

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล

ในการคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเลนั้น อาจมีคำถามว่าคำว่า "แรงงาน" และคำว่า "ประมง" มีความหมายหรือนิยามอย่างไรที่จะได้รับการคุ้มครอง ซึ่งเห็นได้ว่ามนุษย์เป็นทรัพยากรแรงงานที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศตั้งแต่ในยุคศักดินาบริบทซึ่งมีวิวัฒนาการของรูปแบบการใช้แรงงานและการให้ความคุ้มครองสวัสดิภาพของแรงงาน และในด้านแรงงานประมงทะเลก็มีความเป็นมา วิวัฒนาการ แนวคิดในการคุ้มครองแรงงานประมงทะเลต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน กฎหมายแรงงานเกิดจากการวิวัฒนาการทางอุตสาหกรรมอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงจากการใช้กำลังงานแรงงานคนในการผลิตและการทำงานไปสู่การใช้เครื่องจักรกล ซึ่งเป็นผลของการปฏิวัติทางด้านอุตสาหกรรมและเทคโนโลยีของมนุษย์ กฎหมายแรงงานเป็นกฎหมายที่มีลักษณะเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนเพราะมีบทบัญญัติที่มุ่งเน้นถึงประโยชน์ของสาธารณชน คือผู้ใช้แรงงานมากกว่าจะคำนึงถึงหลักเสรีภาพ ในการทำสัญญาหรือหลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งการแสดงเจตนาอันเป็นทฤษฎีในการทำสัญญาตามกฎหมายเอกชนกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน นอกจากเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองและให้ความเป็นธรรมกับฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างแล้ว ยังเป็นกฎหมายคุ้มครองสิทธิและหน้าที่ของฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างด้วย ซึ่งสามารถให้ความหมายหรือนิยาม และจำแนกแนวคิด ที่มา และวิวัฒนาการของการคุ้มครองแรงงานประมงทะเลได้ ดังนี้

2.1 ความหมาย แนวคิด และวิวัฒนาการของแรงงาน

2.1.1 ความหมายของแรงงาน

ในความหมายอย่างกว้างหมายถึงกำลังแรงงานหรือกำลังคน LABOUR FORCE หรือ MANPOWER เป็นคนที่อยู่ในวัยทำงาน ซึ่งมีงานทำในเชิงเศรษฐกิจและคนว่างงานที่ประสงค์จะทำงาน LABOUR FORCE - EMPLOYED - UNEMPLOYED รวมถึงบุคคลทุกอาชีพ ไม่ว่าจะเป็น ช่างนา พ่อค้า ช่างฝีมือ ผู้ประกอบการ ข้าราชการ ทหาร ตำรวจ แพทย์ ทนายความ นักวิชาการ หรือผู้ที่ให้บริการต่างๆ โดยไม่คำนึงว่าจะจะเป็นนายจ้าง ลูกจ้าง ผู้ประกอบกิจการอิสระ หรือเป็นผู้ที่ทำงานให้แก่ครอบครัว โดยไม่ได้รับค่าจ้าง และรวมถึงคนว่างงานซึ่งประสงค์จะทำงานด้วย

เนื่องจากคนว่างงานโดยไม่ประสงค์ทำงานเชิงเศรษฐกิจเหล่านี้อาจจะเป็นกำลังสำคัญของชาติเฉกเช่นผู้ที่มิงานทำแล้วสำหรับผู้ที่อยู่ในวัยทำงาน เช่น แม่บ้าน นักศึกษา พระภิกษุ สามเณร นักบวช นักโทษ แต่ผู้ทุพพลภาพที่ทำงานไม่ได้ ไม่นับว่าอยู่ในความหมายของคำว่า "แรงงาน"

ความหมายของ "แรงงาน" ในวงแคบลงมาอีกชั้นหนึ่ง หมายถึงเฉพาะคนที่หากินเลี้ยงชีพ โดยได้รับค่าจ้าง WAGE AND SALARY EARNERS ที่เห็นชัดเจนก็คือ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ลูกจ้างเอกชน

ความหมายของ "แรงงาน" ในวงแคบถัดมาอีกชั้นหนึ่ง จะมองจากแง่การบริหารธุรกิจ มีฝ่ายจัดการเป็นผู้ควบคุมบังคับบัญชา วางนโยบายในการจ้างแรงงาน การกำหนดโครงสร้าง ค่าจ้าง ข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ที่รัฐจะต้องออกกฎหมายเพื่อให้ความคุ้มครองแรงงานลูกจ้างในเรื่อง การใช้แรงงานทั่วไป การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ สวัสดิการ ความปลอดภัยในการทำงาน เงินทดแทน การควบคุมและกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์ ในเรื่องการจัดตั้งองค์กรของนายจ้างและลูกจ้าง การรับเรื่องราวร้องทุกข์ การเจรจาต่อรอง การปิดงานและการนัดหยุดงาน

ความหมายของ "แรงงาน" ในวงแคบที่สุดนั้น จะหมายถึงผู้ที่มีแรงงาน ไม่มีฝีมือหรือความรู้ ซึ่งถือว่าเป็นแรงงานในระดับต่ำ

นอกจากนี้ยังมีผู้ให้ความหมายของคำว่า "แรงงาน" ไว้ ดังนี้

ศาสตราจารย์ DALE YODOR ได้ให้ความหมายไว้ว่า "แรงงาน หมายถึง แรงงานทั้งหมดของมนุษย์ ซึ่งว่าจ้างกันได้ทั้งเป็นปัจจัยในการผลิตสินค้าและบริการสำหรับมนุษย์"

RALPH H. BLODGETT ได้ให้ความหมายว่า "แรงงาน หมายถึง การใช้แรงงานและสติปัญญาของมนุษย์ (HUMAN EFFORT) เพื่อมุ่งหมายที่จะให้ได้มาซึ่งรายได้"

MELVIN W. REDER ได้ให้ความหมายว่า "แรงงาน หมายถึงบุคคลที่ทำงานโดยได้รับค่าจ้างหรือเงินเดือน ซึ่งค่าจ้างหรือเงินเดือนนี้เป็นที่มาเบื้องต้นของรายได้ในครอบครัว"

REYNOLDS L.G. ได้ให้ความหมายว่า "แรงงาน ใน LABOUR ECONOMIC AND LABOUR RELATIONS ว่า หมายถึงกำลังกายและกำลังมันสมอง ซึ่งถือว่าเป็นปัจจัยการผลิตชนิดหนึ่ง ในบางครั้งคำว่าแรงงานก็จะมีหมายแคบหรือชี้เฉพาะตามวัตถุประสงค์ของผู้ใช้ เช่น หมายถึง ชั้นแรงงาน (WORKING CLASS) เท่านั้น ซึ่งตามความหมายนี้ แรงงาน ก็คือ บุคคลที่เสนอขายแรงงานให้กับคนอื่นหรือองค์กรธุรกิจ อาจจะเป็นบุคคลที่ทำงานกับเครื่องจักร เครื่องมือ บุคคลที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของหัวหน้า เป็นต้น โดยสรุปแล้ว แรงงาน หมายถึง มนุษย์ทุกคนที่เกิดมาและตกอยู่ในฐานะเป็นผู้ใช้แรงงาน ไม่ว่าจะเป็แรงงานกายหรือมันสมองก็ตาม ถ้าคนเหล่านั้น

ต้องมีหน้าที่ใช้แรงงานในการทำมาหากินเพื่อสร้างผลผลิตให้แก่เศรษฐกิจและสังคม ทั้งส่วนตนและประเทศชาติคนเหล่านั้นย่อมนับว่าเป็นแรงงานด้วยกันทั้งสิ้น¹

2.1.2 แนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน

จากการศึกษาผู้เขียนพบว่า การคุ้มครองแรงงาน เป็นหลักการสำคัญที่จะทำให้ลูกจ้างหรือผู้ใช้แรงงานได้รับความเป็นธรรมและการปฏิบัติที่เหมาะสมในการจ้างงานและเกิดความสงบสุขในสังคม ซึ่งมีแนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน ดังนี้

2.1.2.1 แนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงในการทำงาน

ด้วยลักษณะของสัญญาจ้างแรงงานเป็นสัญญาที่มีลักษณะพิเศษจากสัญญาจ้างบริการธรรมดา เพราะมีความสัมพันธ์ทางบุคคลซึ่งกันและกัน ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ทำให้เกิดสิทธิ หน้าที่ ที่ต่างฝ่ายต่างต้องพึ่งพาอาศัยและปฏิบัติต่อกัน โดยไม่เป็นแต่เพียงการแลกเปลี่ยนแรงงานกับค่าจ้าง แต่มีความสัมพันธ์ทางส่วนตัวระหว่างนายจ้างและลูกจ้างเกิดขึ้นด้วยแม้ทั้งสองฝ่ายจะมีผลประโยชน์ต่างกัน แต่ก็จำเป็นต้องร่วมมือกันทำงานเพื่อให้บรรลุผลในการผลิต โดยที่ฝ่ายนายจ้างเป็นผู้จ่ายค่าจ้าง เป็นผู้จัดเตรียมวัสดุและเครื่องมือเครื่องใช้ในการผลิตให้แก่ลูกจ้าง ฝ่ายลูกจ้างก็ต้องใช้ความรู้ความสามารถและแรงงานของตนให้แก่นายจ้าง ซึ่งเมื่อผลผลิตดีกิจการก็มีความเจริญ นายจ้างก็จะได้ผลกำไรทางเศรษฐกิจ ลูกจ้างนอกจากจะได้ค่าจ้างประจำ ก็อาจจะได้รับเงินโบนัส-รายได้ หรือผลประโยชน์อื่นเพิ่มขึ้น ซึ่งลูกจ้างจะทำงานได้ดีก็ต่อเมื่อลูกจ้างมีความมั่นคงในการทำงาน และได้รับผลตอบแทนการทำงานที่เหมาะสม และโดยปกติลูกจ้างไม่ประสงค์ที่จะถูกเลิกจ้างหรือต้องออกจากงานโดยไม่สมัครใจ เพราะการตกงานนั้นทำให้ลูกจ้างได้รับความเดือดร้อนในชีวิต ลูกจ้างทุกคนจึงประสงค์ที่จะมีความมั่นคงในการทำงานตลอดไป²

2.1.2.2 แนวคิดเกี่ยวกับแรงงานเป็นทรัพย์สิน

ผู้คนใช้ชีวิตส่วนมากไปกับการทำงานในชีวิตประจำวัน รายได้และอนาคตของเขา จึงขึ้นอยู่กับความคาดหวังที่จะมีงานทำต่อไปเรื่อยๆ การที่ลูกจ้างได้ลงทุนความชำนาญ ทุ่มเทกำลังกาย กำลังใจของเขาอุทิศให้แก่งาน จึงเปรียบเสมือนประโยชน์ทางทรัพย์สินจากการทำงาน สำหรับลูกจ้างแล้วการเลิกจ้างถือเป็นความโชคร้าย และสำหรับบางคนก็อาจทำให้เขาเสียเพื่อนพ้องและครอบครัว บางครั้งโดยเฉพาะอย่างยิ่งลูกจ้างที่มีอายุมากต้องเผชิญกับการหางานยาก “งาน” จึงเป็น

¹ มนูญ ปุญญกริยากร. (2544). *คู่มือนายจ้าง ลูกจ้าง และพนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติตาม พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541*. กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. หน้า 1-3.

² นิชาภา ภูกานดาววงศ์. (2553). *มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานในสภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจในประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์. หน้า 23-24.

“ทรัพย์สิน” ที่สำคัญของเขา (job property) หรืออีกนัยหนึ่งแรงงานเทียบได้กับทรัพย์สินและลูกจ้างหรือเจ้าของแรงงานเทียบได้กับเจ้าของทรัพย์สิน เมื่อเจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิ์ในทรัพย์สินของเขา เขาจึงควรมีสิทธิ์ได้รับความมั่นคงซึ่งมีราคานานนับปี

2.1.2.3 แนวคิดทางปรัชญาของการคุ้มครองแรงงาน³

ในทางปรัชญา “แรงงาน” ในที่นี้เป็นสถานะความคิดนามธรรมซึ่งกฎหมายมุ่งคุ้มครองมาตรฐานขั้นต่ำไว้ อันเป็นแรงงานส่วนรวมของสังคมหรือของประเทศ ผู้ใช้แรงงานทุกคนในสังคมนั้นก่อให้เกิด “แรงงาน” นี้ขึ้น และด้วยเหตุผลที่ “แรงงาน” เป็นสิ่งที่สามารถคลบคลานได้ให้เกิดมีผลิตผล ถึงปลูกสร้าง ฯลฯ และสร้างสรรค์พัฒนาสังคมประเทศชาติ ตลอดจนโลกมนุษย์ให้ก้าวหน้า จึงควรจะต้องรักษาไว้ให้มีประสิทธิภาพตลอดไปทั้งในปัจจุบันและในอนาคต ซึ่งกฎหมายบัญญัติขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหามาของสังคม หรือเพื่อคุ้มครองอะไรสักสิ่งหนึ่ง หรือหลายสิ่งที่ดีงามด้วยเหตุผลที่มีให้สิ่งดีงามเหล่านั้นถูกล่วงละเมิดและสิ่งนั้น คือ คุณธรรมทางกฎหมาย (Rechtsgut)⁴ กฎหมายคุ้มครองแรงงานจึงถูกบัญญัติขึ้นมาเพื่อจำกัดเสรีภาพในการทำสัญญาภายใต้แนวความคิดเสรีนิยม (liberalism) ด้วยแนวความคิดบิดาธิปไตย (Paternalism) ย่อมมีผลเป็นการห้ามนายจ้างและลูกจ้างด้วย⁵ โดยทั่วไปแล้วคุณธรรมทางกฎหมาย (Rechtsgut) ของกฎหมายคุ้มครองแรงงานมีลักษณะสากลแยกจากตัวผู้ใช้แรงงานที่เป็นปัจเจกชน ศัพท์ในทางวิชาการเรียกว่า คุณธรรมทางกฎหมายที่เป็นส่วนรวม (Universal rechtsgut)⁶ ลูกจ้างแต่ละคนหรือแต่ละกลุ่มจึงไม่ใช่เจ้าของ “แรงงาน” ดังกล่าวทั้งหมด เพียงแต่มีส่วนก่อให้เกิด “แรงงาน” นี้เกิดขึ้นเท่านั้น และการที่นายจ้างฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานนั้นไม่เพียงแต่เป็นการกระทำต่อลูกจ้าง หากแต่เป็นการกระทำต่อสังคมทั้งหมด⁷ ดังนั้นลูกจ้างจึงไม่อาจที่จะตกลงกับนายจ้างให้ตนเองทำงานอยู่ภายใต้สภาพการจ้างที่ต่ำกว่าว่าด้วยกฎหมายคุ้มครองแรงงานกำหนดไว้

³ กมลชัย รัตนสวางศ์. (2554). *แนวความคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน*. เอกสารประกอบทางวิชาการ กรมแรงงาน. หน้า 1-6.

⁴ คณิต วน นคร. (2523). “คุณธรรมทางกฎหมายกับการใช้กฎหมายอาญา”. *วารสารอัยการ*, 25(3). กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์. หน้า 55-61. “คุณธรรมทางกฎหมาย คือ สิ่งที่ไม่ใช่วัตถุที่มีรูปร่าง หรือบุคคล แต่เป็นสถานะความคิดที่เป็นนามธรรม บทบัญญัติกฎหมายแต่ละมาตรามุ่งคุ้มครอง”

⁵ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ข้อ 8. บัญญัติว่า “นายจ้างและลูกจ้างผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดของกระทรวงมหาดไทย ฯลฯ ต้องระวางโทษ ฯลฯ”.

⁶ คณิต วน นคร. (2551). “ผู้เสียหายในคดีอาญา”. *วารสารอัยการกฎหมายปริทรรศน์*, 1(1). หน้า 48-51.

⁷ Lord Devlin. (1965). The Enforcement of Morals. Amnon Rubinstein. *The Victim's Consent in Criminal Law*. edited by Edward M. Wise & Gerhard O.W. Mualler, Charles C. Thomas. (USA: Publisher ILL). p. 191.

2.1.2.4 ลักษณะของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

ด้วยกฎหมายคุ้มครองแรงงานเป็นกฎหมายที่ค่อนข้างจะทำความเข้าใจยาก การจะนำเอาความเข้าใจที่มีต่อกฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญามาใช้กับกฎหมายคุ้มครองแรงงานโดยตรงนั้นอาจทำให้การบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานผิดไปจากเจตนารมณ์ได้ซึ่งวัตถุประสงค์ในการออกกฎหมายคุ้มครองแรงงานเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับผู้ใช้แรงงานทั้งสภาพการจ้าง สภาพการทำงานซึ่งรวมถึงสุขภาพอนามัยตลอดจนสร้างความสัมพันธ์อันดีในระหว่างนายจ้างและลูกจ้างและรัฐ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดทั้งนายจ้าง ลูกจ้าง และประเทศชาติ⁸ และกฎหมายคุ้มครองแรงงานมีลักษณะเป็นเอกเทศของตนเองจึงควรพิจารณาถึงลักษณะพิเศษของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ดังนี้

1. กฎหมายคุ้มครองแรงงานกำหนดในรูปของการคุ้มครองมาตรฐานขั้นต่ำในการทำงานเท่านั้น กล่าวคือ อย่างน้อยที่สุด นายจ้างจะต้องปฏิบัติให้ได้มาตรฐานขั้นต่ำตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายในกรณีที่ลูกจ้างหรือสหภาพแรงงานมีความต้องการจะให้มาตรฐานการทำงานสูงกว่าที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานบัญญัติไว้ หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานกำหนดให้นายจ้างต้องปฏิบัติ ลูกจ้างหรือสหภาพแรงงานจะต้องใช้วิธีการยื่นข้อเรียกร้อง เพื่อให้มีการร่วมเจรจาต่อรองกับนายจ้าง หรือทำสัญญาพิเศษกับนายจ้าง ภายใต้พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 หรือประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้วแต่กรณี เช่น ลูกจ้างต้องการให้ตนเองได้รับค่าจ้างสูงกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำหรือต้องการให้นายจ้างจ่ายค่าชดเชย เงินรางวัลประจำปี ซึ่งเป็นสิ่งนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในกฎหมายนั้น โดยทั่วไปแล้ว นายจ้างไม่มีหน้าที่ตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานที่จะต้องปฏิบัติเพราะเป็นสิ่งที่สูงกว่า หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไว้

2. การได้มาซึ่งสภาพการจ้างซึ่งเป็นมาตรฐานขั้นต่ำ ตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานเป็นการได้มาโดยขอกฎหมายเพราะเป็นหน้าที่ที่นายจ้างจะต้องปฏิบัติ ลูกจ้างไม่ต้องยื่นข้อเรียกร้องเพื่อเจรจาต่อรองร่วมแต่อย่างใด แต่ในทางปฏิบัตินายจ้างส่วนมาก โดยเฉพาะในสถานประกอบการกิจการขนาดเล็กและขนาดปานกลางยังมีสภาพการจ้างไม่ได้มาตรฐานที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานกำหนดไว้ อีกทั้งพนักงานของรัฐ ไม่อาจดำเนินการให้นายจ้างปฏิบัติให้ถูกต้องได้ในทันที หรือดำเนินการแล้วแต่นายจ้างเหล่านั้นยังนิ่งเฉยอยู่ ลูกจ้างจึงมักจะยื่นข้อเรียกร้องให้นายจ้างปฏิบัติให้ถูกต้องตามมาตรฐานขั้นต่ำด้วย และเมื่อตกลงกันได้เป็นข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง หรือกรณีเป็นคำชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานแล้ว การที่นายจ้างฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม นอกจากจะมีโทษตามข้อ 8 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515 แล้ว การฝ่าฝืนของนายจ้าง

⁸ มนูญ ปุญญกริยากร. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 11-12.

ดังกล่าวยังเป็นการไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างซึ่งมีโทษตาม มาตรา 131 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 อีกด้วย

3. กฎหมายคุ้มครองแรงงานเป็นกฎหมายสังคม⁹ (social legislations) เพราะหากใช้คำว่ากฎหมายมหาชนจะกินความถึงกฎหมายรัฐธรรมนูญ และกฎหมายปกครองด้วย กฎหมายคุ้มครองแรงงานจึงเป็นเพียงแขนงหนึ่งของกฎหมายมหาชน บัญญัติขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะในสังคม บังคับใช้กับประชาชนผู้ซึ่งมีสถานภาพทางกฎหมายเป็นนายจ้างและลูกจ้างเท่านั้น จึงต้องมีความสัมพันธ์และสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในขณะที่บังคับใช้กฎหมายอยู่ ดังนั้นหากสภาพเศรษฐกิจและสังคมเปลี่ยนแปลงไป เนื้อหาของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน จะต้องเปลี่ยนแปลงตาม อันเป็นเหตุผลหนึ่งที่รัฐจะต้องจัดตั้งองค์กรทางวิชาการเพื่อศึกษาถึงความเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจและสังคม ในปัจจุบันนี้เรามีแต่คณะกรรมการค่าจ้างที่ศึกษาเกี่ยวกับเรื่องการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำโดยพิจารณาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอัตราค่าจ้างที่ลูกจ้างได้รับอยู่เปรียบเทียบกับค่าจ้างของลูกจ้างอื่นที่ทำงานอยู่ในลักษณะและสภาพเดียวกัน ประกอบกับค่าครองชีพ มาตรฐานการครองชีพ ต้นทุน การผลิต ราคาสินค้า ความสามารถของธุรกิจ และสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละท้องถิ่นในขณะนั้น¹⁰

4. กฎหมายคุ้มครองแรงงานจะต้องเป็นกฎหมายที่แก้ไขง่าย ในฐานะที่เป็นกฎหมายสังคม ซึ่งจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงให้ทันกับสภาพเศรษฐกิจของสังคมแล้ว จึงจำเป็นที่จะตราในรูปแบบที่แก้ไขได้ง่ายกว่ากฎหมายประเภทอื่น การตรากฎหมายคุ้มครองแรงงานในรูปของพระราชบัญญัติโดยไม่ให้อำนาจแก่ส่วนราชการที่รับผิดชอบแก้ไขเปลี่ยนแปลง เว้นแต่จะแก้ไขในลำดับชั้นพระราชบัญญัตินั้นย่อมจะก่อให้เกิดความล่าช้า เพราะว่ากฎหมายจะผ่านสภานิติบัญญัติ สภาพเศรษฐกิจและสังคมก็หนีห่างออกไปอีก และการจะบัญญัติกฎหมายเพื่อไว้ในอนาคตก็ดูจะขาดข้อมูลที่มีน้ำหนัก กฎหมายคุ้มครองแรงงานในส่วนที่จะต้องแก้ไขอยู่เสมอๆ นั้น จึงควรให้อำนาจแก่ส่วนราชการที่รับผิดชอบตราเป็นกฎหมายลำดับรอง (subordinate legislation) เช่น กฎหมายที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ ได้แก่ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เป็นแม่บทให้อำนาจแก่กระทรวงแรงงาน ที่จะออกประกาศกระทรวงแรงงาน คุ้มครองแรงงานในเรื่อง การใช้

⁹ นิคม จันทรวิฑูร. (2526). *แรงงานและกฎหมายไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช. หน้า 15. กล่าวไว้ว่า บางท่านให้ความเห็นว่ากฎหมายคุ้มครองแรงงานมีลักษณะกึ่งแพ่งกึ่งอาญา คงเป็นเพราะเห็นว่าเป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงความสัมพันธ์ระหว่างลูกจ้างและนายจ้างอันมีผูกพันกันทางแพ่งหากมีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามจะต้องโทษทางอาญา บางท่านเห็นว่าเป็นทั้งกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชน

¹⁰ ประกาศกระทรวงมหาดไทย. ลงวันที่ 16 เมษายน 2515. ข้อ 2 วรรค 3. “การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ”. *อนุสารแรงงาน Labour Bulletin*, 2(10). กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์. หน้า 1-5.

แรงงานทั่วไป แรงงานหญิง แรงงานเด็ก อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ค่าล่วงเวลา การจ่ายค่าชดเชยเงินทดแทน สวัสดิการเกี่ยวกับสุขภาพอนามัย การให้นายจ้างจัดทำทะเบียนลูกจ้าง เอกสารในการคำนวณค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ฯลฯ

5. กฎหมายคุ้มครองแรงงานเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน นิติกรรมใดที่ทําขึ้นขัดต่อกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ย่อมตกเป็นโมฆะ¹¹ โดยกฎหมายคุ้มครองแรงงานมีทั้งบทบัญญัติที่เคร่งครัด และบทบัญญัติที่ไม่เคร่งครัด บทบัญญัติที่เคร่งครัดเป็นมาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดไว้อย่างเข้มงวด ไม่อาจจะขออนุญาตต่ออธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานให้ปฏิบัติต่ำกว่ามาตรฐานนี้ได้ เช่น ค่าจ้างขั้นต่ำ งานที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพจะทําเกินสัปดาห์ละสี่สิบสองชั่วโมงไม่ได้ ห้ามมิให้ใช้แรงงานเด็กต่ำกว่า 12 ปี ห้ามมิให้เด็กอายุไม่เกิน 18 ปี ทํางานเกี่ยวกับการทําคความสะอาดเครื่องจักร เครื่องยนต์ ขณะเครื่องยนต์ทํางาน งานใต้ดินใต้น้ำ งานผลิตหรือขนส่งวัตถุเคมีที่เป็นอันตราย วัตถุมีพิษ วัตถุระเบิด วัตถุไวไฟ งานที่เกี่ยวกับกัมมันตภาพรังสี อัตราการจ่ายเงินค่าล่วงเวลา ค่าทํางานในวันหยุด ค่าชดเชย ค่าทดแทน ส่วนบทบัญญัติที่ไม่เคร่งครัด นายจ้างอาจจะขออนุญาตต่อ อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเพื่อให้อธิบดีใช้ดุลพินิจผ่อนปรนได้ตามสมควร เช่น การจะให้ลูกจ้างทํางานขนส่งเกินวันละ 8 ชั่วโมง หรือให้ลูกจ้างทํางานเกินเวลาปกติ หรือทํางานในวันหยุด การไม่จัดเวลาพักให้ลูกจ้างจะต้องได้รับความยินยอมจากลูกจ้าง การรับเด็กอายุ 12-14 ปี ทํางานนอกเหนือจากที่กระทรวงแรงงานกำหนดต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานผู้มีอำนาจตามกฎหมายที่จะออกใบอนุญาตทํางาน

6. ในกรณีที่นายจ้างไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน การโต้แย้งสิทธิของนายจ้างที่มีต่อลูกจ้างโดยทั่วไปมีลักษณะเป็นคดีที่เป็นข้อพิพาท ลูกจ้างสามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลได้ ขณะเดียวกันลูกจ้างก็อาจยื่นคำร้องต่อพนักงานตรวจแรงงานเพื่อให้พนักงานตรวจแรงงานมีคำสั่งให้นายจ้างปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายได้ ในกรณีที่พนักงานตรวจแรงงานสอบสวนแล้วปรากฏข้อเท็จจริงว่านายจ้างปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน พนักงานตรวจแรงงานก็อาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้นายจ้างปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายได้ ถ้านายจ้างปฏิบัติตามคำสั่งภายในเวลาที่กำหนดในคำสั่ง การดำเนินคดีอาญานายจ้างเป็นอันยุติ แต่หากนายจ้างไม่พอใจคำสั่ง

¹¹ มนูญ ปุณฺณกฤษยากร. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 1. หน้า 12.

ของพนักงานตรวจแรงงานก็สามารถนำคำสั่งดังกล่าวไปสู่ศาลแรงงานภายในระยะเวลา 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่งพนักงานตรวจแรงงานเพื่อฟ้องพิทอนคำสั่งพนักงานตรวจแรงงานได้¹²

2.1.3 วิวัฒนาการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

แนวความคิดในการก่อตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศเกิดขึ้นตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ 18 อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมซึ่งก่อให้เกิดสภาพการทำงานที่ไม่เป็นธรรมแก่ผู้ใช้แรงงาน โดยเฉพาะหลักประกันที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยในการทำงาน ค่าแรง และสภาพการทำงาน การที่จะผลักดันให้มีการคุ้มครองแรงงานในการทำงานด้านต่างๆ ได้รับการยอมรับแต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จแต่ประการใด¹³

หลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ได้สิ้นสุดลงเมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน ค.ศ. 1918 ฝ่ายพันธมิตรได้รับชัยชนะจากสงครามในครั้งนี้ จึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการ กฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ (Commission on International Labour Legislation) โดยให้การประชุมครั้งนี้มีความยุติธรรมทางสังคม จึงได้ให้ผู้แพ้สงครามลงนามในสนธิสัญญาสันติภาพในปี ค.ศ. 1919 สนธิสัญญาสันติภาพดังกล่าวคือ สนธิสัญญาแวร์ซายส์ ซึ่งได้กำหนดไว้ในภาค 13 ว่าด้วยแรงงาน โดยกำหนดไว้ในมาตรา 387 มีข้อความว่า “สันติภาพสากลอันถาวรจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อความยุติธรรมในสังคมเป็นพื้นฐานเท่านั้น” (A universal and lasting peace can be established only if it based upon social justice.) ซึ่งข้อความดังกล่าวนี้ได้กลายเป็นนโยบายของธรรมนูญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศโดยมีโครงสร้างอันเป็นส่วนประกอบขององค์การแรงงานระหว่างประเทศตามสนธิสัญญาแวร์ซายส์¹⁴

ในปี ค.ศ. 1919 ได้มีการจัดตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ หรือ ILO (International Labour Organization) ขึ้นที่กรุง Geneva ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ โดยมี การประชุมใหญ่ประจำปีเป็นประจำทุกปี ประเทศที่เป็นสมาชิกมีการพิจารณาและอนุมัติ อนุสัญญาและข้อเสนอเพื่อให้ประเทศสมาชิกนำไปปฏิบัติเพื่อให้การคุ้มครองแรงงาน และวางมาตรการ การใช้แรงงานของประเทศสมาชิกต่างๆ ให้เป็นไปในแนวเดียวกัน ประเทศที่ให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาดังกล่าวต้อง

¹² เชิดศักดิ์ กำปันทอง. (2557). *มาตรการคุ้มครองลูกจ้างกรณีหยุดกิจการชั่วคราว ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 75 ศึกษากรณี เหตุสุดวิสัย การจ่ายเงิน และการแจ้งเข้าหน้าที่รัฐ*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์. หน้า 12-15.

¹³ พงษ์ไทย เฟื่องเที่ยง. (2545). *ปัญหาการใช้สิทธิในเรื่องการลาของลูกจ้างตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ศึกษาเฉพาะเรื่อง: การลาป่วย การลาเพื่อกิจธุระอันจำเป็นและการลาเพื่อฝึกอบรมพัฒนาความรู้ความสามารถ*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 15-16.

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 19.

ปรับปรุงกฎหมายของตนให้สอดคล้อง กับอนุสัญญาหรือตราพระราชบัญญัติให้ใช้อนุสัญญาของ องค์การแรงงานระหว่างประเทศเป็นกฎหมายภายในของตน¹⁵

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง ในปี พ.ศ.2489 (ค.ศ.1946) องค์การแรงงาน ระหว่างประเทศได้ผนวกเข้าเป็นองค์การชำนาญพิเศษขององค์การสหประชาชาติ กำหนดมาตรฐาน แรงงานระหว่างประเทศให้มีการประชุมใหญ่ประจำปีในเดือน มิถุนายนของทุกปี ณ นครเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ โดยให้ประเทศภาคีสมาชิกต่างส่งผู้แทนของตนเข้าไปประชุมประจำปีของ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ สำหรับประเทศไทยได้ส่งคณะผู้แทนเข้าร่วมประชุมประจำปีของ องค์การแรงงาน ระหว่างประเทศปีละครั้ง ซึ่งที่ประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศจะ ลงมติให้ตราอนุสัญญาและข้อแนะนำขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเพื่อเป็นการวางมาตรฐาน ไว้เป็นแนวทางในการปฏิบัติสำหรับประเทศภาคีสมาชิกต่อไป

ในการให้สัตยาบันอนุสัญญาและข้อแนะนำขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับใด อนุสัญญาฉบับนั้นจะมีผลบังคับใช้ 12 เดือน หลังจากการให้สัตยาบันนั้น ซึ่งโดยปกติแล้วแต่ละ อนุสัญญาจะมีข้อความระบุถึงผลการใช้บังคับของอนุสัญญานั้นไว้ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2471 (ค.ศ. 1928) แนวทางในการปฏิบัติของการให้อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศได้กำหนด กฎเกณฑ์ไว้กรณีประเทศภาคีสมาชิกอื่นๆ แต่ละประเทศจะให้สัตยาบันในภายหลังผลการใช้บังคับ จะเกิดขึ้นต่อเมื่อประเทศภาคีสมาชิกนั้นให้สัตยาบันล่วงหน้าแล้ว 12 เดือนก็ได้ หรือตามกำหนดช่วง ระยะเวลาที่จะมีผลใช้บังคับนี้จะไม่ใช้กับอนุสัญญาบางประเภทตามธรรมเนียมขององค์การแรงงาน ระหว่างประเทศ อนุสัญญาที่ประเทศภาคีสมาชิกจะใช้บังคับได้ภายใน 12 เดือน นับตั้งแต่วันที่ จากวันที่ประเทศสมาชิกทั้ง 2 ประเทศ ได้จดทะเบียนการให้สัตยาบันไว้กับ ผู้อำนวยการองค์การ แรงงานระหว่างประเทศ และหลังจากนั้นอนุสัญญาฉบับนี้จะใช้บังคับสำหรับประเทศภาคีสมาชิก ใดๆ ภายใน 12 เดือนหลังจากวันที่ได้จดทะเบียนการให้สัตยาบันขององค์การแรงงานระหว่าง ประเทศ แนวทางปฏิบัติของการให้สัตยาบันอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศได้มีการ กำหนดกฎเกณฑ์ไว้สำหรับประเทศภาคีสมาชิก คือ จะต้องมีการให้สัตยาบัน อนุสัญญาฉบับนั้นอย่างน้อย 2 ประเทศ หลังจากนั้นอนุสัญญาฉบับดังกล่าวจึงจะผลบังคับใช้หลัง จากนั้น 12 เดือน

แต่มีบางอนุสัญญาที่ไม่ใช้บังคับกับอนุสัญญาทั่วไป เช่น อนุสัญญาที่เกี่ยวกับการเดินเรือ หรือขนส่งทางน้ำ ข้อกำหนดกฎเกณฑ์ในเรื่องของผลบังคับใช้ของอนุสัญญาจะแตกต่างกันออกไป

¹⁵ ธีระ ศรีธรรมรักษ์. (2550). *กฎหมายแรงงาน (LW 401)* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 6.

คือ จะมีระยะเวลายาวกว่าได้การให้สัตยาบันอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศจะมีผลบังคับใช้ก็ต่อเมื่อประเทศภาคีสมาชิกนั้นได้ให้สัตยาบัน เมื่อประเทศภาคีสมาชิกนั้น ให้สัตยาบันอนุสัญญาแล้วให้นำอนุสัญญาเสนอต่อองค์การแรงงานระหว่างประเทศอย่างเป็นทางการ โดยการนำเสนอ นั้นต้องนำเสนอต่อผู้อำนวยการใหญ่องค์การแรงงานระหว่างประเทศเมื่อสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศได้รับการจดทะเบียนแล้ว อนุสัญญาดังกล่าวจึงจะมีผลการใช้บังคับอย่างเป็นทางการและประเทศสมาชิกก็มีข้อผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามอนุสัญญาดังกล่าว โดยจะต้องไปดำเนินการกำหนดมาตรการหรือออกกฎหมายให้สอดคล้องกับอนุสัญญาที่ได้ให้สัตยาบันไว้

หลังจากนั้น องค์การแรงงานระหว่างประเทศก็จะแจ้งไปยังประเทศภาคีสมาชิกรวมทั้งแจ้งผลการให้สัตยาบันอนุสัญญาไปยังเลขาธิการองค์การสหประชาชาติโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา 102 ของกฎบัตรแห่งสหประชาชาติในการให้สัตยาบันอนุสัญญา จะเลือกให้เฉพาะบางข้อหรือบางส่วนของอนุสัญญาไม่ได้ เนื่องจากแต่ละประเทศไม่สามารถที่จะเลือกหรือรับรองบางส่วนของอนุสัญญาได้ แต่ในทางความเป็นจริงมีอนุสัญญาบางฉบับได้กำหนดข้อยกเว้นและทางเลือกเอาไว้ให้เพื่อให้ประเทศสมาชิกกำหนดเอง แต่การกำหนดข้อยกเว้นเหล่านั้นประเทศสมาชิกจะต้องแจ้งหรือประกาศด้วยว่าประสงค์จะได้รับการยกเว้นในคราวที่แจ้งการให้สัตยาบันนั้นด้วยหรือไม่ เมื่อผู้อำนวยการใหญ่สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศได้รับแจ้งจากประเทศสมาชิกเป็นทางการในการให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาแล้ว จะทำการจดทะเบียนและแจ้งไปยังประเทศภาคีสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศทั้งหมด

รวมทั้งแจ้งการให้สัตยาบันนี้ ไปยังเลขาธิการขององค์การสหประชาชาติ การให้สัตยาบันอนุสัญญาและข้อแนะนำนั้นไม่มีรูปแบบที่เจาะจงในการที่จะส่งผ่านการให้สัตยาบันเหมือนเช่นการแลกเปลี่ยน ตราสารทางการทูต ประเทศสมาชิกใดต้องการที่จะให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับใดเพียงแจ้งเป็นจดหมายถึงผู้อำนวยการใหญ่สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศโดยจดหมายนั้น ต้องลงนามโดยผู้มีอำนาจของรัฐแจ้งอย่างชัดเจนถึงการให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาที่เกี่ยวข้องข้องแนวการพิจารณาการให้สัตยาบัน

อนุสัญญาที่ประเทศไทยดำเนินการอยู่ในปัจจุบันมีขั้นตอนดังต่อไปนี้¹⁶

ขั้นตอนที่ 1 กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (ปัจจุบันคือ กระทรวงแรงงาน) ทำการศึกษาและเสนอความเห็น โดยประมวลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปยังกระทรวงการต่างประเทศขั้นตอนนี้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมแปลอนุสัญญาและขอความเห็นจาก

¹⁶ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. (2537). *มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศแรงงานไทยอยู่ตรงไหน*. เอกสารประกอบการสัมมนาไตรภาคี. กรุงเทพฯ: กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. หน้า 10.

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมีคณะกรรมการเพื่อพิจารณาอนุมัติและข้อเสนอแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ เป็นผู้รวบรวมความเห็นและสรุปเสนอ ความเห็น รวมทั้งการพิจารณาว่า เห็นควรให้สัตยาบันอนุสัญญาหรือรับเอาข้อเสนอฉบับใดเสนอสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติพิจารณาและเสนอความเห็นไปยังกระทรวงการต่างประเทศ

ขั้นตอนที่ 2 กระทรวงการต่างประเทศพิจารณาโดยละเอียดแล้ว นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติกระทรวงการต่างประเทศจะนำความเห็นที่เสนอ โดยกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการพิเศษเพื่อพิจารณาอนุมัติและข้อเสนอแนะของกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งจะพิจารณาโดยละเอียดแล้วนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติอนุสัญญาและข้อเสนอแนะที่เห็นควรให้สัตยาบัน และรับเอาเมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้วจะต้องนำเรื่องเสนอต่อรัฐสภาเพื่อ พิจารณาอนุมัติต่อไป

ขั้นตอนที่ 3 กระทรวงการต่างประเทศดำเนินการแจ้งต่อองค์การแรงงานระหว่างประเทศและประกาศในราชกิจจานุเบกษาขั้นตอนนี้กระทรวงการต่างประเทศจะทำหนังสือแจ้งต่อองค์การแรงงานระหว่างประเทศเกี่ยวกับการให้สัตยาบันอนุสัญญาและรับเอาข้อเสนอแนะในส่วนของประเทศไทยและดำเนินการประกาศในราชกิจจานุเบกษาพร้อมทั้งแจ้งให้กระทรวง แรงงานและสวัสดิการสังคมทราบ

ขั้นตอนที่ 4 กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมดำเนินการให้เป็นไปตามอนุสัญญาและข้อเสนอแนะกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นหน่วยงานที่ดำเนินการกำหนดมาตรการหรือปรับปรุงแก้ไขข้อกฎหมายให้เป็นไปตามอนุสัญญาที่ให้สัตยาบันและข้อเสนอแนะที่รับเอา นอกจากนี้ยังต้องรายงานเสนอสำนักงานองค์การแรงงานระหว่าง ประเทศตามบทบัญญัติของมาตรา 22 ของธรรมนูญองค์การแรงงานระหว่างประเทศ

2.1.4 วิวัฒนาการแรงงานในต่างประเทศ

แรงงานทาสเป็นแรงงานในยุคดั้งเดิมที่ถูกนำมาใช้ในทุกประเทศ ซึ่งแรงงานทาสมีลักษณะเหมือนสินค้าที่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาสั่งการของนายจ้างทุกสิ่งทุกอย่างขึ้นอยู่กับความพอใจของนายจ้าง¹⁷

กฎหมายแรงงานเกิดจากการวิวัฒนาการทางอุตสาหกรรมอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงการใช้กำลังคนในการผลิตและการทำงานไปสู่การใช้เครื่องจักรกลทำให้เกิดการว่างงานและการใช้ลูกจ้างทำงานเกี่ยวกับอันตรายอันเกิดขึ้นเนื่องจากเครื่องจักรกลที่ยังมีมาตรการในการควบคุมความปลอดภัยในการทำงานที่ไม่รัดกุมรวมถึงการใช้แรงงานเด็กและผู้หญิงในทางอุตสาหกรรมที่ไม่

¹⁷ สุชาติศรี วศวงค์. (2548). *กฎหมายเกี่ยวกับคุ้มครองแรงงาน*. กรุงเทพฯ: นิติบรรณาการ. หน้า 13.

เหมาะสมอันอาจเป็นอันตรายต่อหญิงและเด็กเหล่านั้นได้ง่ายและการกดขี่อัตราค่าจ้างโดยลูกจ้างต้องทำงานมากขึ้นแต่ได้ค่าแรงน้อยลง¹⁸ บ่อเกิดของการปฏิวัติทางอุตสาหกรรมเกิดจากแบบการทำงานและการผลิตซึ่งได้วิวัฒนาการเปลี่ยนแปลงพัฒนาเป็นลำดับจนถึงปัจจุบันอันอาจจำแนกได้ดังนี้¹⁹

1. ระบบคึกค้ำบรรพ์

ในอดีตมนุษย์ทำงานดำรงชีวิตด้วยการล่าสัตว์ จับปลาและทำเกษตรกรรม โดยใช้เครื่องมือที่ทำขึ้นอย่างง่าย ๆ ไม่มีรูปแบบและหลักเกณฑ์ เช่น ทำด้วยไม้ ก้อนหิน กระดุกหรือเขาสัตว์ สำหรับการบังกับบัญชาเริ่มจากหัวหน้าเผ่าผู้สูงอายุ หัวหน้าครอบครัวหรือผู้ที่มีร่างกายกำยำกล้าสันเป็นผู้มีอำนาจสูงสุด ผลผลิตและทรัพย์สินที่ทำมาหาได้จะถูกรวบรวมเข้าเป็นส่วนกลาง การแบ่งงานค้ำนึ่งถึงขนบธรรมเนียมประเพณี เพศและอายุ ระบบการทำงานในรูปแบบนี้มีการอมน้อยมาก และไม่เป็นแรงกระตุ้นให้เกิดความมั่นคงในสังคม การทำงานและการผลิตเป็นการทำ เพื่ออยู่รอดไปเพียงวันๆ ไม่เกิดการแข่งขันในการผลิตจึงทำไปเพียงเพื่อให้เพียงพอกับ การบริ โภคเท่านั้น²⁰

2. ระบบทาส

ทาสมีลักษณะเป็นทรัพย์สินส่วนตัวของผู้เป็นนาย ไม่มีลักษณะของความเป็นมนุษย์ที่สามารถที่จะมีสิทธิและเสรีภาพเสมือนเช่นคนทั่วไปได้ จึงมีลักษณะเสมือนสินค้าสามารถซื้อขายกันได้อย่างสินค้า การทำงานของทาสไม่ได้เป็นค่าจ้างตอบแทนสิ่งที่จะได้รับจากนายจ้าง คือ ที่พัก เสื้อผ้าและอาหาร ซึ่งผู้เป็นนายจ้างจัดให้เท่านั้น โดยอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของผู้เป็นนายอย่างเด็ดขาดไม่มีสิทธิแสดงความคิดเห็นใดๆ เป็นแต่ผู้ทำงานปรนนิบัติรับใช้ผู้เป็นนายตามที่สั่งให้ทำและต้องปฏิบัติตามมิฉะนั้นจะถูกลงโทษอย่างรุนแรง²¹

3. ระบบข้าแผ่นดิน (Feudalism)

เกิดขึ้นในสังคมศักดินาในยุคโรมันยุคกลาง ซึ่งเศรษฐกิจขึ้นอยู่กับผลิตผลทางการเกษตร เจ้าของที่ดินส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มียศถาบรรดาศักดิ์ เช่น เป็นเจ้านายท่านลอร์ด ท่านเซอร์ ฯลฯ ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินโดยการสืบทอดหรือได้รับพระราชทานจากกษัตริย์ คนงานและลูกจ้างในสมัยนั้นมีลักษณะเป็นข้าแผ่นดิน ถึงแม้ไม่ใช่เป็นทรัพย์สินอย่างทาสก็ตาม แต่การทำงานและความเป็นอยู่ไม่ได้ไปกว่าทาสเท่าไรนัก ส่วนใหญ่จะต้องทำงานตามที่เจ้าของที่ดินจัดสรรให้และถูกกำหนดให้

¹⁸ ชีระ ศรีธรรมรักษ์. (2536). *กฎหมายแรงงาน (LA 214)* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 1-4.

¹⁹ นิคม จันทรวิฑูร. (2517). *วิวัฒนาการของสมาคมลูกจ้าง*. กรุงเทพฯ: กรมแรงงาน. หน้า 1-5.

²⁰ ชีระ ศรีธรรมรักษ์. *อ้างแล้ว*เชิงอรรถที่ 18. หน้า 3.

²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3-4.

มอบผลผลิตที่ได้แก่เจ้าของที่ดิน ไม่มีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดินได้เลยและเป็นประเพณีที่จะต้องทำงานสืบทอดกันตลอดไปในที่ดินผืนเดียวกันนั้นและอยู่ภายใต้ข้อกำหนดเดียวกันด้วย

4. ระบบช่างฝีมือ (Craftsman)

ระบบช่างฝีมือเกิดขึ้นหลังจากระบบศักดินาเสื่อมอำนาจลงได้เกิดมีช่างฝีมือ (Craftsman) พวกนี้มีความชำนาญเฉพาะแขนงอาชีพ และมักจะประกอบอาชีพภายในครัวเรือนและมีเครื่องมือในการผลิตเป็นของตนเอง เช่น ทอผ้า แกะสลัก เป็นต้น ผลผลิตที่ได้จะนำไปขายให้กับลูกค้าโดยตรงไม่ต้องผ่านคนกลางแต่อย่างใด ช่างฝีมือเหล่านี้จะ ถ่ายทอดความรู้ให้แก่เด็ก ซึ่งเรียกว่าช่างฝึกหัด (Apprentice) ซึ่งพวกช่างฝึกหัดในสมัยแรกนี้ยังไม่ได้รับค่าจ้างเพียงแต่ได้ที่พัก อาหารและเสื้อผ้า เมื่อจบการฝึกอาชีพแล้วช่างฝึกหัดเหล่านี้จะได้รับเอกสารรับรองและสามารถทำงานในอาชีพที่ตนได้เรียนจบมาซึ่ง เรียกว่า Journeyman คือ ถือว่ามีฐานะเป็น Craftsman แล้ว มีสิทธิทำงานและได้รับค่าจ้างจากนายจ้างได้ พวกนี้มักจะทำงานรับค่าจ้างสักพักหนึ่งแล้วนำเงินค่าจ้างเก็บออมไว้ไปลงทุนตั้งร้านและดำเนินกิจการเป็นของตนเอง²²

ตลอดระยะเวลายุโรปสมัยกลางกล่าวได้ว่ากลุ่มช่างฝีมือเหล่านี้เป็นกลุ่มแรกที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดกฎเกณฑ์ทางเศรษฐกิจและสภาพการจ้างต่าง ๆ ขึ้นนอกจากนั้นยังควบคุมการเข้ามาประกอบอาชีพทางการค้า กำหนดคุณภาพและราคาของผลผลิต คุณสมบัติของผู้ทำงานและอัตราค่าจ้างอีกด้วย โดยเฉพาะกลุ่มที่เรียกว่า ชมรมวิชาชีพ (Guilds) เป็นกลุ่มผู้ริเริ่มในการวางกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ ของสมาคมลูกจ้างที่ได้มีวิวัฒนาการมาจนถึงทุกวันนี้

5. ระบบการจ้างงานและกิจกรรมในครัวเรือน

เมื่อระบบทางเศรษฐกิจได้พัฒนาก้าวหน้าต่อมาได้มีการรับซื้อวัตถุดิบและนำไปจ้างให้พวกช่างฝีมือผลิตเป็นสินค้าสำเร็จรูปออกมาซึ่งช่างฝีมือเหล่านี้จะได้รับค่าจ้างตามผลงานที่ผลิตได้ ในระยะนี้พวกช่างฝีมือเพียงแต่ทำงานตามที่มีผู้มาว่าจ้างให้ทำโดยไม่ต้องซื้อวัตถุดิบด้วยตนเองเหมือนแต่ก่อน ไม่ได้มีเครื่องมือของตนเองแต่เช่าเครื่องมือจากผู้อื่นมาทำและไม่ได้เป็นผู้กำหนดแบบการผลิตและราคาสินค้าหรือขายสินค้าโดยตรงให้กับลูกค้าอีกต่อไป²³

6. ระบบโรงงาน

เมื่อการผลิตได้ขยายตัวเพิ่มมากขึ้นในระยะเวลาต่อมาการผลิตภายในครัวเรือนไม่เพียงพอจึงมีการจ้างช่างฝีมือจำนวนมากเข้าทำงานในรูปของโรงงานทางการผลิต ทั้งนี้เพื่อผู้ผลิตสะดวกในการควบคุมการทำงานและการให้คำแนะนำแก่ลูกจ้างได้ ใกล้ชิดมากขึ้น มีการ

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 4.

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

เปลี่ยนแปลงวิธีการผลิต การคิดค้นประดิษฐ์เอาเครื่องกลมาใช้ทางการผลิตแทนแรงงานคนอันเป็นผลเกิดจากการค้นคว้าทางวิทยาศาสตร์ของนักวิทยาศาสตร์สำคัญ คือ Jame Watt ที่ประดิษฐ์เครื่องจักรที่ใช้ระบบไอน้ำได้สำเร็จซึ่งทำให้สามารถเพิ่มผลผลิตได้อย่างมากมายและรวดเร็วกว่าการใช้แรงคนงาน ดังจะเห็นได้ว่าระยะเวลาการปฏิวัติอุตสาหกรรมในปลายศตวรรษที่ 18 และต้นศตวรรษที่ 19 ระบบโรงงานได้แพร่หลายเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

7. ระบบอุตสาหกรรมสมัยใหม่

ระบบนี้เป็นการแก้ไขปรับปรุงระบบ โรงงานสมัยเก่าให้ดียิ่งขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากการค้นพบวัตถุดิบชนิดใหม่จึงนำเอาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาประยุกต์ใช้ในการผลิตมีขั้นตอนการผลิตที่สลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้นการปฏิวัติทางอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดการออกกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมและการเป็นครั้งแรกเกิดขึ้นในประเทศอังกฤษตอนต้นศตวรรษที่ 19 หลังจากนำเอาเครื่องจักรกลมาใช้แทนแรงงานคนมากขึ้น ทำให้เกิดการว่างงาน นายจ้างมีสิทธิคัดเลือกคนเข้าทำงานตามจำนวนที่ตนประสงค์ นอกจากนั้นยังเกิดอันตรายต่อสุขภาพของคนงาน เพราะสภาพโรงงาน ไม่ถูกสุขลักษณะและเกิดสิ่งแวดล้อมเป็นพิษจนเกิดโรคระบาดขึ้นในโรงงานหลายแห่ง รัฐบาลอังกฤษจึงตัดสินใจออกกฎหมายศีลธรรมและอนามัยขึ้นในปี ค.ศ. 1802 ห้ามคนงานฝึกหัดทำงานในตอนกลางคืนและกำหนดระยะเวลาในการทำงานไม่เกินวันละ 12 ชั่วโมง เป็นต้น²⁴ ในประเทศอื่นๆ ในยุโรปและสหรัฐอเมริกาได้มีการออกกฎหมายคุ้มครองการทำงาน การจำกัดการใช้แรงงานหญิงและเด็กตลอดจนกฎหมายเกี่ยวกับคุ้มครองความปลอดภัยในการทำงานของลูกจ้างเช่นกัน

2.1.5 วิวัฒนาการแรงงานไทย

2.1.5.1 กฎหมายคุ้มครองแรงงานทั่วไป

สำหรับวิวัฒนาการของกฎหมายแรงงานในประเทศภูมิภาคเอเชียมีวิวัฒนาการช้ากว่าประเทศในยุโรปและสหรัฐอเมริกาเพราะส่วนใหญ่เป็นประเทศที่ทำการเกษตร เช่น ปลูกข้าว ทำไร่ ทำสวน อันเป็นงานในครอบครัว ปัญหาการใช้แรงงาน จึงไม่ค่อยเกิดขึ้นต่อมาภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา ได้มีการขยายตัวทางอุตสาหกรรมอย่างรวดเร็ว มีการจ้างแรงงานเพิ่มมากขึ้น จึงต้องมีการออกกฎหมายคุ้มครองการใช้แรงงานเพื่อให้คนงานมีการดำรงชีวิตที่ดีขึ้น นอกจากนั้นยังมีการออกกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในการจัดตั้งสหภาพแรงงาน การเจรจาต่อรองและการระงับข้อพิพาทแรงงาน²⁵ ประเทศไทยได้เริ่มมีกฎหมายแรงงานใช้บังคับเป็นพิเศษในระยะหลัง

²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

²⁵ ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล. (2524). *กฎหมายแรงงาน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 5-6.

สงครามโลก ครั้งที่ 2 (สงครามโลกครั้งที่ 2 พ.ศ.2484-2488) แต่ก่อนนั้นประเทศไทยก็มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้แรงงานบ้าง แต่มิได้มีลักษณะเป็นกฎหมายแรงงานที่ให้ความคุ้มครองแก่แรงงาน กำหนดสิทธิหน้าที่ ตลอดจนความสัมพันธ์ในระหว่างผู้ใช้แรงงานอย่างเช่นปัจจุบัน

กฎหมายที่ถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานของไทยฉบับแรกน่าจะ ได้แก่ กฎมณเฑียรบาล พ.ศ. 2100 ซึ่งตราขึ้นในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถที่กำหนดให้ราษฎรสามัญชายต้องมีหน้าที่ถูกเกณฑ์แรงงานเข้ามาฝึกหัดและรับใช้งาน ราชการในสังกัดเจ้าขุนมูลนายต่าง ๆ ที่เรียกกันว่า “ไพร่”

กฎหมายในระยะต่อมาจากกฎหมายการใช้แรงงานแบบเกณฑ์แรงงานหรือการใช้แรงงาน “ไพร่” ก็คือ กฎหมายเกี่ยวกับการใช้แรงงาน “ทาส” ซึ่งได้ประกาศในปี พ.ศ. 2181 ในสมัยแผ่นดินของสมเด็จพระเจ้าปราสาททองเป็นครั้งแรก เนื่องจากทาสเป็นแรงงานอันสำคัญยิ่งในสมัยนั้นที่ผู้เป็นนายได้ใช้สอยงานทุกอย่าง พวกที่มีฐานะยากจนจึงมักจะยอมขายตัวเป็นทาสเพราะได้อาศัยนายเลี้ยงชีวิต ทาสจึงมีจำนวนมากมาย ทำให้ต้องตรากฎหมายเกี่ยวกับทาสออกมาใช้เพื่อกำหนดประเภทของทาส ฐานะความ เกี่ยวพันระหว่างนายกับทาสเป็นจำนวนหลายฉบับ

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานที่สำคัญฉบับหนึ่งขึ้นมาใช้บังคับคือพระบรมราชโองการประกาศลดค่าตัวทาส ในมณฑลบูรพา ร.ศ. 123 (พ.ศ. 2447) ซึ่งกำหนดห้ามมิให้จ่ายค่าจ้างให้แก่บรรดาทาสที่เป็นไทแล้วต่ำกว่าเดือนละ 4 บาท อันน่าจะถือได้ว่าเป็นรากฐานแห่งบทบัญญัติในเรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศไทย²⁶

ระหว่าง พ.ศ. 2467 - 2500²⁷

ปี พ.ศ. 2467 มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2467 เป็นต้นมา ในบรรพ 3 เอกเทศสัญญา ลักษณะ 6 จ้างแรงงาน มาตรา 575-586 มีเนื้อหากล่าวถึงความหมายและลักษณะของสัญญาจ้างแรงงาน สิทธิหน้าที่ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง รวมทั้งการสิ้นสุดของสัญญาจ้าง กฎหมายนี้ถือเป็นกฎหมายพื้นฐานเกี่ยวกับการจ้างแรงงานที่สำคัญฉบับหนึ่งของประเทศไทย

ปี พ.ศ. 2475 เป็นปีแห่งการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองแผ่นดิน มีการประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจัดหางานและคุ้มครองแรงงาน 2 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยสำนักจัดหางาน พ.ศ.2475 มีเนื้อหาที่กำหนดให้ผู้ประกอบการในทางจัดหางานจะต้องได้รับ

²⁶ ปัจจุบันบทบัญญัติ เรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำของประเทศไทย คือ ประกาศคณะกรรมการค่าจ้าง เรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ 9) ใช้บังคับตั้งแต่ 1 เมษายน 2561.

²⁷ ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 25. หน้า 5-6.

อนุญาตจากเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย หากฝ่าฝืนจะได้รับโทษทางอาญา ได้แก่ โทษปรับ ส่วนกฎหมายอีกฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติสำนักจัดหางานประจำท้องถิ่น พ.ศ.2475 กำหนดให้มี สำนักจัดหางานกลางขึ้นในกรุงเทพมหานครและสำนักจัดหางานประจำท้องถิ่นเป็นหน่วยงาน สังกัดกระทรวงมหาดไทย โดยมีวัตถุประสงค์ให้ความช่วยเหลือนายจ้างและลูกจ้างในเรื่อง ผลประโยชน์อันมีต่อกันในส่วนของการงาน

ปี พ.ศ.2482 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2482 ซึ่งภายหลัง ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2512 ปี พ.ศ.2484 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติช่วย อาชีพและวิชาชีพ พ.ศ.2484 กำหนดอาชีพและวิชาชีพบางชนิดเป็นอาชีพและวิชาชีพของคนไทยไว้ เป็นการเฉพาะ และมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยสาธารณสุข พ.ศ.2484 บัญญัติเกี่ยวกับการจัดการรักษาความสะอาด สุวีถีการในโรงงานและการกำจัดวัตถุมีพิษ ปีถัดไปมีการตรา กฎหมายเป็นพระราชบัญญัติจัดหางานให้ผู้ไร้อาชีพ พ.ศ.2484 เพื่อจัดหางานให้แก่ผู้ไม่มีอาชีพหรือ รายได้สำหรับบำรุงเลี้ยงดูตนเองและครอบครัว

ปี พ.ศ. 2492 ได้มีการออกพระราชบัญญัติสงเคราะห์อาชีพคนไทย เพื่อให้มีอาชีพ ที่สงวนไว้ให้คนไทยโดยเฉพาะ ปี พ.ศ.2496 ได้ออกพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน และก่อตั้งสมาคมแรงงาน ปี พ.ศ. 2497 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 กฎหมายฉบับดังกล่าวจัดให้มีการประกันสังคมขึ้นในประเทศไทย โดยจัดตั้งกรมประกันสังคม สังกัดกระทรวงการคลัง เพื่อเป็นหน่วยงานในการดำเนินการ แต่กฎหมายดังกล่าวถูกคัดค้าน จนในที่สุดต้องเลื่อนการบังคับใช้ออกไป

ปี พ.ศ.2498 รัฐบาลภายใต้การนำของจอมพล ป.พิบูลสงคราม กำลังปรับปรุง นโยบายต่างๆ เพื่อให้สอดคล้องกับการที่รัฐบาลประชาธิปไตย จึงได้เร่งรัดให้ทางกรม ประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย พิจารณาร่างพระราชบัญญัติแรงงานให้ทันสมัยต่อไป คือใน ปี พ.ศ.2499 โดยเหตุผลดังกล่าวนี้ กรมประชาสงเคราะห์จึงได้รวบรวมร่างพระราชบัญญัติทั้งหมด 5 ฉบับ คือ (1) พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (2) พระราชบัญญัติสภาพแรงงาน (3) พระราชบัญญัติขี้อพิพาทระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง (4) พระราชบัญญัติคุ้มครองสวัสดิภาพ การทำงานของกรรมกร หญิง และเด็ก (5) พระราชบัญญัติกำหนดวันหยุดงานของสถานร้านค้า และ ก็ได้มีการเริ่มตรวจกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในที่สุดก็เห็นสมควรรวมเป็น 3 ร่าง คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน โดยรวมพระราชบัญญัติสวัสดิภาพคนงาน หญิง และเด็ก เข้า ด้วยกัน พระราชบัญญัติสภาพแรงงาน และพระราชบัญญัติขี้อพิพาท ร่างกฎหมายทั้ง 3 ฉบับ ในการพิจารณาครั้งนี้ได้ให้โอกาสผู้แทนหน่วยราชการ องค์กรลูกจ้าง องค์กรนายจ้าง ตลอดจน เจ้าของโรงงานต่างๆ รวมทั้งผู้แทนสื่อมวลชนเข้ามาพิจารณาหลายครั้ง โดยเฉพาะในด้านคนงาน

ภายหลังพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ.2499 ถูกยกเลิกคณะปฏิวัติได้อำนาจตามความในประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 กระทรวงมหาดไทยได้ออกประกาศกระทรวงมหาดไทย เพื่อกู้มครองการใช้แรงงานไว้หลายสิบฉบับ ซึ่งมีฉบับที่สำคัญ ได้แก่ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน ลงวันที่ 16 เมษายน พ.ศ.2515 ซึ่งมีเนื้อหาให้ความคุ้มครองลูกจ้างในเรื่องการใช้แรงงานทั่วไป การใช้แรงงานเด็ก การใช้แรงงานหญิง วันเวลาทำงาน วันหยุด วันลา ค่าจ้าง ค่าตอบแทนการทำงานอื่นๆ ค่าชดเชย เงินทดแทนและสวัสดิการต่างๆ ปี พ.ศ.2518 ขณะที่นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.2518 ซึ่งถือได้ว่าเป็นกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ฉบับสำคัญฉบับหนึ่งของไทย กฎหมายฉบับนี้มีเนื้อหากล่าวถึงข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง หลักเกณฑ์และวิธีการแจ้งข้อเรียกร้อง การระงับข้อพิพาทแรงงาน

ปี พ.ศ. 2521 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 เพื่อควบคุมการทำงานของคนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย ปี พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 16 พฤษภาคม พ.ศ. 2522 เป็นต้นมา กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรชำนาญพิเศษในรูปศาลแรงงานเพื่อทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีแรงงานเป็นการเฉพาะต่างหากจากศาลที่พิจารณาคดีแพ่งทั่วไป โดยถือหลักสะดวก ประหยัด รวดเร็วและเป็นธรรม ต่อมาวันที่ 23 เมษายน พ.ศ.2523 ศาลแรงงานกลางได้เปิดทำการเป็นศาลแรงงานแห่งแรกของประเทศไทย³¹ ต่อมาในปี พ.ศ. 2528 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 มีผลยกเลิกพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2511

ปี พ.ศ. 2533 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 โดยมีวัตถุประสงค์ให้ความคุ้มครองช่วยเหลือลูกจ้างที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยนอกงาน รวมทั้งให้การสงเคราะห์ลูกจ้างและผู้ประกันตนในกรณีทุพพลภาพ คลอดบุตร สงเคราะห์บุตร ชราภาพ และว่างงาน กฎหมายฉบับนี้มีทั้งสิ้น 104 มาตรา ประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2533 ซึ่งต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 และพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 ตามลำดับ ปีถัดมา หลังจากคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (ร.ส.ช.) ยึดอำนาจ ได้มีการผลักดันให้ลูกจ้างซึ่งเป็นพนักงาน

³¹ อุดม เฟื่องฟูง. (2547). *ความรู้เกี่ยวกับการจัดตั้งศาลแรงงาน เปรียบเทียบหลักกฎหมายข้อสัญญาจำกัดสิทธิในสัญญาจ้างแรงงานของเยอรมัน อเมริกา อังกฤษ และญี่ปุ่น*. เอกสารประกอบการสัมมนา 25 ปี ศาลแรงงานไทย (ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: ทำเนียบผู้พิพากษาสมทบศาลแรงงาน. หน้า 55-61.

รัฐวิสาหกิจหลุดพ้นจากกฎหมายคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ที่ใช้บังคับอยู่ และให้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเป็นการเฉพาะ ได้แก่พระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534

ปี พ.ศ. 2536 รัฐบาลได้จัดตั้งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมขึ้น เพื่อทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบด้านการบริหารแรงงานของชาติเป็นการเฉพาะ มีวัตถุประสงค์ในการจัดหางาน การประชาสัมพันธ์ การพัฒนาฝีมือแรงงาน การสวัสดิการแรงงาน และการประกันสังคมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีหน่วยงานในสังกัด ได้แก่ กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กรมการจัดหางาน สำนักงานประกันสังคมและกรมประชาสัมพันธ์ ทั้งนี้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2536 กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมจึงรับโอนอำนาจในส่วนของการออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 และได้ออกประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเพื่อจุดให้มีการคุ้มครองแรงงานไว้หลายฉบับ

ปี พ.ศ. 2541 หลังจากประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 และประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน มีผลใช้บังคับมากกว่า 25 ปี รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กฎหมายฉบับนี้มีผลเป็นกฎหมายแรงงานฉบับที่สำคัญที่สุดและใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2541³² เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน

ปี พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534 ได้ถูกยกเลิกไปโดยผลของการประกาศใช้พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543³³ กฎหมายฉบับ

³² เหตุผลของการตราพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 นี้ "เนื่องจากประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515 ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน บทบัญญัติบางประการจึงไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน ประกอบกับข้อกำหนดเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานที่ออกตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับดังกล่าวอยู่ในรูปของประกาศกระทรวง อันมีฐานะเป็นกฎหมายลำดับรอง จึงมีปัญหาในเรื่องการยอมรับ ดังนั้นเพื่อให้การใช้แรงงานเป็นไปอย่างเป็นธรรมและเหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไป สมควรปรับปรุงบทบัญญัติต่างๆ เกี่ยวกับการใช้แรงงานให้เหมาะสมยิ่งขึ้น... จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้".

³³ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 นี้ "สมควรที่จะปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เพื่อให้ฝ่ายบริหารกับพนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจมีสิทธิหน้าที่ และความรับผิดชอบในขอบเขตที่เหมาะสม สอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาและส่งเสริมเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนความมั่นคงของประเทศ และให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540".

นี้มีผลทำให้พนักงานรัฐวิสาหกิจมีสิทธิรวมตัวจัดตั้งสหภาพแรงงานได้อีกครั้ง แต่อย่างไรก็ดี ยังคงมีบทบัญญัติห้ามการนัดหยุดงานหรือการดำเนินการในทำนองเดียวกันไว้เช่นเดิม

ปี พ.ศ. 2546 มีการปรับปรุงงานราชการ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เปลี่ยนแปลงเป็นกระทรวงแรงงาน มีหน่วยงานในสังกัด ได้แก่ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กรมการจัดหางาน กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน และสำนักงานประกันสังคม³⁴

ปี พ.ศ. 2551 มีการแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 โดยพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2551

จากการศึกษาถึงวิวัฒนาการความเป็นมาของการคุ้มครองแรงงานของไทย ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน จะเห็นได้ว่าปัจจุบันนี้ ได้มีกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองแรงงานไทยด้วยกัน 4 ส่วน คือ

1. กฎหมายเกี่ยวกับสัญญาจ้างแรงงานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
2. กฎหมายคุ้มครองแรงงาน ซึ่ง ได้แก่ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานและพระราชบัญญัติเงินทดแทน

3. กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ ซึ่ง ได้แก่ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายทั้งสามส่วนดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นกฎหมายสารบัญญัติ เพื่อใช้บังคับในความสัมพันธ์ทางด้านแรงงานระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง และ

4. กฎหมายวิธีพิจารณาคดีแรงงาน อัน ได้แก่ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 เพื่อให้กฎหมายสารบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับอย่างจริงจัง จึงมีความจำเป็นต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน เพื่อให้ศาลแรงงานมีอำนาจในการควบคุมและใช้บังคับกฎหมายสารบัญญัติอย่างมีประสิทธิภาพในคดีพิพาทเรื่องจ้างแรงงาน

โดยกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาจ้างแรงงานเป็นกฎหมายเอกชน ซึ่งสัญญาจ้างแรงงานมีสถานะเป็นสัญญาในทางแพ่งอย่างหนึ่ง ดังนั้นจึงต้องนำบทบัญญัติตามกฎหมายแพ่งทั่วไปมาใช้บังคับด้วย ส่วนกฎหมายคุ้มครองแรงงานและกฎหมายแรงงานสัมพันธ์เป็นกฎหมายมหาชนและเกี่ยวข้องกับความสะดวกเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างเป็น

³⁴ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545. (2545, 2 ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 119 (ตอนที่ 99 ก), หน้า 4.

พิเศษนอกเหนือ ไปจากคู่สัญญาในทางแพ่ง โดยทั่วไป เนื่องจากลูกจ้างเป็นคู่สัญญาที่ฐานะ เสี่ยงเปรียบในทางเศรษฐกิจมิได้มีฐานะเสมอภาคกับนายจ้างในการเข้าทำสัญญา รัฐจึงจำเป็นต้องเข้า มาคุ้มครอง โดยการบัญญัติกฎหมายออกใช้บังคับทั้งในการคุ้มครองการใช้แรงงานของลูกจ้างและ การให้สิทธิในการรวมตัวของลูกจ้างเพื่อให้มีพลังในการเจรจาต่อรองกับนายจ้าง และเพื่อให้ กฎหมายสารบัญญัติดังกล่าวมีผลบังคับใช้อย่างจริงจัง จึงมีความจำเป็นต้องมีบทบัญญัติจัดตั้งศาล แรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน โดยให้ศาลมีอำนาจในการควบคุมและใช้บังคับกฎหมายสาร บัญญัติอย่างมีประสิทธิภาพ

2.1.5.2 กฎหมายคุ้มครองแรงงานประมงทะเล

ประเทศไทยมีกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองลูกจ้างที่เป็นแรงงานประมง ดังนี้

1. ฉบับแรก คือ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงานในกิจการ ประมงทะเล ฉบับลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในข้อ 2 และข้อ 14 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับวันที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515

ประกาศฉบับนี้ถือว่ามีความก้าวหน้าในแง่มุมของการคุ้มครองแรงงานประมง ทะเลอย่างมาก โดยมีการกำหนดหลักเกณฑ์การคุ้มครองแรงงานประมงทะเลที่สอดคล้องกับหลัก สากล ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของสภาพการทำงาน กำหนดเวลาในการทำงาน การให้ความคุ้มครอง แรงงานเด็กในงานประมงทะเล สวัสดิการและความปลอดภัยในการทำงาน เป็นต้น ประกาศฉบับ ดังกล่าวมีสาระสำคัญสรุป ดังนี้

1) ประกาศกระทรวงมหาดไทยนี้มีขอบเขตการบังคับใช้กับการประมงทาง ทะเลของภาคเอกชนเท่านั้น ซึ่งบังคับกับการทำประมงบริเวณชายฝั่งและการทำประมงน้ำลึก โดยมิ การกำหนดให้กิจการประมงทะเล หมายรวมถึง การเตรียมเรือ การซ่อมบำรุง และการรักษา เครื่องมือทำการประมงด้วย

2) นายจ้างในกิจการประมงทะเล ได้แก่ บุคคลที่เป็นเจ้าของเรือ ผู้ควบคุม เรือ หรือที่เรียกว่าได้กั้ง ผู้ซึ่งเจ้าของเรือใช้หรือยอมให้ใช้เรือทำการประมง หรือเพื่อให้เช่าหรือยืม ทำการประมง ซึ่งบุคคลดังกล่าวต้องเป็นผู้ตกลงรับลูกจ้างเข้าทำงานโดยจ่ายค่าจ้าง และให้ หมายรวมถึงผู้ซึ่งได้รับมอบหมายให้ทำงานแทนนายจ้าง ในกรณีที่นายจ้างเป็นนิติบุคคล ให้ผู้ มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลและผู้ซึ่งได้รับมอบหมายให้ทำงานแทนผู้มีอำนาจกระทำการ แทนนิติบุคคลมีฐานะเป็นนายจ้างตามประกาศกระทรวงมหาดไทยนี้

3) ในเรื่องกำหนดเวลาทำงาน วันหยุด วันลา ประกาศกระทรวงมหาดไทย ฉบับนี้ไม่มีกำหนดเวลาทำงานปกติไว้ แต่กำหนดให้นายจ้างจัดให้ลูกจ้างในกิจการประมงมีวันหยุด ประจำสัปดาห์เดือนหนึ่งไม่น้อยกว่า 4 วัน โดยได้รับค่าจ้างและจัดให้มีวันหยุดพักผ่อนประจำปี ปี

ละไม่น้อยกว่า 6 วันทำการ โดยได้รับค่าจ้าง ส่วนวันลา กำหนดให้ลูกจ้างในกิจการประมงมีสิทธิลาป่วยได้ปีละไม่เกิน 30 วันทำงาน โดยได้รับค่าจ้าง นอกจากนี้ลูกจ้างยังมีสิทธิขอลาเพื่อไปรับราชการทหารตามกำหนดระยะเวลาที่ทางราชการกำหนด โดยนายจ้างมีหน้าที่ต้องจ่ายค่าจ้างให้ลูกจ้าง 60 วัน

4) ค่าตอบแทนในการทำงาน แบ่งเป็น

4.1) ค่าจ้าง คือ เงินที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างเป็นการตอบแทนการทำงานตามระยะเวลาทำงานปกติ หรือเงินตอบแทนตามผลงานที่ทำได้ และให้หมายความรวมถึงค่าอาหาร ค่าที่พัก หรืออาหาร ที่พักที่นายจ้างจัดให้ โดยมีข้อตกลงเป็นหนังสือให้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการตอบแทนการทำงาน แต่มิให้หมายความรวมถึงกรณีที่ลูกจ้างต้องทำงานบนเรือเป็นการจัดที่พักสำหรับลูกจ้าง อาหารหรือที่พักที่นายจ้างจัดให้นายจ้างจะประเมินราคาได้ไม่เกินอัตราที่อธิบดีกำหนด ทั้งนี้กฎหมายมิได้กำหนดไว้ โดยแน่นอนว่างานลักษณะใด ตำแหน่งหน้าที่ใด จะต้องจ่ายค่าจ้างในอัตราเท่าใด แต่กิจการประมงได้รับยกเว้น ไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ โดยนายจ้างมีหน้าที่ต้องจ่ายค่าจ้างในวันทำงานปกติ วันหยุดประจำสัปดาห์ และวันลา ให้กับลูกจ้างในอัตราที่เท่ากัน

4.2) ค่าทำงานในวันหยุด ซึ่งแบ่งออกเป็น 1) ค่าทำงานในวันหยุดประจำสัปดาห์ สำหรับกรณีที่นายจ้างให้ลูกจ้างทำงานในวันหยุดประจำสัปดาห์ นายจ้างต้องจ่ายค่าทำงานในวันหยุดให้แก่ลูกจ้างเพิ่มขึ้นไม่น้อยไปกว่าหนึ่งเท่าของค่าจ้างในวันทำงานตามจำนวนชั่วโมงที่ทำงานในวันหยุดหรือเพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่าหนึ่งเท่าของค่าจ้างตามผลงานที่ทำได้ในวันหยุด และ 2) ค่าทำงานในวันหยุดพักผ่อนประจำปี สำหรับในกรณีที่นายจ้างให้ลูกจ้างทำงานในวันหยุดพักผ่อนประจำปี นายจ้างต้องจ่ายค่าทำงานในวันหยุดแก่ลูกจ้างเพิ่มขึ้นอีกไม่น้อยกว่าหนึ่งเท่าของค่าจ้างในวันทำงานตามชั่วโมงที่ทำงานในวันหยุดหรือเพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่าหนึ่งเท่าของค่าจ้างตามผลงานที่ทำได้ในวันหยุด ซึ่งหากนายจ้างผัดนัดในการจ่ายค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา และค่าทำงานในวันหยุด นายจ้างต้องเสียดอกเบี้ยระหว่างผัดนัดร้อยละ 15 ต่อปี และหากจงใจผัดนัดจ่ายค่าจ้างโดยไม่มีเหตุอันสมควรนายจ้างต้องจ่ายเงินเพิ่มร้อยละ 15 ของเงินที่ค้างชำระทุก 7 วัน

4.3) ค่าจ้างในกรณีพิเศษ ซึ่งมีการกำหนดให้นายจ้างจ่ายเงินให้กับลูกจ้างในอัตราที่ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของค่าจ้างในวันทำงาน ในกรณีที่นายจ้างมิได้จัดให้ลูกจ้างทำงานตามปกติ และในกรณีที่ลูกจ้างต้องตกค้างอยู่ในต่างประเทศหรือภายในประเทศซึ่งมิใช่สถานที่ทำสัญญาจ้างหรือถิ่นที่อยู่ของลูกจ้างเนื่องจากการทำงานให้กับนายจ้างในกิจการประมงทะเล

5) การให้ความคุ้มครองแรงงานเด็ก โดยมีการห้ามนายจ้างจ้างเด็กอายุต่ำกว่า 16 ปี ทำงานในเรือประมง เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากบิดามารดา หรือผู้ปกครอง หรือรับเพื่อ

ฝึกงานในเรือประมง และห้ามมิให้นายจ้างใช้ลูกจ้างที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี ทำงานที่อาจเป็นอันตราย ต่อสุขภาพ อนามัยและความปลอดภัย ได้แก่ งานทำความสะอาดเครื่องจักรหรือเครื่องยนต์ใน ขณะที่เครื่องจักรกำลังทำงาน ,งานที่เกี่ยวกับการใช้สารอันตรายหรือสารมีพิษ ,งานที่ทำได้น้ำ หรือ งานที่ต้องทำเกี่ยวกับความเย็นจัดอันอาจเป็นอันตราย เว้นแต่ลูกจ้างที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี ซึ่งได้รับการฝึกอบรมเกี่ยวกับงานที่อาจเป็นอันตรายตามวรรคหนึ่งจากสถาบันที่ทางราชการรับรอง

6) กรณีสวัสดิการและความปลอดภัยในการทำงาน มีการห้ามนายจ้างใช้ ลูกจ้างที่ทำงานในเรือประมง ยก แบก หรือ ทุบของที่มีน้ำหนักเกิน 55 กิโลกรัม และกำหนดให้ นายจ้างต้องจัดแพทย์แผนปัจจุบันชั้นหนึ่ง ตรวจร่างกายลูกจ้างไม่น้อยกว่าปีละครั้งเพื่อแสดงว่า ลูกจ้างมีสภาพร่างกายและจิตใจแข็งแรงเพียงพอที่จะทำงานในเรือได้โดยนายจ้างเป็นผู้รับผิดชอบ ค่าใช้จ่าย

นอกจากนี้นายจ้างยังต้องจัดให้ลูกจ้างมีน้ำสะอาดสำหรับดื่มอย่างเพียงพอ มีปัจจัยในการปฐมพยาบาลและเวชภัณฑ์อันจำเป็นเพียงพอแก่การรักษาพยาบาล ตลอดจนอุปกรณ์ ป้องกันอันตรายส่วนบุคคลที่จำเป็นและเกี่ยวข้องกับการให้ลูกจ้างสวมใส่ หรือใช้ตลอดเวลาที่มีการ ทำงาน โดยนายจ้างต้องเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย

7) มีการกำหนดให้นายจ้างเป็นผู้ดำเนินการให้ลูกจ้างในกิจการประมง ทะเลกลับภูมิลำเนาของลูกจ้าง โดยจัดการ หรือออกค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับภูมิลำเนาของ ลูกจ้าง หรือกลับสถานที่ทำงานหรือสถานที่อื่นตามที่ได้ตกลงกันในกรณีดังต่อไปนี้

7.1) เรืออับปางหรือไม่อาจใช้การได้โดยสิ้นเชิง

7.2) ลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานในสถานที่ อื่น อันมิใช่สถานที่ทำสัญญาจ้าง

7.3) นายจ้างบอกเลิกสัญญาจ้างก่อนครบกำหนดอายุสัญญา หรือ เปลี่ยนแปลงเงื่อนไข ในสัญญาจ้างโดยลูกจ้างไม่ยินยอม

7.4) สัญญาจ้างครบกำหนดในระหว่างเวลาที่อยู่ในสถานที่อื่นอันมิใช่ สถานที่ทำสัญญาจ้าง

7.5) ลูกจ้างต้องตกค้างอยู่ในต่างประเทศ หรือภายในประเทศอันมิใช่ สถานที่ทำสัญญาจ้างเนื่องจากการทำงานให้นายจ้างในกิจการประมงทะเล

8) กรณีเงินทดแทน สำหรับลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจาก การทำงานให้แก่นายจ้างนั้น นายจ้างในกิจการประมงทะเลต้องรับผิดชอบในเรื่องเงินทดแทนต่อ ลูกจ้าง เช่นเดียวกับที่กำหนดใน หมวด 6 เงินทดแทน แห่งประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การ ค้ำครองแรงงาน ลงวันที่ 16 เมษายน พ.ศ. 2515

9) กรณีการเลิกจ้างและค่าชดเชยกำหนดให้นายจ้างในกิจการประมงทะเลที่จะเลิกจ้างลูกจ้างต้องรับผิดชอบจ่ายค่าชดเชย โดยนำประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 11) ลงวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2532 ในส่วนเกี่ยวกับค่าชดเชยมาใช้บังคับโดยอนุโลม

10) กรณีการจัดทำเอกสารหลักฐานทางทะเบียนมีกำหนดให้นายจ้างจัดทำทะเบียนลูกจ้างและทะเบียนการจ่ายค่าจ้าง

2. ฉบับสอง คือ กฎกระทรวงฉบับที่ 10 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2541 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้ประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับที่ 10 เพื่อกำหนดการคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเลไว้เป็นพิเศษให้แตกต่างไปพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 โดยเมื่อมีการยกเลิกประกาศกระทรวงมหาดไทยและประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เป็นกฎหมายคุ้มครองแรงงานทั่วไป พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 22 ได้กำหนดให้แรงงานในงานประมงทะเลเป็นงานที่มีลักษณะเฉพาะ จึงให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้การคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเลแตกต่างไปจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ก็ได้ ซึ่งกฎกระทรวงฉบับที่ 10 มีเหตุผลในการประกาศใช้ คือ งานประมงทะเลมีสภาพการจ้างและการทำงานที่แตกต่างไปจากการจ้างงานทั่วไป ซึ่งสมควรกำหนดการคุ้มครองแรงงานในงานดังกล่าวไว้เป็นพิเศษ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

2.1) การคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเลนอกจากที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงนี้ ให้เป็นไปตามที่นายจ้างและลูกจ้างตกลงกัน เว้นแต่ การคุ้มครองแรงงานตามบทบัญญัติในหมวด 1 บททั่วไป มาตรา 7 ถึงมาตรา 21 หมวด 8 ความปลอดภัยอาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน มาตรา 100 ถึงมาตรา 107 หมวด 12 การยื่นคำร้องและการพิจารณาคำร้อง มาตรา 123 ถึงมาตรา 125 หมวด 13 กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง เฉพาะมาตรา 134 และมาตรา 135 หมวด 14 พนักงานตรวจแรงงาน มาตรา 139 ถึงมาตรา 142 และหมวด 15 การส่งหนังสือ มาตรา 143

2.2) กฎกระทรวง ฉบับที่ 10 ใช้บังคับกับงานประมงทะเลทุกประเภท ยกเว้น กรณีงานประมงทะเลที่มีจำนวนลูกจ้างน้อยกว่า 20 คน และกรณีเรือประมงที่ไปดำเนินการนอกราชอาณาจักรติดต่อกันตั้งแต่ 1 ปี ขึ้นไป

2.3) นายจ้างในงานประมงทะเล ให้หมายความรวมถึง เจ้าของเรือประมงซึ่งใช้หรือยอมให้บุคคลอื่นใช้เรือประมงนั้นทำงานประมงทะเลเพื่อแบ่งปันผลประโยชน์กัน แต่มิให้

หมายความว่ารวมถึงเจ้าของเรือประมงซึ่งให้ผู้อื่นเช่าเรือประมงเพื่อประกอบกิจการ โดยตนเองไม่มีส่วนเกี่ยวข้องด้วย

2.4) ในการกำหนดวันเวลาทำงานให้เป็นไปตามที่นายจ้างและลูกจ้างตกลงกัน โดยไม่มีการกำหนดเวลาทำงานปกติไว้ แต่ได้กำหนดให้นายจ้างจัดวันหยุดประจำปีให้ลูกจ้างปีหนึ่งไม่น้อยกว่าสามสิบวัน โดยได้รับค่าจ้าง ทั้งนี้ ให้นายจ้างเป็นผู้กำหนดล่วงหน้า ส่วนในเรื่องวันลาที่ลูกจ้างมีสิทธิลาป่วยได้เท่าที่ป่วยจริงและให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างแก่ลูกจ้างในวันลาป่วยเท่ากับค่าจ้างในวันทำงานตลอดระยะเวลาที่ลาแต่ปีหนึ่งต้องไม่เกินสามสิบวันทำงาน

2.5) การจ่ายค่าตอบแทนในการทำงาน มีดังนี้

2.5.1) ค่าจ้าง ให้เป็นไปตามที่นายจ้างและลูกจ้างตกลงกัน โดยกำหนดให้หมายความว่ารวมถึงส่วนแบ่งที่นายจ้างตกลงจ่ายให้แก่ลูกจ้างตามมูลค่าของสัตว์น้ำที่จับได้

2.5.2) ค่าทำงานในวันหยุด กฎกระทรวงฉบับที่ 10 ไม่ได้กำหนดอัตราของการจ่ายค่าจ้างในกรณีให้ลูกจ้างทำงานในวันหยุดเป็นพิเศษแต่อย่างใด นายจ้างจึงต้องจ่ายค่าทำงานในวันหยุดเท่ากับอัตราค่าจ้างในวันทำงานปกติ

2.5.3) ค่าทำงานในวันหยุดประจำปี กรณีนายจ้างให้ลูกจ้างทำงานในวันหยุดประจำปีให้นายจ้างจ่ายค่าทำงานในวันหยุดแก่ลูกจ้างเพิ่มขึ้นอีกไม่น้อยกว่าหนึ่งเท่าของค่าจ้างในส่วนที่คำนวณจ่ายตามระยะเวลา

โดยสำหรับค่าจ้างและค่าทำงานในวันหยุดให้นายจ้างจ่าย ตามกำหนดเวลา ดังต่อไปนี้

1) กรณีคำนวณค่าจ้างเป็นรายเดือน รายวัน รายชั่วโมง หรือเป็นระยะเวลาอย่างอื่นที่ไม่เกินหนึ่งเดือน หรือตามผลงาน โดยคำนวณเป็นหน่วยให้จ่ายเดือนหนึ่งไม่น้อยกว่าหนึ่งครั้ง เว้นแต่จะมีการตกลงกันเป็นอย่างอื่นที่เป็นประโยชน์แก่ลูกจ้าง

2) กรณีคำนวณค่าจ้างนอกจาก ข้อ 1 ให้จ่ายตามกำหนดเวลาที่นายจ้างและลูกจ้างตกลงกัน

3) ค่าทำงานในวันหยุด ให้จ่ายเดือนหนึ่งไม่น้อยกว่าหนึ่งครั้ง

2.5.4) ค่าจ้างในกรณีพิเศษ ในกรณีที่ลูกจ้างต้องตกค้างอยู่ในต่างประเทศเนื่องจากการทำงานให้กับนายจ้างให้นายจ้างจ่ายเงินให้กับลูกจ้างในอัตราที่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของค่าจ้างในวันทำงานตลอดระยะเวลาที่ลูกจ้างไม่ได้ทำงาน เว้นแต่นายจ้างได้แจ้งเป็นหนังสือต่อหน่วยราชการที่รับผิดชอบภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ลูกจ้างต้องไปตกค้างอยู่ในต่างประเทศโดยนายจ้างแสดงเจตนา นำลูกจ้างทั้งหมดกลับภูมิลำเนาของลูกจ้าง และออกค่าใช้จ่าย

ในการเดินทางกลับ

หากนายจ้างผิดนัดในการจ่ายค่าจ้างและค่าทำงานในวันหยุด ให้นายจ้างจ่ายดอกเบี้ยแก่ลูกจ้างในระหว่างผิดนัดร้อยละสิบห้าต่อปี และถ้านายจ้างจงใจผิดนัดในการจ่ายเงินโดยปราศจากเหตุผลอันสมควร เมื่อพ้นกำหนดเวลาเจ็ดวันนับแต่วันถึงกำหนดจ่าย นายจ้างต้องจ่ายเพิ่มร้อยละห้าของเงินที่ค้างชำระทุกระยะเวลาเจ็ดวันให้แก่ลูกจ้างด้วย

2.6) การให้ความคุ้มครองแรงงานเด็ก กฎกระทรวงฉบับที่ 10 กำหนดห้ามนายจ้างรับเด็กอายุต่ำกว่าสิบหกปีทำงานในเรือประมง เว้นแต่เด็กนั้นอายุไม่ต่ำกว่าสิบห้าปีและบิดาหรือมารดาหรือผู้ปกครองของเด็กนั้นทำงานอยู่ในเรือประมงนั้นด้วย หรือบิดาหรือมารดาหรือผู้ปกครองของเด็กนั้นให้ความยินยอมเป็นหนังสือ

2.7) การดำเนินการให้ลูกจ้างในกิจการประมงทะเลกลับภูมิลำเนาของลูกจ้าง กฎกระทรวงฉบับที่ 10 กำหนดให้นายจ้างจัดการหรือออกค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับภูมิลำเนาของลูกจ้างในกรณีดังต่อไปนี้

1) เรืออับปางหรือไม่อาจใช้การได้โดยสิ้นเชิง
2) ลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน
3) นายจ้างบอกเลิกสัญญาจ้างก่อนครบกำหนดอายุสัญญา หรือเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขสัญญาจ้างโดยลูกจ้างไม่ยินยอม

4) สัญญาจ้างครบกำหนดในระหว่างเวลาที่ลูกจ้างทำงานอยู่ในที่อื่นอันมิใช่สถานที่ทำสัญญาจ้าง

5) ลูกจ้างต้องตกค้างอยู่ในต่างประเทศ หรือภายในประเทศอันมิใช่สถานที่ทำสัญญาจ้างเนื่องจากการทำงานให้นายจ้างในกิจการประมงทะเล

2.8) การจัดทำเอกสารหลักฐานทางทะเบียน กฎกระทรวงฉบับที่ 10 กำหนดให้นายจ้างจัดทำทะเบียนลูกจ้างและเอกสารเกี่ยวกับการจ่ายค่าจ้างค่าทำงานในวันหยุด

3. ฉบับที่สาม คือ กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบัน โดยมีเจตนารมณ์เพื่อเป็นการแก้ไขปรับปรุงกฎกระทรวง ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2541) ซึ่งมีข้อจำกัดในบางประเด็น เช่น มีข้อกำหนดยกเว้นมิให้ใช้บังคับกับงานประมงทะเลที่มีลูกจ้างน้อยกว่า 20 คน และมีมิให้ใช้บังคับกับเรือประมงที่ดำเนินการประจำอยู่นอกราชอาณาจักรติดต่อกันตั้งแต่ 1 ปี ขึ้นไป ประกอบกับนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน โดยกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 มีสาระสำคัญ ดังนี้

3.1) ห้ามนายจ้างจ้างลูกจ้างที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี ทำงานในเรือประมง

3.2) กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 มิได้

กำหนดให้นายจ้างกำหนดเวลาทำงานปกติ แต่นายจ้างต้องจัดให้ลูกจ้างมีเวลาพักไม่น้อยกว่า 10 ชั่วโมงในระยะเวลาทำงาน 24 ชั่วโมง และไม่น้อยกว่า 77 ชั่วโมงในระยะเวลาทำงาน 7 วัน โดยให้จัดทำหลักฐานเวลาพักไว้

3.3) กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 กำหนดให้นายจ้างต้องทำสัญญาจ้างเป็นหนังสือมีข้อความถูกต้องตรงกัน จำนวน 2 ฉบับ โดยมอบให้ลูกจ้างเก็บไว้ 1 ฉบับ และกำหนดให้นายจ้างนำลูกจ้างมารายงานตัวต่อพนักงานตรวจแรงงานปีละ 1 ครั้ง นับแต่วันทำสัญญาจ้าง

3.4) การจัดทำทะเบียนและการจัดทำเอกสารเกี่ยวกับการจ่ายค่าจ้าง กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 กำหนดให้กรณีนายจ้างมีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป นายจ้างต้องจัดทำทะเบียนลูกจ้างและเอกสารเกี่ยวกับการจ่ายค่าจ้าง ค่าทำงานในวันหยุดเป็นภาษาไทย

3.5) การจ่ายค่าตอบแทนการทำงานและกำหนดเวลาจ่าย กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 กำหนดให้นายจ้างจ่ายตามกำหนด ดังนี้

1) กรณีคำนวณค่าจ้างเป็นรายเดือน รายวัน รายชั่วโมง หรือเป็นระยะเวลาอย่างอื่นที่ไม่เกินหนึ่งเดือน ให้จ่ายเดือนหนึ่งไม่น้อยกว่าหนึ่งครั้ง เว้นแต่จะมีการตกลงกันเป็นอย่างอื่นที่เป็นประโยชน์แก่ลูกจ้าง

2) เงินส่วนแบ่งที่นายจ้างตกลงจ่ายให้แก่ลูกจ้างตามมูลค่าของสัตว์น้ำที่จับได้ ให้จ่ายตามกำหนดเวลาที่ตกลงกัน แต่ต้องไม่เกินสามเดือนต่อหนึ่งครั้ง

3) ค่าทำงานในวันหยุด ให้จ่ายเดือนหนึ่งไม่น้อยกว่าหนึ่งครั้ง

3.6) ดอกเบี้ยและเงินเพิ่ม ในกรณีที่นายจ้างไม่จ่ายค่าจ้างและค่าทำงานในวันหยุดให้แก่ลูกจ้างตามกำหนด นายจ้างต้องจ่ายดอกเบี้ยระหว่างผิคนัดร้อยละ 15 ต่อปี และหากนายจ้างจงใจผิคนัดไม่จ่ายเงินดังกล่าวโดยปราศจากเหตุผลอันสมควรเมื่อพ้นกำหนดเวลา 7 วัน นับแต่วันที่ถึงกำหนดจ่าย นายจ้างต้องจ่ายเงินเพิ่มให้แก่ลูกจ้างอีกร้อยละ 15 ของเงินที่ค้างจ่ายทุกระยะเวลา 7 วัน

3.7) วันหยุด วันลา กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 กำหนดให้นายจ้างต้องจัดให้ลูกจ้างมีวันหยุดประจำปีในปีหนึ่งไม่น้อยกว่า 30 วัน ซึ่งให้นายจ้างเป็นผู้กำหนดล่วงหน้าหรือกำหนดตามที่นายจ้างและลูกจ้างตกลงกัน โดยลูกจ้างมีสิทธิได้รับค่าจ้างไม่น้อยกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เว้นแต่ในกรณีที่นายจ้างตกลงจ่ายค่าจ้างในอัตราที่สูงกว่าก็ให้เป็นไปตามที่ตกลงนั้น และในกรณีนายจ้างให้ลูกจ้างทำงานในวันหยุดประจำปีนายจ้างต้องจ่ายค่าทำงานในวันหยุดให้แก่ลูกจ้างเพิ่มอีกไม่น้อยกว่า 1 เท่าของค่าจ้าง และสำหรับกรณีลา

ป่วยลูกจ้างมีสิทธิลาป่วยได้เท่าที่ป่วยจริง และให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างในวันลาป่วยเท่ากับค่าจ้างในวันทำงานตลอดระยะเวลาที่ลาแต่ปีหนึ่งต้องไม่เกิน 30 วันทำงาน

3.8) การคุ้มครองลูกจ้างตกค้างอยู่ในต่างประเทศ กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 กำหนดให้กรณีลูกจ้างตกค้างอยู่ในต่างประเทศเนื่องจากการทำงานให้แก่นายจ้างนั้น นายจ้างต้องจ่ายเงินให้แก่ลูกจ้างไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำหรืออัตราค่าจ้างที่นายจ้างตกลงจ่ายไว้สูงกว่านั้นตลอดเวลาที่ลูกจ้างตกค้างอยู่ในต่างประเทศ เว้นแต่นายจ้างได้แจ้งเป็นหนังสือต่อหน่วยงานราชการที่รับผิดชอบภายใน 60 วันนับแต่วันที่ลูกจ้างต้องไปตกค้างอยู่ในต่างประเทศ โดยนายจ้างแสดงเจตนาว่าลูกจ้างทั้งหมดกลับสถานที่ที่นายจ้างรับลูกจ้างเข้าทำงาน และออกค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับ และนายจ้างยังมีหน้าที่ดำเนินการหรือออกค่าใช้จ่ายในการส่งลูกจ้างกลับในกรณี ดังต่อไปนี้

- 1) เรืออับปางหรือไม่อาจใช้การได้โดยสิ้นเชิง
- 2) ลูกจ้างประสบอันตราย เจ็บป่วย หรือเสียชีวิต เนื่องจากการทำงาน
- 3) นายจ้างบอกเลิกสัญญาจ้างก่อนครบกำหนดอายุสัญญา หรือเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขในสัญญาโดยลูกจ้างไม่ยินยอม
- 4) สัญญาจ้างครบกำหนดในระหว่างเวลาที่ลูกจ้างทำงานอยู่ในที่อื่นอันมิใช่สถานที่ทำสัญญาจ้าง

3.9) การจัดสวัสดิการและความปลอดภัย กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 กำหนดให้นายจ้างจัดสวัสดิการให้มีอาหาร น้ำดื่มที่สะอาดถูกสุขลักษณะ ห้องส้วม เวชภัณฑ์และยาเพื่อใช้ปฐมพยาบาลเบื้องต้นในจำนวนที่เพียงพอ และในด้านความปลอดภัยให้นายจ้างให้ความรู้แก่ลูกจ้างเกี่ยวกับสภาพการทำงาน การใช้เครื่องมือ สุขภาพอนามัย สภาพความเป็นอยู่บนเรือ และความปลอดภัยบนเรือก่อนการทำงาน

3.10) มาตรการบังคับทางอาญา กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 ไม่ได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ดังนี้ หากนายจ้างฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 ในข้อเล็กน้อยหรือข้อสำคัญ ก็มีผลเพียงว่านายจ้างมีความผิดตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 144

แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551³⁵

2.2 มาตรฐานแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)

2.2.1 ความหมายของมาตรฐานแรงงาน

มาตรฐานแรงงาน โดยทั่วไปแล้วหมายถึง กฎเกณฑ์ หรือข้อกำหนดต่างๆ ในเรื่องการใช้แรงงาน เช่น ค่าจ้าง ชั่วโมงการทำงาน และสวัสดิการต่างๆ ซึ่งโดยทั่วไปรัฐจะกำหนดไว้เป็นกฎเกณฑ์หรือบรรทัดฐานเดียวกัน สามารถแบ่งได้เป็น 3 ประเภท³⁶ ได้แก่ มาตรฐานแรงงานตามกฎหมายภายใน (National Labour Standard: NLS) ซึ่งเป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อแรงงานในประเทศ และบังคับใช้โดยภาครัฐ ในขอบข่ายเรื่องการคุ้มครองแรงงาน แรงงานสัมพันธ์ สวัสดิการแรงงาน และความปลอดภัยในการทำงาน มาตรฐานแรงงานเอกชน (Private Labour Standard: PLS) ซึ่งเป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อแรงงานที่ประเทศใช้โดยภาคเอกชน อาจได้แก่กลุ่มผู้ซื้อ ผู้ขาย หรือองค์กรเอกชนต่างๆ และมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Standard: ILS) ซึ่งได้แก่ข้อกำหนดหรือหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับมาตรฐานของสภาพการทำงาน ตลอดจนสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานในการทำงาน โดยถือเป็นส่วนหนึ่งของประมวลกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งนอกจากจะมีองค์ประกอบสำคัญเป็นอนุสัญญาและข้อเสนอแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศแล้ว ยังประกอบไปด้วยอนุสัญญาจากองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ เช่น องค์กรสหประชาชาติ องค์กรภูมิภาค เช่น สภาแห่งชาตินิรโทษกรรมยุโรป จนถึงอนุสัญญาทวิภาคีระหว่างประเทศคู่สัญญาอีกด้วย³⁷

อาจกล่าวได้ว่า บทบาทแรกที่สุดและสำคัญที่สุดประการหนึ่งขององค์การแรงงานระหว่างประเทศซึ่งเริ่มมีมาตั้งแต่การจัดตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศก็คือ การกำหนดและรับรองมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศเพื่อให้ประเทศสมาชิกนำไปใช้ปฏิบัติ หรือ ใช้เป็นแนวทางใน

³⁵ กระทรวงแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. (2558). *คำชี้แจงกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557- 2558*. หน้า 13.

³⁶ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. (2557). *แนวค่านินการโครงการพัฒนามาตรฐานแรงงานเพื่อส่งเสริมการค้าเสรี*. กรุงเทพฯ: กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. หน้า.16.

³⁷ นิคม จันทร์วิฑูร. (2531). *ประเทศไทยกับประมวลกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 31.

การกำหนดกฎเกณฑ์การใช้แรงงานในประเทศสมาชิก มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศที่ผ่านการรับรองมีขอบเขตกว้างขวางครอบคลุมทั้งเรื่องกฎหมายแรงงาน นโยบายทางสังคม สิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ และยังมีแนวโน้มที่จะขยายขอบเขตการคุ้มครอง และประเภทของผู้ใช้แรงงานออกไปอีกด้วย ทั้งนี้เนื่องมาจากจุดมุ่งหมายสำคัญ 3 ประการ คือ ต้องการขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันระหว่างประเทศ สร้างสันติภาพ และเพื่อสร้างคามยุติธรรมในสังคม มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศมีลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ เป็นมาตรฐานที่ได้รับการรับรองในรูปของสถาบัน กล่าวคือ ต้องผ่านการรับรองโดยที่ประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศโดยมีขั้นตอนและการอภิปรายในที่ประชุมคล้ายกับการประชุมในรัฐสภามีใช้การใช้วิธีการทางทฤษฎีเหมือนการจัดทำสนธิสัญญา และเนื่องจากมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศเกิดขึ้นจากโครงสร้างซึ่งเป็นไตรภาคี การรับรองอนุสัญญาและข้อเสนอแนะจึงต้องกระทำโดย 3 ฝ่ายด้วยกันเช่นกัน ประการสุดท้ายเพื่อให้อนุสัญญานั้นได้มีการนำไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพองค์การแรงงานระหว่างประเทศจึงได้กำหนดเกณฑ์การรับรองและติดตามการปฏิบัติตามอนุสัญญาที่ได้ให้สัตยาบันเอาไว้ด้วย เช่น การกำหนดให้การรับรองอนุสัญญาและข้อเสนอแนะต้องมีเสียงเห็นชอบสองในสาม และรัฐบาลมีหน้าที่ต้องเสนออนุสัญญาต่อรัฐสภา เป็นต้น³⁸

นอกจากนี้สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการศึกษาแรงงาน (International Institute for Labor Studies) ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ยังได้วางแนวทางเกี่ยวกับสิทธิของผู้ใช้แรงงานตามหลักเกณฑ์เรื่องมาตรฐานแรงงานเอาไว้หลายประการด้วยกัน อันได้แก่³⁹

1. สิทธิขั้นพื้นฐาน (Basic Rights) คือ สิทธิในการต่อต้านการใช้แรงงานเด็ก ต่อต้านการอยู่ภายใต้ภาวะจำยอมโดยไม่สมัครใจ (involuntary servitude) ต่อต้านการบีบบังคับทางกายภาพ (physical coercion)

2. สิทธิในความอยู่รอด (Survival Rights) คือ สิทธิในการได้รับค่าจ้างที่เพียงพอต่อการดำรงชีพ (Living Wage) ได้รับค่าทดแทนเมื่อเกิดอุบัติเหตุ (accident compensation) มีชั่วโมงการทำงานอย่างมีกำหนดเวลาในหนึ่งสัปดาห์ (limited work week)

3. สิทธิในสวัสดิการ (Security Rights) คือ สิทธิในการต่อต้านการปลดออกโดยอำเภอใจ (Arbitrary dismissal) สิทธิในการได้รับเงินพิเศษเมื่อเกษียณอายุ (retirement compensation) ได้รับค่าชดเชยเมื่อมีชีวิตรอดจากอันตราย (survivors' compensation)

³⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 26-27.

³⁹ ทักษิณ ฤกษ์สุด. (2543). *ประเด็นใหม่ในองค์การการค้าโลก*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 33-34.

4. สิทธิในฐานะพลเมือง (Civil Rights) คือ สิทธิในการจัดตั้งสมาคมอย่างเสรี (free association) สิทธิในการมีผู้แทนเพื่อร่วมในการเจรจาต่อรอง (Collective representation) สิทธิในการยื่นข้อเรียกร้อง (free expression of grievances)

2.2.2 วัตถุประสงค์ของมาตรฐานแรงงาน

หากพิจารณาจากอารัมภบทแห่งธรรมนูญองค์การแรงงานระหว่างประเทศ⁴⁰ แล้ว จะเห็นได้ว่ามูลเหตุของใจเริ่มแรกของการจัดตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้แก่ สถานะของความเป็นมนุษย์ เนื่องจากสภาพการทำงานและความเป็นอยู่ของแรงงานและครอบครัวในเวลานั้นไม่ได้รับการเหลียวแล ทั้งในด้านสุขภาพอนามัย ความก้าวหน้าในชีวิต และยังคงเอาเปรียบจนอยู่ในสภาพที่ไม่อาจยอมรับได้ ส่วนมูลเหตุของใจประการต่อมา นั้น ได้แก่ มูลเหตุทางด้านสังคมและการเมือง เนื่องจากการพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นผลให้ปริมาณแรงงานมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นหากไม่มีการปรับปรุงสภาพชีวิตการทำงานของแรงงานแล้ว ก็อาจนำไปสู่การก่อให้เกิดความไม่สงบในสังคมขึ้นได้โดยอาจถึงขั้นการก่อจลาจล หรือการปฏิวัติ และมูลเหตุของใจประการสุดท้าย ได้แก่ มูลเหตุของใจจากข้อเสนอของที่ประชุมสันติภาพ หลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ซึ่งเห็นว่าคนงานเป็นผู้ที่มีส่วนสำคัญทั้งในการรบ และการผลิตในโรงงานอุตสาหกรรม จึงควรได้รับการเอาใจใส่ดูแลและได้รับความคุ้มครอง ซึ่งแนวคิดนี้ปรากฏอยู่ในข้อความส่วนแรกของอารัมภบทแห่งธรรมนูญ

⁴⁰ อารัมภบทแห่งธรรมนูญองค์การแรงงานระหว่างประเทศ

"Whereas universal and lasting peace can be established only if it is based upon social justice; And whereas conditions of labour exist involving such injustice hardship and privation to large numbers of people as to produce unrest so great that the peace and harmony of the world are imperiled; and an improvement of those conditions is urgently required; as for example, by the regulation of the hours of work including the establishment of a maximum working day and week, the regulation of the labour supply, the protection of the worker against sickness, disease and injury arising out of his employment the protection of children, young persons and women, provision for old age and injury, protection of the interests of workers when employed in countries other than their own, recognition of the principle of equal remuneration for work of equal value, recognition of the principle of freedom of association, the organization of vocational and technical education and other measures;

Whereas also the failure of any nation to adopt humane conditions of labour is an obstacle in the way of other nations which desire to improve the conditions in their own countries; The High Contracting Parties, moved by sentiments of justice and humanity as well as by the desire to secure the permanent peace of the world, and with a view to attaining the objectives set forth in Preamble, agree to the following Constitution of the International Labour Organization."

องค์การแรงงานระหว่างประเทศที่ว่า “ความสงบสุขที่จะดำรงอยู่ได้อย่างยั่งยืน จะเกิดขึ้นไม่ได้ถ้าปราศจากความยุติธรรมในสังคม” ดังนั้นจึงอาจสรุปถึงวัตถุประสงค์ของการกำหนดมาตรฐานแรงงานได้ว่าจะต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สนับสนุนให้เกิดความเป็นธรรมในการใช้แรงงาน ยกเว้นมาตรฐานความเป็นอยู่ของผู้ใช้แรงงาน ส่งเสริมสันติภาพ และสร้างความเป็นธรรมในสังคมนั่นเอง

ปัจจุบันได้มีการกำหนดมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศในหลายเรื่องด้วยกัน โดยอาจแบ่งได้เป็น 14 หมวด ได้แก่ หมวดว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน (Basic human rights), หมวดว่าด้วยการมีงานทำ (Employment), หมวดว่าด้วยนโยบายทางสังคม (Social policy) หมวดว่าด้วยการบริหารแรงงาน (Labour administration), หมวดว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ (Labour Relations), หมวดว่าด้วยสภาพการทำงาน (Conditions on work), หมวดว่าด้วยการประกันสังคม (Social security), หมวดว่าด้วยการทำงานของสตรี (Employment of women), หมวดว่าด้วยการทำงานของเด็กและเยาวชน (Employment of children and young persons), หมวดว่าด้วยคนงานสูงอายุ (Older workers), หมวดว่าด้วยคนงานอพยพ (Migration workers), หมวดว่าด้วยชนพื้นเมืองและชนเผ่า (Indigenous and tribal people), หมวดว่าด้วยคนงานในดินแดนอาณานิคม (Workers in non-metropolitan territories) และหมวดว่าด้วยอาชีพเฉพาะ (Particular occupational sectors)

มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศดังที่ได้กล่าวมาทั้ง 14 หมวด ได้กำหนดไว้ในรูปของอนุสัญญา (Convention) รวม 185 ฉบับ และในรูปของข้อเสนอแนะ (Recommendation) รวม 195 ฉบับ โดยในอนุสัญญาทั้ง 185 ฉบับ ดังกล่าวยังได้แบ่งออกเป็นมาตรฐานแรงงานขั้นพื้นฐาน (Fundamental Labour Standards) และมาตรฐานแรงงานอื่นๆ ดังจะได้กล่าวต่อไป

ประเทศไทยในฐานะที่เป็นภาคีสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศแล้วทั้งสิ้นจำนวน 14 ฉบับ⁴¹ ซึ่งในจำนวนนี้ประกอบด้วยมาตรฐานแรงงานขั้นพื้นฐานรวม 5 ฉบับด้วยกัน ได้แก่ อนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยการเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับ, อนุสัญญาฉบับที่ 105 ว่าด้วยการยกเลิกแรงงานบังคับ, อนุสัญญาฉบับที่ 100 ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน, อนุสัญญาฉบับที่ 182 ว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก และฉบับล่าสุด คือ อนุสัญญาฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำในการจ้างงาน โดยขณะนี้ประเทศไทยอยู่ระหว่างการดำเนินการศึกษาวิจัยถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการให้หรือไม่ให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาที่เป็นมาตรฐานแรงงานขั้นพื้นฐานที่เหลืออีก 3 ฉบับ และความเป็นไปได้ในการปฏิบัติตามอนุสัญญาดังกล่าว ซึ่งประกอบด้วย อนุสัญญา

⁴¹ เรื่องเดียวกัน, ไม่ปรากฏเลขหน้า.

ฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกัน, อนุสัญญาฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวกันและร่วมเจรจาต่อรอง และอนุสัญญาฉบับที่ 111 ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติ (การจ้างงานและการประกอบอาชีพ) ทั้งนี้เนื่องจากการให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาใดๆ ย่อมมีผลเป็นการสร้างพันธกรณีแก่ประเทศผู้ให้สัตยาบันในอันที่จะต้องปฏิบัติตามอนุสัญญาที่ตนได้ให้สัตยาบันไปอย่างจริงจังด้วย อย่างไรก็ตามเป็นที่คาดหมายได้ว่าในอนาคตประเทศไทยคงจะต้องดำเนินการให้สัตยาบันแก่มาตรฐานแรงงานขั้นพื้นฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศจนครบทุกฉบับเนื่องจากประเทศไทยเองมีกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานที่มีความสอดคล้องกับมาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศอยู่แล้ว และการปรับมาตรฐานแรงงานให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่เป็นสากลก็ย่อมเป็นผลดีต่อการพัฒนาประเทศต่อไปเพราะนอกจากจะทำให้ไทยได้รับการยอมรับในสายตาของนานาชาติแล้ว ยังช่วยส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศอีกด้วย นอกจากนี้การที่ประเทศไทยต้องเผชิญกับแรงกดดันจากการกำหนดมาตรฐานต่างๆ ของประเทศพัฒนาแล้วซึ่งเป็นตลาดทางการค้าที่สำคัญของประเทศไทยอย่างประเทศสหรัฐอเมริกา⁴² ก็เป็นอีกเหตุผลหนึ่งที่ประเทศไทยอาจเร่งการให้สัตยาบันเป็นไปในทางที่ควรมีการให้สัตยาบัน ประเทศไทยย่อมสามารถดำเนินการให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาที่เหลือได้ทันที

2.2.2.1 มาตรฐานแรงงานขั้นพื้นฐาน

อนุสัญญาที่เป็นมาตรฐานแรงงานขั้นพื้นฐาน (Fundamental Labour standards) มีทั้งสิ้น 8 ฉบับ และแบ่งออกได้เป็น 4 กลุ่มตามเป้าหมายเพื่อการส่งเสริมการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลัก (Core Labour Standards) ของปฏิญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at work)⁴³ ดังต่อไปนี้

⁴² สหรัฐอเมริกาเองแม้ว่าจะอยู่ในฐานะภาคีสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเช่นเดียวกับประเทศไทย แต่กลับให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่เป็นมาตรฐานแรงงานขั้นพื้นฐานเพียง 2 ฉบับ เท่านั้น คือ อนุสัญญาฉบับที่ 105 ว่าด้วยการยกเลิกแรงงานบังคับ และฉบับที่ 182 ว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก ทั้งนี้ สหรัฐอเมริกาได้อ้างว่าประเทศตนมีหลายมลรัฐ และโดยเหตุที่สหรัฐอเมริกาไม่ได้ให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาขั้นพื้นฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศทั้งหมดทุกฉบับนี้เองที่น่าจะเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ประเทศสหรัฐอเมริกาไม่ได้บังคับว่าประเทศคู่สัญญาข้อตกลงเขตการค้าเสรีจะต้องให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาขั้นพื้นฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ หรือต้องดำเนินการแก้กฎหมายภายในให้สอดคล้องกับมาตรฐานดังกล่าว เพียงแต่เรียกร้องให้ประเทศคู่สัญญาต้องมีการบังคับใช้กฎหมายภายในเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานที่เคร่งครัดและสอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานหลักที่ประเทศสหรัฐอเมริกาคำหนดเท่านั้น

⁴³ ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work

1) การคุ้มครองเสรีภาพในการสมาคม

เสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคมนับเป็นสิทธิที่มีความสำคัญมากประการหนึ่ง เพราะนอกจากจะเป็นสิทธิประการหนึ่งของผู้ใช้แรงงานตามมาตรฐานแรงงานขั้นพื้นฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศแล้ว ยังได้รับการรับรองโดยองค์การสหประชาชาติในฐานะที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์อีกด้วย ภายหลังจากที่ที่ประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศได้รับรองสิทธิในการรวมตัวกันเป็นสมาคมแล้ว ได้มีการรับรองอนุสัญญาและข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้หลายฉบับด้วยกัน แต่อนุสัญญาที่ถือว่าเป็นหลักสำคัญมีอยู่ 2 ฉบับ ได้แก่ อนุสัญญาฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว (Freedom of Association and Protection of the Right to Organize) ค.ศ. 1948 และอนุสัญญาฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวกันและร่วมเจรจาต่อรอง (Right to Organize and Collective Bargaining) ค.ศ. 1949

อนุสัญญาฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกัน ค.ศ. 1948 อนุสัญญาฉบับนี้เป็นแม่บทในเรื่องเกี่ยวกับการรวมตัวกันเป็นสมาคมของผู้ใช้แรงงาน โดยได้กำหนดสิทธิขั้นพื้นฐานในเรื่องเสรีภาพในการรวมตัวกัน และจัดตั้งเป็นสมาคม โดยให้สิทธิที่เท่าเทียมกันทั้งแก่นายจ้าง และลูกจ้างจึงมีความสำคัญต่อสิทธิในการรวมตัวเป็นสมาคมของนายจ้างและลูกจ้างเป็นอย่างมาก โดยอนุสัญญาได้กำหนดให้ประเทศที่ให้สัตยาบันดำเนินการที่จำเป็นและเหมาะสมทั้งปวงเพื่อให้มั่นใจว่า ลูกจ้างและนายจ้างสามารถใช้สิทธิในการรวมตัวกันได้อย่างเสรีโดยไม่ต้องได้รับการอนุญาตล่วงหน้าและปราศจากการเลือกปฏิบัติโดยหน่วยงานของรัฐต้องละเว้นการแทรกแซงใดๆ หรือการขัดขวาง ซึ่งจะเป็นการจำกัดสิทธิในการยกเว้นกรรมนุญ และกฎข้อบังคับ การคัดเลือกผู้แทน การจัดการบริหารงานและการดำเนินกิจกรรมขององค์การลูกจ้าง และนายจ้าง นอกจากนี้องค์การนายจ้างและลูกจ้างต้องมีสิทธิก่อตั้ง หรือรวมตัวกันเป็นสหพันธ์หรือสมาพันธ์รวมทั้งการเข้าร่วมเป็นสมาชิกกับองค์กรระหว่างประเทศด้วย

2. declares that all Members, even if they have not ratified the Conventions in question, have an obligation arising from the very fact of membership in the Organization, to respect, to promote and to realize, in good faith and in accordance with the Constitution, the principle concerning the fundamental rights which are the subject of those Conventions, namely:

- (a) freedom of association and the effective recognition of the right to collective bargaining;
- (b) the elimination of all forms of forced or compulsory labour;
- (c) the effective abolition of child labour; and
- (d) the elimination of discrimination in respect of employment and occupation.

ขณะเดียวกันองค์การนายจ้างและลูกจ้างก็ต้องเคารพกฎหมายของบ้านเมืองด้วย ทั้งนี้ คำว่า "องค์การ" ให้หมายถึง องค์การใดๆ ของลูกจ้างหรือของนายจ้างที่ส่งเสริมและปกป้องผลประโยชน์ของลูกจ้างหรือนายจ้าง และหากจะนำหลักการของอนุสัญญานี้ไปใช้บังคับกับทหารและตำรวจต้องได้รับการพิจารณากำหนดโดยกฎหมายและกฎระเบียบแห่งชาติเท่านั้น⁴⁴

อนุสัญญาฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวกันและร่วมเจรจาต่อรอง ค.ศ. 1949 อนุสัญญาฉบับนี้กำหนดการคุ้มครองลูกจ้างมิให้ถูกเลิกปฏิบัติโดยสาเหตุสืบเนื่องมาจากการเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน ได้แก่ การจ้างงานโดยมีเงื่อนไขว่าลูกจ้างจะต้องไม่เข้าร่วมเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานหรือต้องสละสถานการณืเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน หรืออ้างมูลเหตุการเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานเป็นเหตุผลในการไล่ออกจากงาน หรือ มีอคติต่อลูกจ้างเพราะเหตุที่ลูกจ้างเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานหรือเข้าร่วมในกิจกรรมของสหภาพแรงงาน นอกจากนี้อนุสัญญายังกำหนดให้องค์การลูกจ้าง และนายจ้างต้องได้รับการคุ้มครองอย่างเพียงพอจากการกระทำใดๆ อันเป็นการแทรกแซงกัน และส่งเสริมให้มีการพัฒนาและการใช้ประโยชน์จากกลไกการเจรจาต่อรองร่วมกัน โดยสมัครใจระหว่างนายจ้างหรือองค์การนายจ้างกับองค์การลูกจ้างเพื่อให้ได้มาซึ่งกฎเกณฑ์ และเงื่อนไขเกี่ยวกับสภาพการจ้าง อนึ่ง การนำหลักการของอนุสัญญานี้ไปใช้บังคับกับทหารและตำรวจต้องได้รับการพิจารณากำหนดโดยกฎหมายและกฎระเบียบแห่งชาติเท่านั้น และอนุสัญญานี้ไม่ได้บังคับกัน ข้าราชการซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารของรัฐ และต้องไม่ใช่ไปในทางที่เป็นอคติต่อสิทธิ หรือสถานะของข้าราชการไม่ว่าโดยวิธีการใด⁴⁵

2) การคุ้มครองการใช้แรงงานบังคับ

อนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการใช้แรงงานบังคับ มี 2 ฉบับ ได้แก่อนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยการเกณฑ์แรงงาน หรือแรงงานบังคับ (Forced Labour) ค.ศ. 1930⁴⁶ และอนุสัญญาฉบับที่ 105 ว่าด้วยการยกเลิกแรงงานบังคับ (Abolition of Forced Labour) ค.ศ. 1957⁴⁷ อนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยการเกณฑ์แรงงาน หรือแรงงานบังคับ ค.ศ. 1930 เป็นอนุสัญญาซึ่งกำหนดให้ประเทศที่ให้สัตยาบันดำเนินการระงับการใช้แรงงานโดยการบังคับและการเกณฑ์แรงงานทุกรูปแบบ ซึ่งหมายถึงการระงับการใช้งานหรือบริการทุกชนิด ซึ่งบีบบังคับเอาจากบุคคลใดๆ โดยการบังคับขู่เข็ญหรืออยู่ภายใต้การข่มขู่ว่าจะมีโทษหากไม่ทำงานทั้งนี้ไม่รวมถึง

⁴⁴ C 87 Freedom of Association and Protection of the Right to Organize Convention. Article 2-9.

⁴⁵ C 98 Right to Organise and Collective Bargaining Convention 1949. Article 1-6.

⁴⁶ ประเทศไทยให้สัตยาบันแล้วเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2512 (ค.ศ.1969)

⁴⁷ ประเทศไทยให้สัตยาบันแล้วเมื่อวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ.2510 (ค.ศ. 1967)

1. การเกณฑ์เพื่อราชการทหารตามกฎหมายระเบียบที่กำหนด
2. งานหรือบริการใดๆ ซึ่งรูปแบบเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่พลเมือง ที่โดยปกติประชาชนจะต้องปฏิบัติ
3. งานหรือบริการใดๆ ซึ่งเกณฑ์จากบุคคลใดๆ อันเนื่องมาจากการถูกตัดสิทธิลงโทษ โดยบุคคลนั้นมิได้ถูกจ้างหรือถูกกำหนดให้อยู่ภายใต้อำนาจจัดการของสมาคมบริษัท หรือบุคคลซึ่งเป็นเอกชน
4. งานหรือบริการใดซึ่งเรียกเกณฑ์ในกรณีฉุกเฉิน
5. บริการต่างๆ ของชนกลุ่มน้อย ซึ่งดำเนินงานโดยสมาชิกของชุมชนเพื่อประโยชน์โดยตรงของชุมชนนั่นเอง⁴⁸

อนุสัญญาฉบับที่ 105 ว่าด้วยการยกเลิกแรงงานบังคับ ค.ศ. 1957 มีขึ้นโดยวัตถุประสงค์เพื่อการปราบปรามและยกเลิกการเกณฑ์แรงงาน โดยวิธีการบังคับในกรณีดังต่อไปนี้

1. เพื่อประโยชน์ทางการเมือง การล้างสมอง การลงโทษสืบเนื่องมาจากบุคคลนั้นแสดงทัศนคติทางการเมือง สังคม เศรษฐกิจที่แตกต่างกัน
2. เพื่อระดมมาใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจ
3. เพื่อเป็นวิธีการลงโทษคนงานทางวินัย
4. ลงโทษเนื่องจากเข้าร่วมในการนัดหยุดงาน
5. กรณีการเลือกปฏิบัติเพราะความแตกต่างในเรื่องผิว สังคมหรือศาสนา⁴⁹

3) การคุ้มครองอายุขั้นต่ำในการจ้างงาน

อนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองอายุขั้นต่ำในการจ้างงาน มี 2 ฉบับ ได้แก่ อนุสัญญาที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำในการจ้างงาน (Minimum Age) ค.ศ. 1973⁵⁰ และอนุสัญญาฉบับที่ 182 ว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก (Worst Forms of Child Labour) ค.ศ. 1999⁵¹

อนุสัญญาที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำในการจ้างงาน ค.ศ. 1973 กำหนดให้ประเทศที่ให้สัตยาบันดำเนินนโยบายเพื่อยกเลิกการใช้แรงงานเด็กอย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อเพิ่มอายุขั้นต่ำในการจ้างงานให้สูงขึ้น โดยสัญญาได้กำหนดอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้เด็กทำงานว่าจะต้องไม่ต่ำกว่าอายุที่สำเร็จการศึกษาภาคบังคับ และไม่ว่ากรณีใดก็ตามต้องไม่ต่ำกว่า 15 ปี และสำหรับในประเทศซึ่งเศรษฐกิจและระบบการศึกษายังไม่พัฒนาเพียงพออาจกำหนดอายุขั้นต่ำเป็น 14 ปี ได้ แต่ต้องแจ้ง

⁴⁸ C 29 Forced Labour Convention 1930. Article 2.

⁴⁹ C 105 Abolition of Forced Labour Convention. Article 1.

⁵⁰ ประเทศไทยให้สัตยาบันแล้วเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ. 2547 (ค.ศ. 2004)

⁵¹ ประเทศไทยให้สัตยาบันแล้วเมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 (ค.ศ. 2001)

ถึงเหตุผลในการยังคงอายุขั้นต่ำ 14 ปี หรือวันที่จะยกเลิกอายุขั้นต่ำนั้น อย่างไรก็ตามก็ดี กฎหมายหรือกฎระเบียบภายในประเทศอาจอนุญาตให้มีการจ้างงานหรือการทำงานของเด็กอายุ 13 ถึง 15 ปีก็ได้ โดยมีเงื่อนไขว่าต้องเป็นการจ้างงานสำหรับงานเบา และไม่น่าจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพ หรือการพัฒนาการ และไม่ส่งผลเสียหายต่อการศึกษา อายุขั้นต่ำในการจ้างงานอันอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัย หรือศีลธรรมของผู้เยาว์ ต้องไม่ต่ำกว่า 18 ปี แต่อาจอนุญาตให้มีการจ้างงานตั้งแต่อายุ 16 ปีได้ โดยมีเงื่อนไขว่า สุขภาพ ความปลอดภัย และศีลธรรมของผู้เยาว์ที่เกี่ยวข้องต้องได้รับการคุ้มครองอย่างเต็มที่ และผู้เยาว์ต้องได้รับการสอน หรือได้รับการฝึกอาชีพเฉพาะด้านในสาขางานที่เกี่ยวข้องอย่างเพียงพอ บทบัญญัติของอนุสัญญาต้องนำมาใช้บังคับกับกิจการ การทำเหมืองแร่และการทำเหมืองหิน การผลิต การก่อสร้าง การไฟฟ้า แก๊ส และนำบริการ สุขาภิบาล การขนส่ง คลังสินค้าและการสื่อสาร การเพาะปลูกและกิจการทางการเกษตรอื่นๆ ซึ่งส่วนใหญ่ทำการผลิตเพื่อจุดประสงค์ทางการค้า แต่ยกเว้นการผลิตภายในครอบครัว และการผลิตขนาดเล็กเพื่อการบริโภคภายในท้องถิ่น และไม่มีการจ้างลูกจ้างเป็นประจำ⁵² อย่างไรก็ตามอนุสัญญานี้ไม่ใช่บังคับกับงานที่เด็กและผู้เยาว์กระทำในโรงเรียนเพื่อการศึกษาทางอาชีพหรือทางเทคนิค หรือในสถาบันการฝึกอบรมอื่นๆ⁵³

อนุสัญญาฉบับที่ 182 ว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก ค.ศ. 1999 กำหนดให้ประเทศที่ให้สัตยาบันดำเนินมาตรการเพื่อห้าม และขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็กอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพโดยคำนึงถึงความสำคัญของการศึกษาในการจัดแรงงานเด็กเป็นสำคัญ ทั้งนี้โดยให้ความช่วยเหลือที่จำเป็น โดยตรงและเหมาะสมเพื่อให้เด็กพ้นออกจากรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของแรงงานเด็ก และเพื่อการฟื้นฟูและบูรณาการทางสังคมเด็กและเพื่อให้มั่นใจว่าเด็กทั้งปวงที่ออกจากรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของแรงงานเด็กสามารถได้รับการศึกษาพื้นฐานและการฝึกอบรบอาชีพ โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายหากเป็นไปได้และเหมาะสม นอกจากนี้ต้องระนุ

⁵² อนุสัญญาฉบับที่ 138 ยินยอมให้ประเทศสมาชิกที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจในระดับที่ล่าช้าสามารถจำกัดขอบเขตในการปฏิบัติตามอนุสัญญาได้ตามสมควร แม้กระทั่งในงานที่เสี่ยงอันตรายซึ่งกำหนดอายุขั้นต่ำของแรงงานเด็กไว้เป็น 18 ปี ก็ยังอาจได้รับการยกเว้นในงานบางประเภทที่ไม่ได้อยู่ได้ข้อกำหนดของอนุสัญญา เช่นงานในครอบครัว และงานเกษตรกรรมขนาดเล็ก เป็นต้น อย่างไรก็ตามอนุสัญญาฉบับที่ 182 ว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็กไม่ได้กำหนดข้อยกเว้นสำหรับกิจกรรมทางเศรษฐกิจบางสาขา เช่นที่อนุสัญญาฉบับ 138 กำหนดไว้ เนื่องจากอนุสัญญาฉบับที่ 182 มีความประสงค์ให้การ ใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดเป็นสิ่งต้องห้าม และต้องถูกขจัดให้หมดสิ้นจากงานทุกประเภทในทุกประเทศอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่คำนึงว่าประเทศนั้นๆ จะมีระดับการพัฒนาอยู่ในระดับใด

⁵³ C 138 Minimum Age Convention, Article 1-8.

และให้ความช่วยเหลือเด็กที่มีความเสี่ยงเป็นพิเศษ และคำนึงถึงสถานการณ์พิเศษของเด็กหญิงด้วย โดยประเทศสมาชิกต้องดำเนินมาตรการที่เหมาะสมต่างๆ เพื่อช่วยเหลือกันและกันในการให้ บทบัญญัติของอนุสัญญาเป็นผล โดยอาศัยความช่วยเหลือและ/หรือความร่วมมือระหว่างประเทศ รวมทั้งการให้การสนับสนุนเพื่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม การสนับสนุนโครงการจัด ความยากจนให้หมดไป และการให้การสนับสนุนการศึกษาทั่วไปโดยคำว่า "เด็ก" ต้องหมายถึง บุคคลใดๆ ที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี ส่วนคำว่า "รูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของแรงงานเด็ก" นั้น หมายถึง

1. รูปแบบทั้งปวงของระบบทาส หรือแนวปฏิบัติที่คล้ายคลึงกับระบบ ทาส แรงงานเกณฑ์หรือบังคับ รวมทั้งการเกณฑ์หรือบังคับเด็กเพื่อใช้ในการต่อสู้ด้วยอาวุธ
 2. การใช้ การจัดหา หรือการเสนอเด็กเพื่อการค้าประเวณี เพื่อการผลิตสื่อ ลามกอนาจาร หรือเพื่อการแสดงลามกอนาจาร
 3. การใช้ การจัดหา หรือการเสนอเด็กเพื่อกิจกรรมที่ฝ่าฝืนกฎหมาย
 4. งานที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัย หรือศีลธรรม⁵⁴
- 4) การคุ้มครองการเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน

อนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานมี 2 ฉบับ ได้แก่ อนุสัญญา ฉบับที่ 100 ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน (Equal Remuneration) ค.ศ. 1951⁵⁵ และอนุสัญญาฉบับที่ 111 ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติ (การจ้างงานและการประกอบอาชีพ) (Discrimination Employment and Occupation) ค.ศ. 1958

อนุสัญญาฉบับที่ 100 ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน ค.ศ. 1951 กำหนดให้ ประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบันดูแลและพิจารณากำหนดอัตราค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกันสำหรับ คนงานชายและหญิงในงานที่มีหน่วยการทำงานที่เท่าเทียมกัน โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างในเรื่อง เพศ หลักการนี้อาจใช้บังคับโดยอาศัย กฎหมาย ระเบียบ หรือกลไกที่ได้รับการยอมรับทางกฎหมาย สำหรับพิจารณากำหนดค่าจ้าง ข้อตกลงร่วมระหว่างนายจ้าง และคนงาน หรือใช้วิธีการทั้งหลาย ดังที่กล่าวมารวมๆ กัน ทั้งนี้คำว่า "ค่าตอบแทน" หมายความรวมถึง ค่าจ้างหรือเงินเดือนปกติ พื้นฐานขั้นต่ำ และค่าตอบแทนเพิ่มเติมใดๆ ไม่ว่าจะเป็เงินสดหรือสิ่งของที่นายจ้างให้แก่ลูกจ้าง ตามผลของการจ้างงานคนงานนั้นด้วยไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม และคำว่า "ค่าตอบแทนที่เท่า เทียมกันสำหรับคนงานชายและหญิงในงานที่มีค่าเท่ากัน" หมายถึงอัตราของค่าตอบแทนที่กำหนด โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติทางเพศ

⁵⁴ C 182 Worst Forms of Child Labour Convention.1999. Article 1-8.

⁵⁵ ประเทศไทยให้สัตยาบันแล้วเมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2542 (ค.ศ.1999)

อนุสัญญาฉบับที่ 111 ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติ (การจ้างงานและการประกอบอาชีพ) ค.ศ. 1958 เป็นอนุสัญญาที่กำหนดข้อห้ามการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานหรือการประกอบอาชีพ กำหนดให้ประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบันดำเนินนโยบาย เพื่อส่งเสริมความเสมอภาคของโอกาสและการปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ เพื่อขจัดการเลือกปฏิบัติใดๆ เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว แต่การแบ่งแยก การกีดกัน หรือการลำเอียงใดๆ โดยความจำเป็นตามธรรมชาติของงานบางประเภทและการใช้มาตรการใดๆ ที่ส่งผลต่อผู้ต้องสงสัยหรือเกี่ยวข้องในกิจกรรมที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของรัฐ ไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติ คำว่า "การจ้างงาน" และ "อาชีพ" หมายความรวมถึง การเข้ารับการศึกษา การเข้าทำงาน และประกอบอาชีพบางประเภท และข้อกำหนดและเงื่อนไขต่างๆ ของการจ้างงาน ทั้งนี้คำว่า "การเลือกปฏิบัติ" หมายความรวมถึงการแบ่งแยก การกีดกัน หรือการลำเอียงใดๆ ที่กระทำบนพื้นฐานของเชื้อชาติ สีผิว เพศ ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง สัญชาติ หรือพื้นฐานทางสังคม ซึ่งมีผลลบหรือทำความเสียหายต่อความเสมอภาคในโอกาส หรือในการปฏิบัติเกี่ยวกับการจ้างงานหรืออาชีพ และการแบ่งแยก การกีดกัน หรือลำเอียงอื่นที่มีผลลบหรือทำความเสียหายแก่ความเสมอภาคในโอกาสหรือในการปฏิบัติเกี่ยวกับการจ้างงานหรืออาชีพ ซึ่งอาจพิจารณากำหนดได้โดยประเทศสมาชิกที่เกี่ยวข้อง⁵⁶

2.2.2.2 มาตรฐานแรงงานอื่นๆ

1) การคุ้มครองความปลอดภัยและอาชีวอนามัย

อนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองความปลอดภัยและอาชีวอนามัย มี 2 ฉบับ ได้แก่ อนุสัญญาฉบับที่ 155 ว่าด้วยความปลอดภัยและอาชีวอนามัย (Occupational Safety and Health and the Working Environment) ค.ศ.1981 และอนุสัญญาฉบับที่ 161 ว่าด้วยการบริการอาชีวอนามัย (Occupational Health Services) ค.ศ. 1985

อนุสัญญาฉบับที่ 155 ว่าด้วยความปลอดภัยและอาชีวอนามัย ค.ศ. 1981 อนุสัญญาฉบับนี้ใช้กับทุกสาขากิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีการจ้างคนงาน รวมทั้งบริการสาธารณะด้วย⁵⁷ โดยกำหนดให้ประเทศที่ให้สัตยาบันดำเนินนโยบายในเรื่องความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน พร้อมทั้งนำมาปฏิบัติและทบทวนเป็นระยะๆ โดยให้คำนึงถึงแนว

⁵⁶ C 111 Discrimination Employment and Occupation Convention. 1958. Article 1.

⁵⁷ C 155 Occupational Safety and Health Convention 1981. Article 3.

"For the purpose of this Convention-

(a) the term branches of economic activity covers all branches in which workers are employed, including the public service;

(b) the term workers covers all employed persons, including public employees;..."

ปฏิบัติและสภาพภายในประเทศ โดยการปรึกษาหารือกับผู้แทนองค์กรนายจ้างและลูกจ้างเสียงข้างมาก ทั้งนี้ อนุสัญญาฉบับนี้มีความมุ่งหมายเพื่อการป้องกันอันตรายและอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นเนื่องมาจากหรือเกี่ยวข้องกับการทำงาน โดยการลดสาเหตุแห่งอันตรายที่มีอยู่ในสภาพแวดล้อมในการทำงานให้น้อยที่สุดเท่าที่จะสามารถทำได้⁵⁸ ในการนี้นายจ้างต้องรับรองว่า สถานที่ทำงาน เครื่องจักร และสภาพแวดล้อมในการทำงาน สารเคมี จะต้องไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพร่างกายจิตใจของลูกจ้างรวมทั้งจัดหาอุปกรณ์ป้องกันอันตรายอย่างเพียงพอ และให้ลูกจ้างมีสิทธิที่จะไม่เข้าทำงานในที่ที่ซึ่งเป็นอันตราย หากยังไม่มีมาตรการป้องกันจัดทำขึ้นเสียก่อน นอกจากนี้ อนุสัญญาฯ ยังกำหนดให้นายจ้างร่วมมือกับลูกจ้างในการหามาตรการในด้านความปลอดภัย สุขภาพ และสิ่งแวดล้อมในการทำงาน โดยจัดให้ลูกจ้างได้รับข้อมูลและการฝึกอบรมอย่างเพียงพอ

อนุสัญญาฉบับที่ 161 ว่าด้วยการบริการอาชีวอนามัย ค.ศ. 1985 เป็นอนุสัญญาที่กำหนดให้มี "หน่วยบริการด้านอาชีวอนามัย" ซึ่งให้คำแนะนำในทางด้านการจัดให้มีสภาพแวดล้อมการทำงานที่ปลอดภัยและถูกอนามัยแก่นายจ้าง ลูกจ้าง หรือผู้แทนอนุสัญญาระบุให้หน่วยบริการมีหน้าที่กำหนดถึงอันตรายทางสุขภาพในที่ทำงาน ตรวจตราสภาพแวดล้อมในการทำงาน ซึ่งรวมถึงร้านอาหาร บ้านพักที่นายจ้างจัดให้ แนะนำการวางแผนและการจัดองค์การการทำงาน เช่น การออกแบบ การบำรุงรักษาสถานที่ทำงาน ให้คำแนะนำด้านอาชีวอนามัย ส่งเสริมให้มีการเปลี่ยนแปลงการทำงานให้เหมาะสมกับคนงาน การมีส่วนร่วมวิเคราะห์ในเรื่องอุบัติเหตุในทางอาชีพ⁵⁹ เป็นต้น การจัดหน่วยบริการอนามัยนี้ อาจจัดขึ้นเฉพาะสถานประกอบการ

⁵⁸ C 155 Occupational Safety and Health Convention 1981. Article 4.

2. the aim of the policy shall be to prevent accidents and injury to health arising out of, linked with or occurring in the course of work, by minimizing, so far as is reasonably practicable, the causes of hazards inherent in the working environment.

⁵⁹ C 161 Occupational Health Services Convention 1985. Article 3.

1. Each Member undertakes to develop progressively occupational health services for all workers, including those in the public sector and the members of production co-operatives, in all branches of economic activity and all undertakings. The provision made should be adequate and appropriate to the specific risks of the undertakings.

2. If occupational health services cannot be immediately established for all undertakings, each Member concerned shall draw up plans for the establishment of such services in consultation with the most representative organizations of employers and workers, where they exist.

แห่งเดียวหรือเป็นหน่วยบริการให้แก่ลูกจ้างทั่วไป และอาจจัดตั้งโดยสถานประกอบการเอง
เจ้าหน้าที่ของรัฐ สถาบันประกันสังคม หรือหน่วยงานอื่นๆ ที่รัฐมอบหมาย

2) การคุ้มครองความปลอดภัยและอนามัยในงานก่อสร้าง

อนุสัญญาฉบับที่ 167 ว่าด้วยความปลอดภัยและอนามัยในงานก่อสร้าง (Safety and Health in Construction) ค.ศ.1988 อนุสัญญาฉบับนี้ออกมาเพื่อใช้บังคับกับงานก่อสร้างทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นการก่อสร้าง วิศวกรรมโยธา งานสร้างและรื้อถอน รวมถึงขั้นตอนการดำเนินงานหรือ การขนส่งใดๆ ณ บริเวณก่อสร้าง ตั้งแต่การเตรียมบริเวณก่อสร้างจนถึงการทำให้โครงการเสร็จสิ้น และให้ใช้บังคับกับผู้ที่ประกอบอาชีพอิสระด้วย (self-employed) และการยกเว้นการใช้บังคับ บทบัญญัติของอนุสัญญาฉบับนี้ไม่ว่าทั้งหมดหรือแต่บางส่วนกับกิจการบางประเภท จะทำได้ ต่อเมื่อได้มีการคุ้มครองความปลอดภัยและอนามัยเท่าที่จำเป็น และเพียงพอแล้ว⁶⁰

นอกจากนี้อนุสัญญายังได้กำหนดถึงมาตรการในการดูแลความปลอดภัยและ อนามัยในงานก่อสร้างเอาไว้หลายประการด้วยกัน ดังจะเห็นได้จากการกำหนดให้ต้องมีการดำเนิน มาตรการป้องกันอันตรายที่เหมาะสมแก่คนงาน และบุคคลผู้ซึ่งอยู่ใกล้กับบริเวณที่มีการก่อสร้างการ จัดให้มีนั่งร้านและบันไดที่มีความปลอดภัยและเหมาะสมได้โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ ตรวจสอบนั่งร้านทุกอันตามเวลาอันควร การกำหนดให้มีมาตรการป้องกันอันตรายจากสารเคมีและ

3. Each Member concerned shall indicate, in the first report on the application of the Convention submitted under article 22 of the Constitution of the International Labour Organization, the plans drawn up pursuant to paragraph 2 of this Article, and indicate in subsequent reports any progress in their application.

⁶⁰ C 167 Safety and Health in Construction Convention 1988. Article 1.

1. This Convention applies to all construction activities, namely building, civil engineering, and erection and dismantling work, including any process, operation or transport on a construction site, from the preparation of the site to the completion of the project

2. A Member ratifying this Convention may, after consultation with the most representative organizations of employers and workers concerned, where they exist, exclude from the application of the Convention, or certain provisions thereof, particular branches of economic activity or particular undertakings in respect of which special problems of a substantial nature arise, on condition that a safe and healthy working environment is maintained.

อัคคีภัย หรือการกำหนดให้มีการออกแบบ ติดตั้ง และบำรุงรักษาเครื่องยก และอุปกรณ์ที่ใช้ในการขนส่ง ขนดิน และขนวัสดุในการก่อสร้างให้อยู่ในสภาพที่มีความปลอดภัย เป็นต้น⁶¹

2.3. การประมง

2.3.1 นิยามของการประมง

กฎหมายของประเทศไทย

พระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 มาตรา 5 การประมง หมายถึง การจับสัตว์น้ำทุกชนิดรวมทั้งที่ใช้เรือไปทำการจับสัตว์น้ำหรือเป็นพาหนะไปทำการจับสัตว์น้ำด้วย

พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 มาตรา 5 การประมง หมายความว่า การทำการประมง การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ การดูแล รักษาสัตว์น้ำ การแปรรูปสัตว์น้ำ และหมายความรวมถึงการกระทำใดๆ ที่เป็นการสนับสนุนการทำ การประมง

ทำการประมง หมายความว่า ค้นหา ล่อ จับ ได้มา หรือเก็บสัตว์น้ำ หรือการ กระทำใดๆ ที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อล่อ จับ ได้มา หรือเก็บสัตว์น้ำในที่จับสัตว์น้ำ

กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 งานประมงทะเล หมายความว่า งานหรือการกระทำอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการทำประมงในทะเล โดยใช้เรือประมงหรือเรืออื่นที่เกี่ยวข้องกับการประมง

เรือประมง หมายความว่า เรือที่ใช้สำหรับงานประมงทะเล

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 มาตรา 3 เรือประมง หมายความว่า เรือที่ใช้สำหรับการจับสัตว์น้ำ หรือทรัพยากรที่มีชีวิตอื่นๆ ที่อยู่ในทะเล

ตามอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้มีการกำหนดคำนิยามของคำว่าเรือประมง ไว้ในอนุสัญญาหลายฉบับ ตัวอย่างเช่น อนุสัญญาฉบับที่ 112 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำที่ยอมให้จ้างแรงงานเป็นคณงานประมงได้ "เรือประมง" ให้หมายความรวมถึง ทั้งเรือขนาดใหญ่ (Ship) และเรือขนาดเล็ก (Boat) ที่มีลักษณะใดก็ตามไม่ว่าจะเป็นของรัฐบาลหรือเอกชนที่มีภารกิจทำประมงทะเล

⁶¹ อร ชวลิตนิธิกุล. (2548). *มาตรการคุ้มครองแรงงานของประเทศสหรัฐอเมริกาในการค้าระหว่างประเทศที่มีผลกระทบต่อประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หน้า 22-37.

2.3.2 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการประมงสากลและอนุสัญญาต่างๆ

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization) ได้ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1919 หลังสงครามโลกครั้งที่ 1 เมื่อครั้งมีการประชุมสันติภาพ (Peace Conference) ครั้งแรกที่กรุงปารีส และครั้งต่อมาที่กรุงแวร์ซายส์ ผู้ที่มีส่วนริเริ่มผลักดันและสนับสนุนการก่อตั้ง ได้แก่ Mr. Robert Owen ชาว Wales และ Mr. Daniel Legrand ชาวฝรั่งเศส แนวความคิดของบุคคลทั้งสองถูกนำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสมาคมกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ (International Association for Labour Legislation) ตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1901 หรือ พ.ศ. 2444 เพื่อทดสอบการยอมรับ ซึ่งก็ได้รับการตอบสนองและได้รับการผนวกเข้าไว้ในธรรมนูญองค์การแรงงานระหว่างประเทศ และได้รับการรับรองโดยที่ประชุมสันติภาพในเดือนเมษายน ค.ศ. 1919 นั่นเอง⁶²

ธรรมนูญองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้รับการกำหนดขึ้นระหว่างเดือนมกราคม - เมษายน 2462 โดยคณะกรรมการแรงงาน (International Labour Committee) ซึ่งเป็นคณะบุคคลที่ตั้งขึ้นโดยที่ประชุมสันติภาพหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ประกอบด้วยผู้แทนจากรัฐต่างๆ 9 ประเทศ ได้แก่ เบลเยียม คิวบา เซกโก สโลวาเกีย ฝรั่งเศส อิตาลี ญี่ปุ่น โปแลนด์ อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา โดยมีนาย Samuel Gompers ประธานสหพันธ์แรงงานอเมริกา (American Federation of Labour) เป็นประธานการประชุม ซึ่งที่ประชุมมีมติเห็นชอบกำหนดให้องค์การแรงงานระหว่างประเทศเป็นองค์การไตรภาคี มีผู้แทนจากฝ่ายรัฐบาล นายจ้าง และลูกจ้าง เป็นองค์คณะบริหารองค์การ และในที่สุดธรรมนูญองค์การแรงงานระหว่างประเทศก็ได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของสนธิสัญญาแวร์ซายส์ หมวด 8

องค์การแรงงานระหว่างประเทศมีวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ในธรรมนูญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งธรรมนูญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ มาตรา 1 ข้อ 1 ว่าด้วยเรื่องการก่อตั้งธรรมนูญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศได้กำหนดให้การใช้อำนาจขององค์การแรงงานระหว่างประเทศต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ในบทนำ (Preamble) ของธรรมนูญก่อตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ คือ การส่งเสริมความยุติธรรมทางสังคม (Social Justice) การรับรองและเคารพสิทธิมนุษยชน การสนับสนุนให้เกิดความเป็นธรรมในการใช้แรงงาน การยกระดับมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดีแก่ลูกจ้าง และการให้ความช่วยเหลือประเทศสมาชิกในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม นอกจากนี้้องค์การแรงงานระหว่างประเทศยังได้ยึดคำประกาศแห่งฟิลาเดเฟีย (The Declaration of Philadelphia) กล่าวคือ ในปี ค.ศ. 1944 ที่ประชุมใหญ่

⁶² International Labour Organization. (1969). *History*. [Online]. Available: <http://www.ilo.org/public/english/about/history.htm>. [2016, 24 April].

องค์การแรงงานระหว่างประเทศที่ได้จัดให้มีการประชุม ณ นครฟิลาเดลเฟีย สหรัฐอเมริกา ซึ่งคำประกาศแห่งฟิลาเดลเฟียเป็นส่วนหนึ่งของวัตถุประสงค์ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศโดยคำประกาศดังกล่าวมีหลักการสำคัญ ดังนี้

1. แรงงานมิใช่สินค้า
2. เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น และการตั้งสมาคมเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับความก้าวหน้าอันยั่งยืน
3. ความยากจน ณ ที่หนึ่งที่ใดย่อมเป็นปฏิปักษ์ต่อความเจริญรุ่งเรืองในทุกหนทุกแห่ง
4. มนุษย์ทุกคนมีสิทธิที่จะแสวงหาทั้งสวัสดิภาพด้านวัตถุ และพัฒนาการด้านจิตใจภายใต้เงื่อนไขของเสรีภาพและความภักดี ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ แลโอกาสอันทัดเทียมกัน โดยมีได้คำนึงถึงเชื้อชาติ ความเชื่อถือหรือเพศใด

การประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเพื่อรับรองอนุสัญญาและข้อเสนอแนะ ได้จัดให้มีการประชุมระหว่างสมาชิกขององค์การปีละครั้งประมาณเดือนมิถุนายน ถึงเดือนกรกฎาคมของทุกปี ที่กรุงเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ โดยประเทศสมาชิกแต่ละประเทศส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุม ประเทศละ 4 คน ซึ่งประกอบด้วย ฝ่ายรัฐบาล 2 คน ฝ่ายนายจ้าง 1 คน ฝ่ายลูกจ้าง 1 คน ลักษณะดังกล่าวนี้เรียกว่า ระบบไตรภาคี (Tripartite) ซึ่งเป็นระบบที่ให้นายจ้างและลูกจ้างมีส่วนร่วมกับภาครัฐด้วย⁶³

การกำหนดและรับรองมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ เพื่อให้ประเทศสมาชิกได้นำไปเป็นแนวทางในการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำ เพื่อคุ้มครองการใช้แรงงานในประเทศของตน ซึ่งมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศจะถูกกำหนดออกมาใน 2 รูปแบบ คือ รูปแบบที่เป็นอนุสัญญา (Convention) และรูปแบบที่เป็นข้อเสนอแนะ (Recommendation) อนุสัญญามีลักษณะเป็นตราสารที่ประเทศสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศร่วมกันลงมติรับรองให้เป็นมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ โดยกำหนดหลักการทางด้านแรงงานแต่ละเรื่องไว้ ถ้าประเทศสมาชิกใดได้พิจารณาให้สัตยาบัน (Ratified) ก็ต้องผูกพันที่จะปฏิบัติตามอนุสัญญานั้นๆ หากไม่ปฏิบัติตามประเทศสมาชิกอื่น หรือองค์การนายจ้าง และลูกจ้างสามารถร้องเรียนหรือยื่นประท้วงต่อองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ส่วนข้อเสนอแนะถูกกำหนดขึ้นมาโดยไม่มีวัตถุประสงค์ที่จะสร้างข้อผูกพันขึ้น

⁶³ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม สำนักงานปลัดกระทรวง. (2544). *สรุปสาระสำคัญของมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ*. กรุงเทพฯ: สำนักประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ ส่วนงานวิเทศสัมพันธ์. หน้า 34.

แต่จะเป็นการกำหนดแนวทางและรายละเอียดในการปฏิบัติตามอนุสัญญาหรือเป็นหลักปฏิบัติที่ประเทศสมาชิกจะนำไปกำหนดนโยบาย และกฎหมาย และกฎข้อบังคับของแต่ละประเทศ ซึ่งในการให้ความเห็นชอบจะใช้วิธีรับเอา⁶⁴

การออกอนุสัญญาและข้อเสนอในเรื่องของการคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศได้เริ่มมีขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1920 โดยมีการศึกษาเรื่องของเงื่อนไขการทำงานของชาวประมงในส่วนที่เกี่ยวกับเรื่องการจัดชั่วโมงการทำงานของลูกจ้างในอุตสาหกรรมประมง ซึ่งต่อมาองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้มีข้อเสนอว่าด้วยชั่วโมงทำงาน (Hours of Work (Fishing) Recommendation, 1920 (No.7)) ซึ่งกำหนดชั่วโมงในการทำงานแปดชั่วโมงต่อวัน หรือสี่สิบแปดชั่วโมงต่อสัปดาห์ ซึ่งในระยะเวลาต่อมาจนถึงปี ค.ศ. 2000 (พ.ศ. 2543) ก็ยังคงมีการพูดถึงเรื่องของการจัดชั่วโมงการทำงานของลูกจ้างในอุตสาหกรรมประมง

ในปี ค.ศ. 1959 องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ออกอนุสัญญาฉบับที่ 112 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำ (ชาวประมง) พ.ศ. 2502 (Minimum Age (Fishermen), 1959) อนุสัญญาฉบับที่ 113 ว่าด้วยการตรวจสุขภาพ (ชาวประมง) พ.ศ. 2502 (Medical Examination (Fishermen), 1959) และอนุสัญญาฉบับที่ 114 ว่าด้วยข้อตกลงของชาวประมง พ.ศ. 2502 (Fishermen's Articles of Agreement, 1959) ต่อมาในปี 1966 องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ออกอนุสัญญาฉบับที่ 112 , 113, 114, 12 , 126 ว่าด้วยประกาศนียบัตรความสามารถของชาวประมง พ.ศ. 2509 (Fishermen's Competency Certificates, 1966) อนุสัญญาฉบับที่ 126 ว่าด้วยที่พักของลูกเรือ (ชาวประมง) พ.ศ. 2509 (Accommodation of Crews (Fishermen), 1966) และข้อเสนอที่เกี่ยวกับการฝึกอาชีพของชาวประมง พ.ศ. 2509 (Vocational Training Crew (Fishermen) Recommendation, 1966)

การประชุมเกี่ยวกับเงื่อนไขการทำงานในอุตสาหกรรมประมงได้มีการประชุมในปี ค.ศ. 1954, 1962, 1978 และ ค.ศ. 1988 ซึ่งที่ประชุมได้ให้คำแนะนำองค์การแรงงานระหว่างประเทศเกี่ยวกับการทำงานของชาวประมง สมัยประชุม ปี ค.ศ. 1988 ได้มีการอภิปรายเกี่ยวกับระบบของการจ่ายค่าตอบแทน หรือรายได้จากการทำงาน การเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีในอุตสาหกรรมประมง สังคมและเศรษฐกิจของชาวประมงรายย่อยและกลุ่มหมู่บ้านชาวประมงขนาดเล็ก ซึ่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศมีการประชุมย่อยๆ ในระดับประเทศ

ในปี ค.ศ. 2002 องค์การแรงงานระหว่างประเทศเริ่มมีการศึกษาอนุสัญญาและข้อเสนอที่เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานในงานประมงอีกครั้ง เนื่องจากอนุสัญญาและข้อเสนอที่ให้ความคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล ได้ใช้มาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1920 ค.ศ. 1959 และค.ศ. 1966 ตามลำดับ

⁶⁴ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม สำนักงานปลัดกระทรวง. (2544). อ้างแล้ว. วรรคที่ 63. หน้า 35.

ซึ่งเห็นได้ว่าได้มีการใช้อุณหภูมิและข้อแนะนำกล่าวได้ใช้มาเป็นระยะเวลาประมาณ 45 ปี ซึ่งในปัจจุบันสภาพสังคมและเศรษฐกิจมีการเปลี่ยนแปลงไป เรือประมงมีการติดตั้งเครื่องยนต์ มีการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย ปลาที่อยู่ใกล้ชายฝั่งลดจำนวนลง เรือประมงต้องออกไปหาปลาไกลจากชายฝั่งทะเลมากขึ้น ประกอบกับอนุสัญญาว่าด้วยประกาศนียบัตรความสามารถของชาวประมงและที่พักของลูกเรือ (ประมง) โดยในปี ค.ศ. 2003 องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้มีการทำแบบสอบถามไปยังประเทศสมาชิก โดยจะมีการประชุมในปี ค.ศ. 2004 และในปี ค.ศ. 2005 จะมีการลงมติองค์การแรงงานระหว่างประเทศมีสมาชิก 177 ประเทศ มีประเทศสมาชิกตอบแบบสอบถามแล้วส่งกลับมายังองค์การแรงงานระหว่างประเทศ จำนวน 83 ประเทศ คิดเป็นร้อยละ 46.89 ซึ่ง 2 ใน 3 ของ 83 ประเทศสมาชิก ตัวแทนจากฝ่ายรัฐบาล นายจ้าง และลูกจ้าง ร่วมกันตอบแบบสอบถาม โดยในเรื่องของอายุขั้นต่ำ (ชาวประมง) ร้อยละ 94 ของ 83 ประเทศสมาชิกที่ตอบแบบสอบถาม เห็นว่าอายุขั้นต่ำ 18 ปี เป็นอายุที่เหมาะสมสำหรับผู้ที่ทำงานบนเรือประมงทะเล ในเรื่องของสัญญาจ้างหรือข้อตกลงของชาวประมงระหว่างเจ้าของเรือกับแรงงานชาวประมง ผู้แทนจากฝ่ายรัฐบาลและลูกจ้างเห็นว่าสัญญาจ้างหรือข้อตกลงของชาวประมงมีความสำคัญ ในเรื่องของความปลอดภัยในการทำงานและสุขภาพ ผู้แทนจากฝ่ายรัฐบาลเห็นว่าควรครอบคลุมถึงแรงงานที่ทำงานบนเรือประมง

สิ่งที่มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ได้แก่ ทุกๆ อนุสัญญาจะมีข้อแนะนำ เพราะถ้าประเทศสมาชิกใดไม่ให้สัตยาบันก็สามารถที่จะรับเอาตามข้อแนะนำได้และคำจำกัดความของคำว่าเรือประมงเพื่อการพาณิชย์ (Commercial Fishing) หมายถึง เรือประมงที่มีภารกิจทำประมงในทะเล รวมถึงในแม่น้ำ ยกเว้นไว้เฉพาะเรือหาปลาเพื่อยังชีพ และเรือเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจ

อนุสัญญา 5 ฉบับ และข้อแนะนำ 2 ฉบับ ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่ให้ความคุ้มครองแรงงานประมงโดยตรง ประมาณร้อยละ 10 ของแรงงานชาวประมงที่ได้รับความคุ้มครอง แต่ถ้ามีการแก้ไขใหม่ จะมีแรงงานชาวประมง ประมาณร้อยละ 90 ที่จะได้รับความคุ้มครอง

ในบางครั้งองค์การทางทะเลระหว่างประเทศ องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ และองค์การแรงงานระหว่างประเทศ มีการทำงานร่วมกันเพื่อวัตถุประสงค์ที่จะปรับปรุงความปลอดภัยและสุขภาพของชาวประมง ซึ่งได้มีจรรยาบรรณในการทำประมงอย่างรับผิดชอบ ซึ่งจรรยาบรรณนี้เป็นกฎเกณฑ์ของมาตรฐานของพฤติกรรมและความประพฤติในการทำประมงด้วยความรับผิดชอบต่อ ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันในทางระหว่างประเทศ โดยจรรยาบรรณนี้มีเพื่อใช้ด้วยความสมัครใจ อย่างไรก็ตามบางส่วนของจรรยาบรรณมีพื้นฐานตามกฎเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศ

ประเทศไทยได้เข้าร่วมดำเนินการในเรื่องของการแรงงานระดับโลกมาตั้งแต่นั้นมาตั้งแต่รัชกาลที่ 6 โดยได้เข้าร่วมลงนามก่อตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศกับเหล่าประเทศสมาชิกผู้เริ่มก่อตั้งเมื่อวันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ. 2462 แต่สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองในยุคนั้นยังไม่เอื้ออำนวยต่อการขยายการคุ้มครองแรงงานในประเทศ จึงไม่ปรากฏผลด้านการคุ้มครองแรงงานอย่างชัดเจนในระหว่าง พ.ศ. 2472 - 2475 เป็นยุคภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก ส่งผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจและการเมืองโดยทั่วไป ประเทศไทยเองได้มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองในประเทศเป็นระบอบประชาธิปไตย รัฐบาลขณะนั้นได้ริเริ่มนโยบายด้านสาธารณะ (Public Policy) ขึ้น โดยการจัดตั้งแผนกจัดหางานเพื่อรองรับปัญหาคนว่างงาน และจากการที่รัฐบาลส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศตลอดมา ทำให้ประเทศไทยเริ่มรู้จักมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ คือ รู้จักนำอนุสัญญาและข้อแนะนำพิจารณากำหนดมาตรฐานแรงงานในประเทศไทย⁶⁵

ประเทศไทยในฐานะที่เป็นสมาชิกผู้เริ่มก่อตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งในปัจจุบันนี้ องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ผ่านการรับรองอนุสัญญาไปแล้ว 184 ฉบับ ในจำนวนนี้อนุสัญญาที่ประเทศไทยได้เคยใช้และให้สัตยาบันไปแล้ว มีจำนวน 14 ฉบับ ได้แก่

(1) อนุสัญญาฉบับที่ 14 ว่าด้วยการปฏิบัติเรื่องการหยุดพักผ่อนประจำสัปดาห์ในกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ. 2464 (Weekly Rest (Industry), 1921)

(2) อนุสัญญาฉบับที่ 19 ว่าด้วยการปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน สำหรับคนงานต่างชาติและคนงานในชาติ เรื่องค่าทดแทนการเกิดอุบัติเหตุ พ.ศ. 2468 (Equality of Treatment (Accident Compensation), 1925)

(3) อนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยการเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับ พ.ศ. 2473 (Forced Labour, 1930)

(4) อนุสัญญาฉบับที่ 80 ว่าด้วยการแก้ไขบทบัญญัติบางส่วนของอนุสัญญา พ.ศ. 2489 (Final Articles Revision, 1946)

(5) อนุสัญญาฉบับที่ 88 ว่าด้วยการจัดบริการจัดหางาน พ.ศ. 2491 (Employment Service, 1948)

(6) อนุสัญญาฉบับที่ 100 ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน พ.ศ. 2494 (Equal Remuneration, 1951)

⁶⁵ สรรธาน ภู่อ่า. (2552). *ปัญหาหลักปฏิบัติแรงงานต่างด้าวในธุรกิจประมงทะเล*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม. หน้า 25-30.

- (7) อนุสัญญาฉบับที่ 104 ว่าด้วยการเลิกโทษอาญา (คนงานพื้นเมือง) พ.ศ. 2498 (Abolition of Penal Sanctions (Indigenous Workers), 1955)
- (8) อนุสัญญาฉบับที่ 105 ว่าด้วยการยกเลิกแรงงานบังคับ พ.ศ. 2500 (Abolition of Forced Labour, 1957)
- (9) อนุสัญญาฉบับที่ 116 ว่าด้วยการแก้ไขบทบัญญัติท้ายบทอนุสัญญา พ.ศ. 2504 (Final Article Revised), 1961)
- (10) อนุสัญญาฉบับที่ 122 ว่าด้วยนโยบายการจ้างงาน พ.ศ. 2507 (Employment Policy, 1964)
- (11) อนุสัญญาฉบับที่ 123 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้ทำงานในเหมืองใต้ดิน พ.ศ. 2508 (Minimum Age (Underground work), 1965)
- (12) อนุสัญญาฉบับที่ 127 ว่าด้วยน้ำหนักสูงสุดที่อนุญาตให้คนงานคนหนึ่งแบกหามได้ พ.ศ. 2510 (Maximum Weight, 1967)
- (13) อนุสัญญาฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้จ้างงานได้ พ.ศ. 2516 (Minimum Age, 1973)
- (14) อนุสัญญาฉบับที่ 182 ว่าด้วยการห้ามและการปฏิบัติโดยฉับพลันเพื่อการจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก พ.ศ. 2542 (Worst Forms of Child Labour, 1999)⁶⁶

แต่สำหรับที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานประมงทะเลนั้น องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ออกอนุสัญญา (Convention) No. 188 (2014) และข้อเสนอแนะ (Recommendation) No. 199 ว่าด้วยการทำงานในภาคประมงทะเลและมาตรฐานแรงงานประมง บังคับใช้กับแรงงานที่ทำงานในเรือประมงทุกประเภทที่ทำประมงเชิงพาณิชย์ ซึ่งอนุสัญญาให้ใช้บังคับเมื่อพ้นระยะเวลา 12 เดือน หลังจากการให้สัตยาบันของประเทศสมาชิก 10 ประเทศ โดย 8 ประเทศต้องเป็นประเทศที่มีแนวชายฝั่งทะเลการควบคุมและการบังคับใช้โดยใช้อำนาจศาลตามกระบวนการยุติธรรม และแม้ประเทศไทยยังไม่ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาฉบับนี้ แต่ก็ได้ตรากฎหมายเพื่ออนุวัติตามแล้ว ได้แก่ กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557

⁶⁶ สำนักพัฒนามาตรฐานแรงงาน. (2559). *ตัวบทอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศซึ่งประเทศไทยได้ให้สัตยาบันแล้ว*. กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน. กรุงเทพฯ: บริษัท ไร่ไทยเพรส จำกัด. หน้า 9 – 10.

โดยอนุสัญญา (Convention) No. 188 (2014) มีสาระสำคัญ โดยสรุป คือ

1) สภาพการทำงานของแรงงานประมง กำหนดให้แรงงานมีเวลาพักผ่อนที่สม่ำเสมอ และยาวนานเพียงพอ โดยกรณีอยู่ในทะเลเกินกว่า 3 วัน ต้องมีเวลาพักผ่อน 10 ชั่วโมงในช่วง 24 ชั่วโมง และ 77 ชั่วโมงในช่วงเวลา 7 วัน ยกเว้นกรณีจำเป็นแต่ต้องจัดให้พักชดเชย

2) แรงงานประมงต้องมีอายุขั้นต่ำ 16 ปี

3) ขณะทำงานต้องได้รับสวัสดิการห้องพักที่สะอาด ไม่แออัด ได้รับบริการอาหาร ที่ถูกสุขลักษณะและน้ำดื่มสะอาด

4) เรือทุกลำต้องมีรายชื่อลูกเรือต้องส่งสำเนารายชื่อหรือแจ้งไปยังเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องก่อนเรือออกจากฝั่งและจะต้องทำสัญญาจ้างเป็นลายลักษณ์อักษร อย่างน้อยจะต้องประกอบด้วยประวัติส่วนบุคคล ตำแหน่ง ชื่อนายจ้างหรือเจ้าของเรือ วันเริ่มงานและวันสิ้นสุด รวมทั้งสถานที่จัดทำสัญญา หมายเลขทะเบียนเรือ สภาพการทำงาน ค่าจ้างที่ไม่ต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำเวลาพัก วันลาป่วย วันหยุดประจำปี ประกันสังคม การส่งกลับตลอดจนการจ่ายค่าจ้าง

5) การดูแลรักษาพยาบาลและประกันสังคมนั้นให้เรือทุกลำต้องมีเวชภัณฑ์และอุปกรณ์ทางการแพทย์ กรณีจำเป็นและต้องมีบุคคลอย่างน้อย 1 คน ที่มีความรู้และผ่านการอบรม เรื่องการปฐมพยาบาลและการดูแลทางการแพทย์ในรูปแบบอื่น นอกจากนี้แรงงานประมง ต้องได้รับสิทธิการรักษาทางการแพทย์บนฝั่งและในกรณีได้รับบาดเจ็บสาหัสหรือเจ็บป่วยร้ายแรง ต้องมีสิทธิถูกนำตัวขึ้นบนฝั่งให้ทันเวลาเพื่อรับการรักษาพยาบาล และประการสำคัญต้องมีหลักประกันสังคมและการคุ้มครองแรงงานในกรณีเจ็บป่วย หรือเสียชีวิตอันเกิดจากสภาพการทำงาน

2.3.3 วิวัฒนาการประมงในต่างประเทศ

การประมงในต่างประเทศมีพัฒนาการของการประมงที่ยาวนานที่สุด คือการจับปลาสด และแปรรูปเป็นปลาสดแห้งจากเกาะลอฟเทน ประเทศนอร์เวย์ ส่งไปค้าขายยังภาคใต้ของยุโรป อิตาลี สเปน โปรตุเกส ซึ่งเกิดขึ้นในยุคไวกิงหรือก่อนหน้านั้น เป็นเวลานานนับพันปี การประมงหอยมุก ในอินเดียเกิดขึ้นมาตั้งแต่ศตวรรษแรกก่อนคริสตกาล เป็นการประมงทะเลลึกบริเวณท่าเรือของอาณาจักรคราเวเดียนทมิฬ เกิดชุมชนหนาแน่นจากการค้ามุก ส่วนการเพาะปลูกลงในน้ำเกิดขึ้นมาตั้งแต่ยุคโบราณ มีการเพาะปลูกลงในน้ำหลายชนิด ในสาธารณรัฐประชาชนจีนเกิดขึ้นพันปีก่อนคริสตกาล การเพาะเลี้ยงปลาในตระกูลปลาไนที่อยู่ในบ่อน้ำ หรือบึง ด้วยตัวอ่อนของแมลงและหนอนไหม เพื่อเป็นแหล่งโปรตีน ในฮาวายเริ่มเพาะเลี้ยงปลาโดยการสร้างบ่อปลาอย่างน้อย 1000 ปีที่แล้ว ในญี่ปุ่นเพาะปลูกลงสาหร่ายทะเลด้วยไม้ไผ่ หรือตาข่าย เพาะเลี้ยงหอยนางรมด้วยทุ่นในทะเล ในอียิปต์ และ โรมัน มีการเลี้ยงปลาในตระกูลปลาไนในบ่อในคริสต์ศตวรรษที่ 1 - 4 โดย

นำปลาในตระกูลปลาในมาจากจีนทางแม่น้ำดานูบ บาทหลวงในยุโรปปรับปรุงเทคนิคการเลี้ยงปลา ในศตวรรษที่ 14 - 16 ในเยอรมันมีการเพาะพันธุ์ปลาเทราต์ เมื่อ ค.ศ. 1741 (พ.ศ. 2284) การเพาะเลี้ยงปลาแพร่หลายในยุคกลางของยุโรป เมื่อเริ่มขาดแคลนปลา และราคาปลาแพงขึ้น การพัฒนาปรับปรุงการขนส่งในศตวรรษที่ 19 ทำให้มีปลามากขึ้นและราคาถูกลงแม้ว่าที่ดินเพาะเลี้ยงปลาจะลดลง

ในสหรัฐอเมริกาพยายามเลี้ยงปลาเทราต์เชิงการค้าเมื่อ ค.ศ. 1853 (พ.ศ. 2396) ปลาเรนโบว์เทราต์ถูกพบครั้งแรกในทวีปอเมริกาเหนือและขยายการเพาะเลี้ยงไปทั่วโลก โรงเพาะพันธุ์ปลาแห่งแรกในทวีปอเมริกาเหนือสร้างอยู่บนเกาะคิลโด ประเทศแคนาดา เมื่อ ค.ศ. 1889 (พ.ศ. 2432) ในญี่ปุ่น โรงเพาะฟักกุ้งทะเลและฟาร์มกุ้งแห่งแรกถูกสร้างขึ้น เมื่อ ค.ศ. 1959 (พ.ศ. 2502) และเข้าสู่อุตสาหกรรมการเพาะเลี้ยงกุ้งเชิงการค้า อุตสาหกรรมการเลี้ยงปลาแซลมอนในยุโรปและอุตสาหกรรมการเลี้ยงปลาคอกอเมริกันเริ่มต้นพร้อมกัน ในทศวรรษที่ 60 สหรัฐอเมริกาเข้ามามีส่วนร่วมในการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำช่วงปลายศตวรรษที่ 20 การเพาะปลูกในน้ำนับเป็นปรากฏการณ์ร่วมสมัย สัตว์น้ำจำนวน 430 ชนิด ถูกนำมาเพาะเลี้ยงตั้งแต่ต้นศตวรรษที่ 20 และสัตว์น้ำจำนวน 106 ชนิด เริ่มเพาะเลี้ยงตั้งแต่ ค.ศ. 1997 (พ.ศ. 2540) การประมง พัฒนาเป็นศาสตร์ที่มีการศึกษาค้นคว้าวิจัยอย่างกว้างขวางวิทยาศาสตร์การประมงเกิดจากการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ การเพิ่มพูนความรู้บนพื้นฐานวิชาชีววิทยาสัตว์น้ำ มีการเรียนการสอนวิชาการประมงในระดับมหาวิทยาลัยทุกภูมิภาคทั่วโลก มหาวิทยาลัยที่มีชื่อเสียงด้านการประมง เช่น ประเทศญี่ปุ่นมีมหาวิทยาลัยการประมงแห่งชาติญี่ปุ่น มหาวิทยาลัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีทางทะเลแห่งโตเกียว ประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนมีมหาวิทยาลัยการประมงเซี่ยงไฮ้ มหาวิทยาลัยการประมงคาเลี่ยน ประเทศอินเดียมีมหาวิทยาลัยสัตวศาสตร์และวิทยาศาสตร์การประมงมหาราษฏรา ประเทศเวียดนามมีมหาวิทยาลัยเกษตรและป่าไม้โฮจิมินห์ ประเทศออสเตรเลียมีมหาวิทยาลัยแห่งทัสมาเนีย ประเทศโปแลนด์มีมหาวิทยาลัยแห่งวอร์เมียมและมาซูรี ประเทศอังกฤษมีสถาบันการประมงระหว่างประเทศ มหาวิทยาลัยแห่งฮัลล์ มหาวิทยาลัยแห่งเซาท์แฮมตัน ประเทศโปรตุเกสมีมหาวิทยาลัยอาร์โซเรส ประเทศแคนาดามีมหาวิทยาลัยแห่งบริติชโคลัมเบีย มหาวิทยาลัยแห่งโทรอนโต มหาวิทยาลัยแห่งเกาะแวนคูเวอร์ สหรัฐอเมริกามีมหาวิทยาลัยออเบิร์น มหาวิทยาลัยอาร์คันซอส์ไพน์บลัฟฟ์ มหาวิทยาลัยเท็กซัส มหาวิทยาลัยแห่งวอชิงตัน มหาวิทยาลัยแห่งเทนเนสซี มหาวิทยาลัยแห่งฟลอริดา มหาวิทยาลัยแห่งมินนิโซตา มหาวิทยาลัยแห่งฮาวาย มหาวิทยาลัยแห่งอลาสกา แฟร์แบงก์

มหาวิทยาลัยแห่งรัฐมิชิแกน มหาวิทยาลัยแห่งรัฐโอเรกอน มหาวิทยาลัยแห่งรัฐเซาท์ดาโคตา มหาวิทยาลัยแห่งรัฐโคโลราโด⁶⁷

2.3.4 วิวัฒนาการประมงในประเทศไทย

ประเทศไทยมีภาพเขียนเกี่ยวกับการจับปลามาก่อนประวัติศาสตร์ และมีคำกล่าวมาตั้งแต่สมัยสุโขทัยว่า “ในน้ำมีปลา ในนามีข้าว” “กินข้าวกินปลา” ปลาเป็นแหล่งโปรตีนของคนไทยมาตั้งแต่ยุคโบราณ ประกอบกับประเทศไทยมีแหล่งน้ำขนาดใหญ่ เช่น กว๊านพะเยา บึงบอระเพ็ด หนองหาร และมีแม่น้ำหลายสาย เช่น แม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำแม่กลอง แม่น้ำท่าจีน แม่น้ำบางปะกง แม่น้ำตาปี แม่น้ำปากพนัง ที่ไหลลงสู่อ่าวไทย แม่น้ำชี และแม่น้ำมูล ที่ไหลลงแม่น้ำโขง จึงมีการทำประมงกันอย่างแพร่หลาย หน่วยงานภาครัฐเข้ามาเกี่ยวข้องกับการประมง โดยสรรพากรจัดเก็บภาษีค่าน้ำ ค่าภาษีอากรสัตว์น้ำ ถือได้ว่า การบริหารจัดการทางด้านการประมงของไทยเริ่มขึ้นใน พ.ศ. 2544⁶⁸

ตามพระราชบัญญัติในเรื่องของสัตว์น้ำและเครื่องมือทำการประมง ในอดีตยังไม่มีกรรวบรวมให้เป็นหมวดหมู่ก่อนข้างกระทรวงมหาดไทยในลักษณะต่างๆ ข้อความยังไม่ชัดเจน ใน ร.ศ. 120 (ปี พ.ศ. 2444) ได้โปรดให้มีการรวบรวมพระราชบัญญัติเหล่านี้ให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

การบริหารจัดการทางด้านการประมงของไทยจึงเริ่มจัดการบริหารจัดการทางการประมงขึ้น ในปี พ.ศ. 2444 โดยให้เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้น ได้สั่งการให้กรมสรรพากรจัดเก็บภาษีค่าน้ำ ในปี 2457 และได้สั่งการให้มีการจัดและบริหารทางด้านการประมง เพื่อการมุ่งประโยชน์ 3 ประการ คือ 1. การสร้างผลผลิตอาหารสัตว์น้ำให้มีปริมาณเพียงพอแก่ประชาชนในประเทศ 2. การสร้างผลผลิตสัตว์น้ำให้เป็นรายได้ของประเทศ 3. การเก็บภาษีอากรสัตว์น้ำ แต่ในความเป็นจริงแล้วการบริหารจัดการทางด้านประมงเน้นทางด้านการเก็บภาษีเพียงอย่างเดียวในขณะนั้นเพราะว่าในช่วงนี้ยังขาดผู้มีความรู้ทางด้านการประมง จึงได้หาผู้มีความรู้ทางด้านนี้เข้ามาช่วยดูแลซึ่งได้แก่ ม.ร.ว.สุพรรณ สนิทวงศ์ โดยท่านเล็งเห็นว่าสัตว์ที่ท่านได้สำรวจในพื้นที่ของเขตพื้นที่ทำนาในอำเภอรังสิตเดิมมีปลาชุกชุมมาก แต่เมื่อมีการจับอยู่ตลอดเวลา ทำให้ปลามีจำนวนลดลงและมีขนาดเล็ก ท่านจึงตระหนักว่าถ้าปล่อยให้เป็นอย่างนี้ปลาจะสูญพันธุ์ ท่านจึงได้นำความมาปรึกษาท่านเจ้าพระยาพลเทพฯ ซึ่งในขณะนั้นดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ เพื่อ

⁶⁷ กรมประมง. (2558). *วิวัฒนาการประมงในต่างประเทศ*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://th.wikipedia.org/wiki/การประมง>. [2559, 24 เมษายน].

⁶⁸ สรรธาน ภูคำ. (2552). *อ่าวแล้วเชิงอรรถที่ 65*. หน้า 20.

เสนอต่อคณะรัฐบาล (ในสมัยรัชกาลที่ 6) ซึ่งรัฐบาลในขณะนั้นก็เห็นด้วย จึงจัดให้มีการจัดการทางด้านการประมงขึ้น

เมื่อได้จัดแบ่งหน้าที่กันเรียบร้อยแล้ว (เฉลิม โกมลาลกุล ณ นคร) ได้จัดตั้งหน่วยเพาะพันธุ์ปลาหรือหน่วยงานบำรุงและรักษาสัตว์น้ำ ขึ้นในปี 2464 โดยให้ขึ้นตรงต่อกระทรวงเกษตรธิการ และพระยาเมธีธิปติได้เสนอ กระทรวง เกษตรธิการว่าจะทาบตาม Dr. Hugh M. Smith, MD.,LL.D ผู้เคยเป็น Commissioner of fisheries U.S.A ให้เข้ามาเป็น Adviser in fisheries to His Siamese Majesty's Government ในปี 2466 โดยจัดสำนักงานให้ที่วังสุริยง (นางเล็ง) งานชิ้นแรกที่ต้องทำคือการสำรวจว่าสัตว์น้ำที่มีอยู่ในประเทศไทยมีมากน้อยเท่าใด เพื่อนำมาประกอบการเพาะพันธุ์ การบำรุงพันธุ์พันธุ์สัตว์น้ำ เพื่อขยายผลในเชิงอุตสาหกรรมต่อไป ซึ่งผลในการสำรวจจะจำแนกในทางชีววิทยา โดยมีภาพประกอบและจัดรวบรวมไว้เป็นหมวดหมู่ โดยการสำรวจในน่านน้ำจืด และในน่านน้ำทะเล ทวีราชอาณาจักรไทย และจัดกลุ่มเป็นหมวดหมู่ พร้อมทั้งยังเขียนหนังสือที่กล่าวถึงทรัพยากรในประเทศไทยซึ่งรู้จักในนามของหนังสือ "อนุกรมวิธาน" และยังเขียนบทวิจารณ์ถึงทรัพยากรของประเทศไทยพร้อมทั้งให้คำอธิบายและรายละเอียดและข้อเสนอในการบริหารจัดการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำของประเทศไทย โดยเขียนหนังสือที่ชื่อ A Review of the Aquatic Resources and Fisheries of Siam, with Plans and Recommendation for the Administration, Conservation and Development เสนอต่อกระทรวงเกษตรธิการและได้นำเสนอทูลเกล้าฯและอนุมติให้มีการตีพิมพ์เผยแพร่ หลังจากนั้นก็มีมีการบำรุงพันธุ์สัตว์น้ำ สมเด็จพระราชบิดามหิตลodayเดชกรมหลวงสงขลานครินทร์ ประทานทรัพย์ส่วนพระองค์เป็นทุนให้กระทรวงเกษตรธิการจัดส่งข้าราชการหรือนักเรียน จำนวน 2 ทุนเพื่อให้ไปศึกษาเล่าเรียนทางด้านการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำตลอดระยะเวลา 6 ปี เจ้าพระยาพลเทพ เสนาบดีกระทรวงเกษตรธิการ ได้เข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาท สมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้นำความในโครงการเพาะพันธุ์ปลาขึ้นกราบบังคมทูลพร้อมทั้งนำพระประสงค์ของสมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอ เจ้าฟ้ากรมขุนสงขลานครินทร์ (สมเด็จพระ มหิตลาธิเบศร อดุลยเดชวิกรม พระบรมราชชนก) ในเรื่องที่ประทานพระกรุณาอุดหนุนการศึกษาวิชาเพาะพันธุ์ปลา ขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาทรงทราบได้ฝ่าละอองธุลีพระบาท ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้กระทรวงเกษตรธิการ รับสนองพระเดชพระคุณตามประสงค์ของสมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอ เจ้าฟ้ากรมขุนสงขลานครินทร์ กระทรวงเกษตรธิการ จึงประกาศคัดเลือกบุคคลเพื่อสอบคัดเลือกทุนในการไปศึกษาทางด้านการประมง ในชุดแรกเพื่อศึกษา ณ สหรัฐอเมริกา ในปี 2469 มีผู้รับทุนในครั้งแรก 2 ทุนคือหลวงจตุรชีพพิชชาธร (จตุร วัจนคุปต์) และ นายบุญ อินทร์มพรรษ์ ในนามของทุน " มหิตล " แต่ทุนยังเหลืออยู่จึงเปิดคัดเลือกเพิ่มอีก และผู้ที่สอบคัดเลือกผ่าน

คือ นายโชติ สุวตติ และต่อมาก็ได้มีพระบรมราชโองการ ลงวันที่ 21 กันยายน พ.ศ.2469 ให้ตั้งกรมรักษาสัตว์น้ำขึ้นในกระทรวงเกษตรราธิการ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ ดร.ฮิว แมคคอร์มิค สมิท เป็นเจ้ากรมรักษาสัตว์น้ำ สำหรับที่ตั้งกรมรักษาสัตว์น้ำก็ยังคงต้องอยู่ ณ ที่เดิม ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2471 หลวงจูลชีพพิชชาธร (จูล วัจนคุปต์) นักเรียนทุนของสมเด็จพระมหิตลาธิเบศร อดุลยเดชวิกรม พระบรมราชชนก ได้สำเร็จการศึกษา มา กระทรวงเกษตรราธิการ ได้มีคำสั่งบรรจุเข้ารับราชการ เป็นผู้ช่วยเจ้ากรมรักษาสัตว์น้ำ และได้มีพระบรมราชโองการ ให้ตั้งกรมรักษาสัตว์น้ำขึ้นในกระทรวงเกษตรราธิการ เมื่อรัฐบาล ได้ประกาศตั้งกรมรักษาสัตว์น้ำในปีเดียวกันในวันที่ 27 กันยายน พ.ศ. 2469 ก็ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ ดร.ฮิว แมคคอร์มิค สมิท เป็นเจ้ากรมรักษาสัตว์น้ำ ต่อมา หลวงจูลชีพพิชชาธร (จูล วัจนคุปต์) ได้สำเร็จการศึกษาและดูงานเสร็จได้เดินทางกลับมา กระทรวงเกษตรราธิการ ได้มีคำสั่งบรรจุเข้ารับราชการ เป็นผู้ช่วยเจ้ากรมรักษาสัตว์น้ำ ส่วนนายบุญ อินทร์มพรรย์ ซึ่งเป็นนักเรียนทุนของสมเด็จพระมหิตลาธิเบศร อดุลยเดชวิกรม ได้สำเร็จการศึกษา และเสร็จสิ้นการดูงาน ได้เดินทางกลับถึงประเทศไทย กระทรวงเกษตรราธิการ ได้มีคำสั่งบรรจุเข้ารับราชการในตำแหน่งปลัดกรมชั้น 2 กรมรักษาสัตว์น้ำ เมื่อเจ้าพระยาพลเทพได้กราบบังคมลาออกจากตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงเกษตรราธิการ ได้ทรงโปรดเกล้าฯ ให้เจ้าพระยาพิชัยญาติ (ดั้น บุนนาค) เป็นเสนาบดี กระทรวงเกษตรราธิการสืบต่อไป ส่วนราชการกระทรวงเกษตรราธิการ เมื่อ พ.ศ.2473 ได้แบ่งออกเป็น 10 กรม และยังคงมีกรมรักษาสัตว์น้ำรวมอยู่ด้วย ในปี พ.ศ. 2474 ทรงพระกรุณา โปรดเกล้าฯ ให้หลวงจูลชีพพิชชาธร (จูล วัจนคุปต์) เป็นเจ้ากรมรักษา สัตว์น้ำ และย้ายกรมรักษาสัตว์น้ำจากวังสุริยา (นางเลิ้ง) ไปตั้งอยู่ในอาคารที่เคยเป็นกรมเพาะปลูก บริเวณ กระทรวงเกษตรราธิการ

ปี พ.ศ. 2475 ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช เป็นระบอบประชาธิปไตยแล้วก็ได้พระกรุณาโปรดเกล้าฯ เจ้าพระยาวงษาอนุประพัทธ์ (ม.ร.ว.สท้าน สนิทวงศ์) เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรพาณิชยการ โดยให้รวมกระทรวงเกษตรราธิการกับ กระทรวงพาณิชย์และคมนาคม เป็นกระทรวงเดียวกัน เรียกว่า กระทรวงเกษตรพาณิชยการ แบ่ง ส่วนราชการเป็น 13 กรม มีกรมประมงรวมอยู่ด้วย ในปี พ.ศ. 2477 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ หลวงจูลชีพพิชชาธร (จูล วัจนคุปต์) เป็นอธิบดีกรมการประมง ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวงทบวงกรม แก้ไขเพิ่มเติม แยกกระทรวงเกษตรราธิการเป็นกระทรวงหนึ่งต่างหากจาก กระทรวงเศรษฐการ ในปี พ.ศ. 2487 นายจูล วัจนคุปต์ ได้กราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่ง อธิบดีกรมการประมง เพื่อไปเป็นผู้จัดการบริษัท ประมงไทย จำกัด จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายบุญ อินทร์มพรรย์ ข้าราชการชั้นพิเศษ ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมการประมง ตั้งแต่วันที่ 10 ตุลาคม พ.ศ. 2487

ในปี พ.ศ. 2496 กรมการประมงได้แบ่งส่วนราชการใหม่ โดยได้เพิ่มกองคุ้มครองขึ้นอีก 1 กอง ตามประกาศใช้พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2496 กระทรวงเกษตรได้เปลี่ยนนามกรมต่างๆ คือ กรมกสิกรรม กรมประมง กรมปศุสัตว์ ในปี พ.ศ. 2500 กรมประมงได้ย้ายที่ตั้งจากที่ทำการเดิมในขณะนั้น คือตึกกระทรวงศึกษาธิการเดิม ไปตั้งรวมอยู่กับกระทรวงเกษตร ณ ถนนราชดำเนิน จากการประเมินผลของการพัฒนาการประมงตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทำให้ทราบว่า ยังเป็นอุปสรรคสำคัญทำให้การพัฒนาการประมงไม่อาจบรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ดังนั้นเพื่อเป็นการสนับสนุนและการช่วยเหลือ โครงการพัฒนาการประมงให้สามารถดำเนิน ได้อย่างราบรื่นและสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2518 ตราพระราชกฤษฎีกาการแบ่งส่วนราชการกรมประมงขึ้นใหม่ อันเป็นผลให้กรมประมงต้องมีหน้าที่ความรับผิดชอบกว้างขวางมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ ได้ริบบอบหมาย ให้มีหน้าที่ในการศึกษา วิจัย ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ค้นคว้าและทดลองเกี่ยวกับการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ การบำรุงพันธุ์สัตว์น้ำ การรวบรวมข้อมูล สถิติ ความรู้เกี่ยวกับการประมง การอนุรักษ์ชลสมบัติ การพัฒนาเครื่องมือและอุปกรณ์การประมง ผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ อุตสาหกรรมสัตว์น้ำ รวมทั้งการสำรวจแหล่งประมง ตลอดจนการส่งเสริมและเผยแพร่การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ การจับสัตว์น้ำ งานอาชีพการประมงอื่นๆ และการควบคุมกิจการประมงให้เป็นไปตามกฎหมายและ สอดคล้อง กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ^{๑๑}

กรมประมงมีภารกิจศึกษา วิจัย ค้นคว้า และทดลองเกี่ยวกับการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ การบำรุงพันธุ์สัตว์น้ำ การรวบรวมข้อมูล สถิติ ความรู้เกี่ยวกับการประมง การอนุรักษ์ชลสมบัติ การพัฒนาเครื่องมือและอุปกรณ์การประมง ผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำ อุตสาหกรรมสัตว์น้ำ รวมทั้งการสำรวจแหล่งประมง ตลอดจนการส่งเสริมและเผยแพร่การเพาะเลี้ยงในน้ำ การจับสัตว์น้ำ งานอาชีพการประมงอื่นๆ และการควบคุมกิจการประมงให้เป็น ไปตามกฎหมายและสอดคล้อง กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มุ่งเน้นการเลี้ยงปลาและการทำประมงน้ำตื้นในช่วงแรกของการทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ต่อมาจึงศึกษาค้นคว้าการเพาะเลี้ยงกุ้งในที่ดินชายฝั่งทะเลและพัฒนาอุตสาหกรรมต่อเนื่อง ในขณะที่เดียวกัน ได้ศึกษาค้นคว้าการอนุรักษ์ทรัพยากรประมงให้ยั่งยืน ดังนี้

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2506 - 2509 จัดตั้งสถาบันวิจัยประมงน้ำจืดและห้องทดลองชีววิทยาการประมงทะเล เพื่อส่งเสริมการเพาะปลูกในน้ำและการประมงน้ำตื้น

^{๑๑} กรมประมง. (2559). *ประวัติกรมประมง*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www4.fisheries.go.th/index.php/dof/main>. [2559, 27 มีนาคม].

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2510 - 2514 ส่งเสริมการเพาะปลูกในน้ำจืดและน้ำกร่อย กวดขันการอนุรักษ์พันธุ์สัตว์น้ำตลอดจนการเก็บรักษาและแปรรูปจัดตั้งศูนย์พัฒนาและฝึกอบรมการประมงทะเลให้ชาวประมงรู้จักวิธีการเดินเรือและการใช้อุปกรณ์ทันสมัยที่เหมาะสมกับการประมงทะเลลึกเพื่อการบริโภคภายในประเทศและเพื่อส่งออกเป็นสินค้าสำคัญ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2515 - 2519 ส่งเสริมการพัฒนาที่ดินชายฝั่งทะเลให้เป็นแหล่งเลี้ยงสัตว์น้ำ ได้แก่ กุ้งทะเล ซึ่งเป็นสินค้าที่ตลาดต่างประเทศต้องการมาก จัดตั้งศูนย์วิจัยค้นคว้าและฝึกอบรมการเพาะเลี้ยงกุ้งเพื่อค้นคว้าวิธีการเพาะลูกกุ้ง โดยไม่ต้องอาศัยธรรมชาติ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2520 - 2524 ส่งเสริมการเพาะเลี้ยงปลาในเขตชลประทาน ทดลองค้นคว้า อบรมการเพาะเลี้ยงกุ้งก้ามกรามและการเพาะเลี้ยงกุ้งชายฝั่ง สนับสนุนชาวประมงให้ปรับปรุงเครื่องมือการทำประมงให้มีประสิทธิภาพในการจับสัตว์น้ำและแข็งแรงทนทานต่อลมฟ้าอากาศ ก่อสร้างและขยายสะพานปลา ท่าเรือประมง โรงงานห้องเย็นและโรงงานน้ำแข็ง

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2525 - 2529 ส่งเสริมการเจรจาร่วมทุนทำการประมงน้ำลึกกับประเทศต่างๆ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2530 - 2534 และฉบับที่ 7 พ.ศ. 2535 - 2539 เน้นมาตรการอนุรักษ์และควบคุมการใช้ทรัพยากรประมงโดยสำรวจแหล่งประมงในน่านน้ำสากลและน่านน้ำของประเทศที่มีความร่วมมือทางการประมงสนับสนุนการร่วมทุนทำการประมงโดยถูกต้องตามกฎหมายประมงระหว่างประเทศ เสนอแก้ไขพระราชบัญญัติการประมงให้ทันสมัยและสอดคล้องกับสภาวะการประมง ในด้านการศึกษากระทรวงศึกษาธิการปรับปรุงหลักสูตรการประมงให้สอดคล้องกับความต้องการแรงงานเอกชน ประสานงานระหว่างมหาวิทยาลัยที่มีการผลิตบัณฑิตในสาขาวิชาเดียวกัน ปรับปรุงระบบการศึกษาชั้นบัณฑิตศึกษาให้ตรงกับความต้องการของประเทศ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 พ.ศ. 2540 - 2544 สนับสนุนกฎหมายรองรับสิทธิของชุมชนท้องถิ่นและชาวประมงขนาดเล็กให้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลทั้งการอนุรักษ์ฟื้นฟูและดูแลรักษาป่าชายเลนหญ้าทะเลและปะการังเพื่อให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชายฝั่งโดยเฉพาะทรัพยากรประมงได้อย่างยั่งยืน

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 พ.ศ. 2545 - 2549 และฉบับที่ 10 พ.ศ. 2550 - 2554 ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาสินค้าอาหารเพื่อใช้เป็นแหล่งการผลิตอาหารแปรรูปที่สำคัญของโลกที่มีคุณภาพมาตรฐานและความปลอดภัยของอาหารเพื่อใช้เป็นแหล่งการผลิตอาหาร

แปรรูปที่สำคัญของโลกที่มีคุณภาพมาตรฐานและความปลอดภัยของอาหารเพื่อสร้างความเชื่อมั่นแก่ผู้บริโภคสินค้าในระยะยาวโดยมีกุ้งเป็นสินค้าเป้าหมายที่สำคัญ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2555 - 2559 สนับสนุน ส่งเสริมด้านอาหาร ต่อเนื่องจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 และยังส่งเสริมและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ให้เป็นเครื่องมือในการสร้างความเข้มแข็งด้านอาหารให้กับเกษตรกรและชุมชนอย่างเป็นระบบ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2560 - 2564 ยังคงมีความต่อเนื่องจากวิสัยทัศน์แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 และกรอบหลักการของการวางแผนต้องให้ความสำคัญกับการกำหนดทิศทางการพัฒนาที่มุ่งสู่การเปลี่ยนผ่านประเทศไทยจากประเทศที่มีรายได้ปานกลางไปสู่ประเทศที่มีรายได้สูง มีความมั่นคงและยั่งยืน สังคมอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุขและนำไปสู่การบรรลุวิสัยทัศน์ระยะยาว “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” ของประเทศโดยเป็นศูนย์กลางด้านการขนส่งและโลจิสติกส์ของภูมิภาคสู่ความเป็นชาติการค้าและบริการ (Trading and Service Nation) เป็นแหล่งผลิตสินค้าเกษตรอินทรีย์และเกษตรปลอดภัย แหล่งอุตสาหกรรมสร้างสรรค์และนวัตกรรมสูงที่เป็นมิตร ต่อสิ่งแวดล้อม

ด้านการศึกษาวิทยาการสอนด้านการประมง พัฒนาการประมงที่สำคัญเกิดจากการจัดการเรียนการสอนในระดับอุดมศึกษาโดยมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์เป็นมหาวิทยาลัยแรกที่ก่อตั้งขึ้นโดยเน้นการเรียนการสอนด้านการเกษตรโดยเฉพาะ และเป็นมหาวิทยาลัยแห่งแรกที่เปิดสอนด้านการประมง จัดตั้งคณะประมงขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2486 พร้อมกับคณะเกษตรและคณะวนศาสตร์ คณะประมง มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์จัดแบ่งภาควิชาออกเป็น 5 ภาควิชา คือ ภาควิชาการจัดการประมง ภาควิชาวิทยาศาสตร์ทางทะเล ภาควิชาเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ภาควิชาผลิตภัณฑ์ประมง และภาควิชาชีววิทยาประมง ในขณะที่มหาวิทยาลัยอื่นจัดการเรียนการสอนด้านประมงเป็นภาควิชาในคณะต่างๆ เช่น คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น คณะเทคโนโลยีการเกษตร มหาวิทยาลัยศิลปากร คณะทรัพยากรธรรมชาติ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ คณะวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา หรือ คณะเทคโนโลยีการเกษตร สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง รายวิชาที่ปรากฏในหลักสูตรของสถาบันต่างๆ แบ่งเป็นกลุ่มต่างๆ ได้ดังนี้ กลุ่มการทำประมง ได้แก่ การจัดการทรัพยากรประมง วิทยาศาสตร์ทางทะเล วิทยาศาสตร์การประมง กลุ่มการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ได้แก่ การเพาะเลี้ยงและปรับปรุงพันธุ์สัตว์น้ำ การจัดการฟาร์มสัตว์น้ำ เทคโนโลยีการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ เทคโนโลยีการผลิตสัตว์น้ำ เทคโนโลยีการเลี้ยงกุ้ง การจัดการอาหารสัตว์น้ำ พันธุศาสตร์ การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ การเพาะพันธุ์สัตว์น้ำ การผสมพันธุ์ปลา การปรับปรุงพันธุ์กรรมปลา

โรคของสัตว์น้ำ คุณภาพน้ำสำหรับการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ปฏิบัติการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ เทคนิค การวิจัยทางการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ การเพาะเลี้ยงปลาสวยงาม และพรรณไม้น้ำ

กลุ่มผลิตภัณฑ์ประมง ได้แก่ เทคโนโลยีการแปรรูปและการควบคุมผลิตภัณฑ์ประมง

กลุ่มชีววิทยาและนิเวศวิทยาประมง ได้แก่ ชีววิทยาทางทะเล ชีววิทยาของปลา นิเวศวิทยา ของปลา การจัดการเกี่ยวกับคุณภาพน้ำและภาวะมลพิษในแหล่งน้ำ นิเวศวิทยาทางน้ำ

กลุ่มอื่นๆ ได้แก่ วิศวกรรมประมง การวิจัยด้านวิทยาศาสตร์การประมงด้วยโปรแกรม คอมพิวเตอร์

2.4 ความเป็นมาและแนวคิด ในการคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเลของประเทศไทย

2.4.1 ความเป็นมาของการคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเลขององค์การแรงงาน ระหว่างประเทศ

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) ได้ก่อตั้งขึ้นเมื่อ ปี 1919 (พ.ศ.2462) หลังสงครามโลกครั้งที่ 1 เมื่อครั้งมีการประชุมสันติภาพ (Peace Conference) ครั้งแรกที่กรุงปารีส และครั้งต่อมาที่กรุงแวร์ซายส์ ผู้ที่มีส่วนริเริ่มผลักดันและสนับสนุน การก่อตั้ง ได้แก่ Mr.Robert Owen ชาว Wales (มีชีวิตอยู่ระหว่าง ค.ศ. 1771 - 1853 หรือ พ.ศ. 2314 - 2396) และ Mr.Daniel Legrand ชาวฝรั่งเศส (มีชีวิตอยู่ระหว่างปี ค.ศ. 1783 - 1859 หรือ พ.ศ. 2326 - 2402) แนวความคิดของบุคคลทั้งสองถูกนำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสมาคมกฎหมายแรงงานระหว่าง ประเทศ (International Association for Labour Legislation) ตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1901 หรือ พ.ศ. 2444) เพื่อทดสอบการยอมรับ ซึ่งก็ได้รับการตอบสนองและได้รับการผนวกเข้าไว้ในธรรมนูญองค์การ แรงงานระหว่างประเทศ และได้รับการรับรองโดยที่ประชุมสันติภาพ (Peace Conference) ในเดือน เมษายน ค.ศ. 1919 นั้นเอง

ธรรมนูญองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้รับการกำหนดขึ้นระหว่างเดือนมกราคม - เมษายน 2462 โดยคณะกรรมการแรงงาน (Labour Committee) ซึ่งเป็นคณะบุคคลที่ตั้งขึ้นโดยที่ ประชุมสันติภาพ (Peace Conference) หลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ประกอบด้วยผู้แทนจากรัฐต่างๆ 9 ประเทศ ได้แก่ เบลเยียม คิวบา เชคโกสโลวาเกีย ฝรั่งเศส อิตาลี ญี่ปุ่น โปแลนด์ อังกฤษ และ สหรัฐอเมริกา โดยมีนาย Samuel Gompers ประธานสหพันธ์แรงงานอเมริกัน (American Federation of Labour : AFL) เป็นประธานการประชุม ซึ่งที่ประมิมติเห็นชอบกำหนดให้ องค์การ แรงงานระหว่างประเทศเป็นองค์การไตรภาคี มีผู้แทนจากฝ่ายรัฐบาล นายจ้าง และลูกจ้าง เป็นองค์ คณะบริหารองค์การ และในที่สุดธรรมนูญองค์การแรงงานระหว่างประเทศก็ได้กลายเป็นส่วนหนึ่ง ของสนธิสัญญาแวร์ซายส์ หมวดที่ 8

องค์การแรงงานระหว่างประเทศมีวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ในธรรมนูญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งธรรมนูญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ มาตรา 1 ข้อ 1⁷⁰ ว่าด้วยเรื่องการก่อตั้งธรรมนูญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้กำหนดให้การใช้อำนาจขององค์การแรงงานระหว่างประเทศต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ในบทนำ (Preamble) ของธรรมนูญก่อตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ คือ การส่งเสริมความยุติธรรมทางสังคม (Social Justice) การรับรองและเคารพสิทธิมนุษยชน การสนับสนุนให้เกิดความเป็นธรรมในการใช้แรงงาน การยกระดับมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดีแก่ลูกจ้าง และการให้ความช่วยเหลือประเทศสมาชิกในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม นอกจากนี้้องค์การแรงงานระหว่างประเทศยังได้ยึดคำประกาศแห่งฟิลาเดลเฟีย (The Declaration of Philadelphia) กล่าวคือ ในปี ค.ศ. 1944 (พ.ศ. 2487) ที่ประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่ได้จัดให้มีการประชุม ณ นครฟิลาเดลเฟีย ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งคำประกาศแห่งฟิลาเดลเฟีย เป็นส่วนหนึ่งของวัตถุประสงค์ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ โดยคำประกาศดังกล่าว มีหลักการสำคัญ ดังนี้

- 1) แรงงานมิใช่สินค้า
- 2) เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น และการตั้งสมาคมเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับความก้าวหน้าอันยั่งยืน
- 3) ความยากจน ณ ที่หนึ่งที่ได้ยอมเป็นปฏิปักษ์ต่อความเจริญรุ่งเรืองในทุกหนทุกแห่ง
- 4) มนุษย์ทุกคนมีสิทธิที่จะแสวงหาทั้งสวัสดิภาพด้านวัตถุ และพัฒนาการด้านจิตใจภายใต้เงื่อนไขของเสรีภาพและความภาคภูมิใจ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และ โอกาสอันทัดเทียมกัน โดยมีได้คำนึงถึงเชื้อชาติ ความเชื่อถือหรือเพศใด

การประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Conference) เพื่อรับรองอนุสัญญาและข้อแนะ ได้จัดให้มีการประชุมระหว่างสมาชิกขององค์การปีละครั้งประมาณเดือนมิถุนายน ถึง เดือนกรกฎาคม ของทุกปี ที่กรุงเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ โดยประเทศสมาชิกแต่ละประเทศส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุม ประเทศละ 4 คน ซึ่งประกอบด้วย ฝ่ายรัฐบาล 2 คน ฝ่ายนายจ้าง 1 คน ฝ่ายลูกจ้าง 1 คน ลักษณะดังกล่าวนี้เรียกว่า ระบบไตรภาคี (Tripartite) ซึ่งเป็นระบบที่ให้นายจ้างและลูกจ้างมีส่วนร่วมกับการรัฐด้วย

⁷⁰ ธรรมนูญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ มาตรา 1 ข้อ 1 บัญญัติว่า "องค์การถาวรตามนัยนี้ ได้รับการก่อตั้งเพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์ดังกล่าวที่กำหนดไว้ในบทนำของธรรมนูญนี้ และในคำประกาศที่เกี่ยวกับเป้าหมายและเจตนารมณ์ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ที่รับรอง ณ นครฟิลาเดลเฟีย ในวันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2487 (ค.ศ. 1944) ซึ่งได้ผนวกไว้ท้ายธรรมนูญนี้แล้ว"

การกำหนดและรับรองมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ เพื่อให้ประเทศสมาชิกได้นำไปเป็นแนวทางในการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำ เพื่อคุ้มครองการใช้แรงงานในประเทศของตน ซึ่งมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศจะถูกกำหนดออกมาใน 2 รูปแบบ คือ รูปแบบที่เป็นอนุสัญญา (Convention) และรูปแบบที่เป็นข้อเสนอแนะ (Recommendation) อนุสัญญามีลักษณะเป็นตราสารที่ประเทศสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศร่วมกันลงมติรับรองให้เป็นมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ โดยกำหนดหลักการทางด้านแรงงานแต่ละเรื่องไว้ ถ้าประเทศสมาชิกใดได้พิจารณาให้สัตยาบัน (Ratified) ก็จะต้องผูกพันที่จะปฏิบัติตามอนุสัญญานั้นๆ หากไม่ปฏิบัติตามประเทศสมาชิกอื่น หรือองค์การนายจ้าง และลูกจ้างสามารถร้องเรียนหรือยื่นประท้วงต่อองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ส่วนข้อเสนอแนะถูกกำหนดขึ้นมาโดยไม่มีวัตถุประสงค์ที่จะสร้างข้อผูกพันขึ้น แต่จะเป็นการกำหนดแนวทางและรายละเอียดในการปฏิบัติตามอนุสัญญา หรือเป็นแนวปฏิบัติที่ประเทศสมาชิกจะนำไปกำหนดนโยบาย กฎหมาย และกฎข้อบังคับของแต่ละประเทศ ซึ่งในการให้ความเห็นชอบจะใช้วิธีรับเอา

การออกอนุสัญญาและข้อเสนอแนะในเรื่องของการคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศได้เริ่มมีขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1920 (พ.ศ. 2463) โดยมีการศึกษาเรื่องของเงื่อนไขการทำงานของชาวประมงในส่วนที่เกี่ยวกับเรื่องการจำกัดชั่วโมงของการทำงานของลูกจ้างในอุตสาหกรรมประมง ซึ่งต่อมาองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้มีข้อเสนอว่าด้วยชั่วโมงทำงาน (Hours of Work (Fishing) Recommendation, 1920 (No.7)) ซึ่งกำหนดชั่วโมงในการทำงานแปดชั่วโมงต่อวัน หรือสี่สิบแปดชั่วโมงต่อสัปดาห์ ซึ่งในระยะเวลาต่อมาจนถึงปี ค.ศ. 2000 (พ.ศ. 2543) ก็ยังคงมีการพูดถึงเรื่องของการจำกัดชั่วโมงของการทำงานของลูกจ้างในอุตสาหกรรมประมง

ในปี ค.ศ. 1959 (พ.ศ. 2502) องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ออกอนุญญาฉบับที่ 112 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำ (ชาวประมง) พ.ศ. 2502 (Minimum Age (Fishermen), 1959) อนุญญาฉบับที่ 113 ว่าด้วยการตรวจสุขภาพ (ชาวประมง) พ.ศ. 2502 (Medical Examination (Fishermen), 1959) และอนุญญาฉบับที่ 114 ว่าด้วยข้อตกลงของชาวประมง พ.ศ. 2502 (Fishermen's Articles of Agreement, 1959) ต่อมาในปี 1966 (พ.ศ. 2509) องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ออกอนุญญาฉบับที่ 125 ว่าด้วยประกาศนียบัตรความสามารถของชาวประมง พ.ศ. 2509 (Fishermen's Competency Certificates, 1966) อนุญญาฉบับที่ 126 ว่าด้วยที่พักของลูกเรือ (ชาวประมง) พ.ศ. 2509 (Accommodation of Crews (Fishermen), 1966) และข้อเสนอแนะที่เกี่ยวกับการฝึกอบรมอาชีพของชาวประมง พ.ศ. 2509 (Vocational Training Crew (Fishermen) Recommendation, 1966)

การประชุมเกี่ยวกับเงื่อนไขของการทำงานในอุตสาหกรรมประมงได้มีการประชุมในปี ค.ศ. 1954 (พ.ศ. 2497), ค.ศ. 1962 (พ.ศ. 2505), ค.ศ. 1978 (พ.ศ. 2521) และ ค.ศ. 1988 (พ.ศ. 2531) ซึ่งที่ประชุมได้ให้คำแนะนำองค์การแรงงานระหว่างประเทศเกี่ยวกับการทำงานของชาวประมง สมัยประชุม ปี ค.ศ. 1988 (พ.ศ. 2531) ได้มีการอภิปรายเกี่ยวกับระบบของการจ่ายค่าตอบแทน หรือ รายได้จากการทำงาน การเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีในอุตสาหกรรมประมง สังคมและเศรษฐกิจ ของชาวประมงรายย่อยและกลุ่มหมู่บ้านชาวประมงขนาดเล็ก ซึ่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศมี การประชุมย่อยๆ ในระดับประเทศ

ในปี ค.ศ. 2002 (พ.ศ. 2545) องค์การแรงงานระหว่างประเทศเริ่มมีการศึกษาอนุสัญญาและ ข้อแนะนำที่เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเลอีกครั้ง เนื่องจากอนุสัญญาและข้อแนะนำ ที่ให้ความคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล ได้ใช้มาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1920 (พ.ศ. 2463) ค.ศ. 1959 (พ.ศ. 2502) และ ค.ศ. 1966 (พ.ศ. 2509) ตามลำดับ ซึ่งเห็นได้ว่าได้มีการใช้อนุสัญญา และข้อแนะนำ ดังกล่าว มาเป็นระยะเวลาานานประมาณ 45 ปี ซึ่งในปัจจุบันสภาพสังคม และเศรษฐกิจมีการ เปลี่ยนแปลงไป เรือประมงมีการติดตั้งเครื่องยนต์ มีการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย ปลาที่อยู่ใกล้ ชายฝั่งลดจำนวนลง เรือประมงต้องออกไปหาปลาไกลจากชายฝั่งทะเลมากขึ้น ประกอบกับ อนุสัญญาว่าด้วยประกาศนียบัตรความสามารถของชาวประมง และที่พักของลูกเรือ (ชาวประมง) โดยในปี ค.ศ. 2003 (พ.ศ. 2546) องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้มีการทำแบบสอบถามไปยัง ประเทศสมาชิก โดยจะมีการประชุมในปี ค.ศ. 2004 (พ.ศ. 2547) และในปี ค.ศ. 2005 (พ.ศ. 2548) จะมีการลงมติ

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ มีสมาชิก 177 ประเทศ มีประเทศสมาชิกตอบ แบบสอบถามแล้วส่งกลับมายังองค์การแรงงานระหว่างประเทศ จำนวน 83 ประเทศ คิดเป็นร้อยละ 46.89 ซึ่ง 2 ใน 3 ของ 83 ประเทศสมาชิก ตัวแทนจากฝ่ายรัฐบาล นายจ้าง และลูกจ้าง ร่วมกันตอบ แบบสอบถามโดยในเรื่องของอายุขั้นต่ำ (ชาวประมง) ร้อยละ 94 ของ 83 ประเทศสมาชิก ที่ตอบแบบสอบถาม เห็นว่า อายุขั้นต่ำ 18 ปี เป็นอายุที่เหมาะสมสำหรับผู้ที่ทำงาน บนเรือประมงทะเล ในเรื่องของสัญญาจ้างหรือข้อตกลงของชาวประมงระหว่างเจ้าของเรือ กับแรงงานชาวประมง ผู้แทนจากฝ่ายรัฐบาลและลูกจ้างเห็นว่าสัญญาจ้างหรือข้อตกลง ของชาวประมงมีความสำคัญ ในเรื่องของความปลอดภัยในการทำงานและสุขภาพ ผู้แทนจาก ฝ่ายรัฐบาลเห็นว่าควรครอบคลุมถึงแรงงานที่ทำงานบนเรือประมง

สิ่งที่มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ได้แก่ ทุกๆ อนุสัญญาจะมีข้อแนะนำ เพราะถ้าประเทศสมาชิก ใดไม่ให้สัตยาบันก็สามารถที่จะรับเอาตามข้อแนะนำได้และคำจำกัดความของคำว่า เรือประมงเพื่อการ

พาณิชย์ (Commercial Fishing) หมายถึง เรือประมงที่มีภารกิจทำประมงในทะเล รวมถึงในแม่น้ำ ยกเว้น ไว้เฉพาะเรือหาปลาเพื่อการยังชีพ และเรือเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจ

อนุสัญญา 5 ฉบับ และข้อแนะ 2 ฉบับ ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่ให้ความคุ้มครองแรงงานประมงโดยตรง ประมาณ 10% ของแรงงานชาวประมงที่ได้รับความคุ้มครอง แต่ถ้ามีการแก้ไขใหม่ จะมีแรงงานชาวประมง ประมาณ 90% ที่จะได้รับความคุ้มครอง

ในบางครั้งองค์การทางทะเลระหว่างประเทศ องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ และองค์การแรงงานระหว่างประเทศ มีการทำงานร่วมกันเพื่อวัตถุประสงค์ที่จะปรับปรุงความปลอดภัยและสุขภาพของชาวประมง ซึ่งได้มีจรรยาบรรณในการทำประมงอย่างรับผิดชอบ ซึ่งจรรยาบรรณนี้เป็นเกณฑ์ของมาตรฐานของพฤติกรรม และความประพฤติในการทำประมงด้วยความรับผิดชอบต่อ ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันในทางระหว่างประเทศ ซึ่งจรรยาบรรณนี้มีเพื่อใช้โดยความสมัครใจ อย่างไรก็ตามบางส่วนของจรรยาบรรณ มีพื้นฐานตามเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศ

2.4.2 ความเป็นมาของการคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเลของประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้าทางการประมง รัฐบาลของประเทศญี่ปุ่นได้มีการให้เงินอุดหนุนในสาขาการประมงทะเลเป็นจำนวนมากในแต่ละปี เพื่อให้มีการพัฒนาในสาขานี้แบบยั่งยืน ซึ่งสาเหตุสำคัญที่รัฐบาลของประเทศญี่ปุ่นได้ให้เงินอุดหนุนแก่สาขาการประมงทะเล ได้แก่⁷¹

1) หลังจากพ่ายแพ้สงครามโลกครั้งที่สอง ชาวประมงญี่ปุ่นได้ถูกเก็บภาษีอย่างมาก เพราะรัฐต้องการเงินไปฟื้นฟูประเทศและพัฒนาภาคอุตสาหกรรม เมื่อภาคอุตสาหกรรมเจริญก้าวหน้า รัฐมีรายได้จากการเก็บภาษีภาคอุตสาหกรรมเป็นจำนวนมาก จึงได้นำไปใช้ในการพัฒนาการประมงอย่างเต็มที่ โดยการให้การสนับสนุนทั้งทางด้านการวิจัยค้นคว้าและการให้เงินอุดหนุนแก่ชาวประมง

2) ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่เป็นเกาะมีพื้นที่ราบสำหรับการทำการเกษตรจำกัด ความอยู่รอดของประเทศจึงขึ้นอยู่กับ การขนส่งทางเรือเป็นสำคัญ สินค้าในหมวดอาหารเป็นสินค้าที่ประเทศญี่ปุ่นต้องนำเข้าเป็นจำนวนมากในแต่ละปี ดังนั้น หากเกิดวิกฤตการณ์ใดๆ เกิดขึ้นทำให้การขนส่งทางเรือขัดข้อง ประเทศญี่ปุ่นจะขาดแคลนอาหารทันที ดังนั้น เพื่อเป็นการสร้างความมั่นคงทางอาหารให้แก่ประเทศ รัฐบาลญี่ปุ่นจึงใช้งบประมาณเป็นจำนวนไม่น้อยในการที่จะรักษาจำนวนชาวประมงและชาวประมงไว้ให้ได้จำนวนที่เพียงพอสำหรับการผลิตข้าวและปลาให้คนญี่ปุ่นได้บริโภค

⁷¹ กังวาลย์ จันทโรจตี. (2541). *การจัดการประมงโดยชุมชน* (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. หน้า 31 – 32.

การพัฒนาและให้ความช่วยเหลือแก่ชาวประมง โดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวประมงขนาดเล็กนั้น ได้ดำเนินการภายใต้เงื่อนไข 2 ประการ คือ ทรัพยากรประมงไม่ใช่สาธารณสมบัติ แต่จะเป็นสมบัติของชุมชนประมง (Fishery communal property) และการทำการประมงจะมีการควบคุม ไม่ปล่อยให้มีการทำประมงแบบเสรีเกิดขึ้น ประเทศญี่ปุ่น ได้มีการพัฒนาระบบสิทธิการทำประมง (Fishing Right) และการจัดการประมงโดยชุมชนขึ้น โดยใช้องค์กรชาวประมงเป็นแกนหลักในการดำเนินการ ซึ่งในปัจจุบันองค์กรชาวประมงที่ทำหน้าที่นี้ คือ สหกรณ์ประมง⁷²

ภายใต้กฎหมายประมง (Fisheries Law of 1949) การจัดการประมงของประเทศญี่ปุ่นได้ใช้ระบบสิทธิการทำประมง (Fishing rights system) สำหรับการจัดการประมงชายฝั่ง (Coastal fishery) และใช้ระบบการออกใบอนุญาตทำการประมง (Fishing license) สำหรับการทำการประมงนอกฝั่ง (Off shore fishery) และการประมงน้ำลึก หรือการประมงนอกน่านน้ำ ซึ่งใบอนุญาตนี้จะอนุญาตให้ทำการประมงในแหล่งทำการประมงที่ไม่ได้อยู่ภายใต้การจัดการประมงโดยระบบสิทธิการทำประมง ซึ่งหมายถึงการทำประมงในแหล่งทำการประมงที่อยู่นอกบริเวณชายฝั่งโดยทั่วไปแล้วชาวประมงที่ได้รับอนุญาตนี้ จะเป็นผู้ที่ใช้เครื่องมือทำการประมงแบบเคลื่อนที่ (Mobile gears) ได้แก่ อวนล้อมจับ (Purse seine) อวนลาก (Trawls) เบ็ดราว (Loglines) เป็นต้น

ด้วยระบบการจัดการประมงของประเทศญี่ปุ่นที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันนี้ ทำให้ชาวประมงทุกระดับตั้งแต่ชาวประมงขนาดเล็ก ชาวประมงพาณิชย์ มีแหล่งการทำประมงที่ชัดเจน ไม่เกิดปัญหาการขัดแย้งซึ่งทรัพยากรประมงระหว่างชาวประมงกลุ่มต่างๆ⁷³

ประเทศญี่ปุ่น ในปี ค.ศ. 1896 (พ.ศ. 2439) ได้มีการรวมตัวกันของกลุ่มผู้ที่ทำงานบนเรือก่อนประเทศอื่นๆ ซึ่งมีชื่อเรียกว่า Kai - in (Seafarer) Club ตั้งอยู่ในเมืองโกเบ นับว่าเป็นการรวมตัวกันครั้งแรกของผู้ใช้แรงงานที่ทำงานบนเรือ ซึ่งผู้แทนขององค์กรดังกล่าวได้เข้าร่วมประชุมด้านแรงงานที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ภายหลังจากการประชุมก็ได้รับแนวความคิดต่างๆ จากการประชุมขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งในปี ค.ศ. 1929 (พ.ศ. 2472) ได้มีการรวมตัวกันของลูกจ้างที่ทำงานบนเรือเดินทะเล โดยก่อตั้งเป็นสหภาพแรงงานคนประจำเรือ (Japan Seaman's Union หรือ JSU) เพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์และต่อรองกับนายจ้าง

ในช่วงเวลาระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 ภายใต้แรงกดดันจากสงคราม สหภาพแรงงานของคนประจำเรือ ก็ได้ถูกล้มเลิกไป หลังจากประเทศญี่ปุ่นได้พ่ายแพ้ในสงครามโลกครั้งที่ 2 ใน

⁷² เรื่องเดียวกัน, หน้า 32.

⁷³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 38 - 40.

ค.ศ. 1945 (พ.ศ. 2488) ฝ่ายสัมพันธมิตรได้เข้ายึดครองประเทศญี่ปุ่นและได้บังคับให้รัฐบาลญี่ปุ่นทำการปรับปรุงกฎหมายต่างๆ

ต่อมาในปี ค.ศ. 1947 (พ.ศ. 2490) สถานิติบัญญัติของประเทศญี่ปุ่นได้ผ่านการเห็นชอบกฎหมาย 2 ฉบับ ที่ให้ความคุ้มครองแก่แรงงานในงานประมงทะเล คือ Labor Standard Law (Law No.49 of April 7, 1947) และMariners' Law (Law No.100 of September 1, 1947) ภายใต้กฎหมาย 2 ฉบับนี้ ให้คุ้มครองการใช้แรงงานบนเรือเดินทะเลและแรงงานบนเรือประมงทะเลด้วย กล่าวคือ ลูกจ้างที่ทำงานบนเรือประมงที่มีขนาด 30 ตันกรอสหรือมากกว่าขึ้นไป ลูกจ้างที่ทำงานบนเรือนั้นอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายที่มีชื่อเรียกว่า Mariner' Law ส่วนลูกจ้างที่ทำงานบนเรือประมงที่มีขนาดน้อยกว่า 30 ตันกรอส ลูกจ้างที่ทำงานบนเรือนั้นอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน (Labour Standard Law)

ในปี ค.ศ. 1948 (พ.ศ. 2491) ได้มีการออกกฎหมายว่าด้วยหน่วยยามชายฝั่ง (Japan Coast) : ซึ่งกฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการป้องกัน ชีวิต ทรัพย์สิน และการปราบปรามการกระทำผิดกฎหมายในทะเล โดยหน่วยยามชายฝั่งมีหน้าที่ดูแลความปลอดภัยในทะเล ควบคุมการปฏิบัติตามกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย ค้นหาและช่วยชีวิตผู้ประสบภัยทางทะเล สอบสวนอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นในทะเล

2.4.3 ความเป็นมาของการคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเลของสหรัฐอเมริกา

ประวัติของการออกกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยของเรือประมงทะเลของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้เริ่มขึ้นในปี ค.ศ. 1930 (พ.ศ. 2473) มีเรือ 2 ลำ ชื่อว่า The Morro Castle และ Mohawk ได้เกิดภัยพิบัติกับเรือ 2 ลำดังกล่าว ซึ่งต่อมาในปี ค.ศ.1936 - 1937 (พ.ศ. 2479 - 2480) ได้มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยของผู้โดยสารบนเรือ แต่ไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยบนเรือประมงทะเล

ต่อมาในปี ค.ศ. 1941 (พ.ศ. 2484) Thomas A. Flaherty ซึ่งมีฐานะเป็นผู้แทนฝ่ายนิติบัญญัติ ได้เสนอกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยของเรือประมงและชาวประมง ซึ่งกลุ่มชาวประมงของเมืองบอสตัน (Fishermen's Union of Boston) เห็นว่ากฎหมายดังกล่าวเป็นสิ่งที่ดี แต่กลุ่มชาวประมงส่วนใหญ่เห็นว่าเป็นสิ่งที่ไม่ดี

ต่อมาในปี ค.ศ. 1941 (พ.ศ. 2484) เดือนธันวาคม เกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 สถานิติบัญญัติก็ไม่ได้มีการกล่าวถึงกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยของเรือประมงและชาวประมงเนื่องจากไม่มีเวลาและไม่มียงบประมาณ ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 มีจำนวนชาวประมงตายจากอุบัติเหตุเป็นจำนวนมาก หน่วยยามชายฝั่ง (Coast Guard) มีแนวความคิดสำหรับเรือประมงเพื่อการพาณิชย์ว่าควรที่จะมีการตรวจสอบความปลอดภัยของเรือประมงเพื่อการพาณิชย์ ต่อมาสนธิบัญญัติได้ออก

กฎหมายที่ชื่อว่า Federal Boating Act of 1958 กฎหมายฉบับนี้เกี่ยวกับความปลอดภัยของเรือที่ใช้เพื่อความสำราญ ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ไม่ได้นำมาใช้กับเรือประมง

ต่อมาในปี ค.ศ. 1968 (พ.ศ. 2511) สภานิติบัญญัติและประธานาธิบดี ได้ให้หน่วยยามชายฝั่งศึกษาเกี่ยวกับความปลอดภัยของเรือประมงทะเลว่าทำไมถึงมีจำนวนชาวประมงตายเป็นจำนวนมาก ภายหลังจากการศึกษา ก็ได้มีรายงานในปี ค.ศ. 1971 (พ.ศ. 2514) ซึ่งรายงานฉบับนี้มีชื่อว่า A Cost Benefit Analysis of Alternative Safety Programs for U.S. Commercial Fishing Vessels รายงานฉบับนี้ได้เสนอสภานิติบัญญัติว่า กัปตันเรือหรือผู้ควบคุมเรือควรที่จะมีใบอนุญาตในการควบคุมเรือประมง และควรที่จะมีการตรวจสอบความปลอดภัยของเรือประมงทุกลำ ต่อมาในปี ค.ศ. 1976 (พ.ศ. 2519) รายงานฉบับนี้ถูกเสนอไปยังสภานิติบัญญัติ แต่เลขานุการทางด้านการค้าได้เสนอสภานิติบัญญัติว่า ข้อแนะนำดังกล่าวไม่เหมาะสม สภานิติบัญญัติก็ไม่ได้มีการโหวตให้ผ่านเป็นกฎหมาย ในระหว่างที่ยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยของเรือประมง ก็ควรที่จะมีการทำในบางสิ่ง ซึ่งในปี ค.ศ. 1978 (พ.ศ. 2521) หน่วยยามชายฝั่งได้ก่อตั้งการตรวจสอบความปลอดภัยของเรือประมง ซึ่งเป็นแบบสมัครใจที่ทำเทียบเรือ

ต่อมาในปี ค.ศ. 1980 (พ.ศ. 2523) ได้มีการหยุดหรือยกเลิกการตรวจสอบความปลอดภัยของเรือประมงดังกล่าว เพราะสภานิติบัญญัติจำเป็นต้องคงงบประมาณ ทำให้หน่วยยามชายฝั่งสหรัฐอเมริกา ต้องหยุดการดำเนินการดังกล่าว

ในปี ค.ศ. 1980 - 1985 (พ.ศ. 2523 - 2528) มีชาวประมงตายจากอุบัติเหตุจำนวนมาก สภานิติบัญญัติพยายามหลายครั้งที่จะผ่านกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยบนเรือประมงเพื่อการพาณิชย์ แต่ชาวประมงไม่ต้องการให้กฎหมายผ่าน เพราะถ้ากฎหมายผ่านชาวประมงจะต้องซื้ออุปกรณ์เกี่ยวกับความปลอดภัยบนเรือประมง เช่น วิทยุ อุปกรณ์ที่เกี่ยวกับความปลอดภัยทำให้ค่าใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้นส่งผลให้รายได้ลดน้อยลง ในที่สุด วันที่ 9 กันยายน 1988 (พ.ศ. 2531) ได้มีการประกาศใช้กฎหมายที่ชื่อว่า Commercial Fishing Industry Vessel Safety Act of 1988 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายฉบับแรกของสหรัฐอเมริกาที่นำมาใช้กับเรือประมงเพื่อการพาณิชย์ มีเนื้อหาเกี่ยวกับมาตรฐานความปลอดภัยของเรือประมงเพื่อการพาณิชย์ ซึ่งมาตรฐานความปลอดภัยบนเรือที่จะต้อง มี เช่น ถังดับเพลิง ห่วงยางช่วยชีวิต พลุไฟ และอื่นๆ ซึ่งกฎหมายฉบับนี้เป็นเพียงการวางกรอบกว้างๆ ซึ่งคณะกรรมการตามกฎหมายฉบับนี้ได้มอบอำนาจให้หน่วยยามชายฝั่งของสหรัฐอเมริกา (United States Coast Guard) เป็นคนออกมาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจสอบความปลอดภัย ซึ่งหน่วยยามชายฝั่งของสหรัฐอเมริกาได้ออกระเบียบว่า เรือที่มีน้ำหนักต่ำกว่า 200 ตันกรอส การตรวจสอบความปลอดภัยของเรือกระทำโดยความสมัครใจของเจ้าของเรือ ส่วนเรือที่มีน้ำหนัก 200 ตันกรอส หรือมากกว่า เรือจะต้องถูกตรวจสอบความปลอดภัยโดยหน่วยยามชายฝั่งของสหรัฐอเมริกา หน่วย

ยามชายฝั่งของสหรัฐอเมริกาจะรับผิดชอบในการออกกฎสำหรับความปลอดภัยของเรือประมง ซึ่งถ้ามีการเกิดอุบัติเหตุบนเรือประมงก็ต้องรายงานไปยังหน่วยยามชายฝั่ง ซึ่งหน่วยยามชายฝั่งจะทำหน้าที่สอบสวนอุบัติเหตุที่เกิดขึ้น เพื่อหาทางป้องกันไม่ให้อุบัติเหตุเช่นนี้เกิดขึ้นอีก⁷⁴

2.4.4 ความเป็นมาและแนวคิดของการคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเลของประเทศไทย

2.4.4.1 ความเป็นมาของการคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเลของประเทศไทย
ประเทศไทยได้เริ่มมีการทำประมงทะเลตั้งแต่เมื่อใดไม่มีใครทราบแน่ชัด แต่มีหลักฐานกันที่ว่าบรรพบุรุษของเรา โดยเฉพาะผู้ที่อยู่อาศัยตามริมแม่น้ำ และทะเลงจะ ได้ใช้ประโยชน์ในการจับสัตว์น้ำจากแหล่งน้ำที่อยู่ใกล้ตัวเพื่อเป็นอาหาร และต่อมาได้มีการจับสัตว์น้ำได้ปริมาณมากขึ้น ทำให้เกิดการบริโภคกันอย่างกว้างขวาง มีการแปรรูป มีการพัฒนาเครื่องมือเรือและอุปกรณ์ต่างๆ จนเป็นกิจกรรมเชิงพาณิชย์ และขยายการทำประมงออกไปไกลฝั่งมากขึ้นเรื่อยๆ และในที่สุดก็ขยายไปไกลถึงทะเลหลวง⁷⁵ ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาการประมงทะเลของประเทศไทยได้พัฒนามากขึ้นตามลำดับ นับตั้งแต่การจับสัตว์น้ำชายฝั่งด้วยเบ็ด ไปจนถึงการทำโป๊ะละมูในสมัยรัชกาลที่ 5 โดยเฉพาะในบริเวณหลังสวนและชุมพร ได้มีการทำโป๊ะเพื่อจับปลา ต่อมาจึงเริ่มมีการใช้อวนดงเก เบ็ดราว และการจับปลาหมึกโดยใช้ไฟล่อ ได้ผลผลิตสัตว์น้ำทะเลมีประมาณ 40,000 ตัน ซึ่งประมาณครึ่งหนึ่งใช้บริโภคภายในท้องถิ่น อีกครึ่งหนึ่งตากแห้งทำปลาเค็มเพื่อส่งขายต่างประเทศ ในปี พ.ศ. 2468 การประมงปลาผิวน้ำได้เริ่มขยายตัวขึ้น โดยการนำอวนดงเก เป็นอวนล้อมขนาดใหญ่จากประเทศจีนมาใช้ แต่เรือยังใช้ใบจนถึงปี พ.ศ. 2473 จึงใช้เครื่องยนต์จากประเทศญี่ปุ่นติดตั้งในเรือประมงแทนใบเรือ⁷⁶ และได้เปลี่ยนวิธีจากการล้อมจับฝูงปลาโดยใช้เรือเล็กสองลำมาเป็นเรือลำเดียววิ่งล้อมฝูงปลา ซึ่งเรียกเรืออวนล้อมจับปลาประเภทนี้ว่า "เรืออวนดำ" หรือ "เรืออวนกลม" และเป็นที่นิยมของชาวประมงไทยสำหรับล้อมจับปลา - ลัง⁷⁷

⁷⁴ ชีรวัฒน์ ไม้สุวรรณกุล. (2547). การคุ้มครองแรงงานในกิจการประมงทะเล: ศึกษาเปรียบเทียบกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศและกฎหมายต่างประเทศ. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์. หน้า 14 – 18.

⁷⁵ วิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์. (2544). ยุทธวิธีแก้ปัญหาประมงทะเลของไทยอย่างเป็นรูปธรรมเพื่อความยั่งยืน. กรุงเทพฯ: จามจุรีโปรดักท์. หน้า 3.

⁷⁶ บุญเลิศ ผาสุก. (2530). *อนาคตประมงไทย*. รายงานผลการสัมมนาร่วมภาคีรัฐบาลและเอกชน: ม.ป.ศ. หน้า 325 - 326.

⁷⁷ กรมประมง. (2560). *สรุปผลงานทางวิชาการ 75 ปี*. กรุงเทพฯ: กรมประมง. หน้า 78.

หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองจนถึงระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง การประมงทะเลของไทยต้องได้รับความกระทบกระเทือนจากสภาพการณ์ตกต่ำทางเศรษฐกิจและการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง จึงไม่มีความคืบหน้าที่สำคัญเกี่ยวกับการพัฒนาในด้านการประมงทะเลของประเทศไทย หลังสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลงและสถานการณ์ทางด้านเศรษฐกิจของประเทศดีขึ้น ทางราชการได้เห็นความจำเป็นในการพัฒนาทางด้านการประมงในอนาคต ด้วยเหตุผลสนับสนุนประการหนึ่ง คือ ผลการสำรวจขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติพบว่า ก่อนปี พ.ศ. 2504 ประชากรไทยมีอาหารสัตว์น้ำบริโภคในปริมาณไม่เกิน 12 กิโลกรัมต่อคนต่อปี ในขณะที่มาตรฐานตามหลักโภชนาการกำหนดไว้ไม่ต่ำกว่า 20 กิโลกรัมต่อคนต่อปี จึงติดต่อผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศมาให้คำแนะนำเกี่ยวกับการพัฒนาการประมงของไทย โดยกรมประมงได้รับความช่วยเหลือจากองค์การบริหารวิเทศกิจแห่งสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นการพัฒนาการประมงของไทย มีการตั้งสถานีประมงทะเลแห่งแรกของกรมประมงขึ้นที่บ้านแพะ จังหวัดระยอง โดยมีการพัฒนาทั้งด้านเรือประมง เครื่องมือทำการประมง เครื่องมือสำรวจด้านการประมง ตลอดจนเทคนิคและวิชาการด้านการประมง จะเห็นได้จากการเริ่มเปลี่ยนเครื่องยนต์เรือประมงจากเครื่องยนต์หัว (SEMI DIESEL) เป็นเครื่องยนต์ดีเซล การนำเอาเส้นใยสังเคราะห์และวัสดุประเภทพลาสติกมาทำเครื่องมือประมงแทนเชือกที่ทำจากฝ้ายและไม้ การนำเครื่องมือการทำประมง อวนลากหน้าดิน แบบแผ่นตะเฒ่า (Otter Board Trawler) มาใช้ประโยชน์ในการจับสัตว์น้ำหน้าดินเป็นครั้งแรก โดยในปี พ.ศ. 2494 มีผู้นำเครื่องมืออวนลากหน้าดินแบบใช้เรือสองลำ (Two Boat Trawler) เข้ามาทดลองจับสัตว์น้ำหน้าดินในอ่าวไทย และในปี พ.ศ. 2495 มีการนำเครื่องมืออวนลากหน้าดินแผ่นตะเฒ่า (Otter Board Trawler) เข้ามาทำการประมงปลาหน้าดินในอ่าวไทย แต่เนื่องจากขณะนั้นเครื่องมืออวนดังกล่าวได้รับความนิยมน้อยมากอีกทั้งคนไทยยังไม่คุ้นกับการบริโภคปลาหน้าดิน ปลาหน้าดินจึงมีราคาถูกลงมาก การใช้เครื่องมืออวนลากหน้าดินทั้งสองแบบจึงไม่ประสบความสำเร็จ

ต่อมาในปี พ.ศ. 2503 เริ่มมีชาวประมงสนใจที่จะทดลองใช้เครื่องมืออวนลากหน้าดิน และในปี พ.ศ. 2504 ทางราชการได้ผ่อนผันให้นำครูชาวต่างประเทศมาฝึกสอนทำการประมงในเรือไทยได้ ด้วยความร่วมมือกันระหว่างรัฐบาลไทยและรัฐบาลเยอรมัน ได้มีการนำเครื่องมืออวนลากหน้าดินแบบแผ่นตะเฒ่า เข้ามาทำการประมงในอ่าวไทยอีกครั้งหนึ่ง ปรากฏว่าประสบความสำเร็จ เนื่องจากอาหารสัตว์น้ำทะเลเริ่มขาดแคลน ประชาชนจึงมีความสนใจในปลาหน้าดินมากขึ้น ประกอบกับกรมประมงได้ให้การสนับสนุนอย่างเต็มที่ ซึ่งในปลายปี พ.ศ. 2505 กรมประมงได้จัดตั้งหน่วยสำรวจแหล่งประมง (Exploratory Fishing Unit) ในสังกัดกองสำรวจและค้นคว้าขึ้น โดยให้มีหน้าที่และภารกิจที่สำคัญ คือ การบุกเบิกและสำรวจค้นหาแหล่งทำการประมงใหม่ๆ ทั้ง

ในอ่าวไทย ทะเลอันดามัน และมหาสมุทรอินเดีย ทั้งนี้กรมประมงได้ต่อเรือสำรวจประมง 1 (เรือ กิตติขจร) จากประเทศญี่ปุ่น ด้วยเงินงบประมาณแผ่นดิน ราคาประมาณ 7,000,000 บาท พร้อม เครื่องมือและอุปกรณ์การสำรวจ นับเป็นเรือสำรวจประมงทะเลลำแรกของไทย เพื่อทำการสำรวจ หาแหล่งประมงบริเวณห่างฝั่งไกลๆ ในอ่าวไทยและทะเลจีนใต้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแหล่งปลาหน้าดิน ซึ่งได้รับความสนใจจากชาวประมงเป็นอันมาก⁷⁸ ทำให้เกิดการขยายตัวทางด้าน การลงทุนทำ การประมงทะเลในภาคเอกชน โดยการเปลี่ยนจากการใช้เครื่องมือที่ไม่มีประสิทธิภาพและต้องใช้ แรงงานคนตามแบบการประมงเพื่อการยังชีพมาเป็นการประมงเพื่อการพาณิชย์ที่ต้องลงทุนสูง โดย ใช้วิธีการและอุปกรณ์ที่ทันสมัยจนทำให้จำนวนเรือประมงได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วทั้งในด้านขนาด และกำลังแรงม้าของเครื่องยนต์ จำนวนเรือประมงอวนลากแผ่นตะเฆ่ (อวนลากหน้าดิน) จาก 99 ลำ ในปี พ.ศ. 2503 เป็น 2,360 ลำ ในปี พ.ศ. 2507 ตามจำนวนที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้ที่แผนกสถิติกรม ประมง ซึ่งมีผลต่อการเพิ่มประสิทธิภาพในการออกทำการประมงห่างจากฝั่งและออกไปทำการ ประมงในน่านน้ำของประเทศเพื่อนบ้านเพิ่มมากขึ้น จึงทำให้ปริมาณการจับสัตว์น้ำทะเลมาใช้ ประโยชน์ของประเทศไทยได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จากจำนวน 233,275 เมตริกตัน ในปี พ.ศ. 2504 เป็น 1,548,157 เมตริกตัน ในปี พ.ศ. 2515 คิดเป็นร้อยละ 92.18 ของผลผลิตทั้งหมดทางด้านประมง ของประเทศไทยและทำให้ผลผลิตทางการประมงของประเทศเพิ่มขึ้นเป็น 1,679,540 เมตริกตัน คิด อันดับหนึ่งในสิบของประเทศที่มีผลผลิตทางการประมงสูงสุดของโลก⁷⁹

การที่อุตสาหกรรมประมงของไทยได้มีการพัฒนาและขยายตัวอย่างรวดเร็ว ทำให้ ทรัพยากรสัตว์ทะเลในน่านน้ำไทยถูกจับเพิ่มขึ้นอย่างมากมาย จากที่เคยจับได้เพียงไม่กี่แสนตัน/ปี ในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2510 เพิ่มขึ้นมากกว่า 2 ล้านตันในระยะเวลาประมาณ 10 ปี ต่อมา ซึ่งเป็นการ จับสัตว์น้ำจนเกินศักยภาพการผลิต และทำให้ทรัพยากรสัตว์น้ำเกิดสถานะเสื่อมโทรมตามลำดับ ชาวประมงเริ่มรู้สึกว่าการจับสัตว์น้ำในแต่ละเที่ยวจะได้อัตราสัตว์น้ำน้อยลง และต้องใช้ ระยะเวลาทำการประมงนานขึ้น สัตว์น้ำที่มีคุณค่าสูงทางเศรษฐกิจก็จับได้น้อยลง ส่งผลให้ต้นทุน การทำประมงของชาวประมงสูงขึ้น แต่ผลตอบแทนได้ลดต่ำลงชาวประมงประสบกับภาวะขาดทุน เพื่อความอยู่รอดชาวประมงจำนวนหนึ่งต้องคืนรนเพื่อนำเรือออกไปทำการประมงนอกน่านน้ำ ต่อไป⁸⁰

⁷⁸ เรืองเดี๋ยวกัน, หน้า 105.

⁷⁹ ชำรง วิบูลเสถียร. (2534). *กองทัพเรือกับการพิทักษ์การประมงทะเล*. เอกสารการวิจัยส่วนบุคคลในลักษณะ เศรษฐกิจ วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร. หน้า 6 - 10.

⁸⁰ กรมประมง. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 77. หน้า 107.

ต่อมาในปี พ.ศ. 2520 การประมงไทยต้องประสบปัญหา เมื่อประเทศเพื่อนบ้านของประเทศไทยได้เริ่มประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (Exclusive Economic Zone)⁸¹ และใช้กฎหมายในเขตดังกล่าว จากการประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศต่างๆ จาก 12 ไมล์ทะเล เป็น 200 ไมล์ทะเล ทำให้ชาวประมงไทยต้องประสบปัญหาการทำการประมงนอกน่านน้ำไทย เนื่องจากทำให้พื้นที่ทำการประมงซึ่งเดิมเคยเป็นทะเลหลวงในบริเวณอ่าวไทยที่ชาวประมงเคยทำการประมงไม่สามารถที่จะทำการประมงต่อไปได้ เพราะเนื่องจากพื้นที่ทำการประมงซึ่งเดิมเคยเป็นทะเลหลวงได้ตกอยู่ภายใต้สิทธิอธิปไตยของรัฐชายฝั่ง โดยการประกาศขยายเขตเศรษฐกิจจำเพาะของรัฐดังกล่าวจากการประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศเพื่อนบ้านมีผลกระทบต่อประมงของไทย ทำให้ต้องสูญเสียพื้นที่ทำการประมงในทะเลหลวงหรือน่านน้ำสากลไปกว่า 770,000 ตารางกิโลเมตร ชาวประมงที่ยังคงทำประมงในพื้นที่ดังกล่าว จึงถือว่าเป็นการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ยังผลให้เรือประมงไทยจำนวนมากถูกประเทศเพื่อนบ้านจับกุม จากสถิติกรมประมงรวบรวมไว้ ระหว่างปี พ.ศ. 2524 - 2542 เรือประมงไทยถูกประเทศเพื่อนบ้านจับกุมไปแล้วประมาณ 3,025 ลำ และเป็นลูกเรือ 28,263 คน นับเป็นความสูญเสียทางเศรษฐกิจจำนวนมาก โดยเฉพาะในส่วนมูลค่าเรือ เครื่องมือประมงและอุปกรณ์ นอกจากนี้ยังเป็นความสูญเสียที่ไม่สามารถประเมินมูลค่าได้ในเรื่องของทรัพยากรบุคคล ทั้งลูกเรือ ได้กัก และช่างที่มีความสามารถ⁸²

นอกจากนี้จากการประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะส่งผลให้ชาวประมงซึ่งเคยทำการประมงอยู่ในบริเวณเหล่านั้นต้องถูกผลักดันให้กลับเข้ามาทำการประมงในน่านน้ำของประเทศไทย ทำให้เกิดการแข่งขันทำการประมงกับชาวประมงซึ่งทำการประมงอยู่แต่เดิมในเขตน่านน้ำไทยจึงทำให้ทรัพยากรประมงทะเลลดจำนวนลงอย่างมาก

ในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกัน โดยทั่วไปว่า การประมงนอกน่านน้ำไทยมีความสำคัญอย่างยิ่งต่ออุตสาหกรรมประมงและต่อเศรษฐกิจของประเทศด้วย เพื่อช่วยแก้ปัญหาทรัพยากรและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง ได้พยายามหาแนวทางในการเจรจาเพื่อร่วมลงทุนทำการประมงกับต่างประเทศ ซึ่งการร่วมทำการประมงกับต่างประเทศนั้นจำเป็นต้องอาศัยหลักการแบ่งปันผลประโยชน์โดยความเป็นธรรม มีความซื่อสัตย์ต่อกัน และจะต้องเคารพต่อกฎกติกา และพันธะกรณี ข้อตกลงตามสัญญาในการทำประมงกับประเทศต่างๆ อย่างเคร่งครัด อีกทั้งต้องพัฒนากองเรือประมง อุปกรณ์การเดินเรือสื่อสารและเครื่องมือการทำประมง จะต้องได้มาตรฐานถูกต้องตาม

⁸¹ ระบบเขตเศรษฐกิจจำเพาะ เป็นการกำหนดเขตแดนทางทะเลที่เกิดขึ้นใหม่ในอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. 1982 (พ.ศ. 2525) โดยหลักการ คือ รัฐชายฝั่งมีสิทธิที่จะควบคุมการใช้ทรัพยากรทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิตภายในรัศมี 200 ไมล์ทะเล นับจากเส้นฐานที่ใช้วัดความกว้างของทะเลอาณาเขต

⁸² กรมประมง. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 77. หน้า 107.

หลักสากล ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยมีเรือประมงที่มีศักยภาพออกไปทำการประมงในน่านน้ำของต่างประเทศได้ คือ เรือขนาดกลางถึงขนาดใหญ่ (ขนาด 18 วา หรือ 70 ตันกรอสขึ้นไป) ประมาณ 3,500 - 4,000 ลำ⁸³

2.4.4.2 แนวคิดของการคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเลของประเทศไทย

1) ความสำคัญทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ ลูกจ้างในกิจการประมงทะเลเป็นแรงงานที่มีคุณค่าช่วยสร้างเศรษฐกิจของประเทศไทยให้เจริญก้าวหน้า โดยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2515 เป็นต้นมา การประมงของประเทศไทยมีผลผลิตรวมติดอันดับ 1 ใน 10 ของโลก ซึ่งจนถึงปัจจุบันนับเป็นเวลานานกว่า 40 ปีแล้ว ในแง่การส่งออกสินค้าสัตว์น้ำรวม หลังจากปี พ.ศ. 2537 เป็นต้นมา ใน FAO YEAR BOOK 1993 มีการบันทึกไว้ว่าประเทศไทยเราได้รับยกย่องว่าเป็นผู้ส่งออกที่มีมูลค่าสูงที่สุด คือ ประมาณ 86,945 ล้านบาท และในปี พ.ศ. 2544 ประมาณการว่าอยู่ในราวเกือบ 2 แสนล้านบาท ซึ่งหากดูในแง่ของรายได้จากการส่งออกทั้งประเทศแล้ว สินค้าและผลิตภัณฑ์ประมงเป็นกว่าร้อยละ 10 และเป็นกว่าร้อยละ 33 ของรายได้จากการส่งออกสินค้าเกษตร ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าการประมงของไทยมีความสำคัญและมีบทบาทยิ่งต่อประเทศและประชาชนไทยเป็นอย่างมาก⁸⁴ จึงควรที่รัฐจะให้การดูแลรักษาแรงงานในกิจการประมงทะเลนี้ไว้ เพื่อสร้างผลประโยชน์ให้แก่ประเทศชาติ การละเลยให้มีการใช้แรงงานอย่างไม่เป็นธรรม จะเป็นการทำลายสุขภาพอนามัยและชีวิตของแรงงาน และในที่สุดจะขาดแรงงานในกิจการนี้อย่างถาวร

2) ความสำคัญทางสังคม เนื่องจากแรงงานเป็นผู้ที่อยู่ในฐานะเป็นผู้เสียเปรียบทางสังคม ลูกจ้างมีความรู้น้อยกว่า มีโอกาสในการเลือกทำสัญญาหรือข้อตกลงน้อยกว่า มักอยู่ได้บังคับบัญชา หรือความต้องการของนายจ้าง นายจ้างซึ่งเป็นผู้ลงทุนต้องการกำไรมากจึงจำเป็นต้องลดต้นทุน แรงงานจึงถูกใช้อย่างไม่เป็นขอบเขต สุขภาพและความปลอดภัยในชีวิตร่างกายของลูกจ้างไม่ได้ได้รับการเอาใจใส่ ไม่มีหลักประกันและความมั่นคงในการทำงาน รัฐจึงควรออกกฎหมายเพื่อแก้ปัญหาการใช้แรงงาน ให้ความคุ้มครองดูแลให้มีการจ้างงานเพื่อให้ลูกจ้างมีคุณภาพชีวิตในการทำงานที่ดี ประกอบกับกิจการประมงทะเลได้พัฒนาขึ้นมาจนเป็นกิ่งอุตสาหกรรม กล่าวคือ มีเรือขนาดใหญ่ออกหาปลา มีห้องเย็นเก็บสัตว์น้ำ ในเรือแต่ละลำมีลูกจ้างประจำเรือเป็นจำนวนมาก นายจ้างในกิจการประมงทะเลจึงควรมีความรับผิดชอบต่อลูกจ้างในกิจการประมงทะเลเช่นเดียวกับ

⁸³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 108.

⁸⁴ วิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 75. หน้า 6.

ถูกจ้างในกิจการอื่นๆ เพราะนายจ้างในกิจการประมงทะเลอยู่ในวิสัยและมีขีดความสามารถเพียงพอที่จะรับผิดชอบได้แล้ว⁸⁵

3) ความสำคัญทางนโยบายภาครัฐ เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2559 พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี เป็นประธานการประชุมคณะกรรมการนโยบายการประมงแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2559 โดยที่ประชุมพิจารณากรอบเบื้องต้นของนโยบายการพัฒนาการประมงของประเทศ ฉบับที่ 1 รวม 4 ด้าน และกำหนดระยะเวลาของนโยบายตั้งแต่ปี พ.ศ. 2559-2562 ประกอบด้วย 1) นโยบายการพัฒนาการประมงในน่านน้ำไทย 2) นโยบายการส่งเสริม พัฒนา และแก้ไขปัญหาการประมงนอกน่านน้ำไทย 3) นโยบายการพัฒนาการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำของประเทศ 4) นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมต่อเนื่องด้านการประมงประเทศ ซึ่งในที่ประชุมได้มีการเสนอกรอบกว้าง ๆ ว่า จะมีหัวข้อในการกำหนดนโยบายอย่างไร ซึ่งเมื่อคณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติพิจารณาเห็นชอบแล้ว จะให้ไปจัดตั้งคณะกรรมการในแต่ละด้านเพื่อไปดำเนินการยกร่างนโยบายทั้ง 4 ด้านให้แล้วเสร็จภายใน 6 เดือน แล้วนำมาเสนอให้คณะกรรมการนโยบายประมงแห่งชาติให้ความเห็นชอบ ก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อวางเป็นกรอบนโยบายของประเทศต่อไป⁸⁶

2.5 สถานะของประเทศไทยกับมาตรการการคุ้มครองแรงงานระหว่างประเทศ

กระทรวงต่างประเทศสหรัฐอเมริกา เผยแพร่รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ ประจำปี 2014 โดยไทยถูกลดระดับความพยายามตอบสนองต่อการค้ามนุษย์ลงไปอยู่กลุ่มที่ 3 ซึ่งเป็นระดับต่ำสุด

เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2557 สำนักงานเพื่อการติดตามและการต่อสู้กับการค้ามนุษย์ แห่งกระทรวงต่างประเทศสหรัฐอเมริกา ได้เผยแพร่รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ หรือ ทีไอพี ประจำปี 2014 โดยที่ไทยเป็นหนึ่งในสี่ประเทศในปีที่ ถูกลดระดับความพยายามตอบสนองต่อการค้ามนุษย์ลงไปอยู่กลุ่มที่ 3 หรือ เทียร์ 3 (Tier 3) ซึ่งเป็นลำดับขั้นต่ำสุดของรายงานนี้

รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ของกระทรวงต่างประเทศสหรัฐฯ เป็นเครื่องมือสำคัญในการต่อสู้กับปัญหาการค้ามนุษย์ในโลก โดยรายงานจะมีรายละเอียดเกี่ยวกับความพยายามของ

⁸⁵ สุดาศิริ วสวงศ์. (2536). *การคุ้มครองแรงงานในกิจการประมงทะเล* (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 2.

⁸⁶ สำนักโฆษก กลุ่มยุทธศาสตร์และแผนการประชาสัมพันธ์.(2559). *กรอบนโยบายประมงแห่งชาติ*. (ออนไลน์).

เข้าถึงได้จาก: <http://www.thaigov.go.th/index.php/th/governmentth1/item/100046id100046?tmpl=component>

&print=1.[2559, 7 พฤษภาคม].

นานาชาติและสหรัฐฯ และการตอบสนองต่อปัญหานี้ เพื่อยุติการค้ามนุษย์, ปกป้องและช่วยเหลือเหยื่อผู้เคราะห์ร้าย และดำเนินคดีเหล่าผู้กระทำผิด โดยระดับการตอบสนองเป็น 3 กลุ่ม คือ

กลุ่มที่ 1 หมายถึงประเทศหรือรัฐบาลที่ปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายปกป้องเหยื่อการค้ามนุษย์ (ทีวีพีเอ) อย่างครบถ้วน

กลุ่มที่ 2 หมายถึงประเทศหรือรัฐบาลที่ปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำของ ทีวีพีเอ ไม่ครบถ้วน แต่มีความพยายามอย่างมีนัยสำคัญเพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานเหล่านั้น ส่วนประเทศที่การค้ามนุษย์เพิ่มขึ้น, ล้มเหลวในการแสดงหลักฐานการเพิ่มความพยายามในการต่อสู้กับการค้ามนุษย์ในปีที่ผ่านมา และถูกพิจารณาว่ากำลังพยายามอย่างมีนัยสำคัญเพื่อให้สามารถทำตามมาตรฐานขั้นต่ำของ ทีวีพีเอ โดยสัญญาว่าจะใช้มาตรการเพิ่มเติมในอนาคตภายในปีถัดไป จะถูกจัดในกลุ่มที่ 2 บัญชีรายชื่อประเทศที่ต้องจับตามอง (Tier 2 Watchlist)

ส่วนกลุ่มที่ 3 ซึ่งไทยเพิ่งถูกลดระดับลงมาอยู่กลุ่มนี้ในปีนี้ หมายถึงประเทศที่ดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมายด้านการค้ามนุษย์ของสหรัฐฯ และไม่ได้ใช้ความพยายามอย่างมีนัยสำคัญที่จะแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ซึ่งการตกสู่กลุ่มที่ 3 อาจทำให้ไทย สูญเสียความช่วยเหลือจากรัฐบาลสหรัฐฯ ในด้านต่างๆ ที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการค้า รวมทั้ง อาจเผชิญหน้ากับการถูกสหรัฐฯ คัดค้านความช่วยเหลือจากสถาบันสำคัญระหว่างประเทศ อาทิ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (ไอเอ็มเอฟ) และเวิลด์ แบงก์ (หรือธนาคารโลก) รวมถึงความช่วยเหลือจากองค์กรพัฒนาเอกชน (เอ็นจีโอ) ระหว่างประเทศ

ในรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ประจำปี 2014 ระบุว่า ประเทศไทยเป็นประเทศต้นทาง ปลายทาง และทางผ่านสำหรับการค้าผู้ชาย ผู้หญิงและเด็กเพื่อการบังคับใช้แรงงานและการบังคับค้าประเวณี เหยื่อทั้งหลายมาจากประเทศเพื่อนบ้านรวมทั้ง จีน, เวียดนาม, รัสเซีย, อุซเบกิสถาน, อินเดีย และฟิจิ ซึ่งมาไทยเพื่อหางานทำ มีแรงงานอพยพประมาณสองถึงสามล้านคนในประเทศไทย โดยส่วนใหญ่เป็นชาวพม่า เหยื่อการค้ามนุษย์ที่พบในไทยส่วนใหญ่ถูกบังคับ ชูเช็ญหรือล่อลวงมาบังคับใช้แรงงานหรือในธุรกิจทางเพศหรือค้าประเวณี เหยื่อการค้ามนุษย์เพื่อการบังคับใช้แรงงานในไทยจำนวนมากมักถูกแสวงประโยชน์ในอุตสาหกรรมประมง การผลิตเสื้อผ้าราคาถูก โรงงานต่างๆ และงานรับใช้ตามบ้าน และบางคนถูกบังคับให้ขอทานตามถนน

รายงานที่ไอพีระระบุว่า รัฐบาลไทยไม่ได้ใช้ความพยายามอย่างมีนัยสำคัญที่จะแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ แม้จะมีพัฒนาการการจัดเก็บข้อมูลการต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยในปี 2013 มีผู้ถูกตัดสินว่ามีความผิดฐานค้ามนุษย์ภายใต้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ปี 2008 (พ.ศ. 2551) 225 ราย แต่ความพยายามของการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ยังถือว่าไม่เพียงพอเมื่อเทียบกับขนาดของปัญหาในไทย และปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในทุกระดับเป็นตัดขวาง

ความสำเร็จของความพยายามนี้ นอกจากนี้ไทยยังประสบปัญหาการขาดแคลนล่ามอย่างหนัก ในหน่วยงานของรัฐ ส่งผลให้การระงับข้อพิพาทและการปกป้องเหยื่อการค้ามนุษย์ถูกจำกัด

ในด้านของการดำเนินคดี รายงานที่ไอพีระบุไว้ว่า รัฐบาลไทยพัฒนาการเก็บข้อมูลการต่อต้านการค้ามนุษย์ เพิ่มความแม่นยำของการดำเนินคดีและการพิสูจน์การกระทำผิด ในปี 2013 รัฐบาลไทยรายงานว่ามีการสืบสวนคดีการค้ามนุษย์ 674 คดี เพิ่มขึ้นจากปี 2012 ที่มีเพียง 306 คดี แต่มีเพียง 80 คดีที่เกี่ยวข้องกับผู้ต้องสงสัยบังคับใช้แรงงานคนงานอพยพ ทั้งที่มีรายงานกรณีเช่นนี้ในไทยสูงมาก รัฐบาลไทยยังไม่จับกุมเจ้าของเรือ, กัปตัน หรือเจ้าหน้าที่รัฐที่ถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้ร่วมกระทำผิดของการค้ามนุษย์ในอุตสาหกรรมประมง และไม่มีรายงานการสืบสวน, ดำเนินคดี หรือการตัดสินความผิดของเจ้าหน้าที่รัฐหรือพนักงานเอกชน ที่เป็นจำเลยคดีบังคับใช้แรงงานผู้ลี้ภัยชายโรฮิงญาในอุตสาหกรรมประมงของไทย⁸⁷

⁸⁷ ไทยรัฐออนไลน์. (2557). รู้จัก 'รายงานการค้ามนุษย์' และมุมมองของสหประชาชาติที่คิดไทยร่วงสู่กลุ่ม 3. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.thairath.co.th/content/431206>. [2558, 17 มิถุนายน].