

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

ปัจจุบันประเทศไทยใช้การขนส่งสินค้าทางทะเลเป็นหลักในสัดส่วนที่มากกว่าร้อยละ 90 ของปริมาณการค้าระหว่างประเทศทั้งหมด ถึงแม้จำนวนกองเรือเดินทะเลที่ชักธงของประเทศไทย รวมถึงจำนวนคนประจำเรือชาวไทยจะมีจำนวนไม่มากเมื่อเทียบกับภาคการผลิตหรือภาคอุตสาหกรรมอื่น แต่จากสถิติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่ากิจการเดินเรือทางทะเลมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น การให้ความสำคัญคุ้มครองแรงงานทางทะเลหรือคนประจำเรือจึงเป็นสิ่งที่ไม่สามารถเพิกเฉยได้ เนื่องจากประสิทธิภาพการทำงานของคนประจำเรือจะส่งผลโดยตรงกับความปลอดภัยในการเดินเรือ และการขนส่งสินค้าให้ถึงที่หมายอย่างรวดเร็ว กลไกสำคัญที่จะส่งผลให้การทำงานของคนประจำเรือเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คือ การให้ความสำคัญคุ้มครองแรงงานทางทะเลในรูปของการรับรองกฎหมาย เพื่อให้เกิดความชัดเจนแน่นอน หลีกเลียงปัญหาการจ้างงานอย่างไม่เป็นธรรม สภาพความเป็นอยู่ที่เลวร้ายและการถูกเอาเปรียบจากนายจ้าง

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีอยู่ปรากฏว่าไม่มีบทบัญญัติที่สอดคล้องกับสภาพการทำงานและสภาพความเป็นอยู่ที่แท้จริงบนเรือ ทำให้คนประจำเรือไม่ได้รับการคุ้มครองอย่างเหมาะสมและเพียงพอ นอกจากนี้ คนประจำเรือบางรายอาจไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายไทย เช่น คนประจำเรือที่มีสัญญาจ้างแบบเหมาจ่ายเป็นรายเที่ยวซึ่งสัญญาจ้างงานลักษณะนี้ถือเป็นสัญญาจ้างทำของจึงไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 หรือการหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบในการจ่ายค่าชดเชยของนายจ้าง โดยถือว่าเงินที่จ่ายให้เป็นค่าจ้างสำหรับวันหยุดประจำปี (Leave pay) เป็นการจ่ายเงินค่าชดเชยเมื่อสัญญาจ้างสิ้นสุดลงตามกำหนดระยะเวลาตามหลักการแห่งกฎหมายไทย เป็นต้น ดังนั้น ด้วยเหตุที่การให้ความสำคัญคุ้มครองแรงงานทางทะเลเป็นสิ่งที่ควรกระทำด้วยเหตุผลทั้งทางด้านมนุษยธรรมและด้านเศรษฐกิจดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น อีกทั้งกิจการเดินเรือทางทะเลเป็นกิจการที่ต้องปฏิบัติตามมาตรฐานสากลเพราะต้องเดินทางระหว่างประเทศ ประเทศไทยจึงต้องศึกษามาตรฐานระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานทางทะเล เพื่อประกอบการศึกษาปรับปรุงแก้ไขหรือรับรองกฎหมายภายในเกี่ยวกับกิจการดังกล่าว

นับแต่ที่มีการจัดตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศขึ้นในปีค.ศ.1919 องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ดำเนินกิจกรรมด้านการกำหนดมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศมาอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ประเทศสมาชิกรับมาตรฐานแรงงานต่างๆไปใช้ปฏิบัติหรือใช้เป็นแนวทางในการกำหนดกฎเกณฑ์การใช้แรงงานในประเทศ และด้วยเหตุที่การทำงานบนเรือมีลักษณะและสภาพแวดล้อมในการทำงานที่แตกต่างจากแรงงานบนบกทั่วไป องค์การแรงงานระหว่างประเทศจึงให้ความสำคัญโดยการรับรองมาตรฐานแรงงานด้านกิจการทางทะเลในที่ประชุมสมัยพิเศษสำหรับกิจการนี้โดยเฉพาะ ซึ่งครั้งล่าสุดจัดขึ้นเมื่อวันที่ 7 – 23 กุมภาพันธ์ ค.ศ.2006 และในการประชุมครั้งนี้เอง องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้รับรองอนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ.2006 (Maritime Labour Convention 2006 หรือ MLC) เพื่อเป็นมาตรฐานขั้นต่ำด้านแรงงานทางทะเลที่ใช้บังคับแก่เรือเดินทะเลระหว่างประเทศ

อนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ.2006 เป็นอนุสัญญาที่ให้ความคุ้มครองสิทธิและสภาพการทำงานของคนประจำเรืออย่างมีประสิทธิภาพ อันเป็นผลมาจากการทำงานแบบไตรภาคี ตั้งแต่ขั้นตอนการร่างจนถึงขั้นตอนการรับรองอนุสัญญา ทำให้การกำหนดข้อกำหนดต่างๆของอนุสัญญานับนี้เป็นไปเพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิและมีมาตรการที่สามารถให้ความคุ้มครองแรงงานทางทะเลได้อย่างแท้จริง เช่น ระบบการตรวจแรงงานบนเรือหรือการยื่นข้อร้องเรียนของคนประจำเรือทั้งบนเรือและบนฝั่ง เป็นต้น โดยผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนฝ่ายรัฐบาลและตัวแทนฝ่ายเจ้าของเรือซึ่งเป็นบุคคลที่จะต้องมีส่วนร่วมและได้รับผลกระทบจากการมีผลบังคับใช้ของอนุสัญญามากที่สุด อีกทั้งยังเป็นอนุสัญญาที่มีความสอดคล้องกับสภาพการทำงานและสภาพความเป็นอยู่ของคนประจำเรือมากที่สุดฉบับหนึ่ง เนื่องจากการเล็งเห็นถึงลักษณะสำคัญของอุตสาหกรรมการขนส่งสินค้าทางทะเลที่มีความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว อนุสัญญาจึงกำหนดให้กระบวนการแก้ไขอนุสัญญาในส่วนที่มีรายละเอียดมากและมีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีและสถานการณ์ด้านแรงงานทางทะเล โดยกำหนดให้มีขั้นตอนที่ง่ายและรวดเร็วขึ้น ซึ่งในส่วนของอนุสัญญาที่มีการแก้ไขนั้นจะมีผลบังคับใช้กับประเทศสมาชิกทั้งหมดยกเว้นประเทศสมาชิกที่ได้แสดงความไม่เห็นด้วยอย่างเป็นทางการต่อส่วนที่มีการแก้ไขนั้น

นอกจากนี้อนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ.2006 ยังเป็นอนุสัญญาที่มีเนื้อหาครอบคลุมการให้ความคุ้มครองแรงงานทางทะเลในทุกๆด้าน ด้วยการรวบรวมตราสารขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานทางทะเลกว่า 60 ฉบับให้รวมอยู่ในรูปอนุสัญญานับเดียว ทำให้เกิดข้อสงสัยว่าการปฏิบัติตามอนุสัญญาซึ่งถือได้ว่ามีรายละเอียดมากที่สุดฉบับหนึ่งนี้จะก่อให้เกิดภาระแก่ผู้ที่ต้องปฏิบัติตามให้เป็นไปตามอนุสัญญามากเกินไป

หรือไม่ เมื่อพิจารณาจากข้อกำหนดของอนุสัญญาแล้วจะเห็นได้ว่ามีความพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวตั้งแต่ขั้นตอนการร่างอนุสัญญา ผลลัพธ์ที่ได้คือหลักความยืดหยุ่นในการปฏิบัติตามอนุสัญญา (Flexibility) ที่ปรากฏอยู่ในรูปแบบและข้อกำหนดต่างๆของอนุสัญญานั้นเอง

ในส่วนที่เป็นรูปแบบของอนุสัญญานั้น เนื่องจากอนุสัญญาแบ่งข้อกำหนด (Requirements) ออกเป็น 3 ส่วนคือ มาตรา (Article) ข้อบังคับ (Regulation) และประมวลข้อปฏิบัติ (Code) ซึ่งประกอบด้วยมาตรฐาน ก (Standard A) และข้อแนะนำ ข (Guideline B) ข้อกำหนดในส่วนมาตราและข้อบังคับเป็นส่วนที่มีสภาพบังคับซึ่งกำหนดไว้เพียงสิทธิหน้าที่อย่างกว้างของประเทศสมาชิก โดยมีมาตรฐาน ก แห่งประมวลข้อปฏิบัติกำหนดรายละเอียดเพื่อเสริมความให้กับข้อกำหนดในส่วนมาตราและข้อบังคับ ซึ่งส่วนมาตรฐาน ก นี้เป็นส่วนที่มีสภาพบังคับซึ่งผูกพันให้ประเทศสมาชิกที่ทำการให้สัตยาบันอนุสัญญาต้องปฏิบัติตามเช่นเดียวกับข้อกำหนดสองส่วนแรก แต่อนุสัญญาได้สังเกตเห็นถึงความพร้อมในการปฏิบัติตามอนุสัญญาที่แตกต่างกันของประเทศสมาชิกแต่ละประเทศจึงเปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกสามารถนำมาตรฐานส่วนนี้ไปปฏิบัติโดยใช้วิธีการที่เหมาะสมเพื่อให้ได้มาตรฐานที่มีความเท่าเทียมกันในสาระสำคัญกับบทบัญญัติในมาตรฐานส่วนนี้ ทั้งนี้ ในส่วนข้อแนะนำ ข นั้นเป็นส่วนที่มีรายละเอียดมากที่สุดแต่ไม่มีสภาพบังคับ เป็นเพียงบทบัญญัติที่เสนอแนวทางปฏิบัติตามอนุสัญญาให้แก่ประเทศสมาชิกเท่านั้น

หลักความยืดหยุ่นที่ปรากฏในข้อกำหนดต่างๆของอนุสัญญา ทำให้ประเทศสมาชิกสามารถกำหนดข้อยกเว้นสำหรับมาตรฐานบางส่วน เพื่อบรรเทาความรับผิดชอบของเจ้าของเรือและของประเทศสมาชิกตามข้อกำหนดของอนุสัญญา เช่น หลักการตามมาตรา 2(2)(6) แห่งอนุสัญญากำหนดให้ประเทศสมาชิกสามารถยกเว้นการบังคับใช้ข้อกำหนดของอนุสัญญาในส่วนประมวลข้อปฏิบัติกับเรือบางลำหรือบางประเภทได้ โดยต้องเป็นเรือที่มีขนาดน้อยกว่า 200 ตันกรอสและไม่ใช้เรือที่ใช้ในการเดินเรือระหว่างประเทศเท่านั้น หรือข้อกำหนดในหัวข้อที่ 3 ของอนุสัญญาซึ่งเป็นหัวข้อที่มีรายละเอียดมาก อีกทั้งยังเกี่ยวข้องกับโครงสร้างของเรืออาจส่งผลให้เจ้าของเรือมีภาระค่าใช้จ่ายในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของเรือได้ แต่อนุสัญญากำหนดไม่ให้นำข้อกำหนดในส่วนนี้มาใช้กับเรือเก่าและข้อกำหนดในบางส่วนก็ไม่ให้นำมาใช้เมื่อพิจารณาจากขนาดตันกรอสของเรือที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น ข้อกำหนดในหัวข้อดังกล่าวจึงใช้บังคับกับเรือที่ต่อขึ้นใหม่หลังจากที่อนุสัญญาได้ผลบังคับใช้เท่านั้นและยังขึ้นอยู่กับประเภทและขนาดของเรืออีกด้วย ตลอดจนข้อกำหนดในหัวข้อที่ 5 แห่งอนุสัญญาซึ่งกำหนดให้เรือต้องมีใบรับรองด้านแรงงานทางทะเลที่ออกโดยรัฐเจ้าของธงเรือซึ่งมีใบประกาศการปฏิบัติด้านแรงงานทางทะเลแนบท้าย และกำหนดให้อำนาจอรัฐเจ้าท่าในการเข้าตรวจเรือทุกลำที่เข้ามาจอดเทียบท่า ณ ท่าเรือของตนได้ แต่

ข้อกำหนดนี้ให้ใช้บังคับแก่เรือที่ใช้ในการเดินเรือระหว่างประเทศและมีขนาดตั้งแต่ 500 ตันกรอสขึ้นไปเท่านั้น เป็นต้น

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบข้อกำหนดตามอนุสัญญากับกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องซึ่งอยู่ในความดูแลของ 2 หน่วยงานหลักคือ กฎหมายซึ่งอยู่ในความดูแลของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน ได้แก่ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ.2537 และพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528 และกฎหมายซึ่งอยู่ในความดูแลของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ได้แก่พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 ซึ่งมีกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องกับคนประจำเรือ คือ กฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ (ฉบับที่ 15) พ.ศ.2528 ข้อบังคับกรมเจ้าท่าว่าด้วยการฝึกอบรม การสอบความรู้และการออกประกาศนียบัตรผู้ทำการในเรือ พ.ศ. 2541 และระเบียบกรมเจ้าท่าว่าด้วยคนประจำเรือเดินทะเล พ.ศ. 2541 จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติต่างๆที่มีอยู่สามารถให้ความคุ้มครองแรงงานทางทะเลได้ในระดับหนึ่ง แต่เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับอนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ.2006 แล้วมีส่วนที่ต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไข และบางส่วนที่ไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น เมื่ออนุสัญญาฉบับนี้มีผลบังคับใช้ย่อมส่งผลกระทบต่อประเทศไทยที่จะต้องดำเนินการแก้ไข ปรับปรุง หรือรับรองกฎระเบียบหรือกฎหมายภายในเท่าที่จำเป็น เพื่อควบคุมดูแลและจัดระบบในการตรวจติดตามอย่างต่อเนื่องให้เรือซึ่งชักธงไทยมีมาตรฐานการจ้างงานและสภาพการทำงานบนเรือเป็นไปตามหลักการของอนุสัญญา นอกจากนี้ ในทางปฏิบัติประเทศไทยต้องเตรียมความพร้อมโดยการจัดตั้งหน่วยงานที่ทรงอำนาจซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการต่างๆให้เป็นไปตามข้อกำหนดของอนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ.2006 และแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในตัวของอนุสัญญาและภาษาต่างประเทศในจำนวนที่เพียงพอ เพื่อดำเนินการตรวจแรงงานบนเรือซึ่งชักธงของประเทศตนในฐานะรัฐเจ้าของธงเรือ รวมทั้งออกและต่ออายุใบรับรองด้านแรงงานทางทะเลให้กับเรือที่ปฏิบัติได้ครบถ้วนถูกต้องตามที่อนุสัญญากำหนด และเข้าตรวจเรือต่างประเทศที่เข้ามาเทียบท่าในประเทศไทยในฐานะรัฐเจ้าของท่า ซึ่งอนุสัญญาไม่ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐเจ้าของท่าในการเข้าตรวจเรือทุกลำ ดังนั้น เจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่ดังกล่าวต้องใช้ดุลพินิจของตนในการดำเนินการ เว้นแต่มีการร้องเรียนจากคนประจำเรือกล่าวหาว่าเรือลำที่ตนทำงานอยู่นั้นมีการฝ่าฝืนข้อกำหนดของอนุสัญญา ในกรณีนี้เจ้าหน้าที่จะต้องทำการสอบข้อเท็จจริงตามข้อร้องเรียนดังกล่าว

ทั้งนี้ เมื่อทำการศึกษาแนวทางปฏิบัติในกิจการเดินเรือทางทะเลของประเทศไทยแล้ว จะเห็นได้ว่า สภาพการทำงานและสภาพความเป็นอยู่บนเรือเดินทะเลระหว่างประเทศของไทยมี มาตรฐานที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล เนื่องจากการเดินเรือทางทะเลนั้นต้องดำเนินการให้ เป็นไปตามมาตรฐานระหว่างประเทศต่างๆ เช่น ข้อกำหนดเกี่ยวกับยาและอุปกรณ์ทางการแพทย์ ขององค์การอนามัยโลก หรือข้อกำหนดของอนุสัญญาระหว่างประเทศที่ออกโดยองค์การทางทะเล ระหว่างประเทศซึ่งกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับความปลอดภัยในการเดินเรือ การป้องกันภัยทาง ทะเล การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเล ตลอดจนหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติขั้นต่ำของคน ประจำเรือ เพื่อให้เรือมีความปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สินที่อยู่บนเรือและไม่ก่อให้เกิดมลภาวะ แก่สิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นมาตรฐานที่มีผลบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพทั่วโลก เพราะอนุสัญญาหลาย ฉบับได้กำหนดให้รัฐเจ้าของท่ามีอำนาจตรวจเรือต่างประเทศที่เข้ามาในท่าเรือของตน หากพบว่า เรือลำดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ในอนุสัญญา รัฐเจ้าของท่ามีอำนาจกำหนดให้ เรือนั้นแก้ไขข้อบกพร่องหรือกักเรือไว้จนกว่าการแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าวนั้นแล้วเสร็จ โดย อนุสัญญาขององค์การทางทะเลระหว่างประเทศที่มีข้อกำหนดให้อำนาจรัฐเจ้าของท่า ได้แก่ อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความปลอดภัยแห่งชีวิตในทะเล ค.ศ.1974 (SOLAS) อนุสัญญา ระหว่างประเทศว่าด้วยการฝึกอบรม การออกประกาศนียบัตรและการปฏิบัติหน้าที่ของคนประจำ เรือ ค.ศ.1978 และแก้ไขในปี ค.ศ.1995 (STCW) และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการ ป้องกันมลพิษจากเรือ ค.ศ.1973 และพิธีสาร ค.ศ.1978 (MARPOL 73/78) ซึ่งประเทศไทยเข้าเป็น ภาคิของอนุสัญญาทั้ง 3 ฉบับนี้แล้ว อย่างไรก็ตาม มาตรฐานดังกล่าวเป็นมาตรฐานที่กำหนด เกี่ยวกับโครงสร้างเรือ อุปกรณ์ความปลอดภัยบนเรือ การฝึกอบรมและการออกประกาศนียบัตรแก่ คนประจำเรือ และการป้องกันมลพิษจากเรือ ดังนั้น การตรวจเรือของรัฐเจ้าของท่าตามอนุสัญญา ดังกล่าวจึงไม่ครอบคลุมถึงสภาพการจ้างและสภาพการทำงานของคนประจำเรือ อย่างไรก็ตาม เรือเดินทะเลระหว่างประเทศของไทยต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัติแห่งกฎหมายแรงงาน ซึ่งมีบทบัญญัติที่สามารถนำมาปรับใช้แก่แรงงานทางทะเลได้ และในส่วนที่ไม่มีกฎหมายกำหนด จากการสำรวจสภาพการณ์บนเรือเดินทะเลไทย อ้างอิงข้อมูลจากรายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยเรื่องการคุ้มครองแรงงานในงานเรือเดินทะเลของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ซึ่งจัดทำโดยบริษัท เอ็กเซลเลนซ์ บิสเนส แมเนจเม้นท์ จำกัด ปรากฏว่าเจ้าของเรือเดินทะเลไทยได้ จัดให้มีสวัสดิการต่างๆบนเรือ เช่น สิ่งอำนวยความสะดวก อาหารและเครื่องดื่ม ยาและอุปกรณ์ปฐม พยาบาลเบื้องต้น ในระดับค่อนข้างมากแต่ยังต่ำกว่าเมื่อเทียบกับเรือเดินทะเลต่างชาติ จะเห็นได้ ว่าการที่ไม่มีบทบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะทำให้การให้ความคุ้มครองแรงงานทางทะเลของไทย

ขึ้นอยู่กับกฎหมายคุ้มครองแรงงานทั่วไปและขึ้นอยู่กับเจ้าของเรือว่าจะจัดให้มีบริการด้านนี้มากน้อยเพียงไร

อาจกล่าวโดยสรุป ในปัจจุบันประเทศไทยไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองแรงงานทางทะเลโดยเฉพาะ คนประจำเรือจึงไม่ได้รับความคุ้มครองด้านแรงงานอย่างเหมาะสมและเพียงพอ ซึ่งเมื่อทำการศึกษามาตรฐานแรงงานที่เป็นสากลคือ อนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ.2006 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศซึ่งโดยทั่วไปอนุสัญญานี้จะมีผลบังคับใช้กับประเทศสมาชิกที่ได้ให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาฉบับนั้นแล้วเท่านั้น แต่สำหรับอนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ.2006 มีผลบังคับที่แตกต่างออกไป อันเนื่องมาจากข้อกำหนดของอนุสัญญาได้ให้อำนาจแก่รัฐเจ้าของท่าสามารถเข้าตรวจสอบสภาพการทำงานและสภาพความเป็นอยู่ของคนประจำเรือบนเรือที่เข้ามาเทียบท่าในประเทศของตนได้ โดยไม่ต้องคำนึงว่ารัฐเจ้าของธงเรือจะได้อำนาจให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาฉบับนี้หรือไม่ ดังนั้น ประเทศไทยจึงมีความจำเป็นที่จะกำหนดท่าที่ต่อกรให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ.2006 แม้ในความเป็นจริงจำนวนการให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาของประเทศไทยไม่ว่าอนุสัญญาฉบับนั้นจะออกโดยหน่วยงานหรือองค์การใดจะมีอยู่น้อยมากก็ตาม เพราะผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการไม่เตรียมพร้อมในเรื่องต่างๆ ให้สอดคล้องกับข้อกำหนดของอนุสัญญาอาจส่งผลกระทบต่อเรือไทยหรือต่อชื่อเสียงและเศรษฐกิจของประเทศ เช่น เมื่อรัฐเจ้าของท่าเข้าสู่ตรวจสอบแล้วพบว่าเรือซึ่งชักธงของประเทศไทยไม่มีใบรับรองด้านแรงงานทางทะเลที่มีความถูกต้องและสมบูรณ์ตามข้อกำหนดของอนุสัญญา เรือลำดังกล่าวต้องประสบกับความล่าช้าจากการตรวจโดยละเอียดของรัฐเจ้าของท่า และในกรณีที่พบข้อบกพร่องด้านสภาพแรงงานทางทะเลอย่างร้ายแรงเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวสามารถสั่งกักเรือได้ ทำให้เจ้าของเรือหรือผู้ขนส่งอาจต้องรับผิดชอบในความเสียหายจากการส่งมอบชักช้าและความเสียหายที่เกิดจากการเสื่อมสภาพหรือความเสียหายของสินค้าอันเกิดจากการส่งมอบชักช้าให้แก่ผู้ส่งหรือผู้รับตราส่ง ซึ่งอาจส่งผลให้เรือซึ่งชักธงของประเทศไทยไม่สามารถนำเรือเดินทะเลระหว่างประเทศได้หรือเรือที่ชักธงไทยอาจเปลี่ยนไปชักธงของประเทศอื่นในที่สุดเป็นผลให้กองเรือของประเทศไทยลดลง ดังนั้นเมื่ออนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ.2006 มีผลบังคับใช้และมีประเทศภาคีอนุสัญญามากย่อมส่งผลให้ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่กำหนดไว้ในอนุสัญญา เช่นเดียวกับกรณีอนุสัญญาระหว่างประเทศขององค์การทางทะเลระหว่างประเทศที่ได้ให้อำนาจรัฐเจ้าของท่าในการเข้าตรวจและกักเรือต่างชาติที่เข้ามาเทียบท่าในประเทศตนได้ เช่น SOLAS, STCW และ MARPOL ซึ่งประเทศไทยต้องดำเนินการให้เป็นไปตามอนุสัญญาดังกล่าวและทำอย่างที่สุดประเทศไทยก็ได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาทั้ง 3 ฉบับข้างต้น

2. ข้อเสนอแนะ

นอกเหนือจากสภาพบังคับทางอ้อมที่ทำให้ประเทศไทยต้องเตรียมความพร้อมในการปฏิบัติตามข้อกำหนดของอนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ.2006 แล้ว เมื่อพิจารณาจากประโยชน์ที่จะได้รับจากการมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่สอดคล้องกับอนุสัญญา ประกอบกับข้อดีข้อเสียของอนุสัญญาฉบับนี้ จะเห็นได้ว่าอนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ.2006 เป็นอนุสัญญาที่สามารถแก้ไขปัญหา อุปสรรคและข้อขัดข้องในการคุ้มครองแรงงานทางทะเลของกฎหมายไทยที่มีอยู่ ดังนั้น การรับรองกฎหมายให้สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาฉบับนี้ย่อมส่งผลให้ประเทศไทยสามารถยกระดับมาตรฐานด้านแรงงานทางทะเลให้ทัดเทียมมาตรฐานสากล อันนำมาซึ่งการขยายขนาดของอุตสาหกรรมการขนส่งสินค้าทางทะเลของไทยทั้งในด้านกองเรือพาณิชย์และคนประจำเรือ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศต่อไป

สำหรับการกำหนดทำที่ของประเทศไทยต่ออนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ.2006 นั้นสามารถแบ่งได้เป็น 2 แนวทางคือ การพิจารณาเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาหรือการรับเอาหลักการของอนุสัญญามาใช้โดยมิได้เข้าเป็นภาคี ซึ่งตามที่กล่าวมาแล้วในส่วนของบทสรุป ประเทศไทยถือเป็นประเทศที่มีการลงนามให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาอยู่ในเกณฑ์ต่ำ ไม่ว่าจะออกโดยหน่วยงานหรือองค์การใด เช่นเดียวกับอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่มีอยู่กว่า 186 ฉบับ แต่ประเทศไทยในฐานะประเทศสมาชิกผู้ร่วมก่อตั้งองค์การได้ลงนามให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศเพียง 13 ฉบับ แต่ด้วยเหตุที่อนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศฉบับใหม่นี้มีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากอนุสัญญาขององค์การระหว่างประเทศหลายประการ คือ รูปแบบของอนุสัญญาที่มีความยืดหยุ่นมากขึ้น กระบวนการแก้ไขอนุสัญญาที่มีขั้นตอนน้อยลง และระบบการปฏิบัติตามและการบังคับใช้อนุสัญญาที่มีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง ตลอดจนเนื้อหาสาระในข้อกำหนดต่างๆของอนุสัญญาที่ให้ความคุ้มครองแรงงานทางทะเลอย่างเหมาะสมและครอบคลุมถึงประเด็นต่างๆที่จำเป็นต่อสภาพการทำงานในกิจการพาณิชย์นาวี ดังนั้น จากการศึกษาเปรียบเทียบหลักเกณฑ์การพิจารณาเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศของประเทศไทยโดยทั่วไปกับอนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ.2006 แล้ว ผู้เขียนมีความเห็นว่าประเทศไทยควรเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฉบับดังกล่าว และมีประเด็นที่ต้องพิจารณาในการรับรองกฎหมายเพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามข้อกำหนดของอนุสัญญาดังต่อไปนี้

1. การออกกฎหมายใหม่ทั้งฉบับหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่แล้ว ในส่วนนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่าประเทศไทยควรรับรองข้อกำหนดต่างๆของอนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ.

2006 โดยการออกกฎหมายอีกฉบับแยกต่างหากจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ถึงแม้ว่าจะเป็นกฎหมายในเรื่องเดียวกัน แต่ด้วยเหตุที่อนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ.2006 เป็นอนุสัญญาที่มีรายละเอียดมากและเป็นอนุสัญญาที่ให้ความคุ้มครองแรงงานประเภทหนึ่งเป็นการเฉพาะ ดังนั้น การนำข้อกำหนดของอนุสัญญาไปรวมไว้ในพระราชบัญญัติโดยการเพิ่มเติมหลักการอย่างกว้างหรือการให้อำนาจแก่รัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงเพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามข้อกำหนดของอนุสัญญาอาจทำให้ไม่สามารถกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองแรงงานทางทะเลได้อย่างครบถ้วน นอกจากนี้ ตามหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย การลงนามและให้สัตยาบันเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาระหว่างประเทศจะยังไม่มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายภายในจนกว่าอนุสัญญาดังกล่าวจะได้รับความเห็นชอบและยินยอมจากรัฐสภาในรูปของการออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติเสียก่อนอันได้แก่พระราชบัญญัตินั้นเอง ซึ่งข้อดีของวิธีการนี้คือ ทำให้มีบทบัญญัติกฎหมายที่ครอบคลุมถึงเรื่องต่างๆ ในการให้ความคุ้มครองแรงงานทางทะเลได้มากกว่าการออกเป็นกฎกระทรวงและเป็นการเปิดโอกาสให้มีการแปรญัตติได้ทุกมาตรา

2. รูปแบบของกฎหมายคุ้มครองแรงงานทางทะเลของไทย เนื่องจากการยกร่างกฎหมายในรูปของพระราชบัญญัตินั้นมีขั้นตอนที่ยุ่งยากและใช้ระยะเวลาอย่างน้อยประมาณ 2 ปี ซึ่งในขณะนี้ประเทศไทยสามารถพิจารณาร่างกฎหมายโดยนำบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ.2006 มาเป็นแนวทางเพื่อให้ทันต่อระยะเวลาซึ่งคาดการณ์ว่าอนุสัญญาฉบับนี้จะมีผลบังคับใช้ในปีค.ศ.2012 โดยการออกกฎหมายรับรองข้อกำหนดของอนุสัญญาในส่วนมาตราและข้อบังคับซึ่งเป็นส่วนที่มีสภาพบังคับให้อยู่ในรูปของพระราชบัญญัติ เนื่องจากข้อกำหนดในส่วนนี้เป็นเรื่องที่เป็นสาระสำคัญจึงควรยกร่างให้เป็นกฎหมายแม่บท และด้วยเหตุที่อนุสัญญาในส่วนนี้เป็นเพียงบทบัญญัติที่กำหนดสิทธิหน้าที่อย่างกว้างและวางหลักการพื้นฐานด้านการคุ้มครองแรงงานจึงมีรายละเอียดค่อนข้างน้อยการพิจารณาร่างกฎหมายสามารถทำได้อย่างรวดเร็วและไม่ใช่ว่าเรื่องในทางปฏิบัติซึ่งต้องมีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ของอุตสาหกรรมการขนส่งสินค้าทางทะเลอยู่ตลอดเวลา สำหรับส่วนที่เป็นรายละเอียดอันได้แก่ ส่วนมาตรฐาน ก และข้อแนะนำ ข นั้นสามารถกำหนดให้อยู่ในรูปของกฎกระทรวงได้ในภายหลัง ซึ่งมีขั้นตอนที่ยุ่งยากน้อยกว่าเนื่องจากการออกกฎกระทรวงอยู่ในอำนาจของรัฐมนตรีผู้รักษาการพระราชบัญญัติโดยการนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบและไม่ต้องผ่านกระบวนการทางรัฐสภา

3. การปฏิบัติตามอนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ.2006 มีอำนาจที่คาบเกี่ยวกันระหว่างหลายหน่วยงาน โดยเฉพาะอำนาจของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานกับกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี กระทรวงคมนาคม ดังนั้น เพื่อให้มีการประสานงานอย่างใกล้ชิดและสามารถแบ่งงานกันได้ระหว่างกระทรวง ทบวง กรมหรือหน่วยงานอื่นๆ ในการร่างกฎหมายคุ้มครองแรงงานทางทะเลของไทยจึงควรกำหนดให้มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงผู้รักษาการตามกฎหมายหลายกระทรวง เพื่อขจัดข้อยุ่งยากในเรื่องอำนาจหน้าที่ที่อาจทับซ้อนกัน โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเป็นอย่างน้อย ทั้งนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่าการปฏิบัติทำให้เป็นไปตามพันธกิจของอนุสัญญานั้น กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานควรเป็นหน่วยงานที่ดูแลเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองแรงงานตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานทางทะเลของไทย ส่วนกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีดูแลในเรื่องการตรวจแบบแปลนเพื่อปรับปรุงโครงสร้างของเรือเดินทะเลให้เป็นไปตามที่อนุสัญญากำหนดไว้ เช่น ในเรื่องของที่พักอาศัยและการติดตั้งอุปกรณ์เพื่อความปลอดภัยบนเรือ เป็นต้น ทั้ง 2 หน่วยงานจึงควรมีการเตรียมความพร้อมในด้านบุคคลากร ผู้มีความรู้และความเชี่ยวชาญในด้านภาษาและตัวบทอนุสัญญา เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจแรงงาน การออกและต่ออายุใบรับรองหรือใบประกาศต่างๆตามทีอนุสัญญากำหนด ทั้งในฐานะที่ประเทศไทยเป็นรัฐเจ้าท่าและในฐานะที่เป็นรัฐเจ้าของธง

ถึงแม้ว่าประเทศไทยยังไม่มีความพร้อมในการให้สัตยาบันในระยะอันใกล้ แต่เมื่ออนุสัญญามีผลบังคับใช้แล้วย่อมส่งผลกระทบต่อการค้าเนกิจการของเรือเดินทะเลของไทย ดังนั้น ในฐานะรัฐเจ้าของธงเรือ ประเทศไทยต้องดำเนินการเท่าที่จำเป็นอย่างเร่งด่วนเพื่อให้เรือซึ่งชักธงของประเทศตนมีสภาพการจ้างงานและสภาพความเป็นอยู่ที่เป็นไปตามข้อกำหนดของอนุสัญญา โดยการปรับปรุงแก้ไข หรือรับรองกฎหมายเพื่อจัดระบบการตรวจแรงงานบนเรือ การกำหนดวิธีปฏิบัติด้านการรับข้อร้องเรียนบนเรือและบนฝั่ง ออกและต่ออายุใบรับรองด้านแรงงานทางทะเล ตลอดจนกำหนดมาตรการต่างๆที่เป็นแนวทางการปฏิบัติตามให้แก่เจ้าของเรือ โดยเฉพาะการจัดทำใบประกาศการปฏิบัติด้านแรงงานทางทะเลตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ.2006 ซึ่งทางออกในการเตรียมความพร้อมในทางปฏิบัติในฐานะที่เป็นรัฐเจ้าของธงเรือ นั้น คือ การมอบอำนาจให้หน่วยงานหรือองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญและมีประสบการณ์ดำเนินการตรวจแรงงานหรือโครงสร้างที่พักอาศัยว่าตรงตามทีอนุสัญญากำหนดได้หรือไม่ ตลอดจนการออกใบรับรองต่างๆให้แก่เรือที่ปฏิบัติตามมาตรฐานของอนุสัญญา ซึ่งในทางปฏิบัติกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีได้มีการมอบอำนาจให้หน่วยงานหรือองค์กร

ภาคเอกชนดำเนินการบางอย่างแทนกรม เช่น สถาบันจัดชั้นเรือ (Classification Society) ซึ่งเป็นสถาบันเอกชนที่มีเจ้าหน้าที่ประจำอยู่ ณ ท่าเรือต่างๆและมีสำนักงานอยู่ทั่วโลก ซึ่งอนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ.2006 กำหนดให้สมาชิกแต่ละประเทศสามารถมอบอำนาจให้แก่องค์กรที่ได้รับการยอมรับว่ามีความรู้ความเชี่ยวชาญในการตรวจเรือซึ่งชักธงของประเทศตนตามมาตรฐานต่างๆของอนุสัญญาได้ ส่วนในขั้นตอนในการออกเอกสาร เช่น ใบรับรองด้านแรงงานทางทะเลนั้น ทางกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานอาจเป็นผู้ออกเองหรือมอบอำนาจให้หน่วยงานใดทั้งภาครัฐและเอกชน เป็นผู้ออกใบรับรองหรือใบประกาศตามข้อกำหนดในอนุสัญญาได้

ในฐานะรัฐเจ้าของท่า นอกจากการเตรียมความพร้อมในด้านบุคลากรผู้ทำการตรวจเรือในท่าเรือซึ่งอนุสัญญากำหนดให้เป็นดุลพินิจของประเทศสมาชิกแต่ละประเทศแล้ว ประเทศไทยต้องดำเนินการให้คนประจำเรือทุกคนที่ทำงานบนเรือซึ่งจอดเทียบท่า ณ ท่าเรือของประเทศตน ได้รับการส่งตัวกลับถิ่นลําเนาเมื่อมีการเลิกจ้าง รวมทั้งการเปลี่ยนคนประจำเรือมาแทนเพื่อให้เรือมีอัตราจำนวนคนประจำเรือที่เพียงพอ ซึ่งโดยหลักค่าใช้จ่ายในการส่งตัวคนประจำเรือกลับนั้น เจ้าของเรือเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ แต่ในกรณีที่เจ้าของเรือไม่สามารถกระทำการส่งตัวกลับได้เนื่องจากสภาพทางการเงิน หรือเจ้าของเรือไม่เต็มใจให้มีการเปลี่ยนตัวคนประจำเรือดังกล่าว ประเทศไทยจะต้องดำเนินการส่งคนประจำเรือดังกล่าวไปยังจุดหมายปลายทางที่คนประจำเรือมีถิ่นที่อยู่หรือสถานที่ซึ่งคนประจำเรือได้ตกลงทำสัญญาจ้างแรงงานโดยวิธีการที่รวดเร็วและเหมาะสม ซึ่งอนุสัญญากำหนดให้ประเทศที่ได้จัดการส่งตัวคนประจำเรือกลับนั้นสามารถเรียกคืนค่าใช้จ่ายจากเจ้าของเรือหรือรัฐเจ้าของธงเรือได้ และประเทศสมาชิกสามารถกักเรือลำดังกล่าวไว้เพื่อให้มีการชำระหนี้ได้ นอกจากนี้ ประเทศไทยยังต้องดำเนินการให้คนประจำเรือสามารถได้รับการรักษาพยาบาลบนฝั่งอย่างรวดเร็วและเหมาะสม รวมทั้งการจัดให้คนประจำเรือสามารถเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกบนฝั่ง เช่น ห้องพัก ห้องประชุมและห้องสันทนาการ สิ่งอำนวยความสะดวกด้านการศึกษาและด้านการศึกษา ตลอดจนสิ่งอำนวยความสะดวกในการประกอบพิธีทางศาสนา เป็นต้น ซึ่งการทำเรือแห่งประเทศไทยไม่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกด้านสวัสดิการต่างๆภายในท่าเรือ ดังนั้น นอกจากการแก้ไข ปรับปรุง หรือรับรองกฎหมายภายในประเทศให้มีความสอดคล้องกับข้อกำหนดของอนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ.2006 แล้ว ประเทศไทยต้องดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบในทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องของแต่ละหน่วยงาน เพื่อให้เจ้าพนักงานสามารถบังคับใช้กฎระเบียบดังกล่าวได้ถูกต้องตามกฎหมายและเป็นไปตามที่อนุสัญญากำหนด