

บทคัดย่อ

การขนส่งทางทะเลเป็นรูปแบบการขนส่งที่สามารถให้บริการขนส่งได้ในปริมาณคราวละมาก ๆ โดยมีต้นทุนการขนส่งต่อหน่วยต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับบริการขนส่งรูปแบบอื่นๆ แต่เนื่องจากในปัจจุบัน ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองในการทำงานบนเรือเดินทะเลโดยตรง จึงเป็นเรื่องสำคัญในอันที่จะต้องมีการมีกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองเป็นพิเศษแก่คนประจำเรือเดินทะเล และมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ประเทศไทยควรมีกฎหมายเฉพาะที่ให้ความคุ้มครองเกี่ยวกับการทำงานบนเรือเดินทะเลในกิจการขนส่งทางเรือเดินทะเล อีกทั้งบุคลากรผู้ทำงานบนเรือซึ่งถือว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะเกี่ยวข้องกับความปลอดภัยในการเดินเรือ เนื่องจากงานเดินเรือทะเลเป็นงานที่มีอันตรายโดยสภาพ การคุ้มครองแรงงานเรือเดินทะเลจึงมีความสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องของมาตรฐานขั้นต่ำในการทำงานบนเรือของคนประจำเรือ

ในปัจจุบันมีองค์การระหว่างประเทศหลายองค์การที่ดูแลเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวอยู่ อาจเป็นหน่วยงานที่อยู่ในสังกัดขององค์การสหประชาชาติ หน่วยงานพิเศษ หรือหน่วยงานอิสระอื่นๆ โดยหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญด้านการคุ้มครองผู้ใช้แรงงาน คือองค์การแรงงานระหว่างประเทศ หรือ ILO (International Labour Organization) ซึ่งให้ความคุ้มครองโดยออกมาตรฐานแรงงานในรูปแบบของอนุสัญญาและข้อแนะนำต่างๆ อนุสัญญาและข้อแนะนำที่มุ่งคุ้มครองแรงงานคนประจำเรือมีอยู่หลายฉบับและคุ้มครองในด้านต่างๆ แตกต่างกันไป แต่มีอนุสัญญาฉบับหนึ่งที่กำหนดเกี่ยวกับมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับการทำงานบนเรือ โดยเฉพาะคือ ILO Convention (No.147) Concerning Minimum Standards in Merchant Ship 1974 ซึ่งอนุสัญญาฉบับนี้ได้วางมาตรการของมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับการทำงานบนเรือไว้ และเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2549 องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้รับรองถ้อยคำอันเป็นที่สุดของอนุสัญญาว่าด้วยแรงงานทางทะเล พ.ศ.2549 (Maritime Labour Convention 2006) ซึ่งได้รวบรวมและแก้ไขปรับปรุงอนุสัญญาคุ้มครองคนประจำเรือเกือบทั้งหมดขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเข้าไว้ด้วยกัน อนุสัญญาฉบับที่ 147 นี้เป็นหนึ่งในหลายอนุสัญญาที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้นำมารวบรวมไว้ในอนุสัญญาฉบับใหม่ ซึ่งรายละเอียดเกี่ยวกับมาตรฐานขั้นต่ำของการทำงานบนเรือนั้น อนุสัญญาทั้งสองฉบับได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในลักษณะเดียวกัน โดยอนุสัญญาฉบับใหม่นี้ยังอยู่ในระหว่างการเปิดลงนามเพื่อให้สัตยาบันและยังไม่มีผลใช้บังคับ ซึ่งสารนิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาหลักเกณฑ์และมาตรฐานต่างๆ ที่เกี่ยวกับมาตรฐานขั้นต่ำในการทำงานบนเรือของคนประจำเรือจากอนุสัญญาฉบับใหม่นี้เป็นหลัก

อนุสัญญาว่าด้วยแรงงานทางทะเล พ.ศ.2549 (Maritime Labour Convention 2006) แบ่งบทบัญญัติออกเป็นส่วนที่เป็นสภาพบังคับ (Standards) และส่วนที่ไม่เป็นสภาพบังคับ (Guidelines)

ทำให้อนุสัญญาฉบับใหม่นี้มีความยืดหยุ่น ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรฐานขั้นต่ำในการทำงานบนเรือของคนประจำเรือ นั้น เนื้อหาส่วนใหญ่ได้ทำการปรับปรุงมาจากอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 147 ได้แบ่งแยกเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวเอาไว้เป็นหมวดและข้อบังคับต่างๆ โดยหมวดที่ 1 เกี่ยวกับมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับคนประจำเรือในการทำงานบนเรือ ที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องอายุขั้นต่ำ ใบรับรองแพทย์ การฝึกอบรมและการมีคุณสมบัติที่เหมาะสม ส่วนหมวดที่ 2 เกี่ยวกับเงื่อนไขการจ้างงาน ที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับข้อตกลงการจ้างงานของคนประจำเรือ การส่งตัวกลับ หรือหมวดที่ 3 เกี่ยวกับเรื่องที่พักอาศัยและสิ่งอำนวยความสะดวก อาหารและการจัดหาอาหาร และหมวดที่ 4 เกี่ยวกับการป้องกันอุบัติเหตุและการคุ้มครองความปลอดภัยและสุขภาพอนามัย

สำหรับประเทศไทย ดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นว่า ในปัจจุบันประเทศไทยนั้นยังไม่มีกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองการทำงานบนเรือเดินทะเลโดยตรง แต่หากพิจารณากฎหมายที่สามารถนำมาปรับใช้ได้กับกรณีดังกล่าวก็มีอยู่ด้วยกันหลายฉบับเช่นกัน อาทิเช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 , พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 , ข้อบังคับกรมเจ้าท่า และข้อบังคับเกี่ยวกับการตรวจเรือและฝึกอบรมคนประจำเรือต่างๆ เป็นต้น ซึ่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 จะเป็นกฎหมายที่ไม่ได้ใช้เฉพาะกับการทำงานบนเรือเท่านั้น แต่เป็นการใช้กฎหมายฉบับเดียวกับการทำงานบนบกด้วย แต่กฎหมายไทยที่มีอยู่เหล่านี้มิได้ให้การคุ้มครองแก่แรงงานคนประจำเรือเดินทะเลเป็นการเฉพาะ ดังนั้น จึงมีแนวความคิดที่จะคุ้มครองแรงงานในงานขนส่งทางเรือเดินทะเลขึ้น จึงได้มีการยกร่างกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานขนส่งทางเรือเดินทะเล พ.ศ.....อันเป็นร่างกฎหมายไทยฉบับเดียวที่มีการบัญญัติให้ความคุ้มครองแรงงานในงานขนส่งทางทะเลไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งสามารถนำมาเปรียบเทียบกับอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศทั้งสองฉบับได้ แต่มีการถอนร่างกฎกระทรวงนี้ออกจากการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไปแล้วเมื่อวันที่ 16 มกราคม 2550 และจากการศึกษาทางปฏิบัติในการเดินเรือระหว่างประเทศและของประเทศไทยเอง พบว่ามีความสอดคล้องกับมาตรฐานที่อนุสัญญากำหนดหลักเกณฑ์ไว้แล้ว ดังนั้น หากประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยแรงงานทางทะเล พ.ศ.2549 (Maritime Labour Convention 2006) และนำหลักเกณฑ์ที่กำหนดในอนุสัญญาเกี่ยวกับมาตรฐานขั้นต่ำในการทำงานบนเรือของคนประจำเรือมาบัญญัติเป็นกฎหมายภายในก็สามารถทำได้ จึงไม่น่าจะก่อให้เกิดภาระแก่ผู้ประกอบการเดินเรือระหว่างประเทศเท่าใดนัก เนื่องจากประเทศไทยควรจะมีบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองแรงงานคนประจำเรือเดินทะเลในเรื่องดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะ เพื่อให้แรงงานคนประจำเรือเดินทะเลทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังก่อให้เกิดความเป็นธรรมในการใช้แรงงาน ทันสมัยและสอดคล้องกับระบบสากลระหว่างประเทศ มีความแน่นอนเนื่องจากผูกพันประเทศให้สัตยาบันนานถึง 10 ปี นอกจากนี้ยังมีบทบังคับที่ชัดเจนสำหรับประเทศสมาชิกที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานของอนุสัญญาอีกด้วย