

ร่าง การวิเคราะห์ช่องว่างของอนุสัญญาว่าด้วยการทำงานในภาคการประมง พ.ศ. 2550 (ฉบับที่ 188) กับ  
กฎหมาย กฎระเบียบ และมาตรการอื่นๆ ของประเทศไทยที่เกี่ยวกับสภาพการทำงานบนเรือประมง<sup>1</sup>

## สารบัญ

|                                                                                                                                                   |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| บทสรุปสำหรับผู้บริหาร.....                                                                                                                        | iii |
| บทที่ 1. วัตถุประสงค์ของการศึกษาและวิธีวิทยา 1                                                                                                    |     |
| บทที่ 2. ความเป็นมา 1                                                                                                                             |     |
| 2.1 สถานการณ์.....                                                                                                                                | 2   |
| 2.2 ข้อมูลสถิติที่เกี่ยวข้อง.....                                                                                                                 | 2   |
| 2.3 กรอบกฎหมายที่คุ้มครองคนงานประมง.....                                                                                                          | 3   |
| บทที่ 3. การวิเคราะห์ช่องว่าง: อนุสัญญาว่าด้วยการทำงานในภาคการประมง พ.ศ. 2550 (ฉบับที่ 188)<br>กับกฎหมาย กฎระเบียบ และมาตรการอื่นๆ ของประเทศไทย 7 |     |
| 3.1 คำนิยามและขอบเขต.....                                                                                                                         | 7   |
| 3.1.1 คำนิยาม (มาตรา 1).....                                                                                                                      | 7   |
| 3.1.2 ขอบเขต (มาตรา 2).....                                                                                                                       | 15  |
| 3.2 หลักการทั่วไป.....                                                                                                                            | 17  |
| 3.2.1 หน่วยงานผู้ทรงอำนาจและการประสานงาน.....                                                                                                     | 17  |
| 3.2.2 ความรับผิดชอบของเจ้าของเรือ ได้กั และคนงานประมง (มาตรา 8).....                                                                              | 18  |
| 3.3 ข้อกำหนดขั้นต่ำสำหรับการทำงานบนเรือประมง.....                                                                                                 | 21  |
| 3.3.1 อายุขั้นต่ำ (มาตรา 9).....                                                                                                                  | 21  |
| 3.3.2 การตรวจสอบสุขภาพ (มาตรา 10-12).....                                                                                                         | 22  |
| 3.4 เงื่อนไขในการปฏิบัติงาน.....                                                                                                                  | 25  |

<sup>1</sup> เอกสารนี้จัดทำโดยคณะสหวิทยาการของไอแอลโอซึ่งเป็นคณะทำงานโครงการสิทธิจากเรือถึงฝั่ง (Ship to Shore Rights Project) ที่ได้รับทุนสนับสนุนจากสหภาพยุโรป โดยเป็นผลจากการปรึกษาหารืออย่างกว้างขวางของไอแอลโอโดยความร่วมมือกับกระทรวงแรงงาน

|         |                                                                                                                                          |    |
|---------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 3.4.1   | อัตรากำลัง และ ชั่วโมงการพัก (มาตรา 13 – 14).....                                                                                        | 25 |
| 3.4.2   | รายชื่อลูกเรือ (มาตรา 15).....                                                                                                           | 26 |
| 3.4.3   | ข้อตกลงการทำงานของคณงานประมง (มาตรา 16 – 20).....                                                                                        | 28 |
| 3.4.4   | การส่งตัวกลับ (มาตรา 21).....                                                                                                            | 30 |
| 3.4.5   | การจัดหางานและการบรรจุตำแหน่ง (มาตรา 22).....                                                                                            | 33 |
| 3.4.6   | การจ่ายเงินให้แก่คณงานประมง (มาตรา 23 – 24).....                                                                                         | 35 |
| 3.5     | ที่พักอาศัยและอาหาร.....                                                                                                                 | 37 |
| 3.5.1   | ที่พักอาศัยและอาหาร (มาตรา 25 – 28).....                                                                                                 | 37 |
| 3.6     | การดูแลทางการแพทย์ การคุ้มครองสุขภาพ และการประกันสังคม .....                                                                             | 38 |
| 3.6.1   | การดูแลทางการแพทย์ (มาตรา 29 – 30) .....                                                                                                 | 38 |
| 3.6.2   | ความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน และการป้องกันอุบัติเหตุ (มาตรา 31 – 33) .....                                                       | 39 |
| 3.6.3   | การประกันสังคม (มาตรา 34 – 37) และการคุ้มครองในกรณีการเสียชีวิต การบาดเจ็บ และการเจ็บป่วยอันเกี่ยวเนื่องกับงานที่ทำ (มาตรา 38 – 39)..... | 41 |
| 3.6.4   | การปฏิบัติตามและการบังคับใช้ (มาตรา 40 – 44) .....                                                                                       | 43 |
| 3.6.4.1 | กระทรวงแรงงาน.....                                                                                                                       | 44 |
| 3.6.4.2 | กรมประมง กระทรวงการเกษตรและสหกรณ์.....                                                                                                   | 46 |
| 3.6.4.3 | กรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคม .....                                                                                                           | 50 |
| 3.6.4.4 | กองบังคับการตำรวจน้ำ .....                                                                                                               | 50 |
| 3.6.4.5 | กองทัพเรือ .....                                                                                                                         | 50 |

## ภาคผนวก

|                                                                                                                           |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| ภาคผนวก 1 – การใช้บทบัญญัติเรื่องความยืดหยุ่น.....                                                                        | 52 |
| ภาคผนวก 2 – รายชื่อผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่ม.....                                                                          | 58 |
| ภาคผนวก 3 – จำนวนแรงงานข้ามชาติที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานได้เป็นการชั่วคราวในภาคการประมง<br>ทะเลของไทย พ.ศ. 2557 - 2559..... | 61 |

## บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

### ความเป็นมาและขอบเขตของการศึกษา

ในความพยายามที่จะแก้ปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงานในอุตสาหกรรมการประมงและอาหารทะเลในประเทศไทย รัฐบาลไทยและองค์การนายจ้าง และองค์การลูกจ้าง ได้ร่วมกันทำงานกันทำงานกันอย่างหนัก ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2557 ที่จะจัดการปัญหาและแก้ไขสถานการณ์ให้ดีขึ้น ในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2557 ประเทศไทยประกาศใช้กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเลภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พัฒนาการดังกล่าวได้รับการสนับสนุนด้านวิชาการภายใต้ความร่วมมือทางวิชาการระหว่างกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานสังกัดกระทรวงแรงงาน และโครงการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติ (GMS TRIANGLE) ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ โดยส่งเสริมให้กระบวนการออกกฎหมายมีการปรึกษาหารือกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในภาคการประมงทั้งในระดับประเทศและท้องถิ่น โดยที่มาตรฐานหลักๆ ในกฎหมายที่นำมาจากอนุสัญญาว่าด้วยการทำงานในภาคการประมง พ.ศ. 2550 (ฉบับที่ 188) ในเดือนเมษายน พ.ศ. 2558 คณะรักษาความสงบแห่งชาติจัดตั้งศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมาย (ศปมผ.) เพื่อจัดการกับปัญหาที่เกี่ยวกับการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และขาดการควบคุม (illegal, unreported, and unregulated fishing - IUU)

ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2558 สหภาพยุโรปพิจารณาให้ใบเหลืองเพื่อเป็นการเตือนอย่างเป็นทางการต่อประเทศไทย ไม่มีการดำเนินการมาตรการที่เหมาะสมเพียงพอในการแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมายในระดับสากล รวมถึงการค้ามนุษย์และการใช้แรงงานบังคับในภาคการประมง (ซึ่งไม่ว่าจะได้เชื่อมโยงกับการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และขาดการควบคุมโดยตรงก็ตาม) ถูกระบุเป็นประเด็นสำคัญที่ไทยควรดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาการประมง IUU และปรับปรุงสภาพการทำงานในอุตสาหกรรมการประมงและอาหารทะเล ในประเทศ ตั้งแต่นั้นมาไทยได้แสดงให้เห็นถึงความพยายามมากขึ้นที่จะจัดการปัญหาและแก้ไขสถานการณ์ ให้ดีขึ้นการปรับปรุงกฎหมายและนโยบายให้เข้มแข็งขึ้นเป็นองค์ประกอบหลักของแนวทางของรัฐบาลไทยในการจัดการกับการประมงที่ผิดกฎหมายและการละเมิดสิทธิแรงงานที่เกี่ยวข้อง และพระราชกำหนดการประมงที่บังคับใช้ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2558 คือตัวอย่างหนึ่งของความพยายามดังกล่าว

กระทรวงแรงงานได้รับมอบหมายจากรัฐบาลให้กำหนดมาตรการเพื่อปรับปรุงสภาพการทำงานและป้องกันรูปแบบการทำงานที่ยอมรับไม่ได้ให้ดีขึ้นโดยลำดับ เช่น การป้องกันปัญหาใช้แรงงานบังคับและแรงงานเด็ก มาตรการทางกฎหมายและนโยบายที่จะออกมานั้นจะต้องสอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ เช่น อนุสัญญาว่าด้วยการทำงานในภาคการประมง พ.ศ. 2550 (ฉบับที่ 188) และพิธีสารปีพ.ศ. 2557 ของอนุสัญญาว่าด้วยแรงงานบังคับ พ.ศ. 2473

ขณะนี้ประเทศไทยกำลังพิจารณาการให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาว่าด้วยการทำงานในภาคการประมง พ.ศ. 2550 (ฉบับที่ 188) (ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกว่าอนุสัญญาฉบับที่ 188) ที่มีขึ้นมาเพื่อดูแลให้คนงานประมงได้มีสภาพการทำงานที่มีคุณค่าบนเรือประมงที่เป็นไปตามข้อกำหนดขั้นต่ำในการทำงานบนเรือ สภาพการปฏิบัติหน้าที่ ที่พักอาศัยและอาหาร การคุ้มครองความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน การดูแลทางการแพทย์ และการประกันสังคม อนุสัญญาฉบับนี้แก้ไขและแทนที่ตราสารของไอแอลโอก่อนหน้านี้หลายฉบับ คือ ข้อเสนอว่าด้วยจำนวนชั่วโมงการทำงาน (ประมง) พ.ศ. 2463 (ฉบับที่ 7) อนุสัญญาว่าด้วยอายุขั้นต่ำ (คนงานประมง) พ.ศ. 2502 (ฉบับที่ 112) อนุสัญญาว่าด้วยการตรวจสุขภาพ (คนงานประมง) พ.ศ. 2502 (ฉบับที่ 113) อนุสัญญาว่าด้วยรายการในข้อตกลงของคนงานประมง พ.ศ. 2502 (ฉบับที่ 114) อนุสัญญาว่าด้วยใบรับรองความสามารถของคนงานประมง พ.ศ. 2509 (ฉบับที่ 125) อนุสัญญาว่าด้วยที่พักอาศัยของลูกเรือ (คนงานประมง) พ.ศ. 2509 (ฉบับที่ 126) และข้อเสนอว่าด้วยการฝึกอบรมอาชีพ (คนงานประมง) พ.ศ. 2509 (ฉบับที่ 126)

เพื่อช่วยพิจารณาความพร้อมของประเทศไทยในการให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาฉบับนี้ บทวิเคราะห์นี้ระบุชี้ช่องว่างและความไม่สอดคล้องในกฎหมายและแนวปฏิบัติของไทย และมีข้อเสนอแนะต่อรัฐบาล การวิเคราะห์ช่องว่างนี้ยึดตามแนวทางและแม่แบบที่พัฒนาขึ้นโดยไอแอลโอสำหรับการประเมินกฎหมายและกฎระเบียบของประเทศเทียบกับอนุสัญญาฉบับที่ 188<sup>2</sup>

รายงานนี้ศึกษากรอบกฎหมายที่มีอยู่ของไทยในเรื่องการทำงานในภาคการประมง โดยการวิเคราะห์หรือมาตราเกี่ยวกับช่องว่างระหว่างกฎหมายไทยกับคำนิยาม ขอบเขต หลักการทั่วไป และบทบัญญัติต่างๆ ของอนุสัญญาฉบับที่ 188 บทวิเคราะห์จัดทำโดยการปรึกษาหารือกับฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องโดยการจัดการสนทนากลุ่มจำนวน สี่ ครั้งในระหว่างวันที่ 16 – 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2559 นอกจากนี้ การจัดทำรายงานฉบับนี้ยังได้รับความช่วยเหลือจากผู้เชี่ยวชาญอาวุโสด้านมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศและกฎหมายแรงงานในสำนักงานประจำภูมิภาคเอเชียของไอแอลโอ ผู้เชี่ยวชาญอาวุโสแผนภาคการขนส่งและทะเลของไอแอลโอที่เจนีวา และเจ้าหน้าที่โครงการต่อต้านรูปแบบการทำงานที่ยอมรับไม่ได้ในอุตสาหกรรมประมงและอาหารทะเลของไทย ที่กรุงเทพฯ

ข้อค้นพบจากการวิเคราะห์ที่ได้รับการนำเสนอบนฐานของความเข้าใจว่าสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศไม่มีอำนาจภายใต้ธรรมนูญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่จะให้คำตีความตราสารต่างๆ ที่รับรองโดยที่ประชุมใหญ่แรงงานระหว่างประเทศ หรือประเมินความสอดคล้องของกฎหมายและการปฏิบัติของประเทศกับตราสารเหล่านี้ และโดยที่ไม่กระทบต่อความเห็นต่างๆ ที่หน่วยงานกำกับดูแลของไอแอลโอที่มีอำนาจหน้าที่อาจเคยให้ไว้

## ข้อค้นพบสำคัญ

<sup>2</sup> แนวทางสำหรับการวิเคราะห์ช่องว่างเกี่ยวกับอนุสัญญาว่าด้วยการทำงานในภาคการประมง พ.ศ. 2550 (ฉบับที่ 188) ดูได้ที่

[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_dialogue/@sector/documents/publication/wcms\\_161223.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_dialogue/@sector/documents/publication/wcms_161223.pdf)

โดยภาพรวมแล้ว ประเทศไทยมีกฎหมายและกฎระเบียบที่ดูจะสะท้อนบทบัญญัติหลายมาตราของอนุสัญญาฉบับที่ 188 แต่ค่อนข้างกระจัดกระจายและเหลื่อมซ้อนกัน และอยู่ภายใต้อำนาจของหน่วยงานต่างๆ จำนวนมาก กฎหมายและกฎระเบียบดังกล่าวสามารถจัดแบ่งเป็นสามกลุ่มกล่าวคือ:

1. การคุ้มครองแรงงาน ภายใต้อาณัติของกระทรวงแรงงาน
2. เรือและเครื่องมือประมง ภายใต้อาณัติ กระทรวงการเกษตรและสหกรณ์
3. ความปลอดภัยของเรือและคุณสมบัติของลูกเรือ ภายใต้อาณัติกรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคม

ในการวิเคราะห์ว่ากฎหมายไทยสอดคล้องกับแต่ละมาตราของอนุสัญญาฉบับที่ 188 หรือไม่ กฎหมายทั้งสามกลุ่มถูกนำมาพิจารณาด้วยกัน โดยทั่วไป กฎหมายที่เกี่ยวกับแรงงานที่นำมาใช้คุ้มครองแรงงานประมงทะเล ที่เป็  
ลูกจ้าง ดังนั้นจึงไม่รวมถึงชาวประมงที่ไม่ได้เป็นลูกจ้าง หรือประกอบอาชีพส่วนตัวและชาวประมงน้ำจืด ในส่วน  
ของขอบเขต กฎหมายที่เกี่ยวกับการประมงและเรือประมงส่วนใหญ่ใช้กับเรือประมงที่มีขนาดใหญ่กว่า 10 หรือ 30  
ตันกรอส ดังนั้นจึงไม่รวมถึงเรือขนาดเล็ก

ในส่วนของคำนิยาม กฎหมายไทยไม่มีคำนิยามที่ชัดเจนสำหรับเจ้าของเรือประมง ได้กั ครงงานประมง และ  
บทบาทของบุคคลเหล่านั้นตามที่กำหนดโดยอนุสัญญาฉบับที่ 188 แต่กำหนดหน้าที่ของ “นายจ้าง” และ  
“ผู้ได้รับใบอนุญาต” สำหรับการประมงและการเดินเรือที่สามารถครอบคลุมถึงเจ้าของเรือประมงและ/หรือได้กั

กฎหมายไทยกำหนดมาตรฐานสูงกว่าอนุสัญญาฉบับที่ 188 ในประเด็นเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำและจำนวนชั่วโมงพัก

ส่วนประเด็นอื่นๆ กฎหมายและกฎระเบียบของไทยกำหนดกฎเกณฑ์และกลไกสำหรับบทบัญญัติต่างๆ  
ในอนุสัญญาฯ แต่ยังไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดโดยอนุสัญญาฉบับที่ 188 ยกตัวอย่างเช่น การจัดทำรายชื่อ  
ลูกเรือถูกกำหนดให้เฉพาะกับนายจ้างที่มีลูกจ้างสิบคนขึ้นไปเท่านั้น ขณะที่บทบัญญัติเกี่ยวกับที่พักและห้องน้ำมี  
กำหนดเฉพาะเรือขนาด 30 และ 60 ตันกรอสตามลำดับเท่านั้น นายจ้างถูกกำหนดให้ต้องส่งคนงานกลับในบาง  
สถานการณ์แต่ก็จำกัดกว่าที่กำหนดในอนุสัญญาฉบับที่ 188 บทบัญญัติที่มีอยู่ที่ยังบังคับให้ผู้ได้รับใบอนุญาต  
สำหรับเรือประมงต้องดูแลให้มีการรักษาพยาบาล (ยาปฐมพยาบาล คนประจำเรือที่ได้รับการฝึกอบรมในการปฐม  
พยาบาล ระบบการส่งตัวลูกเรือที่ป่วย) บังคับใช้แต่กับผู้ได้รับใบอนุญาตสำหรับเรือขนาดใหญ่เท่านั้น

ประเด็นอื่นอย่างเช่น สุขภาพอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน มีระบุอยู่ในกฎหมายไทยสามฉบับโดยไม่มี  
การประสานเชื่อมโยง ดังนั้นจึงเหลื่อมซ้อนกันอยู่ นอกจากนี้ ยังไม่มีความชัดเจนว่าพระราชบัญญัติความปลอดภัย  
อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554 จะใช้บังคับกับคนงานประมงในทางปฏิบัติได้อย่างไร

นอกเหนือไปจากช่องว่างของคำนิยามและขอบเขตดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีช่องว่างที่เห็นได้ชัดเจนระหว่างกฎหมายไทยและบทบัญญัติทั่วไปของอนุสัญญาฉบับที่ 188 อีกด้วย เช่น ประการแรก กฎหมายประกันสังคมยังไม่ครอบคลุมถึงแรงงานประมงถึงแม้ว่ารัฐบาลไทยจะกำลังอยู่ในกระบวนการขยายการประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทนให้ครอบคลุมแรงงานประมงแล้วก็ตาม (กระทั่งหลังจากการขยายดังกล่าวแล้วก็ตาม ระบบประกันสังคมของไทยก็ยังไม่สามารถโอนย้ายตามผู้ประกันตนหรือมีลักษณะการจ้างงานที่เหมาะสมสำหรับแรงงานประมง) ประการที่สอง กฎหมายว่าด้วยการจ้างงานและการคุ้มครองคนหางานไม่ได้ห้ามบริษัทจัดหางานเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากแรงงานไทย ประการที่สาม กฎหมายไทยขาดมาตรการดูแลให้มีการรักษาพยาบาลสำหรับลูกเรือของเรือประมงที่มีขนาด 24 เมตรขึ้นไป ประการที่สี่ กฎหมายไทยไม่ได้มีการแยกแยะหน้าที่รับผิดชอบของเจ้าของเรือกับได้ก่งอย่างชัดเจน

ช่องว่างอื่นๆ ในกฎหมายไทยสมควรได้รับการแก้ไขเพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดของอนุสัญญา หรือการใช้ข้อบทที่อนุญาตให้ยกเว้น (flexibility) ข้อบทอื่นๆ ของอนุสัญญา หรือจากข้อบทบัญญัติที่เกี่ยวกับแรงงานประมงหรือเรือประมงบางประเภท หรือให้มีการดำเนินการตามบทบัญญัติบางข้อบทให้ก้าวหน้าไปเป็นลำดับขั้น อนุสัญญากำหนดให้การใช้ข้อยกเว้นที่อนุญาตให้ยกเว้นข้อบทอื่นต้องผ่านการปรึกษาหารือกับองค์กรนายจ้างและลูกจ้างที่เกี่ยวข้องเสียก่อน โดยเฉพาะองค์กรเจ้าของเรือประมงและแรงงานประมงในกรณีที่มีองค์กรเช่นนั้นอยู่ การใช้ข้อบทยกเว้นข้อบทอื่นๆ ของอนุสัญญามีคำอธิบายอยู่ในภาคผนวก 1

การดำเนินการตามกฎหมายที่มีอยู่แล้วของไทยเป็นข้อท้าทาย ยกตัวอย่างเช่น ประเทศไทยไม่มีกฎหมายที่เป็นกฎหมายฉบับเดียวในการดำเนินการตามข้อบทต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญาฉบับที่ 188 การบังคับใช้กฎหมายมีกลไกและหน่วยงานผู้มีอำนาจของแต่ละฉบับ ศูนย์บัญชาการแก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมาย (ศปมผ.) ถูกจัดตั้งขึ้นในปีพ.ศ. 2558 ให้เป็นหน่วยประสานงานชั่วคราวจนกว่าการทำงานจะถูกโอนไปยังกรมประมง อย่างไรก็ตาม บทบาทและหน้าที่รับผิดชอบของกรมประมงที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่นๆ นั้นยังไม่ชัดเจน ประการที่สอง ไม่ใช่ว่าทุกหน่วยงานจะมีทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับการดำเนินการตรวจแรงงาน ยกตัวอย่างเช่น กระทรวงแรงงานไม่มีเรือสำหรับการตรวจในทะเล ในขณะที่เรือของกรมประมงก็ไม่สามารถไปได้เกิน 12 ไมล์ทะเล ประการที่สาม เจ้าหน้าที่งานบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องมีความรู้ที่ลึกซึ้งมากขึ้นเกี่ยวกับประเด็นต่างๆ กฎหมาย และกฎระเบียบที่เกี่ยวกับการทำงานในภาคการประมงเรื่องงบประมาณและศักยภาพเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจในการตรวจแรงงานและการบังคับใช้กฎหมายเป็นข้อท้าทายที่รับรู้กัน อย่างเช่น การขาดการสัมพันธภาพแรงงานประมงที่ครอบคลุมและเป็นส่วนตัวทั้งในทะเลและตามศูนย์ควบคุมการแจ้งเรือเข้า-ออก

## สรุปและข้อเสนอแนะ

เนื่องจากว่ามีกฎหมายจำนวนมากที่เกี่ยวข้องกับการทำงานในภาคการประมง (การวิเคราะห์นี้พิจารณากฎหมายและกฎระเบียบประมาณ 26 ฉบับ) รัฐบาลไทยอาจพิจารณาออกกฎหมายฉบับใหม่เพื่อดำเนินการตามอนุสัญญา

ฉบับที่ 188 แบบเดียวกับที่เคยออกพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 เพื่อดำเนินการตามอนุสัญญาว่าด้วยแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2549 กฎหมายดังกล่าวควรกำหนดบทบาทและหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงานรัฐ แต่ละแห่งให้ชัดเจน ตลอดจนคำนึงถึงบทบาทสำคัญและศักยภาพของกองทัพเรือในการดำเนินการตรวจแรงงานทางทะเล กฎหมายนี้สามารถแก้ไขช่องว่างทั้งหมดที่ระบุในรายงานนี้ได้โดยไม่ต้องแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่จำนวนมาก การมีกฎหมายฉบับเดียวยังเป็นการง่ายกว่าการดำเนินการตามกฎหมายใหม่ๆ หลายฉบับโดยหลายหน่วยงานอีกด้วย หากว่าไม่สามารถมีกฎหมายฉบับเดียวได้ รัฐบาลควรแก้ไขกฎหมายและกฎระเบียบให้สอดคล้องกับมาตรฐานต่างๆ นอกจากนี้ รัฐบาลยังควรที่จะพิจารณาข้อเสนอว่าด้วยการทำงานในภาคการประมง พ.ศ. 2550 (ฉบับที่ 199) ที่เสริมอนุสัญญาฉบับที่ 188 เนื่องจากเสนอแนะแนวทางในการนำบทบัญญัติต่างๆ ไปปฏิบัติ

ในความตั้งใจที่จะยืนยันและตอกย้ำการให้คำมั่นของรัฐบาลไทยที่จะส่งเสริมการทำงานที่มีคุณค่าในอุตสาหกรรม การประมงและอาหารทะเล รัฐบาลควรพิจารณาให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาว่าด้วยการทำงานในภาคการประมง การให้สัตยาบันจะทำให้นานาชาติได้มองเห็นถึงความพยายามของรัฐบาล และจะเอื้อต่อการเสวนา แลกเปลี่ยนกับหน่วยงานกำกับดูแลของไอแอลโอเกี่ยวกับมาตรการต่างๆ ที่ดำเนินการ นอกจากนี้ การให้สัตยาบัน ยังจะช่วยให้มีแนวทางสำหรับการพัฒนานโยบายและความช่วยเหลือทางวิชาการทั้งในประเทศไทยและทั่วโลก และจะเป็นการสนับสนุนการส่งเสริม ให้ความคุ้มครอง และเคารพต่อสิทธิและหลักการต่างๆ ที่ปรากฏในอนุสัญญา ฉบับที่ 188

DRAFT

## บทที่ 1 วัตถุประสงค์ของการศึกษาและวิธีวิทยา

การวิเคราะห์ช่องว่างนี้ใช้แนวทางที่พัฒนาขึ้นโดยไอแอลโอเพื่อใช้ในการประเมินกฎหมายและกฎระเบียบของประเทศ โดยเทียบกับอนุสัญญาว่าด้วยการทำงานในภาคการประมง พ.ศ. 2550 (ฉบับที่ 188)<sup>3</sup> บทวิเคราะห์ประกอบด้วย การวิเคราะห์กฎหมาย กฎระเบียบ และมาตรการต่างๆ ที่ทำให้บทบัญญัติของอนุสัญญาระดับที่ 188 เป็นผลจริง ความไม่สอดคล้องระหว่างกฎหมายไทยและอนุสัญญาระดับที่ 188 และมีข้อเสนอแนะการปรับแก้กฎหมายและกฎระเบียบของ ไทยส่วนใดบ้างให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของอนุสัญญา การวิเคราะห์ช่องว่างนี้จะช่วยให้รัฐบาลไทยพิจารณาความ พร้อมของประเทศในการให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาระดับที่ 188

บทวิเคราะห์เริ่มด้วยการพิจารณากฎหมาย นโยบาย และกฎระเบียบของไทย ที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญาระดับที่ 188 แล้วสังเคราะห์ข้อมูลเป็นเมทริกซ์ของอนุสัญญาระดับที่ 188 รายการกฎหมายและนโยบายได้รับการปรับปรุงแก้ไข ตามการสนทนากลุ่มที่จัดขึ้นสี่ครั้งในวันที่ 16 – 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2559 โดยมีตัวแทนจากกระทรวงต่างๆ องค์กร นายจ้าง และแรงงาน ตลอดจนองค์กรประชาสังคม เข้าร่วมด้วย รายชื่อสังกัดและองค์กรทั้งหมดของผู้เข้าร่วมสามารถดู ได้ในภาคผนวก 2 วัตถุประสงค์หลักของการปรึกษาหารือโดยการสนทนากลุ่มคือ การตรวจสอบยืนยันผลที่ได้จากการ ศึกษาเอกสาร เปิดรับข้อมูลที่ทันสมัยสถานการณ์ และประสบการณ์จากการปฏิบัติตามกฎหมายต่างๆ ที่อยู่ในขอบเขต ของการศึกษานี้

<sup>3</sup> อ่านแนวทางสำหรับการวิเคราะห์ช่องว่างของอนุสัญญาว่าด้วยการทำงานในภาคการประมง ค.ศ. 2007 (ฉบับที่ 188) ได้ที่

[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_dialogue/@sector/documents/publication/wcms\\_161223.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_dialogue/@sector/documents/publication/wcms_161223.pdf)

## บทที่ 2 ความเป็นมา

### 2.1 สถานการณ์

การทำงานในภาคการประมงมีลักษณะเฉพาะ โดยงานประมงเป็นงานที่เสี่ยงอันตราย ส่วนหนึ่งเนื่องมาจากมีช่วงเวลาการทำงานที่ยาวนานอันเป็นผลจากระบบการจ่ายค่าจ้างที่ผูกค่าตอบแทนกับปริมาณสัตว์น้ำที่จับได้ เรือประมงเป็นสถานที่ทำงานที่แยกตัวทั้งยังมีกฎระเบียบและการตรวจตราจำกัด รวมถึงการยื่นเรื่องร้องเรียนในเวลาดับฝั่งที่มีจำกัด

ข้อกล่าวหาจำนวนมากเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนและสิทธิแรงงานอย่างร้ายแรงในอุตสาหกรรมการประมงพาณิชย์ของไทยในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมาสะท้อนอุตสาหกรรมที่เต็มไปด้วยการใช้แรงงานบังคับและสภาพการทำงานที่เลวร้าย ปัญหาเรื่องค่าตอบแทน การคุ้มครองทางสังคม จำนวนชั่วโมงการทำงาน ความปลอดภัยทางร่างกายที่มีการละเมิดและกดขี่ทางเพศและทางจิตวิทยา จนถึงการใช้ชีวิต

ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาของไอแอลโอว่าด้วยการจัดการใช้แรงงานเด็กและแรงงานบังคับ และคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญของไอแอลโอได้ร้องขอมาโดยตลอดให้ “รัฐบาลดำเนินการที่จำเป็นเพื่อดูแลให้แรงงานข้ามชาติ (โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมประมง) ได้รับความคุ้มครองอย่างเต็มที่จากการปฏิบัติและสภาพที่กดขี่ทารุณจากการใช้แรงงานบังคับ”

แม้ว่าจะมีการปรับปรุงแก้ไขกรอบกฎหมายและการใช้กฎหมาย และดำเนินนโยบายเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ การคุ้มครองแรงงาน หลักประกันสังคม และการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการทำงานในภาคการประมงและอาหารทะเลของไทย แต่ก็ยังปรากฏช่องว่างในกรอบกฎหมายที่ต้องได้รับการปรับแก้ ช่องว่างหนึ่งที่รับทราบกันดีคือการกำกับควบคุมการทำงานบนเรือประมงซึ่งตลอดเวลาที่ผ่านมาทั้งในประเทศไทยและทั่วโลกมีการกำกับดูแลน้อยมาก

## 2.2 ข้อมูลทางสถิติที่เกี่ยวข้อง

การขาดการควบคุมดูแลเช่นนี้ส่งผลร้ายเป็นพิเศษต่อแรงงานข้ามชาติที่เป็นแรงงานส่วนใหญ่ในภาคการประมงไทย ตามข้อมูลของรัฐบาลไทย ในปี พ.ศ. 2558 มีแรงงานข้ามชาติประมาณ 151,000 คนในภาคการประมงทะเลที่ขึ้นทะเบียนกับกระทรวงแรงงาน แรงงานข้ามชาติในประเทศไทยมีอยู่สองประเภท ส่วนใหญ่เข้าประเทศมาโดยผิดกฎหมาย แล้วเปลี่ยนเป็นสถานะผ่านการขึ้นทะเบียนภายใต้โครงการนิรโทษกรรม ('บัตรชมพู') ของรัฐบาลที่ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี แรงงานข้ามชาติอีกส่วนที่มีจำนวนน้อยกว่าเข้าประเทศมาภายใต้บันทึกความเข้าใจ (MoU) ที่ประเทศไทยทำกับประเทศต้นทางต่างๆ มีรายงานในปี พ.ศ. 2558 ว่ามีแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาตามช่องทางเอ็มโอยูประมาณ 22,225 คนทำงานบนเรือประมงในประเทศไทย

ในปี พ.ศ. 2557 มีแรงงานข้ามชาติ 60,285 คนที่ขึ้นทะเบียนทำงานในภาคการประมงทะเลระหว่างวันที่ 26 มิถุนายน พ.ศ. 2557 ถึง 31 มีนาคม พ.ศ. 2558 ในจำนวนนั้น 30,401 คนได้รับอนุญาตให้ทำงานต่อได้อีกหนึ่งปี (1 เมษายน พ.ศ. 2558 – 31 มีนาคม พ.ศ. 2559) ในปี พ.ศ. 2558 มีแรงงานขึ้นทะเบียนทำงานในภาคนี้มากขึ้น (75,959 คน) และในจำนวนนั้น 23,884 คนได้รับการขยายเวลาให้ทำงานในปี พ.ศ. 2559 ได้ ในปี พ.ศ. 2559 การจดทะเบียนคนงานประมงใหม่ลดลงเป็น 17,784 คน (แบ่งเป็นผู้ถือ 'บัตรชมพู' 17,446 คน และผู้ผ่านกระบวนการพิสูจน์สัญชาติ 1,968 คน) แรงงานส่วนใหญ่ในภาคการประมงทะเลมาจากเมียนมา รองลงมาคือกัมพูชา และมีจำนวนน้อยที่มาจากลาว คูภาพผนวก 3 สำหรับจำนวนแรงงานข้ามชาติที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานได้เป็นการชั่วคราวในภาคการประมงทะเลในประเทศไทย พ.ศ. 2557 - 2559

ในระหว่างปี พ.ศ. 2557 – 2559 คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) และคณะรัฐมนตรีออกประกาศหรือมติอนุญาตให้แรงงานข้ามชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายจากเมียนมา ลาว และกัมพูชา จดทะเบียนเป็นแรงงานในภาคการประมง

และได้รับอนุญาตให้ทำงานในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราว ในแต่ละปี จะมีการเปิดให้ลงทะเบียนหนึ่งหรือสองช่วง และแรงงานสามารถลงทะเบียนเพื่อทำงานได้เป็นเวลาหนึ่งปี

กรมประมงรายงานว่า ณ วันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2559 มีเรือประมง 10,991 ลำที่ได้รับอนุญาตให้ทำการประมง ในจำนวนนั้น 8,964 ลำเป็นเรือที่ทำการประมงในบริเวณอ่าวไทย และ 2,027 ลำทำการประมงในทะเลอันดามัน เรือที่ทำการประมงในอ่าวไทยส่วนใหญ่มีขนาดระหว่าง 20 และ 60 ตันกรอส (4,477 ลำ) รองลงมาเป็นขนาด 10 ถึง 20 ตันกรอส (2,463 ลำ) 60 ถึง 150 ตันกรอส (1,945 ลำ) และ 150 ตันกรอสขึ้นไป (79 ลำ) ในทำนองเดียวกัน เรือประมงส่วนใหญ่ในทะเลอันดามันมีขนาด 20 ถึง 60 ตันกรอส (947 ลำ) แต่มีเรือขนาด 60 ถึง 150 ตันกรอส (584 ลำ) มากกว่าขนาด 10 ถึง 20 ตันกรอส (466 ลำ) มีขนาดที่เกินกว่า 150 ตันกรอสไม่มาก (30 ลำ) มีเรือประมงไทยประมาณ 402 ลำที่มีความยาว 24 เมตรขึ้นไป ซึ่งเป็นเกณฑ์ที่ใช้ในอนุสัญญาฉบับที่ 188 สำหรับการบังคับใช้บางมาตรฐาน<sup>4</sup>

ในส่วนของการบังคับใช้ รัฐบาลจัดสรรงบประมาณ 22,907,300 บาทสำหรับการตรวจเรือประมงและแรงงาน ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 (1 ตุลาคม พ.ศ. 2559 – 30 กันยายน พ.ศ. 2560)<sup>5</sup> โดยมีแผนดำเนินการตรวจ 144 ครั้งใน 24 จังหวัด

### 2.3 กรอบกฎหมายเรื่องการคุ้มครองคนงานประมง

ประเทศไทยมีกฎหมาย 15 ฉบับ และกฎระเบียบและคำสั่งศสข. อย่างน้อย 11 ฉบับ ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงาน

11 แห่งที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญาฉบับที่ 188

#### ตารางที่ 2: กฎหมายที่เกี่ยวข้องและหน่วยงานรับผิดชอบ

<sup>4</sup> ข้อมูลจากการรวบรวมในปี พ.ศ. 2559 จากบันทึกเรือประมงระดับภูมิภาค โดยความร่วมมือกับกรมประมง

<sup>5</sup> กองตรวจการประมง: แผนสหวิชาชีพในการจัดการปัญหาแรงงานผิดกฎหมายและการค้ามนุษย์

| กฎหมายและกฎระเบียบ                                                                                                                                                                                                                       | หน่วยงาน<br>รับผิดชอบ                                | เนื้อหา                                                                                                                                                          | ใบอนุญาต                                          |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|
| การคุ้มครองแรงงาน                                                                                                                                                                                                                        |                                                      |                                                                                                                                                                  |                                                   |
| พระราชบัญญัติคุ้มครอง<br>แรงงาน พ.ศ. 2541                                                                                                                                                                                                | กระทรวงแรงงาน<br>(กรมสวัสดิการและ<br>คุ้มครองแรงงาน) | กำกับควบคุมการจ้างงานโดยการกำหนด<br>มาตรฐานแรงงานขั้นต่ำในด้านค่าแรงขั้นต่ำ<br>จำนวนชั่วโมงทำงาน วันหยุด การลา<br>ฯลฯ ครอบคลุมทั้งคนสัญชาติไทยและ<br>สัญชาติอื่น |                                                   |
| <p>กฎระเบียบที่ออกมาภายใต้พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557</li> <li>- กฎระเบียบว่าด้วยสัญญาจ้างงานสำหรับคนงานประมง ผู้ตรวจแรงงาน ความผิดอาญา</li> </ul> |                                                      |                                                                                                                                                                  |                                                   |
| พระราชบัญญัติจัดตั้งศาล<br>แรงงานและวิธีพิจารณาคดี<br>แรงงาน พ.ศ. 2522                                                                                                                                                                   | กระทรวงยุติธรรม<br>และ<br>กระทรวงมหาดไทย             | จัดตั้งศาลแรงงานขึ้นเป็นศาลเฉพาะเพื่อ<br>ดำเนินคดีแรงงานซึ่งแตกต่างจากคดีแพ่ง<br>และอาญา                                                                         |                                                   |
| ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่า<br>ด้วยเงินทดรองราชการเพื่อ<br>ช่วยเหลือคนไทยใน<br>ต่างประเทศ พ.ศ. 2549                                                                                                                                        | กระทรวงการ<br>ต่างประเทศ                             | สำรองเงินเพื่อช่วยเหลือคนไทยที่ตกค้าง<br>ในต่างประเทศเพื่อส่งตัวกลับ                                                                                             |                                                   |
| พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง<br>พ.ศ. 2522                                                                                                                                                                                                    | กระทรวงมหาดไทย                                       | กำกับควบคุมการเข้าและออกจาก<br>ประเทศ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการอนุญาต<br>ให้อยู่ในประเทศได้เป็นการชั่วคราว การ<br>พำนักร และการส่งตัวกลับ                          | หนังสือ<br>เดินทาง<br>ชั่วคราวและ<br>วีซ่า        |
| พระราชบัญญัติการทำงาน<br>ของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551                                                                                                                                                                                         | กระทรวงแรงงาน<br>(กรมการจัดหางาน)                    | สงวนอาชีพบางอย่างไว้ให้กับคนไทย<br>ไม่ให้คนต่างชาติทำอาชีพเหล่านั้น                                                                                              | ใบอนุญาต<br>ทำงาน<br>สำหรับ<br>แรงงานข้าม<br>ชาติ |

|                                                                                    |                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                    |
|------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|
| พระราชบัญญัติจัดหางานและ<br>คุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528                              | กระทรวงแรงงาน<br>(กรมการจัดหางาน)                    | เน้นทำงานเรื่องคนไทยที่ทำงานใน<br>ประเทศและต่างประเทศ และ ใบอนุญาต<br>สำหรับบริษัทจัดหางาน                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                    |
| พระราชกำหนดการนำคนต่าง<br>ด้าวมาทำงานกับนายจ้างใน<br>ประเทศ พ.ศ. 2559              | กระทรวงแรงงาน<br>(กรมการจัดหางาน)                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>● กำกับควบคุมการดำเนินธุรกิจในการ<br/>จัดหาแรงงานข้ามชาติเข้ามา<br/>ทำงานในประเทศไทย</li> <li>● ช่วยปรับปรุงการจัดการดูแลบริษัท<br/>จัดหางานของประเทศไทย และ<br/>ป้องกันไม่ให้แรงงานข้ามชาติถูก<br/>แสวงหาประโยชน์ และป้องกัน<br/>การค้ำมนุษย์ แรงงานขัดหนี้ และ<br/>แรงงานบังคับ ตลอดจนส่งเสริม<br/>สิทธิและผลประโยชน์ของแรงงาน<br/>ข้ามชาติ</li> </ul> |                    |
| มติคณะรัฐมนตรีและประกาศ<br>กระทรวงสาธารณสุข                                        | กระทรวง<br>สาธารณสุข                                 | นโยบายการตรวจสอบสุขภาพและประกัน<br>สุขภาพสำหรับแรงงานข้ามชาติ (ผู้ถือ<br>'บัตรชมพู')                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | ใบรับรอง<br>สุขภาพ |
| พระราชบัญญัติความ<br>ปลอดภัย อาชีวอนามัย และ<br>สภาพแวดล้อมในการทำงาน<br>พ.ศ. 2554 | กระทรวงแรงงาน<br>(กรมสวัสดิการและ<br>คุ้มครองแรงงาน) | ไม่ชัดเจนว่าครอบคลุมคนงานประมง<br>หรือไม่ และถ้าครอบคลุม การบังคับใช้ก็<br>จะค่อนข้างมีปัญหา                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                    |
| พระราชบัญญัติประกันสังคม<br>พ.ศ. 2533                                              | กระทรวงแรงงาน<br>(สำนักงาน<br>ประกันสังคม)           | จัดตั้งระบบประกันสังคม<br><ol style="list-style-type: none"> <li>1) การประกันตนภายใต้มาตรา 33<br/>สำหรับแรงงานในระบบ (สิทธิ<br/>ประโยชน์ 8 ข้อ - หมายเหตุ<br/>แบ่งตามอนุสัญญาไอแอลโอ)</li> <li>2) การประกันตนภายใต้มาตรา 39<br/>(สิทธิประโยชน์ 7 ข้อ) สำหรับ</li> </ol>                                                                                                                         |                    |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                 | ลูกจ้างที่เคยเป็นผู้ประกันตนมาก่อน และ<br>3) การประกันตนโดยสมัครใจ<br>สำหรับแรงงานนอกระบบ                                                                                                                                                                                                |                                           |
| พระราชบัญญัติเงินทดแทน<br>พ.ศ.2537                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | กระทรวงแรงงาน<br>(สำนักงาน<br>ประกันสังคม)      | จัดตั้งกองทุนเงินทดแทนเพื่อช่วยเหลือ<br>ลูกจ้างที่ได้รับบาดเจ็บและเจ็บป่วย พิการ<br>และเสียชีวิตจากการทำงาน                                                                                                                                                                              |                                           |
| การประมง                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                           |
| พระราชกำหนดการประมง<br>พ.ศ. 2558                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | กระทรวง<br>การเกษตรและ<br>สหกรณ์ (กรม<br>ประมง) | <ul style="list-style-type: none"> <li>• ขจัดการประมงที่ผิดกฎหมายและส่งเสริมการประมงที่ยั่งยืน</li> <li>• จัดตั้งกลไกห้าอย่าง คือ ระบบการออกใบอนุญาต ระบบติดตามตรวจสอบเรือ การตรวจเรือ ระบบการตรวจสอบย้อนกลับถึงแหล่งที่มาของสัตว์น้ำ และการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ</li> </ul> | ใบอนุญาต<br>สำหรับ<br>เครื่องมือ<br>ประมง |
| <b>กฎระเบียบที่ออกมาภายใต้พระราชกำหนดการประมง</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- กฎกระทรวงระบบความปลอดภัย สุขอนามัย และสวัสดิภาพในการทำงานของคนประจำเรือ พ.ศ. 2559</li> <li>- กฎกระทรวงการขออนุญาตและการอนุญาตให้ทำการประมงพาณิชย์ พ.ศ. 2559</li> <li>- กฎกระทรวงการขออนุญาตและการอนุญาตให้ทำการประมงนอกน่านน้ำไทย พ.ศ. 2559</li> <li>- ประกาศที่เกี่ยวกับหนังสือคนประจำเรือ การประมงพาณิชย์ เรือประมงที่ต้องติดตามตรวจสอบ ขั้นตอนการแจ้งเรือเข้า-ออก ระบบติดตามเรือประมงและผู้สังเกตการณ์</li> </ul> |                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                           |
| พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิ<br>การประมงในเขตการประมง<br>ไทย พ.ศ.2482                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | กระทรวง<br>การเกษตรและ<br>สหกรณ์ (กรม<br>ประมง) | กำหนดเขตน่านน้ำของไทยและสิทธิใน<br>การประมง ห้ามเรือต่างชาติทำการ<br>ประมงในเขตน่านน้ำไทย                                                                                                                                                                                                |                                           |
| เรือประมง                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                           |
| พระราชบัญญัติเรือไทย                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | กระทรวงคมนาคม                                   | กำหนดคุณสมบัติในการจดทะเบียนเรือ                                                                                                                                                                                                                                                         | ใบทะเบียน                                 |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                           |                     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|
| พุทธศักราช 2481                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | (กรมเจ้าท่า)                                                                                                    | ไทยและการได้มาซึ่งสิทธิการค้าใน<br>น่านน้ำไทย                                                                                                                                                                                                             | เรือไทย             |
| พระราชบัญญัติการเดินเรือใน<br>น่านน้ำไทย พระพุทธศักราช<br>2456                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | กระทรวงคมนาคม<br>(กรมเจ้าท่า)                                                                                   | กำกับการเดินเรือ (ช่องทางสัญจร การ<br>ทอดสมอ ฯลฯ) ออกใบอนุญาตสำหรับ<br>การใช้และควบคุมเรือเพื่อความปลอดภัย<br>และการป้องกันมลพิษจากเรือ กำกับดูแล<br>ท่าเรือและสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ ตลอดจน<br>กำหนดคุณสมบัติและความสามารถของ<br>นายเรือและลูกเรือ การตรวจเรือ | ใบอนุญาตใช้<br>เรือ |
| <p>กฎระเบียบที่ออกภายใต้พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- กฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการออกใบสำคัญรับรองการตรวจเรือสำหรับเรือกลประมง พ.ศ. 2558</li> <li>- ระเบียบกรมเจ้าท่าว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการออกหนังสือ คนประจำเรือประมง พ.ศ. 2558</li> <li>- กฎข้อบังคับเกี่ยวกับการสอบและออกประกาศนียบัตรสำหรับนายเรือ นายประจำเรือฝ่ายเดินเรือและฝ่ายช่างกล</li> </ul> |                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                           |                     |
| การประสานงาน                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                           |                     |
| คำสั่งคณะกรรมการความสงบ<br>แห่งชาติ ฉบับที่ 10/2558 วันที่<br>1 พฤษภาคม พ.ศ. 2558                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | ศูนย์บัญชาการ<br>แก้ไขปัญหาการทำ<br>การประมงผิด<br>กฎหมาย (ศปมผ.)                                               | จัดตั้งศปมผ.เพื่อประสานงานแก้ไข<br>ปัญหาการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาด<br>การรายงานและขาดการควบคุม                                                                                                                                                            |                     |
| ร่างกฎหมาย                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | สำนักงานตำรวจ<br>แห่งชาติและศูนย์<br>ประสานการปฏิบัติ<br>ในการรักษา<br>ผลประโยชน์ของ<br>ชาติทางทะเล (ศร<br>ชล.) | ปรับให้ศรชล.มีอำนาจบัญชาการและ<br>ออกคำสั่งแทนที่การประสานงานการใช้<br>เรือเพื่อบังคับใช้กฎหมาย                                                                                                                                                           |                     |
| สำหรับการเปรียบเทียบ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                           |                     |

|                                      |                                                                                |                                                                            |  |
|--------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|--|
| พระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 | กระทรวงแรงงาน<br>กระทรวง<br>สาธารณสุข<br>กระทรวงคมนาคม<br>กระทรวงการต่างประเทศ | ให้ความคุ้มครองแรงงานแก่คนประจำเรือ ปฏิบัติตามอนุสัญญาว่าด้วยแรงงานทางทะเล |  |
|--------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|--|

บทที่ 3 การวิเคราะห์ช่องว่าง: อนุสัญญาว่าด้วยการทำงานในภาคการประมง พ.ศ. 2550 (ฉบับที่ 188) กับ

กฎหมาย กฎระเบียบและมาตรการของไทย

บทนี้จะเป็นการเปรียบเทียบแต่ละมาตราของอนุสัญญาฉบับที่ 188 กับกฎหมาย กฎระเบียบ และมาตรการที่เกี่ยวข้องของประเทศไทย การเปรียบเทียบแต่ละมาตรานี้มีการวิเคราะห์แยกเป็นสามประเด็น คือ

- 1) มาตรการที่มีการดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน: ระบุมกฎหมาย กฎระเบียบ และมาตรการที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว และเกี่ยวข้องกับมาตรานั้นๆ
- 2) ช่องว่างที่พบ: แสดงสิ่งที่ยังขาดไปในกฎหมาย กฎระเบียบและมาตรการต่างๆ
- 3) ข้อเสนอแนะ: เสนอแนวทางสำหรับรัฐบาลในการปรับหรือแก้ไขกฎหมาย กฎระเบียบ และมาตรการต่างๆ

ให้สอดคล้องกับมาตราต่างๆ ของอนุสัญญาฉบับที่ 188

### 3.1 คำนิยามและขอบเขต

#### 3.1.1 คำนิยาม (มาตรา 1)

มาตรการที่ดำเนินการอยู่

## “การประมงพาณิชย์”

มาตรา 5 ของพระราชกำหนดการประมงนิยาม “การประมงพาณิชย์” ว่าเป็น “การทำการประมงโดยใช้เรือประมงที่มีขนาดตั้งแต่สิบตันกรอสขึ้นไป หรือเรือประมงที่ใช้เครื่องยนต์มีกำลังแรงม้าถึงขนาดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด”<sup>6</sup> ประกาศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการเกษตรและสหกรณ์กำหนดรายละเอียดต่อไปว่าให้เรือประมงที่มีเครื่องยนต์กำลัง 280 แรงม้าขึ้นไปเป็นเรือประมงพาณิชย์<sup>7</sup> พระราชกำหนดและประกาศฯ ฉบับนี้ถือว่าการทำประมงโดยเรือประมงขนาดดังกล่าวหรือมากกว่านั้นเป็นการทำการประมงพาณิชย์

เมื่อเทียบกับประมงพาณิชย์ “ประมงพื้นบ้าน” ถูกนิยามว่าเป็น “การทำการประมงในเขตทะเลชายฝั่งไม่ว่าจะใช้เรือประมง หรือใช้เครื่องมือโดยไม่ใช้เรือประมง ทั้งนี้ ที่มีใช้เป็นประมงพาณิชย์” โดย “เขตทะเลชายฝั่ง” นี้หมายถึงทะเลที่อยู่ในน่านน้ำของประเทศในระยะสามไมล์ทะเลจากเส้นฐาน กลุ่มประมงพื้นบ้านต่างๆ เรียกร้องให้รัฐบาลออกกฎกระทรวงขยายเขตทะเลชายฝั่งให้ไกลออกไปกว่าสามไมล์ทะเลและเรื่องนี้กำลังอยู่ในการพิจารณาของกรมประมง<sup>8</sup> ชาวประมงพื้นบ้านจำนวนมากทำการประมงเพื่อการพาณิชย์ เช่น มีการขายปลาที่จับได้ให้กับพ่อค้าคนกลาง ในปัจจุบันนี้ชาวประมงที่ทำประมงแบบยังชีพหาได้ยากในประเทศไทย<sup>9</sup>

กรมประมงกำลังทบทวนคำนิยามของประมงพาณิชย์และประมงพื้นบ้านภายใต้พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 กฎหมายไทยที่อยู่ในขอบเขตของการศึกษานี้ยังไม่ได้ให้คำนิยามของคำว่า “ประมงยังชีพ” และ “ประมงเพื่อการสันถวนการ”

<sup>6</sup> มาตรา 5 ของพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558

<sup>7</sup> ข้อ 1 ของประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องกำหนดให้เรือประมงที่ใช้เครื่องยนต์มีกำลังแรงม้าถึงขนาดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดเป็นประมงพาณิชย์ พ.ศ. 2559

<sup>8</sup> ข้อมูลจากผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่ม

<sup>9</sup> ข้อมูลจากผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่ม

กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 ไม่ได้ให้คำนิยามของ “ประมงพาณิชย์” รวมทั้งไม่ได้มีการแบ่งแยกระหว่างแรงงานประมงพาณิชย์และแรงงานประมงยังชีพ หากแต่มุ่งสนใจ “งานประมงทะเล” ที่หมายความว่า “งานหรือการกระทำอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงในทะเล โดยใช้เรือประมงหรือเรืออื่นที่เกี่ยวข้องกับการประมง”

#### “หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่”

กฎหมายแต่ละฉบับกำหนดผู้รับผิดชอบในการดำเนินการและพนักงานเจ้าหน้าที่ไว้ ยกตัวอย่างเช่น พระราชกำหนดการประมงกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้ดำเนินการตามพระราชกำหนดและให้อำนาจรัฐมนตรีออกกฎระเบียบ และแต่งตั้ง “พนักงานเจ้าหน้าที่” เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดในพระราชกำหนด (ดูรายชื่อหน่วยงานที่รับผิดชอบในตารางที่ 2)

#### “การปรึกษาหารือ”

ถึงแม้ว่ากฎหมายไทยบางฉบับจะมีการจัดตั้งกลไกการปรึกษาหารือก็ตาม แต่ยังไม่มียกกฎหมายฉบับใดที่ให้คำนิยามของ “การปรึกษาหารือ” ในความหมายที่ใกล้เคียงกับที่ระบุในอนุสัญญา

มาตรา 77 ของร่างรัฐธรรมนูญของไทยกำหนดให้รัฐจะต้องรับฟังความคิดเห็นของฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งก่อนและหลังการบังคับใช้กฎหมายใดๆ<sup>10</sup> และยังกำหนดให้รัฐต้องพิจารณาผลจากการรับฟังความคิดเห็นในทุกขั้นตอนของกระบวนการออกกฎหมาย

กรมประมง กระทรวงแรงงาน และคณะกรรมการกฤษฎีกา มีการปรึกษาหารือแบบไตรภาคีในการร่างกฎหมายในทางปฏิบัติแต่ไม่มีประกาศหรือแนวทางที่เป็นลายลักษณ์อักษรสำหรับเจ้าหน้าที่รัฐในการดำเนินการดังกล่าว

พระราชกำหนดการประมงจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายการประมงแห่งชาติและคณะกรรมการประมงประจำจังหวัด โดยคณะกรรมการนโยบายการประมงแห่งชาติประกอบด้วยเจ้าหน้าที่รัฐ ตัวแทนองค์กรนายจ้าง (ประธานของสภาเกษตรกรแห่งชาติ สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย และสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย) และผู้แทนสมาคมในด้านการประมงทะเลชายฝั่ง ด้านการประมงทะเลนอกชายฝั่ง ด้านการประมงนอกลำน้ำไทย ด้านการประมงน้ำจืด ด้านการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ และด้านการแปรรูปสัตว์น้ำ ผู้มีความรู้หรือประสบการณ์ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และนักวิชาการด้านการประมง แต่ยังไม่มีการกล่าวถึงองค์กรแรงงานเป็นการเฉพาะไว้ และยังไม่ชัดเจนว่าผู้แทนสมาคมต่างๆ ข้างต้นจะเป็นตัวแทนของนายจ้างหรือคนงาน

ปัจจุบัน สมาคมการประมงแห่งประเทศไทยและสมาคมการประมงนอกลำน้ำไทยเป็นตัวแทนเจ้าของเรือในประเทศไทยในการปรึกษาหารือ ทั้งนี้สภาองค์กรนายจ้างแห่งประเทศไทยก็เข้าร่วมการรับฟังความคิดเห็นด้วย

<sup>10</sup> มาตรา 77 วรรค 2 “ ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผย การรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกชั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผล สัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป”

แม้ขณะนี้ยังไม่มียกเลิกแรงงานที่จัดตั้งเพื่อคนงานประมงโดยเฉพาะเข้าร่วมการปรึกษาหารือทางนโยบาย แต่ก็มีองค์กรอย่างเช่น สมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ (สรส.) สเตลลา มาริส และเครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติเข้าร่วมในการปรึกษาหารือไตรภาคี

### ‘เจ้าของเรือประมง’ / ‘นายเรือ’ / ‘คนงานประมง’

คำนิยามของเจ้าของเรือประมง นายเรือ และคนงานประมง ตามกฎหมายที่พิจารณาในรายงานนี้มีความหลากหลาย ดังแสดงในตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 3: คำนิยามของคำศัพท์หลักๆ ของอนุสัญญาฉบับที่ 188 ในกฎหมายไทย

| บทบัญญัติ                                                | “เจ้าของเรือประมง”                                                                                                                                                     | “นายเรือ”                                                                        | “คนงานประมง”                                                                                                   |
|----------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ข้อ 2 ของกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 | “นายจ้าง”                                                                                                                                                              | “นายจ้าง”                                                                        | “ลูกจ้าง”                                                                                                      |
| มาตรา 5 ของพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558                 | <p>“เจ้าของเรือ”</p> <p>หมายความว่า ผู้มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในเรือประมง</p> <p>“ผู้รับอนุญาต”</p> <p>หมายความว่า ผู้ซึ่งได้รับใบอนุญาตหรือหนังสืออนุญาตให้</p> | <p>“ผู้ควบคุมเรือ” หมายความว่า ผู้มีหน้าที่บังคับเรือและรับผิดชอบในเรือประมง</p> | <p>“คนประจำเรือ”</p> <p>หมายความว่า ลูกเรือหรือคนที่ทำหน้าที่ประจำอยู่ในเรือประมงแต่ไม่รวมถึงผู้ควบคุมเรือ</p> |

|                                                                        |                                                    |                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                      |
|------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                        | กระทำการอย่างใด<br>อย่างหนึ่งตามพระราช<br>กำหนดนี้ |                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                      |
| พระราชบัญญัติว่าด้วย<br>สิทธิการประมงในเขต<br>การประมงไทย พ.ศ.<br>2482 | ไม่มี                                              | “ผู้ควบคุมเรือ” หมายความว่า<br>ถึง นายเรือ สรั่ง ได้กั้ง<br>นายท้าย คนถือท้าย หรือ<br>บุคคลอื่นใด ผู้มีหน้าที่<br>บังคับเรือและรับผิดชอบใน<br>เรือ แต่ไม่หมายความถึง<br>ผู้นำร่อง |                                                                                                                                      |
| มาตรา 5 ของ<br>พระราชบัญญัติเรือไทย<br>พ.ศ. 2481                       | ไม่มี                                              | "ผู้ควบคุมเรือ" หมายความว่า<br>ถึง นายเรือ สรั่ง ได้กั้ง<br>นายท้าย คนถือท้ายหรือ<br>บุคคลใดอื่น ผู้มีหน้าที่<br>บังคับเรือและรับผิดชอบใน<br>เรือ แต่ไม่หมายความถึง<br>ผู้นำร่อง  | "คนประจำเรือ" หมายความว่า<br>ถึง บรรดาคนที่ทำหน้าที่ทำ<br>การประจำอยู่ในเรือ                                                         |
| มาตรา 3 ของ<br>พระราชบัญญัติการ<br>เดินเรือในน่านน้ำไทย<br>พ.ศ. 2456   | ไม่มี                                              | "นายเรือ" หมายความว่าถึง<br>ผู้ควบคุมเรือกำปั่น หรือเรือ<br>อื่น ๆ แต่ไม่รวมถึงผู้นำ<br>ร่อง                                                                                      | "คนประจำเรือ" หมายความว่า<br>ถึง คนที่มีหน้าที่ทำการ<br>ประจำอยู่ในเรือ<br><br>"ลูกเรือ" หมายความว่าถึง คน<br>ประจำเรือนอกจากนายเรือ |

“เจ้าของเรือประมง”

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานไม่มีคำนิยามของ “เจ้าของเรือประมง” เป็นการเฉพาะ แต่คำว่า “นายจ้าง” ในกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 สามารถหมายถึงรวมทั้งเจ้าของเรือประมงและนายเรือ ดังจะเห็นได้จากข้อที่ 2 ของกฎกระทรวงนี้ที่ระบุว่า “นายจ้าง” หมายความว่า นายจ้างตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและให้หมายความรวมถึงเจ้าของเรือประมงซึ่งใช้หรือยอมให้บุคคลอื่นใช้เรือประมงนั้นทำงานประมงทะเลเพื่อแบ่งปันผลประโยชน์กัน แต่มีให้หมายความรวมถึงเจ้าของเรือประมงซึ่งให้ผู้อื่นเช่าเรือประมงเพื่อประกอบกิจการงานประมงทะเล โดยตนเองไม่มีส่วนเกี่ยวข้องด้วย ภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 “นายจ้าง” หมายถึงถึง ผู้ซึ่งตกลงรับลูกจ้างเข้าทำงานโดยจ่ายค่าจ้างให้ และหมายความรวมถึง 1) ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายให้ทำงานแทนนายจ้าง 2) ในกรณีที่นายจ้างเป็นนิติบุคคลให้หมายความรวมถึงผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลและผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลให้ทำการแทนด้วย

พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 นิยามเจ้าของเรือว่า “ผู้มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในเรือประมง”

### “นายเรือ”

กฎหมายเกี่ยวกับแรงงานไม่มีคำนิยามของ “นายเรือ” เป็นการเฉพาะ แต่คำว่า “นายจ้าง” ในกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 สามารถหมายถึงนายเรือได้ดังที่อธิบายข้างต้น นายเรือในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประมงและเรือมีคำเรียกที่แตกต่างกันไป (“ผู้ควบคุมเรือ” หรือ “นายเรือ”) แต่โดยทั่วไปสามารถเข้าใจได้ว่าหมายถึงบุคคลที่ควบคุมและมีหน้าที่รับผิดชอบเรือ

### “คนงานประมง”

ไม่มีคำนิยามของ “คนงานประมง” เป็นการเฉพาะ แต่คำว่า “ลูกจ้าง” ในกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 ที่ใช้คำนิยามตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ว่า ลูกจ้าง คือ “ผู้ซึ่งตกลงทำงานให้นายจ้างโดยรับค่าจ้างไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร”<sup>11</sup> สามารถหมายถึง “คนงานประมงที่เป็นลูกจ้าง” ได้ ไม่ว่าจะถูกจ้างเป็นรายวัน/สัปดาห์หรือเดือน หรือไม่ว่าจะได้รับค่าจ้างเป็นเงินเดือนหรือเป็นส่วนแบ่งจากสัตว์น้ำที่จับได้ อย่างไรก็ตาม คำนิยามนี้ไม่ครอบคลุมถึงชาวประมงที่ทำประมงเองโดยที่ไม่ได้เป็นลูกจ้างใคร และคนกลุ่มนี้ยังไม่ได้รับความคุ้มครองโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ด้วยเช่นกัน

คำที่เทียบเท่ากับคนงานประมงในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประมงและเรือคือ “คนประจำเรือ” และ “ลูกเรือ” โดยมาตรา 5 ของพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 นิยามคนประจำเรือว่า ลูกเรือหรือคนที่มีหน้าที่ประจำอยู่ในเรือประมงแต่ไม่รวมถึงผู้ควบคุมเรือ มาตรา 5 ของพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 และมาตรา 3 ของพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ต่างนิยามคนประจำเรือว่าเป็น คนที่มีหน้าที่ทำการประจำอยู่ในเรือ ฉบับหลังนี้มีคำว่าลูกเรือที่หมายความว่า คนประจำเรือนอกจากนายเรือ

บางกรณี ชาวประมงพื้นบ้านไทยบางส่วนอาจทำงานบนเรืออื่นโดยไม่ได้มีความสัมพันธ์เป็นลูกจ้าง (self-employed) แต่ในขณะที่ทำงานในเรือก็ต้องตกอยู่ใต้อำนาจบังคับบัญชาของนายเรืออยู่ สำหรับกรณีแรงงานประมงข้ามชาติ เนื่องจากประเทศไทยมีการกำหนดให้นายจ้างต้องจดทะเบียน คนงานประมงข้ามชาติทั้งหมดตามกฎหมายตรวจคนเข้าเมืองและการทำงานของคนข้ามชาติ การจดทะเบียนนี้แสดงให้เห็นว่าแรงงานประมงข้ามชาติทำงานภายใต้ความสัมพันธ์แบบลูกจ้าง-นายจ้างอย่างชัดเจน

<sup>11</sup> อนุมาตรา 575 ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ที่ใช้กับสัญญาจ้างงานทั้งหมด

### “ข้อตกลงการทำงานของคนงานประมง”

มาตรา 575 ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า “อันว่าจ้างแรงงานนั้น คือสัญญาซึ่งบุคคลคนหนึ่ง เรียกว่าลูกจ้าง ตกลงจะทำงานให้แก่บุคคลอีกคนหนึ่ง เรียกว่านายจ้าง และนายจ้างตกลงจะให้สินจ้างตลอดเวลาที่ทำงานให้”

ตามมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 “สัญญาจ้าง”หมายความว่า “สัญญาไม่ว่าเป็นหนังสือหรือด้วยวาจา ระบุชัดเจนหรือเป็นที่เข้าใจโดยปริยาย ซึ่งบุคคลหนึ่งเรียกว่าลูกจ้างตกลงจะทำงานให้แก่บุคคลอีกบุคคลหนึ่งเรียกว่านายจ้างและนายจ้างตกลงจะให้ค่าจ้างตลอดเวลาที่ทำงานให้” คำนิยามในพ.ร.บ.นี้สอดคล้องกับ คำนิยามในอนุสัญญาฯ

ตารางที่ 4: คำนิยามของ ‘เรือ’ และ ‘เรือประมง’ ในกฎหมายไทย

| บทบัญญัติ<br>ในกฎหมาย                                                           | “เรือ” | เรือประมง                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|---------------------------------------------------------------------------------|--------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ข้อ 2 ของ<br>กฎกระทรวง<br>คุ้มครอง<br>แรงงานใน<br>งานประมง<br>ทะเล พ.ศ.<br>2557 | ไม่มี  | “เรือที่ใช้สำหรับงานประมงทะเล”<br><br>และยังให้คำนิยามของ “งานประมงทะเล”ว่าเป็น งานหรือการกระทำอื่นใดที่เกี่ยวข้อง<br>กับการทำประมงในทะเล โดยใช้เรือประมงหรือเรืออื่นที่เกี่ยวข้องกับการประมง คำ<br>นิยามนี้ครอบคลุมเรือขนถ่ายสินค้าและบริการอื่นๆ แต่ไม่ครอบคลุมเรือที่ใช้ในการ<br>ประมงน้ำจืด |
| มาตรา 5<br>ของพระราช<br>กำหนดการ<br>ประมง พ.ศ.                                  | ไม่มี  | “ยานพาหนะทางน้ำทุกขนาดที่ใช้หรือเจตนาจะใช้เพื่อแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากร<br>สัตว์น้ำในทางการค้า และให้หมายความรวมถึงยานพาหนะที่ใช้สนับสนุนเรือประมง<br>ใช้แปรรูปสัตว์น้ำ หรือเพื่อขนถ่ายหรือขนส่งสัตว์น้ำเป็นการเฉพาะ แต่ไม่รวมถึงเรือ                                                          |

|                                                                     |                                                                                                                                               |                                                                            |
|---------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|
| 2558                                                                |                                                                                                                                               | บรรทุกสินค้ำ                                                               |
| มาตรา 5<br>ของ<br>พระราชบัญญัติเรือไทย<br>พ.ศ. 2481                 | “ยานพาหนะทางน้ำทุกชนิด”                                                                                                                       | ไม่มี                                                                      |
| มาตรา 3<br>ของ<br>พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย<br>พ.ศ. 2456 | “ยานพาหนะทางน้ำทุกชนิด ไม่ว่าจะใช้เพื่อบรรทุกลำเลียงโดยสารลาก จูง ดัน ยก ขุด หรือลอก รวมทั้งยานพาหนะอย่างอื่นที่สามารถใช้น้ำได้ทำนองเดียวกัน” | “เรือที่ใช้สำหรับการจับสัตว์น้ำหรือทรัพยากรที่มีชีวิตอื่น ๆ ที่อยู่ในทะเล” |

“ต้นกรอส” “ความยาว” และ “ความยาวตลอดลำ”

กรมเจ้าท่าระบุว่าวิธีการวัดขนาดตันกรอสที่ใช้นั้นเป็นไปตามอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการวัดขนาดตัน  
เรือ พ.ศ. 2512 (ดูกฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการออกไปสำคัญรับรองการตรวจ  
เรือสำหรับเรือกลประมง พ.ศ. 2558 หมวด ๖ การวัดลำเรือ และคำนวณขนาดตันเรือ)

### **“การจัดหางานและการบรรจุตำแหน่ง”**

ตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 “จัดหางาน” หมายความว่า “ประกอบธุรกิจ  
จัดหางานให้แก่คนหางานหรือหาลูกจ้างให้แก่นายจ้าง โดยจะเรียกหรือรับค่าบริการตอบแทนหรือไม่ก็ตาม และให้  
หมายรวมถึงการเรียกเงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดเพื่อจัดหางานให้คนหางาน”

ตามพระราชกำหนดการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ พ.ศ. 2559 “การนำคนต่างด้าวมา  
ทำงาน” หมายความว่า การดำเนินการใดๆ เพื่อนำคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรตามกฎหมาย  
ว่าด้วยคนเข้าเมือง ภายใต้บันทึกความตกลงหรือบันทึกความเข้าใจที่รัฐบาลไทยทำไว้กับรัฐบาลต่างประเทศ หรือตาม  
นโยบายของรัฐบาลว่าด้วยการจ้างแรงงานมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ โดยจะมีค่าบริการหรือค่าตอบแทนหรือไม่ก็  
ตาม

### **ช่องว่างที่พบ**

- ประมงพาณิชย์: กฎหมายไทยจำแนกการทำประมงระหว่าง “ประมงพาณิชย์” กับ “ประมงพื้นบ้าน” ด้วยขนาด  
ของเรือ ไม่ใช่ด้วยวัตถุประสงค์ของการประมง (ไม่มีคำนิยามของ “ประมงยังชีพ” และ “ประมงเพื่อสันตนา  
การ”)

- การปรึกษาหารือ: ถึงแม้ในทางปฏิบัติหน่วยงานรัฐบางส่วนจะได้จัดการปรึกษาหารือเกี่ยวกับการทำงานในภาคการประมงที่มีตัวแทนผู้เข้าร่วมจากหน่วยงานรัฐ องค์กรเจ้าของเรือ และคนงานประมง แต่ก็ยังไม่มีกฎหมาย กฎระเบียบหรือกลไกที่กำกับกระบวนการนี้อย่างเป็นทางการ
- เจ้าของเรือประมง/นายเรือ/คนงานประมง: กฎหมายไทยไม่กำหนดคำนิยามคำว่า “เจ้าของเรือประมง” “นายเรือ” และ “คนงานประมง รวมทั้งบทบาทหน้าที่ของแต่ละคนตามที่กำหนดในอนุสัญญาฉบับที่ 188 ไว้ให้ชัดเจน แต่กฎหมายไทยกลับระบุหน้าที่ของ “นายจ้าง” และ “ผู้รับอนุญาต” สำหรับการทำประมงและเดินเรือที่สามารถครอบคลุมเจ้าของเรือประมงและ/หรือนายเรือได้ การกำหนดคำนิยามและหน้าที่เช่นนี้อาจเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติตามอนุสัญญาได้ นอกจากนี้ อนุสัญญาฉบับที่ 188 ระบุว่านายเรือ (ได้แก่) คือ “คนงานประมงที่มีอำนาจสั่งการบนเรือประมง” ขณะที่กฎหมายไทยระบุนายเรือเป็น “นายจ้าง” ซึ่งอาจทำให้ยากต่อการกำหนดภาระหน้าที่เฉพาะต่อเจ้าของเรือประมง นายเรือและคนงานประมงตามทีอนุสัญญาฉบับที่ 188 กำหนด และพึงหมายเหตุว่าการที่กฎหมายแต่ละฉบับใช้คำเรียกที่แตกต่างกันสำหรับนายเรือและคนงานประมง อาจสร้างความสับสนได้ด้วยเช่นกัน
- ต้นก羅斯 ความยาว และความยาวตลอดลำ: การปฏิบัติตามบทบัญญัติบางข้อของอนุสัญญาฉบับที่ 188 กำหนดให้ต้องจัดประเภทของเรือตามความยาวและจำนวนวันในการออกทะเล แต่กฎหมายไทยโดยทั่วไปจำแนกเรือตามขนาดต้นก羅斯
- คำนิยามของ “ข้อตกลงการทำงานของคนงานประมง” “เรือและเรือประมง” และ “การจัดหางานและการบรรจุตำแหน่ง” ไม่ปรากฏว่ามีช่องว่าง

### ข้อเสนอแนะ

- การพิจารณาหรือ: รัฐบาลไทยควรพิจารณาจัดตั้งกลไกที่เป็นทางการสำหรับการพิจารณาหรือเกี่ยวกับการทำงานในภาคการประมงผู้เข้าร่วมจากหน่วยงานรัฐ องค์กรเจ้าของเรือ และคนงานประมง โดยใช้กลไกดังกล่าวจัดการพิจารณาหรือตามที่อนุสัญญากำหนดเมื่อเหตุให้ต้องใช้บทยึดหยุ่น เมื่อพิจารณาจำนวนของคนงานประมงข้ามชาติแล้ว รัฐบาลควรพิจารณาแก้ไขกฎหมายแรงงานสัมพันธ์เพื่อยกเลิกการจำกัดสิทธิของแรงงานข้ามชาติในการจัดตั้งรวมตัวกันตามมาตรฐานและหลักการของไอแอลโอว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมรวมตัว
- เจ้าของเรือประมง/นายเรือ/คนงานประมง: รัฐบาลไทยควรนิยามคำว่าเจ้าของเรือประมง นายเรือ และคนงานประมง ให้ชัดเจนเนื่องจากจะเชื่อมโยงกับภาระหน้าที่ที่กำหนดในอนุสัญญานับที่ 188
- ต้นกรอส ความยาว และความยาวตลอดลำ: เนื่องจากรัฐบาลไทยมีข้อมูลเกี่ยวกับความยาวของเรือและจำนวนวันที่เรือออกทะเล ก็อาจใช้ข้อมูลดังกล่าวในการปฏิบัติตามบทบัญญัติบางข้อของอนุสัญญานับที่ 188 สำหรับเรือประมงที่มีความยาว 24 เมตรขึ้นไป ตลอดจนเรือที่ออกทะเลนานกว่าสามหรือเจ็ดวัน

### 3.1.2 ขอบเขต (มาตรา 2)

#### มาตรการที่ดำเนินการอยู่ ช่องว่างที่พบ

อนุสัญญาฯ ครอบคลุมคนงานประมงทั้งหมด และเรือประมงทั้งหมดที่เกี่ยวข้องในการทำประมงพาณิชย์

ในส่วนของบทบัญญัติในกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญานี้มีอยู่อย่างกระจัดกระจายและขอบเขตการ

ครอบคลุมของกฎหมายแต่ละฉบับนั้นยังไม่สอดคล้องกัน

- กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 ที่ออกมาภายใต้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน

มาตรา 22 ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานอนุญาตให้สามารถออกกฎกระทรวงเพื่อคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม งานประมงทะเล งานบรรทุกหรือขนถ่ายสินค้าเรือเดินทะเล งานที่รับไปทำที่บ้าน งานขนส่ง และงานอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาโดยแตกต่างไปจากพระราชบัญญัตินี้ได้ สำหรับกฎกระทรวงนี้ที่ให้ความคุ้มครองสำหรับคนงานประมงครอบคลุมเฉพาะคนงานประมงที่เป็นลูกจ้างที่ทำ “งานประมงทะเล” ไม่ว่าการประมงนั้นจะเป็นเชิงพาณิชย์หรือไม่ก็ตาม “งานประมงทะเล” มีคำนิยามว่างานหรือการกระทำอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงในทะเลโดยใช้เรือประมงหรือเรืออื่นที่เกี่ยวข้องกับการประมง ซึ่งไม่ครอบคลุมงานประมงน้ำจืด (ในการรับฟังความคิดเห็น กระทรวงแรงงานแสดงความเห็นว่าลูกจ้างในภาคดังกล่าวได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานแล้ว อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติของกฎหมายคุ้มครองแรงงานอาจใช้ไม่ได้ในทางปฏิบัติสำหรับคนงานบนเรือ ผู้เข้าร่วมในการสนทนากลุ่มยังได้แสดงข้อกังวลและความยุ่งยากหากกฎกระทรวงจะบังคับใช้กับคนงานประมงน้ำจืดและพื้นบ้านด้วย)

- กฎกระทรวงระบบความปลอดภัย สุขอนามัย และสวัสดิภาพในการทำงานของคนประจำเรือ พ.ศ. 2559 ที่ออก

โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 37 ของพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558

มาตรา 37 ของพระราชกำหนดการประมง กำหนดให้ผู้ได้รับใบอนุญาตทำการประมงพาณิชย์ ต้องจัดให้มีระบบความปลอดภัย สุขอนามัยและสวัสดิภาพในการทำงานของคนประจำเรือ โดยมีรายละเอียดตามกฎหมาย กระทรวง อย่างไรก็ตาม เนื่องจากพระราชกำหนดการประมงถือว่าเรือที่มีขนาด 10 ตันกรอสขึ้นไปเป็น “ประมงพาณิชย์” เรือประมงพาณิชย์ขนาดต่ำกว่า 10 ตันกรอสจึงอยู่นอกขอบเขตของการกำกับดูแลด้าน

ความปลอดภัยตามมาตรา ๓๖ นอกจากนี้ กฎกระทรวงข้างต้นจำกัดการกำกับดูแลเรื่องความปลอดภัย  
สุขอนามัย ที่พักอาศัยและสวัสดิภาพเฉพาะบนเรือประมงพาณิชย์ที่มีขนาด 30 ตันกรอสขึ้นไป กฎระเบียบที่  
กำกับดูแลระบบการแจ้งเรือเข้า-ออก (PIPO) ใช้กับเรือขนาด 10 ตันกรอสขึ้นไปที่มีเครื่องมือประมงแบบ  
ทำลายล้างตามประเภทที่กำหนดและกับเรือทุกลำที่มีขนาด 30 ตันกรอสขึ้นไป ข้อกำหนดเรื่องการติดตั้งระบบ  
ติดตามเรือ (VMS) ใช้บังคับเฉพาะเรือที่มีขนาด 30 ตันกรอสขึ้นไป กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับผู้สังเกตการณ์บน  
เรือก็บังคับใช้แต่กับผู้ได้รับอนุญาตให้ทำประมงในน่านน้ำสากลเท่านั้น

- กฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการออกไปสำคัญรับรองการตรวจเรือสำหรับเรือ  
กลประมง พ.ศ. 2558 ที่ออกมาภายใต้พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456  
กฎข้อบังคับข้างต้นกำหนดมาตรฐานสำหรับเรือประมง (เช่น วิทยุ อุปกรณ์ความปลอดภัย) ที่ใช้เครื่องยนต์ที่  
ผลิตหลังจากวันที่ 30 พฤศจิกายน พ.ศ. 2558 หรือเมื่อเรือประมงขอรับการตรวจและยื่นขอใบอนุญาต  
ข้อกำหนดเรื่องความปลอดภัยส่วนใหญ่ภายใต้ข้อบังคับฉบับนี้บังคับใช้สำหรับเรือที่มีขนาดใหญ่กว่า 10 ตัน  
กรอสขึ้นไป

- พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554

ตัวแทนกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้ให้ความเห็นว่าพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย  
และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554 ครอบคลุมคนงานประมงและเรือประมงด้วย

แต่ยังไม่มีแนวปฏิบัติที่ชัดเจนและมีประเด็นว่าการปรับใช้พระราชบัญญัตินี้กับแรงงานประมงซึ่งทำงานบนเรือและมีสภ

าพการทำงานเป็นการเฉพาะจะเหมาะสมในทางปฏิบัติหรือไม่ นอกจากนี้

แม้รัฐบาลเห็นว่าจะต้องมีการกำหนดรายละเอียดเรื่อง ความปลอดภัยเพิ่มเติมหรือเป็นการเฉพาะสำหรับแรงงานประมง

พระราชบัญญัติความปลอดภัย ฯ ยังมีได้เปิดช่องให้มี

การออกกฎหมายลำดับรองเพื่อบังคับใช้กับแรงงานบางกลุ่มซึ่งต่างกับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานที่มาตรา 22

ให้อำนาจออกกฎกระทรวงให้มีการคุ้มครองแรงงานประมงทะเล ให้แตกต่างไปจากพระราชบัญญัติได้

#### ข้อเสนอแนะ

ในการเตรียมการให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ กระทรวงแรงงานควรจัดการรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานต่างๆ องค์การตัวแทนนายจ้างและคนงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาว่าควรมีการยกเว้นคนงานประมงน้ำจืด ประมงพื้นบ้าน และ คนทำงานประมงที่มีได้มีฐานะเป็นลูกจ้าง หรือเรือที่มีขนาดต่ำกว่า 10 หรือ 30 ตันกรอสเป็นต้น จากการบังคับใช้ของ อนุสัญญาฯ ทั้งฉบับหรือบางส่วนหรือไม่ หลังจากการปรึกษาหารือไตรภาคีแล้ว หากประเทศไทยได้มีการปรึกษาหารือ แบบไตรภาคีและมีความต้องการที่จะยกเว้นการประมงบางประเภท ประเทศไทยต้องจัดทำรายงานฉบับแรก que แสดงถึง ประเภทของคนงานประมงที่ถูกยกเว้นและเหตุผลที่ยกเว้นโดยระบุความเห็นขององค์การตัวแทนนายจ้างและคนงานที่ เกี่ยวข้องแต่ละองค์กร และจะต้องระบุในรายงานฉบับต่อไป ด้วยถึงมาตรการใดๆ ที่ได้ดำเนินการไปเพื่อให้ความ คุ้มครองที่เทียบเคียงได้กับความคุ้มครองตามอนุสัญญาแก่คนงานประมงและเรือประมงประเภทที่ถูกยกเว้น พึงหมาย เหตุว่าหน่วยงานผู้ทรงอำนาจจะยังคงต้องดำเนินการมาตรการต่างๆ เพื่อค่อยๆ ขยายข้อกำหนดของอนุสัญญาฯ ให้ ครอบคลุมไปถึงคนงานประมงหรือเรือประมงประเภทเหล่านี้อย่างต่อเนื่อง

ประเทศไทยควรจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในเรื่องการปรับใช้และบังคับใช้ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องความปลอดภัย โดยเฉพาะพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย

และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554 กฎกระทรวงระบบความปลอดภัยฯ และกฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ

ฯซึ่งยังมีความซ้ำซ้อนกัน

นอกจากนี้ควรมีการขยายกฎหมายฉบับดังกล่าวให้ครอบคลุมถึงกลุ่มคนหรือเรือที่ยังไม่ได้รับการครอบคลุมไปโดย

ลำดับ

### 3.2 หลักการทั่วไป

#### 3.2.1 หน่วยงานผู้ทรงอำนาจและการประสานงาน (มาตรา 7)

มาตรการที่ดำเนินการอยู่

คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 10/2558 วันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2558 จัดตั้งศูนย์บัญชาการ  
แก้ไขปัญหาการทำการประมงผิดกฎหมาย (ศปมผ.) เพื่อจัดการกับปัญหาที่เกี่ยวกับการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการ  
รายงาน และขาดการควบคุม ศปมผ.ทำหน้าที่เป็นศูนย์ประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือ กระทรวงแรงงาน  
กระทรวงการเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และศูนย์ประสาน  
การปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.)

ช่องว่างที่พบ

การจัดตั้งศปมผ.นั้นเป็นมาตรการชั่วคราวในการจัดการกับปัญหาที่เกี่ยวกับการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการ  
รายงาน และขาดการควบคุม ส่วนศรชล.ที่มีหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้

กฎหมายในทะเลนั้นยังไม่มีอำนาจสั่งการหน่วยงานอื่น ในอนาคต ศปมผ.จะโอนงานไปให้กรมประมง (กระทรวงการเกษตรและสหกรณ์) และมีการร่างกฎหมายที่จะปรับให้ศรชล.เป็นองค์กรที่มีสถานะและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีความชัดเจนในการแบ่งบทบาทและหน้าที่รับผิดชอบระหว่างหน่วยงานต่างๆ เกี่ยวกับการคุ้มครองคนงานประมงทั้งในปัจจุบันและในอนาคต

#### ข้อเสนอแนะ

หลังจากงานของศปมผ.ถูกโอนไปให้กับกรมประมงแล้ว กรมประมงควรจัดทำบันทึกความเข้าใจและกำหนดแนวทางที่ชัดเจนเกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงานต่างๆ ที่รับผิดชอบในการดำเนินการตามบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญาฉบับที่ 188 รัฐบาลควรกำหนดขั้นตอนปฏิบัติมาตรฐานสำหรับแต่ละหน่วยงานเพื่อดูแลให้มีการดำเนินการตามบันทึกความเข้าใจดังกล่าว ประการสุดท้าย รัฐบาลควรจัดตั้งกลไกประสานงานที่มีกฎหมายรองรับเพื่อดูแลให้มีการประสานงานอย่างมีประสิทธิภาพในการคุ้มครองแรงงาน (รวมถึงการตรวจแรงงาน) สำหรับการทำงานในภาคการประมง

#### 3.2.2 ความรับผิดชอบของเจ้าของเรือ ได้กั๋ง และคนงานประมง (มาตรา 8)

##### มาตรการที่ดำเนินการอยู่

กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 กำหนดให้ “นายจ้าง” มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานในด้านต่างๆ เช่น การจัดหาอาหารและน้ำ ตลอดจนการให้ความรู้เกี่ยวกับสภาพการทำงาน สุขภาพ และสุขอนามัย และการใช้เครื่องมือประมงและอุปกรณ์ความปลอดภัยก่อนคนงานประมงจะเริ่มทำงาน (ข้อ 16 – 27)

โดยข้อ 2 ของกฎกระทรวงนี้ให้นิยามคำว่า “นายจ้าง” ว่าหมายถึง 1) นายจ้างตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน (ปัจจุบันคือพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541) และ 2) เจ้าของเรือประมงซึ่งใช้หรือยอมให้บุคคลอื่นใช้เรือประมงนั้นทำงานประมงทะเลเพื่อแบ่งปันผลประโยชน์กัน แต่มิให้หมายความรวมถึงเจ้าของเรือประมงซึ่งให้ผู้อื่นเช่าเรือประมงเพื่อประกอบกิจการงานประมงทะเล โดยตนเองไม่มีส่วนเกี่ยวข้องด้วย

คำว่า “นายจ้าง” ในมาตรา 5 ของพ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานหมายความว่าผู้ซึ่งตกลงรับลูกจ้างเข้าทำงานโดยจ่ายค่าจ้างให้และหมายความรวมถึง 1) ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายให้ทำงานแทนนายจ้าง และ 2) ในกรณีที่นายจ้างเป็นนิติบุคคลให้หมายความรวมถึงผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลและผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลให้ทำการแทนด้วย จากคำนิยามนี้เอง นายจ้างจึงหมายความรวมถึงนายเรือที่ได้รับมอบหมายจากนายจ้างให้ทำหน้าที่สั่งการควบคุมเรือด้วย นอกจากคำนิยามตามกฎหมายข้างต้นแล้ว ศาลฎีกาเคยวางหลักไว้ว่า การพิจารณาว่าโจทก์และจำเลยเป็นลูกจ้างและนายจ้างหรือไม่นั้น

นอกจากจะพิจารณาว่าโจทก์และจำเลยมีความสัมพันธ์กันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฯ แล้ว ยังต้องปรากฏว่าโจทก์อยู่ในอำนาจบังคับบัญชาโดยต้องปฏิบัติตามคำสั่ง ระเบียบและข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานของจำเลยด้วย<sup>12</sup> ดังนั้นจึงเท่ากับว่าศาลฎีกาใช้ “อำนาจบังคับบัญชา” ของนายจ้างเป็นองค์ประกอบหนึ่งในการพิจารณาว่ามีความสัมพันธ์แบบนายจ้าง-ลูกจ้างหรือไม่ กล่าวโดยสรุปคือ เจ้าของเรือประมงที่ได้ประโยชน์จากการทำประมง นายเรือ ผู้เช่าเรือ หรือบุคคลใด ที่ได้รับคนงานประมงมาทำงานโดยจ่ายค่าจ้างและมีอำนาจสั่งการคนงานนั้น มีฐานะเป็น “นายจ้าง” ตามกฎหมายและมีหน้าที่เกี่ยวกับสิทธิแรงงานภายใต้กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล

<sup>12</sup> คำพิพากษาศาลฎีกา 6067/2545 ดูเพิ่มเติม คำพิพากษาศาลฎีกา 5610/2542

กฎกระทรวงระบบความปลอดภัย สุขอนามัย และสวัสดิภาพในการทำงานของคนประจำเรือ พ.ศ. 2559

กำหนดหน้าที่รับผิดชอบหลายอย่างเกี่ยวกับความปลอดภัยของคนงานประมงให้กับผู้ได้รับใบอนุญาตทำการประมงพาณิชย์ทั้งในและนอกน่านน้ำไทยด้วยเรือขนาด 30 ตันกรอสขึ้นไป โดยปกติแล้ว ผู้ได้รับใบอนุญาตภายใต้กฎกระทรวงนี้มักจะเป็นเจ้าของหรือผู้เช่าเรือซึ่งอยู่ภายใต้คำนิยามของ “เจ้าของเรือประมง” ตามที่อนุสัญญากำหนด

อย่างไรก็ตาม กฎกระทรวงดังกล่าวกำหนดหน้าที่ให้กับนายเรือหรือผู้ควบคุมเรือเพียงสองประการเท่านั้น:

- ให้ความรู้แก่คนงานประมงเกี่ยวกับการใช้เครื่องมือประจำเรือและเครื่องมือประมง และเรื่องความปลอดภัยในการทำงาน (ข้อ 4)<sup>13</sup>
- ต้องดำเนินการให้คนประจำเรือได้รับการปฐมพยาบาลเบื้องต้น (ข้อ 10)

นอกจากนี้ กฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการออกไปลำค้ำยรับรองการตรวจเรือสำหรับเรือกลประมง พ.ศ. 2558 กำหนดให้เจ้าของหรือตัวแทนเจ้าของเรือกลประมงปฏิบัติตามมาตรฐานที่จำเป็นสำหรับการออกไปลำค้ำยรับรองการตรวจเรือเพื่อจดทะเบียนเรือ เช่น กำหนดให้ต้องมีอุปกรณ์ความปลอดภัยโดยขึ้นกับขนาดของเรือ (เช่น เครื่องรับส่งวิทยุ เครื่องดับเพลิง เข็มทิศ เครื่องบอกพิกัด (GPS) เครื่องหยั่งน้ำ (Echo Sounder) แพรูชีพ) และนายเรือจะต้องมีประกาศนียบัตรนายเรือ

ตารางที่ 5: ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบตามกฎหมายไทยและอนุสัญญาฉบับที่ 188

| บทบัญญัติกฎหมาย | ผู้รับผิดชอบตามกฎหมายไทย | ผู้รับผิดชอบตามอนุสัญญาฉบับที่ 188 |
|-----------------|--------------------------|------------------------------------|
|-----------------|--------------------------|------------------------------------|

<sup>13</sup> “ผู้ควบคุมเรือ (ที่มีขนาด 30 ตันกรอสขึ้นไป) ต้องให้ความรู้ดังต่อไปนี้แก่คนประจำเรือก่อนที่จะปฏิบัติหน้าที่บนเรือประมง และให้คนประจำเรือลงลายมือชื่อบันทึกไว้เป็นหลักฐาน คือ 1) การใช้เครื่องมือ เครื่องใช้ และอุปกรณ์ประจำเรือ 2) การใช้เครื่องมือทำการประมง และหลักเกณฑ์การทำการประมงตามหน้าที่ที่คนประจำเรือได้รับมอบหมาย และ 3) ความปลอดภัยในการทำงานบนเรือประมง”

|                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                          |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงาน<br>ในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557                                                                                  | นายจ้าง (คำนิยามของนายจ้างหมายความว่า<br>รวมถึงเจ้าของเรือประมงที่ยอมให้บุคคลอื่น<br>ใช้เรือประมงนั้นทำงานประมงทะเลเพื่อ<br>แบ่งปันผลประโยชน์กัน ผู้เช่าเรือและนาย<br>เรือที่รับคนงานประมงมาทำงานโดยจ่าย<br>ค่าจ้างและมีอำนาจสั่งการคนงานเหล่านั้น) | <ul style="list-style-type: none"> <li>- เจ้าของหรือผู้เช่าเรือ</li> <li>- นายเรือ</li> </ul>                                                            |
| กฎกระทรวงระบบความปลอดภัย สุขอนามัย และ<br>สวัสดิภาพในการทำงานของคน<br>ประจำเรือ พ.ศ. 2559                                            | ผู้ได้รับใบอนุญาตทำการประมงพาณิชย์                                                                                                                                                                                                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- เจ้าของหรือผู้เช่าเรือ</li> </ul>                                                                               |
| กฎข้อบังคับสำหรับการตรวจ<br>เรือ หลักเกณฑ์ วิธีการและ<br>เงื่อนไขในการออกใบสำคัญ<br>รับรองการตรวจเรือสำหรับเรือ<br>กลประมง พ.ศ. 2558 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- เจ้าของเรือประมงหรือตัวแทน</li> <li>- นายเรือ</li> </ul>                                                                                                                                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- เจ้าของหรือผู้เช่าเรือ (ในการจัดหาอุปกรณ์ความปลอดภัย</li> <li>- นายเรือ (ต้องมีประกาศนียบัตรนายเรือ)</li> </ul> |

แม้ว่าพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554 ไม่ได้มีเจตนาที่จะใช้กับคนงานประมงแต่ก็มีได้ยกเว้นคนงานประมงให้ไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับนี้เป็นที่พึงสังเกตว่าพ.ร.บ.ฉบับนี้ไม่มีบทบัญญัติที่เปิดช่องให้อำนาจในการออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดกฎระเบียบสำหรับคนงานบางกลุ่มเป็นการเฉพาะได้ ซึ่งต่างจากที่กำหนดไว้ในมาตรา 22 ของพ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน

ช่องว่างที่พบ

โดยรวมแล้ว ไม่มีการแยกกันชัดเจนระหว่างหน้าที่รับผิดชอบของเจ้าของเรือประมงกับนายเรือ และการที่นายเรืออาจเป็น “นายจ้าง” ได้ตามคำนิยามของกฎหมายคุ้มครองแรงงานอาจความยุ่งยากในการดำเนินการตามข้อกำหนดของอนุสัญญาฉบับที่ 188

**เจ้าของ:** กฎหมายที่เกี่ยวกับการตรวจเรือประมงเท่านั้นที่กำหนดหน้าที่รับผิดชอบให้กับเจ้าของเรือประมง (หรือตัวแทน) และนายเรือโดยตรง ส่วนกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานประมงนั้นกำหนดหน้าที่รับผิดชอบให้กับ “นายจ้าง” (ที่อาจรวมถึงนายเรือ) ให้มีการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงาน (“นายจ้าง” ในที่นี้ไม่รวมเจ้าของเรือประมงที่ให้เช่าเรือโดยไม่ได้ประโยชน์ตอบแทนจากการทำประมง) การกำหนดหน้าที่ให้นายจ้างจึงยังไม่ชัดเจนว่าหน้าที่เหล่านี้จะตกอยู่กับเจ้าของเรือหรือนายเรือ สำหรับกฎกระทรวงระบบความปลอดภัย สุขอนามัย และสวัสดิภาพในการทำงานของคนประจำเรือ นั้นได้กำหนดหน้าที่รับผิดชอบให้กับ “ผู้ได้รับใบอนุญาต” ทำการประมงพาณิชย์ แต่ช่องว่างคือเจ้าของเรือไม่ได้เป็นผู้ได้รับใบอนุญาตดังกล่าวกันทุกคน ประการสุดท้าย ประเทศไทยยังไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าให้เจ้าของเรือประมงมีหน้าที่โดยตรงในการจัดให้นายเรือมีสิ่งอำนวยความสะดวก ทรัพยากรและเครื่องมือเครื่องมือที่จำเป็นต่อการปฏิบัติตามพันธกิจของอนุสัญญา

**นายเรือ:** มีบทบัญญัติไม่กี่ข้อที่กำหนดให้นายเรือมีหน้าที่โดยตรงในการดูแลความปลอดภัยของคนงานประมงและการเดินเรือที่ปลอดภัย จากหน้าที่รับผิดชอบทั้งหมดที่ระบุไว้ในมาตรา 8 (2) ของอนุสัญญาฉบับที่ 188 นั้น กฎหมายไทยเพียงแต่กำหนดให้นายเรืออำนวยความสะดวกในการฝึกอบรมเพื่อสร้างจิตสำนึกเรื่องความปลอดภัยและสุขภาพ

อนามัยในการทำงานบนเรือ (มาตรา 8 (2) ค) แต่การดำเนินการและการบังคับใช้ก็ยังเป็นเรื่องที่ไม่ชัดเจน<sup>14</sup> นอกจากนี้กฎหมายไทยขาดบทบัญญัติที่กำหนดให้นายเรือต้อง:

- ให้มีการกำกับดูแลเท่าที่จะทำให้มั่นใจได้ว่า คนงานประมงจะปฏิบัติงานของตนในสภาพที่ดีที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ด้านความปลอดภัยและสุขภาพอนามัย (มาตรา 8 (2) ก)
- บริหารจัดการคนงานประมง โดยวิธีที่คำนึงถึงความปลอดภัยและสุขภาพอนามัย รวมถึงการป้องกันความเหนื่อยล้า (มาตรา 8 (2) ข) ปัจจุบันมีแต่บทบัญญัติเกี่ยวกับจำนวนชั่วโมงพักซึ่งยังไม่ครอบคลุมมาตรา 8 (2) ข) ทั้งหมดจึงทำให้ต่ำกว่ามาตรฐานของอนุสัญญาฉบับที่ 188 และ ไม่เพียงพอที่จะประกันความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยของคนงานประมง
- ดูแลให้มีการปฏิบัติตามมาตรฐานความปลอดภัยในการนำร่อง การเข้ายาม และมาตรฐานประกอบอื่น ๆ เรื่องการเป็นคนประจำเรือทะเลที่ดี (มาตรา 8 (2) ง)

นอกจากนี้ ยังไม่มีบทบัญญัติที่ประกันว่านายเรือจะ “ต้องไม่ถูกบีบบังคับจากเจ้าของเรือในการตัดสินใจใด ๆ ในการใช้ดุลยพินิจทางวิชาชีพของได้กั อันมีความจำเป็นต่อความปลอดภัยของเรือ และการนำร่องอย่างปลอดภัย และการปฏิบัติการอย่างปลอดภัย หรือความปลอดภัยของคนงานประมงบนเรือ”

**คนงานประมง:** พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานกำหนดให้ลูกจ้างมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายของนายจ้าง อย่างไรก็ตาม คำนิยามของ “นายจ้าง” ในพ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานที่หมายรวมถึงนายเรือด้วยอาจเป็นปัญหาตามที่ได้กล่าวข้างต้นได้ และแม้ว่าพ.ร.บ.ความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานมีบทบัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่ของลูกจ้างที่ต้องปฏิบัติตามมาตรการความปลอดภัยและอาชีวอนามัยและไม่ได้ยกเว้นคนงานประมงออกจาก

<sup>14</sup> ข้อมูลจากองค์กรประชาสังคมแห่งหนึ่ง

การบังคับใช้ของกฎหมายฉบับนี้ แต่การปรับใช้พ.ร.บ.นี้กับคนงานประมงก็เป็นปัญหาในทางปฏิบัติได้หากไม่มีการออก  
กฎระเบียบเพื่อให้สำหรับคนงานประมงบนเรือประมงเป็นการเฉพาะ

#### ข้อเสนอแนะ

- กำหนดบทบาทและหน้าที่รับผิดชอบที่แตกต่างของเจ้าของเรือ นายเรือ และคนงานประมงให้ชัดเจน รวมถึง  
กำหนดว่านายเรือไม่ใช่ “นายจ้าง” ตามคำนิยามในพ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน
- รวบรวมบทบัญญัติที่เกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงานและอาชีวอนามัยที่กระจายอยู่ในกฎหมายสี่ฉบับ
- พิจารณาออกกฎหมายลำดับรองเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงานและอาชีวอนามัยบนเรือประมงภายใต้  
พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงานให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของ  
อนุสัญญาฉบับที่ 188
- ดูตัวอย่างจากกฎกระทรวงว่าด้วยความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ที่ภายใต้  
พระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล

### 3.3 ข้อกำหนดขั้นต่ำสำหรับการทำงานบนเรือประมง

#### 3.3.1 อายุขั้นต่ำ (มาตรา 9)

##### มาตรการที่ดำเนินการอยู่

กฎหมายไทยห้ามนายจ้างจ้างบุคคลอายุต่ำกว่า 18 ปีทำงานบนเรือประมง (ข้อ 4 ของกฎกระทรวงคุ้มครอง  
แรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557) ซึ่งเป็นการกำหนดมาตรฐานที่สูงกว่าอนุสัญญา นอกจากนี้ ประกาศ

คณะกรรมการระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย เรื่อง ประสิทธิภาพอันตรายสำหรับแรงงานเด็ก  
ในรูปแบบที่เลวร้ายของประเทศไทย พ.ศ. 2555 ถือว่างานทั้งหมดบนเรือประมงทะเลเป็นงานอันตรายสำหรับเด็กอายุ  
ต่ำกว่า 18 ปี

#### ช่องว่างที่พบ

ไม่มีช่องว่าง กฎหมายไทยกำหนดอายุขั้นต่ำสูงกว่าที่กำหนดในอนุสัญญาฯ

ตัวแทนขององค์กรนายจ้างแสดงข้อกังวลว่าทบทวนปัญญตินี้อาจปิดกั้นคนงานอายุระหว่าง 16 - 18 ปีจากการ  
ฝึกงานหรือเรียนรู้การทำงานบนเรือประมง รัฐบาลและองค์กรประชาสังคมแสดงความกังวลเกี่ยวกับปัญหาการบังคับใช้  
ข้อกำหนดอายุขั้นต่ำอย่างเคร่งครัดเนื่องจากการตรวจสอบอายุที่แท้จริงของคนงานที่เป็นผู้เยาว์นั้นค่อนข้างยาก

#### ข้อเสนอแนะ

- รัฐบาลสามารถพิจารณาอนุญาตให้รับคนเข้าทำงานบนเรือประมงได้ตั้งแต่อายุ 16 ปีเพื่อวัตถุประสงค์ของการ  
ฝึกอบรมอาชีพและจัดให้มีการคุ้มครองที่เหมาะสมเพื่อให้มั่นใจได้ว่าคนงานอายุน้อยจะไม่ถูกมอบหมายให้  
ทำงานงานที่อันตรายและทำงานในเวลากลางคืน
- รัฐควรพิจารณาปรับปรุงกระบวนการตรวจสอบยืนยันอายุของแรงงานและร่วมมือกับประเทศต้นทางในเรื่องนี้

### 3.3.2 การตรวจสอบสุขภาพ (มาตรา 10 – 12)

#### มาตรการที่ดำเนินการอยู่

ระเบียบกรมเจ้าท่าว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการออกหนังสือ คนประจำเรือประมง พ.ศ. 2558 ที่ออกโดยอาศัยอำนาจของข้อบังคับกรมเจ้าท่าว่าด้วยการสอบความรู้ผู้ทำการในเรือ พ.ศ. 2532 และพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ได้กำหนดให้คนงานประมงไทยต้องยื่นใบรับรองแพทย์ (พร้อมเอกสารอื่นๆ) ที่แสดงว่ามีสุขภาพแข็งแรงพร้อมที่จะทำงานบนเรือได้เมื่อยื่นขอ “หนังสือคนประจำเรือประมง” (Seaman Book for Fishing Vessel)

ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การออกหนังสือคนประจำเรือตามกฎหมายว่าด้วยการประมง พ.ศ. 2559 ที่ออกโดยอาศัยอำนาจของมาตรา 83 วรรค 3 ของพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 กำหนดให้เจ้าของเรือต้องยื่นเอกสารสามฉบับเพื่อขอหนังสือคนประจำเรือให้กับคนงานประมงที่เป็นแรงงานข้ามชาติ<sup>15</sup> ซึ่งประกอบด้วย 1) สำเนาใบอนุญาตให้ทำงานตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว 2) สำเนาใบอนุญาตทำการประมง และ 3) สำเนาหนังสือสัญญาจ้างให้ทำงานในเรือประมง ไม่มีการกำหนดให้ยื่นใบรับรองแพทย์แสดงการมีสุขภาพแข็งแรงสำหรับการทำงานบนเรือ

กฎกระทรวงระบบความปลอดภัย สุขอนามัย และสวัสดิภาพในการทำงานของคนประจำเรือ พ.ศ. 2559 กำหนดให้ผู้ได้รับใบอนุญาตสำหรับเรือที่มีขนาด 30 ตันกรอสขึ้นไปต้องจัดให้มีการตรวจสอบสุขภาพของคนประจำเรือเพื่อให้ได้รับใบรับรองว่าสามารถทำงานบนเรือประมงได้ หลังจากนั้นก็ต้องจัดให้มีการตรวจสอบสุขภาพของคนประจำเรือครั้งต่อไปอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง อย่างไรก็ตาม กฎหมายดังกล่าวกำหนดในวรรคถัดไปว่า ในกรณีที่ได้มีการตรวจสุขภาพคนประจำเรือเพื่อขอรับใบอนุญาตทำงานตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าวแล้ว ให้สามารถนำมาใช้เป็นหลักฐานว่าได้มีการตรวจสุขภาพและได้รับใบรับรองก่อนออกไปทำการประมงครั้งแรกตามวรรคหนึ่งได้

<sup>15</sup> แรงงานประมงทั้งคนไทยและคนข้ามชาติต้องมีหนังสือคนประจำเรือ ซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว หนังสือคนประจำเรือของแรงงานไทยออกโดยกรมเจ้าท่าและมีชื่อเรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า Seaman Book ในขณะที่หนังสือคนประจำเรือสำหรับแรงงานข้ามชาติออกโดยกรมประมงและมีชื่อเรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า Seaman Book

(ข้อ 11 ประกอบกับข้อ 12 ซึ่งให้นำบทบัญญัติในส่วนแรกมาใช้กับเรือที่มีขนาด 60 ตันกรอสขึ้นไปด้วย) อย่างไรก็ตาม  
ใบรับรองการตรวจสุขภาพดังกล่าวเพียงแต่ระบุว่าคนงานไม่มีโรคเท่านั้น

### ช่องว่างที่พบ

แม้จะมีบทบัญญัติที่กำหนดให้คนไทยที่จะขอรับหนังสือคนประจำเรือประมงต้องได้รับการรับรองว่ามีสุขภาพ  
แข็งแรงพร้อมที่จะทำงานในเรือได้แต่บทบัญญัตินี้ยังไม่มีการดำเนินการในทางปฏิบัติ<sup>16</sup> ส่วนแรงงานข้ามชาติ ประกาศ  
กระทรวงสาธารณสุขกำหนดให้คนงานประมงต้องเข้ารับการตรวจสุขภาพ (500 บาท) และทำประกันสุขภาพ (3,200  
บาทสำหรับระยะเวลาประกันสองปี) ในกระบวนการจดทะเบียนเพื่อขอใบอนุญาตทำงานและหนังสือคนประจำเรือ การ  
ตรวจสุขภาพของแรงงานข้ามชาตินี้เป็นเพียงมาตรการป้องกันโรคแต่ยังไม่ได้เป็นการวัดความพร้อมสำหรับการทำงาน  
ประมง

แม้ว่ากฎกระทรวงระบบความปลอดภัย สุขอนามัย และสวัสดิภาพในการทำงานของคนประจำเรือ พ.ศ.  
2559 จะกำหนดให้คนงานประมงต้องมีใบรับรองแพทย์ที่แสดงว่ามีสุขภาพแข็งแรงสำหรับการทำงาน แต่ข้อกำหนดนี้ไม่  
ใช้บังคับกับเรือที่มีขนาดต่ำกว่า 30 ตันกรอส นอกจากนี้กฎกระทรวงยังอนุญาตให้แรงงานข้ามชาติใช้ใบรับรองแพทย์  
ทั่วไป โดยไม่ต้องใช้ใบรับรองว่ามีสุขภาพแข็งแรงพร้อมที่จะทำงานบนเรือ

ตัวแทนจากองค์กรนายจ้างคนหนึ่งไม่เห็นด้วยกับข้อกำหนดนี้เนื่องจากมีค่าใช้จ่ายสูง และแสดงความเห็นว่า  
ใบรับรองแพทย์ธรรมดาที่เพียงพอแล้ว

---

<sup>16</sup> ข้อมูลจากองค์กรประชาสังคมแห่งหนึ่ง

### ข้อเสนอแนะ

- พิจารณาปรับแก้กฎระเบียบทั้งสามฉบับที่เกี่ยวข้องกับใบรับรองแพทย์ให้สอดคล้องกัน (รวมถึงกำหนดเกณฑ์เรื่อง “สุขภาพแข็งแรง” ให้ชัดเจน) และหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อน
- แก้ไขประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การออกหนังสือคนประจำเรือตามกฎหมายว่าด้วยการประมง พ.ศ. 2559 ให้กำหนดให้คนงานประมงข้ามชาติต้องรับการตรวจสุขภาพที่พิสูจน์ว่าสามารถทำงานประมงในทะเลได้และบังคับใช้ ระเบียบกรมเจ้าท่าว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการออกหนังสือคนประจำเรือประมง พ.ศ. 2558 ที่กำหนดเรื่องการออกใบรับรองแพทย์ให้เกิดขึ้นจริง
- ออกกฎหรือประกาศเกี่ยวกับการออกใบรับรองแพทย์สำหรับทั้งคนงานประมงไทยและแรงงานข้ามชาติเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา 10 – 11 ของอนุสัญญาฉบับที่ 188 ในประเด็นเรื่องลักษณะโดยทั่วไปของการตรวจสุขภาพ รูปแบบและเนื้อหาในใบรับรองแพทย์ กระบวนการออกใบรับรองแพทย์โดยผู้ปฏิบัติงานทางการแพทย์ที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนด หน้าที่ของการตรวจสุขภาพและระยะเวลาที่ใบรับรองทางการแพทย์มีผลใช้บังคับ นอกจากนี้ยังควรมีข้อกำหนดเพิ่มเติมเกี่ยวกับการออกใบรับรองแพทย์สำหรับคนงานประมงที่ทำงานบนเรือประมงที่มีความยาว 24 เมตรขึ้นไปหรือเรือซึ่งโดยปกติแล้วอยู่ในทะเลเกินกว่าสามวัน (มาตรา 12)
- ดูตัวอย่างจากประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขว่าด้วยใบรับรองแพทย์ของคนประจำเรือเพื่อแสดงว่ามีความพร้อมด้านสุขภาพในการทำงานบนเรือ พ.ศ. 2559 (ตามมาตรา 5 และ 18

ของพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558) เพื่อออกกฎระเบียบในลักษณะเดียวกันนี้สำหรับคนงานประมงโดยมีการปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับภาคการประมง<sup>17</sup>

- รัฐบาลอาจนำบทยึดหยุ่นในอนุสัญญามาใช้โดยการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเพื่อพิจารณายกเว้นให้คนงานบางกลุ่มไม่ต้องมีใบรับรองแพทย์ที่แสดงว่ามีสุขภาพแข็งแรงพร้อมที่จะทำงานในเรือ การรับฟังความคิดเห็นนี้ควรคำนึงถึงความปลอดภัยและสุขภาพของคนงานประมง ขนาดของเรือ การพร้อมให้ความช่วยเหลือทางการแพทย์และการอพยพคนออกจากเรือ ระยะเวลาออกทะเล พื้นที่ทำการประมง และประเภทของการทำประมงประกอบการพิจารณาช้อยกเว้นด้วย แต่จะกำหนดให้มีการยกเว้นในเรื่องนี้กับเรือประมงที่มีความยาว 24 เมตรขึ้นไปหรือโดยปกติออกทะเลนานกว่าสามวัน (มาตรา 10 ของอนุสัญญาฉบับที่ 188) ไม่ได้

### 3.4 เจื่อนไขในการปฏิบัติงาน

DRAFT

#### 3.4.1 อัตรากำลัง และ ชั่วโมงการพัก (มาตรา 13 – 14)

##### มาตรการที่ดำเนินการอยู่

##### อัตรากำลัง

ข้อ 19 ของกฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการออกไปสำคัญรับรองการตรวจเรือสำหรับเรือกลประมง พ.ศ. 2558 กำหนดให้เจ้าพนักงานตรวจเรือพิจารณากำหนดจำนวนคนประจำเรือและแรงงานประมงสำหรับเรือกลประมงแต่ละลำไว้ในใบสำคัญรับรองการตรวจเรือ โดยคำนึงถึงลักษณะของการปฏิบัติงาน

<sup>17</sup> ประกาศนี้กำหนดมาตรฐานสุขภาพสำหรับการทำงานในทะเลและควบคุมการออกใบรับรองแพทย์โดยแพทย์และสถานพยาบาลที่ได้รับการรับรอง ใบรับรองแพทย์สามารถเป็นภาษาไทยและ/หรือภาษาอังกฤษ ค่าใบรับรองแพทย์ประมาณ 1000-3000 บาท โดยขึ้นกับว่าเป็นสถานพยาบาลของรัฐหรือเอกชน ใบรับรองแพทย์มีอายุสองปี ปัจจุบันมีสถานพยาบาล 10 แห่งที่เป็นไปตามมาตรฐานและแพทย์ขึ้นทะเบียน 300 คน กระทรวงสาธารณสุขกำลังดำเนินการตามแผนเพื่อเพิ่มจำนวนสถานพยาบาลและแพทย์ รัฐบาลไทยสามารถพิจารณาพรรค 6-10 ของข้อแนะนำฉบับที่ 199 ประกอบด้วย

และกายภาพของเรือ ซึ่งบทบัญญัตินี้สอดคล้องกับข้อกำหนดในมาตรา 13 ของอนุสัญญาฉบับที่ 188 ทั้งนี้กรมประมงได้ออก “แนวทางในการกำหนดอัตรากำลังตามแต่ละประเภทเครื่องมือประมงที่พอเหมาะกับการทำประมงและการโยกย้ายกำลังสำหรับการพักผ่อนที่เพียงพอ” โดยในเรื่องอัตรากำลังที่ใช้ในการเดินเรือ นั้น เรือประมงแต่ละลำต้องประกอบด้วยนายเรือหรือนายท้ายเรือหนึ่งคน (อาจเป็นคนเดียวกัน) ช่างเครื่องเรือหนึ่งคน คนทำอาหารหนึ่งคน และหัวหน้าคนอวนหนึ่งคนเป็นอย่างต่ำ แนวทางนี้ยังกำหนดอัตรากำลังที่ใช้ในการทำประมง (ลูกเรือหรือคนอวน) สำหรับเรือประมงแต่ละประเภทอีกด้วย

ข้อ 16 - 18 ของกฎข้อบังคับนี้กำหนดให้นายเรือ นายท้ายเรือ และช่างเครื่องเรือของเรือประมง ต้องมีประกาศนียบัตรรับรองความรู้ความสามารถสำหรับการทำหน้าที่ของแต่ละคน

ชั่วโมงการพัก

DRAFT

ข้อ 5 ของกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 กำหนดว่า นายจ้างต้องจัดให้ลูกจ้างมีเวลาพักไม่น้อยกว่าสิบชั่วโมงในระยะเวลาการทำงานยี่สิบสี่ชั่วโมง และไม่น้อยกว่า 77 ชั่วโมงในระยะเวลาการทำงานเจ็ดวัน และจัดทำหลักฐานเวลาพักไว้เพื่อให้ พนักงานตรวจแรงงานตรวจสอบ ในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น นายจ้างอาจให้ลูกจ้างทำงานในเวลาพักได้โดยต้องจัดให้มีเวลาพักชดเชยโดยเร็ว เพื่อบังคับใช้บทบัญญัติข้อนี้ในทางปฏิบัติ กระทรวงแรงงานได้มีการจัดทำแบบฟอร์ม ปม.2 เพื่อจัดการเกี่ยวกับเวลาพักสำหรับงานประมงทะเล<sup>18</sup>

บทบัญญัติในพ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานและกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเลที่เกี่ยวข้องกับชั่วโมงการทำงานและการลาพัก ให้ความคุ้มครองแก่คนงานประมงสูงกว่ามาตรฐานที่อนุสัญญาฉบับที่ 188 กำหนด นอกจากนี้

<sup>18</sup> กองคุ้มครองแรงงาน, แบบฟอร์มหาได้ที่ <http://protection.labour.go.th/index.php/2013-11-01-02-31-59>

ข้อ 12 – 13 ของกฎกระทรวงดังกล่าวกำหนดให้คนงานประมงมีวันหยุดประจำปีในปีหนึ่งไม่น้อยกว่าสามสิบวันโดยได้รับค่าจ้าง และลาป่วยปีละไม่เกิน 30 วันโดยได้รับค่าจ้าง

ข้อ 8 และ 12 ของกฎกระทรวงระบบความปลอดภัย สุขอนามัย และสวัสดิภาพในการทำงานของคนประจำเรือ พ.ศ. 2559 กำหนดว่า ผู้ได้รับใบอนุญาตทำการประมงพาณิชย์ด้วยเรือที่มีขนาดสามสิบตันกรอสขึ้นไปต้องจัดให้คนประจำเรือมีเวลาพักตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล

ในทางปฏิบัติ แทบไม่มีการบังคับใช้ข้อกำหนดเรื่องชั่วโมงการทำงาน การพัก วันหยุดประจำปี และการลาป่วยที่ได้รับค่าจ้างสำหรับคนงานประมง<sup>19</sup> และยังคงมีข้อถกเถียงกันในหมู่เจ้าหน้าที่รัฐและตัวแทนนายจ้างและคนทำงานในเรื่องการนับชั่วโมงการพักและชั่วโมงเตรียมพร้อมมรททำงานในงานประมง คนงานประมงอาจมีวันหยุดเมื่อกลับเข้าฝั่งและมักจะไม่ได้รับค่าจ้างสำหรับวันที่ไม่ได้ทำงานนั้นๆ

#### ช่องว่างที่พบ

กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเลอนุญาตให้นายเรือกำหนดให้คนงานประมงทำงานในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นได้ซึ่งสอดคล้องกับอนุสัญญาฉบับที่ 188 แต่ไม่ได้ให้คำนิยามของ “กรณีฉุกเฉิน” ซึ่งอาจนำไปสู่การตีความที่กว้างเกินกว่าที่อนุสัญญาฯ อนุญาต

#### ข้อเสนอแนะ

---

<sup>19</sup> ข้อมูลจากองค์กรประชาสังคมแห่งหนึ่ง

- จัดการให้กฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวกับชั่วโมงการพักมีความสอดคล้องต้องกัน ปัจจุบัน กฎกระทรวงระบบความปลอดภัย สุขอนามัย และสวัสดิภาพในการทำงานของคนประจำเรือ พ.ศ. 2559 กำหนดให้ผู้ได้รับใบอนุญาตทำประมงพาณิชย์ด้วยเรือที่มีขนาด 30 ตันกรอสขึ้นไปต้องจัดให้ลูกเรือได้มีเวลาพัก ในขณะที่กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 ใช้กับคนงานประมงทะเลทั้งหมด
- กำหนดแนวทางการคำนวณชั่วโมงพักผ่อนให้เป็นไปในทางเดียวกัน จำเป็นต้องมีการปรึกษาหารือเกี่ยวกับว่าอะไรคือชั่วโมงการทำงาน ชั่วโมงการพัก ชั่วโมงเตรียมพร้อมหรือการทำงาน วิธีการคำนวณและบันทึกจำนวนชั่วโมง
- กำหนดแนวทางในการนิยามคำว่า “กรณีฉุกเฉิน” ให้เป็นไปในทางเดียวกัน กล่าวคือ “เพื่อให้เกิดความปลอดภัยแก่เรือ บุคคลบนเรือ หรือสัตว์น้ำที่จับได้ หรือเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่เรือหรือเรือทะเลขนาดใหญ่ลำอื่น หรือบุคคลที่ตกอยู่ในความลำบากอยู่ในทะเลอย่างทันด่วนที่”
- กำหนดมาตรการติดตามตรวจสอบและบังคับใช้บทบัญญัติว่าด้วยการลาหยุดประจำปีและการลาป่วยของคนงานประมง

### 3.4.2 รายชื่อลูกเรือ (มาตรา 15)

#### มาตรการที่ดำเนินการอยู่

ข้อ 7 ของกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 กำหนดให้นายจ้างที่มีลูกจ้างตั้งแต่สิบคนขึ้นไปต้องจัดทำทะเบียนลูกจ้างเป็นภาษาไทย (ชื่อลูกจ้าง เพศ สัญชาติ วันเดือนปีเกิด ที่อยู่ ตำแหน่ง อัตราค่าจ้าง และประโยชน์ที่ได้รับ) และเก็บไว้ ณ สถานที่ทำงานของนายจ้างและลูกจ้างเพื่อให้พนักงานตรวจแรงงานตรวจสอบ โดย

นายจ้างต้องส่งสำเนาทะเบียนลูกจ้างให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายภายในสามสิบวันนับแต่วันเริ่มจ้างลูกจ้างเข้าทำงาน และต้องเก็บรักษาทะเบียนลูกจ้างไว้ไม่น้อยกว่าสองปีนับแต่วันสิ้นสุดการจ้างลูกจ้างแต่ละราย ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงรายการในทะเบียนลูกจ้าง นายจ้างต้องแก้ไขเพิ่มเติมทะเบียนลูกจ้างให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่มีการเปลี่ยนแปลง และแจ้งการเปลี่ยนแปลงให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายทราบทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลง

มาตรา 81 ของพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 กำหนดว่า “ผู้ใดจะนำเรือประมงที่มีขนาดตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดออกไปทำการประมงพาณิชย์ต้อง...แจ้งการเข้าออกท่าเทียบเรือประมงทุกครั้ง ณ ศูนย์ควบคุมการแจ้งเรือเข้าออก” ประกาศกรมประมง<sup>20</sup> ที่ออกมาภายใต้พ.ร.ก.ฉบับนี้กำหนดให้เจ้าของเรือหรือผู้ควบคุมเรือดังต่อไปนี้ต้องรายงานต่อศูนย์ควบคุมการแจ้งเรือเข้าออก

- เรือขนาด 30 ตันกรอสขึ้นไป
- เรือขนาด 10 ตันกรอสขึ้นไปที่ใช้เครื่องมือทำการประมงประเภทอวนลาก อวนล้อมจับ และอวนครอบปลา กะตัก ซึ่งออกไปทำการประมงพาณิชย์

มาตรา 82 กำหนดต่อไปอีกว่า “เจ้าของเรือหรือผู้ควบคุมเรือต้องนำเอกสารเกี่ยวกับทะเบียนเรือ ใบอนุญาตใช้เรือ ใบอนุญาตให้ทำการประมง จำนวน รายชื่อและหนังสือคนประจำเรือ หรือหลักฐานการอนุญาตตามมาตรา 83 (เพื่อพิสูจน์ว่าลูกเรือได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองและได้รับใบอนุญาตให้ทำงานตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว) ของคนประจำเรือที่จะออกไปพร้อมกับเรือประมง... ยื่นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ณ ศูนย์ควบคุมการแจ้งเรือเข้าออก”

<sup>20</sup> ข้อ 2 ของประกาศกรมประมง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการแจ้งการเข้าออกท่าเทียบเรือประมงของเรือประมงพาณิชย์ พ.ศ. 2559

### ช่องว่างที่พบ

กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 กำหนดให้เฉพาะนายจ้างที่มีลูกจ้าง 10 คนขึ้นไป ต้องจัดทำและเก็บรักษาทะเบียนลูกจ้าง ในขณะที่พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 และประกาศกรมประมงฯ กำหนดแต่เพียงเรือบางส่วน (ตั้งแต่ 10 ตันกรอสขึ้นไปที่ใช้เครื่องมือประมงแบบทำลายล้างที่กำหนดและ 30 ตันกรอส ขึ้นไป) ต้องยื่นรายชื่อลูกเรือต่อศูนย์ควบคุมการแจ้งเรือเข้าออกก่อนนำเรือออกจากท่าหรือเข้าเทียบท่า

ปัจจุบัน เฉพาะเรือขนาด 30 ตันกรอสขึ้นไปเท่านั้นถูกกำหนดให้ต้องรายงานต่อศูนย์ควบคุมการแจ้งเรือเข้า ออก

ในทางปฏิบัติ ศูนย์ควบคุมการแจ้งเรือเข้าออกมักจะอยู่ห่างไกลจากท่าเทียบเรือ ดังนั้นการตรวจสอบจึงมักเป็น การตรวจเอกสารโดยไม่เห็นตัวเรือและลูกเรือ

### ข้อเสนอแนะ

กำหนดให้เรือขนาดเล็กกว่าต้องยื่นรายชื่อลูกเรือและรายงานต่อศูนย์ควบคุมการแจ้งเรือเข้าออกด้วย หาก รัฐบาลไทยเห็นว่ายังไม่สามารถดำเนินการตามข้อกำหนดนี้ได้ในทันที ก็สามารถพิจารณาใช้บทยึดหยุ่นในมาตรา 4 ของอนุสัญญาฉบับที่ 188 ได้

#### 3.4.3 ข้อตกลงการทำงานของคนงานประมง (มาตรา 16 – 20)

##### มาตรการที่ดำเนินการอยู่

ข้อกำหนดเรื่องข้อตกลงการทำงาน

ถึงแม้ว่าสัญญาจ้างงานทั่วไปไม่ต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร แต่ข้อ 6 ของกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานใน  
งานประมงทะเล พ.ศ. 2557 กำหนดให้นายจ้างจัดทำสัญญาจ้างเป็นหนังสือที่มีข้อความถูกต้องตรงกันจำนวนสองฉบับ  
โดยมอบให้ลูกจ้างเก็บไว้หนึ่งฉบับเพื่อให้พนักงานตรวจแรงงานตรวจสอบ และยังกำหนดให้สัญญาจ้างนั้นต้องเป็นไป  
ตามแบบที่อธิบดีประกาศกำหนด

ประกาศกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เรื่องกำหนดแบบสัญญาจ้างลูกจ้างในงานประมงทะเล พ.ศ.  
2557 กำหนดแบบปม.1 เพื่อใช้เป็นแบบสัญญาจ้างลูกจ้างในงานประมงทะเล ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

- ชื่อและอายุของคนงานประมง
- สถานที่และวันที่ทำสัญญา
- ชื่อและหมายเลขทะเบียนเรือ
- ชื่อนายจ้าง
- ตำแหน่ง
- ระยะเวลาของสัญญาที่กำหนดวันสิ้นสุดหรือไม่กำหนด
- ค่าตอบแทน (ค่าจ้างและส่วนแบ่ง วิธีการคำนวณ)
- ระยะเวลาพัก
- สวัสดิการ การจัดหาเครื่องมือและอุปกรณ์ความปลอดภัย และการฝึกอบรมสำหรับลูกจ้าง
- หน้าที่ของลูกจ้าง
- ลูกจ้างมีสิทธิติดต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ/ศูนย์ประสานแรงงานประมง/ครอบครัว
- นายจ้างต้องจัดให้ลูกจ้างเข้าถึงหรือจัดหาอุปกรณ์การสื่อสาร

- สัญญานับนี้ต้องทำขึ้นทั้งภาษาไทยและภาษาประจำชาติของลูกจ้าง โดยจัดทำขึ้นเป็นสองฉบับมีข้อความถูกต้องตรงกัน เก็บไว้ที่นายจ้างหนึ่งฉบับและลูกจ้างหนึ่งฉบับ

แม้แบบปม. 1 จะไม่มีข้อสัญญาบางข้อที่ภาคผนวก 2 ของอนุสัญญานับที่ 188 (ข้อตกลงการทำงานของคณงานประมง) กำหนดให้ต้องมีแต่ เนื้อหาของข้อสัญญาเหล่านั้นได้มีกฎหมายไทยรับรองสิทธิไว้อยู่แล้ว<sup>21</sup> หรือไม่ก็กำลังอยู่ในกระบวนการแก้ไขกฎหมายอื่นจะทำให้มีการคุ้มครองเพิ่มขึ้นในอนาคต<sup>22</sup> อย่างไรก็ตาม แบบสัญญานับฉบับนี้ไม่ได้บอกให้ระบุสถานที่เกิดของลูกจ้าง แต่มีการระบุมิลานาตามทะเบียนบ้านหรือใบสำคัญถิ่นที่อยู่ในประเทศบ้านเกิดแทน แบบสัญญานับสำหรับงานประมงทะเลได้มีการจัดทำเป็นภาษาไทย อังกฤษ พม่า ลาว เขมร และเวียดนาม<sup>23</sup>

สัญญานับนี้ยังถูกกำกับโดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.

2541 อีกด้วย<sup>24</sup>

มาตรการเพิ่มเติม

เมื่อเกิดกรณีพิพาทเกี่ยวกับข้อตกลงการทำงานของคณงานประมง ทั้งแรงงานไทยและแรงงานข้ามชาติมีช่องทางเข้าถึงกลไกการร้องเรียนและศาลแรงงานได้ (เป็นต้น)<sup>25</sup> อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้ว คณงานประมงโดย

<sup>21</sup> จำนวนวันลาพักที่ได้รับค่าจ้างต่อปี การรักษาพยาบาลและประโยชน์ทดแทนต่างๆ และสิทธิของคณงานประมงที่จะได้รับการส่งตัวกลับ

<sup>22</sup> การคุ้มครองคณงานประมงในกรณีเจ็บป่วย บาดเจ็บหรือเสียชีวิตเนื่องมาจากการทำงานและการประกันสังคม

<sup>23</sup> กองคุ้มครองแรงงาน, แบบฟอร์มมีอยู่ที่ <http://protection.labour.go.th/index.php/2013-11-01-02-31-59>

<sup>24</sup> ยกตัวอย่างเช่น มาตรา 17 ในกรณีที่สัญญานับไม่มีกำหนดระยะเวลา นายจ้างหรือลูกจ้างอาจบอกเลิกสัญญานับ โดยบอกกล่าวล่วงหน้าเป็นหนังสือให้อีกฝ่ายหนึ่งทราบในเมื่อถึงหรือก่อนจะ ถึงกำหนดจ่ายค่าจ้างคราวหนึ่งคราวใดเพื่อให้เป็นผลเลิกสัญญากันเมื่อถึงกำหนดจ่ายค่าจ้างคราวถัดไปข้างหน้าก็ได้ แต่ไม่จำเป็นต้องบอกกล่าวล่วงหน้าเกินสามเดือน ทั้งนี้ ให้ถือว่าสัญญานับทดลองงานเป็นสัญญานับที่ไม่มีกำหนดระยะเวลาด้วยการบอกเลิกสัญญานับตามวรรคสอง นายจ้างอาจจ่ายค่าจ้างให้ตามจำนวนที่จะต้องจ่าย จนถึงเวลาเลิกสัญญานับตามกำหนดที่บอกกล่าวและให้ลูกจ้างออกจากงานทันทีได้

<sup>25</sup> มาตรา 8 ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 ระบุว่า “ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องต่อไปนี้ (1) คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ตามสัญญานับแรงงาน หรือตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง (2) คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานหรือกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์...”

เฉพาะที่เป็นแรงงานข้ามชาติเผชิญอุปสรรคในการใช้กลไกดังกล่าว โดยต้องได้รับความช่วยเหลืออย่างมากจากองค์กร  
ประชาสังคม

หน้าที่รับผิดชอบของเจ้าของเรือประมง

ตามกฎหมายกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 “นายจ้าง” (รวมทั้งเจ้าของเรือและนายเรือ)  
ต้องจัดทำสัญญาจ้างเป็นหนังสือจำนวนสองฉบับ โดยมอบให้ลูกจ้างเก็บไว้หนึ่งฉบับเพื่อให้พนักงานตรวจแรงงาน  
ตรวจสอบ นอกจากนี้ สัญญาจ้างเป็นหนึ่งในบรรดาเอกสารที่ต้องยื่นต่อศูนย์ควบคุมการแจ้งเรือเข้าออกโดยเจ้าของ  
(หรือ “ผู้ควบคุม”) เรือขนาด 10 ตันกรอสขึ้นไปที่มีเครื่องมือทำประมงบางประเภทและเรือขนาด 30 ตันกรอสขึ้นไป

ทั้งหมด

DRAFT

ช่องว่างที่พบ

กฎหมายไทยปัจจุบันไม่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการทำสัญญาจ้างว่าต้องมี:

- กระบวนการเพื่อให้มั่นใจได้ว่า คนงานประมงจะมีโอกาสในการพิจารณาข้อสัญญาและได้รับคำแนะนำ  
เกี่ยวกับเงื่อนไขต่าง ๆ ในสัญญาการทำงานของคนงานประมง ก่อนที่จะมีการตกลงทำสัญญากัน (มาตรา 17  
(ก))
- การเก็บข้อตกลงการทำงานของคนงานประมงไว้บนเรือ และมีพร้อมไว้ให้คนงานประมงและบุคคลอื่นที่  
เกี่ยวข้องตามการร้องขอ (มาตรา 18)

- เจ้าของเรือจะต้องมีหลักฐานสัญญาหรือข้อตกลงที่คล้ายคลึงกันกรณีที่เจ้าของเรือไม่ได้เป็นคนว่าจ้างหรือให้  
คนงานประมงเข้าทำงาน (มาตรา 20)

#### ข้อเสนอแนะ

- จัดให้มีบริการช่วยเหลือคนงานให้ทำความเข้าใจสัญญาจ้างและรับคำแนะนำเรื่องเงื่อนไขต่าง ๆ ในข้อตกลง  
การทำงานของคนงานประมงก่อนทำสัญญากัน รัฐบาลไทยสามารถเพิ่มบริการนี้เข้าไปในศูนย์รวมบริการ  
ช่วยเหลือแรงงานต่างด้าวที่มีอยู่ในสิบจังหวัดที่จัดตั้งขึ้นโดยมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 26 กรกฎาคม พ.ศ. 2559
- แก้ไขกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 ให้กำหนดให้ชัดเจนว่า ข้อตกลงการทำงาน  
ของคนงานประมงต้องเก็บไว้บนเรือ และมีพร้อมไว้ให้คนงานประมงและบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องตามการร้องขอ
- กำหนดหน้าที่รับผิดชอบให้กับเจ้าของเรือที่จะต้องมีหลักฐานสัญญาหรือข้อตกลงที่คล้ายคลึงกันกรณีที่  
เจ้าของเรือไม่ได้เป็นผู้ว่าจ้างหรือให้คนงานประมงเข้าทำงาน (เช่น มีสัญญากับผู้รับเหมาค่าแรงหรือนายหน้า  
จัดหาและบรรจุคนงาน)
- ประเทศไทยควรมีข้อกำหนดตามวรรค 12 ของข้อแนะนำที่ 199 ของไอแอลโอที่ระบุว่า “เมื่อสัญญาแต่ละ  
ฉบับสิ้นสุดลง คนงานประมงควรได้รับบันทึกการทำงานที่เกี่ยวกับสัญญานั้น หรือมีบันทึกการทำงานอยู่ใน  
หนังสือการทำงานของคนงานประมง” ส่วนกรณีควรจะมีการเก็บบันทึกเรื่องอื่นอีกหรือไม่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจ  
ของพนักงานเจ้าหน้าที่

#### 3.4.4 การส่งตัวกลับ (มาตรา 21)

##### มาตรการที่ดำเนินการอยู่

มีกฎหมายสี่ฉบับที่เกี่ยวข้องกับการส่งตัวคนงานประมงกลับ

ข้อ 15 ของกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 กำหนดให้นายจ้างดำเนินการหรือ  
ออกค่าใช้จ่ายในการส่งลูกจ้างกลับสถานที่ที่นายจ้างรับลูกจ้างเข้าทำงาน ในกรณีดังต่อไปนี้ (1) เรืออัปปางหรือไม่อาจ  
ใช้งานได้โดยสิ้นเชิง (2) ลูกจ้างประสบอันตราย เจ็บป่วย หรือเสียชีวิตเนื่องจากการทำงาน (3) นายจ้างบอกเลิก  
สัญญาจ้างก่อนครบกำหนดอายุสัญญา หรือเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขในสัญญาจ้างโดยลูกจ้างไม่ยินยอม (4) สัญญาจ้าง  
ครบกำหนดในระหว่างเวลาที่ลูกจ้างทำงานอยู่ในที่อื่นอันมิใช่สถานที่ทำสัญญาจ้าง ในกรณีที่นายจ้างไม่ดำเนินการตาม  
วรรคหนึ่ง และหน่วยงานราชการได้ดำเนินการส่งลูกจ้างกลับ ให้หน่วยงานราชการนั้นมีสิทธิได้เบี้ยสำหรับเงินที่ได้จ่าย  
ไปแล้วนั้นคืนจากนายจ้าง<sup>26</sup>

พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558

ในกรณีที่รัฐบาลไทยต้องส่งตัวนายเรือ คนประจำเรือ หรือผู้โดยสารบนเรือที่ตกค้างอยู่ต่างประเทศเนื่องจาก  
เรือประมงไปทำการประมงนอกน่านน้ำไทยจนเป็นเหตุให้มีการละเมิดกฎหมายของรัฐต่างประเทศ มาตรา 54 ของพระ  
ราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 กำหนดให้เจ้าของเรือประมงไทยหรือเป็นเจ้าของเรือประมงที่มีใช้เรือประมงไทย แต่

---

<sup>26</sup> นอกจากนี้ ข้อ 14 ระบุว่า ในกรณีที่ลูกจ้างตกค้างอยู่ในต่างประเทศเนื่องจากการทำงานให้แก่นายจ้าง ให้นายจ้างจ่ายเงินให้แก่ลูกจ้างไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตลอดเวลาที่ลูกจ้างตกค้างอยู่ในต่างประเทศ เว้นแต่ในกรณีที่นายจ้างตกลงจ่ายค่าจ้างในอัตราที่สูงกว่า ก็ให้ใช้อัตราค่าจ้างตามข้อตกลงนั้นเป็นฐานในการคำนวณ ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับ ถ้านายจ้างได้แจ้งเป็นหนังสือต่อหน่วยงานราชการที่รับผิดชอบภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ลูกจ้างต้องไปตกค้างอยู่ในต่างประเทศ โดยนายจ้างแสดงเจตนาว่าลูกจ้างทั้งหมดกลับสถานที่ที่นายจ้างรับลูกจ้างเข้าทำงาน และออกค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับ

ให้ผู้ควบคุมเรือหรือคนประจำเรือหรือมีผู้โดยสารเป็นผู้มีสัญชาติไทย มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่รัฐได้จ่าย

ไปในการนำบุคคลดังกล่าวกลับประเทศ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งจากกรมประมง<sup>27</sup>

#### กรมการกงสุล

ในกรณีที่เจ้าของเรือไม่สามารถนำตัวคนงานประมงกลับประเทศได้และคนงานประมงได้ร้องขอความช่วยเหลือ

กรมการกงสุลสามารถนำตัวคนงานประมงไทยเหล่านั้นกลับประเทศได้ตามข้อ 12 ของระเบียบ

กระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศ พ.ศ. 2549 คนงานประมงต้องลงนาม

ในสัญญาขี้มเงินจากกรมการกงสุล แต่ในทางปฏิบัติ คนงานประมงมักไม่มีการขดใช้เงินคืนและสัญญาขี้มเงินก็ไม่มีการ

บังคับใช้ ในกรณีที่คนงานประมงเป็นแรงงานข้ามชาติ กรมการกงสุลจะส่งคำร้องขอให้ช่วยเหลือไปยังหน่วยงาน

ราชการของรัฐเจ้าของสัญชาติคนประจำเรือในประเทศที่ได้รับคำร้องเพื่อประสานงานให้คนประจำเรือเดินทางกลับตาม

หลักเกณฑ์และวิธีการของประเทศเจ้าของสัญชาติ กรมการกงสุลมีสิทธิไต่เบี่ยเพื่อค่าใช้จ่ายหรือค่าเสียหายใดๆ จาก

เจ้าของเรือพร้อมดอกเบี้ยร้อยละสิบห้าต่อปี นับแต่วันที่ได้ออกค่าใช้จ่ายเพื่อส่งตัวคนประจำเรือกลับ

พระราชกำหนดการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ พ.ศ. 2559 กำกับดูแลคนงานประมงข้าม

ชาติที่เข้ามาในประเทศไทยภายใต้บันทึกความเข้าใจ พระราชกำหนดนี้กำหนดให้มี การนำคนข้ามชาติเข้ามาทำงานได้

โดยนายจ้างหรือนายหน้า

นำมาโดยนายจ้าง หากนายจ้างเลิกจ้างคนข้ามชาติ คนข้ามชาติลาออกจากงาน หรือคนข้ามชาติทำงานกับ

นายจ้างจนครบกำหนดตามสัญญาการนำคนข้ามชาติมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ นายจ้างต้องแจ้งต่ออธิบดีและ

<sup>27</sup> ในกรณีที่เจ้าของเรือประมงไม่ค่าใช้จ่ายภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้กรมประมงมีอำนาจยึดเรือประมงดังกล่าวและนำออกขายทอดตลาด และเมื่อหักจำนวนเงินที่ต้องชำระพร้อมด้วยดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ

เจ็ดครึ่งต่อปีคิดตั้งแต่วันที่ถึงกำหนดชำระจนถึงวันที่ได้รับเงินจากการขายทอดตลาด เหลือเงินเท่าใดให้คืนให้แก่เจ้าของ

ต้องจัดส่งคนข้ามชาตินั้นกลับไปยังประเทศต้นทางภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่คนข้ามชาติไม่ได้ทำงานกับนายจ้างหรือวันที่ครบกำหนดตามสัญญา (มาตรา 28)

นำมาโดยนายหน้า เมื่อสิ้นสุดสัญญาหรือลูกจ้างไม่ได้ทำงานกับนายจ้างแล้ว นายจ้างต้องแจ้งผู้รับอนุญาตโดยไม่ชักช้า เพื่อให้ผู้รับอนุญาตจัดส่งคนข้ามชาติกลับไปยังประเทศต้นทางภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ครบกำหนดตามสัญญาหรือวันที่คนข้ามชาติไม่ได้ทำงานกับนายจ้างแล้ว (มาตรา 31)

หากนายจ้างหรือผู้รับอนุญาตไม่ดำเนินการจัดส่งคนข้ามชาติกลับไปยังประเทศต้นทาง ให้อธิบดีดำเนินการจัดส่งคนข้ามชาตินั้นกลับไปยังประเทศต้นทาง โดยหักค่าใช้จ่ายจากหลักประกันที่นายจ้างหรือผู้รับอนุญาตได้วางไว้

พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 จัดตั้งกองทุนเพื่อการส่งคนข้ามชาติกลับออกไปนอกราชอาณาจักร กองทุนกำหนดให้นายจ้างหักเงิน 1,000 บาทเพียงครั้งเดียวจากค่าจ้างของแรงงานข้ามชาติชาวพม่า ลาว และกัมพูชา และส่งเข้ากองทุน หรืออีกทางหนึ่งคือทยอยส่งเป็นงวดๆ ได้ถึงสิ่งวัด แรงงานข้ามชาติสามารถขอเงินดังกล่าวคืนได้เมื่อเดินทางกลับประเทศโดยค่าใช้จ่ายของตนเอง อย่างไรก็ตาม การดำเนินการของกองทุนนี้ถูกเลื่อนออกไป

#### ช่องว่างที่พบ

- กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 ไม่ได้กำหนดให้เจ้าของเรือต้องส่งตัวคนงานประมงกลับในกรณีที่ 1) ข้อตกลงการทำงานของคนงานประมงหมดอายุลง หรือสิ้นสุดลง ด้วยเหตุผลอันควรของคนงานประมงหรือเจ้าของเรือประมง หรือในกรณีที่ 2) คนงานประมงไม่สามารถทำหน้าที่ตามข้อตกลงการทำงานได้อีกต่อไป หรือไม่อาจคาดหวังให้ทำงานในบางสถานการณ์เฉพาะได้

- ประกาศกรมการกงสุล ที่ 1/2559 เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการดำเนินการส่งคนประจำเรือกลับในกรณีที่เจ้าของเรือไม่ยอมส่งกลับ (ตามมาตรา 69 ของพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558) ใช้กับคนประจำเรือ ไม่ใช่คนงานประมง
- รัฐบาลไทยไม่มีนโยบายให้ความช่วยเหลือคนงานประมงที่ไม่ใช่สัญชาติไทยจากเรือที่ชักธงไทยที่ตกค้างอยู่ต่างประเทศ

#### ข้อเสนอแนะ

- แก้ไขกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 ให้กำหนดว่านายจ้างต้องนำตัวลูกจ้างกลับหรือรับภาระค่าใช้จ่ายในการนำตัวกลับในกรณีที่ 1) ข้อตกลงการทำงานของคนงานประมงหมดอายุลง หรือสิ้นสุดลงด้วยเหตุผลอันควรของคนงานประมงหรือเจ้าของเรือประมง หรือในกรณีที่ 2) คนงานประมงไม่สามารถทำหน้าที่ตามข้อตกลงการทำงานได้อีกต่อไป หรือไม่อาจคาดหวังให้ทำงานในบางสถานการณ์เฉพาะได้ นอกจากนี้กฎหมายก็ควรกำหนดระยะเวลาสูงสุดของการทำงานบนเรือที่ทำให้คนงานประมงเกิดสิทธิที่จะได้รับการส่งตัวกลับ และจุดหมายปลายทางที่คนงานประมงจะถูกส่งตัวกลับ
- ออกประกาศกรมการกงสุลเรื่องการส่งตัวคนงานประมงกลับ ไม่ว่าจะมิใช่สัญชาติไทยหรือเป็นแรงงานข้ามชาติในสภาพการณ์ตามที่ระบุไว้ในอนุสัญญาฉบับที่ 188 ประกาศนี้ควรมีข้อความระบุว่ากรมการกงสุลสามารถเรียกค่าใช้จ่ายคืนจากเจ้าของเรือได้ในกรณีที่เจ้าของเรือไม่ดำเนินการ

### 3.4.5 การจัดหางานและการบรรจุตำแหน่ง (มาตรา 22)

#### มาตรการที่ดำเนินการอยู่

มีกฎหมายสองฉบับเกี่ยวกับการจัดหาและการบรรจุคนงานในประเทศไทย พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ใช้กับคนไทยเท่านั้น พระราชกำหนดการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ พ.ศ. 2559 กำกับดูแลการจัดหาและบรรจุแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาในประเทศไทยตามช่องทางการเข้าประเทศตามปกติ

พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ให้จัดตั้งสำนักงานจัดหางานขึ้นในกรมการจัดหางานกระทรวงแรงงาน เรียกว่า "สำนักงานจัดหางาน กรมการจัดหางาน" มีหน้าที่จัดหางานให้แก่ประชาชนโดยไม่คิดค่าบริการ พ.ร.บ.นี้มุ่งให้บริการเฉพาะคนไทยและโดยเฉพาะการจัดส่งคนงานไทยไปทำงานต่างประเทศ พ.ร.บ.นี้กำกับควบคุมธุรกิจจัดหางานสำหรับงานในประเทศและต่างประเทศด้วยการกำหนดให้ผู้ให้บริการจัดหางานต้องมีใบอนุญาต (มาตรา 69 – 70) ในส่วนของการจัดหางานในประเทศ พ.ร.บ.นี้ห้ามมิให้ผู้รับอนุญาตจัดหางานในประเทศเรียกหรือรับเงินหรือทรัพย์สินอื่นใดจากคนหางานนอกจากค่าบริการหรือค่าใช้จ่าย ค่าบริการหรือค่าใช้จ่ายข้างต้นให้เรียกหรือรับได้ไม่เกินอัตราที่รัฐมนตรีกำหนด (มาตรา 26) และห้ามมิให้ผู้รับอนุญาตจัดหางานในประเทศเรียกหรือรับค่าบริการหรือค่าใช้จ่ายก่อนที่นายจ้างรับคนหางานเข้าทำงานและจ่ายค่าจ้างเป็นครั้งแรกแล้ว (มาตรา 27)

พระราชกำหนดการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ พ.ศ. 2559 กำกับดูแลการดำเนินการใดๆ เพื่อนำคนข้ามชาติที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ภายใต้บันทึกความตกลงหรือบันทึกความเข้าใจที่รัฐบาลไทยทำไว้กับรัฐบาลต่างประเทศ หรือตามนโยบายของรัฐบาลว่าด้วยการจ้างแรงงานมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ ผู้ที่สามารถนำคนข้ามชาติมาทำงานกับนายจ้างในประเทศได้คือผู้รับอนุญาตหรือ

นายจ้าง (มาตรา 6) พ.ร.ก.นี้กำหนดให้ผู้ที่ต้องการประกอบธุรกิจการนำคนข้ามชาติมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ จะต้องมีความสมบัติตามที่กำหนด (มาตรา 10) และได้รับใบอนุญาต (มาตรา 9) พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจในการ ตรวจสอบธุรกิจดังกล่าว (มาตรา 38 – 39) และใบอนุญาตสามารถถูกสั่งพักหรือเพิกถอนได้ในกรณีต่างๆ ที่ระบุไว้ใน พรก. (มาตรา 40 – 41) พ.ร.ก.นี้ห้ามผู้รับอนุญาตเรียกหรือรับเงินหรือทรัพย์สินอื่นใดจากนายจ้าง เว้นแต่ค่าบริการและ ค่าใช้จ่ายตามรายการและอัตราที่อธิบดีประกาศกำหนด และห้ามผู้รับอนุญาตเรียกหรือรับเงินหรือทรัพย์สินอื่นใดจาก คนต่างด้าว (มาตรา 25)

โดยสรุป กฎหมายทั้งสองฉบับกำกับควบคุมธุรกิจจัดหาแรงงานโดยใช้ระบบที่เป็นมาตรฐานในการออก ใบอนุญาต (และเพิกถอนใบอนุญาต) และกำกับควบคุมการดำเนินการของธุรกิจดังกล่าว

DRAFT

#### ช่องว่างที่พบ

- พระราชกำหนดการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ พ.ศ. 2559 ห้ามธุรกิจจัดหางานเรียก ค่าบริการจากคนหางานที่เป็นแรงงานข้ามชาติ แต่พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ไม่ได้ห้ามการเรียกค่าบริการจากคนงานไทย
- ขาดการบังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นระบบและขาดมาตรการทางกฎหมายที่มีเป้าหมายชัดเจนในการคุ้มครอง คนงานประมงทั้งหมด (ทั้งไทยและแรงงานข้ามชาติที่ได้รับการจัดหางานผ่านช่องทางเอ็มโอยูหรือไม่ใช่เอ็มโอยู) จากการไม่จ่ายค่าแรง แรงงานขัดหนี้ และการละเมิดอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายค่าบริการจัดหางานโดย อ้อม

- พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 และพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ไม่ได้ห้ามธุรกิจจัดหางานใช้วิธีการ กลไก หรือรายการที่มีเจตนาป้องกันหรือกีดกันคนงานประมงจากการเข้าทำงาน
- ไม่มีการกำหนดให้เจ้าของเรือประมงต้องรับผิดชอบในกรณีที่ธุรกิจจัดหางานไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่มีต่อคนงานประมง

#### ข้อเสนอแนะ

- กำหนดมาตรการทางกฎหมายและดูแลให้มีการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดการที่คนงานประมงข้ามชาติต้องจ่ายค่าบริการจัดหางานทั้งโดยตรงและโดยอ้อม
- แก้ไขพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ให้ห้ามผู้รับอนุญาตเรียกค่าบริการใดๆ สำหรับการจัดหางาน
- แก้ไขพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 และพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ให้ห้ามธุรกิจจัดหางานใช้วิธีการ กลไก หรือรายการที่มีเจตนาป้องกันหรือกีดกันคนงานประมงจากการเข้าทำงาน
- กำหนดให้เจ้าของเรือประมงต้องรับผิดชอบในกรณีที่ธุรกิจจัดหางานไม่ปฏิบัติตามหน้าที่รับผิดชอบต่อคนงานประมง

#### 3.4.6 การจ่ายเงินให้แก่คนงานประมง (มาตรา 23 – 24)

##### มาตรการที่ดำเนินการอยู่

กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 (ข้อ 8) กำหนดให้นายจ้างจัดทำเอกสารเกี่ยวกับการจ่ายค่าจ้าง และค่าทำงานในวันหยุดเป็นภาษาไทยและเก็บไว้ ณ สถานที่ทำงานของนายจ้างและลูกจ้างเพื่อให้พนักงานตรวจแรงงานตรวจสอบ โดยเอกสารนั้นอย่างน้อยต้องมีรายการดังต่อไปนี้ (1) ชื่อตัวและชื่อสกุล (2) ตำแหน่งหน้าที่ในงานประมงทะเล (3) อัตราและจำนวนค่าจ้างและค่าทำงานในวันหยุดที่นายจ้างตกลงจ่ายให้แก่ลูกจ้าง เมื่อมีการจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างให้นายจ้างจัดให้ลูกจ้างลงลายมือชื่อในเอกสารข้างต้นไว้เป็นหลักฐาน ในกรณีที่นายจ้างจ่ายค่าจ้างหรือค่าทำงานในวันหยุดให้แก่ลูกจ้างโดยการโอนเงินเข้าบัญชีเงินฝากในธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินอื่น ให้ถือว่าหลักฐานการโอนเงินเข้าบัญชีเงินฝากของลูกจ้างเป็นเอกสารเกี่ยวกับการจ่ายเงินดังกล่าวให้นายจ้างเก็บรักษาเอกสารตามนี้ไว้ไม่น้อยกว่าสองปีนับแต่วันจ่ายเงิน

- ข้อ 10 กำหนดให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างและค่าทำงานในวันหยุดให้ถูกต้องและตามกำหนดเวลา ดังต่อไปนี้
- (1) ในกรณีที่มีการคำนวณค่าจ้างเป็นรายเดือน รายวัน รายชั่วโมง หรือเป็นระยะเวลาอย่างอื่นที่ไม่เกินหนึ่งเดือน ให้จ่ายเดือนหนึ่งไม่น้อยกว่าหนึ่งครั้ง เว้นแต่จะมีการตกลงกันเป็นอย่างอื่นที่เป็นประโยชน์แก่ลูกจ้าง
  - (2) เงินส่วนแบ่งที่นายจ้างตกลงจ่ายให้แก่ลูกจ้างตามมูลค่าของสัตว์น้ำที่จับได้ให้จ่ายตามกำหนดเวลาที่ตกลงกัน แต่ต้องไม่เกินสามเดือนต่อหนึ่งครั้ง
  - (3) ค่าทำงานในวันหยุด ให้จ่ายเดือนหนึ่งไม่น้อยกว่าหนึ่งครั้ง

ข้อ 11 ระบุว่า ในกรณีที่นายจ้างไม่จ่ายค่าจ้าง (ค่าทำงานในวันหยุด และส่วนแบ่งจากการจับปลา)ให้นายจ้างจ่ายดอกเบี้ยแก่ลูกจ้างในระหว่างผิคนัดร้อยละสิบห้าต่อปี

ในกรณีที่นายจ้างจงใจผิดนัดไม่จ่ายเงินตามวรรคหนึ่งโดยปราศจากเหตุผลอันสมควรเมื่อพ้นกำหนดเวลาเจ็ดวันนับแต่วันที่ยกกำหนดจ่าย ให้นายจ้างจ่ายเงินเพิ่มให้แก่ลูกจ้างร้อยละสิบห้าของเงินที่ค้างจ่ายทุกระยะเวลาเจ็ดวัน<sup>28</sup>

ตัวแทนองค์กรประชาสังคมรายหนึ่งให้ข้อมูลในระหว่างการรับฟังความคิดเห็นไตรภาคีว่าในทางปฏิบัติคนงานประมงส่วนใหญ่ไม่ได้รับเงินค่าจ้างทุกเดือน

ตัวแทนนายจ้างอ้างว่าคนงานประมงมักขอเบิกล่วงหน้าแล้วก็หายไป ขณะที่ตัวแทนองค์กรประชาสังคมแสดงความเห็นว่าสภาพแรงงานขัดหนี้ยากเกิดขึ้นได้ในกรณีที่นายจ้างได้จ่ายเงินให้นายหน้าให้จัดหาคนงานประมงให้ และนายจ้างก็ไม่จ่ายค่าจ้างแก่คนงานประมงเพื่อกักตัวคนงานไว้และหักเงินมาคืน

#### ช่องว่างที่พบ

- พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ได้ดำเนินการบังคับใช้กฎหมายอย่างสม่ำเสมอให้มีการจ่ายค่าจ้างและค่าตอบแทนอื่นๆ อย่างถูกต้องและตามกำหนดเวลาแก่คนงานประมง เอกสารเกี่ยวกับการจ่ายค่าจ้างที่เก็บไว้ที่สถานที่ทำงาน และที่ให้กับคนงานประมงอาจไม่สมบูรณ์หรือไม่มีรายละเอียดเพียงพอ ในระหว่างดำเนินการตรวจบนเรือก็มีปัญหาในการตรวจสอบยืนยันว่าเอกสารถูกต้องตามความจริงหรือไม่ การที่กฎหมายกำหนดให้เก็บเอกสารดังกล่าวไว้ในสถานที่ทำงานก็มีความไม่ชัดเจนว่าหมายถึงเก็บไว้ในสำนักงานหรือบนเรือหรือทั้งสองแห่ง
- ไม่มีระบบสำหรับให้คนงานประมงหรือนายจ้างส่งเงินค่าจ้างทั้งหมดหรือบางส่วน (รวมถึงเงินเบิกล่วงหน้า) ไปให้กับครอบครัวของคนงานโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย การส่งเงินโดยอาศัยนายหน้านอกระบบนั้นทำให้คนงานประมงหรือนายจ้างต้องเสียค่าใช้จ่ายที่อาจจะมากถึงร้อยละ 25

<sup>28</sup> ถ้านายจ้างพร้อมที่จะชำระเงินตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง และได้นำเงินนั้นไปมอบไว้แก่พนักงานตรวจแรงงานแห่งท้องที่ที่ทำสัญญาจ้างหรือนายจ้างมีภูมิลำเนาเพื่อจ่ายให้แก่ลูกจ้าง การจ่ายดอกเบี้ย หรือเงินเพิ่มสำหรับเงินจำนวนดังกล่าวให้เป็นอันระงับตั้งแต่วันที่นายจ้างนำเงินนั้นไปมอบไว้

- มีประเด็นปัญหากรณีที่แรงงานประมงเบิกจ่ายล่วงหน้าก่อนออกเรือแต่นายจ้างไม่สามารถหักค่าจ้างจากเงินเดือนได้เนื่องจากอาจขัดกับพรบ.คุ้มครองแรงงานที่มีข้อกำหนดเรื่องการหักค่าจ้าง

#### ข้อเสนอแนะ

- บังคับใช้กฎหมายให้คนงานประมงได้รับค่าจ้างและค่าตอบแทนอื่นๆ อย่างตรงเวลาและถูกต้อง
- ขยายคำนิยามของสถานที่ทำงานที่เก็บเอกสารการจ่ายค่าจ้างให้รวมถึงสำนักงานบนฝั่ง
- นายจ้างและรัฐบาลจัดตั้งระบบที่จะทำให้สามารถส่งเงินค่าตอบแทนไปให้ครอบครัวของคนงานประมงได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายซึ่งอาจช่วยลดความต้องการของแรงงานประมงในการขอเบิกจ่ายล่วงหน้าได้
- เพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำกับควบคุม การคำนวณ และการบันทึกการเบิกค่าจ้างล่วงหน้าของคนงานประมงไว้ในแบบสัญญาจ้างเพื่อควบคุมแนวปฏิบัติ

### 3.5 ที่พักอาศัยและอาหาร

#### 3.5.1 ที่พักอาศัยและอาหาร (มาตรา 25 – 28)

##### มาตรการที่ดำเนินการอยู่

ข้อ 16 ของกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 กำหนดให้นายจ้างจัดให้มีอาหารและน้ำดื่มที่สะอาดถูกสุขลักษณะ ห้องส้วม เวชภัณฑ์ และยาเพื่อใช้ปฐมพยาบาลเบื้องต้นในจำนวนที่เพียงพอ สำหรับคนงานประมงที่ทำงานและอาศัยอยู่บนเรือประมง

มาตรา 37 ของพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 กำหนดให้ผู้ได้รับใบอนุญาตทำการประมงพาณิชย์ต้องจัดให้มีระบบความปลอดภัย สุขอนามัย และสวัสดิภาพในการทำงานของคนประจำเรือตามที่กำหนดในกฎกระทรวง กฎกระทรวงระบบความปลอดภัย สุขอนามัย และสวัสดิภาพในการทำงานของคนประจำเรือ พ.ศ. 2559 กำหนดมาตรฐานของระบบความปลอดภัยในการทำงานและสุขอนามัยสำหรับเรือขนาด 30 – 60 ตันกรอส และมาตรฐานที่สูงขึ้นไปอีกสำหรับเรือขนาดมากกว่า 60 ตันกรอส

สำหรับเรือขนาด 30 ตันกรอสขึ้นไป ผู้ได้รับใบอนุญาตต้องจัดให้มีอาหารและน้ำดื่มที่มีคุณภาพ ถูกสุขลักษณะ และมีปริมาณที่เพียงพอให้เหมาะสมกับการทำงานและระยะเวลาการใช้ชีวิตบนเรือประมง (ข้อ 6) และยังต้องจัดให้มีพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับการพักผ่อนบนเรือประมงอีกด้วย สำหรับเรือขนาด 60 ตันกรอสขึ้นไป ข้อ 13 – 14 กำหนดว่าผู้ได้รับใบอนุญาตต้องจัดให้มีพื้นที่สำหรับการพักผ่อน การรับประทานอาหาร และการสันทนาการ ให้เหมาะสมกับจำนวนคนประจำเรือและระยะเวลาในการออกไปทำการประมง และต้องจัดให้มีห้องส้วมอย่างน้อยจำนวนหนึ่งห้องซึ่งมีพื้นที่ไม่น้อยกว่าหนึ่งตารางเมตร

ตัวแทนองค์กรนายจ้างเห็นว่าเป็นไปไม่ได้ที่จะจัดให้มีห้องนํ้าบนเรือประมง แต่วิศวกรจากกรมเจ้าท่ายืนยันว่าทำได้ด้วยการปรับพื้นที่ส่วนหนึ่งบนเรือเป็นห้องนํ้า องค์กรนายจ้างชี้แจงถึงอุปสรรคต่างๆ ในการดำเนินการตามภาคผนวก 3 กับเรือใหม่

#### ช่องว่างที่พบ

- บทบัญญัติของกฎกระทรวงระบบความปลอดภัย สุขอนามัย และสวัสดิภาพในการทำงานของคนประจำเรือ พ.ศ. 2559 ในส่วนที่เกี่ยวกับที่พักอาศัยใช้บังคับกับเรือขนาด 30 ตันกรอสขึ้นไปเท่านั้น

- กฎกระทรวงระบบความปลอดภัย สุขอนามัย และสวัสดิภาพในการทำงานของคนประจำเรือ พ.ศ. 2559 ไม่ได้กำหนดขนาดและคุณภาพของที่พัก และไม่ได้ระบุเกี่ยวกับเรื่องต่อไปนี้อย่างที่มาตรา 26 ของอนุสัญญาฉบับที่ 188 กำหนด กล่าวคือ การอนุมัติแผน การบำรุงรักษา การระบายอากาศ ความร้อน ความเย็น และแสงสว่าง ความสั่นสะเทือนและเสียง ห้องนอน ห้องสุขาและสิ่งอำนวยความสะดวกในการซักล้าง น้ำร้อนและน้ำเย็น และวิธีปฏิบัติเพื่อตอบสนองต่อข้อร้องเรียน
- มีการกำหนดให้เรือขนาด 60 ตันกรอสขึ้นไปเท่านั้นต้องมีห้องน้ำ
- กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 และกฎกระทรวงระบบความปลอดภัย สุขอนามัย และสวัสดิภาพในการทำงานของคนประจำเรือ พ.ศ. 2559 กำหนดให้นายจ้าง/ผู้ได้รับใบอนุญาตต้องจัดหาอาหารและน้ำดื่ม แต่ไม่ได้กำหนดว่าต้องจัดหาให้โดยไม่คิดค่าใช้จ่ายกับคนงานประมง (เว้นแต่ที่กำหนดไว้ในข้อตกลงการทำงานของคนงานประมง)

#### ข้อเสนอแนะ

- ใช้มาตรฐานเกี่ยวกับที่พักกับเรือประมงที่สร้างขึ้นหลังจากการให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 188 อย่างไรก็ตาม รัฐบาลสามารถใช้มาตรฐานดังกล่าวกับเรือที่มีอยู่แล้วได้หลังจากมีการปรึกษาหารือแล้ว (พึงหมายเหตุด้วยว่า ข้อบังคับสำหรับเรือที่ยาวน้อยกว่า 24 เมตรนั้นไม่ได้มีรายละเอียดเหมือนกับกรณีของเรือที่มีขนาดใหญ่กว่า และรัฐบาลเมื่อจัดการปรึกษาหารือแล้วก็มีความยืดหยุ่นที่จะกำหนดและปรับใช้มาตรฐานนั้นๆ)

- พิจารณาข้อเสนอแนะขององค์การทางทะเลระหว่างประเทศ (IMO)/องค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO)/องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) เกี่ยวกับการออกแบบเรือที่เหมาะสมสอดคล้องมาตรฐานแรงงาน การทำประมง และความปลอดภัยของเรือ
- จัดการปรึกษาหารือเกี่ยวกับการร่างกฎหมายและกฎระเบียบที่เทียบเท่ากับบทบัญญัติในภาคผนวก 3 (ที่พกอาศัยบนเรือประมง) ยกเว้นบทบัญญัติเกี่ยวกับอาหารและน้ำ

### 3.6 การดูแลทางการแพทย์ การคุ้มครองสุขภาพ และการประกันสังคม

#### 3.6.1 การดูแลทางการแพทย์ (มาตรา 29 – 30)

##### มาตรการที่ดำเนินการอยู่

กฎกระทรวงระบบความปลอดภัย สุขอนามัย และสวัสดิภาพในการทำงานของคนประจำเรือ พ.ศ.2559

กำหนดให้ผู้ได้รับใบอนุญาตสำหรับเรือขนาด 30 ตันกรอสขึ้นไปต้องจัดให้มียาและเวชภัณฑ์ที่จำเป็นสำหรับการปฐมพยาบาลเบื้องต้น ที่เหมาะสมกับการปฏิบัติงานบนเรือประมง โดยให้คำนึงถึงจำนวนคนประจำเรือและระยะเวลาในการออกไปทำการประมง (ข้อ 9) ผู้ได้รับใบอนุญาตสำหรับเรือขนาด 60 ตันกรอสขึ้นไปต้องจัดให้มีคนประจำเรืออย่างน้อยหนึ่งคนซึ่งผ่านการอบรม หลักสูตรการปฐมพยาบาลเบื้องต้นจากสถาบันหรือหน่วยงานที่ได้รับการรับรองจากหน่วยงานของรัฐ (ข้อ 15)

ผู้ควบคุมเรือขนาด 30 ตันกรอสขึ้นไปต้องดำเนินการให้คนประจำเรือได้รับการปฐมพยาบาลเบื้องต้นเมื่อบาดเจ็บหรือเจ็บป่วย และต้องส่งต่อผู้ป่วยไปยังสถานพยาบาลบนฝั่งทันทีในกรณีที่บาดเจ็บสาหัส หรือเจ็บป่วยร้ายแรง (ข้อ 10)

กฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการออกใบสำคัญรับรองการตรวจเรือ  
สำหรับเรือกลประมง พ.ศ. 2558 กำหนดให้ผู้ได้รับใบอนุญาตสำหรับเรือขนาด 10 ตันกรอสขึ้นไปต้องมีเครื่องรับส่งวิทยุ  
(หมวด 2)

#### ช่องว่างที่พบ

- กฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือฯ และกฎกระทรวงระบบความปลอดภัยฯ ไม่ได้บังคับใช้ครอบคลุมเรือประมง  
ทุกประเภท
- บทบัญญัติเกี่ยวกับการดูแลทางการแพทย์ไม่ได้คำนึงถึงจำนวนคนงานประมง พื้นที่ทำการประมง หรือ  
ระยะเวลาการออกทะเล ในการกำหนดเกี่ยวกับอุปกรณ์ทางการแพทย์และเวชภัณฑ์ ตลอดจนจำนวนของผู้ให้  
การปฐมพยาบาล
- ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้เจ้าของเรือหรือนายเรือต้องจัดหาคู่มือใช้งานหรือข้อมูลอื่นเกี่ยวกับอุปกรณ์ทาง  
การแพทย์และเวชภัณฑ์
- ไม่มีบทบัญญัติสำหรับเรือที่ยาว 24 เมตรขึ้นไปในเรื่องต่อไปนี้
  - หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องกำหนดรายละเอียดของอุปกรณ์ทางการแพทย์และเวชภัณฑ์ที่จะนำไปใช้บน  
เรือ
  - การบำรุงรักษาและตรวจสอบอุปกรณ์ทางการแพทย์และเวชภัณฑ์บนเรือ
  - คู่มือทางการแพทย์

- การเข้าถึงระบบการให้คำแนะนำทางการแพทย์รวมถึงคำแนะนำจากผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน แก่เรือที่อยู่ในทะเล ผ่านทางวิทยุหรือการสื่อสารผ่านดาวเทียม ซึ่งต้องพร้อมใช้งานได้ตลอดเวลา
- เรือต้องมีรายชื่อสถานีวิทย์และดาวเทียมที่สามารถขอรับคำแนะนำทางการแพทย์ได้
- การดูแลรักษาทางการแพทย์ในขณะที่อยู่บนเรือหรือบนฝั่ง ณ ท่าเรือ ต่างประเทศ โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย

#### ข้อเสนอแนะ

- แก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลที่มีอยู่ให้บังคับใช้กับเรือทุกประเภท
- กำหนดมาตรฐานที่เหมาะสมสำหรับอุปกรณ์ทางการแพทย์และเวชภัณฑ์โดยให้สัมพันธ์กับจำนวนคนงานประมง พื้นที่ทำการประมง และระยะเวลาออกทะเล
- กำหนดให้มีคนประจำเรือหนึ่งคนที่ผ่านการฝึกอบรมการปฐมพยาบาล
- แก้ไขกฎกระทรวงระบบความปลอดภัย สุขอนามัย และสวัสดิภาพในการทำงานของคนประจำเรือ พ.ศ. 2559 ให้กำหนดว่าเจ้าของเรือหรือนายเรือต้องจัดให้มีคู่มือใช้งานหรือข้อมูลอื่นเกี่ยวกับอุปกรณ์ทางการแพทย์และเวชภัณฑ์
- กำหนดให้มีข้อบังคับสำหรับเรือขนาด 24 เมตรขึ้นไปตามที่กล่าวมาข้างต้น

#### 3.6.2 ความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน และการป้องกันอุบัติเหตุ (มาตรา 31 – 33)

##### มาตรการที่ดำเนินการอยู่

กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 กำหนดให้นายจ้างให้ความรู้แก่ลูกจ้างเกี่ยวกับสภาพการทำงาน การใช้เครื่องมือ สุขภาพอนามัย สภาพความเป็นอยู่บนเรือ และอุปกรณ์ความปลอดภัยบนเรือ ก่อนการทำงาน (ข้อ 17)

กฎกระทรวงระบบความปลอดภัย สุขอนามัย และสวัสดิภาพในการทำงานของคนประจำเรือ พ.ศ. 2559 กำหนดว่า ผู้ควบคุมเรือขนาด 30 ตันกรอสขึ้นไปต้องให้ความรู้แก่คนประจำเรือก่อนที่จะปฏิบัติหน้าที่บนเรือประมง ในเรื่องต่อไปนี้ 1) การใช้เครื่องมือ เครื่องใช้และเครื่องยนตร์ประจำเรือ 2) การใช้เครื่องมือทำการประมง และหลักเกณฑ์การทำการประมงตามหน้าที่ที่คนประจำเรือได้รับมอบหมาย 3) ความปลอดภัยในการทำงานบนเรือประมง (ข้อ 4) ผู้ควบคุมเรือต้องเก็บบันทึกการฝึกอบรมไว้

กฎกระทรวงระบบความปลอดภัยฯ ยังกำหนดให้ผู้ได้รับใบอนุญาตต้องจัดให้มีเครื่องมือ เครื่องใช้และอุปกรณ์ประจำเรือ เครื่องชูชีพ และคนประจำเรือสำหรับเรือประมง ตามกฎข้อบังคับการตรวจเรือที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2546 นอกจากนี้ กฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการออกใบสำคัญรับรองการตรวจเรือสำหรับเรือกลประมง พ.ศ. 2558 ที่ออกมาภายใต้กฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย กำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับอุปกรณ์เครื่องมือตามขนาดของเรือ (ต่ำกว่า 10 ตันกรอส 10 – 30 ตันกรอส 30 – 60 ตันกรอส และมากกว่า 60 ตันกรอส)<sup>29</sup> และกำหนดให้ผู้ควบคุมเรือและต้นกลต้องมีประกาศนียบัตรเฉพาะหน้าที่ของตน ยกตัวอย่างเช่น ผู้ได้รับใบอนุญาตสำหรับเรือขนาด 30 ตันกรอสขึ้นไปต้องจัดหาอุปกรณ์คุ้มครองความปลอดภัยส่วนบุคคลสำหรับคนประจำเรือให้เหมาะสมกับหน้าที่ที่รับผิดชอบและการทำการประมงแต่ละประเภท (ข้อ 5 ของกฎกระทรวงระบบความปลอดภัยฯ)

<sup>29</sup> อุปกรณ์มีอย่างเช่น เครื่องรับส่งวิทยุ โคมไฟและ หุ่นเครื่องหมาย การเดินเรือ เชือก สมอ ลูกตุ้มและสายตั้ง พลุสัญญาณหรือคอกไม้ไฟ ถังดับเพลิง เข็มทิศ นาฬิกา กล้องสองตา แผนที่เดินเรือ อุปกรณ์แสดงตำแหน่งเรือ (GPS) เครื่องหยั่งน้ำ (echosounder) แพชูชีพ เสื้อชูชีพ เครื่องกรองน้ำมัน

### ช่องว่างที่พบ

- นอกจากข้อกำหนดเรื่องการฝึกอบรมแล้ว ไม่มีบทบัญญัติสำหรับการป้องกันอุบัติเหตุจากการทำงาน โรคจากการทำงาน และความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับการทำงานบนเรือประมง รวมถึงการประเมินและการบริหารจัดการความเสี่ยง และการให้ความรู้บนเรือแก่คนงานประมง (มาตรา 31 ก)
- ไม่มีบทบัญญัติกำหนดพันธกิจของเจ้าของเรือประมง คนงานประมง และบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องในเรื่องความปลอดภัยและสุขภาพอนามัย (มาตรา 31 ค)
- ไม่มีบทบัญญัติกำหนดการรายงานและการสอบข้อเท็จจริง กรณีการเกิดอุบัติเหตุบนเรือประมงที่ชักธงของประเทศไทย (มาตรา 31 ง)
- ไม่มีบทบัญญัติกำหนดการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมด้านความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน หรือองค์คณะอื่น ๆ ตามความเหมาะสม (มาตรา 31 จ) และไม่มีการประเมินความเสี่ยงเกี่ยวกับการประมงโดยให้คนงานประมงหรือผู้แทนของคนงานประมงมีส่วนร่วมด้วย (มาตรา 33)
- ยังไม่มีบทบัญญัติที่เพียงพอเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติเพื่อความปลอดภัยบนเรือ คู่มือ เอกสารหรือเครื่องมือในการฝึกอบรม อุปกรณ์และชุดป้องกันภัยส่วนบุคคล และการฝึกอบรมความปลอดภัยพื้นฐานที่ผ่านความเห็นชอบของหน่วยงานผู้ทรงอำนาจ (มาตรา 32)

### ข้อเสนอแนะ

แก้ไขกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 และกฎกระทรวงระบบความปลอดภัย

สุขอนามัย และสวัสดิภาพในการทำงานของคนประจําเรือ พ.ศ. 2559 ให้:

- ครอบคลุมเรือทุกลํา ไม่ใช่เฉพาะที่มีขนาด 30 ตันกรอสขึ้นไป
- บังคับใช้บทบัญญัติเกี่ยวกับการฝึกอบรมด้านความปลอดภัยสำหรับคนงานประมงให้เกิดผล
- กำหนดให้ต้องมีการรายงานและการสอบข้อเท็จจริงกรณีการเกิดอุบัติเหตุบนเรือประมง
- กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมด้านความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน หรือหน่วยงานอื่น ๆ ตามความเหมาะสมหลังจากมีการปรึกษาหารือแล้ว
- สร้างความชัดเจนเกี่ยวกับข้อกำหนดเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติเพื่อความปลอดภัยบนเรือ การมีคู่มือ การฝึกอบรม วัตถุหรือข้อมูลอื่น ๆ ที่เหมาะสม อุปกรณ์และชุดป้องกันภัยส่วนบุคคล การฝึกอบรมความปลอดภัยพื้นฐานที่ผ่านความเห็นชอบของหน่วยงานผู้ทรงอำนาจ (มาตรา 32)
- กำหนดให้ต้องมีการประเมินความเสี่ยงเกี่ยวกับการประมงโดยให้คนงานประมงหรือผู้แทนของคนงานประมงมีส่วนร่วมด้วย (มาตรา 33)

3.6.3 การประกันสังคม (มาตรา 34 – 37) และการคุ้มครองในกรณีการเสียชีวิต การบาดเจ็บ และการเจ็บป่วยอัน

เกี่ยวเนื่องกับงานที่ทำ (มาตรา 38 – 39)

มาตรการที่ดำเนินการอยู่

ปัจจุบัน พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ไม่นำมาใช้บังคับกับลูกจ้างของกิจการเพาะปลูก ประมง ป่าไม้ และเลี้ยงสัตว์ซึ่งมิได้ใช้ลูกจ้างตลอดปีและไม่มีลักษณะอื่นรวมอยู่ด้วย<sup>30</sup> ดังนั้น ลูกจ้างดังกล่าวจึงไม่ถูกกำหนดให้ต้องขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ของพ.ร.บ.ประกันสังคม ซึ่งมาตรา 44 นี้กำหนดให้มีระบบการออกเงินสมทบ (รัฐบาล นายจ้าง ลูกจ้าง) เข้ากองทุนเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทน 7 ประเภทแก่ผู้ประกันตน (กรณีเจ็บป่วยหรือประสบอันตราย คลอดบุตร ทูพพลภาพ เสียชีวิต สงเคราะห์บุตร ชราภาพ ว่างาน )

มาตรา 44 ของ พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 กำหนดให้นายจ้างที่มีลูกจ้างทำงานตั้งแต่หนึ่งคนขึ้นไปในทุกลูกจ้างที่ทั่วราชอาณาจักรมีหน้าที่จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเงินทดแทน แต่ได้ยกเว้นนายจ้างซึ่งประกอบกิจการเพาะปลูก ประมง ป่าไม้และเลี้ยงสัตว์ซึ่งมิได้ใช้ลูกจ้างตลอดปีและไม่มีงานลักษณะอื่นรวมอยู่ด้วย<sup>31</sup> แต่หากลูกจ้างได้รับบาดเจ็บจากการทำงาน นายจ้างยังคงถูกกำหนดให้ต้องจ่ายค่าชดเชยด้วยตนเองแทนที่จะมีการจ่ายเงินจากกองทุน หากนายจ้างไม่จ่าย สำนักงานประกันสังคมสามารถออกคำสั่งให้นายจ้างจ่ายได้

คนงานประมงไทยผู้มีได้ทำงานในกิจการที่ใช้ลูกจ้างตลอดปีและไม่มีลักษณะอื่นรวมอยู่ด้วย<sup>32</sup> ไม่สามารถเข้าถึงการประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทนได้ คนกลุ่มนี้จึงพึ่งพาได้เพียงระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้าที่คุ้มครองพลเมืองไทยทุกคนในเรื่องการรักษาพยาบาล และพวกเขาอาจสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนโดยสมัครใจตามมาตรา 40

<sup>30</sup> มาตรา 3 ของพระราชกฤษฎีกากำหนดกิจการหรือลูกจ้างอื่นที่ไม่อยู่ในบังคับตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม พ.ศ. 2560 กำหนดให้ ลูกจ้างของกิจการเพาะปลูก ประมง ป่าไม้ และเลี้ยงสัตว์ซึ่งมิได้ใช้ลูกจ้างตลอดปี และไม่มีลักษณะงานที่เป็นกิจการนอกเหนือกิจการดังกล่าวรวมอยู่ด้วยเป็นลูกจ้างตามมาตรา 4(6) แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ซึ่งเป็นลูกจ้างอื่นที่ไม่อยู่ในบังคับตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม

<sup>31</sup> ประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่อง ประเภท ขนาดของกิจการ และท้องที่ที่ให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบ พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่อง ประเภท ขนาดของกิจการ และท้องที่ที่ให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545

<sup>32</sup> ขณะนี้ยังไม่มีข้อมูลชัดเจนเกี่ยวกับเกณฑ์ในการวินิจฉัยว่าคนงานประมงทำงานในกิจการประมงใช้ลูกจ้างตลอดปีและมีงานลักษณะอื่นรวมอยู่ด้วยหรือไม่อันจะมีผลทำให้คนงานประมงนั้นสามารถเข้าระบบประกันสังคมได้

ของพ.ร.บ.ประกันสังคมที่จ่ายเงินชดเชยในกรณีเจ็บป่วยและทุพพลภาพ ค่าฌาปนกิจศพ และเงินบำเหน็จชราภาพ  
คนงานประมงข้ามชาติที่จดทะเบียนที่ศูนย์บริการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จต้องต้องเสียค่าตรวจสุขภาพ  
และประกันสุขภาพที่จัดโดยกระทรวงสาธารณสุขเป็นจำนวนเงิน 1,600 บาท ดังนั้น

โดยสรุปคนงานประมงทั้งไทยและข้ามชาติอย่างน้อยก็ยังมีสิทธิในการรักษาพยาบาลและสิทธิในการได้รับเงิน  
จากนายจ้างเมื่อประสบอุบัติเหตุจากการทำงาน ในขณะที่เฉพาะคนงานประมงไทยอาจสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตน ตาม  
มาตรา 40 ได้

กระทรวงแรงงานกำลังปรับแก้พระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดให้นายจ้างที่มีคนงานประมง 20 คนขึ้นไปต้องนำ  
ลูกจ้างสมัครเข้าระบบประกันสังคม ในทำนองเดียวกัน คณะกรรมการกองทุนเงินทดแทนก็กำลังพิจารณา “ร่างประกาศ  
กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่อง ประเภท ขนาดของกิจการ และท้องที่ที่ให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบ พ.ศ....” ซึ่ง  
จะกำหนดให้นายจ้างในภาคการเกษตรและประมงที่มีลูกจ้าง 20 คนขึ้นไปให้ขึ้นทะเบียนลูกจ้างตามพ.ร.บ.เงินทดแทน  
โดยร่างดังกล่าวผ่านคณะกรรมการร่างกฎหมายของกระทรวงแรงงานแล้ว และกำลังรอการพิจารณาให้ความเห็นชอบ  
ของคณะรัฐมนตรี

ตัวแทนองค์กรนายจ้างแสดงข้อกังวลว่าเจ้าของเรือไม่มีกำลังเพียงพอที่จะจัดการส่งเงินสมทบให้คนงานประมง  
ได้ทุกเดือน ตัวแทนองค์กรประชาสังคมเสนอว่าควรมีการพิจารณาการประกันภัยที่ให้ความคุ้มครองถึงบุคคลที่สาม  
(Protection and Indemnity Insurance (P&I)) สำหรับคนงานประมง

ช่องว่างที่พบ

- คนงานประมงผู้มีได้ทำงานในกิจการที่ใช้ลูกจ้างตลอดปีและไม่มีลักษณะอื่นรวมอยู่ด้วยยังคงไม่มีช่องทางเข้าถึงการประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทนในลักษณะเดียวกันกับลูกจ้างอื่นๆ
- การเบิกจ่ายเงินประกันสังคมสำหรับการรักษาพยาบาลของคนงานประมงนอกประเทศไทยไม่มีความชัดเจน
- หากแม้การแก้ไขระบบการประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทนเกิดเสร็จสิ้นเป็นผลสำเร็จแล้วก็ตาม คนงานประมงข้ามชาติก็อาจจะยังคงเผชิญปัญหาอุปสรรคเหมือนแรงงานข้ามชาติอื่นๆ ในการเข้าถึงการประกันสังคม ดังนี้
  - หนังสือเดินทาง - แรงงานข้ามชาติที่จดทะเบียนเป็นผู้ถือ ‘บัตรชมพู’ แล้วและรอการพิสูจน์สัญชาติ (ซึ่งคือคนงานประมงส่วนมาก) ยังคงไม่สามารถเข้าถึงการประกันทางสังคมได้เนื่องจากยังไม่มีหนังสือเดินทางและวีซ่าทำงาน
  - การว่างงาน - แรงงานข้ามชาติไม่สามารถใช้สิทธิรับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานได้เลยเนื่องจากถูกกำหนดให้ต้องหางานใหม่ภายใน 15 วัน มิเช่นนั้นจะถูกส่งตัวกลับ
  - เสียชีวิต - หากแรงงานข้ามชาติเสียชีวิต สมาชิกครอบครัว (ที่อาจไม่มีบัตรประจำตัวหรือหนังสือเดินทาง) จะต้องเดินทางมาประเทศไทยเพื่อขอรับประโยชน์ทดแทนจากการประกันสังคมด้วยตนเองและยื่นเอกสารที่จำเป็น (เป็นภาษาไทย)
  - ชราภาพ - มาตรา 77 ทวิ วรรคสามแห่งพ.ร.บ.ประกันสังคม พ.ศ. 2533 กำหนดให้ผู้ประกันตนซึ่งไม่มีสัญชาติไทยมีสิทธิได้รับเงินบำนาญชราภาพเมื่อความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลงและประสงค์ที่จะไม่พำนักอยู่ในประเทศไทย โดยได้มีการกำหนดรายละเอียดใน กฎกระทรวงการจ่ายเงินบำนาญชราภาพแก่ผู้ประกันตนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย พ.ศ. 2560 ซึ่งวางเงื่อนไขว่าผู้ที่มีสิทธิได้รับเงินบำนาญชราภาพนั้นต้อง

เป็นผู้ประกันตนซึ่งมีสัญชาติของประเทศที่ได้ทำความตกลงด้านการประกันสังคมกรณีชราภาพกับ

ประเทศไทยแล้ว แต่ในขณะนี้ ประเทศไทยยังมิได้มีการทำความตกลงนี้กับประเทศใด ผู้ประกันตนที่เป็น  
แรงงานข้ามชาติจึงยังไม่สามารถขอรับเงินนี้ได้

- การจ่ายเงินไปยังต่างประเทศ - ไม่มีระบบการจ่ายเงินประกันสังคมอย่างต่อเนื่องไปยังต่างประเทศ ทำให้  
แรงงานข้ามชาติหรือสมาชิกครอบครัวต้องรับเป็นเงินก้อน นอกจากนี้ ระบบประกันสังคมก็จ่ายเงินใน  
รูปแบบเช็คซึ่งไม่สามารถขึ้นเงินได้ในบางประเทศ เช่น ประเทศพม่าที่ไม่มีระบบเช็คเคลียริง

#### ข้อเสนอแนะ

- แก้ไขพระราชกฤษฎีกาให้คนงานประมงบางประเภทสามารถเข้าถึงระบบประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทน  
และขยายระบบประกันสังคมให้ครอบคลุมคนงานประมงทั้งหมดที่ปกติพำนักในประเทศไทยโดยลำดับ
- ร่วมมือกับประเทศต้นทางหลักๆ (เมียนมาร์ กัมพูชา และลาว) โดยทำข้อตกลงทวิภาคีหรือวิธีการอื่นเพื่อ  
เอื้ออำนวยความสะดวกเชื่อมโยงสิทธิ (Portability) ระบบประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทนตามผู้ประกันตนของ  
ประเทศอื่นเพื่อให้สิทธิสามารถติดตัวผู้ประกันไปได้เสมอ แม้ระบบประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทนของ  
ประเทศไทยนั้นได้รับรองหลักความเสมอภาคโดยไม่คำนึงถึงสัญชาติ แต่ตัวระบบยังคงต้องทำให้ผู้ประกันตน  
สามารถรับประโยชน์เมื่อเดินทางกลับประเทศของตนไปแล้วได้ หรือสมาชิกครอบครัวของผู้เสียชีวิตควรจะ  
สามารถรับประโยชน์ของผู้ประกันตนได้โดยไม่ต้องเดินทางมาประเทศไทย รัฐบาลไทยยังควรต้องทำงานกับ  
ประเทศต้นทางหลักๆ เพื่อทำให้ระบบของทั้งสองประเทศคำนึงถึงระยะเวลาการส่งเงินสมทบของแรงงานข้าม  
ชาติ เช่น หากแรงงานข้ามชาติส่งเงินสมทบในระบบประกันสังคมในประเทศไทยเป็นเวลาห้าปีแล้วกลับไปยัง

ประเทศพม่าเพื่อทำงานในโรงงาน ระบบประกันสังคมในประเทศพม่าควรนับเวลาห้าปีที่ส่งมาแล้วในประเทศ  
ไทยรวมเข้าไปในระยะเวลาการส่งเงินสมทบในเมียนมาร์ด้วยเพื่อที่แรงงานจะได้มีสิทธิในประโยชน์ระยะยาว

#### 3.6.4 การปฏิบัติตามและการบังคับใช้ (มาตรา 40 – 44)

##### มาตรการที่ดำเนินการอยู่

ประเทศไทยไม่มีระบบที่เป็นศูนย์กลางในการดำเนินการตามอนุสัญญาฉบับที่ 188 กฎหมายแต่ละฉบับที่  
เกี่ยวข้องต่างมีกลไกและพนักงานเจ้าหน้าที่ของแต่ละฉบับต่างกันไป

##### 3.6.4.1 กระทรวงแรงงาน

ก) พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ.  
2557

มีช่องทางในการปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล อย่างน้อย 5  
ช่องทาง

##### 1) กลไกการร้องเรียน

ข้อ 3 ของกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 กำหนดให้ใช้มาตรา 123 และ 125 ของ  
พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กับลูกจ้าง (คนงานประมง) ลูกจ้างมีสิทธิยื่นคำร้องเกี่ยวกับสิทธิ  
ได้รับเงินอย่างหนึ่งอย่างใดต่อพนักงานตรวจแรงงานให้ทำการสอบสวนข้อเท็จจริง พนักงานตรวจแรงงาน  
สามารถมีคำสั่งให้นายจ้างจ่ายเงินลูกจ้างภายใน 30 วัน หรือในกรณีที่พนักงานตรวจแรงงานมีความเห็นว่า

ลูกจ้างไม่มีสิทธิได้รับเงินดังกล่าวก็แจ้งให้ลูกจ้างทราบ ถ้านายจ้างหรือลูกจ้างไม่พอใจคำสั่งนั้นให้นาคดีไปสู่ศาลแรงงานได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง หากนายจ้างไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง นายจ้างอาจถูกดำเนินคดี (อาญา) และลูกจ้างอาจนำคำสั่งนั้นไปร้องขอให้ศาลแรงงานบังคับใช้ เมื่อนายจ้างปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงาน คำตัดสินหรือคำสั่งของศาล การดำเนินคดีอาญาต่อนายจ้างให้เป็นอันระงับไป

## 2) พนักงานตรวจแรงงาน

พนักงานตรวจแรงงานอาจทำการตรวจตามแผนหรือตามคำร้องเรียนของฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยมีอำนาจตามมาตรา 139 (3) ของพ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานในการสั่งให้นายจ้างปฏิบัติตามกฎหมายภายในระยะเวลาที่กำหนด นายจ้างอาจอุทธรณ์คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานต่ออธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายได้ตามมาตรา 141 การไม่ปฏิบัติตามคำสั่งถือเป็นความผิดทางอาญา

รัฐมนตรีกระทรวงแรงงานออกคำสั่ง ที่ 323/2557 ลงวันที่ 21 พฤศจิกายน พ.ศ. 2557 เพื่อแต่งตั้ง

เจ้าหน้าที่เป็นพนักงานตรวจแรงงาน ซึ่งประกอบด้วยข้าราชการในกระทรวงแรงงาน ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอในทุกจังหวัด ตำรวจ ทหารเรือ ข้าราชการกรมประมง ข้าราชการในกรมสอบสวนคดีพิเศษ ฯลฯ

พนักงานตรวจแรงงานที่ได้รับการแต่งตั้งมีอำนาจตามมาตรา 139 (1) และ (2) พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน กล่าวคือ (1) เข้าไปในสถานประกอบกิจการหรือสำนักงานของนายจ้าง และสถานที่ทำงานของลูกจ้างในเวลาทำการ เพื่อตรวจสอบสภาพการทำงานของลูกจ้างและสภาพการจ้าง สอบถามข้อเท็จจริง ถ่ายภาพ ถ่ายสำเนาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการจ้าง การจ่ายค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา และทะเบียนลูกจ้าง เก็บตัวอย่างวัสดุหรือผลิตภัณฑ์เพื่อวิเคราะห์เกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงาน และกระทำการอย่างอื่นเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงใน

อันที่จะปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ (2) มีหนังสือสอบถามหรือเรียกนายจ้าง ลูกจ้าง หรือบุคคล  
ซึ่งเกี่ยวข้องมาชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ส่งสิ่งของหรือเอกสารที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา

นอกจากนี้ กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 กำหนดให้นายจ้างนำลูกจ้างไป  
รายงานตัวต่อพนักงานตรวจแรงงานปีละหนึ่งครั้งนับแต่วันทำสัญญาจ้างตามวรรคหนึ่ง กระทรวงแรงงานได้  
จัดทำแบบรายงานตัวลูกจ้างในงานประมงทะเล (แบบปม.4) สำหรับให้นายจ้างรายงานข้อมูลการจ้างคนงาน  
ประมง แบบดังกล่าวระบุความผิดของการไม่ปฏิบัติตามมาตรา 144 ของพ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541<sup>33</sup>

### 3) ศาลแรงงาน

ในกรณีที่นายจ้างไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ ลูกจ้างอาจดำเนินการฟ้องร้องนายจ้างหรือ  
จะมอบอำนาจให้สหภาพแรงงานซึ่งตนเป็นสมาชิก หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจดำเนินคดีตามกฎหมาย  
ว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานหรือกฎหมายว่าด้วยแรงงาน สัมพันธ์ดำเนินคดีแทนก็ได้ การยื่นคำฟ้องตลอดจน  
การดำเนินกระบวนการพิจารณาใดๆ ในศาลแรงงานให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องชำระค่าฤชาธรรมเนียม (มาตรา 33 36  
และ 27 ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522)

### 4) ศาลอาญา

การไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 เป็นการฝ่าฝืนมาตรา 22 และ  
นายจ้างต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 144  
วรรค 1 ของพ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน) กระทรวงแรงงานสามารถแจ้งความต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดี

<sup>33</sup> <http://protection.labour.go.th/index.php/2013-11-01-02-31-59>

อาญาต่อนายจ้าง หากการกระทำดังกล่าวก่อความเสียหายโดยตรงหรือเป็นพิเศษ ลูกจ้างสามารถเป็น

ผู้เสียหายและแจ้งความต่อพนักงานสอบสวนหรือฟ้องร้องนายจ้าง

#### 5) ช่องทางอื่น

ลูกจ้างสามารถติดต่อกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานทางโทรศัพท์ อีเมล จดหมาย ไปที่สำนักงานหรือโทร

ไปที่ศูนย์ (1546) ซึ่งมีล่ามให้ อย่างไรก็ตาม ไม่มีสถิติการใช้บริการดังกล่าว

สำหรับกรณีคนงานประมงที่ตกค้างอยู่ต่างประเทศในอดีตที่ผ่านมา ผู้ช่วยทูตด้านแรงงานหรือกรมการกงสุล

ดำเนินการติดต่อกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน แต่ยังไม่มีการประสานงานภายในกระทรวงแรงงาน ยกตัวอย่าง

เช่น กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้รับเรื่องกรณีเรือระเบิดที่ทำให้คนงานประมงได้รับบาดเจ็บและตกค้างอยู่

ต่างประเทศ แต่ไม่มีการส่งเรื่องหรือแจ้งต่อสำนักงานประกันสังคม

#### ข) พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551

อธิบดี นายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจตามมาตรา 48 - 50 ของพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว

พ.ศ. 2551 คำสั่งกระทรวงแรงงาน ที่ 134/2555 เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ

การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 แต่งตั้งข้าราชการในกรมการจัดหางาน ผู้ว่าราชการจังหวัด ทหาร ทหารเรือ

ตำรวจและเจ้าหน้าที่แรงงาน ให้เป็นเจ้าพนักงานหน้าที่

#### 3.6.4.2 กรมประมง กระทรวงการเกษตรและสหกรณ์

กรมประมงมีหน้าที่ในการบริหารจัดการ ควบคุม และกำกับดูแล การทำการประมงและการใช้หรือมิไว้ใน

ครอบครองเครื่องมือทำการประมงให้เป็นไปตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 ซึ่งรวมถึงการกำกับควบคุมประเภทของเครื่องมือและวิธีการทำประมง

##### ก) พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558

กฎกระทรวงระบบความปลอดภัย สุขอนามัย และสวัสดิภาพในการทำงานของคนประจำเรือ พ.ศ. 2559 ที่ออกมาตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 มีบทบัญญัติบางข้อที่สอดคล้องกับอนุสัญญาฉบับที่ 188 โดยเฉพาะเรื่องความปลอดภัยและสวัสดิภาพของคนงานประมง บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องมีดังต่อไปนี้

พ.ร.ก.นี้กำหนดเขตอำนาจการดำเนินคดีด้านการประมงตามมาตรา 8 ดังนี้:

การกระทำความผิดตามพระราชกำหนดนี้ หรือตามกฎหมายของราชอาณาจักรไทย หรือตามหลักเกณฑ์หรือมาตรการตามกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง หรือหลักเกณฑ์หรือมาตรการขององค์การระหว่างประเทศ บรรดาที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์และบริหารจัดการการประมง ไม่ว่าจะกระทำในน่านน้ำไทยหรือนอกน่านน้ำไทย และไม่ว่ากระทำโดยใช้เรือประมงไทย เรือประมงที่มีชื่อเรือประมงไทย หรือเรือไร้สัญชาติ เป็นการกระทำความผิดในราชอาณาจักรและต้องรับโทษตามที่กำหนดไว้ในพระราชกำหนดนี้ และให้ศาลไทยมีอำนาจพิจารณาและพิพากษาคดีได้ และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ พนักงานสอบสวน และพนักงานอัยการมีอำนาจดำเนินการตามกฎหมายได้

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง หากความผิดเกิดขึ้นนอกน่านน้ำไทย และการกระทำความผิดนั้น มิใช่เรือประมงไทยหรือผู้มีสัญชาติไทย ให้กระทำได้เมื่อได้รับแจ้งจากรัฐต่างประเทศที่การกระทำความผิดเกิดขึ้นหรือองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้นแล้ว

ในการบังคับใช้พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้ง<sup>34</sup>มีอำนาจ

- ตามมาตรา 102<sup>35</sup>
- ตามมาตรา 104 และกฎหมายลำดับรอง<sup>36</sup> ในการขึ้นไปบนเรือประมงที่พบว่ากำลังทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนอกน่านน้ำไทยเพื่อตรวจสอบ
- ตามมาตรา 105 ในการดำเนินการกรณีพบหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการกระทำความผิด เช่น การบันทึกข้อมูล การทำรายงาน อำนาจในการสั่งยึดเครื่องมือทำการประมง สัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ รวมทั้งอำนาจในการสั่งกักเรือประมง

<sup>34</sup> คำสั่งที่เกี่ยวข้องได้แก่ 1 คำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ 1194/2558 เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 สำหรับหน่วยงานกรมประมง 2 คำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ 507/2559

เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 สำหรับหน่วยงานอื่น

<sup>35</sup> มาตรา 102 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชกำหนดนี้ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจ ดังต่อไปนี้ (1) มีหนังสือเรียกผู้รับอนุญาต กรรมการ ผู้จัดการ บุคคลผู้มีอำนาจในการจัดการหรือพนักงานของผู้รับอนุญาตที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลหรือให้ส่งเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องมาเพื่อประกอบ การพิจารณาดำเนินการตามพระราชกำหนดนี้ (2) เข้าไปในสถานที่ประกอบกิจการหรือสถานที่ที่เกี่ยวกับการประกอบกิจการของผู้รับอนุญาต หรือสถานที่ที่เกี่ยวกับการนำเข้า ส่งออก นำผ่าน จำหน่าย ผลิหรือแปรรูปสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ ในระหว่างเวลาทำการ เพื่อตรวจสอบและควบคุมให้การเป็นไปตามพระราชกำหนดนี้ (3) เข้าไปในสถานที่ประกอบกิจการหรือสถานที่ที่เกี่ยวกับการประกอบกิจการที่ต้องมีการควบคุม ตามมาตรา 76 ในระหว่างเวลาทำการ เพื่อตรวจสอบและควบคุมให้การเป็นไปตามพระราชกำหนดนี้ (4) ควบคุมเรือประมง หอูดเรือประมง หอูดทำการประมงหรือ การขนถ่ายสัตว์น้ำ หรือสั่งให้ผู้ควบคุมเรือประมงนำเรือประมงเข้าเทียบท่า หรือขึ้นไปบนเรือประมง หรือเข้าไปในที่จับสัตว์น้ำใดเพื่อตรวจสอบและควบคุมให้การเป็นไปตามพระราชกำหนดนี้ ทั้งนี้ เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำความผิดตามพระราชกำหนดนี้ (5) ค้นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึง พระอาทิตย์ตกหรือในเวลาทำการ ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำความผิด ตามพระราชกำหนดนี้ (6) ยึดหรืออายัดเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตามพระราชกำหนดนี้ เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบหรือดำเนินคดี (7) เก็บตัวอย่างสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ หรือวัตถุใด ๆ เพื่อนำไปตรวจสอบ หรือตรวจวิเคราะห์ เพื่อตรวจสอบและควบคุมให้การเป็นไปตามพระราชกำหนดนี้ (8) ยึดหรืออายัดสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าเป็นสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำที่ห้ามมิให้ผู้ใดมิไว้ในครอบครองตามมาตรา 64 หรือมาตรา 65 (9) ยึดหรืออายัดยา เคมีภัณฑ์ หรือสารอันตรายอื่นใดที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าเป็นยา เคมีภัณฑ์ หรือสารอันตรายที่ใช้หรือจะใช้ในการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำโดยผิดเงื่อนไขตาม มาตรา 78 (4)

<sup>36</sup> ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการขึ้นไปบนเรือประมงไร้สัญชาติหรือเรือประมงที่พบว่ากำลังทำการประมงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ที่ทำการประมงอยู่นอกน่านน้ำไทย

พ.ศ. 2559

- ตามมาตรา 111<sup>37</sup> เจ้าหน้าที่มีอำนาจในการสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือระงับการอนุญาต ในกรณีผู้รับอนุญาตฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชกำหนดนี้ ส่วนในกรณีที่มีการทำการประมงโดยฝ่าฝืนกฎหมายอย่างร้ายแรงตามมาตรา 114 อธิบดีมีอำนาจออกคำสั่งหลายประการตามมาตรา 113<sup>39</sup> ต่อผู้ทำการประมงนั้น

ในการดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของพรก.นี้ กรมประมงเป็นผู้นำที่รับผิดชอบหลัก โดยได้รับการสนับสนุนจากศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.) มีเขตอำนาจเป็นระยะทาง 200 ไมล์ทะเล แต่มีข้อจำกัดด้านกำลังการเดินเรือที่อาจไปไม่ถึง กองทัพเรือจะเป็นผู้ช่วยดำเนินการโดยได้รับการสนับสนุนจากศรชล. มีการจัดตั้งศูนย์ป้องกันและปราบปรามประมงทะเล 18 แห่งที่ครอบคลุม 22 จังหวัดโดยมีเจ้าหน้าที่ 349 คนและเรือ 112 ลำเพื่อการตรวจ ศูนย์ดังกล่าวได้รับข้อมูลข่าวสารและการวิเคราะห์เกี่ยวกับการฝ่าฝืนที่อาจจะเกิดขึ้นจากศูนย์ควบคุมการแจ้งเรือเข้าออก ระบบติดตามเรือและการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างหน่วยงานต่างๆ สิ่งที่ต้องตรวจสอบประกอบด้วย

- เรือประมง (ทะเบียน ใบอนุญาต ประกาศนียบัตรนายเรือ/ต้นกล ระบบติดตามเรือ)
- การประมง (ใบอนุญาต เครื่องมือ พื้นที่ทำประมง บันทึกประจำเรือ)
- คนงาน (เอกสารเกี่ยวกับการจ้างงานและใบอนุญาตทำงาน)

<sup>37</sup> มาตรา 111 ผู้รับอนุญาตผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชกำหนดนี้ กฎกระทรวง ประกาศ หรือระเบียบที่ออกตามความในพระราชกำหนดนี้ หรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตหรือหนังสืออนุญาต ให้ผู้มีอำนาจออกใบอนุญาตหรือหนังสืออนุญาตมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือระงับการอนุญาตมีกำหนด ครั้งละ ไม่เกินเก้าสิบวัน

ในกรณีที่ผู้รับอนุญาตตามมาตรา 60 มาตรา 62 มาตรา 63 และมาตรา 79 ฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ หรือเงื่อนไขตามวรรคหนึ่งซ้ำ ให้ผู้มีอำนาจออกใบอนุญาตหรือหนังสืออนุญาตมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาต หรือการอนุญาตได้

<sup>39</sup> มาตรา 113 ผู้ใดทำการประมงโดยฝ่าฝืนกฎหมายอย่างร้ายแรง ให้อธิบดีมีอำนาจสั่ง ดังต่อไปนี้ (1) ยึดสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำที่ได้จากการทำการประมงนั้นหรือเครื่องมือทำการประมง (2) ห้ามทำการประมงจนกว่าจะปฏิบัติให้ถูกต้อง (3) สั่งพักใช้ใบอนุญาตมีกำหนดครั้งละ ไม่เกินเก้าสิบวัน โดยจะสั่งห้ามมิให้ใช้เรือประมงนั้นจนกว่าจะสิ้นสุดระยะเวลาการพักใช้ใบอนุญาตด้วยก็ได้ (4) เพิกถอนใบอนุญาต และประกาศให้เรือประมงนั้นเป็นเรือที่ใช้ทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (5) ถกเรือประมงหรือสั่งให้วางประมง ในกรณีเรือประมงที่กระทำผิดเป็นเรือประมงที่มีใช้เรือประมงไทย ในการยึดสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำตาม (1) อธิบดีจะสั่งให้เจ้าของเรือหรือผู้ควบคุมเรือ ดูแลและเก็บรักษาสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำนั้นไว้ในเรือให้อยู่ในสภาพเดิมก็ได้ การสั่งตามวรรคหนึ่ง ให้อธิบดีคำนึงถึงสภาพความร้ายแรงแห่งความคิด การกระทำผิดซ้ำ และการป้องกันมิให้ผู้กระทำความผิดซ้ำอีก

กรมประมงยังมีระบบการควบคุมและเฝ้าระวังซึ่งประกอบด้วยกลไกย่อยๆ กล่าวคือ การแจ้งเข้าออก ระบบติดตามเรือ การจัดทำสมุดบันทึกการทำการประมงและหนังสือกำกับการจำหน่ายสัตว์น้ำ การกลับเข้าเทียบท่าเรือประมง และอำนาจในการเรียกเรือกลับ รายละเอียดของแต่ละกลไกมีดังนี้

#### ศูนย์ควบคุมการแจ้งเรือเข้าออก

ผู้ที่นำเรือประมงขนาดตามที่กำหนดออกไปทำการประมงพาณิชย์มีหน้าที่ตามมาตรา 81(3) และกฎหมายลำดับรอง<sup>41</sup> ในการแจ้งการเข้าออกท่าเทียบเรือประมงทุกครั้ง ณ ศูนย์ควบคุมการแจ้งเรือเข้าออก โดยเจ้าของเรือประมงหรือผู้ควบคุมเรือประมงพาณิชย์ต้องยื่นเอกสารตามที่กำหนดในมาตรา 82 และกฎหมายลำดับรอง<sup>42</sup> ต่อเจ้าหน้าที่ที่ศูนย์ควบคุมการแจ้งเรือเข้าออก ผู้ที่จะนำเรือประมงที่ได้จดทะเบียนเป็นเรือขนถ่ายสัตว์น้ำหรือเก็บรักษาสัตว์น้ำออกไปทำการขนถ่ายสัตว์น้ำต้องแจ้งการเข้าออกท่าเทียบเรือประมงเช่นเดียวกันตามมาตรา 88 และกฎหมายลำดับรอง<sup>43</sup>

มาตรา 82 ก่อนนำเรือประมงตามมาตรา 81 ออกจากท่าเทียบเรือประมง เจ้าของเรือ หรือผู้ควบคุมเรือต้องนำเอกสารเกี่ยวกับทะเบียนเรือ ใบอนุญาตใช้เรือ ใบอนุญาตให้ทำการประมง จำนวน รายชื่อและหนังสือคนประจำเรือ หรือหลักฐานการอนุญาตตามมาตรา 83 ของคนประจำเรือที่จะออกไป พร้อมกับเรือประมง และหลักฐานเกี่ยวกับการจัดระบบความปลอดภัย สุขอนามัย และสวัสดิภาพในการทำงาน ของคนประจำเรือ

<sup>41</sup> ประกาศกรมประมง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการแจ้งการเข้าออกท่าเทียบเรือประมงของเรือประมงพาณิชย์ พ.ศ. 2559

<sup>42</sup> ประกาศกรมประมง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นเอกสารและหลักฐานต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ณ ศูนย์ควบคุมการแจ้งเรือเข้าออก

<sup>43</sup> ประกาศกรมประมง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการแจ้งการเข้าออกท่าเทียบเรือประมงของเรือขนถ่ายสัตว์น้ำหรือเรือเก็บรักษาสัตว์น้ำ พ.ศ. 2560

ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ยื่นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ณ ศูนย์ควบคุมการแจ้งเรือเข้าออก ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่อธิบดีประกาศกำหนด

ในกรณีที่เจ้าของเรือหรือผู้ควบคุมเรือไม่ยื่นเอกสารและหลักฐานตามวรรคหนึ่ง หรือการจัด ระบบความปลอดภัย สุขอนามัย และสวัสดิภาพในการทำงานของคนประจำเรือไม่เป็นไปตามที่กำหนด ในกฎกระทรวง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่สั่งห้ามมิให้นำเรือออกจากท่าเทียบเรือประมงหรือสั่งให้นำเรือประมง เข้าเทียบท่าได้

มีการจัดทำคู่มือสำหรับการควบคุมการแจ้งเรือเข้าออกสำหรับเรือประมงที่ช่วยให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยคู่มือมีคำอธิบายวัตถุประสงค์ หน้าที่ ขั้นตอนปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ มีแบบ MCS 003/001, 003/002 การแจ้งเรือเข้าออก MS 003/003 สำหรับการตรวจเรือ เครื่องมือประมง ความปลอดภัยของเรือและคนงาน ประมง เจ้าหน้าที่จะนำข้อมูลเข้าไปในระบบข้อมูลประมงและแจ้งผลการตรวจแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ ศูนย์ติดตามเรือ ศรชล.

ระบบติดตามเรือ

เรือประมงพาณิชย์ทุกลำที่มีขนาด 30 ตันกรอสขึ้นไปจะต้องติดตั้งระบบติดตามเรือที่จะบอกพิกัดเรือและแจ้งเตือนเจ้าหน้าที่เมื่อมีเหตุน่าสงสัย ศูนย์ติดตามเรือเป็นหน่วยงานที่ติดตามเรือประมงโดยใช้ระบบ Vessel Monitoring System (VMS)

มาตรา 81 ผู้ใดจะนำเรือประมงที่มีขนาดตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดออกไปทำ การประมงพาณิชย์ต้อง

ดำเนินการ ดังต่อไปนี้ (1) ติดตั้งระบบติดตามเรือประมง และดูแลรักษาระบบดังกล่าวสามารถใช้งานได้

ตลอดเวลา ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีประกาศกำหนด<sup>44</sup>

นอกจากนี้ผู้ที่จะนำเรือประมงที่ได้จดทะเบียนเป็นเรือขนถ่ายสัตว์น้ำหรือเก็บรักษาสัตว์น้ำออกไปทำการขน

ถ่ายสัตว์น้ำต้องติดตั้งระบบติดตามเรือประมงและดูแลรักษาระบบดังกล่าวสามารถใช้งานได้ตลอดเวลาทั้งนี้

รายละเอียดตามมาตรา 88 และกฎหมายลำดับรอง<sup>45</sup>

---

#### <sup>44</sup> ประกาศกรมประมง

เรื่องกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการติดตั้งระบบติดตามเรือประมงและดูแลรักษาระบบติดตามเรือประมง  
ของเรือประมงพาณิชย์ให้สามารถ ใช้งานได้ตลอดเวลา พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติมตามฉบับที่ 2  
และ 3 พ.ศ. 2559 และ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2560, ประกาศกรมประมง

เรื่องกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการติดตั้งระบบติดตามเรือประมงและดูแลรักษาระบบติดตามเรือประมง  
ที่ทำการประมงนอกน่านน้ำไทยให้สามารถใช้งานได้ตลอดเวลา พ.ศ. 2560

#### <sup>45</sup> ประกาศกรมประมง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการติดตั้งระบบติดตามเรือประมง

และดูแลรักษาระบบติดตามเรือประมงของเรือขนถ่ายสัตว์น้ำหรือเรือเก็บรักษาสัตว์น้ำให้สามารถใช้งาน  
ได้ตลอดเวลา พ.ศ. 2558 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ตามฉบับที่ 2 พ.ศ. 2559 และ (ฉบับที่ 3)พ.ศ. 2560,  
ประกาศกรมประมง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการติดตั้งระบบติดตามเรือประมง  
และดูแลรักษาระบบติดตามเรือประมง

การเรียกเรือประมงกลับเข้าท่าเทียบเรือประมงตามมาตรา 81 (5) และกฎหมายลำดับรอง<sup>46</sup>

การรวบรวมและบันทึกข้อมูลการทำประมงหรือขนถ่ายสัตว์น้ำโดยผู้สังเกตการณ์

มาตรา 50 กำหนดว่า ผู้ได้รับใบอนุญาตทำการประมงนอกน่านน้ำไทย ต้องมีผู้สังเกตการณ์ประจำอยู่ในเรือประมง ตามหลักเกณฑ์ของรัฐชายฝั่ง หรือขององค์การระหว่างประเทศที่มีเขตอำนาจเหนือพื้นที่ที่ตนเข้าไปทำการประมงกำหนด หรือตามหลักเกณฑ์ที่อธิบดีประกาศกำหนด

ผู้สังเกตการณ์มีหน้าที่ ดังต่อไปนี้:

(1) สังเกตการณ์การจับสัตว์น้ำ การคัดสรร การแปรรูป และกิจกรรมอื่นที่เกี่ยวข้องกับสัตว์น้ำ และบันทึกข้อมูลที่พบจากการสังเกตการณ์นั้น

(2) รวบรวมและบันทึกข้อมูลด้านชีววิทยา และเก็บตัวอย่างของสัตว์น้ำที่จับได้ และข้อมูลอื่นใดที่จะเป็นประโยชน์ต่อการสืบค้น

---

ที่ได้จดทะเบียนเป็นเรือขนถ่ายสัตว์น้ำหรือเรือเก็บรักษาสัตว์น้ำที่ทำการขนถ่ายสัตว์น่านน่านน้ำไทย ให้สามารถใช้งานได้ตลอดเวลา พ.ศ. 2560

<sup>46</sup> ประกาศกรมประมง เรื่อง

กำหนดหลักเกณฑ์และระยะเวลาการกลับเข้าท่าเทียบเรือประมงของเรือประมงพาณิชย์ พ.ศ. 2558

และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2558 และประกาศกรมประมง เรื่อง

กำหนดหลักเกณฑ์และระยะเวลาการกลับเข้าท่าเทียบเรือประมงของเรือประมงพาณิชย์ พ.ศ. 2560

(3) ทำรายงานสรุปผลการดำเนินการตาม (1) และ (2) และส่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่เมื่อเรือประมงเทียบท่าหรือเมื่อผู้สังเกตการณ์ขึ้นฝั่งตามวิธีการและภายในกำหนดเวลาที่อธิบดีประกาศกำหนด

#### 3.6.4.3 กรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคม

##### ก) พระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481

พ.ร.บ.นี้กำหนดให้เจ้าของเรือที่มีเครื่องยนต์หรือมีขนาด 6 ตันกรอสขึ้นไปต้องจดทะเบียนเรือกับกรมเจ้าท่า

##### ข) พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456

เจ้าของเรือประมงต้องมีใบสำคัญรับรองการตรวจเรือเพื่ออนุญาตให้ใช้เรือ (มาตรา 163 ของพ.ร.บ.การเดินเรือฯ และกฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือฯ)

#### 3.6.4.4 ตำรวจน้ำ

ตำรวจน้ำมีเขตอำนาจจัดการอาชญากรรมที่เกิดขึ้นในพื้นที่ชายฝั่งในระยะ 12 กม.จากฝั่ง และมีหน้าที่ตรวจเรือเพื่อสอดส่องการกระทำผิดกฎหมาย ตำรวจน้ำมีอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมตามที่ระบุในพระราชบัญญัติเพิ่มอำนาจตำรวจในการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดทางน้ำ พ.ศ. 2496

#### 3.6.4.5 กองทัพเรือ

กองทัพเรือมีอำนาจหน้าที่บังคับใช้กฎหมายราว 28 ฉบับที่เกี่ยวกับการกระทำผิดที่เกิดขึ้นในทะเล ต่อไปนี้คือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญาฉบับที่ 188 ที่กองทัพเรือดำเนินการอยู่

ทะเลอาณาเขตและภายใน (12 ไมล์ทะเล)

- พระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481
- พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456
- พระราชบัญญัติให้อำนาจทหารเรือปราบปรามการกระทำผิดบางอย่างทางทะเล พ.ศ. 2490 (การชน  
สินค้า ยาเสพติด การเข้าประเทศ การประมง)
- กฎหมายห้าฉบับที่เกี่ยวข้องกับแรงงาน คือ 1) พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.  
2528 <sup>47</sup> 2) พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551 <sup>48</sup> 3) พระราชบัญญัติคุ้มครอง  
แรงงาน พ.ศ. 2541 <sup>49</sup> 4) พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 <sup>50</sup> และ 5) พระราชบัญญัติความ  
ปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554 <sup>51</sup>
- กฎหมายสองฉบับที่เกี่ยวข้องกับการประมง

เขตนอกน่านน้ำอาณาเขต (24 ไมล์ทะเล)

เขตเศรษฐกิจจำเพาะ (200 ไมล์ทะเล)

- พระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481
- กฎหมายสองฉบับที่เกี่ยวข้องกับการประมง

น่านน้ำสากล

<sup>47</sup> คำสั่งกระทรวงแรงงาน ที่ 66/55 29 มีนาคม พ.ศ. 2555

<sup>48</sup> คำสั่งกระทรวงแรงงาน ที่ 134/2555 15 มิถุนายน พ.ศ. 2555

<sup>49</sup> คำสั่งกระทรวงแรงงาน ที่ 16/53 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2553

<sup>50</sup> คำสั่งกระทรวงแรงงาน ที่ 139/39 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2539

<sup>51</sup> คำสั่งกระทรวงแรงงาน ที่ 123/54 20 กรกฎาคม พ.ศ. 2554

- พระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481

### ช่องว่างที่พบ

- จำเป็นต้องมีการประสานงานในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับอนุสัญญาฉบับที่ 188 ปัจจุบันมีระบบตรวจสอบภายใต้กฎหมายหลายฉบับที่ดำเนินการโดยหลายหน่วยงาน
- มีระบบที่ให้เจ้าของเรือขอใบอนุญาตใช้เรือประมง (กรมเจ้าท่า) และขออนุญาติใช้เครื่องมือประมง (กรมประมง) มีการตรวจหลักๆ เกี่ยวกับอุปกรณ์ความปลอดภัยบนเรือและเครื่องมือประมง ยังไม่ใช่ว่าการตรวจสภาพการทำงานและความเป็นอยู่
- กระทรวงแรงงานมอบอำนาจในการตรวจแรงงานในทะเลให้กับกองทัพเรือเป็นผู้ช่วยกำกับดูแลระบบ แต่ไม่มีการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน (Standard Operating Procedure) ที่มีมาตรฐานเพื่อกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ชัดเจนในการตรวจเรือประมงเพื่อตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 อย่างไรก็ตาม ได้มีการจัดฝึกอบรมมาจำนวนหนึ่งให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการตรวจร่วมกันและประเด็นในการอบรมเรื่อง การคุ้มครองสิทธิแรงงาน และความปลอดภัย ด้วยการดำเนินการฝึกอบรมและทดลองเช่นนี้ก็ทำให้มีการพัฒนามาตรฐานของแนวทางปฏิบัติไปด้วย
- ไม่มีการแบ่งแยกระหว่างการตรวจในเรื่องการคุ้มครองแรงงาน การตรวจคนเข้าเมือง หรือด้านอื่นๆ เนื่องจากการตรวจเรือในทะเลมีค่าใช้จ่ายสูงมาก

- ระบบควบคุมการแจ้งเรือเข้าออกเพียงแต่ตรวจเอกสาร เจ้าหน้าที่ไม่ได้ตรวจสอบตัวเรือและลูกเรือจริงๆ ที่ทำ
- มีระบบการออกเอกสารใบอนุญาตก่อนออกจากศูนย์ควบคุมการแจ้งเรือเข้า-ออกสำหรับเรือที่มีขนาด 30 ตันกรอสขึ้นไปที่จะระบุว่าเรือลำนี้ได้รับการตรวจว่าได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติบางประการแล้ว แต่ประเด็นในรับรองตามเอกสารใบอนุญาตนี้ยังไม่ครอบคลุมทุกประเด็นตามบทบัญญัติของอนุสัญญาฉบับนี้ หมายเหตุ ระบบนี้ได้กำหนดใช้กับเรือที่มีขนาด 30 ตันกรอสขึ้นไปในกรณีที่อนุสัญญาที่กำหนดให้มีการออกเอกสารใบอนุญาตกับเรือที่ออกทะเลเกิน 3 วัน โดยเรือที่มีความยาว 24 เมตรขึ้นไป หรือมีการเดินเรือในระยะจากฝั่งเกิน 200 ไมล์ทะเล
- ไม่มีกฎหมายหรือขั้นตอนดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา 43 ของอนุสัญญา เกี่ยวกับกลไกรับข้อร้องเรียนที่อนุญาตให้คนงานประมง องค์การทางวิชาชีพ สมาคม สหภาพแรงงาน หรือบุคคลใดๆ ที่มีผลประโยชน์ในเรื่องความปลอดภัยของเรือ รวมถึงผลประโยชน์ในเรื่องอันตรายต่อสุขภาพหรือความปลอดภัยของคนงานประมงบนเรือยื่นข้อร้องเรียนได้เมื่อเรือประมงที่ชักธงของประเทศไทยกระทำการอันไม่สอดคล้องกับอนุสัญญา 188 ปัจจุบัน มีเพียงกลไกที่ลูกจ้างสามารถร้องเรียนต่อเจ้าพนักงานตรวจแรงงานเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิด้านแรงงาน

#### ข้อเสนอแนะ

- เพิ่มบทบัญญัติสำหรับการประสานงานและการตรวจเรือประมง

- จัดตั้งกลไกการติดตามที่ใกล้ชิดมากขึ้นซึ่งรวมถึงการประสานงานและการตรวจร่วมระหว่างกระทรวงที่เกี่ยวข้อง โดยควรระบุบทบาทและอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานให้ชัดเจน
- แก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีเนื้อหาต่อไปนี้
  - เพิ่มประเด็นในการตรวจและออกเอกสารรับรองให้ครอบคลุมทุกประเด็นตามบทบัญญัติของอนุสัญญาในระยะเวลาที่เอกสารมีผลบังคับใช้ได้อาจเป็นระยะเวลาเดียวกันกับใบรับรองความปลอดภัยของเรือประมงของประเทศหรือของต่างชาติก็ได้ แต่ไม่ว่าจะกรณีใดก็ตามเอกสารดังกล่าวต้องมีอายุไม่เกิน 5 ปี ระบบการออกเอกสารดังกล่าวควรมีผู้ตรวจในจำนวนที่เพียงพอ
  - บทบัญญัติสำหรับกำกับควบคุมเรือประมงที่ชักธงของประเทศที่ยังไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ เพื่อป้องกันไม่ให้เรือเหล่านั้นได้รับการปฏิบัติที่เป็นคุณยิ่งกว่าเรือประมงที่ชักธงของประเทศที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ แล้ว
  - กำหนดให้มีบทบัญญัติหรือแนวปฏิบัติที่สอดคล้องกับมาตรา 43 ของอนุสัญญาฯ

## ภาคผนวก 1 – การใช้บทบัญญัติ ‘ยืดหยุ่น’ ของอนุสัญญาฉบับที่ 188

ตารางข้างล่างนี้สรุปประเภทของ ‘ความยืดหยุ่น’ ที่รัฐบาลสามารถใช้ได้

บางมาตรามีข้อความยืดหยุ่น (ขึ้นกับการปรึกษาหารือใดก็ตาม) เช่น การยกเว้นและข้อกำหนดที่ “เทียบเคียงกันได้ในสาระสำคัญ” ตามที่ระบุในมาตรา 28.2 (ที่พัก) และมาตรา 14.3 (อัตรากำลัง และชั่วโมงการพัก)

หลายมาตราของอนุสัญญาฯ อนุญาตให้มีการ “ดำเนินการ (ตามบทบัญญัติ) ให้ก้าวหน้าไปโดยลำดับ”

หลังจากทำการปรึกษาหารือ ตามที่ระบุในมาตรา 4

ในฐานะที่เป็นหนทางสุดท้าย รัฐบาลอาจใช้มาตรา 3 (หลังทำการปรึกษาหารือ) เพื่อยกเว้นประเภทของ  
คนงานประมงหรือเรือประมงที่กำหนดไว้อย่างจำกัด จากบทบัญญัติใดๆ หรือทั้งหมดของอนุสัญญานี้ได้ การยกเว้น  
ตามมาตรา 3 ปกติจะทำได้เมื่อการปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ จะก่อให้เกิดปัญหาพิเศษอย่างสำคัญกับคนงานประมง  
หรือการปฏิบัติการของเรือประมงบางกลุ่ม โดยไม่พบทางแก้ไขอื่นที่เป็นไปตามข้อกำหนดของอนุสัญญาฯ

บทบัญญัติ ‘ยืดหยุ่น’ เหล่านี้ (ยกเว้นมาตรา 14.3 เรื่องอัตรากำลัง) จะสามารถใช้ได้ก็ต่อเมื่อได้มีการ  
ปรึกษาหารือกันระหว่างรัฐบาล องค์กรนายจ้าง และคนงานแล้วเท่านั้น

| บทบัญญัติของ<br>อนุสัญญาฉบับที่<br>188 | ข้อความยืดหยุ่นใน<br>มาตรา                                | การดำเนินการไปก้าวหน้าไป<br>โดยลำดับ (มาตรา 4) | การยกเว้นเรือ/คนงานประมงที่กำหนด<br>โดยจำกัด (มาตรา 3) |
|----------------------------------------|-----------------------------------------------------------|------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|
| มาตรา 1                                | -                                                         | ไม่มี                                          | มี                                                     |
| มาตรา 2                                | การพิจารณาว่าเรือนั้น<br>ทำการประมงเพื่อ<br>การค้าหรือไม่ |                                                | มี                                                     |
| มาตรา 3                                | ไม่มี                                                     | ไม่มี                                          | มี                                                     |
| มาตรา 4                                | เรือ < 24 ม. ออกทะเล                                      | มาตรา 4 ระบุให้มีการ                           | มี                                                     |

|                                                                           |                                                                                                     |                                                           |                                                        |
|---------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|
| บทบัญญัติของ<br>อนุสัญญาฉบับที่<br>188                                    | ข้อความยืดหยุ่นใน<br>มาตรา                                                                          | การดำเนินการไปก้าวหน้าไป<br>โดยลำดับ (มาตรา 4)            | การยกเว้นเรือ/คนงานประมงที่กำหนด<br>โดยจำกัด (มาตรา 3) |
|                                                                           | ไม่เกิน 7 วัน ระยะต่ำกว่า<br>200 ไมล์ทะเลจาก<br>ชายฝั่ง ไม่อยู่ภายใต้<br>การควบคุมของรัฐ<br>ท่าเรือ | ดำเนินการให้เป็นไปตาม<br>บทบัญญัติของอนุสัญญา<br>โดยลำดับ |                                                        |
| การวัด (มาตรา 5)                                                          | ใช้ความยาวตลอดลำ<br>เรือหรือตันกรอส<br>(สำหรับภาคผนวก 3)<br>แทนความยาว                              | ไม่มี                                                     | มี                                                     |
| การนำไปปฏิบัติ<br>(มาตรา 6)                                               | -                                                                                                   | ไม่มี                                                     | มี                                                     |
| หน่วยงานผู้ทรง<br>อำนาจและการ<br>ประสานงาน<br>(มาตรา 7)                   | -                                                                                                   | ไม่มี                                                     | มี                                                     |
| ความรับผิดชอบ<br>ของเจ้าของเรือ<br>ได้กั้ง และคนงาน<br>ประมง (มาตรา<br>8) | -                                                                                                   | ไม่มี                                                     | มี                                                     |
| อายุขั้นต่ำ<br>(มาตรา 9)                                                  | -                                                                                                   | ไม่มี                                                     | มี                                                     |
| การตรวจสุขภาพ<br>(มาตรา 10)                                               | อาจยกเว้นเรือ <24 ม.<br>หรือออกทะเลไม่เกิน 3                                                        | มี                                                        | มี                                                     |

|                                        |                                                                                                                                                                                   |                                                |                                                        |
|----------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|
| บทบัญญัติของ<br>อนุสัญญาฉบับที่<br>188 | ข้อความยืดหยุ่นใน<br>มาตรา                                                                                                                                                        | การดำเนินการไปก้าวหน้าไป<br>โดยลำดับ (มาตรา 4) | การยกเว้นเรือ/คนงานประมงที่กำหนด<br>โดยจำกัด (มาตรา 3) |
|                                        | วัน                                                                                                                                                                               |                                                |                                                        |
| มาตรา 11                               | -                                                                                                                                                                                 | ไม่มี                                          | มี                                                     |
| มาตรา 12                               | -                                                                                                                                                                                 | ไม่มี                                          | มี                                                     |
| มาตรา 13                               | -                                                                                                                                                                                 | ไม่มี                                          | มี                                                     |
| อัตรากำลัง<br>(มาตรา 14.1 ก)           | ทางเลือกอื่นที่มี<br>สาระสำคัญเทียบเท่า<br>กันสำหรับเรือ <24 ม.                                                                                                                   | ไม่มี                                          | มี                                                     |
| ชั่วโมงการพัก<br>(มาตรา 14)            | 14.1. เรือที่ออกทะเลไม่<br>เกิน 3 วัน<br>14.2. ยกเว้นได้ชั่วคราว<br>โดยมีการจัดเวลา<br>พักผ่อนชดเชยให้<br>14.3. ทางเลือกที่มี<br>สาระสำคัญเทียบเท่า<br>กันสำหรับชั่วโมงการ<br>พัก | ไม่มี                                          | มี                                                     |
| รายชื่อลูกเรือ<br>(มาตรา 15)           | -                                                                                                                                                                                 | มี                                             | มี                                                     |
| มาตรา 16                               | -                                                                                                                                                                                 | ไม่มี                                          | มี                                                     |
| มาตรา 17                               | -                                                                                                                                                                                 | ไม่มี                                          | มี                                                     |
| มาตรา 18                               | -                                                                                                                                                                                 | ไม่มี                                          | มี                                                     |
| มาตรา 19                               | -                                                                                                                                                                                 | ไม่มี                                          | มี                                                     |
| ข้อตกลงการ<br>ทำงานของคนงาน            | -                                                                                                                                                                                 | มี                                             | มี                                                     |

| บทบัญญัติของ<br>อนุสัญญาฉบับที่<br>188                            | ข้อความยึดหยุ่นใน<br>มาตรา | การดำเนินการไปก้าวหน้าไป<br>โดยลำดับ (มาตรา 4) | การยกเว้นเรือ/คนงานประมงที่กำหนด<br>โดยจำกัด (มาตรา 3) |
|-------------------------------------------------------------------|----------------------------|------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|
| ประมง (มาตรา<br>20)                                               |                            |                                                |                                                        |
| มาตรา 21                                                          | -                          | ไม่มี                                          | มี                                                     |
| มาตรา 22                                                          | -                          | ไม่มี                                          | มี                                                     |
| มาตรา 23                                                          | -                          | ไม่มี                                          | มี                                                     |
| มาตรา 24                                                          | -                          | ไม่มี                                          | มี                                                     |
| มาตรา 25                                                          | -                          | ไม่มี                                          | มี                                                     |
| มาตรา 26                                                          | -                          | ไม่มี                                          | มี                                                     |
| มาตรา 27                                                          | -                          | ไม่มี                                          | มี                                                     |
| ที่พักอาศัยและ<br>อาหาร (มาตรา<br>28)                             | -                          | ไม่มี                                          | มี                                                     |
| มาตรา 29                                                          | -                          | ไม่มี                                          | มี                                                     |
| มาตรา 30                                                          | -                          | ไม่มี                                          | มี                                                     |
| มาตรา 31                                                          | -                          | ไม่มี                                          | มี                                                     |
| มาตรา 32                                                          | -                          | ไม่มี                                          | มี                                                     |
| การประเมินความ<br>เสี่ยงโดยคนงาน<br>ประมงมีส่วนร่วม<br>(มาตรา 33) | -                          | มี                                             | มี                                                     |
| มาตรา 34                                                          | -                          | ไม่มี                                          | มี                                                     |
| มาตรา 35                                                          | -                          | ไม่มี                                          | มี                                                     |
| มาตรา 36                                                          | -                          | ไม่มี                                          | มี                                                     |
| มาตรา 37                                                          | -                          | ไม่มี                                          | มี                                                     |

| บทบัญญัติของ<br>อนุสัญญาฉบับที่<br>188                            | ข้อความยืดหยุ่นใน<br>มาตรา | การดำเนินการไปก้าวหน้าไป<br>โดยลำดับ (มาตรา 4) | การยกเว้นเรือ/คนงานประมงที่กำหนด<br>โดยจำกัด (มาตรา 3) |
|-------------------------------------------------------------------|----------------------------|------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|
| การเข้าถึงการ<br>รักษาพยาบาล<br>และความ<br>คุ้มครอง (มาตรา<br>38) | -                          | มี                                             | มี                                                     |
| มาตรา 39                                                          | -                          | ไม่มี                                          | มี                                                     |
| มาตรา 40                                                          | -                          | ไม่มี                                          | มี                                                     |
| มาตรา 41                                                          | -                          | ไม่มี                                          | มี                                                     |
| มาตรา 42                                                          | -                          | ไม่มี                                          | มี                                                     |
| มาตรา 43                                                          | -                          | ไม่มี                                          | มี                                                     |
| มาตรา 44                                                          | -                          | ไม่มี                                          | มี                                                     |
| มาตรา 45                                                          | -                          | ไม่มี                                          | มี                                                     |
| มาตรา 46                                                          | -                          | ไม่มี                                          | มี                                                     |
| มาตรา 47                                                          | -                          | ไม่มี                                          | มี                                                     |
| มาตรา 48                                                          | -                          | ไม่มี                                          | มี                                                     |
| มาตรา 49                                                          | -                          | ไม่มี                                          | มี                                                     |
| มาตรา 50                                                          | -                          | ไม่มี                                          | มี                                                     |
| มาตรา 51                                                          | -                          | ไม่มี                                          | มี                                                     |
| มาตรา 52                                                          | -                          | ไม่มี                                          | มี                                                     |
| มาตรา 53                                                          | -                          | ไม่มี                                          | มี                                                     |
| มาตรา 54                                                          | -                          | ไม่มี                                          | มี                                                     |
| ภาคผนวก 1                                                         | -                          | ไม่มี                                          | มี                                                     |
| ภาคผนวก 2                                                         | -                          | ไม่มี                                          | มี                                                     |
| ที่พักอาศัย                                                       | ■ เรือที่มีอยู่แล้วและ     | ไม่มี                                          | มี                                                     |

| บทบัญญัติของ<br>อนุสัญญาฉบับที่<br>188 | ข้อความยืดหยุ่นใน<br>มาตรา                                                                                                                                                                                                                                                                           | การดำเนินการไปก้าวหน้าไป<br>โดยลำดับ (มาตรา 4)                                                                                                                                                                                                               | การยกเว้นเรือ/คนงานประมงที่กำหนด<br>โดยจำกัด (มาตรา 3)                                                                                                                                                     |
|----------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| (ภาคผนวก 3)                            | <p>ไม่มีดาดฟ้า</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>เรือที่ออกทะเล &lt; 24 ซม.</li> <li>ทางเลือกอื่นที่มีสาระสำคัญเทียบเท่ากัน (ยกเว้นเรื่องอาหาร/น้ำใน มาตรา 28.2)</li> <li>ใช้ต้นกรอสแทนความยาวตลอดลำหรือความยาว (มาตรา 5)</li> <li>ความยืดหยุ่นสำหรับวิถีปฏิบัติทางศาสนาและสังคม</li> </ul> |                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                            |
| ข้อกำหนดสำหรับการใช้                   | (ดูมาตราที่เกี่ยวข้อง)                                                                                                                                                                                                                                                                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>หลังทำการปรึกษาหารือกับนายจ้าง คนงาน</li> </ul> <p>ใช้กับ:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>เรือที่ยาวน้อยกว่า 24 ม.</li> <li>ออกทะเลไม่เกิน 7 วัน</li> <li>ปกติไม่ออกไปเกินระยะ 200 ไมล์ทะเลจาก</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>หลังจากทำการปรึกษาหารือกับนายจ้าง คนงาน</li> <li>เรือที่ทำการประมงในแม่น้ำ ทะเลสาบหรือคลอง</li> <li>ประเภทคนงานประมงหรือเรือประมงที่มีการกำหนดอย่างจำกัด</li> </ul> |

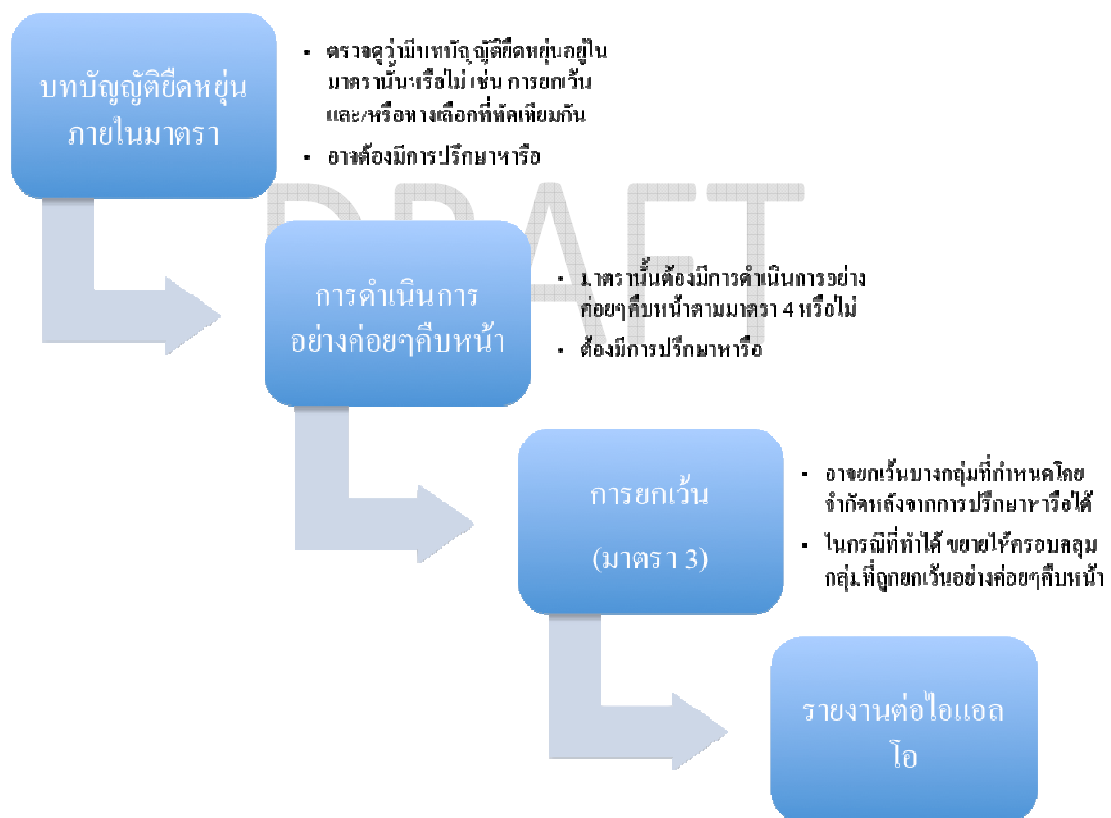
| บทบัญญัติของ<br>อนุสัญญาฉบับที่<br>188 | ข้อความยืดหยุ่นใน<br>มาตรา | การดำเนินการไปก้าวหน้าไป<br>โดยลำดับ (มาตรา 4)                                                                                                                                                                                                                       | การยกเว้นเรือ/คนงานประมงที่กำหนด<br>โดยจำกัด (มาตรา 3)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|----------------------------------------|----------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                        |                            | <p>ชายฝั่งหรือนอกไหล่ทวีป</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ ไม่ อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐท่าเรือ (ไม่ไปเทียบท่าต่างประเทศ)</li> </ul>                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| ข้อกำหนดเรื่อง<br>การรายงาน            | (ดูมาตราที่เกี่ยวข้อง)     | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ บทบัญญัติใดที่ถูกนำไปดำเนินการให้ก้าวหน้าโดยลำดับ?</li> <li>■ เหตุผลคืออะไร?</li> <li>■ ความเห็นของผู้แทนนายจ้างและคนงานที่เกี่ยวข้อง?</li> <li>■ แผนงานสำหรับการดำเนินการโดยลำดับเป็นอย่างไร (รวมถึงกำหนดเวลา)?</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ ประเภทของเรือหรือคนงานประมงที่ถูกยกเว้น?</li> <li>■ ในกรณีที่ทำได้ ควรดำเนินการตามความเหมาะสมเพื่อขยายข้อกำหนดภายใต้อนุสัญญาฉบับนี้โดยลำดับตามที่สามารถกระทำได้ให้ครอบคลุมถึงกลุ่มประเภทต่าง ๆ ของคนงานประมงและเรือประมงที่ถูกยกเว้น</li> <li>■ เหตุผลของการยกเว้นคืออะไร?</li> <li>■ ความเห็นของนายจ้างและคนงานที่เกี่ยวข้องเป็นอย่างไร?</li> <li>■ มาตรการที่ดำเนินการเพื่อให้ความคุ้มครองที่ทัดเทียมกัน?</li> </ul> |

ตัวอย่างของการใช้บทบัญญัติยืดหยุ่น

กระบวนการตัดสินใจสำหรับการใช้บทบัญญัติยืดหยุ่นของอนุสัญญา:

เพื่อช่วยแก้ปัญหาในการใช้บทบัญญัติของมาตราอื่นๆ ของอนุสัญญาฯ ประการแรกคือ พิจารณาทบทวนบทบัญญัติ  
ยัดเยียดในมาตรานั้น ประการที่สอง ในกรณีที่ทำได้และหลังจากทำการปรึกษาหารือแล้ว ก็พิจารณาการดำเนินการโดย  
ลำดับตามมาตรา 4 สุดท้าย หากไม่สามารถหาทางออกได้ ก็อาจจะ (หลังจากการปรึกษาหารือ) ยกเว้นเรือประมงหรือ  
คนงานประมงประเภทที่กำหนดไว้โดยจำกัดจากบทบัญญัติของมาตราใดหรือทั้งหมดของอนุสัญญาก็ได้ตามที่ระบุใน  
มาตรา 3

DRAFT



มตร 14 (ช่วโมงการพัก):

มตร 14 มีข้อความสงวรดที่อาจให้ความย็ดหุ่่นสำหรับข้อกำหนดที่ระบุไว้ได้:

14.1 (ข) กำหนดชั่วโมงพักผ่อนขั้นต่ำของคณงานประมงสำหรับเรือประมงทุกขนาดที่อยู่ในทะเลเกินกว่าสามวัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดความเหนื่อยล้า ทั้งนี้ หลังจากทำการประมงหรือแล้ว ชั่วโมงพักผ่อนขั้นต่ำต้องไม่น้อยกว่า:

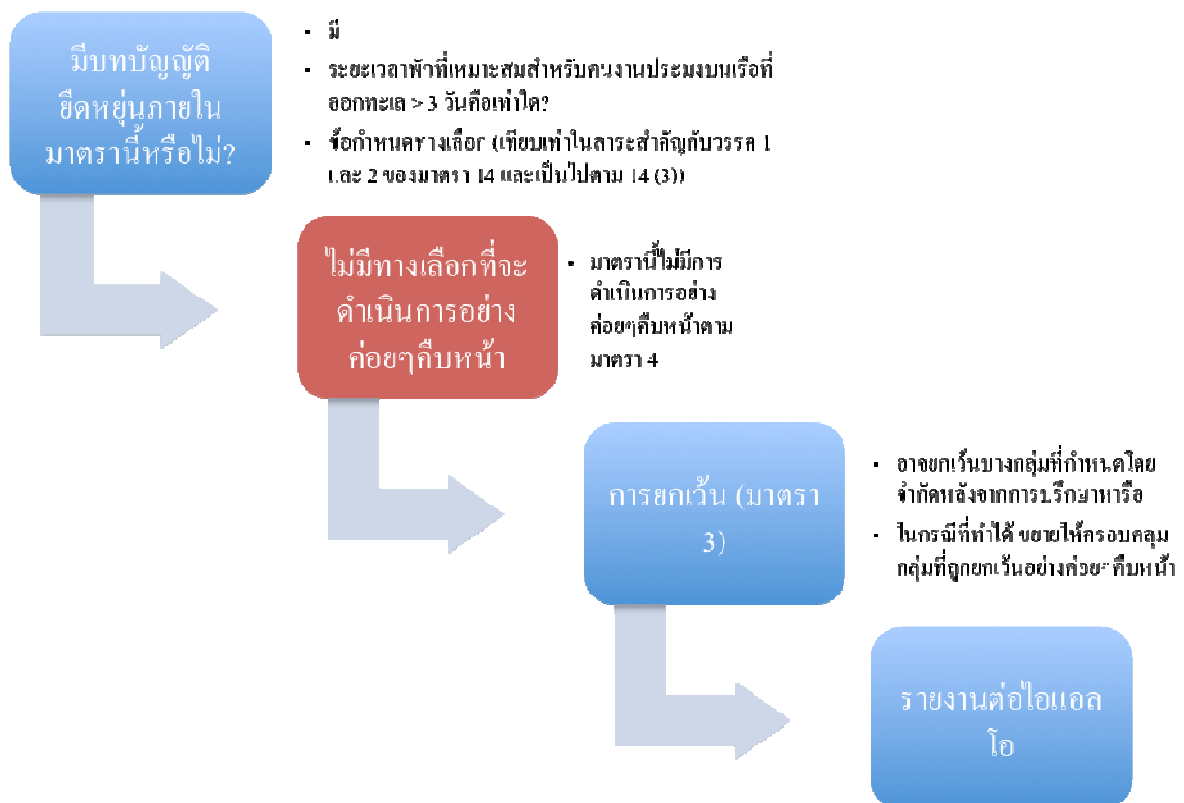
(1) 10 ชั่วโมงในช่วงเวลา 24 ชั่วโมง และ

(2) 77 ชั่วโมงในช่วงเวลา 7 วัน

14.3 ภายหลังจากทำการประมงหรือแล้ว หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่สามารถจัดทำข้อกำหนดทางเลือกอื่นเพิ่มเติมจากวรรค 1 และ 2 ของมาตรานี้ได้ อย่างไรก็ตาม ข้อกำหนดทางเลือกดังกล่าวจะต้องมีความสำคัญเทียบเท่าและไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัยของคณงานประมง



หากว่าหลังจากใช้บทบัญญัติยี่ดหุ่ยนเหล่านี้แล้ว ก็ยังไม่สามารถหาทางออกเพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดของอนุสัญญาได้ ประเทศไทยอาจจะ (หลังจากการประมงหรือ) ยกเว้นคณงานประมงประเภทที่กำหนดไว้โดยจำกัดจากข้อกำหนดนั้น จากนั้น “หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ต้องดำเนินมาตรการตามความเหมาะสม เพื่อขยายข้อกำหนดภายใต้อนุสัญญานี้ตามที่สามารถกระทำได้ให้ครอบคลุมถึงกลุ่มประเภทต่าง ๆ ของคณงานประมงและเรือประมงที่เกี่ยวข้องโดยลำดับ”



## ภาคผนวก 2 – รายชื่อผู้เข้าร่วมการสนทนากลุ่ม

วันที่ 1 ภาคเช้า (16 พฤศจิกายน พ.ศ. 2559 9.30-13.00) – องค์การประชาสังคมและภาคีทางสังคม

- นายปณิธิ ศิริเขต ที่ปรึกษา
- Mr. Pornpoj Ngamwiriatham Manager, The Thai Overseas Fisheries Association
- Mr. Wiriya Sirichaiekawat Consultant, The Thai Overseas Fisheries Association
- Mr. Kamolsak Lerdpaiboon Vice President, National Fisheries Association of Thailand
- Mr. Somsak Manop The State Enterprises Workers' Relations Confederation
- Ms. Apinya Tajit Deputy Director, Stella Maris Seafarer Centre

7. Mr. Nopasorn Tajit Stella Maris Seafarer Centre
8. Mr. Adisorn Kerdmongkol Coordinator, Migrant Working Group
9. Ms. Preeda Thongchumnum Member, Migrant Working Group
10. Ms. Wilaiwan Koykaewpring Director, International Labour Standards Group, Ministry of Labour
11. Ms. Kuanruthai Siripattanakosol National Project Coordinator, Triangle II, International Labour Organization
12. Ms. Sikharin Singsakorn Coordinator, International Labour Organization
13. Ms. Supawadee Chotikayan Coordinator, International Labour Organization
14. Ms. Chayanich Thamparipattra Consultant, International Labour Organization

DRAFT

วันที่ 1 ภาคบ่าย (16 พฤศจิกายน พ.ศ. 2559) – ประเด็นแรงงาน

1. Ms. Tharinee Limchularat Department of Labour Protection and Welfare, MoL
2. Ms. Sunee Tantiwutthipong Department of Labour Protection and Welfare, MoL
3. Acting Sub Lt.Nawarat Saraneeyapong Department of Labour Protection and Welfare, MoL
4. Ms. Chatrudee Lelasuksan Department of Employment, MoL
5. Ms. Kannika Bunmee Department of Employment, MoL
6. Ms. Duangporn Na Pompetch Legal Division, Department of Fisheries, Ministry of Agriculture and Cooperatives (MoAC)

7. Cdr. Pornchai Singhbun Department of Fisheries, MoAC

8. Ms. Rajit Wichienchai Department of Fisheries, MoAC

9. Ms. Sasiyada Naowanon Protection of Thai Nationals Abroad Division, Department  
of Consular Affairs, Ministry of Foreign Affairs

10. Pol.Lt.Col. Chanat Jaimuen Marine Police Division, Royal Thai Police

11. Ms. Bubpa Sakulmanee Social Security Office, MoL

12. Ms. Pitchyaporn Kulseth Social Security Office, MoL

13. Ms. Pimpaporn Puthisakulwong Department of Health, Ministry of Public Health (MoPH)

14. Ms. Wikarnda Surabut Department of Health, MoPH

15. Mr. Piyanut Namchoo Department of Health, MoPH

16. Dr. Prasuth Thawornchaisith Department of Medical Services, MoPH

17. Ms. Nitiporn Chantang Department of Medical Services, MoPH

18. Ms. Nawaporn Daochang Department of Medical Services, MoPH

19. Mr. Nithipath Wathanasuwakul Prevention of Human Trafficking on Labour Operation Center, MoL

20. Ms. Dusdee Autnatho Office of the Permanent Secretary, MoL

21. Mr. Supat Srinang Marine Department

22. Ms. Samaporn Nilprapan Council of State

23. Mr. Ekchai Taechawantoo Department of Fisheries, MoAC

24. Ms. Pornpan Kwakhong Ministry of Public Health

25. Ms. Jeeranuch Khongmanee Social Security Office, MoL

26. Ms. Raksa Tupsuwan Social Security Office, MoL

27. Ms. Arun Sarawut Social Security Office, MoL

28. Mr. Wuthinan Jantasawee Social Security Office, MoL

29. Ms. Kuanruthai Siripattanakosol National Project Coordinator, Triangle II, International Labour Organization

30. Ms. Sikharin Singsakorn Coordinator, International Labour Organization

31. Ms. Chayanich Thamparipattra Consultant, International Labour Organization

DRAFT

วันที่ 2 – การบังคับใช้กฎหมายและประเด็นเกี่ยวกับเรือ (17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2559 9.30-16.00)

1. Ms. Tharinee Limchularat Legal Division, Department of Labour Protection and Welfare, MoL

2. Ms. Sunee Tantiwutthipong Occupational Safety and Health Bureau, Department of Labour Protection and Welfare, MoL

3. Mr. Saichol Chamchang Department of Labour Protection and Welfare, MoL

4. Ms. Chatrudee Lelasuksan Department of Employment, MoL

5. Ms. Darin Jirarachnirom Department of Employment, MoL

6. Ms. Kannika Bunmee Department of Employment, MoL
7. Mr. Supat Sirnang Marine Department
8. Mr. Narongdej Kumplien Marine Department
9. Mr. Prasit Songsuk Inspection Division, Department of Fisheries
10. Mr. Methus Raksri Fishing Vessel and fishing Management Division,  
Department of Fisheries
11. Sumet Chengsaard Fishing Vessel and fishing Management Division,  
Department of Fisheries
12. Ms. Duangporn Na Pompetch Legal Division, Department of Fisheries, Ministry of  
Agriculture and Cooperatives (MoAC)
13. Pol.Lt.Col. Yuthapong Huangthong Marine Police, Royal Thai Police
14. Pol.Capt. Sommarth Thamsonthi Marine Police, Royal Thai Police
15. Cdr. Pongsak Somwong Thailand Maritime Enforcement Coordination Center Area
16. Ms. Rajit Wichienchai Department of Fisheries, MoAC
17. Ms. Wanaporn Prompaskorn Office of the Permanent Secretary, MoL
18. Ms. Pornchamni Wangarkard International Labour Standards Group, Ministry of Labour
19. Ms. Piengpaap Withayachamnan Consultant to Permanent Secretary, MoL

20. Ms. Wilaiwan Koykaewpring Director, International Labour Standards Group, Ministry

of Labour

21. Ms. Kuanruthai Siripattanakosol National Project Coordinator, Triangle II, International Labour

Organization

22. Ms. Sikharin Singsakorn Coordinator, International Labour Organization

23. Ms. Chayanich Thamparipattra Consultant, International Labour Organization

DRAFT

ภาคผนวก 3 – จำนวนแรงงานข้ามชาติที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานได้เป็นการชั่วคราวในภาคประมงทะเลในประเทศไทย

พ.ศ. 2557 - 2559

| กฎหมาย                                                                                  | วันที่                                                 | รวม    | กัมพูชา | ลาว   | เมียนมาร์ |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|--------|---------|-------|-----------|
| 1. ประกาศคณะรักษาความสงบ<br>แห่งชาติ ที่ 70/2557 (26 มิถุนายน<br>– 31 ตุลาคม พ.ศ. 2557) | 26 มิถุนายน<br>พ.ศ. 2557 –<br>31 มีนาคม<br>พ.ศ. 2558   | 60,285 | 26,900  | 2,118 | 31,267    |
| 2. มติครม. 3 มีนาคม พ.ศ. 2558 (1<br>เมษายน พ.ศ. 2558 – 30 มิถุนายน<br>พ.ศ.2558)         |                                                        |        |         |       |           |
| ขยายประกาศคสช.                                                                          | 1 เมษายน พ.ศ.<br>2558 31<br>มีนาคม พ.ศ.<br>2559        | 30,401 | 13,184  | 1,279 | 15,938    |
| การจดทะเบียนใหม่ 1/2558                                                                 | 1 เมษายน<br>พ.ศ. 2558 –<br>31 มีนาคม<br>พ.ศ. 2559      | 54,402 | 22,746  | 1,159 | 30,479    |
| การจดทะเบียนใหม่ 2/2558                                                                 | 2 พฤศจิกายน<br>พ.ศ. 2558 – 1<br>พฤศจิกายน<br>พ.ศ. 2559 | 21,557 | 9,009   | 446   | 12,102    |
| 3. มติครม. 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ.                                                            |                                                        |        |         |       |           |

|                                       |                                                       |        |       |     |        |
|---------------------------------------|-------------------------------------------------------|--------|-------|-----|--------|
| 2559                                  |                                                       |        |       |     |        |
| ขยายเวลาการจดทะเบียน 2/2558           | 2 กุมภาพันธ์<br>พ.ศ. 2559 –<br>31 มกราคม<br>พ.ศ. 2560 | 23,884 | 9,890 | 493 | 13,501 |
| 4. มติกรม. 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ.<br>2559 |                                                       |        |       |     |        |
| ผู้ถือ 'บัตรชมพู'                     | 1 เมษายน<br>พ.ศ. 2559 –<br>31 มีนาคม<br>พ.ศ. 2560     | 15,816 | 7,000 | 519 | 8,297  |
| การพิสูจน์สัญชาติ                     | 1 เมษายน<br>พ.ศ. 2559 –<br>31 มีนาคม<br>พ.ศ. 2560     | 1,968  | 136   | 6   | 1,826  |

ที่มา: กรมการปกครอง