

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาการคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเลในประเทศไทย

ประเทศไทยมีการทำประมงมาเป็นเวลาช้านานและมีความสำคัญทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย แรงงานประมงทะเลจึงเป็นส่วนช่วยสร้างเศรษฐกิจของประเทศไทยให้เจริญก้าวหน้า ซึ่งการทำประมงในประเทศไทยมีการพัฒนาเครื่องมือ เรือ และอุปกรณ์ต่างๆ เรื่อยมาจนเป็นกิจกรรมเชิงพาณิชย์ในระดับกึ่งอุตสาหกรรม ทำให้ต้องเพิ่มปริมาณการจับสัตว์น้ำโดยมีการขยายพื้นที่การทำประมงออกนอกน่านน้ำไทยและเมื่อต่อมาประเทศเพื่อนบ้านได้ประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะจาก 12 ไมล์ทะเล เป็น 200 ไมล์ทะเล ทำให้พื้นที่การทำประมงซึ่งเดิมเคยเป็นทะเลหลวงในบริเวณอ่าวไทยตกอยู่ภายใต้สิทธิอธิปไตยของรัฐชายฝั่ง ส่งผลให้เกิดการแข่งขันการทำประมงมากขึ้น ทำให้มีความต้องการแรงงานประมงมากขึ้นแต่ด้วยลักษณะของงานประมงทะเลที่มีลักษณะแตกต่างจากงานทั่วไปทั้งมีความเสี่ยงอันตรายทั้งจากภัยธรรมชาติ และการถูกปล้นหรือถูกจับกุมคุมขังในต่างแดน และแรงงานเป็นผู้ที่อยู่ในฐานะเป็นผู้เสียเปรียบทางสังคม ประกอบกับแรงกดดันทางการเมืองจากสหรัฐอเมริกาที่กำหนดให้ประเทศไทยถูกจัดระดับอยู่ในประเทศที่ต้องจับตามอง (Tier 2) ตามรายงานเรื่องการค้ามนุษย์ ลงวันที่ 30 มิถุนายน 2559 จึงทำให้รัฐบาลไทยมีความพยายามในการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงานในอุตสาหกรรมการประมง ซึ่งแรงงานในงานประมงทะเลเป็นหนึ่งในกลุ่มที่มีลักษณะเป็นกลุ่มเสี่ยงในการค้ามนุษย์ จึงควรให้ความสำคัญ โดยได้รับการคุ้มครองไม่น้อยกว่าแรงงานทั่วไปอย่างน้อย ซึ่งจากการวิจัยพบว่ายังมีปัญหาในการคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเลในเรื่องต่างๆ ดังนี้

4.1 ปัญหาเรื่องนิยามเวลาทำงาน

4.1.1 ปัญหาสภาพเวลาทำงานในงานประมงทะเล

สภาพช่วงเวลาการทำงาน

1) ช่วงเวลาการออกทะเลเพื่อทำการประมงของเรือประมงแต่ละลำแต่ละประเภทแต่ละขนาดในแต่ละครั้งจะไม่เท่ากันเรือประมงบางลำจะออกทะเลวันละหนึ่งครั้ง ครั้งละ 12-16 ชั่วโมง บางลำจะออกครั้งละ 7-15 วัน และบางลำอาจจะออกทะเลครั้งละ 20-30 วัน ซึ่งช่วงเวลาหรือจำนวน

วันของการออกทะเลเพื่อทำการประมงทะเลแต่ละลำจะมากหรือน้อยนอกจากจะขึ้นอยู่กับขนาดหรือระวางบรรทุกของเรือ อาหารและสิ่งของเครื่องใช้ที่เตรียมไปแล้วยังขึ้นอยู่กับปริมาณสัตว์น้ำที่มีในแหล่งประมงที่ไปทำประมงด้วย

2) ช่วงการพักเพื่อรอเวลาออกทะเลเพื่อทำการประมงครั้งต่อไปของเรือประมงแต่ละประเภท แต่ละขนาดหรือแต่ละเจ้าของหรือได้กั้งจะไม่เท่ากัน เรือประมงขนาดเล็กหรือเรือประมงประเภทอวนดำหรืออวนล้อมจะมีช่วงเวลาพักในระหว่างช่วงเวลาหลังการกลับจากการทำประมงและเตรียมออกเรือเพื่อไปทำประมงครั้งต่อไปไม่นานเป็นวันๆ เหมือนเรือประมงขนาดใหญ่หรือเรืออวนลาก อวนลอย ส่วนมากเรือขนาดเล็กที่ออกทะเลทุกวันมีช่วงเวลาหยุดพักเพื่อเตรียมออกทะเลทำประมงครั้งต่อไปประมาณ 7-10 ชั่วโมง ส่วนเรือประมงขนาดกลางหรือใหญ่ที่ออกทะเลครั้งละหลายๆ วัน จะมีช่วงเวลาหยุดพักเพื่อเตรียมออกทะเลทำการประมงครั้งต่อไปประมาณ 1-7 วัน

3) ช่วงเวลาทำงานและเวลาพักในขณะที่เรือประมงออกทะเลเพื่อทำการประมง ลูกจ้างทุกคนต้องอยู่ในสภาพพร้อมทำงานตามคำสั่ง ได้กั้งได้ตลอดเวลา ซึ่งโดยปกติลูกจ้างทุกคนมีช่วงเวลาทำงานและเวลาพักแตกต่างกันไปตามหน้าที่ความรับผิดชอบแต่ละคนหรือแต่ละตำแหน่งงานหรือหน้าที่ความรับผิดชอบที่ได้รับมอบจากได้กั้ง

จึงเห็นได้ว่างานประมงเป็นงานลักษณะพิเศษ มีช่วงเวลาในการทำงานไม่เหมือนงานปกติทั่วไป กล่าวคือ มีการทำงานเป็นช่วงเวลาไม่ต่อเนื่องกัน ลูกเรือประมงจะมีหน้าที่ปล่อยอวน เมื่อลากปลาขึ้นมาได้ก็จะทำการคัดแยกปลาและซ่อมอวนแล้วจึงปล่อยอวนอีกครั้ง เรียกว่า 1 ลอย ใช้เวลาประมาณลอยละ 2-4 ชั่วโมง จากนั้นจะนอนพัก 2-4 ชั่วโมง ก็จะทำการลากอวนขึ้นเรือและคัดแยกปลารอบใหม่วนเวียนกันอยู่แบบนี้ ดังนั้น การพักผ่อนจึงไม่ต่อเนื่อง ตลอดจนไม่มีเวลาหยุดงานที่ชัดเจน จึงทำให้แรงงานประมงอาจต้องทำงานเกินกว่าวันละ 8 ชั่วโมง โดยพักผ่อนไม่เพียงพอ ซึ่งเป็นเหตุแห่งการเกิดอันตรายในการทำงานและอาจเจ็บป่วยได้ง่าย¹

4.1.2 ปัญหาการกำหนดนิยามเวลาทำงานในงานประมงทะเล

ปัญหา อุปสรรค การกำหนดนิยามเวลาทำงานในงานประมงทะเล ปัจจุบันกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ.2557 ไม่มีการกำหนดนิยามเวลาทำงานในงานประมงทะเลไว้ โดยพบปัญหา อุปสรรคในการกำหนดเวลาทำงานในงานประมงทะเลคือลักษณะงาน

¹ มัทยา ศรีพนา. (2558). *ปัญหาแรงงานประมงและการประมงที่ผิดกฎหมาย: ผลกระทบต่ออุตสาหกรรมประมงไทย (Problems of Fisherman Labour and Illegal Fishery: Effect Eon Thai Fishing Industry)* กลุ่มงานวิจัยและข้อมูล สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปีที่ 5 (ฉบับที่ 12 พฤษภาคม 2558). หน้า 9.

ประมงทะเลไม่อาจจะกำหนดจำนวนเวลาทำงานเอาไว้โดยแน่นอนได้ เนื่องจากลักษณะงานประมงมิได้ทำตลอดเวลาจะมาเป็นช่วงๆ ทำไปพักไป โดยต้องคำนึงถึงลม ฟ้า อากาศ และปริมาณของสัตว์น้ำ เช่น ทำหน้าที่ลงอวนใช้เวลาประมาณ 20 นาที เมื่อปล่อยอวนลงน้ำแล้วก็ไม่ต้องไปนั่งเฝ้าโดยเรือจะแล่นลากอวนไปเรื่อยๆ รอจนระยะเวลาพอสมควรจึงจะก๊อวนขึ้นเสียทีหนึ่งใช้เวลาประมาณ 20-30 นาที เมื่อก๊อวนขึ้นมาแล้วก็จะคัดปลาเก็บเข้าห้องแช่เย็นใช้เวลาประมาณ 1-2 ชั่วโมง แล้วจึงลงอวนใหม่ใช้เวลาประมาณ 20 นาที วนเวียนกันเรื่อยไป แม้แต่ตอนกลางคืนก็ยังคงทำเพราะบางครั้งต้องใช้แสงไฟล่อปลา ซึ่งในระหว่างเวลาที่ยังไม่ได้ก๊อวนลูกจ้างไม่ต้องเฝ้าตลอดเวลาโดยสามารถทำอย่างอื่นได้² แต่โดยปกติช่วงอายุของคนทำงานต้องการเวลานอนพักผ่อนอย่างต่อเนื่องโดยเฉลี่ย 8 ชั่วโมง

จึงเห็นได้ว่าลักษณะการทำงานประมงทะเลแม้จะมีปัญหาอุปสรรคในการที่จะกำหนดเวลาทำงานให้เป็นจำนวนแน่นอนบ้างก็ตาม แต่เมื่อผู้วิจัยศึกษาแนวทางการกำหนดเวลาพักจากหลักกฎหมายขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ประเทศญี่ปุ่น และสหรัฐอเมริกา ผู้วิจัยเห็นว่าใช้ว่าจะไม่สามารถกำหนดให้ลูกจ้างได้รับการพักผ่อนที่เพียงพอได้เสียเลย ทั้งการไม่กำหนดเวลาทำงานประมงเป็นจำนวนแน่นอนก็ทำให้ลูกจ้างได้รับการพักผ่อนน้อยและไม่ได้พักผ่อนเป็นเวลาต่อเนื่อง 8 ชั่วโมง อันเป็นจำนวนเวลาที่เพียงพอต่อร่างกาย เมื่อร่างกายลูกจ้างสะสมความอ่อนเพลียเนื่องจากไม่ได้รับการพักผ่อนต่อเนื่องที่เพียงพอเป็นระยะเวลานานย่อมส่งผลต่อประสิทธิภาพในการทำงาน ให้นายจ้างและอาจก่อให้เกิดผลเสียต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของลูกจ้าง เหตุว่าลักษณะงานของแรงงานประมงทะเลจำเป็นต้องมีร่างกายแข็งแรงมีความพร้อมเผชิญคลื่นลม สภาพอากาศ และความอ่อนเพลียสะสมนั้นย่อมทำให้ร่างกายของลูกจ้างไม่มีความพร้อมที่เพียงพอจึงอาจเป็นเหตุให้เกิดอุบัติเหตุในการทำงานได้ง่าย

ผลของการกำหนดนิยามเวลาทำงานในงานประมงทะเล เมื่อพิจารณาหลักกฎหมายขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้มีอนุสัญญา ฉบับที่ 188 ว่าด้วยการทำงานในภาคการประมง ค.ศ. 2007 มาตรา 13 (ข) มาตรา 14 (ข) และข้อแนะนำฉบับที่ 7 ว่าด้วยชั่วโมงในการทำงานภาคประมงทะเล Hours of Work (Fishing) Recommendation, 1920 (No.7) กำหนดให้เจ้าของเรือประมงจะจัดให้แรงงานประมงมีระยะเวลาพักตามปกติในช่วงเวลาที่เพียงพอต่อสุขภาพและความปลอดภัย ชั่วโมงพักผ่อนขั้นต่ำของแรงงานประมงสำหรับเรือประมงทุกขนาดที่อยู่ในทะเลเกินกว่าสามวัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดความเหนื่อยล้า โดยชั่วโมงพักผ่อนขั้นต่ำต้องไม่น้อยกว่า

² สุดาศิริ วทวงค์. (2536). การคุ้มครองแรงงานในกิจการประมงทะเล (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

10 ชั่วโมงในช่วงเวลา 24 ชั่วโมง และไม่น้อยกว่า 77 ชั่วโมงในช่วงเวลา 7 วัน เว้นแต่ มีเหตุผลเฉพาะและมีข้อจำกัดเป็นการชั่วคราว แต่ต้องจัดให้แรงงานประมงมีช่วงเวลาพักผ่อนชดเชยโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ทั้งนี้ ต้องไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัยของแรงงานประมง และกำหนดชั่วโมงในการทำงาน 8 ชั่วโมงต่อวัน หรือ 48 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ เห็นได้ว่าหลักกฎหมายขององค์การแรงงานระหว่างประเทศกำหนดชั่วโมงเวลาพัก กำหนดเวลาทำงานไว้แต่ยังไม่ครอบคลุมถึงสภาพปัญหาการพักผ่อนที่ต่อเนื่องเพียงพอ เนื่องจากการกำหนดเพียงให้มีเวลาพัก 10 ชั่วโมงต่อวัน ไม่คุ้มครองกรณีนายจ้างจัดให้ลูกจ้างในแรงงานประมงทำงานสลับหยุดพัก ซึ่งหากภายใน 24 ชั่วโมง นายจ้างกำหนดให้หยุดพักเป็นครั้งๆ ละประมาณ 4 ชั่วโมง เนื่องจากขั้นตอนการลงอวนจนถึงคัดแยกปลาแต่ละครั้งใช้เวลาโดยเฉลี่ยประมาณ 4 ชั่วโมง ทั้งด้วยสภาพเศรษฐกิจและการแข่งขันทางอุตสาหกรรมการประมงที่ให้นายจ้างต้องการให้มีการลงอวนหลายครั้งต่อวัน จึงทำให้ลูกจ้างในแรงงานประมงไม่ได้รับการพักผ่อนอย่างเพียงพอ และยิ่งหากเป็นการออกเรือในระยะยาวยิ่งทำให้ร่างกายอ่อนเพลียสะสม สุขภาพทรุดโทรม และอาจเกิดอันตรายในระหว่างการทำงานได้

ประเทศญี่ปุ่น มีกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองแรงงานประมงโดยแบ่งขนาดของเรือที่ 30 ตันกรอส หากเป็นเรือที่มีขนาดต่ำกว่า 30 ตันกรอส คุ้มครองโดย Labour Standards Law (Law No.49 of April 7, 1947) แต่ถ้าเรือขนาด ตั้งแต่ 30 ตันกรอสขึ้นไป จะคุ้มครองโดย Mariners'Law (Law No.100, September 1, 1947) ซึ่งกฎหมายทั้งสองฉบับกำหนดการคุ้มครอง กำหนดเวลาทำงานปกติ 8 ชั่วโมงต่อวัน และ 40 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ เหมือนกันแต่ใน Mariners'Law (Law No.100, September 1, 1947) มีการกำหนดเรื่องกำหนดเวลาทำงานเพิ่มเติมว่าแม้ในกรณีเหตุจำเป็นก็ให้ลูกจ้างในแรงงานประมงทำงานสูงสุดได้ไม่เกิน 14 ชั่วโมงต่อวัน และไม่เกิน 72 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ ซึ่งเท่ากับว่าไม่ว่ากรณีจำเป็นเพียงใดลูกจ้างในแรงงานประมงจะมีเวลาพักไม่น้อยกว่า 10 ชั่วโมงต่อวัน ผู้วิจัยเห็นว่าการควบคุมในการกำหนดเวลาสูงสุดเป็นการให้ความคุ้มครองแก่แรงงานประมงทะเลที่เป็นการสอดคล้องกับการกำหนดเวลาพักได้เหมาะสมและแม้กฎหมายของประเทศญี่ปุ่นไม่มีการคุ้มครองไปถึงกรณีนายจ้างให้ทำงานสลับหยุดพักเช่นกัน แต่ในเวลาปกติลูกจ้างก็ได้รับความคุ้มครองโดยการทำงานไม่เกิน 8 ชั่วโมงต่อวัน และ 40 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ เพียงแต่ด้วยลักษณะงานของแรงงานประมงที่อาจมีความไม่แน่นอนจึงมีการกำหนดเฉพาะกรณีจำเป็นให้ลูกจ้างในแรงงานประมงทำงานสูงสุดได้ไม่เกิน 14 ชั่วโมงต่อวัน และไม่เกิน 72 ชั่วโมงต่อสัปดาห์

³ Mariners'Law (Law No.100, September 1, 1947). Article 65-2.

สหรัฐอเมริกา United States code 29 มาตรา 207 มีการกำหนดชั่วโมงทำงานของการจ้างงานแรงงานประมงหรืองานที่จำเป็นต้องมีชั่วโมงการทำงานที่ไม่สม่ำเสมอให้นายจ้างว่าจ้างลูกจ้างสัปดาห์ละไม่เกิน 40 ชั่วโมง ซึ่งหากพิจารณาแล้วเท่ากับว่าการทำงานต่อวันโดยเฉลี่ยไม่เกินวันละ 8 ชั่วโมง โดยมาตรา 784.1 ของพระราชบัญญัติ The Fair Labor Standards ซึ่งใช้บังคับกับแรงงานทั่วไป ได้กำหนดยกเว้นมิให้นำหลักเกณฑ์เรื่องช่วงเวลาทำงานมาบังคับใช้กับงานประมงทะเล แต่ให้แต่ละมลรัฐกำหนดหลักเกณฑ์ช่วงเวลาทำงานของแรงงานประมงเพื่อใช้กับแรงงานประมงของบรรดาเรือประมงที่ขึ้นทะเบียนกับหน่วยงานดูแลของมลรัฐนั้น อย่างไรก็ตาม ขอบเขตในการศึกษานี้มุ่งเพียงกฎหมายกลางของสหรัฐจึงมิได้ทำการศึกษาในหลักเกณฑ์ของระดับมลรัฐ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าควรให้ความสำคัญคุ้มครองกับแรงงานประมงซึ่งมีสภาพการทำงานที่แตกต่างจากแรงงานทั่วไปก็ควรมีกฎหมายเฉพาะในการให้ความสำคัญคุ้มครองแรงงานประมง และด้วยลักษณะของระบบการปกครองของสหรัฐอเมริกาที่ให้บรรดารัฐทั้งปวงยังคงมีความเป็นอิสระในการตรากฎหมายและหลักเกณฑ์ในบางเรื่อง จึงทำให้รูปแบบการบังคับใช้กฎหมายอยู่ในลักษณะเพื่อความสอดคล้องต่อรูปแบบการปกครองและสภาพภูมิพลรัฐนั้นๆ

สำหรับในประเทศไทยกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ.2557 กำหนดเพียงให้มีเวลาพักไม่น้อยกว่า 10 ชั่วโมง ในระยะเวลาการทำงาน 24 ชั่วโมง และไม่น้อยกว่า 77 ชั่วโมง ในระยะเวลาการทำงานเจ็ดวัน แต่หากกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นนายจ้างอาจให้ลูกจ้างทำงานในเวลาพักได้เพียงจัดให้มีเวลาพักชดเชยโดยเร็ว ซึ่งจากการศึกษาข้อมูลในการจัดเสวนาเรื่อง “ทางออกประมงทะเลไทยกับปัญหาการค้ามนุษย์” ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พบว่าการที่ประเทศไทยไม่มีกำหนดเวลาทำงานที่แน่นอน และในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นก็ไม่มีกำหนดเวลาสูงสุดที่ให้ลูกจ้างทำงาน ทำให้ลูกจ้างในงานประมงทะเล อาจต้องมีชั่วโมงการทำงานยาวนานเฉลี่ยถึง 18 ชั่วโมงต่อวัน ชั่วโมงพักไม่แน่นอน เป็นอัตราร้อยละ 37 และชั่วโมงพักน้อยกว่า 5 ชั่วโมง (ภายในเวลา 24 ชั่วโมง) เป็นอัตราร้อยละ 36.6⁴ ผู้วิจัยจึงเห็นได้ว่ากฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ.2557 ให้ความสำคัญคุ้มครองลูกจ้างในแรงงานประมงยังไม่ครอบคลุมปัญหาที่เกิดขึ้น อันเป็นผลเสียต่อความปลอดภัยในการทำงานและสุขภาพของแรงงานประมง โดยกฎหมายไทยให้ความสำคัญน้อยกว่าสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่น แม้กฎหมายไทยจะสอดคล้องกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศก็ตาม แต่ก็ไม่สอดคล้องต่อลักษณะการทำงานของแรงงานประมงทะเลที่ควรได้รับการพักผ่อนที่เพียงพอ และเนื่องจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศเป็นเพียงการ

⁴ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2558). *ทางออกประมงทะเลไทยกับปัญหาการค้ามนุษย์*. เอกสารสัมมนา. กรุงเทพฯ:

กำหนดกฎหมายในลักษณะเป็นกฎหมายกลางจึงไม่สามารถเจาะจงในรายละเอียดให้เหมาะสมกับแต่ละประเทศสมาชิกได้

4.2 ปัญหาเรื่องวันหยุดประจำปี

4.2.1 ปัญหาและอุปสรรคของการกำหนดวันหยุดในงานประมงทะเล

การคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2557 ข้อ 12 ให้นายจ้างจัดให้ลูกจ้างมีวันหยุดประจำปีในปีหนึ่งไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ทั้งนี้ ให้นายจ้างเป็นผู้กำหนดล่วงหน้าหรือกำหนดตามที่นายจ้างและลูกจ้างตกลงกัน โดยให้ลูกจ้างได้รับค่าจ้างไม่น้อยกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เว้นแต่ในกรณีที่นายจ้างตกลงจ่ายค่าจ้างในอัตราที่สูงกว่าก็ให้เป็นไปตามข้อตกลงนั้น

ถ้านายจ้างให้ลูกจ้างทำงานในวันหยุดประจำปีตามวรรคหนึ่ง ให้นายจ้างจ่ายค่าทำงานในวันหยุดแก่ลูกจ้างเพิ่มขึ้นอีก ไม่น้อยกว่าหนึ่งเท่าของค่าจ้างตามวรรคหนึ่ง

ซึ่งพบปัญหาและอุปสรรคของการกำหนดวันหยุดในงานประมงทะเลจากลักษณะของงานประมงทะเลในขณะเรือประมงยังไม่พบแหล่งปลากระบวนกรจับปลาก็ยังไม่เริ่มขึ้น ลูกจ้างในเรือที่มีหน้าที่อยู่ในกระบวนกรจับปลา เช่น ลูกเรือจะทำงานอื่นตามที่ใดก้งมอบหมาย หากไม่มีก็จะพักไปเรื่อยๆ จนกว่าจะพบแหล่งปลาจึงเริ่มทำการจับปลาโดยในกระบวนกรจับปลาลูกเรือจะทำงานตลอดเวลาไม่มีกำหนดเวลาว่าจะนานเท่าใดขึ้นอยู่กับปริมาณปลาและสัตว์น้ำ ไม่มีเวลาพัก ไม่มีวันหยุดต้องทำงานต่อเนื่องจนเสร็จกระบวนกรสุดท้าย คือ นำปลาและสัตว์น้ำที่จับได้ไปเข้าห้องเย็น แช่แข็ง หรือทำเค็มจึงจะได้พักและเมื่อการจับปลาในแหล่งหนึ่งเสร็จสิ้นเรือก็จะย้ายไปหาแหล่งปลาอีกแหล่งหนึ่ง เมื่อพบฝูงปลาก็จะทำการจับปลา เป็นวงจรเช่นนี้ไปจนกว่าได้ก้งจะสั่งให้เรือประมงกลับเข้าฝั่ง เมื่อเรือกลับเข้าฝั่งแล้วลูกเรือยังต้องทำงานขนปลาและสัตว์น้ำที่จับได้ทั้งหมดขึ้นท่าปลา และทำความสะอาดเรือประมงจนแล้วเสร็จจึงหยุดพัก จึงไม่อาจจะกำหนดจำนวนวันทำงานเอาไว้โดยแน่นอนว่าจะต้องเป็นสัปดาห์ละกี่วัน เดือนละกี่วัน เพราะลักษณะของงานประมงทะเลนั้นไม่อาจจะกำหนดจำนวนวันหยุดเอาไว้ตายตัวแน่นอนว่าจะต้องเป็นสัปดาห์ละกี่วัน เดือนละกี่วัน เนื่องจากต้องขึ้นอยู่กับลักษณะของลมฟ้าอากาศ และปริมาณของสัตว์น้ำด้วย แต่ก็เพราะ

⁵ ชีรวิวัฒน์ ไม้สุวรรณกุล. (2547). *การคุ้มครองแรงงานในกิจการประมงทะเล: ศึกษาเปรียบเทียบกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศและกฎหมายต่างประเทศ*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์. หน้า 41.

ลักษณะงานประมงทะเลดังกล่าวลูกเรือประมงจึงไม่ต้องเป็นผู้มีความรู้มากนักแต่ต้องมีร่างกายแข็งแรง สามารถว่ายน้ำดำน้ำอยู่ในทะเลได้นาน มีความทรหดอดทน สามารถยืนหยัดต่อสู้คลื่นลมทางทะเลได้ทุกเมื่อ หากเรือล่มและจม หรือเกิดการเสียหายในทะเลลูกเรือต้องสามารถลอยคออยู่ในน้ำทะเลได้เป็นชั่วโมง ดังนี้ จึงเห็นได้ว่าการมีวันหยุดในจำนวนที่เหมาะสมก็เพื่อเป็นการให้ร่างกายได้พักผ่อนฟื้นฟูให้แข็งแรงอยู่เสมอพร้อมที่จะทำงานบนเรือประมงที่อาจต้องเจอกับสภาพอากาศแปรปรวน หรืออุบัติเหตุ

4.2.2 ปัญหาความเหมาะสมของการกำหนดจำนวนวันหยุดประจำปีในงานประมงทะเล

เมื่อพิจารณาอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 188 ว่าด้วยการทำงานในภาคการประมง ค.ศ. 2007 ไม่ได้มีรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ชัดเจน มีเพียงมาตรา 16 (ข) กำหนดให้ระบุถึงข้อตกลงขั้นต่ำที่ต้องมีอยู่ในข้อตกลงการทำงานของแรงงานประมงตามที่ปรากฏในภาคผนวก 2 (ฎ) จำนวนวันลาประจำปีโดยได้รับค่าจ้าง แต่ในอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 146 ว่าด้วยวันหยุดพักผ่อนประจำปีโดยได้รับค่าจ้างของแรงงานเรือเดินทะเล ค.ศ. 1976 (Seafares' Annual Leave with Pay Convention, 1976 (No.146) Article 2 Article 3) ซึ่งนำมาใช้กับแรงงานชาวประมงด้วย กำหนดให้คนงานประจำเรือที่ทำงานต่อเนื่องครบ 1 ปี ย่อมมีสิทธิได้รับวันหยุดประจำปีโดยได้รับค่าจ้างตามระยะเวลาที่กำหนดซึ่งไม่น้อยกว่า 30 วัน ในการทำงาน 1 ปี ถ้าคนประจำเรือทำงานในปีใดไม่ครบ 1 ปี ให้มีสิทธิในวันหยุดพักผ่อนประจำปีตามส่วนของระยะเวลาการทำงานในปีนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าหลักกฎหมายขององค์การแรงงานระหว่างประเทศกำหนดในเรื่องของวันหยุดมีเพียงวันหยุดพักผ่อนประจำปีไม่น้อยกว่า 30 วัน และหากทำงานไม่ครบ 1 ปี มีสิทธิตามส่วน ซึ่งหากพิจารณาเปรียบเทียบกับลักษณะการทำงานทั่วไปกับงานในแรงงานประมงทะเลแล้วเห็นได้ว่าลักษณะการทำงานของงานประมงทะเลนั้น มีความยากลำบากไม่น้อยกว่างานทั่วไปหรืออาจจะมากกว่า ทั้งต้องอาศัยความแข็งแรง โดยมีความพร้อมของร่างกายอยู่เสมอ แต่มีกำหนดวันหยุดเป็นวันหยุดประจำปี 30 วัน เพียงอย่างเดียวไม่มีวันหยุดอย่างอื่น เมื่อเทียบกับงานทั่วไปที่มีวันหยุดประจำปี วันหยุดประจำสัปดาห์ และวันหยุดตามประเพณี รวมแล้วปีหนึ่งมีวันหยุดมากกว่า 30 วัน อย่างมาก จึงเห็นได้ว่าเป็นการไม่สอดคล้องกับเวลาการพักผ่อนที่เพียงพอ หรือเหมาะสมกับลักษณะงาน

กฎหมายของสหรัฐอเมริกา Commercial Fishing Industry Vessel Safety Act of 1988 ไม่ได้กำหนดวันหยุดประจำปีสำหรับแรงงานประมงไว้ และแรงงานประมงก็ไม่อยู่ภายใต้กฎหมายแรงงานของพระราชบัญญัติ The Fair Labor Standards ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น

ประเทศญี่ปุ่น Mariners' Law (Law No.100, September 1, 1947) มาตรา 75 กำหนดวันหยุด 15 วัน ต่อการทำงานต่อเนื่อง 6 เดือน และจะได้รับวันหยุด เพิ่มให้ 5 วัน ทุก 3 เดือน ส่วน Labour

Standards Law มีจำนวนวันทำงานคงที่ต่อปีขึ้นอยู่กับอายุงาน แต่ไม่นำมาใช้กับลูกจ้างที่ทำงานบนเรือประมง เห็นได้ว่าแม้ประเทศญี่ปุ่นกำหนดให้ความคุ้มครองลูกจ้างแรงงานประมงทะเลสำหรับเรือประมงขนาด 30 ตันกรอสขึ้นไป โดยกำหนดวันหยุดประจำปีเริ่มต้นที่ 15 วัน ต่อการทำงานครบ 6 เดือน แต่ก็ให้สิทธิได้รับวันหยุด เพิ่ม 5 วัน ต่อการทำงานต่อเนื่องครบทุก 3 เดือน ซึ่งเป็นการให้ความคุ้มครองลูกจ้างในแรงงานประมงน้อยกว่าองค์การแรงงานระหว่างประเทศ คือ 30 วันต่อ 1 ปี กล่าวคือ ลูกจ้างแรงงานประมงทะเลของประเทศญี่ปุ่น ทำงาน 1 ปี ได้สิทธิวันหยุดประจำปีเพียง 25 วัน แต่หากลูกจ้างแรงงานประมงทำงานต่อเนื่อง ไปอีกก็จะได้รับสิทธิวันหยุดเพิ่มตามอายุการทำงานทุก 3 เดือน ซึ่งสอดคล้องกับระยะเวลาการทำงานประมงที่ต้องใช้สภาพร่างกายต่อเนื่อง เมื่อทำงานหนักเป็นเวลานานขึ้นก็ควรได้รับการพักผ่อนที่มากขึ้นด้วยเพื่อให้ร่างกายมีโอกาสได้ฟื้นฟูเพื่อความพร้อมในการทำงานแรงงานประมง

จากการศึกษาหลักกฎหมายขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ สหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น พบว่าแม้กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาไม่ได้กำหนดวันหยุดประจำปีสำหรับแรงงานชาวประมงไว้ แต่องค์การแรงงานระหว่างประเทศกำหนดให้คนงานประจำเรือที่ทำงานต่อเนื่องครบ 1 ปี ย่อมมีสิทธิได้รับวันหยุดประจำปีโดยได้รับค่าจ้างตามระยะเวลาที่กำหนดซึ่งไม่น้อยกว่า 30 วัน ในการทำงาน 1 ปี ถ้าคนประจำเรือทำงานในปีใดไม่ครบ 1 ปี ให้มีสิทธิในวันหยุดพักผ่อนประจำปีตามส่วนของระยะเวลาการทำงานในปีนั้น และประเทศญี่ปุ่น กำหนดว่าลูกจ้างที่ทำงานบนเรือที่มีขนาด 30 ตันกรอส หรือมากกว่าขึ้นไป เมื่อลูกจ้างทำงานต่อเนื่องกันครบ 1 ปี มีสิทธิหยุดประจำปีได้ 15 วัน โดยได้รับค่าจ้าง และถ้าลูกจ้างทำงานกับนายจ้างเดิมมากกว่า 1 ปี ลูกจ้างมีสิทธิหยุดเพิ่มขึ้นอีก 5 วันสำหรับทุกๆ 3 เดือนที่ลูกจ้างทำงาน จึงเห็นได้ว่าแม้ลักษณะงานแรงงานประมงทะเลจะมีอุปสรรคในการกำหนดวันหยุดเอาไว้โดยแน่นอนว่าจะต้องเป็นสัปดาห์ละกี่วัน เดือนละกี่วัน แต่ก็เพียงอุปสรรคต่อการระบุวันหยุดให้แน่นอนโดยไม่ได้เป็นอุปสรรคถึงขนาดกำหนดจำนวนวันหยุดมากกว่า 30 วัน ไม่ได้ ซึ่งเห็นได้จากแนวทางของกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นที่เพิ่มจำนวนวันหยุดให้สำหรับลูกจ้างแรงงานประมงทะเลที่มีอายุการทำงานต่อเนื่องที่เพิ่มขึ้นทุก 3 เดือน

4.3 ปัญหาเรื่องการจัดห้องน้ำห้องส้วมบนเรือประมง

4.3.1 ปัญหาของลักษณะเรือประมงทะเลที่มีอยู่ในประเทศไทย

การทำประมงทะเลในประเทศไทยมี 2 ประเภท คือ ประเภทที่ 1 การทำประมงพื้นบ้าน (Artisanal Fisheries) หรือประมงชายฝั่ง (Inshore Fisheries) ซึ่งขนาดเรือจะมีขนาดเล็กมีความยาว

น้อยกว่า 14 เมตร ไม่มีเครื่องยนต์ หรือมีเครื่องยนต์อยู่ข้างในตัวเรือแต่เรือมีขนาดไม่เกิน 5 ตันกรอส และประเภทที่ 2 การทำประมงพาณิชย์ (Commercial Fisheries) เป็นการทำให้ประมงนอกชายฝั่ง ซึ่งส่วนหนึ่งมีการทำประมงนอกน่านน้ำ ใช้เรือขนาดเกินกว่า 5 ตันกรอส⁶ จึงเห็นได้ว่าสภาพของขนาดเรือที่มีความแตกต่างกันเนื่องจากเรือในการทำประมงพื้นบ้านเป็นเรือขนาดเล็กที่ทำประมงแค่ชายฝั่งซึ่งโดยสภาพไม่มีความจำเป็นใช้ห้องน้ำ ห้องส้วมบนเรือ หรือการทำประมงพาณิชย์ก็มีเรือหลายขนาด สภาพเรือแต่ละขนาดก็มีความจำเป็นเหมาะสมในการจัดห้องน้ำ ห้องส้วมบนเรือที่แตกต่างกัน

4.3.2 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจัดห้องน้ำและห้องส้วมบนเรือประมงทะเล

ด้วยกฎกระทรวงว่าด้วยการจัดสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ พ.ศ. 2548 ข้อ 1 ในสถานที่ทำงานของลูกจ้างให้นายจ้างจัดให้มีห้องน้ำและห้องส้วมตามแบบและจำนวนที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2557 ข้อ 16 ให้นายจ้างจัดให้มี ห้องส้วมในจำนวนที่เพียงพอ เพื่อให้เหมาะสมกับการทำงานและระยะเวลาการใช้ชีวิตบนเรือ โดยไม่มีการกำหนดความแตกต่างของขนาดเรือ ซึ่งหากวิเคราะห์จากสภาพขนาดของเรือประมงที่แตกต่างกัน ความจำเป็น และความสามารถในการจัดให้มีห้องน้ำ ห้องส้วมบนเรือที่แตกต่างกัน ทั้งกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2557 ข้อ 2 ได้นิยาม "เรือประมง" หมายความว่า เรือที่ใช้สำหรับงานประมงทะเล โดยไม่ได้มีการกำหนดขนาดของเรือไว้จึงทำให้ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงว่าเรือประมงขนาดเล็กโดยสภาพไม่สามารถไปทำประมงในระยะทางไกลจากฝั่งมากนัก โดยใช้เพียงเพื่อดำเนินกิจการชายฝั่งในระยะเวลาไม่นานเป็นแรมเดือนเช่นเรือประมงขนาดใหญ่ จึงเห็นได้ว่าขนาดของเรือประมงที่แตกต่างกันย่อมเป็นปัจจัยที่ควรคำนึงในการกำหนดให้เรือประมงดำเนินการจัดให้มีห้องน้ำห้องส้วม ดังนั้น จึงยังเป็นปัญหาคิดว่าห้องน้ำห้องส้วมขนาดใดเพียงใดที่เหมาะสมกับขนาดของเรือประมง

ด้านลูกจ้าง หากมีการจัดห้องน้ำและห้องส้วมบนเรือประมงลูกจ้างก็จะได้รับสุขอนามัยที่ดีในด้านการชำระล้างและการขับถ่ายในระหว่างการทำงานบนเรือประมง ซึ่งเป็นการเพิ่มสุขอนามัยให้แก่ลูกจ้าง เมื่อลูกจ้างมีสุขภาพอนามัยที่ดีย่อมส่งผลต่อประสิทธิภาพในการทำงาน ด้วย

⁶ธีรวัฒน์ ไม้สุวรรณฤต. (2547). อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 5. หน้า 42.

ด้านผู้ประกอบการประมง ตัวแทนองค์กรนายจ้างเห็นว่าเป็นไปไม่ได้ที่จะจัดให้มีห้องน้ำบนเรือประมงทุกลำเนื่องจากเรือลำที่มีขนาดเล็กมีอุปสรรคในการดำเนินการ⁷

ด้านหน่วยงานของรัฐ วิศวกรจากกรมเจ้าท่าให้ความเห็นยืนยันว่าการจัดห้องน้ำและห้องส้วมบนเรือประมงสามารถทำได้ด้วยการปรับพื้นที่ส่วนหนึ่งบนเรือเป็นห้องน้ำและห้องส้วม⁸

สหรัฐอเมริกาไม่ได้กำหนดเรื่องการจัดห้องส้วมบนเรือไว้เฉพาะ มีเพียงแต่ United States code 46 มาตรา 11101 กำหนดให้เรือไอน้ำของประเทศสหรัฐอเมริกาต้องจัดสถานที่ที่เหมาะสมสำหรับลูกเรือ โดยการจัดเตรียมห้องนอนที่อุ่นไว้อย่างถูกต้องในท่อไอน้ำของเรือ ไอน้ำที่ได้รับการป้องกันอย่างเหมาะสมจากลมหนาวและฝน และเรือเดินสมุทรของประเทศสหรัฐอเมริกาที่การก่อสร้างเริ่มขึ้นหลังจากวันที่ 4 มีนาคม พ.ศ. 2458 ซึ่งมีลูกเรือมากกว่า 10 คน ต้องมีที่ซักล้างทำความสะอาดและระบายอากาศอย่างน้อยหนึ่งจุด ต้องมีเครื่องซักผ้าอย่างน้อยหนึ่งชุดต่อลูกเรือ 2 คน ในรอบเวลาเดียวกัน ต้องจัดให้มีสถานที่ซักล้างแยกกัน โดยต้องมีขนาดใหญ่พอที่จะรองรับได้อย่างน้อยในอัตรา 1 ต่อ 6 ของลูกเรือที่ใช้พื้นที่ในเวลาเดียวกันและมีแหล่งน้ำร้อนและน้ำเย็นและจำนวนอ่างล้างหน้าอ่างล้างหน้าและฝักบัวอาบน้ำเพียงพอ โดยมาตรา 784.1 กำหนดว่าในหมวดพระราชบัญญัติ The Fair Labor Standards ให้ใช้บังคับกับแรงงานทั่วไป โดยมาตรา 784.100 และมาตรา 784.101 กำหนดยกเว้นบังคับใช้กับงานประมงทะเล ซึ่งหากเป็นการจดทะเบียนทำการประมงในมลรัฐใดก็ให้บังคับใช้กฎหมายของมลรัฐนั้น แต่อยู่ภายใต้ United States code ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไป

จากการศึกษาหลักกฎหมายขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ สหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น พบว่าผู้วิจัยเห็นว่าแม้กฎหมายของประเทศไทย กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2557 ข้อ 16 มีความสอดคล้องกับอเมริกา United States code 46 มาตรา 11101 กำหนดโดยไม่ได้คำนึงประเภทของเรือในการจัดที่พัก สถานที่ เช่น ที่ซักล้างทำความสะอาด มีแหล่งน้ำร้อนและน้ำเย็นอ่างล้างหน้าและฝักบัวอาบน้ำที่เหมาะสมและจำนวนเพียงพอสำหรับลูกเรือ และ Federal Requirements for Commercial Fishing Industry Vessels 33 CFR Part 159.7 มีการกำหนดให้ผู้ตรวจราชการชายฝั่งซึ่งได้รับการรับรองสามารถเข้าตรวจสอบอุปกรณ์ด้านสุขอนามัย

⁷ คณะสหวิทยาการของไอแอลโอ.(2560). *ร่างการวิเคราะห์ช่องว่างของอนุสัญญาว่าด้วยการทำงานในภาคประมง พ.ศ. 2550 (ฉบับที่ 188) กับกฎหมาย กฎระเบียบ และมาตรการอื่นๆ ของประเทศไทย ที่เกี่ยวกับสภาพการทำงานบนเรือประมง*. หน้า 34. “คณะสหวิทยาการของไอแอลโอซึ่งเป็นคณะทำงานโครงการสิทธิจากเรือถึงฝั่ง (Ship to Shore Rights Project) ที่ได้รับทุนสนับสนุนจากสหภาพยุโรป โดยเป็นผลจากการปรึกษาหารืออย่างกว้างขวางของไอแอลโอโดยความร่วมมือกับกระทรวงแรงงาน.เอกสารการประชุม”

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 34.

รวมถึงห้องน้ำที่ต้องมาตรฐานด้านสุขลักษณะตามที่ได้กำหนดไว้ โดยเรือต้องมีการติดตั้งอุปกรณ์สุขาภิบาลทางทะเล (Marine Sanitation Device : MSD) และถังเก็บน้ำสำหรับการใช้ รวมทั้งติดตั้งวาล์ว "y" พร้อมกับถังเก็บของเสียที่สามารถป้องกันการไหลลงไปในถังเก็บน้ำขณะที่เรือทำงานในทะเล และสอดคล้องกับอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ มาตรา 26 ที่กำหนดให้ที่พักอาศัยบนเรือประมงไม่จำกัดขนาดเรือที่ชักธงของประเทศตนต้องมีขนาดและคุณภาพที่เพียงพอ และมีอุปกรณ์ที่เหมาะสมกับการทำงานบนเรือและระยะเวลาการใช้ชีวิตบนเรือ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการต่าง ๆ ดังกล่าว ซึ่งต้องกล่าวถึงเรื่องอุปกรณ์สุขภัณฑ์ รวมถึง ห้องสุขา และสิ่งอำนวยความสะดวกในการซักล้าง และการจัดให้มีน้ำร้อนและน้ำเย็นที่เพียงพอ ซึ่งเห็นได้ว่าทั้งหมดของประเทศไทย สหรัฐอเมริกา และองค์การแรงงานระหว่างประเทศไม่ได้กำหนดขนาดของเรือที่ชัดเจนว่าขนาดเรือเท่าใดควรมีห้องน้ำ ห้องส้วมขนาดเท่าใด เพียงใด จึงเหมาะสม เนื่องจากปัญหาความไม่ชัดเจนส่งผลต่อการที่นายจ้างจะปฏิบัติให้ถูกต้องเหมาะสม ผู้วิจัยเห็นว่าการคุ้มครองสุขภาพอนามัยของลูกจ้างแรงงานประมง โดยการจัดให้มีห้องน้ำห้องส้วมบนเรือสามารถทำได้และมีความสำคัญต่อการทำงานบนเรือประมงแต่การคุ้มครองนายจ้างหากจะต้องถูกลดโทษจากการปฏิบัติฝ่าฝืนกฎหมายใดกฎหมายนั้นก็ควรมีความชัดเจนและเหมาะสมเช่นกัน นอกจากนี้การกำหนดให้นายจ้างต้องจัดให้มีห้องน้ำ ห้องส้วม โดยไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงย่อมเป็นปัญหาในการปฏิบัติให้กับนายจ้าง จึงอาจส่งผลให้ลูกจ้างแรงงานประมงไม่ได้รับความคุ้มครองที่เหมาะสม โดยพิจารณาจากขนาดเรือที่แตกต่างกันสภาพความจำเป็นและเหมาะสมของการจัดให้มีห้องน้ำ ห้องส้วมบนเรือย่อมแตกต่างกัน ดังเช่นประเทศญี่ปุ่นที่มีกฎหมาย Mariners' Law Article 81 กำหนดให้เรือขนาด 30 ตันกรอสขึ้นไปเจ้าของเรือต้องจัดให้มีห้องน้ำ ห้องส้วมให้ถูกสุขลักษณะและความสะอาดบนเรือ และ Labor Standards Act มาตรา 96 ให้นายจ้างต้องจัดสิ่งอำนวยความสะดวกในเรื่องแสงสว่าง ที่นอน อุณหภูมิ สถานที่ซักล้าง และสิ่งอำนวยความสะดวกอื่นๆ ให้ได้มาตรฐานตามที่รัฐบาลกำหนด ซึ่ง Labor Standards Act มาตรา 96-3 ให้ที่พักรูถูกตรวจสอบโดยเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจของประเทศญี่ปุ่น และถ้าลูกเรือมีการร้องเรียนที่พิกัดหน่วยงานของรัฐบาล หน่วยงานของรัฐบาลก็จะมาทำการตรวจสอบเรือ และอาจสั่งให้แก้ไข โดยมาตรฐานของห้องน้ำห้องส้วมบนเรืออาจศึกษาได้จากมาตรฐาน MSD ของสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้ Federal Requirements for Commercial Fishing Industry Vessels 33 CFR Part 159.7 กำหนดให้ผู้ตรวจการชายฝั่งซึ่งได้รับการรับรองสามารถเข้าตรวจสอบอุปกรณ์ด้านสุขอนามัย รวมถึงห้องน้ำที่ต้องได้มาตรฐานตามที่ได้กำหนดไว้ โดยเรือต้องมีการติดตั้งอุปกรณ์สุขาภิบาลทางทะเล (Marine Sanitation Device : MSD) และถังเก็บน้ำสำหรับการใช้ รวมทั้งติดตั้งวาล์ว "y" พร้อมกับถังเก็บของเสียที่สามารถป้องกันการไหลลงไปในถังเก็บน้ำขณะที่เรือทำงานในทะเล

4.4 ปัญหาเรื่องบทกำหนดโทษ

4.4.1 สภาพปัญหา

จากการศึกษาพบว่ากฎหมายที่คุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเลไม่ได้บัญญัติกำหนดโทษทางอาญาในแต่ละฐานความผิดของกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 ไว้โดยเฉพาะ ซึ่งมีผลว่าหากมีการฝ่าฝืนกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 ไม่ว่าจะฐานความผิดใดก็มีความผิดเท่ากันตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 144 ประกอบมาตรา 22 กล่าวคือ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ โดยไม่มีความหนักเบา เมื่อพิจารณาการคุ้มครองแรงงานทั่วไป มีการกำหนดโทษตามความหนักเบาของความผิด ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 144 ถึงมาตรา 159 ซึ่งกำหนดโทษปรับตั้งแต่ไม่เกิน 2,000 บาท ถึงไม่เกิน 200,000 บาท จำคุกตั้งแต่ไม่เกิน 1 เดือน ถึงไม่เกิน 1 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่การคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล ซึ่งมีลักษณะการทำงานที่มีความยากลำบาก และเสี่ยงต่ออันตรายมากกว่าการทำงานทั่วไป กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2557 กลับไม่มีกำหนดบทกำหนดโทษไว้ โดยเฉพาะ โดยหากมีการฝ่าฝืนกฎกระทรวงฯ ฉบับนี้ ไม่ว่าจะเป็นการฝ่าฝืนความผิดหนักเบาต่างกันอย่างไรก็จะเป็นกรณีฝ่าฝืนพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 22 และใช้บทกำหนดโทษเช่นเดียวกับการคุ้มครองแรงงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ทั่วไป ในมาตรา 144 คือ โทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เช่น นายจ้างเพียงฝ่าฝืนเรื่องการจัดทำเอกสารเรื่องสัญญาจ้าง ตามข้อ 6 หรือการจัดทำทะเบียนลูกจ้างอันเป็นการฝ่าฝืนเพียงเรื่องการจัดทำเอกสาร นายจ้างก็รับโทษทางอาญาไม่ต่างจากการที่นายจ้างฝ่าฝืนเรื่องการดำเนินการกรณีเรืออับปาง ลูกจ้างประสบอันตราย เจ็บป่วย หรือเสียชีวิตเนื่องจากการทำงานในข้อ 15 แห่งกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 เป็นต้น

4.4.2 ผลกระทบจากปัญหาเรื่องบทกำหนดโทษ

ด้านลูกจ้าง การให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างงานประมงทะเลในเรื่องสำคัญ ก็อาจไม่ได้รับความสำคัญ เมื่อการกระทำผิดฐานไหนในกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 ก็มีกำหนดโทษเท่ากัน นายจ้างก็อาจเลือกปฏิบัติเพียงข้อเล็กน้อยที่ไม่มีค่าใช้จ่ายหรือต้องลงทุนน้อยกว่า เพื่อเป็นการประหยัดต้นทุนของนายจ้าง จึงทำให้แรงงานในงานประมงทะเลอาจไม่ได้รับความคุ้มครองเท่าที่ควร

ด้านผู้ประกอบการประมงทะเล เมื่อการกระทำฝ่าฝืนกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 ฐานความผิดใดก็ตามผู้ประกอบการหรือนายจ้างก็ได้รับโทษเท่ากัน

จึงทำให้ผู้ประกอบการประมงทะเลหรือนายจ้างให้ความเกรงกลัวต่อโทษในการปฏิบัติฝ่าฝืนกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 ในแต่ละเรื่องไม่ต่างกัน

ด้านหน่วยงานของรัฐ อำนาจในการบังคับใช้กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 ไม่เหมาะสมเท่าที่ควร เนื่องจากแม้เป็นกรณีนายจ้างฝ่าฝืนในฐานความผิดที่มีความสำคัญเกี่ยวกับการประสบอันตราย เจ็บป่วย หรือชีวิตของลูกจ้าง หรือกรณีนายจ้างฝ่าฝืนเกี่ยวกับเอกสาร เช่น เรื่องทะเบียนลูกจ้างหรือสัญญาจ้าง ก็ได้รับอัตราโทษเดียวกัน ซึ่งกำหนดโทษจะขึ้นอยู่กับดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐ แม้หน่วยงานของรัฐจะมีบัญชีการคำนวณค่าปรับแต่หากเป็นการพิจารณาต่างองค์การก็ย่อมมีความแตกต่างกัน ซึ่งเมื่ออัตราโทษมีอัตราเดียว คือ จำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ความเป็นไปได้ของการกำหนดโทษที่แตกต่างกันอาจมีได้มาก และเป็นปัญหาได้ว่าเพียงใดคือความเหมาะสมกับฐานความผิดที่แตกต่างกัน

จากการศึกษาผู้วิจัยจึงพบว่ากรณีที่กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 มีกำหนดโทษเท่ากันดังกล่าว คือ จำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ส่งผลทำให้การให้ความคุ้มครองลูกจ้างแรงงานประมงทะเลในแต่ละเรื่องนั้นนายจ้างให้ความเกรงกลัวต่อโทษไม่ต่างกัน ในขณะที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 คุ้มครองแรงงานทั่วไปนั้นมีโทษต่ำที่สุดคือ จำคุกไม่เกิน 1 เดือน ปรับไม่เกิน 2,000 บาท และโทษสูงที่สุดคือ จำคุกไม่เกิน 1 ปี ปรับไม่เกิน 200,000 บาท ดังนั้น การกำหนดโทษอัตราเดียวสำหรับการคุ้มครองแรงงานประมงทะเลจึงยังไม่เหมาะสม และหากพิจารณาอนุสัญญาเป็นกฎหมายระหว่างประเทศ มีเพียงมาตรการบังคับทางแพ่ง เช่น กรณีลูกเรือตกค้าง กำหนดให้นายจ้างเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย แต่ไม่สามารถกำหนดบทลงโทษทางอาญาให้บังคับใช้กับประเทศสมาชิกได้ สำหรับสหรัฐอเมริกา Commercial Fishing Industry Vessel Safety Act of 1988 มาตรา 4507 ได้กำหนดโทษทางอาญาไว้ใช้บังคับกับแรงงานในงานประมงทะเลด้วย โดยไม่มีการกำหนดโทษในแต่ละความผิดเช่นเดียวกับประเทศไทย ส่วนประเทศญี่ปุ่นมีกำหนดโทษไว้ในกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน มาตรา 117 - 121 สำหรับเรือประมงขนาดเล็กกว่า 30 ตันกรอส และกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายชาวประมง มาตรา 122 - 135 สำหรับเรือประมงขนาดตั้งแต่ 30 ตันกรอสขึ้นไป ซึ่งเป็นการจัดระดับอัตราโทษให้มีความแตกต่างและเหมาะสมกับฐานความผิดทั้งเพิ่มความเกรงกลัวต่อโทษในฐานความผิดที่สำคัญ เช่น ในเรือประมงขนาด 30 ตันกรอสขึ้นไป ใน article 123 ความผิดเกี่ยวกับความปลอดภัยกำหนดอัตราโทษถึงอัตราโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือความผิดเกี่ยวกับการรักษาชีวิตมนุษย์ กำหนดอัตราโทษถึงอัตราโทษจำคุก ไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกิน 1 ล้านเยน แต่หากเป็นความผิดเพียงเกี่ยวกับเอกสาร เช่น สัญญาจ้าง กำหนดอัตราโทษปรับไม่

เกิน 300,000 เยน ความผิดเกี่ยวกับการจัดสุขอนามัย กำหนดอัตราโทษเพียงจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 300,000 เยน เป็นต้น

แม้ประเทศไทยจะกำหนดโทษทางอาญาสอดคล้องกับสหรัฐอเมริกาแต่เนื่องจากระบบกฎหมาย และสภาพภูมิประเทศที่แตกต่างของแต่ละมลรัฐ สหรัฐอเมริกาจึงกำหนดกฎหมายในลักษณะเป็นเพียงกฎหมายกลาง ซึ่งแตกต่างจากระบบกฎหมายประเทศไทยประกอบด้วยประเทศไทยกำลังเร่งแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ซึ่งสหรัฐอเมริกาคือผู้จัดระดับมาตรฐานขั้นต่ำในการจัดการการค้ามนุษย์หรือเทียร์นั้น ประเทศไทยจึงมีความจำเป็นในการดำเนินการลงโทษทางอาญาอย่างชัดเจนและจริงจังต่อผู้กระทำผิดต่อแรงงานประมงซึ่งอยู่กลุ่มอาชีพที่มีความเสี่ยงต่อการค้ามนุษย์ เพื่อให้ประเทศไทยได้รับการเลื่อนระดับมาตรฐานขั้นต่ำในการจัดการการค้ามนุษย์ หรือเทียร์ ให้ดีขึ้นจาก Tier 2 ต่อไป