

กฎหมายแรงงานทางทะเล : อีกก้าวของกฎหมายพาณิชย์นาวีไทย (Maritime Labour Law : The Next Step of Thai Maritime Law)

พิไลพร เตือนวีระเดช*

ตั้งแต่อดีตมาการให้ความคุ้มครองแรงงานทางทะเล¹ ตามกฎหมายไทยปรากฏอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย ร.ศ. 124 ซึ่งต่อมาแก้ไขเป็นพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 รวมถึงกฎข้อบังคับ และระเบียบที่ออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าว เช่น กฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ² ข้อบังคับกรมเจ้าท่าว่าด้วยการฝึกอบรม การสอบความรู้ และการออกประกาศนียบัตรผู้ทำการในเรือ พ.ศ. 2541 ระเบียบกรมเจ้าท่าว่าด้วยคนประจำเรือเดินทะเล พ.ศ. 2541 เป็นต้น พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 รวมถึงพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าว เช่น กฎกระทรวงฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2541) เป็นต้น แต่ทั้งนี้ กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานทางทะเลดังกล่าวมีการบัญญัติอย่างกระจัดกระจาย ไม่มีการบัญญัติรวมไว้ในกฎหมายใดกฎหมายหนึ่งเป็นการเฉพาะ

อย่างไรก็ดี ประเทศไทยเริ่มต้นตัวในแนวความคิดที่จะให้มีกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานทางทะเลขึ้นบังคับใช้เป็นการเฉพาะ ภายหลังจากที่ประเทศฟิลิปปินส์ได้ให้สัตยาบันเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยแรงงานทางทะเล ค.ศ. 2006³ (Maritime Labour Convention : MLC 2006)⁴ เป็นลำดับที่ 30 เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2555 ที่ผ่านมา⁵ ซึ่งส่งผลให้จำนวนต้นกอรสของกองเรือประเทศภาคีอนุสัญญา โดยรวมคิดเป็นร้อยละ 59.85 ของกองเรือโลก และครบตามเงื่อนไขการบังคับใช้อนุสัญญา ทำให้อนุสัญญา ดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 20

* นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับ 2) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รัฐศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, เนติบัณฑิตไทย, นิติกรสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

¹ ความหมายโดยทั่วไปของ "แรงงานทางทะเล" หมายถึงลูกจ้างที่รับจ้างทำงานให้แก่นายจ้างตามสัญญาจ้างแรงงาน โดยมีเงื่อนไขการทำงานบนเรือเดินทะเลตลอดระยะเวลาตามที่กำหนดในสัญญาจ้างแรงงาน โดยเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า "คนประจำเรือ" (seafarers) โปรดดู เลอสรร์ ศรีชนะภัย, "พันธกรณีของประเทศไทยในการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ. 2006", (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553) น.7-8.

² ปัจจุบันคือ กฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือ (ฉบับที่ 41) พ.ศ. 2556

³ ซึ่งต่อไปในบทความนี้จะเรียกว่า "อนุสัญญา"

⁴ เป็นอนุสัญญาที่รวบรวมและปรับปรุงอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานในกิจการทางทะเลให้เป็นอนุสัญญาดังเดียวที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน เพื่อคุ้มครองคนประจำเรือทั่วโลกให้มีสถานที่ทำงานที่มั่นคงปลอดภัย การจ้างงานที่เป็นธรรม สภาพความเป็นอยู่ที่มีคุณค่า การคุ้มครองสุขภาพและมีสวัสดิการทางสังคม

⁵ International Labour Organization, "Ratifications of MLC - Maritime Labour Convention, 2006," Retrieved July 26, 2013, from <http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:1457694248475707::: P11300>.

สิงหาคม พ.ศ. 2556 เป็นต้นไป⁶ โดยนับแต่วันที่อนุสัญญาฯ มีผลใช้บังคับ หากประเทศไทยไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามข้อกำหนดมาตรฐานทางทะเลของอนุสัญญาฯ ได้ จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อประเทศไทย⁷ หลายประการ⁸ กล่าวคือ

ประการแรก เจ้าของเรือไทยจะไม่มีเอกสารใบรับรองด้านแรงงานทางทะเล (Maritime Labour Certificate) ซึ่งจะเป็นปัญหาและอุปสรรคในการเข้า-ออกเมืองท่าของประเทศ ที่ให้สัตยาบันเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ และจะถูกตรวจสอบมาตรฐาน 14 ด้านตามอนุสัญญาฯ อย่างเข้มงวด โดยหากถูกตรวจพบข้อบกพร่องร้ายแรงอาจถูกกักเรือ ทำให้เกิดความเสียหาย ในกรณีส่งสินค้าล่าช้า ทั้งยังกระทบต่อความเชื่อมั่นในการประกอบการขนส่งของเรือไทย ในภาพรวมด้วย

ประการต่อมา อาจทำให้เจ้าของเรือไทยเปลี่ยนการชักธงเรือจากสัญชาติไทยไปเป็น ธงของประเทศภาคีอนุสัญญาฯ เพื่อเป็นการแก้ปัญหากรณีในประเทศไทยไม่สามารถออกใบรับรองด้านแรงงานทางทะเลได้ ซึ่งจะส่งผลให้ประเทศไทยขาดรายได้จากค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนเรือ ภาษีอากรจากการประกอบธุรกิจของบริษัทเจ้าของเรือ และรายได้อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งยังอาจ ทำให้ผู้ประกอบการส่งออกเลือกใช้บริการเรือที่ชักธงต่างประเทศในการขนส่งสินค้าแทนเรือไทย ซึ่งจะส่งผลให้ประเทศไทยสูญเสียดุลการค้าด้านบริการขนส่งให้กับต่างประเทศ และ

ประการสุดท้าย ในกรณีที่เจ้าของเรือเปลี่ยนให้เรือไปชักธงต่างชาติ จะส่งผลให้ คนประจำเรือที่เป็นคนไทยต้องขออนุญาตลงทำการในเรือต่างชาติตามกฎหมายของประเทศนั้น ๆ และจะต้องขอให้ประเทศที่เรือไปชักธงทำการออกประกาศนียบัตรรับรองประกาศนียบัตรของ ผู้ทำการในเรือให้ก่อนจึงจะสามารถปฏิบัติงานในเรือได้⁹ ซึ่งจะมีกระบวนการที่ก่อให้เกิดความยุ่งยากมากขึ้น อีกทั้งในกรณีที่เรือไทยเปลี่ยนไปชักธงของประเทศอื่นซึ่งมิได้ทำความตกลงในการออกประกาศนียบัตรรับรองตามข้อกำหนดของอนุสัญญา STCW ไว้กับประเทศไทย จะส่งผลให้ คนประจำเรือที่เป็นคนไทยไม่สามารถขอออกประกาศนียบัตรรับรองได้ ซึ่งจะทำให้คนประจำเรือไทยเหล่านั้นขาดโอกาสในการทำงาน และประเทศไทยก็จะสูญเสียรายได้เข้าประเทศทางหนึ่งด้วย

ในปัจจุบัน แม้ประเทศไทยจะยังไม่ได้ให้สัตยาบันเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยแรงงานทางทะเล ค.ศ. 2006 แต่ก็มีแนวโน้มจะให้สัตยาบันเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ ดังกล่าว โดยเมื่อวันที่ 25 มีนาคม พ.ศ. 2556

⁶ Article 8 of MLC 2006

3. This Convention shall come into force 12 months after the date on which there have been registered ratifications by at least 30 Members with a total share in the world gross tonnage of ships of 33 per cent.

⁷ ทั้งนี้ ไม่ว่าประเทศไทยจะได้ให้สัตยาบันเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยแรงงาน ทางทะเล ค.ศ. 2006 หรือไม่ เนื่องจากอนุสัญญาฯ ให้อำนาจรัฐเจ้าของท่าที่ให้สัตยาบันสามารถ ที่จะตรวจสอบสภาพการจ้างและสภาพการทำงานของคนประจำเรือบนเรือที่เข้ามาเทียบท่าเรือ ในประเทศของตนได้ รวมทั้งยังสามารถกักเรือหรือสั่งให้แก้ไขข้อบกพร่องบนเรือนั้นให้เป็นไปตามที่อนุสัญญาฯ กำหนดได้ แม้ว่าประเทศซึ่งเป็นรัฐเจ้าของธงเรือจะยังมิได้ให้สัตยาบันเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ ก็ตาม โปรดดู ศศิกานต์ หยั่งสายชล, "ท่าทีของประเทศไทยต่ออนุสัญญาแรงงาน ทางทะเล ค.ศ. 2006", (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552) น.40-42.

⁸ กระทรวงคมนาคม, (2556). หนังสือขอเสนอเรื่อง การปฏิบัติตามอนุสัญญาว่าด้วยแรงงานทางทะเล ค.ศ. 2006 เพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา ที่ คค (ปรค) 0206/115 ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2556 ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. กระทรวงคมนาคม.

⁹ ทั้งนี้ ตามข้อกำหนดของอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยมาตรฐานการฝึกอบรม การออกประกาศนียบัตร และการเข้ายามสำหรับคนประจำเรือ (STCW)

คณะกรรมการส่งเสริมการพาณิชย์นาวีได้มีมติมอบหมายให้กระทรวงคมนาคมโดยกรมเจ้าท่านำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเห็นชอบในหลักการ แนวทางการปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ จนกว่าจะมีการตราพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเลขึ้นมาบังคับใช้และประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญา¹⁰ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการดังกล่าวแล้วในเวลาต่อมา¹¹ นอกจากนี้ในวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2556 กระทรวงแรงงานได้จัดให้มีโครงการสัมมนาไตรภาคีขึ้นรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนเกี่ยวกับเรื่อง ร่างพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. เพื่อนำมาปรับปรุงร่างกฎหมายให้สมบูรณ์สอดคล้องกับความต้องการและสภาพที่เกิดขึ้นจริงในสังคม¹²

เนื่องจากการขาดการวางแผนที่ดี ประกอบกับการขาดการให้ความสำคัญอย่างต่อเนื่องอย่างเพียงพอของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งที่ควรมีการเตรียมการล่วงหน้าเพื่อรองรับผลกระทบ อันจะเกิดจากการที่อนุสัญญามีผลบังคับใช้ จึงส่งผลทำให้ไม่สามารถยกร่างพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเลได้แล้วเสร็จทันต่อการมีผลใช้บังคับของอนุสัญญาฯ กรมเจ้าท่าจึงต้องจัดประชุมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง¹³ เพื่อกำหนดแนวทางการดำเนินการออกใบรับรองการปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ (Statement of Compliance for Maritime Labour Convention, 2006) ในระหว่างที่ยังไม่มีพระราชบัญญัติบังคับใช้ และที่ประชุมได้มีมติให้ออกประกาศกระทรวงแรงงานกำหนดมาตรฐานแรงงาน เพื่อออกใบรับรองด้านแรงงานทางทะเลภาคสมัครใจตามแนวทางการออกประกาศกระทรวงแรงงานว่าด้วยมาตรฐานแรงงานไทย¹⁴ ซึ่งในวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2556 กระทรวงแรงงานก็ได้ออก "ประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง มาตรฐานแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2556"¹⁵ เพื่อรองรับการดำเนินการตามอนุสัญญาฯ เป็นการเฉพาะไปจนกว่าจะมีการตราพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเลขึ้นบังคับใช้ โดยประกาศฯ ดังกล่าวมีข้อกำหนดแบ่งออกเป็น 5 ข้อ ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 บทนำ เป็นส่วนที่กล่าวถึงความจำเป็นและวัตถุประสงค์ที่กระทรวงแรงงานและกระทรวงคมนาคมต้องร่วมกันกำหนดมาตรฐานทางทะเลเพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ โดยวัตถุประสงค์ที่ต้องกำหนดมาตรฐานดังกล่าวขึ้นก็เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาให้การรับรองแก่เรือเดินทะเล และเพื่อให้เจ้าของเรือ ที่ได้รับใบรับรองใช้เป็นเอกสารอ้างอิงกับรัฐเจ้าของเมืองท่า (Port State) ที่เรือเดินทางเข้าไปถึง

ข้อ 2 ขอบเขตการนำไปใช้ เป็นข้อกำหนดที่กล่าวถึงขอบเขตการนำประกาศฯ ไปบังคับใช้ ซึ่งกำหนดให้ประกาศฯ สามารถนำไปใช้ได้กับคนประจำเรือและผู้ประกอบกิจการเรือเดินทะเลระหว่างประเทศ เพื่อ

¹⁰ กระทรวงคมนาคม, *อ่าวแล้ว เชิงอรรถที่ 8*.

¹¹ อุทุมพร พลางกูร, "การปฏิบัติตามอนุสัญญาว่าด้วยแรงงานทางทะเล ค.ศ. 2006," สืบค้นเมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2556, จาก http://www.senate.go.th/w3c/senate/pictures/comm/ 57/file_1370422765.pdf.

¹² รัฐบาลไทย, "กระทรวงแรงงานเปิดรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล," สืบค้นเมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2556, จาก <http://www.thaigov.go.th/th/news-ministry/ 2012-08-15-09-43-46>.

¹³ ได้แก่ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กรมการจัดหางาน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สมาคมเจ้าของเรือไทย และสมาคมวิชาชีพชาวเรือไทย

¹⁴ กระทรวงคมนาคม, *อ่าวแล้ว เชิงอรรถที่ 8*.

¹⁵ ซึ่งต่อไปในบทความนี้จะเรียกว่า "ประกาศฯ"

ขอรับใบรับรองด้านแรงงานทางทะเลและใบประกาศการปฏิบัติ ด้านแรงงานทางทะเล แต่ข้อกำหนดแห่งมาตรฐานตามประกาศดังกล่าว จะไม่นำไปใช้กับเรือประมง¹⁶ เรือที่ต่อสร้างแบบโบราณ¹⁷ เรือราชการ เรือรบ¹⁸ และเรือช่วยรวบรวมถึงกรณีที่มีบทบัญญัติกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นด้วย

ข้อ 3 เอกสารอ้างอิง เป็นส่วนที่กล่าวถึงบทบัญญัติตามกฎหมายไทยและข้อกำหนดตามอนุสัญญาระหว่างประเทศที่นำมาอ้างอิงในการกำหนดมาตรฐานตามประกาศฯ ซึ่งประกอบไปด้วยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช 2481 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 และที่แก้ไขเพิ่มเติม อนุสัญญาว่าด้วยแรงงานทางทะเล ค.ศ. 2006 อนุสัญญาระหว่างประเทศ ว่าด้วยมาตรฐานการฝึกอบรม การออกประกาศนียบัตร และการเข้ายามสำหรับคนประจำเรือ ค.ศ. 1978 และที่แก้ไขเพิ่มเติม¹⁹ อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความปลอดภัยแห่งชีวิต ในทะเล ค.ศ. 1974²⁰ และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการป้องกันมลพิษจากเรือ ค.ศ. 1973²¹

ข้อ 4 บทนิยาม เป็นข้อกำหนดที่กล่าวถึงบทนิยามของคำต่าง ๆ ที่ปรากฏอยู่ในประกาศฯ ซึ่งประกอบไปด้วยบทนิยามของคำว่า เรือ วันต่อสร้าง การเดินเรือระหว่างประเทศ คนประจำเรือ เจ้าของเรือ หน่วยบริการ คัดเลือกและบรรจุคนประจำเรือ ท่าเรือ หน่วยงานที่มีอำนาจองค์กรของเจ้าของเรือ องค์กรของคนประจำเรือ ต้นก羅斯 ใบรับรองการปฏิบัติตามอนุสัญญาว่าด้วยแรงงานทางทะเล ค.ศ. 2006 ใบประกาศการปฏิบัติด้านแรงงานทางทะเล สัญญาจ้างคนประจำเรือ ค่าจ้างหรือเงินจ่ายเบื้องต้น ค่าจ้างรวม อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ชั่วโมงการทำงาน ชั่วโมงการพักผ่อน วันหยุด วันลา ล่วงเวลา และค่าทำงานล่วงเวลา

ข้อ 5 ข้อกำหนดและมาตรฐานแรงงานทางทะเล เป็นข้อกำหนดและมาตรฐานแรงงานทางทะเลที่เกี่ยวข้องกับสภาพความเป็นอยู่และสภาพการทำงานของคนประจำเรือ ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 14 ด้าน ได้แก่ อายุขั้นต่ำ (Minimum age) ประกาศนียบัตรสุขภาพ (Medical Certificate) คุณสมบัติของคนประจำเรือ (Qualifications) ข้อตกลงการจ้างงานของ คนประจำเรือ (Seafarers' employment agreements) การใช้หน่วยงานบริการจัดหาและบรรจุงานของเอกชนตามที่กฎหมายกำหนด หรือที่มีใบรับรอง หรือที่มีใบอนุญาต (Use of

¹⁶ หมายถึง เรือกลไฟขนาดใหญ่ที่ใช้จับปลาในทะเลลึก มักมีเครื่องอุปกรณ์ที่ทันสมัย ใช้จับปลา แชปลา และทำปลาด้วยกรรมวิธีต่าง ๆ อยู่ในทะเลได้หลาย ๆ สัปดาห์

¹⁷ หมายถึง เรือชนิดที่ทำด้วยไม้กระดานโดยนำมาต่อขึ้นเป็นรูปเรือ อาศัยก๋งหรือมือลิงเป็นเครื่องยึด ตัวเรือป่อง หัวและท้ายเรือเรียวเขี้ยวขึ้นตามส่วน เช่น เรือสำปั้น เรือบด เรืออีแปะ

¹⁸ หมายถึง เรือที่ต่อหรือดัดแปลงขึ้นเพื่อใช้ในการรบ มีขีดความสามารถต่าง ๆ เช่น ต่อเรือข้าศึก คุ้มกันกระบวนเรือลำเลียง และระดมยิงฝั่ง เป็นต้น มีหลายประเภท เรียกชื่อตามลักษณะและหน้าที่ที่สำคัญ เช่น เรือบรรทุกเครื่องบิน เรือดำน้ำ เรือลาดตระเวน เรือวางทุ่นระเบิด

¹⁹ International Convention on Standard of Training, Certification and Watchkeeping for seafarers 1978 : STCW 1978, as amended

²⁰ International Convention for the Safety of Life at Sea 1974 : SOLAS 1978

²¹ International Convention for the Prevention of Pollution from Ships 1973 as modified by the Protocol of 1978 : MARPOL 73/78

any licensed or certified or regulated private recruitment and placement service) ชั่วโมงการทำงาน และชั่วโมงการพักผ่อน (Hours of work and Hours of rest) ระดับการจัดอัตรากำลัง (Manning levels) ที่พักอาศัย (Accommodation) สิ่งนันทนาการบนเรือ (Recreation facilities) อาหารและการจัดหาอาหาร (Food and catering) การป้องกันอุบัติเหตุ และการคุ้มครองความปลอดภัยและสุขภาพอนามัย (Health and safety protection and accident prevention) การรักษาพยาบาลบนฝั่งและบนเรือ (Medical care on board ship and ashore) วิธีปฏิบัติในการร้องเรียนบนเรือ (On-board complaint procedures) และค่าจ้าง (Wages)

นอกจากนี้ส่วนของภาคผนวกยังมีแบบฟอร์มใบรับรองด้านแรงงานทางทะเล (Statement of Compliance for Maritime Labour) แนบท้ายประกาศฯ

แต่อย่างไรก็ตาม แม้ข้อกำหนดตามประกาศฯ โดยส่วนใหญ่จะมีความสอดคล้องกับข้อกำหนดตามอนุสัญญา²² แล้ว แต่ในทางกลับกันยังมีรายละเอียดในข้อกำหนดตามประกาศฯ อีกบางประการที่มีความไม่สอดคล้องกับข้อกำหนดตามอนุสัญญาฯ ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

ประกาศกระทรวงแรงงานเรื่อง มาตรฐานแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2556	อนุสัญญาว่าด้วยแรงงาน ทางทะเล ค.ศ. 2006	เปรียบเทียบ
ข้อ 5.6.10 นายเรือมีสิทธิในอันที่จะเรียกให้คนประจำเรือ รวมทั้งคนประจำเรืออายุต่ำกว่า 18 ปี มาปฏิบัติหน้าที่ในชั่วโมงการทำงานที่มีความจำเป็น เพื่อให้เรือบุคคลบนเรือ สินค้าเกิดความปลอดภัย หรือเพื่อวัตถุประสงค์ในการให้ความช่วยเหลือแก่เรือลำอื่นหรือบุคคลอื่นที่ประสบภัยพิบัติในทะเล นายเรือสามารถพักการใช้กำหนดการของชั่วโมงการทำงาน หรือชั่วโมงพักผ่อน และเรียกให้คนประจำเรือปฏิบัติหน้าที่ในชั่วโมงการทำงานได้ตามความจำเป็นจนกว่าสถานการณ์กลับคืนสู่ปกติ ทั้งนี้ <u>นายเรือต้องขดเซยช่วงเวลา</u>	Regulation 2.3 Standard A 14. Nothing in this Standard shall be deemed to impair the right of the master of a ship to require a seafarer to perform any hours of work necessary for the immediate safety of the ship, persons on board or cargo, or for the purpose of giving assistance to other ships or persons in distress at sea. Accordingly, the master may suspend the schedule of hours of work or	ข้อกำหนดตามประกาศฯ ไม่มีเนื้อความที่บ่งบอกถึงความหมายของคำว่า "as soon as practicable" ตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาฯ (หรือที่อาจแปลเป็นไทยความว่า "โดยเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้") ทำให้นายเรือที่ต้องขดเซยช่วงเวลาพักผ่อนให้แก่คนประจำเรืออย่างเพียงพอตามข้อกำหนดนี้ <u>ไม่ถูกบังคับ</u>ให้ต้องขดเซยเวลาพักผ่อนดังกล่าวโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะสามารถทำได้

²² ซึ่งหมายความว่าถึงข้อบังคับตามอนุสัญญาฯ และประมวลข้อปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ ในส่วน A และส่วน B (Regulations and Parts A and B of the Code) โดยข้อบังคับและบทบัญญัติของประมวลข้อปฏิบัติในส่วน A จะมีสภาพบังคับ แต่บทบัญญัติของประมวลข้อปฏิบัติในส่วน B จะไม่มีสภาพบังคับ ทั้งนี้ ตาม Article 6 ข้อ 1 ของอนุสัญญาว่าด้วยแรงงานทางทะเล ค.ศ. 2006

พักผ่อนให้แก่คนประจำเรืออย่างเพียงพอ	hours of rest and require a seafarer to perform any hours of work necessary until the normal situation has been restored. <u>As soon as practicable</u> after the normal situation has been restored, the master shall ensure that any seafarers who have performed work in a scheduled rest period are provided with an adequate period of rest.	
--------------------------------------	---	--

ประกาศกระทรวงแรงงานเรื่อง มาตรฐานแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2556	อนุสัญญาว่าด้วยแรงงาน ทาง ทะเล ค.ศ. 2006	เปรียบเทียบ
ข้อ 5.8.9.14 เครื่องเรือนสำหรับผู้พักอาศัยแต่ละคน <u>ควร</u>รวมถึงตู้เก็บเสื้อผ้าที่มีปริมาตรอย่างน้อย 475 ลิตร และลิ้นชักหรือปริมาตรอื่นที่ทดเต็มกัน อย่างน้อย 56 ลิตร หากลิ้นชักรวมเป็นส่วนหนึ่งของตู้เก็บเสื้อผ้าแล้ว ตู้เก็บเสื้อผ้านั้น <u>ควร</u>มีปริมาตรอย่างน้อย 500 ลิตร โดยตู้ <u>นั้นควร</u>มีชั้นวางของและสามารถปิดกุญแจได้ เพื่อความเป็นส่วนตัวของผู้พักอาศัย	Regulation 3.1 Standard A 9. (n) for each occupant, the furniture <u>shall</u> include a clothes locker of ample space (minimum 475 litres) and a drawer or equivalent space of not less than 56 litres; if the drawer is incorporated in the clothes locker then the combined minimum volume of the clothes locker <u>shall</u> be 500 litres; it <u>shall</u> be fitted with a	ข้อกำหนดตามประกาศฯ ใช้คำว่า "ควร" ซึ่งเป็นเพียงข้อเสนอแนะที่ไม่มีสภาพบังคับให้ต้องปฏิบัติตาม แม้ไม่ปฏิบัติตามก็ไม่ถือเป็นความผิด แตกต่างกับข้อกำหนดตามอนุสัญญาที่ใช้คำว่า "shall" (หรือที่อาจแปลเป็นไทยความว่า "ต้อง") ซึ่งเป็นข้อกำหนดที่มีสภาพบังคับให้ต้องปฏิบัติตาม หากไม่ปฏิบัติตามก็จะถือว่าเป็นความผิด

	shelf and be able to be locked by the occupant so as to ensure privacy.	
ข้อ 5.8.9.15 ห้องนอนแต่ละห้อง <u>ควรมีโต๊ะหรือโต๊ะเขียนหนังสือ แบบติดอยู่กับที่ แบบพับข้างได้ หรือแบบเลื่อนออก</u> พร้อมที่นั่งสะดวกสบายตามความจำเป็น	Regulation 3.1 Standard A 9. (o) each sleeping room <u>shall</u> be provided with a table or desk, which may be of the fixed, drop-leaf or slide-out type, and with comfortable seating accommodation as necessary.	ข้อกำหนดตามประกาศฯ ใช้คำว่า "ควร" ซึ่งเป็นเพียงข้อแนะนำที่ <u>ไม่มีสภาพบังคับ</u> ให้ต้องปฏิบัติตาม แม้ไม่ปฏิบัติตามก็ไม่ถือเป็นความผิด แตกต่างกับข้อกำหนดตามอนุสัญญาที่ใช้คำว่า "shall" (หรือที่อาจแปลเป็นไทยความว่า "ต้อง") ซึ่งเป็นข้อกำหนดที่ <u>มีสภาพบังคับ</u> ให้ต้องปฏิบัติตาม หาก

ประกาศกระทรวงแรงงานเรื่อง มาตรฐานแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2556	อนุสัญญาว่าด้วยแรงงาน ทางทะเล ค.ศ. 2006	เปรียบเทียบ
		ไม่ปฏิบัติตามก็จะถือว่าเป็นความผิด
ข้อ 5.8.10.2 ห้องรับประทานอาหาร <u>ควรมีขนาดเพียงพอ สะดวกสบาย และติดตั้งอุปกรณ์อำนวยความสะดวกตามความเหมาะสม (รวมถึงเครื่องเติมน้ำดื่ม) โดยพิจารณาจากจำนวนคนประจำเรือที่มาใช้งานในเวลาเดียวกัน ทั้งนี้ สามารถจัดให้มีมากขึ้นสำหรับห้องอาหารรวมหรือแยกได้</u> ตามความเหมาะสม	Regulation 3.1 Standard A 10. (b) mess rooms <u>shall</u> be of adequate size and comfort and properly furnished and equipped (including ongoing facilities for refreshment), taking account of the number of seafarers likely to use them at any onetime; provision <u>shall</u> be made for	ข้อกำหนดตามประกาศฯ ใช้คำว่า "ควร" ซึ่งเป็นเพียงข้อแนะนำที่ <u>ไม่มีสภาพบังคับ</u> ให้ต้องปฏิบัติตาม แม้ไม่ปฏิบัติตามก็ไม่ถือเป็นความผิด แตกต่างกับข้อกำหนดตามอนุสัญญาที่ใช้คำว่า "shall" (หรือที่อาจแปลเป็นไทยความว่า "ต้อง") ซึ่งเป็นข้อกำหนดที่ <u>มีสภาพบังคับ</u> ให้ต้องปฏิบัติตาม หากไม่ปฏิบัติตามก็

	separate or common mess room facilities as appropriate.	จะถือว่าเป็นความผิด
--	---	---------------------

เมื่อพิจารณาแล้ว จะเห็นได้ว่าข้อกำหนดตามประกาศฯที่ไม่สอดคล้องกับข้อกำหนดตามอนุสัญญาฯ ประกอบไปด้วยข้อกำหนดเรื่องชั่วโมงการทำงานและชั่วโมงการพักผ่อนในข้อ 5.6.10 และข้อกำหนดเรื่องที่พักอาศัยในข้อ 5.8.9.14 และข้อ 5.8.9.15 ซึ่งเป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับห้องนอน และข้อ 5.8.10.2 ซึ่งเป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับห้องรับประทานอาหาร โดยสาเหตุของความ ไม่สอดคล้องนั้น อาจเกิดขึ้นจากความผิดพลาดในการแปลความข้อกำหนดตามอนุสัญญาฯ ของ ผู้บัญญัติประกาศฯ หรืออาจเกิดขึ้นจากความตั้งใจของผู้บัญญัติประกาศฯ ที่ต้องการให้เป็นเช่นนั้นเองก็ได้ แต่อย่างไรก็ตามผู้เขียนเห็นว่า แม้ข้อกำหนดตามประกาศฯ ที่ไม่สอดคล้องดังกล่าวจะเป็นข้อกำหนดในส่วนของประมวลข้อปฏิบัติส่วน A (Regulation) ของอนุสัญญาฯที่มี สภาพบังคับให้ต้องปฏิบัติตาม แต่ก็ยังเป็นเพียงรายละเอียดเล็กน้อยซึ่งหากถูกตรวจพบว่าเรือ มีความบกพร่องตามข้อกำหนดเหล่านี้ ไม่อาจถือได้ว่าเป็นข้อบกพร่องอย่างร้ายแรงที่จะนำมาเป็นเหตุในการกักเรือได้แต่อย่างใด แต่ทั้งนี้การแก้ไขข้อกำหนดตามประกาศฯ ให้มีความสอดคล้องกับข้อกำหนดตามอนุสัญญาฯ น่าจะเป็นทางออกที่ดีที่สุดสำหรับเรื่องนี้

นอกจากข้อกำหนดตามประกาศฯบางประการจะมีความไม่สอดคล้องกับข้อกำหนดตามอนุสัญญาฯ ตามที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ข้อกำหนดตามประกาศฯ ยังมีความไม่ครอบคลุมข้อกำหนดตามอนุสัญญาฯ ทั้งหมดด้วย ซึ่งข้อกำหนดในส่วนประมวลข้อปฏิบัติส่วน A (Regulation) ของอนุสัญญาฯ ที่ข้อกำหนดตามประกาศฯ ไม่ครอบคลุมถึงสามารถแยกพิจารณาได้ ดังนี้

1. ข้อกำหนดเรื่องการให้สิทธิในการลา (Regulation 2.4 - Entitlement to leave) เป็นข้อกำหนดที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มั่นใจได้ว่าคนประจำเรือจะสามารถลาได้อย่างเพียงพอ
2. ข้อกำหนดเรื่องการส่งตัวกลับ (Regulation 2.4 - Repatriation) เป็นข้อกำหนด ที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อให้มั่นใจได้ว่าคนประจำเรือจะสามารถเดินทางกลับบ้านได้โดยคนประจำเรือไม่เสียค่าใช้จ่าย
3. ข้อกำหนดเรื่องเงินทดแทนสำหรับคนประจำเรือ กรณีเรือเสียหายหรือจม (Regulation 2.6 - Seafarer compensation for the ship's loss or foundering) เป็นข้อกำหนดที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มั่นใจได้ว่าคนประจำเรือจะได้รับค่าทดแทน เมื่อเรือเกิดความเสียหายหรือจม
4. ข้อกำหนดเรื่องโอกาสและการพัฒนาทักษะอาชีพในการจ้างงานคนประจำเรือ (Regulation 2.8 - Career and skill development and opportunities for seafarers' employment) เป็นข้อกำหนดที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อสนับสนุนให้เกิดโอกาสในการจ้างงาน และการพัฒนาทักษะและอาชีพสำหรับคนประจำเรือ
5. ข้อกำหนดเรื่องภาระรับผิดชอบของเจ้าของเรือ (Regulation 4.2 - Shipowners' liability) เป็นข้อกำหนดที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มั่นใจได้ว่าคนประจำเรือจะได้รับการคุ้มครองผลกระทบทางการเงินจากการเจ็บป่วย การได้รับบาดเจ็บ หรือการเสียชีวิตที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการจ้างงานของตน

6. ข้อกำหนดเรื่องการได้รับการอำนวยความสะดวกอันเป็นสวัสดิการบนฝั่ง (Regulation 4.4 - Access to shore-based welfare facilities) มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มั่นใจได้ว่าคนประจำเรือที่ทำงานบนเรือที่ออกทะเลมีวิธีที่จะได้รับการอำนวยความสะดวกและบริการบนฝั่งเพื่อความมั่นคงของสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดี

7. ข้อกำหนดเรื่องการประกันสังคม(Regulation 4.5 - Social security) มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มั่นใจได้ว่าจะมีการดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้คนประจำเรือได้รับการคุ้มครอง ด้านประกันสังคม

ทั้งนี้ผู้เขียนเห็นว่า แม้ข้อกำหนดตามประกาศฯ จะมีความไม่ครอบคลุมข้อกำหนด ในส่วนของประมวลข้อปฏิบัติส่วน A (Regulation) ของอนุสัญญาฯ ทั้งหมด แต่เรื่องที่ไม่ครอบคลุมบางเรื่องก็เป็นเรื่องที่มีบัญญัติไว้ในกฎหมายแรงงานโดยทั่วไปอยู่แล้วนั่นคือ เรื่องการให้สิทธิ ในการลาและเรื่องโอกาสและการพัฒนาทักษะและอาชีพในการจ้างงานคนประจำเรือซึ่งเป็นเรื่อง ที่มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เรื่องเงินทดแทนและเรื่องภาระรับผิดชอบของเจ้าของเรือซึ่งเป็นเรื่องที่มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 และเรื่องการประกันสังคมซึ่งเป็นเรื่องที่มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 อยู่แล้ว ดังนั้น แม้ข้อกำหนดตามประกาศฯ จะไม่กำหนดถึงเรื่องดังกล่าวไว้ ก็ไม่ก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้ประกาศฯ ให้สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ แต่อย่างใด

แต่อย่างไรก็ตาม ข้อกำหนดในเรื่องการส่งตัวกลับและเรื่องการได้รับการอำนวยความสะดวกอันเป็นสวัสดิการบนฝั่งตามอนุสัญญาฯ เป็นเรื่องเฉพาะของแรงงานทางทะเล ซึ่งแตกต่างกับแรงงานประเภทอื่น และกฎหมายไทยไม่เคยมีการบัญญัติถึงเรื่องนี้ไว้ ดังนั้น การที่ข้อกำหนดตามประกาศฯ ไม่กำหนดถึงเรื่องดังกล่าวไว้จึงอาจก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้ประกาศฯ ให้สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ ได้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าการเพิ่มเติมข้อกำหนดตามประกาศฯ ในเรื่องการส่งตัวกลับและการได้รับการอำนวยความสะดวกอันเป็นสวัสดิการบนฝั่งน่าจะเป็นทางออกที่ดีที่สุดสำหรับเรื่องนี้

บทสรุป

ประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง มาตรฐานแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2556 เป็นผล สืบเนื่องมาจากความบกพร่องของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการวางแผนและเตรียมการล่วงหน้า เพื่อรองรับผลกระทบอันจะเกิดจากการที่อนุสัญญาว่าด้วยแรงงานทางทะเล ค.ศ. 2006 มีผล ใช้บังคับในวันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2556 ซึ่งแม้ข้อกำหนดตามประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง มาตรฐานแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2556 ยังมีความไม่สอดคล้องและไม่ครอบคลุมข้อกำหนด ตามอนุสัญญาว่าด้วยแรงงานทางทะเล ค.ศ. 2006 ในหลายเรื่อง โดยเฉพาะเรื่องการส่งตัวกลับ (Repatriation) และเรื่องการได้รับความสะดวกอันเป็นสวัสดิการบนฝั่ง (Access to shore-based welfare facilities) ซึ่งเป็นเรื่องเฉพาะของแรงงานทางทะเลที่แตกต่างกับแรงงานประเภทอื่น และกฎหมายไทยไม่มีการบัญญัติถึงเรื่องดังกล่าวไว้ จึงอาจก่อให้เกิดปัญหาต่อการบังคับใช้ประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง มาตรฐานแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2556 ให้มีความสอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยแรงงานทางทะเล ค.ศ. 2006 แต่การที่ประเทศไทยมีกฎหมายเฉพาะฉบับแรกเกี่ยวกับ การกำหนดมาตรฐานด้านแรงงานทะเล นับเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีในการที่จะพัฒนากฎหมาย

พาณิชย์นาวีเรื่องดังกล่าวต่อไปจนกระทั่งมีความสมบูรณ์และมีมาตรฐานทัดเทียมกับนานาชาติอารยประเทศ อันจะนำมาซึ่งการขยายตัวของอุตสาหกรรมการขนส่งสินค้าทางทะเลของไทย ทั้งในด้านกองเรือพาณิชย์และคนประจำเรือ ซึ่งจะเป็ประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศต่อไปในอนาคต

รายการอ้างอิง

กระทรวงคมนาคม, (2556). หนังสือขอเสนอเรื่อง การปฏิบัติตามอนุสัญญาว่าด้วยแรงงานทางทะเล ค.ศ. 2006 เพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา ที่ คค (ปคร) 0206/115 ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2556 ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. กระทรวงคมนาคม.

รัฐบาลไทย. “กระทรวงแรงงานเปิดใจรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล.” <http://www.thaigov.go.th/th/news-ministry/2012-08-15-09-43-46>, 28 กรกฎาคม 2556.

เลอสรณ์ ศรีชนะภัย. "พันธกรณีของประเทศไทยในการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ. 2006". วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.

ศศิกันต์ หยั่งสายชล. "ท่าทีของประเทศไทยต่ออนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ. 2006". วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.

อุทุมพร พลากรุง. “การปฏิบัติตามอนุสัญญาว่าด้วยแรงงานทางทะเล ค.ศ. 2006.” http://www.senate.go.th/w3c/senate/pictures/comm/57/file_1370422765.pdf, 28 กรกฎาคม 2556.

International Labour Organization (ILO). อนุสัญญาว่าด้วยแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2549 (Maritime Labour Convention, 2006). แปลโดยกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด อรุณการพิมพ์.

International Labour Organization. “Ratifications of MLC - Maritime Labour Convention, 2006.” <http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:1457694248475707::: P11300, July 26, 2013>.