

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล ระหว่างประเทศ ในต่างประเทศ และในประเทศไทย

ธุรกิจในงานประมงทะเล เป็นธุรกิจหนึ่งที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศไทยอย่างมาก แต่ปัญหาว่ามาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเลนั้นเพียงพอและเหมาะสมกับงานประมงทะเลแล้วหรือไม่ อย่างไร สำหรับลูกจ้างแล้วหากไม่ได้รับความคุ้มครองรายได้และสิทธิด้านแรงงานอย่างเพียงพอ ย่อมมีผลกระทบต่อทางเลือกเป็นแรงงานในงานประมงทะเล โดยปริมาณแรงงานอาจลดลง รวมถึงการถูกต่างประเทศพิจารณาเรื่องระดับความพยายามตอบสนองต่อการค้ามนุษย์ โดยมองว่าเหยื่อการค้ามนุษย์เพื่อการบังคับใช้แรงงานในไทยยังถูกแสวงประโยชน์ในงานประมงทะเล

ในการให้ความคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเลอย่างเหมาะสม ผู้วิจัยจึงเห็นสมควรมีการกำหนดมาตรการและแนวทางการคุ้มครองให้แรงงานในงานประมงทะเลให้สอดคล้องกับสภาพการทำงานและเท่าเทียมกับมาตรฐานสากล โดยทำการศึกษามาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ซึ่งเป็นมาตรฐานพื้นฐานที่ประเทศสมาชิกใช้กำหนดกฎเกณฑ์ในการคุ้มครองแรงงานประมงในประเทศของตน ตลอดจนทำการศึกษามาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเลของต่างประเทศ เพื่อเป็นประโยชน์ในการศึกษาเปรียบเทียบและวิเคราะห์ หาแนวคิดการแก้ปัญหาการคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเลในประเทศไทย โดยในบทนี้ผู้วิจัยจะขอศึกษามาตราทางกฎหมายคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเลระหว่างประเทศ มาตรการทางกฎหมายคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล ได้แก่ประเทศญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา และมาตรการทางกฎหมายคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเลของประเทศไทย ได้แก่ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557 ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ดังนี้

3.1 มาตรการทางกฎหมายระหว่างประเทศ

3.1.1 อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)

3.1.1.1 เวลาทำงานปกติ

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้มีอนุสัญญา ฉบับที่ 188 ว่าด้วยการทำงานในภาคการประมง ค.ศ. 2007 มาตรา 13 (ข) ว่าสมาชิกแต่ละประเทศต้องรับรองกฎหมาย ข้อบังคับ หรือมาตรการอื่นๆ ที่กำหนดให้เจ้าของเรือประมงจะจัดให้แรงงานประมงมีระยะเวลาพักตามปกติ ในช่วงเวลาที่เพียงพอต่อสุขภาพและความปลอดภัย¹ และมาตรา 14 (ข) บัญญัติให้ต้องกำหนดให้ ชั่วโมงพักผ่อนขั้นต่ำของแรงงานประมงสำหรับเรือประมงทุกขนาดที่อยู่ในทะเลเกินกว่าสามวัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดความเหนื่อยล้า โดยชั่วโมงพักผ่อนขั้นต่ำต้องไม่น้อยกว่า 10 ชั่วโมง ในช่วงเวลา 24 ชั่วโมง และไม่น้อยกว่า 77 ชั่วโมงในช่วงเวลา 7 วัน เว้นแต่มีเหตุผลเฉพาะและมีข้อจำกัดเป็นการชั่วคราว แต่ต้องจัดให้แรงงานประมงมีช่วงเวลาพักผ่อนชดเชยโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ทั้งนี้ ต้องไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัยของแรงงานประมง²

ข้อแนะนำฉบับที่ 7 ว่าด้วยชั่วโมงในการทำงานภาคประมงทะเล Hours of Work (Fishing) Recommendation, 1920 (No.7) กำหนดชั่วโมงในการทำงาน 8 ชั่วโมงต่อวัน หรือ 48 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ ซึ่งเป็นข้อแนะนำฉบับแรกที่ทำให้ความคุ้มครองแรงงานในกิจการประมงทะเล³

3.1.1.2 วันหยุดประจำปี

องค์การแรงงานระหว่างประเทศไม่มีอนุสัญญาในเรื่องวันหยุดประจำปีของชาวประมง และอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 188 ว่าด้วยการทำงานในภาคการประมง ค.ศ. 2007 ไม่ได้มีรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ชัดเจน มีเพียงมาตรา 16 (ข) กำหนดให้ระบุถึงข้อตกลงขั้นต่ำที่ต้องมีอยู่ในข้อตกลงการทำงานของแรงงานประมงตามที่ปรากฏในภาคผนวก 2 (ฎ) จำนวนวันลาประจำปีโดยได้รับค่าจ้าง⁴ แต่ในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 146 ว่าด้วยวันหยุดพักผ่อนประจำปีโดยได้รับค่าจ้างของคณงานเรือเดินทะเล ค.ศ. 1976 (Seafares' Annual Leave with Pay Convention, 1976 (No.146) Article 2 Article 3) ซึ่งนำมาใช้กับแรงงาน

¹ Work in Fishing Convention 2007 c 188. Article 13.

² Work in Fishing Convention 2007 c 188. Article 14.

³ ชีรวัฒน์ ไม้สุวรรณกุล. (2547). *การคุ้มครองแรงงานในกิจการประมงทะเล: ศึกษาเปรียบเทียบกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศและกฎหมายต่างประเทศ*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์. หน้า 55.

⁴ Work in Fishing Convention 2007 c 188. Article 16.

ชาวประมงด้วย กำหนดให้คนงานประจำเรือที่ทำงานต่อเนื่องครบ 1 ปี ย่อมมีสิทธิได้รับวันหยุดประจำปีโดยได้รับค่าจ้างตามระยะเวลาที่กำหนดซึ่งไม่น้อยกว่า 30 วัน ในการทำงาน 1 ปี ถ้าคนประจำเรือทำงานในปีใดไม่ครบ 1 ปี ให้มีสิทธิในวันหยุดพักผ่อนประจำปีตามส่วนของระยะเวลาการทำงานในปีนั้น⁵

3.1.1.3 การจัดห้องส้วมบนเรือ

อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 188 ว่าด้วยการทำงานในภาคการประมง ค.ศ. 2007 มาตรา 26 กำหนดให้สมาชิกแต่ละประเทศต้องรับรองกฎหมาย ข้อบังคับ หรือมาตรการอื่นๆ ที่กำหนดให้ที่พักอาศัยบนเรือประมงที่ชักธงของประเทศตนต้องมีขนาดและคุณภาพที่เพียงพอ และมีอุปกรณ์ที่เหมาะสมกับการทำงานบนเรือและระยะเวลาการใช้ชีวิตบนเรือ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรการต่าง ๆ ดังกล่าว ซึ่งต้องกล่าวถึงเรื่องดังต่อไปนี้ ตามความเหมาะสม (ก) การอนุมัติแผนสำหรับการก่อสร้างหรือดัดแปลงเรือประมง ในส่วนที่เกี่ยวข้องที่ที่พักอาศัย 6 (ข) การบำรุงรักษาที่ที่พักอาศัย และพื้นที่ประกอบอาหาร โดยคำนึงถึงสุขลักษณะ ความปลอดภัยโดยรวม และสภาพที่มีความสะดวกสบายและส่งผลดีต่อสุขภาพอนามัย (ค) การระบายอากาศ ความร้อน ความเย็น และแสงสว่าง (ง) การลดความสั่นสะเทือนและเสียงที่ดังมากเกินไป (จ) ที่ตั้ง ขนาด วัสดุ ในการก่อสร้าง เครื่องเรือนและอุปกรณ์ที่ติดตั้งในห้องนอน ห้องรับประทานอาหาร และบริเวณที่ที่พักอาศัยอื่นๆ (ฉ) อุปกรณ์สุขภัณฑ์ รวมถึง ห้องสุขา และสิ่งอำนวยความสะดวกในการชักล้าง และการจัดให้มีน้ำร้อนและน้ำเย็นที่เพียงพอและ (ช) วัฏปฏิบัติเพื่อตอบสนองต่อข้อร้องเรียนเกี่ยวกับที่ที่พักอาศัยที่ไม่เป็นไปตามข้อกำหนดของอนุสัญญานี้⁶

3.1.1.4 บทกำหนดโทษ

อนุสัญญาเป็นกฎหมายระหว่างประเทศ มีเพียงมาตรการบังคับทางแพ่ง เช่น กรณีถูกเรือตักล้าง กำหนดให้นายจ้างเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย แต่ไม่สามารถกำหนดบทลงโทษทางอาญาให้บังคับใช้กับประเทศสมาชิกได้ ซึ่งการจะให้มีการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศมักต้องอาศัยการเจรจาและการเพียรพยายาม โน้มน้าวสร้างเชื่อมั่นในกระบวนการที่กำหนดไว้เพื่อการดังกล่าว การนำอนุสัญญาที่ให้สัตยาบันไปและข้อแนะที่ได้รับรองไปปฏิบัติได้ มีระบบกำกับดูแลที่ครอบคลุม ILO ช่วยประเทศสมาชิกแปรมาตรฐานทั้งหลายออกเป็นนโยบายและการดำเนินการต่างๆอย่างเป็นรูปธรรม โดยใช้ระบบกำกับดูแล ภายหลังจากอนุบัญญัติผ่านการรับรองโดยที่

⁵ ธีรวัฒน์ ไม้สุวรรณกุล. อ่างแล้วเชิงจรรดที่ 3. หน้า 55 – 56.

⁶ สุกัญญา เจริญวิชัย. (2553). *สรุปสาระสำคัญของอนุสัญญาว่าด้วยแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2549 (Maritime Labour Convention: MLC) ในประเด็นที่เกี่ยวข้องสวัสดิภาพของแรงงานที่ทำงานบนเรือประมง*. กรุงเทพฯ: กองประมงต่างประเทศ กรมประมง. หน้า 5 – 6.

ประชุมแรงงานระหว่างประเทศแล้ว ธรรมนูญ ILO กำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องเสนออนุบัญญัติ นั้นต่อสภานิติบัญญัติของตนเพื่อแจ้งให้ทราบและเพื่อพิจารณา หากเป็นอนุสัญญาจะต้องเสนอต่อ ฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อให้พิจารณาออกกฎหมายของประเทศให้สอดคล้องกับการให้สัตยาบัน⁷

3.2 มาตรการทางกฎหมายต่างประเทศ

3.2.1 หลักเกณฑ์ทางกฎหมายการคุ้มครองแรงงานประมงทะเลในประเทศญี่ปุ่น

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานในเรือเดินทะเลของประเทศญี่ปุ่นประกอบด้วย

1. Labour Standards Law (Law No.49 of April 7, 1947)
2. Mariners' Law (Law No.100, September 1, 1947)
3. Industrial Safety and Health Law (Law No.57 of 8 June 1972)
4. Ship's Officers Law (Law No.149, April 16, 1951)

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเลดังกล่าว ข้างต้นพบว่า ลูกจ้างที่ทำงานบนเรือประมงที่มีขนาด 30 ตันกรอสหรือมากกว่าขึ้นไป ลูกจ้างที่ ทำงานบนเรือนั้นอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายที่มีชื่อเรียกว่า Mariners' Law ส่วนลูกจ้างที่ทำงานบน เรือที่มีขนาดน้อยกว่า 30 ตันกรอส ลูกจ้างที่ทำงานบนเรือนั้นอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายคุ้มครอง แรงงาน โดยแยกเป็นประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับแรงงานประมงทะเล ได้ที่ผู้วิจัยศึกษา ดังนี้

3.2.1.1 เวลาทำงานปกติ

ประเทศญี่ปุ่น มีกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองแตกต่างกันระหว่างคนงานที่อยู่บน เรือที่คุ้มครองโดย Mariners' Law (Law No.100, September 1, 1947) (โดยทั่วไปหมายถึง เรือประมงทะเลขนาดตั้งแต่ 30 ตันกรอสขึ้นไป) และผู้ที่ได้รับความคุ้มครองตาม Labour Standards Law (Law No.49 of April 7, 1947) (โดยทั่วไปหมายถึงเรือประมงที่มีขนาดต่ำกว่า 30 ตันกรอสและ ไม่ใช่เรือเดินสมุทร) แม้ว่า Mariners' Law จะครอบคลุมลูกเรือและชาวประมงทั้งหมด แต่มี Labour Standards Law เป็นกฎหมายเฉพาะสำหรับคนงานบนเรือประมงที่มีขนาดต่ำกว่า 30 ตันกรอสและ

⁷ สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ. (2551). *มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิแรงงานข้ามชาติ แนวทางสำหรับผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติในเอเชียและแปซิฟิก* (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ. หน้า 48.

ไม่ใช่เรือเดินสมุทร เกี่ยวกับเวลาทำงาน วันหยุด และวันลา โดยกำหนดเวลาทำงานแปดชั่วโมงต่อวัน และ 40 ชั่วโมงต่อสัปดาห์⁸

3.2.1.2 วันหยุดประจำปี

ประเทศญี่ปุ่น มีกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองแตกต่างกันระหว่างคนงานที่อยู่บนเรือที่คุ้มครองโดย Mariners' Law (Law No.100, September 1, 1947) (โดยทั่วไปหมายถึงเรือประมงทะเลขนาดตั้งแต่ 30 ตันกรอสขึ้นไป) มาตรา 75 กำหนดวันหยุด 15 วัน ต่อการทำงานต่อเนื่อง 6 เดือน และจะได้รับวันหยุดเพิ่มให้ 5 วัน ทุก 3 เดือน⁹ และผู้ที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย Labor Standards Law (โดยทั่วไปในเรือประมงที่มีขนาดต่ำกว่า 30 ตันกรอสและไม่ใช่เรือเดินสมุทร) มาตรา 39 กำหนดวันหยุดประจำปีให้ลูกจ้างที่ทำงานต่อเนื่องตั้งแต่ 6 เดือน ได้รับวันหยุดประจำปี 10 วัน และเมื่อทำงานต่อเนื่องครบ 1 ปีขึ้นไป เพิ่มให้อีกตามตารางระยะเวลาอายุงาน คือ 1 ปี เพิ่มให้ 1 วัน , 2 ปี เพิ่มให้ 2 วัน , 3 ปี เพิ่มให้ 4 วัน , 4 ปี เพิ่มให้ 6 วัน , 5 ปี เพิ่มให้ 8 วัน และตั้งแต่ 6 ปีขึ้นไป เพิ่มให้ 10 วัน ซึ่งเรื่องวันหยุดประจำปี ไม่นำมาใช้กับลูกจ้างที่ทำงานบนเรือประมง¹⁰

3.2.1.3 การจัดห้องส้วมบนเรือ

ประเทศญี่ปุ่นมี Mariners' Law มาตรา 81 กำหนดเรื่องการจัดห้องน้ำห้องส้วมบนเรือไว้ให้เรือขนาด 30 ตันกรอสขึ้นไปเจ้าของเรือต้องจัดให้มีห้องน้ำ ห้องส้วมให้ถูกสุขลักษณะและความสะอาดบนเรือ แต่ไม่นำไปใช้กับเรือประมงที่มีขนาดต่ำกว่า 30 ตันกรอส ซึ่ง Industrial Safety and Health Law (Law No.57 of 8 June 1972) มาตรา 71-2 กำหนดเรื่องที่พัก มีสาระสำคัญว่า¹¹ นายจ้างต้องพยายามสร้างสภาพแวดล้อมการทำงานที่สะดวกสบายตามลำดับเพื่อปรับปรุงระดับความปลอดภัยและสุขอนามัยในที่ทำงาน โดยการดำเนินการต่อเนื่องและมาตรการเชิงระบบดังนี้

- (1) มาตรการในการจัดการการบำรุงรักษาสภาพแวดล้อมการทำงานที่สะดวกสบาย
- (2) มาตรการเพื่อปรับปรุงการปฏิบัติงานที่พนักงานเข้าร่วม
- (3) การจัดตั้งหรือการบำรุงรักษาสิ่งอำนวยความสะดวกหรืออุปกรณ์เพื่อฟื้นฟู

ความเมื่อยล้าที่ได้รับในระหว่างการทำงานของคนทำงาน

⁸ International Labour Office. Conditions of work in the fishing sector, A comprehensive standard (a Convention supplemented by a Recommendation) on work in the fishing sector, International Labour Conference 92nd Session (2004), p.67, Switzerland: First published (2003).

⁹ Mariners' Law. Article 75.

¹⁰ Labour Standards Law. Article 39.

¹¹ Industrial Safety and Health Law (Law No.57 of 8 June 1972).

(4) นอกเหนือจากเรื่องที่ระบุไว้ในสามข้อก่อนหน้านี้นี้ยังต้องมีมาตรการจำเป็นเพื่อสร้างสภาพแวดล้อมการทำงานที่สะดวกสบายเพื่อที่จะปรับปรุงความปลอดภัยและสุขภาพในที่ทำงาน และนายจ้างควรที่จะจัดหาสถานที่พัก (นอน) ให้แก่แรงงานประมง และ Labor Standards Act มาตรา 96 ให้นายจ้างต้องจัดสิ่งอำนวยความสะดวกในเรื่องแสงสว่าง ที่นอน อุณหภูมิ สถานที่ซักล้าง และสิ่งอำนวยความสะดวกอื่นๆ ให้ได้มาตรฐานตามที่รัฐบาลกำหนด

ทั้งนี้ Labor Standards Act มาตรา 96-3 ประเทศญี่ปุ่นที่เพิ่งถูกตรวจสอบโดยเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งถ้าถูกรื้อมีการร้องเรียนที่พักแก่หน่วยงานของรัฐบาล หน่วยงานของรัฐบาลก็จะมาทำการตรวจสอบเรือ และอาจสั่งให้แก้ไข¹²

3.2.1.4 บทกำหนดโทษ

ประเทศญี่ปุ่นไม่ได้กำหนดโทษทางอาญาเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานประมงทะเลไว้โดยเฉพาะ แต่มีกำหนดโทษไว้ในกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย Labour Standards Law มาตรา 117 - 121 สำหรับเรือประมงขนาดน้อยกว่า 30 ตันกรอส และกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย Mariners' Law (Law No.100, September 1, 1947) มาตรา 122 - 135 สำหรับเรือประมงขนาดตั้งแต่ 30 ตันกรอสขึ้นไป

3.2.2 หลักเกณฑ์ทางกฎหมายการคุ้มครองแรงงานประมงทะเลในสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาประกอบด้วยมลรัฐต่างๆ 50 รัฐ รวมตัวเข้าเป็นประเทศเดียวกันเรียกว่าสหรัฐอเมริกา (United States of America) อย่างไรก็ตามบรรดารัฐทั้งปวงยังคงมีความเป็นอิสระในบางเรื่องโดยอำนาจของมลรัฐ (State) จะแตกต่างจากอำนาจของรัฐบาลกลาง (Federal Government) ซึ่งมีอำนาจส่วนใหญ่เกี่ยวกับกรณีระหว่างมลรัฐต่อมลรัฐ และกรณีระหว่างสหรัฐอเมริกากับประเทศอื่น ๆ ดังนั้น เรื่องใดที่เกี่ยวกับเหตุการณ์ภายในมลรัฐของแต่ละมลรัฐโดยเฉพาะและไม่เกี่ยวข้องกับมลรัฐอื่น และไม่ปรากฏจากรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใดว่าอยู่ในอำนาจของรัฐบาลกลาง มลรัฐนั้น ๆ ย่อมมีอำนาจเด็ดขาดและสูงสุด เพราะแต่ละมลรัฐ (States) มีรัฐบาลของตนเอง มีผู้ว่าการมลรัฐ (Governor) เป็นหัวหน้ารัฐบาล มีหน่วยราชการต่างๆ เป็นผู้รับผิดชอบการบริหารกิจการต่างๆ ภายในมลรัฐ แต่ละมลรัฐมีเมืองหลวงของมลรัฐเอง มีรัฐสภาของตนเอง มีศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ ศาลสูงสุดของมลรัฐเอง และมีการออกกฎหมายของตนเองได้ แต่ต้องไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ จึงไม่เป็นการแปลกประหลาดที่การกระทำในเรื่องเดียวกัน บางกรณีอาจเป็นความผิดในรัฐหนึ่งและอาจไม่เป็นการผิดในอีกรัฐหนึ่งก็ได้ ดังนั้น ระบบกฎหมายและระบบศาลของ

¹² International Labour Office. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 8. หน้า 137.

สหรัฐอเมริกาจึงมีความซับซ้อนและแตกต่างจากประเทศอื่นโดยทั่วไป¹³ อย่างไรก็ตาม ในส่วนของการคุ้มครองแรงงานประมง สหรัฐอเมริกาได้มีการออกกฎหมายกลางเพื่อกำหนดมาตรฐาน ได้แก่ United States code โดยมีหมวดเกี่ยวข้องกับคุ้มครองแรงงานประมง คือ 1) Commercial Fishing Industry Vessel Safety Act of 1988 และ 2) The Fair Labor Standards Act ซึ่งมีผลบังคับใช้ในทุกๆ มลรัฐ โดยที่ The Fair Labor Standards Act มาตรา 784.1 กำหนดขอบเขตการใช้ทั่วไปของ The Fair Labor Standards Act กำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ค่าล่วงเวลา ค่าจ้างที่เท่ากันและข้อกำหนดด้านแรงงานเด็กที่ใช้บังคับตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ นายจ้างและลูกจ้างในสถานประกอบการ กิจการที่ประกอบกิจการประมงและกิจกรรมที่เกี่ยวข้องหรือในการดำเนินกิจการเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ทางน้ำบนชายฝั่งจำเป็นต้องทราบว่าการกระทำดังกล่าวใช้กับการจ้างงานในสถานประกอบการเหล่านี้เพื่อให้พวกเขาเข้าใจถึงสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายได้อย่างไร พนักงานทุกคนที่มีการจ้างงานมีความสัมพันธ์กับการค้าระหว่างรัฐหรือต่างประเทศซึ่งการกระทำดังกล่าวกำหนดขึ้นอยู่กับมาตรฐานแรงงานที่รัฐนั้นกำหนดเว้นแต่ได้รับการยกเว้น โดยเฉพาะ นายจ้างที่มีพนักงานดังกล่าวต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติในเรื่องนี้รวมถึงข้อกำหนดด้านการเก็บบันทึกที่ระบุไว้ในส่วนที่ 516 ของบทนี้ด้วย กฎหมายอนุญาตให้แผนกแรงงานตรวจสอบการปฏิบัติตามและในกรณีที่มีการฝ่าฝืนจะต้องกำกับดูแลการจ่ายเงินค่าจ้างขั้นต่ำที่ไม่ได้ชำระหรือค่าจ้างล่วงเวลาที่ยังไม่ได้ชำระให้กับลูกจ้าง กฎหมายยังบัญญัติให้มีการบังคับใช้ในศาลด้วย¹⁴ และมีมาตรา 784.100 กำหนดให้ยกเว้นกับงานประมง โดยกำหนดว่า มาตรา 13 (a) (5) ได้รับการยกเว้นทั้งค่าแรงขั้นต่ำและข้อกำหนดในการทำงานล่วงเวลาของพระราชบัญญัติและใช้กับ “ลูกจ้างที่ทำงานในการจับ การเพาะเลี้ยง ใต้ผลผลิตจากการเพาะเลี้ยงปลาชนิดต่างๆ หอย สาหร่ายทะเล ฟองน้ำสาหร่ายทะเล หรือสิ่งมีชีวิตจากสัตว์น้ำและสิ่งมีชีวิตอื่นๆ หรือในขั้นตอนการประมวลผลการบรรจุกระป๋องหรือบรรจุผลิตภัณฑ์ทางทะเลดังกล่าวเป็นครั้งคราวเป็นเหตุการณ์หรือร่วมกับการดำเนินการประมงดังกล่าวรวมถึงการไปและกลับมาจากที่ทำงานและขนถ่ายเมื่อดำเนินการ โดยพนักงานคนใดคนหนึ่งดังกล่าว”¹⁵ และมาตรา 784.101 กำหนดให้มาตรา 13 (b) (4) ได้รับยกเว้นเฉพาะจากข้อกำหนดด้านการทำงานล่วงเวลาของพระราชบัญญัติและใช้กับ “พนักงานที่ทำงานในกระบวนการผลิต

¹³ สำนักการต่างประเทศ. (2557). *ข้อมูลระบบกฎหมายของสหรัฐอเมริกา และการพิจารณาตัดสินคดีโดยลูกขุนเปรียบเทียบกับศาลไทย*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://board.postjung.com/945303.html>. [2560, 18 ธันวาคม].

¹⁴ US CODE 29 Section 784.1

¹⁵ US CODE 29 Section 784.100

กระป๋องการแปรรูปการตลาดการแช่แข็งการบ่มการเก็บบรรจุหีบห่อการจัดส่งหรือการแจกจ่าย ชนิดใด หอยจากกุ้งหรือสิ่งมีชีวิตจากสัตว์หรือพืชหรือผลพลอยได้อื่น ๆ"¹⁶

การบังคับใช้กฎหมายในแรงงานประมงในอเมริกา หากเป็นการทำประมง ในมลรัฐใดก็ให้บังคับใช้กฎหมายของมลรัฐนั้น แต่อยู่ภายใต้ United States code ซึ่งเป็นกฎหมาย ทั่วไป ดังนี้

3.2.2.1 เวลาทำงานปกติ

ในสหรัฐอเมริกา United States code 29 มาตรา 207 มีการกำหนดชั่วโมงทำงาน ของการจ้างงานแรงงานประมงหรืองานที่จำเป็นต้องมีชั่วโมงการทำงานที่ไม่สม่ำเสมอให้นายจ้าง ว่าจ้างลูกจ้างสัปดาห์ละไม่เกิน 40 ชั่วโมง ซึ่งได้รับผลจากการปรับแก้โดย The Fair Labor Standards Amendments of 1966 ดังนี้

(1) สำหรับในการทำงานเกินกว่าสัปดาห์ละ 44 ชั่วโมง ในปีแรกที่ The Fair Labor Standards Amendments of 1966 ใช้บังคับ

(2) สำหรับในการทำงานเกินกว่าสัปดาห์ละ 42 ชั่วโมง ในปีที่สองนับจาก The Fair Labor Standards Amendments of 1966 มีผลใช้บังคับดังกล่าวหรือ

(3) สำหรับในการทำงานเกินกว่าสัปดาห์ละ 40 ชั่วโมง หลังจากวันสิ้นอายุของปีที่ สองนับจากวันที่ The Fair Labor Standards Amendments of 1966 ใช้บังคับดังกล่าว¹⁷

3.2.2.2 วันหยุดประจำปี

ตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา Commercial Fishing Industry Vessel Safety Act of 1988 ไม่ได้กำหนดวันหยุดประจำปีสำหรับแรงงานประมงไว้¹⁸ และแรงงานประมงก็ไม่อยู่ภายใต้ กฎหมายแรงงาน¹⁹

3.2.2.3 การจัดห้องส้วมบนเรือ

สหรัฐอเมริกาไม่ได้กำหนดเรื่องการจัดห้องส้วมบนเรือไว้เฉพาะ มีเพียงแต่ United States code 46 มาตรา 11101 กำหนดให้เรือไอน้ำของสหรัฐอเมริกาต้องจัดสถานที่ที่เหมาะสม สำหรับลูกเรือโดยการจัดเตรียมห้องนอนที่อุ่นไว้อย่างถูกต้องในท่อไอน้ำของเรือไอน้ำที่ได้รับการ ป้องกันอย่างเหมาะสมจากลมหนาวและฝน และเรือเดินสมุทรของประเทศสหรัฐอเมริกาที่การ ก่อสร้างเริ่มขึ้นหลังจากวันที่ 4 มีนาคม พ.ศ. 2458 ซึ่งมีลูกเรือมากกว่า 10 คน ต้องมีที่ชักล้างทำ

¹⁶ US CODE 29 Section 784.101

¹⁷ US CODE 29 No. 207

¹⁸ Commercial Fishing Industry Vessel Safety Act of 1988.

¹⁹ ธีรวัฒน์ ไม้สุวรรณกุล. อ่างแก้วเชิงอรุณที่ 3. หน้า 81.

ความสะอาดและระบายอากาศอย่างน้อยหนึ่งจุด ต้องมีเครื่องซักผ้าอย่างน้อยหนึ่งชุดต่อลูกเรือ 2 คน ในรอบเวลาเดียวกัน ต้องจัดให้มีสถานที่ซักล้างแยกกัน โดยต้องมีขนาดใหญ่พอที่จะรองรับได้อย่างน้อยในอัตรา 1 ต่อ 6 ของลูกเรือที่ใช้พื้นที่ในเวลาเดียวกันและมีแหล่งน้ำร้อนและน้ำเย็นและจำนวนอ่างล้างหน้าและฝักบัวอาบน้ำเพียงพอ²⁰ ทั้งนี้ Federal Requirements for Commercial Fishing Industry Vessels 33 CFR Part 159.7 กำหนดให้ผู้ตรวจการชายฝั่งซึ่งได้รับการรับรองสามารถเข้าตรวจสอบอุปกรณ์ด้านสุขอนามัย รวมถึงห้องน้ำที่ต้องได้มาตรฐานตามที่ได้กำหนดไว้ โดยเรือต้องมีการติดตั้งอุปกรณ์สุขาภิบาลทางทะเล (Marine Sanitation Device : MSD) และถังเก็บน้ำสำหรับการใช้ รวมทั้งติดตั้งวาล์ว "y" พร้อมกับถังเก็บของเสียที่สามารถป้องกันการไหลลงไปในถังเก็บน้ำขณะเรือทำงานในทะเล²¹

3.2.2.4 บทกำหนดโทษ

สหรัฐอเมริกาได้กำหนดหมวดแรงงานประมงทะเล ซึ่งรวมถึงกำหนดโทษทางอาญาไว้โดยเฉพาะที่ใช้บังคับกับแรงงานในงานประมงทะเลด้วย โดยกำหนดใน Commercial Fishing Industry Vessel Safety Act of 1988 มาตรา 4507 ให้เจ้าของเรือผู้ดำเนินการ ตัวแทนผู้บังคับบัญชาและบุคคลที่รับผิดชอบเรือซึ่งละเมิดบทนี้หรือข้อบังคับที่กำหนดไว้ในบทนี้อาจได้รับโทษทางแพ่ง ไม่เกิน 5000 เหรียญ และเรือใด ๆ ที่มีการลงโทษตามประมวลกฎหมายนี้ต้องระวางโทษปรับ และหากบุคคลลงใจละเมิดบทนี้หรือข้อบังคับที่กำหนดไว้ในบทนี้จะต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าหมื่นเหรียญ จำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือทั้งจำทั้งปรับ

3.2.2.5 กฎหมายป้องกันเหยื่อผู้เคราะห์ร้ายจากการค้าแรงงาน 2000 (Trafficking Victims Protection Act of 2000: TVPA)

กฎหมายป้องกันเหยื่อผู้เคราะห์ร้ายจากการค้าแรงงาน 2000 (Trafficking Victims Protection Act of 2000 : TVPA) เป็นกฎหมายแม่บทของสหรัฐอเมริกาในการต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยมีสาระสำคัญหลัก 3 ประการ ประกอบด้วย

1. ตัวกฎหมาย TVPA ซึ่งครอบคลุมความผิดฐานค้ามนุษย์ทุกรูปแบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการค้ามนุษย์เพื่อแสวงหาประโยชน์ทางเพศและการบังคับใช้แรงงานทั้งในระดับประเทศและระดับนานาชาติ โดยมีวัตถุประสงค์หลักสามประการ คือ

1) การป้องกัน (Prevention) โดยให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศต่างๆ ในการร่างกฎหมายป้องกันและปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ในลักษณะข้ามชาติ ส่งเสริม

²⁰ US CODE 46 Section 11101

²¹ 33 CFR Part 159.7

การสืบสวน การฟ้องร้องผู้ค้ำมนุษย์ และ โครงการช่วยเหลือผู้ที่ตกเป็นเหยื่อ แลกเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ของรัฐในโครงการที่เน้นเกี่ยวกับการค้ำมนุษย์ เปรียบเสมือนแผนยุทธศาสตร์ของสหรัฐอเมริกาในการแก้ปัญหาการค้าหญิงและเด็ก

2) การคุ้มครอง (Protection) โดยให้การคุ้มครองแก่เหยื่อในการให้สิทธิพำนักชั่วคราว (T-Visas) ตามมาตรา 107 (c) (3) และวางยุทธศาสตร์หลัก (key strategy) เพื่อปราบปรามการค้าหญิงและเด็กโดยปกป้องคุ้มครองผู้เสียหาย ดึงผู้เสียหายเข้ามาเป็นพันธมิตร เพื่อให้ได้มาซึ่งข่าวสารข้อมูลของกระบวนการค้ำมนุษย์

3) การดำเนินคดี (Prosecution) ได้แยกนิยามคำเหล่านี้ คือ

3.1) รูปแบบการค้ำมนุษย์ที่รุนแรง หมายถึง (ก) กิจกรรมทางเพศพาณิชย์ในการค้าทางเพศซึ่งได้ถูกกระทำลงโดยการใช้กำลัง การฉ้อโกง การบังคับ หรือการค้ามนุษย์ทางเพศที่ได้กระทำลงต่อบุคคลที่มีอายุไม่เกินสิบแปดปี หรือ (ข) การจัดหา การจัดให้อยู่อาศัย การขนส่ง การจัดให้หรือรับไว้ซึ่งบุคคลเพื่อการใช้งานหรือการบริการด้วยวิธีการใช้กำลัง การฉ้อโกง หรือการบังคับโดยมีวัตถุประสงค์ในการทำให้ตกอยู่ภายใต้บังคับโดยไม่สมัครใจ ให้มีสภาพเป็นข่ารับใช้ การผูกพันด้วยภาระหนี้สิน หรือเพื่อเอาคนลงเป็นทาส

3.2) การค้ำมนุษย์ทางเพศ หมายถึง การจัดหา การจัดให้อยู่อาศัย การขนส่ง การจัดให้หรือการรับไว้ซึ่งบุคคลเพื่อวัตถุประสงค์ในกิจการทางเพศพาณิชย์

3.3) กิจกรรมในทางเพศพาณิชย์ หมายถึง กิจกรรมทางเพศใดๆ ที่ได้กระทำลงอันเนื่องมาจากการให้หรือรับสิ่งมีค่าโดยบุคคลใดๆ ก็ตาม

3.4) การทำให้ตกอยู่ภายใต้บังคับโดยไม่สมัครใจ หมายถึง สภาวะของการใดๆ ที่ได้กระทำลงโดยวิธีการ (ก) การใช้ขู่ข่ม วิธีการ หรือแผนการใดๆ โดยเจตนาที่จะทำให้นักบุคคลเชื่อว่าหากไม่เข้าสู่หรือยอมอยู่ต่างต่อเนื่องในสภาวะเช่นว่า บุคคลนั้นเองหรือบุคคลอื่นจะได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรงหรือถูกทำให้ปราศจากซึ่งอิสรภาพ หรือ (ข) การใช้หรือข่มขู่ว่าจะใช้กระบวนการทางกฎหมายในทางที่มีขอบ

2. บทกำหนดโทษ ใน TVPA มาตรา 112 กำหนดโทษจำคุกในความผิดค้ำมนุษย์ในระดับสูง คือ ตั้งแต่สี่ปีถึงตลอดชีวิตหากการกระทำผิดมีเหตุฉุกรัตน์ หรือผู้เสียหายถึงแก่ความตาย มีการลักพาตัวหรือพยายามลักพาตัว มีการล่วงละเมิดทางเพศอย่างรุนแรง หรือพยายามฆ่า ในส่วนของความผิดฐานค้ำมนุษย์ทางเพศหากไม่ปรากฏว่ามีการใช้กำลัง การฉ้อโกง หรือการบังคับขู่เข็ญ หรือบุคคลที่ถูกค้ำมีอายุเกินกว่าสิบสี่ปีในขณะที่ความผิดได้ถูกกระทำลง ผู้กระทำผิดต้องระวางโทษปรับหรือจำคุกไม่เกินสี่สิบปี หรือทั้งจำทั้งปรับ และศาลอาจลงโทษจำคุกมากกว่าที่กำหนดเพียงใดก็ได้จนถึงจำคุกตลอดชีวิต หากปรากฏว่ามีการใช้กำลัง การฉ้อโกง การบังคับขู่เข็ญ

หรือหากบุคคลที่ถูกค้าเป็นเด็กที่มีอายุไม่เกินสิบสี่ปีในขณะที่ความผิดได้ถูกกระทำลง นอกจากนี้ TVPA ยังได้บัญญัติความผิดเกี่ยวกับเอกสารในกรณีบุคคลที่ทำลาย ปดบัง เอาไปเสีย ธิบไว้ยึด เอาไว้ซึ่งหนังสือเดินทางหรือเอกสารอื่นใดที่มีลักษณะเดียวกันกับหนังสือเดินทาง เอกสารการเดินทาง หรือเอกสารสำหรับระบุตัวบุคคลอื่นใดที่ออกให้โดยราชการของบุคคลอื่นใดเพื่อการกระทำผิดฐานค้ามนุษย์ ต้องระวางโทษปรับหรือจำคุกไม่เกินห้าปี หรือทั้งจำทั้งปรับ รวมทั้งศาลสามารถริบทรัพย์สินของผู้กระทำผิดได้ด้วย

3. การจัดทำรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ (Trafficking in Persons Report - TIP Report) และรายงานของกระทรวงแรงงานสหรัฐอเมริกา

TVPA กำหนดให้กระทรวงต่างประเทศจัดทำรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ เป็นรายประจำปีเผยแพร่ในเดือนมิถุนายน เพื่อเสนอต่อรัฐสภาสหรัฐอเมริกา เกี่ยวกับสถานการณ์การค้ามนุษย์และการดำเนินการของรัฐบาลต่างประเทศต่างๆ ทั่วโลก จำนวนกว่า 188 ประเทศ โดยจัดระดับตามมาตรฐานขั้นต่ำในการจัดการการค้ามนุษย์ โดยประเมินความคืบหน้าการดำเนินการของแต่ละประเทศเปรียบเทียบกับกรดำเนินการของประเทศอื่นๆ ในปีที่ผ่านมา ซึ่งในการจัดระดับแบ่งเป็นระดับและมีความหมาย ดังนี้

1) Tier 1 หมายถึง ประเทศที่รัฐบาลดำเนินการ โดยสอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำในการจัดการการค้ามนุษย์ตาม TVPA

2) Tier 2 หมายถึง ประเทศที่ดำเนินการ ไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำ แต่ได้ใช้ความพยายามอย่างมีนัยสำคัญในการปรับปรุงแก้ไข

3) Tier 2 Watch List คล้ายกับ Tier 2 แต่มีเหยื่อการค้ามนุษย์จำนวนมาก หรือเพิ่มขึ้นมาก หรือไม่มีหลักฐานชัดเจนว่า ได้ใช้ความพยายามเพิ่มขึ้นในการต่อต้านการค้ามนุษย์

4) Tier 3 หมายถึง ประเทศที่ดำเนินการ ไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำ และไม่ได้ใช้ความพยายามอย่างมีนัยสำคัญ

ประเทศที่อยู่ใน Tier 3 อาจถูกสหรัฐอเมริกา พิจารณาระงับการให้ความช่วยเหลือ ที่มีใช้ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมและความช่วยเหลือที่เกี่ยวกับการค้า (non-humanitarian and non-trade-related foreign assistance) รวมทั้งสหรัฐอเมริกาอาจพิจารณาไม่ให้งบประมาณ สนับสนุนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลประเทศดังกล่าวในการเข้าร่วม โครงการแลกเปลี่ยนด้าน การศึกษาและวัฒนธรรม รวมทั้งสหรัฐอเมริกาอาจตัดความช่วยเหลือ (ยกเว้นความช่วยเหลือ เพื่อมนุษยธรรมและความช่วยเหลือที่เกี่ยวกับการค้า และบางความช่วยเหลือด้านการพัฒนา) ที่ รัฐบาลประเทศดังกล่าวอาจได้รับจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ อาทิ กองทุนการเงินระหว่าง ประเทศ และธนาคารโลก ทั้งนี้ มาตรการระงับความช่วยเหลือดังกล่าวจะมีได้เกิดขึ้น โดยอัตโนมัติ

ทันทีที่ประเทศใดประเทศหนึ่งได้รับการประเมินให้อยู่ใน Tier 3 เนื่องจากประชนาธิปไตยสหรัฐอเมริกา (โดยการปรึกษาหารือภายในกับหน่วยงานต่างๆ ของสหรัฐอเมริกา อาทิ กระทรวงแรงงาน กระทรวงต่างประเทศ เป็นต้น) สามารถใช้สิทธิในการยกเว้นมาตรการความช่วยเหลือแก่ประเทศที่ได้รับการประเมินอยู่ใน Tier 3 ดังกล่าวได้หากประชนาธิปไตยพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นประโยชน์แก่สหรัฐอเมริกาหรือหลีกเลี่ยงผลกระทบทางอ้อมต่อประชากรกลุ่มที่มีความเปราะบาง รวมถึงสตรีและเด็ก โดยการพิจารณาดังกล่าวของประชนาธิปไตยสหรัฐอเมริกาก็จะเป็นกระบวนการภายในของสหรัฐอเมริกาเอง โดยในส่วนของกระทรวงแรงงานสหรัฐอเมริกาก็จะจัดทำรายงานและจัดพิมพ์บัญชีรายชื่อสินค้าจากประเทศต่างๆ ที่กระทรวงแรงงานสหรัฐอเมริกามีเหตุผลเชื่อว่าผลิตโดยใช้แรงงานเด็กหรือแรงงานบังคับ (List of Goods Produced by Child Labor or Forced Labor) เพื่อเผยแพร่ต่อสาธารณชนเพื่อให้ตระหนักถึงการ ใช้แรงงานบังคับในการผลิตสินค้าจากประเทศนั้นๆ และผลักดันให้ประเทศเหล่านั้นแก้ไขปัญหานั้น ปัจจุบันมีสินค้ากว่า 130 รายการ จาก 74 ประเทศ อยู่ในบัญชีรายชื่อสินค้านี้ดังกล่าว โดยกระทรวงแรงงานสหรัฐอเมริกาก็ได้ระบุสินค้าของไทยจำนวน 5 รายการ คือ กุ้ง เสื้อผ้า อ้อย สีสถาปน และปลา

ดังนั้น TVPA จึงเปรียบเสมือนมาตรการกำกับนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาเกี่ยวกับอาชญากรรมการค้ามนุษย์ และเป็นเครื่องมือควบคู่กับการใช้วิธีการทางทูตเพื่อกดดันประเทศต่างๆ ให้ร่วมมือกับสหรัฐอเมริกาและดำเนินนโยบายให้ประสานสอดคล้องกันเพื่อบูรณาการในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในระดับสากล²²

ซึ่งหลังจากประเทศไทยถูกประกาศให้อยู่ในระดับ Tier 3 ต่อมาในวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2556 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแผนแม่บทเร่งด่วนเพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ประจำปี 2556 ซึ่งมีสาระสำคัญประกอบด้วยหัวข้อสำคัญ 9 ข้อ ดังนี้

1. การค้ามนุษย์ในรูปแบบแรงงาน
2. การดูแลแรงงานที่เสี่ยงต่อการถูกค้ามนุษย์
3. การปรับปรุงพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.

2551 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

4. ระบบการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

²² ธีระ สว่างศิลป์. (2557). *แนวทางเสริมสร้างศักยภาพการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ของไทย: ศึกษาเปรียบเทียบ Trafficking Victims Protection Act 2000 ของสหรัฐอเมริกา และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551*. กรุงเทพฯ: กระทรวงต่างประเทศ. หน้า 20-23.

5. การเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินคดี
6. การอนุญาตให้ผู้เสียหายอยู่ในราชอาณาจักรและทำงานได้เป็นการชั่วคราว (ตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551)
7. การค้ามนุษย์กับการท่องเที่ยว
8. การให้ข้อมูลและภาพลักษณ์ของประเทศไทย
9. ทรัพยากรในการดำเนินงานตามแผนแม่บทเร่งด่วน²³

จากความพยายามในหลายด้านรวมถึงด้านการคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเลของรัฐบาลไทย ทำให้ในปี 2559 และ ปี 2560 สหรัฐอเมริกาได้ปรับสถานะให้ประเทศไทยอยู่ในสถานะ เทียร์ 2 จับตามอง (Tier 2 watch list)²⁴ ซึ่งหมายถึง ประเทศไทยยังเป็นประเทศที่ดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำแต่ได้ใช้ความพยายามอย่างมีนัยสำคัญในการปรับปรุงแก้ไข และมีเหยื่อการค้ามนุษย์จำนวนมากหรือเพิ่มขึ้นมาก หรือไม่มีหลักฐานชัดเจนว่าได้ใช้ความพยายามเพิ่มขึ้นในการต่อต้านการค้ามนุษย์ ซึ่งการใช้แรงงานในงานประมงทะเลเป็นส่วนหนึ่งของการพิจารณาด้านการค้ามนุษย์ และในเดือนมิถุนายน 2561 สหรัฐอเมริกาได้ปรับสถานะให้ประเทศไทยอยู่ในสถานะ เทียร์ 2²⁵ ซึ่งหมายถึง ประเทศไทยดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำแต่ได้ใช้ความพยายามอย่างมีนัยสำคัญในการปรับปรุงแก้ไข ประเทศไทยจึงยังมีจำเป็นเพิ่มความพยายามในการคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล

3.3 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานประมงทะเลในประเทศไทย

3.3.1 การคุ้มครองแรงงานประมงตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2557

เนื่องจากงานประมงทะเลมีสภาพการจ้างและการทำงานที่แตกต่างไปจากการจ้างงานทั่วไป ซึ่งสมควรกำหนดการคุ้มครองแรงงานในงานดังกล่าวไว้เป็นพิเศษให้แตกต่างไปจาก

²³ ศิระ สว่างศิลป์. (2557). อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 22. หน้า 56 – 57.

²⁴ ไทยรัฐออนไลน์. (2560). สหรัฐฯ รายงานการค้ามนุษย์ คงสถานะไทย เทียร์ 2 ต้องจับตามอง เป็นปีที่ 2. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <https://www.thairath.co.th/content/986077>. [2560, 28 มิถุนายน].

²⁵ สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย. (2561). กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา เปิดเผย รายงานสถานการณ์ด้านการค้ามนุษย์ประจำปี 2018 โดยจัดให้ไทยขึ้นเป็นระดับเทียร์ 2 ซึ่งเป็นอันดับที่ต่ำสุดที่ขึ้นกว่า 2 ปีที่ผ่านมา. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: http://thainews.prd.go.th/website_th/news/news_detail/TNPOL6106290010010. [2561, 29 มิถุนายน].

การคุ้มครองแรงงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และโดยที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 22 บัญญัติให้งานประมงทะเลจะกำหนดในกฎกระทรวงให้มีการคุ้มครองแรงงานกรณีต่างๆ แตกต่างไปจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ก็ได้

3.3.1.1 เวลาทำงานปกติ

เจตนารมณ์ในการกำหนดเวลาทำงานปกติเพื่อคุ้มครองลูกจ้างให้มีเวลาทำงานที่เหมาะสมและไม่ยาวนานเกินไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งลูกจ้างที่ทำงานอันอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัยควรได้รับการคุ้มครองเป็นพิเศษ เพื่อให้สุขภาพของลูกจ้างเสื่อมโทรมก่อนวัยอันสมควร และมีประสิทธิภาพในการทำงาน²⁶

การคุ้มครองแรงงานทั่วไป พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2551 มาตรา 23 ให้นายจ้างประกาศเวลาทำงานปกติให้ลูกจ้างทราบ โดยกำหนดเวลาเริ่มต้นและเวลาสิ้นสุดของการทำงานแต่ละวันของลูกจ้างได้ไม่เกินเวลาทำงานของแต่ละประเภทงานตามที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่วันหนึ่งต้องไม่เกินแปดชั่วโมง ในกรณีที่เวลาทำงานวันใดน้อยกว่าแปดชั่วโมง นายจ้างและลูกจ้างจะตกลงกันให้นำเวลาทำงานส่วนที่เหลือนั้นไปรวมกับเวลาทำงานในวันทำงานปกติอื่นก็ได้ แต่ต้องไม่เกินวันละเก้าชั่วโมงและเมื่อรวมเวลาทำงานทั้งสิ้นแล้ว สัปดาห์หนึ่งต้องไม่เกินสี่สิบแปดชั่วโมง เว้นแต่งานที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัยของลูกจ้างตามที่กำหนดในกฎกระทรวงต้องมีเวลาทำงานปกติวันหนึ่งไม่เกินเจ็ดชั่วโมง และเมื่อรวมเวลาทำงานทั้งสิ้นแล้วสัปดาห์หนึ่งต้องไม่เกินสี่สิบสองชั่วโมง ในกรณีที่นายจ้างและลูกจ้างตกลงกันให้นำเวลาทำงานส่วนที่เหลือไปรวมกับเวลาทำงานในวันทำงานปกติอื่นตามวรรคหนึ่งเกินกว่าวันละแปดชั่วโมงให้นายจ้างจ่ายค่าตอบแทนไม่น้อยกว่าหนึ่งเท่าครึ่งของอัตราค่าจ้างต่อชั่วโมงในวันทำงานตามจำนวนชั่วโมงที่ทำเกินสำหรับลูกจ้างรายวันและลูกจ้างรายชั่วโมงหรือน้อยกว่าหนึ่งเท่าครึ่งของอัตราค่าจ้างต่อหน่วยในวันทำงานตามจำนวนผลงานที่ทำได้ในชั่วโมงที่ทำเกินสำหรับลูกจ้างซึ่งได้รับค่าจ้างตามผลงานในกรณีที่นายจ้างไม่อาจประกาศกำหนดเวลาเริ่มต้นและเวลาสิ้นสุดของการทำงานแต่ละวันได้เนื่องจากลักษณะหรือสภาพของงาน ให้นายจ้างและลูกจ้างตกลงกันกำหนดชั่วโมงทำงานแต่ละวันไม่เกินแปดชั่วโมง และเมื่อรวมเวลาทำงานทั้งสิ้นแล้วสัปดาห์หนึ่งต้องไม่เกินสี่สิบแปดชั่วโมง

การคุ้มครองแรงงานประมงทะเล กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2557 ไม่ได้กำหนดเวลาทำงานปกติไว้ชัดเจน มีเพียงกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงาน

²⁶ อัญชลี เสรีรักษ์. (2551). *คู่มือการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551*. เอกสารผลงานทางวิชาการ. กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. หน้า 148.

ประมง พ.ศ. 2557 ข้อ 5 กำหนดให้นายจ้างจัดให้ลูกจ้างมีเวลาพักไม่น้อยกว่าสิบชั่วโมงในระยะเวลาการทำงานยี่สิบสี่ชั่วโมงและไม่น้อยกว่าเจ็ดสิบเจ็ดชั่วโมงในระยะเวลาการทำงานเจ็ดวัน และจัดทำหลักฐานเวลาพักไว้เพื่อให้พนักงานตรวจแรงงานตรวจสอบ

ในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น นายจ้างอาจให้ลูกจ้างทำงานในเวลาพักได้โดยต้องจัดให้มีเวลาพักชดเชยโดยเร็ว และให้จัดทำหลักฐานเวลาพักไว้

3.3.1.2 วันหยุดประจำปี

การคุ้มครองแรงงานทั่วไป พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 29 ให้นายจ้างประกาศกำหนดวันหยุดตามประเพณีให้ลูกจ้างทราบเป็นการล่วงหน้าปีหนึ่งไม่น้อยกว่าสิบสามวัน โดยรวมวันแรงงานแห่งชาติตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

ให้นายจ้างพิจารณา กำหนดวันหยุดตามประเพณีจากวันหยุดราชการประจำปี วันหยุดทางศาสนาหรือขนบธรรมเนียมประเพณีแห่งท้องถิ่น

ในกรณีที่วันหยุดตามประเพณีวันใดตรงกับวันหยุดประจำสัปดาห์ของลูกจ้าง ให้ลูกจ้างได้หยุดชดเชยวันหยุดตามประเพณีในวันทำงานถัดไป

ในกรณีที่นายจ้างไม่อาจให้ลูกจ้างหยุดตามประเพณีได้ เนื่องจากลูกจ้างทำงานที่มีลักษณะหรือสภาพของงานตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ให้นายจ้างตกลงกับลูกจ้างว่า จะหยุดในวันอื่นชดเชยวันหยุดตามประเพณีหรือนายจ้างจะจ่ายค่าทำงานในวันหยุดให้ก็ได้

การคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2557 ข้อ 12 ให้นายจ้างจัดให้ลูกจ้างมีวันหยุดประจำปีในปีหนึ่งไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ทั้งนี้ ให้นายจ้างเป็นผู้กำหนดล่วงหน้าหรือกำหนดตามที่นายจ้างและลูกจ้างตกลงกัน โดยให้ลูกจ้างได้รับค่าจ้างไม่น้อยกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เว้นแต่ในกรณีที่นายจ้างตกลงจ่ายค่าจ้างในอัตราที่สูงกว่า ก็ให้เป็นไปตามข้อตกลงนั้น

ถ้านายจ้างให้ลูกจ้างทำงานในวันหยุดประจำปีตามวรรคหนึ่ง ให้นายจ้างจ่ายค่าทำงานในวันหยุดแก่ลูกจ้างเพิ่มขึ้นอีกไม่น้อยกว่าหนึ่งเท่าของค่าจ้างตามวรรคหนึ่ง

3.3.1.3 การจัดห้องส้วมบนเรือ

การคุ้มครองแรงงานทั่วไป พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 95 ให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้นายจ้างต้องจัดสวัสดิการในเรื่องใดหรือกำหนดให้การจัดสวัสดิการในเรื่องใดต้องเป็นไปตามมาตรฐานได้

กฎกระทรวงว่าด้วยการจัดสวัสดิการในสถานประกอบกิจการ พ.ศ. 2548 ข้อ 1 ในสถานที่ทำงานของลูกจ้างให้นายจ้างจัดให้มี (1) น้ำสะอาดสำหรับดื่มไม่น้อยกว่าหนึ่งลิตรสำหรับลูกจ้างไม่เกินสี่สิบคน และเพิ่มขึ้นในอัตราส่วนหนึ่งลิตรสำหรับลูกจ้างทุกๆ สี่สิบคน เศษของสี่สิบคน

ถ้าเกินยี่สิบคนให้ถือเป็นสี่สิบคน (2) ห้องน้ำและห้องส้วมตามแบบและจำนวนที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และมีการดูแลรักษาความสะอาดให้อยู่ในสภาพที่ถูกต้องลักษณะเป็นประจำทุกวันให้นายจ้างจัดให้มีห้องน้ำและห้องส้วมแยกสำหรับลูกจ้างชายและลูกจ้างหญิง และในกรณีที่มีลูกจ้างที่เป็นคนพิการให้นายจ้างจัดให้มีห้องน้ำและห้องส้วมสำหรับคนพิการแยกไว้โดยเฉพาะ

การคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2557 ข้อ 16 ให้นายจ้างจัดให้มีอาหารและน้ำดื่มที่สะอาดถูกต้องลักษณะ ห้องส้วม เวชภัณฑ์ และยาเพื่อใช้ปฐมพยาบาลเบื้องต้น ในจำนวนที่เพียงพอ เพื่อให้เหมาะสมกับการทำงาน และระยะเวลาการใช้ชีวิตบนเรือ

3.3.1.4 บทกำหนดโทษ

การคุ้มครองแรงงานทั่วไป มีการกำหนดโทษตามความหนักเบาของความผิด ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 144 ถึงมาตรา 159 โทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท ถึงจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ

การคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล กฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2557 ไม่มีกำหนดบทกำหนดโทษไว้โดยเฉพาะ โดยหากมีการฝ่าฝืนกฎกระทรวงฯ ฉบับนี้ จะเป็นกรณีฝ่าฝืนพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 22 และใช้บทกำหนดโทษเช่นเดียวกับการคุ้มครองแรงงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ทั่วไป ในมาตรา 144