

บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญของปัญหา

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เป็นกฎหมายคุ้มครองแรงงานที่รัฐบาลประกาศใช้แทนที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515 สาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ส่วนหนึ่งยังคงมีแนวปฏิบัติตามหลักการเดิม ส่วนหนึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาสาระการ-คุ้มครองแรงงานให้มีมาตรฐานสูงขึ้นและมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ลูกจ้างได้รับหลักประกันในการทำงาน และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น กฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิประโยชน์ของลูกจ้างในประเทศไทยเกือบทุกประเภทกิจการ ขอบข่ายการบังคับใช้เป็นไปอย่างกว้างขวาง กิจการที่อยู่ในข่ายใช้บังคับมีลักษณะของการใช้บังคับแยกเป็น 3 ลักษณะ คือ

1. กิจการที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ใช้บังคับทั้งฉบับ ได้แก่ กิจการประเภทอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การบริการ ฯ
2. กิจการที่ใช้บังคับแต่เพียงบางส่วน เช่น ผู้ประกอบกิจการโรงเรียนเอกชน นายจ้างซึ่งจ้างลูกจ้างทำงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย และนายจ้างซึ่งจ้างลูกจ้างทำงานโดยมิได้แสวงหากำไรในทางเศรษฐกิจ
3. กิจการที่กำหนดให้มีการคุ้มครองแรงงานแตกต่างไปจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ได้แก่ งานเกษตรกรรม งานประมงทะเล งานบรรทุกหรือขนถ่ายสินค้าเรือเดินทะเล งานที่รับไปทำที่บ้าน งานขนส่ง และงานอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 221 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญของปัญหา

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เป็นกฎหมายคุ้มครองแรงงานที่รัฐบาลประกาศใช้แทนที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515 สาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ส่วนหนึ่งยังคงมีแนวปฏิบัติตามหลักการเดิม ส่วนหนึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาสาระการ-คุ้มครองแรงงานให้มีมาตรฐานสูงขึ้นและมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ลูกจ้างได้รับหลักประกันในการทำงาน และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น กฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิประโยชน์ของลูกจ้างในประเทศไทยเกือบทุกประเภทกิจการ ขอบข่ายการบังคับใช้เป็นไปอย่างกว้างขวาง กิจการที่อยู่ในข่ายใช้บังคับมีลักษณะของการใช้บังคับแยกเป็น 3 ลักษณะ คือ

1. กิจการที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ใช้บังคับทั้งฉบับ ได้แก่ กิจการประเภทอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การบริการ ฯ
2. กิจการที่ใช้บังคับแต่เพียงบางส่วน เช่น ผู้ประกอบกิจการโรงเรียนเอกชน นายจ้างซึ่งจ้างลูกจ้างทำงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย และนายจ้างซึ่งจ้างลูกจ้างทำงาน โดยมีได้แสวงหากำไรในทางเศรษฐกิจ
3. กิจการที่กำหนดให้มีการคุ้มครองแรงงานแตกต่างไปจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ได้แก่ งานเกษตรกรรม งานประมงทะเล งานบรรทุกหรือขนถ่ายสินค้าเรือเดินทะเล งานที่รับไปทำที่บ้าน งานขนส่ง และงานอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 221 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

ในส่วนของกิจการที่กำหนดให้มีการคุ้มครองแรงงานแตกต่างไปจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่เสนอกฎหมายได้พยายามนำเสนอและผลักดันร่างกฎหมายเรื่องต่าง ๆ ในรูปของกฎกระทรวง จนผ่านกระบวนการในการออกกฎหมาย และมีผลบังคับใช้แล้วหลายฉบับ ในส่วนของงานประมงทะเลกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้ออกกฎกระทรวงกำหนดแนวทางการคุ้มครองดูแลลูกจ้างในกิจการดังกล่าว ตั้งแต่วันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2541 ถึงปัจจุบันได้ผ่านระยะเวลาการบังคับใช้มาแล้วกว่า 6 ปี จึงน่าที่จะทำการศึกษาถึงผลกระทบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ทั้งนี้เนื่องมาจากงานประมงทะเลเป็นกิจการหนึ่งที่สามารถสร้างรายได้ให้กับประเทศไทยในแต่ละปีสูงมาก มีผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่ายเป็นจำนวนมาก ได้แก่ ฝ่ายเจ้าหน้าที่ซึ่งมีทั้งทหาร ตำรวจ และข้าราชการพลเรือน ฝ่ายผู้ประกอบการ และฝ่ายลูกจ้าง โดยเฉพาะในฝ่ายลูกจ้างมีจำนวนแรงงานต่างด้าวเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยเป็นจำนวนไม่น้อย งานประมงทะเลจึงเป็นงานที่มีความสำคัญและสัมพันธ์โดยตรงต่อภาวะทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศชาติ

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาวิเคราะห์องค์ประกอบสำคัญเกี่ยวกับสภาพการจ้าง สภาพการทำงาน และสภาพความเป็นอยู่ของลูกจ้างในกิจการประมงทะเล
2. เพื่อทราบสภาพปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานในกิจการประมงทะเล
3. เพื่อค้นหาวิธีการที่เหมาะสมในการคุ้มครองแรงงานลูกจ้างในกิจการประมงทะเล

ประเด็นการศึกษา

จากลักษณะของกิจการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับบุคคลหลายฝ่าย มีรายละเอียดในการทำงานที่ซับซ้อนและแตกต่าง ประเด็นที่น่าจะทำการศึกษามีมากมาย เช่น ผลผลิต , เทคโนโลยีที่ใช้ในการจับสัตว์น้ำ , การตลาด , ผลประโยชน์ในด้านต่าง ๆ , แนวโน้มของอาชีพ ฯลฯ แต่เนื่องจากผู้ทำการศึกษามีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนส่งเสริมงานด้านแรงงานในภาพรวมและมีความสนใจเป็นพิเศษที่จะศึกษาให้ทราบถึงการคุ้มครองแรงงาน ในกิจการประมงทะเลจึงกำหนดประเด็นในการศึกษาเพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะอันจะเป็นประโยชน์สำหรับการคุ้มครองดูแลลูกจ้างในกิจการประมงทะเลในระยะต่อไป ดังนี้

1. สภาพทั่วไปของกิจการประมงทะเล
2. สภาพการทำงานและสภาพการจ้าง
3. ประเด็นปัญหาที่เกิดจากสภาพการทำงานและสภาพการจ้าง
4. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดูแลสิทธิประโยชน์ของลูกจ้างในกิจการ

ประมงทะเล

5. ประเด็นปัญหาที่เกิดจากกฎหมาย
6. ข้อเสนอแนะ

วิธีการศึกษา

ผู้ทำการศึกษาจะใช้ข้อมูลเอกสารสารสนเทศซึ่งได้แก่ ผลงานทางวิชาการ เอกสารการวิจัย คู่มือ เอกสารกฎหมาย และหนังสือราชการ เป็นฐานความรู้ในการอ้างอิงและนำมาสรุป เปรียบเทียบ วิเคราะห์หาข้อเสนอแนะอันเป็นองค์ความรู้ใหม่ ๆ ซึ่งอาจพัฒนาเป็นนวัตกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานต่อไป

ขอบเขตการศึกษา

ผู้ทำการศึกษา มีเป้าหมายศึกษาเฉพาะ กรณีการสร้างหลักประกันความมั่นคง และการพัฒนาการคุ้มครองแรงงานในกิจการประมงทะเล ไม่รวมถึงกิจการประมงน้ำจืด และกิจการต่อเนื่องจากการประมง

ผลที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้รับรู้สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริงจากการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานในกิจการประมงทะเล
2. เกิดแนวคิดและวิธีการปฏิบัติใหม่ๆ ในการให้ความคุ้มครองแรงงานในกิจการประมงทะเล

บทที่ 2

สภาพทั่วไป สภาพการจ้างและสภาพการทำงานของผู้จ้างในกิจการประมงทะเล

การประกอบกิจการประมงทะเล เป็นการประกอบกิจการภาคเกษตรกรรมที่มีบทบาทสำคัญต่อเศรษฐกิจไทย ทำรายได้จากการส่งออกปีละไม่น้อยกว่า 60,000 – 70,000 ล้านบาทซึ่งเป็นลำดับที่ 3 รองจากสินค้าอุตสาหกรรม และเกษตรกรรมที่ส่งออกตามลำดับ ปริมาณสัตว์น้ำทะเลที่จับได้จากการประกอบกิจการประมงทะเลของไทยมีปริมาณปีละกว่า 3,048,100² ตัน นอกจากนี้กิจการประมงทะเลมีผลทำให้เกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่อเนื่องที่สำคัญหลายประเภท อาทิ โรงน้ำแข็ง แพลลา ผลิตภัณฑ์สัตว์ การแปรรูปอาหารทะเล กิจการห้องเย็น การต่อและซ่อมเรือ ซ่อมเครื่องยนต์ ซ่อมอุปกรณ์จับสัตว์น้ำ เป็นต้น เป็นการสร้างงานและรายได้แก่แรงงานไทยและเศรษฐกิจของประเทศอีกทางหนึ่ง

กิจการประมงทะเลเป็นกิจการที่มีลักษณะการทำงานแตกต่างกับกิจการประเภทอื่น ๆ และมีรายละเอียดที่ต้องทำความเข้าใจให้ชัดเจนเป็นเบื้องต้นหลายเรื่อง ได้แก่

1. ความหมายของการประกอบกิจการประมงทะเล กฎกระทรวง ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ข้อ 3 กำหนดไว้ว่า

“งานประมงทะเล” หมายความว่า งานหรือการกระทำใด ๆ ที่เกี่ยวกับการทำประมงในทะเล โดยใช้เรือประมง

“เรือประมง” หมายความว่า เรือที่ใช้สำหรับการทำประมงในทะเล

“นายจ้าง” หมายความว่า รวมถึง เจ้าของเรือประมงซึ่งใช้หรือยอมให้บุคคลอื่นใช้เรือประมงนั้นทำงานประมงทะเลเพื่อแบ่งปันผลประโยชน์กัน แต่มิใช่หมายความรวมถึงเจ้าของเรือประมงซึ่งให้ผู้อื่นเช่าเรือประมงเพื่อประกอบกิจการโดยตนเองไม่มีส่วนเกี่ยวข้องด้วย

คำจำกัดความข้างต้น แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่ากิจการประมงทะเลนั้นเป็นกิจการเฉพาะ มีเอกลักษณ์ในเรื่องสถานที่ทำงาน ลักษณะของการทำงาน และเงื่อนไขการจ้างแรงงาน เป็นงานที่เสี่ยงอันตราย

2. การประกอบกิจการประมงทะเล

ประเทศไทยเป็นประเทศที่ทำการประมงสูงมากเป็นอันดับ 7 ของโลก ผู้ประกอบกิจการมีขีดความสามารถในการจับสัตว์น้ำสูงกว่าผู้ประกอบกิจการประมงในอีกหลายประเทศ จังหวัดที่มีการประกอบกิจการประมงทะเลส่วนใหญ่เป็นจังหวัดที่มีสภาพทางภูมิศาสตร์ติดต่อยะทะเลหรือมีทางออกสู่ปากอ่าวไทย ซึ่งมีอยู่จำนวน 24 จังหวัด แยกตามเขตประมง ดังนี้

เขตประมง 1 จำนวน 3 จังหวัด ได้แก่ ตราด จันทบุรี ระยอง

เขตประมง 2 จำนวน 7 จังหวัด ได้แก่ ชลบุรี ฉะเชิงเทรา สมุทรปราการ กรุงเทพมหานคร สมุทรสาคร สมุทรสงคราม เพชรบุรี

เขตประมง 3 จำนวน 3 จังหวัด ได้แก่ ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร สุราษฎร์ธานี

เขตประมง 4 จำนวน 5 จังหวัด ได้แก่ นครศรีธรรมราช พัทลุง สงขลา ปัตตานี นราธิวาส

เขตประมง 5 จำนวน 6 จังหวัด ได้แก่ ระนอง หังงา ภูเก็ต กระบี่ ตรัง สตูล

การประกอบกิจการประมงทะเลของไทย ส่วนมากดำเนินการในลักษณะครัวเรือนมากกว่าจัดตั้งเป็นสถานประกอบการ³

3. ข้อมูลจำนวนเรือประมงทะเล และจำนวนลูกจ้างในกิจการประมงทะเล

เนื่องจากการประมงทะเลของประเทศได้พัฒนาเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว จึงจำเป็นต้องมีข้อมูลที่ทันสมัยเพื่อใช้ในการวางแผนและกำหนดนโยบายพัฒนาทางด้านการประมงของประเทศให้เหมาะสม กรมประมงจึงได้จัดทำรายงานสถิติที่เกี่ยวข้องกับเรือประมงและเครื่องมือทำการประมง เพื่อนำมาใช้ประโยชน์เป็นประจำทุกปี และโดยที่ทางราชการได้ประกาศกำหนดให้เจ้าของเรือหรือผู้ครอบครองเครื่องมือทำการประมงบางประเภทที่สำคัญ ต้องมีใบอนุญาตในการทำประมงตามประเภทเครื่องมือต่างๆ ซึ่งชาวประมงจะต้องไปดำเนินการขอใบอนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นประจำทุกปี ดังนั้นข้อมูล

จำนวนเรือประมงที่ปรากฏในหนังสือเล่มนี้ จึงได้เก็บรวบรวมมาจากคำขอจดทะเบียนการมีไว้ในครอบครองซึ่งเครื่องมือทำการประมงดังกล่าว ซึ่งชาวประมงได้ไปขอจดทะเบียนในคราวเดียวกับการยื่นขออาชญาบัตรเครื่องมือทำการประมงประจำปีของปีการประมงนั้น ๆ

ขนาดของเรือประมง

หมายถึง ความยาวเรือประมงแต่ละลำซึ่งวัดจากหัวเรือไปจรดท้ายเรือ โดยแบ่งขนาดได้ดังนี้

1. ขนาดความยาวน้อยกว่า 14 เมตร (< 14 เมตร)
2. ขนาดความยาว 14 – 18 เมตร
3. ขนาดความยาว 19 – 25 เมตร
4. ขนาดความยาวตั้งแต่ 26 เมตรขึ้นไป (> 25 เมตร)

ระวางบรรทุกของเรือ (ตันกรอส)

หมายถึง ความจุคิดเป็นตันของเนื้อที่ว่างภายในลำเรือทั้งหมด และห้องต่าง ๆ ที่อยู่บนดาดฟ้า ยกเว้นห้องเครื่องจักร ห้องน้ำ ห้องส้วม ห้องครัวและห้องบันได โดยจำแนกรายละเอียดได้ดังนี้

1. น้อยกว่า 5 ตันกรอส
2. 5 – 9 ตันกรอส
3. 10 – 19 ตันกรอส
4. 20 – 49 ตันกรอส
5. 50 – 99 ตันกรอส
6. 100 – 199 ตันกรอส
7. 200 – 499 ตันกรอส
8. ตั้งแต่ 500 ตันกรอสขึ้นไป

กำลังแรงม้า

หมายถึง กำลังของเครื่องยนต์ซึ่งติดอยู่ในเรือ เป็นตัวชี้บอกประสิทธิภาพของเรือ

จากการรวบรวมข้อมูลพบว่า จำนวนเรือที่มาจากจดทะเบียนเครื่องมือทำการประมงในปี 2545 มีทั้งสิ้น 15,924 ลำ จำแนกเป็นเครื่องมือประเภทอวนลาก 6,675 ลำ (ร้อยละ 41.9) อวนล้อมจับ 1,686 ลำ (ร้อยละ 10.6) อวนติดตา 3,203 ลำ (ร้อยละ 20.1) อวนครอบ 3,149 ลำ (ร้อยละ 19.7) อวนช้อน หรืออวนยก 487 ลำ (ร้อยละ 3.1) อวนรุน 632 ลำ (ร้อยละ 4.0) เบ็ดราว 80 ลำ อวนอื่น ๆ 4 ลำ และเครื่องมืออื่น ๆ 8 ลำ

เมื่อเปรียบเทียบจำนวนเรือประมงที่อยู่ในความครอบครองเป็นรายจังหวัดพบว่า จังหวัดตราดมีจำนวนเรือประมงมากที่สุด คือ 1,310 ลำ (ร้อยละ 9.5) รองลงมาคือ จังหวัดสงขลา 1,261 ลำ (ร้อยละ 7.9) และจังหวัดสมุทรปราการ 1,164 ลำ (ร้อยละ 7.3)

ตารางที่ 1 จำนวนเรือประมง จำแนกตามระวางบรรทุกของเรือ (ตันกรอส)

เป็นรายจังหวัดปี 2545

จังหวัด	รวม		น้อยกว่า 10 ตันกรอส		10 – 49 ตันกรอส		ตั้งแต่ 50 ตันกรอสขึ้นไป	
	จำนวน (ลำ)	ร้อยละ	จำนวน (ลำ)	ร้อยละ	จำนวน (ลำ)	ร้อยละ	จำนวน (ลำ)	ร้อยละ
รวมทั้งประเทศ	15,924	100.00	5,258	33.0	7,377	46.3	3,289	20.7
ตราด	1,310	100.00	866	66.1	348	26.6	96	7.3
สงขลา	1,261	100.00	438	34.7	685	54.3	138	11.0
สมุทรปราการ	1,164	100.00	212	18.2	416	35.7	536	46.1
อื่น ๆ	12,189	100.00	3,742	30.7	5,928	48.6	2,519	20.7

จากตารางที่ 1 พบว่าเรือประมงที่จดทะเบียนในปี 2545 ทั่วประเทศจำนวน 15,924 ลำ นั้น เรือประมงขนาดกลางที่มีระวางบรรทุก 10 – 49 ตันกรอส มีจำนวนมากที่สุดคือ 7,377 ลำ หรือร้อยละ 46.3 ของเรือที่จดทะเบียนฯ ส่วนเรือประมงขนาดใหญ่ที่มีระวางบรรทุกตั้งแต่ 50 ตันกรอสขึ้นไป มีจำนวนน้อยที่สุด คือ 3,289 ลำ หรือร้อยละ 20.7 ของเรือที่จดทะเบียนฯ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเรือที่มีระวางบรรทุกไม่เกิน 100 ตันกรอส

เมื่อเปรียบเทียบจำนวนเรือประมงเป็นรายจังหวัด พบว่าจังหวัดตราด ซึ่งมีเรือประมงมากที่สุดนั้น ส่วนใหญ่เป็นเรือขนาดเล็ก คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 66.1 รองลงมาคือ จังหวัดสงขลา ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเรือประมงขนาดกลาง มีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 54.3 ส่วนจังหวัดสมุทรปราการ มีเรือประมงมากเป็นอันดับสาม ส่วนใหญ่เป็นเรือขนาดใหญ่ คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 46.1

4. สังคมเศรษฐกิจของชาวประมง

ในปี 2542 ประชากรในประเทศไทยมีจำนวนทั้งสิ้น 61,626,487 คน ซึ่งแบ่งออกเป็นเพศชาย 30,644,460 คน และเพศหญิงจำนวน 30,982,027 คน ในจำนวนประชากรมากกว่า 61 ล้านคนเหล่านี้เป็นชาวประมงจำนวน 535,210 คน หรือประมาณร้อยละ 0.9 ซึ่งแบ่งออกได้เป็นชาวประมงเพศชาย 274,745 คน และเพศหญิง 260,465 คน (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2540) ชาวประมงเหล่านี้แบ่งออกเป็นชาวประมงพื้นบ้านร้อยละ 44.2 ชาวประมงพาณิชย์ร้อยละ 5.7 เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งร้อยละ 25 และลูกจ้างประมงร้อยละ 25.1

ในปี 2538 นั้นมีครอบครัวชาวประมงที่เกี่ยวข้องกับการจับสัตว์น้ำทะเลจำนวน 53,112 ครอบครัว และมีจำนวนชาวประมงทะเลเท่ากับ 157,377 คน เป็นเพศชายจำนวน 132,718 และเพศหญิง 24,659 คน ชาวประมงเหล่านี้มีอายุไม่เกิน 30 ปี ร้อยละ 32.5 อายุระหว่าง 30 – 39 ปี ร้อยละ 29.5 อายุระหว่าง 40 – 49 ปี ร้อยละ 21.4 อายุระหว่าง 50 – 59 ร้อยละ 11.3 และอายุมากกว่า 60 ปี ร้อยละ 5.3 จำนวนคนงานประมงในอุตสาหกรรมประมงมีเท่ากับ 161,667 คน โดยแบ่งออกเป็นคนงานในครอบครัวร้อยละ 47.5 และลูกจ้างร้อยละ 52.5 ในจำนวนลูกจ้างประมงทั้งหมดนั้นเป็นคนงานท้องถิ่นร้อยละ 41.9 และคนงานนอกพื้นที่ร้อยละ 58.1 ในบรรดาคนงานนอกพื้นที่เหล่านี้ร้อยละ 55.8 มาจากภาคอีสาน และร้อยละ 25.8 มาจากภาคอื่นๆ รวมทั้งแรงงานต่างด้าวอีกร้อยละ 18.4 (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2540) รายได้ต่อหัวของชาวประมงพื้นบ้านทางฝั่งอ่าวไทยเท่ากับ 11,953 บาทต่อปี ขณะที่ชาวประมงพื้นบ้านทางฝั่งทะเลอันดามันมีรายได้เท่ากับ 9,836 บาทต่อปี ซึ่งนับว่ายังมีรายได้ต่ำ เมื่อเทียบกับรายได้ต่อหัวของประเทศซึ่งเท่ากับ 16,463 บาทต่อปี (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2535) จำนวนสมาชิกในครอบครัวของชาวประมงพื้นบ้านในอ่าว

ไทยมีจำนวน 5.3 คน ในขณะที่ทางฝั่งทะเลอันดามันมีจำนวนสมาชิกในครอบครัวเท่ากับ 5.5 คน ซึ่งมีจำนวนสูงกว่าจำนวนสมาชิกในครอบครัวของประเทศที่มีจำนวนเพียง 4.1 คน

เมื่อปี 2538 ประชากรไทยบริโภคปลาประมาณ 20.8 กก.ต่อปีต่อคน หรือร้อยละ 6.3 ของอาหารที่บริโภคต่อวัน ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา การบริโภคปลาของประชากรก็เพิ่มมากขึ้น โดยมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 24 กก.ต่อปีต่อคน สุขภาพและพละทานามัยของชาวประมงก็เป็นสิ่งที่สำคัญต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตเช่นกัน การศึกษาและการอ่านหนังสือออกก็เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนต่อกัน ประมาณการว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนชาวประมงทั้งหมดนั้นมีความรู้ที่อยู่ระดับการศึกษาภาคบังคับ (ประถมปีที่ 6) และหนึ่งในสี่ส่วนนั้นมีการศึกษาสูงกว่าการศึกษาภาคบังคับและส่วนที่เหลือนั้นมีการศึกษาดำกว่าภาคบังคับ เมื่อรัฐบาลได้ขยายปีการศึกษาภาคบังคับออกเป็น 9 ปี ชาวประมงส่วนใหญ่จะไม่มีโอกาสศึกษาต่อตามที่รัฐบาลกำหนด อันเนื่องมาจากความยากจนและความด้อยโอกาส ซึ่งก็จะเหมือนกับประชากรในภาคเกษตรกรรมอื่น ๆ

อัตราการเติบโตของภาคการประมงระหว่างปี 2534 – 2538 นั้น มีอัตราการเติบโตลดลง เมื่อเทียบกับปี 2534 โดยปี 2534 นั้นมีอัตราการเติบโตร้อยละ 24.2; ปี 2535 มีอัตราการเติบโตเพียงร้อยละ 7.9; ปี 2536 ร้อยละ 13.3; ปี 2537 ร้อยละ 8.0 และปี 2538 มีอัตราการเติบโตติดลบคือเท่ากับ -0.8 (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, 2541) จะเห็นได้ว่า ภาคการประมงนั้นแทบจะไม่สามารถเติบโตได้อีกนอกจากจะคงรักษาระดับเดิมไว้ ซึ่งก็คงมีความยากลำบากไม่น้อยเช่นกัน

จากปี 2528 ถึงปี 2533 จำนวนครัวเรือนประมงและจำนวนเรือประมงลดลงร้อยละ 6.7 และ 2.3 ตามลำดับ ในภาคการประมงพื้นบ้านจำนวนครัวเรือนประมงและเรือประมงลดลงร้อยละ 5.9 และ 0.6 ตามลำดับ ส่วนภาคการประมงพาณิชย์ก็มีจำนวนครัวเรือนประมงและจำนวนเรือประมงลดลงเช่นกันในอัตราร้อยละ 9.8 และ 7.5 ตามลำดับ

จากปี 2533 ถึงปี 2538 นั้นมีจำนวนครัวเรือนประมงและจำนวนเรือประมงเพิ่มขึ้น ร้อยละ 11 และ 5.4 ตามลำดับ การเพิ่มขึ้นของจำนวนครัวเรือนประมงนั้นเป็นการเพิ่มของครัวเรือนประมงพื้นบ้าน ส่วนครัวเรือนประมงพาณิชย์ลดลงร้อยละ 5.3 ในทำนองเดียวกัน จำนวนเรือที่เพิ่มขึ้นนั้นก็เป็นการเพิ่มจากภาคการประมงพื้นบ้าน ซึ่งเพิ่มขึ้น

ร้อยละ 8.1 ส่วนเรือประมงพาณิชย์กลับมีจำนวนลดลงร้อยละ 3.7 ทั้งนี้เนื่องจากการมีมาตรการห้ามจดทะเบียนเรือใหม่และห้ามขายเรืออวนลากและการปรับเปลี่ยนเรืออวนลากไปเป็นเรือไคหมึก เป็นต้น

การเพิ่มจำนวนคร่าวเรือนและจำนวนเรือในภาคการประมงพื้นบ้านนั้นเกิดจากสาเหตุหลัก 3 ประการ คือ

- (1) การเพิ่มประชากรของประชาคมประมงพื้นบ้าน
- (2) ทรัพยากรสัตว์น้ำฟื้นตัวจากการเสื่อมโทรมเนื่องจากมีการจัดสร้าง

ปะการังเทียม

(3) ประชาคมชาวประมงชายฝั่งประสบความสำเร็จในการป้องกันอวนลากเข้ามาทำการประมงในบริเวณชายฝั่งและเริ่มมีการดูแลรักษาทรัพยากรชายฝั่งโดยชุมชนประมง

ธุรกิจการประมงของไทยนั้นเป็นธุรกิจแบบง่าย ๆ ที่พบทั่วไปตลอดทั้งทางฝั่งอ่าวไทยและฝั่งทะเลอันดามัน คร่าวเรือนประมงบางคร่าวเรือนมีธุรกิจการประมงมากกว่า 1 ธุรกิจ ประมาณการว่า มีคร่าวเรือนธุรกิจประมงจำนวน 9,331 ครอบครัวที่ทำการแปรรูปสัตว์น้ำให้อยู่ในรูปของสัตว์น้ำแช่เย็น แช่แข็ง อาหารกระป๋อง ร่มควั่น ย่าง อาหารปลา ปั่น ดัมและนึ่ง ลูกชิ้น สัตว์น้ำตากแห้ง กะปิ ปลาร้า น้ำบูดู เป็นต้น ผลิตภัณฑ์ที่แพร่หลายและมีปริมาณมากได้แก่ น้ำปลา (3,216 หน่วยหรือร้อยละ 31.4) สัตว์น้ำตากแห้งและดัม (3,166 หน่วยหรือร้อยละ 30.9) และสัตว์น้ำนึ่ง (3,106 หน่วยหรือร้อยละ 30.3) จากทั้งหมดจำนวน 10,255 หน่วย สำหรับภาคธุรกิจพาณิชย์นั้นได้แก่ การแช่เย็นและแช่แข็ง อาหารกระป๋อง ปลาป่น น้ำปลา และปลาเค็ม นอกจากนี้ยังมีธุรกิจประมงที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ได้แก่ อุต่อเรือ ซ่อมแซมเรือ โรงน้ำแข็ง เครื่องยนต์และอุปกรณ์ประมงต่าง ๆ ซึ่งสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ ก่อให้เกิดการจ้างแรงงานและโอกาสในการทำงานของผู้ใช้แรงงานนับล้านคน (Janekitkam et al., 2000)

5. ผลตอบแทนจากการทำประมง

ในการวิเคราะห์ปัญหาทางด้านสังคมเศรษฐกิจของชาวประมงประเภทต่างๆ นั้น ก็ได้มีนักวิจัยหลายท่านทำการวิเคราะห์ในแง่มุมต่าง ๆ กัน เช่น การวิเคราะห์ต้นทุนและผลตอบแทนของชาวประมงที่ทำการประมงโดยใช้เครื่องมือประมงประเภทต่างๆ ซึ่งต้นทุนในการทำการประมงนั้น แบ่งออกเป็นต้นทุนคงที่และต้นทุนผันแปร

ต้นทุนคงที่ เป็นค่าใช้จ่ายในการลงทุนซื้อทรัพย์สินประมงซึ่งเป็นวัสดุถาวร เช่น เปลือกเรือ เครื่องยนต์เรือ อุปกรณ์ในการทำการประมงต่าง ๆ ในแง่เศรษฐศาสตร์แล้ว ค่าใช้จ่ายส่วนนี้จะเกิดขึ้นตลอดเวลา แม้ว่าจะมีการประมงหรือไม่ก็ตาม การคำนวณต้นทุนคงที่จะเป็นการคำนวณค่าเสื่อมราคาของทรัพย์สินถาวร โดยหาต้นทุนเฉลี่ยและอายุการใช้งาน และนำไปคูณกับปัจจัยอัตราดอกเบี้ยตามบัญชีร้อยละ 10 หรือร้อยละ 15 ตามภาวะการเงินในขณะนั้นที่กำหนดโดยธนาคาร ในกรณีที่อยู่ในภาวะเศรษฐกิจปกติ

ต้นทุนผันแปร เป็นต้นทุนที่เกิดขึ้น เมื่อดำเนินการทำการประมง ได้แก่ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับน้ำมันเชื้อเพลิง น้ำมันหล่อลื่น น้ำมันแข็ง ค่าตอบแทนลูกเรือ ซึ่งได้แก่ เงินเดือน ส่วนแบ่งค่าอาหาร ค่าเสียโอกาสแรงงาน ค่าซ่อมแซมบำรุงรักษาเรือ เครื่องมือและอุปกรณ์ต่าง ๆ และค่าใช้จ่ายในการขาย ซึ่งได้แก่ ค่าขนส่ง ค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่ายในการขึ้นสัตว์น้ำที่แพปลา ดังนั้น ต้นทุนในการทำการประมง จึงเป็นผลรวมของต้นทุนคงที่และต้นทุนผันแปร

ในการทำการประมงนั้น รายได้จะขึ้นอยู่กับราคาสินค้าสัตว์น้ำ และราคาของสัตว์น้ำก็ขึ้นอยู่กับชนิดพันธุ์สัตว์น้ำ ความสดของสัตว์น้ำ ปริมาณที่จับได้ การลงแรงประมง การปรับเปลี่ยนเครื่องมือ และอุปกรณ์ต่าง ๆ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ อุปสงค์และอุปทานของสัตว์น้ำที่จับได้ในขณะนั้น ดังนั้น รายได้จากการทำการประมง คือ ผลรวมของปริมาณสัตว์น้ำแต่ละชนิดพันธุ์คูณกับราคาของสัตว์น้ำในชนิดพันธุ์นั้น ๆ

6. สภาพการจ้างและสภาพการทำงานของลูกจ้างในกิจการประมงทะเล

ผู้ทำการศึกษาได้สอบถามข้อมูลจากตัวลูกจ้าง ได้ทั้ง นายกสมาคมประมง จังหวัดตราด และผู้ประกอบการประมงหลายราย พบว่า สภาพการจ้างงานและสภาพการทำงานของลูกเรือประมงยังคงไม่เปลี่ยนแปลงแตกต่างไปจากเดิม กล่าวคือ ยังคงมีการทำประมงทะเลใน 2 ประเภท คือ การทำประมงชายฝั่งและการทำประมงน้ำลึก⁶

6.1 การทำประมงชายฝั่ง ส่วนใหญ่ใช้เรือประมงที่มีลูกเรือประมงลำละไม่เกิน 7 คน ทำการออกจับปลาในตอนเช้าและกลับเข้าฝั่งในตอนเย็นหรือออกจับปลาในตอนเย็นและกลับเข้าฝั่งในตอนเช้า บางกลุ่มจะออกจับปลาค้างคืนในทะเลเป็นเวลาสั้น ๆ ประมาณ 2 - 5 วันจึงกลับเข้าฝั่ง ลูกเรือประมงชายฝั่งประเภทออกจับปลาไปเช้ากลับเย็นหรือไปเย็นกลับเช้า ส่วนใหญ่เป็นคนพื้นที่ ส่วนลูก-เรือประมงชายฝั่งประเภทค้างคืนในทะเลจะมีการจ้างคนต่างถิ่น ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นแรงงานจากภาค-ตะวันออกเฉียงเหนือและแรงงานต่างชาติ (พม่า) ทำงานบ้างแต่ไม่มากนัก และเจ้าของเรือจะเป็นผู้รับลูกจ้างเข้าทำงานเป็นลูกเรือ เครื่องมือในการจับปลาเป็นเครื่องมือพื้นบ้าน ไม่มีเครื่องจักรทันสมัย

สภาพการทำงาน เป็นการทำงานในลักษณะระบบครอบครัว การทำประมงชายฝั่งประเภทไปเช้ากลับเย็นหรือไปเย็นกลับเช้า เจ้าของเรือและลูกเรือจะช่วยกันทำงาน เช่น ลงอวน ลากอวน จับปลา ระยะเวลาในการทำงานประมาณวันละ 6 ชั่วโมง ไม่รวมระยะเวลาเดินทางไปกลับในเรือ ไม่มีวันหยุด การออกเรือขึ้นอยู่กับฤดูกาลจับปลา การทำงานมีการประสานอันตรายน้อยเนื่องจากเป็นคนในท้องถิ่น มีความชำนาญในการใช้เครื่องมือพื้นบ้าน ส่วนภัยธรรมชาติจะประสบกรณีเกิดพายุหากทราบล่วงหน้าก็สามารถกลับเข้าฝั่งได้

สำหรับการทำงานประเภทค้างคืนในทะเลระยะสั้น 2 - 5 วัน เจ้าของเรือส่วนใหญ่จะไม่ออกไปหาปลากับลูกเรือ จะมอบหมายได้ทั้งทำหน้าที่รับลูกจ้างเข้าทำงาน และมีหน้าที่จับเรือ คุมลูกเรือหาบริเวณที่จะลงอวนจับปลา ลูกเรืออื่น ๆ จะทำหน้าที่ดำน้ำหาแหล่งปลาลงอวน ลากอวนคัดปลา ไม่มีข้อบังคับในการทำงาน มีแต่ธรรมเนียมในการทำงานร่วมกัน กล่าวคือในช่วงออกทะเล เมื่อเจอฝูงปลาดตามความต้องการทุกคนจะต้องร่วมกันทำงาน วางอวน สาวอวน คัดปลาและสัตว์น้ำแล้วเก็บเข้าห้องเย็นและทำงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

กับการจับปลาและสัตว์น้ำงานแล้วเสร็จ ในขณะที่ทำการจับปลาไม่มีการหยุดพักงานแม้แต่การหยุดพักรับประทานอาหาร ส่วนในขณะที่เรือออกทะเลและยังไม่เจอฝูงปลาหรือเจอฝูงปลาแล้วแต่ยังไม่เป็นไปตามความต้องการของได้กั้ง ลูกจ้างที่ทำงานเป็นลูก-เรือก็จะได้พักผ่อนบนเรือ ลูกจ้างที่มีหน้าที่เป็นช่างเครื่อง นายท้ายเรือยังต้องทำหน้าที่ของตนโดยผลัดเปลี่ยนระหว่างมือ 1 กับมือ 2 เวลาทำงานจึงไม่มีกำหนดเวลาที่แน่นอน ไม่มีวันหยุด ลูกเรือในเรือประมงทะเลจะได้หยุดงานเมื่อเรือเข้าฝั่งและนำปลาขึ้นสู่สะพานปลา และทำความสะอาดเรือประมงเรียบร้อยแล้ว ลูกเรือจะมีเวลาพักผ่อน 2 - 3 วัน เพื่อเตรียมอุปกรณ์ เสิบียงอาหาร สำหรับออกเรือในเที่ยวต่อไป ไม่มีหลักฐานในการทำงาน เจ้าของเรือมักจะไม่รู้จักรับลูกจ้างที่ทำงานในเรือ เนื่องจากมอบหมายให้ได้กั้งเป็นผู้รับลูกจ้างทำงาน การทำงานมีการประสบอันตรายจากการใช้เครื่องมือมากกว่าการออกทะเลแบบไปเช้ากลับเย็นเนื่องจากมีการใช้เครื่องมือทันสมัย ซึ่งลูกเรือไม่มีความชำนาญเนื่องจากเป็นแรงงานต่างถิ่นส่วนใหญ่มาจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือหรือแรงงานต่างชาติ (พม่า)

สภาพการจ้าง ประเภทออกจับปลาไปเช้ากลับเย็นหรือไปเย็นกลับเช้า การจ้างงานจะเป็นการจ้างลูกจ้างรายวัน ปกติอัตราค่าจ้างเฉลี่ยวันละ 80 - 180 บาทต่อคน บางแห่งจ้างเป็นราย-เดือนประมาณเดือนละ 4,000 - 5,000 บาท โดยเจ้าของเรือผู้ว่าจ้างจะจ่ายค่าจ้างให้กับลูกเรือเมื่อเรือประมงกลับเข้าฝั่งและขายปลาได้แล้ว นอกจากค่าจ้างดังกล่าวแล้วบางแห่งจัดอาหารให้ แต่ส่วนใหญ่ไม่จัดให้ ไม่มีค่าล่วงเวลา ไม่มีค่าทำงานในวันหยุด ไม่มีค่าชดเชยเมื่อออกจากงานและไม่มีสวัสดิการใด ๆ

ประเภทออกจับปลาและค้างคืนในทะเล 2 - 5 วัน การจ้างมี 2 ประเภท คือ จ้างลักษณะเป็นการประจำ รายวันหรือรายเดือนและลูกจ้างตามผลงาน ลูกจ้างที่ทำหน้าที่ได้กั้ง ช่างเครื่อง นายท้ายเรือ คนครัว ส่วนใหญ่เป็นลูกจ้างรายเดือนและลูกเรือเป็นลูกจ้างตามผลงานอัตราค่าจ้างและการจ่ายค่าจ้างมีลักษณะเช่นเดียวกับการทำประมงน้ำลึกซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดในตอนการทำประมงน้ำลึกต่อไป

6.2 การทำประมงน้ำลึก การทำประมงประเภทนี้ ใช้เรือประมงขนาดกลางและขนาดใหญ่ มีอุปกรณ์และเครื่องมือในการจับปลาที่ค่อนข้างทันสมัย เช่น เรดาร์ค้นหาปลา

วิทยุรับส่ง เรือแต่ละลำจะมีลูกเรือประมาณ 10 – 40 คน ขึ้นอยู่กับขนาดของเรือ แหล่งหาปลาและระยะเวลาในการออกจับปลา ลูกเรือส่วนใหญ่เป็นคนที่มาจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือและแรงงานต่างชาติ (พม่า) เรือบางลำจะออกไปทำการประมงในเขตน่านน้ำสากลโดยมีสัญญาจับปลาในน่านน้ำต่างประเทศ ครั้งละ 1 – 2 เดือน ไม่เกิน 5 เดือน เรือประมงน้ำลึกมีชื่อเรียกแตกต่างกันตามลักษณะของการจับปลา เช่นเรืออวนลอย เรืออวนซั้ง เรืออวนรุน เรืออวนล้อม เรืออวนลาก เป็นต้น การทำประมงประเภทน้ำลึก เจ้าของเรือเป็นผู้ลงทุนออกค่าใช้จ่ายในการจับปลาแต่ละเที่ยว ได้แก่ ค่าน้ำมัน ค่าน้ำแข็ง เสบียงอาหาร ค่าซ่อมเรือ ค่าซ่อมอุปกรณ์ทำประมงและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการออกจับปลา และเป็นผู้ขายปลา เมื่อเรือประมงกลับเข้าฝั่งแล้วนำเงินรายได้สุทธิจากการขายปลาและสัตว์น้ำหลังหักค่าใช้จ่ายแล้วจ่ายให้กับได้กั้งเพื่อนำไปจ่ายต่อให้กับลูกเรือซึ่งได้กั้งเป็นผู้รับเข้าทำงานในอัตราส่วนที่แตกต่างกัน

สภาพการทำงาน การทำงานในเรือประมงน้ำลึกจะมีการแบ่งหน้าที่ทำงาน ดังนี้

ได้กั้ง เป็นผู้รับผิดชอบ ควบคุมการทำงานของลูกจ้างในเรือและรับผิดชอบในการจับปลาแต่ละเที่ยว

ผู้ช่วยได้กั้ง (ยี่ซั่ว) ทำหน้าที่ ควบคุมปลาและสัตว์น้ำทะเลที่จับได้

นายท้าย ทำหน้าที่ ควบคุมเรือ

คนครัว ทำหน้าที่ ทำอาหารบนเรือ

ลูกเรือ มีตำแหน่งหน้าที่ หลากหลาย เช่น คนน้ำ คนไล่ คนทิ้งหิน คนทิ้งทุ่น คนทำตะเกียง คนทิ้งแพไฟ คนสาวกาง ซั้งล่อปลา คนเฝ้าซั้งลูกเรือทั่วไป ลูกเรือส่วนใหญ่จ้างจากแรงงานภาคตะวันออกเฉียงเหนือและแรงงานต่างชาติ (พม่า)

สภาพการทำงานในช่วงออกทะเลไม่มีกฎเกณฑ์หรือข้อบังคับการทำงานที่แน่นอน ไม่มีกำหนดเวลาทำงาน เวลาพักวันหยุด มีแต่ธรรมเนียมในการทำงานตามสภาพที่เกิดขึ้นในลักษณะทำงานไปพักไป กล่าวคือ เมื่อเจอฝูงปลาตามที่ได้กั้งต้องการ ลูกเรือจะร่วมกันวางอวนและทำงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการจับปลาและสัตว์น้ำจนแล้วเสร็จ ในระหว่างนี้จะต้องทำงานติดต่อกันตลอดไปไม่มีเวลาพักจะได้พักในช่วงที่รอลงอวน ภู่อวน

หรือช่วงเวลาที่เรือกำลังลากอวน หรือกำลังลอยอวนอยู่โดยพักอยู่บนเรือแล้วทำงานต่อเมื่อถึงเวลาถ่วงปลาและแยกชนิดปลา นำปลาแช่เย็นเสร็จแล้วพักได้ และเริ่มทำงานอีกครั้ง เมื่อถึงเวลาถ่วงหรือลอยอวนใหม่ วันทำงาน เวลาทำงาน เวลาพักจึงไม่แน่นอนขึ้นอยู่กับช่วงเวลาที่ยกปลาและปริมาณปลาและสัตว์น้ำที่จับได้ในแต่ละครั้ง สำหรับนายท้ายเรือช่างเครื่องและคนครัวจะมีเวลาทำงานตามหน้าที่ที่ต้องทำไม่ได้อยู่กับช่วงเวลาที่ยกปลาและจับปลาเหมือนลูกเรือ เช่นนายท้ายจะมีช่วงเวลาทำงานตั้งแต่เวลาน้ำเรือออกจากท่าไปยังแหล่งทำประมง การเคลื่อนย้ายแหล่งทำประมงจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่ง การนำเรือลากอวน ดันหรือรูดอวนในขณะที่หาปลา การนำเรือกลับท่าเรือ

ในช่วงออกทะเลลูกจ้างในเรือประมงน้ำลึกมีโอกาสประสบอันตรายและเสี่ยงภัยหลายประเภท เช่น ประสบอันตรายจากการใช้เครื่องมือ เครื่องใช้ในการทำประมง เช่น ลวดสลิงขวานมือเท้าขาดหรือบาดเจ็บ เสากระโคงหักทับบาดเจ็บเชือกผูกเรือขาดทำให้รอก (หนักประมาณ 10 กก.) ตกใส่ลูกจ้างได้รับบาดเจ็บหรือเสียชีวิต การเจ็บไข้จากการตรากตรำงานในทะเล อันตรายจากสังคมในเรือที่ขาดคุณธรรม ภัยจากโจรสลัด ภัยทางธรรมชาติ ภัยจากการล้า นาน้ำและไปจับปลาในเขตหวงห้ามซึ่งทำให้ลูกเรือบาดเจ็บหรือถึงแก่ความตายหรือถูกจับกุม ถูกจำคุกในต่างประเทศโดยไม่ได้รับความช่วยเหลือดูแลที่ดีจากเจ้าของเรือ

สำหรับการกลับเข้าฝั่งในแต่ละเที่ยววันขึ้นอยู่กับความตัดสินใจของไต้ก๋งซึ่งรับผิดชอบหาปลา เมื่อเรือประมงกลับถึงฝั่งแล้วลูกเรือทุกคนมีหน้าที่ช่วยกันนำปลาและสัตว์น้ำจากเรือขึ้นท่าเรือหรือสะพานปลาให้หมดเพื่อเจ้าของเรือทำการขายให้กับผู้ซื้อต่อไป หลังจากขึ้นปลาและทำความสะอาดเรือเสร็จสิ้น ลูกจ้างในเรือประมงจึงได้หยุดงานระยะเวลาการหยุดงานในช่วงที่ไม่ได้ออกทะเลนี้ไม่แน่นอนขึ้นอยู่กับสภาพเรือว่าจะต้องซ่อมนานเท่าใด การเตรียมเครื่องมือเครื่องใช้ เสิร์งอาหารในการออกเรือ ไต้ก๋งเป็นผู้กำหนดและนัดออกเรือในเที่ยวต่อไป นอกจากนี้การหยุดพักไม่ออกทะเลบางช่วงขึ้นอยู่กับสภาพธรรมชาติเป็นช่วงที่มีมรสุมช่วงเดือนหงาย หากระยะเวลาหยุดนานมากลูกจ้างบางคนจะย้ายไปทำงานกับเรือประมงลำอื่น หรือออกจากงานไปทำงานอื่น เมื่อใกล้ถึงกำหนดเวลานัดหมายออกเรือก็ไม่กลับมาลงเรือ ถ้าลูกจ้างเจ็บป่วยหรือมีธุระจำเป็นไม่สามารถลงเรือตามกำหนดได้จะต้อง

แจ้งล่วงหน้าต่อเจ้าของเรือหรือได้กั่ก่อนถึงกำหนดออกเรือเพื่อได้กั่จะได้หาคนอื่นมาทำแทนหรือลูกจ้างต้องหาผู้อื่นมาทำแทน การหยุดงานในลักษณะนี้ลูกจ้างไม่ได้รับค่าจ้างวัน แต่ลูกจ้างที่ทำงานในตำแหน่งสำคัญ

สภาพการจ้าง เนื่องจากสภาพการทำงานในเรือประมงนำลิ้กในแต่ละเที่ยวมีระยะเวลาานานเจ้าของเรือจึงไม่ออกไปจับปลาร่วมกับลูกจ้างแต่จะมอบหมายให้ได้กั่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลแทน โดยเป็นผู้รับลูกจ้างเข้าทำงานในเรือและกำหนดค่าตอบแทนการทำงานให้กับลูกจ้าง การรับลูกจ้างเข้าทำงานเป็นการตกลงด้วยวาจาไม่มีหลักฐานแสดงชื่อนามสกุลที่อยู่หรือภูมิลำเนาของผู้ตกลงเข้าทำงาน การจ้างจะจ้างเป็นลูกจ้างรายเดือนและลูกจ้างตามผลงาน การกำหนดค่าตอบแทนในการทำงานจะกำหนดค่าจ้างเป็นหลัก อัตราค่าจ้างขึ้นอยู่กับฝีมือและประสบการณ์ในการทำงาน ตำแหน่งงาน ขนาดของเรือที่จะออกหาปลาและประเพณีที่ปฏิบัติกันมาซึ่งส่วนใหญ่กำหนดอัตราค่าจ้างและกำหนดเวลาจ่ายค่าจ้างดังนี้

ค่าจ้างรายเดือนสำหรับลูกจ้างตำแหน่งได้กั่ นายท้ายเรือ ช่างเครื่อง คนครัว
ค่าจ้างตามผลงานมี 2 ประเภท มักจะกำหนดสำหรับลูกเรือ คือ

- 1) เงินค่าเที่ยว (ค่าวิก) ได้กั่จะเป็นผู้กำหนดอัตราค่าเที่ยวให้ลูกเรือแต่ละคนเบิกค่าใช้จ่ายในระหว่างเรือยังไม่ออกทะเลให้เบิกได้เดือนละ 1 – 2 ครั้ง โดยได้กั่เบิกจากเจ้าของเรือจำนวนหนึ่งไว้ เพื่อแบ่งจ่ายค่าเที่ยวให้กับลูกเรือซึ่งถือเป็นเงินยืมที่เจ้าของเรือจะนำไปคำนวณเป็นค่าใช้จ่าย (โสหุ้ย) ในการคิดคำนวณเงินส่วนแบ่งรายได้หรือเงินเปอร์เซ็นต์
- 2) เงินส่วนแบ่งรายได้สุทธิจากการขายปลาหรือเงินเปอร์เซ็นต์หรือเงินค่าน้ำ เงินส่วนนี้คำนวณจากยอดขายปลาและสัตว์น้ำทั้งหมด หักค่าใช้จ่ายในการจับปลาซึ่งจะคิดคำนวณต่อเที่ยวหรือคำนวณทั้งปี (ค่าใช้จ่ายในการจับปลาประกอบด้วยค่าน้ำมัน ค่าเสบียงอาหาร เงินค่าเที่ยว ค่าซ่อมอวน ค่าซ่อมเรือ ค่าแก๊ส ค่าน้ำดื่ม ค่าน้ำแข็ง และอื่น ๆ ซึ่งไม่มีการตกลงกันแน่นอนทำให้เกิดการโต้แย้งเสมอ) ยอดเงินที่เหลือสุทธิจะถูกแบ่งเป็น 2 ส่วน เจ้าของเรือได้รับในอัตราร้อยละ 55 – 60 และลูกจ้างได้รับประมาณร้อยละ 40 – 45 เจ้าของเรือจะจ่ายให้ได้กั่ซึ่งได้กั่จะนำไปแบ่งจ่ายให้แก่ลูกจ้างตามตำแหน่งหน้าที่ที่แตกต่างกัน ส่วนใหญ่ได้กั่จะได้รับ 3 ส่วน ผู้ช่วยได้กั่ ช่างเครื่อง ได้รับ 2 ส่วน ลูกเรือได้รับ

คนละ 1 ส่วน หรือในส่วนของลูกจ้างร้อยละ 40 – 45 นั้นจะกำหนดแบ่งให้ได้แก่ร้อยละ 10 ผู้ช่วยได้แก่ ช่างเครื่องร้อยละ 3 – 5 ลูกเรือร้อยละ 2 – 3 ขึ้นอยู่กับเรือแต่ละลำ การจ่ายเงิน ส่วนแบ่งหรือเงินเปอร์เซ็นต์จะจ่ายให้กับลูกจ้างเป็นรายเที่ยวหรือหลาย ๆ เที่ยวต่อครั้งหรือ ปีละครั้งตามแต่ที่ตกลงกันหรือตามประเพณีนิยมของแต่ละท้องถิ่น โดยลูกจ้างต้องทำงานอยู่ จนถึงวันคิดบัญชี หากออกจากงานไปก่อนวันคิดบัญชีก็จะไม่ได้รับเงินในส่วนนี้ ในการ คิดคำนวณรายได้สุทธิมักจะเกิดปัญหาโต้แย้งในเรื่องคิดค่าใช้จ่ายในการออกหาปลา เนื่องจาก ไม่ได้มีการตกลงรายละเอียดค่าใช้จ่ายที่นำมาหักและระยะเวลาก่อนคิดบัญชีมีช่วงเวลายาวนานมาก บางแห่งรับเงินกันปีละครั้ง

สำหรับได้ก้งนอกจากจะได้รับเงินส่วนแบ่งจากยอดขายสุทธิแล้ว ยังได้รับเงินพิเศษจากเจ้าของเรือในอัตราร้อยละ 10 ของยอดขายปลาทั้งหมด การจ่ายค่าจ้างให้กับลูกจ้างประมงนำลึกลับที่ปฏิบัติกันมาก มี 3 ลักษณะ คือ

- 1) จ่ายค่าจ้างเป็นรายเดือนอย่างเดียว
- 2) จ่ายค่าจ้างเป็นรายเดือนและเงินส่วนแบ่ง
- 3) จ่ายเฉพาะเงินส่วนแบ่งเพียงอย่างเดียว

นอกจากค่าจ้างดังกล่าวข้างต้นแล้ว ไม่มีการจ่ายค่าล่วงเวลาและค่าทำงานในวันหยุด บางแห่งจ่ายโบนัสพิเศษตอบแทนให้กับลูกจ้างในบางตำแหน่ง เช่น ได้ก้งหรือจ่ายให้กรณีที่ทำรายได้จากการขายปลามากซึ่งไม่แน่นอน สวัสดิการอื่น ๆ มีอาหารให้บนเรือตลอดช่วงเวลาที่ออกทะเลหาปลา มียาสามัญประจำบนเรือ สำหรับช่วยเหลือกรณีลูกจ้างเจ็บป่วยเล็กน้อย ๆ น้อย ๆ หากลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยมากและขาที่มีอยู่ในเรือไม่สามารถรักษาได้ ได้ก้งก็จะส่งลูกจ้างที่เจ็บป่วยขึ้นฝั่งไปทำการรักษาโดยฝากผู้ป่วยไปกับเรือประมงที่จะเดินทางกลับเข้าฝั่ง กรณีเรือประมงอับปางจากภัยธรรมชาติหรือเรือประมงถูกยิงหรือถูกทางการในต่างประเทศจับกุม เนื่องจากรुकลำน่านน้ำหรือลำเข้าไปในเขตหวงห้าม มีการยึดเรือประมง จับกุมลูกจ้างในเรือทั้งหมดและบางครั้งถูกจำคุกในคุกต่างประเทศ เจ้าของเรือที่มีฐานะทางการเงินดีและมีความสัมพันธ์กับลูกจ้างมาก เพราะลูกจ้างทำงานมานาน เจ้าของเรือก็จะคิดต่อให้ความช่วยเหลือลูกจ้างค่อนข้างดี หากเจ้าของเรือมีฐานะไม่

การอ้างอิง

- ¹ ธนาคารแห่งประเทศไทย. รายงานเศรษฐกิจรายเดือน 2540 หน้า 58
- ² ปลอดประสพ สุรัสวดี. การประมงในภาพรวม 2533 หน้า 5
- ³ นาด ทองสมบุญ. การคุ้มครองแรงงานในกิจการประมงทะเล 2540 หน้า 4-5
- ⁴ ศูนย์สารสนเทศ กรมประมง. สถิติเรือประมงไทยปี 2545 - 2547 หน้า 1-4
- ⁵ มะลิ บุญยรัตผลิน. การจัดการประมงทะเลไทยแนวใหม่ 2545 หน้า 52-54
- ⁶ นาด ทองสมบุญ. การคุ้มครองแรงงานในกิจการประมงทะเล 2540 หน้า 7-12

บทที่ 3

กรอบแนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรม

กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานของไทย

จากการที่ผู้ทำการศึกษามีเป้าหมายที่จะนำเสนอแนวทางใหม่ ๆ ในการให้การคุ้มครองแรงงานในกิจการประมงทะเล วิธีการที่จะได้มาซึ่งองค์ความรู้จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาเรียนรู้ สิ่งที่มีอยู่เดิมให้เข้าใจอย่างชัดเจน ดังนั้นในบทนี้จึงเป็นการนำเสนอแนวคิดทฤษฎี วรรณกรรม และสาระสำคัญเกี่ยวกับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บททางด้าน การคุ้มครองแรงงานที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน สาระสำคัญที่ต้องศึกษาทำความเข้าใจ ได้แก่

1. แนวคิดเรื่องการคุ้มครองแรงงาน
2. แนวคิดเรื่องการบริหารแรงงาน
3. สาระสำคัญของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541
4. ความแตกต่างในสาระสำคัญที่เป็นบทบัญญัติโดยกฎหมายระหว่าง

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กับกฎกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 10 (การคุ้มครองแรงงานในกิจการประมงทะเล)

แนวคิดเรื่องการคุ้มครองแรงงาน

แนวความคิดเรื่องการคุ้มครองแรงงาน ได้เกิดขึ้น' เพื่อที่จะช่วยแก้ไขความอยุติธรรมและความไร้มนุษยธรรมของการจ้างงานที่เกิดขึ้นในประเทศตะวันตก ประมาณกลางคริสต์ศตวรรษที่ 18 และต้นคริสต์ศตวรรษที่ 19 ซึ่งเป็นระยะที่มีความนิยมในระบบการแข่งขันโดยเสรีแบบ หุนนิยม ระบบการผลิตแบบนี้เปิดโอกาสให้นายทุนอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นนายจ้างขูดรีดเอา ผลประโยชน์จากแรงงานของลูกจ้าง โดยหวังที่จะสร้างผลประโยชน์และความร่ำรวยให้แก่ตน รัฐในขณะนั้นยังไม่มีบทบาทที่จะเข้าไปควบคุมคุ้มครองดูแลการใช้แรงงานให้เป็นไปอย่างเหมาะสม ทั้งนี้เนื่องมาจากความคิดและความเชื่อในลัทธิเสรีนิยมที่ให้เสรีภาพในการทำงานที่จะประกอบการเลี้ยงชีพได้ตามสมัครใจ คนงานมีเสรีภาพที่จะขายแรงงานของตน และในทำนองเดียวกับ

นายจ้าง ก็มีเสรีภาพจะว่าจ้างไม่ว่าจะเป็นแรงงานเด็ก แรงงานหญิงหรือแรงงานชายก็ตาม นายจ้างเป็นผู้กำหนดค่าจ้างจะไล่ออกเมื่อใดก็ได้ ประกอบกับได้มีการห้ามการรวมตัวกันเป็นสมาคมระหว่าง ลูกจ้างคนงาน หรือแม้ระหว่างนายจ้างเพื่อช่วยเหลือป้องกันผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน ทำให้ ลูกจ้างขาดพลังที่จะระงับและป้องกันผลประโยชน์ของตน ลูกจ้างจึงอยู่ในฐานะเสียเปรียบอย่างยิ่ง เนื่องจากยึดหลักว่าได้เงินน้อยดีกว่าไม่ได้เลย

การยึดถือในแนวความคิดแบบเสรีนิยมนี้ จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่เอื้ออำนวยให้นายจ้าง ซึ่งเป็นนายทุนอุตสาหกรรมซุริคแรงงานของลูกจ้างได้อย่างเต็มที่ ยิ่งกว่านั้นระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมซึ่งมีหลักการผลิตโดยแสวงหากำไรสูงสุดและเน้นในเรื่องวัตถุนิยม ทำให้มองเห็นลูกจ้างอยู่ในฐานะปัจจัยในการผลิตที่เปรียบเสมือนเครื่องจักร ไม่มีชีวิตจิตใจ และพยายามจะลดต้นทุนการผลิตของเขนให้ต่ำที่สุดเท่าที่จะต่ำได้ เพื่อจะได้ขายสินค้าได้ถูกกว่าคู่แข่ง วิธีการลด ต้นทุนการผลิตก็คือทำงาน โดยใช้ลูกจ้างทำงานมากชั่วโมงในการผลิตเพื่อที่จะให้ได้ผลผลิตมากที่สุด และในขณะที่วันก็จ่ายค่าแรงให้น้อยที่สุดหรือไม่จ่ายเลย ใช้แรงงานหญิงและเด็กให้มาก เพราะสามารถให้ค่าจ้างต่ำได้ เนื่องจากผู้หญิงและเด็กปกครองง่ายและไม่ค่อยมีปากเสียง นายจ้างมักไม่ให้สวัสดิการหรือไม่จัดมาตรการในการรักษาความปลอดภัยในการทำงานให้แก่ลูกจ้าง ดังนั้นสภาพการจ้างงานในโรงงานอุตสาหกรรมของประเทศตะวันตกในระบะนั้น โดยเฉพาะประเทศอังกฤษและฝรั่งเศสมีสภาวะที่น่าเศร้าสลด คือนอกจากเด็ก ๆ จะถูกใช้ทำงานด้วยความทารุณแล้ว สภาพในที่ทำงานยังไม่ถูกอนามัย ลูกจ้างต้องทำงานหนักในสถานที่มืดทึบสกปรก อากาศไม่ถ่ายเท ลูกจ้างต้องทำงานโดยไม่มีเวลาพักผ่อนที่พอสมควร และได้รับอันตรายหรือ เจ็บป่วยจากเครื่องจักรและสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ อยู่เสมอ ค่าจ้างที่ได้รับก็ต่ำไม่เพียงพอที่จะเลี้ยงดูครอบครัว ทำให้ลูกจ้างมีสุขภาพทรุดโทรม เจ็บป่วยและล้มตายเป็นจำนวนมาก ความยุติธรรมทางสังคมที่ลูกจ้างคนงานได้รับนี้ ทำให้เกิดแรงผลักดันทางสังคมให้ประเทศต่าง ๆ ต้องออกกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

เหตุผลในการคุ้มครองแรงงาน

การคุ้มครองแรงงานที่เกิดขึ้น โดยมีเจตนารมณ์² เพื่อให้การใช้แรงงานเป็นไปด้วยความยุติธรรมและเหมาะสม ก็ด้วยเหตุผลดังนี้

1. เหตุผลในทางเศรษฐกิจ ถือว่าแรงงานเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งอันหนึ่งในการผลิต และการเพิ่มพูนรายได้ของรัฐ บ้านเมืองจะเจริญเติบโตในทางเศรษฐกิจหรือไม่เพียงใดนั้นแรงงานย่อมมีส่วนอยู่ไม่น้อย ดังนั้นแรงงานจึงเป็นทรัพยากรที่มีค่าของรัฐที่ควรได้รับการดูแลรักษาไว้เพื่อสร้างผลประโยชน์ให้แก่ชาติ การปล่อยให้มีการใช้ลูกจ้างอย่างไม่เป็นธรรมแทนที่จะก่อประโยชน์มากจะกลายเป็นการลดผลผลิตให้ต่ำลง หรืออาจก่อให้เกิดอุบัติเหตุต่าง ๆ ได้

2. เหตุผลในทางสังคม การให้การคุ้มครองแรงงานตามกฎหมายแรงงานแก่ลูกจ้าง จะช่วยให้ลูกจ้างซึ่งอยู่ในฐานะผู้เสียเปรียบต่าง ๆ ในการจ้างงานมีโอกาสได้รับหลักประกันในชีวิตการทำงานมากขึ้น เช่น หลักประกันในเรื่องเงินชดเชยที่ลูกจ้างจะ ค่าตอบแทนเมื่อเจ็บป่วย ประสพอุบัติเหตุเนื่องจากการทำงานให้แก่นายจ้าง ได้รับความดูแลในเรื่องชั่วโมงการทำงาน การจัดสวัสดิการ ความปลอดภัยในการทำงาน ตลอดจนการฟื้นฟูสมรรถภาพทางร่างกายและจิตใจ เพื่อให้สามารถทำงานหาเลี้ยงชีพต่อไปไม่เป็นการระต่อสังคม หลักการคุ้มครองแรงงานนี้จะช่วยให้ลูกจ้างมีความรู้สึกถึงความเอาใจใส่ของรัฐที่พยายามจะสร้างความเป็นธรรมในสังคม

3. เหตุผลในทางศีลธรรม และมนุษยธรรม การที่เกิดมีสภาพการจ้างแรงงานที่กดขี่ทารุณอย่างประเศในตะวันตกสมัยปฏิวัติอุตสาหกรรม มีส่วนผลักดันให้รัฐต้องเข้าไปคุ้มครองการใช้แรงงาน ทั้งนี้เนื่องจากประชาชนและรัฐบาลไม่ต้องการให้ลูกจ้างคนงานทั่วไปโดยเฉพาะ ผู้ใช้แรงงานที่เป็นหญิงและเด็กถูกใช้แรงงานมากเกินไป อันขัดต่อศีลธรรมอันดี และมนุษยธรรมที่มนุษย์พึงมีแก่กัน

นอกเหนือจากเหตุผลดังกล่าวแล้วการที่ประเทศไทยซึ่งกำหนดให้มีการคุ้มครองแรงงาน เป็นผลมาจากอิทธิพลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization) ซึ่งมี ชื่อย่อ ไอ แอล โอ³ องค์การดังกล่าวจัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2462 (ค.ศ.1919) ถึงปัจจุบันมีอายุกว่า 85 ปีแล้ว และเป็นองค์การระหว่างประเทศองค์การเดียวที่ยืนหยัดฝ่าคลื่นลมมาจนถึงปัจจุบันได้ทั้ง ๆ ที่องค์การซึ่งตั้งคู่กันมาคือสันนิบาตชาติได้ถูกยกเลิก และเมื่อมีการจัดตั้งองค์การ สหประชาชาติขึ้น องค์การแรงงานนี้จึงกลายเป็นองค์การชำนาญพิเศษขององค์การแรกของสหประชาชาติ องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ชื่อว่าเป็นองค์การที่เน้นเรื่องนโยบายและปัญหา

แรงงานสังคมมากที่สุด บทบาทขององค์การนี้ก็มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายทางสังคมแก่ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกที่เป็นสมาชิก ใคร ๆ ก็ตามที่ทำงาน 8 ชั่วโมงในขณะนี้ หรือมีค่าจ้างพอสมควร มีสิทธิในการลาประเภทต่าง ๆ มีสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ไม่เลวเกินไป ตลอดจนไม่ถูกเลือกปฏิบัติ และแม้กระทั่งสิทธิในการก่อตั้งสหภาพแรงงาน ควรต้องสำนึกในบุญคุณขององค์การนี้ไม่มากก็น้อย เพราะสิ่งต่าง ๆ ที่กล่าวข้างต้น เป็นเรื่องพื้นฐานที่องค์การแห่งนี้ได้มีการกำหนดไว้ และมีอิทธิพลทำให้ประเทศต่าง ๆ ไม่ว่าจะพัฒนาแล้ว หรือกำลังพัฒนา ได้กำหนดแนวนโยบายทางด้านสังคมขึ้นใช้กับประชาชนในชาติของตน อิทธิพลขององค์การ แรงงานระหว่างประเทศนั้นไม่ได้จำกัดแต่เพียงการที่ประเทศหนึ่งได้ยอมรับข้อแนะนำ หรือให้สัตยาบันก่อนุสัญญาแต่เพียงอย่างเดียว แต่หลาย ๆ ประเทศได้ร่างกฎหมาย หรือกฎเกณฑ์ทางสังคม โดยยึดหลักการที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้กำหนดเอาไว้ไม่มากก็น้อย

วิธีการคุ้มครองแรงงาน

วิธีการคุ้มครองแรงงาน¹ สามารถทำได้ 2 วิธี คือ

1. วิธีการที่กำหนดโดยกฎหมาย ได้แก่ การที่รัฐเป็นผู้ให้ความคุ้มครองด้านการออกกฎหมายคุ้มครองแรงงาน กำหนดเป็นมาตรฐานขั้นต่ำ และเจ้าหน้าที่ตรวจแรงงานเป็นผู้ดำเนินการตรวจตรา ควบคุมให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายนั้น นอกจากนี้การที่รัฐมีกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ อนุญาตให้ลูกจ้างรวมตัวกันขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ในการแสวงหาและคุ้มครองประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้าง และส่งเสริมความสัมพันธ์กันระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างด้วยกัน ตลอดจนการที่ลูกจ้างในสถานประกอบการรวมตัวกันจัดตั้งคณะกรรมการลูกจ้างขึ้นเพื่อหารือกับนายจ้าง เพื่อหาแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสมในสถานประกอบการของตน

2. วิธีการคุ้มครองแรงงานโดยวิธีการอื่น เช่น การทำสัญญาจ้างแรงงาน การจัดตั้งคณะกรรมการร่วมปรึกษาหารือ เป็นต้น แต่วิธีการที่ไม่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายโดยตรงนี้ หากมองอย่างผิวเผินแล้ว จะไม่เห็นว่าเป็นวิธีการคุ้มครองแรงงาน แต่ถ้ามองให้ลึกลงไปแล้วจะเห็นว่าวิธีการต่าง ๆ เหล่านี้ก็มีผลส่งเสริมสนับสนุนให้การใช้แรงงานเป็นไปด้วยดี มีสภาพการทำงานที่ดี มีความปลอดภัย และมีสวัสดิการที่ดี จึงนับได้ว่า

เป็นวิธีการคุ้มครองแรงงานอีกอย่างหนึ่ง กล่าวคือสัญญาจ้างแรงงานเป็นสัญญาระหว่าง นายจ้างและลูกจ้างต่างก็มีข้อผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขในสัญญาจ้างแรงงานนั้น แต่อย่างไรก็ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญาต้องไม่ต่ำกว่ากฎหมายคุ้มครองแรงงาน

แนวคิดเรื่องการบริหารแรงงาน

1. ความหมายของการบริหารแรงงาน⁶ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้ให้ความหมายของการบริหารแรงงานไว้ว่า “การบริหารแรงงาน หมายถึง การดำเนินการ ในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายแรงงานของรัฐบาล” นอกจากนั้นแล้ว ก็ยังมีการให้คำนิยาม ของการบริหารแรงงานไว้หลายความหมายดังต่อไปนี้

1.1 เจ.ไอ ฮัสแบนด์⁶ ได้กล่าวถึงการบริหารแรงงานว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับ องค์ประกอบสำคัญ 2 ส่วน คือ กิจกรรมทางด้านการบริหารรัฐกิจในสาขาที่เกี่ยวกับ นโยบายแรงงานของประเทศกับระบบการบริหารแรงงาน ซึ่งหมายถึงองค์การทางการ บริหารรัฐกิจทั้งปวงที่รับผิดชอบการบริหารแรงงาน และ/ หรือ เข้ามาดำเนินการบริหาร แรงงาน ไม่ว่าจะองค์กรนั้น จะเป็นส่วน ราชการในระดับกระทรวงหรือหน่วยงานสาธารณะ รวมทั้งหน่วยงานระดับภูมิภาคหรือหน่วยงานระดับท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นใดใน รูปแบบของการกระจายอำนาจการบริหารสถาบันอื่นใดที่ ทำหน้าที่ประสานกิจกรรม ต่าง ๆ ขององค์กรดังกล่าว ทำหน้าที่ในการปรึกษาหารือกับองค์กรของนายจ้างและ องค์กรของลูกจ้าง และการให้องค์กรของนายจ้าง และองค์กรของลูกจ้างมีส่วนร่วมด้วย

1.2 กรมแรงงานได้ให้คำนิยามของการบริหารแรงงานว่าเป็น⁷ “การพยายาม นำแรงงานในประเทศมาใช้ประโยชน์ที่จะก่อให้เกิดผลทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างเต็มที่ การที่ความคุ้มครองแก่แรงงานที่นำมาใช้อย่างเป็นธรรม การพัฒนาแรงงานเพื่อให้สามารถ ทำงานที่ให้ผลทางเศรษฐกิจอย่างเต็มที่และการประกันหรือให้ความมั่นคงแก่แรงงาน”

1.3 ประสงค์ รัตนันท์⁸ ได้กล่าวถึงการบริหารแรงงานว่าเป็น “การ ดำเนินงานของรัฐเพื่อให้มีการนำแรงงานในประเทศมาใช้ให้เกิดผลประ โยชน์ทางเศรษฐกิจ ของประเทศโดยการพัฒนาแรงงานให้มีความรู้ และมีมือในการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้มิงานทำ เมื่อแรงงานมีงานทำแล้ว ก็ให้ความคุ้มครองเพื่อให้แรงงาน

ได้รับผลตอบแทนจากการทำงาน และมีสภาพการทำงานที่เหมาะสม นอกจากนี้ยังส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างและลูกจ้างเพื่อให้เกิดความสงบด้านแรงงาน”

จากนิยามดังกล่าว สรุปได้ว่าการบริหารแรงงานเป็นการดำเนินงานของรัฐ ในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายแรงงาน หรือกฎหมายแรงงานที่กำหนดขึ้นเพื่อคุ้มครองผู้ใช้แรงงาน ส่งเสริมให้ ผู้ใช้แรงงานกับนายจ้างมีความสัมพันธ์อันดี และสามารถทำงานร่วมกันได้อย่างสงบสุข รวมตลอดทั้งการพัฒนาแรงงาน และการสร้างหลักประกันหรือความมั่นคงทางด้านแรงงาน โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญในการบริหารแรงงาน คือ กิจกรรมทางการบริหารแรงงาน และระบบการบริหารแรงงาน

2. หลักการบริหารแรงงาน จากวิวัฒนาการของการบริหารแรงงานที่ผ่านมามีอยู่ถึงปัจจุบันนี้ จำแนกหลักการบริหารแรงงานได้เป็น 3 แนวทางคือ

2.1 การบริหารแรงงานแบบดั้งเดิมในระบบเอกภาคี กล่าวคือ นายจ้างเป็นผู้มีอำนาจและสิทธิขาดในการบริหารงาน ลูกจ้างไม่มีสิทธิ ไม่มีเสียงใด ๆ ทั้งสิ้น ต้องทำงานตามคำสั่งของนายจ้างอย่างเคร่งครัด ไม่มีองค์การของลูกจ้างที่จะใช้เป็นที่ต่อรองหรือการต่อรองกับนายจ้าง รัฐไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับหรือแทรกแซงการใช้แรงงานแต่อย่างใด ไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้แรงงานโดยตรง รัฐจะเข้ามาเกี่ยวข้องกับหรือแทรกแซงก็เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อความสงบสุขของสังคมเท่านั้น ดังนั้นจึงเป็นการใช้อำนาจเผด็จการของนายจ้าง โดยการออกคำสั่ง ควบคุมบังคับบัญชาให้เป็นไปตามที่ตนต้องการ

2.2 การบริหารแรงงานในระบบทวิภาคี ฝ่ายลูกจ้างมีสิทธิมีเสียงในการคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของตนเอง มีการเจรจาต่อรองกับนายจ้าง และมีการใช้มาตรการอื่น ๆ ในกรณีที่ไม่สามารถตกลงกันได้ เช่น การนัดหยุดงาน เป็นต้น รัฐจะไม่เข้ามาแทรกแซงหรือเกี่ยวข้องกับ เว้นแต่กรณีจำเป็นเท่านั้น และเป็นหน้าที่ของทั้งสองฝ่ายในการเจรจาทำความตกลงกันเอง โดยยึดหลักความเท่าเทียมกันของแต่ละฝ่าย กล่าวคือนายจ้างกับลูกจ้างอยู่ในฐานะเท่าเทียมกันในการทำสัญญาจ้างงาน นายจ้างมีสิทธิที่จะจ้างหรือไม่จ้างก็ได้ ลูกจ้างก็มีสิทธิที่จะรับจ้างหรือไม่รับจ้างก็ได้ แต่ในสภาพความเป็นจริงแล้ว ฝ่ายนายจ้างอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าลูกจ้างเสมอ การทำสัญญาระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างก็อาจจะเกิดความไม่เป็นธรรมได้

2.3 การบริหารแรงงานในระบบไตรภาคี เป็นแนวความคิดที่มุ่งจะรักษาความเป็นธรรมในสังคม แรงงานเป็นองค์ประกอบสำคัญทางด้านเศรษฐกิจและสังคม หากว่าการใช้แรงงานเป็นไปด้วยความไม่เป็นธรรมแล้ว ก็จะเกิดความยุติธรรมในสังคมและจะนำไปสู่ความสงบสุข การที่ นายจ้างมีฐานะที่เหนือกว่าลูกจ้างทั้งในการทำสัญญาการใช้แรงงาน และกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับแรงงาน ถ้าหากจะปล่อยให้เป็นไปตามความต้องการหรือข้อตกลงของทั้งสองฝ่ายแล้วก็จะเกิดความไม่เป็นธรรมได้ รัฐบาลจึงต้องเข้ามาแทรกแซงโดยมีหลักการว่า ทั้งสามฝ่ายจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผน การพัฒนานโยบาย การกำหนดมาตรการต่าง ๆ เช่น กฎหมายแรงงาน การปฏิบัติตามกฎหมาย ฯลฯ

3. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารแรงงาน¹⁰ การบริหารแรงงานเป็นเครื่องมือสำคัญของ รัฐบาลในการดำเนินนโยบายแรงงาน รัฐบาลจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงบทบาท และความรับผิดชอบในด้านแรงงานให้สอดคล้องกับความเจริญทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ โดยการพัฒนาบทบาทและโครงสร้างในการบริหารแรงงานให้สอดคล้องกับเป้าหมายในการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งเน้นเรื่องการทำงานท่าและความยุติธรรมในสังคมเป็นพิเศษ หน้าที่เบื้องต้นของการบริหารแรงงานในการแก้ไขปัญหาสังคมและคุ้มครองผู้ใช้แรงงานตามกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียว จึงเป็นเรื่องที่คับแคบเมื่อเทียบกับปัญหาเกี่ยวกับแรงงานและกำลังคนทั้งหมด แนวคิดในการบริหารแรงงานจึงต้องมุ่งถึงการหาแนวทางป้องกันปัญหาที่คาดว่าจะเกิดขึ้น โดยการคาดคะเนเหตุการณ์ที่อาจจะเกิดขึ้นและหามาตรการในการป้องกันและแก้ไขสิ่งที่จะส่งผลไปถึงปัจจัยอันเป็นสาเหตุของปัญหาทางสังคมนั้น ๆ ดังนั้น แนวคิดใหม่ในการบริหารแรงงานจึงต้องมีลักษณะเด่นชัด ดังนี้คือ

3.1 เน้นเป้าหมายในการพัฒนาประเทศโดยส่วนรวม

3.2 เป็นขั้นตอนต่อเนื่องและเปลี่ยนแปลงไปตามเวลา ตามภาวะการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ เพื่อให้สนองตอบต่อวัตถุประสงค์ด้านการแก้ไขปัญหาแรงงานและกำลังคนในลักษณะใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้น

3.3 เป็นขั้นตอนในการสร้างสรรค์และเริ่มต้นแนวคิดใหม่ ๆ ในเรื่องการบริหารแรงงาน

3.4 อาศัยหลักเกณฑ์ในการบริหารงานภายในเข้ามาเป็นตัวกำหนด ประสิทธิภาพในการทำงาน

จากลักษณะเด่นชัดของการบริหารแรงงานทั้ง 4 ประการดังกล่าว ที่ประชุมผู้เชี่ยวชาญทางด้านการบริหารแรงงานที่กรุงเทพฯ ในปี ค.ศ.1973 ได้พิจารณาถึง บทบาทและโครงสร้างของการบริหารแรงงาน¹¹ ไว้ดังนี้

1. แนวคิดในเรื่องการบริหารแรงงานควรเป็นแนวคิดอย่างกว้าง ๆ
2. การบริหารแรงงานควรครอบคลุมถึงการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐทุกแห่งที่มีส่วนช่วยในการกำหนดนโยบายแรงงาน ดำเนินนโยบายตามที่วางไว้ ควบคุม และประเมินผลของนโยบายและหน่วยงานที่ให้บริการแก่ประชาชน
3. ระบบการบริหารแรงงานต้องรวมถึงระบบการบริหารภายใน ของทุกกระทรวงและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับปัญหาแรงงาน รวมทั้งการประสานความร่วมมือจากกลุ่มนายจ้างและลูกจ้างในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดและพัฒนานโยบายแรงงาน

ดังนั้น การบริหารแรงงานตามแนวคิดใหม่ดังกล่าวมุ่งเน้น บทบาทในด้านการพัฒนาประเทศ¹² (development functions) ในด้านต่าง ๆ ได้แก่

1. การวางแผนและพัฒนานโยบายแรงงาน ซึ่งรวมถึง ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายสังคมการวางแผนและจัดตั้งโครงการทางด้านแรงงาน ของรัฐ และการประสานความร่วมมือกับกลุ่มนายจ้าง และกลุ่มลูกจ้างในการพัฒนา ประเทศ
2. การวางแผนและดำเนินโครงการเพื่อนำทรัพยากรมนุษย์ที่มีอยู่ มาใช้ให้เป็นประโยชน์มากที่สุดซึ่งรวมถึงการประเมินกำลังคน การนำเอาวิทยาการ ก้าวหน้าใหม่ ๆ มาใช้ในการวางแผน การเก็บรวบรวมและการวิเคราะห์ข้อมูลทางด้าน แรงงาน ภาวะกำลังคนและความต้องการแรงงานในประเทศ
3. การให้บริการจัดหางานและการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาคุณภาพ ของผู้ใช้แรงงาน ซึ่งรวมถึงการให้ข้อมูลทางด้านภาวะการจ้างงานแก่นายจ้าง ลูกจ้าง และผู้สนใจอื่น ๆ การบรรจุงานและการฝึกอาชีพ

4. การออกกฎหมายแรงงาน การดำเนินงานควบคุมและคุ้มครองผู้ใช้แรงงานตามข้อกำหนดในกฎหมายแรงงาน ซึ่งรวมถึงการตรวจสอบแรงงาน การกำหนดค่าจ้างและชั่วโมงทำงาน ความปลอดภัยในการทำงาน สุขภาพ รวมทั้งการควบคุมการใช้แรงงานหญิงและเด็ก

5. การส่งเสริมความราบรื่นในวงการอุตสาหกรรม ซึ่งรวมถึงความสัมพันธ์ในการทำงานระหว่างนายจ้าง และความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มลูกจ้างกันเอง ความสัมพันธ์กลุ่มลูกจ้างกับกลุ่มนายจ้าง และความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มนายจ้าง หรือกลุ่มลูกจ้างกับรัฐบาล รวมถึงตลอดถึงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงาน การตัดสินชี้ขาด และการแบ่งชนิดอุตสาหกรรมตามมาตรฐานที่วางไว้

6. งานด้านการประกันสังคมและส่งเสริมความมั่นคงในการทำงาน

7. งานด้านอื่น ๆ รวมทั้งด้านเคหะสงเคราะห์ การจัดระเบียบ

สาระสำคัญของ พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เป็นกฎหมายสังคมนิไว้เพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคมนระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ข้อกฎหมายส่วนใหญ่จึงบัญญัติถึงสิทธิและหน้าที่ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง โดยกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการใช้แรงงาน การจ่ายค่าตอบแทนในการทำงานเพื่อให้ลูกจ้างทำงานด้วยความปลอดภัย มีสุขภาพอนามัยดี และได้รับสวัสดิการที่เหมาะสม ประกอบกับการที่เป็นกฎหมายใหญ่ที่เกิดจากการปรับเปลี่ยนมาจากกฎหมายฉบับเดิม ในสาระสำคัญจึงมีทั้งส่วนดีที่คงไว้และส่วนที่ต้องเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ของสังคมในปัจจุบัน ซึ่งโดยสรุป พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มีสาระสำคัญและประเด็นสำคัญ ดังนี้

1. กำหนดเวลาทำงานปกติในทุกประเภทงานไม่เกิน 8 ชั่วโมงวัน และไม่เกิน 48 ชั่วโมง/สัปดาห์ (เดิมกำหนดตามประเภทงาน)

2. ให้จัดวันหยุดประจำสัปดาห์ไม่น้อยกว่า 1 วัน/สัปดาห์ วันหยุดตามประเพณีไม่น้อยกว่า 13 วัน/ปี และวันหยุดพักผ่อนประจำปีไม่น้อยกว่า 6 วันทำงาน/ปี

วันหยุดตามประเพณีให้กำหนดจากวันหยุดราชการประจำปี

วันหยุดทางศาสนาหรือขนบธรรมเนียมประเพณีแห่งท้องถิ่น “ในกรณีลักษณะงานไม่อาจหยุดตามประเพณีได้ให้ตกลงกันหยุดในวันอื่นชดเชยหรือจ่ายค่าทำงานในวันหยุดแทน”

3. ใช้สิทธิลา กิจ ลาเพื่อทำหมั้น และลาเพื่อฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถเพิ่มจากสิทธิลาป่วย ลาเพื่อคลอดบุตร และลาเพื่อรับราชการทหาร

4. กำหนดพิกัดน้ำหนักขั้นสูงที่ให้ลูกจ้าง ยก แบก หาม เพื่อคุ้มครองทั้งลูกจ้างชายหญิง และเด็ก และเป็นการสอดคล้องกับอนุสัญญา ไอแอลโอ ฉบับที่ 127

5. ขยายการคุ้มครองแรงงานหญิงโดยห้ามใช้ลูกจ้างหญิงมีครรภ์ทำงานที่เป็นอันตรายต่อสภาวะการตั้งครรภ์ ห้ามเลิกจ้างเพราะเหตุมีครรภ์

6. ขยายอายุขั้นต่ำของลูกจ้างเด็ก จาก 13 ปี เป็น 15 ปี เพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และอนุสัญญา ไอแอลโอ

7. การจ้างเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปีเป็นลูกจ้าง ต้องแจ้งต่อพนักงานตรวจแรงงานภายใน 15 วัน จัดทำบันทึกสภาพการจ้างกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเก็บไว้ ณ สถานประกอบกิจการ และแจ้งการสิ้นสุดการจ้างต่อพนักงานตรวจแรงงานภายใน 7 วัน เพื่อให้ทราบความเคลื่อนไหวของเด็ก ซึ่งจะ เป็นประโยชน์ต่อการคุ้มครองแรงงานเด็กผู้ด้อยโอกาส

8. ให้ลูกจ้างเด็กมีเวลาพักไม่น้อยกว่า 1 ชั่วโมง/วัน หลังจากทำงานมาแล้วไม่เกิน 4 ชั่วโมง และใน 4 ชั่วโมงนั้นให้มีเวลาพักตามที่นายจ้างกำหนดเพื่อให้ได้มีโอกาสพักผ่อนเปลี่ยนอิริยาบถ ขณะที่กำหนดเวลาพักลูกจ้างทั่วไปไม่น้อยกว่า 1 ชั่วโมง/วัน ซึ่งจะจัดเวลาพักครั้งเดียวหลังจากทำงานมาแล้ว ไม่เกิน 5 ชั่วโมงก็ได้ หรือจัดเป็นช่วง ๆ ก็ได้ โดยรวมเวลาพักทุกช่วงแล้วต้องไม่น้อยกว่า 1 ชั่วโมง เพื่อให้สอดคล้องกับทางปฏิบัติ

9. ห้ามใช้ลูกจ้างเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปีทำงานในเวลาวิกาล เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากอธิบดี ห้ามทำงานล่วงเวลา ทำงานในวันหยุด และงานบางประเภทที่เป็นผลร้ายต่อเด็ก ขณะที่ ลูกจ้างทั่วไป นายจ้างให้ทำงานล่วงเวลาหรือทำงานในวันหยุดได้ ถ้าลูกจ้างยินยอม โดยมีชั่วโมงทำงานไม่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด เว้นงานบางประเภท

ที่นายจ้างสั่งให้ลูกจ้างทำได้เท่าที่จำเป็น แต่ห้ามใช้ลูกจ้างทำงานล่วงเวลาหรือทำงานในวันหยุดในงานที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัยของลูกจ้าง

10. การคุ้มครองค่าตอบแทนในการทำงาน ได้กำหนดประเภทหนึ่งที่น่ามาหักค่าตอบแทนในการทำงานได้ และกำหนดเงื่อนไขการจ่ายเงินช่วยเหลือการดำรงชีพของลูกจ้างไม่น้อยกว่า 50% ของค่าจ้างในกรณีนายจ้างหยุดกิจการชั่วคราว

11. ปรับปรุงโครงสร้างคณะกรรมการค่าจ้างให้มีขอบข่ายที่กว้างขึ้นกว่าเดิม และปรับปรุงโครงสร้างอัตราค่าจ้างขั้นต่ำใหม่ โดยอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ 2 ระดับคือ

11.1 อัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐานซึ่งคณะกรรมการค่าจ้างกำหนด เพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

11.2 อัตราค่าจ้างขั้นต่ำซึ่งคณะกรรมการค่าจ้างกำหนดให้ใช้เฉพาะกิจการประเภทใดประเภทหนึ่งหรือทุกประเภท หรือในท้องที่ใดท้องที่หนึ่งก็ได้ ซึ่งมีอัตราไม่ต่ำกว่าอัตราขั้นต่ำ พื้นฐาน ถ้าไม่มีการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในท้องที่ใดให้ถืออัตราค่าจ้างขั้นต่ำพื้นฐานเป็นอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของท้องที่นั้น

12. กำหนดให้มีคณะกรรมการสวัสดิการ ได้แก่ คณะกรรมการสวัสดิการแรงงาน ซึ่งเป็นองค์กรระดับชาติ เพื่อกำหนดนโยบายสวัสดิการระดับชาติ และให้คณะกรรมการสวัสดิการแรงงานประจำสถานประกอบกิจการควบคุมดูแลการจัดสวัสดิการให้นายจ้างจัดให้แก่ลูกจ้าง

13. ให้มีคณะกรรมการความปลอดภัยระดับชาติ เพื่อกำหนดทิศทางการบริหารความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน และให้มีองค์กรเอกชนให้บริการทางด้านวิชาการและเทคนิคแก่สถานประกอบกิจการได้ภายใต้การควบคุมดูแลของภาครัฐ

14. กำหนดห้ามนายจ้างสั่งพักงาน เพื่อสอบสวนความผิดของลูกจ้าง เว้นแต่มีข้อบ่งชี้หรือข้อตกลงกำหนดให้มีการพักงานได้ แต่นายจ้างจะสั่งพักงานได้ไม่เกิน 7 วัน และต้องจ่ายเงินในช่วงพักงานตามอัตราที่กำหนดซึ่งไม่ต่ำกว่า 5% ของค่าจ้าง

15. กำหนดอัตราค่าชดเชยกรณีเลิกจ้างเป็น 5 อัตรา คือ ทำงานครบ 120 วันแต่ไม่ครบ 1 ปี ได้ค่าชดเชยไม่น้อยกว่าค่าจ้างอัตราสุดท้าย 30 วัน ทำงานครบ 1 ปีแต่ไม่ครบ 3 ปี ได้ 90 วัน ทำงานครบ 3 ปีแต่ไม่ครบ 6 ปี ได้ 180 วัน ทำงานครบ 6 ปีแต่ไม่ครบ 10 ปี ได้ 240 วัน และทำงานครบ 10 ปีขึ้นไป ได้ 300 วัน เว้นแต่เข้าช้อยกเว้นให้ไม่ต้องจ่ายค่าชดเชยตามที่กฎหมายกำหนด เพราะทั้งนี้เพื่อให้ความคุ้มครองลูกจ้างที่ทำงานมานาน ซึ่งโอกาสที่จะหางานทำใหม่เป็นไปได้ยาก

16. กำหนดให้มีการจ่ายค่าชดเชยพิเศษนอกเหนือจากค่าชดเชยปกติ กรณีนายจ้างเลิกจ้างเพราะปรับปรุงหน่วยงานกระบวนการผลิต เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยี โดยลูกจ้างต้องทำงานมาครบ 6 ปีขึ้นไป และได้ค่าชดเชยพิเศษปีละไม่น้อยกว่า 15 วัน รวมแล้วไม่เกิน 360 วัน

17. ให้การคุ้มครองลูกจ้างกรณีนายจ้างย้ายสถานประกอบกิจการไปตั้งที่อื่น ซึ่งมีผลกระทบสำคัญต่อการดำรงชีพตามปกติของลูกจ้างและครอบครัว โดยให้นายจ้างบอกกล่าวล่วงหน้าและให้ลูกจ้างบอกเลิกสัญญาจ้างได้ถ้าไม่ประสงค์จะย้ายตาม โดยมีสิทธิได้รับค่าชดเชยพิเศษเป็นเงินช่วยเหลือ 50% ของค่าชดเชยปกติ

18. จัดตั้งกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างโดยให้นายจ้างที่ไม่ได้จัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ส่งเงินสมทบกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างเท่ากับจำนวนเงินสะสมที่หักจากค่าจ้างของลูกจ้างนำส่ง เข้ากองทุน เพื่อจ่ายให้แก่ลูกจ้างเมื่อสิ้นสุดการจ้าง เจตนารมณ์ในการจัดตั้งกองทุนนี้เพื่อสร้างหลักประกันในการทำงาน ป้องกันมิให้มีการย้ายงานบ่อยครั้ง และเป็นการส่งเสริมระบบการออมทรัพย์ของลูกจ้าง

19. ห้ามเรียกเงินประกันจากลูกจ้าง เว้นแต่ลูกจ้างจะทำงานเกี่ยวกับการเงิน และทรัพย์สิน เพื่อป้องกันมิให้นายจ้างแสวงหาผลประโยชน์จากลูกจ้างในทางมิชอบ

20. กำหนดให้บรรดาเงินตาม พ.ร.บ.นี้ ที่นายจ้างค้างจ่ายลูกจ้าง และเงินสะสม เงิน สมทบกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างเป็นหนี้บุริมสิทธิลำดับเดียวกับภาษีอากร เพื่อคุ้มครองสิทธิของ ลูกจ้างในการได้รับชำระหนี้มิให้ถูกเจ้าหนี้ในลำดับอื่น ขอรับไปหมด

21. การรับเหมาค่าแรงให้เจ้าของสถานประกอบกิจการ และผู้รับเหมาค่าแรงต่างมีฐานะเป็นนายจ้างของลูกจ้างที่ผู้รับเหมาค่าแรงจัดหา

22. ถ้ามีการเปลี่ยนแปลงนายจ้าง ให้นายจ้างใหม่รับไปทั้งสิทธิและหน้าที่ที่นายจ้างเดิมเคยมีต่อลูกจ้างทุกประการ เพื่อเป็นการรับรองสิทธิของลูกจ้างมิให้ถูกลดลงเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงตัวนายจ้าง

23. กำหนดให้นายจ้างปฏิบัติต่อลูกจ้างตามบทบัญญัติ ป.พ.พ.บรรพ 3 ลักษณะ 6 ว่าด้วยจ้างแรงงานด้วย เพื่อให้เจ้าหน้าที่ที่สามารถช่วยเหลือทางคดีแก่ลูกจ้างได้

24. กำหนดเงื่อนไขการบอกกล่าวล่วงหน้า เพื่อเลิกสัญญาจ้างที่ไม่มีกำหนดระยะเวลาและถ้านายจ้างเป็นฝ่ายบอกกล่าวล่วงหน้าจะต้องระบุเหตุผลในการบอกเลิกสัญญาจ้างด้วย ถ้าไม่ระบุไว้ นายจ้างจะยกข้อยกเว้นขึ้นอ้างในภายหลัง เพื่อไม่จ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างไม่ได้

25. กำหนดให้นายจ้างปฏิบัติต่อลูกจ้างหญิงและชาย โดยเท่าเทียมกันในการจ้าง เว้นแต่ลักษณะหรือสภาพของงานไม่อาจปฏิบัติเช่นนั้นได้ เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

26. ห้ามนายจ้าง หัวหน้างาน ผู้ควบคุมงาน หรือผู้ตรวจงานกระทำการล่วงเกินทางเพศต่อลูกจ้าง ซึ่งเป็นหญิงและเด็ก เพื่อเป็นการป้องปรามมิให้บุคคลดังกล่าวใช้อำนาจในทางไม่ชอบโดยการกล่าวถ้อยคำหยาบคาย วิพากษ์วิจารณ์ทางเพศ ลวนลาม ซึ่งพฤติการณ์บางอย่างไม่รุนแรงถึงขั้นอนาจาร แต่ไม่เหมาะสมที่จะปฏิบัติต่อลูกจ้างหญิงและเด็ก

27. ปรับปรุงบทกำหนดโทษจากเดิมที่กำหนดโทษอัตราเดียวเป็นการกำหนดโทษตามหลักความหนักเบาของความผิดที่ได้กระทำโดยมีอัตราสูงสุดจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 200,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และโทษต่ำสุดปรับไม่เกิน 5,000 บาท และให้อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากบุคคลดังกล่าว มีอำนาจเปรียบเทียบปรับการกระทำ ความผิดตาม พ.ร.บ. นี้ ได้ตามที่เห็นสมควร นอกนั้นเป็นการแก้ไขเล็กน้อย

นอกเหนือจากสาระสำคัญข้างต้น กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 4 วรรคสอง , มาตรา 6 , มาตรา 22 , มาตรา 23 วรรคหนึ่ง , มาตรา 26 , มาตรา 29 วรรคสี่ , มาตรา 36 , มาตรา 49(3) (4) (5) (6) (7) และ (10) ,

มาตรา 65(8) ประกอบกับอำนาจตามมาตรา 29 มาตรา 31 มาตรา 35 มาตรา 48 และ มาตรา 50 ในรัฐธรรมนูญแห่งประเทศไทย ออกกฎกระทรวงให้มีการปฏิบัติแตกต่างไป จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 จำนวน 13 ฉบับ ซึ่ง กฎกระทรวงฯ ฉบับที่ 10 เป็นเรื่องเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานในกิจการประมงทะเล เพื่อความชัดเจนในการศึกษาสภาพปัญหาทางด้านกฎหมายที่ใช้บังคับใน กิจการประมง ทะเล ผู้ทำการศึกษาจึงเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งใช้บังคับนายจ้างและลูกจ้างในกิจการทั่วไปกับกฎกระทรวงแรงงานฉบับ ที่ 10 ซึ่งใช้บังคับนายจ้างและลูกจ้างในกิจการประมงทะเล โดยพิจารณาเปรียบเทียบ เฉพาะประเด็นที่มีความสำคัญเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และการคุ้มครองดูแลลูกจ้าง ดังนี้

ตารางที่ 2 สรุปประเด็นที่มีอยู่ในกฎหมายทั้งสองฉบับแต่มีรายละเอียดต่างกัน

พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541	กฎกระทรวงฯ ฉบับที่ 10
<p>บททั่วไป</p> <p>1. ขอบข่ายการบังคับใช้</p> <p>- ใช้คุ้มครองลูกจ้างในกิจการ ประเภทอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การบริการ ฯลฯ ที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป แต่มิให้ใช้บังคับกับราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายว่าด้วยรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ และลูกจ้างในกิจการบางประเภทตามที่ ประกาศในกฎกระทรวง ซึ่งมีทั้งประเภท ที่ให้มีการบังคับใช้แตกต่างไปจาก พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงานฯ และยกเว้นมิให้บังคับ</p>	<p>- ใช้เฉพาะการคุ้มครองแรงงานใน กิจการประมงทะเล ที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 20 คน ขึ้นไป เว้นแต่เฉพาะการจ่ายค่าจ้าง ให้ ปฏิบัติตามความในข้อ 7 และข้อ 8 ให้ใช้ บังคับแก่งานประมงทะเลที่มี ลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป</p>

พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541	กฎกระทรวงฯ ฉบับที่ 10
<p>2. นิยามคำว่านายจ้าง หมายความว่า</p> <p>- ผู้ซึ่งตกลงรับลูกจ้างเข้าทำงาน โดยจ่าย ค่าจ้างให้ และหมายความรวมถึง</p> <p>(1) ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายให้ทำงาน แทนนายจ้าง</p> <p>(2) ในกรณีนายจ้างเป็นนิติบุคคล ให้หมายความรวมถึงผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลและผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลให้ทำการแทนด้วย</p> <p>(3) ในกรณีที่ผู้ประกอบกิจการได้ว่าจ้างด้วยวิธีเหมาค่าแรง โดยมอบให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดรับช่วงไปควบคุมดูแลการทำงาน และรับผิดชอบจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างอีกทอดหนึ่ง ก็ดี มอบหมายให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นผู้จัดหาลูกจ้างมาทำงานอันมิใช่การประกอบธุรกิจจัดหางานที่ดี โดยการทำงานนั้นเป็นส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดในระบบการผลิตหรือธุรกิจในความรับผิดชอบของผู้ประกอบกิจการ ให้ถือว่าผู้ประกอบกิจการเป็นนายจ้างของลูกจ้าง ดังกล่าวด้วย</p>	<p>- นายจ้าง หมายความรวมถึง เจ้าของเรือประมงซึ่งใช้หรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้เรือประมงนั้นทำงานประมงทะเลเพื่อแข่งขันผลประโยชน์กัน แต่มิให้หมายความรวมถึงเจ้าของเรือประมง ซึ่งให้ผู้อื่นเช่าเรือประมงเพื่อประกอบกิจการ โดยตนเองไม่มีส่วนเกี่ยวข้องด้วย</p>

พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541	กฎกระทรวงฯ ฉบับที่ 10
<p>3. ค่าจ้างขั้นต่ำ หมายความว่า เงินที่นายจ้างและลูกจ้างตกลงกันจ่ายเป็นค่าตอบแทนในการทำงานตามสัญญาจ้างสำหรับระยะเวลาการทำงานปกติเป็นรายชั่วโมง รายวัน รายสัปดาห์ รายเดือน หรือระยะเวลาหนึ่ง หรือจ่ายให้โดยคำนวณตามผลงานที่ลูกจ้างทำได้ในเวลาดังกล่าวของวันทำงาน และให้หมายความรวมถึงเงินที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างในวันหยุดและ วันลาที่ลูกจ้างมิได้ทำงาน แต่ลูกจ้างมีสิทธิได้รับตามพระราชบัญญัตินี้</p>	<p>- ค่าจ้าง หมายความว่ารวมถึง ส่วนแบ่งที่นายจ้างตกลงจ่ายให้แก่ลูกจ้างตามมูลค่าของสัตว์น้ำที่จับได้</p>
<p>4. การจ้างแรงงานเด็ก ห้ามมิให้นายจ้างจ้างเด็กอายุต่ำกว่าสิบห้าปีเป็นลูกจ้าง</p>	<p>- ห้ามมิให้นายจ้างรับเด็กอายุต่ำกว่าสิบหกปีทำงานในเรือประมงทะเล เว้นแต่เด็กนั้นอายุ ไม่ต่ำกว่าสิบห้าปี และบิดาหรือมารดา หรือ ผู้ปกครองของเด็กนั้นให้ความยินยอมเป็นหนังสือ</p>
<p>5. การจัดทำทะเบียนลูกจ้าง (มาตรา 112) ให้นายจ้างที่มีลูกจ้างตั้งแต่สิบคนขึ้นไปจัดทำทะเบียนลูกจ้างเป็นภาษาไทยและเก็บไว้ ณ สถานที่ประกอบกิจการหรือสำนักงานของนายจ้าง พร้อมทั้งจะให้พนักงานตรวจแรงงานตรวจได้ในเวลาทำงาน</p>	<p>- ให้นายจ้างที่มีลูกจ้างตั้งแต่สิบคนขึ้นไปจัดทำทะเบียนลูกจ้างเป็นภาษาไทยและเก็บไว้ ณ สถานที่ทำงานของนายจ้าง เพื่อให้พนักงานตรวจแรงงานตรวจได้ และให้ส่งสำเนาทะเบียนลูกจ้างให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เริ่มจ้างลูกจ้างเข้าทำงาน</p>

พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541	กฎกระทรวงฯ ฉบับที่ 10
<p>การจัดทำทะเบียนลูกจ้างตามวรรคหนึ่ง ให้นายจ้างจัดทำภายในสิบห้าวันนับแต่ วันที่ ลูกจ้างเข้าทำงาน</p>	<p>- ทะเบียนลูกจ้างตามวรรคหนึ่งให้เป็นไป ตามแบบ ตร.1 ท้ายกฎกระทรวงนี้ - ให้นายจ้างเก็บทะเบียนลูกจ้างไว้ไม่น้อย กว่าสองปีนับแต่วันสิ้นสุดการจ้างลูกจ้าง แต่ละราย - เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรายการในทะเบียน ลูกจ้าง ให้นายจ้างแก้ไขเพิ่มเติมทะเบียน ลูกจ้างให้ แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับ แต่วันที่ที่มีการเปลี่ยนแปลง และแจ้งการ เปลี่ยนแปลงให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดี มอบหมายทราบทุกครั้งที่มีการ เปลี่ยนแปลง</p>
<p>6. วันหยุด พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541กำหนดให้มีวันหยุด 3 ประเภท คือ วันหยุดประจำสัปดาห์ วันหยุดตาม ประเพณี และ วันหยุดพักผ่อนประจำปี โดยกำหนดไว้ในมาตราต่าง ๆ ดังนี้ มาตรา 28 ให้นายจ้างจัดให้ ลูกจ้างมีวันหยุดประจำสัปดาห์ สัปดาห์ หนึ่งไม่น้อยกว่าหนึ่งวัน โดยวันหยุด ประจำสัปดาห์ต้องมีระยะห่างกัน ไม่เกิน หกวัน นายจ้างและลูกจ้างอาจตกลงกัน ล่วงหน้ากำหนดให้มีวันหยุดประจำ สัปดาห์ วันใดก็ได้</p>	<p>- ให้นายจ้างจัดวันหยุดประจำปีให้ลูกจ้างปี หนึ่งไม่น้อยกว่าสามสิบวัน โดยได้รับ ค่าจ้าง ทั้งนี้ให้นายจ้างเป็นผู้กำหนด ล่วงหน้า ให้นายจ้างให้ลูกจ้างทำงานในวันหยุด ประจำปีตามวรรคหนึ่ง ให้นายจ้างจ่ายค่า ทำงานในวันหยุดแก่ลูกจ้างเพิ่มขึ้นอีกไม่ น้อยกว่าหนึ่งเท่าของค่าจ้างในส่วนที่ คำนวณจ่ายตามระยะเวลา</p>

พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541	กฎกระทรวงฯ ฉบับที่ 10
<p>ในกรณีที่ลูกจ้างทำงานโรงแรม งานขนส่ง งานในป่า งานในที่ทุรกันดาร หรืองาน อื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง นายจ้างและ ลูกจ้างอาจตกลงกันล่วงหน้าสะสมวันหยุด ประจำสัปดาห์และเลื่อนไปหยุดเมื่อใดก็ได้ แต่ต้องอยู่ในระยะเวลาสี่สัปดาห์ติดต่อกัน</p> <p>มาตรา 29 ให้นายจ้างประกาศ วันหยุดตามประเพณีให้ลูกจ้างทราบเป็น การล่วงหน้า ปีหนึ่งไม่น้อยกว่าสิบสาม วัน โดยรวมวันแรงงานแห่งชาติตามที่ รัฐมนตรีประกาศกำหนด</p> <p>ให้นายจ้างพิจารณากำหนดวันหยุด ตามประเพณีจากวันหยุดราชการประจำปี วันหยุดทางศาสนาหรือขนบธรรมเนียม ประเพณีแห่งท้องถิ่น</p> <p>ในกรณีที่วันหยุดตามประเพณีวันใด ตรงกับวันหยุดประจำสัปดาห์ของลูกจ้าง ให้ลูกจ้างได้หยุดชดเชยวันหยุดตาม ประเพณีในวันทำงานถัดไป</p> <p>ในกรณีที่นายจ้างไม่อาจให้ลูกจ้าง หยุดตามประเพณีได้ เนื่องจากลูกจ้างทำงาน ที่มีลักษณะหรือสภาพของงานตามที่กำหนด ในกฎกระทรวง ให้นายจ้างตกลงกับลูกจ้างว่าจะหยุดในวันอื่น ชดเชยวันหยุดตาม ประเพณี หรือนายจ้างจะจ่ายค่าทำงานใน วันหยุดให้ก็ได้</p>	

พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541	กฎกระทรวงฯ ฉบับที่ 10
<p>มาตรา 30 ลูกจ้างที่ทำงานติดต่อกันมาแล้วครบหนึ่งปี มีสิทธิหยุดพักผ่อนประจำปีได้ปีหนึ่งไม่น้อยกว่าหกวันทำงาน โดยให้นายจ้างเป็นผู้กำหนดวันหยุดดังกล่าวให้แก่ลูกจ้างล่วงหน้า หรือกำหนดให้ตามที่นายจ้างและลูกจ้างตกลงกัน</p> <p>ในปีต่อมานายจ้างอาจกำหนดวันหยุด พักผ่อนประจำปีให้แก่ลูกจ้างมากกว่าหกวันทำงานก็ได้</p> <p>นายจ้างและลูกจ้างอาจตกลงกันล่วงหน้าให้สะสมและเลื่อนวันหยุดพักผ่อนประจำปีที่ยังมิได้หยุดในปีนั้นรวมเข้ากับปีต่อ ๆ ไปได้</p> <p>สำหรับลูกจ้างที่ทำงานยังไม่ครบหนึ่งปี นายจ้างอาจกำหนดวันหยุดพักผ่อนประจำปีให้แก่ลูกจ้างโดยคำนวณให้ตามส่วนก็ได้</p>	

ข้อกำหนดที่แตกต่างกันทั้งหมดดังกล่าวมีผลกระทบกับนายจ้าง ลูกจ้าง และเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมการปฏิบัติ ซึ่งผู้ทำการศึกษาจะได้วิเคราะห์และนำเสนอในบทต่อไป นอกจากความแตกต่างในประเด็นที่กฎหมายทั้งสองฉบับกำหนดไว้ ประเด็นที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฯ บัญญัติไว้ แต่กฎกระทรวงมิได้บัญญัติไว้ก็มีความสำคัญ เพราะสิ่งต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฯ ล้วนเป็นประโยชน์กับตัวลูกจ้าง เป็นกรอบให้นายจ้างได้ปฏิบัติไปในแนวทางเดียวกัน เหตุผลหลักที่ทำให้

เกิดกรณีดังกล่าว มาจากลักษณะและสภาพการทำงานของผู้จ้างใน กิจกรรมประมง ทะเล แตกต่างกับผู้จ้างในกิจการอื่นเกือบสิ้นเชิง การที่ผู้จ้างในระบบปกติได้รับการคุ้มครองดูแลในเรื่องสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่มีตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฯ แต่ผู้จ้างในกิจกรรมประมงทะเลมิได้มีการบัญญัติเพื่อคุ้มครองดูแลไว้อย่างชัดเจนเป็น ประเด็นที่ผู้ทำการศึกษาเห็นว่า อาจก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำของการได้รับความคุ้มครอง ผู้ทำการศึกษาจึงสรุปภาพรวม ในประเด็นที่มีการบัญญัติไว้และไม่บัญญัติไว้ระหว่าง กฎหมายสองฉบับดังกล่าว ดังนี้

ตารางที่ 3 เปรียบเทียบประเด็นที่มีการบัญญัติและไม่มีการบัญญัติไว้ระหว่าง พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานฯ กับกฎกระทรวงฯ ฉบับที่ 10

พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 (บังคับใช้กับนายจ้าง/ลูกจ้างทั่วไป)	กฎกระทรวงฯ ฉบับที่ 10 (บังคับใช้เฉพาะนายจ้าง/ลูกจ้างในกิจการ ประมงทะเล)
1. หมวด 1 บททั่วไป มาตรา 7 – มาตรา 22	1. บัญญัติให้นายจ้าง/ลูกจ้างปฏิบัติตาม พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงานฯ

พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 (บังคับใช้กับนายจ้าง/ลูกจ้างทั่วไป)	กฎกระทรวงฯ ฉบับที่ 10 (บังคับใช้เฉพาะนายจ้าง/ลูกจ้างในกิจการประมงทะเล)
2. หมวด 2 การใช้แรงงานทั่วไป มาตรา 23 – มาตรา 27	2. ไม่มีการบัญญัติ
ประเด็นสำคัญที่มีบัญญัติ	
ม.23 เวลาทำงานปกติของลูกจ้างในวันทำงาน	- ไม่มีการบัญญัติ
ม.24 การทำงานล่วงเวลา	- ไม่มีการบัญญัติ
ม.25 การทำงานในวันหยุดของลูกจ้าง	- บัญญัติไว้แตกต่างกัน
ม.26 ชั่วโมงการทำงานล่วงเวลาและชั่วโมงการทำงานในวันหยุด	- ไม่มีการบัญญัติ
ม.27 เวลาพักระหว่างการทำงาน	- ไม่มีการบัญญัติ
ม.28* การจัดวันหยุดประจำปี	- ไม่มีการบัญญัติแยกประเภทแต่บัญญัติให้มีการหยุดประจำปี
ม.29* การจัดวันหยุดตามประเพณี	
ม.30* การจัดวันหยุดพักผ่อนประจำปี	
ม.31 ห้ามลูกจ้างทำงานล่วงเวลาหรือทำงานในวันหยุด	- บัญญัติไว้คล้ายกัน
ม.32 สิทธิการลาป่วย	- ไม่มีการบัญญัติ
ม.33 สิทธิการลาทำหมัน	- ไม่มีการบัญญัติ
ม.34 สิทธิการลาเพื่อทำธุรกิจจำเป็น	- ไม่มีการบัญญัติ
ม.35 สิทธิการลาเพื่อรับราชการทหาร	- ไม่มีการบัญญัติ
ม.36 สิทธิการลาเพื่อฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้	- ไม่มีการบัญญัติ
ม.37 อัตราน้ำหนักรายก แบก หาบ หาม ทูน หรือลาก และเป็นของ	- ไม่มีการบัญญัติ
หมวด 3 การใช้แรงงานหญิง มาตรา 38 – มาตรา 43	
ม.39 เวลาที่ห้ามหญิงมีครรภ์ทำงาน	- ไม่มีการบัญญัติ
ม.40 การขอเปลี่ยนแปลงเวลาทำงานของหญิงมีครรภ์	- ไม่มีการบัญญัติ

พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 (บังคับใช้กับนายจ้าง/ลูกจ้างทั่วไป)	กฎกระทรวงฯ ฉบับที่ 10 (บังคับใช้เฉพาะนายจ้าง/ลูกจ้างในกิจการประมงทะเล)
ม.41* สิทธิการลาตลอด	- ไม่มีการบัญญัติ
ม.42 การขอเปลี่ยนงานของหญิงมีครรภ์	- ไม่มีการบัญญัติ
ม.43 การห้ามเลิกจ้างหญิงมีครรภ์	- ไม่มีการบัญญัติ
หมวด 4 การใช้แรงงานเด็ก มาตรา 44 – มาตรา 53	
ม.44 การกำหนดอายุลูกจ้างเด็ก (15ปี)	- บัญญัติไว้แตกต่างกัน (16 ปี)
ม.45 การปฏิบัติของนายจ้างกรณีจ้างลูกจ้างเด็กทำงาน	- บัญญัติไว้แตกต่างกัน
ม.46 เวลาพักระหว่างการทำงานของลูกจ้างเด็ก	- ไม่มีการบัญญัติไว้
ม.47 ห้ามลูกจ้างเด็กทำงานระหว่าง 22.00 – 06.00 น.	- ไม่มีการบัญญัติไว้
ม.48 การห้ามลูกจ้างเด็กทำงานล่วงเวลาหรือทำงานในวันหยุด	- ไม่มีการบัญญัติไว้
ม.49 ประเภทงานที่ห้ามลูกจ้างเด็กทำ	- ไม่มีการบัญญัติไว้
ม.51 การห้ามมิให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างของลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กให้แก่บุคคลอื่น	- ไม่มีการบัญญัติไว้
ม.52 สิทธิการลาเพื่อพัฒนาและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของลูกจ้างเด็ก	- ไม่มีการบัญญัติไว้
หมวด 5 ค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด และค่าล่วงเวลาในวันหยุด	
- พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานฯ กำหนดเงื่อนไขการจ่ายค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุดและค่าล่วงเวลาในวันหยุด เพราะมีการทำงานในลักษณะต่าง ๆ ดังกล่าวทุกประเภท	- กฎกระทรวงฯ ฉบับที่ 10 กำหนดไว้เฉพาะเรื่องการจ่ายค่าจ้างและค่าทำงานในวันหยุดเท่านั้น
ม.56* กำหนดให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างเท่ากับค่าจ้างในวันทำงาน สำหรับวันหยุดดังนี้	- กำหนดให้นายจ้างจ่ายค่าทำงานในวันหยุดแก่ลูกจ้างเพิ่มขึ้นอีกไม่น้อยกว่าหนึ่งเท่าของค่าจ้างในส่วนที่คำนวณจ่ายตามระยะเวลาเท่านั้น

<p>พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 (บังคับใช้กับนายจ้าง/ลูกจ้างทั่วไป)</p>	<p>กฎกระทรวงฯ ฉบับที่ 10 (บังคับใช้เฉพาะนายจ้าง/ลูกจ้างในกิจการประมงทะเล)</p>
<p>ม.96* สถานประกอบกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ห้าสิบคนขึ้นไป นายจ้างต้องจัดให้มีคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานขึ้นในสถานประกอบกิจการ หมวด 8 ความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน</p> <p>ม.100 – 107</p> <p>หมวด 9 การควบคุม</p> <p>ม.108* กำหนดให้นายจ้างที่มีลูกจ้างตั้งแต่สิบคนขึ้นไป ต้องจัดให้มีข้อบังคับในการทำงานและข้อบังคับนั้นอย่างน้อยต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับรายการดังต่อไปนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) วันทำงาน เวลาทำงานปกติ และเวลาพัก (2) วันหยุดและหลักเกณฑ์การหยุด (3) หลักเกณฑ์การทำงานล่วงเวลา และการทำงานในวันหยุด (4) วันและสถานที่จ่ายค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด และค่าล่วงเวลาในวันหยุด (5) วันลาและหลักเกณฑ์การลา (6) วินัยและโทษทางวินัย (7) การร้องทุกข์ (8) การเลิกจ้าง ค่าชดเชย และค่าชดเชยพิเศษ <p>ม.114 และ 115 การจัดทำและการเก็บรักษาทะเบียนลูกจ้าง เอกสารเกี่ยวกับการจ่ายค่าจ้าง</p>	<p>- ไม่มีการบัญญัติไว้</p> <p>- บัญญัติให้ปฏิบัติเช่นเดียวกับ พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานฯ</p> <p>- ไม่มีการบัญญัติไว้</p> <p>- มีการบัญญัติไว้คล้ายกัน</p>

พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 (บังคับใช้กับนายจ้าง/ลูกจ้างทั่วไป)	กฎกระทรวงฯ ฉบับที่ 10 (บังคับใช้เฉพาะนายจ้าง/ลูกจ้างในกิจการประมงทะเล)
<p>หมวด 11* ค่าชดเชย ม.118 – 122 รายละเอียดเกี่ยวกับการจ่ายค่าชดเชย 5 อัตรา</p> <p>หมวด 12 การยื่นคำร้องและการพิจารณาคำร้อง ม.123 – 125 วิธีการยื่นคำร้องและพิจารณาคำร้องของลูกจ้าง</p> <p>หมวด 13 กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง ม.126 – 133 รายละเอียดวิธีการปฏิบัติของกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง</p> <p>ม.134 – 135 การจ่ายเงินกองทุนสงเคราะห์ให้แก่ลูกจ้างและวิธีการเรียกเงินคืนจากผู้เกี่ยวข้อง</p> <p>หมวด 14 พนักงานตรวจแรงงาน ม.139 – 142 หน้าที่และวิธีการปฏิบัติงานของพนักงานตรวจแรงงาน</p> <p>หมวด 15 การส่งหนังสือ ม.143 วิธีการรับ-ส่งหนังสือ</p> <p>หมวด 16 บทกำหนดโทษ ม.144 – 159 รายละเอียดอัตราโทษในการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามที่ พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานฯ กำหนด</p>	<p>- ไม่มีการบัญญัติไว้</p> <p>- บัญญัติให้ปฏิบัติเช่นเดียวกับ พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานฯ</p> <p>- บัญญัติให้ปฏิบัติเช่นเดียวกับ พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานฯ</p> <p>- บัญญัติให้ปฏิบัติเช่นเดียวกับ พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานฯ</p> <p>- บัญญัติให้ปฏิบัติเช่นเดียวกับ พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานฯ</p> <p>- มิได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งแต่เนื่องจากกฎกระทรวงฯ ฉบับที่ 10 บัญญัติโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 6 และมาตรา 22 แห่ง พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานฯ เมื่อมีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงฯ จึงเป็นการฝ่าฝืน มาตรา 22 แห่ง พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานฯ ซึ่งมีโทษตามมาตรา 144 ถึงจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ</p>
<p>หมายเหตุ หัวข้อที่มีเครื่องหมาย * หมายถึง สิทธิประโยชน์</p>	<p>หัวข้อที่น่าสนใจซึ่งก่อให้เกิดความแตกต่างด้าน</p>

จากรายละเอียดของบทบัญญัติที่มีประเด็นตรงกัน แต่มีสาระสำคัญต่างกัน ตามตารางที่ 2 และความแตกต่างที่มีการบัญญัติไว้ใน พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานฯ แต่ไม่มีการบัญญัติในกฎกระทรวงตามตารางที่ 3 เห็นได้ชัดเจนว่าลูกจ้างในข่ายบังคับของกฎหมาย ทั้งสองฉบับได้รับสิทธิประโยชน์ไม่เท่ากัน ผู้ทำการศึกษาจะได้นำเสนอรายละเอียดใน บทต่อไป

การอ้างอิง

- 1 ชรัท เดชสุวรรณ. การประเมินผลการคุ้มครองแรงงานไทย 2538 หน้า 3
- 2 ชรัท เดชสุวรรณ. เล่มเดิม หน้า 4
- 3 นิคม จันทรวีฑูร. ประเทศไทยกับประมวลกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ 2531
หน้า 1-13
- 4 รong เจริญศิริ. การคุ้มครองแรงงานในเอกสารการสอนชุดวิชา เศรษฐศาสตร์และ
แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2538 หน้า 797-798
- 5 นิคม จันทรวีฑูร. แรงงานไทย การเดินทางที่ยาวนาน 2524 หน้า 34
- 6 เจ.ไอ. ฮัสแบนด์. Labour Administration. 1980 P.79-82
- 7 กรมแรงงาน. การบริหารแรงงานในประเทศไทย 2532 หน้า 2-3
- 8 ประสงค์ ณะนันท์. การบริหารแรงงาน 2532 หน้า 1
- 9 จำเนียร จวงตระกูล. การบริหารแรงงานในประเทศไทย 2521 หน้า 49-51
- 10 นิคม จันทรวีฑูร. เล่มเดิม 2524 หน้า 38
- 11 นิคม จันทรวีฑูร. เล่มเดิม 2524 หน้า 39
- 12 นิคม จันทรวีฑูร. เล่มเดิม 2524 หน้า 41-42

บทที่ 4

สภาพปัญหาการคุ้มครองแรงงานในกิจการประมงทะเล

กิจการประมงทะเลเป็นกิจการที่มีความสำคัญเนื่องจากสร้างรายได้ให้กับประเทศปีละหลายหมื่นล้านบาท มีผู้เกี่ยวข้องจำนวนมากซึ่งได้แก่ นายจ้าง ลูกจ้าง และเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานต่างๆเป็นกิจการที่มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องมาเป็นเวลานาน และยังคงต้องดำเนินการต่อไปโดยไม่มีกำหนดเวลาสิ้นสุด ปัญหาที่สำคัญคือสามารถส่งผลกระทบต่อรายได้ของประเทศ ความเป็นอยู่ของคนจำนวนมาก รวมถึงสถานการณ์ความมั่นคงของประเทศด้วย ทั้งนี้เพราะกิจการประมงทะเลเป็นกิจการที่มีลูกจ้างต่างชาติทำงานอยู่เป็นจำนวนมาก เฉพาะประเด็นการมีคนต่างชาติเข้ามาเกี่ยวข้องเพียงประเด็นเดียวก็มีผลให้เกิดปัญหาสำคัญในหลายเรื่อง เช่น ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมโรคระบาด ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาความสงบเรียบร้อยในสังคม ยาเสพติดฯ ซึ่งล้วนเป็นปัญหาที่ยากต่อการควบคุมและแก้ไข ในบทนี้ ผู้ทำการศึกษาจะนำเสนอเฉพาะสภาพปัญหาทางด้านการคุ้มครองแรงงานเท่านั้น ดังได้ทราบแล้วว่ากฎหมายคุ้มครองแรงงานที่ใช้บังคับนายจ้าง / ลูกจ้างในกิจการประมงทะเล ปัจจุบันคือบางส่วนของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และกฎกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2541) กฎหมายดังกล่าวมีผลบังคับใช้มาตั้งแต่ พ.ศ.2541 ก่อนหน้าที่กฎหมายจะมีผลบังคับใช้ในช่วงปี พ.ศ.2540 นายนาถ ทองสมบูรณ์ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านนโยบายและแผนกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้ทำการศึกษาเรื่องการคุ้มครองแรงงานในกิจการประมงทะเลมาแล้วครั้งหนึ่ง ซึ่งได้รวบรวมรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงาน ได้แก่ สภาพปัญหา,กฎหมายที่เกี่ยวข้อง, แนวคิดในการพัฒนาการคุ้มครองแรงงาน และข้อเสนอแนะไว้อย่างน่าสนใจบางประเด็นของข้อเสนอ ได้มีการบัญญัติไว้เป็นตัวบทกฎหมายและบางประเด็นไม่มีปรากฏ การศึกษาในครั้งนี้เป็นการศึกษาหลังจากที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานในกิจการประมงทะเลมีผลใช้บังคับแล้วกว่า 6 ปี ผู้ทำการศึกษาได้สอบถามและรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับสภาพการทำงาน การจัดสวัสดิการจากผู้ที่อยู่ในวงการประมงทะเลมาอย่างยาวนาน ซึ่งได้แก่นายกสมาคมประมงทะเลจังหวัดตราด ผู้ประกอบกิจการ ได้กั๊งเรือ และลูกจ้างที่ทำงาน

ในเรื่องประมงทะเล รายละเอียดเกี่ยวกับการทำงานและสภาพปัญหายังคงไม่แตกต่างจากช่วงก่อนกฎหมายมีผลบังคับมากนัก ผู้ทำการศึกษาขอเสนอสภาพปัญหาใน 3 ลักษณะ คือ

1. สภาพปัญหาที่เกิดจากการจ้างและการทำงาน
2. สภาพปัญหาที่เกิดจากกฎหมาย
3. สภาพปัญหาที่เกิดจากตัวบุคคลผู้เกี่ยวข้อง

1. สภาพปัญหาที่เกิดจากการจ้างงาน

1.1 ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าของเรือ ใต้กั้ง และลูกจ้าง

การจ้างงานในกิจการประมงทะเลชายฝั่ง เจ้าของเรือซึ่งเป็นผู้ประกอบกิจการจะเป็นผู้รับลูกจ้างเข้าทำงานเอง เจ้าของเรือจึงไม่อาจปฏิเสธความเป็นนายจ้างได้ แต่ในกิจการประมงทะเลน้ำลึก เจ้าของเรือผู้ประกอบกิจการส่วนใหญ่จะไม่ออกไปกับเรือ แต่จะมอบหมายให้ใต้กั้งผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการจับปลาและควบคุมเรือเป็นผู้รับลูกจ้างเข้าทำงานในเรือโดยตรง อัตราค่าจ้างระยะเวลา และเงื่อนไขประกอบ เจ้าของเรือมอบหมายให้ใต้กั้งเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ ลักษณะดังกล่าวเหมารวมให้ใต้กั้งเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการคนเป็นเพียงผู้ว่าจ้างเท่านั้น หรือเป็นการประกอบธุรกิจในลักษณะหุ้นส่วนคือเจ้าของเรือเป็นผู้ลงทุนออกค่าใช้จ่ายคนงานและลูกเรือเป็นหุ้นส่วนลงแรงปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นตั้งแต่กฎกระทรวงฯ ฉบับที่ 10 ยังไม่มีผลบังคับใช้ และแม้มีผลบังคับใช้แล้วก็ยังคงมีนายจ้างกล่าวอ้างในลักษณะดังกล่าว

ประเด็นปัญหานี้ ปัจจุบันกฎกระทรวงฯ ฉบับที่ 10 ได้มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “นายจ้าง” ให้หมายความรวมถึงเจ้าของเรือประมงซึ่งใช้หรือยอมให้บุคคลอื่นใช้เรือประมงนั้นทำงานประมงทะเลเพื่อแบ่งปันผลประโยชน์กันแต่มีให้หมายความรวมถึงเจ้าของเรือประมงซึ่งให้ผู้อื่นเข้าเรือเพื่อประกอบการ โดยตนเองไม่มีส่วนเกี่ยวข้องด้วย การกล่าวอ้างจากฝ่ายนายจ้างเพื่อปฏิเสธความสัมพันธ์และความรับผิดชอบจึงมีอาจะรับฟังได้

1.2 ปัญหาเกี่ยวกับหลักฐานการรับลูกจ้างเข้าทำงาน

หลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานและการทำงาน ได้แก่ ทะเบียนลูกจ้างและหลักฐานการจ่ายค่าจ้าง กฎกระทรวงฯ ฉบับที่ 10 กำหนดให้นายจ้างจัดทำ

เอกสารดังกล่าวไว้เพื่อให้พนักงานตรวจแรงงานตรวจสอบและใช้เป็นหลักฐานประกอบการพิจารณาคำเนิการตามกฎหมายเมื่อเกิดกรณีข้อขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง แม้มีการบัญญัติไว้เป็นการชัดเจนแต่สภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่ผ่านมาจากการสอบถามนายจ้าง พบว่ามีการจัดทำน้อยมากส่วนใหญ่เป็นการตกลงกันด้วยวาจา เมื่อเกิดกรณีความขัดแย้งจึงเป็นเรื่องยากที่เจ้าหน้าที่จะสืบสวนหาข้อเท็จจริงสำหรับใช้ประกอบการวินิจฉัย ออกคำสั่ง เหตุที่บรรดานายจ้างไม่จัดทำทะเบียนการจ้างหรือหลักฐานการจ่ายเงินนั้นเป็นเพราะ

- 1) นายจ้างไม่มีความรู้ความเข้าใจในรายละเอียดของกฎหมายที่กำหนดให้นายจ้างต้องเป็นผู้จัดทำเอกสารดังกล่าว
- 2) ความคุ้นเคยกับลักษณะการมอบหมายให้ได้กัังเป็นผู้ตัดสินใจรับและตกลงเงื่อนไขการจ้างกับลูกจ้างโดยตรง จึงคิดว่าได้กัังต้องเป็นผู้จัดทำไม่ว่าจะเกี่ยวข้องกับตน แต่โดยนิยามค่านายจ้างกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าหมายถึงผู้เป็นเจ้าของเรือ ดังนั้นผู้มีหน้าที่โดยตรงที่ต้องจัดทำทะเบียนลูกจ้างและหลักฐานการจ่ายค่าจ้างก็คือตัวเจ้าของเรือ

3) ปัญหาจากสภาพการทำงาน

เวลาทำงาน เวลาพักและวันหยุด การทำงานในเรือประมงทะเล เมื่อเรือออกจากฝั่งไปแล้วลูกจ้างจะอยู่ทำงานและพักอยู่ในเรือจนกว่าเรือจะกลับเข้าฝั่ง หลังจากจับปลาได้มากตามความต้องการของได้กััง ในระหว่างที่อยู่ในเรือลูกจ้างทำงานในลักษณะทำงานไปหยุดพักไปโดยไม่มีกำหนดเวลาทำงาน จำนวนชั่วโมงทำงาน เวลาพักวันหยุดที่แน่นอนตายตัวเหมือนกับการทำงานในสถานประกอบการหรือโรงงานภาคอุตสาหกรรมหรือพาณิชยกรรม ทั้งนี้เนื่องจากการหาปลาในทะเลขึ้นอยู่กับธรรมชาติและแหล่งปลาในทะเลซึ่งไม่มีใครกำหนดระยะเวลาและระยะทางการเดินเรือที่จะพบแหล่งปลาได้ล่วงหน้า ประกอบกับสภาพงานมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากงานอื่น กล่าวคือในขณะที่เรือประมงยังไม่พบแหล่งปลากระบวนการจับปลาก็ยังไม่เริ่มขึ้น ลูกจ้างในเรือที่มีอยู่ในกระบวนการจับปลา เช่นลูกเรือก็จะทำงานอื่นตามที่ได้กัังมอบหมาย หากไม่มีก็จะพักไปเรื่อย ๆ จนกว่าพบแหล่งปลาจึงเริ่มทำการจับปลา ในกระบวนการจับปลาลูกเรือจะทำงานตลอดเวลา ไม่มีกำหนดเวลาว่าจะนานเท่าใด

ขึ้นอยู่กับปริมาณปลาและสัตว์น้ำ ไม่มีเวลาพัก ไม่มีวันหยุดต้องทำงานต่อเนื่องจนเสร็จสิ้นกระบวนการสุดท้าย คือนำปลาและสัตว์น้ำที่จับได้ไปเข้าห้องเย็น แช่แข็ง หรือทำเค็ม จึงจะได้พักและเมื่อการจับปลาในแหล่งหนึ่งเสร็จสิ้นเรือก็จะย้ายไปหาแหล่งฝูงปลาอีก แหล่งหนึ่ง เมื่อพบฝูงปลาก็จะทำการจับปลา เป็นวงจรเช่นนี้ไปจนกว่าได้กึ่งจะส่งให้เรือประมงกลับเข้าฝั่ง เมื่อเรือกลับเข้าฝั่งแล้วลูกเรือยังต้องทำงานขนปลาและสัตว์น้ำที่จับได้ทั้งหมดขึ้นท่าปลา และทำความสะอาดเรือประมงตนแล้วเสร็จจึงหยุดพัก

การหยุดพักหลังจากกลับเข้าฝั่งเป็นการหยุดพักเพื่อรอเรือออกทะเลในเที่ยวต่อไป ซึ่งในระหว่างนี้ลูกจ้างบางตำแหน่ง เช่น ช่างเครื่องและลูกเรือบางคนต้องทำงานซ่อมเครื่องจักรอุปกรณ์การจับปลา ซ่อมเรือ เตรียมเสบียงอาหารและอื่น ๆ ระยะเวลาการหยุดพักในช่วงนี้จะนานเท่าใดขึ้นอยู่กับความพร้อมของเรือ เครื่องจักร อุปกรณ์และเสบียงสำหรับการออกจับปลาในครั้งต่อไปซึ่งได้กึ่งจะเป็นผู้กำหนดนัดหมายการออกเรือ การหยุดพักในช่วงนี้จึงไม่มีกำหนดเวลาพักที่แน่นอนตายตัวว่าเป็นเวลากี่วัน ดังนั้น จากสภาพการทำงานของกิจการประมงทะเลที่ไม่อาจกำหนดเวลาทำงานจำนวนชั่วโมงทำงาน เวลาพัก จำนวนชั่วโมงของเวลาพักและวันหยุดที่แน่นอนได้ประกอบกับการทำงานมีรูปแบบในลักษณะทำงานไปพักไปในเรือประมงที่อยู่ในทะเลจึงไม่อาจสรุปได้แน่ชัดว่าการทำงานของลูกจ้างในกิจการประมงทะเลมีจำนวนเวลาการทำงานมากกว่าจำนวนเวลาพักหรือมีจำนวนเวลาพักมากกว่าจำนวนเวลาทำงาน นอกจากนี้เวลาพักของลูกจ้างในเรือประมงทะเลมิใช่เวลาพักที่เป็นเวลาให้ลูกจ้างได้หยุดพักระหว่างการทำงานที่แท้จริงเช่นเดียวกับเวลาพักในความหมายของงานในกิจการภาคอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม ฯลฯ และการทำงานอยู่ในเรือประมงในทะเลเป็นเวลานาน ๆ ในแต่ละเที่ยวเรือที่ออกจับปลาประมาณ 1-5 เดือนนั้น เป็นสาเหตุที่ทำให้ลูกจ้างในกิจการนี้เกิดอาการเครียดและเบื่อหน่ายงาน จึงมีลูกจ้างจำนวนไม่น้อยเมื่อกลับเข้าฝั่งแล้วได้เปลี่ยนงานไปทำงานเป็นลูกจ้างในกิจการภาคอุตสาหกรรมและไม่กลับมาทำงานในกิจการประมงทะเลอีกเลย งานในกิจการประมงทะเลจึงไม่เป็นที่สนใจของแรงงานไทยทำให้ขาดแคลนแรงงานในกลุ่มงานนี้เป็นเหตุให้เจ้าของกิจการประมงทะเลต้องจ้างแรงงานต่างชาติมาทำงานแทน

1.4 การประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน

ลูกจ้างที่ทำงานในกิจการประมงทะเลต้องครากตราทำงานหนักมากกว่าลูกจ้างในกิจการอื่น ๆ เพราะต้องทำงานอยู่ใต้แสงแดด กลิ่นลมทะเล พายุฝน และบางกลุ่มต้องทำงานอยู่ในน้ำทะเลเป็นเวลานาน หากลูกจ้างมีสุขภาพไม่แข็งแรง และไม่เคยชินกับสภาพแวดล้อมข้างต้นก็จะทำให้เกิดการเจ็บป่วยได้ง่ายและเมื่อเจ็บป่วยในขณะที่อยู่ห่างไกลจากฝั่งการดูแลรักษาก็ทำได้ยาก ทำได้แค่เพียงกินยารักษาอาการทั่วไปเท่านั้น นอกเหนือจากสภาพแวดล้อมข้างต้นแล้ว สาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้ลูกจ้างได้รับอันตรายและเจ็บป่วยคืออุบัติเหตุที่เกิดจากใช้เครื่องมือเครื่องจักรและอุปกรณ์ในการจับปลาที่ใช้อยู่ในเรือประมงซึ่งมีอยู่มากมายหลายประเภท ลูกจ้างเข้าใหม่ส่วนใหญ่ยังไม่รู้และเข้าใจวิธีการใช้เครื่องมือต่างๆ อย่างถูกต้องทำให้เกิดอันตรายขึ้นบ่อยครั้ง เช่นถูกเชือกคว้านรัดหรือดึงขาทำให้เสียหลักล้มกระแทกได้รับบาดเจ็บ ลวดสลิงหรือสายชักรอกบาดมือ แขน ขา เชือกผูกรอกขาดถูกรอกตกใส่ ถูกเพลานีบมือ ฯลฯ นอกเหนือจากอันตรายข้างต้นยังมีอันตรายที่เกิดจากสัตว์น้ำมีพิษต่าง ๆ เช่น งูทะเล แมงกะพรุน ปลาที่มีพิษชนิดต่าง ๆ อันตรายที่เกิดจากความกดดันของน้ำทะเลซึ่งจะเกิดกับผู้มีหน้าที่ต้องดำลงไปปฏิบัติงานบางอย่างใต้ทะเล และมีบ้างที่ผู้ทำงานในเรือประมงบางคนว่ายน้ำไม่เป็น เมื่อเรือเผชิญคลื่นลมพลาตพลั้งตกลงไปในทะเลจนน้ำเสียชีวิตหรือสูญหายไป

การช่วยเหลือกรณีลูกจ้างเจ็บป่วย หรือประสบอันตรายเนื่องจากการทำงานขณะอยู่ในเรือประมง ได้กั้งและเพื่อนร่วมงานจะช่วยเหลือปฐมพยาบาลเบื้องต้นเท่าที่จะทำได้ หากอาหารเจ็บป่วยหรือบาดเจ็บของลูกจ้างมีอันตรายมากก็ต้องฝากไปกับเรือประมงหรือเรือส่งเสบียงลำอื่นที่จะกลับเข้าฝั่งเพื่อนำตัวลูกจ้างไปรักษาเมื่อขึ้นฝั่งแล้ว การเจ็บป่วยหรือประสบอันตรายของลูกจ้างในเรือประมงจึงไม่ได้รับการรักษาโดยแพทย์ในทันทีที่ต้องรอจนขึ้นฝั่งแล้ว หากอาการรุนแรงทำให้เสียชีวิตก่อนมาถึงมือแพทย์

1.5 อุบัติภัยทางธรรมชาติ ได้แก่ ภัยที่เกิดจากลมพายุ ปัจจุบันแม้จะมีเครื่องมือสื่อสารที่ทันสมัยและมีการพยากรณ์อากาศล่วงหน้าได้อย่างแม่นยำ แต่บางครั้งอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นชาวประมงก็ไม่สามารถจะหลบพ้น เนื่องจากอยู่ห่างจากฝั่งมาก เมื่อ

เผชิญกับพายุที่รุนแรงเริ่มมกัอับปางทำให้ลูกจ้างได้รับบาดเจ็บ เสียชีวิต หรือสูญหายไป
ในทะเล

1.6 ภัยจากการจับปลาในเขตต้องห้ามชายฝั่งทะเลของอ่าวไทย
เนื่องจากทางการได้มีข้อกำหนดห้ามเรืออวนรุนจับปลาบริเวณชายฝั่งในระยะ 3
กิโลเมตร ซึ่งเป็นบริเวณที่ปลาใช้เป็นที่วางไข่และอนุบาลลูกก่อน เมื่อเรืออวนรุนลำใด
เข้าไปจับปลาในเขตหวงห้ามดังกล่าวโดยจงใจหรือไม่ก็ตามชาวประมงที่ทำการประมง
ในลักษณะอื่นในบริเวณดังกล่าวจะเข้าขัดขวาง บางครั้งถึงขั้นรุนแรงทำร้ายจนได้รับบาดเจ็บ
หรือเสียชีวิต เป็นการขัดแย้งระหว่างชาวประมงที่ทำการประมงชายฝั่งกับชาวประมงที่ทำการ
ประมงโดยใช้เรืออวนรุน เหตุดังกล่าวเกิดขึ้นบ่อยครั้งในแถบจังหวัดปัตตานี

1.7 ปัญหาที่เกิดจากการทะเลาะวิวาทกันเองในเรือประมง ผู้ทำงานเป็น
ลูกจ้างในเรือประมงมีความหลากหลายในด้านความรู้ ถิ่นที่อาศัย ศาสนา ชนชาติ และ
บางครั้งมีผู้หลบหนีคดีอาญาทำงานเป็นลูกเรือประมง เมื่อทำงานในทะเลและเกิด
ความขัดแย้งไม่เข้าใจกันมักใช้การตัดสินด้วยการใช้กำลังและอาวุธทำร้ายกัน บางครั้ง
รุนแรงถึงขั้นเสียชีวิต ซึ่งเรื่องจะเงียบหายไปกับท้องทะเลโดยญาติพี่น้องไม่ทราบ
เรื่องและติดตามไม่ได้เนื่องจากไม่มีหลักฐานหรือประวัติเก็บไว้

จากสภาพการทำงานในกิจการประมงทะเลที่แตกต่างกับสภาพ
การทำงานกิจการประเภทอื่น ๆ เช่น ไม่มีเวลาการทำงาน เวลาพัก วันหยุดที่แน่นอน
ประกอบกับสภาพปัญหาจากการจ้างงานและอันตรายที่เกิดจากสาเหตุต่าง ๆ ข้างต้น ทำให้
แรงงานไทยที่เคยหลังไหลมาจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือเกิดความกลัวและไม่เสี่ยง
ที่จะมารับจ้างเป็นลูกจ้างในกิจการประมงทะเลดังเช่นอดีตแต่หันไปรับจ้างทำงานใน
กิจการประเภทอื่นที่มีความเสี่ยงน้อยกว่าแทน ทำให้เกิดสภาพการณ์การขาดแคลน
แรงงานประมง บรรดาผู้ประกอบการจึงแก้ปัญหาโดยการจ้างแรงงานต่างชาติที่
หลบหนีเข้าเมืองมาทำงานแทน และเนื่องจากมีแรงงานต่างชาติจำนวนมากในกิจการ
ประมงทะเลรัฐจึงต้องเข้ามาเป็นผู้ควบคุมกำหนดมาตรการให้ผู้เกี่ยวข้องปฏิบัติ ทั้งนี้เพื่อ
รักษาไว้ซึ่งธุรกิจการประมงทะเล ซึ่งมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศมิให้
ประสบความเสียหาย

2. สภาพปัญหาที่เกิดจากกฎหมาย

กิจการประมงทะเลเป็นกิจการที่มีกฎหมายเกี่ยวข้องโดยตรงในเรื่องเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และการจ้างงาน เช่น พระราชบัญญัติการประมง (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2528 พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พ.ศ. 2528 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2539 อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ กฎกระทรวงฯ ฉบับที่ 10 ซึ่งออกตามความในมาตรา 6 และมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 นอกเหนือจากส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงาน ยังมีกฎหมายอีกหลายฉบับที่บรรดาผู้ประกอบการประมงต้องปฏิบัติ เช่น พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าว การเสียภาษี การจดทะเบียนพาณิชย์ การค้า การสื่อสาร ฯลฯ ในหัวข้อนี้ผู้ทำการศึกษาจะนำเสนอเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงาน ซึ่งมีกฎหมายเกี่ยวข้องโดยตรง 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 และกฎกระทรวงฯ ฉบับที่ 10 โดยเมื่อเปรียบเทียบสิทธิที่ลูกจ้างในกิจการทั่วไปได้รับจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 กับสิทธิประโยชน์ที่ลูกจ้างในกิจการประมงทะเลได้รับจากกฎกระทรวงฯ ฉบับที่ 10 จะเห็นว่าลูกจ้างในกิจการประมงทะเลได้รับการคุ้มครองดูแลสิทธิประโยชน์น้อยกว่าลูกจ้างทั่วไป ความแตกต่างของกฎหมายทั้งสองฉบับได้นำเสนอแล้วในบทที่ 3 ซึ่งความแตกต่างที่มีอยู่ทั้งหมดผู้ร่างกฎกระทรวงฯ คงเห็นว่าสมารถที่จะอุดช่องว่างต่าง ๆ ได้โดยให้นายจ้างและลูกจ้างตกลงกันเองตามความในกฎกระทรวงฯ ฉบับที่ 10 ข้อ 1 ซึ่งกำหนดไว้ว่า “การคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเลนอกจากที่กำหนดในกฎกระทรวงนี้ ให้เป็นไปตามที่นายจ้างและลูกจ้างตกลงกันฯ” ข้อความดังกล่าวเป็นการเปิดโอกาสให้นายจ้างและลูกจ้างพิจารณากำหนดสิ่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานและการทำงานซึ่งเห็นว่าเป็นสิ่งสำคัญเพื่อใช้เป็นพันธะผูกพันระหว่างกันได้นั้น เป็นการมองปัญหาในเชิงลึกของผู้ร่างฯ แต่เมื่อผ่านการบังคับใช้มาแล้วหลายปี จากการสอบถามข้อมูลจากสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดตราดพบว่า นายจ้างกับลูกจ้างมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครองแรงงานน้อยมากเป็นผลให้ข้อตกลงระหว่างกันไม่ครอบคลุมสิ่งต่าง ๆ ที่เป็นสิทธิประโยชน์ของลูกจ้าง ผู้ทำการศึกษาจึงเห็น

ว่าน่าที่จะบัญญัติประเด็นที่คิดว่าเป็นสิทธิประโยชน์ซึ่งลูกจ้างในกิจการประมงทะเลสมควรได้รับเช่นเดียวกับลูกจ้างในกิจการประเภทอื่น ๆ ไว้ให้ชัดเจน ดังนี้

1) อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ กฎกระทรวงฯ ฉบับที่ 10 มิได้มีการบัญญัติในเรื่องดังกล่าวไว้ มีเพียงคำนิยาม “ค่าจ้าง” หมายความว่ารวมถึง ส่วนแบ่งที่นายจ้างตกลงจ่ายให้แก่ลูกจ้างตามมูลค่าของสัตว์น้ำที่จับได้ ค่าจ้างรายวันหรือรายเดือนให้เป็นไปตามที่นายจ้างและลูกจ้างตกลงกัน นายจ้างบางรายอาจกำหนดค่าจ้างรายวันหรือรายเดือนไว้ต่ำ เพราะคิดว่าเมื่อรวมกับส่วนแบ่งจากมูลค่าของสัตว์น้ำที่จับได้แล้วค่าจ้างรายวันหรือรายเดือนไว้ต่ำ เพราะคิดว่าเมื่อรวมกับส่วนแบ่งจากมูลค่าของสัตว์น้ำที่จับได้แล้วค่าจ้างรวมจะสูงกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายวันตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 แต่ไปจูงกับปริมาณสัตว์น้ำลดลงการออกจับสัตว์น้ำในแต่ละเที่ยวเมื่อหักค่าใช้จ่ายแล้ว บางครั้งเหลือเงินส่วนแบ่งเป็นค่าจ้างแรงงานน้อยมาก เมื่อรวมกับค่าจ้างรายวันหรือรายเดือนตามที่ตกลงกันไว้เฉลี่ยต่อวันแล้วอาจต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในแต่ละจังหวัด ตามที่มีการกำหนดโดยคณะกรรมการค่าจ้าง

2) วันหยุด ลูกจ้างในกิจการประมงทะเลมีสิทธิหยุดน้อยกว่าลูกจ้างในกิจการประเภทอื่น เมื่อเปรียบเทียบกันจะเห็นได้ว่าลูกจ้างที่ทำงานบนบกในกิจการต่าง ๆ แต่ละปีมีวันหยุดจำนวนมาก กล่าวคือ วันหยุดประจำสัปดาห์ปีละ 52 วัน วันหยุดตามประเพณี 13 วัน วันหยุดพักผ่อน 6 วัน รวมสิทธิที่ได้หยุดปีละ 71 วัน แต่ในกิจการประมงทะเลมีวันหยุดเพียงปีละ 30 วัน ทั้ง ๆ ที่ทำงานด้วยความยากลำบากตรากตรำ แม้จะจำกัดด้วยสภาพการทำงานที่ต้องอยู่ในท้องทะเลแต่เมื่อเข้าสู่ฝั่งก็น่าจะจะได้รับสิทธิเช่นเดียวกับลูกจ้างในกิจการประเภทอื่น ๆ กรณีวันหยุดพักผ่อน กฎกระทรวงฯ ฉบับที่ 10 มิได้บัญญัติสิทธิในเรื่องดังกล่าวของลูกจ้างในกิจการประมงทะเล แต่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 มาตรา 30 กำหนดสิทธิในเรื่องดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนการไม่กำหนดสิทธิในเรื่องดังกล่าวไว้ทำให้ลูกจ้างในกิจการประมงทะเลได้รับสิทธิคุ้มครองน้อยกว่าลูกจ้างในกิจการประเภทอื่น เพราะแม้แต่การจ้างในลักษณะที่มีการกำหนดระยะเวลาไว้แน่นอนการจ้างในลักษณะโครงการเฉพาะที่มีชีพกตริธุรกิจของนายจ้าง แต่หากมีระยะเวลาการทำงานถึง 1 ปี ก็มีสิทธิได้หยุดพักผ่อน

3) ข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน กฎกระทรวงฯ ฉบับที่ 10 ไม่ได้บัญญัติให้นายจ้างต้องจัดทำข้อบังคับในการทำงานไว้เป็นลายลักษณ์อักษร พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 มาตรา 108 กำหนดให้นายจ้างที่มีลูกจ้างตั้งแต่สิบคนขึ้นไป ต้องจัดทำข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน แต่ในกิจการประมงทะเลเมื่อนายจ้างจะมีลูกจ้างถึงยี่สิบคนขึ้นไปกฎกระทรวงฯ ก็มีได้บังคับให้ต้องจัดทำข้อบังคับฯ การไม่บัญญัติให้จัดทำเป็นผลให้การวินิจฉัยคดีของพนักงานตรวจแรงงานทำได้โดยยากและอาจเบี่ยงเบนไปจากความถูกต้องและยุติธรรมกับทั้งสองฝ่าย เพราะต่างฝ่ายต่างกล่าวอ้างและบางรายอาจไม่มีการตกลงรายละเอียดซึ่งเป็นเรื่องสำคัญระหว่างกันและกันเอาไว้

4) การจัดสวัสดิการ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 มาตรา 96 กำหนดให้นายจ้างที่มีลูกจ้างตั้งแต่ห้าสิบคนขึ้นไปต้องจัดให้มีคณะกรรมการสวัสดิการแรงงานในสถานประกอบกิจการเพื่อให้ทำหน้าที่เป็นผู้ให้คำปรึกษาหารือหรือเสนอแนะความเห็นแก่นายจ้างในการจัดสวัสดิการสำหรับลูกจ้าง ในกิจการประมงทะเลมิได้มีการกำหนดเรื่องดังกล่าวไว้ สวัสดิการที่ลูกจ้างในกิจการประมงทะเลได้รับจึงน้อยกว่าลูกจ้างในกิจการประเภทอื่น

5) เงื่อนไขการใช้บังคับ กฎกระทรวงฯ ฉบับที่ 10 ข้อ 2 กำหนดว่า “กฎกระทรวงนี้มีให้ใช้บังคับแก่งานประมงทะเลที่มีจำนวนลูกจ้างน้อยกว่ายี่สิบคน เว้นแต่ข้อกำหนดตามข้อ 8 และข้อ 9 ให้ใช้บังคับแก่งานประมงทะเลที่มีลูกจ้างตั้งแต่หนึ่งคนขึ้นไป”เงื่อนไขดังกล่าวเป็นช่องว่างให้ลูกจ้างในกิจการประมงทะเลที่ทำงานอยู่กับนายจ้างที่มีลูกจ้างไม่ถึงยี่สิบคนได้รับการดูแลสิทธิน้อยกว่าลูกจ้างที่ทำงานกับนายจ้างที่มีลูกจ้างตั้งแต่ยี่สิบคนขึ้นไป และน้อยกว่าลูกจ้างในกิจการประเภทอื่นในแง่ความคุ้มครองแรงงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ทั้งนี้เพราะแม้แต่กิจการประมงทะเลที่มีลูกจ้างยี่สิบคนขึ้นไปก็ยังได้รับการคุ้มครองดูแลน้อยกว่าลูกจ้างในกิจการประเภทอื่นดังรายละเอียดที่นำเสนอแล้วข้างต้น

3. สภาพปัญหาเกี่ยวกับบุคคลที่เกี่ยวข้อง

บุคคลที่เกี่ยวข้องโดยตรงในกิจการประมงทะเลได้แก่ นายจ้าง ลูกจ้าง และเจ้าหน้าที่ในแต่ละกลุ่มบุคคลดังกล่าวมีปัญหาที่เกี่ยวข้องกับบุคคล 3 กลุ่ม ดังนี้

3.1 ปัญหาที่เกิดจากฝ่ายนายจ้าง จากการสอบถามข้อมูลการตรวจแรงงานสถานประกอบกิจการประเภทประมงทะเลจากสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดตราด พบว่านายจ้างยังปฏิบัติไม่ถูกต้องในเรื่องการจัดทำและเก็บรักษาเอกสารตามที่กฎหมาย (กฎกระทรวงฯ ฉบับที่ 10) กำหนด ได้แก่ ทะเบียนลูกจ้าง เอกสารเกี่ยวกับการจ่ายค่าจ้าง และค่างานในวันหยุด การจัดวันหยุดประจำปีให้ลูกจ้างปีหนึ่งไม่น้อยกว่าสามสิบวัน สาเหตุที่ไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติไม่ถูกต้องเป็นเพราะขาดความรู้ความเข้าใจในรายละเอียดของกฎหมาย แต่หลังจากได้รับคำชี้แจงและแนะนำจากพนักงานตรวจแรงงานแล้ว เกือบทั้งหมดปฏิบัติตามคำแนะนำมีเพียงเล็กน้อยที่พนักงานตรวจแรงงานต้องใช้มาตรการทางกฎหมายบังคับให้ปฏิบัติ

3.2 ปัญหาที่เกิดจากตัวลูกจ้าง

ลูกจ้างในกิจการประมงทะเล ประกอบด้วยกลุ่มลูกจ้างหลัก 2 กลุ่ม คือ ลูกจ้างที่เป็นคนไทยและลูกจ้างต่างชาติ ในส่วนของลูกจ้างซึ่งเป็นคนไทยส่วนใหญ่จะเป็นคนที่มาจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย สำหรับลูกจ้างต่างชาติจะประกอบด้วยลูกจ้างที่มาจากประเทศเพื่อนบ้านหลายประเทศ ปัญหาการคุ้มครองแรงงานที่เกิดกับลูกจ้างทั้งสองประเภทดังกล่าวมีทั้งส่วนที่คล้ายกันและแตกต่างกัน ดังนี้

3.2.1 สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับลูกจ้างที่เป็นคนไทย ปัญหาที่พบได้แก่

1. การไม่รู้กฎหมาย ลูกจ้างในกิจการประมงทะเลส่วนใหญ่มีความรู้ต่ำเพียงแค่พออ่านออกเขียนได้ การไม่รู้กฎหมายในหัวข้อนี้หมายถึงไม่รู้เลยว่ามีความหมายอะไรที่ใช้บังคับให้ผู้เกี่ยวข้องในกิจการประมงทะเลต้องปฏิบัติ และไม่รู้สาระสำคัญอันเป็นมาตรฐานขั้นต่ำของการทำงานซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 การไม่รู้ดังกล่าว เป็นผลให้ไม่สามารถคิดหาประเด็นที่จะตกลงกับนายจ้างข้อตกลงที่มีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างส่วนใหญ่จึงเป็นเรื่องที่นายจ้างเป็นผู้คิดและกำหนด ฝ่ายลูกจ้างมีบทบาทในการเสนอน้อยมาก ตัวอย่างของการไม่รู้กฎหมายแล้ว

มีผลให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับลูกจ้าง ได้แก่ การจัดสวัสดิการ, การดูแลเรื่องความปลอดภัย, วันหยุดฯ

2. การได้รับค่าจ้างไม่สอดคล้องกับสภาพการทำงาน

แรงงานไทยส่วนใหญ่มาจากภาคอีสานเพื่อเดินทางมาหางานต่างถิ่นและพบว่ามีโอกาสจะได้งานทำ คนเหล่านี้ตัดสินใจสมัครเข้าทำงานทันที เพราะไม่มีเงินสำหรับเร่ร่อนหางานต่อไป ความจำเป็นดังกล่าวจึงเป็นโอกาสให้ผู้ประกอบการประมงทะเลบางรายกำหนดสภาพการจ้างการทำงานในลักษณะกดขี่ เอาเปรียบลูกจ้าง ต้องการตกลงค่าจ้างให้ต่ำที่สุด

3.2.2 สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับลูกจ้างที่เป็นคนต่างชาติ ปัญหาที่พบบางส่วนคล้ายกับสิ่งที่เกิดขึ้นกับแรงงานไทยและบางส่วนแตกต่าง ปัญหาที่พบได้แก่

1. ความไม่รู้กฎหมายที่ใช้บังคับในกิจการประมงทะเล สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นไปในลักษณะเดียวกันกับปัญหาที่เกิดกับลูกจ้างไทยแตกต่างกันเฉพาะประเด็นที่ลูกจ้างต่างชาติไม่รู้กฎหมายเป็นเพราะเหตุผลสองประการคือ ไม่สามารถอ่านหรือทำความเข้าใจภาษาไทยและ ไม่มีผู้ให้คำแนะนำ

2. การได้รับค่าจ้างไม่สอดคล้องกับสภาพการทำงานและบางรายได้รับสิทธิแตกต่างจากลูกจ้างที่เป็นคนไทย ประเด็นดังกล่าวเกิดจากสาเหตุหลายประการ เช่น

- 2.1 การเข้าเมืองไทยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย แรงงานประมงทะเล ส่วนที่เป็นลูกจ้างต่างชาติส่วนใหญ่เป็นชาวพม่าที่เข้าเมืองโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย สภาพดังกล่าวอาจทำให้เกิดช่องทางการประพตมิชอบของเจ้าหน้าที่บางหน่วยและบางคนด้วยการรีดไถค่าหัว ค่าคุ้มครองโดยผู้เสียหายเองก็ไม่กล้าที่จะร้องทุกข์เมื่อทำงานนายจ้างก็อาจจะถือโอกาสกดขี่ค่าแรงให้ต่ำกว่าแรงงานไทย นอกจากนั้นแล้วการควบคุมยังทำได้ง่ายกว่าแรงงานที่เป็นคนไทยเพราะไม่สามารถเดินทางไปในที่ต่าง ๆ ได้โดยสะดวก

- 2.2 ความแตกต่างในด้านมูลค่าของเงินระหว่างประเทศ ประเทศไทยมีสกุลเงินที่มีมูลค่าสูงกว่าประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา การได้ค่าจ้างใน

ประเทศไทยต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับการทำงานต่อวันในประเทศของตนแล้ว การทำงานในประเทศไทยยังมีรายได้ดีกว่า

2.3 เพราะยากจนและไม่มีความรู้ การหลบหนีเข้ามาประเทศไทย ผู้หลบหนีมักจะมีหวังเพียงแค่ออให้ได้มีงานทำ มีอาหารกินโดยไม่อดตายก็เพียงพอแล้ว ดังนั้นเมื่อเข้ามาได้โดยสภาพที่จำกัดข้างต้นจึงไม่มีโอกาสเลือกงานที่จะทำ และไม่มีโอกาสในการต่อรองสิทธิประโยชน์ให้กับตนเอง

3. สภาพปัญหาที่เกี่ยวข้องกับตัวเจ้าหน้าที่

เจ้าหน้าที่ในกรณีศึกษานี้ หมายถึง พนักงานตรวจแรงงานผู้มีอำนาจและหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายในการควบคุม กำกับ ดูแล ให้นายจ้างและลูกจ้างปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน พนักงานตรวจแรงงานจึงเป็นคนสำคัญที่มีส่วนช่วยผลักดันให้บรรดาผู้เกี่ยวข้องได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายเป็นเสมือนผู้คอยช่วยเหลือลูกจ้างให้ได้รับสิทธิประโยชน์ที่มีตามกฎหมายเป็นผู้คอยให้คำแนะนำช่วยเหลือนายจ้างในประเด็นปัญหาทางกฎหมายและเป็นผู้แก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง จากความสำคัญข้างต้นกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมจึงมีคำสั่งที่ 158 / 2541 ลงวันที่ 19 สิงหาคม 2541 แต่งตั้งบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ เป็นพนักงานตรวจแรงงาน และต่อมากระทรวงแรงงานได้มีคำสั่งที่ 217 / 2547 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2547 ให้ยกเลิกคำสั่งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมที่ 158 / 2541 และแต่งตั้งบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ เป็นพนักงานตรวจแรงงาน ได้แก่

1. ข้าราชการพลเรือนสามัญตั้งแต่ระดับ 4 ขึ้นไป ซึ่งปฏิบัติงานอยู่ในราชการส่วนกลาง กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน เป็นพนักงานตรวจแรงงานในทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร
2. ข้าราชการพลเรือนสามัญตั้งแต่ระดับ 3 ขึ้นไป ซึ่งปฏิบัติงานอยู่ในราชการส่วนกลาง กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน เป็นพนักงานตรวจแรงงานในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร
3. ผู้อำนวยการเขตและผู้ช่วยผู้อำนวยการเขตกรุงเทพมหานคร เป็นพนักงานตรวจแรงงานในเขตพื้นที่เขตของตน

4. ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด นายอำเภอ และปลัดอำเภอ เป็นพนักงานตรวจแรงงานในเขตพื้นที่จังหวัด หรืออำเภอ หรือกิ่งอำเภอท้องที่ของตน

5. ข้าราชการพลเรือนสามัญตั้งแต่ระดับ 3 ขึ้นไป ซึ่งปฏิบัติงานอยู่ ณ สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด และสำนักงานแรงงานจังหวัด เป็นพนักงานตรวจแรงงานในเขตพื้นที่จังหวัดของตน

6. ข้าราชการตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่า นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป เป็นพนักงานตรวจแรงงานในเขตพื้นที่ของตน

7. ข้าราชการทหารสังกัดกองทัพเรือ ซึ่งมียศตั้งแต่ นายเรือตรีหรือเทียบเท่า นายเรือตรีขึ้นไป เป็นพนักงานตรวจแรงงานเพื่อปฏิบัติตามข้อกำหนดในกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเลในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของตนทางทะเล

8. ผู้อำนวยการกองอาชีวอนามัย นายแพทย์ นักวิชาการสิ่งแวดล้อมและนักวิทยาศาสตร์ระดับ 3 ขึ้นไป ซึ่งปฏิบัติงานอยู่ ณ กองอาชีวอนามัย กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข เป็นพนักงานตรวจแรงงานในทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร เพื่อปฏิบัติตามข้อกำหนดในหมวด 8 ความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน

9. อาจารย์ระดับ 3 ขึ้นไป ซึ่งสังกัดภาควิชาอาชีวอนามัย คณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล เป็นพนักงานตรวจแรงงานทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร เพื่อปฏิบัติตามข้อกำหนดในหมวด 8 ความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน

10. ปลัดกรุงเทพมหานคร รองปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการสำนักการโยธา และผู้อำนวยการสำนักอนามัย เป็นพนักงานตรวจแรงงานในเขตกรุงเทพมหานครเพื่อปฏิบัติตามข้อกำหนดในหมวด 8 ความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน

11. ข้าราชการกรุงเทพมหานครตั้งแต่ระดับ 3 ขึ้นไป ซึ่งปฏิบัติงาน งานอนามัยและงานโยธา เป็นพนักงานตรวจแรงงานในเขตพื้นที่เขตตนเพื่อปฏิบัติตามข้อกำหนดในหมวด 8 ความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน

12. ข้าราชการพลเรือนสามัญตั้งแต่ระดับ 3 ขึ้นไป กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ซึ่งปฏิบัติงานอยู่ในศูนย์ความปลอดภัยในการทำงานเป็นพนักงานตรวจแรงงานในเขตพื้นที่ของตนเพื่อปฏิบัติตามข้อกำหนดในหมวด 8 ความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน

13. ข้าราชการพลเรือนสามัญตั้งแต่ระดับ 3 ขึ้นไป ซึ่งปฏิบัติงานอยู่ ณ สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ เป็นพนักงานตรวจแรงงานในเขตพื้นที่ของตนเพื่อปฏิบัติตามข้อกำหนดในหมวด 8 ความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน

14. เจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร เป็นพนักงานตรวจแรงงานในเขตพื้นที่ของตนเพื่อปฏิบัติตามข้อกำหนดในหมวด 8 ความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน

พิจารณาจากคำสั่งกระทรวงแรงงานเห็นได้อย่างชัดเจนว่า พนักงานตรวจแรงงาน ประกอบด้วยบุคคลหลายฝ่ายจากหน่วยงานราชการต่าง ๆ ซึ่งกระจายตัวปฏิบัติงานในทุกท้องที่ของประเทศไทย หากบรรดาผู้ได้รับการแต่งตั้งปฏิบัติหน้าที่การเป็นพนักงานตรวจแรงงานได้ตามบทบัญญัติของกฎหมาย จำนวนปัญหาด้านแรงงานจะลดลงมากซึ่งหมายถึงนายจ้างมีการปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้องมากขึ้น ขณะเดียวกันลูกจ้างก็ได้รับสิทธิหรือประโยชน์ตามกฎหมายมากขึ้นด้วยเช่นกัน แต่ข้อเท็จจริงไม่เป็นไปตามแนวทางดังกล่าว พนักงานตรวจแรงงานที่ทำหน้าที่อยู่ในปัจจุบันมีเพียงพนักงานตรวจแรงงานที่เป็นข้าราชการสังกัดกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเพียงหน่วยงานเดียวและมีจำนวนทั้งหมดเพียง 1,400 คนเศษเท่านั้น ในขณะที่สถานประกอบการทั้งประเทศมีจำนวนกว่าสี่แสนแห่ง ลูกจ้างเกี่ยวข้องกว่าเก้าล้านคน สภาพปัญหาที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ในบพนี้จึงสามารถแยกได้เป็นสองประเภท คือ

1. สภาพปัญหาเกี่ยวกับพนักงานตรวจแรงงานซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ปัญหาที่เกิดขึ้น ได้แก่ การที่ไม่สามารถตรวจสอบสภาพการจ้างสถานประกอบกิจการประมงทะเลได้ทุกแห่ง เนื่องจากมีภารกิจต้องปฏิบัติหลายเรื่องรวมทั้งยังต้องตรวจแรงงานในสถานประกอบกิจการประเภทอื่น ๆ ด้วย การตรวจได้เพียงบางแห่งทำให้ยังคงมีสถานประกอบกิจการอีกเป็นจำนวนมากที่ยังไม่ผ่านการตรวจ ปฏิบัติไม่ถูกต้อง หรือไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งการกระทำดังกล่าวล้วนมีผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของฝ่ายลูกจ้าง

2. สภาพปัญหา ที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานอื่น ปัญหาที่พบได้แก่

2.1 การไม่รู้รายละเอียดเกี่ยวกับค่านางหน้าที่และวิธีการตรวจแรงงานของพนักงานตรวจแรงงาน ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องศึกษาทำความเข้าใจโดยละเอียดจึงจะสามารถปฏิบัติได้ ทั้งนี้เพราะเป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ขั้นตอนและเอกสารที่เกี่ยวข้องมากมาย ผู้ที่ยังไม่เคยผ่านการอบรมการตรวจแรงงานเป็นการเฉพาะจึงไม่สามารถเข้าตรวจสอบสถานประกอบกิจการได้

2.2 การที่ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในสาระสำคัญของกฎหมายคุ้มครองแรงงานทำให้ขาดความมั่นใจในการเข้าตรวจ

2.3 เจ้าหน้าที่หน่วยงานอื่น ๆ ยังไม่เห็นความสำคัญของการตรวจแรงงาน

2.4 แต่ละหน่วยมีภารกิจหลักที่ต้องเร่งปฏิบัติโดยตรงอยู่แล้ว การตรวจแรงงานเป็นเสมือนงานพิเศษที่ไม่มีผลประโยชน์ตอบแทนแก่ผู้ปฏิบัติ

ปัญหาที่นำเสนอทั้งหมดเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับกฎหมายการคุ้มครองแรงงานในความรับผิดชอบของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ซึ่งได้แก่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 และกฎกระทรวงฯ ฉบับที่ 10 ว่าด้วยเรื่องการคุ้มครองแรงงานในกิจการประมงทะเล นอกเหนือจากกฎหมายคุ้มครองแรงงานแล้วยังมีกฎหมายอีกหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับลูกจ้างในกิจการประมงทะเล เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการประกันสังคม กฎหมายเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าว กฎหมายเกี่ยวกับการประมง กฎหมายภาษีฯ ซึ่งแต่ละเรื่องล้วนมีความสำคัญกับบรรดาผู้เกี่ยวข้อง สภาพ

ปัญหาที่เกิดขึ้นก็มีความแตกต่างกันตามสาระสำคัญกับบรรดาผู้เกี่ยวข้อง สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นก็มีความแตกต่างกันไปตามสาระสำคัญของกฎหมายแต่ละฉบับ

บทที่ 5

สรุปและข้อเสนอแนะ

จากรายละเอียดในประเด็นต่าง ๆ ดังที่ได้นำเสนอตั้งแต่บทที่ 1 ถึงบทที่ 4 เห็นได้อย่างชัดเจนว่ากิจการประมงทะเลเป็นกิจการที่มีความสำคัญกิจการหนึ่งในระบบธุรกิจ สามารถสร้างรายได้ให้กับประเทศปีละหลายหมื่นล้านบาท มีคนเกี่ยวข้องจำนวนมากจากหลายฝ่าย เฉพาะฝ่ายลูกจ้างมีชาวต่างชาติทำงานในกิจการดังกล่าวอยู่เป็นจำนวนมากซึ่งเป็นเรื่องที่ภาครัฐต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษเพราะอาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศได้ นอกจากนั้นแล้วยังมีธุรกิจเกี่ยวเนื่องกับกิจการประมงทะเลอีกหลายประเภท เช่น อาหารทะเลแช่แข็ง การแปรรูป การเพาะเลี้ยงเพื่อจำหน่าย และขยายพันธุ์สัตว์ทะเล การขนส่ง การจำหน่ายขายตรงสินค้าทะเลประเภทต่าง ๆ สิ่งที่กำลังมาทั้งหมดข้างต้นเป็นการมองภาพรวมของกิจการประมงทะเล การสรุปและข้อเสนอแนะในบทนี้ผู้ทำการศึกษาจะสรุปและเสนอแนะในขอบเขตของการศึกษาตามที่กำหนดไว้ตั้งแต่ต้นในบทที่ 1 คือ กรณีการสร้างหลักประกันความมั่นคงและการพัฒนาการคุ้มครองแรงงานในกิจการประมงทะเล

สรุป

การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อทราบรายละเอียดเกี่ยวกับสภาพการจ้าง สภาพการทำงาน สภาพปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานในกิจการประมงทะเลเพื่อนำมาพิจารณากำหนดวิธีการในการคุ้มครองแรงงานในกิจการประมงทะเลให้เหมาะสมต่อไป แนวทางการศึกษาจึงเน้นหนักในสาระสำคัญเกี่ยวกับสภาพการทำงานปัญหาทางด้านกฎหมายและบุคคลผู้เกี่ยวข้อง แนวทางการศึกษาเพื่อให้ได้รายละเอียดตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ผู้ทำการศึกษาใช้วิธีการศึกษาในแบบผสมผสานระหว่างการศึกษาจากเอกสารและการสอบถามจากบรรดาผู้เกี่ยวข้องกับกิจการประมงทะเล ผลการศึกษาพบว่ากิจการประมงทะเลมีปัญหาที่ต้องแก้ไขหลายเรื่อง ได้แก่

1. เรื่องเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมในการทำงาน ลูกจ้างยังคงต้องทำงานหนัก ทรากตราในสภาพแวดล้อมที่อาจมีอันตรายเกิดขึ้นได้เสมอจากภัยธรรมชาติ ภัยจากการ ถูกปล้นสะดม ภัยอันตรายจากเครื่องมือที่ใช้ในการจับสัตว์น้ำ การถูกจับกุมจากเจ้าหน้าที่ ของประเทศอื่นๆ กรณีละเมียดน้ำ นอกจากอันตรายจะมีมากกว่าการทำงานใน กิจการอื่นแล้ว เวลาในการทำงาน เวลาพักก็ไม่สามารถกำหนดแน่นอนรวมทั้งยังต้องใช้ ชีวิตอยู่ในเรือตลอดเวลา ไม่สามารถติดต่อสื่อสารกับญาติมิตร เมื่อเกิดป่วยไข้ไม่มี โอกาสติดต่อขอรับการรักษาที่เหมาะสมจากแพทย์ ลูกจ้างที่ทำงานในกิจการประมงนี้ จึงมี สถิติการประสบอันตรายและเสียชีวิตสูง

2. เรื่องเกี่ยวกับสภาพการจ้างงานซึ่งมีส่วนสัมพันธ์กับกฎหมายคุ้มครอง แรงงานที่ใช้บังคับในกิจการประมงทะเล คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 และกฎกระทรวงฯ ฉบับที่ 10 ปัญหาที่พบได้แก่การที่นายจ้าง ลูกจ้างยังไม่มีความรู้ ความเข้าใจกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับตนโดยตรง ความไม่รู้ดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบ ตามมาหลายประการ เช่น ไม่มีการจัดทำเอกสารหลักฐานการจ้าง ไม่จัดสิทธิที่มีตาม กฎหมายให้ลูกจ้าง การตกลงจ้างงานระหว่างกันไม่ครอบคลุมสิ่งที่เป็นประโยชน์ตาม มาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541

3. เรื่องเกี่ยวกับบุคคลที่เกี่ยวข้อง จากการศึกษาพบว่าผู้เกี่ยวข้องทั้ง 3 ฝ่าย ล้วนมีปัญหาด้วยกันทั้งสิ้น

ฝ่ายนายจ้างมีปัญหาการไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด เพราะขาด ความรู้ ความเข้าใจในรายละเอียด และบางส่วนแม้จะรู้และเข้าใจแต่เห็นว่าส่วนใหญ่ยังไม่มีการปฏิบัติจึงถือโอกาสไม่ปฏิบัติตามไปด้วย

ฝ่ายลูกจ้าง ส่วนใหญ่เป็นผู้มีความรู้น้อย นอกจากนั้นแล้วยังเป็น ลูกจ้างต่างชาติจำนวนมาก ปัญหาสำคัญที่พบคือการไม่รู้กฎหมาย การได้รับค่าจ้างไม่ สอดคล้องกับสภาพการทำงาน การเข้าเมืองโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ความยากจน และไม่มีความรู้

- ปัญหาเกี่ยวกับตัวเจ้าหน้าที่ ปัญหาที่เกิดขึ้นมีทั้งปัญหาที่เกิดจากตัว เจ้าหน้าที่ของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานโดยตรง และเจ้าหน้าที่จากหน่วยงาน อื่น ๆ ที่ได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่พนักงานตรวจแรงงาน ซึ่งแต่ละฝ่ายมีปัญหา ดังนี้

เจ้าหน้าที่ของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานไม่สามารถตรวจสอบสถานประกอบการประมงทะเลได้ทุกแห่งเพราะมีภารกิจต้องปฏิบัติหลายเรื่องรวมทั้งต้องตรวจสอบสถานประกอบการประเภทอื่น ๆ ด้วย

เจ้าหน้าที่จากหน่วยงานอื่นที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นพนักงานตรวจแรงงาน มีปัญหาในเรื่องการไม่รู้รายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และวิธีการตรวจแรงงาน ยังไม่เห็นความสำคัญของการตรวจแรงงาน นอกจากนั้นแต่ละหน่วยมีภารกิจหลักที่ต้องเร่งปฏิบัติโดยตรงอยู่แล้ว การตรวจแรงงานเป็นเสมือนงานพิเศษที่ไม่มีผลประโยชน์ตอบแทนแก่ผู้ปฏิบัติ

ข้อเสนอแนะ

ผลจากการศึกษาครั้งนี้ทำให้ทราบว่าหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 และกฎกระทรวงฯ ฉบับที่ 10 เพื่อคุ้มครองแรงงานในกิจการประมงทะเลเป็นเวลา 6 ปีกว่า บรรดาผู้เกี่ยวข้องยังคงมีความรู้ความเข้าใจรายละเอียดกฎหมายที่ใช้บังคับจำนวนน้อย ผู้ทำการศึกษาขอเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ที่พบจากการศึกษาแยกเป็น 3 ประเด็นหลัก ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมในการทำงาน ด้วยข้อจำกัดของการที่ต้องทำงานในเรือประมงที่ต้องออกไปจับสัตว์น้ำในทะเลลึก พนักงานตรวจแรงงานจึงไม่สามารถตรวจสอบสภาพการทำงานจริงบนเรือประมง ซึ่งเรือแต่ละลำจะมีขนาดใหญ่เล็ก ระวางขับน้ำ อุปกรณ์จับสัตว์น้ำ และการจัดสถานที่พักแตกต่างกัน เรือประมงบางลำอาจมีอุปกรณ์ป้องกันอันตรายแก่ผู้ปฏิบัติงานครบถ้วนบางลำมีน้อยหรืออาจไม่มี การจะบีบบังคับให้เรือทุกลำต้องจัดเครื่องป้องกันอันตรายหรืออำนวยความสะดวกแก่ลูกจ้างเหมือนกันทั้งหมดเป็นเรื่องที่ทำได้ยากและมีโอกาสเกิดกระแสการต่อต้านสูง แต่ด้วยความเป็นจริงที่ลูกจ้างต้องทำงานเสี่ยงภัยอันตรายอยู่ตลอดเวลา โอกาสที่จะได้รับบาดเจ็บ ทูพพลภาพพิการหรือเสียชีวิตสูง จึงควรที่จะต้องสร้างหลักประกันความมั่นคงในการทำงานให้กับลูกจ้างโดยการกำหนดให้นายจ้างทำประกันการประสบอันตรายให้กับลูกจ้างในรายละเอียดเกี่ยวกับประเภท วิธีการ ขั้นตอน อัตราการจ่ายเบี้ยประกัน เงื่อนไขการเอาประกัน ผู้ทำศึกษามีได้นำเสนอรายละเอียดเพราะตั้งใจจะเสนอแนะ

เฉพาะสิ่งที่คิดว่าเป็นประโยชน์และเป็นการสร้างความมั่นคงในการทำงานของลูกจ้างในกิจการประมงทะเลเท่านั้น ซึ่งหากมีผู้สนใจก็สามารถนำข้อเสนอแนะดังกล่าวไปทำการศึกษาต่อไปได้

2. ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย ประเด็นปัญหาที่พบจากการเปรียบเทียบสิ่งที่ลูกจ้างในกิจการอื่น ๆ ได้รับกับลูกจ้างในกิจการประมงทะเลได้รับในบทที่ 3 ทำให้เห็นความแตกต่างอย่างชัดเจน การเปรียบเทียบดังกล่าวมิใช่การนำกฎหมายสองฉบับซึ่งมีศักดิ์ลำดับแตกต่างกันมาเปรียบเทียบแต่เป็นการเปรียบเทียบให้เห็นว่าเป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองแรงงานให้ลูกจ้างได้รับสิทธิประโยชน์อันเป็นมาตรฐานขั้นต่ำ แต่เมื่อประกาศใช้แล้วกลับมีผลให้เกิดสิทธิที่แตกต่างคือ ลูกจ้างในกิจการประมงได้รับสิทธิน้อยกว่าลูกจ้างในกิจการอื่น แนวทางการแก้ไขส่วนนี้สามารถทำได้โดยการพิจารณาปรับปรุงกฎกระทรวงฯ ฉบับที่ 10 ให้ครอบคลุมสิทธิประโยชน์ในส่วนที่ขาดหายไป เช่น ค่าจ้างขั้นต่ำ การจัดสวัสดิการ วันหยุด พักผ่อน สิทธิการลาคลอด การจัดทำข้อบังคับในการทำงาน เป็นต้น

3. ปัญหาเกี่ยวกับบุคคลผู้เกี่ยวข้อง

3.1 การไม่รู้กฎหมายของนายจ้างและลูกจ้าง การไม่รู้หรือไม่เข้าใจเป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้ผู้เกี่ยวข้องไม่ปฏิบัติ หรือปฏิบัติไม่ถูกต้อง ผู้ทำการศึกษาขอเสนอแนะแนวทางแก้ไข ดังนี้

3.1.1 สถานประกอบการกิจการใหม่ ก่อนเปิดดำเนินการหรือก่อนจะมีการจ้างลูกจ้างทำงานในกิจการประมงทะเล นายจ้างต้องผ่านการทดสอบความรู้เกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครองแรงงานในกิจการประมงทะเลตามมาตรฐานที่กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานกำหนด หากไม่ผ่านจะยังไม่อนุญาตให้จ้างลูกจ้าง ซึ่งการดำเนินการตามแนวทางดังกล่าวมีลักษณะคล้ายกับการออกใบขับขี่รถยนต์ของกรมการขนส่ง สามารถสร้างมาตรฐานการคุ้มครองแรงงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.1.2 สถานประกอบการเดิมควรแก้ไขโดยเน้นการตรวจแรงงาน การใช้สื่อที่ทันสมัยประเภทต่าง ๆ เผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับกฎหมาย เช่น รายการวิทยุ โทรทัศน์ เครื่องข่ายคอมพิวเตอร์ หนังสือพิมพ์ วารสาร เอกสารแจก

3.2 ปัญหาการตรวจแรงงานในกิจการประมงทะเลได้เพียงบางส่วน เนื่องจากพนักงานตรวจแรงงานของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานมีน้อยและมีภารกิจในการตรวจสอบสถานประกอบการประเภทอื่น ๆ จากข้อเท็จจริงที่น่าเสนอข้างต้น เห็นได้ว่าพนักงานตรวจแรงงานตามกฎหมายมีอยู่จำนวนมาก เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอ ตำรวจชั้นสัญญาบัตร นายทหารเรือชั้นสัญญาบัตร แต่บุคคลดังกล่าวไม่เคยทำหน้าที่ตรวจแรงงานหรือมีส่วนร่วมในการควบคุมนายจ้างให้ปฏิบัติตามกฎหมาย ปัญหาที่เกิดขึ้นมิใช่การขาดแคลนพนักงานตรวจแรงงานแต่เป็นปัญหาของการประสานการดำเนินการระหว่างกันและกัน แนวทางการแก้ไขปัญหาคือการประสานการดำเนินงานกับหน่วยงานต้นสังกัดของผู้ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นพนักงานตรวจแรงงานได้ทราบรายละเอียดเกี่ยวกับนโยบาย ภารกิจและวิธีปฏิบัติงานร่วมกันในการให้ความคุ้มครองดูแลลูกจ้างในกิจการประมงทะเล

ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาทั้งหมดเป็นการนำเสนอในภาพรวมของการคุ้มครองแรงงานในกิจการประมงทะเล โดยมิได้แยกว่าเป็นลูกจ้างไทยหรือต่างชาติ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามหลักการทางกฎหมายอันเป็นสากลไม่มีการเลือกปฏิบัติ

บรรณานุกรม

- กรมประมง. (2547). สถิติเรือประมงไทย ปี 2545. ศูนย์สารสนเทศ กรมประมง.
- กรมแรงงาน. (2532). การบริหารงานแรงงานในประเทศไทย 2531 – 2532. กรุงเทพฯ :
โรงพิมพ์องค์การทหารผ่านศึก.
- จำเนียร จวงตระกูล. (2521). การบริหารงานแรงงานในประเทศไทย : กรม ทบวง หรือ
กระทรวง : เอกสารทางวิชาการ. กรุงเทพฯ : สภาองค์การนายจ้างแห่งประเทศไทย.
- ชรัท เดชสุวรรณ. (2538). การประเมินผลการคุ้มครองแรงงานของไทย. ภาคนิพนธ์, ปริญญา
พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาพัฒนาสังคม คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิต
พัฒนบริหารศาสตร์.
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2540). รายงานเศรษฐกิจรายเดือน. พระนคร : โรงพิมพ์ชวนพิมพ์.
- นาถ ทองสมบุญ. (2540). การคุ้มครองแรงงานในกิจการประมงทะเล. กรุงเทพฯ
- นิคม จันทวิฑูร. (2531). ประเทศไทยกับประมวลกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ.
กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- _____ (2524). แรงงานไทย : การเดินทางที่ยาวนาน. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนา
พานิช.
- ปลอดประสพ สุรัสวดี. (2533). การประมงในภาพรวม. รายงานการประชุมสภาที่ปรึกษา
เพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ (ชุดที่ 6). พิมพ์ครั้งที่ 2.
- ประสงค์ วัฒนันทน์. (2532). การบริหารแรงงาน. กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

มะลิ บุญรัตผลิน. (2545). *การจัดการประมงทะเลไทยแนวใหม่*. กรุงเทพฯ :

สำนักวิชาการ กรมประมง.

รอง เจริญศิริ. (2538). *การคุ้มครองแรงงานในเอกสารการสอนชุดวิชา เศรษฐศาสตร์และ
แรงงาน สัมพันธ์ หน่วยที่ 9 – 15*. นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

Husband, J.I. (1980). *Labour Administration*. Cenera : International Labour Office

Cenera.