

บทคัดย่อ

เนื่องด้วยสภาพการทำงานบนเรือเดินทะเลต้องเผชิญกับความยากลำบากและเสี่ยงต่อการเกิดอันตรายได้ง่าย หลักเกณฑ์ในการให้ความคุ้มครองแรงงานที่ทำงานอยู่บนเรือเดินทะเลจึงมีความแตกต่างจากแรงงานบนบกทั่วไป นอกจากนี้ กิจการเดินเรือทางทะเลยังเป็นกิจการที่ต้องเดินทางระหว่างประเทศจึงต้องดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล โดยมาตรฐานดังกล่าวมีแหล่งที่มาที่สำคัญที่สุดคือมาตรฐานแรงงานทางทะเลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization หรือ ILO) ซึ่งอยู่ในรูปแบบของตราสารที่เรียกว่าอนุสัญญาและข้อแนะนำต่างๆ

ด้วยเหตุที่มาตรฐานแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่ให้ความคุ้มครองแรงงานทางทะเลมีจำนวนหลายฉบับและแต่ละฉบับมีรายละเอียดค่อนข้างมาก ทำให้เกิดปัญหาในการลงนามให้สัตยาบันและการนำไปปฏิบัติตามของประเทศสมาชิก ตลอดจนกระบวนการแก้ไขอนุสัญญาที่มีหลายขั้นตอน ทำให้มาตรฐานแรงงานเหล่านั้นมีเนื้อหาที่ไม่ทันต่อสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วของอุตสาหกรรมการขนส่งสินค้าทางทะเล ดังนั้น ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ.2006 ที่ประชุมใหญ่สมัยพิเศษเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานทางทะเลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศจึงมีมติรับรองอนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ.2006 (Maritime Labour Convention หรือ MLC) ซึ่งรวบรวมและปรับปรุงตราสารด้านแรงงานทางทะเลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศจำนวนกว่า 60 ฉบับให้รวมอยู่ในอนุสัญญาเพียงฉบับเดียว โดยแบ่งบทบัญญัติออกเป็นส่วนที่มีสภาพบังคับและส่วนที่ไม่มีสภาพบังคับ ทำให้อนุสัญญามีเนื้อหาที่ครอบคลุมในเรื่องต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครองแรงงานทางทะเลแต่ประเทศสมาชิกมีความยืดหยุ่นในการนำไปปฏิบัติตามมากขึ้น เมื่ออนุสัญญาฉบับนี้มีผลบังคับใช้จะเป็นการแก้ไขตราสารอื่นๆขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานทางทะเลรวมทั้งสิ้น 37 ฉบับ และส่งผลให้ประเทศสมาชิกไม่สามารถลงนามให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาฉบับก่อนๆได้อีกต่อไป นอกจากนี้ ข้อกำหนดของอนุสัญญายังได้ให้อำนาจแก่รัฐเจ้าของท่าในการเข้าตรวจสภาพการจ้างและสภาพความเป็นอยู่ของคนประจำเรือบนเรือที่เข้าเทียบท่าเรือในประเทศตน และเมื่อพบว่าเรือมีข้อบกพร่องเนื่องจากไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดที่อนุสัญญากำหนดไว้ รัฐเจ้าของท่าสามารถสั่งกักเรือหรือสั่งให้ทำการแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าวได้โดยไม่ต้องคำนึงว่ารัฐเจ้าของธงเรือจะได้ให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาฉบับนี้หรือไม่ ดังนั้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งศึกษา

ข้อกำหนดของอนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ.2006 เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดท่าทีของประเทศไทยต่ออนุสัญญาดังกล่าว

สำหรับประเทศไทยนั้น เมื่อพิจารณาจากกฎหมายไทยที่มีอยู่พบว่า มีบทบัญญัติบางส่วนที่สามารถนำมาปรับใช้แก่การให้ความคุ้มครองแรงงานทางทะเลได้ เนื่องจากแรงงานทางทะเลถือเป็นแรงงานประเภทหนึ่งที่อยู่ภายใต้ความคุ้มครองของกฎหมายคุ้มครองแรงงานซึ่งอยู่ในความดูแลของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน อย่างไรก็ตามด้วยเหตุที่กฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่มุ่งเน้นให้ความคุ้มครองแรงงานทั่วไปและมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้บังคับแก่กิจการที่มีสถานประกอบการบนฝั่ง ดังนั้น บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจึงมีเนื้อหาที่ไม่เหมาะสมและไม่เพียงพอต่อการให้ความคุ้มครองแรงงานทางทะเลอย่างแท้จริง โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวกับชั่วโมงการทำงานและชั่วโมงพักผ่อน อัตราค่าจ้าง ค่าล่วงเวลาและค่าทำงานในวันหยุด ที่พักอาศัยและสิ่งอำนวยความสะดวก การจัดให้มีสวัสดิการบนเรือและบนฝั่ง การประกันสังคม และการตรวจแรงงานบนเรือ นอกจากนี้เมื่อพิจารณากฎหมายไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับกิจการพาณิชย์นาวีซึ่งอยู่ในความดูแลของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชย์นาวีพบว่าบทบัญญัติที่มีอยู่นั้นมีแนวทางที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล เนื่องจากประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาระหว่างประเทศที่รับรองโดยองค์การทางทะเลระหว่างประเทศหลายฉบับ ซึ่งกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับความปลอดภัยในการเดินเรือ ตลอดจนหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติขั้นต่ำของคนประจำเรือ อย่างไรก็ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายไทยในกิจการพาณิชย์นาวีเป็นเพียงข้อกำหนดเพื่อให้การปฏิบัติงานของคนประจำเรือเป็นไปอย่างถูกต้องตามมาตรฐานสากลจึงไม่มีเนื้อหาที่ครอบคลุมถึงการให้ความคุ้มครองแรงงานทางทะเลแต่อย่างใด ดังนั้น เมื่ออนุสัญญาดังกล่าวฉบับใหม่มีผลบังคับใช้ย่อมส่งผลกระทบต่อกฎหมายไทยที่อยู่ภายใต้ความดูแลของทั้งสองหน่วยงานอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

เมื่อได้ทำการศึกษาอนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ.2006 และกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นได้ว่าประเทศไทยควรมีบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองแรงงานทางทะเลเป็นการเฉพาะ เพื่อให้คนประจำเรือที่ทำงานบนเรือเดินทะเลระหว่างประเทศทุกคนได้รับการคุ้มครองอย่างเหมาะสมและเพียงพอ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากข้อกำหนดของอนุสัญญาและแนวทางปฏิบัติของเรือเดินทะเลระหว่างประเทศของไทยแล้วนั้น เห็นได้ว่ากองเรือของไทยมีแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับสภาพการทำงานและสภาพความเป็นอยู่บนเรือที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากลรวมถึงข้อกำหนดของอนุสัญญาดังกล่าวฉบับนี้อยู่ในระดับค่อนข้างมากอยู่แล้ว ดังนั้น สำหรับการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาดังกล่าวจึงไม่น่าก่อภาระแก่ผู้ประกอบการมากนัก เว้นแต่ในเรื่องที่พิกัดอาศัยและสิ่งอำนวยความสะดวก

เรือที่ต่อขึ้นหลังจากอนุสัญญาฉบับนี้มีผลบังคับใช้แล้ว ซึ่งผู้ประกอบการอาจมีภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นเนื่องจากต้องทำการปรับปรุงโครงสร้างห้องต่างๆภายในเรือให้เป็นไปตามข้อกำหนดของอนุสัญญา ในส่วนของภาครัฐที่ต้องปรับปรุง แก้ไขหรือออกกฎหมายภายในเท่าที่จำเป็น เพื่อให้การคุ้มครองแรงงานทางทะเลตามกฎหมายไทยสอดคล้องกับข้อกำหนดของอนุสัญญา ตลอดจนเตรียมความพร้อมของด้านหน่วยงานที่รับผิดชอบและแต่งตั้งเจ้าพนักงานตรวจแรงงานเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามข้อกำหนดของอนุสัญญานั้น ถึงแม้จะก่อภาระให้แก่ภาครัฐค่อนข้างมาก แต่ด้วยเหตุที่เมื่ออนุสัญญาฉบับนี้มีผลบังคับใช้แล้วจะมีผลบังคับใช้ในทางอ้อมกับประเทศสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศทุกประเทศ ดังนั้น หากประเทศไทยไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำที่อนุสัญญากำหนดไว้ อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อเรือไทยและเศรษฐกิจของประเทศ นอกจากนี้ การปรับปรุงมาตรฐานแรงงานทางทะเลของประเทศให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลย่อมส่งผลดีต่อคุณภาพชีวิตของคนประจำเรือ ครอบครัวและสังคมโดยรวม ตลอดจนส่งเสริมความปลอดภัยในการเดินเรือและพัฒนาอุตสาหกรรมการขนส่งสินค้าทางทะเลของประเทศไทย

ด้วยเหตุที่กล่าวมานี้ ประเทศไทยจึงควรเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ.2006 โดยนำอนุสัญญามาเป็นแนวทางในการบัญญัติกฎหมายภายในต่อไป