

# ปัญหามาตรการทางกฎหมายของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

## ศึกษากรณี : การคุ้มครองแรงงานเด็กในกิจการประมงทะเล

### The Legal Measure Problems of The Labour Protection Act in 2541

#### Case Study Protection of Child Labour in the Fishery Business

ประวิทย์ แก้วฉิมพลี และ สุชาติ ธรรมาพิทักษ์กุล

#### บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษามาตรการในการคุ้มครองแรงงานเด็กภาคประมงทะเลในเรือประมงสัญชาติไทย ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และกฎกระทรวงแรงงานฉบับที่ 10 ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เนื่องจากงานประมงทะเลมีสภาพการจ้างและการทำงานที่แตกต่างไปจากการจ้างงานทั่วไป ซึ่งสมควรกำหนดการคุ้มครองแรงงานในงานดังกล่าวไว้เป็นพิเศษ เมื่อพิจารณาถึงสภาพปัญหาจ้างงานเด็กบนเรือประมง กับเนื้อหาของบทบัญญัติในกฎกระทรวงฉบับที่ 10 เห็นได้ว่า เป็นการจำกัดสิทธิแรงงานประมงที่จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายในหลายประเด็น นอกจากนี้ยังมีเนื้อหาที่ขัดต่อหลักกฎหมายสากล มาตรฐานการจ้างงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศและกฎหมายของต่างประเทศการวิจัยในครั้งนี้ได้ทำการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และกฎกระทรวงแรงงานฉบับที่ 10 ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ของประเทศไทย กับกฎหมายในเรื่องการคุ้มครองแรงงานเด็กในกิจการประมงทะเลของ 4 ประเทศได้แก่ ประเทศสิงคโปร์ ประเทศญี่ปุ่น ประเทศฟิลิปปินส์ และประเทศชิลี ในประเด็นการกำหนดอายุขั้นต่ำ การกำหนดระยะเวลาการทำงาน สัญญาจ้างหรือข้อตกลงในการจ้างงาน วันหยุด ความรับผิดชอบของนายจ้าง ผลการศึกษาวิจัยพบว่ากฎหมายของประเทศไทยในการคุ้มครองแรงงานเด็กในกิจการประมงทะเล ยังไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และหลักกฎหมายสากล ในประเด็นที่ได้กล่าวข้างต้น ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะว่าควรมีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายคุ้มครองแรงงานของไทย ให้มีความคุ้มครองในเรื่องของการใช้แรงงานเด็กในกิจการประมงทะเลในการทำงานดังกล่าว ให้กว้างขวางและชัดเจนยิ่งขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการทำงานในสังคมปัจจุบัน และสอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานของประเทศต่าง ๆ ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการพัฒนาประเทศ ไม่ว่าจะเป็นทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และในด้านอื่น ๆ เพื่อให้ประเทศไทยทัดเทียมกับนานาชาติอารยประเทศทั่วโลก

คำสำคัญ : กฎหมาย, แรงงาน, แรงงานเด็ก, การประมง

#### Abstract

This paper aims to study measure of protection child labour in fishery sector. There is the Labour Protection Act in B.E.2541 and the Regulation Labour Ministry, Number 10 that have been issued according to

The Labour Protection Act in 2541. The condition of employment in the fishery work in the sea is different from all other industries. The hard working conditions are a problem when it comes to the employment of child labour on fishing boats. There are not any provision of laws protecting of child labour on fishery industry in the Labour Protection Act in 2541. Apart from this the detail of Labour Protection Act, number 10, there is still content that is contrary to international law regulations. The researcher has studied and compared child labour law in Singapore, Japan, Philippines and Chile in several issues such as the definition of child labour, by age, working hours and vacation time, contract, and responsibilities of employer. The results of the study has found that Thai labour law is not in accordance with foreign and international labour law and regularities. This research suggests that Thai labour law should be changed to give more protection of child labour in the fishing industry to bring Thai labour law in line with laws in other international countries. If these regulations/ laws are implemented smoothly, it will help develop Thai society and economy as well as improve Thailand international reputation worldwide when it comes to employing child labor in the fishing industry.

**Keywords:** measure of protection labour, child labour, fishery industry

## ความนำ

“การประมง” ถือว่าเป็นธุรกิจภาคอุตสาหกรรม ที่สำคัญและสร้างรายได้ให้แก่ประเทศอย่างมหาศาลเป็นผลให้ความต้องการจำนวนแรงงานมีมากขึ้น เพื่อรองรับการขยายตัวของธุรกิจประมง (เอกลักษณ์ หลุ่มชมแขม, 2555) ซึ่งในงานประมงทะเลยังมีปัญหา การใช้แรงงานเด็ก ปัญหาสำคัญสำหรับแรงงานเด็กบนเรือประมง คือ ในตำแหน่งลูกเรือประมง เป็นงานใช้แรงงานที่ทุกคนต้องทำงานหนักเท่ากัน ไม่ว่าจะเป็นเด็กหรือผู้ใหญ่ จึงทำให้เด็กตกอยู่ในสภาพการถูกบังคับใช้แรงงานเหมือนแรงงานผู้ใหญ่คนอื่น ๆ ดังนั้นแรงงานจึงต้องทำงานเท่ากัน และคุ้มค่าที่สุด ในขณะที่เดียวกันสภาพการทำงานที่หนัก พักผ่อนไม่เป็นเวลา และเสี่ยงอันตรายต่ออุบัติเหตุตลอดจนคลื่นลมรวมถึงภัยธรรมชาติ จึงอาจกล่าวได้ว่าการใช้แรงงานเด็กบนเรือประมง ถือว่าเป็นการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดประเภทหนึ่ง

มาตรการในการคุ้มครองแรงงานเด็กภาคประมงทะเลในเรือประมงสัญชาติไทยก็มีเพียงพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และกฎกระทรวงแรงงานฉบับที่ 10 ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เพื่อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการใช้แรงงานเด็กในกิจการประมงทะเลเป็นการเฉพาะเท่านั้น โดยกฎกระทรวงดังกล่าวให้เหตุผลในการออกกฎสำหรับเรื่องคุ้มครองแรงงานประมงโดยเฉพาะว่า เนื่องจากงานประมงทะเลมีสภาพการจ้างและการทำงานที่แตกต่างไปจากการจ้างงานทั่วไป ซึ่งสมควรกำหนดการคุ้มครองแรงงานในงานดังกล่าวไว้เป็นพิเศษให้แตกต่างไปจากการคุ้มครองแรงงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และโดยที่มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 บัญญัติให้ออกกฎกระทรวงกำหนดการคุ้มครองแรงงานในกรณีต่าง ๆ ให้แตกต่างไปจากพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ จึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวง เมื่อพิจารณาถึงสภาพปัญหาจ้างงานเด็กบนเรือประมงข้างต้นกับเนื้อหาของ

บทบัญญัติในกฎกระทรวงฉบับที่ 10 เห็นได้ว่าเป็นการจำกัดสิทธิแรงงานประมงที่จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายในหลายประเด็น นอกจากนี้รายละเอียดในกฎกระทรวงฉบับที่ 10 ซึ่งบังคับใช้ แก่การคุ้มครองแรงงานเด็กในกิจการประมงทะเลนั้น ยังมีเนื้อหาที่ขัดต่อหลักกฎหมายสากล มาตรฐานการจ้างงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และกฎหมายของต่างประเทศ

ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงสนใจศึกษาแนวทางมาตรการทางกฎหมาย เพื่อเป็นแนวทางหรือมาตรการในการพัฒนาปรับปรุงกฎหมายของประเทศไทยที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ให้เหมาะสมสอดคล้องกับอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และหลักกฎหมายสากลพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ประกอบกฎกระทรวง (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2541 ได้บัญญัติถึงการคุ้มครองแรงงานเด็กในกิจการประมงทะเลไม่มีรายละเอียดในการให้ความคุ้มครองอย่างครอบคลุม และมีบทบัญญัติอีกหลายมาตราที่ยังไม่ได้เป็นไปตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ จึงควรพิจารณาปรับปรุงแก้ไขเปรียบเทียบกับกฎหมายแรงงานของต่างประเทศ เพื่อนำมาปรับใช้และพัฒนากฎหมายการคุ้มครองแรงงานเด็กในกิจการประมงทะเลให้เป็นไปตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ

### วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษากฎหมายพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ประกอบกฎกระทรวง (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2541 ในกรณีการคุ้มครองแรงงานเด็ก ในกิจการประมงทะเลและเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศ มาตรการคุ้มครองแรงงานระหว่างประเทศ ที่ให้การคุ้มครองในเรื่องแรงงานเด็กในกิจการประมงทะเล
2. เพื่อหาแนวทางในการปรับปรุงหรือพัฒนากฎหมายพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

ประกอบกฎกระทรวง (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2541 ในกรณีการคุ้มครองแรงงานเด็กในกิจการประมงทะเล เพื่อขจัดปัญหาสร้างความเหมาะสมเป็นธรรม และพัฒนาส่งเสริมคุณภาพชีวิตตลอดจนสอดคล้องกับอารยประเทศ

### วิธีดำเนินการวิจัย

1. ศึกษาเชิงคุณภาพ (qualitative design) ด้วยการวิเคราะห์เนื้อหา (context analysis) จากการศึกษาเอกสาร (documentary research) ที่ได้มาจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ได้แก่ หนังสือ ตำรา บทความวารสาร รายงานการศึกษา รายงานวิจัย วิทยานิพนธ์ ตลอดจนการศึกษาข้อมูลจากตำรา บทความ ของต่างประเทศ
2. ศึกษามาตรการทางกฎหมายของไทยเกี่ยวกับกฎหมายพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ประกอบกฎกระทรวง (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2541 ในกรณีการคุ้มครองแรงงานเด็กในกิจการประมงทะเล
3. ศึกษากฎหมายของต่างประเทศที่ให้การคุ้มครองในเรื่องแรงงานเด็กในกิจการประมงทะเล เปรียบเทียบกฎหมายไทยกับกฎหมายต่างประเทศที่ให้การคุ้มครองในเรื่องแรงงานเด็กในกิจการประมงทะเล

### ผลการวิจัย

ผลการวิจัยสามารถจำแนกประเด็นสำคัญได้ 5 ประเด็น คือการกำหนดอายุขั้นต่ำ การกำหนดระยะเวลาการทำงาน สัญญาจ้างหรือข้อตกลงในการจ้างงาน วันหยุดและความรับผิดชอบของนายจ้าง ในการคุ้มครองแรงงานเด็กในกิจการประมงทะเลในสาระสำคัญของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ประกอบกฎกระทรวง ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2541) เปรียบเทียบกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศและ

กฎหมายของต่างประเทศ ซึ่งแต่ละประเทศมีรายละเอียดดังนี้

**1. ประเด็นการกำหนดอายุขั้นต่ำ** การคุ้มครองแรงงานเด็กในกิจการประมงทะเลตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ ว่าด้วยอายุขั้นต่ำพบว่าองค์การแรงงานระหว่างประเทศ เป็นองค์กรที่ส่งเสริมความยุติธรรมแก่สังคม รวมถึงการใช้แรงงานเด็กในกิจการประมงทะเล ซึ่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้กำหนดมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศในเรื่องของการใช้แรงงานเด็กในกิจการประมงทะเล เพื่อให้สมาชิกใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติ โดยได้ออกมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศในรูปของอนุสัญญาและข้อเสนอนี้ เพื่อให้ประเทศสมาชิกให้สัตยาบันและรับเอา โดยนำไปออกกฎหมายภายในกำหนดมาตรการที่เหมาะสม เพื่อเป็นมาตรฐานขั้นต่ำในการใช้แรงงานเด็กในกิจการประมงทะเล ซึ่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้จัดทำอนุสัญญาและข้อเสนอนี้ที่ให้ความคุ้มครองแก่แรงงานเด็กในกิจการประมงทะเลเป็นการเฉพาะ คือ อนุสัญญานับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้จ้างงานได้ ค.ศ. 1973 อนุสัญญานับที่ 182 ว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก ค.ศ. 1999 กรณีการคุ้มครองแรงงานเด็กในกิจการประมงทะเลกรณีของกฎหมายต่างประเทศ ทั้งประเทศสิงคโปร์ ประเทศญี่ปุ่น และประเทศชิลี ได้มีบทบัญญัติในเรื่องของอายุขั้นต่ำสำหรับการจ้างแรงงานเด็ก ซึ่งมีการกำหนดอายุของเด็กที่ทำงานได้ โดยเกณฑ์ของอายุคือห้ามจ้างบุคคลซึ่งมีอายุต่ำกว่า 18 ปี

ประเทศฟิลิปปินส์กำหนดว่า ห้ามจ้างแรงงานเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปี เว้นแต่จะอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของบิดามารดาหรือผู้ปกครองของเด็กและงานที่ต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อการเรียนของเด็ก เด็กที่มีอายุระหว่าง 15-18 ปี สามารถรับจ้างทำงานที่ไม่เสี่ยงอันตรายได้ กล่าวคือ เป็นงานที่ไม่แสดงออกให้เห็นถึง

การเสี่ยงที่จะเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยและสุขของเด็ก

แต่เมื่อพิจารณากฎหมายแรงงานของไทยแล้วนำไปเปรียบเทียบกับผู้วิจัยเห็นว่าประเทศไทยก็ควรจะมีมาตรฐาน การให้ความคุ้มครองแรงงานเด็กในกิจการประมงทะเลเทียบเท่ากับองค์การแรงงานระหว่างประเทศหรือกฎหมายของต่างประเทศด้วย เพื่อให้กฎหมายคุ้มครองแรงงานเด็กในกิจการประมงทะเลไทยในเรื่องอายุขั้นต่ำ มีมาตรฐานสากลและเป็นธรรม จึงเห็นว่าอายุขั้นต่ำที่เหมาะสมของเด็กที่จะทำงานในกิจการประมงทะเลได้คือไม่ต่ำกว่า 18 ปี บริบูรณ์

**2. ประเด็นการกำหนดระยะเวลาการทำงาน** ในเรื่องของเวลาของการทำงาน จากการศึกษาพบว่าในปัจจุบันมีการทำประมงกันเกินขนาด ทำให้ลูกจ้างชาวประมงต้องออกหาปลาไปไกลจากฝั่งทะเลมากขึ้น สภาพการทำงานต้องอยู่ในทะเลเป็นระยะเวลานาน ส่งผลให้ลูกจ้างชาวประมงที่เป็นเด็ก ต้องเสี่ยงต่ออันตรายต่าง ๆ เช่น การเสี่ยงต่อการถูกจับกุมและรับโทษหากถูกจับในต่างแดน การเสี่ยงต่อภัยธรรมชาติจากโจรสลัด การจ้างแรงงานประมงจะมีความรับผิดชอบแตกต่างกันไป เมื่อลูกจ้างทำการประมงทะเลที่มีน้ำลึกช่วงเวลาการทำงานของแรงงานลูกจ้างที่เป็นเด็กในกิจการประมงทะเลไม่สามารถกำหนดได้แน่นอน ซึ่งในองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้มีข้อเสนอแนะฉบับที่ 7 ว่าด้วยชั่วโมงการทำงานของชาวประมง ค.ศ. 1920

กรณีของกฎหมายต่างประเทศในเรื่องเวลาการทำงานของประเทศสิงคโปร์ ตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1996 มิได้มีบทบัญญัติเรื่องเวลาการทำงานของคนประจำเรือไว้ จึงได้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับเวลาการทำงานในรัฐธรรมนูญคุ้มครองแรงงาน ค.ศ. 1996 มาใช้บังคับ โดยชั่วโมงการทำงานปกติ หมายถึงจำนวนชั่วโมงการทำงานตามที่ได้ตกลงกันระหว่างนายจ้างและลูกจ้างในการทำงานต่อวัน (Republic of

Singapore, 1996) ซึ่งลูกจ้างไม่ควรทำงานมากกว่า 8 ชั่วโมงต่อวัน หรือมากกว่า 44 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ แต่ภายใต้เงื่อนไขความตกลงตามสัญญาจ้างงานระหว่างนายจ้างและลูกจ้างจำนวนชั่วโมงการทำงานอาจตกลงกันให้มากกว่าหรือน้อยกว่า 8 ชั่วโมงก็ได้ แต่ต้องไม่มากกว่า 9 ชั่วโมงต่อวัน หรือ 44 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ และลูกจ้างที่ทำงานติดต่อกันมากกว่า 6 ชั่วโมง ต้องมีเวลาหยุดพัก ทั้งนี้ลูกจ้างอาจทำงานติดต่อกัน 8 ชั่วโมงได้แต่ต้องมีเวลาพักสำหรับรับประทานอาหารไม่น้อยกว่า 45 นาที และในสัปดาห์หนึ่งควรมีวันหยุดพักผ่อน 1 วัน แต่หากลูกจ้างทำงานเป็นกะวันหยุดพักผ่อนอาจมีระยะเวลา 30 ชั่วโมงติดต่อกัน ในกรณีที่นายจ้างเรียกร้องให้ลูกจ้างทำงานมากกว่า 8 ชั่วโมงต่อวันหรือมากกว่า 9 ชั่วโมงต่อวัน ในกรณีที่มิใช่ข้อตกลงพิเศษหรือมากกว่า 44 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ หรือมากกว่า 88 ชั่วโมงในการทำงานต่อเนื่องกัน 2 สัปดาห์ อันเป็นการทำงานล่วงเวลา ซึ่งนายจ้างจะต้องจ่ายค่าล่วงเวลาให้แก่ลูกจ้างไม่น้อยกว่า 1.5 เท่า ของอัตราค่าจ้างชั่วโมงพื้นฐาน (Republic of Singapore, 1996)

ในกรณีลูกจ้างภายใต้สัญญาจ้างที่ทำงานเป็นกะเมื่อได้ให้ความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรอาจถูกเรียกร้องให้ทำงานติดต่อกันมากกว่า 6 ชั่วโมงหรือทำงานมากกว่า 8 ชั่วโมง แต่ต้องไม่เกิน 12 ชั่วโมงต่อวัน ทั้งนี้จำนวนชั่วโมงการทำงาน โดยเฉลี่ยใน 3 สัปดาห์ต่อเนื่องต้องไม่มากกว่า 44 ชั่วโมงต่อสัปดาห์

กรณีของประเทศญี่ปุ่น มีการกำหนดชั่วโมงทำงานขั้นสูงสุดไว้เช่นเดียวกันซึ่งการคุ้มครองกำหนดว่า ชั่วโมงการทำงานของลูกจ้างจะต้องไม่เกินกว่า 8 ชั่วโมงต่อวัน หรือ 40 ชั่วโมงต่อสัปดาห์

ประเทศฟิลิปปินส์และประเทศชิลีกำหนดชั่วโมงการทำงานของลูกจ้างจะต้องไม่เกินกว่า 8 ชั่วโมงต่อวัน

กรณีประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เป็นกฎหมายที่คุ้มครอง

เวลาหรือชั่วโมงทำงานปกติของลูกจ้างกำหนดว่านายจ้างต้องประกาศกำหนดเวลาทำงานปกติซึ่งได้แก่เวลาเริ่มต้นและเวลาสิ้นสุดการทำงานแต่ละวัน โดยกำหนดไว้ว่าจะต้องไม่เกินวันละ 8 ชั่วโมงและรวมทั้งสัปดาห์หนึ่งไม่เกิน 48 ชั่วโมง สำหรับการทำงานทั่วไป แต่ชั่วโมงการทำงานของลูกจ้างที่อยู่บนบกไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้กับสภาพของการทำงานของลูกเรือประมงทะเลที่ต้องทำงานอยู่ในท้องทะเล ซึ่งตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ก็ไม่ได้ให้นำบทบัญญัติหมวด 2 การใช้แรงงานทั่วไปเรื่องกำหนดเวลาหรือชั่วโมงทำงานของลูกจ้างในงานประมงทะเล ไม่ได้มีการกำหนดเอาไว้ ดังนั้นชั่วโมงการทำงานของแรงงานลูกจ้างในงานประมงทะเล นายจ้างและลูกจ้างในงานประมงทะเลจึงสามารถเจรจาตกลงกันได้ จะเห็นได้ว่าในเรื่องการกำหนดจำนวนชั่วโมงทำงานของแรงงานในกิจการประมงทะเลของประเทศไทยไม่ได้เป็นไปตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ เช่นเดียวกับประเทศญี่ปุ่นและสิงคโปร์ ก็ไม่มีการกำหนดชั่วโมงทำงานของแรงงานในกิจการประมงทะเลไว้เป็นการเฉพาะ เพราะวลักษณะของการทำงานในกิจการประมงทะเล มีลักษณะแตกต่างจากงานประเภทอื่น ไม่เหมือนกับการทำงานในสถานประกอบการอุตสาหกรรม หรือพาณิชยกรรมที่สามารถกำหนดชั่วโมงการทำงานได้แน่นอน ลักษณะที่แตกต่างจากงานประเภทอื่น ๆ คือ การหาปลาในทะเลขึ้นอยู่กับสภาพธรรมชาติกล่าวคือ ถ้าวันใดมีพายุทั้งวันก็ทำให้ออกทะเลหาปลาในทะเลไม่ได้วันต่อมาถ้าสามารถออกหาปลาในทะเลได้แรงงานอาจทำงานมากกว่า 8 ชั่วโมงต่อวันได้ และปลาอาศัยอยู่ในทะเล ถ้าเรือประมงยังหาแหล่งที่ปลาอาศัยอยู่ กระบวนการจับปลาจึงยังไม่เริ่มขึ้น

### 3. ประเด็นสัญญาจ้างหรือข้อตกลงในการจ้าง

งาน การคุ้มครองแรงงานตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศในเรื่องสัญญาจ้างได้มีหลักเกณฑ์การทำงานที่ทุกคนทำงานบนเรือจะต้องลงนามสัญญาข้อตกลงของชาวประมงกับเจ้าของเรือหรือ ผู้แทนของเจ้าของเรือประมงซึ่งในข้อตกลงต้องกำหนดระยะเวลาของการจ้างแรงงาน ข้อตกลงต้องระบุสิทธิ หน้าที่ของคู่กรณีแต่ละฝ่ายรายละเอียดของค่าจ้างส่วนแบ่งจากการจับสัตว์น้ำซึ่งเห็นว่ารายละเอียดที่ครอบคลุมชัดเจน

ในส่วนของกฎหมายต่างประเทศ ทั้งประเทศสิงคโปร์ ประเทศญี่ปุ่น ประเทศฟิลิปปินส์และประเทศชิลีต่างมีบทบัญญัติในเรื่องของการทำสัญญาจ้างหรือข้อตกลงในการจ้างแรงงาน ต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร และลงนามระหว่างลูกเรือและเจ้าของหรือนายจ้าง ไม่ว่าจะต้องระบุระยะเวลาที่สัญญาจะมีผลใช้บังคับ ค่าจ้าง ส่วนแบ่งและผลประโยชน์อื่น ๆ นอกจากนี้ยังได้มีการกำหนดเหตุของการเลิกจ้างลูกเรือไว้ค่อนข้างละเอียดด้วย

แต่ในส่วนของประเทศไทย ในเรื่องของสัญญาจ้างหรือข้อตกลงในการจ้างงาน การตกลงรับลูกจ้างเข้าทำงานในงานประมงทะเล ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ประกอบกฎกระทรวงฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2541) ไม่ได้กำหนดให้สัญญาจ้างแรงงานต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร และลงนามระหว่างลูกจ้างและนายจ้าง และตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 575 กำหนดว่าอันว่าจ้างแรงงานนั้นคือ สัญญาซึ่งบุคคลหนึ่งเรียกว่าลูกจ้างตกลงจะทำงานให้แก่บุคคลอีกคนหนึ่ง เรียกว่านายจ้างตกลงจะให้สินจ้างตลอดเวลาที่ทำงานให้เห็นได้ว่าประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 575 หาได้บัญญัติว่าสัญญาจ้างแรงงานจะต้องทำเป็นหนังสือแต่ประการใด เพียงแต่ตกลงจ้างและตกลงให้สินจ้างกัน สัญญาจ้างแรงงานย่อมเกิดขึ้นแล้วและการทำ

สัญญาจ้างแรงงานไม่มีกฎหมายบังคับว่าต้องทำหลักฐานเป็นหนังสือ ดังนั้นสัญญาจ้างแรงงานจึงอาจเกิดขึ้นจากการตกลงด้วยวาจา การตกลงโดยปริยาย หรือการทำสัญญาเป็นหนังสือก็ได้

หากมีการทำสัญญาจ้างแรงงานทำเป็นหนังสือนายจ้างและลูกจ้างจะกำหนดรูปแบบของสัญญาหรือมีข้อความอย่างไรก็ได้ แต่สัญญาจ้างจะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ซึ่งเป็นกฎหมายคุ้มครองแรงงานเป็นกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างนายจ้างและลูกจ้างข้อใดที่เป็นการต้องห้ามขัดแย้งโดยกฎหมายคุ้มครองแรงงานย่อมตกเป็นโมฆะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 150 สัญญาหรือข้อตกลงระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างข้อใดที่เป็นการแตกต่างกับกฎหมายคุ้มครองแรงงานย่อมตกเป็นโมฆะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 150 ประกอบมาตรา 151 เช่นเดียวกัน

ในเรื่องของสัญญาจ้างหรือข้อตกลงในการจ้างงานจะพบว่ามาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยในการคุ้มครองในงานประมงทะเลในส่วนนี้ ควรมีการกำหนดให้มีการทำสัญญาจ้างแรงงานชาวประมงทะเลไว้เป็นลายลักษณ์อักษร โดยมีรายละเอียดตามที่กฎหมายระบุไว้ให้ครบถ้วน ซึ่งควรที่จะสอดคล้องกับอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศถ้าทำสัญญาจ้างหรือข้อตกลงในการจ้างงานทำให้ทราบความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเมื่อเกิดมีปัญหาข้อโต้แย้งระหว่างชาวประมงกับนายจ้างหรือเจ้าของเรือจะได้ทราบถึงสิทธิและหน้าที่ของคู่สัญญาแต่ละฝ่ายในกรณีที่ลูกเรือประมงรับเงินค่าจ้างล่วงหน้าแล้วกลับหนีไปทำงานในเรือลำอื่น เมื่อการทำสัญญาจ้าง หรือข้อตกลงในการจ้างงานนายจ้างก็สามารถที่จะติดตามได้ และในปัจจุบันการทำประมงทะเลของประเทศไทยก็ไม่ได้จำกัดอยู่ภายในน่านน้ำของประเทศไทยเท่านั้น ได้มีการออกไปทำการประมงยังน่านน้ำ



ของต่างประเทศ มีระยะเวลาการทำงานอยู่ในทะเลเป็นจำนวนหลาย ๆ เดือนประกอบกับเมื่อเกิดมีความเสียหายกับเรือประมงทะเล อีกทั้งการที่มีการทำสัญญาจ้างแรงงานเป็นหนังสือทำให้จัดปัญหาข้อโต้แย้งระหว่างลูกเรือประมงกับนายจ้างหรือเจ้าของเรือ ทำให้ทราบถึงสิทธิและหน้าที่ของสัญญาแต่ละฝ่ายที่มีต่อกัน

**4. ประเด็นวันหยุด** กรณีวันหยุดประจำปีของแรงงานประมงทะเลตามกฎหมายไทยนั้น กำหนดให้นายจ้างมีหน้าที่จัดวัน หยุดประจำปีให้ลูกจ้างปีหนึ่งไม่น้อยกว่าสามสิบวัน โดยได้ รับค่าจ้าง สอดคล้องกับมาตรฐานตามอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่กำหนดให้คนงานประจำเรือที่ทำงานต่อ เนื่องครบ 1 ปี ย่อมมีสิทธิได้รับวันหยุดประจำปีโดยได้รับค่า จ้างตามระยะเวลาที่กำหนดซึ่งไม่เกิน 30 วัน

กรณีกฎหมายของต่างประเทศ ของประเทศสิงคโปร์นั้นตามบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญการพาริชยนาวิ ค.ศ. 1996 มิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับวันหยุดประจำปีของคนประจำเรือเอาไว้ จึงต้องนำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญคุ้มครองแรงงาน ค.ศ. 1996 มาปรับใช้ โดยได้กำหนดให้ลูกจ้างมีสิทธิได้รับการลาหยุดประจำปี 7 วันในการทำงาน 12 เดือนแรกต่อเนื่องกัน และอาจได้เพิ่มมากขึ้นในปีต่อ ๆ ไป แต่ไม่เกิน 14 วัน และลูกจ้างซึ่งทำงานไม่น้อยกว่า 3 เดือน แต่ไม่เกิน 12 เดือน จะมีสิทธิได้รับการลาหยุดประจำปี ในสัดส่วนตามจำนวนของเดือนที่ทำงานในปีนั้น

ประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดว่า ลูกจ้างที่ทำงานบนเรือที่มีขนาด 30 ตันกรอส หรือมากกว่าขึ้นไป เมื่อลูกจ้างทำงานต่อ เนื่องกันครบ 1 ปี มีสิทธิหยุดประจำปีได้ 25 วัน โดยได้รับค่า จ้าง และถ้าลูกจ้างทำงานกับนายจ้างเดิมมากกว่า 1 ปี ลูกจ้างมีสิทธิหยุดเพิ่มขึ้นอีก 5 วันสำหรับทุก ๆ เดือนที่ลูกจ้างทำงาน (Republic of Singapore, 1996)

กฎหมายของประเทศฟิลิปปินส์ ได้กำหนดให้ลูกจ้างมีวันหยุดพักผ่อนประจำปี หากลูกจ้างทำงานติดต่อกันมาครบ 1 ปี มีสิทธิหยุดไม่น้อยกว่า 5 วันทำงาน โดยให้นายจ้างจ่ายค่า จ้างในวันหยุดพักผ่อนประจำปีไม่ต่ำกว่า 5 วัน

กรณีของประเทศชิลีในเรื่องของวันหยุดนั้น กำหนดว่าวันหยุดประจำปีสัปดาห์ควรเป็นวันอาทิตย์หรือกำหนดเป็นวันอื่นใดในสัปดาห์ก็ได้หากจำเป็น วันลาหยุดพักผ่อนประจำปีให้เป็นไปตามกฎหมายแรงงานของประเทศ

ดังนั้นกฎหมายในเรื่องของวันหยุดประจำปีของแรงงานประมงทะเลตามกฎหมายไทยจึงมีวันหยุดประจำปีมากกว่าประเทศอื่น ๆ ซึ่งเป็นไปตามมาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ไม่ต้องมีความจำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุงแต่อย่างใด

**5. ประเด็นความรับผิดชอบของนายจ้าง** กรณีความรับผิดชอบของนาย จ้างองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้ออกอนุสัญญาฉบับที่ 166 ว่าด้วยการส่งคนเรือเดินทะเลกลับภูมิลำเนา (ฉบับแก้ไข) 2530

(Repatriation of Seafarers Convention

ด้านกฎหมายต่างประเทศกรณีความรับผิดชอบของเจ้าของเรือในประเทศสิงคโปร์ 1996 มีข้อกำหนดความรับผิดชอบของเจ้าของเรือไว้ โดยกำหนดให้นายจ้างรายสุดท้ายที่จ้างคนประจำเรือซึ่งถูกทิ้งอยู่ในรัฐอื่น เนื่องมาจากเรือแตกหรือเรืออับปาง จะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการส่งคนประจำเรือนั้นกลับมายังภูมิลำเนาซึ่งรวมถึงค่าใช้จ่ายและค่าจ้างที่ต้องจ่ายให้แก่คนประจำเรือหรือค่าใช้จ่ายในพิธีศพหากคนประจำเรือถึงแก่ความตาย บทบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับรวมถึงคนประจำเรือที่ถูกเลิกจ้าง เนื่องจากเรือถูกขายหรือมีการเปลี่ยนแปลงสัญชาติเรือ เป็นเรือต่างชาติด้วย (Republic of Singapore, 1996)

ข้อยกเว้นความรับผิดชอบของนายจ้างให้ไม่ต้องรับผิดชอบที่กล่าวข้างต้น ได้แก่กรณีที่คนประจำเรือถูก

ทิ้งหรือถูกนำไปยังประเทศใดประเทศหนึ่ง หากสิ้นสุดระยะเวลา 3 เดือน บุคคลซึ่งเป็นนายจ้างประจำเรือรายสุดท้ายจะไม่ต้องรับผิดชอบในการส่งกลับ เว้นแต่ก่อนสิ้นสุดระยะเวลานั้นบุคคลดังกล่าวมีความรับผิดชอบในการปฏิบัติตามที่กฎระเบียบกำหนดไว้

กรณีของประเทศญี่ปุ่นนั้น ได้กำหนดว่าเจ้าของเรือที่มีน้ำหนัก 30 ตันหรือมากกว่า นายจ้างที่เป็นเจ้าของเรือ จะต้องรับผิดชอบสำหรับค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับภูมิลำเนาของลูกจ้าง รวมถึงค่าใช้จ่ายในเรื่องของที่พักรักษาตัวระหว่างเดินทางกลับภูมิลำเนาของลูกจ้างถ้ากัปตันเรือละทิ้งลูกเรือชาวประมงยังน้ำหนักของต่างประเทศกัปตันจะต้องถูกลงโทษ (International Labour office, 2010) กรณีของประเทศฟิลิปปินส์ การส่งตัวคนประจำเรือกลับภูมิลำเนาเป็นหน้าที่ของนายจ้าง รัฐบาลจะจ่ายค่าใช้จ่าย ถ้าเจ้าของเรือไม่ยอมจ่ายค่าใช้จ่าย โดยชาวประมงจะต้องไปติดต่อสถานทูตฟิลิปปินส์

กรณีของประเทศซีลีเจ้าของเรือและบุคคลที่มีหน้าที่บนเรือ ต้องดูแลให้เรือมีความปลอดภัยเมื่อออกทะเลเมื่อเอกสารและอุปกรณ์ถูกต้อง ลูกเรือมีอาหารและน้ำดื่ม เรือมีอุปกรณ์ที่จำเป็นและมีน้ำมันเพียงพอ และเมื่อเรือเทียบท่าต้องมีมาตรการความปลอดภัย โดยเฉพาะการจัดเวรยามประเทศซีลีเป็นประเทศ ที่ให้ความสำคัญกับผู้ประกอบกิจการประมงทะเลและมีความห่วงใยแรงงานประมงเด็กที่ใช้ชีวิตอยู่บนเรือประมงเป็นอย่างมาก เนื่องจากการทำประมงถือเป็นอาชีพหลักเป็นส่วนใหญ่ของประเทศ

กรณีของประเทศไทยพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานพ.ศ. 2541 ประกอบกฎกระทรวงฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2541) ข้อ 13 กำหนดให้นายจ้างจัดการหรือออกค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับภูมิลำเนาของลูกจ้าง จะเห็นว่าเรื่องของการจัดส่งคนประจำเรือกลับภูมิลำเนานั้นประเทศไทยมีกฎหมายเรื่องการนำลูกจ้างกลับภูมิลำเนา ซึ่งสอดคล้องกับมาตรฐานตาม

อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ดังนั้นการคุ้มครองแรงงานในกิจการประมงทะเลในเรื่องการนำลูกจ้างกลับภูมิลำเนาตามกฎหมายไทยจึงเป็นไปตามมาตรฐานสากลแล้วจึงไม่จำเป็นต้องทำการแก้ไขแต่อย่างใด

## ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบการคุ้มครองแรงงานเด็กในกิจการประมงทะเลตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ประกอบกฎกระทรวงแรงงานฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เปรียบเทียบกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศและกฎหมายของต่างประเทศ พิจารณาดังนี้

### 1. ควรมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย

กฎกระทรวงแรงงานฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2541) ในเรื่องของการคุ้มครองแรงงานเด็กกล่าวคืออายุขั้นต่ำ ควรที่จะแก้ไขโดยห้ามมิให้นายจ้างรับเด็กต่ำกว่า 18 ปี ทำงานในเรือประมงเพราะงานประมงทะเลเป็นงานหนัก เป็นงานที่อันตรายสภาพของการทำงานจะต้องมีร่างกาย สุขภาพ จิตใจที่เข้มแข็งเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี ควรที่จะได้รับการศึกษาในสถานศึกษาประกอบกับงานดังกล่าวเข้าลักษณะงานที่มีสภาพแวดล้อมที่น่าจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพความปลอดภัยของเด็กซึ่งเป็นไปตามอนุสัญญาฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำที่ยอมให้จ้างแรงงานเด็ก ค.ศ. 1973 ที่กำหนดว่าห้ามจ้างเด็กและเยาวชนที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี

### 2. ควรมีการปรับปรุงแก้ไข เพิ่มเติมในเรื่อง

เวลาการทำงานของลูกจ้างในกิจการประมงทะเล กล่าวคือเดิมกระทรวงฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2541) ไม่ได้มีข้อกำหนดเกี่ยวกับวันทำงานเวลาทำงานจำนวนชั่วโมงการทำงาน โดยมีการกำหนดไว้เพียงเรื่องของวันหยุดประจำปี และกรณีการลาป่วยไว้เท่านั้น และกฎหมายยังได้เปิดช่องว่างให้นายจ้างและลูกจ้างสามารถทำ



ข้อตกลงกันเองได้ ซึ่งเห็นว่ายังไม่เหมาะสมในการที่จะให้มีการตกลงกันเอง จึงควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงแรงงานฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2541) ให้มีหลักการกำหนดในเรื่องเวลาการทำงานทั้งจำนวน ชั่วโมง เวลาพัก วันหยุดให้แน่นอนชัดเจนมากยิ่งขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศและกฎหมายคุ้มครองแรงงานของต่างประเทศ

3. ในเรื่องของสัญญาจ้างแรงงาน ควรมีการทำข้อตกลงการจ้างเป็นหนังสือ งานประมงทะเลมีสภาพการจ้างและลักษณะการทำงานที่แตกต่างจากงานประเภทอื่น ๆ ถึงแม้ว่ากฎกระทรวงฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2541) และพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 จะไม่มีข้อกำหนดให้การจ้างแรงงานนายจ้างและลูกจ้างต้องทำข้อตกลงในการจ้างเป็นหนังสือไว้ก็ตาม เห็นว่าก็ควรมีการทำสัญญาจ้างให้เกิดความชัดเจนเพื่อคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของทั้งนายจ้างและลูกจ้างเมื่อเกิดมีปัญหาข้อโต้แย้งระหว่างกันขึ้น จึงควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายดังกล่าว ข้อตกลงในการจ้างควรทำเป็นหนังสือ ให้สอดคล้องตามมาตรฐานของ

อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศและกฎหมายคุ้มครองแรงงานของต่างประเทศ

4. ควรมีการแก้ไข ในเรื่องของการคุ้มครองลูกจ้างเด็กในส่วนของกรณีถูกเลิกจ้าง เช่นเดียวกับลูกจ้างในกิจการอื่น ๆ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการกำหนดอัตราเงินค่าชดเชยให้เป็นไปตามสัดส่วนของอายุงาน เมื่อกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวไม่ได้กำหนดไว้จึงควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวง ให้มีหลักการให้สอดคล้องกับข้อ กำหนดตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

กรณีของสวัสดิการเกี่ยวกับที่พัก ความปลอดภัยในการทำงาน อาหารและน้ำ การรักษาพยาบาลก็ควรมีกฎหมายกำหนดให้มีการจัดให้ลูกจ้างเด็กในตำแหน่งที่ปลอดภัย สะอาด กรณีของความปลอดภัยในการทำงานควรที่จะกำหนดให้มีมาตรการเกี่ยวกับ ความปลอดภัยของการทำงานในเรื่องประมงโดยการจัดให้มีเครื่องป้องกันอันตรายส่วนบุคคลให้แก่ลูกเรือตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศด้วยเช่นกัน

### เอกสารอ้างอิง

เอกลักษณ์ หลุ่มชมแข. (2555). ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการค้ามนุษย์. ลูกเรือประมง ความท้าทาย ภายใต้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน, มูลนิธิกระจกเงา. ค้นจาก [http:// www.notforsale.in.th](http://www.notforsale.in.th)

International Labour Office. (2010). *World of work report 2010: From one crisis to the next?* n. p.

Republic of Singapore. (1996). *The Employment Act came into effect*. Singapore: Government Printing Office.