



จดหมายเปิดผนึก

การคุ้มครองแรงงานต้องยึดหลัก “ไม่ถอยหลัง”

เครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติ

วันที่ 25 กันยายน 2569

เรื่อง ข้อห่วงใยต่อแนวทางการแก้ไขมาตรการคุ้มครองแรงงานในงานประมง กรณียกเลิกการจ่าย

ค่าจ้างผ่านบัญชีธนาคาร

เรียน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน

สำเนาถึง ปลัดกระทรวงแรงงาน

อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

การจ่ายค่าจ้างแรงงานประมงผ่านบัญชีธนาคารมีความสอดคล้องกับ อนุสัญญา ILO ฉบับที่ 188 (C188) ว่าด้วยการทำงานในภาคประมง ในด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและการป้องกันปัญหาแรงงาน บังคับและเป็นการยืนยันหลักการเรื่องความโปร่งใสทางการเงิน การโอนผ่านบัญชีธนาคารช่วยป้องกันการหัก ค่าจ้างที่ไม่เป็นธรรมหรือการจ่ายล่าช้า การตรวจสอบได้ เนื่องจากมีหลักฐานการจ่ายเงินที่ชัดเจน ป้องกัน ปัญหาการค้ำมนุษย์และการใช้แรงงานบังคับและความสม่ำเสมอ กล่าวคือ การกำหนดให้มีการจ่ายค่าจ้าง เป็นรายเดือน ให้ลูกจ้างมีรายได้แน่นอนตามมาตรฐานสากลและยืนยันว่านายจ้างไม่ละเมิดกฎหมายคุ้มครอง แรงงานเรื่องการจ่ายค่าจ้างในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

เครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติทราบว่ามีความคิดหรือข้อเสนอจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกรณี การจ่ายค่าจ้างผ่านบัญชีธนาคาร/ตู้ ATM ที่ว่าอาจจะสร้างภาระให้กับนายจ้าง/ลูกจ้าง และมีการเสนอให้แก้ไข กฎหมายให้สามารถจ่ายเป็นเงินสดและจ่ายค่าจ้างล่วงหน้าได้ แนวทางแก้ไข ให้กรมสวัสดิการและคุ้มครอง แรงงานไปพิจารณาเสนอแนวทางแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2561 ม.76 ให้เป็นคุณกับแรงงานและผู้ประกอบการกิจการประมง ซึ่งปัจจุบันแนวคิดนี้ได้รับการตอบรับ



จากกระทรวงแรงงานด้วยการเปิดรับฟังความคิดเห็นกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2565 ในประเด็นเกี่ยวกับการจ่ายค่าจ้างและค่าทำงานในวันหยุดให้แก่ลูกจ้างผ่านบัญชีธนาคารของลูกจ้าง โดยในบางกรณีนายจ้างไม่สามารถจ่ายค่าจ้างและค่าทำงานในวันหยุดผ่านบัญชีธนาคารของลูกจ้างเช่น ไม่สามารถเปิดบัญชีธนาคารได้เนื่องจากการต่ออายุหนังสือคนประจำเรือสำหรับคนต่างด้าว (Seabook) กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจึงเห็นสมควรเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2565 เกี่ยวกับการจ่ายค่าจ้างและค่าทำงานในวันหยุดด้วยวิธีอื่น จากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและประชาชนทั่วไป เพื่อดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2565 ให้เกิดผลทางกฎหมายต่อไป

เครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติมีความหวังใยว่า การยกเลิก มาตราการคุ้มครองแรงงานประมงโดยยกเลิกการจ่ายค่าแรงผ่านบัญชีธนาคารนั้นขัดต่ออนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยการทำงานในภาคการประมง ค.ศ. 2007 (ฉบับที่ 188) หรือ C188 ซึ่งกำหนดให้ประเทศสมาชิกจัดให้แรงงานประมงที่ได้รับค่าจ้างมีการจ่ายค่าจ้างเป็นรายเดือนหรือเป็นระยะอย่างสม่ำเสมอ

จากประเด็นห่วงใยข้างต้น เครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติเห็นว่า

1. การโอนเงินเข้าบัญชีธนาคารสร้างร่องรอยทางธุรกรรมที่สามารถตรวจสอบย้อนหลังได้ (trail of transactions for traceability) ทั้งจำนวนเงิน วันและเวลาของการจ่าย และบัญชีผู้รับ ซึ่งเป็นหลักฐานที่มีความเป็นรูปธรรมมากกว่าการกล่าวอ้างว่ามีการส่งมอบเงินสดให้แก่ลูกจ้าง ในทางกลับกันหากเปิดช่องให้จ่ายค่าจ้างเป็นเงินสดหรือด้วยวิธีอื่น การพิสูจน์ว่า “จ่ายจริง จ่ายครบ และจ่ายตรงเวลา” ย่อมมีความซับซ้อนมากขึ้นโดยเฉพาะเมื่อเกิดข้อพิพาทระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง หรือเมื่อเจ้าหน้าที่เข้าตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย “รัฐจะยังสามารถพิสูจน์ได้อย่างรวดเร็วว่าแรงงานได้รับค่าจ้างครบถ้วนและเป็นไปตามกฎหมาย”

ดังนั้น การแก้ไขแก้กฎหมายจึงไม่ควรแก้ไขเพื่อวัตถุประสงค์ในการอำนวยความสะดวกให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง แต่ต้องคำนึงถึงมาตรฐานการคุ้มครองเป็นสำคัญ

2. การเปิดช่องให้จ่ายเงินด้วยวิธีอื่นจะเพิ่มความเสี่ยงต่อการเอาเปรียบแรงงาน เนื่องจากรายงาน



ของ MWG เกี่ยวกับการบังคับใช้อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยการทำงานในภาคการประมง ค.ศ. 2007 (ฉบับที่ 188) พบทั้งการจ่ายค่าจ้างที่ไม่เป็นไปตามกฎหมาย ปัญหาการใช้บัญชีและบัตร ATM รวมถึงกรณีที่มีการยึดบัตร ATM ของลูกจ้าง และพบข้อจำกัดในการตรวจสอบว่าลูกจ้างได้รับเงินจริงหรือไม่ ข้อค้นพบเหล่านี้ไม่ได้ชี้ว่าควรยกเลิกการโอนเงินผ่านบัญชีธนาคารหากแต่ชี้ให้เห็นว่ารัฐต้องเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้และตรวจสอบกลไกการจ่ายเงินให้ดียิ่งขึ้น ดังนั้น การเปลี่ยนกลับไปสู่การจ่ายเงินสดจึงไม่ใช่การแก้ปัญหาที่ต้นเหตุ แต่เป็นการลดความสามารถในการตรวจสอบหลักฐานของรัฐและลูกจ้างลงอีกชั้นหนึ่ง เมื่อหลักฐานทางธุรกรรมหายไป ภาระในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงย่อมตกอยู่กับฝ่ายที่มีอำนาจต่อรองน้อยกว่าอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

3. รัฐไม่ควรลดทอนมาตรการคุ้มครอง เพียงเพราะการบังคับใช้มาตรการเดิมยังมีปัญหา หากการจ่ายค่าจ้างผ่านบัญชีธนาคารยังมีปัญหาในทางปฏิบัติ คำตอบที่ถูกต้องคือ ปรับปรุงระบบการบังคับใช้และแก้ไขอุปสรรคในการเข้าถึงระบบธนาคาร ไม่ใช่ลดระดับมาตรการคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานมีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการกำกับ ตรวจสอบ และบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานอยู่แล้ว การแก้ไขวิธีการจ่ายค่าจ้างจึงไม่ควรถูกใช้เป็นทางลัดเพื่อชดเชยข้อจำกัดด้านการบังคับใช้ของรัฐ

4. หากพบปัญหาตู้ ATM ไม่เพียงพอ การเข้าถึงบริการธนาคารมีข้อจำกัด หรือแรงงานบางกลุ่มขาดความรู้ด้านธุรกรรมทางการเงิน รัฐควรแก้ปัญหาเหล่านี้โดยตรง เช่น การประสานระบบธนาคาร การเพิ่มช่องทางการเข้าถึงบริการทางการเงิน การให้ความรู้แก่แรงงาน และการเพิ่มประสิทธิภาพการตรวจสอบของพนักงานตรวจแรงงาน อย่าแก้กฎหมายเพื่อทำให้ระบบตรวจสอบง่ายขึ้นด้วยการลดสิทธิของแรงงาน

5. การคุ้มครองแรงงานต้องยึดหลัก “ไม่ถอยหลัง” (Principle of Non-Regression) ประเทศไทยได้พัฒนารอบกฎหมายด้านการคุ้มครองแรงงานประมงมาอย่างต่อเนื่องและได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยการทำงานในภาคการประมง ค.ศ. 2007 (ฉบับที่ 188) หรือ C188 ซึ่งกำหนดให้ประเทศสมาชิกจัดให้แรงงานประมงที่ได้รับค่าจ้างมีการจ่ายค่าจ้างเป็นรายเดือนหรือเป็นระยะอย่างสม่ำเสมอ และต้องมีช่องทางให้แรงงานสามารถส่งเงินที่ได้รับทั้งหมดหรือบางส่วนให้ครอบครัวได้โดยไม่มีค่าใช้จ่าย การ



คุ้มครองแรงงานประมงจึงไม่ควรถูกกำหนดโดยการถอยกลับไปสู่ระบบที่มีหลักฐานและความสามารถในการตรวจสอบต่ำกว่าเดิม

ด้วยเหตุผลข้างต้น เครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติจึงขอเรียกร้องต่อกระทรวงแรงงาน ดังนี้

1. ยุติการแก้ไขกฎกระทรวงคุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. 2565 ในประเด็นการเปิดให้จ่ายค่าจ้างและค่าทำงานในวันหยุดด้วยวิธีอื่น
2. คงหลักการให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างและค่าทำงานในวันหยุดผ่านบัญชีธนาคารของลูกจ้าง เพื่อให้เกิดหลักฐานทางธุรกรรมที่สามารถตรวจสอบย้อนหลังได้
3. ยืนยันหลักการไม่ลดทอนระดับการคุ้มครองสิทธิแรงงาน (principle of non-regression) ในการปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบด้านแรงงานประมง โดยการแก้ไขกฎหมายต้องไม่ทำให้มาตรการคุ้มครองที่มีอยู่เดิมอ่อนแอลง
4. หากมีปัญหาในการปฏิบัติตามมาตรการปัจจุบัน ให้แก้ไขที่ระบบการบังคับใช้ ไม่ใช่ลดมาตรฐานการคุ้มครองแรงงาน โดยเฉพาะการแก้ไขข้อจำกัดด้านการเข้าถึงบริการธนาคารและระบบตรวจสอบการจ่ายค่าจ้าง
5. จัดทำข้อมูลและหลักฐานที่ชัดเจนต่อสาธารณะ ก่อนเสนอแก้ไขกฎกระทรวงว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นจากระบบการจ่ายผ่านบัญชีธนาคารคืออะไร มีขนาดและความรุนแรงเพียงใด และเหตุใดการลดระดับมาตรการคุ้มครองจึงเป็นทางออกที่เหมาะสมกว่าการปรับปรุงระบบบังคับใช้
6. เปิดให้แรงงานประมง สหภาพแรงงาน องค์กรภาคประชาสังคม และผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมอย่างมีความหมาย ในการพิจารณาการแก้ไขกฎหมาย โดยเฉพาะประเด็นที่ส่งผลโดยตรงต่อสิทธิและหลักประกันของแรงงาน
7. เปลี่ยนทิศทางการลดมาตรฐานการคุ้มครองไปสู่การยกระดับการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อให้แรงงานประมงได้รับค่าจ้างครบถ้วน เป็นธรรม ตรงเวลา และสามารถเข้าถึงหลักฐานเพื่อปกป้องสิทธิของตนเองได้

การพิจารณาแก้ไขกฎหมายหรือกฎระเบียบต่างๆ ของประเทศ ควรพิจารณาถึงความน่าเชื่อถือในเวทีโลก นานาชาติให้ความสำคัญกับมาตรฐานคุ้มครองแรงงานเป็นอย่างมาก การลดมาตรฐานลงอาจทำให้คู่ค้าหรือองค์กรระหว่างประเทศมองว่าประเทศไทยกำลังถอยหลัง ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อข้อตกลงทางการค้าและการ



ลงทุน การคงมาตรฐานที่เข้มงวดช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตของประชากรและปกป้องทรัพยากรภายในประเทศ
อย่างยั่งยืนต่อไป

เพื่อความมั่นคงของเศรษฐกิจไทยและความยั่งยืนตลอดห่วงโซ่คุณค่าของอุตสาหกรรมประมง
เครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติ