

ข้อพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ในการควบคุมแรงงานทางทะเลตามกฎหมายไทย*

มัธยะ ยูวมิตร**

บทคัดย่อ

ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมแรงงานทางทะเลอยู่ 2 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 และพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 โดยกฎหมายทั้งสองฉบับนี้มีความสัมพันธ์กันในเรื่องของการควบคุมด้านการจ้างและการเลิกจ้างแรงงานทางทะเล รวมถึงการควบคุมสภาพการจ้าง สภาพการทำงาน และสภาพความเป็นอยู่ของคนประจำเรือในระหว่างการมีผลของสัญญาจ้างแรงงาน อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 ไม่ได้สร้างฐานอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐเพียงแห่งหนึ่งแห่งใดเท่านั้น หากแต่มีหน่วยงานของรัฐที่มีความเกี่ยวข้องกันอยู่จำนวนหนึ่ง จึงอาจก่อให้เกิดสภาพแห่งความไม่แน่นอนชัดเจนว่าหน่วยงานของรัฐแห่งใดพึงเป็นหน่วยงานที่เหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว

คำสำคัญ

แรงงานทางทะเล, หน่วยงานของรัฐ, กรมเจ้าท่า, กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

* Considerations on the Authority of the State Agencies regarding Maritime Labour Control under the Laws of Thailand

บทความฉบับนี้ปรับปรุงขึ้นจากเนื้อหาส่วนหนึ่งของดัชนีพนธ์ เรื่อง การพัฒนากฎหมายของประเทศไทยว่าด้วยความปลอดภัยทางทะเลของเรือ ปีการศึกษา 2560

** Matthaya Yuvamit

น.บ. (ธรรมศาสตร์), น.ม. (กฎหมายการค้าระหว่างประเทศ) (ธรรมศาสตร์), น.ด. (ธรรมศาสตร์), ประธานสาขาวิชาการค้าระหว่างประเทศและการจัดการโลจิสติกส์ คณะโลจิสติกส์ มหาวิทยาลัยบูรพา

ABSTRACT

In Thailand, there are two Acts on maritime labour control, namely, the Navigation in the Thai Waters Act B.E. 2456 and the Maritime Labour Act B.E. 2558. These two laws are related to the control of seafarers' employment and unemployment including the control over their working condition, working environment and living conditions during the period of the effective hire of service agreement. However, the Maritime Labour Act B.E. 2558 has assigned such responsibilities to more than one state agencies and has resulted in an indeterminate situation under the question that which agency would be the appropriate one to be assigned.

Keywords:

maritime labour, state agencies, Marine Department, Department of Labour Protection and Welfare

พระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 เป็นกฎหมายที่จัดทำขึ้นโดยเฉพาะด้วยเหตุที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานที่ใช้บังคับอยู่โดยทั่วไปนั้นไม่อาจให้ความคุ้มครองแก่คนประจำเรือที่อยู่ในฐานะลูกจ้างให้ได้รับความเป็นธรรมและมีมาตรฐานและสภาพการจ้าง การทำงาน และความปลอดภัยและสุขอนามัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะสภาพการจ้างงานและการทำงานบนเรือเดินทะเลนั้นมีลักษณะและสภาพของงานที่แตกต่างจากการทำงานของลูกจ้างทั่วไปในลักษณะที่การทำงานบนเรือนั้นย่อมมีความเสี่ยงภัยทางทะเลและมีระยะเวลาการทำงานที่ต่อเนื่องยาวนาน¹ ดังนั้น ถ้าหากกล่าวถึงการควบคุมการจ้างแรงงานทางทะเลแล้ว พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงน่าจะเป็นกฎหมายเฉพาะที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงอย่างไรก็ดี ในประเด็นดังกล่าวยังมีกฎหมายอีกฉบับหนึ่งซึ่งมีผลใช้บังคับมาก่อนแล้วเป็นระยะเวลานาน กล่าวคือ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 โดยมาตรา 285 แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้คนรับจ้างสำหรับการในเรือเดินทะเลคนใดที่จะเข้าทำงานหรือมีผู้จ้างทำงานในเรือกำปั่นชาติไทย หรือเรือกำปั่นต่างประเทศชาติที่ไม่มีกงสุลประจำอยู่ในประเทศไทย ต้องได้รับอนุญาตเจ้าท่าก่อนจึงทำได้ ทั้งนี้ เจ้าท่าย่อมมีหน้าที่เรียกขอเอกสารที่แสดงถึงการเลิกจ้าง (ใบพยานเลิกจ้าง) ที่ผู้นั้นได้รับมาจากเรือที่ตนได้ทำงานมาในครั้งหลังสุด และถ้าไม่สามารถนำใบพยานเลิกจ้างมาแสดงได้ บุคคลนั้นก็จะต้องชี้แจงเหตุผลให้เป็นที่น่าพอใจแก่เจ้าท่า และในกรณีของการเลิกจ้าง มาตรา 289 ก็วางหลักไว้ด้วยว่า การเลิกจ้างคนทำการในเรือเดินทะเลจากเรือกำปั่นชาติไทย หรือจากเรือกำปั่นต่างประเทศที่ไม่มีกงสุลประจำอยู่ในประเทศไทยนั้น ห้ามมิให้ทำในที่อื่นนอกเหนือไปจากที่กรมเจ้าท่า ดังนั้น จะสังเกตได้ว่าอำนาจในการควบคุมเรื่องการจ้างแรงงานทางทะเลนั้นเป็นอำนาจของกรมเจ้าท่ามาตั้งแต่ดั้งเดิม แต่ต่อมาเมื่อมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานเป็นผู้รักษาการร่วม² และมีบทบัญญัติในหมวดที่ 4 ว่าด้วยสภาพการจ้าง (มาตรา 43 - 65) อันมีสาระสำคัญให้เจ้าของเรือทำข้อตกลงการจ้างงานของคนประจำเรือเป็นหนังสือ กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ กำหนดจำนวนวันลาป่วยที่คนประจำเรือมีสิทธิได้รับค่าจ้าง กำหนดระยะเวลาการทำงานในวันทำงานปกติและการทำงานล่วงเวลาของคนประจำเรือ³ จึงส่งผลให้กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน มีอำนาจในการเข้าตรวจสอบสภาพการจ้างและสภาพการทำงาน ซึ่งในประเด็นนี้ได้มีการศึกษาเกิดขึ้นโดยเมื่อวันที่ 21 กันยายน พ.ศ. 2560 อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้ชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการผิณฑชำระค่าจ้างกรณีหนึ่งซึ่งเป็นเรื่องที่ได้รับการร้องเรียนมาจากคนประจำเรือต่างชาติที่เป็นผู้ทำการในเรือสำรวจน้ำมันต่างประเทศที่ได้เดินเรือเข้ามาปฏิบัติภารกิจในอาณาเขตของประเทศไทย ในการนี้ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจึงได้มอบหมายให้พนักงานตรวจแรงงานของสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดสงขลา ซึ่งเป็นสำนักงานเจ้าของพื้นที่ เข้าตรวจสอบข้อเท็จจริง จนพบว่าการผิณฑชำระค่าจ้างตามที่ได้มีการร้องเรียนจริง โดยเจ้าหนี้ในเงินค่าจ้างนั้นเป็นคนประจำเรือต่างชาติจำนวน 10 คน (คนประจำเรือสัญชาติฟิลิปปินส์ จำนวน 8 คน และคนประจำเรือสัญชาติอินโดนีเซีย จำนวน 2 คน) และมีระยะเวลาการผิณฑชำระหนี้เป็นเวลานานถึง 3 เดือน ดังนั้น พนักงานตรวจแรงงานจึงได้มีคำสั่งโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 ให้นายจ้าง

¹ ดู หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558, ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 132 ตอนที่ 98 ก วันที่ 8 ตุลาคม 2558 หน้า 50, สืบค้นเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2561, จาก http://library2.parliament.go.th/giventake/content_nla2557/law98-081058-21.pdf

² ดู พระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 มาตรา 5

³ กลุ่มงานพัฒนาและยกย่องกฎหมาย กองนิติการ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, “สรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558,” น. 3, สืบค้นเมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2558, จาก www.labour.go.th/th/attachments/article/27852/27852-2.pdf

ปฏิบัติการชำระหนี้ดังกล่าวก่อนที่จะสรุปคดีต่อสื่อมวลชนว่าการดำเนินการเช่นนั้นเป็นการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558⁴

จากสภาพการณ์ข้างต้น จึงสามารถสรุปได้ว่า ในเรื่องของการควบคุมการจ้างแรงงานทางทะเลนั้น มีหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องอยู่ 2 กรม ได้แก่ (1) กรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคม ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ควบคุมการเกิดและการระงับลงซึ่งสัญญาจ้างแรงงานทางทะเล ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 และ (2) กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ควบคุมสภาพการจ้างและสภาพการทำงานของคนประจำเรือภายหลังจากที่สัญญาจ้างแรงงานได้กระทำขึ้นจนถึงเวลาที่สัญญาจ้างแรงงานนั้นสิ้นสุดลง ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 เพราะฉะนั้น โดยผลบังคับใช้ของกฎหมายฉบับหลัง จึงก่อให้เกิดหน้าที่แก่กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานในอันที่จะต้องปฏิบัติการตรวจสอบสภาพการจ้างและสภาพการทำงานบนเรือ ทั้งเรือไทย (ในฐานะรัฐเจ้าของธง) และเรือต่างประเทศ (ในฐานะรัฐเจ้าของท่าเรือ) ซึ่งหากพิจารณาตามสภาพแห่งความเป็นจริงแล้ว โดยปกติทั่วไปกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานมักจะมิได้ตั้งอยู่ในบริเวณท่าเรือ และพนักงานตรวจแรงงานก็มิใช่บุคลากรที่จะพำนักอยู่ในบริเวณท่าเรือตลอดเวลา ดังนั้น ลักษณะการควบคุมการจ้างแรงงานทางทะเลของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจึงมักจะขึ้นอยู่กับกรที่ยื่นคำร้องเรียนต่อพนักงานตรวจแรงงาน ซึ่งเป็นสิ่งที่คนประจำเรือนั้นไม่สามารถกระทำได้โดยสะดวกเพราะเป็นลูกจ้างที่จะต้องทำการอยู่ในเรือตลอดเวลา ประกอบกับการที่เรือนั้นเข้าเทียบท่าก็อาจจะมิได้ใช้ระยะเวลาที่ยาวนานเพียงพอที่จะดำเนินการส่งเรื่องให้พนักงานตรวจแรงงานมีโอกาสเข้ามาตรวจสอบได้ทันเวลา ดังนั้น หากอ้างอิงตามลักษณะแห่งการควบคุมการจ้างแรงงานทางทะเลของรัฐตามข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการผิมนัดชำระค่าจ้างดังที่ปรากฏเป็นข่าว ผู้เขียนจึงอาจสรุปด้วยเหตุผลประการทั้งปวงดังที่ได้นำเสนอมาข้างต้นว่า การควบคุมการจ้างแรงงานที่มีขอบเขตครอบคลุมถึงการตรวจสอบสภาพการจ้างและสภาพการทำงานให้เป็นไปตามข้อกำหนดแห่งพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 และอนุสัญญาว่าด้วยแรงงานทางทะเล ค.ศ. 2006 (Maritime Labour Convention: MLC 2006) นั้นยังไม่มีประสิทธิภาพในการควบคุมที่เพียงพอ

อย่างไรก็ดี ก่อนที่จะสรุปผลตามลักษณะการบังคับใช้กฎหมายและข้อเท็จจริงดังที่ได้นำเสนอมาข้างต้น ผู้เขียนพบว่าในช่วงปี พ.ศ. 2561 ได้มีพฤติการณ์บางประการในทางบริหารที่ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐในประเด็นนี้อย่างมีนัยสำคัญ อันได้แก่การออกกฎกระทรวง กำหนดมาตรฐานในการบริหาร จัดการ และดำเนินการด้านความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยบนเรือ พ.ศ. 2561 ทั้งนี้ ในการทำความเข้าใจประเด็นดังกล่าว ผู้อ่านพึงต้องพิจารณามาตรการในการควบคุมด้านแรงงานทางทะเลตามพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 เสียก่อน กล่าวคือ ในเรื่องของการควบคุมด้านแรงงานทางทะเลตามกฎหมายฉบับนี้ นอกจากการควบคุมด้วยระบบการออกใบรับรองด้านแรงงานทางทะเลและใบประกาศการปฏิบัติด้านแรงงานทางทะเลแล้ว⁵ ยังมีกระบวนการอีกประการหนึ่งคือการให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ในการขึ้นไปบนเรือเพื่อตรวจสอบสภาพการทำงาน สภาพการจ้าง และสภาพความเป็นอยู่ของลูกจ้างที่เป็นแรงงานทางทะเล โดยกฎหมายฉบับนี้แบ่งอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพันธกิจของรัฐทั้งในฐานะที่เป็นรัฐเจ้าของธงและรัฐเจ้าของท่าเรือ กล่าวคือ

⁴ คม ชัด ลึก, “จี๋จ่ายค่าจ้างลูกเรือสำราญน้ำมันฯ กว่า 7 แสนบาท,” 21 กันยายน 2560, สืบค้นเมื่อวันที่ 8 เมษายน 2561, จาก www.komchadluek.net/news/regional/296409

⁵ ดู มาตรา 86 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 และประกาศกรมเจ้าท่า ที่ 116/2560 เรื่อง ใบรับรองด้านแรงงานทางทะเล และใบประกาศการปฏิบัติด้านแรงงานทางทะเล, ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนพิเศษ 182 ง วันที่ 17 กรกฎาคม 2560 หน้า 46 – 52, สืบค้นเมื่อวันที่ 7 เมษายน 2561, จาก www.md.go.th/app/mdadmin/images/upload/news/6211-001.PDF

- (1) อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพันธกิจของรัฐในฐานะที่เป็นรัฐเจ้าของธง (Flag State) มาตรา 95
 - (1) กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจหน้าที่ในการขึ้นไปบนเรือหรือเข้าไปในสำนักงานของเจ้าของเรือ และสถานที่ทำงานเพื่อตรวจสอบสภาพการทำงาน สภาพการจ้าง และสภาพความเป็นอยู่ สอบถามข้อเท็จจริง ถ่ายภาพ ถ่ายสำเนาเอกสารเกี่ยวกับการจ้าง การจ่ายค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา และทะเบียนคนประจำเรือ ปุ่มเรือ เอกสารทะเบียน หนังสือรับรอง และข้อมูลใด ๆ ที่เกี่ยวข้อง เก็บตัวอย่างวัสดุหรือผลิตภัณฑ์เพื่อวิเคราะห์ เกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงาน และกระทำการอื่นใดเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงในอันที่จะปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติฉบับนี้
- (2) อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพันธกิจของรัฐในฐานะที่เป็นรัฐเจ้าของท่าเรือ (Port State) มาตรา 96 วรรคแรก กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจขึ้นไปบนเรือและตรวจเรือต่างประเทศที่เข้ามาในน่านน้ำไทย เพื่อตรวจสอบการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งสิทธิของคนประจำเรือที่เกี่ยวข้องกับสภาพการจ้าง สภาพการทำงาน และสภาพความเป็นอยู่ของคนประจำเรือบนเรือ เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจพบว่าเจ้าของเรือปฏิบัติไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัตินี้ อันเกี่ยวกับสิทธิของคนประจำเรือที่เกี่ยวข้องกับสภาพการจ้าง สภาพการทำงาน และสภาพความเป็นอยู่ของคนประจำเรือบนเรือ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้นายเรือแก้ไขให้ถูกต้อง หรือดำเนินการอื่นใดตามที่พนักงานเจ้าหน้าที่เห็นสมควร

จากบทบัญญัติมาตรา 95 (1) และมาตรา 96 วรรคแรก ข้างต้น มีประเด็นที่น่าพิจารณาเกี่ยวกับคำว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่” ซึ่งปฏิบัติงานในพันธกิจแห่งรัฐในฐานะรัฐเจ้าของธงและรัฐเจ้าของท่าเรือนั้น หมายถึงพนักงานเจ้าหน้าที่ในสังกัดใด เพราะตามบทนิยามในมาตรา 3 ได้กำหนดให้คำว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่” มีหมายความว่า “ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้” จึงเป็นเหตุให้ต้องมาพิจารณาในส่วนของคำว่า “รัฐมนตรี” ว่าหมายถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงใด เพราะมาตรา 5 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดตำแหน่งที่รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ได้กำหนดรัฐมนตรีที่รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ไว้สี่ตำแหน่ง ได้แก่ (1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน (3) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข และ (4) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ โดยรัฐมนตรีของแต่ละกระทรวงนั้นมีอำนาจหน้าที่ในการออกระเบียบ กฎกระทรวง หรือกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในเรื่องต่าง ๆ ในขอบเขตที่แตกต่างกันออกไปโดยมีตัวอย่างดังนี้

- (1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม มีอำนาจในการกำหนดกฎเกณฑ์ในเรื่องต่าง ๆ ที่มีลักษณะเป็นการให้ความคุ้มครองแก่คนประจำเรือในด้านปฏิบัติการทางทะเล⁶ เช่น มาตรฐานการคุ้มครองสุขภาพของคนประจำเรือเพื่อให้ได้รับการรักษาสุขภาพบนเรือและบนฝั่งโดยทันที การดำเนินการด้านความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยบนเรือ การจัดให้มีเครื่องมือหรืออุปกรณ์เพื่อความปลอดภัยในการทำงานบนเรือและการกำหนดมาตรฐานเพื่อความปลอดภัยในการทำงานบนเรือ การออกไปรับรองด้านแรงงานทางทะเลและใบประกาศการปฏิบัติด้านแรงงานทางทะเล การสอบสวนข้อเท็จจริงในกรณีที่เกิดภัยพิบัติทางทะเลอย่างร้ายแรงจนทำให้คนประจำเรือได้รับบาดเจ็บหรือเสียชีวิต

⁶ อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ตามพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติดังต่อไปนี้ มาตรา 80, 82, 83, 87, 88, 95, 96 และ 97

อำนาจของอธิบดีกรมเจ้าท่า ตามพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติดังต่อไปนี้ มาตรา 19, 67, 71, 72, 73, 76, 84, 85 และ 87

- (2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน มีอำนาจในการกำหนดกฎเกณฑ์ในเรื่องต่าง ๆ ที่มีลักษณะเป็นการควบคุม และให้ความคุ้มครองแก่คนประจำเรือในเรื่องการได้รับค่าตอบแทนและสวัสดิการอื่น ๆ⁷ เช่น การจัดให้มีประกันสังคมและเงินทดแทน การจัดหางานเพื่อไปทำงานเป็นคนประจำเรือ การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับคนประจำเรือ การควบคุมให้เจ้าของเรือรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการจัดให้ทำประกันภัยทางทะเลสำหรับกรณีที่คนประจำเรือเสียชีวิตหรือทุพพลภาพ หรือถูกละทิ้ง การมีสิทธิในการรวมตัวและการเจรจาต่อรอง การระงับข้อพิพาทแรงงานทางทะเล
- (3) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข มีอำนาจในการกำหนดกฎเกณฑ์ในเรื่องต่าง ๆ ที่มีลักษณะเป็นการควบคุมด้านสุขภาพในการทำงานบนเรือ⁸ เช่น การห้ามมิให้คนประจำเรือทำงานบนเรือโดยปราศจากใบรับรองแพทย์ที่แสดงถึงความพร้อมด้านสุขภาพในการทำงานบนเรือ การควบคุมให้เจ้าของเรือต้องจัดให้มีอุปกรณ์ สิ่งอำนวยความสะดวกด้านการรักษาพยาบาลในโรงพยาบาลบนเรือ การฝึกอบรมการปฐมพยาบาล และแพทย์หรือคนประจำเรือผู้ทำหน้าที่ด้านการรักษาพยาบาล
- (4) กระทรวงการต่างประเทศ โดยกรมการกงสุล มีอำนาจในการกำหนดกฎเกณฑ์ในเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการส่งตัวคนประจำเรือกลับภูมิลำเนาหรือสถานที่อื่น⁹ เช่น การจัดให้เจ้าของเรือรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในระหว่างการเดินทาง การจัดให้มีประกันภัยแก่คนประจำเรือเกี่ยวกับการส่งตัวกลับ อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการเพื่อให้คนประจำเรือได้เดินทางกลับในกรณีที่พบว่าเจ้าของเรือไม่ดำเนินการให้

จากอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีและอธิบดีกรมในสังกัดกระทรวงต่าง ๆ ดังที่ได้นำเสนอมาข้างต้น จะพบว่า บทบัญญัติโดยส่วนใหญ่แล้วจะมีการแบ่งอำนาจหน้าที่ของกระทรวงต่าง ๆ ในการกำหนดกฎเกณฑ์ในเรื่องเฉพาะ ภายใต้ขอบเขตที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม มีบทบัญญัติหนึ่งของพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 ที่อาจก่อให้เกิดความไม่ชัดเจนว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงใด คือ มาตรา 82 ซึ่งบัญญัติว่า “เจ้าของเรือต้องจัดให้มีการบริหาร จัดการ และดำเนินการด้านความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยบนเรือให้เป็นไปตามมาตรฐานที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขกำหนดในกฎกระทรวงแล้วแต่กรณี”

บทบัญญัติมาตรา 82 ข้างต้นมีลักษณะเป็นการมอบอำนาจให้แก่รัฐมนตรี 3 กระทรวง คือกระทรวงคมนาคม กระทรวงแรงงาน และกระทรวงสาธารณสุข ในการกำหนดมาตรฐานว่าด้วยการบริหาร จัดการ และดำเนินการด้านความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยบนเรือ ซึ่งเหตุที่บทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์เช่นนี้น่าจะเกิดขึ้นจากการที่ประเด็นในเรื่องดังกล่าวนั้นเข้าข่ายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของทั้งสามกระทรวง เพราะหากพิจารณาตามพระราชบัญญัติ

⁷ อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน ตามพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติดังต่อไปนี้ มาตรา 4, 20, 22, 23, 25, 26, 27, 28, 30, 46, 47, 81, 82, 92, 93, 99, 101 และ 102

อำนาจของอธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ตามพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติดังต่อไปนี้ มาตรา 9, 16, 17, 45 และ 46

อำนาจของอธิบดีกรมการจัดหางาน ตามพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติดังต่อไปนี้ มาตรา 31, 33, 34, 36 และ 37

อำนาจของอธิบดีกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ตามพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติมาตรา 75

⁸ อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ตามพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติดังต่อไปนี้ มาตรา 18, 78 และ 82

อำนาจของอธิบดีกรมอนามัย ตามพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติดังต่อไปนี้ มาตรา 74 และ 77

⁹ อำนาจของอธิบดีกรมการกงสุล ตามพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติมาตรา 69

ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545¹⁰ แล้ว จะพบว่า กระทรวงคมนาคมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการขนส่ง ธุรกิจการขนส่ง¹¹ ในขณะที่กระทรวงแรงงานมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารและคุ้มครองแรงงาน¹² และกระทรวงสาธารณสุขมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมสุขภาพอนามัย การป้องกัน ควบคุม และรักษาโรคภัย¹³ ด้วยเหตุนี้ฝ่ายนิติบัญญัติจึงไม่อาจกำหนดได้อย่างชัดเจนแน่นอนว่าจะให้เป็นความรับผิดชอบของกระทรวงใด อันนำมาสู่การกำหนดหลักเกณฑ์ในลักษณะที่กำหนดให้หน่วยงานทั้งสามกระทรวงนั้นมีอำนาจหน้าที่ด้วยกันทั้งหมดภายใต้ความคาดหวังว่ากระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องนี้จะไปประชุมหารือกันว่าจะให้กระทรวงใดมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานดังกล่าว

ในที่สุดเมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2561 รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคม ปฏิบัติราชการแทน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ได้ออกกฎกระทรวง กำหนดมาตรฐานในการบริหาร จัดการ และดำเนินการด้านความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยบนเรือ พ.ศ. 2561¹⁴ อันเป็นกฎกระทรวงที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 82 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 เพราะฉะนั้น ประเด็นปัญหาที่ว่ากระทรวงใดจะเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานว่าด้วยการบริหาร จัดการ และดำเนินการด้านความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยบนเรือ จึงน่าจะเป็นที่ยุติว่าให้เป็นความรับผิดชอบของกระทรวงคมนาคมโดยผลของการมีกฎกระทรวงฉบับนี้ อีกทั้งยังมีการกำหนดด้วยว่าในกรณีที่มีโรคที่เกิดจากการทำงานบนเรือ ให้เจ้าของเรือจัดให้มีการรายงานในเรื่องดังกล่าวโดยไม่ชักช้าต่อกองมาตรฐานคนประจำเรือ กรมเจ้าท่า¹⁵ ซึ่งเป็นสิ่งยืนยันว่าถึงแม้จะมีประเด็นที่มีได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับกรมเจ้าท่า เช่น การป้องกัน ควบคุม และรักษาโรคภัย ซึ่งโดยปกติแล้วจะอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงสาธารณสุข¹⁶ แต่กฎกระทรวงฯ ก็กำหนดให้กรมเจ้าท่าเป็นผู้ทำหน้าที่รับเรื่องจากเจ้าของเรือ

เพราะฉะนั้น กล่าวโดยสรุปแล้วจากเดิมที่กรมเจ้าท่ามีอำนาจเพียงการควบคุมดูแลการจ้างแรงงานทางทะเลเพียงแค่นั้นขอบเขตของการเกิดและการระงับลงซึ่งสัญญาจ้างแรงงานเท่านั้น¹⁷ การมีผลของกฎกระทรวง กำหนดมาตรฐานในการบริหาร จัดการ และดำเนินการด้านความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยบนเรือ พ.ศ. 2561 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 ก็ได้ส่งผลให้กรมเจ้าท่าซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้กระทรวงคมนาคมอันเป็นผู้ออกกฎกระทรวงดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ที่ขยายความครอบคลุมไปถึงการควบคุมสภาพการจ้าง สภาพการทำงาน และสภาพความเป็นอยู่ของคนประจำเรือในระหว่างที่มีผลของสัญญาจ้างแรงงานด้วย

¹⁰ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 119 ตอนที่ 99 ก หน้า 14 ลงวันที่ 2 ตุลาคม 2545, สืบค้นเมื่อวันที่ 8 เมษายน 2561, จาก [www.opdc.go.th/uploads/files/law/law_ministry_2545\(5\).pdf](http://www.opdc.go.th/uploads/files/law/law_ministry_2545(5).pdf)

¹¹ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 20

¹² พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 34

¹³ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 42

¹⁴ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 135 ตอนที่ 8 ก หน้า 13-15 ลงวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2561, สืบค้นเมื่อวันที่ 8 เมษายน 2561, จาก www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2561/A/008/13.PDF

¹⁵ กฎกระทรวง กำหนดมาตรฐานในการบริหาร จัดการ และดำเนินการด้านความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยบนเรือ พ.ศ. 2561 ข้อ 7

¹⁶ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 42

¹⁷ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 มาตรา 285 และมาตรา 289