อนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ. 2006 กับการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานทางทะเลของประเทศไทย

มีธรรม ณ ระนอง*

ศาสตราจารย์ ดร.ธีระ ศรีธรรมรักษ์**

บทคัดย่อ

องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Organisation: ILO) ประกาศใช้อนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ. 2006 (Maritime Labor Convention: MLC 2006) เพื่อรวบรวมอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานทางทะเลที่ขณะนั้นมีการบังคับใช้อยู่หลายฉบับและสร้างมาตรฐานการคุ้มครองแรงงานบนเรือเดินทะเลให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ส่งผลให้แรงงานทางทะเลได้รับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามหลักสิทธิมนุษยชนเพิ่มมากขึ้น ทั้งทางด้านการคุ้มครองด้านสวัสดิการ สุขภาพ อนามัยของแรงงานทางทะเล เพิ่มความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ตลอดจนความก้าวหน้าในการประกอบอาชีพของแรงงานบนเรือเดินทะเลให้เทียบเท่ากับการทำงานบนภาคพื้นดินและเหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน อีกทั้งคุ้มครองคนประจำเรือให้มีมาตรฐานเดียวเพื่อส่งเสริมการค้าที่เท่าเทียมและเป็นธรรม(Level Playing Field) ในภาคการให้บริการขนส่งทางทะเล

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานทางทะเลตามอนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ. 2006 กับกฎหมายต่างประเทศได้แก่ สาธารณรัฐสิงคโปร์ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศไทย พบว่า นับแต่อนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ. 2006 เริ่มมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ.2556 ประเทศไทยในฐานะประเทศสมาชิกขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) และสมาชิกขององค์การกิจการทางทะเลระหว่างประเทศ (International Maritime Organisation: IMO) มีเพียงประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง มาตรฐานแรงงานทางทะเลที่ประกาศบังคับใช้ตามอนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ. 2006 โดยเป็นเพียงมาตรการทางกฎหมายชั่วคราวบนพื้นฐานของความสมัครใจ

---

* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ ปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

** อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

ดังนั้นการบังคับใช้กฎหมายในการคุ้มครองแรงงานทางทะเลของประเทศไทยจึงรองรับเพียงการคุ้มครองแรงงานทางทะเลขั้นต่ำเท่านั้น ในขณะที่มาตรการคุ้มครองแรงงานทางทะเลของสาธารณรัฐสิงคโปร์และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายทั้งมาตรฐานแรงงานทางทะเลขั้นต่ำ สภาพบังคับตลอดจนกำหนดบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดและชัดเจน ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ (The Act) มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานทางทะเลของประเทศไทยจึงถือว่ายังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของอนุสัญญาดังกล่าวอย่างแท้จริง

ดังนั้น เพื่อให้การประกาศบังคับใช้อนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ. 2006 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศมีประสิทธิภาพ ส่งผลกระทบต่อกิจการพาณิชยนาวีของประเทศไทยน้อยที่สุด ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องมีมาตรการทางกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับคุ้มครองแรงงานทางทะเลเป็นการเฉพาะ เพื่อให้แรงงานทางทะเลของประเทศไทยได้รับการคุ้มครองอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นที่ยอมรับของนานาชาติอันเป็นเจตนารมณ์ในการบังคับใช้อนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ. 2006 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ(ILO)ต่อไป

1. บทนำ

การประกาศใช้อนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ. 2006 (Maritime Labour Convention: MLC 2006) ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ถือได้ว่าเป็นการปรับปรุงมาตรฐานแรงงานทางทะเลอันสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงของภาคธุรกิจการขนส่งทางทะเลที่มีการขยายตัวเพิ่มมากขึ้นตามการขยายตัวของเศรษฐกิจโลก การขนส่งโดยใช้เรือเพื่อลำเลียงสินค้าระหว่างประเทศจึงเพิ่มจำนวนสูงขึ้น โดยเฉพาะจำนวนเรือขนาดใหญ่ ส่งผลให้ความต้องการแรงงานทางทะเลเพิ่มสูงขึ้นด้วย จากการศึกษาเชิงสถิติพบว่าจำนวนคนประจำเรือทั่วโลกที่ทำงานบนเรือเดินทะเลมีจำนวนถึงประมาณ 1.2 ล้านคน กระจายอยู่ในหลายประเทศทั่วโลก ทำให้ตราสารในการคุ้มครองแรงงานทางทะเลหลายฉบับขององค์การแรงงานระหว่างประเทศไม่สามารถตอบสนองต่อสถานการณ์ปัจจุบันของการขนส่งทางทะเลได้ นำมาซึ่งปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติและการให้สัตยาบันของประเทศสมาชิก อีกทั้งสภาพการทำงานในกิจการประเภทนี้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วแต่กระบวนการแก้ไขอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานทางทะเลไม่ทันต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนั้น เพื่อส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันบนมาตรฐานเดียวกันของผู้ประกอบการขนส่งทางทะเล (Level Playing Field) พร้อมทั้งหลีกเลี่ยงการบังคับใช้แรงงานทางทะเลที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย รวมถึงการกดขี่แรงงานและการละเมิดสิทธิมนุษยชน องค์การแรงงานระหว่างประเทศจึงมีมติร่วมกันประกาศบังคับใช้อนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ. 2006 (Maritime Labour Convention: MLC 2006) ขึ้น

อนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ. 2006 มีความแตกต่าง จากอนุสัญญาฉบับอื่นขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่ปกติบังคับใช้กับประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาฯ

เท่านั้น แต่ในกรณีของอนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ. 2006 กำหนดให้สามารถบังคับใช้กับสมาชิกทุกประเทศ แม้ว่าจะไม่ได้ลงนามให้สัตยาบันก็ตาม โดยสาระสำคัญคือให้อำนาจรัฐเจ้าของท่าเรือ (Port State) ที่ให้สัตยาบันสามารถที่จะตรวจ สภาพการจ้าง สภาพการทำงานของคนประจำเรือ ของเรือที่เข้ามาเทียบท่าในประเทศของตนได้ สามารถสั่งกักเรือหรือสั่งให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องบนเรือหากเรือดังกล่าวไม่ได้ปฏิบัติตามอนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ. 2006 เพื่อให้เป็นไปตามที่อนุสัญญากำหนด แม้ว่าประเทศเจ้าของเรือจะยังไม่ได้ให้สัตยาบันก็ตาม มาตรฐานแรงงานทางทะเลที่กำหนดประกอบไปด้วย 14 ด้าน เช่น อายุขั้นต่ำ (Minimum Age) ใบรับรองแพทย์ (Medical Certification) ชั่วโมงการทำงานหรือการพัก (Hours of Work or Hours of Rest) เป็นต้น หากเจ้าของเรือปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานข้างต้นจะได้รับใบรับรองด้านแรงงานทางทะเลเป็นหลักฐานยืนยันเพื่อแสดงต่อเจ้าหน้าที่ในการตรวจเรือ

ดังนั้น เมื่อพิจารณามาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานทางทะเลของประเทศสมาชิกภายใต้การบังคับใช้ของอนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ. 2006 ได้แก่ มาตรการทางกฎหมายของสาธารณรัฐสิงคโปร์และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศไทย พบว่า ในระหว่างที่ยังมิได้มีการบัญญัติกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเนื่องจากมีกระบวนการและระยะเวลาที่นาน ประเทศไทยจึงใช้ประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง มาตรฐานแรงงานทางทะเล ไปพลางก่อน เพื่อให้ผู้ประกอบการด้านพาณิชยนาวีสามารถยื่นขอใบรับรองการคุ้มครองแรงงานทางทะเลตามมาตรฐานที่อนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ. 2006 กำหนด และยื่นเอกสารเพื่อแสดงต่อประเทศที่เป็นรัฐเจ้าของท่าเรือได้

อย่างไรก็ตาม ประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง มาตรฐานแรงงานทางทะเล เป็นเพียงการปฏิบัติตามเงื่อนไขขั้นต่ำ (Minimum Requirement) ที่ยึดแนวทางตามอนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ. 2006 เท่านั้น เมื่อเทียบกับมาตรการคุ้มครองแรงงานทางทะเลของประเทศสมาชิกอื่น เช่น สาธารณรัฐสิงคโปร์และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี พบว่า มาตรการทางกฎหมายในเรื่องดังกล่าวยังขาดรายละเอียดทั้งในด้านการปฏิบัติ การบังคับใช้กฎหมาย ความชัดเจนของหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบ และความชัดเจนของมาตรการที่ใช้ในการคุ้มครองแรงงานทางทะเลของไทยที่เป็นรูปธรรมในแต่ละด้าน โดยผู้ศึกษาจะได้นำเสนอรายละเอียดในการวิเคราะห์ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะต่อไป

2. มาตรการทางกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานทางทะเลตามอนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ. 2006 กฎหมายต่างประเทศ เปรียบเทียบกับกฎหมายไทย

ภายหลังอนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ. 2006 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) มีผลใช้บังคับ โดยกำหนดมาตรฐานแรงงานทางทะเลขั้นต่ำขึ้นเพื่อใช้บังคับในการคุ้มครองดูแลสวัสดิการ สุขภาพ สถานที่ทำงาน ของแรงงานทางทะเลให้เป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชน และหลักการทำงานที่ที่มีคุณค่า(Decent Work) ประกอบด้วยมาตรฐาน (Standard) ที่ครอบคลุมทั้ง

14 ด้าน พร้อมแนวทางการปฏิบัติ (Guideline) ส่งผลให้เจ้าของเรือเดินทะเลระหว่างประเทศที่มีขนาดน้ำหนักเรือตั้งแต่ 500 ตันกรอสขึ้น จะต้องปฏิบัติตามมาตรการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองแรงงานทางทะเล และจะต้องมีใบรับรองแรงงานทางทะเล และใบประกาศการปฏิบัติด้านแรงงานทางทะเล เพื่อใช้แสดงต่อรัฐเจ้าของท่าเรือว่าเรือเดินทะเลของตนได้ปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ แล้ว

ดังนั้นประเทศภาคีสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ เช่นสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่มีมูลค่าพาณิชยนาวีเป็นอันดับต้น ๆของโลก รวมถึงสาธารณรัฐสิงคโปร์ที่มีมูลค่าการขนส่งทางทะเลเป็นอันดับหนึ่งในอาเซียน ได้ออกกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติมีสภาพบังคับเพื่อดำเนินการตามมาตรฐานที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้กำหนด ประเทศไทยในฐานะประเทศสมาชิกมีการออกมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานทางทะเลเช่นกัน แต่เป็นเพียงประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่องมาตรฐานแรงงานทางทะเล อีกทั้งเป็นเพียงภาคสมัครใจ ทำให้ขาดการบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพ

เพื่อการศึกษาเชิงเปรียบเทียบด้านมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการคุ้มครองแรงงานทางทะเล ตามอนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ. 2006 จึงขอนำสาระสำคัญของมาตรฐานแรงงานทางทะเลที่กำหนดภายใต้กฎหมายของสาธารณรัฐสิงคโปร์ และ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เพื่อให้ได้มาซึ่งใบรับรองแรงงานทางทะเล และใบประกาศการปฏิบัติด้านแรงงานทางทะเล เทียบเคียงกับประเทศไทยในบางมาตรฐานที่มีความน่าสนใจดังนี้

2.1 อายุขั้นต่ำ (Minimum Age)

อนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ. 2006 ข้อบังคับ 1.1 กำหนดอายุขั้นต่ำ เพื่อให้มั่นใจได้ว่า ไม่มีบุคคลอายุต่ำกว่าที่กำหนดทำงานบนเรือ ซึ่งอายุขั้นต่ำที่อนุสัญญานี้กำหนดคือ 16 ปี เพราะสภาพการทำงานบนเรือสามารถเกิดอันตรายได้ง่ายกว่าการทำงานบนบก และห้ามคนประจำเรือที่อายุต่ำกว่า 18 ปี ทำงานในเวลากลางคืน แต่หน่วยงานที่ทรงอำนาจสามารถยกเว้นข้อจำกัดนี้ได้ หากว่าจะเป็นผลเสียต่อการฝึกอบรมที่มีประสิทธิภาพของคนประจำเรือที่เกี่ยวข้องตามกำหนดการและแผนที่วางไว้ และห้ามให้คนประจำเรือที่อายุต่ำกว่า 18 ปีทำงานที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือความปลอดภัยของคนประจำเรือ พบว่ามาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยกำหนดในประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่องมาตรฐานแรงงานทางทะเล มีการกำหนดการคุ้มครองแรงงานในเรื่องนี้สอดคล้องกับอนุสัญญา โดยห้ามเจ้าของเรือให้บุคคลอายุต่ำกว่า 16 ปี ทำงานบนเรือ และห้ามคนประจำเรือซึ่งเป็นเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปีทำงานในเวลากลางคืน เว้นแต่เป็นการฝึกอบรมที่ได้มีการวางแผนไว้ล่วงหน้าหรือเป็นการฝึกอบรมตามตำแหน่งหน้าที่ที่คนประจำเรือต้องทำในช่วงเวลาดังกล่าวซึ่งต้องไม่ส่งผลร้ายต่อสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีของคนประจำเรือโดยได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย และห้ามเจ้าของเรือให้คนประจำเรือซึ่งเป็นเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี ทำงานที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือความปลอดภัยของคนประจำเรือตามประเภทของงานที่อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานประกาศกำหนด

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายคุ้มครองแรงงานทางทะเลของสาธารณรัฐสิงคโปร์ และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเรื่องอายุขั้นต่ำของแรงงานทางทะเลนั้น พบว่ามีสาระสำคัญในการกำหนดมาตรฐานแรงงานทางทะเลที่สอดคล้องกับที่ประเทศไทยได้กำหนดเพื่อให้เป็นไปตามที่บังคับภายใต้อนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ. 2006 คือห้ามจ้างคนประจำเรือที่มีอายุน้อยกว่า 16 ปี สำหรับงานที่มีความเสี่ยงต่อสุขภาพและอนามัยของคนประจำเรือ เช่น คนครัวและการทำงานในเวลากลางคืน จะต้องมีอายุมากกว่า 18 ปี อย่างไรก็ตามสาธารณรัฐสิงคโปร์กำหนดมาตรการบังคับ ในการลงโทษปรับไม่เกิน 5,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ สำหรับเจ้าของเรือที่ฝ่าฝืนบทบัญญัตินี้ ในขณะที่สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีกำหนดให้เจ้าของเรือประมงอาจจ้างแรงงานทางทะเลที่มีอายุมากกว่า 15 ปีได้หากบุคคลดังกล่าวไม่ถูกกำหนดให้เข้ารับการศึกษาในโรงเรียนแบบเต็มเวลา แต่ต้องมีข้อตกลงในการฝึกวิชาชีพระหว่างกัน (Vocational Training Agreement)

2.2 ประกาศนียบัตรสุขภาพ (Medical Certificate)

เมื่อพิจารณาประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่องมาตรฐานแรงงานทางทะเลร่วมกับข้อบังคับกรมเจ้าท่าว่าด้วย การฝึกอบรม การสอบความรู้และการออกประกาศนียบัตรผู้ทำการในเรือ พ.ศ. 2541 พบว่ามาตรการคุ้มครองแรงงานทางทะเลของประเทศไทยสอดคล้องกับมาตรการที่กำหนดภายใต้อนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ. 2006 ที่ให้คนประจำเรือทำงานบนเรือทุกคนต้องมีใบรับรองแพทย์ที่ยังไม่หมดอายุ และระบุรายการตรวจเกี่ยวกับการได้ยิน การมองเห็น และการมองเห็นสี ซึ่งการออกประกาศนียบัตรรับรองสุขภาพคนประจำเรือของไทยและตามอนุสัญญานั้นมีมาตรฐาน อบรม การออกประกาศนียบัตรและการเข้าเวรยามของคนประจำเรือ ค.ศ. 1978 แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 1995 บทบัญญัติแห่งกฎหมายจึงเป็นไปตามข้อกำหนดของอนุสัญญาฉบับดังกล่าว

เมื่อพิจารณาร่วมกับกฎหมายคุ้มครองแรงงานทางทะเลของสาธารณรัฐสิงคโปร์พบว่าไม่ได้กำหนดเป็นการเฉพาะไว้ในกฎหมายคุ้มครองแรงงานทางทะเลแต่ให้นำกฎหมายอื่นมาใช้บังคับแทน ในขณะสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีกระบวนการในการออกใบรับรองแพทย์ที่มีประสิทธิภาพ โดยคนประจำเรือที่สนใจจะทำงานบนเรือเดินทะเลจำเป็นต้องเป็นสมาชิกของกองทุนประกันอุบัติเหตุจากการประกอบอาชีพ (the Occupational Accident Insurance Fund) ก่อน เนื่องจากการเข้ารับการตรวจสุขภาพนั้น แพทย์จะต้องนำข้อมูลจากกองทุนดังกล่าวมาใช้ในการยืนยันตัวตน และตรวจสอบประวัติการทำงานพร้อมทั้งประวัติการตรวจสุขภาพก่อนการพิจารณาออกใบรับรองแพทย์ อีกทั้งกฎหมายกำหนดให้กองทุนฯเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการตรวจสุขภาพเพื่อขอใบรับรองแพทย์นี้ด้วย

กระบวนการดังกล่าวก่อให้เกิดผลดีต่อการคุ้มครองแรงงาน เนื่องจากแรงงานทางทะเลจะต้องเป็นสมาชิกของกองทุนก่อนที่จะเริ่มทำงาน ดังนั้นหากเกิดอุบัติเหตุ หรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของเจ้าของเรือ แรงงานทางทะเลยังมีกองทุนดังกล่าวที่จะเข้ามาช่วยคุ้มครองความ

เสียหายหรือความเดือดร้อนจากการทำงานได้ อีกทั้งสร้างระบบแรงงานของประเทศให้มีประสิทธิภาพเพราะระบบสามารถเก็บข้อมูลประวัติการทำงาน เพื่อตรวจสอบว่าแรงงานดังกล่าวมีปัญหาสุขภาพ หรือถูกห้ามไม่ให้จ้างงานมาก่อนหรือไม่ เป็นต้น กระบวนการนี้จะสร้างความมั่นคงให้กับแรงงานที่เป็นสมาชิกได้ในระยะยาว

2.3 ที่พักอาศัยและสิ่งสันทนาการ (Accommodation and Recreational Facilities)

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ตามประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่องมาตรฐานแรงงานทางทะเล จะเห็นได้ว่ามีความสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ ในอนุสัญญาว่าด้วยแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2549 ข้อบังคับ ที่ 3.1 ที่พักอาศัยและสิ่งสันทนาการ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้คนประจำเรือมีสิ่งสันทนาการและที่พักอาศัยที่ดีบนเรือที่ออกทะเล

อย่างไรก็ตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานทางทะเลของสาธารณรัฐสิงคโปร์ และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี พบว่ามีการบัญญัติเอาไว้ในแนวทางเดียวกัน แต่กฎหมายคุ้มครองแรงงานของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายที่มีความยืดหยุ่นเพื่อให้เจ้าของเรือมีช่องทางในการปฏิบัติตามกฎหมายในขณะที่โดยสภาพการณ์แล้วไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้อันเนื่องมาจากปัจจัยต่าง ๆที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของตนเอง ในกรณีนี้มาตรการทางกฎหมายกำหนดให้เจ้าของเรือที่ไม่สามารถจัดให้มีที่พักอาศัยและสิ่งสันทนาการตามที่กฎหมายกำหนด อันเกิดจากปัจจัยที่อยู่นอกเหนือการควบคุมอาจจ่ายค่าชดเชยเป็นเงินให้กับคนประจำเรือทดแทนการได้รับที่พักและสิ่งสันทนาการตามที่กฎหมายกำหนดได้

เพื่อให้แรงงานทางทะเลได้รับประโยชน์สูงสุด ได้กำหนดให้เจ้าของเรือมีมาตรการในการตรวจสอบสภาพของที่พักอาศัยและสิ่งสันทนาการเดือนละหนึ่งครั้งพร้อมทำรายงานสรุปเพื่อให้หน่วยงานที่รับผิดชอบตรวจสอบอีกครั้งหนึ่ง ดังนั้น ที่พักและสิ่งสันทนาการจึงจะมีคุณภาพดีและพร้อมใช้งานอยู่เสมอ

โดยสรุป การนำประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่องมาตรฐานแรงงานทางทะเล ฉบับที่1 และฉบับที่2 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อรองรับการบังคับใช้ อนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ. 2006 มาทำการศึกษาวิเคราะห์กับกฎหมายแรงงานทางทะเลของประเทศไทยในเรื่องมาตรฐานแรงงานทางทะเล พบว่าทั้งในด้านหลักเกณฑ์และวิธีการ เพื่อขอรับใบรับรองด้านแรงงานทางทะเลและใบประกาศการปฏิบัติด้านแรงงานทางทะเลแสดงถึงสภาพการจ้าง สภาพการทำงาน สภาพความเป็นอยู่ของคนประจำเรือ จำนวน 14 ด้านนั้น สอดคล้องตามที่อนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ. 2006 ในระดับหนึ่ง แต่เนื่องจากเป็นการใช้กฎหมายในภาคสมัครใจ จึงส่งผลให้การบังคับใช้ไม่มีประสิทธิภาพ

เมื่อเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานทางทะเลของประเทศไทยกับประเทศสมาชิกอื่น เช่น สาธารณรัฐสิงคโปร์ และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีพบว่าแนวทางปฏิบัติของประเทศสมาชิกสอดคล้องกับอนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ. 2006 อย่างไรก็ตาม เนื่องจากประเทศสมาชิกแต่ละประเทศมีโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ตลอดจนแนวคิดทางด้าน

กฎหมายและการคุ้มครองแรงงานที่แตกต่างกัน ส่งผลให้รายละเอียดในการกำหนดมาตรการคุ้มครองคนประจำเรือมีความแตกต่างกัน ประเด็นสำคัญได้แก่ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีกำหนดให้กองทุนประกันอุบัติเหตุจากการประกอบอาชีพเข้ามามีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองแรงงานทางทะเล อีกทั้งกำหนดหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบที่ชัดเจน ทั้งกระทรวงคมนาคม กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงแรงงาน หากเกี่ยวข้องกับเรือประมงกฎหมายกำหนดให้กระทรวงเกษตรต้องเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ในขณะที่สาธารณรัฐสิงคโปร์มีการกำหนดรายละเอียดในกฎหมายเป็นแนวทางการคุ้มครองแรงงานทางทะเลอย่างกว้าง แต่มีบทบังคับที่ชัดเจนทั้งการปรับและโทษจำคุก เป็นต้น

3. บทสรุป

จากการศึกษาพบว่าการปฏิบัติตามอนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ. 2006 จำต้องมีกฎหมายภายในประเทศที่สอดคล้องและรองรับตามที่อนุสัญญาฯกำหนดทั้งมาตรฐานแรงงาน การบังคับใช้ และวิธีปฏิบัติ เพื่อให้การดำเนินการตามอนุสัญญามีความชัดเจน และมีประสิทธิภาพสูงสุด ดังนั้นการมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติด้านแรงงานทางทะเลของประเทศไทยเป็นการเฉพาะ จะสามารถรองรับการบังคับใช้ตามอนุสัญญาฉบับนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวต้องประกอบด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการปฏิบัติ การบังคับใช้ในเรื่องการคุ้มครองแรงงานทางทะเล อีกทั้งประเทศไทยมีหน่วยงานหลายหน่วยงานที่รับผิดชอบเรื่องดังกล่าว ดังนั้นเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ลดความซ้ำซ้อนในการกำกับดูแล จึงต้องมีการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบที่ชัดเจนต่อไป

จากข้อสรุปข้างต้น ผู้เขียนจึงขอเสนอข้อเสนอแนะให้มีการออกพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานทางทะเล ในประเด็นดังต่อไปนี้

1) เพิ่มเติมบทบัญญัติในเรื่องมาตรฐานแรงงานทางทะเลในด้านหลักประกันทางการเงินเพื่อการส่งตัวกลับ (Financial Security for Repatriation) และ หลักประกันทางการเงินเกี่ยวภาระความรับผิดชอบของเจ้าของเรือ เพื่อให้การคุ้มครองแรงงานทางทะเลครอบคลุมแรงงานในทุกด้าน

2) เนื่องจากการคุ้มครองแรงงานมีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พระราชบัญญัติจึงกำหนดให้มีคณะกรรมการคุ้มครองแรงงานทางทะเลขึ้น โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานเป็น ประธานกรรมการ และมีองค์ประกอบ ประกอบไปด้วย อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน อธิบดีกรมเจ้าท่า และผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะ และให้ความเห็นเกี่ยวกับนโยบายด้านแรงงานทางทะเล เสนอความเห็นในการแก้ไขกฎหมายและวางแนวทางการปฏิบัติ ตลอดจนควบคุมดูแลมาตรฐานแรงงานทางทะเลให้สอดคล้องกับอนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ. 2006 และเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้

รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องออกกฎกระทรวง ประกาศ และระเบียบ เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติฉบับนี้

3) ควรมีการกำหนดบทลงโทษสำหรับการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ และให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการเปรียบเทียบปรับ หากมิได้ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดและให้บรรดาคดีที่เกิดจากข้อพิพาทต่าง ๆอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงานของประเทศไทย เพื่อให้บรรดาข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากการใช้กฎหมายนี้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพมากที่สุด

4) ให้มีการนำกองทุนประกันสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการคุ้มครองแรงงานทางทะเลโดยบรรจุอยู่ในพระราชบัญญัติ ทั้งนี้นำแนวทางการคุ้มครองแรงงานของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมาประยุกต์ใช้ ซึ่งหากทำได้จะส่งผลให้การคุ้มครองแรงงานของประเทศไทยมีความมั่นคงและเข้มแข็งในอนาคตมากยิ่งขึ้น

โดยที่การรวมตัวเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community) มีการกำหนดให้ประเทศสมาชิกให้ความร่วมมือทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และกฎหมาย อันจะทำประโยชน์ต่อกฎหมายคุ้มครองแรงงานทางทะเลของประเทศไทยไม่มากก็น้อย เนื่องจากแรงงานในภาคธุรกิจการเดินเรือหรือพาณิชยนาวีเกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศโดยตรง ดังนั้นการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานทางทะเลอาจต้องกระทำร่วมกันภายในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนเพื่อให้ประเทศสมาชิกได้รับประโยชน์สูงสุดต่อไป

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

Elysevanfleet.com. (ม.ป.ป.). *ธุรกิจการขนส่งสินค้าทางทะเลมีความสำคัญกับประเทศไทย.* สืบค้น 25 มกราคม 2558, จาก www.elysevanfleet.com

Voicetv. (ม.ป.ป.). *คุ้มครองแรงงานไทย ตามอนุสัญญาว่าด้วยแรงงานทางทะเล.* สืบค้น 14 มกราคม 2558, จาก http://news.voicetv.co.th/thailand/86234.html

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. (2549). *อนุสัญญาว่าด้วยแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2549.* กรุงเทพฯ: กลุ่มงานมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ สำนักพัฒนามาตรฐานแรงงานกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน.

เกษมสันต์ วิลาวรรณ. (2546). *คำอธิบายกฎหมายแรงงาน* (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ธีรวัฒน์ ไม้สุวรรณ. (2547). *การคุ้มครองแรงงานในกิจการประมงทะเลศึกษาเปรียบเทียบกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ และกฎหมายต่างประเทศ* (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตร์มหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.

บริษัทศูนย์วิจัยกสิกรไทย. (ม.ป.ป.). *อนุสัญญาแรงงานทางทะเลกับผลกระทบต่อธุรกิจเดินเรือไทย.* สืบค้น 14 มกราคม 2558, จาก http://www.thanonline.com/index.php?option=com_conten&view=article&id=203536&catid=176&Itemid=524

พัชรี มีนสุข. (2543, เมษายน). คนประจำเรือพาณิชย์. *วารสารการพาณิชยนาวี, 19(1).*

พิไลพร เตือนวีระเดช. (2557, พฤศจิกายน). กฎหมายแรงงานทางทะเล: อีกก้าวของกฎหมายพาณิชยนาวีไทย. *วารสารกฎหมายขนส่งและพาณิชยนาวี, 9(9).*

ศศิกานต์ หยั่งสายชล. (2552). *ท่าทีของประเทศไทยต่ออนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ. 2006* (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตร์มหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.). (ม.ป.ป.). *ระบบบริหารราชการของสาธารณรัฐสิงคโปร์.*กรุงเทพฯ: กรกนกการพิมพ์

สำนักงานส่งเสริมรัฐวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม. (ม.ป.ป.). *สถานการณ์และตัวชี้วัดทางเศรษฐกิจของ SME ปี 2555 และปี 2556.* สืบค้น 21 มกราคม 2558, จาก www.sme.go.th/Sitelocation Documents/White Paper/2556/Thai_01.pdf

สำนักมาตรฐานแรงงาน. (ม.ป.ป.). *งานที่มีคุณค่า (Decent Work).* สืบค้น 13 สิงหาคม 2558, จาก http://ils.labour.go.th/attachments/091_Decentwork.pdf

สุกัญญา เจริญวัย. (2553, สิงหาคม). *สรุปสาระสำคัญของอนุสัญญาว่าด้วยแรงงานทางทะเล พ.ศ.2549 (Maritime Labour Convention: MLC) ในประเด็นที่เกี่ยวกับสวัสดิภาพของแรงงานบนเรือประมง.* กองประมงต่างประเทศ กรมประมง.

สุดาศิริ วศวงศ์. (2541). *การคุ้มครองแรงงานในกิจการประมงทะเล.* กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

โสธร เจริญพานิช. (2547). *มาตรการทางกฎหมายไทยในการคุ้มครองแรงงานคนประจำเรือเดินทะเล* (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตร์มหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.

อนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ. 2006.

อร ชวลิตนิธิกุล. (2548). *มาตรการคุ้มครอง แรงงานของประเทศสหรัฐอเมริกาในการค้าระหว่างประเทศที่มีผลกระทบต่อประเทศไทย* (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตร์มหาบัณฑิต) กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อุทุมพร พลางกูร. (ม.ป.ป.). *การปฏิบัติตามอนุสัญญาว่าด้วยแรงงานทางทะเล ค.ศ. 2006.* สืบค้น 20 มกราคม 2558, จาก www.senate.go.th/w3c/senate/pictures/comm/57/file_1370422765.pdf

ภาษาต่างประเทศ

Books

International Labour Standard, ILO. (n.d.). *Germany ratifies the Maritime Labour Convention.* Retrieved February 3, 2015, from www.ilo.org/global/standards/information-resources-and-publications/news

Maritime And Port Authority of Singapore Shipping Circular to Shipowners No.07 of 2014. Retrieved February 3, 2015, from www.mpa.gov.sg

Maritime And Port Authority of Singapore Shipping Circular to Shipowners No.09 of 2014. Retrieved February 3, 2015, from www.mpa.gov.sg

Maritime Labour Act (Seearbeitsgesetz-SeeArbG), the Federal Ministry of Labour and Social Affair, 2013 Germany.

Maritime Labour Convention, 2006 (MLC, 2006). *Frequently Asked Questions (FAQ).* Retrieved February 3, 2015, from www.ilo.org/mlc

Merchant Shipping (Maritime Labour Convention) (Medicines and Medical Equipment) Regulation 2014 by the Public of Singapore.

Merchant Shipping (Maritime Labour Convention) Act 2014 by the Public of Singapore.

Merchant Shipping (Training Certification and Manning) Regulations Merchant Shipping (Safety Convention) Regulations by the Public of Singapore.