

Employment practices and working conditions in Thailand's fishing sector: Executive summary

**แนวปฏิบัติด้านการจ้างงานและสภาพการทำงานในภาคอุตสาหกรรม
การประมงของประเทศไทย: บทสรุป**

**โครงการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง
องค์การแรงงานระหว่างประเทศ**

ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทสรุป

บทนำ

อุตสาหกรรมประมงเชิงพาณิชย์ถือว่ามียุทธศาสตร์สำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศที่มีชายฝั่งทะเลที่มีความอุดมสมบูรณ์และมีความยาวทั้งสิ้น ๒,๙๐๐ กิโลเมตร และด้วยการพัฒนาเครื่องมือและวิทยาการการประมงใหม่ๆ การขยายพื้นที่การทำประมง การปรับปรุงเรือประมง และการพัฒนาอุปกรณ์อำนวยความสะดวกและโครงสร้างพื้นฐานส่งผลให้ภาคการประมงของไทยมีการเติบโตอย่างรวดเร็วในช่วงระยะเวลาสี่ทศวรรษที่ผ่านมา (ปัญญารัตน์, ๒๕๕๑) ในปีพ.ศ. ๒๕๔๒ ประเทศไทยได้กลายเป็นผู้นำด้านการส่งออกสินค้าประมงเป็นอันดับที่ ๓ ของโลก (FAO, ๒๕๕๒) รองจากประเทศจีนและประเทศนอร์เวย์ โดยมีมูลค่าสินค้าส่งออกคิดเป็นมูลค่า ๗ พันล้านเหรียญสหรัฐ (FAO, ๒๕๕๕b, หน้า ๙๑)

อย่างไรก็ดี ในด้านการควบคุมอุตสาหกรรมประมงยังมีข้อจำกัด ซึ่งเป็นผลอันเนื่องมาจากการมีกรอบกฎหมายที่ไม่ทันต่อเหตุการณ์ ความไม่ชัดเจนและไม่สอดคล้องของการกำหนดขอบเขตอำนาจของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งยังมีข้อจำกัดทั้งในเชิงทรัพยากรและในด้านขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความรับผิดชอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้อุตสาหกรรมการประมงมีการทำประมงมากจนเกินไป รวมถึงการแสวงหาประโยชน์ที่มีขอบและการละเมิดแรงงานอย่างกว้างขวาง ซึ่งรวมถึงการใช้แรงงานบังคับ และการค้ามนุษย์

นับแต่ทศวรรษที่ ๑๙๘๐ มีการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างการจ้างงานและสภาพการทำงานในอุตสาหกรรมประมงเป็นอย่างมาก กล่าวคือมีการลดลงของจำนวนแรงงานไทยที่ทำงานในอุตสาหกรรมประมงลงอันเป็นผลเนื่องมาจากภัยธรรมชาติครั้งใหญ่ในปี พ.ศ. ๒๕๓๒ และรายได้ที่ลดน้อยลง (เนื่องจากปริมาณสัตว์น้ำต่อหน่วยลงแรงประมงลดลงอย่างมาก) ตลอดจนต้นทุนพลังงานที่สูงขึ้น (๒๕๕๑) และระดับการศึกษาของแรงงานไทยที่สูงขึ้น ช่องว่างในตลาดแรงงานนี้ปรากฏขึ้นพร้อมกับความแตกต่างเชิงโครงสร้างด้านประชากรที่ขยายตัวและการพัฒนาเศรษฐกิจระหว่างประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้าน ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงด้านกำลังแรงงานของอุตสาหกรรมประมงจากการใช้แรงงานประมงไทยเป็นการใช้แรงงานข้ามชาติที่ไม่มีสถานะการเข้าเมืองอย่างถูกกฎหมายจากประเทศเมียนมาร์และประเทศกัมพูชา

แม้จะมีการพึ่งพิงแรงงานข้ามชาติที่ไม่มีเอกสารถูกต้องอยู่มากก็ตาม อุตสาหกรรมประมงของไทยก็ยังไม่สามารถจัดหาแรงงานประมงเพื่อตอบสนองความต้องการแรงงานได้ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยประมาณการว่ามีการขาดแคลนแรงงานในอุตสาหกรรมประมงและอุตสาหกรรมประมงแปรรูปจำนวน ๑๐,๐๐๐ คน (มูลนิธิกระเจา, ๒๕๕๔) ในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ สมาคม

การประมงแห่งประเทศไทย ประมาณการว่ามีความต้องการแรงงานประมงจำนวน ๕๐,๐๐๐ คน เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานในภาคประมง เนื่องจากตลาดส่งออกอาหารทะเลสามารถทำกำไรได้อีกมาก และกระทบกับการลงทุนที่มีมูลค่ามหาศาลจากจำนวนเรือและอุปกรณ์การประมงที่เพิ่มขึ้น เจ้าของเรือประมงจึงต้องการทำประมงเพิ่มขึ้นและไม่ประสงค์ให้เรือประมงจอดในท่าโดยไม่ดำเนินธุรกิจใดๆ แม้ว่าการเติบโตของอุตสาหกรรมลดลงกว่ารอบทศวรรษที่ผ่านมาอันเนื่องมาจากสัตว์น้ำที่จับได้มีปริมาณลดลงและราคาเชื้อเพลิงที่สูงขึ้น ภาคประมงก็ยังคงมีความต้องการแรงงานที่ค่อนข้างสูง ในขณะที่จำนวนแรงงานที่ต้องการทำงานบนเรือประมงมีน้อยลงและไม่เพียงพอ เนื่องจากค่าจ้างและสภาพการทำงานที่ไม่ดึงดูดใจ การขาดแคลนแรงงานเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่น่าไปสู่การหาลกกลงและบังคับแรงงานรวมถึงการใช้แรงงานบังคับและการค้ามนุษย์ในภาคประมงทะเล

มีรายงานจำนวนมากเกี่ยวกับการแสวงหาประโยชน์ที่มีขอบต่อแรงงานประมงในการจัดหางานและการจ้างงานที่น่าไปสู่แรงกดดันจากประชานิยมชาตินิยม ผู้ค้าปลีก และกลุ่มผู้บริโภค เพื่อส่งเสริมให้เกิดการควบคุมภาคประมงให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ระเบียบปัญหาที่แท้จริงในเรื่องดังกล่าวก็ยังไม่เป็นที่ชัดเจน เนื่องจากความท้าทายในการดำเนินการวิจัยในภาคการประมง ข้อมูลที่เก็บส่วนใหญ่ได้มาจากกลุ่มตัวอย่างที่มีจำนวนจำกัดและข้อมูลเชิงคุณภาพ ดังนั้นยังมีความจำเป็นที่จะต้องมีการเพิ่มข้อมูลเชิงประจักษ์เพิ่มเติมเพื่อสร้างความเข้าใจวิธีการจัดหางานและการจ้างงานในอุตสาหกรรมนี้ในภาพกว้างยิ่งขึ้น และเพื่อสามารถจัดทำข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาสภาพอันเปราะบางของแรงงานประมงโดยเฉพาะในประเด็นเกี่ยวกับนโยบายและแนวปฏิบัติด้านการย้ายถิ่น การจัดหางาน และการคุ้มครองแรงงาน

เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว องค์การแรงงานระหว่างประเทศ โดยความร่วมมือกับ ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชียทำการวิจัยเชิงสำรวจว่าด้วยการปฏิบัติด้านการจ้างงานและสภาพการทำงานในภาคการประมงเชิงพาณิชย์ใน ๔ จังหวัดชายฝั่งทะเลของประเทศไทย โดยรวมหารือกับกับกระทรวงแรงงาน กรมประมง สมาคมการประมงแห่งประเทศไทย สมาคมการประมงนอกน่านน้ำไทย ส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และองค์กรภาคประชาสังคม สำหรับวิธีการวิจัยใช้วิธีการสำรวจโดยสุ่มตัวอย่างจากแรงงานประมงที่ทำงานบนเรือประมงในน่านน้ำและนอกน่านน้ำ จำนวน ๖๐๐ คน ผลจากการสำรวจได้มีการตรวจสอบกับข้อมูลเชิงคุณภาพและข้อมูลเชิงปริมาณที่เก็บจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลัก การอภิปรายกลุ่มสนทนาแบบเจาะลึก และแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ

แม้ว่าการศึกษานี้จะใช้วิธีการสำรวจจากกลุ่มตัวอย่างแรงงานประมงในประเทศไทยจำนวนมากแต่ก็ยังคงถือเป็นกลุ่มตัวอย่างที่เล็กเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนประชากรทั้งหมดในภาคประมงทะเล ดังนั้นผลการศึกษาจึงยังมีข้อจำกัดและไม่อาจถือเป็นข้อสรุปของแนวปฏิบัติด้านการจัดหางานและการจ้างงานของภาคประมงทะเลของไทยได้อย่างสมบูรณ์ อีกทั้งระเบียบวิธีวิจัยที่ใช้ในการศึกษาเป็นการสุ่มตัวอย่างโดยไม่ใช้ความน่าจะเป็น และเป็นการสำรวจจากกลุ่มตัวอย่างแรงงานประมงที่อยู่บนฝั่งซึ่งอาจไม่สะท้อนภาพ

แรงงานประมงที่ตกอยู่ในสภาพการทำงานที่มีการแสวงประโยชน์ที่มีขอบในระหว่างการทำงานอยู่กลางทะเล อย่างไรก็ตามการศึกษาครั้งนี้ถือเป็นการศึกษาที่มีการสำรวจจำนวนประชากรที่มากที่สุด ณ ขณะนี้ ซึ่งสามารถให้ข้อมูลที่มีประโยชน์เกี่ยวกับสถานการณ์ของแรงงานและอุตสาหกรรมประมงของไทยในภาพกว้าง ซึ่งผู้แทนฝ่ายรัฐบาล นายจ้าง และแรงงานสามารถนำไปใช้เพื่อพัฒนากฎหมาย นโยบาย และแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ข้อมูลเกี่ยวกับแรงงานประมง

ในบรรดาแรงงานประมงที่ได้ทำการสำรวจส่วนใหญ่เป็นแรงงานข้ามชาติชาวกัมพูชาในจังหวัดระยองและสงขลา รองลงมาเป็นแรงงานข้ามชาติชาวพม่าในจังหวัดระนองและจังหวัดสมุทรสาครตามลำดับ

ข้อมูลของทางภาครัฐพบว่าแรงงานประมงส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่ไม่มีใบอนุญาตทำงาน หรือยังไม่ได้เข้าสู่กระบวนการปรับสถานะทางกฎหมาย และจากการศึกษาพบว่า มีแรงงานข้ามชาติเพียงรายเดียวเท่านั้นที่มีใบอนุญาตให้ทำงาน และ ๒ ใน ๓ ของกลุ่มตัวอย่างเป็นแรงงานที่ไม่มีเอกสาร ส่วนที่เหลือกำลังอยู่ในระหว่างกระบวนการปรับสถานะทางกฎหมาย

กว่าร้อยละ ๘๐ ของแรงงานผู้ตอบแบบสอบถามเป็นแรงงานประมงที่ทำการประมงระยะใกล้ (อยู่ในทะเลน้อยกว่าหนึ่งเดือน) เนื่องจากแรงงานประมงที่ทำการประมงระยะไกล (อยู่ในทะเลนานกว่าหนึ่งเดือน) ย่อมใช้เวลาอยู่บนฝั่งน้อยกว่า เกือบ ๒ ใน ๓ (ร้อยละ ๖๓.๓) ของแรงงานประมงที่ทำการประมงระยะใกล้ทำประมงประเภทเรืออวนล้อม และเกือบครึ่งหนึ่งของแรงงานประมงที่ทำการประมงระยะไกลทำประมงประเภทเรืออวนลากเดี่ยวหรือลากคู่

สำหรับร้อยละ ๖๓.๘ ของผู้ตอบแบบสอบถามเริ่มทำงานในภาคประมงเป็นอุตสาหกรรมแรก และกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ (ร้อยละ ๖๓.๑) มีประสบการณ์ทำงานในอุตสาหกรรมนี้อย่างน้อยหนึ่งปี แต่กว่า ๒ ใน ๓ ของแรงงานผู้ตอบแบบสอบถามทำงานให้นายจ้างคนปัจจุบันเป็นเวลาน้อยกว่าหนึ่งปี

การจัดหางานสำหรับแรงงานประมง

ประมาณ ๑ ใน ๓ ของแรงงานประมงข้ามชาติมีนายหน้าเป็นผู้จัดหางานให้เข้าสู่อุตสาหกรรมนี้ ซึ่งนายหน้าคิดค่าบริการในการจัดส่งแรงงานและการจัดหางาน แม้ว่าแรงงานประมงส่วนใหญ่สมัครใจเสียค่าบริการให้นายหน้าก็ตาม แรงงานก็มักจะตกอยู่ในสภาพที่ไม่สามารถออกจากงานเพราะผลมาจากหนี้ที่เกิดขึ้น เกือบ ๑ ใน ๔ ของแรงงานที่ใช้บริการนายหน้าต้องถูกหักค่าจ้างเพื่อจ่ายค่านายหน้า และแรงงานหลายรายที่จ่ายค่านายหน้าล่วงหน้านั้น ใช้เงินที่มาจากเงินที่กู้มาจากนายจ้าง นายหน้า หรือครอบครัว มาจ่ายค่านายหน้านั้นเอง

การสำรวจศึกษาว่าแรงงานประมงเข้าทำงานในภาคนี้โดยสมัครใจหรือไม่ แรงงานประมงที่สำรวจส่วนใหญ่เข้าทำงานในภาคประมงโดยสมัครใจ ร้อยละ ๕.๔ ระบุว่าตนถูกหลอกลวงหรือถูกบังคับ จากการศึกษาพบว่า กรณีถูกหลอกลวงหรือถูกบังคับมักพบในกลุ่มแรงงานประมงที่ทำประมงและอยู่ในทะเลนานกว่า ๑ เดือน ซึ่งแรงงานจำนวน ๑ ใน ๖ ของแรงงานประมงที่ทำประมงและอยู่ในทะเลนานกว่า ๑ เดือน (ร้อยละ ๑๖) ระบุว่าไม่ได้สมัครใจทำงานบนเรือประมง

จากผู้ตอบคำถามจำนวน ๓๒ คนซึ่งตอบว่าไม่ได้ตัดสินใจทำงานประมง มีแรงงานจำนวน ๑๗ คน ระบุว่าตนถูก “หลอกลวงหรือบังคับโดยตัวแทนนายหน้าจากประเทศต้นทาง” มีแรงงานจำนวน ๕ คนระบุว่าตนถูก “หลอกลวงหรือบังคับโดยตัวแทนนายหน้าจากประเทศไทย” และมีแรงงาน ๖ คนระบุว่าตนถูกญาติหรือครอบครัวบังคับ

การปฏิบัติด้านการจ้างงาน และสภาพการทำงานสำหรับแรงงานประมง

สภาพการทำงานของแรงงานประมงที่สำรวจนั้นมีลักษณะฝ่าฝืนกฎหมายแรงงานและกฎระเบียบของประเทศไทย และไม่สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศที่กำหนดในอนุสัญญาว่าด้วยการทำงานในภาคประมง พ.ศ.๒๕๕๐ ฉบับที่ ๑๘๘ ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ซึ่งเป็นแรงงานข้ามชาติที่ไม่มีสถานภาพทางกฎหมาย และด้วยสถานภาพดังกล่าวแรงงานมักจะยอมทำงานที่มีสภาพการทำงานที่ไม่ดี และเพิ่มความเสี่ยงต่อการถูกแสวงประโยชน์ที่มีขอบ

กฎกระทรวงแรงงานฉบับที่ ๑๐ ว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานสำหรับงานประมงทะเล (พ.ศ.๒๕๕๑) กำหนดให้นายจ้างจัดเก็บทะเบียนลูกเรือ หน้าทีของลูกเรือ และเงื่อนไขการจ่ายค่าตอบแทน เมื่อได้รับค่าจ้าง แรงงานประมงควรลงลายมือชื่อในเอกสารเพื่อเป็นหลักฐาน จากการสำรวจพบว่า เกือบร้อยละ ๙๔ ของผู้ตอบแบบสอบถามไม่ได้ลงนามในสัญญากับนายจ้างของตนก่อนเริ่มทำงาน แต่เป็นการตกลงด้วยวาจา ซึ่งใช้อ้างอิงในการเรียกร้องความรับผิดชอบตามกฎหมายได้ค่อนข้างยากเมื่อเกิดกรณีพิพาทเกี่ยวกับค่าจ้าง และสภาพการทำงาน

การทำงานประมงทะเลมีชั่วโมงการทำงานที่ยาวนาน และกฎกระทรวงแรงงานฉบับที่ ๑๐ ไม่ได้กำหนดจำกัดชั่วโมงการทำงาน หรือไม่ได้กำหนดให้มีระยะเวลาพักที่แน่นอน ผู้ตอบแบบสอบถามเกือบร้อยละ ๒๘ ระบุว่าตนทำงานเป็นเวลา ๑๗ ถึง ๒๔ ชั่วโมงต่อวัน และประมาณร้อยละ ๔๑ กล่าวว่าตนไม่มีชั่วโมงการทำงานที่กำหนดแน่นอน แรงงานประมงจำนวนเกือบ ๓ ใน ๔ (ร้อยละ ๗๓.๗) รู้สึกว่าตนมีเวลาพักเพียงพอ และ ร้อยละ ๒๖.๓ กล่าวว่าตนไม่ได้พักผ่อนอย่างเพียงพอ อย่างไรก็ตามจำนวนชั่วโมงการทำงานที่ยาวนาน (ซึ่งมักรวมเวลาที่ใช้ในการเดินทางไปบริเวณพื้นที่ทำประมง) อาจทำให้เกิดความเหนื่อยล้า ซึ่งเพิ่มความเสี่ยงในการเกิดอุบัติเหตุได้ อนุสัญญาฉบับที่ ๑๘๘ กำหนดว่า “แรงงานประมงมีระยะเวลาพัก

สม่ำเสมอ ในระยะเวลาที่เพียงพอเพื่อให้เกิดความปลอดภัยและสุขภาพที่ดี [องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ๒๕๕๐, หน้า ๑๒]

สำหรับวิธีการจ่ายค่าจ้างพบว่า ระหว่างผู้ตอบแบบสอบถามอาจแบ่งเป็นสองส่วนเท่ากัน กล่าวคือผู้ที่ได้รับส่วนแบ่งจากปริมาณสัตว์น้ำที่จับได้เป็นค่าตอบแทน และผู้ที่ได้รับค่าจ้างรายเดือน นอกเหนือจากที่ได้รับส่วนแบ่งจากสัตว์น้ำที่จับได้ เรื่องค่าตอบแทนถือว่ามีความแตกต่างกันอย่างมากโดยมีรายได้โดยเฉลี่ยประมาณ ๖,๔๘๐ บาท ต่อเดือน จากข้อมูลบอกเล่า รายได้โดยเฉลี่ยของแรงงานประมงข้ามชาติประมาณ ๕,๘๘๓ บาท ซึ่งเป็นรายได้ระดับเดียวกันกับรายได้ของแรงงานข้ามชาติในภาคอื่นๆของตลาดแรงงานไทย ถึงแม้ว่ากฎหมายเกี่ยวกับค่าจ้างขั้นต่ำไม่ครอบคลุมถึงแรงงานประมงก็ตาม อนึ่งเพื่อเป็นข้อมูลในการเปรียบเทียบ ค่าจ้างขั้นต่ำในจังหวัดที่ทำการศึกษานี้ทั้งสี่จังหวัด (ในระหว่างทำการสำรวจ) อยู่ระหว่าง ๒๔๖ บาท และ ๓๐๐ บาท ต่อวัน

กว่าร้อยละ ๔๒ ของแรงงานที่ตอบแบบสอบถามต้องถูกหักค่าจ้าง ด้วยสาเหตุต่างๆ ประมาณร้อยละ ๔๐ ของผู้ที่ถูกหักค่าจ้างไม่รู้สาเหตุจึงมีการหักค่าจ้าง การไม่มีสัญญาจ้างงานที่เป็นลายลักษณ์อักษรทำให้เห็นว่ายังมีความคลุมเครือในการหักค่าจ้างดังกล่าว

กฎกระทรวงแรงงานฉบับที่ ๑๐ ห้ามเด็กที่มีอายุต่ำกว่า ๑๖ ปีทำงานในภาคการประมง ถึงแม้ว่าเด็กที่มีอายุ ๑๕ ปี สามารถทำงานกับผู้ปกครอง หรือเมื่อได้รับอนุญาตจากผู้ปกครองของตน จากการสำรวจพบว่า มีแรงงานจำนวน ๓๓ คน ที่มีอายุน้อยกว่า ๑๘ ปี ทำงานบนเรือประมงไทย ซึ่งในจำนวนนี้มีแรงงานจำนวน ๗ คนที่มีอายุน้อยกว่า ๑๕ ปี ข้อจำกัดด้านประสิทธิภาพในการตรวจแรงงานทำให้การแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กในภาคการประมงทำได้อย่างจำกัด นอกจากนี้ยังไม่มีกำหนดประเภทงานบนเรือประมงที่ไม่อนุญาตให้แรงงานที่มีอายุน้อยกว่า ๑๘ ปีทำ ตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยอายุขั้นต่ำ พ.ศ. ๒๕๑๖ (ฉบับที่ ๑๓๘)

สำหรับประเด็นด้านสุขภาพและความปลอดภัยในสถานที่ทำงาน ร้อยละ ๒๑ ของผู้ตอบคำถาม เคยประสบเหตุอุบัติเหตุในระหว่างการทำงานหนึ่งครั้ง ซึ่งต้องรับการรักษาจากแพทย์ที่คลินิกหรือโรงพยาบาล และร้อยละ ๗๒ ของผู้ตอบแบบสอบถามยืนยันว่ามีอุปกรณ์ปฐมพยาบาลบนเรือ อนึ่ง อนุสัญญาฉบับที่ ๑๘๘ กำหนดว่าเรือประมงทุกลำต้องจัดให้มีอุปกรณ์ปฐมพยาบาล และมีบุคคลซึ่งได้รับการอบรมเรื่องการปฐมพยาบาลอย่างน้อยหนึ่งคนบนลำเรือ

การจัดให้มีสิทธิประโยชน์ด้านสวัสดิการ แก่แรงงานประมงที่สำรวจนั้นส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของเจ้าของเรือ เนื่องจากมีแรงงานข้ามชาติที่ไม่มีสถานะทางกฎหมายจำนวนมาก และมีช่องว่างของกฎหมาย ผลก็คือแรงงานประมงร้อยละ ๗๘ ไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ และแม้แต่ในกลุ่มแรงงานประมงชาวไทยปรากฏว่าแรงงานจำนวน ๒ ใน ๓ ก็ยังไม่ได้รับสิทธิประโยชน์

รูปแบบการหลอกลวงหรือการบังคับในภาคการประมง

แรงงานบังคับคืองานที่บุคคลมิได้สมัครใจเข้าทำงาน และถูกบังคับให้ทำโดยมีการข่มขู่ว่าจะลงโทษ หากไม่ทำงาน องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้กำหนดข้อบ่งชี้สภาพแรงงานบังคับ ซึ่งรวมถึงการปฏิบัติหลายประการที่พบในภาคการประมงไทย รวมถึงการจำกัดเสรีภาพในการเคลื่อนไหว การยึดเอกสารประจำตัว การข่มขู่ว่าจะแจ้ง/รายงานต่อเจ้าหน้าที่ ความรุนแรงด้านกายภาพหรือจิตใจ แรงงานขัดหนี้ การหักค่าจ้างโดยผิดกฎหมาย หรือการไม่จ่ายค่าจ้าง

กรณีเฉพาะรายต่าง ๆ นั้นจำเป็นต้องพิจารณาศึกษาโดยละเอียดก่อนที่จะสามารถกำหนดได้ว่า สถานการณ์ต่าง ๆ ดังกล่าวนั้นเป็นไปตามเกณฑ์ในอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยแรงงานบังคับ พ.ศ. ๒๔๗๓ (ฉบับที่ ๒๕) หรือไม่ การศึกษาครั้งนี้พบว่า แรงงานประมงที่สำรวจประมาณร้อยละ ๑๖.๕ ระบุว่าตนไม่สามารถออกจากงานของตนได้เพราะมีการข่มขู่ว่าจะทำโทษ สถานการณ์ของผู้ตอบคำถามเหล่านี้อาจแบ่งได้เป็นสองกลุ่มคือ ผู้ที่ไม่สามารถออกจากงานได้เนื่องมาจากการลงโทษทางการเงิน (ร้อยละ ๑๒) และผู้ที่ไม่สามารถออกจากงานได้ด้วยเหตุผลอื่น รวมถึงการขู่ว่าจะใช้ความรุนแรง หรือการขู่ว่าจะแจ้งเจ้าหน้าที่ (ร้อยละ ๔.๕) การขู่ใช้ความรุนแรงนี้เกิดขึ้นจริง กล่าวคือ กว่าร้อยละ ๑๐ ของแรงงานประมงที่ทำการสำรวจแจ้งว่าตนเคยถูกทำร้ายทุบตีอย่างรุนแรงบนเรือ ซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นการกระทำของนายจ้างปัจจุบันก็ตาม

ในการพิจารณากรณีผู้ที่ตอบแบบสอบถามที่ถูกลงโทษทางการเงินนั้นถูกแสวงหาประโยชน์ที่ไม่ชอบจากแรงงานในระดับใด จึงได้มีการวิเคราะห์เพิ่มเติมเกี่ยวกับสภาพการทำงานของแรงงานประมงกลุ่มนี้พบว่า ร้อยละ ๑๒ ของผู้ที่ถูกลงโทษทางการเงินและทำให้ตนไม่สามารถออกจากงานได้มีสภาพการทำงานไม่ต่างไปจากกลุ่มซึ่งไม่ได้ระบุว่าตนเป็นเหยื่อของการปฏิบัติด้านแรงงานที่มีลักษณะบังคับ สำหรับแรงงานประมงจำนวนร้อยละ ๔.๕ ที่ไม่สามารถออกจากงานอันเนื่องมาจากสาเหตุอื่นนั้นอาจมีสภาพการทำงานที่แย่กว่าและเป็นไปได้ต่อการถูกแสวงหาประโยชน์ด้านแรงงานที่ไม่ชอบ

ผู้ที่ตอบคำถามส่วนใหญ่ที่ตอบว่าเข้ามาทำงานในภาคประมงโดยมิได้สมัครใจมาจากประเทศเมียนมาร์ รองมาคือแรงงานชาวกัมพูชาซึ่งมีจำนวนเพียงเล็กน้อย แต่ไม่พบว่ามีแรงงานไทยที่ไม่สมัครใจทำงานประมง ระดับของการใช้แรงงานบังคับจะพบมากขึ้นในการทำประมงระยะไกล เกือบร้อยละ ๒๕ ของแรงงานประมงประเภทดังกล่าวถูกหลอกลวงหรือบังคับให้มาทำงาน แรงงานที่ทำประมงระยะไกลตกอยู่ในสภาพแรงงานบังคับมักจะถูกจ้างผ่านการจัดหางานที่มีการหลอกลวง ในขณะที่แรงงานที่ทำประมงระยะใกล้ มักจะถูกบังคับให้ทำงานเนื่องจากการเป็นหนี้ที่เพิ่มขึ้น หรือถูกข่มขู่เกี่ยวกับด้านการเงินในรูปแบบอื่นๆ การที่ถูกจำกัดเชิงกายภาพหมายถึงการบังคับใช้แรงงานในเรือเดินทะเลเล็กซึ่งอยู่ในทะเลเป็นเวลาหลายเดือน หรือหลายปีต่อครั้งนั้นมีความชัดเจน และทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้น

การคุ้มครองแรงงานสำหรับแรงงานประมง

ผลการศึกษาพบว่ายังมีการคุ้มครองแรงงานประมงไม่เพียงพอ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการคุ้มครองแรงงานประมงข้ามชาติ มีแรงงานประมงร้อยละ ๕.๒ เท่านั้นที่ยื่นร้องทุกข์ ในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง และส่วนใหญ่จะร้องทุกข์โดยตรงกับนายจ้างของตน หรือต่อองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) มากกว่าที่จะร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของรัฐ เนื่องจากแรงงานข้ามชาติที่ไม่มีสถานภาพทางกฎหมายมีอุปสรรคในการเข้าถึงความยุติธรรมผ่านหน่วยงานของรัฐด้านแรงงานทำให้การระงับข้อพิพาทโดยกฎหมายน้อยลง

เมื่อถามว่าเหตุใดแรงงานจึงไม่ร้องทุกข์ พบว่า ร้อยละ ๖๑.๗ ตอบว่าตนไม่เคยประสบเหตุการณ์ละเมิดสิทธิอย่างร้ายแรง ซึ่งเมื่อพิจารณาจากผลการศึกษาเกี่ยวกับสภาพการทำงาน พบว่าแรงงานยังมีข้อจำกัดเกี่ยวกับความเข้าใจในประเด็นสิทธิแรงงาน ร้อยละ ๒๑.๓ ของผู้ตอบแบบสอบถามไม่ได้ทำการร้องทุกข์ด้วยเหตุผลอื่นๆ กล่าวคือเกรงว่าจะถูกตอบโต้ ไม่มั่นใจในศักยภาพของเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับเหตุที่ร้องเรียน หรือไม่รู้ว่าจะดำเนินการร้องเรียนอย่างไร

เกือบร้อยละ ๕๑ ของแรงงานประมงที่ให้สัมภาษณ์มีความสนใจจัดตั้งสหภาพแรงงาน ขณะนี้ยังไม่มีรายงานว่ามีสหภาพแรงงานประมงในประเทศไทย และแม้หากมีสหภาพแรงงานก็ตาม ข้อจำกัดของกฎหมายอาจส่งผลให้สหภาพแรงงานไม่อาจเป็นผู้แทนแรงงานประมงซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานข้ามชาติได้อย่างแท้จริง¹

โดยทั่วไป พบว่าแรงงานประมงข้ามชาติยังเข้าไม่ถึงและยังไม่เข้าใจเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานอย่างเพียงพอ แม้ว่าจะมีกรอบกฎหมายสำหรับการคุ้มครองแรงงานในประเทศไทยภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานและกฎกระทรวงแรงงานฉบับที่ ๑๐ เนื่องมาจากมีแรงงานข้ามชาติที่ไม่มีสถานภาพทางกฎหมายจำนวนมากภายในอุตสาหกรรมนี้ทำให้การเข้าถึงสิทธิแรงงานเป็นสิ่งที่เกินความสามารถสำหรับแรงงานประมงจำนวนมาก

การสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ นายจ้าง และกลุ่มประชาสังคมพบว่าประเด็นความท้าทายในการปรับปรุงการคุ้มครองแรงงานประมงนั้นอยู่ที่ข้อจำกัดการประสานงานและความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ การขาดแคลนบุคลากร ทรัพยากรและขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ความรับผิดชอบ และจำนวนแรงงานข้ามชาติที่ไม่มีสถานภาพทางกฎหมายในการประมงเชิงพาณิชย์ซึ่งมีอยู่มาก ซึ่งเพิ่มความเปราะบางของแรงงานประมง เพื่อแก้ไขปัญหาเหล่านี้ ได้มีความพยายามที่จะทบทวนกฎกระทรวงแรงงานฉบับที่ ๑๐ การคุ้มครองแรงงานสำหรับงานประมงทะเล (พ.ศ. ๒๕๔๑) การจัดตั้งศูนย์ประสานงานแรงงานประมง เพื่อแก้ไขปัญหาเหล่านี้ เพิ่มสัดส่วนของแรงงานประมงข้ามชาติที่มีสถานภาพทางกฎหมายให้มาก

¹กฎหมายแรงงานไทยระบุห้ามเป็นการเฉพาะไม่ให้ผู้ย้ายถิ่นฐานจัดตั้งสหภาพของตนแม้จะอนุญาตให้เข้าร่วมสหภาพแรงงานไทยตราบใดที่ไม่ได้มีบทบาทเป็นผู้นำ

ขึ้น จัดดำเนินการอบรมและรับคำร้องเรียน และสร้างขีดความสามารถของพนักงานตรวจแรงงาน เจ้าของเรือประมงและนายเรือ และแรงงานประมงเอง

ข้อเสนอแนะ

จึงพิจารณาเสนอให้รัฐบาลไทยควรพิจารณานำมาตรฐานแรงงานในอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยการทำงานในภาคประมง พ.ศ. ๒๕๕๐ (ฉบับที่ ๑๘๘) มาใช้ในการทบทวนกฎกระทรวงแรงงานฉบับที่ ๑๐ ว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานสำหรับงานประมงทะเล และความพยายามปรับปรุงการปฏิบัติด้านการจ้างงาน และสภาพการทำงานสำหรับแรงงานประมงในภาพกว้าง กระบวนการปฏิรูป/ร่างกฎหมายควรสนับสนุนให้มีเวทีปรึกษาหารือร่วมระหว่างหน่วยงานภาครัฐ องค์กรนายจ้างและองค์กรแรงงาน และองค์กรประชาสังคม ในวงกว้างเพื่อสร้างหลักประกันว่าจะได้รับการสนับสนุนและการปฏิบัติตาม

ประเด็นข้อกังวลที่มีลำดับความสำคัญเร่งด่วนเกี่ยวกับการปฏิบัติด้านการจัดหางานและสภาพการทำงานภายในภาคการประมงนั้นควรพิจารณารวมถึงประเด็นต่างๆดังต่อไปนี้ด้วย

๑.	กำหนดและบังคับใช้มาตรฐานเกี่ยวกับการจัดเก็บทะเบียนลูกเรือ ความชัดเจนเรื่องรูปแบบและระบบการจ่ายเงิน (รวมถึงความสม่ำเสมอในการจ่าย) และจำนวนชั่วโมงพักขั้นต่ำ
๒.	กำหนดให้มีการจัดทำเอกสารซึ่งระบุชื่อ หน้าที่ และค่าจ้าง ของแรงงานประมง และกำหนดให้แรงงานประมงทุกรายได้รับ/มีข้อตกลงการทำงานที่เป็นลายลักษณ์อักษร
๓.	พัฒนาข้อตกลงการทำงานในภาษาของแรงงานประมง
๔.	พัฒนาแนวทางสำหรับการดำเนินการตรวจแรงงาน ทั้งบนฝั่งและในทะเล
๕.	ประเมินประเภทงานบนเรือประมงซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัย หรือศีลธรรมของแรงงานผู้เยาว์
๖.	ให้ภาคอุตสาหกรรมมีส่วนในการพัฒนานโยบายและกฎระเบียบ ในการควบคุมการปฏิบัติด้านการจัดหาแรงงานเข้าทำงานและการจ้างงาน และในการจัดอบรม และการให้ข้อมูล

๓.	ยกร่างกฎหมายฉบับใหม่เพื่อควบคุมการจัดหางานของแรงงานข้ามชาติที่เดินทางเข้าประเทศ
๔.	สำรวจหาทางเลือกสำหรับการขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติ ซึ่งพิจารณาถึงลักษณะการเคลื่อนย้ายแรงงานที่มีอยู่สูงภายในภาคการผลิตนี้ ตลอดจนอนุญาตให้แรงงานประมงข้ามชาติสามารถเปลี่ยนนายจ้างโดยไม่สูญเสียสถานะทางกฎหมายของตน
๕.	ปรับปรุงแบบเรือประมงเพื่อให้สามารถมีเครื่องมือประมงสมัยใหม่มากขึ้น อันจะเป็นการลดจำนวนลูกเรือประมงที่ต้องการ และเพื่อรับมือกับปัญหาข้อกังวลอันเกี่ยวข้องกับอาชีวอนามัยและความปลอดภัยที่พัก และสุขลักษณะ
๑๐.	ส่งเสริมการอบรมด้านอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงานและปรับปรุงการรายงานอุบัติเหตุบนเรือเพื่อเสริมสร้างการคุ้มครองสำหรับแรงงานประมง
๑๑.	จัดดำเนินการให้มีกลไกการร้องทุกข์ซึ่งแรงงานประมง รวมตลอดจนแรงงานข้ามชาติที่ไม่มีสถานภาพทางกฎหมายสามารถเข้าถึงได้มากขึ้น
๑๒.	จัดให้มีโอกาส/พื้นที่สำหรับแรงงานประมงได้จัดตั้งสมาคมซึ่งเป็นตัวแทนประโยชน์ของตน และสามารถเจรจาต่อรองกับนายจ้างได้
๑๓.	ร่วมมือกับประเทศต้นทางเพื่อปรับปรุงการเข้าถึงข้อมูลด้านการย้ายถิ่นฐาน และช่องทางการย้ายถิ่นฐานที่ถูกต้องตามกฎหมาย
๑๔.	ดำเนินการให้ผู้บริโภคสนับสนุนหลักการ และติดตามตรวจสอบ มาตรฐานการควบคุมที่เข้มงวดยิ่งขึ้น เพื่อป้องกันแรงงานไม่ให้มีแรงงานบังคับในระบบห่วงโซ่อุปทาน