

ปัญหากฎหมายกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2565

ศึกษากรณี สัญญาจ้างในงานประมงทะเล¹

วุฒิชัย บุญนอม²

อาชีพประมงมีความยากลำบากและมีความเสี่ยงภัยอันตรายสูง การส่งเสริม คุณภาพชีวิต การจัดสวัสดิการและการให้ความคุ้มครองแรงงานในอาชีพนี้ยังไม่เพียงพอ สภาพการทำงานในช่วงออกทะเลมีลักษณะการทำงานที่ไม่มีกฎเกณฑ์แน่นอน ไม่อาจกำหนดเวลาพักหรือวันหยุดได้ ขึ้นอยู่กับปริมาณสัตว์น้ำที่จับได้ หรือระยะทางใน การหาฝูงปลาแต่ละครั้ง ตลอดเวลาที่ทำงานเสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุและเสียชีวิตอันเนื่องมาจากความเหนื่อยล้าจากการทำงานที่ยาวนาน สภาพที่อยู่อาศัยบนเรือและอากาศที่แปรปรวนอยู่ตลอดเวลาเมื่อเจ็บป่วยจากการตรากตรำทำงานหรือเกิดจากอุบัติเหตุก็ทำ การรักษาไปตามสภาพ ส่วนค่าจ้างมีทั้งจ่ายเป็นรายเดือนอย่างเดียว หรือเงินรายเดือนรวมกับส่วนแบ่งจากการขายสัตว์น้ำซึ่งก็ไม่แน่นอน ขึ้นอยู่กับภูมิอากาศแหล่งการประมง ปริมาณและราคาสัตว์น้ำที่จับได้ การรับลูกจ้าง เข้าทำงานส่วนใหญ่เป็นการตกลงด้วยวาจา เนื่องจากความรีบเร่งในการหาแรงงานให้เพียงพอในการออกเรือแต่ละเที่ยว นอกจากนี้ยังขาดมาตรการและกลไกจากภาครัฐในการให้ความคุ้มครองสภาพการทำงาน สิทธิประโยชน์และสวัสดิการต่างๆ ด้วยเหตุนี้ทำให้ลูกจ้างภาค ประมงทะเลขาดหลักประกันและความมั่นคงในการทำงานดังเช่นลูกจ้างทั่วไปตามกฎหมายแรงงาน

การทำงานของแรงงานในงานประมงมีความแตกต่างจากการทำงานของลูกจ้างในงานอื่นทั่วไป เนื่องด้วยงานประมงเป็นการทำงานที่มีความเสี่ยงภัยทางทะเลสูง และมีระยะเวลาการทำงานที่ต่อเนื่องกันเป็นเวลานาน ไม่อาจนำเอากฎหมายคุ้มครองแรงงานทั่วไปมาใช้บังคับได้ จึงจำเป็นต้องมีการตรากฎหมายพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562 และการตรากฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2565 ขึ้นมารองรับเป็นการคุ้มครองสิทธิของแรงงานประมงและป้องกันการบังคับใช้แรงงานในงานประมงเป็นการเฉพาะขึ้น

จากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับสัญญาจ้างแรงงานในงานประมงทะเลของประเทศไทยซึ่งอธิบายถึงสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้จัดทำรูปแบบสัญญาจ้างในงานประมงทะเล หรือที่เรียกว่า แบบ ปม.1 ซึ่งเป็น

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2565 ศึกษากรณี สัญญาจ้างในงานประมงทะเล โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือรองศาสตราจารย์สุเมธ จานประดับ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์จุฑามาศ นิสารัตน์ และ รองศาสตราจารย์ ดร.ปภาศรี บัวสวรรค์

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

แบบสัญญาจ้างแรงงานในงานประมงทะเลที่จัดทำขึ้นตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2565 เพื่อให้มีการคุ้มครองสิทธิแรงงานประมง ป้องกันการบังคับใช้แรงงานในงานประมง และให้การจ้างแรงงานประมงในประเทศไทยอยู่ภายใต้รูปแบบสัญญาเดียวกัน แต่อย่างไรก็ตามในปัจจุบันได้มีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับสัญญาดังกล่าวในหลายประเด็นดังจะได้ทำการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาต่าง ๆ ดังนี้

ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดข้อบังคับในการทำงานของแรงงานในงานประมงทะเล ประเทศไทยมีแบบสัญญาจ้างในงานประมงทะเล (แบบ ปม.1) ซึ่งกำหนดโดยอธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน โดยสัญญาจ้างในงานประมงทะเล ข้อ 6 กำหนดว่า “นายจ้างมีหน้าที่จัดเครื่องมือ หรืออุปกรณ์เพื่อความปลอดภัยในการทำงานบนเรือ ซึ่งมีมาตรฐานไม่น้อยกว่าที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งให้ความรู้แก่ลูกจ้างเกี่ยวกับสภาพการทำงาน การใช้เครื่องมืออุปกรณ์ดังกล่าวก่อนการทำงาน” ซึ่งข้อกำหนดดังกล่าวออกตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2565 ข้อ 20 ซึ่งกำหนดไว้ว่า “นายจ้างต้องให้ความรู้แก่ลูกจ้างเกี่ยวกับสภาพการทำงาน การใช้เครื่องมือ สุขภาพอนามัย ความเป็นอยู่บนเรือ และอุปกรณ์ความปลอดภัยบนเรือ” แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษาเห็นว่าข้อกำหนดดังกล่าวเป็นเพียงการให้แนวทางการปฏิบัติของนายจ้างเท่านั้น ไม่ได้มีการกำหนดข้อบังคับหรือกำหนดสภาพบังคับในการทำงานของแรงงานประมงไว้อย่างชัดเจน ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาการละเมิดสิทธิระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ปัญหาความปลอดภัยของลูกจ้างในการทำงาน หรืออาจเกิดกรณีที่ลูกจ้างขัดคำสั่งอันชอบด้วยกฎหมายของนายจ้างได้

ปัญหาเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการแก่ลูกจ้างในงานประมงทะเลกฎหมายดังกล่าวมาข้างต้นที่ให้นายจ้างเป็นผู้จัดสวัสดิการคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเลของประเทศไทยนั้น ยังไม่มีข้อบัญญัติที่กำหนดในเรื่องของข้อบังคับการแต่งกาย การจัดที่พักผ่อนให้เป็นสัดส่วน อีกทั้งยังไม่ได้กำหนดถึงการจัดสวัสดิการให้กับลูกจ้างเมื่อไม่ได้ปฏิบัติงานบนเรือเช่นที่พักอาศัย หรือสิทธิทางประกันสังคมไว้โดยชัดเจน รวมถึงการรักษาพยาบาลกรณีลูกจ้างได้รับบาดเจ็บด้วย

ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดความรับผิดชอบของลูกจ้างในงานประมงทะเลกฎหมายคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2565 ได้กำหนดเรื่องความรับผิดชอบของลูกจ้างในประมงทะเลไว้ในข้อ 7 กำหนดว่า “ลูกจ้างต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนให้สุจริต ไม่จงใจขัดคำสั่งของนายจ้างอันชอบด้วย กฎหมาย หรือละทิ้งหน้าที่ หรือกระทำการอื่นใดทำให้นายจ้างได้รับความเสียหาย ” โดยไม่ได้มีการกำหนดความรับผิดชอบของลูกจ้างในกรณีที่ลูกจ้างขัดคำสั่งของนายจ้าง หรือในกรณีที่ลูกจ้างกระทำการอื่นใดทำให้นายจ้างได้รับความเสียหายไว้

จากการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครองแรงงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงกฎหมายการคุ้มครองแรงงานประมงทะเล

ของประเทศญี่ปุ่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ตลอดจนกฎหมายระหว่างประเทศ คืออนุสัญญาฉบับที่ 188 ว่าด้วยการทำงานในภาคการประมง ค.ศ. 2007 (C 188) ผู้ศึกษาพบมีข้อเสนอแนะดังนี้คือ

1. ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดข้อบังคับในการทำงานของแรงงานในงานประมงทะเล ผู้ศึกษาพบว่า ข้อเสนอแนะคือ เพื่อให้การกำหนดข้อบังคับ หรือสภาพการจ้างในการทำงานของแรงงานประมง มีมาตรการที่กำหนดข้อปฏิบัติ การทำงานบนเรือประมง สามารถเป็นแนวทางในการปฏิบัติให้กับแรงงานบนเรือประมงอย่างชัดเจนให้ลูกจ้างมีมาตรฐานเดียวกันโดยแก้ไขกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2565 จากเดิมที่กำหนดไว้ในข้อที่ 20 ว่า

“ ให้นายจ้างให้ความรู้แก่ลูกจ้างเกี่ยวกับสภาพการทำงาน การใช้เครื่องมือสุขภาพอนามัย สภาพความเป็นอยู่บนเรือ และอุปกรณ์ความปลอดภัยบนเรือ ก่อนการทำงาน

กรณีให้นายจ้างให้ความรู้แก่ลูกจ้างเกี่ยวกับการใช้เครื่องมือ เครื่องใช้ อุปกรณ์ประจำเรือ และความปลอดภัยในการทำงานบนเรือประมงตามกฎหมายว่าด้วยการประมงแล้ว ให้ถือว่านายจ้างได้ดำเนินการตามวรรคหนึ่งแล้ว ”

1.1 ผู้ศึกษาเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติม ข้อความในกฎกระทรวงฯ ของสัญญาจ้างแรงงานประมงในข้อที่ 20 ดังต่อไปนี้

“ ข้อ 20 นายจ้างมีหน้าที่ต้องจัดทำข้อบังคับการทำงาน สภาพการจ้างไว้โดยชัดเจน ในการปฏิบัติบนเรือประมงของลูกจ้าง ต้องจัดให้มีการผ่านอบรมให้ความรู้แก่ลูกจ้างเกี่ยวกับสภาพการทำงานบนเรือประมง อุปกรณ์ความปลอดภัยบนเรือ การใช้เครื่องมืออุปกรณ์ และข้อห้ามต่าง ๆ ในขณะปฏิบัติงานบนเรือ ”

1.2 เพื่อให้สอดคล้องกับการแก้ไขกฎกระทรวงฯ ดังกล่าว ผู้ศึกษาเห็นควรแก้ไขแบบสัญญาจ้างแรงงานประมงทะเล (แบบ ปม.1) ในข้อ 6 เพื่อให้สอดคล้องจากการแก้ไขกฎกระทรวงฯ ดังนี้คือ

“ ข้อ 6 นายจ้างมีหน้าที่ต้องจัดทำข้อบังคับการทำงาน สภาพการจ้างไว้โดยชัดเจน ในการปฏิบัติบนเรือประมงของลูกจ้าง ต้องจัดให้มีการผ่านอบรมให้ความรู้แก่ลูกจ้างเกี่ยวกับสภาพการทำงานบนเรือประมง อุปกรณ์ความปลอดภัยบนเรือ การใช้เครื่องมืออุปกรณ์ และข้อห้ามต่าง ๆ ในขณะปฏิบัติงานบนเรือ ให้นายจ้างแนบข้อบังคับ สภาพการจ้างของลูกจ้างท้ายสัญญาจ้างฉบับนี้ ”

การกำหนดข้อบังคับ สภาพการทำงาน การปฏิบัติงานบนเรือต้องทำสิ่งใดบ้างยกตัวอย่าง อาทิ เช่น ต้องใส่ชูชีพ และอุปกรณ์ความปลอดภัย ตลอดเวลาขณะทำงาน หรือ ข้อห้ามที่กำหนดว่า ห้ามปฏิบัติบนเรือ เช่น การห้ามดื่มสุรา หรือ การเสพของมึนเมา การห้ามใช้สารเสพติด การทะเลาะวิวาทบนเรือ เป็นต้น การกำหนดข้อบังคับการทำงานบนเรือจะเป็นแนวปฏิบัติให้กับลูกจ้างบนเรือ ตลอดจนเป็นการช่วยเพิ่มความปลอดภัยในการปฏิบัติงานของแรงงานประมงให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2. ผู้ศึกษาเห็นว่าควรมีการแก้ไขกฎกระทรวงโดยเพิ่มเติมในเรื่องของการจัดให้มีที่พัก(ที่นอน)ที่เหมาะสม ถูกสุขลักษณะ และกรณีที่ถูกจ้างประสมอันตราย เจ็บป่วย เนื่องจากการทำงานบนเรือประมงได้รับสิทธิการรักษาพยาบาลจากนายจ้างโดยแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงดังนี้คือ

2.1 ข้อ 18 “.....นายจ้างจะต้องทำสถานที่ทำงานให้สะดวกสบายเพื่อที่จะปรับปรุงความปลอดภัยและสุขภาพในที่ทำงานและนายจ้างควรที่จะจัดหาสถานที่พัก (ที่นอน) ให้แก่แรงงานประมงให้ถูกสุขลักษณะ

การรักษาพยาบาลเมื่อลูกจ้างได้รับบาดเจ็บหรือเจ็บป่วยจากการทำงานบนเรือประมงเจ้าของเรือมีหน้าที่จะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลจนกระทั่งลูกจ้างแข็งแรงสมบูรณ์ ซึ่งค่าใช้จ่ายในการรักษาได้แก่ทางการแพทย์ ค่ายา ค่าห้องพักรักษาตัว และค่าพาหนะ”

2.2 จากการแก้ไขกฎกระทรวงฯ ผู้ศึกษาเห็นควรแก้ไขแบบสัญญาจ้างแรงงานประมงทะเล (แบบ ปม.1) ในข้อ 5 เพื่อให้สอดคล้องจากการแก้ไขกฎกระทรวงฯ ดังนี้คือ

“ ข้อ 5 นายจ้างเป็นผู้จัดสวัสดิการ ดังนี้

5.1 จัดให้มีอาหารและน้ำดื่มที่มีคุณภาพถูกสุขลักษณะ และมีปริมาณที่เพียงพอ ให้เหมาะสมกับการทำงานมีอาและเวชภัณฑ์ที่จำเป็นสำหรับการปฐมพยาบาลเบื้องต้นที่เหมาะสมกับการปฏิบัติงานบนเรือประมงโดยให้คำนึงถึงจำนวนลูกจ้าง และระยะเวลาการใช้ชีวิตบนเรือประมง กรณีเรือประมงที่มีขนาดตั้งแต่หกสิบตันกรอสขึ้นไปนายจ้างต้องจัดให้มีห้องส้วม ตามกฎหมายว่าด้วยการประมง

การรักษาพยาบาลเมื่อลูกจ้างได้รับบาดเจ็บหรือเจ็บป่วยจากการทำงานบนเรือประมงเจ้าของเรือมีหน้าที่จะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลจนกระทั่งลูกจ้างแข็งแรงสมบูรณ์ ซึ่งค่าใช้จ่ายในการรักษาได้แก่ทางการแพทย์ ค่ายา ค่าห้องพักรักษาตัว และค่าพาหนะ

5.1 สวัสดิการอื่น ๆ (ถ้ามี) ให้ระบุ....”

3. ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดความรับผิดชอบของลูกจ้างในงานประมงทะเล เนื่องจากกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2565 บัญญัติในเรื่องของการคุ้มครองลูกจ้างไม่ได้มีการกำหนดความรับผิดชอบของลูกจ้างในกรณีลูกจ้างผิดสัญญาจ้าง ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ของตนให้ลุล่วงไปโดยถูกต้องและสุจริต จึงใจขัดคำสั่งของนายจ้าง อันชอบด้วยกฎหมาย หรือละทิ้งหน้าที่ หรือกระทำการอื่นใดให้นายจ้างได้รับความเสียหาย และจากสัญญาจ้างแรงงานประมงทะเล (แบบ ปม.1) ในข้อที่ 7 กำหนดไว้ว่า “ลูกจ้างต้องปฏิบัติตามหน้าที่ของตนให้ลุล่วงไปโดยถูกต้องและสุจริต ไม่จงใจขัดคำสั่งของนายจ้าง อันชอบด้วยกฎหมาย หรือละทิ้งหน้าที่ หรือกระทำการอื่นใดให้นายจ้างได้รับความเสียหาย” เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าไม่ได้มีการกำหนดความผิดของลูกจ้างไว้อย่างชัดเจน ในกรณีที่ลูกจ้างไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับ สภาพการจ้าง ปฏิบัติหน้าที่ของตนโดยไม่ถูกต้องและโดยสุจริต หรือกระทำการใด ๆ ทำให้นายจ้างได้รับความเสียหาย

ผู้ศึกษาเห็นควรให้มีการกำหนดความรับผิดชอบของลูกจ้าง โดยมีการตรากฎกระทรวงขึ้นมาอีกหนึ่งฉบับหนึ่ง เพื่อคุ้มครองสิทธิของนายจ้างที่อาจได้รับความเสียหาย และมีการกำหนดโทษของลูกจ้างในกรณีตามที่กล่าวมาแล้วไว้โดยเฉพาะ โดยมีเนื้อหาและสาระสำคัญดังนี้

“ การกำหนดความรับผิดชอบของลูกจ้าง

ลูกจ้างต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนให้ลุล่วงไปโดยถูกต้องและสุจริต ไม่จงใจขัดคำสั่งของนายจ้าง อันชอบด้วยกฎหมาย หรือละทิ้งหน้าที่ หรือกระทำการอื่นใดให้นายจ้างได้รับความเสียหาย

ในกรณีที่ลูกจ้างไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับ สภาพการจ้าง ปฏิบัติหน้าที่ของตนโดยไม่ถูกต้องและโดยสุจริต หรือกระทำการใด ๆ ทำให้นายจ้างได้รับความเสียหายนายจ้างสามารถ

1) ว่ากล่าวตักเตือนเป็นหนังสือ

2) ให้พักงาน

3) ลดเงินเดือน

4) ให้ออกจากงาน ในกรณีฝ่าฝืนข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน ระเบียบ หรือคำสั่งของนายจ้างอันชอบด้วยกฎหมาย และเป็นธรรม และนายจ้างได้ตักเตือนเป็นหนังสือแล้ว เว้นแต่กรณีที่ร้ายแรง นายจ้างไม่จำเป็นต้องตักเตือน หนังสือเตือนให้มีผลบังคับได้ไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่ลูกจ้างได้กระทำความผิด

ในกรณีลดเงินเดือนนั้นจะต้องเป็นกรณีที่ลูกจ้างชดเชยค่าเสียหายให้แก่ นายจ้าง ซึ่งลูกจ้างได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยได้รับความยินยอมจากลูกจ้าง.....”

เอกสารอ้างอิง

อนุสรณ์ อินบุตร. แนวทางการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ กรณีศึกษาแรงงานภาคประมงทะเล.

กรุงเทพมหานคร : วิทยาลัยศิลปศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.