

การพัฒนากฎหมายไทยเพื่อคุ้มครองการทำงานของคนประจำเรือที่ทำการในเรือสำราญ  
โดยจัดการคุกคามและการกลั่นแกล้งในขณะปฏิบัติหน้าที่บนเรือตามกรอบแห่ง  
อนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ. 2006

Developing Thai Laws to Protect Seafarers Working on Cruise Ships to  
Eliminate Shipboard Harassment and Bullying According to  
The Maritime Labour Convention, 2006

สุพรรณณี สวนอินทร์<sup>1</sup> และ ไผทชิต เอกจริยกร<sup>1</sup>

Supanee Suanin<sup>1</sup> and Pathachit Aegjariyakorn<sup>1</sup>

<sup>1</sup>หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

<sup>1</sup>Doctor of Laws Program, Faculty of Law, Thammasat University

Received: June 14, 2023

Revised: July 19, 2023

Accepted: July 19, 2023

## บทคัดย่อ

ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองการทำงานของคนประจำเรือที่ทำการในเรือสำราญและเรือเดินทะเล คือ พระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 อันกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับการทำงานและการคุ้มครอง “คนประจำเรือ” ซึ่งบัญญัติขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ให้บทบัญญัติมีความสอดคล้องกับอนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ. 2006 ซึ่งในบทความนี้ผู้ศึกษามุ่งเน้นเฉพาะในเรื่องของการจัดการคุกคามและการกลั่นแกล้งในขณะปฏิบัติหน้าที่บนเรือสำราญจากการศึกษาพบว่าบทบัญญัติของพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 ยังมีลักษณะที่ไม่สอดคล้องหรือไม่ครอบคลุมหลักเกณฑ์ทั้งหมดตามอนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ. 2006 ซึ่งปรากฏให้เห็นปัญหาทางกฎหมายในลักษณะต่างๆ ได้แก่ การไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายในบางประเด็น กล่าวคือ ไม่มีการกำหนดขั้นตอนการร้องเรียนบนเรือสำราญที่มุ่งจัดการคุกคามและการกลั่นแกล้งบนเรือ และการมีบทบัญญัติของกฎหมายที่ล้าสมัยหรือไม่เป็นไปตามมาตรฐานสากล กล่าวคือ ต้องมีการกำหนดขั้นตอนการร้องเรียนบนเรือที่ได้ดำเนินการอย่างยุติธรรม มีประสิทธิภาพ และรวดเร็ว ด้วย เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของอนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ. 2006 จึงเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 และกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องให้มีความสอดคล้องและครอบคลุมตามหลักเกณฑ์ของอนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ. 2006 อันจะสร้างประโยชน์ให้กับคนประจำเรือที่ทำการในเรือสำราญให้ได้รับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของตนเองโดยเฉพาะในเรื่องการจัดการคุกคามและการกลั่นแกล้งในขณะปฏิบัติหน้าที่ในเรือสำราญให้มีความเป็นสากล อันส่งผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศไทยต่อไป

**คำสำคัญ:** คนประจำเรือ; เรือสำราญ; การคุกคาม; การกลั่นแกล้ง; อนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ. 2006

## Abstract

The Maritime Labour Act B.E. 2558 (2015; The Act) of Thailand protects seafarers working on cruise ships and seagoing vessels, setting labor and protective standards. Its provisions were established to be consistent with the Maritime Labour Convention, 2006 (MLC, 2006). This research focuses on eliminating cruise shipboard harassment and bullying. Results were that provisions of the Act had inconsistent or incomplete criteria compared to MLC, 2006. The latter presents different legal issues, including lack of legal provisions on certain issues, outdated legal provisions, or non-compliance with international standards. These include inconsistent related subordinate laws not covered by MLC, 2006 criteria. These findings suggest that provisions should be amended to cohere with, and cover, MLC, 2006 criteria, such as addressing complaint procedures on cruise ships and eliminating shipboard harassment and bullying. Amending the act provisions and related subordinate laws to be consistently comprehensive in accordance with MLC, 2006 criteria would benefit cruise ship seafarers by promoting and protecting their rights, especially in eliminating shipboard harassment and bullying while performing international duties as well as improving overall economic development of Thailand in future.

**Keywords:** Seafarers; Cruise ships; Harassment; Bullying; Maritime Labour Convention, 2006



## บทนำ

ปัญหาเรื่องการจัดการคุกคามและการกลั่นแกล้งในขณะปฏิบัติหน้าที่บนเรือสำราญถูกมองข้ามเสมอมา โดยก่อนหน้า ค.ศ. 1919 นั้น พบว่ามีกรกระทำในลักษณะของการคุกคามทางเพศและคำพูดดูหมิ่นเกี่ยวกับความสามารถของแรงงานตามเพศสภาพ โดยเฉพาะคนประจำเรือหญิงที่ทำการในเรือสำราญด้วย ซึ่งประเด็นดังกล่าวได้รับการกล่าวถึงอย่างกว้างขวางว่าเป็นพฤติกรรมที่ยอมรับได้ (acceptable behavior) ซึ่งเป็นที่น่าเสียใจว่าพฤติกรรมดังกล่าวเป็นที่ยอมรับของคนหมู่มากในขณะนั้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่ากฎหมายและนโยบายในหลายๆ ประเทศไม่ได้ให้ความสำคัญถึงเรื่องการจัดการคุกคามและการกลั่นแกล้งในขณะปฏิบัติหน้าที่บนเรือสำราญ

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) ซึ่งก่อตั้งขึ้นใน ค.ศ. 1919 ได้ดำเนินการตรารอนุสัญญาระหว่างประเทศ และตราสารต่าง ๆ ซึ่งกำหนดมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศไว้กว่า 60 ฉบับ ต่อมาใน ค.ศ. 2006 ILO ได้รวบรวมหลักการพื้นฐานอันเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานทาง

ทะเลที่บัญญัติอยู่ในหลายฉบับให้มารวมอยู่ในรูปของอนุสัญญาฉบับเดียวกัน ซึ่งก็คือ อนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ. 2006 (Maritime Labour Convention, 2006; MLC, 2006) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองคนประจำเรือให้ได้ทำงานในสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม ได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมและมีความยุติธรรม

ประเทศไทยได้มีการตราพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 โดยมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองสิทธิของแรงงานทางทะเล เนื่องจากสภาพการทำงานของคนประจำเรือที่ทำการในเรือสำราญและเรือเดินทะเลมีความแตกต่างจากการจ้างงานโดยทั่วไป กล่าวคือ การทำงานของคนประจำเรือต้องทำงานอยู่บนเรือที่เดินทางในทะเลต้องเผชิญภัยทางทะเล และทำงานอยู่บนเรือเป็นระยะต่อเนื่องยาวนานพอสมควร ทั้งนี้ การประกอบกิจการขนส่งทางทะเลทั้งเรือขนส่งผู้โดยสารและเรือสินค้าเกี่ยวข้องกับการขนส่งทางทะเลระหว่างประเทศ ทั้งนี้ เมื่อประเทศไทยได้ยื่นให้สัตยาบันอนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ. 2006 เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2559 ต่อผู้อำนวยการใหญ่องค์การ

แรงงานระหว่างประเทศ โดยมีผลบังคับใช้ในอีก 12 เดือนถัดไปนับจากวันที่ให้สัตยาบัน คือในวันที่ 7 มิถุนายน 2560 ด้วยเหตุนี้ ประเทศไทยจึงมีพันธกรณีระหว่างประเทศอันผูกพันที่จะต้องประกาศใช้กฎหมายไทยให้มีความสอดคล้องตามบทบัญญัติของอนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ. 2006 เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองแรงงานทางทะเลที่ทำการในเรือสำราญและเรือเดินทะเลอื่นๆ รวมทั้งเพื่อป้องกันการใช้มาตรการของรัฐเจ้าของท่าเรือต่อเรือไทยที่เดินทางระหว่างประเทศ และเพื่อประโยชน์ในการวางมาตรการควบคุม กำกับ ดูแล และบริหารจัดการในการออกไปรับรองด้านแรงงานทางทะเลให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล จากการศึกษาเปรียบเทียบหลักเกณฑ์อันเป็นสากลตามอนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ. 2006 พบว่า พระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 และกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องนั้น มีลักษณะดังนี้ (1) ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายในบางประเด็น กล่าวคือ ไม่มีการกำหนดขั้นตอนการร้องเรียนบนเรือสำราญที่มุ่งขจัดการคุกคามและการกลั่นแกล้งบนเรือสำราญได้เลย (2) บทบัญญัติของกฎหมายที่ล้ำสมัยหรือไม่เป็นไปตามมาตรฐานสากล กล่าวคือ ถ้อยคำและเนื้อหาในส่วนของกรร้องเรียนบนเรือยังมีครบถ้วนไม่สอดคล้องตามมาตรฐานสากล คือ ขาดการกำหนดขั้นตอนการร้องเรียนบนเรือที่ได้ดำเนินการอย่างยุติธรรม มีประสิทธิภาพ และรวดเร็ว

รวมทั้งผู้ศึกษาได้วิเคราะห์ สรุปผล และเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 ตลอดจนกฎหมายลำดับรองที่ออกตามความในพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ตามอนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ. 2006 ให้มากที่สุด อันจะเป็นประโยชน์ต่อการพาณิชย์นาวีขนส่งและการขนส่งระหว่างประเทศของประเทศไทยต่อไปในอนาคต

### สาระสำคัญของอนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ. 2006

องค์การแรงงานทางทะเลระหว่างประเทศ (International Labour Organization; ILO) มีความประสงค์ในการสร้างตราสารฉบับเดียวเพื่อรวบรวมมาตรฐานด้านแรงงานทางทะเลระหว่างประเทศทุกฉบับให้เข้าไว้ด้วยกันเป็นอนุสัญญาฉบับใหม่ เพื่อให้เกิดความมั่นใจในการยอมรับต่อหลักการแห่งงานที่มีคุณค่า (decent

work) อย่างกว้างขวางมากที่สุดในระหว่างรัฐบาล เจ้าของเรือ และคนประจำเรือ จึงได้รับรองอนุสัญญาแรงงานทางทะเล ค.ศ. 2006 (The Maritime Labour Convention, 2006; MLC, 2006) ขึ้นไว้

รูปแบบของ MLC, 2006 ประกอบด้วย 3 ส่วน คือ 1) มาตรา (Article) 2) ข้อบังคับ (Regulation) และ 3) ประมวลข้อปฏิบัติ (Code) โดยมาตรา (Article) และข้อบังคับ (Regulation) จะกำหนดสิทธิหน้าที่และหลักการขั้นพื้นฐานไว้

ในส่วนของข้อบังคับ (Regulation) และประมวลข้อปฏิบัติ (Code) แบ่งออกเป็น 5 หมวด (Title) ได้แก่

- 1) หมวด 1 ข้อกำหนดขั้นต่ำในการทำงานบนเรือของคนประจำเรือ
- 2) หมวด 2 สภาพการจ้าง
- 3) หมวด 3 ที่พักอาศัย สิ่งสันทนการ อาหาร และการจัดการอาหาร
- 4) หมวด 4 การคุ้มครองสุขภาพ การรักษาพยาบาล สวัสดิการ และการคุ้มครอง ด้านประกันสังคม
- 5) หมวด 5 การปฏิบัติตามและการบังคับตามกฎหมาย

นอกจากนี้ ในส่วนท้ายของ MLC, 2006 ยังมีเอกสารแนบ (Appendix) ระบุรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับเรื่องประกาศนียบัตรแรงงานทางทะเล (Maritime Labour Certificate) และเรื่องอื่นๆ ไว้ด้วย

ตามขอบเขตการศึกษาที่มุ่งเน้นในส่วนของกรจัดการคุกคามและการกลั่นแกล้งในขณะปฏิบัติหน้าที่บนเรือสำราญ ซึ่งศึกษาตามกรอบแห่งอนุสัญญา MLC, 2006 มีสาระสำคัญ ดังนี้

#### 1. คำนิยาม (definitions)

“คนประจำเรือ” (seafarer) หมายความว่า บุคคลใดก็ตามที่ทำงานหรือมีส่วนร่วมหรือทำงานในหน้าที่ใดๆ บนเรือที่อนุสัญญานี้ใช้บังคับ เว้นแต่จะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นโดยชัดแจ้ง ซึ่งอนุสัญญานี้ใช้กับคนประจำเรือทุกคน

“การคุกคามทางเพศ” (sexual harassment) หมายถึง การคุกคามทางเพศที่ไม่ได้เป็นเพียงความต้องการทางเพศในทางที่ผิดเท่านั้น แต่รวมถึงการแสวงประโยชน์ที่มาจากความสัมพันธ์ในเชิงของอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกันด้วย

2. ในส่วน Regulation 4.3 ของ MLC, 2006 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มั่นใจได้ว่าคนประจำเรือจะได้ทำงานบนเรือที่มีสภาพแวดล้อมในการทำงานที่มีการคุ้มครองความปลอดภัยและสุขภาพอนามัย และการป้องกันอุบัติเหตุเพื่อป้องกันความเสี่ยงต่อปัจจัยแวดล้อมอื่น ๆ บนเรือที่ออกทะเล ซึ่ง Regulation 4.3 (2) กล่าวว่า ประเทศสมาชิกต้องพัฒนาและประกาศใช้แนวทางปฏิบัติระดับชาติสำหรับการจัดการความปลอดภัยและอาชีวอนามัยบนเรือที่ชักธงของตน หลังจากปรึกษาหารือกับตัวแทนเจ้าของเรือและองค์กรของคนประจำเรือ โดยแนวทางปฏิบัติระดับชาติต้องกระทำตามแนวทาง และมาตรฐานที่ได้รับการแนะนำโดยองค์กรระหว่างประเทศ องค์กรในระดับชาติ และองค์กรในอุตสาหกรรมพาณิชย์

3. ในส่วน Regulation 4.3 (3) ได้กำหนดว่าสมาชิกแต่ละประเทศต้องนำบรรดากฎหมาย ข้อบังคับ และมาตรการต่างๆ ที่ระบุไว้โดยเฉพาะเจาะจงในประมวลข้อปฏิบัติ (Code) ซึ่งประกอบไปด้วย 2 ส่วน ได้แก่ Standard A และ Guideline B อันหมายความว่า เนื้อความทั้ง 2 ส่วนจะต้องถูกนำมาพิจารณา และประยุกต์ใช้ร่วมกับตราสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปกำหนดมาตรฐาน หรือแนวปฏิบัติสำหรับความปลอดภัย และการคุ้มครองอาชีวอนามัยและการป้องกันอุบัติเหตุบนเรือที่ชักธงของประเทศสมาชิก

4. ข้อมาตรฐาน Standard A4.3.1 การคุ้มครองสุขภาพและความปลอดภัยและการป้องกันอุบัติเหตุมีข้อบังคับและมาตรการอื่น ๆ ที่รวมถึง

4.1 การยอมรับ การนำไปปฏิบัติ การส่งเสริม นโยบายในโครงการด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัยบนเรือที่ชักธงของสมาชิก รวมถึงการประเมินความเสี่ยง และคำแนะนำของคนประจำเรืออย่างมีประสิทธิภาพ

4.2 ข้อกำหนดสำหรับการตรวจสอบ การรายงาน การแก้ไขสถานะที่ไม่ปลอดภัย และการสอบสวนอุบัติเหตุจากการทำงานบนเรือ

4.3 คำนึงถึงตราสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยและการคุ้มครองอาชีวอนามัยโดยทั่วไปและความเสี่ยงเฉพาะ และจัดการเรื่องทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันอุบัติเหตุจากการทำงาน การบาดเจ็บ และโรคที่อาจมีผลกับการทำงานของคนประจำเรือ

4.4 ระบุภาระผูกพันของเจ้าของเรือ คนประจำเรือ และคนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจนในการปฏิบัติตามมาตรฐานที่บังคับใช้ รวมถึงนโยบายและโครงการด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัยของเรือ

4.5 การรายงานและการสอบสวนเรื่องความปลอดภัยและอาชีวอนามัยจะต้องทำให้มั่นใจว่ามีการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของคนประจำเรือ และต้องคำนึงถึงแนวทางที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศกำหนดไว้

5. ในส่วน Regulation 5.1.5 เรื่องขั้นตอนการร้องเรียนบนเรือมีดังนี้

5.1 ประเทศสมาชิกในฐานะรัฐเจ้าของธงเรือจะต้องกำหนดให้เรือสำราญที่ชักธงของประเทศตนต้องมีขั้นตอนการร้องเรียนบนเรือที่ได้ดำเนินการอย่างยุติธรรม มีประสิทธิภาพ และรวดเร็ว เพื่อให้คนประจำเรือสามารถจัดการข้อร้องเรียนได้ โดยสามารถกล่าวหาได้ว่าเกิดการละเมิดข้อกำหนดใดของอนุสัญญานี้

5.2 ในกรณีที่มิมีคนประจำเรือยื่นคำร้องเพื่อจัดการกับข้อร้องเรียนที่เกิดขึ้นบนเรือ ห้ามมิให้รัฐสมาชิก (รวมถึงเจ้าของเรือ และบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง) กระทำในลักษณะไม่ให้คนประจำเรือยื่นคำร้องเรียน หรือลงโทษคนประจำเรือที่ได้ทำการร้องเรียนเรื่องที่เกิดขึ้นบนเรือ

5.3 ในข้อบังคับนี้และในประมวลข้อปฏิบัติจะไม่กระทบกระเทือนต่อสิทธิของคนประจำเรือที่มีอยู่เดิมในการที่จะขอแก้ไขเยียวยาต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นด้วยวิธีการทางกฎหมายอื่นที่คนประจำเรือเห็นว่ามีความเหมาะสม

6. เมื่อพิจารณา Standards A5.1.5 ในเรื่องขั้นตอนการร้องเรียนบนเรือมีสาระสำคัญ ดังนี้

6.1 คนประจำเรือสามารถดำเนินการตามขั้นตอนโดยยื่นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ซึ่งอาจกล่าวหาว่ามีผู้กระทำการละเมิดบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาฉบับนี้ตามขั้นตอนที่ถูกกำหนดไว้ได้ โดยไม่กระทบกระเทือนต่อสิทธิที่คนประจำเรือมีอยู่ตามกฎหมายภายในของรัฐตนหรือตามกฎหมายอื่น ๆ

6.2 ประเทศรัฐสมาชิกต้องตรวจสอบให้แน่ใจว่าบทบัญญัติของกฎหมาย หรือข้อบังคับมีขั้นตอนการร้องเรียนบนเรือที่เหมาะสม เพื่อให้เป็นไปตามข้อบังคับ Regulation 5.1.5 โดยต้องแก้ไขข้อร้องเรียนในระดับที่ต่ำที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ แต่ในทุกกรณีคนประจำเรือมีสิทธิ

ร้องเรียนโดยตรงต่อนายเรือ และต่อหน่วยงานภายนอกที่เหมาะสมหากเห็นว่าจำเป็น

6.3 ขั้นตอนในการร้องเรียนจะรวมถึงสิทธิของคนประจำเรือที่จะเข้าร่วมเป็นเพื่อน หรือเป็นตัวแทนของผู้ถูกรบกวนในระหว่างขั้นตอนการร้องเรียน ในเรื่องของการให้การปกป้องคุ้มครองบุคคลดังกล่าวข้างต้นนั้น ต้องครอบคลุมถึงคำว่า “victimization” ซึ่งหมายความว่า “การตกเป็นเหยื่อ” อันรวมถึงการกระทำที่ไม่พึงประสงค์ใดๆ ที่เกิดขึ้นโดยบุคคลใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับคนเดินเรือสำหรับการยื่นเรื่องร้องเรียนซึ่งไม่ได้ก่อความหรือมุ่งร้ายอย่างโจ่งแจ้ง (กระทำอย่างลับ ๆ)

6.4 คนประจำเรือทุกคนต้องได้รับสำเนาขั้นตอนการร้องเรียนบนเรือที่ใช้บังคับกับเรือลำนั้น รวมถึงข้อมูลการติดต่อกับหน่วยงานที่มีอำนาจแห่งรัฐเจ้าของธง ซึ่งหากคนประจำเรือมีภูมิลำเนาอยู่ในประเทศแตกต่างกันก็ต้องมีข้อมูลเหล่านี้เตรียมไว้ให้ด้วย ทั้งต้องจัดเตรียมชื่อของบุคคล หรือชื่อของบุคคลที่อยู่บนเรือซึ่งสามารถให้ข้อมูลคำแนะนำเกี่ยวกับการร้องเรียนและช่วยเหลือคนประจำเรือในการปฏิบัติตามขั้นตอนการร้องเรียนที่มีกำหนดไว้บนเรือได้และสามารถรักษาเรื่องไว้เป็นความลับได้

ใน ค.ศ. 2016 ได้มีการแก้ไข MLC, 2006 ใน Guideline B4.3.1 โดยแก้ไขในส่วนของบทบัญญัติเกี่ยวกับอุบัติเหตุ การบาดเจ็บ และโรคจากการทำงานซึ่งบทบัญญัตินี้ต้องถูกบังคับใช้ภายใต้ Standard A4.3 โดยควรคำนึงถึงหลักปฏิบัติในเรื่องการป้องกันอุบัติเหตุบนเรือในทะเลและในท่าเรือ ค.ศ. 1996 (The ILO code of practice entitled accident prevention on board ship at sea and in port, 1996) และเอกสารของ ILO ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงมาตรฐานและแนวปฏิบัติระหว่างประเทศอื่นๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับความปลอดภัยในอาชีพและการคุ้มครองอาชีวอนามัย ซึ่งสิ่งสำคัญควรพิจารณาแนวปฏิบัติฉบับล่าสุดที่ได้จัดทำขึ้นมา ชื่อว่า “แนวปฏิบัติที่จัดการคุกคามและการกลั่นแกล้งในขณะปฏิบัติหน้าที่บนเรือ” (The Guidance on Eliminating Shipboard Harassment and Bullying) เป็นการจัดทำร่วมกันโดยหอการค้าระหว่างประเทศ (International Chamber of Shipping: ICS) และสหพันธ์แรงงานขนส่งระหว่างประเทศ (The International Transport Workers' Federation : ITF) ทั้งนี้ ต้องตรวจสอบให้แน่ใจว่าได้คำนึงถึงผล

กระทบต่อสุขภาพและความปลอดภัยที่มีต่อคนประจำเรือ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการคุกคามและการกลั่นแกล้ง (harassment and bullying)

The Guidance on Eliminating Shipboard Harassment and Bullying มีวัตถุประสงค์สำคัญ 2 ประการ กล่าวคือ

1) เพื่อช่วยให้บริษัทสายการเดินเรือและบริษัทขนส่งทางทะเลสามารถพัฒนานโยบายและแนวทางเพื่อจัดการคุกคามและการกลั่นแกล้งบนเรือ และเพื่อให้คนประจำเรือและองค์กรผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเดินเรือมีส่วนร่วมในกระบวนการนี้ตามความเหมาะสมและคำนึงถึงระบบกฎหมายของประเทศ นโยบายของบริษัทเกี่ยวกับการคุกคามและการกลั่นแกล้ง ซึ่งควรระบุรวมอยู่ในข้อตกลงการเจรจาต่อรองร่วมกัน (collective bargaining agreements)

2) เพื่อให้ความช่วยเหลือคนประจำเรือในเรื่องดังต่อไปนี้

2.1) คนประจำเรือสามารถจดจำตัวอย่างการคุกคามและหรือการกลั่นแกล้ง

2.2) ระบุเหตุการณ์โดยคนประจำเรือสามารถชี้ขั้นตอนการร้องทุกข์ที่มีประสิทธิภาพได้อย่างดี

2.3) มีส่วนร่วมในสถานการณ์ที่พวกเขาเห็นลูกเรือคนอื่นๆ ถูกคุกคามและรังแกในที่ทำงานเพื่อสนับสนุนพวกเขาเมื่อจำเป็น

2.4) เพื่อหลีกเลี่ยงการรังแกและก่อความเดือดร้อน

2.5) รายงานหากพบเห็นหรือมีประสบการณ์การกลั่นแกล้งและการคุกคาม

2.6) นำไปประยุกต์ใช้และปฏิบัติตามนโยบายของบริษัทการขนส่งทางทะเล หรือสายการเดินเรือ

2.7) ขอความช่วยเหลือและสนับสนุนเมื่อจำเป็นจากองค์กรคนเดินเรือและหน่วยงานสวัสดิการอื่น ๆ

2.8) เพื่อให้คนประจำเรือเห็นคุณค่าของสถานที่ทำงานโดยปราศจากการคุกคามและการกลั่นแกล้ง

เมื่อพิจารณาเนื้อหาใน The Guidance on Shipboard Harassment and Bullying จะเห็นได้ว่าการแบ่งส่วนของเนื้อหาออกเป็น 8 หัวข้อสำคัญ ได้แก่

1) ความหมายของคำว่า “การคุกคามและการกลั่นแกล้ง”

“การคุกคาม” (harassment) หมายความว่า การคุกคามรูปแบบหนึ่งของการเลือกปฏิบัติ ซึ่งมีจุดประสงค์หรือผลกระทบในการละเมิดศักดิ์ศรีของบุคคลและสร้างความหวาดกลัวสภาพแวดล้อมที่เป็นศัตรู เสื่อมเสีย อับอาย หรือนำรังเกียจ

“การกลั่นแกล้ง” (bullying) หมายความว่า การกลั่นแกล้งเป็นรูปแบบหนึ่งของการคุกคามที่รวมถึงพฤติกรรมที่เป็นศัตรูหรืออาฆาตพยาบาท ซึ่งอาจทำให้ผู้รับรู้สึกว่าถูกคุกคามหรือข่มขู่ อันส่งผลให้สภาพแวดล้อมในการทำงานที่มีกลุ่มคน หรือบุคคลอาจถูกคุกคามหรือข่มขู่เนื่องจากพฤติกรรมเชิงลบ หรือเป็นศัตรูของกลุ่มคนหรือบุคคลอื่น

2) นโยบายของบริษัท (สายการบินเรือ) เกี่ยวกับการคุกคามและการกลั่นแกล้ง

บริษัทขนส่งทางทะเล หรือสายการบินเรือควรตรวจสอบให้แน่ใจว่ามีการเขียนนโยบายที่มีความชัดเจน โดยกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดการคุกคามและการกลั่นแกล้งลงไปด้วย

3) การระบุและรายงานเหตุการณ์

สิ่งสำคัญที่บริษัทต้องดำเนินการเพื่อจัดการกับการคุกคามและการกลั่นแกล้ง คือต้องกระตุ้นให้คนประจำเรือรับรายงานแจ้งเหตุการณ์ดังกล่าวให้บริษัททราบโดยไม่ชักช้า ผู้ที่ถูกกระทำการคุกคามและการกลั่นแกล้งบนเรืออาจจะอดทนต่อสถานการณ์ดังกล่าวที่เกิดขึ้นบนเรือจนกว่าจะสิ้นสุดการเดินทางและขอให้ย้ายไปยังเรือลำอื่นสำหรับการเดินทางครั้งต่อไปแทนที่จะรายงานเรื่องดังกล่าวให้บริษัททราบ

4) ขั้นตอนการร้องเรียน

บริษัทควรรักษาขั้นตอนที่ยุติธรรมในการจัดการกับข้อร้องเรียนที่ได้รับจากคนประจำเรือในทันที การร้องเรียนเรื่องการคุกคามและการกลั่นแกล้งสามารถจัดการได้โดยใช้กระบวนการร้องทุกข์และการลงโทษทางวินัยที่ชัดเจน

5) ขั้นตอนการร้องเรียนการคุกคามและการกลั่นแกล้ง

บริษัทควรมีขั้นตอนในการรายงานและจัดการกับข้อร้องเรียนเรื่องการคุกคามและการกลั่นแกล้งบนเรืออย่างชัดเจนและเป็นที่ยอมรับได้ว่าจะได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม เนื่องจากเพื่อนร่วมงานที่ได้ทราบเหตุการณ์ดังกล่าว ย่อมต้องการช่วยเหลือเพื่อนร่วมงานด้วยกันด้วย

ความเต็มใจ และจำเป็นต้องรายงานข้อร้องเรียนไปยังบริษัท ซึ่งสิ่งที่เพื่อนร่วมงานของผู้ถูกระทำต้องการคือ ต้องการความมั่นใจว่าการช่วยเหลืออันเป็นการยื่นข้อร้องเรียนดังกล่าวจะได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม โดยบริษัทอาจต้องการพิจารณาแยกขั้นตอนนี้ออกจากขั้นตอนการร้องทุกข์ทั่วไปของบริษัท ซึ่งควรสอดคล้องกับขั้นตอนการร้องเรียนโดยทั่วไปของบริษัท

6) การตอบสนองต่อข้อร้องเรียนของการกลั่นแกล้งและ/หรือการคุกคาม

ข้อร้องเรียนควรได้รับการตรวจสอบอย่างทันที่ที่มีความเป็นกลาง โดยตระหนักว่า โดยปกติแล้วคนประจำเรือจะไม่กล่าวหาผู้อื่น เว้นแต่พวกเขาจะรู้สึกว่าการกระทำที่เกิดขึ้นเป็นสิ่งที่ร้ายแรง โดยการสอบสวนจะต้องดำเนินการอย่างเป็นอิสระ มีความเป็นกลาง ทั้งนี้ ก่อนที่จะได้ข้อสรุปจากการพิจารณาข้อร้องเรียนฯ คนประจำเรือผู้ถูกระทำควรสามารถเดินทางไปด้วยหรือให้ตัวแทนได้ร่วมรับฟังการพิจารณาด้วย รวมทั้งจะต้องได้รับการป้องกันจากการทำที่เรียกว่า “การตกเป็นเหยื่อ” ซึ่งหมายความรวมถึงการกระทำที่ไม่เหมาะสมด้วยประการใด ๆ ซึ่งกระทำโดยบุคคลใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการยื่นเรื่องร้องเรียน ซึ่งมีเจตนาร้ายแต่เป็นการกระทำโดยลับๆ ไม่เปิดเผยอย่างโจ่งแจ้ง

7) มาตรการขจัดการคุกคามและการกลั่นแกล้ง

บริษัทมีการกำหนดระเบียบวินัยของบริษัท ซึ่งอาจต้องระบุถึงการกระทำบางอย่างซึ่งเป็นการคุกคาม และการกลั่นแกล้ง ซึ่งต้องมีการลงโทษทางวินัย ตัวอย่างเช่น

- การทำร้ายร่างกายรวมถึงการข่มขืน
- การข่มขู่
- การบีบบังคับ
- การรบกวนการทำงานของคนเดินเรือคนอื่น และหรือการกระทำตามเพศสภาพที่กระทบต่อศักดิ์ศรีของหญิงและชายในที่ทำงาน ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่พึงประสงค์ ไร้เหตุผล และหรือเป็นที่น่ารังเกียจต่อผู้ถูกระทำ

8) การสื่อสารและการรับรู้

บริษัทสายการบินเรือสำราญควรมีการสื่อสารนโยบายของบริษัทในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการคุกคามและการกลั่นแกล้งบนเรือไปสู่คนประจำเรือทุกคนนั้น เพื่อให้บริษัทเกิดความมั่นใจว่า คนประจำเรือทุกคนจะสามารถตระหนักถึงหลักการที่สำคัญ

ในส่วนของ Guideline B5.1.5 ในเรื่องขั้นตอนการร้องเรียนบนเรือมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. ภายใต้อัตถกถลงร่วม เจ้าหน้าที่ควรหารือกับองค์กรเจ้าของเรือและองค์กรของคนประจำเรือ เพื่อพัฒนาขั้นตอนการจัดการข้อร้องเรียนให้เกิดความเป็นธรรม รวดเร็ว และจัดเตรียมเอกสารให้ครบถ้วนไว้บนเรือ ซึ่งเรือที่ซีกงสมาชิกร MLC, 2006 ต้องมีการพิจารณาขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับการร้องเรียนบนเรือ ดังนี้

(ก) ข้อร้องเรียนจำนวนมากอาจเกี่ยวข้องกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะตัว หรือนายเรือ ซึ่งในทุกกรณีคนประจำเรือควรสามารถร้องเรียนโดยตรงต่อนายเรือและร้องเรียนสู่ภายนอกได้ และ

(ข) เพื่อช่วยหลีกเลี่ยงปัญหาการตกเป็นเหยื่อของคนประจำเรือที่ร้องเรียน ดังนั้นกระบวนการร้องเรียนควรมีการเสนอชื่อบุคคลบนเรือที่สามารถให้คำแนะนำเกี่ยวกับขั้นตอนการร้องเรียนที่บังคับใช้ได้อยู่ได้ และหากมีการร้องขอโดยผู้ร้องเรียน ขอให้บุคคลผู้ซึ่งสามารถให้คำแนะนำได้ขอให้เข้าร่วมการพิจารณาเรื่องที่มีการร้องเรียน บุคคลผู้ให้คำแนะนำควรเข้าร่วมด้วย

2. กระบวนการในการร้องเรียนที่อยู่ระหว่างการปรึกษาหารือที่อ้างถึง Guideline นี้ ควรรวมถึงสิ่งดังต่อไปนี้ด้วย

(ก) การร้องเรียนควรส่งถึงหัวหน้าแผนกของคนประจำเรือที่ยื่นเรื่องร้องเรียน หรือเจ้าหน้าที่ระดับสูงของคนประจำเรือ

(ข) หัวหน้าแผนกหรือเจ้าหน้าที่ระดับสูงควรพยายามแก้ไขปัญหาภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งควรพิจารณาให้เหมาะสมกับความร้ายแรงของปัญหาที่เกิดขึ้น

(ค) ถ้าหัวหน้าหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ระดับสูงไม่สามารถแก้ไขข้อร้องเรียนให้เป็นที่พอใจของคนประจำเรือได้ ในภายหลังอาจส่งเรื่องร้องเรียนต่อไปให้นายเรือ (the master) ซึ่งควรจัดการเรื่องนี้เป็นกรณีเฉพาะตัว

(ง) ผู้ร้องเรียนควรมีสติที่จะเดินทางพร้อมไปกับเพื่อนร่วมงานซึ่งเป็นคนประจำเรือคนอื่นที่ตนได้เลือกเอง ได้ตลอดเวลาที่คนประจำเรือผู้ซึ่งร้องเรียนต้องการ

(จ) ข้อร้องเรียนทั้งหมดและคำตัดสินควรได้รับการบันทึกและจัดทำสำเนาให้แก่คนประจำเรือที่เกี่ยวข้อง

(ฉ) หากไม่สามารถแก้ไขข้อร้องเรียนบนเรือได้ ควรส่งเรื่องขึ้นไปบนฝั่งไปถึงเจ้าของเรือ ซึ่งควรได้รับเรื่อง

ในกำหนดเวลาที่เหมาะสมเพื่อการแก้ไขปัญหาตามความเหมาะสมต่อไป โดยปรึกษาหารือร่วมกันกับคนประจำเรือที่เกี่ยวข้อง หรือบุคคลใด ๆ ที่คนประจำเรือที่เจ้าของเรืออาจแต่งตั้งเป็นตัวแทนของตน หรือ

(ช) ในทุกกรณี คนประจำเรือควรมีสติที่ยื่นคำร้องเรียนต่อนายเรือ เจ้าของเรือ และเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจได้โดยตรง

## บทวิเคราะห์ปัญหากฎหมายตามพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 และกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติฯ มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองสิทธิของแรงงานทางทะเล นอกจากนี้ การทำงานของคนประจำเรือยังเกี่ยวข้องกับกิจการขนส่งทางทะเลระหว่างประเทศที่จะต้องนำมาตราฐานสากล คือ MLC, 2006 มาปฏิบัติต่อแรงงานทางทะเลเป็นกรณีเฉพาะเพื่อป้องกันการใช้มาตรการของรัฐเจ้าของท่าเรือต่อเรือไทยที่เดินทางระหว่างประเทศ เช่น การกักเรือ การตรวจเรือ การสั่งให้แก้ไขข้อบกพร่อง และเพื่อให้มีมาตรการควบคุม กำกับ ดูแล และบริหารจัดการในการออกใบรับรองด้านแรงงานทางทะเลให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล

บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 มีหัวข้อสำคัญทั้งหมด 15 หมวด ซึ่งในบทความนี้ผู้ศึกษาจะขอมุ่งอธิบายเฉพาะในหัวข้อดังต่อไปนี้

1) บัญญัติในหมวด 11 การร้องเรียนบนเรือ ซึ่งผู้ศึกษามุ่งศึกษาเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการขจัดการคุกคามและการกลั่นแกล้งในขณะปฏิบัติหน้าที่บนเรือ อันรวมถึงเรือสำราญด้วย ซึ่งมีมาตรา 89 เพียงมาตราเดียวอันมีสาระสำคัญกำหนดให้เจ้าของเรือต้องจัดให้มีเอกสารที่มีขั้นตอนการร้องเรียนอันเกี่ยวกับสภาพการจ้าง สภาพการทำงาน และสภาพความเป็นอยู่ของคนประจำเรือ โดยเจ้าของเรือต้องสอบสวนข้อเท็จจริงและแจ้งผลการสอบสวนให้คนประจำเรือทราบโดยเปิดเผยและไม่ชักช้า ซึ่งการร้องเรียนนี้ย่อมไม่ตัดสิทธิคนประจำเรือที่จะดำเนินการร้องเรียนต่อหน่วยงานของรัฐเจ้าของธงหรือรัฐเจ้าของท่าเรือที่เรือเทียบท่า หรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ซึ่งคนประจำเรือมีสัญชาติอยู่ แต่อย่างไรก็ดี ห้ามไม่ให้เจ้าของเรือบอกเลิกการจ้างงานหรือกระทำการใด ๆ อันอาจเป็นผลร้ายหรือเป็นผลให้คนประจำเรือหรือผู้ที่เกี่ยวข้องไม่สามารถทนทำงานอยู่ต่อไปได้เพราะเหตุที่ได้ร้องเรียนหรือให้การ

เป็นพยานเกี่ยวกับการร้องเรียน นอกจากนี้ เมื่อพิจารณา ฎหมายลำดับรอง ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการให้พนักงานเจ้าหน้าที่ขึ้นไปบนเรือไทยหรือเข้าไปในสำนักงานของเจ้าของเรือและสถานที่ทำงานเพื่อตรวจการใช้แรงงานทางทะเล ฉบับลงวันที่ 21 มิถุนายน พ.ศ. 2560 จากการวิเคราะห์เห็นว่า ปัญหาทางกฎหมาย คือ บทบัญญัติของกฎหมายไทยมีความล้าสมัยหรือไม่เป็นไปตามมาตรฐานสากล กล่าวคือไม่เป็นไปตามเนื้อความในข้อบังคับ Regulation 5.1.5 ของ MLC, 2006 ซึ่งได้กำหนดให้ “ประเทศสมาชิกในฐานะรัฐเจ้าของธงเรือจะต้องกำหนดให้เรือเดินทะเลทุกลำ รวมถึงเรือสำราญที่ชักธงของประเทศตนต้องมีขั้นตอนการร้องเรียนบนเรือที่ได้ดำเนินการอย่างยุติธรรม มีประสิทธิภาพ และรวดเร็ว”

2) บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับหมวด 13 พนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งประกอบด้วยมาตรา 95 - 98 พระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 มีสาระสำคัญว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งต้องดำเนินการตามที่พระราชบัญญัติกำหนดไว้ เช่น พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจขึ้นไปบนเรือ หรือเข้าไปในสำนักงานของเจ้าของเรือ และสถานที่ทำงานเพื่อตรวจสอบสภาพการทำงาน สภาพการจ้าง และสภาพความเป็นอยู่ของคนประจำเรือ รวมถึงมีคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของเรือหรือคนประจำเรือปฏิบัติให้ถูกต้อง โดยในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

เมื่อพิจารณาฎหมายลำดับรองที่ออกตามความแห่งพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการคุ้มครองและการกลั่นแกล้ง ในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่บนเรือ เห็นว่ามีประเด็นดังต่อไปนี้

1) ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับหมวด 9 ส่วนที่ 3 การป้องกันอุบัติเหตุและการคุ้มครองความปลอดภัย ความปลอดภัยและสุขภาพอนามัย โดยเฉพาะในส่วนของจัดการคุ้มครองและการกลั่นแกล้งในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่บนเรือ สำราญด้วยนั้น มีกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง คือ

- ประกาศกรมเจ้าท่าที่ 112/2560 เรื่อง มาตรฐานที่พักอาศัย สถานที่ และสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนประจำเรือ ซึ่งอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 72 วรรคสาม และมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 ฉบับลงวันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2560 ซึ่งอธิบดี

กรมเจ้าท่าฯ ได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายประกาศกำหนด บทบัญญัติ ดังต่อไปนี้

ข้อ 2 ในประกาศนี้

“เรือโดยสาร” หมายถึง เรือกลซึ่งบรรทุกทุกคนโดยสารเกินกว่าสิบสองคน

2) ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับหมวด 11 การร้องเรียนบนเรือ มีกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง คือ

- ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการให้พนักงานเจ้าหน้าที่ขึ้นไปบนเรือไทยหรือเข้าไปในสำนักงานของเจ้าของเรือและสถานที่ทำงานเพื่อตรวจการใช้แรงงานทางทะเล ลงวันที่ 21 มิถุนายน พ.ศ. 2560 อาศัยอำนาจตามกฎหมาย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ได้อาศัยอำนาจตามกฎหมาย ประกาศกำหนดบทบัญญัติ ดังนี้

ข้อ 2 ในประกาศนี้

“การร้องเรียน” หมายความว่า ข้อมูลที่ได้รับจากคนประจำเรือ องค์กรหรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยของเรือ ความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยของคนประจำเรือบนเรือ นั้น

“การตรวจ” หมายความว่า การที่พนักงานเจ้าหน้าที่ขึ้นไปบนเรือและสำนักงานของเจ้าของเรือสถานที่ทำงาน เพื่อตรวจสอบสภาพการทำงาน สภาพการจ้าง และสภาพความเป็นอยู่ สอบถามข้อเท็จจริง ถ่ายภาพ ถ่ายสำเนาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการจ้าง การจ่ายค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา และทะเบียนคนประจำเรือ ปุ่มเรือ เอกสารทะเบียน หนังสือรับรอง และข้อมูลใด ๆ ที่เกี่ยวข้อง เก็บตัวอย่างวัสดุหรือผลิตภัณฑ์ เพื่อวิเคราะห์เกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงานและกระทำการอย่างอื่นเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงในอันที่จะปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558

ข้อ 9 ห้ามมิให้พนักงานเจ้าหน้าที่กระทำการใดๆ ที่เป็นการเปิดเผยข้อมูลที่ไดจากการตรวจสอบที่อาจทำให้เจ้าของเรือ หรือนายเรือหรือผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับความเสียหายโดยไม่มีเหตุอันควร

ข้อ 10 การตรวจเรือภายใต้ประกาศฉบับนี้จะกระทำเพียงแต่การตรวจใบรับรองด้านแรงงานทางทะเล และใบประกาศการปฏิบัติด้านแรงงานทางทะเล เว้นแต่ว่าพนักงานเจ้าหน้าที่พบว่า มีเหตุสงสัย ดังนี้

(1) ไม่มีใบรับรองด้านแรงงานทางทะเล และใบประกาศการปฏิบัติด้านแรงงานทางทะเล หรือไม่สามารถนำเอกสารดังกล่าวมาแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเอกสารดังกล่าวหมดอายุ

(2) เชื่อได้ว่าสภาพการทำงาน สภาพความเป็นอยู่บนเรือไม่เป็นไปตามข้อกำหนด

(3) มีเหตุที่ทำให้เชื่อได้ว่าเรือมีการหลีกเลี่ยง ไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนด

(4) มีการร้องเรียนว่ามีการฝ่าฝืนเกี่ยวกับสภาพการทำงาน สภาพความเป็นอยู่บนเรือตามข้อกำหนด

(5) พบว่าสภาพการทำงาน สภาพความเป็นอยู่ไม่เป็นไปตามข้อกำหนด

(6) พบว่าสภาพการทำงาน สภาพความเป็นอยู่สามารถส่งผลกระทบต่อความปลอดภัย สุขภาพอนามัยหรือการรักษาความปลอดภัยของคนประจำเรือ ตามข้อกำหนด

ข้อ 11 การตรวจเรือให้ดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(1) การตรวจเบื้องต้น โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ขึ้นไปบนเรือ พร้อมทั้งสังเกตสภาพการทำงาน สภาพการจ้าง รวมถึงสภาพความเป็นอยู่ในขณะที่ขึ้นไปบนเรือ และตรวจใบรับรองด้านแรงงานทางทะเลต่างๆ

กรณีที่มีเรือมิได้ถูกบังคับให้ต้องมีเอกสารตามวรรคแรกให้พนักงานเจ้าหน้าที่เริ่มการดำเนินการตรวจตามข้อ 11 (2)

(2) หากพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการตามข้อ 11 (1) แล้วพบว่ามิเหตุบังชี้ว่าสภาพการทำงานสภาพการจ้าง รวมถึงสภาพความเป็นอยู่ไม่เป็นไปตามข้อกำหนด

(ก) ความปลอดภัยของสุขภาพอนามัย และการป้องกันอุบัติเหตุ

(ข) วิธีปฏิบัติในการร้องเรียนบนเรือ

เมื่อวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมาย พบว่า บทบัญญัติของกฎหมายไทยไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายในบางประเด็น กล่าวคือ ไม่มีการกำหนดบทบัญญัติในลักษณะเดียวกันกับ Guideline B4.3.1 ตาม MLC, 2006 ไว้ในกฎหมายทั้ง 2 ฉบับแต่ประการใด ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าข้อกฎหมายในส่วนนี้เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการพัฒนากฎหมายให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

## บทสรุป

ปัญหาทางกฎหมายในการพัฒนากฎหมายไทย เพื่อคุ้มครองการทำงานของคนประจำเรือที่ทำการในเรือสำราญ โดยจัดการคุกคามและการกลั่นแกล้งในขณะปฏิบัติหน้าที่บนเรือ มี 2 ประการ ได้แก่

(1) การไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายในบางประเด็น

(2) การมีบทบัญญัติของกฎหมายที่ล้าสมัยหรือไม่เป็นไปตามมาตรฐานสากล

ปัญหาทางกฎหมายข้างต้นมีรายละเอียดดังนี้

1. การไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายในประเด็นเรื่องการร้องเรียนบนเรือสำราญเพื่อการมุ่งจัดการคุกคามและการกลั่นแกล้งในขณะปฏิบัติหน้าที่บนเรือสำราญ

เมื่อพิจารณาปัญหาทางกฎหมายไทย จะเห็นได้ว่า ทั้งในส่วนของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 และกฎหมายลำดับรอง คือ ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการให้พนักงานเจ้าหน้าที่ขึ้นไปบนเรือไทยหรือเข้าไปในสำนักงานของเจ้าของเรือและสถานที่ทำงานเพื่อตรวจการจ้างแรงงานทางทะเล กฎหมายทั้ง 2 ฉบับนี้ ไม่มีบทบัญญัติในลักษณะเดียวกันกับ Guideline B4.3.1 ในเรื่องการร้องเรียนบนเรือสำราญเพื่อการมุ่งจัดการคุกคามและการกลั่นแกล้งในขณะปฏิบัติหน้าที่บนเรือสำราญ

จากการศึกษาข้างต้นผู้ศึกษาเห็นว่าข้อกฎหมายในส่วนนี้มีประโยชน์อย่างยิ่ง กล่าวคือบทบัญญัติใน Guideline B4.3.1 ซึ่งมีสาระสำคัญกล่าวถึงขั้นตอนการร้องเรียนบนเรือสำราญเพื่อการมุ่งจัดการคุกคามและการกลั่นแกล้งในขณะปฏิบัติหน้าที่บนเรือสำราญ รวมถึงกำหนดให้หน่วยงานที่มีอำนาจดูแลตรวจสอบให้แน่ใจว่าได้คำนึงถึงผลกระทบต่อสุขภาพและความปลอดภัย โดยเฉพาะในเรื่องการคุกคามและการกลั่นแกล้งในขณะปฏิบัติหน้าที่บนเรือ และอาจนำแนวปฏิบัติที่มีชื่อว่า “แนวปฏิบัติที่จัดการคุกคามและการกลั่นแกล้งในขณะปฏิบัติหน้าที่บนเรือ” (The Guidance on Eliminating Shipboard Harassment and Bullying) มาพิจารณาประกาศใช้เป็นกฎหมายน่าจะเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้นในลักษณะที่เหมาะสมที่สุด โดยนำมาใช้เป็นแนวทางในการกำหนดเป็นบทบัญญัติในกฎหมายลำดับรองต่อไป เนื่องด้วยกระบวนการในการออกกฎหมาย และแก้ไขกฎหมายลำดับรองสามารถดำเนินการได้โดยไม่มีข้อยุ่งยากมากนัก ไม่ต้องผ่านกระบวนการ

นิติบัญญัติ เพียงใช้การพิจารณาภายในฝ่ายบริหาร อันสามารถแก้ไขกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ในปัจจุบันได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งมีกระบวนการในการออกกฎหมาย และแก้ไขกฎหมายที่ง่ายกว่าการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ ทั้งนี้ อาจกำหนดเป็นประกาศกระทรวงฉบับใหม่ซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวข้องกับแนวปฏิบัติที่ขจัดการคุกคามและการกลั่นแกล้งในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่บนเรือ วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับสภาพการทำงาน สภาพความเป็นอยู่ซึ่งสามารถส่งผลกระทบต่อความปลอดภัย สุขภาพอนามัยหรือการรักษาความปลอดภัยของคนประจำเรือ รวมทั้งก่อให้เกิดประโยชน์ในด้านของการสร้างความชัดเจนให้กับบทบัญญัติของกฎหมาย รวมทั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานก็สามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างถูกต้องเมื่อต้องปฏิบัติงานจริงในกรณีที่เกิดข้อพิพาทหรือข้อเรียกร้องที่เกี่ยวข้องกับปัญหาดังกล่าว

2. การมีบทบัญญัติของกฎหมายที่ล้าสมัยหรือไม่เป็นไปตามมาตรฐานสากล

ประการแรก ผู้ศึกษาเห็นว่าข้อบังคับ Regulation 5.1.5 ของ MLC, 2006 เป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการบังคับให้ต้องนำมาใช้กับประเทศสมาชิกผู้ให้สัตยาบัน MLC, 2006 ไม่สามารถเลือกได้ว่าจะกระทำหรือไม่กระทำเมื่อพิจารณามาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 มีการกำหนดข้อความไว้ว่า “ในกรณีที่คนประจำเรือได้มีการร้องเรียนเกิดขึ้นแล้วให้เจ้าของเรือดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงและแจ้งผลการตรวจสอบให้แก่คนประจำเรือทราบโดยเปิดเผยและไม่ชักช้า” ซึ่งเนื้อความในส่วนนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่า บทบัญญัติมาตรานี้ไม่สอดคล้องเป็นไปตามมาตรฐานสากล กล่าวคือ เนื้อความตามข้อบังคับ Regulation 5.1.5 ของ MLC, 2006 ซึ่งได้กำหนดให้ “ประเทศสมาชิกในฐานะรัฐเจ้าของธงจะต้องกำหนดให้เรือเดินทะเลทุกลำที่ซักรงของประเทศตนต้องมีขั้นตอนการร้องเรียนบนเรือที่ได้ดำเนินการอย่างยุติธรรม มีประสิทธิภาพ และรวดเร็ว” แต่เนื้อหาในมาตรา 89 นั้น ยังขาดถ้อยคำตามที่กำหนดไว้ใน Regulation 5.1.5 ของ MLC, 2006 คือ ถ้อยคำว่า “ในส่วนการกำหนดขั้นตอนการร้องเรียนบนเรือที่ได้ดำเนินการอย่างยุติธรรม มีประสิทธิภาพ” ด้วยเหตุนี้ ผู้ศึกษาจึงเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 89 ด้วยการระบุเนื้อความตามข้อ

บังคับ Regulation 5.1.5 ดังที่กล่าวข้างต้น ลงไปในพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 หรืออาจนำเนื้อความดังกล่าวไปออกเป็นกฎหมายลำดับรองในการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการกำหนดให้ “ประเทศสมาชิกในฐานะรัฐเจ้าของธงจะต้องกำหนดให้เรือเดินทะเลทุกลำที่ซักรงของประเทศตนต้องมีขั้นตอนการร้องเรียนบนเรือที่ได้ดำเนินการอย่างยุติธรรม มีประสิทธิภาพ และรวดเร็ว” ซึ่งเห็นได้ว่าข้อบังคับ Regulation 5.1.5 นับว่าเป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญอันจะทำให้ผู้ปฏิบัติงาน รวมถึงผู้ที่เกี่ยวข้องในขั้นตอนของการร้องเรียน ไม่ว่าจะเป็นนายเรือ คนประจำเรือผู้ร้องเรียน หรือคนประจำเรือผู้ถูกร้องเรียน ว่ากระทำความผิด หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งต้องปฏิบัติงานตามขั้นตอนการร้องเรียนบนเรือเกิดความมั่นใจ และมีความชัดเจนว่าจะต้องปฏิบัติงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการร้องเรียนในลักษณะที่ต้องดำเนินการอย่างยุติธรรม มีประสิทธิภาพและรวดเร็วด้วย

ประการที่สอง ปัญหากฎหมาย คือ บทบัญญัติมาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 ของกฎหมายไทยมีความล้าสมัยหรือไม่เป็นไปตามมาตรฐานสากล กล่าวคือ ไม่เป็นไปตามเนื้อความตามข้อบังคับ Regulation 5.1.5 ของ MLC, 2006 ซึ่งได้กำหนดให้ “ขั้นตอนในการร้องเรียนบนเรือนั้นจะรวมถึงสิทธิของคนประจำเรือที่จะเข้าร่วมเป็นเพื่อน หรือเป็นตัวแทนของผู้ถูกระทำในระหว่างขั้นตอนการร้องเรียน”

ผู้ศึกษาเห็นว่าควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 หรือพิจารณาออกเป็นกฎหมายลำดับรองที่มีรายละเอียดเกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว โดยพิจารณานำเนื้อความตาม Standards A5.1.5 ของ MLC, 2006 มาบัญญัติไว้ในกฎหมายไทย ซึ่งมีรายละเอียดในการกำหนดขั้นตอนการร้องเรียนบนเรือ ซึ่งจะรวมถึงสิทธิของคนประจำเรือที่จะเข้าร่วมเป็นเพื่อน หรือเป็นตัวแทนของผู้ถูกระทำในระหว่างขั้นตอนการร้องเรียนในเรื่องของการให้ความปกป้องและคุ้มครองบุคคลดังกล่าวข้างต้นนั้นจะต้องครอบคลุมถึงคำว่า “victimization” ซึ่งหมายความว่า “การตกเป็นเหยื่อ” อันรวมถึงการกระทำที่ไม่พึงประสงค์ใดๆ ที่เกิดขึ้นโดยบุคคลใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับคนเดินเรือสำหรับการยื่นเรื่องร้องเรียนซึ่งไม่ได้ก่อความหวังร้ายอย่างโจ่งแจ้ง (กระทำอย่างลับๆ) น่าจะเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหากฎหมายของประเทศไทยเกี่ยวกับขั้น

ตอนการร้องเรียนบนเรือสำราญ ซึ่งจะรวมถึงสิทธิของคนประจำเรือที่จะเข้าร่วมเป็นเพื่อน หรือเป็นตัวแทนของผู้ถูกระงับในระหว่างขั้นตอนการร้องเรียนในลักษณะที่เหมาะสมที่สุด

ประการที่สาม ปัญหากฎหมาย คือ บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 และกฎหมายลำดับรอง คือ ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการให้พนักงานเจ้าหน้าที่ขึ้นไปบนเรือไทยหรือเข้าไปในสำนักงานของเจ้าของเรือและสถานที่ทำงานเพื่อตรวจการใช้แรงงานทางทะเล ไม่มีการกำหนดเนื้อหาเกี่ยวกับการกำหนดให้คนประจำเรือทุกคนจะต้องได้รับสำเนาขั้นตอนการร้องเรียนบนเรือที่ใช้บังคับกับเรือลำนั้น ซึ่งมีเพียงมาตรา 95 ที่กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ขึ้นไปบนเรือและสำนักงานของเจ้าของเรือ สถานที่ทำงาน เพื่อตรวจสอบสภาพการทำงาน สภาพการจ้าง และสภาพความเป็นอยู่ สอบถามข้อเท็จจริง ถ่ายภาพ ถ่ายสำเนาเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการจ้าง การจ่ายค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา และทะเบียนคนประจำเรือ ปุ่มเรือ เอกสารทะเบียนหนังสือรับรอง และข้อมูลอื่นใดเพื่อวิเคราะห์เกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงานเท่านั้น ไม่ได้กำหนด “ให้คนประจำเรือทุกคนจะต้องได้รับสำเนาขั้นตอนการร้องเรียนบนเรือที่ใช้บังคับกับเรือลำนั้น” ไว้แต่ประการใด ซึ่งมีปัญหาในทางกฎหมาย ทำให้บทบัญญัติของกฎหมายไทยมีความล้าสมัยและไม่เป็นไปตามมาตรฐานสากล

ผู้ศึกษาเห็นว่าการนำเนื้อความตาม Standards A5.1.5 ข้อย่อย 3 ของ MLC, 2006 ซึ่งได้กำหนดให้คนประจำเรือทุกคนจะต้องได้รับสำเนาขั้นตอนการร้องเรียนบนเรือที่ใช้บังคับกับเรือลำนั้น ซึ่งจะรวมถึงข้อมูลการติดต่อกับหน่วยงานที่มีอำนาจแห่งรัฐเจ้าของธง ซึ่งหากคนประจำเรือมีภูมิลำเนาอยู่ในประเทศแตกต่างกันก็ต้องมีข้อมูลเหล่านี้เตรียมไว้ให้ด้วย นอกจากนี้ ยังต้องจัดเตรียมชื่อของ

บุคคล หรือชื่อของบุคคลที่อยู่บนเรือซึ่งสามารถให้ข้อมูลคำแนะนำเกี่ยวกับการร้องเรียนและช่วยเหลือคนประจำเรือในการปฏิบัติตามขั้นตอนการร้องเรียนที่มีกำหนดไว้บนเรือได้และสามารถรักษาเรื่องการร้องเรียนไว้เป็นความลับได้ มาใช้บังคับเป็นกฎหมาย โดยแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติด้วยการระบุเนื้อความตาม Standards A5.1.5 ข้อย่อย 3 ลงไปในพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 หรือแก้ไขเพิ่มเติมในกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวต่อไป น่าจะเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหของประเทศไทยเกี่ยวกับขั้นตอนการร้องเรียนบนเรือสำราญในลักษณะที่เหมาะสมที่สุด เนื่องจากเมื่อพิจารณาปัญหาทางกฎหมายไทย จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติของกฎหมายไม่เป็นไปตามมาตรฐานสากล กล่าวคือ พระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2558 ไม่มีการกำหนดบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าวไว้เลย แต่มีการกำหนดไว้ในกฎหมายลำดับรอง ซึ่งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายลำดับรองจะเห็นได้ว่า เนื้อหาไม่เป็นไปตามมาตรฐานสากล กล่าวคือ ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการให้พนักงานเจ้าหน้าที่ขึ้นไปบนเรือไทยหรือเข้าไปในสำนักงานของเจ้าของเรือและสถานที่ทำงานเพื่อตรวจการใช้แรงงานทางทะเล ไม่มีการบัญญัติกำหนดให้ต้องจัดทำสำเนาขั้นตอนการร้องเรียนบนเรือที่ใช้บังคับกับเรือลำนั้น ไม่มีซึ่งการจัดเตรียมข้อมูลการติดต่อกับหน่วยงานที่มีอำนาจแห่งรัฐเจ้าของธง ซึ่งหากคนประจำเรือมีภูมิลำเนาอยู่ในประเทศแตกต่างกันก็ต้องมีข้อมูลเหล่านี้เตรียมไว้ให้ด้วย นอกจากนี้ ยังไม่มีการจัดเตรียมชื่อของบุคคล หรือชื่อของบุคคลที่อยู่บนเรือซึ่งสามารถให้ข้อมูลคำแนะนำเกี่ยวกับการร้องเรียนและช่วยเหลือคนประจำเรือในการปฏิบัติตามขั้นตอนการร้องเรียนที่มีกำหนดไว้บนเรือได้และไม่มีการกำหนดไว้ด้วยว่าจะต้องรักษาเรื่องการร้องเรียนไว้เป็นความลับไว้ในกฎหมายแต่อย่างใด



## References

- Department of Labour Protection and Welfare, Ministry of Labour. (2016). *Maritime labour Act B.E. 2558 (2015)*. Retrieved from [https://protection.labour.go.th/attachments/article/96/marine-2558\\_Tha-Eng.pdf](https://protection.labour.go.th/attachments/article/96/marine-2558_Tha-Eng.pdf).
- International Labour Organization. (2006). *Maritime labour convention, 2006, as amended (MLC, 2006)*. Retrieved from [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:91:0:::P91\\_SECTION:MLCA\\_AMEND\\_N1](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:91:0:::P91_SECTION:MLCA_AMEND_N1).
- International Labour Conference. (2016). *Amendments of 2016 to the maritime labour convention, 2006, amendments to the code relating to regulation 4.3 of the MLC, 2006*. Retrieved from [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:51:::NO:51:P51\\_CONTENT\\_REPOSITORY\\_ID:3303971](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:51:::NO:51:P51_CONTENT_REPOSITORY_ID:3303971).
- International Labour Organization. (2007). *Frequently asked questions about the ILO's maritime labour convention, 2006*. Retrieved from [https://www.ilo.org/global/standards/maritime-labour-convention/WCMS\\_CON\\_TXT\\_ILS\\_MAR\\_FAQ\\_EN/lang--en/index.htm#P103\\_25751](https://www.ilo.org/global/standards/maritime-labour-convention/WCMS_CON_TXT_ILS_MAR_FAQ_EN/lang--en/index.htm#P103_25751).
- International Labour Organization. (2006). *International labour conference*. Retrieved from [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms\\_090250.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_090250.pdf).
- Pineiro, C. L., & Kitada, M. (n.d.). *Sexual harassment and women seafarers: The role of laws and policies to ensure occupational safety & health*. Retrieved from <http://www.elsevier.com/locate/marpol>
- Royal Thai Embassy, Doha. (2010). *Thailand formally submits the instrument of ratification of the maritime labour convention 2006*. Retrieved from <https://doha.thaiembassy.org/th>
- Tenerife, P. (2015). *An analysis of the maritime labour Act, B.E. 2558*. Thammasat University. (in Thai)
- Yungsaichol, S. (2009). *The position of Thailand on maritime labour convention 2006*. Thammasat University. (in Thai)

