

# เอกสารผลงานลำดับที่ 1



ของ

**นายนาถ ทองสมบูรณ์**

**ผู้ขอประเมินตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านนโยบายและแผน**

**(แรงงานและสวัสดิการสังคม)**

**(เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 9 ชช)**

**ตำแหน่งเลขที่ 10**

**กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน  
กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม**



ห้องสมุดกระทรวงแรงงาน  
และสวัสดิการสังคม



## คำนำ

การจัดทำหนังสือทางวิชาการ เรื่อง “การคุ้มครองแรงงานในกิจการประมงทะเล” เล่มนี้ เป็นการประมวลผลการศึกษาและวิเคราะห์ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกระบวนการประกอบกิจการประมงทะเลของไทย ซึ่งมีการประกอบกิจการนี้ในจังหวัดพื้นที่ชายฝั่งทะเล 24 จังหวัด เกี่ยวกับสภาพการทำงานของลูกจ้างในเรือประมงทะเล สภาพการจ้าง ความปลอดภัยในการทำงาน ความมั่นคงในการทำงานและความสัมพันธ์ในทางการจ้างระหว่างเจ้าของเรือ ใต้ก๋ง และผู้ใช้แรงงานที่ทำงานในเรือประมงทะเล ตลอดจนกรณีเรือประมงทะเลละเมิดน่านน้ำในต่างประเทศ และการศึกษาวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงานในเรือประมงทะเลของไทยและของต่างประเทศที่มีกฎหมายเกี่ยวกับการจ้างงานในเรือประมงทะเลเป็นการเฉพาะ รวมทั้งอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์ในฐานะที่เคยดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกองนิติการ กรมแรงงาน และเป็นคณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายคุ้มครองแรงงานในกิจการประมงทะเลที่กระทรวงมหาดไทยแต่งตั้ง โดยได้เสนอแนะแนวทางกำหนดมาตรการให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างในกิจการประมงทะเล ตลอดจนเสนอนโยบายเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้ได้ผลเป็นรูปธรรมเพื่อให้เป็นที่ยอมรับและทุกฝ่ายสามารถปฏิบัติตามข้อกำหนดของกฎหมายได้

ผู้ศึกษาหวังเป็นอย่างยิ่งว่า หนังสือทางวิชาการเล่มนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานในกิจการประมงทะเลและมีส่วนช่วยทำให้การคุ้มครองแรงงานในกิจการประมงทะเลของไทยได้รับการพัฒนาต่อไปในอนาคต

๑๓ ๕๕

(นายนาถ ทองสมบูรณ์)

ผู้ตรวจราชการกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

## สารบัญ

	หน้า
คำนำ	
บทนำ	1
ส่วนที่ 1	
การจ้างงานในกิจการประมงทะเลของไทย	3
บทที่ 1 การประกอบกิจการประมงทะเลของไทย	4
1 ความสำคัญทางเศรษฐกิจ	4
2 การประกอบกิจการประมง	4
2.1 จังหวัดที่มีการประกอบกิจการประมงทะเล	4
2.2 ข้อมูลจำนวนเรือประมงทะเล จำนวนครัวเรือนและ ลูกจ้างที่ประกอบกิจการประมงทะเล	5
2.3 สภาพการทำงานและสภาพการจ้างของลูกจ้างใน กิจการประมงทะเล	7
บทที่ 2 ปัญหาด้านแรงงานในกิจการประมงทะเล	13
1 ปัญหาความสัมพันธ์ในทางการจ้างระหว่างเจ้าของเรือ ได้กั้งและผู้ใช้แรงงานที่ทำงานในเรือ	13
2 ปัญหาเกี่ยวกับหลักฐานการจ้างงาน	14
3 ปัญหาจากสภาพการทำงาน	15
4 ปัญหาการขาดแคลนแรงงาน	18
ส่วนที่ 2	
การศึกษาวิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองลูกจ้างในกิจการ ประมงทะเล	20
บทที่ 3 กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานไทย สรุปวิเคราะห์	22
บทที่ 4 อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ	24
1 อนุสัญญาที่ 112 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำ (ชาวประมง) ค.ศ.1959	24
2 อนุสัญญาที่ 113 ว่าด้วยการตรวจทางการแพทย์ (ชาวประมง) ค.ศ.1959	24
3 อนุสัญญาที่ 114 ว่าด้วยหลักเกณฑ์การทำข้อตกลง ของชาวประมง ค.ศ.1959	25
4 อนุสัญญาที่ 125 ว่าด้วยใบรับรองความสามารถของ ชาวเรือ ค.ศ.1966	26

	หน้า
5 อนุสัญญาที่ 126 ว่าด้วยที่อยู่อาศัยของลูกเรือ (ชาวประมง) ค.ศ.1966	27
สรุปวิเคราะห์	28
บทที่ 5 กฎหมายการจ้างแรงงานบนเรือประมงของประเทศชิลี	29
สาระสำคัญของกฎหมาย	29
สรุปวิเคราะห์	32
บทที่ 6 พระราชบัญญัติการประมง (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2528	34
สาระสำคัญ	34
สรุปวิเคราะห์	34
บทที่ 7 พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พ.ศ.2482 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2539	36
สาระสำคัญ	36
สรุปวิเคราะห์	38
ส่วนที่ 3 การพัฒนาการคุ้มครองแรงงานในกิจการประมงทะเล	39
บทที่ 8 แนวคิดการคุ้มครองแรงงานในกิจการประมงทะเล	40
1 การออกกฎหมาย	40
2 เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องให้ความคุ้มครองแรงงาน ในกิจการประมงทะเล	40
3 หลักในการให้ความคุ้มครองแรงงาน	40
4 สาระสำคัญของเรื่องที่ควรให้ความคุ้มครอง	41
บทที่ 9 การพัฒนาการคุ้มครองแรงงานในกิจการประมงทะเล	48
1 พ.ศ.2515 - พ.ศ.2529	48
2 พ.ศ.2530 - ปัจจุบัน	49
สรุปวิเคราะห์	62
บทสรุปและข้อเสนอแนะ	66

## บทนำ

การที่ผู้ใช้แรงงานในภาคเกษตรกรรมมิได้รับการคุ้มครองในการทำงานเช่นเดียวกับผู้ใช้แรงงานในภาคอุตสาหกรรม พาณิชยกรรมและบริการ เป็นเหตุให้แรงงานในภาคเกษตรกรรมเปลี่ยนความสนใจและมีค่านิยมทำงานในภาคอุตสาหกรรมและบริการ เกิดปัญหาการขาดแคลนแรงงานในภาคเกษตรกรรมอย่างต่อเนื่อง รัฐบาลต้องเข้าแก้ไขปัญหาค่าขาดแคลนแรงงานโดยใช้มาตรการผ่อนปรนให้แรงงานต่างชาติมาทำงานแทน สำหรับแรงงานในกิจการประมงทะเลซึ่งเป็นกิจการหนึ่งในกิจการภาคเกษตรกรรมที่มีบทบาทสำคัญต่อเศรษฐกิจไทยผลผลิตมีมูลค่าส่งออกสัตว์น้ำทะเลในแต่ละปีประมาณปีละ 60,000-70,000 ล้านบาท มาอย่างต่อเนื่องนับเป็นอันดับ 3 ของประเทศรองจากสินค้าอุตสาหกรรมและเกษตรกรรมทั่วไป ก็ประสบปัญหานี้เช่นเดียวกัน ประกอบกับในปี 2532 แรงงานในกิจการประมงทะเลต้องสูญหายและเสียชีวิตไปในทะเลพร้อมกับการสูญเสียเรือประมงของผู้ประกอบการอันเนื่องมาจากเหตุการณ์พายุไต้ฝุ่นแกย์ที่จังหวัดชุมพร ส่งผลให้แรงงานไทยเกิดความหวาดกลัวไม่มาทำงานในกิจการนี้เพิ่มขึ้น รัฐบาลในยุคพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรีพิจารณาเห็นความจำเป็นที่จะต้องสร้างขวัญและกำลังใจของผู้ใช้แรงงานที่ยังคงทำงานในกิจการนี้ และที่จะเข้ามาสู่ตลาดแรงงานใหม่ ด้วยการออกกฎหมายคุ้มครองแรงงานแก่ลูกจ้างในกิจการประมงทะเลเป็นกรณีเฉพาะ ซึ่งผู้เสนอมผลงานการศึกษาวิเคราะห์ในฐานะผู้อำนวยการกองนิติการในขณะนั้นเป็นผู้หนึ่งที่มีส่วนร่วมในการร่างกฎหมายฉบับนี้ ในรูปของประกาศกระทรวงมหาดไทย แต่เมื่อมีการประกาศบังคับใช้ก็ถูกคัดค้านจากผู้ประกอบกิจการประมงทะเลโดยสมาคมประมงทะเลต่าง ๆ ทั้งโดยทางตรงและผ่านทางนักการเมืองที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการประมงทะเล กระทรวงมหาดไทยจึงตั้งคณะทำงานพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายคุ้มครองแรงงานในกิจการประมงทะเลขึ้นใหม่ และในครั้งนี้ผู้เสนอมผลงานได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการของคณะทำงานดังกล่าว

ผู้เสนอมผลงานได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์ข้อเท็จจริงในกระบวนการประกอบกิจการประมงทะเล สภาพการทำงาน สภาพการจ้างงาน ปัญหาด้านแรงงานที่เกิดขึ้นในกิจการนี้ รวมทั้งศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายจ้างงานของต่างประเทศ (ประเทศชิลี) ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานในกิจการประมงทะเลโดยเฉพาะ และอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ได้ข้อสรุปถึงเหตุผลความจำเป็นที่ต้องให้การคุ้มครองลูกจ้างในกิจการประมงทะเล และแนวคิดในการกำหนดหลักการ สาระสำคัญของเรื่องที่ต้องให้การคุ้มครองแก่ลูกจ้าง มาตรการบังคับใช้กฎหมายให้ได้ผลเป็นรูปธรรม เพื่อให้เป็นที่ยอมรับและทุกฝ่ายสามารถปฏิบัติตามข้อกำหนดของกฎหมายได้

การนำเสนอรายงานผลการศึกษาและวิเคราะห์ดังกล่าว ผู้ศึกษาได้นำเสนอเรื่องเป็น 3 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 เป็นการเสนอสภาพการจ้างแรงงานในกิจการประมงทะเลของไทย ซึ่งผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาลักษณะการประกอบกิจการประมง สภาพการทำงาน และสภาพการจ้างงานในพื้นที่จังหวัดที่มีการทำประมงหลายจังหวัดจากจำนวน 24 จังหวัด และมีโอกาสได้ศึกษาดูงานในเรือประมงทะเลในขณะที่ลูกจ้างทำงานอยู่บนเรือประมงทะเลด้วย จึงเห็นว่าลูกจ้างที่ทำงานในกิจการประมงทะเลควรได้รับการคุ้มครองให้มีการใช้แรงงานที่เหมาะสม ได้รับผลตอบแทนจากการทำงานที่เป็นธรรม มีความปลอดภัยจากอันตราย และมีความมั่นคงในการทำงาน

ส่วนที่ 2 เป็นการเสนอผลการศึกษาวิเคราะห์กฎหมายของไทยที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองของลูกจ้างในกิจการประมงทะเล อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และกฎหมายการจ้างแรงงานบนเรือประมงของประเทศชิลี ซึ่งวิเคราะห์ได้ว่ารัฐควรออกกฎหมายให้การคุ้มครองแรงงานในกิจการนี้อย่างเหมาะสมกับสภาพข้อเท็จจริงและเป็นมาตรฐานเดียวกับขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

ส่วนที่ 3 เป็นการเสนอแนวคิดเกี่ยวกับหลักการ สาระสำคัญของประเด็นเรื่อง ที่ควรกำหนดให้การคุ้มครองแก่ลูกจ้าง และลำดับการพัฒนาการคุ้มครองแรงงานในกิจการประมงทะเลของไทย

รายงานผลการศึกษาและวิเคราะห์ที่ได้เสนอรายงานไว้ดังกล่าวข้างต้น ผู้รายงานได้รวมสรุปแนวคิดและข้อเสนอแนะให้มีมาตรการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานในกิจการประมงทะเลที่รัฐได้ออกประกาศใช้บังคับไว้แล้ว และการขยายขอบเขตการบังคับใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อแรงงานในกิจการนี้ต่อไป