได้กั้งเรือ เช่น การเช็คเสบียงอาหาร ทำอาหาร ดูแลค่าใช้จ่าย ขับเรือ(สลับกันคนละ 4 ชั่วโมง) และงานอื่นๆตามที่ได้กั้งสั่ง มีคนจากหมู่บ้านไปทำงานด้วยกันประมาณ 5-6 คน เดิม เรือที่แรงงานทำงานอยู่ทำประมงที่ประเทศอิหร่าน แต่ได้เปลี่ยนชื่อเรือเพื่อไปทำประมงที่ประเทศโซมาเลีย โดยการลบเลขที่ติดข้างเรือออก เปลี่ยนเลขประจำเรือ และเปลี่ยนธงของเรือ

การเดินทางไปทำงานมีสัญญาจ้าง โดยนายจ้างตกลงจะออกค่าใช้จ่ายเรื่องเอกสารและค่าเดินทางให้ทั้งหมด สัญญาจ้างมีทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ สัญญา มีระยะเวลา 1 ปีหากครบแล้วลูกเรือสามารถบินกลับบ้านได้โดยนายจ้างออกค่าตัวเครื่องบินในการบินกลับให้ หลังจากหมดสัญญา แรงงานได้ต่อสัญญากับนายจ้าง แต่ยังไม่เคยลงนามในสัญญาที่ต่อ

เนื่องจากนายจ้างค้างค่าจ้างที่ประเทศอิหร่านอยู่ นายจ้างแจ้งแก่ลูกเรือว่า จะจ่ายค่าจ้างที่ค้างจ่ายหากว่าลูกเรือยอมไปทำประมงที่ประเทศโซมาเลียและจะจ่ายเงินเดือนเพิ่มให้อีก ลูกเรือจึงต้องยอมเนื่องจากต้องการเงินเดือนค้างจ่าย

การทำประมงในประเทศโซมาเลีย มีสภาพการทำงานที่เลวร้ายและอันตรายมาก เช่น มีการใช้อาวุธปืนยิงเรือประมง มีการปล้นเรือ หลังจากทำงานประมงที่โซมาเลียได้ 6-7 เดือน นายจ้างค้างจ่ายค่าจ้างมากกว่าเดิม แรงงานได้โทรไปทวงถามหลายครั้ง ได้รับการจ่ายค่าจ้างจำนวนน้อยและไม่ครบตามที่สัญญา ลูกเรือบนเรือประมงบางคนมีเอกสารส่วนตัวที่เก็บเอง บางคนมีแค่เอกสารภาษาไทย บางคนเข้าร่วมกองทุนก่อนเดินทางมา

³³ ช่วงถาม-ตอบ ในงาน“การอบรมเชิงปฏิบัติการให้ความรู้เกี่ยวกับอนุสัญญาการทำงานในภาคประมง พ.ศ.2550 (ฉบับที่ 188)” วันศุกร์ที่ 16 ก.ค.2564 เวลา 9.30 – 14.30 น. ผ่านระบบออนไลน์ จัดโดย TDRI

³⁴ สัมภาษณ์แรงงานประมง เพศชาย ชาวไทย อายุ 53 ปี ทางโทรศัพท์ เดือนมิถุนายน 2564 ได้รับความช่วยเหลือในการประสานงานจาก HRDF

เมื่อเรือเครื่องพัง นายจ้างทิ้งลูกเรือไว้ แรงงานบนเรือจึงต้องพยายามติดต่อสถานทูตเพื่อให้ขอความช่วยเหลือ เนื่องจากเรือจอดเสียอยู่ในเขตพื้นที่สีแดงซึ่งเป็นเขตอันตราย เรือจอดอยู่กลางทะเล ลูกเรือได้รับความช่วยเหลือเรื่องอาหารจากชาวบ้านแถวนั้น

เมื่อเรืออยู่หลายวัน สถานทูตเข้ามาช่วยเหลือกลุ่มแรงงานบนเรือ จนได้เดินทางต่อมาถึงประเทศไทย เจ้าหน้าที่จึงแจ้งว่าแรงงานแต่ละคนมีค่าใช้จ่ายที่ต้องจ่ายคืนรัฐ คนละประมาณ 40,000 – 60,000 บาท โดยที่แรงงานไม่ได้รับการแจ้งเรื่องค่าใช้จ่ายเหล่านี้มาก่อน

แรงงานประมงถูกนำตัวไปยังกระทรวงแรงงานเพื่อสัมภาษณ์ ในระหว่างการสัมภาษณ์นั้น เจ้าหน้าที่ไม่ได้ระบุว่าแรงงานเป็นเหยื่อค้ำมนุษย์หรือไม่ บอกว่าต้องสืบกันต่อไป นอกจากนั้น ยังมีกระบวนการทางกฎหมายที่แรงงานประมงต้องเข้าร่วมอีกหลายกระบวนการ รวมถึงการขึ้นศาล เพื่อดำเนินคดีกับนายจ้างที่ปฏิเสธการจ่ายค่าจ้าง ในกระบวนการดังกล่าว มีค่าใช้จ่ายเกิดขึ้นมาก เช่น ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ซึ่งแรงงานได้รับความช่วยเหลือจากภาคประชาสังคม

หลังจากกลับมาแล้วถึงประเทศไทย แรงงานไม่ได้รับการติดต่อจากกระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงแรงงานหรือกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์อีก มีเพียงกระบวนการในศาลที่มีทนายความเข้ามาดูแล

แรงงานแจ้งว่ามีความต้องการที่อยากจะให้รัฐบาลช่วยเรียกเงินค้างจ่ายของแรงงานทุกคนและเรียกเงินปลอบขวัญจำนวนเล็กน้อย เพื่อเป็นตัวอย่างไม่ให้คนโดนหลอกอีก ก่อนการไปทำงานต่างประเทศ แรงงานมักจะไม่มีความรู้เรื่องกองทุนหรือสิทธิประโยชน์ของตนเองเลย ตอนที่ทำหนังสือคนประจำเรือ เมื่อก่อนเคยมีการจัดอบรมอย่างจริงจัง มีการให้ว៉ายน้ำจริง แต่ปัจจุบันกระบวนการออกหนังสือมีเพียงการพูดคุย 30-40 นาที โดยไม่มีกระบวนการดังกล่าวเหมือนเช่นในอดีต

ข้อค้นพบและข้อเสนอแนะ

- 1.) กฎหมายไทย กำหนดให้หน้าที่ในการส่งกลับลูกเรือจากต่างประเทศเป็นความรับผิดชอบของนายจ้าง/เจ้าของเรือ เว้นแต่เกิดจากความผิดของลูกจ้าง แต่หากนายจ้างปฏิเสธไม่รับผิดชอบ ภาครัฐจะดำเนินการช่วยเหลือลูกเรือไทยในต่างประเทศที่ไม่มีค่าเดินทางกลับ โดยให้ลูกเรือลงนามรับสภาพหนี้สำหรับค่าเดินทางกลับ การขอยกเว้นสภาพหนี้ดังกล่าวสามารถร้องขอได้และจะได้รับการพิจารณาจากคณะกรรมการของภาครัฐ อย่างไรก็ตาม ภาคประชาสังคมมองว่า กระบวนการดังกล่าว อาจไม่สอดคล้องกับกฎหมายที่กำหนดให้เป็นภาระของนายจ้าง/เจ้าของเรือ เพราะเป็นการผลักภาระในการเดินทางกลับให้แก่ลูกจ้าง ประกอบกับการดำเนินคดีต่อนายจ้างหรือบริษัทจัดหางานใช้เวลานาน ทั้งนี้ การให้ข้อมูลแก่แรงงานก่อนเดินทางยังพบว่าไม่เพียงพอ โดยเฉพาะเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่และช่องทางการดำเนินการเมื่อเกิดปัญหาจากการจ้างงานในต่างประเทศ รวมถึงความเสี่ยงจากการถูกละเมิดสิทธิ

ข้อเสนอแนะ รัฐควรทบทวนกระบวนการในการส่งกลับลูกเรือไทยจากต่างประเทศ โดยไม่ผลักภาระให้ลูกจ้างที่ถูกนายจ้างละเมิดสิทธิตามกฎหมาย และควรให้ความสำคัญในการอบรมให้ความรู้

ให้แก่ลูกเรือไทยที่จะไปทำงานประมงในต่างประเทศอย่างรอบด้าน โดยเฉพาะเรื่องสิทธิและหน้าที่ของแรงงาน กระบวนการและช่องทางในการประสานเมื่อเกิดเหตุละเมิดสิทธิของแรงงาน

9. การจ่ายค่าตอบแทนแก่แรงงานประมง (ข้อ 23-24 ของ C188)

กฎหมายกำหนดให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างและค่าทำงานในวันหยุดให้ถูกต้องตามกำหนดเวลาที่ตกลงกัน โดยให้จ่ายเดือนหนึ่งไม่น้อยกว่าหนึ่งครั้ง ในกรณีที่เงินส่วนแบ่งที่นายจ้างตกลงจ่ายให้แก่ลูกจ้างตามมูลค่าสัตว์น้ำที่จับได้ ให้จ่ายตามกำหนดเวลาที่ตกลงกัน แต่ต้องไม่เกินสามเดือนต่อหนึ่งครั้ง³⁵ วิธีการจ่ายเงิน กำหนดให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างและค่าทำงานในวันหยุดให้แก่ลูกจ้างผ่านบัญชีธนาคารของลูกจ้างโดยนายจ้างเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการโอนเงิน³⁶ สมาคมประมง เห็นว่า การจ่ายค่าตอบแทน ควรให้เลือกได้ว่าจะจ่ายเป็นเงินสด หรือ ผ่านบัญชีธนาคาร หรือใช้ทั้งสองระบบมากกว่าการกำหนดให้จ่ายผ่านบัญชีธนาคารอย่างเดียว เนื่องจาก C188 ก็ไม่ได้กำหนดวิธีการจ่ายเงินเอาไว้

การจ่ายเงินค่าจ้าง งานวิจัยของ The Civil Society Organization Coalition for Ethical and Sustainable Seafood พบว่า งานประมงมีค่าจ้างรายเดือนโดยเฉลี่ยสูงที่สุดในกิจการที่ทำการศึกษา(ได้แก่ กิจการประมงประมงต่อเนื่อง โรงงานแปรรูป ฟาร์มกุ้ง) ในกฎกระทรวงเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานประมงกำหนดให้แรงงานประมงได้รับค่าจ้างรายเดือนขั้นต่ำระหว่าง 9,390 บาท ถึง 10,050 บาท ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับจังหวัดที่ทำการประมงด้วย เงินเดือนเฉลี่ยของแรงงานประมงอยู่ที่ 11,365 บาท (363 ดอลลาร์) ซึ่งสูงกว่าค่าจ้างระดับต่ำสุดอยู่ 10% อย่างไรก็ตาม แรงงานประมงทำงานมากถึง 14 ชั่วโมงหรือมากกว่านั้นต่อวัน จึงกล่าวได้ว่า แรงงานประมงยังคงได้รับเงินตอบแทนต่ำเกินไปแม้ว่ารายได้ของแรงงานกลุ่มนี้จะมากกว่าค่าจ้างขั้นต่ำสามสิบวันแล้วก็ตาม³⁷

การจ่ายเงินที่กฎหมายกำหนดให้โอนผ่านบัญชีธนาคาร ในงานวิจัยดังกล่าว พบว่า 83% ของแรงงานประมงที่ทำการสำรวจได้รับการจ่ายค่าตอบแทนเป็นเงินสด และมีเพียง 10% ที่ได้รับการจ่ายค่าจ้างผ่านบัญชีธนาคาร³⁸ นอกจากนั้น แรงงานประมงที่ทำการสำรวจ จำนวน 74% ได้รับค่าจ้างตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำหรือสูง

³⁵ กฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล ข้อ 10

³⁶ กฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล ข้อ 10/2

³⁷ Precarity and the Pandemic: A Survey of Wage Issues and COVID-19 Impacts Among Migrant Seafood Workers in Thailand, The Civil Society Organization Coalition for Ethical and Sustainable Seafood, July 2021, <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621193/bp-precarity-pandemic-thailand-seafood-workers-300721-en.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, p.12.

³⁸ Ibid., p.15.

กว่านั้นคูณ 30 ซึ่งนับเป็นจำนวนสามในสี่ของแรงงานประมงที่ทำการสำรวจ แต่ก็ยังมีกว่าหนึ่งในสี่ของแรงงานประมงที่ทำการสำรวจได้รับค่าจ้างต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำที่ควรจะได้ในรายเดือน³⁹

เอกสารการประชุม ประเด็นสถานการณ์แรงงานในอุตสาหกรรมประมง โดย คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีการกล่าวถึงลักษณะการจ่ายเงินสดแก่แรงงานประมงที่ยังมีอยู่ เนื่องจากยังไม่มีสิ่งอำนวยความสะดวกเพียงพอ เช่น เครื่อง ATM และ การเตรียมความพร้อมในการใช้ธุรกรรมให้กับแรงงานข้ามชาติ รวมถึงการให้แรงงานเก็บเอกสารการเงินด้วยตนเอง ทำให้ระบบกฎหมายที่ออกแบบมาเพื่อคุ้มครองแรงงานในเรื่องค่าจ้างไม่สามารถใช้ได้จริง⁴⁰

ร่างกฎกระทรวงที่กำลังแก้ไข (ข้อ 13 วรรคสอง) กำหนดว่า กรณีลูกจ้างประสงค์จะให้นายจ้างโอนเงินให้แก่บุคคลในครอบครัวให้นายจ้างดำเนินการตามที่ลูกจ้างร้องขอ โดยนายจ้างเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการโอนเงินและหากบุคคลดังกล่าวได้รับเงินตามโอน ให้ถือว่านายจ้างได้จ่ายค่าจ้าง ค่าทำงานในวันหยุดให้กับลูกจ้างแล้ว บุคคลในครอบครัวได้แก่ บุพการี ผู้สืบสันดาน คู่สมรส หรือบุตรบุญธรรม ส่วนนี้ MWG มีความเห็นว่าการอนุญาตให้มีการโอนเงินให้แก่ครอบครัวโดยไม่มีค่าใช้จ่ายสอดคล้องกับข้อหนดในอนุสัญญา C188 แต่การกำหนดเงื่อนไขเช่นนี้กระทรวงแรงงานต้องมีกลไกการตรวจสอบอย่างเหมาะสมเพื่อให้มั่นใจได้ว่าการโอนเงินดังกล่าวเป็นไปอย่างสุจริต ในปัจจุบันพบว่าการโอนเงินกลับไปยังครอบครัวของแรงงาน ใช้วิธีการโอนเงินผ่านนายหน้ารับโอนเงิน ไม่ใช่การโอนเงินไปยังครอบครัว ดังนั้นการโอนเงินโดยวิธีดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ยังคงเป็นปัญหาอยู่⁴¹

การหักเงินค่าจ้าง กฎหมายกำหนดให้สามารถหักเงินค่าจ้างได้ แรงงานที่จัดหาผ่าน MOU อนุญาตให้นายจ้างออกค่าใช้จ่ายในส่วนที่ลูกจ้างต้องรับผิดชอบก่อนได้ และกำหนดวิธีการและเพดานการหักจากค่าจ้างในแต่ละเดือนเอาไว้ พ.ร.ก.การบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 มาตรา 49 กำหนดว่า ค่าใช้จ่ายที่อยู่ในความรับผิดชอบของคนต่างด้าวที่นายจ้างได้ออกให้ไปก่อน ได้แก่ ค่าหนังสือเดินทาง ค่าตรวจสุขภาพ ค่าใบอนุญาตทำงาน หรือค่าใช้จ่ายอื่นทำนองเดียวกันตามที่อธิบดีประกาศกำหนดให้นายจ้างหักได้จากค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด หรือค่าล่วงเวลาในวันหยุด โดยให้นายจ้างหักจากเงินที่คนต่างด้าวมีสิทธิได้รับตามอัตราที่จ่ายจริงได้แต่จะหักได้ไม่เกินร้อยละสิบของเงินที่คนต่างด้าวมีสิทธิได้รับในแต่ละเดือน อย่างไรก็ตาม แรงงานที่จ้างตามมาตรา 83 พรก.ประมง พ.ศ.2558 กำหนดไว้ต่างกัน โดยประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี

³⁹ Ibid., p.17.

⁴⁰ เอกสารการประชุม ประเด็นสถานการณ์แรงงานในอุตสาหกรรมประมง วันที่ 8 กรกฎาคม 2564 เวลา 13.00น. โดย คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผ่านระบบออนไลน์

⁴¹ เครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติ (MWG), ความเห็นต่อร่างกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. ...

กำหนดให้เจ้าของเรือเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการไปตรวจสอบสุขภาพและทำประกันสุขภาพมีอายุขั้นต่ำอย่างน้อยหนึ่งปี

MWG มีความเห็นว่า การหักค่าจ้างของแรงงานไม่ว่าประเภทใดก็ตามควรมีมาตรฐานเดียวกันมีเงื่อนไขเดียวกัน การหักค่าจ้างจึงควรเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดใน พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 76 ซึ่งเป็นกฎหมายคุ้มครองแรงงานพื้นฐาน และควรเพิ่มข้อกำหนดให้นายจ้างมีหน้าที่ต้องชี้แจงรายละเอียดการหักค่าจ้างไว้ในเอกสารการจ่ายค่าจ้างในภาษาที่แรงงานเข้าใจ โดยให้แรงงานแสดงเจตนายินยอมเป็นลายลักษณ์อักษร

งานวิจัยของ CSO Coalition ข้อมูลที่เก็บในปี 2562 พบว่า แรงงาน 71% ตอบว่ามีการหักค่าจ้างสามอันดับแรกที่มีการหักมากที่สุด ได้แก่ หนึ่ง ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับทะเบียน (Registration fee) เช่น ใบอนุญาตทำงาน ประกันสุขภาพ 60% สอง การกู้ยืมเงิน เช่น เบิกเงินล่วงหน้า ยืมเงินสำหรับซื้อเครื่องใช้ในบ้าน 26% และ สาม การหักที่คลุมเครือ (Unclear deduction) 17%⁴² รายงานวิจัยของ ILO ที่สำรวจในปี 2562 พบว่า แรงงานประมาณกว่า 39% ถูกหักค่าจ้างซึ่งมากกว่าการหักค่าจ้างในกิจการอาหารทะเลเกือบสองเท่า เงินที่ถูกหัก ได้แก่ เงินประกันสังคม 18% ค่าอาหาร 15% และค่าที่พัก 11%⁴³ แต่มีเพียง 3% ของผู้ตอบแบบสำรวจที่ตอบว่าได้รับเอกสารบันทึกการจ่ายเงินซึ่งแสดงการจ่ายและการหักเงินด้วยตามกฎหมายไทย อีกว่าครึ่งได้รับเพียงบันทึกการจ่ายเงิน เช่น ใบ slip ATM ส่วนที่เหลืออีก 48% ตอบว่า ไม่ได้รับบันทึกการจ่ายเงินใดๆ⁴⁴

ข้อมูลการวิจัยของ Rapid Asia พบว่า แรงงานประมาณกว่า 75% เป็นหนี้นายจ้าง อีก 24% เป็นหนี้เพื่อนหรือครอบครัว ในขณะที่แรงงานในภาคอาหารทะเล เป็นหนี้นายจ้างเพียง 16% และ เป็นหนี้เพื่อนหรือครอบครัว 84% ความมุ่งหมายของการยืมเงินสำหรับแรงงานประมาณสามอันดับแรก ได้แก่ หนึ่ง ค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวันจำนวน 50% สอง เงินช่วยเหลือครอบครัวจำนวน 37% และ สาม การจ่ายหนี้อื่นๆอีก 8%⁴⁵ ข้อมูลดังกล่าวแสดงว่าแรงงานข้ามชาติในภาคประมงในประเทศไทยนั้นเป็นหนี้นายจ้าง ทำให้การพึ่งพานายจ้างใน

⁴² *supra* note 10, หน้า 32-33.

⁴³ *supra* note 11, หน้า 18.

⁴⁴ *supra* note 11, หน้า 17.

⁴⁵ Rapid Asia, “Evaluation of the Electronic Payment system in the Thai Fishing Industry,” Retrieved on August 23, 2020, from https://humanityunited.org/wp-content/uploads/2019/11/FINAL-E-payment-study_2019.11.08.pdf, pp.31-32. รายงานฉบับนี้ได้ศึกษาจากการสัมภาษณ์แรงงานจำนวน 703 คน แยกเป็น 105 ในส่วนอาหารทะเล และ 598 คน อยู่ในส่วนประมง ซึ่งครึ่งหนึ่งของแรงงานประมงที่สัมภาษณ์เป็นแรงงานจากประเทศเมียนมาและอีกครึ่งหนึ่งมาจากประเทศกัมพูชา วัตถุประสงค์ของงานวิจัย คือ การประเมินความมีประสิทธิภาพของระบบการจ่ายเงินอย่างถี่ถ้วนและเป็นกลาง

งานภาคประมงมีอยู่สูง นอกจากสภาพการทำงานที่ต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชา และบนเรือประมงเป็นส่วนใหญ่แล้ว ภาระหนี้สินที่มีทำให้แรงงานประมงมีความเปราะบางมากกว่าแรงงานในกิจการอื่น

การหักค่าจ้างเป็นผลมาจากการจ่ายเงินล่วงหน้าที่อนุญาตให้ทำได้ในกิจการประมง สมาคมการประมงแห่งประเทศไทย ให้ข้อมูลว่า ระบบเกษตรและประมง มีการจ่ายเงินล่วงหน้าซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของลักษณะการทำงานตามฤดูกาล หลายครั้งจ่ายเงินล่วงหน้าแล้วไม่สามารถหักหนี้จากลูกจ้างได้ ทั้งนี้ จากการตีความในการหักเงินล่วงหน้าที่ยังไม่ถึงแรงงานบังคับและการค้ำมนุษย์ได้ ผู้ประกอบการมองว่ากฎหมายคุ้มครองแรงงานแต่ไม่คุ้มครองผู้ประกอบการ ทำให้นายจ้างต้องรับภาระในส่วนที่จ่ายล่วงหน้าไปหากจ่ายเงินล่วงหน้าไปแล้วแต่แรงงานไม่ยอมลงเรือทำงาน นายจ้างจึงมีคำถามเช่นกันว่า หากนายจ้างที่จ่ายเงินล่วงหน้าไปก่อนแล้ว แรงงานประมงไม่ยอมทำงานให้ จะบังคับกันอย่างไรที่จะไม่ทำให้ผิดกฎหมาย⁴⁶

ในการเบิกเงินล่วงหน้า MWG พบว่า นายจ้างบางรายคิดดอกเบี้ยจากเงินที่ให้เบิกล่วงหน้า ซึ่งเป็นลักษณะของสัญญากู้ยืมเงิน ซึ่งนำไปสู่ภาวะหนี้ของแรงงานที่เพิ่มขึ้นจนอาจกลายเป็นแรงงานขังหนี้ ปัญหากรณีบุคคลที่ 3 ที่ไม่มีนิติสัมพันธ์หรือไม่ได้มีการระบุไว้ในสัญญาจ้างเป็นผู้รับค่าจ้างและค่าตอบแทนอื่นแทนลูกจ้างยังคงพบอยู่⁴⁷ การเบิกเงินล่วงหน้ายังนำมาซึ่งปัญหาอื่นๆ เช่น FED ให้ข้อมูลว่า การเบิกเงินล่วงหน้าของลูกเรือทำให้นายจ้างยึดบัตร ATM ของแรงงานไว้ ลูกเรือจะนำมาแสดงเฉพาะตอนตรวจแรงงานเท่านั้น RTF เห็นว่าการที่ขาดการบันทึกหนี้ที่ชัดเจนระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ทำให้เวลาที่เปลี่ยนนายจ้าง แรงงานประมงจะมีหนี้ติดมาจากนายจ้างเก่า ทำให้นายจ้างเก่าเรียกค่าไถ่เอกสารคืน นายจ้างใหม่ต้องเอาเงินไปไถ่เอกสารให้กับลูกจ้างกลายเป็นหนี้ที่แรงงานมีต่อนายจ้างใหม่ต่อไป แรงงานเองเข้าใจว่าสามารถหักค่าดำเนินการเอกสารจากค่าจ้างได้ ซึ่งความจริงกฎหมายห้ามหักค่าใช้จ่ายดังกล่าวจากค่าจ้าง

ปัญหาของการใช้บัตร ATM นายจ้างให้ข้อมูลว่า ตู้ ATM ในบางพื้นที่อยู่ห่างไกล และแรงงานใช้ ATM ไม่เป็น ซึ่งภาคประชาสังคมเองก็มีความเห็นในทางเดียวกันว่า การติดตั้งเครื่อง ATM ยังไม่ทั่วถึงตามเมืองท่าต่างๆ แรงงานไม่ทราบวิธีการในการใช้เครื่องมือ และมีข้อสังเกตถึงว่าลูกเรือได้อี้อะไรเอกสารเองหรือไม่⁴⁸ ปัญหาการใช้ ATM จากงานวิจัยของ Rapid Asia พบว่า แรงงานที่เก็บเอกสารด้วยตัวเอง มีความสามารถใช้ ATM มากกว่าแรงงานที่ให้นายจ้างเก็บเอกสารให้ รวมถึงมีประสบการณ์การใช้ ATM ที่มากกว่า⁴⁹ จากการวิจัยพบว่า

⁴⁶ ความเห็นของคณบดีกรณีนายจ้าง ในงาน “การอบรมเชิงปฏิบัติการให้ความรู้เกี่ยวกับอนุสัญญาการทำงานในภาคประมง พ.ศ.2550 (ฉบับที่ 188)” วันศุกร์ที่ 16 ก.ค.2564 เวลา 9.30 – 14.30 น. ผ่านระบบออนไลน์ จัดโดย TDRI

⁴⁷ เครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติ (MWG), ความเห็นต่อร่างกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. ...

⁴⁸ มูลนิธิยุติธรรมเชิงสิ่งแวดล้อม (EJF), การปฏิรูปอุตสาหกรรมประมงไทยก้าวสู่การประมงที่ยั่งยืนถูกต้องตามกฎหมายและหลักจริยธรรม 2019, p.23.

⁴⁹ *supra* note 45, หน้า 25-26.

แรงงานภาคประมง 598 คนที่ทำการสำรวจ มีถึง 53% ที่ไม่ได้เก็บเอกสารเอง (แรงงานในภาคอาหารทะเลที่มีเพียง 3% ที่ไม่ได้เก็บเอกสารเอง) และ 20% ที่ต้องยืมบัตร ATM จากนายจ้างมาใช้ จากประสบการณ์ในการใช้บัตร ATM ของแรงงานภาคอาหารทะเลและภาคประมง พบว่า มีข้อท้าทายห้าอันดับแรกคือ อุปสรรคด้านภาษา คิวยาว เครื่อง ATM ชำรุด เครื่อง ATM อยู่ห่างไกล และแรงงานจำรหัสไม่ได้⁵⁰

SR Law และ Stella Maris พบกรณีที่มีการจ่ายเงินแบบตัดรอบหลายเดือน ซึ่งขัดกับการหลักฐานการจ่ายเงินผ่านบัญชีธนาคาร เมื่อเกิดข้อพิพาท ศาลจะรับฟังเอกสารของธนาคารเป็นหลักและลูกจ้างไม่มีพยานหลักฐานโต้แย้งกับนายจ้างได้ ทำให้คนงานเสียเปรียบในคดี ซึ่งการพิจารณาคดีในกฎหมายไทยจะยึดเอกสารการจ่ายเงิน Stella Maris พบว่ามีการจ่ายเงินเข้าบัญชีพร้อมกันและเงินออกพร้อมกัน คนงานยังรับค่าจ้างเป็นเงินสด โดยมีบันทึกไม่เป็นทางการอีกฉบับที่มีเลขการจ่ายค่าตอบแทนไม่ตรงกับยอดในบัญชีธนาคาร HRDF มีข้อสังเกตว่า รหัส ATM ของแรงงานในเรือประมงบางลำเหมือนกันทุกคน และ ATM ถูกเก็บอยู่กับนายจ้าง วิธีการตรวจสอบกรณีดังกล่าว ต้องใช้ขอหมายศาลเพื่อตรวจสอบวิธีการจ่ายเงินจากธนาคาร ดังนั้น การตรวจสอบของพนักงานตรวจแรงงานที่ศูนย์ PIPO จึงมีข้อจำกัดที่ไม่สามารถตรวจไปถึงการจ่ายเงินและการหักค่าจ้างได้ EJF เห็นว่า การใช้ ATM มีความท้าทายหลายประการ รัฐควรหา Innovative อื่นที่ช่วยเรื่องการจ่ายค่าตอบแทนแรงงาน เช่น การสำรวจการใช้บริการฝากถอนผ่านร้านสะดวกซื้อ หรือการใช้ e-banking ที่ทำให้แรงงานสามารถจัดการการเงินของตนเองได้

เจ้าหน้าที่กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน เห็นว่า การตรวจสอบทางการเงินอาจตรวจสอบผ่าน Smart Phone โดยการส่งเสริมให้แรงงานข้ามชาติเข้าถึงเทคโนโลยี โดยอาจขอความร่วมมือจากธนาคาร ทั้งนี้ งานวิจัยของ Rapid Asia พบว่า ความรู้ในเรื่อง mobile banking และ e-wallet ของแรงงานประมงยังมีอยู่ในระดับต่ำ (ซึ่งสวนทางกับการใช้ social media ในการรับรู้ข่าวสารและการสื่อสารระหว่างกัน) จากผลการวิจัย แรงงานประมง 98% ไม่รู้จัก Thai e-wallet และ 100% ไม่เคยใช้ e-wallet แต่หากการจ่ายเงินผ่านทางบัญชีธนาคาร สามารถเชื่อมโยงกับการใช้ mobile banking ได้ จะทำให้แรงงานประมงสามารถตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินได้และยังใช้เป็นหลักฐานธุรกรรมการเงินได้⁵¹ ดังนั้น จึงควรมีการทบทวนการให้ความรู้เรื่อง mobile banking แก่แรงงานประมง รวมถึงความรู้และทักษะการใช้ระบบบัญชีธนาคารทางอิเล็กทรอนิกส์ด้วย และส่งเสริมระบบการจ่ายเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ด้วย (electronic payment system)

ปัจจัยของภาวะแรงงานขัดหนี้ (Debt Bondage) ปรากฏขึ้นในกลุ่มแรงงานประมง หนี้ที่ไม่มีที่สิ้นสุดของแรงงานประมงอาจทำให้แรงงานเข้าสู่ภาวะแรงงานขัดหนี้ การคัดแยกผู้เสียหายฐานค้ำมนุษย์ในรูปแบบ

⁵⁰ *supra* note 45, หน้า 28.

⁵¹ *supra* note 45, หน้า 36.

การบังคับใช้แรงงานนั้น ต้องสืบให้เห็นว่าผู้กระทำความผิดมีเจตนาพิเศษเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากการบังคับใช้แรงงาน นอกจากการกักขัง อาจมีการบังคับด้วยวิธีการอื่น เช่น การข่มขู่ว่าจะทำอันตรายคนในครอบครัว การทำให้ติดหนี้แล้วข่มขู่ว่าจะต้องใช้หนี้ (Debt Bondage) การทำให้ติดยาเสพติด เป็นต้น⁵² ภาระหนี้สินที่ทำให้คนงานกลายเป็นแรงงานขังหนี้ อาจมาจากเงินค่านายหน้า ค่าเดินทาง ค่าจดทะเบียนแรงงาน ค่าที่พัก ค่าอาหาร ค่ารักษาพยาบาล เงินยืม เงินเบิกล่วงหน้า ค่าทำหนังสือเดินทาง และรวมถึงเงินล่วงหน้าที่นายจ้างหรือนายหน้าได้จ่ายให้ครอบครัวหรือคู่สมรสของเหยื่อ จนทำให้เหยื่อตกอยู่ในภาวะมีหนี้สิน ต้องถูกบังคับใช้แรงงานเพื่อจัดหนี้⁵³ ในคดีที่ภาคประชาสังคมให้การช่วยเหลือ พบข้อบ่งชี้ของการใช้แรงงานบังคับ เช่น การยึดเอกสาร การไม่จ่ายค่าจ้างอย่างเป็นระบบ การหักค่าจ้างที่ไม่ชัดเจน รูปแบบของแรงงานขังหนี้ อาจเป็นการทำงานให้นายจ้าง โดยได้รับค่าจ้างเพียงเล็กน้อย หรือไม่ได้รับค่าจ้างเลย และมีภาระหนี้ค่าใช้จ่ายเพิ่มตลอดเวลาจนลูกจ้างต้องติดอยู่กับการเป็นหนี้แบบไม่มีที่สิ้นสุด⁵⁴



⁵² สรไกร ศรศร, ศิริวรรณ ว่องเกียรติไพศาล และ มณีนญา เกตุสกุล, “คู่มือเสริมสร้างศักยภาพองค์กรภาคเอกชนเพื่อช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์รูปแบบบังคับใช้แรงงาน” สืบค้นเมื่อ วันที่ 18 พฤษภาคม 2564, จาก https://drive.google.com/file/d/1_nG2_Ps1_nC7_4_gWk3_bNQJu1_S2_TJjEBTEwpR/view?fbclid=IwAR1_o4_-ZfW3AbiBRr29_7qQ6YV-IVDcK24zWSwaOytOn1SOLS0RhVq-IAhb0, หน้า 35-39.

⁵³ *ibid.*, หน้า 50-52.

⁵⁴ สำนักงานกฎหมายเอส อาร์ (SR Law), แนวปฏิบัติการตรวจแรงงานในสถานประกอบกิจการกลุ่มเสี่ยงและ/หรือที่เข้าถึงยาก (ประมงทะเลและต่อเนื่องประมง)

คดี หนีไม่เป็นธรรม⁵⁵

คดีนี้ไม่เป็นธรรม แรงงานประมงชาวพม่า เพศชาย อายุ 45 ปี

ประเด็นที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การหักค่าจ้าง การปิดเอกสาร การร้องเรียนของแรงงานประมง

ในคดีนี้ เจ้าของเรือหักคำทำเอกสารจากเงินค่าจ้างและเก็บเอกสารของลูกเรือไว้ การจ่ายค่าตอบแทนรายเดือน
จ่ายเป็นเงินสด นายจ้างเป็นผู้จัดค่าใช้จ่าย โดยลูกจ้างไม่รู้ว่ามันเป็นค่าใช้จ่ายอะไรบ้าง เมื่อไปสอบถามเรื่องค่าใช้จ่ายที่
หัก จึงเกิดข้อพิพาทระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ทำให้นายจ้างเลิกจ้างลูกจ้าง และปฏิเสธไม่ให้เอกสารส่วนตัวของลูกจ้าง
คืนจนกว่าลูกจ้างจะจ่ายเงินค่าเอกสารคืนก่อน ลูกจ้างแจ้งว่านายจ้างยังค้างจ่ายเงินเดือนเดือนสุดท้าย

ทาง RTF ได้ช่วยเหลือกรณีนี้ มีการแจ้งเรื่องต่อเจ้าหน้าที่ที่ศูนย์ Pi-Po แต่ไม่มีความคืบหน้า ต่อมา แจ้งต่อเจ้าหน้าที่กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ซึ่งได้รับการชี้แจงว่า เรื่องเอกสารไม่ใช่หน้าที่ของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เนื่องจากไม่มีกฎหมายให้อำนาจหน่วยงานในเรื่องการทำเอกสาร ทำได้เพียงให้แจ้งคำร้องเรื่องค่าจ้างเอาไว้ และให้ลูกจ้างไปติดต่อกรมจัดหางาน

นอกจากนั้น ลูกจ้างได้แจ้งความต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจด้วย และเข้าสู่กระบวนการทรมานทรมานทรมานทรมาน
ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ระดับจังหวัดซึ่งให้ส่วนใหญ่มีความเห็นว่า มีการบังคับใช้แรงงานแต่ติดขัดที่ผู้แจ้ง
ความต้องการเป็นหน่วยงานของรัฐ ในกรณีดังกล่าวซึ่งไม่ได้เข้าร่วมทีมสหวิชาชีพในวันดังกล่าว

ในคดีนี้ ลูกจ้างไม่สามารถเจรจากับนายจ้างได้ แม้ว่าจะมีการเรียกเจรจาโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ตาม นายจ้าง
อ้างว่าได้คืนเอกสารไปแล้ว แต่ลูกจ้างยังไม่เคยได้รับเอกสารส่วนตัวคืน และไม่ได้รับค่าจ้างค้างจ่าย ในส่วนของ
หลักฐาน มีเพียงเอกสารบันทึกการจ่ายของนายจ้างฝ่ายเดียว ทำให้ยากต่อการพิสูจน์หนี้ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง

MIGRANT WORKING GROUP

ข้อค้นพบและข้อเสนอแนะ

1.) กฎหมายกำหนดให้มีการจ่ายค่าตอบแทนในการทำงานเป็นรายเดือนผ่านบัญชีธนาคารทุกเดือน โดย นายจ้างเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย ซึ่งพบว่ายังมีการจ่ายค่าจ้างที่ไม่เป็นไปตามกฎหมาย พร้อมกับพบปัญหา การใช้บัตร ATM ประกอบการจ่ายเงินผ่านบัญชีธนาคาร เช่น ความเพียงพอของตู้ ATM บริเวณท่าเรือ การยึดบัตร ATM ของนายจ้าง และความรู้ในการใช้ ATM ของลูกจ้าง

ข้อเสนอแนะ ควรมีการทบทวนการตรวจสอบการจ่ายเงินผ่านทางบัญชีธนาคารว่าถูกต้องได้รับจริงหรือไม่ และ จัดเตรียมเครื่อง ATM ให้เพียงพอและอบรมการใช้ ATM ให้แก่ลูกค้า

⁵⁵ สัมภาษณ์แรงงานประมง เพศชาย ชาวพม่า อายุ 45 ปี ทางออนไลน์ เดือนมิถุนายน 2564 ได้รับความช่วยเหลือในการประสานงานจาก RTF

- 2.) การหักค่าจ้างสามารถทำได้ตามกฎหมายแต่มีเงื่อนไขรายการที่สามารถหักได้และเพดานการหักอยู่ อย่างไรก็ตาม พบว่า มีการหักค่าจ้างในแรงงานประมงอยู่เป็นปกติ ซึ่งการหักค่าใช้จ่ายระหว่างนายจ้าง และลูกจ้างมีความไม่ชัดเจนและไม่มีความบันทึกการจ่ายค่าจ้างและการหักหนี้ ทำให้เกิดหนี้ไม่มีที่สิ้นสุด ซึ่งอาจนำไปสู่ปัญหาแรงงานบังคับและอาจนำไปสู่การค้ามนุษย์ได้

ข้อเสนอแนะ ควรมีการออกแบบเงื่อนไขการหักค่าจ้างและหลักฐานการหักค่าจ้างให้แก่คนงาน การจ่ายเงินล่วงหน้าอาจกำหนดให้เป็นรูปแบบหนึ่งของการจ่ายค่าจ้าง แต่ห้ามนายจ้างคิดดอกเบี้ยจากการเบิกเงินล่วงหน้า และควรทบทวนการนำ e-banking มาใช้เพื่อให้แรงงานสามารถตรวจสอบธุรกรรม การเงินได้เสมอ

10. การรักษาพยาบาล การคุ้มครองด้านสุขภาพ และประกันสังคม (ข้อ 29 – 30 ของ C188)

พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ.2562 มาตรา 12 กำหนดให้เจ้าของเรือต้องจัดให้แรงงานประมงได้รับสิทธิประโยชน์ด้านสุขภาพและสวัสดิการในด้านต่างๆตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน ประกาศกำหนด การเข้าสู่ระบบประกันสังคมจึงไม่เป็นเงื่อนไขบังคับสำหรับการทำงานบนเรือประมง มาตรา 12 จึงเปิดช่องให้นายจ้างสามารถเลือกระบบประกันสุขภาพให้แก่แรงงานประมงได้ โดยสามารถเลือกที่จะนำแรงงานเข้าสู่ระบบประกันสังคมหรือซื้อระบบประกันสุขภาพก็ได้ โดยสองระบบนี้ มีสิทธิประโยชน์ที่แตกต่าง กันอย่างมาก ระบบประกันสังคมครอบคลุม 7 สิทธิประโยชน์ แต่ระบบประกันสุขภาพมีสิทธิรักษาพยาบาล เท่านั้น

งานวิจัยของ ILO ในปี 2019 พบว่า การนำแรงงานประมงเข้าสู่ระบบประกันสังคมมีความก้าวหน้ามากขึ้น แม้ว่าจะเป็นรองการใช้ประกันสุขภาพอยู่ก็ตาม โดยจำนวนแรงงานประมงที่สำรวจในปี 2019 ใช้ระบบประกันสุขภาพจำนวน 67% และใช้ระบบประกันสังคมจำนวน 22% การใช้ระบบประกันสุขภาพของแรงงานประมงมีจำนวนลดลงจากปี 2017 ซึ่งแรงงานประมงที่สำรวจในลักษณะเดียวกันใช้ประกันสุขภาพถึง 89%⁵⁶ MWG มีความเห็นว่า แรงงานประมงควรได้รับการรับรองการบริการด้านสุขภาพในระบบประกันสังคมทุกคน การที่กฎหมายให้ทางเลือกแก่นายจ้างในการเลือกบริการสุขภาพ จึงขัดกับอนุสัญญา C188 ที่กำหนดให้แรงงานประมงทุกคนเข้าถึงการปกป้องคุ้มครองจากการประกันสังคม (Social Security Protection) ซึ่งระบบประกันสุขภาพของรัฐ ไม่สามารถเทียบเท่ากับสิทธิประโยชน์ในประกันสังคมได้

ในทางปฏิบัติแล้ว ระบบประกันสุขภาพที่ซื้อเป็นรายปีได้รับความนิยมมากกว่า เพราะเหมาะกับการรักษาแรงงานในเวลาที่ย่ำแย่และการใช้บริการคลินิกเอกชนที่รวดเร็วกว่าการใช้บริการในโรงพยาบาล อีกทั้ง

⁵⁶ *supra* note 11, หน้า 31.

นายจ้างสะท้อนว่า โรงพยาบาลที่ให้บริการประกันสังคมในจังหวัดชายฝั่งทะเลมีแนวปฏิบัติที่ต่างกันอยู่ สำหรับการรักษาในโรงพยาบาล แรงงานต้องพึ่งพานายจ้างในการดำเนินการด้านเอกสารให้แก่แรงงานข้ามชาติ สมาคมการประมงแห่งประเทศไทย ให้ข้อมูลว่า แรงงานไม่จำเป็นต้องเข้าไปในระบบประกันสังคมก็ได้ เพราะแรงงานทำงานอยู่ประมาณ 3-6 เดือน จึงไม่ได้ใช้สิทธิประโยชน์ประกันสังคม นอกจากนั้น สภาพการทำงานของแรงงานประมง ทำให้สิทธิประโยชน์บางอย่างใช้ไม่ได้ เช่น เงินสำหรับการว่างงาน ส่วนการรักษาพยาบาล หากแรงงานเข้ารับการรักษาในโรงพยาบาล จะใช้เวลามาก และทำให้อยู่ห่างไกลจากโรงพยาบาล การใช้ประกันสุขภาพโดยนายจ้างดูแลแรงงานเองจึงสะดวกมากกว่า ส่วนกรณีอุบัติเหตุ นายจ้างจะใช้ระบบเงินทดแทน

การใช้บริการสุขภาพในทางปฏิบัติ MWG ให้ข้อมูลว่า ตามประกาศของรัฐที่ให้แรงงานประมงเข้าใช้บริการในโรงพยาบาล 22 จังหวัดชายฝั่งทะเล การให้บริการของโรงพยาบาล 22 จังหวัด มีเงื่อนไขที่แตกต่างกัน เช่น บางแห่งแรงงานหรือนายจ้างต้องออกเงินไปก่อน FED ให้ข้อมูลว่า บางโรงพยาบาลให้จ่ายเงินเพิ่มและเรียกเอาเอกสาร ซึ่งแรงงานต้องพึ่งพานายจ้างในการดำเนินการ เช่น การกรอกเอกสารหรือการนำเอกสารต่างๆ มาขึ้น Stella Maris พบว่า การใช้ประกันเอกชนของแรงงานได้รับความนิยม เพราะเข้ากับการทำงานของแรงงานประมงที่มีเวลาบนฝั่งน้อย แรงงานต้องรีบขึ้นเรือ จึงมักใช้ยาที่มีผลรุนแรงและสะดวกในการรักษาที่คลินิกเอกชน ซึ่งการรักษาดังกล่าว มีผลถึงร่างกายของแรงงานประมงและสุขอนามัยในระยะยาว เช่น กรณีที่เคยพบคือการรักษากระดูกหักที่ไม่ได้รักษาอย่างต่อเนื่อง ทำให้กระดูกของแรงงานผิดรูป

การเข้าสู่ระบบประกันสังคม พบปัญหาการตีความของนายจ้างและเจ้าหน้าที่รัฐว่า แรงงานประมงเป็นแรงงานตามฤดูกาลหรือไม่ เนื่องจากลูกจ้างในกิจการเพาะปลูก ประมง ป่าไม้ และเลี้ยงสัตว์ซึ่งมิได้ใช้ลูกจ้างตลอดปีและไม่มียานลักษณะอื่นรวมอยู่ด้วย และ ลูกจ้างของนายจ้างที่จ้างไว้เพื่อทำงานอันมีลักษณะเป็นชั่วคราวเป็นการจร หรือเป็นไปตามฤดูกาล ได้รับยกเว้นไม่ต้องเข้าสู่ระบบประกันสังคม การตีความของเจ้าหน้าที่รัฐว่า กิจการประมงว่าเป็นกิจการที่จ้างงานตามฤดูกาลหรือไม่ ยังคงมีความแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ นอกจากนั้น ในบางพื้นที่ เจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่ยังปฏิเสธไม่ให้นายจ้างเข้ากองทุนประกันสังคม โดยให้เข้าเฉพาะกองทุนเงินทดแทน แนวปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ในพื้นที่บางแห่ง จึงขัดกับหลักกฎหมาย⁵⁷

ในระหว่างปี 2563-2564 สำนักงานประกันสังคมได้มีมาตรการเยียวยาผู้ประกันตนที่ได้รับผลกระทบจากโควิด-19 สิทธิประโยชน์ที่เพิ่มขึ้น ได้แก่ การว่างงานเนื่องจากเหตุสุดวิสัย ซึ่งแรงงานไทยและแรงงานข้ามชาติสามารถขอรับสิทธิประโยชน์ดังกล่าวได้เช่นเดียวกัน ดังนี้

⁵⁷ เอกสารการประชุม ประเด็นสถานการณ์แรงงานในอุตสาหกรรมประมง วันที่ 8 กรกฎาคม 2564 เวลา 13.00น. โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผ่านระบบออนไลน์

1.) ในการระบาดในช่วงปี 2563 สำนักงานประกันสังคมออกมาตรการบรรเทาผลกระทบจากสถานการณ์โควิด-19 ผู้ประกันตนได้รับสิทธิประโยชน์ในกรณีว่างงานเนื่องจากเหตุสุดวิสัยจากการที่ผู้ประกันตนไม่ได้ทำงานหรือนายจ้างไม่ให้ทำงาน ต้องกักตัว 14 วัน หรือ ไม่สามารถทำงานได้และไม่ได้รับค่าจ้างระหว่างนั้นไม่ว่านายจ้างหยุดประกอบกิจการเองหรือหยุดตามคำสั่งของทางราชการ ผู้ประกันตนจะได้รับเงินกรณีว่างงานร้อยละ 62 ของค่าจ้างรายวัน ไม่เกิน 90 วัน

2.) ในเดือนธันวาคม 2563 สำนักงานประกันสังคมออกมาตรการลักษณะเดียวกันอีกครั้ง โดยให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้ประกันตนที่ไม่ได้ทำงานหรือนายจ้างไม่ให้ทำงาน เนื่องจากการกักตัวหรือไม่ได้ทำงานเพราะนายจ้างหยุดกิจการไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนอันเนื่องมาจากคำสั่งปิดสถานที่ชั่วคราวเพื่อป้องกันการระบาด ทำให้ไม่สามารถทำงานตามปกติได้และถูกจ้างไม่ได้รับค่าจ้างในระหว่างนี้ ได้รับเงินในอัตราร้อยละ 50 ของค่าจ้างรายวันตลอดระยะเวลาไม่เกิน 90 วัน

3.) ในปี 2564 ผู้ประกันตนจากมาตรการของรัฐในการป้องกันการแพร่ระบาดของเชื้อโควิด-19 ให้ปิดแคมป์คนงานก่อสร้าง งดการเดินทางและเคลื่อนย้ายแรงงานในพื้นที่จังหวัดสีแดงเข้มในเขต 10 จังหวัด ผู้ประกันตนที่ว่างงานจากเหตุสุดวิสัยโควิด-19 ที่เป็นลูกจ้างของสถานประกอบการที่ถูกสั่งปิดตามมาตรการดังกล่าว จะได้รับเงินชดเชยร้อยละ 50 ของค่าจ้าง

การดำเนินการขอรับสิทธิประโยชน์ต้องทำการลงทะเบียนและมีเอกสารรับรองจากนายจ้าง ดังนั้นแรงงานข้ามชาติ ต้องมีความรู้ความเข้าใจเรื่องสิทธิประโยชน์และต้องได้รับการสนับสนุนในด้านการดำเนินการด้านเอกสารจากนายจ้าง รวมถึงความช่วยเหลือจากล่ามแปลภาษา อย่างไรก็ตาม แรงงานประมงที่เข้าสู่ระบบประกันสังคม ยังคงเจอกับการเลือกปฏิบัติจากนโยบายของรัฐซึ่งกำหนดให้ผู้ประกันตนที่จะได้รับสิทธิเยียวยาจากการระบาดของเชื้อโควิด-19 ต้องมีสัญชาติไทย แรงงานข้ามชาติจึงไม่สามารถเข้าถึงสิทธิประโยชน์ดังกล่าวได้ โครงการในลักษณะดังกล่าว มีดังนี้

1.) ในปี 2563 สำนักงานประกันสังคมออกมาตรการจ่ายเงินเยียวยาในโครงการ “มาตรา 33 เรารักกัน” เพื่อช่วยเหลือเยียวยาแบ่งเบาภาระค่าครองชีพของผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคโควิด-19 โดยผู้ได้รับสิทธิจะได้รับเงิน 4,000 บาท ต้องมีสัญชาติไทย ทั้งนี้ สำนักงานประกันสังคมอ้างถึงเหตุที่ไม่เยียวยาผู้ประกันตนคนต่างด้าว อันเนื่องมาจากเงินโครงการนี้เป็นเงินกู้ที่รัฐบาลจัดหามาให้ความช่วยเหลือแก่คนไทย ซึ่งไม่ใช่เงินจากกองทุนประกันสังคมที่ผู้ประกันตนต่างด้าวจ่ายสมทบในกองทุนประกันสังคม⁵⁸ ทำให้แรงงานข้ามชาติที่อยู่ในระบบประกันสังคมและได้รับผลกระทบจากเชื้อโรคโควิด-19 ไม่ได้รับสิทธิจากโครงการ

⁵⁸ วารสารประกันสังคม ฉบับเดือนมกราคม - มีนาคม 2564⁵⁸

2.) ในปี 2564 สำนักงานประกันสังคมให้การเยียวยาผู้ประกันตนมาตรา 33 ในกิจการที่ได้รับผลกระทบจากมาตรการของรัฐในการประกาศมาตรการล็อกดาวน์จังหวัดที่ถูกประกาศเป็นพื้นที่ควบคุมสูงสุด ผู้ประกันตนตามมาตรา 33 จะได้รับเงินเยียวยาร้อยละ 50 ของรายได้และหากมีสัญชาติไทยจะได้รับเงินสมทบอีก 2,500 บาท จึงยังเป็นการตรอกย้ำแนวปฏิบัติที่เลือกปฏิบัติระหว่างแรงงานไทยและแรงงานข้ามชาติภายใต้สถานะความเป็นผู้ประกันตนในกองทุนเดียวกัน

HRDF เห็นว่า การกำหนดเงื่อนไขเรื่องสัญชาติ เป็นการตัดสิทธิแรงงานข้ามชาติที่เป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ไม่ได้รับเงินเยียวยา ซึ่งถือว่าขัดต่อกฎหมายระหว่างประเทศ ได้แก่ อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ ทั้งนี้ กรณีดังกล่าวยังขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ว่าด้วยการห้ามเลือกปฏิบัติด้วย (มาตรา 4 วรรคหนึ่ง และมาตรา 27 วรรคสาม)⁵⁹

ตาราง 3 เปรียบเทียบสิทธิประโยชน์จากประกันสังคมและประกันสุขภาพของรัฐ

ลำดับ	สิทธิประโยชน์	1.) ประกันสังคม		2.) ประกันสุขภาพ	
		แรงงานไทย	แรงงานข้ามชาติ	แรงงานไทย	แรงงานข้ามชาติ
1.	กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย	/	/	/	/
2.	กรณีคลอดบุตร	/	/	×	×
3.	กรณีทุพพลภาพ	/	/	×	×
4.	กรณีเสียชีวิต	/	/	×	×
5.	กรณีสงเคราะห์บุตร	/	/	×	×
6.	กรณีชราภาพ	/	/	×	×
7.	กรณีว่างงาน (ลาออก หรือ เลิกจ้าง)	/	/	×	×
8.	กรณีว่างงานเนื่องจากเหตุสุดวิสัย มาตรการบรรเทาผลกระทบจาก สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรค โควิด-19 ในปี 2563-2564	/	/	×	×
9.	เงินเยียวยา โครงการ “มาตรา 33 เรารักกัน” ในปี 2564 และ เงินสมทบการว่างงานเนื่องจากเหตุสุดวิสัยจาก มาตรการล็อกดาวน์ ในปี 2564	/	×	×	×

⁵⁹ มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา ไบแซงซ์ชาว แรงงานข้ามชาติเรียกร้องรัฐบาลไทย ขอให้ผู้ประกันตนที่เป็นแรงงานข้ามชาติมีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือตามนโยบาย “ม.33 เรารักกัน” วันที่ 10 มีนาคม 2564 และ แดลงการณ์ เรียกร้องให้รัฐบาลเยียวยาแรงงานข้ามชาติที่ได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 โดยไม่เลือกปฏิบัติ วันที่ 30 มิถุนายน 2564

ข้อค้นพบและข้อเสนอแนะ

- 1.) กฎหมายไทย เปิดช่องให้นายจ้างสามารถเลือกใช้บริการสุขภาพหรือประกันสังคมได้ ซึ่งการใช้ประกันสุขภาพมีความสะดวกต่อผู้ประกอบการและลักษณะกิจการประมง แต่ตัดสินใจประโยชน์ในระยะยาวที่มีอยู่ในระบบประกันสังคมไป อย่างไรก็ตาม การใช้สิทธิประกันสังคมในโรงพยาบาลชายฝั่งทะเล ยังคงมีแนวปฏิบัติของโรงพยาบาลที่แตกต่างกัน ซึ่งสร้างภาระให้แก่นายจ้างและลูกจ้างในการเข้ารับบริการ และการสร้างเงื่อนไขการได้รับสิทธิประโยชน์จากมาตรการช่วยเหลือของรัฐจากระบบประกันสังคมยังมีการตั้งเงื่อนไขที่กีดกันผู้ประกันตนที่ไม่มีสัญชาติไทย

ข้อเสนอแนะ รัฐควรศึกษาถึงผลกระทบจากการให้บริการระบบประกันสุขภาพทั้งสองระบบสำหรับแรงงานในกิจการประมง และพัฒนาผลักดันการนำแรงงานประมงเข้าสู่ระบบประกันสังคมเพื่อสิทธิประโยชน์ในระยะยาวของแรงงานประมง ในขณะเดียวกัน ควรทบทวนมาตรการช่วยเหลือของกองทุนประกันสังคมให้รวมถึงแรงงานข้ามชาติและปรับปรุงแนวปฏิบัติของ โรงพยาบาลที่ให้บริการผู้ประกันตนให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันด้วย นอกจากนี้ ภาครัฐควรให้ข้อมูลแก่แรงงานประมงถึงสิทธิประโยชน์ในระบบสุขภาพแต่ละระบบเพื่อให้แรงงานเข้าใจในสิทธิด้านสุขภาพของตนเอง

11. ความปลอดภัยในการทำงาน การป้องกันอุบัติเหตุและความเจ็บป่วยจากการทำงาน (ข้อ 31-33 ของ C188)

11.1 การป้องกันอุบัติเหตุและความเจ็บป่วยจากการทำงาน

ภาครัฐได้ใช้ความพยายามอย่างมากในการป้องกันอุบัติเหตุบนเรือประมง จนทำให้อัตราการเกิดอุบัติเหตุบนเรือประมงจะลดลงในช่วงปีที่ผ่านมา แต่ในบางพื้นที่ยังคงเกิดอุบัติเหตุในรูปแบบเดิม กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล กำหนดให้เป็นหน้าที่ของนายจ้างตามข้อ 17 ที่จะทำให้ความรู้แก่ลูกจ้างเกี่ยวกับสภาพการทำงาน การใช้เครื่องมือ สุขภาพอนามัยสภาพความเป็นอยู่บนเรือ และอุปกรณ์ความปลอดภัยบนเรือก่อนการทำงาน และ พ.ร.ก.ประมง มาตรา 37 กำหนดให้เป็นความรับผิดชอบของผู้ได้รับใบอนุญาตทำการประมงพาณิชย์ในการจัดให้มีระบบความปลอดภัย สุขอนามัยและสวัสดิภาพในการทำงานของคนประจำเรือตามที่กำหนดในกฎกระทรวงซึ่งกฎกระทรวงกำหนดรายละเอียดให้เป็นหน้าที่ของผู้รับใบอนุญาตทำการประมงเช่นเดียวกัน

สำหรับการตรวจตราให้เป็นไปตามข้อกำหนดของกฎหมาย อยู่ในอำนาจของเจ้าพนักงานที่ได้รับการแต่งตั้งตาม พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานในงานประมง ตามมาตรา 16 โดยพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจในการขึ้นไปบนเรือประมงหรือเข้าไปในสถานที่ประกอบกิจการของเจ้าของเรือเพื่อตรวจสอบสภาพการทำงาน สภาพการจ้างและสภาพความเป็นอยู่ รวมถึงสอบถามข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานสำหรับการตรวจสอบหรือพิสูจน์ข้อเท็จจริงในอันที่จะปฏิบัติการเพื่อให้เป็นไปตาม พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานในงานประมง มีหนังสือเรียกให้มาให้

ข้อเท็จจริงหรือส่งหลักฐานเอกสารเพื่อดำเนินการตาม พ.ร.บ.ดังกล่าว รวมถึงการออกคำสั่งให้เจ้าของเรือหรือ
แรงงานประมงปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายด้วย ส่วนกรณีที่มีใช้เรือประมงไทย มาตรา 17 ของ พ.ร.บ.คุ้มครอง
แรงงานในงานประมง กำหนดว่า เมื่อได้รับการร้องขอหรือร้องเรียน หรือมีพยานหลักฐานเชื่อว่าเรือประมงที่
มิใช่เรือประมงไทยมีสภาพบนเรือที่เป็นอันตรายต่อชีวิต ความปลอดภัย หรือสุขภาพอย่างร้ายแรง ให้พนักงาน
เจ้าหน้าที่มีอำนาจขึ้นไปบนเรือและตรวจเรือประมงดังกล่าวที่เข้ามาในราชอาณาจักร และ ในกรณีจำเป็นอันไม่
อาจหลีกเลี่ยงได้จะสั่งให้กักเรือไว้จนกว่าจะมีการแก้ไขกรณีดังกล่าวได้

กองมาตรฐานคนประจำเรือ กรมเจ้าท่า ให้ข้อมูลว่า C188 เป็นการยกระดับให้กับคนทำงานบน
เรือประมง โดยกรมเจ้าท่าตรวจมาตรฐานความปลอดภัยบนเรือ เช่น โครงสร้างและความปลอดภัยบนเรือ และ
ออกใบรับรองมาตรฐานให้หลังจากตรวจเรือ ใน C188 กำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับที่พักอาศัยบนเรือ แต่เรือส่วนใหญ่
ในไทยเป็นเรือขนาดเล็ก คนประจำเรือต้องผ่านการอบรมตามที่กฎหมายกำหนด การจัดการอบรมเป็น
ลักษณะการให้ความรู้ โดยเฉพาะคนที่มีความรู้ในเรือ การอบรมไม่มีภาคบังคับ ส่วนอุปกรณ์ความปลอดภัย
เช่น เสื้อชูชีพ ต้องจัดไว้ให้ครบถ้วนก่อนเรือออกจากท่า เจ้าหน้าที่ซึ่งประจำอยู่ศูนย์ PIPO มีอำนาจออกคำสั่งให้
แก้ไขอุปกรณ์ให้พร้อมก่อนที่เรือจะออก ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของมาตรการตรวจเรือออกก่อนจากท่า นอกจากนั้น
กรมประมงจะสุ่มตรวจเรือระหว่างที่อยู่ในทะเล

ในเรื่องการอบรม ไม่พบว่ามีการจัดอบรมด้านความปลอดภัยแก่คนงานที่จัดโดยภาครัฐอย่างเป็นระบบ
ก่อนการทำงานหรือระหว่างการทำงานนอกเหนือจากการให้ข้อมูลระหว่างการตรวจเรือที่ศูนย์ PIPO และไม่
พบว่ามี การทดสอบความรู้ของลูกเรือเมื่อประสบเหตุฉุกเฉิน เช่น การช่วยเหลือคนตกน้ำ คนโดนไฟดูด MWG
เห็นว่า รัฐสามารถเพิ่มช่องทางให้ความรู้ที่หลากหลายได้ รวมถึงการให้ความรู้ผ่านหน่วยงานภายนอก เช่น
หน่วยงานสาธารณสุข แต่มีการจัดอบรมแก่แรงงานประมงโดยหน่วยงานต่างๆ เช่น สมาคมการประมงแห่ง
ประเทศไทย ดำเนินกิจการจัดอบรมการปฐมพยาบาลให้แก่สมาชิก โดยสมาชิกของสมาคมส่งลูกเรือเข้าร่วม
อบรมและจะได้ใบรับรองการทำงานบนเรือ ภาคประชาสังคม เช่น FED มีโครงการอบรมให้ความรู้แก่แรงงาน
ในเรื่องความปลอดภัยในการทำงาน โดยทำงานร่วมกับภาครัฐในประเทศต้นทางของแรงงานข้ามชาติ

MWG มีความเห็นว่า ในเรื่องความปลอดภัย ควรเพิ่มข้อกำหนดเรื่องการปฐมพยาบาลแก่แรงงานประมง
ก่อนการทำงาน และการอบรมนั้น ควรมีเนื้อหาเรื่องความปลอดภัย อาชีวอนามัย การปฐมพยาบาล การช่วยเหลือ
แรงงานประมงที่ประสบอุบัติเหตุตกเรือ อาจกำหนดให้แรงงานที่จะมาทำงานประมงต้องผ่านการอบรมหรือ
ได้รับประกาศนียบัตรด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัยบนเรือประมงก่อนทำงาน EIJ เสนอว่าควรจัดการ
ฝึกอบรมความปลอดภัยให้แก่ลูกเรือทุกคนก่อนที่จะได้รับอนุญาตให้ทำงานบนเรือ หลักสูตรการอบรมควรได้
มาตรฐาน มีการปรับปรุงเป็นประจำและมีการจัดต่อเนื่องทุกหกเดือน เพื่อให้ลูกเรือทุกคนมีทักษะการใช้อุปกรณ์
เพื่อความปลอดภัยบนเรือ เช่น เสื้อชูชีพ ห่วงยาว ถังดับเพลิง และการปฐมพยาบาล โดยมีการทวนสอบความรู้

ด้วย⁶⁰ นอกจากนั้น MWG เสนอว่า กระทรวงแรงงานควรรวบรวมข้อมูลสถิติแรงงานที่ประสบอุบัติเหตุจากการทำงาน วิเคราะห์ความเสี่ยง ปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อม ดำเนินกิจกรรมเชิงป้องกันเพื่อลดอุบัติเหตุและการสูญเสีย และการจัดประชุมปรึกษาหารือระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้องรวมถึงองค์กรภาคประชาสังคมในประเด็นค่าเสี่ยงภัยแก่แรงงานประมงซึ่งจัดว่าเป็นประเภทงานอันตราย เพื่อเพิ่มแรงจูงใจการทำงานในภาคประมง

EJF พบว่ามีการบังคับใช้กฎหมายที่แตกต่างกันในแต่ละศูนย์ PIPO เช่น เรื่องอุปกรณ์ความปลอดภัยบนเรือ หากเรือจัดไว้ไม่พร้อม บางศูนย์ให้เรือออกได้เลย แต่บางศูนย์ให้จัดหาให้ครบถ้วนก่อนออก จากการสังเกตการณ์การตรวจเรือที่ศูนย์ PIPO พบว่า การคุ้มครองและการเยียวยาแรงงานที่ประสบอุบัติเหตุจากการทำงาน เช่น กรณีแรงงานตกเรือ และการตีความอุบัติเหตุจากการทำงานของพนักงานตรวจแรงงาน ยังคงแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ นอกจากนั้น การเมาสุราและสิ่งของมีนเมาอย่างอื่นของแรงงานประมง พบว่า เป็นสาเหตุของการทำร้ายร่างกายหรือทะเลาะวิวาทบนเรือประมง ซึ่งกระทบต่อความปลอดภัยของลูกเรือในการทำงาน หากเจ้าหน้าที่ของศูนย์พบว่า แรงงานประมงอยู่ในสภาพที่ไม่พร้อมทำงาน เช่น การเมาสุรา เจ้าหน้าที่ควรมีแนวทางในการดำเนินการก่อนเรือออกจากท่าเรือ⁶¹

ระดับความรู้ของแรงงานประมงในการป้องกันอุบัติเหตุ พบว่า อยู่ในระดับต่ำ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน ให้ข้อมูลว่า ในการให้ความรู้ลูกจ้างนั้น มีการอบรม การแจกเอกสารสิทธิ และหน้าที่ มีเอกสารในภาษาของแรงงาน แต่ผู้รับสารคือแรงงานประมง ยังไม่ได้ให้ความสนใจจากพอ MWRN ให้ความเห็นว่า C188 มีเนื้อหาที่ดีแต่ข้อกังวลคือ ลูกเรือมีความรู้เรื่องสิทธิน้อยมาก เช่น แรงงานที่เดินทางเข้ามาใหม่ไม่มีความรู้เรื่องสิทธิของตนเอง EJF มีข้อสังเกตว่า กระบวนการนำเข้าแรงงานที่ซับซ้อนและใช้เวลานานหลายเดือน มีผลให้ความรู้เรื่องสิทธิแรงงานต่ำ โดยแรงงานประมงเมื่อเข้ามาทำงานแล้วไม่ได้สนใจเรื่องสิทธิของตนเอง HRDF มีข้อสังเกตว่า ในการอบรม แรงงานประมงมีความกระตือรือร้นน้อยกว่าแรงงานในกิจการอื่น อาจมาจากการถูกข่มขู่ได้ง่ายกว่าและสภาพการทำงานที่ต้องพึ่งพานายจ้าง HRDF เห็นว่าประเด็นนี้ รัฐ

⁶⁰ มูลนิธิยุติธรรมเชิงสิ่งแวดล้อม (EJF), “ความคืบหน้าของประเทศไทยในการต่อสู้กับการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม การบังคับใช้แรงงาน และการค้ามนุษย์” สืบค้นเมื่อ วันที่ 18 พฤษภาคม 2564, จาก <https://ejfoundation.org/resources/downloads/EJF-tech-report-spring-2020-TH.pdf>, หน้า 11.

⁶¹ ข้อสังเกตของ The Freedom Fund, The observation report on assessment of the officers’ performance at the Port-In Port-Out Control center (PIPO) (Flying Inspection Team), to Director of the Thai maritime Enforcement Command Center – the observation report by civil society on mechanisms for fishing labour protection at Port-In Port-Out Control center (PIPO), July 2020

ความต้องให้ความช่วยเหลือแก่นายจ้างในการให้ความรู้ทั้งนายจ้างและลูกจ้างด้วย เนื่องจากการขาดความรู้ของผู้ประกอบการก็ทำให้เกิดปัญหาการละเมิดแรงงานซึ่งถือว่าเป็นค่าใช้จ่ายที่สูงต่อผู้ประกอบการด้วย

ข้อค้นพบและข้อเสนอแนะ

- 1.) นายจ้างหรือผู้รับใบอนุญาตให้ทำการประมงมีหน้าที่ดำเนินการให้เกิดความปลอดภัยบนเรือในการทำประมงและมีเจ้าหน้าที่ตรวจตราและมีอำนาจออกคำสั่งให้ดำเนินการให้เรือและอุปกรณ์การทำประมงเป็นไปตามมาตรฐานความปลอดภัย อย่างไรก็ตาม การป้องกันความปลอดภัยในการทำงาน เช่น การจัดอบรมให้แก่ผู้ควบคุมเรือและลูกเรือยังไม่มี การดำเนินการอย่างเป็นระบบ ไม่เป็นการบังคับและไม่มีการทดสอบความรู้ของลูกเรือกรณีที่ประสบเหตุอันตราย ลูกเรือมีความรู้ในเรื่องความปลอดภัยในการทำงานและสิทธิที่เกี่ยวข้องกับกรณีอุบัติเหตุอยู่ในระดับต่ำ

ข้อเสนอแนะ รัฐควรจัดการอบรมในเรื่องความปลอดภัยและสิทธิของลูกเรือกรณีเกิดอุบัติเหตุจากการทำงาน โดยจัดให้มีการอบรมแก่ลูกเรือทุกคนก่อนการทำงานและระหว่างการทำงานเป็นระยะ ทั้งนี้ต้องมีวิธีการประเมินที่สามารถวัดผลได้ เพื่อเป็นการป้องกันอุบัติเหตุจากการทำงานบนเรือประมง การอบรม ควรรวมถึง ความรู้เกี่ยวกับการใช้เวชภัณฑ์ และอุปกรณ์ทางการแพทย์ การปฐมพยาบาลเบื้องต้น อุปกรณ์บนเรือ จุดอันตรายบนเรือ วิธีการป้องกันอันตรายจากการทำงานและสิทธิต่างๆของแรงงาน โดยรัฐอาจเปิดให้ภาคเอกชนได้ดำเนินการเข้ามาจัดอบรมแก่แรงงานประมงได้ นอกจากนี้ รัฐควรริเริ่มการออกแบบนวัตกรรมที่ช่วยในเรื่องอุปกรณ์ความปลอดภัยที่เหมาะสมกับแรงงานประมง เพื่อลดอุบัติเหตุจากการทำงาน เช่น เสื้อชูชีพที่เหมาะสมกับการสวมใส่ของแรงงานประมงในการทำงานประมง

- 2.) การตรวจความปลอดภัยบนเรือ พบว่า เจ้าหน้าที่ศูนย์ PIPO ยังมีแนวปฏิบัติที่แตกต่างกันอยู่ เช่น การสั่งให้แก้ไขอุปกรณ์ความปลอดภัยก่อนออกเรือ การช่วยเหลือเยียวยาแรงงาน และการตีความอุบัติเหตุจากการทำงาน แนวทางการดำเนินการกรณีที่พบความเสี่ยงเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงาน เช่น ลูกเรือมีเมเมา ยังไม่ชัดเจนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะดำเนินการอย่างไร

ข้อเสนอแนะ การตรวจเรือความปลอดภัยของเรือประมงและอุปกรณ์ความปลอดภัย ควรมีแนวปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ในลักษณะเดียวกันในทุกพื้นที่ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีการรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์สาเหตุของการเกิดอุบัติเหตุว่ามีความเชื่อมโยงกับความปลอดภัยในการทำงานหรือไม่ และหาแนวทางป้องกันอุบัติเหตุในรูปแบบต่างๆ รวมถึงอุบัติเหตุจากการดื่มสุราและของมีเมเมา

11.2 การปกป้องคุ้มครองในกรณีเจ็บป่วย การบาดเจ็บและการเสียชีวิตจากการทำงาน (ข้อ 38-39 ของ C188)

จากการสังเกตการณ์ตรวจเรือประมงที่ศูนย์ PIPO พบว่า เจ้าหน้าที่ศูนย์ PIPO แจ้งมาตรการในเชิงป้องกันแก่แรงงานประมงผ่านไลน์ (LINE) การแจ้งเตือนพื้นที่เสี่ยงในเรือ การแนะนำวิธีการใส่ชูชีพที่ถูกต้องสำหรับเรือที่มีอุบัติเหตุตกเรือบ่อยครั้ง เจ้าหน้าที่จะเข้าไปให้ความรู้โดยเฉพาะ หากมีการแจ้งเหตุตกน้ำ เจ้าหน้าที่จะให้ความช่วยเหลือในการแจ้งเหตุ เรียกสอบสวน และให้แจ้งความโดยแยกจากการตกน้ำนั้นมาจากสาเหตุอะไร เกี่ยวข้องกับการทำงานหรือไม่ โดยอาจมีการดำเนินคดีเปรียบเทียบปรับ

การใช้ดุลยพินิจว่าอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นบนเรือประมงเกี่ยวข้องกับจากการทำงานหรือไม่นั้น เป็นดุลยพินิจของเจ้าพนักงานตรวจแรงงาน กรณีที่เป็นอุบัติเหตุจากการทำงาน มีแนวทางการตีความของพนักงานตรวจแรงงานอยู่ อย่างไรก็ตาม การทำงานอยู่บนเรือซึ่งเปรียบได้กับสถานประกอบการประเภทหนึ่งที่แรงงานต้องอาศัยและทำงานอยู่ในพื้นที่เดิมตลอดเวลา แนวทางการตีความอุบัติเหตุจากการทำงานในลักษณะดังกล่าว ควรได้รับการทบทวนโดยเปรียบเทียบกับแนวทางการตีความสากลในการทำงานบนสถานประกอบการที่เป็นเรือ

สมาคมการประมงแห่งประเทศไทย ให้ข้อมูลว่า กรณีลูกเรือตกน้ำ เรือจะวนหาลูกเรือและแจ้งให้เจ้าหน้าที่และกลุ่มเรือดำเนินการช่วยเหลือตามหาลูกเรือ กรณีที่ทะเลาะกันบนเรือมีน้อยครั้ง หากเกิดขึ้น นายจ้างจะแจ้งเจ้าหน้าที่ซึ่งจะส่งเรือเร็วไปรับคู่พิพาทมาจากเรือประมง การสื่อสารเมื่อเกิดเหตุทำผ่านได้กั๋งหรือนายเรือเป็นหลัก นายจ้างยังให้ความเห็นว่า ไม่มีการทำร้ายลูกเรือเนื่องจากด้วยกฎหมายที่มีโทษแรงและการขาดแคลนแรงงาน ทำให้การกระทำดังกล่าวไม่คุ้มค่า

อุบัติเหตุที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งบนเรือประมง คือ กรณีลูกเรือตกน้ำ รายงาน EJF อ้างถึงจำนวนแรงงานที่สูญหายในทะเลจากเรือประมงไทย ในปี 2019 จำนวน 29 คน จากรายงานการเรียกร้องค่าชดเชยจากกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ในปี 2020 สามเดือนแรก มีแรงงานประมงอย่างน้อย 18 คนสูญหายในทะเล รายงานของ EJF แสดงจำนวนของแรงงานประมงที่สูญหายไปในแต่ละปี 2018 กับ ปี 2019 พบว่า ในปี 2019 มีจำนวนผู้สูญหายกลางทะเลเพิ่มขึ้นในเรือทุกขนาด (ขนาดเล็กกว่า 30 ตัวกروس ขนาดกลาง 30-60 ตัวกروس และขนาดใหญ่ 60 ตัวกروسขึ้นไป)⁶² โดยปี 2019 เรือขนาดเล็กมีผู้สูญหายกลางทะเล 4 คน ขนาดกลาง 10 คน และขนาดใหญ่ 15 คน เทียบกับปี 2018 เรือขนาดเล็กมีผู้สูญหายกลางทะเล 2 คน ขนาดกลาง 8 คน และขนาดใหญ่ 3 คน⁶³

EJF ชี้ว่าแนวปฏิบัติของเจ้าหน้าที่กรณีลูกเรือตกน้ำยังมีปัญหาอยู่ เช่น แนวทางยังมุ่งไปที่การเก็บรายละเอียดสำคัญของเหตุการณ์และการพยายามค้นหาลูกเรือ แต่ไม่ได้เน้นย้ำถึงการค้นหาสาเหตุของอุบัติเหตุ

⁶²Supra note 16, หน้า 10.

⁶³Ibid., หน้า 40.

และยังไม่มีกำหนดแนวทางการสัมภาษณ์เพื่อระบุปัญหาบนเรือที่อาจมีส่วนทำให้เกิดเหตุการณ์ได้⁶⁴ EJF ตั้งข้อสังเกตว่า ควรมียุทธศาสตร์ที่จะนำมาใช้ในการสืบสวนสอบสวนหาสาเหตุและการบันทึกเหตุผ่านฐานข้อมูลออนไลน์ในลักษณะที่สามารถเชื่อมโยงของหลายหน่วยงาน เพื่อการติดตามเรือประมงที่มีประวัติเกิดอุบัติเหตุบ่อยครั้ง⁶⁵ Stella Maris มีข้อสังเกตว่า ในด้านพยานหลักฐาน กรณีที่เป็นการฆ่าตัวตาย มีข้อบ่งชี้ข้อใดที่แยกแยะระหว่างการฆ่าตัวตายบนเรือประมงกับการตกลำจากการทำงาน ในกรณีดังกล่าว พบว่า การวินิจฉัยของพนักงานตรวจแรงงาน ใช้ข้อมูลการสอบสวนของแรงงานคนไทยบนเรือเป็นหลัก ซึ่งเป็นข้อมูลที่น้อยมากเนื่องจากไม่มีกล้องวงจรปิดบนเรือประมง กรณีดังกล่าว จึงควรมีกระบวนการในการตั้งคณะกรรมการเพื่อตรวจสอบ

การเข้าถึงเงินทดแทนกรณีอุบัติเหตุจากการทำงาน⁶⁶ แรงงานประมงที่เป็นแรงงานข้ามชาติ มีกระบวนการในการช่วยเหลือที่ต้องประสานกับเจ้าหน้าที่และญาติในประเทศต้นทางเพิ่มขึ้น หากว่าแรงงานไม่อยู่ในระบบเงินทดแทนและระบบประกันสังคม การใช้สิทธิจะยากขึ้น⁶⁷ HRDF เห็นว่าการให้สัตยาบันอนุสัญญา C188 ทำให้การเบิกเงินทดแทนกรณีอุบัติเหตุจากการทำงานได้สะดวกและรวดเร็วขึ้นกว่าเดิม แต่ยังพบอุปสรรคในการเข้าถึงกองทุนเงินทดแทน SR Law ในกรณีช่วยเหลือคดีกระแสไฟฟ้าดูดลูกเรือบนเรือประมงจนเสียชีวิต พบว่า มีอุปสรรคเรื่องระยะเวลาในการเรียกร้องที่จำกัด ซึ่งต้องดำเนินการเรียกร้องภายใน 180 วัน หลังเกิดเหตุ กระบวนการทางเอกสาร เช่น การรับรองภาษาต่างประเทศของเอกสารประเทศต้นทาง หรือการตามหาญาติให้มารับสิทธิประโยชน์สำหรับแรงงานข้ามชาติจึงต้องรีบดำเนินการ หากเกินระยะเวลา แรงงานจะไม่สามารถเรียกร้องสิทธิเงินทดแทนได้ สำหรับคดีลูกเรือโดนไฟฟ้าดูดบนเรือประมง กรณีนี้ยังถูกโต้แย้งจากนายจ้างว่าไม่ใช่การเสียชีวิตในขณะทำงาน ทำให้การตีความอุบัติเหตุจากการทำงานที่เกิดขึ้นบนเรือประมงยังคงมีข้อโต้แย้งจากนายจ้างอยู่ นอกจากนี้ SR Law ให้ข้อมูลว่า ในคดีแรงงานตกลำ พบว่า ญาติของแรงงานไม่ได้รับ

⁶⁴ *Ibid.*, หน้า 12-13.

⁶⁵ *Ibid.*, หน้า 13.

⁶⁶ ประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง ประเภท ขนาดของกิจการท้องถิ่นที่ให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบ อัตราเงินสมทบ อัตราเงินฝาก และวิธีการประกัน และการเรียกเก็บเงินสมทบ วันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2562 ข้อ 5 กำหนดให้ นายจ้างที่มีลูกจ้างทำงานในท้องถิ่นทั่วราชอาณาจักรตั้งแต่หนึ่งคนขึ้นไปมีหน้าที่จ่ายเงินสมทบ เว้นแต่ 1.) นายจ้างที่เป็นบุคคลธรรมดา ซึ่งงานที่ลูกจ้างทำมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย และ 2.) นายจ้างที่ประกอบกิจการตั้งแต่การค้าแผงลอย

⁶⁷ ข้อสังเกตของ The Freedom Fund, The observation report on assessment of the officers' performance at the Port-In Port-Out Control center (PIPO) (Flying Inspection Team), to Director of the Thai maritime Enforcement Command Center – the observation report by civil society on mechanisms for fishing labour protection at Port-In Port-Out Control center (PIPO), July 2020

แจ้งการเสียชีวิตจากหน่วยงานใด ทายาทจึงไม่ได้ไปยื่นขอรับสิทธิกองทุนเงินทดแทนกรณีสูญหายภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด ทำให้เสียสิทธิประโยชน์จากกองทุนเงินทดแทน

MWRN ช่วยเหลืออุบัติเหตุกรณีเรือล่ม ทำให้ลูกเรือจมน้ำเสียชีวิต มีข้อสังเกตในคดีนี้ว่า ลูกเรือว่ายนน้ำไม่เป็นและเรือบรรทุกน้ำแข็งมากเกินไปจนเกินความจุหรือไม่ การวิเคราะห์ถึงสาเหตุที่เกี่ยวข้องกับอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นจึงมีความสำคัญต่อการกำหนดมาตรการความปลอดภัยของการทำประมง FED พบว่า แรงงานไม่รู้สิทธิหน้าที่ของตนเองเลยในกรณีการเกิดอุบัติเหตุจากการทำงานและไม่รู้กระบวนการแจ้งความดำเนินคดี ทำให้การดำเนินการในกรณีอุบัติเหตุ จะขึ้นกับนายจ้างเป็นหลัก ทั้งนี้ มีข้อสังเกตจากภาคประชาสังคมหลายองค์กรว่า กรณีอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นบนเรือ อาจมาจากปัญหาสุขภาพจิตของแรงงานประมง เช่น โรคซึมเศร้า หรือ สภาพการทำงานบนเรือ เช่น การพักผ่อนที่ไม่เพียงพอ หรือ การทำงานในพื้นที่จำกัด

ในการตรวจสอบ PIPO&FIP ทีมตรวจมีข้อเสนอว่า กรณีลูกเรือตกน้ำ หากมาตรการเชิงป้องกันระดับท่าเรือไม่สามารถแก้ไขสถานการณ์ดังกล่าวได้ อาจต้องใช้มาตรการระดับจังหวัด โดยหัวหน้าศูนย์ PIPO สามารถรายงานผ่านกลไกระดับจังหวัดเพื่อหาทางแก้ไขต่อไปได้ เนื่องจากบริบทของแต่ละพื้นที่แตกต่างกัน หรืออาจให้ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลเชิญผู้ประกอบการมาเข้าร่วมพูดคุย ส่วนนี้ Stella Maris เสนอว่า ควรมีการตั้งคณะกรรมการภายนอกเข้าร่วมตรวจสอบเพื่อความโปร่งใส เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นต้น เพื่อหาสาเหตุจริงของการเกิดอุบัติเหตุดังกล่าว

คดี อุบัติเหตุจากการทำงาน⁶⁸

⁶⁸ สัมภาษณ์แรงงานประมง เพศชาย ชาวพม่า อายุ 44 ปี ทางออนไลน์ เดือนมิถุนายน 2564 ได้รับความช่วยเหลือในการประสานงานจาก RTF

คดี อุบัติเหตุจากการทำงาน แรงงานประมงชาวพม่า อายุ 44 ปี แรงงานกลุ่ม MOU

ในระหว่างที่ทำงานบนเรือประมง แรงงานได้ยกอวนและเขย่าอวน ทำให้ถูกปลาในอวนที่มัสดา หลังเกิดเหตุได้แจ้งชีวิต (ผู้ช่วยผู้ควบคุมเรือ) ซึ่งชีวิตให้พนักงานก่อน โดยไม่มีการแจ้งเจ้าหน้าที่รัฐ

แรงงานมีอาการเจ็บตาอยู่ 2 วัน แล้วหายไป จากนั้นอีก 2-3 วันสังเกตว่ามีดื้อขึ้นที่ตา อีกหนึ่งเดือนต่อมา ตาเริ่มมองไม่เห็น จึงเข้ารักษาโรงพยาบาล แพทย์แนะนำให้ผ่าตัด จึงได้รับการผ่าตัดโดยใช้บัตรประกันสุขภาพ นายจ้างต้องยื่นเอกสารการผ่าตัดตาให้แก่แรงงาน หลังจากได้รับการผ่าตัดแล้ว ได้พักฟื้นอีก 1 เดือน

การรักษาพยาบาลจากการบาดเจ็บจากการทำงาน แรงงานระบุว่า ไม่ว่าการรักษาพยาบาลช่องทางไหนก็มีความยากลำบากแก่แรงงาน เช่น เวลาใช้บัตรประกันสุขภาพก็ต้องใช้ล่ามแปลภาษา

แรงงานถือบัตรประกันสุขภาพไว้ ส่วนเอกสารทางการเงินของแรงงานนายจ้างเป็นผู้เก็บ

แรงงานเคยได้ยินเรื่องประกันสังคมและเงินทดแทนแต่ไม่รู้ว่ามีสิทธิประโยชน์อะไรบ้าง

ในกรณีนี้ แรงงานประสบอุบัติเหตุจากการทำงาน ใช้บัตรประกันสุขภาพในการรักษาการบาดเจ็บ ไม่มีการแจ้งกองทุนเงินทดแทน

ความรู้ในการทำงานมาจากชีวิต ซึ่งเป็นคนที่สอนการใช้อุปกรณ์บนเรือ ส่วนตรงกว๊าน ชีวิตจะแจ้งว่าเป็นจุดอันตราย แรงงานเคยได้รับการอบรมที่ศูนย์แรกเริ่ม โดยเจ้าหน้าที่ศูนย์ของทางพม่า เจ้าหน้าที่องค์กรรักษ์ไทย และ ILO แต่ไม่มีเจ้าหน้าที่ไทยให้การอบรมในครั้งนั้น เรื่องที่อบรมคือความปลอดภัยบนเรือ สิ่งแวดล้อม เช่น ต้องไม่ฆ่าปลาฉลาม และเรื่องสิทธิต่างๆ

ในการตรวจตราของเจ้าหน้าที่ PIPO มักจะถามแรงงานเรื่อง การโดนทำร้ายบนเรือ แต่ไม่มีคำถามเกี่ยวกับอุบัติเหตุบนเรือ

จากอุบัติเหตุดังกล่าว แรงงานประมงเห็นว่า การทำงานบนเรือควรมีอุปกรณ์เสริมให้แก่แรงงานประมง เช่น แวนตา เพราะเวลาเขย่าปลา จะมีปลาปะปนจำนวนมากและมีหลายประเภท จะมีเศษต่างๆติดมาด้วย เช่น ทราช ทำให้เวลาเขย่า ต้องใช้ความระมัดระวังในการทำงานอย่างมาก ประกอบกับต้องอยู่บนเรือเป็นระยะเวลานาน เช่น 15 วัน จึงจะได้กลับมาที่ฝั่ง

กรณีที่ปลาทิ่มมือ หรือโดนปลาแทง ทำให้แรงงานบาดเจ็บนั้น เกิดขึ้นเกือบทุกวัน เพียงแต่ว่าอาการบาดเจ็บไม่สาหัส จึงควรมีอุปกรณ์เสริมให้แก่แรงงาน

เมื่อเกิดอุบัติเหตุขึ้น ลูกเรือจะช่วยกันปฐมพยาบาลเอง

ข้อค้นพบและข้อเสนอแนะ

- 1.) เจ้าหน้าที่ศูนย์ PIPO มีบทบาทในการแจ้งเตือนเรื่องการป้องกันอุบัติเหตุและการรับเรื่องอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นบนเรือ การวินิจฉัยว่าอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นบนเรือประมงเกี่ยวข้องกับการทำงานหรือไม่ เป็นดุลยพินิจของพนักงานตรวจแรงงานซึ่งจะวินิจฉัยตามแนวทางการตีความของกฎหมายเงินทดแทน อย่างไร

ก็ตาม พบว่า แนวทางการสืบสวนสอบสวนของพนักงานตรวจแรงงานยังไม่สามารถโยงไปถึงสาเหตุที่แท้จริงของการเกิดอุบัติเหตุได้ด้วยข้อจำกัดในเรื่องข้อมูลและแนวทางการสืบสวนของพนักงานตรวจแรงงาน เช่น กรณีลูกเรือตกน้ำ และการฆ่าตัวตาย

ข้อเสนอแนะ ควรปรับแนวทางการสืบสวนสอบสวนของพนักงานตรวจแรงงานให้สามารถค้นหาสาเหตุที่แท้จริงของการเกิดอุบัติเหตุได้ โดยใช้แนวทางการบูรณาการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือการตั้งคณะกรรมการภายนอกเข้าตรวจสอบ เพื่อค้นหาสาเหตุและจัดทำแนวทางการป้องกันได้ ทั้งนี้ อาจทำคู่มือในการทำงานสำหรับกรณีลูกเรือตกน้ำโดยเฉพาะ ซึ่งควรรวมถึงกระบวนการของรัฐในการส่งต่อคดีไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและการติดตามผลของคดีด้วย

- 2.) การเข้าถึงกองทุนเงินทดแทน ยังคงมีคำถามถึงแนวทางการตีความอุบัติเหตุที่มาจากการทำงานประมงในบริบทที่แรงงานประมงต้องทำงานและอยู่อาศัยในสถานประกอบการตลอดเวลาว่ามีแนวทางการตีความอย่างไร โดยอาจเทียบกับการตีความแบบสากล และ ปัญหาการเข้าถึงกองทุนเงินทดแทนของแรงงานข้ามชาติซึ่งมักจะพบอุปสรรคมากกว่าแรงงานไทย เช่น การติดต่อญาติในประเทศต้นทาง การดำเนินการทางเอกสาร โดยพบว่า ส่วนนี้ภาคประชาสังคมได้ให้ความช่วยเหลือแก่แรงงาน

ข้อเสนอแนะ ทบทวนแนวทางการตีความอุบัติเหตุที่มาจากการทำงานในบริบทของกิจการประมงและบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานรัฐว่าจะดำเนินการช่วยเหลือแรงงานข้ามชาติให้เข้าสู่กระบวนการเยียวยาหรือกระบวนการยุติธรรมได้อย่างไร

12. การควบคุมและตรวจตราการปฏิบัติตามมาตรฐานที่มีต่อแรงงานประมงบนเรือประมงและบนท่าเรือ (ข้อ 40-42 ของ C188)

พ.ร.ก.ประมง มาตรา 82 กำหนดให้เรือประมงทุกลำทั้งที่ทำการประมงในน่านน้ำไทยและนอกน่านน้ำต้องอยู่ภายใต้ระบบการตรวจเรือก่อนนำเรือออกจากท่าเทียบเรือ

ประเภทเรือที่อยู่ในการควบคุมของศูนย์ควบคุมการแจ้งเรือเข้า-ออก (ศจร.) มีดังนี้

1. เรือประมงพาณิชย์ที่มีขนาดตั้งแต่ 10 ตันกรอสขึ้นไปที่ใช้เครื่องมือสามชนิด ได้แก่ อวนลากทุกชนิด อวนล้อมจับทุกชนิด อวนครอบปลาตะกั้ง
2. เรือประมงพาณิชย์ที่มีขนาด 30 ตันกรอสขึ้นไป ทุกชนิดเครื่องมือ
3. เรือขนถ่ายสัตว์น้ำหรือเก็บรักษาสัตว์น้ำที่จดทะเบียนกับกรมประมงทุกขนาด
4. เรือบรรทุกสินค้าประมงห้องเย็น และเรือบรรทุกสินค้าห้องเย็นขนาดตั้งแต่ 30 ตันกรอสขึ้นไป
5. เรือสนับสนุนประมงตามประกาศ กษ. เรือบรรทุกน้ำจืด เรือบรรทุกน้ำมันเพื่อการประมง
6. เรือประมงและเรือขนถ่ายนอกน่านน้ำ

พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานประมง ได้ยกเว้นการปรับใช้กฎหมายกับเรือประมงบางประเภท เช่น เรือประมงเพื่อยังชีพ จึงได้รับยกเว้นจากการตรวจเรือ กองมาตรฐานคนประจำเรือ กรมเจ้าท่า ให้ความเห็นว่า การที่ พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานประมง ยกเว้นเรือประมงพื้นบ้านที่ทำประมงเพื่อยังชีพ หรือเรือที่มีขนาดต่ำกว่า 10 ตันกรอสส์ที่ได้รับการตีความว่าเป็นเรือประมงพื้นบ้านนั้น อาจจะเป็นปัญหาในอนาคตหากมีการปรับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานประมงกับเรือประเภทดังกล่าว

การตรวจเรือใช้กฎหมายหลายฉบับ ทั้งกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานประมง กฎหมายประมง กฎหมายการเดินเรือในน่านน้ำไทยและกฎหมายเกี่ยวกับอาชีวอนามัยในการทำงาน โดยกระทรวงแรงงาน ให้ข้อมูลว่ามีการพัฒนาการตรวจแรงงาน โดยการจัดทำคู่มือกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานสำหรับพนักงานตรวจแรงงานที่ศูนย์ PIPO จากเดิมมีเพียงการออกคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานและการดำเนินคดีของพนักงานสอบสวนเท่านั้น การดำเนินการออกกระเบียบกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานว่าด้วยการตรวจแรงงาน และการดำเนินคดีอาญาผู้กระทำความผิดตามกฎหมายกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2561 ซึ่งทำให้พนักงานตรวจแรงงานสามารถดำเนินคดีโดยเปรียบเทียบได้ในบางฐานความผิด เช่น การไม่จัดให้ลูกจ้างมีอาหารและน้ำดื่มที่ถูกสุขลักษณะ การไม่จัดเวลาพัก การไม่จัดทำสัญญาจ้างเป็นหนังสือ การจ่ายค่าจ้างที่ไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น กองมาตรฐานคนประจำเรือ กรมเจ้าท่า พบว่า ในการดำเนินคดี จะเป็นความผิดตาม พ.ร.ก.ประมง พ.ศ.2558 เป็นส่วนใหญ่ เช่น การใช้อุปกรณ์ผิดกฎหมาย หรือ ความผิดเกี่ยวกับเอกสารคนประจำเรือ

ข้อมูลจากกระทรวงแรงงาน แสดงให้เห็นว่า พนักงานตรวจแรงงานจาก 22 จังหวัดที่มีศูนย์ควบคุมการแจ้งเข้า-ออกเรือประมงและลำของศูนย์จะได้รับการอบรมอย่างต่อเนื่องจากความร่วมมือกับโครงการต่อต้านรูปแบบการทำงานไม่เป็นที่ยอมรับในอุตสาหกรรมประมงและอาหารทะเล (Ship to Shore) กระทรวงได้เพิ่มจำนวนพนักงานตรวจแรงงานให้อยู่ในอัตราส่วนที่เหมาะสม รวมถึงการบูรณาการตรวจคุ้มครองแรงงานในเรือประมงทะเล 22 จังหวัดชายทะเลร่วมกับผู้แทนจากหน่วยงานต่างๆ ประกอบด้วย กรมเจ้าท่ากรมประมง กรมสอบสวนคดีพิเศษ กองทัพเรือ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (กองบังคับการตำรวจน้ำ กองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง) หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน ให้ข้อมูลว่า แนวทางการตรวจแรงงาน จะให้ความสำคัญกับการให้ข้อมูลของลูกจ้าง จากการสอบถามให้การลูกจ้าง ไม่ใช่เพียงการทำงานเอกสาร ทำให้การตรวจสอบขึ้นอยู่กับ การให้ข้อมูลของลูกจ้าง โดยปัญหาเกิดจากตัวของแรงงานเองที่ไม่ค่อยให้ความสนใจสิทธิประโยชน์ของแรงงานและแรงงานไม่รู้เนื้อหาในสัญญาจ้าง การตรวจตราของหน่วยงานอื่นที่ศูนย์ PIPO สามารถทำผ่านระบบออนไลน์ได้แต่กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ยังคงต้องออกตรวจแรงงานประมงโดย

การสัมภาษณ์อยู่ โดยมีล่ามแปลภาษา แรงงานสามารถแจ้งปัญหาของแรงงานต่อล่ามได้ แต่ก็พบว่าแรงงานไม่กล้าที่จะแจ้ง

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน ให้ข้อมูลว่า ในการตรวจเอกสาร เช่น ทะเบียนลูกจ้างอย่างเดียวอาจไม่สะท้อนลูกจ้างที่ทำงานอยู่จริงบนเรือ แต่ใช้เอกสาร Crew list ของกรมเจ้าท่า ทำให้มีการตรวจสอบระหว่างกันไม่ได้ ในการตรวจเรือ ฐานข้อมูลของ PIPO เชื่อมโยงข้อมูลกันทำให้สามารถกำหนดเรือที่มีความเสี่ยงเพื่อทำการตรวจได้ กองบริหารจัดการทรัพยากรและกำหนดมาตรการ กรมประมง ให้ข้อมูลว่า เรือในน่านน้ำจะตรวจสอบพบการกระทำผิดกฎหมายได้จากอุปกรณ์ VMS ข้อมูลจะถูกส่งให้เจ้าหน้าที่ในพื้นที่ตรวจสอบว่าพฤติกรรมดังกล่าวเกิดจากความตั้งใจกระทำความผิดหรือไม่ และเรียกเจ้าของเรือเข้ามาสอบถาม ทั้งนี้ พ.ร.ก.ประมง พ.ศ.2558 ครอบคลุมความผิดของทั้งเรือประมงและเรือขนถ่ายสินค้า ส่วนเรือนอกน่านน้ำยังไม่เคยพบปัญหาเนื่องจากอยู่ระหว่างการออกใบอนุญาตหลังจากการแก้ไขกฎหมาย เพื่อให้สอดคล้องกับเงื่อนไขขององค์การบริหารจัดการประมงระดับภูมิภาค

ข้อสังเกตจากการร่วมสังเกตการตรวจประเมินผลปฏิบัติเจ้าหน้าที่ประจำศูนย์ PIPO และ FIP จังหวัดประจวบคีรีขันธ์และจังหวัดชุมพร ระหว่างวันที่ 3-5 มีนาคม 2564 พบอุปสรรคในการทำงานของเจ้าหน้าที่ศูนย์ PIPO คือ แรงจูงใจในการทำงาน จากการขาดเงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการเข้าปฏิบัติงานในศูนย์ PIPO ความใกล้ชิดระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจกับนายจ้าง ส่งผลต่อการเลือกใช้วิธีการบังคับใช้กฎหมายอันเป็นดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ เช่น การเลือกกระทำการเตือนกับการเปรียบเทียบปรับ EJF มีข้อสังเกตว่าเจ้าหน้าที่เป็นผู้ปฏิบัติให้ข้อกำหนดใน C188 บรรลุผล ดังนั้น การเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ประจำศูนย์ PIPO บ่อยครั้งทำให้เกิดปัญหาในการเปลี่ยนผ่านความรู้ของเจ้าหน้าที่ในศูนย์และมีผลให้การคุ้มครองแรงงานประมงถูกทำลาย เช่น การคุ้มครองแรงงานประมง อาจต้องเริ่มใหม่อีกครั้งเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเจ้าหน้าที่ใหม่ เช่นเดียวกับ RTF ให้ความเห็นว่าอุปสรรคของการตรวจแรงงาน คือ บุคลากรที่ประจำที่ศูนย์ PIPO ต้องได้รับการพัฒนาศักยภาพ แต่มีการโยกย้ายตำแหน่งงานบ่อยครั้ง และยังได้รับการจ้างในตำแหน่งที่ไม่มั่นคง

ข้อสังเกตจากการสังเกตการณ์ที่ศูนย์ PIPO ของภาคประชาสังคม พบว่า พนักงานตรวจแรงงานที่ PIPO ใช้คำถามแบบปลายปิดขึ้นเดียวในการสัมภาษณ์แรงงาน ทำให้ได้รับข้อมูลที่จำกัดโดยเฉพาะคำถามเกี่ยวกับสิทธิและสวัสดิการ จึงเสนอให้ใช้คำถามปลายเปิด การตรวจของพนักงานตรวจแรงงานไม่รวมถึงการตรวจเอกสารในการจ่ายเงินทดแทนและการจ่ายประกันสังคม โดยการตรวจสอบเรื่องเงินทดแทนและประกันสังคมไม่อยู่ในคู่มือของพนักงานตรวจแรงงานด้วย การตรวจสอบการจ่ายค่าจ้าง เช่น ความถูกต้องของการจ่ายเงินตามเอกสาร มีการตรวจอยู่บ้างแต่น้อย หรือ การตรวจสอบกรณีที่มีจ่ายเงินในลักษณะที่จ่ายเป็นรอบหลายเดือนแทน

การจ่ายเป็นรายเดือน ซึ่งพนักงานที่แต่ละห้องที่มีแนวทางการตรวจสอบที่แตกต่างกัน⁶⁹ การตรวจสอบเรือประมงกลางทะเล ดำเนินการโดยชุดสหวิชาชีพกลางทะเล EJF ซึ่งได้เข้าสังเกตการตรวจเรือกลางทะเล มีข้อสังเกตว่า การตรวจสอบแรงงานกลางทะเลใช้มาตรฐานการตรวจสอบที่ต่างจาก PIPO เช่น แนวทางการตรวจที่ใช้เหยื่อเป็นศูนย์กลาง และปัญหาการแปลภาษาลูกเรือต่างชาติ⁷⁰

ปัญหาการทำงานของเจ้าหน้าที่ในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิของแรงงานประมง ภาคประชาสังคมได้สะท้อนดังนี้

1.) ข้อกังวลเรื่องแนวทางการตรวจ MWG มีข้อสังเกตในการตรวจเรือของพนักงานตรวจแรงงาน ว่าลักษณะการตรวจ ใช้แนวทางการตรวจสอบแรงงานบนบก เช่น การตรวจสอบค่าแรง ใช้การตรวจสอบเอกสารเป็นหลัก การมีส่วนร่วมของแรงงานเองในการตรวจมีน้อย HRDF เห็นว่าวิธีการตรวจของกระทรวงแรงงานเน้นไปในแนวทางระบบไต่สวนที่เรียกตรวจเอกสารจากนายจ้าง

2.) ข้อกังวลเรื่องวิธีการตรวจ Stella Maris มีข้อสังเกตเรื่องการสัมภาษณ์ของพนักงานตรวจแรงงาน ว่า จะทำอย่างไรให้เกิดความไว้วางใจจากแรงงาน การสัมภาษณ์โดยการจับแยกพื้นที่จากจุดจอดเรือและใช้วิธีการสุ่มสัมภาษณ์แรงงานประมง จะทำให้แรงงานได้รับความปลอดภัยและเป็นอิสระในการให้ข้อมูลเพียงใด RTF พบว่า ยังคงมีลำที่ศูนย์ PIPO แปลไม่ตรง เช่น การให้คำแนะนำแก่แรงงานในระหว่างการแปล ซึ่งความจริงเป็นบทบาทหน้าที่ของนักตรวจแรงงาน

นอกจากนั้น แม้จะมี Guideline ในการทำงานของ PIPO และมีฐานข้อมูลแรงงานอยู่ แต่แรงงานที่ร้องเรียนที่ศูนย์ PIPO ยังคงต้องเดินทางไปติดต่อยังหน่วยงานต่างๆ เจ้าหน้าที่ในแต่ละหน่วยงาน ไม่เข้าใจขอบเขตงานของตัวเอง เพราะปัญหาแรงงานประมงจะมีความซับซ้อน การบูรณาการในส่วนการรับเรื่องร้องเรียนที่ศูนย์ PIPO จึงยังไม่เกิดขึ้นจริง MWRN ให้ความเห็นว่า กระบวนการให้เขียนคำร้องของพนักงานตรวจแรงงาน สร้างคำถามว่า หากเป็นการคุ้มครองขั้นต่ำอยู่แล้ว เหตุใดจึงต้องให้แรงงานเขียนคำร้องอีก และเหตุใดพนักงานตรวจแรงงานจึงไม่ใช้อำนาจในการออกคำสั่งหรือวินิจฉัยตามกฎหมายได้เลย

ในด้านผู้ประกอบการ สมาคมการประมงแห่งประเทศไทย ให้ข้อมูลว่า การตรวจของเจ้าหน้าที่ศูนย์ PIPO มีมาตรฐานต่างกัน เช่น การตรวจสอบการลงเวลา การแจ้งเข้าออก หรือการดำเนินคดี ในส่วนของระเบียบบางอย่าง เช่น การให้ลูกเรือรายงานตัวอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง ผู้ประกอบการมองว่าเป็นเรื่องซ้ำซ้อนกับการตรวจ

⁶⁹ ข้อสังเกตของ The Freedom Fund, The observation report on assessment of the officers' performance at the Port-In Port-Out Control center (PIPO) (Flying Inspection Team), to Director of the Thai maritime Enforcement Command Center – the observation report by civil society on mechanisms for fishing labour protection at Port-In Port-Out Control center (PIPO), July 2020

⁷⁰ *supra* note 61, หน้า 30-32.

ของเจ้าหน้าที่ศูนย์ PIPO ซึ่งมีการจัดการตรวจเรือและแรงงานประมงที่ทำเรืออยู่แล้ว ปัญหาของผู้ประกอบการเอง เช่น ผู้ประกอบการแจ้งรายชื่อลูกเรือผิดพลาด เนื่องจากชื่อแรงงานข้ามชาติที่คล้ายกัน ผู้ประกอบการมีความเห็นว่า กรณีดังกล่าว เป็นความผิดในการลงเอกสารผิด ซึ่งเป็นความผิดในงานธุรการ และสามารถพิสูจน์ตัวตนได้ แต่กลับมีโทษปรับที่สูง ปัญหาอื่นๆ ที่ถูกตรวจสอบ เช่น ปัญหา VMS เมื่ออุปกรณ์มีปัญหา จะเป็นภาระให้ผู้ประกอบการที่ต้องถูกตรวจสอบ เวลาอุปกรณ์บนเรือดับ คนบนเรือจะไม่ทราบ ซึ่งหากว่าอุปกรณ์ดับเกิน 4 ชั่วโมงต้องนำเรือเข้าฝั่งทันที กรมประมงควรพิจารณาเป็นกรณีไปเพื่อให้เรือประมงสามารถอยู่ในทะเลต่อไปได้ และ VMS มีราคาและค่าใช้จ่ายที่สูง

การตรวจเรือนอกน่านน้ำ กองบริหารจัดการทรัพยากรและกำหนดมาตรการ กรมประมง ให้ข้อมูลว่า ในการกำหนดมาตรฐานการคุ้มครองแรงงานประมงสำหรับเรือนอกน่านน้ำ พบปัญหาการตีความการเข้าถึงระบบสื่อสารบนเรือของลูกเรือที่กำหนดไว้ในกฎหมายลำดับรอง⁷¹ โดยหน่วยงานแต่ละหน่วยงานตีความกฎหมายคนละแนวทาง ทำให้หน่วยงานผู้ปฏิบัติดำเนินการไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ กระทั่งเจ้าของเรือและแรงงานประมงที่จะเข้าถึงและใช้อุปกรณ์หรือระบบสื่อสารผ่านดาวเทียมเพื่อติดต่อเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ สามี ภริยา หรือญาติได้ตลอดเวลาตามที่กฎหมายกำหนดให้ความคุ้มครอง

อำนาจการขึ้นเรือและตรวจเรือต่างประเทศของเจ้าหน้าที่ มาตรา 17 พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานประมง ที่กำหนดอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการขึ้นตรวจเรือที่มีธงเรือไทยเอาไว้ สำหรับในทางปฏิบัติ ยังคงมีคำถามถึงการบังคับกฎหมายตามมาตรา 17 เช่น กรณีที่ไม่มีแรงงานไทยทำงานอยู่บนเรือต่างประเทศดังกล่าว จะสามารถบังคับใช้กฎหมายมาตรา 17 โดยเจ้าหน้าที่มีอำนาจหน้าที่ได้เพียงใด⁷²

การตรวจสอบในเชิงนโยบายสำหรับงานประมงนั้น พบว่ายังไม่มีคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามพ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ.2562 ซึ่งแตกต่างจากพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 ที่มี การตั้งกลไกคณะกรรมการแรงงานทางทะเล กลไกดังกล่าวมีความสำคัญ คือ เป็นกลไกการดำเนินงานหลักในการบริหารจัดการรวมถึงการบังคับใช้กฎหมายแรงงานทางทะเลอย่างมีประสิทธิภาพ ควบคุมการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตรวจสอบช่วยเหลือคนประจำเรือให้ได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายอย่างครบถ้วนและครอบคลุม โดยการทำงานเชิงบูรณาการของทุกภาคส่วน การทบทวนแนวปฏิบัติและปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายตามกฎหมายเฉพาะ และเป็นลักษณะการมีส่วนร่วมแบบไตรภาคีที่จะทำให้เกิดการตรวจสอบกันระหว่างรัฐ นายจ้างและลูกจ้าง

⁷¹ กฎกระทรวง คุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ข้อ 16/1

⁷² ช่วงถาม-ตอบจากงาน “การอบรมเชิงปฏิบัติการให้ความรู้เกี่ยวกับอนุสัญญาการทำงานในภาคประมง พ.ศ.2550 (ฉบับที่ 188)” วันศุกร์ที่ 16 ก.ค.2564 เวลา 9.30 – 14.30 น. ผ่านระบบออนไลน์ จัดโดย TDRI

องค์กร EJF มีข้อสังเกตถึงการดำเนินคดีในกิจการประมงที่มีจำนวนต่ำว่าว่า อัตราการดำเนินคดีที่ต่ำสะท้อนว่าเหยื่อไม่ได้รับความเป็นธรรมและค่าสินไหมทดแทนที่เหมาะสมและอัตราการพิพากษาลงโทษก็ต่ำด้วย⁷³ ประกอบกับข้อมูลจากรายงาน International Labor Rights Forum จำนวนคดีค้ำมนุษย์ด้านแรงงานที่มีจำนวนน้อยอาจมาจากการไม่สามารถระบุเหยื่อของการค้ำมนุษย์ด้านแรงงานได้ ส่วนหนึ่งมาจากการทำงานของพนักงานตรวจแรงงานและการตรวจเรือประมงที่ไม่ได้ถี่มากพอที่จะเห็นสัญญาณของการบีบบังคับหรือข่มขู่หรือไม่สามารถพิสูจน์ว่ามีกรียึดเอกสารหรือภาระหน้าที่นำไปสู่แรงงานขังหนี้ ซึ่งเป็นตัวบ่งชี้ของการค้ำมนุษย์ได้⁷⁴

การระบุเหยื่อการค้ำมนุษย์ แม้เจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีการตรวจตราแรงงานประมงอย่างต่อเนื่อง แต่ไม่พบคดีแรงงานบังคับหรือการค้ำมนุษย์ TIP Report 2021⁷⁵ ระบุว่า รัฐบาลไทยระบุจำนวนเหยื่อของการค้ำมนุษย์แรงงานได้ในระดับต่ำ ซึ่งขัดกับข้อมูลที่ได้จากรายงานการใช้แรงงานบังคับในกลุ่มแรงงานข้ามชาติในหลายกิจการ ส่วนหนึ่งของปัญหามาจากการขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องการค้ำมนุษย์ด้านแรงงานและรัฐบาลขาดกระบวนการที่ได้มาตรฐานสำหรับพนักงานตรวจแรงงานในการส่งต่อคดีที่มีความเสี่ยงไปสู่การบังคับใช้กฎหมายต่อไป นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ของไทยไม่เคยระบุเหยื่อของการค้ำมนุษย์แรงงานที่มาจาก การตรวจเรือที่ท่าเรือ⁷⁶ การทำงานของเจ้าหน้าที่จึงไม่สามารถปรับใช้มาตรา 6 ความผิดฐานค้ำมนุษย์ และ 6/1 ความผิดฐานบังคับใช้แรงงานหรือบริการ ของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ พ.ศ. 2551 ได้ เช่น การขาดความเข้าใจ การสืบสวนคดีที่มีตัวชี้วัดของการค้ำมนุษย์ในลักษณะของคดีการละเมิดสิทธิแรงงาน รวมถึงการไต่ถามเหยื่อคดีที่มีลักษณะของการค้ำมนุษย์⁷⁷

TIP report 2021 ได้เสนอแนะในให้เพิ่มการประสานงานของรัฐ ที่จะทำให้แน่ใจว่าคำร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิแรงงานและแรงงานข้ามชาติที่อาจเข้าข่ายของแรงงานบังคับตามตัวชี้วัดของลักษณะแรงงาน

⁷³ มูลนิธิยุติธรรมเชิงสังคม (EJF), การปฏิรูปอุตสาหกรรมประมงไทยก้าวสู่การประมงที่ยั่งยืนถูกต้องตามกฎหมายและหลักจริยธรรม 2019

⁷⁴ Comment submitted by Global Labour Justice – International Labor Rights Forum on behalf of the Seafood Working Group, March 31, 2021

⁷⁵ The U.S. State Department, “Trafficking in Persons Report” Retrieved on August 23, 2021, from <https://www.state.gov/reports/2021-trafficking-in-persons-report/> (2021). The U.S. State Department’s 2021 Trafficking in Persons Report ประเทศไทยถูกปรับลดตาม จาก Tier2 เป็น Tier 2 Watch List ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ประเทศไทยอยู่ใน Tier2 Watch List ร่วมกับ กัมพูชา เวียดนาม บรูไน Tier3 ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ได้แก่ ประเทศเมียนมา และ มาเลเซีย

⁷⁶ Ibid., pp. 543-544.

⁷⁷ Ibid., pp. 544-545.

บังคับ จะได้รับการสืบสวนในลักษณะของอาชญากรรมการค้ามนุษย์ และสร้างกระบวนการที่ได้มาตรฐานสำหรับเจ้าหน้าที่แรงงานในการส่งต่อคดีที่มีแนวโน้มจะเป็นการค้ามนุษย์ด้านแรงงานไปยังหน่วยงานสหวิชาชีพและมีการบังคับใช้กฎหมาย⁷⁸

ข้อค้นพบและข้อเสนอแนะ

- 1.) การตรวจตรามาตรฐานแรงงานประมงบนเรือประมง ภาครัฐได้มีความพยายามในการตั้งศูนย์ PIPO ที่มีภารกิจในการตรวจเรือประมงและแรงงานประมงก่อนและหลังจากเข้าท่าเรือ มีการจัดทำคู่มือการทำงานให้แก่เจ้าหน้าที่ศูนย์ PIPO จัดการอบรมเพิ่มศักยภาพให้แก่พนักงานตรวจแรงงานและล่าม แต่ช่องว่างยังคงมีอยู่ในการตรวจแรงงานประมง เช่น การตรวจแรงงานประมงยังขึ้นอยู่กับเทคนิคการตรวจของพนักงานตรวจแรงงานแต่ละคนที่จะให้ได้ข้อมูลมากที่สุด และ การบูรณาการระหว่างเจ้าหน้าที่เพื่อตรวจมาตรฐานแรงงานพบว่ายังมีอยู่น้อย การตรวจแรงงานประมงจึงจำกัดที่ตัวพนักงานตรวจแรงงานเป็นหลัก นอกจากนั้น ยังไม่ปรากฏว่ามีกลไกในการดำเนินการส่งต่อคดีที่ชัดเจนระหว่างหน่วยงาน ปัญหาทางปฏิบัติอื่นๆ เช่น การขาดแรงจูงใจของเจ้าหน้าที่ศูนย์ PIPO ความใกล้ชิดระหว่างผู้ตรวจและนายจ้าง และการเปลี่ยนเจ้าหน้าที่บ่อยซึ่งทำให้การทำงานป้องกันอาจไม่ต่อเนื่อง ส่วนของเรือนอกน่านน้ำ ยังพบปัญหาเพียงการตีความกฎหมายเพื่อกำหนดแนวปฏิบัติโดยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้อย่างถูกต้อง

ข้อเสนอแนะ ควรมีการพัฒนาแนวทางการตรวจแรงงานของพนักงานให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน และควรใช้ประโยชน์จากการบูรณาการความรู้และข้อมูลระหว่างเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานต่างๆ ในศูนย์ PIPO พนักงานตรวจแรงงานควรได้รับการส่งเสริมและพัฒนาความสามารถอย่างต่อเนื่องและมีการสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน

- 2.) ปัญหาในการตรวจแรงงาน พบว่า แนวทางการตรวจของพนักงานตรวจแรงงานยังอิงกับแนวทางการตรวจแรงงานในกิจการทั่วไปซึ่งไม่สอดคล้องกับลักษณะของงานประมง การใช้ระบบการไต่สวนเอกสารเป็นหลัก การสัมภาษณ์แรงงานยังใช้คำถามปลายปิดเป็นส่วนใหญ่ ล่ามแปลภาษาในบางพื้นที่แปลไม่ตรง กระบวนการที่ให้แรงงานเป็นผู้ยื่นคำร้องเรื่องการละเมิดสิทธิเอง และการให้แรงงานติดต่อกับหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงาน ยังคงทำให้การตรวจแรงงานมีอุปสรรคอยู่ ในส่วนผู้ประกอบการมีข้อกังวลเรื่องความซ้ำซ้อนของการตรวจแรงงานประมง และการเน้นการตรวจเอกสารของเจ้าหน้าที่ซึ่งกำหนดโทษไว้สูง ในระดับนโยบาย ยังขาดคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ทบทวนกฎหมายและนโยบายในภาพรวมของการคุ้มครองแรงงานประมง

⁷⁸ Ibid., p.544.

ข้อเสนอแนะ ควรมีการพัฒนาวิธีการในการตรวจแรงงานรวมถึงการแปลของล่ามแปลภาษา โดย ทบทวนวิธีการการตรวจสอบที่สามารถชี้ให้เห็นการละเมิดกฎหมายได้จริง และควรแต่งตั้ง คณะกรรมการในการทบทวน ตรวจสอบและให้ความเห็นในการปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องแรงงาน ประมง

13. กลไกการรับข้อร้องเรียน (ในฐานะรัฐเจ้าของธงและรัฐเจ้าของท่า) (ข้อ 43 ของ C188)

ภาครัฐจัดให้มีช่องทางในการร้องทุกข์สำหรับแรงงานข้ามชาติหลายช่องทาง ได้แก่ แรงงานข้ามชาติ สามารถแจ้งเรื่องร้องทุกข์ได้ที่หน่วยงานในสังกัดกรมการจัดหางาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และศูนย์ร่วมบริการช่วยเหลือแรงงานต่างด้าว จำนวน 10 แห่ง ช่องทางออนไลน์ ผ่านเว็บไซต์ DOE Help Me หรือ www.doe.go.th/helpme หรือ ทางโทรศัพท์สายด่วนของกระทรวงแรงงาน ซึ่งมีภาษาของแรงงานข้ามชาติให้บริการหลายภาษา ส่วนของแรงงานประมง ยังสามารถร้องทุกข์ต่อพนักงานตรวจแรงงานของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานที่ศูนย์ PIPO โดยมีล่ามแปลภาษาประจำอยู่ที่ศูนย์ การรับเรื่อง ร้องทุกข์ที่ทำเรือ หากเกี่ยวข้องกับคดีอาญา ต้องมีการแจ้งความร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน ซึ่งอาจ มีการสั่งฟ้องและดำเนินคดีในชั้นศาล ในกรณีดังกล่าว การติดตามรายงานผลการดำเนินคดีจึงมีความสำคัญมาก ที่จะให้เห็นกระบวนการเยียวยาผู้เสียหายว่าดำเนินไปอย่างไร⁷⁹

ในการทำงานช่วยเหลือคนงาน สมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ชี้ให้เห็นว่า สหภาพแรงงานไม่ เน้นการทำงานด้านการบริการแต่เน้นการจัดตั้งเพราะเชื่อในพลังของการมีสหภาพและไม่เน้นการช่วยเหลือ คนงานเป็นรายบุคคลแต่เน้นที่การสร้างนโยบายในการช่วยเหลือแรงงาน ดังนั้น ยุทธศาสตร์ของสหภาพแรงงาน จึงมุ่งไปที่การจัดตั้งกลุ่มให้กับกลุ่มแรงงานข้ามชาติในกิจการต่างๆ เมื่อมีกลุ่มเล็กๆหลายกลุ่ม จะดึงกลุ่ม เหล่านั้นมารวมกันเกิดเป็นกลุ่มใหญ่ที่มีผู้นำ ในงานประมง มีภาคประชาสังคมเข้ามาช่วยเหลือแรงงานประมง อย่างมาก การทำงานของภาคประชาสังคมจึงเข้ามาเติมเต็มในส่วนของการบริการซึ่งไม่ใช่แนวทางการทำงาน ของสหภาพ

จากการทำงานของภาคประชาสังคม กลไกการรับเรื่องร้องเรียนที่รัฐจัดให้แก่แรงงานประมง ยังคงมี อุปสรรคดังนี้

⁷⁹ สำนักงานกฎหมายเอส อาร์ (SR Law), แนวปฏิบัติการตรวจแรงงานในสถานประกอบกิจการกลุ่มเสี่ยงและ/หรือที่เข้าถึงยาก (ประมงทะเลและต่อเนื่องประมง)

1.) การรับเรื่องร้องทุกข์ของพนักงานตรวจแรงงาน ไม่มีกลไกการส่งต่อคดีที่ชัดเจน ทำให้การส่งต่อคดีขึ้นอยู่กับแนวทางการทำงานของพนักงานตรวจแรงงานแต่ละคน หากเป็นเรื่องร้องเรียนที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานอื่นที่ไม่ได้สังกัดใน PIPO เช่น กองทุนประกันสังคมหรือกองทุนเงินทดแทน พบว่า พนักงานตรวจแรงงานจะให้แรงงานที่มีปัญหาไปติดต่อยังหน่วยงานเองแม้หน่วยงานต่างๆจะอยู่ภายใต้กระทรวงแรงงานเช่นเดียวกัน

2.) การติดต่อแรงงานประมงทำได้ยาก เนื่องจากลักษณะของงานที่ต้องออกไปทำงานบนเรือประมงหรือกรณีที่แรงงานเปลี่ยนนายจ้าง ทำให้การติดตามช่วยเหลือคดีของแรงงานต้องหยุดชะงักลง

3.) การขาดแนวทางในการติดตามคดีที่รับเรื่องไว้ของพนักงานตรวจแรงงานหรือเจ้าหน้าที่ศูนย์ PIPO โดยไม่ชัดเจนว่าพนักงานตรวจแรงงานจะติดตามคดีที่ได้มีการร้องเรียนไว้จนถึงกระบวนการใด เช่น การร้องเรียนเรื่องสิทธิประโยชน์ของทายาทกรณีคนงานเสียชีวิต เจ้าหน้าที่จะติดตามจนถึงการการจ่ายสิทธิประโยชน์ให้แก่ทายาทของแรงงานหรือไม่ หรือการติดตามคดีในชั้นศาล เจ้าหน้าที่จะติดตามจนถึงจบกระบวนการในทางคดีหรือไม่ ทั้งนี้ ไม่พบข้อมูลว่าคณะกรรมการระดับจังหวัดของศูนย์ PIPO ได้กำหนดแนวทางให้รายงานผลปฏิบัติงานในส่วนการรับเรื่องร้องเรียนไว้อย่างไร EJF พบว่า พนักงานตรวจแรงงานจะดำเนินการติดตามในเบื้องต้น แต่ไม่ติดตามต่อจนจบกระบวนการ

4.) การรับข้อร้องเรียนในกรณีที่เหตุยังไม่เกิดเหตุสามารถทำได้เพียงใด Stella Maris พบกรณีที่แรงงานประมงมีความรู้สึกที่ไม่ปลอดภัยในการทำงานเนื่องจากเคยมีข้อพิพาทบนเรือมาก่อน แรงงานประมงจะสามารถเข้าถึงความกังวลหรือสภาวะการทำงานที่ไม่ปลอดภัยของตนเองต่อหน่วยงาน PIPO ได้หรือไม่ หรือมีกลไกใดที่รองรับได้บ้าง

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน ให้ข้อมูลว่า ปัญหาในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตรวจแรงงาน คือ การสื่อสารด้านภาษาและความไว้วางใจ โดยช่องทางที่รับเรื่องร้องเรียนมีหลายช่องทาง เช่น การร้องเรียนผ่านเจ้าหน้าที่ประสานงานด้านภาษา ผู้รับเรื่องร้องทุกข์และอีเมล ซึ่งสองช่องทางหลังนี้ไม่พบว่ามี การส่งเรื่องร้องเรียนมา จากความเห็นของเจ้าหน้าที่กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน แรงงานจะไปแจ้งเรื่องร้องเรียนต่อองค์กรพัฒนาเอกชนเพราะความไว้วางใจจากความสามารถใช้ภาษาได้ หรือมีคนเชื้อชาติเดียวกันกับแรงงานข้ามชาติ

รายงานของ CSO Coalition พบว่า 3% ของผู้ตอบแบบสอบถามที่เคยใช้ช่องทางการร้องเรียน แบ่งเป็นการร้องเรียนผ่าน 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% ยอมรับว่าไม่รู้สิทธิ

ตนเอง⁸⁰ จากข้อมูลดังกล่าว มีข้อสังเกตว่า ความรู้ของแรงงานเรื่องสิทธิที่ต่ำ อาจเป็นสาเหตุให้จำนวนการร้องเรียนต่ำไปด้วย นอกจากนี้ ILRF มีข้อสังเกตว่า สาเหตุที่ลูกเรืออาจจะไม่ร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ เนื่องจากแรงงานในเรือลำเดียวกันมักเป็นญาติพี่น้องหรือคนรู้จักกัน เช่น กลุ่มของแรงงานชาวกัมพูชา จึงไม่รายงานปัญหาต่อเจ้าหน้าที่ ILRF จึงเห็นว่า ภาครัฐควรออกแบบ Intervention ที่เหมาะสมกับแรงงานประมงที่มีธรรมชาติความเป็นกลุ่มลักษณะนี้ด้วย

ปัญหาในการรับเรื่องร้องเรียนจากภาคประชาสังคม กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน เห็นว่า ในการรับเรื่องร้องเรียน เจ้าหน้าที่พร้อมรับแจ้งคดีเสมอ แต่พบว่า บางคดีเป็นความเข้าใจผิดของแรงงาน และบางคดีที่องค์กรพัฒนาเอกชนแจ้งมาแต่ตัวแรงงานเองกลับไม่พร้อมที่จะร้องเรียน ทั้งนี้ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน เสนอว่าองค์กรพัฒนาเอกชนควรเปิดเผยข้อมูลในการทำงานให้ครบถ้วน เพื่อการประสานงานในการทำคดีและควรแจ้งไปยังหน่วยงานในพื้นที่ตามลำดับขั้นก่อนการส่งเรื่องมายังส่วนกลาง เนื่องจากเจ้าหน้าที่ในพื้นที่เป็นผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งเป็นหลัก

ในส่วนของภาคประชาสังคมที่ช่วยเหลือคดีของแรงงานประมง SR Law และ FED พบกรณีที่ เจ้าหน้าที่ PIPO ปฏิเสธไม่รับแจ้งเรื่องร้องเรียนหรือให้แรงงานไปแจ้งเรื่องที่สำนักงานจังหวัดหรือหน่วยงานอื่นแทน ในส่วนนี้ MWG สังเกตว่า คดีที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบของหลายหน่วยงาน เช่น คดีอาญา หากขาดแนวปฏิบัติในการรับคดีที่ชัดเจนแล้ว จะเกิดการเลียงกันระหว่างหน่วยงาน เช่น พนักงานตรวจแรงงานให้แรงงานไปแจ้งความก่อนแล้วจึงให้มาร้องเรียน ซึ่งทำให้เกิดความสับสนระหว่างเจ้าหน้าที่เองและกระทบสิทธิของแรงงาน HRDF พบว่า พนักงานตรวจแรงงานให้ความสำคัญกับเอกสารในการเรียกร้องสิทธิของแรงงาน ซึ่งเป็นการสร้างขั้นตอนในการช่วยเหลือเยียวยาแรงงาน เช่น ให้แรงงานนำใบมรณบัตรมาเพื่อเรียกรightsของลูกเรือที่ตกน้ำ หรือ การเรียกเอาเอกสารใบเกิดซึ่งต้องได้รับการรับรองจากสถานทูต ทำให้เกิดความยากลำบากแก่แรงงานที่ประสบภัยเพิ่มขึ้นด้วย ประกอบกับข้อจำกัดของการเดินทางและการติดต่อสถานที่ราชการ ในภาวะการแพร่ระบาดของเชื้อโรคโควิด-19 ทำให้แรงงานดำเนินการด้านเอกสารได้ยากลำบาก EJF พบว่า เจ้าหน้าที่บางพื้นที่มีปัญหาด้านทัศนคติว่าปัญหามักเกิดจากแรงงาน เนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ขาดความเข้าใจภาวะเปราะบางของแรงงานประมงและลักษณะเฉพาะของกิจการประมง ซึ่งทัศนคติในลักษณะนี้ ทำให้การทำงานด้านการคุ้มครองสิทธิบิดเบี้ยวได้

Stella Maris พบว่า การช่วยเหลือแรงงานระหว่างดำเนินการ มีค่าใช้จ่ายเกิดขึ้น เช่น ค่าที่พัก ค่าอาหาร แต่ศูนย์ร่วมบริการของรัฐ (ศูนย์บริการของรัฐที่ให้ความช่วยเหลือแก่แรงงาน) จำกัดการให้บริการเฉพาะแรงงาน

⁸⁰ *supra* note 10, หน้า 52.

ที่ถูกกฎหมาย ซึ่งขัดกับความเป็นจริงที่มีแรงงานที่มีสถานะไม่ถูกกฎหมายเป็นผู้ที่ต้องการความช่วยเหลือด้วย ศูนย์ร่วมบริการของรัฐ ควรพิจารณาให้ความช่วยเหลือครอบคลุมแรงงานทั้งสองกลุ่ม

ในส่วนแนวทางการแก้ไข สมาคมประมง เห็นว่าศูนย์ PIPO ควรจะปรับเป็น One-Stop Service เพื่อให้บริการนายจ้างที่ต้องพาลูกจ้างเดินทางไปติดต่อหน่วยราชการหลายแห่ง โดยให้มาติดต่อที่ศูนย์ PIPO ที่เดียว เนื่องจากมีการบูรณาการเจ้าหน้าที่จากหลายส่วนงานอยู่แล้ว ทั้งนี้ การให้นายจ้างไปติดต่อหน่วยงานแต่ละที่เป็นค่าใช้จ่ายของนายจ้าง และนายจ้างต้องจองเรือรอการดำเนินการลูกจ้างให้เรียบร้อยก่อนจึงจะออกเรือได้ ซึ่งบางครั้งการดำเนินการอาจเป็นระยะเวลาหลายวัน ภาคประชาสังคม เช่น EJF เสนอว่า PIPO ควรพัฒนาเป็น One-Stop Service เช่นกัน

การเก็บพยานหลักฐานของการละเมิดสิทธิแรงงาน เป็นข้อท้าทายอย่างหนึ่งของแรงงานประมง รายงานของ ILO อธิบายถึงแนวปฏิบัติที่ดีในการใช้เทคโนโลยีปกป้องแรงงานข้ามชาติ เช่น การถ่ายรูปเอกสารประจำตัว หรือสัญญาจ้างของแรงงานเอาไว้ เพื่อจะได้แสดงให้เห็นหน่วยงานช่วยเหลือเมื่อเกิดการละเมิดสิทธิ โดยอาจส่งให้แรงงานด้วยกัน ส่งไปให้ครอบครัว หรือส่งไว้ในฐานข้อมูลออนไลน์ และการบันทึกการละเมิดสิทธิโดยการถ่ายรูปหรือวิดีโอด้วยมือถือ รูปการบาดเจ็บ หรือแนวปฏิบัติที่ไม่ปลอดภัย⁸¹ HRDF ซึ่งช่วยเหลือการทำคดีในชั้นศาล พบว่า หน่วยงานที่บูรณาการร่วมกันในศูนย์ PIPO แลกเปลี่ยนข้อมูลกันอย่างจำกัด เช่น ข้อมูล VMS เจ้าหน้าที่กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานไม่สามารถเข้าถึงได้ เนื่องจากเป็นระบบของกรมเจ้าท่า เมื่อเกิดข้อพิพาท ทนายความต้องใช้หมายศาลเพื่อขอเรียกเอาข้อมูลดังกล่าวจากกรมเจ้าท่า การเรียกเอาข้อมูลเพื่อใช้ในประกอบคดีเกี่ยวกับสิทธิแรงงาน จึงมีข้อจำกัด ต้องใช้เวลาและมีขั้นตอนมาก

ข้อค้นพบและข้อเสนอแนะ

- 1.) รัฐได้จัดให้มีกลไกการรับเรื่องร้องเรียนจากแรงงานประมงในหลายช่องทาง ศูนย์ PIPO สามารถรับเรื่องร้องเรียนจากแรงงานประมงได้โดยตรง อย่างไรก็ตาม พบว่า การร้องเรียนผ่านศูนย์ PIPO มีจำนวนน้อย ซึ่งอาจจะมาจากความไม่ไว้วางใจต่อเจ้าหน้าที่รัฐ ข้อจำกัดด้านภาษา และการขาดความรู้เรื่องสิทธิของแรงงานเอง แรงงานบางส่วนได้ขอความช่วยเหลือจากภาคประชาสังคมซึ่งให้ความช่วยเหลือทางคดีแก่แรงงานไทยและแรงงานข้ามชาติ ในการช่วยเหลือด้านคดี ภาคประชาสังคมประสานงานกับภาครัฐ ซึ่งภาครัฐเรียกร้องให้ภาคประชาสังคมเปิดเผยข้อมูลให้รอบด้านและประสานกับหน่วยงานในพื้นที่ก่อน

ข้อเสนอแนะ รัฐควรทบทวนช่องทางการรับเรื่องร้องเรียนที่มีอยู่ว่ามีประสิทธิภาพเพียงใดและควรต้องปรับปรุงอย่างไรให้เหมาะสมกับบริบทของแรงงานประมงในประเทศไทยเพื่อให้แรงงานประมง

⁸¹ *supra* note 14, หน้า 22-24.

กลักร้องเรียนตามระบบที่รัฐได้จัดทำไว้ พร้อมกับการให้ความรู้แก่แรงงานประมงถึงสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายอย่างรอบด้าน ทั้งนี้ รัฐและภาคประชาสังคมควรพัฒนาแนวทางในการประสานงานด้านคดีร่วมกัน

- 2.) ในส่วนของภาคประชาสังคม สะท้อนปัญหาของภาครัฐในการรับเรื่องร้องเรียนว่า เมื่อได้รับเรื่องร้องเรียนแล้ว พนักงานตรวจแรงงานยังไม่มีกลไกการส่งต่อคดี ทำให้ส่งต่อคดีไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของศูนย์ PIPO ในแต่ละพื้นที่แตกต่างกัน นอกจากนั้น การติดตามตรวจสอบผลแห่งคดียังไม่มี ความชัดเจนว่าพนักงานตรวจแรงงานต้องติดตามคดีถึงกระบวนการใด และภาครัฐจะใช้กลไกใดในการ ตรวจสอบการปฏิบัติงานด้านการรับเรื่องร้องทุกข์

ข้อเสนอแนะ รัฐควรวางแผนทางการส่งต่อคดีที่ชัดเจน โดยอาจทำเป็นคู่มือปฏิบัติการ ทั้งนี้ ระบบการส่งต่อคดีควรมีการกำหนดหน่วยงานและขอบเขตความรับผิดชอบของ คู่มือดังกล่าว ควรมีการเผยแพร่ให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดความเข้าใจในระบบการส่งต่อคดีร่วมกัน และสามารถตรวจสอบติดตามคดีได้ นอกจากนั้น ภาครัฐควรทบทวนกลไกที่ใช้ในการตรวจสอบการรับเรื่องร้องทุกข์ของภาครัฐ เพื่อให้เรื่องร้องเรียนของแรงงานได้รับการดำเนินการ

- 3.) ปัญหาในการช่วยเหลือแรงงานประมงเพื่อให้เข้าถึงการเยียวยา ภาคประชาสังคม พบว่า แรงงานประมงที่เป็นแรงงานข้ามชาติ มีข้อจำกัดในการยื่นเรื่องร้องเรียนผ่านระบบทางการที่มีอยู่ เช่น การดำเนินการด้านเอกสาร ภาษาที่ใช้ การติดต่อกับหน่วยราชการ และการติดตามคดีที่ได้รับการร้องเรียน การทำงานส่วนนี้ ภาคประชาสังคมได้เข้ามามีส่วนช่วยเหลือประสานงาน

ข้อเสนอแนะ ภาครัฐควรทบทวนอุปสรรคปัญหาในการเข้าถึงสิทธิของแรงงานประมง โดยเฉพาะแรงงานข้ามชาติ ซึ่งมักจะพบอุปสรรคในการดำเนินการเรียกร้องสิทธิจากเจ้านายและขั้นตอนต่างๆ ในระบบของรัฐ เพื่อให้กลไกที่รัฐได้จัดทำขึ้นมาจะสามารถรองรับการช่วยเหลือและให้บริการแรงงานประมงทั้งไทยและข้ามชาติได้ในระยะยาว

14. ผลของโควิด-19 ต่อการคุ้มครองแรงงานประมง

กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ ให้ข้อมูลว่า ช่วงการแพร่ระบาดของเชื้อโควิด-19 การช่วยเหลือลูกเรือมีข้อจำกัดในการขึ้นฝั่งและการเดินทางข้ามเมือง ตั้งแต่เมษายน 2563 ซึ่งเป็นช่วงที่มีการแพร่ระบาดของเชื้อโควิด-19 กระทรวงการต่างประเทศได้ช่วยเหลือลูกเรือประมงชาวไทยแล้วกว่า 50 คน กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานให้ข้อมูลว่า การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ในช่วงเดือนธันวาคม 2563 มีกลุ่มแรงงานข้ามชาติสามสัญชาติ (กัมพูชา ลาว เมียนมา) เป็นผู้ติดเชื้อรายใหม่ และมีการระบาดในพื้นที่ซึ่งมีแรงงาน

ข้ามชาติทำงาน ภาครัฐผ่อนผันการขออนุญาตอยู่อาศัยและทำงานของแรงงานข้ามชาติ 3 สัญชาติ ดำเนินมาตรการตรวจสอบคัดกรองหาเชื้อสำหรับแรงงานข้ามชาติที่ทำงานอยู่ในพื้นที่เสี่ยง และ ให้ศูนย์ PIPO จัดทำแผนเผชิญเหตุในการรับมือการแพร่ระบาดของเชื้อโควิด-19 กองบริหารจัดการทรัพยากรและกำหนดมาตรการกรมประมง ให้ข้อมูลว่า ช่วงการแพร่ระบาดของโควิด-19 กรมประมงจะมีเจ้าหน้าที่ประจำในพื้นที่และยังคงมีการตรวจเรือประมง แต่ได้ลดจำนวนการตรวจลงในช่วงแรกที่มีการระบาดของโควิด-19 และใช้ Video Call ประกอบการตรวจ แต่หากเป็นเรือเป้าหมายจะมีการตรวจแบบเต็มรูปแบบ สมาคมการประมงแห่งประเทศไทย ให้ข้อมูลว่า ผู้ประกอบการได้รับการขอความร่วมมือจากรัฐไม่ให้แรงงานประมงกลับห้องพักในการระบอบที่สอง แรงงานประมงต้องตรวจหาเชื้อโรคโควิด-19 ซึ่งรัฐได้ดำเนินการตรวจให้ฟรี แต่หากเรือเข้าฝั่งไม่ตรงกับวันที่รัฐจัดการตรวจ นายจ้างและแรงงานต้องรับผิดชอบค่าตรวจหาเชื้อโควิด-19 เอง MWG ให้ข้อมูลว่า มาตรการของรัฐส่งผลต่อการจำกัดการเคลื่อนย้ายแรงงานและในบางช่วง ห้ามไม่ให้แรงงานประมงขึ้นทำเรือที่เรือได้เทียบท่าอยู่

RTF ซึ่งทำงานอยู่ในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาครที่มีการแพร่ระบาดของเชื้อโควิด-19 ให้ข้อมูลว่า แรงงานประมงต้องทำงานและอาศัยอยู่ในเรือประมงเนื่องจากนายจ้างไม่ให้เดินทางกลับบ้าน มีการจัดให้ตรวจโควิดที่ทำเรือและต้องกักตัวบนเรือต่อเพื่อรอผลตรวจ หากผลตรวจพบว่าไม่ติดเชื้อ เรือก็จะจอดเทียบท่าหรือสามารถออกไปจับปลาได้ ทำให้มีกระบวนการสำหรับการทำประมงเพิ่มขึ้นจากเดิมด้วย อย่างไรก็ตาม RTF สังเกตว่าการกักตัวบนเรือที่จังหวัดสมุทรสาคร เพื่อรอผล 14 วัน นายจ้างได้จัดหาอาหารให้แรงงานบนเรือแต่ไม่มีการรักษา ระยะห่างและมาตรการดำเนินการที่ชัดเจนกรณีถูกเรือติดเชื้อโควิด-19 อีกทั้ง RTF พบว่ามีลูกเรือที่ถูกทิ้งไว้ที่ท่าเรือในภาวะการระบาดของเชื้อโควิด-19 และไม่สามารถหางานใหม่ได้ เนื่องจากไม่มีการจ้างงาน

ผลของโครงการสำรวจผลกระทบจากสถานการณ์โควิด-19 ในจังหวัดสงขลา พบว่า มาตรการของรัฐบาลสำหรับกลุ่มแรงงานข้ามชาติในสถานการณ์การแพร่ระบาด มุ่งเน้นที่การผ่อนปรนการอยู่และทำงานในราชอาณาจักร และการใช้มาตรการป้องกันการแพร่ระบาดของเชื้อโควิด-19 แต่ไม่ได้เพิ่มระดับการคุ้มครองแรงงานหรือการช่วยเหลือให้แรงงานเข้าถึงระบบสิทธิประโยชน์และการเยียวยา มาตรการของรัฐ ประกอบด้วย การให้ความรู้การป้องกันการแพร่ระบาดของเชื้อโควิด-19 การจัดทำเอกสารเผยแพร่ในภาษาของแรงงานข้ามชาติ การแจกสิ่งของ เช่น หน้ากากอนามัย เจลล้างมือ ถุงยังชีพ การคัดกรองลูกจ้างและมาตราเฝ้าระวัง⁸² อย่างไรก็ตาม ผลสำรวจพบว่า แรงงานประมงส่วนใหญ่เข้าไม่ถึงแอลกอฮอล์และเจลล้างมือ⁸³ นอกจากนี้ การเข้าถึงข้อมูล

⁸² Stella Maris's Seafarer's Center Songkla, รายงานโครงการสำรวจผลกระทบจากสถานการณ์โควิด-19 ต่อการจ้างงานในอุตสาหกรรมประมงและแปรรูปสัตว์น้ำในจังหวัดสงขลา มิถุนายน 2564

⁸³ Ibid.

ข่าวสารและระบบการช่วยเหลือของแรงงานข้ามชาติยังมีข้อจำกัดสำหรับแรงงานข้ามชาติ เช่น ภาษา และ การใช้ระบบออนไลน์ในการขอความช่วยเหลือ⁸⁴

ผลกระทบอีกประการสำหรับแรงงานประมงคือ การกำหนดให้โรคติดเชื้อโควิด-19 เป็นหนึ่งในโรคต้องห้ามสำหรับการทำงาน MWG ระบุว่า ข้อกำหนดดังกล่าวมีผลให้เกิดการเก็บค่าใช้จ่ายในการตรวจหาเชื้อโควิด-19 ในอัตรา 3,000 บาทสำหรับแรงงานข้ามชาติและผู้ติดตามทุกราย ทำให้การขยายระยะเวลาการอยู่อาศัยและทำงานในราชอาณาจักรของแรงงานข้ามชาติมีค่าใช้จ่ายรวม 7,200 บาทสำหรับกิจการทั่วไป และ 7,300 บาทสำหรับกิจการประมง 7,300 บาท ค่าตรวจสุขภาพ แรงงานต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายเองตามที่กฎหมายกำหนด MWG ขอให้มีการทบทวนแนวทางการตรวจคัดกรองและการเก็บค่าใช้จ่ายดังกล่าว เนื่องจากนโยบายของรัฐบาลต้องการที่จะป้องกันและควบคุมการแพร่ระบาดของเชื้อโควิด-19 จึงไม่ควรเก็บค่าใช้จ่าย ซึ่งตกเป็นภาระของแรงงาน ควรใช้วิธีการตรวจหาเชื้อโควิด-19 เชิงรุกในกลุ่มแรงงานข้ามชาติแทนการกำหนดเป็นเงื่อนไขของการต่ออายุการอยู่ในราชอาณาจักรของแรงงานข้ามชาติ⁸⁵

โครงการ “ม.33 เรารักกัน” ซึ่งเป็นโครงการที่บรรเทาความเดือดร้อนของผู้ประกัน ได้กำหนดให้ผู้ประกันตนตามมาตรา 33 แห่ง พ.ร.บ. ประกันสังคม พ.ศ. 2533 ซึ่งจะได้รับประโยชน์จากการเข้าร่วมโครงการดังกล่าว ต้องมีสัญชาติไทย เงื่อนไขดังกล่าวกีดกันแรงงานข้ามชาติซึ่งเป็นผู้ประกันตนเช่นกัน HRDF แสดงความเห็น bahwa ขอให้ยกเลิกเงื่อนไขดังกล่าว เพื่อให้แรงงานข้ามชาติที่เป็นผู้ประกันตนได้รับสิทธิในเงินช่วยเหลือตามโครงการเช่นเดียวกับผู้ประกันตนที่มีสัญชาติไทย⁸⁶

โครงการสำรวจผลกระทบจากสถานการณ์โควิด-19 พบว่า ผู้ประกอบการในกิจการประมง ต้องการความช่วยเหลือเร่งด่วนจากรัฐบาล จากปัญหาที่มีมาต่อเนื่องก่อนการแพร่ระบาดของเชื้อโรคโควิด-19 เช่น กระบวนการ MOU ที่ล่าช้าและมีค่าใช้จ่ายสูง การขาดแคลนแรงงานในภาคประมงทะเล การชะลอตัวของกิจการจ้างแรงงานข้ามชาติในช่วงการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ผู้ประกอบการสะท้อนว่า การตรวจของศูนย์ PIPO ไม่ได้ผ่อนปรนตามมาตรการของรัฐที่ขยายเวลาให้แรงงานที่ใบอนุญาตใกล้หมดอายุในทางแนวทางเดียวกัน และพบปัญหาราคาสินค้าตกต่ำและปัญหาการขนส่งสินค้าโดยเฉพาะสินค้าส่งออกในช่วงโควิด⁸⁷

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ เครือข่ายแรงงานข้ามชาติ (MWG), แถลงการณ์ขอให้ทบทวนค่าใช้จ่ายในการตรวจโควิด-19 ในกลุ่มแรงงานข้ามชาติลงวันที่ 12 มกราคม 2564

⁸⁶ มุณินิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา, ใบแจ้งข่าว แรงงานข้ามชาติเรียกร้องรัฐบาลไทย ขอให้ผู้ประกันตนที่เป็นแรงงานข้ามชาติมีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือตามนโยบาย “ม.33 เรารักกัน” วันที่ 10 มีนาคม 2564

⁸⁷ *supra* note 82.

ในเรื่องการปรับตัวของแรงงานข้ามชาติ โครงการสำรวจผลกระทบจากสถานการณ์โควิด-19 พบว่าแรงงานได้ปรับตัวพฤติกรรมตามคำแนะนำของกรมควบคุมโรค แรงงานมีความตื่นตัวในการติดตามข่าวสาร โดยติดตามผ่านสื่อออนไลน์มากที่สุด แรงงานเข้าถึงหน้ากากอนามัยแบบผ้าเป็นส่วนใหญ่ แต่แรงงานเกินครึ่งเข้าไม่ถึงเจลแอลกอฮอล์หรือเจลล้างมือ โดยการแพร่ระบาดครั้งนี้ แรงงานเกินครึ่งตอบว่ารายได้และการจ้างงานยังคงไม่แตกต่างจากเดิมมากนัก แต่มีบางส่วนที่รายได้จากการทำงานลดลง อย่างไรก็ตาม แรงงานยังคงกังวลต่อเรื่องรายได้และการจ้างงานและความกลัวติดเชื้อโควิด-19 จึงมีความต้องการได้รับความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาความทุกข์ยากลำบากอยู่ เช่น การได้รับเงินเยียวยา ตามนโยบายเราไม่ทิ้งกันของรัฐบาล การได้รับถุงยังชีพและเครื่องอุปโภคอื่นๆ รวมถึงการเปิดด่านให้เดินทางได้ และ ขอให้มีการตรวจคัดกรองโรคในสถานประกอบการ⁸⁸

ข้อกังวลเรื่องแรงงานบังคับ เอกสารผลกระทบโควิด 19 ต่อแรงงานประมงและอุตสาหกรรมอาหารทะเล ของ Freedom Fund ระบุว่าแนวโน้มสถานการณ์ประมงในช่วงโควิด-19 มีข้อบ่งชี้ว่าอาจนำไปสู่การใช้แรงงานบังคับได้ เช่น การขาดแคลนแรงงานในช่วงโควิด หั่นสิ้นของแรงงาน และมาตรการรักษาระยะห่างที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานของเจ้าหน้าที่ศูนย์ PIPO ในการตรวจตราแรงงานประมง⁸⁹ HRDF สังเกตว่า แรงงานประมงที่ขาดแคลนในช่วงการระบาดของโรคโควิด-19 ส่วนหนึ่งเนื่องจากแรงงานข้ามชาติไม่สามารถเดินทางเข้าประเทศไทยได้ ทำให้การทำงานที่เกินภาระงานปกติ จากจำนวนคนงานที่ลดลง อาจนำไปสู่ภาวะแรงงานบังคับหรือการก้ำกัมนุญได้

ปัญหาอื่นๆ เช่น สถานการณ์ทางการเมืองในประเทศเมียนมา FED ชี้ว่า สถานการณ์ทางการเมืองทำให้สถานทูตดำเนินการล่าช้าและไม่มีความมั่นใจว่าจะช่วยเหลือแรงงานข้ามชาติพม่าในประเทศไทยอย่างไร จึงเป็นปัญหาสำหรับแรงงานข้ามชาติที่หนังสือเดินทางหรือเอกสาร CI (Certificate of Identity) ที่กำลังจะหมดอายุลง แม้ว่ารัฐบาลไทยมีนโยบายในการผ่อนผันการอยู่อาศัยและการทำงานของแรงงานสามสัญชาติรวมถึงแรงงานพม่า แต่ยังไม่เห็นแนวทางการแก้ไขปัญหาล่วงหน้า

ทั้งนี้ มีแนวโน้มการจำกัดเสรีภาพในการเคลื่อนย้ายของแรงงานประมงในช่วงการระบาดโควิด-19 เพิ่มขึ้น เช่น คำสั่งจังหวัดภูเก็ตที่ 4623/2564 ลงวันที่ 14 สิงหาคม 2564 ซึ่งใช้บังคับระหว่างวันที่ 15-21 สิงหาคม 2564 เรื่อง “มาตรการควบคุมแรงงานประมงของเรือพาณิชย์ในเขตพื้นที่จังหวัดภูเก็ต” กำหนดมาตรการควบคุมแรงงานประมงของเรือประมงพาณิชย์ในพื้นที่จังหวัดภูเก็ต เช่น

- 1.) ห้ามแรงงานประมงเข้า-ออกท่าเทียบเรือที่ตนทำงาน เว้นแต่เดินทางไปเรือที่ทำงานหรือกิจกรรมอื่นที่เกี่ยวข้องกับการประมง

⁸⁸ *supra* note 82.

⁸⁹ Freedom Fund, ผลกระทบโควิด 19 ต่อแรงงานประมงและอุตสาหกรรมอาหารทะเล ของ ภายใตโครงการฮอดสปอด

- 2.) แรงงานประมงต้องอาศัยในเรือประมงหรือบริเวณท่าเทียบเรือที่ตนทำงานเท่านั้น
- 3.) แรงงานประมงที่เป็นกลุ่มเสี่ยงที่ถูกกักตัวในเรือประมงที่ใช้เป็นเรือสนามให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตรวจหาเชื้อโควิด-19 หากพบผู้ติดเชื้อให้ใช้มาตรการควบคุมโรคในพื้นที่เฉพาะ (Bubble and Seal) และให้มีผู้จัดการเรือประมงในการควบคุมดูแลให้เป็นไปตามมาตรการและคำสั่งจังหวัดภูเก็ต

หากมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง จะมีความผิดและต้องระวางโทษจำคุกหรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ

HRDF และเครือข่าย มีความเห็นว่า การกักตัวผู้ที่ติดเชื้อหรือมีความเสี่ยงบนเรือประมงนั้น เรือประมงไม่ใช่พื้นที่ที่เหมาะสมเพื่อใช้สำหรับการกักตัว เนื่องจากสภาพแวดล้อมภายในเรือไม่เหมาะสมสำหรับผู้ป่วย เช่น ลักษณะของห้องน้ำ ที่สกปรก การเว้นระยะห่าง และการจัดการขยะ เป็นต้น การเข้าถึงการรักษาพยาบาลกรณีการติดเชื้อโควิด-19 ของแรงงานประมงและวิธีการขอรับความช่วยเหลือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ยังไม่ชัดเจน อีกทั้ง มาตรการห้ามไม่ให้เรือจอดในท่าเรือ ยังทำให้แรงงานประมงมีความเสี่ยงที่จะต้องทำงานมากขึ้น มีเวลาพักผ่อนน้อยลง ไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย และอาจจะถูกละเมิดสิทธิแรงงานได้⁹⁰

ในช่วงการระบาดของโรคโควิด-19 การตรวจเรือประมง ของ PIPO ได้รับการปรับแผนการตรวจเรือประมงเข้า-ออก เพื่อป้องกันการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 โดยหลังจากที่ศูนย์บริหารสถานการณ์แพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ประกาศพื้นที่สีแดง 29 จังหวัดในเดือนสิงหาคม 2564 และขยายเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน การตรวจเรือประมงของ PIPO มีกระบวนการดำเนินการใน 4 รูปแบบ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ สถานการณ์การระบาดของโรคในแต่ละวันและภายใต้ประกาศของคณะกรรมการโรคติดต่อของแต่ละจังหวัด ดังนี้⁹¹

รูปแบบที่ 1 : ในกรณีที่เป็นพื้นที่ความเสี่ยงน้อย มีการตรวจปฏิบัติตามปกติ ณ ท่าเทียบเรือ

รูปแบบที่ 2 : ในกรณีที่เป็นพื้นที่ที่มีความเสี่ยงไม่รุนแรงมาก มีการตรวจปฏิบัติ แต่ละจำนวนเจ้าหน้าที่ในชุดตรวจ การสัมภาษณ์ให้ดำเนินการผ่านระบบวิดีโอทางไกล

รูปแบบที่ 3 : ในกรณีที่เป็นพื้นที่ความเสี่ยงสูง ให้ตรวจเรือผ่านระบบวิดีโอทางไกล โดยเจ้าของเรือหรือผู้ที่เจ้าของเรือมอบหมายเป็นผู้ดำเนินการตามขั้นตอนที่เจ้าหน้าที่แจ้งให้แสดงหลักฐานผ่านทางวิดีโอทางไกล

รูปแบบที่ 4 : ในกรณีที่เป็นพื้นที่ความเสี่ยงสูง และอยู่ในพื้นที่ไม่มีสัญญาณอินเทอร์เน็ต หรือ กรณีเจ้าของเรือหรือผู้ที่เจ้าของเรือมอบหมาย มีข้อจำกัดในการใช้ระบบการสื่อสารผ่านทางวิดีโอทางไกล ให้

⁹⁰ มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา, แดงการณมูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนาและเครือข่าย เรื่องมาตรการควบคุมแรงงานประมงของเรือพาณิชย์ในเขตพื้นที่จังหวัดภูเก็ต วันที่ 20 สิงหาคม 2564

⁹¹ กรมประมง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รายละเอียดดูเพิ่มเติม

https://www4.fisheries.go.th/index.php/dof/news_local/1210/115008

ตรวจสอบเรือประมงหน้าท่าเทียบเรือ ด้วยแอปพลิเคชันไลน์ โดยใช้รูปถ่าย ซึ่งในภาพถ่ายดังกล่าวจะต้องมีการระบุวันที่ เวลา พิกัด และส่งให้เจ้าหน้าที่ PIPO ตรวจสอบผ่านแอปพลิเคชันไลน์

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์แรงงานประมงชาวพม่า ในเขตจังหวัดภาคใต้ที่ทำงานอยู่ในประเทศไทยในช่วงการระบาดของเชื้อโควิด-19 เดือนมิถุนายนปี 2564 ⁹²

คนที่ 1 แรงงานชาวพม่า เพศชาย อายุ 38 ปี ทำงานในประเทศไทยมากกว่า 10 ปีแล้ว
แรงงานเดินทางเข้ามาในประเทศไทยครั้งแรกอย่างไม่เป็นทางการผ่านการติดต่อนายหน้า
แรงงานได้รับค่าจ้างเป็นรายเดือน โดยจ่ายค่าจ้างเป็นเงินสดจากนายจ้าง ทำงานตั้งแต่เป็นตำแหน่งลูกเรือจนตำแหน่งผู้ควบคุม ได้รับค่าจ้างเดือนละ 30,000 บาท
แรงงานมีเอกสารสัญญาจ้างแต่นายจ้างเป็นผู้เก็บไว้ โดยสามารถขอเอกสารได้เมื่อต้องการ
แรงงานมีบัตรประกันสุขภาพแต่ไม่เคยใช้ เคยประสบอุบัติเหตุเล็กน้อยบนเรือประมง เช่น ถูกกว้านชนหรือชนกับเชือกบนเรือซึ่งเป็นเรื่องทั่วไปที่เกิดบนเรือประมง ไม่เคยมีปัญหาเกี่ยวกับนายจ้าง
แรงงานรู้จัก PIPO แต่ไม่เคยไปแจ้งปัญหาใดๆ
ช่วงการระบาดของโควิด-19 แรงงานประมงต้องกักตัวบนเรือและหลังจากกักตัวครบแล้ว แรงงานก็ไม่ได้รับอนุญาตให้กลับไปเยี่ยมครอบครัวแต่อย่างใด

MIGRANT WORKING GROUP

⁹² สัมภาษณ์แรงงานประมง เพศชาย ชาวพม่า ทางโทรศัพท์ เดือนมิถุนายน 2564 ได้รับความช่วยเหลือในการประสานงานจาก FED

คนที่ 2 แรงงานชาวพม่า เพศชาย อายุ 55 ปี ทำงานมาเกิน 10 ปี

แรงงานเดินทางเข้ามาในประเทศไทยอย่างไม่เป็นทางการผ่านทางเกาะสองและจังหวัดระนอง

ได้รับค่าจ้าง 9,500 บาทต่อเดือน ค่าจ้างจ่ายเป็นเงินสด และอีก 1,500 บาทเป็นเงินเพิ่มให้แก่ลูกเรือทุกคน
แรงงานได้ลงชื่อในเอกสารที่คาดว่าจะป็นสัญญาจ้างแต่ไม่รู้เนื้อหาในเอกสารนั้น

เอกสารธนาคาร บัตร ATM และเอกสารส่วนตัวของแรงงาน เช่น หนังสือเดินทาง เก็บไว้กับนายจ้าง

แรงงานมีบัตรประกันสุขภาพแต่ไม่เคยใช้ ไม่เคยพบปัญหาร้ายแรงในการทำงานและไม่เคยเจออุบัติเหตุร้ายแรง มีแต่อุบัติเหตุเล็กน้อยที่เกิดกับเพื่อนร่วมงาน เช่น ขาหัก หรือแขนหักจากการถูกชนโดยเชือกหรือควั่นเรือ บางครั้งมีการด่าทอและทะเลาะวิวาทกันระหว่างผู้ควบคุมบนเรือกับลูกเรือ

แรงงานรู้จักเจ้าหน้าที่ PIPO แต่ไม่เคยไปที่สำนักงาน PIPO และไม่รู้ด้วยว่าสำนักงานของ PIPO ตั้งอยู่ที่ไหน
ในระหว่างการระบาดของโควิด-19 แรงงานยังได้รับค่าจ้างปกติแต่ไม่สามารถเดินทาง ในขณะที่สัปดาห์นี้ แรงงานประมงที่จังหวัดระนองผ่านการตรวจหาเชื้อโควิด-19 ที่นายจ้างจัดให้ไปตรวจแล้ว

คนที่ 3 แรงงานประมงชาวพม่า เพศชาย อายุ 31 ปี ระยะเวลาในการทำงาน 11 ปี

แรงงานประมงได้เดินทางเข้ามาในประเทศไทยอย่างไม่เป็นทางการในปี 2551 โดยมีนายหน้าช่วยเหลือในการเดินทางเข้ามา

ได้ค่าจ้างเดือนละ 10,000 บาท ค่าจ้างจ่ายเป็นเงินสด เอกสารธนาคารและบัตร ATM เก็บไว้กับนายจ้าง โดยแรงงานสามารถขอเอกสารได้เมื่อต้องการใช้

แรงงานมีบัตรประกันสุขภาพ และเคยประสบอุบัติเหตุโดนควั่นเรือชนบนเรือประมง

ในช่วงการระบาดของโรคโควิด-19 ยังคงได้รับค่าจ้างเป็นประจำแต่มีมาตรการหลายอย่างที่บังคับกับแรงงาน ทำให้ไม่สามารถเดินทางหรือไปเยี่ยมญาติได้

เนื่องจากสถานการณ์โควิด-19 มีลูกเรือที่ติดเชื้อโควิด-19 ซึ่งรัฐนำโมเดล Factory Isolation มาใช้กับการกักตัวผู้ติดเชื้อบนเรือประมง (Boat Isolation) และการกักตัวผู้ที่มีความเสี่ยงสูงต่อการติดเชื้อ (Boat Quarantine) เป็นระยะเวลา 14 วันบนเรือประมง พื้นที่บนเรือประมง สภาพแวดล้อมและสิ่งอำนวยความสะดวกบนเรือ ไม่เหมาะสมต่อการกักตัวของลูกเรือ เช่น เรือประมงไม่มีพื้นที่ที่เพียงพอสำหรับการกักตัวของลูกเรือแต่ละคน ไม่มีสิ่งแวดล้อมที่ถูกสุขลักษณะในการป้องกันการแพร่เชื้อ ไม่มีระบบการกำจัดของเสียบนเรือ น้ำสะอาดที่ใช้สำหรับการบริโภคเป็นปัญหาสำหรับแรงงานในเวลาปกติอยู่แล้ว จึงน่ากังวลว่าจะมีการจัดหา น้ำสะอาดสำหรับการอุปโภคและบริโภคในช่วงการกักตัวอย่างไร ดังนั้น เรือประมงจึงไม่ใช่สถานที่ที่เหมาะสมสำหรับการกักตัวของลูกเรือและไม่สามารถป้องกันการแพร่ระบาดของเชื้อโรคโควิด-19 ได้ นอกจากนี้ให้ลูกเรือ

กักตัวแล้ว ภาครัฐและนายจ้างควรร่วมกันรับผิดชอบต่อการใช้มาตรการป้องกันการแพร่ระบาดของเชื้อโควิด-19 ที่เพิ่มขึ้นต่อคนงาน เช่น ค่าใช้จ่ายในการใช้ชุดตรวจเพื่อตรวจหาเชื้อโควิด-19 และค่าใช้จ่ายในการตรวจโรค

ข้อค้นพบและข้อเสนอแนะ

- 1.) ในช่วงการระบาดของเชื้อโควิด-19 ภาครัฐยังคงมีการช่วยเหลือลูกเรือไทยกลับจากต่างประเทศภายใต้ข้อจำกัดในการเดินทาง สำหรับมาตรการภายในประเทศ ภาครัฐมีมาตรการป้องกันการแพร่ระบาดของเชื้อโควิด-19 อยู่หลายประการ เช่น มาตรการผ่อนผันให้แรงงานข้ามชาติอยู่และทำงานในประเทศไทย การประชาสัมพันธ์ข้อมูลการป้องกันโรคระบาด การแจกอุปกรณ์พื้นฐานในการป้องกันโรค และมาตรการในการคัดกรองผู้ติดเชื้อในพื้นที่เสี่ยง อย่างไรก็ตาม มาตรการที่จำกัดการเดินทางข้ามจังหวัด และการกำหนดให้โรคโควิด-19 เป็นหนึ่งในโรคต้องห้าม เป็นภาระที่เพิ่มขึ้นของลูกเรือ สำหรับนายจ้างได้รับผลกระทบจากการขาดแคลนแรงงานประมงตั้งแต่ก่อนการระบาดของเชื้อโควิด-19 แต่พบการขาดแคลนแรงงานจากการเดินทางข้ามแดนของแรงงานกลุ่มใหม่เข้ามาไม่ได้

ข้อเสนอแนะ มาตรการช่วยเหลือของรัฐควรครอบคลุมแรงงานในทุกกิจการและให้ความช่วยเหลือทั้งแรงงานไทยและแรงงานข้ามชาติทุกกลุ่ม มาตรการที่เพิ่มภาระให้แก่ลูกจ้าง ควรได้รับการทบทวน โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายในการตรวจโรคโควิด-19 ซึ่งมีการตรวจเชิงรุกในพื้นที่อยู่แล้ว และการจัดหาชุดตรวจหาเชื้อโควิด-19 สำหรับแรงงาน ควรเป็นความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างภาครัฐและนายจ้าง

- 2.) มาตรการในการช่วยเหลือแรงงานในช่วงเชื้อโรคโควิด-19 ของสำนักงานประกันสังคม เช่น โครงการ “ม.33 เรารักกัน” ตั้งเงื่อนไขกีดกันแรงงานข้ามชาติไม่ให้ได้รับการช่วยเหลือที่เพิ่มขึ้นจากสิทธิประโยชน์ปกติในระบบประกันสังคม โดยกำหนดให้เฉพาะผู้มีสัญชาติไทยที่จะได้รับสิทธิประโยชน์ดังกล่าว

ข้อเสนอแนะ ควรยกเลิกเงื่อนไขดังกล่าว เพื่อให้แรงงานข้ามชาติที่เป็นผู้ประกันตนได้รับสิทธิในเงินช่วยเหลือเช่นเดียวกับผู้ประกันตนที่มีสัญชาติไทย เพื่อไม่ให้เกิดการเลือกปฏิบัติต่อแรงงานข้ามชาติ และทบทวนการกีดกันแรงงานข้ามชาติในโครงการช่วยเหลืออื่นๆของรัฐ

- 3.) เรือประมงถูกใช้เป็นสถานที่กักตัวลูกเรือที่ติดเชื้อโควิด-19 และลูกเรือที่มีความเสี่ยงสูงในการติดเชื้อเรือประมงไม่ใช่สถานที่ที่เหมาะสมสำหรับการกักตัวและการกักตัวบนเรือประมงไม่สามารถป้องกันการแพร่ระบาดของเชื้อโรคโควิด-19 ได้ เนื่องจากข้อจำกัดในด้านพื้นที่ สิ่งแวดล้อม และสิ่งอำนวยความสะดวกบนเรือ ทั้งนี้ รัฐบาลยังไม่มีแนวทางที่ชัดเจนในการรักษาพยาบาลแรงงานข้ามชาติที่ติดเชื้อโควิด-19

ข้อเสนอแนะ ควรมีการทบทวนมาตรการกักตัวลูกเรือบนเรือประมง ซึ่งสภาพของเรือประมงไทย ไม่เหมาะสมในการกักตัวผู้ติดเชื้อและผู้ที่มีความเสี่ยงสูง ลูกเรือควรได้รับการรักษาพยาบาลในสถานที่ และวิธีการรักษาที่เหมาะสม ทั้งนี้ ควรมีการกำหนดแนวทางในการใช้สิทธิการรักษาพยาบาลสำหรับ แรงงานข้ามชาติที่ติดเชื้อโควิด-19 ให้มีความชัดเจน

บรรณานุกรม

The U.S. State Department “ Trafficking in Persons Report 2021.” <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/06/2020-TIP-Report-Complete-062420-FINAL.pdf>, 23 August 2021.

International Labour Organization. “Endline research: finding on fishers and seafood workers in Thailand.” https://shiptoshorerights.org/wp-content/uploads/Endline-Research-Findings-on-Fishers-and-Seafood-Workers-in-Thailand_EN.pdf, 23 August 2021.

International Labour Organization. “Fishers First: Good Practices to End Labour Exploitation at Sea.” https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_515365.pdf, 23 August 2021.

International Labour Rights Forum. “Time for a Sea Change: Why union rights for migrant workers are needed to prevent forced labour in Thai seafood industry.” https://laborrights.org/sites/default/files/publications/ILRF_TimeforaSeaChange.pdf, 23 August 2021.

Rapid Asia. “Evaluation of the Electronic Payment system in the Thai Fishing Industry.” https://humanityunited.org/wp-content/uploads/2019/11/FINAL-E-payment-study_2019.11.08.pdf, 23 August 2021.

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.” <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621193/bp-precarity-pandemic-thailand-seafood-workers-300721-en.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, 23 August 2021.

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.”

<https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621030/bp-falling-through-the-net-200720-en.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, 23 August 2021.

มูลนิธิยุติธรรมเชิงสิ่งแวดล้อม (EJF). “ความคืบหน้าของประเทศไทยในการต่อสู้กับการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม การบังคับใช้แรงงาน และการค้ามนุษย์.”

<https://ejfoundation.org/resources/downloads/EJF-tech-report-spring-2020-TH.pdf>, 23 สิงหาคม 2021.

สรไกร ศรีศรี, ศิวิวรรณ ว่องเกียรติไพศาล และ มณีนยา เกตุสกุล. “คู่มือเสริมสร้างศักยภาพองค์กรภาคเอกชน เพื่อช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์รูปแบบบังคับใช้แรงงาน.”

https://drive.google.com/file/d/1nG2Ps1nC74gWk3bNQJu1S2TjJEBTEwpR/view?fbclid=IwAR1o4-ZfW3AAbiBRr29_7qQ6YV-IVDcK24zWSwaOytOn1SOLS0RhVq-IAhb0, 18 พฤษภาคม 2564.

กฎหมาย

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541

กฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานประมงทะเล พ.ศ.2557 และแก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ.2562

พระราชกำหนดประมง พ.ศ.2558 และ พระราชกำหนดประมง (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2560

พระราชบัญญัติเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456

พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

สัมภาษณ์หน่วยงานภาคประชาสังคม

International Labour Rights Forum (ILRF). สัมภาษณ์ออนไลน์. วันที่ 26 เมษายน 2564.

เครือข่ายเพื่อสิทธิแรงงานข้ามชาติ (MWRN). สัมภาษณ์ทางโทรศัพท์. วันที่ 12 เมษายน 2564.

เครือข่ายแรงงานข้ามชาติ (MWG). สัมภาษณ์ออนไลน์. วันที่ 4 เมษายน 2564.

มูลนิธิการศึกษาเพื่อการพัฒนา (FED). สัมภาษณ์ออนไลน์. วันที่ 30 มีนาคม 2564.

มูลนิธิความยุติธรรมเชิงสิ่งแวดล้อม (EJF). สัมภาษณ์ออนไลน์. วันที่ 23 เมษายน 2564.

มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา (HRDF). สัมภาษณ์ออนไลน์. วันที่ 22 เมษายน 2564.

มูลนิธิริักษาไทย (RTF). สัมภาษณ์ออนไลน์. วันที่ 4 เมษายน 2564.

สมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์. สัมภาษณ์ออนไลน์. วันที่ 8 กรกฎาคม 2564.

สำนักงานกฎหมาย เอส อาร์ (SR Law). สัมภาษณ์ออนไลน์. วันที่ 2 เมษายน 2564.

องค์กร Stella Maris (Stella Maris). สัมภาษณ์ออนไลน์. วันที่ 6 เมษายน 2564.

สัมภาษณ์หน่วยงานภาครัฐ

เจ้าหน้าที่กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน. สัมภาษณ์ ณ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน กรุงเทพฯ. วันที่ 8 เมษายน 2564.

กองบริหารจัดการทรัพยากรและกำหนดมาตรการ กรมประมง. สัมภาษณ์ ณ กองบริหารจัดการทรัพยากรและกำหนดมาตรการ กรมประมง. วันที่ 20 เมษายน 2564.

กลุ่มกิจการแรงงานในภาคประมง กองบริหารจัดการทรัพยากรและกำหนดมาตรการ กรมประมง. สัมภาษณ์ที่ กองบริหารจัดการทรัพยากรและกำหนดมาตรการ กรมประมง. วันที่ 20 เมษายน 2564.

กองมาตรฐานคนประจำเรือ กรมเจ้าท่า. สัมภาษณ์ออนไลน์. วันที่ 21 เมษายน 2564.

กองคุ้มครองและดูแลผลประโยชน์คนไทยในต่างประเทศ กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ. สัมภาษณ์ ณ กรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ. วันที่ 22 เมษายน 2564.

สมาคมการประมงแห่งประเทศไทย (ประธานสมาคมการประมงแห่งประเทศไทย). สัมภาษณ์ ณ สมาคมการประมงแห่งประเทศไทย จังหวัดสมุทรสาคร. วันที่ 23 เมษายน 2564.

ข้อมูลจากสำนักปลัดกระทรวงแรงงาน กระทรวงแรงงาน. ข้อมูลสัมภาษณ์ทางอีเมล. วันที่ 27 เมษายน 2564.

ข้อมูลจากกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน. ข้อมูลสัมภาษณ์ทางอีเมล. วันที่ 9 เมษายน 2564.