

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ลักษณะสำคัญประการหนึ่งของการค้าระหว่างประเทศคือ การค้าระหว่างประเทศจะต้องมีองค์ประกอบระหว่างประเทศ (foreign elements) เสมอ¹ ได้แก่ การที่ผู้ซื้อผู้ขายอยู่กันคนละประเทศจึงต้องมีการเคลื่อนย้ายสินค้าจากประเทศหนึ่งไปสู่อีกประเทศหนึ่ง ซึ่งการเคลื่อนย้ายสินค้านี้เองทำให้เกิดระบบการขนส่งขึ้น โดยรูปแบบการขนส่งสินค้าทางทะเลถือได้ว่าเป็นรูปแบบที่มีบทบาทสำคัญและได้รับความนิยมมากที่สุด เนื่องจากเป็นการขนส่งที่สามารถให้บริการขนส่งสินค้าที่มีขนาดใหญ่ ในปริมาณคราวละมากๆ และมีต้นทุนที่ต่ำกว่าการขนส่งด้วยรูปแบบอื่น ทั้งนี้ในการดำเนินการขนส่งสินค้าทางทะเลนั้น เรือเดินทะเลถือเป็นองค์ประกอบสำคัญในการขนส่งสินค้าไปยังจุดหมายปลายทาง แต่ด้วยเหตุที่เรือเดินทะเลเป็นเพียงวัตถุไม่มีชีวิตจิตใจ การเคลื่อนย้ายหรือการเดินทางเรือจะต้องทำโดยมนุษย์² แรงงานทางทะเลหรือคนประจำเรือ (Seafarers) จึงกลายเป็นอีกองค์ประกอบหนึ่งที่ทำให้การขนส่งสินค้าทางทะเลดำเนินการไปได้อย่างราบรื่นจากการขยายตัวของอุตสาหกรรมการขนส่งสินค้าทางทะเลซึ่งในปัจจุบันเป็นกิจการที่ครอบคลุมการค้าทั่วโลกกว่าร้อยละ 90³ ทำให้ปริมาณความต้องการและจำนวนคนประจำเรือที่ทำงานในอุตสาหกรรมดังกล่าวมีมากขึ้นตามลำดับ ซึ่งงานบนเรือเดินทะเลเป็นงานประเภทหนึ่งที่มีการใช้แรงงานที่แตกต่างจากงานทั่วไปอย่างสิ้นเชิง เนื่องจากสภาพการทำงานที่ต้องอยู่บนเรือตลอดเวลา ประกอบกับการมีชั่วโมงการทำงานและชั่วโมงพักผ่อนที่ไม่แน่นอน และลักษณะของงานก็เป็นงาน

¹ กำชัย จงจักรพันธ์, กฎหมายการค้าระหว่างประเทศ, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), น. 42.

² ไผทชิต เอกจริยกร, กฎหมายพาณิชย์นาวี ตอน 1, พิมพ์ครั้งที่ 5 แก้ไขเพิ่มเติม, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2546), น. 46.

³ International Labour Organization, "Maritime Session of the International Labour Conference : ILO adopts new charter for maritime sector," <<http://www.ilo.org/public/english/Bureau/inf/event/maritime/index.htm>>.

ที่เสี่ยงอันตรายและต้องมีการเตรียมพร้อมอยู่ตลอดเวลาแม้ในเวลาพักผ่อน ฉะนั้นหลักเกณฑ์ในการให้ความคุ้มครองแรงงานที่ทำงานบนเรือเดินทะเลหรือคนประจำเรือจึงควรมีลักษณะที่แตกต่างไปจากการให้ความคุ้มครองแรงงานทั่วไป

อนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ.2006 (Maritime Labour Convention หรือ MLC) เป็นมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศที่รับรองโดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization หรือ ILO) ซึ่งรวบรวมและปรับปรุงตราสารด้านแรงงานทางทะเลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศจำนวนกว่า 60 ฉบับให้รวมอยู่ในอนุสัญญาเพียงฉบับเดียว มีวัตถุประสงค์หลักในการให้ความคุ้มครองสภาพการทำงานและสภาพความเป็นอยู่ของแรงงานทางทะเล เพื่อให้มั่นใจได้ว่าคนประจำเรือทุกคนจะได้รับการคุ้มครองภายใต้มาตรฐานที่มีความชัดเจน ทันท่วงทีสถานการณ์ปัจจุบันและเป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วโลก โดยมีเนื้อหาสาระครอบคลุมถึงมาตรฐานขั้นต่ำในการทำงานบนเรือของคนประจำเรือ สภาพการจ้างงาน ที่พักอาศัย สิ่งสันตนาการและการจัดหาอาหาร ความปลอดภัยและสุขภาพอนามัย การรักษาพยาบาล รวมทั้งการประกันสังคม จากการคาดการณ์ถึงท่าทีในการให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ.2006 ของประเทศสมาชิกต่างๆทั่วโลกด้วยจำนวนเสียงที่เห็นด้วยในการลงมติรับรองอนุสัญญาถึง 314 เสียงโดยไม่มีเสียงคัดค้าน ตลอดจนการลงมติรับรองแผนแม่บทขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเพื่อผลักดันให้อนุสัญญานี้มีผลบังคับใช้ภายใน 5 ปี ยิ่งกว่านั้นด้วยลักษณะพิเศษของอนุสัญญาฉบับใหม่ที่แตกต่างจากอนุสัญญาฉบับก่อนๆขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ เช่น รูปแบบของอนุสัญญาที่มีความยืดหยุ่นมากขึ้น กระบวนการแก้ไขอนุสัญญาที่รวดเร็วเพื่อให้ทันต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอของกิจการทางพาณิชย์นาวี ระบบตรวจแรงงานที่มีประสิทธิภาพ และกระบวนการที่คนประจำเรือสามารถยื่นข้อร้องเรียนในกรณีที่มีการละเมิดข้อกำหนดตามอนุสัญญาทั้งบนเรือและบนฝั่ง เป็นต้น จึงมีการคาดหมายว่าอนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ. 2006 จะมีผลใช้บังคับในระยะเวลาอันใกล้ ซึ่งเมื่ออนุสัญญามีผลบังคับใช้แล้วจะมีผลบังคับใช้ในทางอ้อมกับประเทศสมาชิกทุกประเทศ อันเนื่องมาจากข้อกำหนดของอนุสัญญาได้ให้อำนาจแก่รัฐเจ้าของท่า (Port State) ที่ให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาสามารถเข้าตรวจสภาพการจ้างและสภาพการทำงานของคนประจำเรือบนเรือที่เข้ามาเทียบท่าเรือในประเทศของตนได้ และเมื่อพบว่าเรือมีข้อบกพร่องไม่เป็นไปตามข้อกำหนดของอนุสัญญา รัฐเจ้าของท่าสามารถกักเรือหรือสั่งให้ทำการแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าวได้ โดยไม่ต้องคำนึงว่ารัฐเจ้าของธงเรือ (Flag State) จะได้ให้สัตยาบันแก่อนุสัญญานี้หรือไม่ ดังนั้น แม้ประเทศสมาชิกใดจะไม่ได้เข้าเป็น

ภาคีของอนุสัญญา แต่เรือที่ชักธงของประเทศตนก็อาจได้รับผลกระทบในกรณีที่สภาพการทำงานของคนประจำเรือและสภาพเรือไม่เป็นไปตามข้อกำหนดของอนุสัญญา

สำหรับประเทศไทย เนื่องจากในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะที่ให้ความคุ้มครองแรงงานทางทะเล กฎหมายที่นำมาใช้บังคับกับกิจการดังกล่าวจึงเป็นไปตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มุ่งเน้นให้ความคุ้มครองแรงงานในกิจการงานทั่วไป การนำพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมาใช้บังคับแก่แรงงานบนเรือเดินทะเลซึ่งมีสภาพการทำงานที่แตกต่างกับงานบนบกอย่างมาก จึงมีความไม่เหมาะสมและไม่สามารถคุ้มครองแรงงานทางทะเลได้อย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าจะมีบทบัญญัติในกฎหมายอื่นที่บัญญัติเกี่ยวกับคนประจำเรือไว้บ้าง แต่ก็ยังเป็นบทบัญญัติที่กำหนดขึ้นเพื่อให้การปฏิบัติงานของคนประจำเรือเป็นไปอย่างถูกต้องตามมาตรฐานสากล เพื่อความปลอดภัยของการเดินเรือและคนประจำเรือ มิได้มีเนื้อหาครอบคลุมถึงการให้ความคุ้มครองแรงงานดังกล่าวแต่อย่างใด จากกรณีที่ได้สังเกตเห็นถึงความสำคัญในการให้ความคุ้มครองแรงงานทางทะเลและพิจารณาแล้วว่ากฎหมายไทยที่มีอยู่ไม่สามารถนำมาปรับใช้ได้เหมาะสม กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน สังกัดกระทรวงแรงงานจึงนำเสนอร่างกฎหมายคุ้มครองแรงงานในงานขนส่งทางเรือเดินทะเลในรูปแบบของกฎกระทรวง ในระหว่างที่ร่างกฎกระทรวงดังกล่าวอยู่ในขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศก็ได้ให้การรับรองอนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ. 2006 ซึ่งมีเนื้อหาที่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันและครอบคลุมในเรื่องที่เกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองแรงงานทางทะเลมากขึ้น กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจึงได้พิจารณาดอนร่างกฎกระทรวงดังกล่าวเพื่อนำกลับมาทบทวนใหม่ และในฐานะที่เป็นประเทศสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ การศึกษาอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศจึงเป็นอีกแนวทางหนึ่งสมควรนำมาพิจารณาเพื่อแก้ไขปัญหาช่องว่างของกฎหมายไทย โดยอาจพิจารณาให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาหรือนำข้อกำหนดในอนุสัญญามาเป็นแนวทางในการร่างกฎหมายภายในต่อไป

ปัญหาที่ต้องพิจารณาว่าประเทศไทยควรมีแนวทางเช่นไรเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองแรงงานทางทะเล ประเด็นสำคัญที่ต้องนำมาประกอบการพิจารณาคือ เมื่ออนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ. 2006 มีผลบังคับใช้จะถือเป็นอนุสัญญาที่มีผลบังคับใช้จริงในทางปฏิบัติตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ดังนั้น แม้ประเทศไทยจะไม่ได้เข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาแต่เรือที่ชักธงของประเทศไทยอาจได้รับผลกระทบเมื่ออนุสัญญานี้มีผลบังคับใช้ ในกรณีที่มีการกักเรือยอมส่งผลให้เกิดความเสียหายต่ออุตสาหกรรมขนส่งสินค้าทางทะเลและ

ภาคอุตสาหกรรมอื่นๆของประเทศไทย เช่น ภาคการผลิตและภาคอุตสาหกรรมที่อยู่บนบกที่ต้องใช้ การขนส่งสินค้าทางทะเลในการนำสินค้าทั้งหลายออกสู่ตลาดต่างประเทศ เป็นต้น การศึกษา หลักเกณฑ์ในอนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ. 2006 เพื่อการพิจารณาให้สัตยาบันแก่อนุสัญญา หรือเพื่อนำข้อกำหนดในอนุสัญญามาเป็นแนวทางในการร่างกฎหมายภายในของประเทศจึงเป็น สิ่งที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความเป็นมา วัตถุประสงค์ โครงสร้างและกลไกการดำเนินงานของ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศขององค์การแรงงานระหว่าง ประเทศ และพันธกรณีของประเทศสมาชิกภายใต้ธรรมนูญองค์การแรงงานระหว่างประเทศ
2. เพื่อศึกษาความเป็นมา วัตถุประสงค์ ขอบเขตการบังคับใช้ และหลักเกณฑ์ของ มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครองแรงงานทางทะเล อันได้แก่อนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ. 2006 ทั้งฉบับ
3. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับ การให้ความคุ้มครองแรงงานทางทะเลของประเทศไทย โดยศึกษาเปรียบเทียบกับมาตรฐานสากล อันได้แก่อนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ. 2006 ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญาทั้งหมด
4. เพื่อศึกษาผลกระทบของอนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ. 2006 ที่มีต่อประเทศไทย และวิเคราะห์การเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาฉบับดังกล่าว เพื่อเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสม เมื่ออนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ. 2006 มีผลบังคับใช้

ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งเน้นศึกษาเฉพาะอนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ. 2006 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรฐานขั้นต่ำเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองแรงงานทางทะเล โดยศึกษาถึงความเป็นมาและวัตถุประสงค์ของการร่างอนุสัญญา ขอบเขตการบังคับใช้และการมีผลบังคับใช้ของอนุสัญญา และหลักเกณฑ์ต่างๆที่กำหนดไว้ในข้อกำหนดหรือประมวลข้อปฏิบัติของอนุสัญญาที่มีเนื้อหาสาระครอบคลุม 5 หัวข้อ ได้แก่ ข้อกำหนดขั้นต่ำในการทำงานบนเรือของคนประจำเรือ (Minimum Requirement for seafarers to work on a ship), สภาพการจ้างงาน (Conditions of employment), ที่พักอาศัยบนเรือ สิ่งสันทนาการ อาหารและการจัดเตรียมอาหาร (Accommodation, recreational facilities, food and catering), ความคุ้มครองสุขภาพ การรักษาพยาบาล สวัสดิการและการคุ้มครองด้านประกันสังคม (Health protection, medical care, welfare and social security) และการปฏิบัติตามและการบังคับใช้ (Compliance and enforcement) รวมทั้งศึกษาผลกระทบของอนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ. 2006 ที่มีต่อประเทศไทยเพื่อวิเคราะห์ถึงความเหมาะสมในการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาของประเทศไทย โดยการศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องตลอดจนแนวปฏิบัติของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานทางทะเล

วิธีการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ทำการศึกษาโดยการค้นคว้าจากเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาและวิเคราะห์จากเอกสารต่างๆ ทั้งจากหนังสือ บทความ รายงานวิจัย สิ่งพิมพ์และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ต่างๆ ทั้งที่เป็นภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ รวมถึงอนุสัญญาและข้อแนะนำขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานทั่วไปและการคุ้มครองแรงงานทางทะเล นอกจากนี้ยังใช้วิธีการศึกษาโดยการสอบถามความคิดเห็นจากบุคคลากรในหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครองและควบคุมดูแลแรงงานทางทะเลด้วย

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการศึกษา

1. ทำให้ทราบถึงความเป็นมา วัตถุประสงค์ โครงสร้างและกลไกการดำเนินงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และพันธกรณีของประเทศสมาชิกภายใต้ธรรมนูญองค์การแรงงานระหว่างประเทศ
2. ทำให้ทราบถึงความเป็นมา วัตถุประสงค์ ขอบเขตการบังคับใช้ และหลักเกณฑ์ของมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครองแรงงานทางทะเล อันได้แก่ อนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ. 2006
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาของกฎหมายไทยที่ยังไม่สามารถให้ความคุ้มครองแรงงานทางทะเลที่ทำงานบนเรือเดินทะเลได้
4. ทำให้ทราบถึงผลกระทบของอนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ. 2006 ที่มีต่อประเทศไทยทั้งในทางกฎหมายและในทางปฏิบัติ เพื่อวิเคราะห์ความเหมาะสมในการเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาดังกล่าวทั้งฉบับ และทราบถึงแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายภายในของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครองแรงงานทางทะเล โดยนำหลักการและเนื้อหาของอนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ. 2006 มาเป็นแนวทางในการร่างกฎหมาย