

อนุสัญญาแรงงานทางทะเล: ตราสารรูปแบบใหม่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

ตราสาร (Instrument) คือ คำเรียกโดยรวมของมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) กำหนดขึ้น ซึ่งมีหลายรูปแบบด้วยกัน เช่น อนุสัญญา (Convention) พิธีสาร (Protocol) ข้อแนะนำ (Recommendation) ปฏิญญา (Declaration) ประมวลแนวปฏิบัติ (Code of Practices) คู่มือ (Guideline) เป็นต้น

ตราสารของ ILO มีทั้งรูปแบบที่มีสภาพบังคับ และรูปแบบที่เป็นคำแนะนำซึ่งไม่มีสภาพบังคับ อนุสัญญาเป็นตราสารในรูปแบบที่มีสภาพบังคับ โดยการมีผลใช้บังคับของอนุสัญญาจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อรัฐสมาชิกของ ILO ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญานั้นแล้ว ด้วยเหตุนี้ อนุสัญญาซึ่งมีเนื้อหาอันเป็นคุณต่อคนทำงานหลายฉบับ จึงไม่มีผลในทางปฏิบัติ เนื่องจาก รัฐสมาชิกไม่ได้ให้สัตยาบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและมาตรฐานแรงงานของคนประจำเรือ (Seafarer) ซึ่งมีจำนวนรัฐสมาชิกที่ให้สัตยาบันน้อยมาก ด้วยเหตุนี้ ILO จึงได้ตั้งคณะทำงานขึ้นมาศึกษาวิเคราะห์หาสาเหตุ จนพบว่า อนุสัญญาของ ILO ที่กำหนดสิทธิและมาตรฐานแรงงานสำหรับคนประจำเรือมีจำนวนมากเกินไป บางฉบับได้รับการรับรองมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2463 เนื้อหาจึงไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน ประกอบกับสภาพการทำงานในเรือเดินทะเลระหว่างประเทศมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว มีวิวัฒนาการด้านการทำงานใหม่ ๆ เกิดขึ้น โดยที่ ILO ไม่สามารถดำเนินขั้นตอนการแก้ไขอนุสัญญาให้สอดคล้องกับสถานการณ์ได้อย่างทันทั่วถึง

ILO จึงได้ดำเนินการวางรูปแบบใหม่สำหรับอนุสัญญาที่จะกำหนดมาตรฐานด้านสิทธิแรงงาน สภาพความเป็นอยู่ และสภาพการทำงานสำหรับคนประจำเรือในเรือเดินทะเลระหว่างประเทศขึ้น โดยอนุสัญญาลบฉบับใหม่นี้มุ่งแก้ปัญหาเรื่อง การมีอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องจำนวนมากจนเกินไป กระบวนการแก้ไขเนื้อหาของอนุสัญญาที่ล่าช้า และการไม่มีผลในทางปฏิบัติเนื่องจากรัฐสมาชิกไม่ให้สัตยาบัน

ดังนั้น ที่ประชุมใหญ่แรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Conference: ILC) สมัยที่ 94 เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2549 จึงได้รับรองอนุสัญญาแรงงานทางทะเล (Maritime Labour Convention: MLC) โดยได้รวบรวมและปรับปรุงตราสารทั้งปวงที่เกี่ยวข้องกับสิทธิแรงงาน สภาพความเป็นอยู่ และสภาพการทำงานของคนประจำเรือบนเรือเดินทะเลระหว่างประเทศจำนวนประมาณ 60 ฉบับ ให้รวมอยู่ในอนุสัญญาลบฉบับเดียว เรียกว่าเป็น Consolidated Convention ฉบับแรก และฉบับเดียวในขณะนี้ของ ILO

อนุสัญญาลบฉบับอื่น ๆ มีการแบ่งบทบัญญัติออกเป็นรายมาตรา เพื่อการใช้บังคับภายหลังการให้สัตยาบัน แต่ MLC ไม่เพียงแต่มีบทบัญญัติเป็นรายมาตราเท่านั้น แต่ยังมีองค์ประกอบอื่น ๆ เพิ่มเติมด้วย ตัวบทของ MLC มีองค์ประกอบอยู่ 3 ส่วนด้วยกัน คือ 1. มาตรา (Article) 2. ข้อบังคับ (Regulation) และ 3. ประมวลข้อปฏิบัติ (Code) และในองค์ประกอบที่ 3 นี้ ยังแบ่งเนื้อหาออกเป็น 2 ส่วน คือ ก) มาตรฐาน (Standard) และ ข) ข้อแนะนำ (Guideline) องค์ประกอบทุกส่วนของ MLC มีสภาพบังคับให้ต้องปฏิบัติตาม โดยเคร่งครัด ยกเว้น ประมวลข้อปฏิบัติ ในส่วน ข) ข้อแนะนำ ที่ไม่มีสภาพบังคับ เป็นเพียงแนวทางให้

รัฐสมาชิกได้นำไปประกอบการพิจารณา โดยรัฐสมาชิกจะปฏิบัติให้สอดคล้องตาม “ข้อเสนอแนะ” ดังกล่าวหรือไม่ก็ได้

นอกจากนั้น MLC ยังมีบทบัญญัติที่เปิดให้ภาครัฐ องค์กรผู้แทนฝ่ายเจ้าของเรือ และองค์กรผู้แทนฝ่ายคนประจำเรือของรัฐสมาชิกสามารถเสนอขอแก้ไขประมวลข้อปฏิบัติได้รวดเร็วขึ้นกว่าวิธีปฏิบัติในการขอแก้ไขอนุสัญญาฉบับปกติทั่วไป

ลักษณะพิเศษประการสำคัญของ MLC คือ การกำหนดให้รัฐสมาชิกที่ให้สัตยาบันแล้วไม่เพียงแต่ต้องมีหน้าที่ควบคุมดูแลเรือเดินทะเลระหว่างประเทศซึ่งชักรงของประเทศตนให้มีสภาพตามที่ MLC กำหนดเท่านั้น แต่ยังต้องทำหน้าที่ควบคุมดูแลให้เรือที่ชักรงของรัฐสมาชิกอื่น ๆ ทุกลำที่เข้ามาเทียบท่าในประเทศของตน ต้องมีแนวปฏิบัติที่สอดคล้องกับบทบัญญัติของ MLC ด้วย แม้ว่า รัฐเจ้าของธงเรือนั้นจะยังไม่ได้ให้สัตยาบัน MLC ก็ตาม

MLC จะมีผลใช้บังคับเมื่อมีรัฐสมาชิก ILO ให้สัตยาบันจำนวนอย่างน้อย 30 ประเทศ และรัฐสมาชิกที่ให้สัตยาบันต้องมีเรือเดินทะเลระหว่างประเทศที่มีระวางบรรจุรวมกันแล้วคิดเป็นร้อยละ 33 ของตันกรอสโลก

ณ วันที่อนุสัญญามีผลใช้บังคับ แม้ว่าประเทศไทยจะยังไม่ให้สัตยาบัน MLC ก็ตาม แต่หากเรือเดินทะเลระหว่างประเทศที่ชักรงไทยไปจอดเทียบท่าของรัฐสมาชิกอื่นที่ให้สัตยาบัน MLC แล้ว รัฐเจ้าของท่านั้นสามารถเข้าตรวจเรือของประเทศไทยได้ เพื่อตรวจสอบว่า คนประจำเรือทุกสัญชาติบนเรือที่ชักรงไทยมีสิทธิแรงงาน สภาพความเป็นอยู่ และสภาพการทำงานที่ขัดกับบทบัญญัติของ MLC หรือไม่ หากประเทศเจ้าท่าพิจารณาแล้วเห็นว่า สภาพดังกล่าวบนเรือที่ชักรงไทยขัดกับ MLC มากจนไม่สามารถยอมรับได้ ก็สามารถออกคำสั่งให้แก้ไขข้อบกพร่องได้ หรือหากข้อบกพร่องนั้นอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตคนประจำเรือได้ ประเทศเจ้าท่ายังสามารถใช้อำนาจตามกฎหมายของตนกักเรือที่ชักรงไทยไว้จนกว่าจะแก้ไขให้แล้วเสร็จ

การให้สัตยาบันจึงไม่ใช่เงื่อนไขสำคัญที่ทำให้เกิดการปฏิบัติตามอนุสัญญารูปแบบใหม่ของ ILO อีกต่อไป ด้วยอนุสัญญารูปแบบใหม่นี้ส่งผลใช้บังคับในทางอ้อมกับรัฐสมาชิกที่ยังไม่ได้ให้สัตยาบัน ดังนั้น ในการเตรียมพร้อมต่อการมีผลใช้บังคับของ MLC ภาครัฐจึงต้องให้ความสำคัญเป็นอันดับต้นกับการเร่งปรับปรุงหรือแก้ไขกฎหมาย และการกำหนดวิธีปฏิบัติภายในประเทศให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของอนุสัญญา มากกว่าการพิจารณาถึงความพร้อมในการให้สัตยาบัน

กลุ่มงานมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ
สำนักพัฒนามาตรฐานแรงงาน

หมายเหตุ: ข้อมูล ณ เดือนกุมภาพันธ์ 2553

ขณะนี้ มีรัฐสมาชิกที่ให้สัตยาบัน MLC จำนวน 7 ประเทศ คือ

- (1) สาธารณรัฐไลบีเรีย ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2549
- (2) หมู่เกาะมาร์แชลล์ ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 25 กันยายน 2550
- (3) เครือรัฐปาปัวนิวกินี ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2551
- (4) สาธารณรัฐปานามา ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2552
- (5) ราชอาณาจักรนอร์เวย์ ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2552
- (6) บอสเนียและเฮอร์เซโกวีนา ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 18 มกราคม 2553
- (7) สาธารณรัฐโครเอเชีย ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2553
- (8) ราชอาณาจักรสเปน ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ 2553.

ขณะนี้ ประเทศที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้มีเรือซึ่งมีจำนวนระวางบรรทุกรวมกันเกินกว่าร้อยละ 33 ของตันกรอสโลก อันเป็นไปตามเงื่อนไขหนึ่งในสองประการที่จะทำให้อนุสัญญาฉบับนี้มีผลบังคับใช้

แหล่งข้อมูล

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. อนุสัญญาว่าด้วยแรงงานทางทะเล พ.ศ. 2549. กรุงเทพฯ: หจก.อรุณการพิมพ์, ม.ป.ป.

International Labour Office. **Constitution of the International Labour Organization.** Geneva, 2001.

International Labour Office. **Handbook of Procedures relating to International Labour Conventions and Recommendations.** Geneva, 1998.

International Labour Office. **Report II: Report of the Director-General on developments in the maritime sector. (International Labour Conference, 94th (Maritime) Session, 2006).** Geneva, 2005.

http://www.ilo.org/global/What_we_do/InternationalLabourStandards/MaritimeLabourConvention/lang--en/index.htm

<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/ratifce.pl?C186>

<http://www.ilo.org/public/english/bureau/dgo/speeches/somavia/2006/maritime.pdf>