

มาตรการคุ้มครองแรงงานตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ว่าด้วยการทำงานในภาคการประมง ค.ศ. 2007 (ฉบับที่ 188)¹

วิกานดา คงนิล²

จากการศึกษามาตรการคุ้มครองแรงงานตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยการทำงานในภาคการประมง ค.ศ. 2007 (ฉบับที่ 188) พบว่า อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยการทำงานในภาคการประมง ค.ศ. 2007 (ฉบับที่ 188) มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานประมงซึ่งประเทศไทยมีปัญหาแรงงานประมง ทั้งปัญหาการค้ามนุษย์และการกระทำที่ทารุณโหดร้ายต่อแรงงานบนเรือประมงมาเป็นระยะเวลานาน ซึ่งปัญหาดังกล่าวส่งผลให้ขาดแคลนแรงงานในกิจการภาคประมง เพราะสภาพความเป็นอยู่ที่ไม่ดีบนเรือประมงทำให้ไม่เกิดแรงจูงใจการทำงานบนเรือประมง นายจ้างปฏิบัติต่อแรงงานประมงเหมือนเป็นแรงงานทาส และกีดกันไม่ให้แรงงานประมงเปลี่ยนนายจ้างได้ เนื่องจากประมวลกฎหมายอาญาของไทยไม่มีฐานความผิดเป็นการเฉพาะต่อการใช้แรงงานบังคับ ส่งผลให้เกิดช่องว่างอย่างใหญ่หลวงระหว่างการบังคับใช้กฎหมาย และการป้องปราม จนในที่สุดสหภาพยุโรปได้เรียกร้องให้เรือประมงไทย ยุติการปฏิบัติที่มีขบถด้านสิทธิต่อแรงงานที่ไม่มีเอกสาร รวมทั้งแรงงานประมงต่างด้าวที่เป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ในบางกรณี และขอให้ประเทศไทยออกกฎหมายปฏิรูปเพื่อยุติการปฏิบัติมีขบถเหล่านี้

รัฐบาลไทยได้พยายามแก้ไขปัญหาแรงงานในภาคประมงของประเทศไทย โดยได้กำหนดนโยบายเร่งด่วนสำคัญ เพื่อแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานบังคับ การค้ามนุษย์ รวมไปถึงการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ปัจจุบันประเทศไทยอยู่ระหว่างการร่างกฎหมายเพื่อรองรับการให้สัตยาบัน ILO C188 ทั้งนี้ กระทรวงแรงงานได้รับมอบหมายจากรัฐบาลให้กำหนดมาตรการเพื่อปรับปรุงสภาพการทำงานและป้องกันรูปแบบการทำงานที่ยอมรับไม่ได้ให้ดีขึ้น เช่น การป้องกันปัญหาการใช้แรงงานบังคับ โดยมาตรการทางกฎหมายและนโยบายที่ออกมาต้องสอดคล้องกับมาตรฐานหรือข้อกำหนดของ ILO C188 การพิจารณาลงนามให้สัตยาบัน ILO C188 นั้น ประเทศไทยจะต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานประมงที่สอดคล้องกับ ILO C188 ซึ่งกฎหมายภายในของไทยยังคงมีความไม่สอดคล้อง ILO C188 จึงเป็น

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง มาตรการคุ้มครองแรงงานตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ว่าด้วยการทำงานในภาคการประมง ค.ศ. 2007 (ฉบับที่ 188) โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษาคือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สกลี สิริพิฑูร คณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.มัลลิกา พินิจจันทร์ และ รองศาสตราจารย์ ณัฐ สันตาสว่าง

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ปัญหาอันเกิดจากข้อกำหนด ILO C188 ที่มีต่อแรงงานภาคประมงไทยเกี่ยวกับมาตรการคุ้มครองแรงงาน อันจำเป็นต้องวิเคราะห์แนวทางปฏิบัติของประเทศไทยในการดำเนินการตามมาตรการอนุสัญญา ILO C188 เพื่อเป็นแนวทางให้ประเทศไทยให้สัตยาบันอนุสัญญา ILO C188 และปฏิบัติตามข้อกำหนดของอนุสัญญา ILO C188 โดยแยกพิจารณาได้ 3 ประเด็นปัญหาใหญ่ ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่งปัญหามาตรการข้อตกลงการทำงาน อนุสัญญา ILO C188 มาตรา 16 ถึงมาตรา 20 รัฐภาคีจะต้องกำหนดมาตรการให้การรับรองคุ้มครองด้านข้อตกลงการทำงานของคนงานประมง โดยจะต้องเป็นข้อตกลงที่สามารถเข้าใจได้ และต้องระบุรายการขั้นต่ำ เช่น ประวัติส่วนบุคคล ตำแหน่ง ชื่อนายจ้าง หรือ เจ้าของเรือวันเริ่มงาน และวันสิ้นสุด และสถานที่ที่ข้อตกลงทำขึ้นหมายเลขทะเบียนเรือสภาพการทำงานค่าจ้างที่ไม่ต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำเวลาพักวันลาป่วยวันหยุดประจำปีประกันสังคม การส่งกลับทั้งนี้ คนงานประมงสามารถทบทวนข้อตกลงการทำงานได้ก่อนลงนาม ทั้งจะต้องจัดเก็บข้อตกลงไว้บนเรือ เพื่อให้เกิดความเข้าใจ แก่แรงงาน และง่ายต่อการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ เป็นมาตรการกำหนดข้อตกลงการทำงาน เพื่อคุ้มครองแรงงานประมงมิให้นายจ้างใช้แรงงานประมงแบบบังคับกดขี่ ไม่เป็นธรรมต่อแรงงานประมง

สำหรับกฎหมายภายในของไทยไม่มีมาตรการให้การรับรองคุ้มครองแรงงานด้านข้อตกลงการทำงานของคนงานประมง มีเพียงกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 ที่กำหนดการทำสัญญาให้เป็นไปตามแบบที่อธิบดีประกาศกำหนด เรื่อง กำหนดแบบสัญญาจ้างลูกจ้างในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 ซึ่งไม่มีข้อกำหนดกระบวนการพิจารณาข้อสัญญาก่อนทำการตกลง และมีได้กำหนดให้เก็บข้อตกลงการทำงานไว้บนเรือ เพื่อมีไว้ในกรณีบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องร้องขอ

ประเด็นที่สองปัญหามาตรการรายงานรายชื่อลูกเรือ อนุสัญญา ILO C188 มาตรา 15 รัฐภาคีจะต้องกำหนดมาตรการให้เรือประมงทุกลำมีรายชื่อลูกเรือ โดยต้องส่งสำเนารายชื่อดังกล่าวให้แก่บุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่ บนชายฝั่งก่อนออกเรือ หรือแจ้งชายฝั่งให้ได้ทราบทันทีที่เรือออกจากฝั่ง สำหรับกฎหมายภายในของไทยการรายงานรายชื่อลูกเรือปรากฏตามกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 กำหนดให้เฉพาะนายจ้าง ที่มีลูกจ้าง 10 คนขึ้นไปต้องจัดทำและเก็บรักษาทะเบียนลูกจ้าง ไว้ ณ สถานที่ทำงานของนายจ้างและลูกจ้างเพื่อให้พนักงานตรวจแรงงานตรวจสอบในขณะที่พระราชกำหนด การประมง พ.ศ. 2558 และประกาศกรมประมงที่ออกภายใต้พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 กำหนดแต่เพียงเรือตั้งแต่ 10 ตันกรอสขึ้นไป ที่ใช้เครื่องประมงแบบทำลายล้างและเรือประมงตั้งแต่ 30 ตันกรอสขึ้นไป ต้องยื่นรายชื่อลูกเรือต่อศูนย์ควบคุมการแจ้งเรือเข้า-ออกก่อนนำเรือออกจากท่า หรือเข้าเทียบท่า และกำหนดให้เรือตั้งแต่ 30 ตันกรอสขึ้นไปเท่านั้น ต้องรายงานต่อศูนย์ควบคุมการแจ้งเรือเข้า-ออก ดังนั้น จากมาตรการของประเทศไทยข้างต้น เห็นได้ว่า ประเทศไทยกำหนดมาตรการควบคุมการรายงานรายชื่อลูกเรือเข้า-ออกบริเวณท่าเรือ แตกต่างไปจากอนุสัญญา ILO C188 ส่งผลให้ประเทศมีมาตรการควบคุมที่ไม่รัดกุมเพราะ

กำหนดให้เรือบางประเภทที่ต้องรายงานเท่านั้น

ประเด็นที่สามปัญหามาตรการประกันสังคม อนุสัญญา ILO C188 มาตรา 34 ถึงมาตรา 37 กำหนดมาตรการประกันสังคม ให้รัฐภาคีจะต้องกำหนดมาตรการรับรองให้คนงานประมงได้รับความคุ้มครองจากประกันสังคมแบบครอบคลุมโดยคำนึงถึงหลักความเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะถือสัญชาติใด สำหรับกฎหมายภายในของไทย กำหนดมาตรการคุ้มครองแรงงานด้านการประกันสังคม คือ มาตรา 3 พระราชกฤษฎีกา กำหนดกิจการหรือลูกจ้างอื่นที่ไม่อยู่ในบังคับประกันสังคม พ.ศ. 2560 กำหนดให้ ลูกจ้างของกิจการเพาะปลูก ประมง ป่าไม้ และเลี้ยงสัตว์ ซึ่งมีใช้ลูกจ้างตลอดปีและไม่มีลักษณะงานที่เป็นกิจการนอกเหนือกิจการดังกล่าวที่รวมอยู่ด้วย ดังนั้น จากมาตรการของประเทศไทยข้างต้น เห็นได้ว่า คนงานประมงไทย ผู้มิได้ทำงานในกิจการที่ใช้ลูกจ้างตลอดปีและไม่มีลักษณะอื่นรวมอยู่ด้วย ไม่สามารถเข้าถึงการประกันสังคม และกองทุนเงินทดแทนได้ คนกลุ่มนี้จึงพึ่งพาได้เพียงระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้าที่คุ้มครองพลเมืองไทยทุกคนในเรื่องการรักษาพยาบาลเท่านั้น และหากประสงค์จะใช้สิทธิประกันสังคม เฉพาะคนงานประมงไทย เท่านั้นที่สามารถสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตน โดยสมัครใจตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 แต่แรงงานประมงต่างชาติก็ยังคงไม่สามารถเข้าถึงสวัสดิการประกันสังคมของไทยได้

จากการศึกษามาตรการคุ้มครองแรงงานตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยการทำงานในภาคการประมง ค.ศ. 2007 (ฉบับที่ 188) ผู้ศึกษาขอเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้ คือ

1. ในเรื่องมาตรการคุ้มครองแรงงาน กรณีประเทศไทยยังไม่ได้ดำเนินการให้สัตยาบันอนุสัญญา ILO C188 หรือ อยู่ระหว่างเตรียมที่จะพิจารณาให้สัตยาบันอนุสัญญา ILO C188 ควรแก้ไขกฎหมาย ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานประมง โดยออกกฎหมาย กฎระเบียบ หรือแนวปฏิบัติ เพื่อจัดให้มีบริการช่วยเหลือคนงานให้ทำความเข้าใจสัญญาจ้างและรับคำแนะนำเรื่องเงื่อนไขต่าง ๆ ในข้อตกลง การทำงานของคนงานประมงก่อนทำสัญญา แก้ไขกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 โดยกำหนดให้ชัดเจนว่า ข้อตกลงกาทำงานของคนงานประมงต้องเก็บไว้บนเรือ และมีพร้อมไว้ให้คนงานประมงและบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องตามการร้องขอ กำหนดหน้าที่รับผิดชอบให้กับเจ้าของเรือที่จะต้องมีหลักฐานสัญญา และในข้อตกลงหรือสัญญาควรระบุว่า “เมื่อสัญญาแต่ละฉบับสิ้นสุดลง คนงานประมงควรได้รับบันทึกการทำงานที่เกี่ยวข้องกับสัญญานั้น หรือมีบันทึกการทำงานอยู่ในหนังสือการทำงานของคนงานประมง” ส่วนกรณีควรจะมีการเก็บบันทึกเรื่องอื่นอีกหรือไม่ขึ้นขึ้นอยู่กับดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่

- 2 มาตรการรายงานรายชื่อลูกเรือ ควรแก้ไขกฎหมาย ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการรายงานรายชื่อลูกเรือ โดยกำหนดให้เรือขนาดเล็กกว่าต้องยื่นรายชื่อลูกเรือและรายงานต่อศูนย์ควบคุมการแจ้งเรือเข้า-ออกด้วย และเพื่อแก้ไขปัญหาคณิศูนย์ควบคุมการแจ้งเรือเข้า-ออก ตั้งห่างไกลจากท่าเทียบเรือ ซึ่งเป็นปัญหาในทางปฏิบัติทำให้การรายงานรายชื่อข้อมูลลูกเรือไม่เห็นตัวตนของลูกเรือ เพราะรับทราบการรายงานจากเอกสารเท่านั้น จึงอาจมีการรายงานเท็จ ดังนั้น ควรมีการแต่งตั้งผู้มีอำนาจตรวจสอบบริเวณท่าเทียบเรือเข้า-ออก

3 มาตรการการประกันสังคม ควรแก้ไขกฎหมาย ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมาตรการประกันสังคม โดยแก้ไขพระราชกฤษฎีกาให้แรงงานประมงบางประเภทสามารถเข้าถึงระบบประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทนและขยายระบบประกันสังคมให้ครอบคลุมแรงงานประมงทั้งหมด ที่ปกติพำนักในประเทศไทยโดยลำดับ

เอกสารอ้างอิง

คณะสหวิทยาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ, **Draft Situation and Gap Analysis of the Work in Fishing Convention (No.188) [Online]**, Available URL: https://shiptoshorerights.org/wp-content/uploads/C.188-Gap-Anylysis_Thai_validation_13march17-final.pdf, 2561 (ตุลาคม 18)
กระทรวงการต่างประเทศ, ข่าวสารนิตเทศ สถานการณ์สิทธิมนุษยชนและแรงงานในประเทศไทย [Online], Available URL: <http://www.mfa.go.th/main/th/news3/6886/76550>, 2561 (พฤศจิกายน, 19)