

คู่มือการปฏิรูปกฎหมาย

เพื่อเสริมสร้างพัฒนาสังคมด้านสิทธิมนุษยชน

(Checklists ด้านกฎหมายแรงงาน)



รายงานการศึกษาฉบับนี้ เป็นความร่วมมือระหว่าง
สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP)
และคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

คู่มือการปฏิรูปกฎหมายเพื่อเสริมสร้างพัฒนาสังคมด้านสิทธิมนุษยชน
(Checklists ด้านกฎหมายแรงงาน)

พิมพ์ครั้งที่ ๑	: จำนวนที่พิมพ์ ๕ เล่ม
ที่ปรึกษา	: ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ณ นคร นายสมชาย หอมลออ
บรรณาธิการ	: ดร.ลัดดาวัลย์ ตันตวิทยาพิทักษ์,นางสาวศยามล ไกยูรวงศ์
กองบรรณาธิการ	: นางสาวลัคนา ลัษณ์ศิริ,นายอัศรพงษ์ เวชยานนท์,นายธีรพงศ์ เพ็ชรสุก นายอาทิตย์ หนูสิน
ผู้ศึกษาวิจัย	: รองศาสตราจารย์ ดร.จักรกฤษณ์ ควรพจน์
ผู้จัดพิมพ์	: สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เลขที่ ๙๙ อาคารซอฟต์แวร์ปาร์ค ชั้น ๑๕ ถนนแจ้งวัฒนะ อ.ปากเกร็ด จ.นนทบุรี ๑๑๑๒๐
โทรศัพท์	: ๐๒ ๕๐๒ ๖๐๐๐ ต่อ ๘๘๘๕
Website	: www.lrct.go.th
Facebook	: สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.)
Email	: info@lrct.go.th

คำนำ

สิทธิพื้นฐานหรือสิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องที่มีการยอมรับทั่วโลกและมีการรณรงค์ตลอดจนกำหนดกลไกขึ้นติดตามสอบสวนหรือดูแลให้มีการปฏิบัติหรือละเว้นปฏิบัติต่อสิทธิพื้นฐานเหล่านี้โดยตราเป็นกฎหมายระหว่างประเทศและชักชวนให้รัฐสมาชิกทั่วโลกให้การรับรองนำไปเป็นหลักปฏิบัติมานานหลายสิบปีแล้ว องค์การบางแห่ง เช่น องค์การแรงงานระหว่างประเทศตั้งมาเกือบ ๑๐๐ ปีแล้ว (ค.ศ.๑๙๑๙) แต่เป็นที่น่าสังเกตว่ายังคงมีการล่วงละเมิด เพิกเฉย หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามเจตนารมณ์อย่างครบถ้วน หรือสอดคล้องกับหลักการ มีหลายเรื่องที่เกิดเจตนารมณ์คาดหวังว่าหากมีการนำไปใช้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ ชีวิตและคุณภาพชีวิตของคนทำงานจะดีขึ้น แต่ดูเหมือนรัฐบาลจะมองข้ามหรือไม่สนใจ เพราะสิทธิพื้นฐานบางอย่าง อาทิ การเจรจาต่อรอง การให้สิทธิประท้วง หรือแม้กระทั่งการนัดหยุดงานภายใต้กรอบของกฎหมายก็ยังถูกบิดเบือน ถูกจำกัด และตั้งเงื่อนไขนานาประการ

เราพบว่าสิทธิบางอย่างกว่าจะได้มาต้องออกแรงต่อสู้ต้องมีการรณรงค์ต้องมีการกดดันทั้งด้านการค้า การลงทุน และการลดระดับความน่าเชื่อถือ แต่กระนั้นความจำเป็นที่ต้องต่อสู้หรือกดดันก็ยังคงต้องมีอยู่ การศึกษาในเรื่องตัวชี้วัดครั้งนี้เป็นอีกแนวทางหนึ่งซึ่งหากพิจารณาแล้วจะเป็นแนวทางหรือลู่ทางเป็นประโยชน์หากนำไปใช้ เพื่อสร้างแรงกดดันให้รัฐบาลตระหนักหรือเข้าใจมากกว่าเดิม ปรากฏการณ์ที่ เรามักพบเสมอก็คือประชาชนมักปล่อยปละละเลยไม่สนใจสิ่งใกล้ตัว บางเรื่องเป็นสิ่งที่ติดตัวมาตั้งแต่เกิดแต่กว่าจะรู้ต้องเผชิญหรือประสบปัญหาด้วยตนเอง แต่ที่เป็นปัญหาอีกประการหนึ่งก็คือ ความไม่รู้ถึงวิธีการ ไม่รู้วิธีที่จะใช้ในการวัดหรือประเมินว่ามีกรณีใดบ้างที่ถือหรือจัดว่ามีภาวะหรือสถานการณ์การละเมิด หรือถูกเลือกปฏิบัติ หรือถูกบิดเบือน เพราะฉะนั้น การจัดทำตัวชี้วัดเพื่อประเมินว่ากฎหมายแรงงานซึ่งให้การคุ้มครองประชากรไทยกว่าครึ่งนั้นแท้จริงแล้วสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของสิทธิพื้นฐานเพียงไร มีประเด็นอะไรบ้างที่ยังไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ทั้งในฐานะปัจเจกบุคคล (Individual Right) และสิทธิในนามของกลุ่ม (Collective Rights) การศึกษาครั้งนี้จึงถือเป็นประโยชน์โดยแท้ต่อผู้ใช้แรงงานไทย

แนวทางการศึกษาครั้งนี้ได้เกริ่นถึงจุดอ่อนของกฎหมายระหว่างประเทศหรือมาตรฐานระหว่างประเทศ ซึ่งทำให้รัฐประเทศเมินเฉย ไม่ใส่ใจ จนสถานการณ์คุณภาพชีวิตของประชาชนต้องตกต่ำลง หลังจากนั้น ได้นำเสนอกฎหมายแรงงานของไทยว่าสอดคล้องหรือรับกับมาตรฐานสากลด้วยสิทธิพื้นฐานเพียงไร นอกจากนั้น ยังวิเคราะห์กฎหมายแรงงานไทยว่ามีวิสัยทัศน์แค่ไหน หากมองในภาพรวมโดยเฉพาะในส่วนที่สามที่วิเคราะห์มาตรฐานระหว่างประเทศในลักษณะกลุ่มหรือหมวดที่สำคัญ อาทิ หมวดว่าด้วยความโปร่งใสในการบริหารงานแรงงาน ซึ่งพบว่าปัจจุบันเป็นปัญหายิ่งใหญ่ปัญหาหนึ่ง จาก

การศึกษาในบทนี้จะพบว่า กฎหมายแรงงานที่พัฒนามานานนั้น ยังขาดเจตนารมณ์ที่จะมองถึงเป้าหมายร่วม การยกร่างและการออกแบบทำในลักษณะผิวเผินแก้ปัญหาปลายเหตุ ไม่มีการบูรณาการหรือเกี้ยวโยงที่จะพัฒนาในรูปแบบที่ครบวงจรหรือเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะในลักษณะภาพรวมอย่างเพียงพอ

บทที่เป็นหัวใจของการศึกษาคั้งนี้อยู่ที่ส่วนที่ ๔ ซึ่งจัดทำตัวชี้วัดใน ๓ เรื่องคือ เสรีภาพในการสมาคม (อนุสัญญาฉบับที่ ๘๗) สิทธิในการเจรจาต่อรองและ การคุ้มครองผู้แทนองค์การ (อนุสัญญาฉบับที่ ๙๘) และตัวชี้วัดด้านสตรีและเด็ก ที่เลือกเพียง ๓ เรื่อง ด้วยเหตุผลความสำคัญของประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นกับประเทศไทยเป็น การเฉพาะและโดยที่อนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ และ ๙๘ เป็นเรื่องละเอียดอ่อนเป็นประเด็นที่มีการเรียกร้องขอให้รัฐบาลให้การรับรองมานานนับเป็นสิบๆ ปี แต่ก็ยังขาดการศึกษาทำความเข้าใจอย่างลึกซึ้ง การศึกษาในลักษณะตัวชี้วัดคั้งนี้จะเห็นปัญหาในทางรูปธรรมที่ชัดเจนยิ่งขึ้น ง่ายต่อการเข้าใจ และเป็นฐานที่จะนำไปประเมินว่ากฎหมายแรงงานไทยในเรื่องเหล่านี้สอดคล้องกับหลักการและสมบูรณ์เพียงพอที่จะคุ้มครองสิทธิพื้นฐานของผู้ใช้แรงงานไทยกว่าครึ่งประเทศในขณะนี้หรือไม่

คำสงวนสิทธิ์

บทวิเคราะห์และข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่ปรากฏในหนังสือเล่มนี้ มิได้สะท้อนความคิดเห็นของโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ คณะกรรมการบริหารองค์กรต่างๆ หรือประเทศสมาชิกต่างๆ ของสหประชาชาติ ข้อคิดเห็นที่ปรากฏในหนังสือเล่มนี้เป็นข้อคิดเห็นส่วนตัวของผู้เขียนและจัดพิมพ์ขึ้นโดยอิสระภายใต้โครงการความร่วมมือทางวิชาการ: การปฏิรูปกฎหมายเพื่อเสริมสร้างพลังสังคมด้านสิทธิมนุษยชน (Law Reform and Legal Empowerment for Advancement of Human Rights-based Society) โดยความร่วมมือของสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติประจำประเทศไทย และสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

บทคัดย่อ

๑. การศึกษาในรายงานฉบับนี้มี ๖ ส่วน ส่วนที่หนึ่ง พูดถึงหลักการกรอบความคิดที่ใช้ในการศึกษา สรุปสิทธิพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับสิทธิแรงงานซึ่งเอื้อต่อกันและเป็นฐานนำไปสู่คุณภาพชีวิตที่ดีกว่า หากมีการเสริมศักยภาพหรือเพิ่มพลังทางสังคม โดยกล่าวถึงสิ่งท้าทายที่ยังเป็นเงื่อนไขหรืออุปสรรคขัดขวางเจตนารมณ์การศึกษา ยังกล่าวถึงลักษณะและคุณสมบัติของกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งกฎหมายสิทธิมนุษยชนรวมถึงสิทธิแรงงานเป็นส่วนหนึ่ง การศึกษาได้กล่าวถึงหลักไม่อาจแบ่งแยกต้องพึ่งพากันและความเกี่ยวเนื่องซึ่งกันและกันระหว่างสิทธิมนุษยชนด้านต่างๆ ที่สำคัญได้พูดถึงจุดอ่อนของสิทธิมนุษยชนด้านเศรษฐกิจ สังคม และแรงงาน ตลอดจนกลไกกำกับติดตามดูแล เพื่อให้มีการปฏิบัติตามหลักการ และเจตนารมณ์ของกฎหมายเหล่านั้น

จากการศึกษาพบว่า แม้มีการกำหนดหลักการ เจตนารมณ์ และสนับสนุนสิทธิมนุษยชนด้านคุณภาพชีวิตมานาน แต่พบว่าการล่วงละเมิด การย่ำยีหรือการไม่ปฏิบัติตามหลักการ เจตนารมณ์มีอยู่กว้างขวางทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทย ผู้ใช้แรงงานยังถูกเอารัดเอาเปรียบ โดยเฉพาะกลุ่มแรงงานที่อยู่ในสภาวะยากลำบาก ยังมีภาวะการถูกบังคับใช้แรงงาน แรงงานในเมืองยังคงถูกเลือกปฏิบัติไม่ทางตรงก็ทางอ้อม หลายประเทศรับรองอนุสัญญาระหว่างประเทศด้วยแรงกระตุ้นทางการเมือง เพื่อหวังผลการค้าแต่ปราศจากการนำมาซึ่งการใช้ปฏิบัติหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักการอย่างครบถ้วนเข้าทำนองให้การรับรองโดยปราศจากต้นทุน ผลก็คือสิทธิของปัจเจกบุคคลและสิทธิของกลุ่ม (Collective Rights) ถูกกัดกร่อน บิดเบือน ไม่อาจถูกนำไปใช้เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต โดยผ่านกระบวนการสร้างศักยภาพพลังทางสังคม

๒. ส่วนที่สอง พูดถึงกฎหมายแรงงานของไทยฉบับที่สำคัญๆ อาทิ กฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ทั้งสองฉบับ กฎหมายความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อม กฎหมายส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน ในลักษณะที่กฎหมายไทยเหล่านี้สอดคล้องหรือเป็นไปตามแนวทางหลักการหรือเจตนารมณ์ของมาตรฐานระหว่างประเทศเพียงไร มีประเด็นอะไรบ้างที่ยังไม่สอดคล้องหรือสอดคล้องกับหลักการ เป็นต้น

จากการศึกษาพบว่า กฎหมายคุ้มครองแรงงานของไทย มีหลายมาตราแม้มีแนวคิดที่ดี แต่ยังขาดรายละเอียดหรือแนวปฏิบัติที่จะทำให้แนวคิดเหล่านั้นเกิดผล หรือมีการนำไปใช้ปฏิบัติเพื่อยกคุณภาพชีวิตของคนทำงาน อาทิ มาตรา ๑๕ กำหนดให้นายจ้างปฏิบัติต่อลูกจ้างหญิงชายเท่าเทียมกันในเรื่องการจ้างงาน แนวคิดนี้นำหลักการอนุสัญญาฉบับที่ ๑๐๐ ว่าด้วยค่าจ้างที่เท่าเทียมกัน (Equal Pay for Work of Equal Value) ซึ่งประเทศไทยให้การรับรองมาปรับใช้ แต่ขาดระเบียบหรือแนวปฏิบัติที่จะวางหลักเกณฑ์ในการประเมินค่า

ของงาน ซึ่งมีความจำเป็นมากในการกำหนดมูลค่าของงานซึ่งมีคุณภาพ ปริมาณที่ใกล้เคียงกัน ในการกำหนดอัตราค่าจ้างที่เท่าเทียม หรือมาตรา ๑๖ ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.๒๕๔๑ กำหนดห้ามหัวหน้างาน ผู้บังคับบัญชาคุกคาม ล่วงเกิน หรือก่อความรำคาญทางเพศต่อลูกจ้าง ซึ่งถือเป็นการล่วงละเมิดทางเพศ (Sex Harassment) ถือเป็นสิ่งดีและควรดูแลให้มีการปฏิบัติ แต่ปรากฏว่าไม่มีการออกระเบียบ แนวปฏิบัติ หรือนิยามคำว่า ล่วงเกินทางเพศ ไม่มีกระบวนการดูแลกำกับเรื่องการร้องทุกข์หรือได้สวน กรณีลูกจ้างถูกละเมิด ไม่มีระเบียบว่าด้วยการเยียวยาผู้ถูกละเมิด จะมีก็แค่เพียงคำอธิบายอย่างไม่เป็นทางการถึงคำว่า คุกคาม ล่วงเกิน หรือก่อให้เกิดความรำคาญ ซึ่งในทางปฏิบัติไม่เพียงพอที่จะดูแลในเรื่องเหล่านี้ เพราะทั้งสองมาตราที่กล่าวล้วนเป็นฐานนำไปสู่การเลือกปฏิบัติซึ่งเป็นเรื่องใหญ่สำหรับผู้ใช้งานแรงงาน ผลทำให้ผู้ทำงานโดยทั่วไปของไทยถูกเลือกปฏิบัติอย่างกว้างขวาง ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน

ในส่วนของการใช้แรงงานเด็กและแรงงานหญิงก็เช่นเดียวกัน ไทยยังขาดกฎหมายที่จะดูแลการใช้แรงงานเด็กในลักษณะที่เลวร้ายสุดๆ ในส่วนของแรงงานสตรียังขาดกฎหมายที่จะรองรับความเท่าเทียมระหว่างเพศ ส่วนแรงงานพิการแม้ไทยจะรับรองอนุสัญญาของ ILO ฉบับที่ ๑๕๙ และอนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิคนพิการ แต่กฎหมายแรงงานไทย (ในกรอบของกระทรวงแรงงาน) ไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานพิการ โดยอ้างว่ากฎหมายแรงงานทั่วไปให้การคุ้มครองแรงงานทุกคนอยู่แล้ว ซึ่งเป็นคนละเรื่องเพราะลักษณะของคนทำงานแตกต่างกัน เป็นต้น

๓. ส่วนที่สาม ของการศึกษาเป็นการวิเคราะห์มาตรฐานระหว่างประเทศในลักษณะกลุ่มหรือหมวดซึ่งออกแบบเพื่อเป้าหมาย วัตถุประสงค์เป็นการเฉพาะ โดยนำมาเปรียบเทียบกับกฎหมายแรงงานของไทย ซึ่งหากจัดกลุ่มเพื่อดูว่ากลุ่มที่ควรจะมี เป็นของไทยนั้นมีความสมบูรณ์ครบถ้วนเพียงไร สอดรับ หรือสอดคล้องกับหลักการเจตนารมณ์หรือไม่ เพราะการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้ใช้แรงงานปัจจุบันนั้น จะพิจารณาหรือวิเคราะห์ห่อนุสัญญาหรือหลักการใดหลักการหนึ่งแต่ลำพังหรือฉบับเดียวย่อมไม่เพียงพอหรือช่วยให้คนทำงานมีคุณภาพดีขึ้นได้อย่างครบวงจร

จากการศึกษาพบว่า การจัดหมวดหมู่ของมาตรฐานระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะ เป็นหมวดว่าด้วยความโปร่งใสในการบริหารแรงงาน ความเท่าเทียมในการจ้างงาน หมวดว่าด้วยความสำคัญของอนุสัญญาที่ควรให้การรับรอง เสรีภาพในการสมาคม พัฒนาทรัพยากรมนุษย์ สภาพการจ้างที่เป็นธรรม ความปลอดภัยในการทำงาน เราจะพบว่า การจัดกลุ่มของกฎหมายแรงงานไทยยังไม่สมบูรณ์ ครบถ้วน หรือมีหลักการที่สมบูรณ์ สอดคล้องกับมาตรฐานสากล

หมวดว่าด้วยความโปร่งใสถือเป็นหมวดที่ควรให้การรับรองก่อนอนุสัญญาฉบับอื่นๆ อยู่ด้วยกัน ๔ ฉบับคือ ฉบับที่ ๑๒๒ ว่าด้วยนโยบายการจ้างงาน อนุสัญญาฉบับที่ ๘๑ ว่าด้วย การตรวจแรงงาน อนุสัญญาฉบับที่ ๑๒๙ ว่าด้วยการตรวจแรงงาน (ภาคเกษตร) และอนุสัญญาฉบับที่ ๑๔๔ ว่าด้วยการปรึกษาหารือไตรภาคี แต่ปรากฏว่าประเทศไทยให้การรับรองเพียงฉบับเดียวคือฉบับที่ ๑๒๒ ที่ไทยให้การรับรองมานานหลายสิบปีแล้ว แต่เป็นที่น่าสังเกตอนุสัญญาฉบับที่ ๑๒๒ ว่าด้วยนโยบายการจ้างงานทำ พูดถึงหลักการจ้างงานเต็มที่มีผลต่อการเพิ่มผลิตภาพและโอกาสเลือกอาชีพ แต่ในทางปฏิบัติจะพบว่าแม้ประเทศไทยจะมีปัญหาวางงานต่ำมาก แต่การทำงานต่ำระดับมีปรากฏอย่างกว้างขวางทั้งดําระดับในแง่รายได้และในแง่เวลา การตรวจแรงงานในภาคอุตสาหกรรม ยังทำได้จำกัด เพราะขาดเจ้าหน้าที่และยานพาหนะ ทำให้การรับรู้สภาพการทำงานของลูกจ้างทำได้ยาก เพราะหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงานก็คือการดูแลให้นายจ้างปฏิบัติตามกฎหมาย เพราะฉะนั้น การไม่สนใจให้การรับรองอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องย่อมแสดงถึงความเกี่ยวเนื่องในเรื่องความโปร่งใสในระดับหนึ่ง

กลุ่มอนุสัญญาหรือหมวดว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม ถือเป็นกลุ่มที่ประเทศไทยมีกฎหมายรองรับรวม ๒ ฉบับคือ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.๒๕๑๘ และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.๒๕๔๓ แต่ปรากฏว่าทั้งสองฉบับของไทยไม่สอดคล้องกับหลักการของกลุ่มมาตรฐานสากลหลายเรื่องหลายประการด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเสรีภาพในการก่อตั้ง การเข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์การ การแทรกแซงของรัฐ การใช้สิทธินัดหยุดงาน การส่งเสริมการเจรจาต่อรอง ซึ่งถูกบิดเบือนด้วยระบบ การซื้อขาดข้อพิพาทแรงงานในลักษณะบังคับปราศจากการเห็นพ้องของคู่กรณี

ในส่วนว่าด้วยความปลอดภัยและอาชีวอนามัย แม้ประเทศไทยจะตราพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ.๒๕๕๔ ฉบับใหม่ แต่ก็ยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ เมื่อเทียบกับมาตรฐานสากล อาทิ ไม่เน้นความร่วมมือ ๓ ฝ่าย โดยเฉพาะจากฝ่ายลูกจ้างซึ่งสัมผัสกับงานที่ทำโดยตรง นอกจากนั้น ยังไม่มีการกำหนดมาตรการการป้องกันที่ชัดเจนซึ่งตามหลักสากลจะต้องตระหนักตั้งแต่เริ่มต้น หรือการระวังมิให้เกิดความเสี่ยงตั้งแต่ต้นมือ (Early Identification) รวมทั้งการเข้าแทรกแซงตั้งแต่เริ่มต้น (Early Intervention) ที่สำคัญไม่ระบุถึงกรณีลูกจ้างอาจปฏิเสธการทำงานหากพบสภาพความปลอดภัยไม่ปลอดภัย เป็นต้น

ส่วนในกลุ่มว่าด้วยการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ก็เช่นกัน พระราชบัญญัติส่งเสริมพัฒนาฝีมือแรงงานยังมีสารบบบัญญัติที่ต่างจากหลักการของอนุสัญญาฉบับที่ ๑๔๒ ว่าด้วยการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เพราะไม่ได้พูดถึงการเตรียมคน การแนะแนวอาชีพ การประมวลข้อมูลข่าวสารอาชีพ เป็นต้น

๔. ส่วนที่สี่ ถือเป็นหัวใจของการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ เพราะเป็นบทที่ว่าด้วยตัวชี้วัด การจัดทำแผนภูมิที่เกี่ยวกับอนุสัญญาหลัก ๔ ฉบับคือ อนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ ว่าด้วยเสรีภาพ ในการสมาคม และฉบับที่ ๘๘ ว่าด้วยสิทธิก่อตั้งและการร่วมเจรจาต่อรอง และตัวชี้วัดว่าด้วยการ เคารพต่อสิทธิของสตรีและการใช้แรงงานเด็ก

เหตุผลที่เลือกประเด็นข้างต้น เพราะมีการเรียกร้องให้ไทยรับรองอนุสัญญา ฉบับที่ ๘๗ และ ๘๘ มานานหลายสิบปีแล้ว และถือเป็นอนุสัญญาหลัก ๒ ใน ๘ ฉบับที่ทาง รัฐบาลไทยลังเลและตัดสินใจไม่ได้ เป็นอนุสัญญาที่อ่อนไหวแม้จำนวนประเทศสมาชิกที่ให้การ รับรองอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ จะมีมากกว่า ๓ ใน ๔ ของประเทศสมาชิก ILO ทั้งหมดก็ตาม ที่สำคัญกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของไทยทั้งสองฉบับยังมีหลายมาตราที่ไม่สอดคล้องกับ หลักการของอนุสัญญามาตรฐานสากลดังที่กล่าว

ตัวชี้วัดที่ประเมินความไม่สอดคล้องหรือไม่สมบูรณ์ ตลอดจนการมีภาวะที่ จะนำไปสู่การล่วงละเมิดสิทธิพื้นฐาน ออกแบบเป็นรูปแบบคำถามและแผนภูมิเป็น การปรับจากแนวทางที่องค์การ ILO ได้จัดทำขึ้น ถือเป็นมาตรฐานที่จะวัดแนวปฏิบัติหรือ ระเบียบตลอดจนกฎหมายของแต่ละประเทศได้ การศึกษาได้แบ่งเป็น ๒ ส่วน ส่วนแรกจะเป็น การนำสารบัญญัติที่มีระบุในอนุสัญญาฉบับที่เกี่ยวข้องมาวิเคราะห์รายมาตรา ส่วนที่สองจะ พุดถึงแนวทางหรือการกำกับติดตามเพื่อให้มีการนำไปปฏิบัติ ซึ่งหลักการของอนุสัญญาเป็น ลักษณะการนำเอาแนวทางบัญญัติมาวิเคราะห์

สำหรับส่วนแรก ตัวชี้วัดและแผนภูมิจะนำเอาหลักการหรือเจตนารมณ์ของ แต่ละมาตรามาอธิบายขยายความ ติดตามด้วยการตั้งคำถามในลักษณะตัวชี้วัด โดยมีแผนภูมิ ประกอบบางประเด็น หลักการและตัวชี้วัดที่นำมาประเมินจะพุดถึงสิ่งสำคัญในเรื่องเสรีภาพ ในการสมาคมและการร่วมเจรจาต่อรองที่สำคัญๆ อาทิ เสรีภาพในการชุมนุม การแสดงความคิดเห็นและสิทธิที่ได้รับการปฏิบัติภายใต้กระบวนการยุติธรรม เช่น กรณีการถูกตั้งข้อหา การ ควบคุมตัว การปล่อยตัวชั่วคราว การตั้งทนายและการพิจารณาของศาล ส่วนในด้านสารัตถะ ของอนุสัญญาจะพุดถึง เสรีภาพหรือสิทธิที่จะก่อตั้งองค์การ เสรีภาพที่จะเข้าร่วมองค์การโดย สมัครใจ การไม่ถูกแทรกแซงจากรัฐด้วยเงื่อนไขต่างๆ โดยเฉพาะสิทธิที่จะก่อตั้งองค์การโดยไม่ ต้องมีเงื่อนไขว่าต้องได้รับอนุญาตก่อตั้งเสียก่อน ขณะเดียวกันองค์การจะต้องมีสิทธิที่จะยก ร่างธรรมนูญ ข้อบังคับของตนเอง นอกจากนั้นจะต้องมีเสรีภาพที่จะจัดตั้งองค์การที่มีระดับสูง ขึ้นไป เช่น ในรูปสหพันธ์หรือเข้าร่วมองค์การระหว่างประเทศ เพราะเสรีภาพดังกล่าวเป็น เรื่องของการรวมตัวเพื่อเสริมศักยภาพความเข้มแข็งในการต่อรอง และหลักความสามัคคีเป็น หนึ่งเดียว ที่สำคัญหลักการการร่วมเจรจาต่อรองจะต้องได้รับการคุ้มครองและให้หลักประกัน ซึ่งในประเด็นนี้จะมีตัวชี้วัดทำหน้าที่ประเมินว่า ลักษณะใดที่เข้าข่ายการล่วงละเมิดหรือไม่ สอดคล้องกับหลักการหรือเจตนารมณ์

ส่วนที่สองซึ่งพูดลักษณะบัญญัติเป็นส่วนที่สำคัญมาก เพราะเป็นการประเมินกลไกการติดตามผลว่ามีการปฏิบัติตามหลักการของอนุสัญญาเพียงไร กลไกที่นำมากล่าวเป็นเครื่องมือขององค์การระหว่างประเทศซึ่งใช้ในปัจจุบัน อาทิ คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญดูแลให้มีการปฏิบัติตามอนุสัญญาและข้อแนะ (COE) หรือคณะกรรมการเสรีภาพในการสมาคม (CFOA) คณะกรรมการประจำที่แต่งตั้งขึ้นในการประชุมประจำปี คณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงและบทบัญญัติของธรรมนูญ ILO บางมาตรา อาทิ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๖ ซึ่งให้อำนาจองค์การนายจ้างหรือลูกจ้าง ตลอดจนรัฐภาคีอื่นในการยื่นข้อร้องทุกข์ ข้อกล่าวหาประเทศภาคีไม่ปฏิบัติตามอนุสัญญา เป็นต้น

๕. ส่วนที่ห้า ของการศึกษาได้วิเคราะห์ประเทศในกลุ่มอาเซียนต่อท่าทีการเคารพหรือให้ความใส่ใจต่อมาตรฐานสากล ว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิทธิแรงงานเพียงไร ซึ่งจากการวิเคราะห์พบว่า ประเทศในกลุ่มอาเซียนให้การรับรองอนุสัญญาหลักหรือด้านสิทธิมนุษยชนน้อย เมื่อเทียบกับภูมิภาคอื่นๆ อาทิ อนุสัญญาหลักว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม ๒ ฉบับคือ ฉบับที่ ๘๗ และ ๙๘ มีเพียง ๓ ประเทศในอาเซียนเท่านั้นที่ให้การรับรองคือฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย และกัมพูชา และที่ให้การรับรองเฉพาะฉบับที่ ๘๗ ฉบับเดียวก็มีประเทศเมียนมาร์ ส่วนกลุ่มประเทศที่ไม่ให้การรับรองเลยทั้ง ๒ ฉบับก็มี ไทย เวียดนาม ลาว และบรูไน

นอกจากอนุสัญญาหลักด้านเสรีภาพในการสมาคมแล้ว อนุสัญญาหลักในเรื่องอื่นๆ เช่น การไม่เลือกปฏิบัติซึ่งมีอนุสัญญาฉบับที่ ๑๑๑ เป็นแม่บท พบว่ามีอีกหลายประเทศที่ยังไม่ให้การรับรอง อาทิ ไทย ลาว บรูไน เมียนมาร์ สิงคโปร์ และมาเลเซีย โดยเฉพาะประเทศเมียนมาร์ นอกจากรับรองอนุสัญญาหลัก ๒ ฉบับคือ ฉบับที่ ๘๗ และ ๒๙ แล้ว ที่เหลืออีก ๖ ฉบับอนุสัญญาหลัก ก็ยังไม่ให้การรับรอง เป็นต้น

ในส่วนของการเคารพต่อสิทธิพื้นฐานอื่นๆ อาทิ การบังคับใช้แรงงานหรือการใช้แรงงานเด็ก แม้ประเทศส่วนใหญ่ของอาเซียนจะให้การรับรองอนุสัญญาหลักของ ILO คือ ฉบับที่ ๒๙, ๑๐๕, ๑๓๘ และ ๑๘๒ แต่เราจะพบภาวะหรือสถานการณ์การบังคับใช้แรงงานอยู่ทั่วไป โดยเฉพาะการใช้แรงงานต่างด้าวซึ่งพบเห็นในประเทศไทยและมาเลเซีย ซึ่งมีการเคลื่อนย้ายของแรงงานต่างด้าวจำนวนมากจากกลุ่มประเทศ CLMV เข้าไทย และจากอินโดนีเซียเข้ามาเลเซีย และด้วยปัจจัยความแตกต่างในเรื่องรายได้ คุณภาพชีวิตที่แตกต่าง การแสวงหาแหล่งงานที่จ่ายค่าตอบแทนสูงกว่า จึงเป็นสิ่งจูงใจให้แรงงานเคลื่อนย้าย โดยมีจำนวนไม่น้อยถูกแสวงหาประโยชน์จากนายหน้าหรือคนกลางหรือถูกหลอกลวงและล่วงละเมิดซ้ำซาก จนเกิดเป็นภาวะการบังคับใช้แรงงาน

ด้วยเหตุที่อาเซียนมีความแตกต่างของระดับการพัฒนา ความสามารถของทรัพยากรมนุษย์ และผลิตภาพที่แตกต่าง ความยากจนหรือความแตกต่างในเรื่องการกระจาย

รายได้จึงมีอยู่กว้างขวาง มีกำลังแรงงานกว่าร้อยละ ๒๐ ของประชากร ซึ่งจากสภาพเช่นนี้จึงเป็นการยากที่ประชากรในอาเซียนจะผนวกหรือรวมตัวเป็นพลังสังคมที่จะปกป้องหรือเรียกร้องสิทธิพื้นฐานของตน เพราะสภาพที่กำลังแรงงานต้องทุ่มเวลาทำมาหากิน ภาวะการว่างงานเป็นเรื่องที่มีต้นทุนสูง การจะทุ่มเวลาหรือให้สนใจในการมีส่วนร่วมหรือปกป้องสิทธิจึงไม่คุ้มค่าหรือเป็นพลังที่จะท้าทายได้เพียงพอ เพราะฉะนั้น การขาดสน การถูกเอารัดเอาเปรียบจึงเป็นสิ่งที่พบเห็นได้ทั่วไป ไม่ว่าจะเป็นมิติของการถูกเอารัดเอาเปรียบในเรื่องสภาพการจ้าง การถูกเลือกปฏิบัติ การถูกใช้แรงงานในภาวะการบังคับ การขาดเสรีภาพในการที่จะก่อตั้งรวมตัวเป็นสถาบันสหภาพแรงงาน เป็นต้น

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	
บทคัดย่อ	ก
คำย่อ	ซ
บทที่ ๑ หลักการและกรอบความคิดที่ใช้ในการศึกษา	๑
- กฎหมายมาตรฐานด้านสิทธิมนุษยชน (ประเด็นเศรษฐกิจ สังคม และแรงงาน)	๑
กับสิ่งท้าทาย ข้อ ๑-ข้อ ๑๒	
- ลักษณะของกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศในส่วนที่มา	๙
และองค์ประกอบ ข้อ ๑๓-ข้อ ๑๗	
- การไม่อาจแบ่งแยก พึ่งพาและเกี่ยวเนื่องซึ่งกันและกัน	๑๑
(Indivisible, Interdependent and Interrelated) ข้อ ๑๙-ข้อ ๒๒	
- จุดอ่อนของกฎหมายสิทธิมนุษยชน (ประเด็นเศรษฐกิจสังคม และแรงงาน)	๑๓
ข้อ ๒๓-ข้อ ๒๕	
- การกำกับ การดูแลเพื่อให้มีการปฏิบัติตามและประสิทธิผล ข้อ ๒๖-ข้อ ๒๘	๑๖
บทที่ ๒ วิเคราะห์กฎหมายสิทธิมนุษยชนด้านแรงงานของไทยสมบูรณ์	๒๒
สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ เจตนารมณ์มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศเพียงไร	
บทที่ ๓ วิเคราะห์อนุสัญญามาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศในลักษณะ	๔๒
ของหมวดหมู่เทียบเคียงกับความสมบูรณ์สอดคล้อง เมื่อเทียบกับกฎหมาย	
แรงงานไทยในกรอบต่างๆ	
บทที่ ๔ การจัดทำ Checklists แผนภูมิ ตัวชี้วัด การใช้สิทธิ เสรีภาพ	๖๗
ในการสมาคม สิทธิในการก่อตั้ง และการเจรจาต่อรอง ตามอนุสัญญา	
ILO ๘๗, ๙๘	
ภาคหนึ่ง (ว่าด้วยสารบัญญัติ)	๖๙
- ตัวชี้วัด ว่าด้วยการเคารพต่อเสรีภาพในการสมาคมก่อนการก่อตั้ง/ระหว่าง	๗๑
การก่อตั้ง และหลังจากจัดตั้งองค์กรแล้ว (ข้อ ๑๐๒)	
- แผนภูมิ กรณีกฎการจับกุม คัมซัง (สิทธิเสรีภาพในฐานะเป็นพลเมืองกรณีกฎจับ)	๗๓
(ข้อ ๑๐๓)	

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

- ตัวชี้วัด ว่าด้วยการประเมินว่าได้รับการคุ้มครอง ปกป้องจาก กระบวนการยุติธรรมเพียงไร (ข้อ ๑๐๔)	๗๔
- แผนภูมิ การปกป้อง/คุ้มครองผู้ต้องหา (ข้อ ๑๐๕)	๗๕
- ตัวชี้วัด ว่าด้วยการเคารพต่อการใช้เสรีภาพแสดงความคิดเห็น แสดงออก และเสรีภาพในการชุมนุม (ประชุม) (ข้อ ๑๐๖)	๗๖
- ตัวชี้วัด ว่าด้วยการใช้เสรีภาพในการชุมนุม (ข้อ ๑๐๗)	๗๗
- แผนภูมิ สิทธิเสรีภาพพลเมืองด้านการชุมนุม (ข้อ ๑๐๘)	๗๘
- ตัวชี้วัด ว่าด้วยการใช้สิทธิเสรีภาพในการสมาคม (ในการก่อตั้ง และเข้าร่วมองค์การ) (ข้อ ๑๐๙)	๗๙
- ตัวชี้วัด ว่าด้วยเงื่อนไขต้องขออนุญาตล่วงหน้า (ข้อ ๑๑๐)	๘๐
- แผนภูมิ หลักการพื้นฐานว่าด้วยสิทธิในการก่อตั้ง (ข้อ ๑๑๑)	๘๑
- ตัวชี้วัด เสรีภาพในการเลือกเป็นสมาชิก (เข้าร่วมองค์การ) (ข้อ ๑๑๒)	๘๓
- ตัวชี้วัด ว่าด้วยการระงับข้อพิพาทแรงงาน และการใช้สิทธิเสรีภาพในการนัดหยุดงาน (ข้อ ๑๑๓)	๘๕
- แผนภูมิ การระงับข้อพิพาทแรงงาน (การจำกัดในลักษณะทั่วไปเกี่ยวกับ สิทธิการนัดหยุดงาน) (ข้อ ๑๑๔)	๘๗
- ตัวชี้วัด ว่าด้วยการใช้มาตรการหรือวิธีการเพื่อระงับข้อพิพาทแรงงาน สำหรับกลุ่มลูกจ้างบางประเภท (ข้อ ๑๑๕)	๘๘
- แผนภูมิ การระงับข้อพิพาทแรงงานในกรณีกิจการสำคัญ (ข้อ ๑๑๖)	๙๐
- ตัวชี้วัด ว่าด้วยการทำข้อตกลงให้มีการผลิตหรือให้บริการขั้นต่ำ ระหว่าง นัดหยุดงาน/ปิดงาน (ข้อ ๑๑๗)	๙๑
- ตัวชี้วัด ว่าด้วยการกำหนดจุดมุ่งหมายการใช้สิทธินัดหยุดงาน และเงื่อนไข ก่อนการใช้สิทธิ (ข้อ ๑๑๘)	๙๑
- ตัวชี้วัด ว่าด้วยการแทรกแซงจากรัฐ (ข้อ ๑๑๙)	๙๔
- ตาราง ตัวอย่างการเข้าแทรกแซงของรัฐต่อองค์การลูกจ้าง (ข้อ ๑๒๐)	๙๗
- ตัวชี้วัด ว่าด้วยพันธและการเคารพต่อกฎหมายบ้านเมือง (ข้อ ๑๒๑)	๙๘
- ตัวชี้วัด ว่าด้วยการแทรกแซงการก่อตั้งหรือเข้าร่วมสหพันธ์แรงงาน (ข้อ ๑๒๒)	๙๘
- ตัวชี้วัดว่าด้วยการแทรกแซงการยกร่างธรรมนูญหรือข้อบังคับขององค์การ (ข้อ ๑๒๓)	๑๐๐
- ตัวชี้วัด ว่าด้วยการคุ้มครองไม่ให้ถูกแทรกแซง (ข้อ ๑๒๔)	๑๐๑

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
- ตัวชี้วัด ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุเข้าร่วมหรือมีกิจกรรมร่วมกับองค์กรลูกจ้าง (ข้อ ๑๒๕)	๑๐๒
- ตัวชี้วัด ว่าด้วยการส่งเสริมการเจรจาต่อรองร่วม (ข้อ ๑๒๖)	๑๐๔
- แผนภูมิ การส่งเสริมการร่วมเจรจาต่อรอง-การรับรององค์การให้เป็นตัวแทนเจรจาต่อรอง (ข้อ ๑๒๗)	๑๐๘
- ตัวชี้วัด ว่าด้วยแนวปฏิบัติในการใช้กลไกปรึกษาหารือร่วม (ข้อ ๑๒๘)	๑๐๙
- ตัวชี้วัด ว่าด้วยการจัดกิจกรรมในสถานประกอบกิจการ (ข้อ ๑๒๙)	๑๑๐
<u>ภาคสอง (ว่าด้วยสนัญญัติ) แนวทางการกำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตามหลักการของอนุสัญญา (ข้อ ๑๓๐)</u>	๑๑๑
- ตัวชี้วัด ว่าด้วยการพิจารณา/ตรวจสอบ กรณีรัฐสมาชิกให้หรือไม่ให้การรับรองอนุสัญญา (ข้อ ๑๓๑)	๑๑๕
- แผนภูมิ ทางออกกรณีรัฐสมาชิกให้หรือไม่ให้การรับรองอนุสัญญา (ข้อ ๑๓๒)	๑๑๖
- ตารางการคัดเลือกกลไกหรือคณะกรรมการตรวจสอบที่เหมาะสมในการแก้ไข/บรรเทาปัญหา (ข้อ ๑๓๓)	๑๑๘
- ตัวชี้วัด ว่าด้วยการคัดเลือกคณะกรรมการหรือกลไกที่จะนำไปแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาการล่วงละเมิดเสรีภาพในการสมาคม (ข้อ ๑๓๔)	๑๒๓
- ตัวชี้วัด ว่าด้วยการส่งรายงานประเทศต่อ ILO (ข้อ ๑๓๕)	๑๒๕
- แผนภูมิ การการส่งรายงานประเทศ (กรณีปกติ) (ข้อ ๑๓๖)	๑๒๖
- แผนภูมิ การกำกับ (กรณีปกติ) ในการดูแลให้มีการปฏิบัติตาม (ข้อ ๑๓๗)	๑๒๙
- ขั้นตอนและตัวชี้วัดว่าด้วยการกำกับ ดูแลให้มีการปฏิบัติตามหลักการ FOA (กรณีตรวจสอบพิเศษ) (ข้อ ๑๓๘)	๑๓๐
- ตัวชี้วัด ว่าด้วยขั้นตอนการรับข้อร้องทุกข์/ข้อกล่าวหา (ข้อ ๑๓๙)	๑๓๑
- ตัวชี้วัด ว่าด้วยเนื้อหาของข้อร้องเรียน (ข้อ ๑๔๐)	๑๓๓
- แผนภูมิการยื่นข้อกล่าวหาและการชี้แจงของรัฐบาล	๑๓๔
- ตัวชี้วัด ว่าด้วยข้ออ้างไม่ผ่านกระบวนการพิจารณา อย่างครบถ้วนตามระบบกฎหมายภายในประเทศ (ข้อ ๑๔๑)	๑๓๕
- แผนภูมิกรณีการร้องขอความเป็นธรรมหรืออุทธรณ์ต่อกระบวนการยุติธรรมภายในประเทศ	๑๓๖
- ตัวชี้วัด ว่าด้วยความต้องการแก้ไขโดยเร็วและคำชี้แจงที่ล่าช้า (ข้อ ๑๔๒)	๑๓๖
- ตัวชี้วัด ว่าด้วยการประสานติดต่อโดยตรง (กับรัฐบาล) (ข้อ ๑๔๓)	๑๓๘
- ตัวชี้วัด ว่าด้วยข้อสรุปและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ CFA (ข้อ ๑๔๔)	๑๔๐

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

- ตัวชี้วัด ว่าด้วยการใช้ประโยชน์จากคณะกรรมการการประนอม (ข้อ ๑๔๕)	๑๔๑
- ตารางขั้นตอนการทำงานของ FFCC	๑๔๒
- ตัวชี้วัด ว่าด้วยการใช้ประโยชน์จากมาตรา ๒๔ ของธรรมนูญ ILO (ข้อ ๑๔๖)	๑๔๓
- ตัวชี้วัดและแผนภูมิว่าด้วยการใช้ประโยชน์จากมาตรา ๒๖ ของธรรมนูญ ILO (ข้อ ๑๔๗)	๑๔๔
- แผนภูมิการติดตามกำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตามอนุสัญญาตรวจสอบ มาตรา ๒๖ ของธรรมนูญ ILO	๑๔๕
- ตัวชี้วัด ว่าด้วยการขอรับความช่วยเหลือจาก ILO ด้านวิชาการ (ข้อ ๑๔๘)	๑๔๖
- Checklists/ตารางเปรียบเทียบการเลือกปฏิบัติการละเมิดต่อสิทธิสตรีและเด็ก	๑๔๗
หลักการสำคัญให้การคุ้มครองมิให้ถูกเลือกปฏิบัติหรือถูกล่วงละเมิดและแสวงหา ประโยชน์จากแรงงานสตรีและเด็ก	๑๔๘
 บทที่ ๕ เปรียบเทียบไทยกับอาเซียนในการรับรองอนุสัญญาสิทธิมนุษยชน ด้านแรงงานของ ILO (ข้อ ๑๔๙-ข้อ ๑๗๘)	๑๕๔
 บทที่ ๖ บทสรุป (ข้อ ๑๗๙-๒๐๓)	๑๗๑
 หนังสือเอกสารประกอบการเขียน	๑๘๑
 ภาคผนวก อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ CEDAW และพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญา CEDAW กับการคุ้มครองแรงงานสตรี แรงงาน เด็กหญิงและเยาวชนสตรี	

คำย่อ (Abbreviations)

UN	- United Nation (องค์การสหประชาชาติ)
ILO	- International Labour Organization (องค์การแรงงานระหว่างประเทศ)
UDHR	- Universal Declaration on Human Rights (ปฏิญญาสากลสิทธิมนุษยชน)
ICCPR	- International Covenant on Civil and Political Rights (กติกาสากลว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง)
ICESCR	- International Covenant on Economic Social and Cultural Rights (กติกาสากลว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม)
FOA	- Freedom of Association (เสรีภาพในการสมาคม)
CFOA	- Committee on Freedom of Association (คณะกรรมการเสรีภาพในการสมาคม)
COE	- Committee Experts on the Application of Conventions and Recommendations (คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญด้านการตีความให้ปฏิบัติตามอนุสัญญาและข้อแนะ)
FFCC	- Fact Finding and Conciliation Commission on Freedom of Association (คณะกรรมการหาข้อเท็จจริงด้านเสรีภาพในการสมาคม)
GB	- Governing Body (คณะผู้ประศาสน์การของ ILO)
CRC	- Child Right Convention (อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก)
CEDAW	- Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women (อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ)
CRPD	- Convention on the Rights of Persons with Disabilities (อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ)

บทที่ ๑
หลักการและกรอบความคิดที่ใช้ในการศึกษา

กฎหมายมาตรฐานด้านสิทธิมนุษยชน (ประเด็นเศรษฐกิจ สังคม แรงงาน) กับสิ่งท้าทาย

๑) หากจะนับช่วงต้นศตวรรษที่ ๒๐ เป็นจุดเริ่มต้นความพยายามที่จะออกกฎหมายและสร้างกลไกดูแลความเป็นธรรมในสังคม โดยเฉพาะให้กับกลุ่มผู้ใช้แรงงานแล้ว เรามักจะพูดถึงปี ค.ศ. ๑๙๑๙ ซึ่งมีการจัดตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ประเทศไทยเป็นหนึ่งใน Founder) องค์การนี้ได้รับรองอนุสัญญาและข้อแนะนำมาตรฐานการทำงานมาอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน

๒) อนุสัญญาในช่วงแรกๆ ที่ตราขึ้นจะเน้นการดูแลสภาพการทำงานของลูกจ้าง ซึ่งมีภาพแห่งความเลวร้ายมาตั้งแต่ยุคปฏิวัติอุตสาหกรรม อนุสัญญาดับแรกๆ จะพูดถึงชั่วโมงการทำงานที่เป็นธรรม การคุ้มครองแรงงานหญิงมีครรภ์ การทำงานกลางคืน อายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้ทำงาน และการว่างงาน เป็นต้น^๑ กล่าวอีกนัยหนึ่งในช่วงแรกมาตรฐานที่ตราขึ้นมุ่งเรื่องความเป็นธรรมในการจ้างแรงงาน โดยถือเป็นส่วนหนึ่งทางการรณรงค์เรื่องความเป็นธรรมในสังคม (Social Justice) วลีสำคัญซึ่งสะท้อนเรื่องนี้ปรากฏอยู่ในธรรมนูญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ^๒ ที่เขียนว่า “สันติภาพที่ถาวรของโลกจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อมีฐานความเป็นธรรมทางสังคม” (Universal and lasting peace can be established only if it is based upon social justice)^๓

๓) เบื้องหลังความพยายามรณรงค์เรื่องความเป็นธรรมในสังคมมีเหตุผลประการหนึ่งก็คือ การตื่นกลัวและความพยายามต่อต้านภัยคุกคามทางด้านอุดมการณ์และความพยายามด้านแนวคิดปฏิบัติของกลุ่มฝ่ายซ้ายที่ถือเป็นคู่ปรปักษ์ที่ไม่อาจรวมขอมกันได้ เพราะฉะนั้น ทางออกทางแก้มิให้ลัทธิแพร่ขยายก็คือการรณรงค์สร้างความเป็นธรรมในสังคม โดยเชื่อว่า เมื่อคนทำงานมีสภาพความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตดีขึ้น ชัยชนะจะติดตามมา การให้ความสำคัญและน้ำหนักของประชาคมเวทีระหว่างประเทศมาปรับเปลี่ยนและให้ความสำคัญต่อศักดิ์ศรี คุณค่าของมนุษย์ (Human Value) เกิดขึ้นในช่วงปลายสงครามโลกครั้งที่สอง ดังจะเห็นจากวลีสำคัญของปฏิญญาฟิลาเดลเฟียในปี ค.ศ.๑๙๔๔ ที่ว่า “แรงงาน

^๑ อนุสัญญาที่ตราขึ้นในช่วง ๒ ปีแรกของการจัดตั้งองค์การในปี ค.ศ.๑๙๑๙ ประกอบด้วย อนุสัญญาดับที่ ๑ (ชั่วโมงทำงาน)

^๒ Krzysztof Drzewicki: The Right to work and rights in work in economic social and cultural rights. Asbjorn Eide, et al (ed.) ๒๐๐๑ P.๒๒๓-๒๒๔

^๓ ดูอารัมภบทของธรรมนูญองค์การแรงงานระหว่างประเทศ

มิใช่สินค้า” (Labour is not a commodity) และ “มนุษย์ทุกคนมีสิทธิเสาะหาความมั่นคงทางทรัพย์สิน และพัฒนาทางด้านจิตวิญญาณภายใต้เสรีภาพและศักดิ์ศรี ความมั่นคงด้านเศรษฐกิจและโอกาสที่เท่าเทียมกัน...” แนวทางเหล่านี้ถูกผสมผสานเชื่อมโยงแนวความคิดที่มีศักดิ์ศรีของมนุษย์ได้สอดคล้องกับแนวคิดสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ^๔

๔) หลังสงครามโลกครั้งที่สอง องค์การสหประชาชาติตื่นตัวในเรื่องสิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตลอดจนจรรยาบรรณเพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคมมากขึ้น ดังจะเห็นจากการจัดตั้งองค์การสหประชาชาติที่มีการกล่าวถึงมิติสังคมไว้ในจุดประสงค์และโครงการขององค์การ หลังจากนั้น มีการกำหนดปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (UDHR) ขึ้นในปี ๑๙๔๘ ตามติดด้วยอนุสัญญาของ ILO ฉบับที่ ๘๗ (เสรีภาพในการสมาคม และสิทธิก่อตั้ง) ในปี ๑๙๔๘ อนุสัญญาฉบับที่ ๙๘ (สิทธิในการก่อตั้งและการร่วมเจรจาต่อรอง) ในปี ๑๙๔๙ ในปี ค.ศ.๑๙๖๖ องค์การสหประชาชาติได้รับรองกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งถือเป็น Bills of Rights ที่สำคัญ ๒ ฉบับ คือ ICCPR (International Covenant on Political and Civil Rights) และ ICESCR (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)

๕) ทางด้านแรงงาน หลังสงครามโลกครั้งที่สอง สำหรับประเทศตะวันตก ถือเป็นยุคทองของการทำงาน ถือเป็นยุค Labour Man เพราะมีการรับรองและส่งเสริมสิทธิของแรงงาน (Rights to Labour) ความหมายของยุคทองคือการได้ซึ่งเสรีภาพและสิทธิ การได้รับโอกาสปรับปรุงสภาพการทำงาน เป็นยุคของการปฏิรูปเพื่อการได้สภาพการทำงานที่ดีกว่า^๕ การเฟื่องฟูของแรงงานได้รับการสานด้านแนวทางสังคมประชาธิปไตยอันเป็นแนวทางต่อสู้คู่ขนานกับสังคมนิยม ที่สำคัญหลังสงครามโลกครั้งที่สอง อุดมการณ์และการต่อสู้ภายใต้สังคมนิยมระหว่าง รัฐสวัสดิการภายใต้สังคมนิยม (State Socialism) กับรัฐสวัสดิการภายใต้ทุนนิยม (Welfare State Capitalism) แต่ท้ายสุดอุดมการณ์ของกลุ่มแรกอ่อนล้าและเริ่มล้มสลายด้วยกลไกของตัวมันเองที่เน้นการรวมศูนย์ และกลไกเศรษฐกิจที่ขาดประสิทธิภาพในหลายประเทศ ส่วนอีกแนวทางหนึ่งจะเน้นหลักใหญ่ๆ คือ การสร้างความมั่นคงให้กับผู้ใช้แรงงาน โดยการตีค่ากลไกตลาดให้น้อยลง หันมาเน้นรายได้ทางสังคม (Social Income) ซึ่งไม่น้อยไปกว่ารายได้จากค่าจ้าง โดยวิธีการเก็บภาษีก้าวหน้า นำภาษีมากระจายใหม่ หลายประเทศในยุโรปคนทำงานมีความมั่นคงในชีวิตอย่างเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน^๖

๖) อย่างไรก็ตาม ความเสื่อมถอยและความไม่เท่าเทียม ตลอดจนช่องว่างรายได้เริ่มส่งสัญญาณอันตราย และสร้างความวิตกกังวลกันถ้วนหน้าจนต้องหันมาทบทวนการจัดระเบียบโลก รวมทั้งการหาทางสร้างภูมิคุ้มกันให้กับคนทำงาน ความพยายามที่จะทบทวน

^๔ Krzyz Tof Drewwiki. อ้างแล้ว หน้า ๒๒๔

^๕ Guy Standing. ใน World of work. The magazine of ILO ฉบับที่ ๓๑, กันยายน-ตุลาคม ๑๙๙๙

^๖ Guy Standing เฟื่องอ้าง, เรื่องเดียวกัน

ระเบียบทางสังคมมาเริ่มในช่วงทศวรรษที่ ๑๙๗๐ ถึง ๑๙๘๐ อันเป็นช่วงเวลาที่มีการว่างงาน ขยายตัวและต่อเนื่อง ความเสื่อมถอยและทำลายปรากฏโฉมต่อผู้ใช้แรงงานค่อนข้างชัดเจน เมื่อมีการใช้แนวปฏิบัติที่มองว่า “สิทธิ” จะต้องมาพร้อมกับ “หน้าที่” สิทธิแรงงานที่ คนทำงานภาคภูมิใจมานาน ณ บัดนี้ต้องพ่วงด้วยความรับผิดชอบ เงื่อนไข และมีหน้าที่ต้อง ปฏิบัติควบคู่ (Duty to Rights) และภายใต้แนวคิด “ไม่มีสิทธิปราศจากความรับผิดชอบ” (No rights without responsibility)^๗

๗) การทำลายและต่อต้านในลักษณะเชิงรุก ก่อให้เกิดความหวุ่นไหวและความรู้สึกไม่มั่นคงในการทำงาน สิ่งเหล่านี้มาเริ่มปรากฏชัดเจนและขยายตัวทั่วโลกในช่วง ทศวรรษที่ ๑๙๘๐ ถึง ๑๙๙๐ ในช่วงเวลาดังกล่าวเราจะพบกับพัฒนาการทางเทคโนโลยี การปรับเปลี่ยนโครงสร้างการผลิต การจัดการและบริหาร ตลาดแรงงานมีการปรับเปลี่ยน ภาวะการเปลี่ยนแปลง (Globalization) นำมาทั้งจุดเด่นและจุดอ่อน สำหรับจุดอ่อนมี ผลกระทบต่อคนทำงานหลายด้าน Guy standing ผู้เชี่ยวชาญ ILO ได้วิเคราะห์ความไม่มั่นคง ของคนทำงานไว้ ๗ ประการด้วยกันคือ ความไม่มั่นคงในการจ้างงาน (Employment Insecurity) ความไม่มั่นคงในเรื่องงาน (Work Insecurity) ความไม่มั่นคงในเรื่องค่าจ้าง (Wage Insecurity) ความไม่มั่นคงในเรื่องรายได้ (Income Insecurity) ความไม่มั่นคงในด้าน อาชีพ/ทักษะ (Career and Skill Insecurity) ความไม่มั่นคงทางด้านผลิตซ้ำ (Reproduction Insecurity) และความไม่มั่นคงทางด้านตัวแทน (Representative Insecurity)^๘

๘) ในภาพรวมประชากรโลกได้รับผลกระทบ แม้ในแง่ประเทศจะมี ความก้าวหน้ามีเศรษฐกิจเติบโต แต่ช่องว่างรายได้ที่ห่าง ประชากรมีรายได้ต่ำกว่าขีดความ ยากจนยังมีจำนวนมาก โดยเฉพาะความยากจนเป็นปรากฏการณ์ที่พบเห็นได้ทั่วไป Asbjorn Eide ได้กล่าวในบทความของเขาว่า ช่องว่างระหว่างคนรวยที่สุดกับคนจนที่สุดในปี ค.ศ. ๑๙๒๐ ตกประมาณ ๓ ต่อ ๑ เท่า มาในปี ๑๙๙๒ ช่องว่างความถี่ห่างกลายเป็น ๗๒ ต่อ ๑ เท่า^๙ การคุ้มครองทางด้านสิทธิพื้นฐานของประชาชนก็เช่นเดียวกัน พบว่าสถานการณ์ บางอย่างไม่ก้าวหน้าอย่างที่ควรจะเป็น อนุสัญญาฉบับต่างๆขององค์การสหประชาชาติที่วาง พื้นฐานสิทธิมนุษยชนไว้นานมาถึงปัจจุบันผ่านไปแล้วหลายสิบปี แต่สถานการณ์การไม่ปฏิบัติ ตามพันธกรณีหรือละเมิดสิทธิพื้นฐานประชาชนก็ยังมีอยู่เป็นจำนวนมาก ยกตัวอย่างเช่น UDHR เป็นปฏิญญาที่รับรองมาตั้งแต่ปี ๑๙๔๘ วางพื้นฐานสิทธิมนุษยชนใน ทุกด้าน มาในปี

^๗ Guy Standing เรื่องเดียวกัน

^๘ Guy Standing .global labour flexibility, Seeking distributive justice. St. Martin's Press. ๑๙๙๙ หน้า ๕๑-๕๗.

^๙ Asbjorn Eide: Obstacle and goals to be pursued. ใน Economic social and cultural rights, Asbjorn Eide (ED.) Kluwer Law International. ๒๐๐๑ หน้า ๕๕๕

๑๙๗๙ ซึ่งมีการรับรองอนุสัญญา CEDAW ก็ยังพบว่า การล่วงละเมิดสิทธิสตรีก็ยังคงมีจำนวน มากอยู่ ดังจะเห็นในอารัมภบทของอนุสัญญานับนี้ที่กล่าวว่า “ทั้งๆที่มีเครื่องมือ (อนุสัญญา) คู่มืออยู่ แต่การเลือกปฏิบัติต่อสตรีอย่างกว้างขวางยังคงมีอยู่ต่อเนื่อง” (Despite these various instruments Extensive discrimination against women continues to exist) หรืออนุสัญญาว่าด้วย สิทธิคนพิการซึ่งเป็นอนุสัญญานับล่าสุดเพิ่มมีการรับรองในปี ๒๐๐๐ ในอารัมภบทก็กล่าวในทำนองเดียวกัน “ทั้งๆที่มีอุปกรณ์เครื่องมือดูแล (อนุสัญญา) ... คนพิการก็ยังคงพบกับอุปสรรคในการมีส่วนร่วมในฐานะที่เป็นสมาชิกของสังคมที่เท่าเทียมกัน การล่วงละเมิดต่อสิทธิพื้นฐานของเขายังคงมีอยู่ทั่วโลก

๙) การไม่ปฏิบัติตามพันธะหรือล่วงละเมิดสิทธิดังกล่าว เราจะเห็นใน ลักษณะการละเมิดต่อสิทธิปัจเจกบุคคล (Individual Rights) และสิทธิของกลุ่มหรือสิทธิรวม (Collective Rights) ก็ถูกคุกคามและทำลายไม่น้อยไปกว่า สิทธิเสรีภาพในการสมาคม สิทธิ นัดหยุดงาน สิทธิในการชุมนุมถูกทำลายอย่างกว้างขวาง หลายประเทศรวมทั้งประเทศไทยยัง ไม่ได้รับรองอนุสัญญานับที่ ๘๗,๘๘ กรณีของไทยรับรอง CCPR และ CESER ซึ่งพูดถึงสิทธินี้ เช่นเดียวกัน แต่ไม่กลัรับรองอนุสัญญานับที่ ๘๗ กฎหมายภายในประเทศมีหลายมาตรา ก็ยังไม่สอดคล้องกับหลักการหรือมาตรฐานระหว่างประเทศ เป็นต้น

๑๐) เหตุหรือปัจจัยสำคัญที่นำมาสู่การทำลายหรือต่อยอดให้เกิดปัญหา อุปสรรคต่อการรับสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะในส่วนด้านเศรษฐกิจ สังคม แรงงาน มาอาทิ

(๑) การผูกครอบงำหรือภายใต้อิทธิพลของทุนและบริษัทข้ามชาติ เกือบ ทุกประเทศที่กำลังพัฒนาล้วนชักชวนต่างชาติเข้ามาลงทุน โดยการเอื้อประโยชน์ต่างๆ นับตั้งแต่ การจัดโซนพิเศษให้สิทธิด้านภาษีแก่นักลงทุน การผ่อนผันอนุญาตให้ต่างชาติเข้ามา ทำงาน และว่าจ้างแรงงานต่างด้าว การลดกฎเกณฑ์ทางด้านแรงงาน (Deregulations) การ ให้สัมปทานที่เอื้อประโยชน์ต่อทุนต่างชาติ ปัจจัยเหล่านี้ส่งผลกระทบทั้งทางตรงทางอ้อม อาทิ การเอื้อประโยชน์ทางด้านภาษีแก่บริษัทมีรายได้ลดลง โอกาสที่จะนำภาษีรายได้ไปใช้ในการ สวัสดิการก็จะลดลงด้วย หรือการให้สัมปทาน ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและการทำ มาหากินของชุมชน หรือวิถีชีวิตแห่งการทำกินต้องสูญเสียไป หรือการทำข้อตกลงการค้าเสรี ทำให้ชุมชน ชาวบ้านมีต้นทุนผลิตพืชไร่สูงขึ้น ไม่อาจแข่งขันได้จนต้องเปลี่ยนอาชีพ มีผลกระทบต่อรายได้ เป็นต้น ความไม่สมดุลเหล่านี้ ล้วนกัดกร่อนคุณภาพชีวิต รายได้ สิทธิ พื้นฐานของประชาชนและชุมชน

(๒) การชูนโยบายความเท่าเทียม (Egalitarianism) และเชิดชูคุณค่า เสรีนิยม (Libertarian Ethics) นโยบายของรัฐจำนวนมากรวมทั้งประเทศไทยเชิดชู ยอมรับ ลัทธิความเท่าเทียม และเสรีนิยม มองความเท่าเทียมระหว่างทุนกับแรงงาน ไม่อนนาทรต่อ ข้อเท็จจริงว่า ความสัมพันธ์ทางด้านอำนาจของสองฝ่ายต่างกัน นโยบายดังกล่าวไม่เอื้ออาทร

ต่อแนวทางหรือความคิดด้านสิทธิมนุษยชน มองสิทธิมนุษยชนในบางมิติเป็นเพียงแค่เสรีภาพ เมื่อเป็นเสรีภาพจำเป็นต้องใช้อย่างมีเงื่อนไข ต้องไม่กระทบกระเทือนหรือละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของผู้อื่น มีตัวอย่างที่เห็นชัดเจนในสหรัฐอเมริกา เมื่อนายจ้างอ้างสิทธิต่อสู้ในทุกมิติกับฝ่ายแรงงาน โดยเฉพาะการยกเลิกสิทธิกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน และเสรีภาพในการชุมนุมและแสดงความคิดเห็น เพราะฉะนั้นเมื่อมีข้อพิพาทแรงงาน นายจ้างจะอ้างสิทธิกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินจำกัดการชุมนุมของสหภาพแรงงาน หรือในกรณีสหภาพแรงงานชุมนุมทำ Picketing เชิญชวนคนงานเข้าร่วม นายจ้างจะใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมจัดประชุมหรือชุมนุมต่อต้านหรือแข่งกับสหภาพแรงงานด้วย

ศาสตราจารย์ Jame A. Gross แห่งมหาวิทยาลัยคอร์เนล ระบุในบทความของเขาว่า แม้แต่รัฐสภาและผู้กำหนดนโยบาย (รัฐบาล) ก็ยังเห็นว่าสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น รวมทั้งสิทธิกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินอยู่เหนือหรือในระดับต้นๆ ก่อน สิทธิเสรีภาพในการสมาคมของผู้ใช้แรงงาน^{๑๐}

สำหรับกรณีของประเทศไทย การที่ศาลแรงงานอาศัยพระราชบัญญัติจัดตั้งและวิธีการพิจารณาคดีในศาลแรงงาน นำวิธีการพิจารณาคดีแพ่งมาใช้โดยอนุโลมในคดีแรงงาน การใช้วิธีการพิจารณาความแพ่งเท่ากับยึดถือความเท่าเทียมของคู่กรณี ผู้ชนะคดีได้ประโยชน์ฝ่ายเดียว (Winner Takes All) กรณีดังกล่าวจะสามารถวิเคราะห์ถึงผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ใช้แรงงานหรือไม่ เป็นเรื่องที่ควรพิจารณา กรณีเช่นเดียวกันกับการที่กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.๒๕๑๘ และ พ.ศ.๒๕๔๓ ซึ่งให้อำนาจฝ่ายบริหารนำคดีข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้เข้าสู่การชี้ขาดโดยบังคับ ไม่ได้พิจารณาความเห็นชอบของคู่กรณี หรือรับข้อเสนอหรือการริเริ่มจากฝ่ายเดียวเป็นเกณฑ์ กรณีนี้จะขัดต่ออนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมหรือไม่ หรือกรณีรัฐห้ามใช้สิทธินัดหยุดงานกับกิจการรัฐวิสาหกิจที่ไม่สำคัญ กฎหมายและนโยบายเหล่านี้มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพในการสมาคมหรือไม่ ล้วนเป็นประเด็นที่ท้าทายและต้องการคำตอบที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม

(๓) ความยืดหยุ่นหรือปรับเปลี่ยนของตลาดแรงงาน นโยบายและมาตรการของทุนหรือสถานประกอบการต่อการจ้างงานปรับเปลี่ยนไปมาก อาทิการกระจายฐานการผลิตไปสู่แหล่งต่างๆ ที่มีต้นทุนถูกกว่า ทำให้ผู้ใช้แรงงานต้องตัดสินใจเคลื่อนย้ายแรงงานหรือตัดสินใจลาออก หรือการใช้นโยบายตัดช่วงกระบวนการผลิตที่ไม่สำคัญไปให้ผู้รับเหมาช่วงหรือผู้รับเหมาค่าแรง ทำให้สวัสดิการหรือค่าตอบแทนของผู้ใช้แรงงานมีความแตกต่าง สร้างระดับชั้นต่างๆ ของประเภทแรงงานในตลาด (Labour Market Segmentation) ทั้งสองกรณีมีผลกระทบต่อการใช้สิทธิในลักษณะรวม (Collective Rights)

^{๑๐} Jame A. Gross: Workers' Rights and the rules of law: A clash of values, standard of judgment and moral choices: ใน "Labour Law: Its robs, trends and potential: ILO. Number ๑๔๓, ๑๔๔ ๒๐๐๖. หน้า ๒๓

ทำให้ไม่สามารถรวบรวมหรือจัดตั้งได้มากพอเพราะผู้ใช้แรงงานอยู่กระจัดกระจาย ระบบสหภาพแรงงานซึ่งมีลักษณะเป็น Enterprise Union อย่างเช่นกรณีของไทย ย่อมยากที่จะสร้างพลังหรืออยู่ในฐานะที่จะต่อรองได้ การจะเสริมพลังทางสังคมและเศรษฐกิจ (Empowerment) มีข้อจำกัดหรืออุปสรรคเพิ่มขึ้น

(๔) สถานการณ์ที่ส่อหรือนำไปสู่การเป็นรัฐล้มเหลว (Failed State) ปัญหาความขัดแย้งด้านการเมือง ขัดแย้งทางด้านเชื้อชาติ ความเชื่อทางลัทธิศาสนา สามารถนำไปสู่ความเป็นอนาธิปไตยได้ หากไม่สามารถควบคุมหรือกำกับความสงบเรียบร้อย หรือบังคับใช้กฎหมายได้ ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าว จะมีการล่งละเมิดต่อสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวาง ยิ่งสถานการณ์รุนแรงมากขึ้นเพียงไร โอกาสหรือความเป็นไปได้ที่การละเมิดสิทธิทั้งในแง่ชีวิต ทรัพย์สิน เสรีภาพในการใช้ชีวิต การทำมาหากิน รวมทั้งการเสียโอกาส สถานการณ์เหล่านี้ส่งผลกระทบต่อผู้ใช้แรงงานแน่นอน เพราะความไม่สงบส่งผลต่อการใช้จ่ายและการหยุดชะงักในทุกภาคของเศรษฐกิจ สุดท้ายจะส่งผลกระทบต่อผู้ใช้แรงงานในแง่การขาดรายได้ ประเด็นหรือมิติของการละเมิดจะพบเห็นได้มาก เช่น การฆาตกรรม การทำร้ายบุคคล การบังคับให้เด็กเข้าร่วมในการใช้อาวุธ^{๑๑}

สำหรับประเทศไทย ในช่วง ๑๐ ปีที่ผ่านมา มีการขัดแย้งทางด้านการเมืองอย่างต่อเนื่อง ส่งผลต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนหลายด้าน ทั้งการละเมิดด้านชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ การเลือกปฏิบัติ หลายประเด็นขัดต่อหลักการของสิทธิทางการเมือง และสิทธิในฐานะพลเมือง รวมทั้งขัดต่อสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และแรงงาน สิ่งเหล่านี้ส่งผลทั้งทางตรง ทางอ้อมต่อผู้ใช้แรงงานในแง่รายได้ ความไม่มั่นคงในอาชีพ

๑๑) สถานการณ์ที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการแสดงออกถึงสิทธิและเสรีภาพอย่างสมบูรณ์ในช่วง ๓ ทศวรรษที่ผ่านมา เห็นประจักษ์และหลายมิติมีการล่งละเมิดอย่างเป็นระบบบางประเด็นเป็นปัญหาเรื่องโครงสร้าง บางประเด็นเป็นประเด็นเกี่ยวกับนโยบายหรือกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ บางประเด็นเป็นเรื่องการหย่อนยานในการบังคับใช้กฎหมาย ประเทศจำนวนมากประสบปัญหาคล้ายคลึงกัน กล่าวคือมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านเศรษฐกิจ สังคม และแรงงานอย่างกว้างขวาง ด้วยเหตุดังกล่าว การตื่นตัวและรณรงค์ของประชาคมโลกในการที่จะหุเลาปัญหา และนำประเด็นเข้าบรรจุเป็นวาระของโลกซึ่งต้องการความร่วมมือจากนานาชาติ และการใช้มาตรการที่รวดเร็วโดยการกำหนดกรอบระยะเวลาของการปฏิบัติการ เป็นต้น ความพยายามของประชาคมโลกโดยเฉพาะองค์การสหประชาชาติ ในช่วง ๓ ทศวรรษที่ผ่านมา มีอาทิ

^{๑๑} Asbjorn Eide. อ้างแล้ว เรื่องเดียวกัน หน้า ๕๖๑-๕๖๒

(๑) การรับรองปฏิญญาเวียนนาว่าด้วยโครงการและการปฏิบัติการในปี ๑๙๙๓ (Vienna Declaration and Programs of Actions) ในการประชุมสิทธิมนุษยชนสากล โดยมี ๑๗๑ ประเทศเข้าร่วม การประชุมครั้งนี้มีการรับรองปฏิญญาซึ่งระบุว่า

“สิทธิมนุษยชนทั้งหมดเป็นสากล ไม่สามารถแบ่งแยก ต้องพึ่งพาและเกี่ยวโยงซึ่งกันและกัน” (All Human Rights are Universal, Indivisible, Interdependent and Interrelated)^{๑๒} ซึ่งเท่ากับว่านับแต่นั้นมา การละเมิดสิทธิมนุษยชนสามารถส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนอื่นๆด้วย การมองความเกี่ยวโยงในเชิงบูรณาการ (Holistic Approaches) ได้นำไปสู่การหาหรือการกำหนดมาตรการ การติดตามกำกับให้มีการปฏิบัติตามพันธะของภาคีสมาชิก

(๒) การรับรองอนุสัญญาสิทธิเด็ก (CRC) เพื่อคุ้มครองดูแลเด็กอายุ ๑๘ ปีลงมาในทุกมิติ ในปี ๑๙๘๙

(๓) การรับรองอนุสัญญาสิทธิคนพิการ (CRPD) ในปี ๒๐๐๖ เพื่อคุ้มครองดูแลคนพิการในมิติต่างๆ ซึ่งการรับรองอนุสัญญานี้มีการให้คนพิการเข้าร่วมการยกร่างอย่างกว้างขวาง คนพิการจึงอยู่ในฐานะ Right Holder และ Subject of Law

(๔) การประกาศศตวรรษแห่งการพัฒนา (Millennium Development Goals) ในปี ๑๙๙๕ เพื่อกำหนดเป้าหมายที่มวลประเทศจะต้องดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายในมิติต่างๆซึ่งเกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตของประชากรทั่วโลก

(๕) การรับรองอนุสัญญาว่าด้วย การคุ้มครองแรงงานต่างด้าวทุกคนและสมาชิกในครอบครัว (International Convention on the Protection of all Migrant Workers and Members of their Families ๑๙๙๐) อนุสัญญานี้ให้การคุ้มครองแรงงานต่างด้าวกว้างขวางหลายมิติอย่างไม่เคยมีอนุสัญญาใดกำหนดมาก่อน ทั้งในมิติสิทธิพลเมืองที่เท่าเทียมกับคนท้องถิ่นหลายประการ สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และแรงงาน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ โดยไม่คำนึงว่าแรงงานต่างด้าวจะเข้ามาทำงานโดยถูกต้องหรือไม่ก็ตาม^{๑๓}

๑๒) สำหรับกรอบขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ มีการรับรองอนุสัญญา ปฏิญญา และมติที่สำคัญๆ คือ

(๑) การรับรองอนุสัญญานับที่ ๑๘๒ ในปี ๑๙๙๙ ว่าด้วยรูปแบบการใช้แรงงานที่เลวร้ายที่สุด ๔ ประเภท สำหรับเด็กและเยาวชนอายุไม่เกิน ๑๘ ปี^{๑๔}

^{๑๒} Asbjorn Eide, Allan Rosas. Economic Social and Cultural Rights: A universal challenges: ใน Economic Social and Cultural Rights, ๒๐๐๑, หน้า ๓-๔

^{๑๓} Jon Niessen: Migrant workers. ใน Economic Social and Cultural Rights, ๒๐๐๑ หน้า ๓๘๙

^{๑๔} ประเภทงาน ๔ ประเภทที่เลวร้ายที่สุด ประกอบด้วย ประเภทแรก งานทุกประเภทที่มีการปฏิบัติต่อเด็กเยี่ยงทาสหรือบังคับใช้แรงงาน การจัดหาเด็กเพื่อการค้าประเวณี การผลิตสื่อลามกอนาจารหรือการแสดง

(๒) การรับรองอนุสัญญา ฉบับที่ ๑๘๘ ในปี ๒๐๐๗ ว่าด้วยการทำงานในเรือประมง (Work in Fishing) เป็นอนุสัญญาฉบับใหม่ที่ครอบคลุมเรื่องต่างๆ อาทิ ความปลอดภัย การขึ้นทะเบียนคนงานเรือประมง การตรวจสอบสุขภาพ การกำหนดอายุขั้นต่ำ การทำสัญญาจ้าง เป็นต้น^{๑๕}

(๓) การรับรองปฏิญญาว่าด้วย หลักการพื้นฐานและสิทธิในการทำงานและการติดตาม (ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and Its Follow up) ในปี ๑๙๙๘ ถือเป็นปฏิญญาฉบับที่สองนับตั้งแต่มีปฏิญญาฟีลาเดลเฟีย ในปี ๑๙๙๔ ปฏิญญาฉบับนี้เรียกร้องให้สมาชิกประเทศให้การรับรองอนุสัญญาหลัก ๘ ฉบับ โดยกำหนดมาตรการติดตามผลที่เข้มข้น^{๑๖} ที่สำคัญปฏิญญาฉบับนี้ต้องการให้สมาชิกประเทศให้การเคารพ และส่งเสริมอย่างจริงจัง โดยไม่คำนึงว่าสมาชิกประเทศได้ให้การรับรองอนุสัญญาเหล่านั้นแล้วหรือไม่ ขณะเดียวกันได้ย้ำถึงความช่วยเหลือทางวิชาการที่จะมอบให้แก่ประเทศที่ยังลังเลและไม่ตัดสินใจรับรองอนุสัญญาเหล่านี้

(๔) การรับรองปฏิญญา ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalisation ปี ๒๐๐๘ ปฏิญญาฉบับนี้ต้องการเน้นให้ประชาคมโลกตระหนักถึงความไม่เป็นธรรมที่เกิดจากช่องว่างหรือการเข้าถึงไม่ถึงผลพวงของการพัฒนา จึงเรียกร้องให้ทุกประเทศเอื้ออาทรต่อสังคม ควบคู่ไปกับการพัฒนาด้วย

เป็นที่น่าสังเกตว่าปฏิญญาฉบับนี้เป็นฉบับที่ ๓ นับตั้งแต่ตั้งองค์การ ILO เป็นต้นมา ฉบับที่ ๒ ห่างจากฉบับที่ ๓ แค่ ๑๐ ปี (ฉบับที่สองห่างจากฉบับที่ ๑, ๕๐ ปี) แสดงให้เห็นถึงความวิตกกังวลถึงช่องว่างความแตกต่างระหว่างประชาชนโดยเฉพาะโอกาสการเข้าถึงผลพวงของการเปลี่ยนแปลงและได้ประโยชน์จากสิ่งนั้น กับคนส่วนใหญ่ที่ถูกกีดออกหรือเข้าถึงไม่ถึง เพราะฉะนั้นสิ่งที่ปฏิญญาฉบับนี้เรียกร้องจะประกอบด้วยหลักการสำคัญ ๔ ประการ ดังที่ระบุตอนท้ายนี้

การให้เด็กทำงานผิดกฎหมาย โดยเฉพาะเกี่ยวกับการค้ายาเสพติด และงานที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัย หรือต่อศีลธรรมอันดีสำหรับเด็ก

^{๑๕} ดูรายละเอียดอนุสัญญาฉบับที่ ๑๘๘ ว่าด้วยการทำงานในเรือประมง (Work in Fishing) ปี ค.ศ.๒๐๐๗

^{๑๖} ปฏิญญา ILO ว่าด้วยหลักการและสิทธิพื้นฐานในการทำงานและการติดตามผล พยายามผลักดันให้สมาชิกที่ยังไม่ได้รับรองหรือรับรองยังไม่ครบ อนุสัญญาหลัก ๘ ฉบับ ประกอบด้วย ฉบับที่ ๘๗ ปี ๑๙๔๘ ว่าด้วย เสรีภาพในการสมาคม และสิทธิในการก่อตั้ง ฉบับที่ ๙๘ ปี ๑๙๔๙ ว่าด้วย สิทธิในการก่อตั้งการร่วมเจรจาต่อรอง ฉบับที่ ๒๘ ปี ๑๙๓๐ ว่าด้วย การบังคับใช้แรงงาน ฉบับที่ ๑๐๕ ปี ๑๙๕๗ ว่าด้วย การจัดการบังคับใช้แรงงาน ฉบับที่ ๑๓๘ ปี ๑๙๗๓ ว่าด้วย อายุขั้นต่ำอนุญาตให้ทำงาน ฉบับที่ ๑๘๒ ปี ๑๙๙๙ ว่าด้วย รูปแบบการใช้แรงงานเด็กที่เลวร้ายที่สุด ฉบับที่ ๑๐๐ ปี ๑๙๕๑ ว่าด้วย ค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน และฉบับที่ ๑๑๑ ปี ๑๙๘๕ ว่าด้วย การเลือกปฏิบัติ (การจ้างงานและอาชีพ) ดูรายละเอียดปฏิญญา ILO ปี ๑๙๙๘

ลักษณะของกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศในส่วนที่มาและองค์ประกอบ

๑๓)กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ซึ่งรวมถึงกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศภายใต้กรอบองค์การสหประชาชาติและองค์การแรงงานระหว่างประเทศส่วนใหญ่เป็นลายลักษณ์อักษร ผ่านการกลั่นกรองและลงมติรับรองด้วยเสียงข้างมากของมวลประเทศสมาชิกในรูปแบบต่างๆ ตั้งแต่อนุสัญญา ข้อแนะ มติหรือแม้แต่คำวินิจฉัยของคณะกรรมการชุดพิเศษต่างๆ ที่ตั้งขึ้นมากำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตามพันธะอนุสัญญาเหล่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่ง กฎหมายสิทธิมนุษยชนและแรงงานระหว่างประเทศในยุคร่วมสมัยมีต้นตอหรือที่มาในลักษณะที่เราเรียกว่า Positivism แนวคิดนี้ยึดแนวปฏิบัติของรัฐเป็นเครื่องมือหรือตัวกำหนดกฎหมายระหว่างประเทศ แต่ละรัฐมีอิทธิพลของตนเองและจะตกลงยอมรับในสิ่งที่เป็นแนวทางหรือความจริงที่ปฏิบัติกันอยู่ กล่าวอีกนัยหนึ่งการจะรับรองกฎหมายระหว่างประเทศหรือไม่ขึ้นกับการตัดสินใจของรัฐ^{๑๗} แนวคิดนี้ค่อยๆ ลบล้างรูปแบบที่มาของกฎหมายระหว่างประเทศเดิม ซึ่งยึดกฎธรรมชาติหรือศีลธรรมจริยธรรมเป็นองค์ประกอบ

๑๔)กฎหมายสิทธิมนุษยชนและแรงงานระหว่างประเทศก็เหมือนกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไปที่ต้องกระตุ้นหรือส่งเสริมให้เกิดการรับรองหรือยอมรับยึดถือปฏิบัติและดำเนินการก่อให้เกิดผล แต่เนื่องจากแต่ละประเทศมีระดับการพัฒนา วิถีชีวิต วัฒนธรรม และกฎหมายภายในประเทศแตกต่างกัน การแปลมาตรฐานหรือการยอมรับแนวปฏิบัติภายในประเทศอาจไม่สอดคล้องกับหลักการหรือมาตรฐานของกฎหมายระหว่างประเทศ เพราะฉะนั้นการวินิจฉัย การตีความ แนวปฏิบัติของประเทศสมาชิกต่างๆ หรืออธิบายชี้แจงเพื่อให้เกิดความเข้าใจต่อมาตรฐานสากลจึงเป็นกลไกหรือรูปแบบที่มีการใช้เป็นประจำขององค์การระหว่างประเทศต่างๆ การวินิจฉัยหรือตีความจึงถือเป็นแนวปฏิบัติหรือตัวกระตุ้นให้มีการปฏิบัติตาม ส่วนการปฏิบัติตามเพียงไรนั้นขึ้นกับกลไกการติดตาม และระดับของการตีความหรือวินิจฉัย หากคำตีความหรือวินิจฉัยมาจากคณะกรรมการพิเศษที่ตั้งขึ้นเป็นทางการทำหน้าที่โดยตรง ความศักดิ์สิทธิ์หรือการยึดถือปฏิบัติย่อมเกิดผล และหากได้รับการยอมรับจะกลายเป็นแนวปฏิบัติหรือกลายเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งมีที่มาจากองค์คณะผู้เชี่ยวชาญในการตีความกฎหมายซึ่งเราเรียกว่า “Publicists”^{๑๘}

๑๕)องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) เป็นองค์การที่มีกลไกสร้างคำวินิจฉัย การตีความในลักษณะ Publicists มากที่สุดองค์การหนึ่ง เพราะมีคณะกรรมการชุดพิเศษต่างๆ ที่ตั้งขึ้นมาพิจารณารายงานที่จัดส่งโดยประเทศสมาชิก และพิจารณา “ข้อร้องเรียน” หรือ “ข้อกล่าวหา” ว่ามีการละเมิดสิทธิหรือไม่ปฏิบัติตามทั้งในกรณีปกติและกรณีพิเศษหลายชุดหลายคณะ เหตุผลคล้ายคลึงกันกล่าวคือ ประเทศสมาชิกมีระดับที่แตกต่างกันทั้ง

^{๑๗} Conway W. Henderson. International Relations: Conflict and Cooperation at the turn of the ๒๑st century. Mc-Graw-Hill. ๑๙๙๗. หน้า ๓๕๒

^{๑๘} Conway W. Henderson. เพิ่มอ้าง หน้า ๓๕๕

ในแง่การพัฒนา วัฒนธรรม และแนวปฏิบัติของกฎหมายภายในประเทศของแต่ละรัฐ อนุสัญญาหรือข้อเสนอของ ILO เองตระหนักถึงข้อนี้ จึงพยายามเขียนอนุสัญญาให้มีลักษณะ ยืดหยุ่น มีความเป็นสากล (Flexibility and Universality)^{๑๙} เพื่อให้สมาชิกประเทศมีโอกาส ยอมรับและรับรองให้มากที่สุด อย่างไรก็ตาม อนุสัญญาเพียร์ไม่ก็มาตราไม่สามารถครอบคลุม ถึงรายละเอียดหรือในทุกมิติได้ การพิจารณาข้อร้องเรียนต่างๆ จึงเป็นลักษณะตีความประเด็น ของแต่ละประเทศ (Case law) และจะกลายเป็นคดีตัวอย่างซึ่งนำไปประยุกต์หรือตีความใน ประเด็นหรือคดีที่คล้ายคลึงกัน

๑๖) ขอยกตัวอย่าง อนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ ว่าด้วย เสรีภาพในการสมาคม (CFA) ปี ๑๙๔๘ อนุสัญญาฉบับนี้มีสาระสำคัญประมาณ ๑๐ มาตรา แต่คลุมถึงหลักการของ สิทธิเสรีภาพในการสมาคมไว้ครบถ้วน ในสาระสำคัญแม้จะครบถ้วนแต่ก็ไม่พูดถึงคำว่า “การ นัดหยุดงาน” (Strikes) ไว้แม้แต่คำเดียวในอนุสัญญา แต่คณะกรรมการเฉพาะกิจที่ตั้งขึ้นเพื่อ พิจารณาข้อร้องทุกข์ของสมาชิกประเทศได้ตีความหรืออธิบายชี้แจงว่า การนัดหยุดงานเป็น สิทธิ เป็นส่วนหนึ่งของเสรีภาพในการสมาคม การตีความเช่นนี้ คณะกรรมการ CFA ได้ อาศัยมาตรา ๑๐ และมาตรา ๓ ของอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ ในมาตรา ๑๐ ซึ่งมีวลีว่า “...เพื่อ สืบต่อติดตามปกป้องผลประโยชน์ของผู้ใช้แรงงาน...” (...For Furthering and Defending the Interests of Workers...) คำว่าสืบต่อหรือปกป้องผลประโยชน์ในทัศนะของ คณะกรรมการ CFA หมายถึง กิจกรรมใดๆที่ไม่ผิดกฎหมายเพื่อรักษาผลประโยชน์ของ คนทำงานย่อมอยู่ในข่ายสืบสานผลประโยชน์ และการนัดหยุดงานโดยชอบถือเป็นกิจกรรม ดังกล่าว

๑๗) กลไกกำกับทางองค์การ ILO มีอยู่หลายรูปแบบด้วยกัน ผลของ การพิจารณาของกลไกขององค์กรแต่ละคณะจะเพิ่มความศักดิ์สิทธิ์ของเนื้อหาอนุสัญญา โดย การเสริมแนวปฏิบัติหรือการตีความของคณะกรรมการชุดต่างๆ ภายใต้กรอบของ ILO มี คณะกรรมการชุดต่างๆที่ทำหน้าที่ดูแล กำกับให้มีการปฏิบัติตามพันธกรณีต่ออนุสัญญา อาทิ^{๒๐}

(๑) คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญกำกับ ดูแลให้มีการปฏิบัติตามอนุสัญญา และข้อเสนอ (Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations) หรือ COE

(๒) คณะกรรมการเสรีภาพในการสมาคม (Committee of Freedom of Association) หรือ CFA

(๓) คณะกรรมการประชุม (ประจำปี) Conference Committee

(๔) คณะกรรมการค้นหาข้อเท็จจริงและการประณอมด้านเสรีภาพใน การสมาคม (Fact Finding and Conciliation Committee on freedom of Association) หรือ FFCC

^{๑๙} Rules of the game: A brief introduction to ILO standard S. ILO, ๒๐๐๕ หน้า ๑๖-๑๗

^{๒๐} ดู การกิจ บทบาทความรับผิดชอบของคณะกรรมการชุดต่างๆในส่วนที่สี่

(๕) คณะกรรมการเสาะหาข้อมูล (Committee of Inquiry)

บทบาทคณะกรรมการกำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตามพันธสัญญาทุกชุดจะมีการนำมาวิเคราะห์ในรายละเอียดในส่วนที่ ๔ ว่าด้วยการจัดทำ Checklist, แผนภูมิตัวชี้วัด ในด้านอนุสัญญาหลัก ๒ ฉบับ คือ ฉบับที่ ๘๗ ว่าด้วย เสรีภาพในการสมาคม และฉบับที่ ๘๘ ว่าด้วย สิทธิในการก่อตั้งและการร่วมเจรจาต่อรอง

๑๘) คณะกรรมการชุดต่างๆในข้อ ๑๗ บางคณะมีเอกลักษณ์ของตนเอง กล่าวคือมีองค์ประกอบจากผู้แทน ๓ ฝ่าย คือ รัฐบาล นายจ้าง และลูกจ้าง เอกลักษณ์ไตรภาคีนี้ทำให้องค์การ ILO แตกต่างจากองค์การอื่นๆ ระบบไตรภาคีนอกจากเป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการของ ILO แล้ว ระบบไตรภาคียังมีบทบาทในกระบวนการร่างอนุสัญญาอย่างใกล้ชิด นอกจากนั้นบทบาทของผู้แทนไตรภาคี โดยเฉพาะผู้แทนนายจ้างหรือลูกจ้าง ยังมีสิทธิยื่นข้อกล่าวหา หรือข้อร้องทุกข์ต่อองค์การ ILO กรณีพบว่ารัฐภาคีไม่ปฏิบัติตามอนุสัญญา หรือล่วงละเมิดสิทธิที่ปรากฏในอนุสัญญา ระบบไตรภาคีจึงเป็นกลไกที่ใกล้ชิดและเกี่ยวข้องกับอนุสัญญา ตั้งแต่มีการเริ่มต้นยกร่าง การพิจารณาร่างอนุสัญญา การรับรองอนุสัญญา การให้ข้อคิดเห็นต่อรายงานของรัฐบาลที่ต้องรายงานถึงพันธกรณีในการรับรองอนุสัญญา การร้องเรียนกล่าวหาว่ารัฐกรณีไม่ปฏิบัติตามหรือล่วงละเมิด จนกระทั่งการพิจารณาตีความ วินิจฉัย กรณีประเทศ เป็นต้น กล่าวโดยสรุป องค์ประกอบของกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศจะมีตัวมาตรการและผู้เกี่ยวข้องหลากหลาย ผิดจากกรอบแนวคิดกฎหมายระหว่างประเทศในยุคเก่าที่มีตัวละครซึ่งเป็นรัฐต่อรัฐ ประชาชนเป็นเพียงผู้รองรับหรือได้รับผลกระทบจากรัฐที่มีปฏิสัมพันธ์ต่อกัน กฎหมายระหว่างประเทศในยุคปัจจุบัน โดยเฉพาะกฎหมายสิทธิมนุษยชนและกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศจะมีตัวละครหลายฝ่าย โดยเฉพาะปัจเจกบุคคลสามารถมีบทบาท นอกเหนือจากองค์กรพัฒนาเอกชนซึ่งไม่แสวงหากำไร สถาบันหรือผู้แทนนายจ้าง ผู้แทนลูกจ้าง ทั้งในกรอบภายในประเทศ และระหว่างประเทศ ในแง่กฎหมายแรงงานระหว่างประเทศผู้ใช้แรงงานจึงเป็นทั้งผู้ถือสิทธิ (Rights Holders) และผู้สร้างหรือกำกับสิทธิ (Subject of Law)^{๒๑}

การไม่อาจแบ่งแยก พึ่งพาต่อกันและเกี่ยวเนื่องซึ่งกันและกัน

(Indivisible, Interdependent and Interrelated)

๑๙) เหตุผลประการหนึ่งที่รายงานฉบับนี้โยงเศรษฐกิจ สังคมเข้ากับประเด็นแรงงาน เนื่องจากความเกี่ยวเนื่องหรือต้องพึ่งพากัน ในยุคปัจจุบันความไม่แน่นอนซึ่งเป็นผลพวงจากการเปลี่ยนแปลงมีสูงยิ่ง ประชคมโลกจึงเรียกร้องให้รัฐบาลเข้ามามีบทบาทในการธำรงและรักษาคุณละหว่างการเติบโตทางเศรษฐกิจ กับการเอื้ออาทรต่อสังคมที่ไม่อาจเข้าถึง

^{๒๑} ดู บทนำ: หลักกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไปเกี่ยวกับสนธิสัญญาตามสิทธิมนุษยชน อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. พิมพ์ครั้งที่ ๒

เพราะฉะนั้นจึงต้องสร้างสังคมที่ผนวกหรือรวมเข้ามา (inclusive) มากกว่ากันให้ออกไป (Exclusive)

๒๐) สิ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้คือ สิทธิที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ สังคม และแรงงาน ล้วนพึ่งพากัน หรือเสริมซึ่งกันและกัน เพื่อให้คุณภาพชีวิตของมนุษย์ดีกว่าเดิม หลักการสำคัญของสิทธิสังคมประการหนึ่งก็คือ การได้มาซึ่งมาตรฐานความเป็นอยู่ที่เหมาะสม (Adequate Standard of Living) อย่างน้อยได้รับสิ่งจำเป็นในการดำรงชีวิต^{๒๒} คือมีอาหาร เสื้อผ้า ที่อยู่อาศัย และการดูแลเมื่อเจ็บป่วยหรือช่วงขาดรายได้ (หลักการนี้มีปรากฏอยู่ในอนุสัญญาระหว่างประเทศหลายฉบับ เช่น UDHR มาตรา ๒๕, CESCER มาตรา ๑๑, CRC มาตรา ๒๗) สิทธินี้จะคู่ขนานกับสิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือด้านครอบครัว (Right of Family to assistance) ซึ่งมีอยู่ใน CESCER มาตรา ๑๐, CRC มาตรา ๒๗ เป็นต้น

สิทธิทางสังคมไม่อาจสมบูรณ์ได้ เว้นแต่สิทธิทางด้านเศรษฐกิจได้รับการตอบสนองอย่างพอเพียง อย่างน้อยสิทธิขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่สำคัญ อาทิ สิทธิในกรรมสิทธิในทรัพย์สิน (Right to Property) และสิทธิมีงานทำ (Right to Work)

๒๑) ในสถานการณ์ปกติประชาชนในทุกประเทศจะพึงพอใจในสิทธิทางเศรษฐกิจ เมื่อสิทธิทางทรัพย์สิน และสิทธิมีงานทำได้รับการประกันหรือดูแล เพราะเป็นต้นน้ำนำไปสู่การมีมาตรฐานชีวิตที่ดีกว่า สิทธิทั้งสองนี้จะต้องมีปัจจัยแวดล้อมคือ เสรีภาพในการที่จะตัดสินใจใช้ทรัพย์สินให้เกิดประโยชน์ มีเสรีภาพเต็มที่ที่จะเลือกอาชีพหรืองานที่ทำ เสรีภาพในการทำมาหากินจะต้องไม่ถูกกีดขวาง ไม่ถูกขับไล่จากที่ทำกิน ได้รับสิทธิในการเข้าถึงการฝึกทักษะอาชีพ ไม่ถูกเลือกปฏิบัติ อย่างไรก็ตามในโลกแห่งความเป็นจริง ประชาชนในแต่ละประเทศจำนวนหนึ่งไม่อาจได้รับสิทธิดังที่กล่าวอย่างสมบูรณ์ ประชาชนจำนวนมาก รวมทั้งประชาชนในประเทศไทย ยังไม่มีที่กินทำกิน มีรายได้ไม่เพียงพอ ยังต้องทำงานต่ำระดับ มีงานทำที่ไม่มั่นคง เพราะฉะนั้น สิทธิในการทำงานจำเป็นต้องถูกเสริมด้วย สิทธิประกันสังคม โดยเฉพาะกลุ่มผู้ใช้แรงงานด้อยโอกาส กลุ่มลูกเรือประมงทะเล จะต้องได้รับการดูแลมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

๒๒) เนื่องจากความเกี่ยวพันระหว่างเศรษฐกิจ การมีงานทำ และการมีคุณภาพชีวิตที่ดี ประชาคมโลกในการประชุมสิทธิมนุษยชนแห่งโลกในปี ๑๙๙๓ ณ กรุงเวียนนา (World Conference on Human Rights) ผู้แทนรัฐบาล ๑๗๑ ประเทศ ได้ย้ำหนักแน่นถึงหลักการที่ว่า “สิทธิมนุษยชนทั้งปวงเป็นเรื่องสากล ไม่อาจแบ่งแยก แต่ต้องพึ่งพากันและเกี่ยวเนื่องซึ่งกันและกัน” (All Human Rights are Universal, Indivisible, Interdependent and Interrelated)^{๒๓}

^{๒๒} Asbjorn Eide, อ้างแล้ว หน้า ๑๘

^{๒๓} Asbjorn Eide, เรื่องเดียวกัน หน้า ๑๒

ขอความเชื่อมโยงที่ชัดเจนระหว่างสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และแรงงาน
ดังตารางข้างล่างนี้

CESCR	อนุสัญญา ILO ฉบับต่างๆ
○ ความเท่าเทียมระหว่างหญิง-ชาย มาตรา ๓ ○ การทำมาหากินเลี้ยงชีพ โดยการเลือกอาชีพ โดยสมัครใจ มาตรา ๖ ○ สิทธิในการเข้าถึงการแนะแนวอาชีพ การฝึกอาชีพ มาตรา ๖ ○ ค่าจ้างที่เท่าเทียม สำหรับงานที่มีมูลค่าเท่าเทียมกัน ○ สภาพการทำงานที่ปลอดภัยต่อสุขภาพอนามัย มาตรา ๗ ○ โอกาสที่เท่าเทียมในการเลื่อนตำแหน่ง (ยกเว้นความสามารถ, อายุ) มาตรา ๗ ○ สิทธิในการก่อตั้งและเข้าร่วมสหภาพแรงงาน มาตรา ๘ ○ สิทธิในการนัดหยุดงาน มาตรา ๘ ○ สิทธิประกันสังคม มาตรา ๙	○ อนุสัญญาฉบับที่ ๑๐๐, ๑๑๑ ○ อนุสัญญาฉบับที่ ๑๒๒ ○ อนุสัญญาฉบับที่ ๑๔๒ ○ อนุสัญญาฉบับที่ ๑๐๐ ○ อนุสัญญาฉบับที่ ๑๕๕ ○ อนุสัญญาฉบับที่ ๑๑๑ ○ อนุสัญญาฉบับที่ ๘๗, ๙๘ ○ อนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ ○ อนุสัญญาฉบับที่ ๑๐๒

จุดอ่อนของกฎหมายสิทธิมนุษยชน (ในส่วนเศรษฐกิจ สังคม และแรงงาน)

๒๓) สิทธิมนุษยชนทางเศรษฐกิจ สังคม และแรงงานนั้น เพียงแค่รัฐให้การรับรองจะไม่มีคามหมายมากนัก หากไม่มีการผันหรือนำไปใช้ปฏิบัติเพื่อให้เกิดผลต่อการเปลี่ยนแปลงต่อคุณภาพชีวิตประชาชน และผู้ทำงาน

๒๔) อนุสัญญาของ ILO ที่สำคัญ อาทิ ฉบับที่ ๘๗, ๙๘ (เสรีภาพในการสมาคม, สิทธิในการก่อตั้งองค์การเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง) ผ่านการรับรองมากกว่า ๖๐ ปี (ค.ศ.๑๙๔๘, ๑๙๔๙ ตามลำดับ) เมื่อผนวกกับ CESCR ซึ่งผ่านการรับรองในปี ค.ศ.๑๙๖๖ ปัจจุบันกว่า ๕๐ ปีแล้วยังไม่อาจนำประชาชนและผู้ทำงานเข้าสู่คุณภาพชีวิตที่ดีถ้วนหน้า เพราะทุกหนทุกแห่งยังมีการไม่ปฏิบัติตามอย่างสมบูรณ์ หรือเลวร้ายกว่ายังมีการล่วงละเมิด ความยากจนยังคงเป็นปัญหาใหญ่ของมวลมนุษยชาติในปัจจุบัน

๒๕) จุดอ่อนของกฎหมายสิทธิมนุษยชนด้านเศรษฐกิจ สังคม และแรงงาน อาจประมวลได้ดังนี้

(๑) CESCR เป็นกฎเกณฑ์ว่าด้วยการยกคุณภาพชีวิตของแรงงาน เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการยกระดับคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน จำเป็นต้องใช้เวลาในการพัฒนาและดำเนินนโยบายที่ถูกต้อง ตรงกับเวลา ต่อเนื่อง เพื่อให้สถานการณ์ดีขึ้น พัฒนา

เร็วขึ้น เพราะฉะนั้นโดยนัยหรือแก่นแท้ของสิทธิประเภทนี้จะต้องอิงหรือต้องพึ่งพานโยบายทางการเมือง^{๒๔} รัฐบาลที่เอาจริงเอาจังกับนโยบายสังคมและการแก้ไขความยากจนจะมีโอกาสเห็นการพัฒนาที่เร็วกว่า เมื่อเทียบกับรัฐบาลที่มีนโยบายเกี่ยวกับเรื่องนี้อย่างฉาบฉวยหรือผิวเผิน

(๒) CESCR และการยกคุณภาพชีวิตของแรงงาน จำเป็นต้องมีโครงการแผนงาน ซึ่งต้องมีค่าใช้จ่าย (Cost)^{๒๕} ประเด็นนี้ทำให้ CESCR ต่างจากสิทธิทางการเมืองและสิทธิพลเมือง ซึ่งรัฐมีค่าใช้จ่ายน้อยกว่ามาก เพียงแต่รัฐมีเจตจำนงจะเพิ่มหรือให้เสรีภาพแก่ประชาชน ก็ออกกฎหมายรับรองสิทธิทางการเมือง หรือสิทธิพลเมืองก็สามารถทำได้เลย ในขณะที่สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม แรงงาน รัฐนอกจากต้องเคารพและยังต้องเข้าไปช่วยเหลือด้วย การช่วยเหลือก็ต้องมีค่าใช้จ่าย ในมาตรา ๒ ของ CESCR ระบุว่า “รัฐภาคี...รับจะดำเนินการ โดยเอกเทศและโดยความร่วมมือหรือความช่วยเหลือระหว่างประเทศ...โดยการใช้จ่ายสูงสุดจากทรัพยากรที่มีอยู่ เพื่อให้สัมฤทธิ์ผลในการทำให้สิทธิซึ่งรับรองไว้ในกติกา นี้กลายเป็นจริงอย่างสมบูรณ์ตามลำดับ ด้วยวิธีที่ทั้งปวงที่เหมาะสม...”

ประเด็นจึงอยู่ที่ว่า แต่ละประเทศมีทรัพยากรเพียงไร เพียงพอหรือไม่ เพราะความจำเป็นต้องใช้จ่ายมีมากมาย การใช้จ่ายภาคสังคมจะถือเป็นอันดับต้นๆ หรือไม่ก็ยังเป็นปัญหาที่สำคัญ นโยบายของรัฐแต่ละยุคแต่ละสมัยแตกต่างกันและให้น้ำหนักไม่เท่ากัน

(๓) สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม แรงงาน ปกติจะต้องไม่ไปลดทอนหรือจำกัด หรือทำให้บุคคลอื่นเสียเสรีภาพ หลักการนี้ทำให้แต่ละประเทศจำเป็นต้องระมัดระวังในการร่างหรือออกกฎหมายภายในประเทศแต่ละฉบับเพื่อมิให้ไปลดทอนหรือกระทบกระทั่งสิทธิอื่นๆ บางประเด็นสำหรับบางประเทศจะกำหนดเป็นเพียงเสรีภาพแทนที่จะระบุลงไปชัดเจนว่าเป็นสิทธิ เมื่อเป็นเสรีภาพ การใช้เสรีภาพจะต้องมีเงื่อนไขไม่ไปล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น แต่ถ้าเป็นสิทธิก็จะกลายเป็นพันธของรัฐที่จะต้องเคารพ (Respect) ปกป้อง (Protect) และเติมเต็ม (Fulfill)^{๒๖} ยกตัวอย่างเช่น การนัดหยุดงาน บางประเทศระบุเป็นเสรีภาพ เพราะฉะนั้น รัฐไม่ขัดขวางการใช้เสรีภาพแต่ต้องอยู่ภายใต้กรอบไม่ล่วงละเมิดหรือขัดต่อกฎหมาย ภายใต้อนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ ของ ILO ว่าด้วย เสรีภาพในการสมาคม ไม่ระบุเสรีภาพหรือสิทธิในการนัดหยุดงาน แต่จากการตีความวินิจฉัยของ ILO ระบุการนัดหยุดงานเป็นสิทธิที่ชอบธรรม หากการกระทำโดยสันติ และมีใช่เพื่อการเมืองโดยแท้ (Purely Politic) ในอนุสัญญา CESCR พูดถึงการนัดหยุดงานเช่นเดียวกัน และระบุชัดเจนว่าเป็นสิทธิหากดำเนินการภายใต้กรอบของกฎหมาย สำหรับกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของไทย มิได้ระบุชัดเจน

^{๒๔} Martin Schinin. Economic and Social Rights as legal Right หน้า ๒๙

^{๒๕} Asbjorn Eide, เรื่องเดียวกัน หน้า ๑๐

^{๒๖} Asbjorn Eide, เรื่องเดียวกัน หน้า ๒๓

ว่าเป็นสิทธิหรือเสรีภาพ แต่หากดำเนินการตามขั้นตอนสามารถดำเนินการนัดหยุดงานได้
อย่างไรก็ตามกฎหมายไทยได้จำกัดและห้ามกิจการรัฐวิสาหกิจนัดหยุดงาน โดยไม่คำนึงว่าบาง
กิจการไม่ได้เข้าข่ายเป็นกิจการสำคัญ นอกจากนั้นยังแทรกแซงการนัดหยุดงานด้วย ซึ่งใน
รายละเอียดจะกล่าวในส่วนที่ ๔ ต่อไป

(๔) ระบบกฎหมายภายในประเทศในการนำอนุสัญญามาปรับใช้ไม่
เหมือนกัน ประเทศซึ่งมีระบบกฎหมาย Monist ถือการรับรองอนุสัญญากฎหมายระหว่าง
ประเทศมีผลบังคับใช้โดยตรงต่อกฎหมายภายในประเทศ โดยอัตโนมัติ^{๒๗} ในขณะที่บาง
ประเทศมีระบบกฎหมายแบบ Dualist ต้องนำอนุสัญญามาผ่านการรับรองของรัฐสภาหรือผู้
ทรงอำนาจอีกครั้งหนึ่ง หรือปรับกฎหมายภายในประเทศให้สอดคล้องกับอนุสัญญา เป็นต้น
สำหรับประเทศไทยมีระบบกฎหมาย Dualist จะต้องมีการปรับกฎหมายภายในประเทศให้
สอดคล้องกับอนุสัญญา ซึ่งกฎหมายที่ปรับปรุงต้องผ่านรัฐสภาก่อน ประเด็นสำคัญอยู่ที่มี
ประเทศจำนวนไม่น้อยให้การรับรองแต่เพิกเฉยหรือไม่นำพาต่อการก่อให้เกิดผลต่อพันธที่
มีต่ออนุสัญญาเป็นเพียงการให้การรับรองที่ปราศจากต้นทุน (Without Cost) กล่าวคือ
เป็นเพียงแค่พันธในการรับรอง (Obligation of Conduct) แต่ไม่พึงประสงค์ต่อผล
(Obligation of Results)^{๒๘} ลักษณะของการรับรองในมิตินี้จึงเป็นแต่สนองความ
ต้องการทางการเมือง (Political Will) มากกว่าอย่างอื่น

(๕) ความคลุมเครือหรือความไม่ชัดเจน (Vagueness) ของกฎหมาย
สิทธิมนุษยชนด้านเศรษฐกิจ สังคม และแรงงาน สามารถก่อให้เกิดการตีความหรือกำหนด
มาตรฐานของตนเอง ซึ่งอาจหรือไม่อาจสอดคล้องกับมาตรฐานสากลหรือเนื้อหาหลักการของ
อนุสัญญา และจากเหตุผลนี้เองที่ทำให้บทบาทของคณะกรรมการชุดต่างๆที่ตั้งขึ้นมาเพื่อ
กำกับดูแลและให้การปฏิบัติตามพันธอนุสัญญาโดดเด่นและถือเป็นแนวปฏิบัติให้กรอบของ
การตีความหรืออธิบายหลักการของอนุสัญญา ยกตัวอย่างกรณีขององค์การแรงงานระหว่าง
ประเทศ ในส่วนว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมจะมีคณะกรรมการ CFA ซึ่งทำหน้าที่ตีความ
อธิบาย ชี้แจงประเด็นที่ถูกเสนอขึ้นมามากกว่า ๒,๐๐๐ ประเด็น ซึ่งแนวการตีความนี้จะนำมา
วิเคราะห์ในส่วนที่ ๔ ของรายงานฉบับนี้ในการจัดทำ Checklist ตัวชี้วัดและแผนภูมิต่อไป

อนึ่งความไม่คลุมเครือนี้้องค์การระหว่างประเทศพยายามที่จะปรับปรุง
แก้ไข เพื่อให้การเขียนอนุสัญญาชัดเจนยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามปัญหาความชัดเจนของถ้อยคำ
อาจไม่ใช่สาเหตุเดียวที่ทำให้แต่ละประเทศตัดสินใจให้การรับรองอนุสัญญาหรือไม่ ยกตัวอย่าง
การรับรองอนุสัญญาระหว่างประเทศขององค์การสหประชาชาติ พยายามที่จะกำหนดถ้อยคำในตัว
อนุสัญญาให้ชัดเจน ดังเช่น อนุสัญญาปี ๑๙๙๐ ว่าด้วย “การคุ้มครองสิทธิของแรงงานต่าง

^{๒๗} Xavier Beaudonnet: How Domestic Jurisdictions use Universal Source of International Law: ใน “Labour Law: Is Rules, Trends and Potential. หน้า ๑๐

^{๒๘} Martin Schirin: Economic and Social Rights as Legal Rights หน้า ๒๙-๓๐

ตำรวจทุกคน รวมทั้งสมาชิกครอบครัว” ซึ่งถือเป็นอนุสัญญาที่คลุมถึงการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวและสมาชิกครอบครัวอย่างกว้างขวางในแทบทุกมิติ แต่อนุสัญญานี้ยังไม่สามารถบังคับใช้ได้เพราะมีสมาชิกประเทศให้การรับรองไม่ถึงจำนวนขั้นต่ำที่ระบุไว้ (อนุสัญญานี้เพิ่งมีสมาชิกรับรองครบ ๒๐ ประเทศเมื่อไม่นานมานี้ ทั้งที่มีรับรองมาตั้งแต่ปี ๑๙๙๐

การกำกับ มาตรการดูแลเพื่อให้มีการปฏิบัติตามและประสิทธิผล

๒๖) การรับรองอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วย สิทธิมนุษยชนมิได้หมายความว่าประชาชนหรือผู้ทำงานในประเทศนั้นได้รับการคุ้มครองหรือได้รับประโยชน์จากสิทธิ หากไม่มีการดำเนินการภายในแต่ละประเทศเพื่อก่อให้เกิดผล เพราะฉะนั้นอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ทุกฉบับจะกำหนดกลไกตรวจสอบและกำกับดูแลว่า ประเทศซึ่งเป็นภาคีต่ออนุสัญญาได้ปฏิบัติตามพันธสัญญาหรือไม่ เพียงไร ปกติการรับรองอนุสัญญาแม้จะเป็นการยอมรับในขั้นต้นว่าประเทศนั้นๆยินดีจะปฏิบัติตามอย่างสุจริตใจ แต่ในทางปฏิบัติไม่อาจวัดหรือประเมินได้ว่า เพียงแต่การรับรองแต่ไม่มีตัวชี้วัดหรือหลักฐานที่แสดงถึงความก้าวหน้า ในอันที่จะพยายามดำเนินแล้ว การสำเร็จผลของพันธสัญญาย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้

๒๗) กลไกกำกับดูแล ตรวจสอบให้มีการปฏิบัติตามอนุสัญญาในเรื่องต่างๆ ปกติจะมี ๓ แนวทางด้วยกัน ประการแรกเป็นพันธะที่รัฐภาคีต้องจัดส่งรายงานความคืบหน้าหรือปัญหาที่ประสบในการดำเนินการตามพันธะ การจัดทำและส่งรายงานนั้นปกติครั้งแรกจะกำหนดระยะเวลาแน่นอน ส่วนรายงานครั้งต่อไปแล้วจะทุก ๕ ปี หรือ ๔ ปี หรือบางกรณี ขึ้นกับขอเรียกร้องของคณะกรรมการที่กำกับดูแลจะกำหนด หากเห็นว่าสถานการณ์ในบางประเทศอาจเลวร้ายหรือมีการล่วงละเมิดอย่างชัดเจน

ประการที่สองก็คือ การพิจารณาจากข้อร้องเรียนหรือข้อร้องทุกข์ (Complaints) ซึ่งอาจมาจากปัจเจกบุคคล ตัวแทนองค์กร หรือองค์กรไม่แสวงหากำไรซึ่งทำหน้าที่ดูแล ปกป้องสิทธิมนุษยชน เป็นต้น

ประการที่สามก็คือ การดูหรือพิจารณาแนวปฏิบัติ การปรับปรุงกฎหมายภายในประเทศ การมีองค์กรอิสระจัดตั้งขึ้นมากำกับดูแลภายในประเทศ รวมถึงการพิจารณาถึงกฎหมายหลักของประเทศ อย่างเช่นกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศว่ามีการกำหนดดูแลในเรื่องสิทธิ เสรีภาพพื้นฐานของพลเมืองมากน้อยเพียงไร

๒๘) ในการกำกับดูแลผ่านรายงานประเทศ ปกติจะใช้กับภาคีสมาชิกประเทศที่ให้การรับรองอนุสัญญาแล้ว ในการพิจารณารายงานอนุสัญญาแต่ละฉบับมีรูปแบบที่แตกต่างกันและมีบางส่วนที่คล้ายคลึงกัน อย่างเช่นกรณีการจัดส่งรายงานภายใต้อนุสัญญา CESCR จะมีขั้นตอนที่เรียกว่า “การหารือ” (Dialogues) ระหว่างรัฐภาคีกับคณะกรรมการที่ทำหน้าที่กำกับดูแล (Committee on Economic, Social and Cultural Rights) ในการหารือคณะกรรมการจะเตรียมคำถามที่เกี่ยวข้องถึงประเด็นที่ระบุในรายงานและการรับฟังจากฝ่ายอื่นๆ หลังจากนั้นคณะกรรมการก็จะจัดทำคำวินิจฉัย (Observation) ซึ่งเกี่ยวข้องกับ

รายงานที่รัฐภาคีเสนอ^{๒๙} พร้อมๆกัน คณะกรรมการจะส่งเอกสารที่เราเรียกว่า General Discussion หรือ General Comments ซึ่งคณะกรรมการจะสรุปประเด็นปัญหาถึงแนวปฏิบัติหรือขอเรียกร้องต่อประเทศภาคีให้ปฏิบัติในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ โดยจะออกมาในรูป General Comments อาทิ General Comments ในเรื่องสิทธิในการได้รับอาหาร (Right to Food) สิทธิที่อยู่อาศัย (Right to Housing) เป็นต้น

๒๙) สำหรับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ จะมีระบบการตรวจสอบรายงานของภาคีสมาชิกแตกต่างกันออกไป ภายใต้ธรรมนูญของ ILO มาตรา ๒๒^{๓๐} กำหนดให้รัฐภาคีต้องส่งรายงานความก้าวหน้าของอนุสัญญาทุกฉบับที่ให้สัตยาบัน รายงานดังกล่าวนี้จะถูกตรวจสอบโดยคณะกรรมการ ๒ ชุด ชุดแรกเรียกว่า คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญกำกับดูแลการปฏิบัติตามอนุสัญญาและข้อแนะ (COE) และชุดที่สองเรียกว่า Conference Committee ซึ่งปกติประชุมในเดือนมิถุนายนของการประชุมประจำปีขององค์การ

การทำงานของคณะกรรมการชุดแรกมีลักษณะเป็นการประชุมภายในพิจารณารายงานของประเทศต่างๆ โดยอาจดำเนินการอาทิ เรียกร้องให้รัฐภาคีส่งข้อมูลเพิ่มเติมโดยตรง (Direct Request) หรือออกคำวินิจฉัย (Observation) ซึ่งคำวินิจฉัยนี้จะอธิบายความชัดเจนระหว่างแนวทางปฏิบัติของประเทศ (ซึ่งปรากฏในรายงาน) กับอนุสัญญา การประชุมของคณะกรรมการชุดนี้จะพิจารณารายงานโดยไม่เน้นเฉพาะประเทศใดประเทศหนึ่ง ระดับการกำกับดูแลค่อนข้างเป็นทางการไม่เข้มข้น เน้นการขอความร่วมมือเป็นหลัก

การประชุมคณะกรรมการประจำปี อาจส่งผลกระทบได้โดยเฉพาะในกรณีไม่ปฏิบัติตามอนุสัญญา หรือล่วงละเมิดอนุสัญญาซึ่งรัฐสมาชิกเป็นภาคี โดยที่ประชุมจะคัดเลือกรายงานประเทศของบางประเทศที่เห็นว่าการละเมิดรุนแรงชัดเจน (ปกติปีละ ๑๐-๒๐ ประเทศ) ขึ้นหารือในที่ประชุมใหญ่ (Plenary Session) (ซึ่งในทางปฏิบัติเท่ากับการประจานหรือสร้างความกดดันต่อประเทศ) เหตุการณ์ประวัติศาสตร์ของการกำกับที่เข้มข้นของคณะกรรมการประชุมด้านมาตรฐานแรงงานเกิดขึ้นในสมัยการประชุมครั้งที่ ๘๘ ในการประชุมประจำปี ซึ่งที่ประชุมได้อาศัยมาตรา ๓๓ ของธรรมนูญ ILO เรียกร้องให้พม่าปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการไต่สวน (Commission of Inquiry) ที่พบว่าพม่าได้ละเมิดการบังคับใช้แรงงานอย่างรุนแรง ต่อเนื่องและเป็นระบบ โดยเฉพาะในการประชุมของคณะประสานงานในเดือนพฤศจิกายน ปี ค.ศ.๒๐๐๐ ได้เรียกร้องให้พม่าปฏิบัติตามมติของที่ประชุมใหญ่ โดยการกดดันให้ดำเนินการแก้ไข เป็นต้น^{๓๑}

^{๒๙} Allan Rosas, Martin Schinin: Implementation Mechanisms and Remedies. ในหน้า ๔๒๖-๔๒๘

^{๓๐} ธรรมนูญองค์การแรงงานระหว่างประเทศ มาตรา ๒๒

^{๓๑} Allan Rosas, Martin Schinin: อ้างแล้วในเรื่องเดียวกัน หน้า ๔๓๔

๓๐) การกำกับดูแลตรวจสอบที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การพิจารณาข้อร้องเรียน ข้อกล่าวหา (Complain) ต่อรัฐภาคว่าละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้ทำงานในกรณีนี้จะขอยกตัวอย่างกลไกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (เพราะเห็นว่าจะเกี่ยวเนื่องกับส่วนที่ ๔ ของรายงานฉบับนี้ว่าด้วยการจัดทำ Checklist และตัวชี้วัด) ซึ่งมีกลไกแตกต่างจากองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ ภายใต้การตรวจสอบข้อกล่าวหาข้อร้องเรียนในระบบของ ILO มีปรากฏอยู่ในมาตรา ๒๔ และ มาตรา ๒๖ ของธรรมนูญองค์การ ILO โดยตรง จึงมีลักษณะพิเศษกล่าวคือเป็นขั้นตอนการร้องเรียนที่ระบุไว้ในธรรมนูญ (Constitution Complaint)^{๓๒} ภายใต้มาตรา ๒๔ ให้อำนาจตัวแทนองค์กรนายจ้าง หรือองค์กรลูกจ้างกระทำการในฐานะตัวแทน (Representation) กล่าวหาว่ารัฐไม่ปฏิบัติตามอนุสัญญา ซึ่งในกรณีนี้คณะผู้ประศาสน์การของ ILO อาจแต่งตั้งคณะกรรมการไต่ถามข้อพิจารณาข้อกล่าวหาได้ ส่วนมาตรา ๒๖ ให้สิทธิรัฐซึ่งเป็นภาคีอนุสัญญาดังกล่าวกับรัฐที่ถูกกล่าวหาทำการร้องเรียนโดยตรงหรือผ่านผู้แทนที่เข้าร่วมประชุมประจำปีว่ารัฐที่ถูกกล่าวหาล่วงละเมิดไม่ปฏิบัติตามอนุสัญญาได้

๓๑) ที่น่าสนใจติดตามคือ ภายใต้ธรรมนูญมาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๖ ในส่วนของสิทธิเสรีภาพในการสมาคม ผู้แทนองค์กรนายจ้าง หรือผู้แทนองค์กรลูกจ้างสามารถร้องเรียนผ่าน ILO ต่อกรณีการล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพในการสมาคม โดยไม่คำนึงว่ารัฐดังกล่าวได้ให้การรับรองอนุสัญญาดังกล่าวฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๙๘ หรือไม่ จุดนี้เองเป็นข้อแตกต่างที่สำคัญระหว่างอนุสัญญาภายใต้กรอบของ ILO กับองค์การสหประชาชาติ เนื่องจากอนุสัญญาอื่นๆ จำเป็นต้องมีการรับรองของรัฐสมาชิกเสียก่อน การตรวจสอบและกำกับอย่างเข้มข้นจึงจะมีผล แต่สำหรับกรณีเสรีภาพในการสมาคมซึ่งถือเป็นสิทธิพื้นฐานของผู้ใช้แรงงาน การร้องเรียนหรือกล่าวหาสามารถทำได้ไม่ว่ารัฐที่ถูกร้องจะรับรองอนุสัญญาหรือไม่ ดังได้กล่าวแล้ว ดังนั้นประเทศสมาชิกใดที่คิดว่าการไม่รับรองแล้วจะรอดจากการตรวจสอบนั้นคงทำได้ยาก เพราะนอกจากธรรมนูญจะกำหนดให้อำนาจไว้แล้ว องค์การ ILO ยังมีปฏิญญาว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงานและการติดตามผลปี ค.ศ.๑๙๙๘ ซึ่งเฝ้าติดตามและกำกับประเทศดังกล่าว รวมทั้งให้รายงานผลเป็นระยะด้วย

๓๒) อย่างไรก็ตาม เพียงแค่กลไกการตรวจสอบและการพิจารณาข้อร้องเรียนยังไม่เพียงพอที่จะเป็นหลักประกันว่า แต่ละประเทศได้ปฏิบัติตามหลักการของอนุสัญญาหรือไม่ ซึ่งได้กล่าวแล้วว่าบางประเทศให้การรับรองเพียงแต่ในนามโดยไม่มีต้นทุนและไม่สนใจปฏิรูปหรือปรับปรุงกฎหมาย ยิ่งประเทศที่ไม่ให้การรับรองยิ่งเป็นโอกาสที่จะหาทางหลีกเลี่ยงไม่ว่าทางใดก็ทางหนึ่ง ด้วยข้อเท็จจริงเช่นนี้เองที่ทำให้การศึกษาในส่วนที่ ๔ ของรายงานฉบับนี้ได้ทำการวิเคราะห์อนุสัญญาดังกล่าวฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๙๘ ซึ่งประเทศไทยยัง

^{๓๒} Allan Rosas, Martin Schinin: อ้างแล้วในเรื่องเดียวกัน หน้า ๔๔๒

ไม่ได้ให้การรับรองทั้งสองฉบับ ขณะเดียวกัน จะศึกษาวิเคราะห์กฎหมายภายในประเทศไทย (พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.๒๕๑๘ และ ๒๕๔๓) ว่ายังมีบทมาตราไหนซึ่งไม่สอดคล้องกับอนุสัญญา เพราะฉะนั้น การศึกษาจึงเลือกที่จะจัดทำ Checklist เกี่ยวกับประเด็นที่ควรเป็นตัวชี้วัด หลังจากนั้น จะพิจารณาตรวจสอบหรือประเมินตัวชี้วัดหรือประเด็นดังกล่าวว่ามีการละเมิดหรือไม่ปฏิบัติตามในลักษณะใดบ้าง

๓๓) จุดอ่อนของการตรวจสอบรายงานและพิจารณาข้อกล่าวหา รวมตลอดจนถึงการมีมาตรการกีดกัน ในทางรูปธรรมทางคณะกรรมการจะดูตัวชี้วัดเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ซึ่งปกติประเทศภาคีสมาชิกจะจัดส่งรายงานประกอบด้วยตัวเลขสถิติต่างๆ อย่างไรก็ตามตัวเลขที่เสนอนั้นบางครั้งต้องเปรียบเทียบกับข้อมูลตัวเลขขององค์กร NGO หรือองค์กรระหว่างประเทศที่ทำงานด้านสิทธิมนุษยชนด้วย ปัญหาที่ยังยากอีกประการหนึ่งในการเสนอข้อมูลก็คือ เนื้อหาของสิทธิบางประการยากที่จะเสนอตัวเลข อาทิ เรื่องของการมีงานทำ หลายประเทศอาจเสนอตัวเลขสถิติการมีงานทำในเชิงบวก แต่ไม่ได้พูดถึงปัญหาการทำงานต่ำระดับ ซึ่งบางครั้งรุนแรงมากกว่า หรือข้อมูลในด้านความยากจน ซึ่งตัวเลขภาครัฐอาจแสดงสถิติจำนวนความยากจนลดลง ในขณะที่ช่องว่างรายได้ในประเทศที่ห่างชั้นตลอดเวลา ที่สำคัญน้อยประเทศที่จะมีจำนวนตัวเลขที่ระบุจำนวนคนยากจนแน่ชัด ส่วนใหญ่จะเป็นตัวเลขประมาณการ

๓๔) ปัญหาการกำหนดมาตรฐานโดยประเทศแต่ละแห่งทำกันเองสามารถเป็นเรื่องยุ่งยากได้เช่นเดียวกัน หากมาตรฐานที่ประเทศกำหนดขึ้นเองไม่สอดคล้องกับหลักการของอนุสัญญา ยกตัวอย่างกรณีของประเทศไทย มีการกำหนดกลไกการระงับข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ โดยเฉพาะในกิจการรัฐวิสาหกิจให้อำนาจฝ่ายบริหารนำข้อพิพาทดังกล่าวเข้าสู่การชี้ขาดโดยการบังคับ โดยไม่คำนึงว่ารัฐวิสาหกิจดังกล่าวเป็นกิจการสำคัญหรือไม่ หรือคู่กรณีสองฝ่ายเห็นพ้องหรือไม่ หรือเป็น เพียงแต่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเป็นฝ่ายริเริ่มหรือเห็นชอบเพียงฝ่ายเดียว เป็นต้น มาตรฐานที่ไทยกำหนดกลไกลักษณะเช่นนี้ อาจขัดต่อหลักการของอนุสัญญานับที่ ๘๗ และเท่ากับจำกัดเสรีภาพในการสมาคม เนื่องจากไม่เปิดโอกาสให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดกดดันอีกฝ่ายหนึ่ง รวมทั้งเป็นการจำกัดสิทธิในการที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งที่อาจตัดสินใจเลือกใช้มาตรการแรงงาน (Labour Action) อาทิ การนัดหยุดงาน (ที่ถูกกฎหมาย) เป็นต้น เพราะฉะนั้นข้อมูลสถิติที่ระบุการนัดหยุดงานมีน้อยครั้ง อาจขัดกับความ เป็นจริงที่แสดงถึงความราบรื่นในอุตสาหกรรมก็ได้

๓๕) สิ่งของแต่ละประเทศมักจะอ้างเสมออีกประการหนึ่งก็คือ การพยายามนำหลักการของอนุสัญญามาประยุกต์ใช้หรือประกอบการตัดสินใจออกคำสั่งโดยฝ่ายปกครองหรือบรรจุนำคำพิพากษาศาล ความพยายามหรือการปรับใช้อาจไม่เพียงพอ หากกฎหมายภายในประเทศยังไม่สอดคล้อง หรือบางกรณีมีกฎหมายระบุถึงสิทธิแต่ขาดกฎหมายลูกหรือระเบียบที่ระบุถึงรายละเอียดในการปฏิบัติหรือเป็นแนวทางที่เพียงพอ จะออกคำสั่งของฝ่าย

ปกครอง แม้กระทั่งการเป็นข้อมูลสำหรับการวินิจฉัยของศาล อย่างไรก็ตามการที่ประเทศใดประเทศหนึ่งมีกฎหมายแม่บท อาทิเช่น กฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งให้เสรีภาพแก่ประชาชนในด้านต่างๆ อาจเป็นเครื่องมือช่วยในการออกคำสั่งปกครองหรือการวินิจฉัยของศาล แต่การมีกฎหมายลูกหรือกฎหมายรองที่ระบุถึงรายละเอียดออกมารองรับก็ยังคงมีความจำเป็น

สิ่งที่กล่าวสามารถนำมาเป็นอุทาหรณ์กรณีของประเทศไทย กฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดสิทธิเสรีภาพให้กับประชาชนและผู้ใช้แรงงานในด้านต่างๆ แต่ยังขาดกฎหมายลูกออกมารองรับ หรือบางกรณีมีกฎหมายลูกแต่ไม่ให้รายละเอียดพอ อาทิในเรื่องหลักความเท่าเทียมหรือการไม่เลือกปฏิบัติ มาตรา ๑๕ ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.๒๕๔๑ พูดถึงความเท่าเทียมของหญิงชายในเรื่องสภาพการจ้าง แต่ไม่ให้รายละเอียด เพราะการเลือกปฏิบัติมีมิติต่างๆมากมายทั้งการเลือกปฏิบัติทางตรงและทางอ้อม และสาเหตุหรือเหตุของการเลือกปฏิบัติก็มีหลายด้าน เช่นเดียวกับมาตรา ๑๖ ของพระราชบัญญัติบำนาญชราภาพ พูดถึงการล่งละเมิดทางเพศ แต่ไม่ออกกระเปียบหรือประกาศถึงวิธีปฏิบัติที่จะอธิบายถึงความหมายของคำว่าคุกคามหรือล่วงเกิน แนวนโยบายเหล่านี้ไม่อาจเป็นหลักประกันในเรื่องการคุ้มครองหรือเติมเต็มด้านสิทธิมนุษยชน

๓๖) ข้ออ้างหรือสิ่งหลีกเลี่ยงที่ประเทศภาคีมักยกขึ้นเสมอ ก็คือไม่ปฏิเสธโดยตรงต่อการมีพันธ แต่อ้างถึงความไม่พร้อม การขาดงบประมาณ การขาดบุคลากรเจ้าหน้าที่ในการกำกับ ตรวจสอบภายในประเทศ ข้อเท็จจริงเรื่องนี้เป็นเรื่องสำคัญและไม่ควรมองข้าม เพราะการปรับปรุงคุณภาพชีวิต (สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน) จำเป็นต้องระดมทรัพยากรต้องใช้เงินกับการมีนโยบายหรือโครงการแก้ไขปัญหาคัดเจน การอ้างปัจจัยสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องน่าเห็นใจ และเป็นอีกมิติหนึ่ง เพราะแม้กฎหมายภายในจะมีการปรับปรุงแก้ไข แต่สภาพแวดล้อมภายในประเทศและการขาดการวางแผนพัฒนาที่จะช่วยเหลือประชาชนความสำเร็จในการปรับปรุงคุณภาพชีวิตก็สำเร็จได้ยาก ทิศทางขององค์การระหว่างประเทศนั้นบางครั้งก็มีจุดอ่อน เพราะมักจะตำหนิประเทศสมาชิกกรณีล่วงละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยไม่พิจารณาถึงปัจจัยสิ่งแวดล้อม นอกจากนั้นการกำหนดมาตรฐานตัวชี้วัดที่ใช้คลุมทุกประเทศอาจไม่สามารถใช้กับบางประเทศซึ่งมีปัญหาเฉพาะของตนเอง การใช้สูตรเดียวรักษาทุกโรคอาจไม่ใช่การรักษาที่ถูกต้องกับโรค และยังไม่ใช่เป็นแนวทางการส่งเสริม หรือการกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาหรือก้าวหน้าอย่างเป็นขั้นตอน^{๓๓} อย่างไรก็ตาม การอ้างปัจจัยสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะการขาดปัจจัยพื้นฐานหรืองบประมาณก็เชื่อว่าใช้ได้เสมอไป เพราะแต่ละประเทศซึ่งให้การรับรองมีพันธต้องกลับไปจัดลำดับความสำคัญ และการจัดสรรงบประมาณ การอ้างขาดปัจจัยจึงไม่อาจใช้ได้ทุกครั้ง ด้วยเหตุนี้ในการวัดหรือประเมินประเทศซึ่งให้การรับรอง จึงต้อง

^{๓๓} Katarina Tonasevski. Indicators: Economic Social and Cultural Rights: Asbjorn Eide Et al.(ed.) ๒๐๐๑ หน้า ๕๓๒

พิจารณาเพิ่มเติมโดยเฉพาะการทุ่มเงินหรือความพยายามหรือความตั้งใจ (Willingness) กับความสามารถของรัฐบาล (Capacity) ประกอบด้วย^{๓๔} อย่างน้อย ๒ ปัจจัยที่จะชี้ให้เห็นถึงความจริงใจของรัฐบาลต่อพันธกรณี เพราะเพียงแต่รับรองแต่ไม่ทำอะไร แสดงถึงการไม่มีความพยายามหรือความตั้งใจแล้ว ส่วนความสามารถนั้นจะวัดได้จากศิลปะในการวางแผนการบริหารและการกำหนดนโยบาย

๓๗) การขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการเพื่อให้มีการปฏิบัติตามพันธกรณี ยังเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่เป็นอุปสรรคเพราะกฎหมายที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขด้านสิทธิมนุษยชนมีมากมาย และตกอยู่ในกรอบการบริหารของกระทรวงที่แตกต่างกัน การจัดระบบการดูแลตามสิทธิมนุษยชน (HR Management System) ภายในประเทศจึงมีความจำเป็น มิใช่อาศัยเพียงการมีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแต่ด้านเดียว นอกจากนั้นสิ่งที่ควรจัดทำก็คือ การจัดกลุ่มประชาชนที่ควรเป็นอันดับต้นๆในการให้ความช่วยเหลือซึ่งปกติก็จะเป็นกลุ่มคนด้อยโอกาสหรือเปราะบาง กลุ่มเหล่านี้จำเป็นต้องมีข้อมูลชัดเจนถึงแหล่งที่อยู่ จำนวน การประกอบอาชีพ ความแตกต่างทางด้านวัฒนธรรม (ชุมชน) การศึกษา และคุณภาพชีวิตที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการแยกแยะควรพิจารณาถึงปัญหาการไม่เลือกปฏิบัติ หรือความเท่าเทียมระหว่างเพศ (Genders Specific) ด้วย

๓๘) การเยียวยาเป็นปัญหาสำคัญ เพราะผู้ถูกละเมิดจำเป็นต้องได้รับการเยียวยาทั้งปัจจุบันทันด่วน ทั้งการช่วยเหลือต่อเนื่อง และการเยียวยาทางด้านจิตใจ ปกติการเยียวยาจะมีหลายระดับตั้งแต่การมีคำสั่งทางปกครองให้ยุติหรือระงับหรือให้กลับคืนสู่สถานภาพเดิม หรือสูงขึ้นไปอาจจำเป็นต้องให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษา แต่ปกติคำสั่งทางปกครองสามารถเยียวยาได้เพียงพอในระดับหนึ่ง เพียงแต่กลไกการเยียวยานั้นจะต้องเข้าถึง (Accessible) สามารถดำเนินการได้ (Affordable) ทันเวลา (Timely) และมีประสิทธิภาพ (Effective)^{๓๕}

^{๓๔} Katarina Tonasevski. เรื่องเดียวกัน เพิ่มอ้าง หน้า ๕๓๒

^{๓๕} Asbjorn Eide. The Use of Indicators is the Praetions of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights. Economic, social and cultural rights, Asbjorn Eide ,et al. (Ed.) ๒๐๐๑ หน้า ๕๔๗-๕๔๘

บทที่ ๒

วิเคราะห์กฎหมายสิทธิมนุษยชนด้านแรงงานของไทยสมบูรณ์สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ เจตนารมณ์มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศเพียงไร

๓๙) ในส่วนที่สองนี้ จะลงรายรายละเอียดเพิ่มขึ้นโดยการวิเคราะห์กฎหมายแรงงานไทยในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายสิทธิมนุษยชนว่ามีความสมบูรณ์สอดคล้องกับเจตนารมณ์ที่กำหนดโดยมาตรฐานสากลอันเป็นที่ยอมรับทั่วไปเพียงไร ในการวิเคราะห์จะพิจารณาว่ากฎหมายแรงงานไทยสอดคล้องมาตรฐานสากลในลักษณะสองประการ

ประการแรก เป็นการวิเคราะห์ถึงสิทธิเสรีภาพที่ติดตัวหรือไม่อาจพรากจากผู้ทำงานหรือลูกจ้างอันเป็นสิทธิพื้นฐานที่ต้องให้การเคารพปกป้องดูแลให้เกิดความสมบูรณ์หรือใกล้เคียงหลักการมากที่สุด สิทธิพื้นฐานด้านแรงงานดังกล่าวมีอาทิ สิทธิเสรีภาพที่จะไม่ถูกบังคับหรือถูกเกณฑ์แรงงาน (Forced Labour) สิทธิเสรีภาพที่จะเลือกอาชีพ สิทธิเสรีภาพที่จะได้รับบริการด้านจัดหางานและแนะแนวอาชีพโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย สิทธิเสรีภาพที่จะทำงานที่มีคุณค่ามีผลดีภาพ และสิทธิเสรีภาพที่จะได้รับการดูแลกรณีว่างงาน เป็นต้น

สิทธิพื้นฐานเหล่านี้ถูกเติมและขยายความจากกติกาสากลว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (CESCR) อาทิ มาตราหนึ่ง การไม่อาจพรากไปเสียซึ่งปัจจัยการทำมาหาเลี้ยงชีพ มาตราสาม หลักประกันความเท่าเทียมระหว่างหญิงชาย สิทธิพื้นฐานในการทำงาน มาตราหก การรับรองสิทธิพื้นฐาน (รวมทั้ง) สิทธิของทุกคนในโอกาสที่จะทำงานเลี้ยงชีพ โดยมีอิสระในการเลือกอาชีพ มาตราเจ็ด สิทธิที่จะได้รับสภาพการจ้างที่เป็นธรรมรวมถึงค่าจ้างที่เท่าเทียม เมื่อต้องทำงานที่มีคุณค่าเท่าเทียมกัน มีความปลอดภัยและอาชีวอนามัยที่ดี การได้รับโอกาสที่เท่าเทียมในการเลื่อนตำแหน่ง และโอกาสพักระหว่างการทำงาน โดยการกำหนดชั่วโมงทำงานที่เหมาะสม และมาตราแปด สิทธิเสรีภาพในการสมาคม และก่อตั้งองค์กรของตนเอง เป็นต้น

๔๐) ประการที่สอง เป็นสิทธิที่เกี่ยวข้องกับการทำงาน (Work Related Rights) หรือสิทธิในงาน (Rights in work) ซึ่งปกติจะกำหนดในรายละเอียดลงไป อาทิ ชั่วโมงทำงาน เวลาพัก วันหยุดประจำปี วันหยุดพักผ่อนประจำปี วันลา ค่าจ้าง การทำงานล่วงเวลา การใช้แรงงานเด็ก แรงงานหญิง การจ่ายค่าทดแทน ค่าชดเชย การก่อตั้งสหภาพแรงงาน และการกระทำที่ไม่เป็นธรรม เป็นต้น

๔๑)กรณีของประเทศไทย มีกฎหมายรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ ประกันสิทธิเสรีภาพในเรื่องการใช้แรงงานไว้หลายประการ โดยถือเป็นสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทยและจัดเป็นสิทธิพื้นฐาน อาทิ มาตราสามสิบ บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมาย และได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายที่เท่าเทียมกัน ชายหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน และการเลือกปฏิบัติจะกระทำมิได้ มาตราสิบแปด การเกณฑ์แรงงานจะกระทำมิได้ มาตรา ๔๑

สิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน และเสรีภาพในการประกอบอาชีพ มาตรา ๔๔ สิทธิได้รับหลักประกันความปลอดภัย สวัสดิการในการทำงาน มาตรา ๖๓ เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบปราศจากอาวุธ มาตรา ๖๔ เสรีภาพในการรวมตัวเป็นสมาคม และสหภาพ

๔๒) แม้ประเทศไทยจะรับรองอนุสัญญาพื้นฐานด้านสิทธิมนุษยชนที่สำคัญไปแล้วหลายฉบับ โดยเฉพาะอนุสัญญาภายใต้กรอบองค์การสหประชาชาติและกรอบขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ แต่ในส่วนขององค์การแรงงานระหว่างประเทศไทยยังไม่ได้รับรองอนุสัญญาหลัก อันเป็นสิทธิพื้นฐานอีก ๓ ฉบับ คือ ฉบับที่ ๘๗ (เสรีภาพในการสมาคม) ฉบับที่ ๙๘ สิทธิในการก่อตั้งและการร่วมเจรจาต่อรอง ฉบับที่ ๑๑๑ การเลือกปฏิบัติ (การจ้างงานและอาชีพ) ส่วนการบัญญัติกฎหมายเฉพาะด้าน (กฎหมายแรงงานทั่วไป) ยังมีได้กล่าวถึง หลักการพื้นฐานของสิทธิต่างๆ อย่างชัดเจนหรือสมบูรณ์ ที่สำคัญกฎหมายเฉพาะด้านหรือเฉพาะเรื่องหลายฉบับมีบทมาตราไม่สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานหรือเจตนารมณ์เมื่อเทียบกับอนุสัญญาระหว่างประเทศ

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.๒๕๔๑

เทียบเคียงกับอนุสัญญามาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ

๔๓) พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.๒๕๔๑ ส่วนใหญ่ระบุถึงสิทธิในงานหรือสิทธิเกิดเมื่อทำงานในฐานะเป็นลูกจ้างหรือรับจ้าง ตัวพระราชบัญญัติมีบทบัญญัติไม่ครอบคลุมถึงแรงงานหรือสถานประกอบกิจการบางประเภท โดยให้อำนาจในการออกกฎกระทรวงกำหนดสภาพการจ้างที่ต่างไปจากพระราชบัญญัติคุ้มครอง อาทิ เช่น กิจการประมงทะเล กิจการขนส่งทางน้ำ และการกำหนดถึงการได้สิทธิประโยชน์ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ถือเป็นการตัดสิทธิประโยชน์ที่ลูกจ้างจะพึงได้ตามกฎหมายอื่น ขณะเดียวกันให้นายจ้างปฏิบัติต่อลูกจ้างตามสิทธิและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในประมวลแพ่ง เป็นต้น

๔๔) ในเรื่องการบังคับใช้และตีความกฎหมาย ในขั้นต้นจะมีเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายกำกับดูแลให้มีการปฏิบัติ การมีคำสั่งทางปกครอง การดำเนินคดี และส่งฟ้องศาล รวมทั้งการกำหนดโทษทางอาญา ในส่วนของการตีความของศาลแรงงาน จะมีกระบวนการและวิธีการพิจารณาของศาลแรงงานซึ่งเป็นศาลพิเศษที่ยึดหลักการไต่สวนและการมีผู้พยานกษัตริย์สมทบรวม พิจารณาคดี โดยสามารถใช้วิธีการพิจารณาคดีแพ่งมาใช้ได้ในบางกรณีโดยอนุโลม

ประเด็นสำคัญ ก็คือ การทำหลักการของมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศซึ่งประเทศไทยให้การรับรองมาตีความนั้น สำหรับกรณีของประเทศไทยซึ่งมีระบบกฎหมายแบบ Dualist จำเป็นต้องมีการปรับปรุง แก้ไขกฎหมายภายในประเทศให้สอดคล้องกับหลักการของอนุสัญญาหรือมาตรฐานระหว่างประเทศก่อน

๔๕) สารบัญญัติของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานจะคลุมถึงการใช้แรงงานทั่วไป (ชั่วโมงการทำงาน เวลาพัก เวลาทำงานล่วงเวลา วันหยุด วันลา) การใช้แรงงานหญิง แรงงานเด็ก การจัดสวัสดิการ ค่าจ้าง ความปลอดภัยในการทำงาน การตรวจแรงงาน ค่าชดเชย การยื่นคำร้องทุกข์ เป็นต้น สารบัญญัติเหล่านี้ไม่ขัดต่อมาตรฐานระหว่างประเทศ แต่เป็นเพียงมาตรฐานขั้นต่ำ อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานของไทยมีบททั่วไป ซึ่งให้การคุ้มครองผู้ทำงานเป็นกรณีพิเศษ อาทิ การห้ามหรือมิให้มีหลักประกันการทำงานหรือหลักประกันความเสียหายสำหรับผู้ทำงานโดยทั่วไป การกำหนดให้ผู้ประกอบกิจการที่มอบหมายบุคคลเป็นผู้จัดหาคนมาทำงาน อันมิใช่ประกอบธุรกิจจัดหางาน ให้ถือว่าผู้ประกอบกิจการเป็นนายจ้างของคนที่มาทำงาน และการกำหนดให้ผู้ประกอบกิจการที่ให้ลูกจ้างรับเหมาค่าแรงงานที่ทำงาน ลักษณะเดียวกับลูกจ้างตามสัญญาจ้างโดยตรงได้รับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการที่เป็นธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ^{๓๖} และการกำหนดให้ผู้รับเหมาขั้นต้นร่วมรับผิดชอบกับผู้รับเหมาช่วง และกรณีมีการเปลี่ยนแปลง นายจ้างใหม่ไม่ว่าจากกรณีการโอน รับมรดก หรือด้วยเหตุประการอื่นใด นายจ้างใหม่รับไปทั้งสิทธิและหน้าที่อันเกี่ยวกับลูกจ้าง การกำหนดสัญญาจ้างที่กำหนดระยะเวลาแน่นอน และสัญญาจ้างไม่มีกำหนดระยะเวลา

๔๖) ที่ถือเป็นมาตราสำคัญ คือ มาตรา ๑๕ ซึ่งกำหนดให้นายจ้างปฏิบัติต่อลูกจ้างชายหญิงโดยเท่าเทียมกันในการจ้างงาน เว้นแต่ลักษณะหรือสภาพของงานไม่อาจปฏิบัติเช่นนั้นได้ และมาตรา ๑๖ ห้ามมิให้นายจ้าง หัวหน้างาน ผู้ควบคุมงาน กระทำการล่วงเกินคุกคามหรือก่อความเดือดร้อน รำคาญทางเพศต่อลูกจ้าง

๔๗) อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าสารบัญญัติของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานจะไม่ขัดต่อมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ แต่มีหลายประเด็นที่ยังขาดความสมบูรณ์ และยังไม่ตอบสนองต่ออนุสัญญาหรือมาตรฐานระหว่างประเทศอยู่หลายเรื่อง อาทิ การใช้แรงงานเด็ก การเลือกปฏิบัติ การบังคับใช้แรงงาน การตรวจแรงงาน การเลิกจ้าง และการคุ้มครองกลุ่มเปราะบางอื่นๆ

๔๘) การใช้แรงงานเด็กมีปรากฏในมาตรา ๔๕-๕๒ ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน ๒๕๔๑ ในภาพรวมไม่ขัดต่อมาตรฐานระหว่างประเทศ แต่ความไม่สมบูรณ์ของพระราชบัญญัติ เมื่อเทียบกับมาตรฐานระหว่างประเทศยังมีอยู่หลายประเด็น อาทิ

(๑) การไม่สอดคล้องกับมาตรา ๓๒ ของ CESCER ซึ่งให้การคุ้มครองเด็กจากการแสวงหาประโยชน์แรงงานจากเด็ก ในงานที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ การเติบโตทางสมอง จิตใจ ศีลธรรมหรือการพัฒนาด้านสังคม ไม่สอดคล้องต่ออนุสัญญา CESCER

^{๓๖} ดู พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.๒๕๔๑ มาตรา ๑๑/๑ เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๕๑

มาตรา ๓๔ ว่าด้วยการคุ้มครองป้องกันเด็กจากการถูกแสวงหาประโยชน์จากงานผิดกฎหมาย ว่าด้วยการผลิตหรือ เคลื่อนย้ายยาเสพติด การเกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางเพศที่ผิดกฎหมาย การผลิตหรือสื่อสารภาพลามก ซึ่งประเด็นนี้ยังขัดต่ออนุสัญญา ๑๘๒ ว่าด้วยรูปแบบการใช้ แรงงานเด็กที่เลวร้ายที่ไทยให้การรับรองแล้ว ประเด็นเหล่านี้ไม่มีการกำหนดไว้ใน พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน ๒๕๕๑

(๒) การแสวงหาประโยชน์จากแรงงานเด็กในลักษณะการบังคับใช้ แรงงาน ซึ่งมีปรากฏในการใช้แรงงานเด็กต่างด้าวในบางกิจการ เช่น งานประมงทะเล การ แสวงหาประโยชน์ทางเพศจากเด็กโดยการหลอกลวง (Deception) การจำกัดการเคลื่อนย้าย (Restriction of movement) การแบ่งแยก (Isolation) และการใช้แรงงานภายใต้สภาพที่ เลวร้าย ซึ่งพฤติกรรมและภาวะเหล่านี้อยู่ในข่ายของการบังคับใช้แรงงาน แต่ไม่มีการกำหนด ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.๒๕๕๑

๔๙) การเลือกปฏิบัติ เป็นอีกประเด็นหนึ่งซึ่งมีการล่วงละเมิดอย่างกว้างขวาง ก่อให้เกิดความแตกต่างสร้างความไม่เท่าเทียมในโอกาส และการไม่เท่าเทียมในการปฏิบัติ (Equal Opportunity and Equal Treatment) โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาถึงความแตกต่าง ที่มาจากสาเหตุเรื่องเพศ อายุ สัญชาติ ความเชื่อทางการเมือง เป็นต้น กรณีเกี่ยวกับการเลือก ปฏิบัตินี้มีกฎหมายรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน ๒๕๕๑ มาตรา ๑๕ บัญญัติไว้ แต่เป็นที่น่าติดตามว่า พระราชบัญญัตินั้นไม่ได้ระบุรายละเอียดในรูป กฎกระทรวงที่จะใช้เป็นฐานทั่วไปในการตีความหรือขยายหลักการหรือเจตนารมณ์ของ กฎหมาย โดยเฉพาะเมื่อพูดถึงการ เท่าเทียมระหว่างหญิงชายในการกำหนดสภาพการจ้าง หรือการได้รับค่าจ้างที่เท่าเทียม เมื่อทำงานในลักษณะอย่างเดียวกัน สำหรับกรณีการเลือก ปฏิบัตินี้ มีกำหนดไว้ในอนุสัญญาสิทธิมนุษยชนเกือบทุกฉบับ ทั้งในกรอบขององค์การ สหประชาชาติ และองค์การแรงงานระหว่างประเทศ อาทิ มาตรา ๒ ของ CESC มาตรา ๕ มาตรา ๖ และมาตรา ๗ ของ CRPD มาตรา ๓ มาตรา ๒๔ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ ของ ICCPR มาตรา ๒ และมาตรา ๗ ของ ICESCR และอนุสัญญา CEDAW ส่วนกรอบของ องค์การแรงงานระหว่างประเทศจะมีอนุสัญญาหลัก ๒ ฉบับ คือ ฉบับที่ ๑๐๐ และฉบับที่ ๑๑๑ และข้อแนะฉบับที่ ๙๐ และฉบับที่ ๑๑๑

๕๐) แม้ประเทศไทยจะให้การรับรองอนุสัญญาซึ่งบรรจุหลักว่าด้วยการไม่ เลือกปฏิบัติเกือบทุกฉบับ (ยกเว้นการรับรองอนุสัญญานฉบับที่ ๑๑๑ ของ ILO) แต่ในทาง ปฏิบัติมีการนำหลักการมาใช้หรือตีความในเรื่องนี้น้อยมาก โดยเฉพาะในกรณีการไม่เลือก ปฏิบัติในการทำงาน หรือประกอบอาชีพ ซึ่งเห็นชัดเจนว่าขาดรายละเอียดทางกฎหมายหรือ กฎหมายลูกที่จะอธิบายหรือขยายความเพียงพอที่จะนำไปประกอบการพิจารณาข้อร้องทุกข์ หรือนำคดีขึ้นตีความในศาล ความไม่สมบูรณ์ของกฎหมายไทยในเรื่องนี้อาจวิเคราะห์ได้ใน ๒ กรณี

(๑) การได้รับค่าจ้างที่เท่าเทียมสำหรับงานที่ทำอันมีลักษณะใกล้เคียงกัน ในตัวอนุสัญญาฉบับที่ ๑๐๐ ใช้คำว่า Equal Remunerations for work of equal value ซึ่งมีความหมายว่างานที่เท่าเทียมกันต้องได้รับค่าจ้างเท่ากัน นิยามดังกล่าวนี้จำเป็นต้องมีการอธิบายและตีความ แต่กฎหมายแรงงานไทยไม่มีการอธิบายหรือตีความชัดเจน โดยนัยของคำนิยามตามอนุสัญญา ความหมายของค่าจ้างที่เท่ากันสำหรับงานที่มีคุณค่าเท่าเทียมกันนั้น ในโลกแห่งความเป็นจริงไม่มีทางเกิดขึ้นได้ เพราะงานที่แต่ละคนทำนั้นจะต้องเหมือนกันทุกอย่างมีการอุทิศเวลา ความตั้งใจ และทักษะฝีมือเท่ากัน เพราะฉะนั้นเมื่อไม่มีทางเกิดขึ้นได้ ก็ต้องดูว่างานที่ทำนั้นอย่างน้อยต้องมีบางสิ่งบางอย่างที่มีลักษณะเหมือนกันหรือลักษณะเดียวกัน^{๓๗} นอกจากนั้นสถานประกอบการแต่ละแห่ง แม้จะมีลักษณะงานที่คล้ายกัน แต่ความสามารถในการจ่ายและทักษะฝีมือแตกต่างกัน จึงต้องมีกลไกหรืออุปกรณ์ที่จะนำมาใช้ในการวัดหรือประเมินผลงาน เป็นต้น อันนี้คือทางออกหรือมาตรฐานระหว่างประเทศกำหนด แต่ไม่มีการออกแบบหรือกำหนดตัวชี้วัดที่จะประเมินใช้ติดตามหรือประยุกต์ใช้ในกรณีของไทยอย่างชัดเจน เป็นต้น

(๒) กรณีการไม่เลือกปฏิบัติ ซึ่งก็คือการนำหลักการความเท่าเทียมในโอกาสและการปฏิบัติที่เท่าเทียมมาใช้ หากนำมาปรับกับมาตรา ๑๕ ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่ระบุแต่เพียงให้นายจ้างปฏิบัติต่อลูกจ้างชายหญิงโดยเท่าเทียมกันในการจ้างงาน เว้นแต่ลักษณะหรือสภาพงานไม่อาจปฏิบัติเช่นนั้นได้ การกำหนดเป็นกฎหมายเพียงมาตราเดียว ทำให้เกิดความสับสนและไม่ชัดเจน เพราะในทางปฏิบัติก่อนที่นายจ้างจะปฏิบัติต่อลูกจ้างอย่างเท่าเทียมกันนั้น มีประเด็นต้องพิจารณาก่อนหรือมีการปฏิบัติก่อน อาทิ ได้มีการให้โอกาสที่เท่าเทียมกันหรือไม่ อาทิ การให้โอกาสฝึกอบรมเพื่อให้เกิดทักษะ หรือในกรณีมีทักษะใกล้เคียงกัน แต่เนื่องจากลักษณะงานไม่อาจปฏิบัติได้นั้นได้มีการกำหนดคุณสมบัติ หรือจัดทำประกาศให้เป็นที่ยอมรับล่วงหน้าหรือไม่ ความโปร่งใสจึงถือเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัติงาน เพื่อจะเป็นหลักประกันว่ามิให้มีการเลือกปฏิบัติเกิดขึ้น

๕๑) หลักการของการไม่เลือกปฏิบัติ นั้น มาตรฐานระหว่างประเทศระบุไว้ในอนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๑๑๑ ว่าด้วยเรื่อง การเลือกปฏิบัติ (ในส่วนของการจ้างงานและอาชีพ) ถึงแม้ประเทศไทยยังไม่ได้รับรองแต่ถือว่าไทยนั้นได้นำหลักการมาประยุกต์ใช้ ดังปรากฏในมาตรา ๑๕ และมาตรา ๑๖ แต่การนำมาประยุกต์ใช้กลับไม่สมบูรณ์ อย่างไรก็ตาม ด้วยกรอบของเนื้อหาที่กว้างขวางของอนุสัญญาฉบับนี้ไม่อาจนำรายละเอียดมากกล่าวได้ จึงขอสรุปหลักการของอนุสัญญาฉบับที่ ๑๑๑ โดยสังเขปดังนี้

^{๓๗} ดู R.Ben-Israel, ใน Comparative Labour Law and Industrial Relations in Industrialized Market Economies. R.Blanpain.et.al. หน้า ๘๗-๑๐๘

ตามอนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๑๑๑ การเลือกปฏิบัติในงานมีองค์ประกอบสำคัญ ๓ ประการ^{๓๘} ประการแรก พฤติกรรมหรือการกระทำที่นำไปสู่การเลือกปฏิบัติในลักษณะที่ก่อให้เกิดการกีดกันหรือแบ่งแยกออกไป หรือก่อให้เกิดการข่มขอบมากกว่า ประการที่สอง ปัจจัยหรือเหตุที่ก่อให้เกิดการกระทำหรือมีพฤติกรรมดังกล่าว (อาทิ การเลือกปฏิบัติเพราะเหตุ อายุ เชื้อชาติ ความแตกต่างระหว่างเพศ) ประการที่สาม ผลกระทบในทางลบต่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลจากการกระทำหรือพฤติกรรมดังกล่าว เพราะฉะนั้นในการอธิบายการกระทำหรือพฤติกรรมในสถานประกอบกิจการซึ่งมีองค์ประกอบข้างต้น เชื่อว่ามีภาวะการเลือกปฏิบัติเกิดขึ้นแล้ว

ปัจจัยหรือเหตุนำไปสู่การกระทำ	การกระทำหรือพฤติกรรม	ผลที่เกิดขึ้นในทางลบ
○ ความแตกต่างในทางเพศ ○ เชื้อชาติ/สีผิว ○ ความเชื่อทางศาสนา → ○ ชาติพันธุ์ ○ ความเชื่อทางการเมือง ○ ชนกลุ่มน้อยหรือการได้มาซึ่งสัญชาติโดยวิธีอื่น	○ ความแตกต่างในการปฏิบัติต่อลูกจ้าง/ผู้ทำงาน ○ การกีดกันออกจากโอกาส → ○ การให้ความข่มขอบหรือสนใจดูแลมากกว่า	ผลคือเกิดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน

๕๒) ขอให้ดูแผนภูมิการกระทำหรือพฤติกรรมที่นำไปสู่การเลือกปฏิบัติ^{๓๙}

๕๓) ปกติการเลือกปฏิบัติทางด้านการงานนั้น อาจมีทั้งการเลือกปฏิบัติโดยตรง (Direct Discrimination) และโดยอ้อม (Indirect Discrimination) บางพฤติกรรมเป็นการยากที่จะพิสูจน์ เนื่องจากเป็นการออกกฎเกณฑ์กลางๆ และการตัดสินใจสุดท้ายเป็นเรื่องดุลยพินิจ

การเลือกปฏิบัติโดยตรง เป็นการเลือกปฏิบัติหรือปฏิบัติที่ไม่เท่ากันซึ่งเห็นได้ชัดเจน เป็นการแบ่งแยกซึ่งจะโดยเจตนาหรือไม่เจตนา แต่เกิดผลชัดเจนว่าไม่ให้โอกาสแก่อีกคนหนึ่ง ตัวอย่างเช่นการประกาศแข่งขันชิงทุนไปต่างประเทศที่ระบุ เฉพาะบุรุษหรือสตรี หรือการประกาศสมัครงานทางหน้าหนังสือพิมพ์ ระบุเฉพาะหญิงหรือชายที่สมควรได้ เป็นต้น

การเลือกปฏิบัติโดยอ้อม เป็นการวางกฎเกณฑ์กลางๆ ทำให้ตีความได้กว้าง เป็นการให้หรือใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจ ทำให้ไม่เป็นธรรมสำหรับบางคนหรือบางกลุ่ม กฎเกณฑ์ที่เป็นกลางเช่น การเลือกตำแหน่งโดยพิจารณาอายุ แทนความสามารถหรือถูกกับงานหรือเหมาะสมกับงาน เรื่องอายุดูเป็นกลางแต่อาจนำมาซึ่งข้อถกเถียง โดยบางความคิด

^{๓๘} ดู The Business Case for Equality at Work, CAMFEBA, หน้า ๕-๑๗

^{๓๙} เพิ่งอ้าง หน้า ๘

มองว่าเป็นการเลือกปฏิบัติ บางคนคิดมองว่าเป็นเรื่องการปกป้องคุ้มครองกลุ่ม การเลือกปฏิบัติทางอ้อมนั้น สามารถพบได้มากในกระบวนการทำงาน นอกจากการเลื่อนขั้น ซึ่งเป็นเรื่อง Promotion แล้ว เรื่องการเลิกจ้าง (Dismissal) เป็นอีกเรื่องหนึ่งซึ่งมีการเลือกปฏิบัติอย่างกว้างขวางด้วยเหตุนี้จึงต้องยึดหลักให้มั่น ซึ่งโดยปกติควรยึดหลัก ๒ ประการในการเลิกจ้าง คือ หากไม่โดยความประพฤตินิชอบเป็นพฤติกรรมส่วนบุคคลก็เป็นเรื่องความสามารถ หรือไม่มีทักษะในการทำงาน แต่ในทางปฏิบัติจะมีการเลิกจ้างด้วยเหตุส่วนตัว การล้าหลัง (Retaliation) หรือต้องการให้หลุดออกไปจากวงการ เป็นต้น อนึ่งพฤติกรรมบางอย่างอาจนำมาซึ่งการเลือกปฏิบัติไม่ว่าจะเป็นการเลื่อนตำแหน่ง การปลดออก การล้าหลัง อาทิ เรื่องการล่วงละเมิดทางเพศ ซึ่งใช้ตำแหน่งเป็นสิ่งจูงใจเพื่อโอกาสล่วงละเมิดทางเพศ กรณีจะกลับกันหากถูกปฏิเสธข้อเสนอความสัมพันธ์ สามารถนำมาซึ่งการแก้เผ็ดหรือล้าหลังได้เช่นกัน^{๔๐}

๕๔) การล่วงละเมิดทางเพศ (Sexual Harassment) มาตรา ๑๖ ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน ๒๕๕๑ ห้ามการคุกคาม ก่อแค้น หรือก่อความรำคาญทางเพศ เป็นอีกมาตราหนึ่งซึ่งมีหลักการที่ดี แต่นำไปปฏิบัติได้ยาก เพราะขาดรายละเอียดของการบังคับใช้ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเพียงอธิบายคำว่า คุกคาม ก่อแค้น หรือก่อให้เกิดความรำคาญ แต่ไม่มีการออกระเบียบที่จะนำไปบังคับใช้ ไม่มีแนวทางส่งเสริมป้องกัน ไม่มีการเยียวยา หรือมาตรการเชิงรุกที่จะจัดหรือป้องกันให้เกิดน้อยที่สุดในสถานประกอบการ จะมีการล่วงละเมิดทางเพศเกิดขึ้นเสมอ ในเวทีระหว่างประเทศที่ประชุม ILO ได้ผ่านมติในปี ๑๙๘๕ เรื่องการส่งเสริมความเท่าเทียมในสถานประกอบการโดยได้ระบุมาตรการที่จะต่อต้านและป้องกันการล่วงละเมิดทางเพศ^{๔๑} หลังจากนั้นก็มีกรณีตื่นตัวในสหรัฐอเมริกา เมื่อศาลได้ตีความเรื่อง การล่วงละเมิดทางเพศเป็นสิ่งไม่ถูกต้องในสถานประกอบการ อย่างไรก็ตาม การล่วงละเมิดทางเพศก็ยังมีอยู่แพร่หลาย ด้วยระบบอุปถัมภ์และความสัมพันธ์ทางด้านอำนาจที่ผู้บังคับบัญชามีเหนือกว่าผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ด้วยเหตุนี้ การล่วงละเมิดทางเพศจำนวนมากจึงไม่ค่อยปรากฏเป็นข่าว เนื่องจากระบบอุปถัมภ์และความสัมพันธ์ทางด้านอำนาจที่สามารถส่งผลต่อการเลื่อนตำแหน่งหรือได้ผลลัพธ์ทางด้านหน้าที่การงานได้ จากข้อเท็จจริงนี้เองทำให้หลักการดีๆ ที่มีในกฎหมายของไทยไม่อาจนำมาปฏิบัติได้ เพราะขาดรายละเอียดดังได้กล่าว

๕๕) ความเสมอภาคระหว่างเพศ (Gender Equality) เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่กฎหมายไทยมีกำหนดไว้โดยปริยายหรือมีนัย การที่กฎหมายระบุประเภทของงานที่สตรีทำหรือให้สิทธิสตรีมีครรภ์เป็นกรณีพิเศษ เป็นข้อยกเว้นสำหรับกรณีเลือกปฏิบัติ (โดยคำนึงถึงสวัสดิภาพของทารกในครรภ์) แต่ไม่เพียงพอเมื่อเทียบกับมาตรฐานระหว่าง

^{๔๐} ดู R.Ben-Israel อ้างแล้ว หน้า ๙๗-๑๐๐

^{๔๑} เพิ่งอ้าง หน้า ๑๐๘-๑๐๙

ประเทศ (อนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๑๑๑) และอนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติ (CEDAW) ซึ่งไทยให้การรับรองแล้ว รวมทั้งแนวปฏิบัติต่างๆที่ประเทศพัฒนาแล้วให้การรับรอง

มีประเด็นซ่อนเร้นซึ่งมักถูกมองข้ามไป เมื่อพิจารณาประเด็นความเท่าเทียมระหว่างเพศ อนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๑๕๖ ว่าด้วยสตรีมีภาระของครอบครัวซึ่งประเด็นนี้เป็นการยกสถานภาพสตรีและความเท่าเทียมเพิ่มขึ้นเป็นการผลักดันให้สังคมเข้าไปส่วนรับผิดชอบของสตรี ซึ่งทั่วโลกมองว่ามีภาระซ้อน (Double Burden) คือ ทั้งทำงานนอกบ้านและดูแลสมาชิกครอบครัว การนำหลักการนี้มาประยุกต์ใช้จะเปลี่ยนสถานภาพสตรีอย่างกว้างขวางที่สำคัญเป็นการกำหนดพันธะ ภาระของชายสามีให้เข้ามามีส่วนแบ่งเบาภาระของครอบครัวในการดูแลบุตรด้วย

ความเท่าเทียมระหว่างเพศในสถานประกอบกิจการเป็นประเด็นที่กฎหมายไทยมองข้ามหรือแทบไม่ให้ความสำคัญ โดยเฉพาะการเลือกปฏิบัติที่ปรากฏในลักษณะของ Sex Plus Discrimination^{๔๒} หลักการของ SP คือ การปฏิบัติของนายจ้างที่มีได้เลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกคนหรือกลุ่มสตรี แต่เลือกวางกฎเกณฑ์กลางๆที่มีนัยหรือเลือกปฏิบัติโดยปริยายต่อสตรีบางสถานภาพ อาทิ สตรีมีครรภ์ สตรีที่แต่งงาน สตรีมีภาระครอบครัว สตรีมีลูกเรียนอนุบาล (กรณีนี้สามารถปรับกับชายซึ่งมีสถานภาพหรือภาระดังกล่าวด้วย) โดยการวางกฎเกณฑ์ตั้งแต่การรับสมัครงาน การทดสอบ การสัมภาษณ์งาน (Pre Employment Discrimination) หรือกรณีระหว่างทำงาน SP ก็มีถูกนำมาประยุกต์ ตั้งแต่การมอบหมายงาน การเลื่อนขั้นตำแหน่ง เป็นต้น สถานการณ์เหล่านี้ไม่ควรปรากฏในการปฏิบัติของสถานประกอบการ แต่สิ่งที่สำคัญและจำเป็นก็คือต้องมีระเบียบกฎหมายให้ความสำคัญกับเรื่องนี้ให้มากขึ้นกว่าปัจจุบัน เพื่อปกป้อง ป้องกันมิให้เกิดขึ้นหรือเกิดขึ้นน้อยลง

๕๖)การคุ้มครองแรงงานสูงอายุ และคนงานพิการ เป็นอีกประเด็นที่มีการถกอภิปรายทางด้านกฎหมายของไทย ประเทศไทยรับรองอนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๑๕๙ ปี ๑๙๘๓ ว่าด้วยการฟื้นฟูอาชีพและการจ้างงานคนพิการ และอนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติ ว่าด้วย สิทธิของคนพิการ แต่กลับปรากฏว่ากฎหมายแรงงานไทย (กฎหมายคุ้มครองแรงงาน) ไม่มีมาตราที่ตราในลักษณะพิเศษดูแลคุ้มครองคนพิการ เช่นเดียวกับแรงงานสูงอายุแม้จะอ้างว่าไม่มีการเลือกปฏิบัติในเรื่องอายุ และความพิการ แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่าการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการและคนสูงอายุอย่างกว้างขวาง เพราะฉะนั้นในส่วนของคนพิการ กระทรวงแรงงานจึงมีพันธะเพิ่มขึ้นที่จะต้องปรับปรุงกฎหมายคุ้มครองแรงงาน กำหนดมาตราให้การคุ้มครองในเรื่องการจ้างงานเพื่อให้สอดคล้องกับการรับรองอนุสัญญาฉบับที่ ๑๕๙^{๔๓}

^{๔๒} ดู R.Ben-Israel อ้างแล้ว หน้า ๙๗

^{๔๓} ปัจจุบันยังไม่มีระเบียบวิธีมาตราใดๆที่เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานคนพิการในกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

การบังคับใช้แรงงาน (Forced Labour)

การกำหนดสภาพการจ้างตามมาตรฐานขั้นต่ำโดยปกติไม่ใช่เป็นเรื่องล่วงละเมิดหรือทำร้ายลูกจ้างผู้ทำงาน การเจรจาต่อรองเพื่อให้ได้สภาพการจ้างที่สูงกว่าสามารถทำได้เสมอ และด้วยพลังและการรวมตัวของลูกจ้าง โอกาสที่จะมีคุณภาพชีวิตการทำงานมีความหวังและเป็นไปได้

อย่างไรก็ตาม มีการกำหนดสภาพการจ้างหรือการปฏิบัติหลายประการที่อาจนำไปสู่หรือเข้าข่ายการบังคับใช้แรงงานได้เช่นกัน มีวิธีปฏิบัติหลายอย่างที่ค่อนข้างเลวร้ายจนทำให้สภาพการทำงานไม่อาจทนได้ และมักเป็นเรื่องร้องเรียนและหากสืบสาวลึกลงไปพฤติกรรมอาจกลายเป็นการบังคับใช้แรงงานได้อย่างคาดไม่ถึง

ลักษณะหรือประเภทของงานที่อาจตกเป็นเหยื่อหรือการใช้ความรุนแรงที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานไทยคลุมไม่ถึง อาทิ

(๑) งานผู้ช่วยแม่บ้าน (Domestic Helpers) ซึ่งปกติเป็นงานในบ้าน เพราะฉะนั้นโอกาสที่ผู้ทำงานจะถูกกดดันให้ทำงานมากกว่าที่ตกลง หรือกักขังมิให้ออกจากบริเวณบ้าน การใช้กำลังบังคับล่วงเกินทางเพศ หรือแม้แต่การทำร้ายร่างกาย ดัชนีตัวชี้วัดคุณภาพชีวิตการทำงานในบ้าน สามารถกำหนดได้ด้วยคำถามพื้นฐาน อาทิ^{๔๔}

- ลูกจ้างหรือผู้รับใช้ในบ้าน มีโอกาสออกนอกบ้านหรือบริเวณบ้านหรือไม่
- งานที่ทำนอกเหนือข้อตกลงหรือไม่
- ถูกล่วงเกินทางเพศหรือไม่
- ถูกบังคับให้พักนอนอาศัยในที่จำกัด หรือไม่มีส่วนร่วมหรือสภาพขาดสุขอนามัยหรือไม่
- ถูกทำร้ายร่างกาย กรณีทำงานผิดพลาดหรือไม่^{๔๕}

(๒) แรงงานต่างด้าว เป็นอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งอาจถูกเอารัดเอาเปรียบ และเลือกปฏิบัติ ตลอดจนการกดดันให้ทำงาน จนเข้าข่ายการบังคับใช้แรงงานได้ เช่นเดียวกันตัวชี้วัดดังต่อไปนี้ จะตอบคำถามว่ามีการบังคับใช้แรงงานหรือไม่

- มีการยึดหลักฐานประจำตัวไว้หรือไม่ ถ้ายึดไว้จะคืนเมื่อร้องขอหรือไม่ หากไม่มีเอกสารจะมีผลกระทบต่อการตกงานหรือถูกนำตัวส่งทางการ (ข้อหาลักลอบทำงาน) หรือไม่ การครอบครองซึ่งเอกสารจะช่วยทำให้ผู้ทำงานมีเสรีภาพหรือมีความมั่นใจว่า

^{๔๔} ดัชนีตัวชี้วัดในรูปคำถาม อาจเป็นหรือไม่เป็นการบังคับใช้แรงงาน แต่หากมีปรากฏในลักษณะผิวเผินจะเกิดสถานการณ์ที่เรียกว่า “ภาวะการบังคับใช้แรงงาน” ซึ่งหากพฤติกรรมมีต่อเนื่องและซ้ำซากหรือรุนแรงขึ้นเป็นการบังคับใช้แรงงานได้

^{๔๕} ตัวชี้วัดของ ILO ว่าด้วยแรงงานบังคับ เอกสารเผยแพร่โครงการปฏิบัติการพิเศษขจัดการใช้แรงงานบังคับ (ไม่ระบุปีที่พิมพ์)

ปลอดภัยหรือไม่ หากคำตอบพบว่า หลักฐานเอกสารส่วนบุคคลถูกยึดเก็บไว้ ร้องขอก็ไม่ได้ หรือหากยืนยันขอคืน อาจต้องตักงานหรือเสี่ยงถูกดำเนินคดี ตลอดจนมีความรู้สึกถึงสภาพที่ต้องพึ่งพานายจ้าง สิ่งเหล่านี้ชี้ชัดได้ว่า ผู้ทำงานถูกบังคับใช้แรงงาน ปัจจุบันกฎหมายคุ้มครองแรงงานไทย เฉพาะในส่วนคนต่างด้าวยังไม่มี โดยยึดถือว่าแรงงานที่เป็นลูกจ้างได้รับการคุ้มครองที่เท่าเทียมกันทุกคน ไม่ว่าจะเป็นแรงงานต่างด้าวหรือแรงงานท้องถิ่นก็ตาม

(๓) แรงงานเรือประมงทะเล แรงงานภาคเกษตร เป็นกลุ่มซึ่งอาจถูกเลือกปฏิบัติและถูกใช้แรงงานอย่างเอารัดเอาเปรียบ จนกลายเป็นการบังคับใช้แรงงานได้ เช่นเดียวกันพฤติกรรมที่มักปฏิบัติจนสามารถกำหนดเป็นตัวดัชนีวัดว่าเป็นการบังคับใช้แรงงานหรือไม่ มีอาทิ

- มีการหักค่าจ้างใช้หนี้อย่างต่อเนื่องและไม่มีจบสิ้นหรือไม่
- มีการยึดค่าจ้างโดยจ่ายให้เพียงส่วนหนึ่งหรือไม่
- มีการใช้แรงงานเกินเวลาปกติ หรือทำงานล่วงเวลาเกินปกติหรือไม่ หรือถูกบังคับให้ทำงานล่วงเวลาโดยไม่สมัครใจหรือไม่
- มีการขู่เชื้ญจะทำร้ายหรือยึดค่าจ้างไม่คืนให้ หากลาออกหรือหลบหนีหรือไม่
- เป็นการหลอกให้มาทำงานโดยสัญญาจะให้ แต่ไม่มีการปฏิบัติตามคำสัญญาหรือไม่ คำถามที่ติดตามมาอย่างเช่น หากรู้ว่าความจริงเป็นอีกเรื่องหนึ่งจะมาทำงานหรือไม่
- มีการจำกัดการเดินทางหรือไม่ให้เสรีภาพที่จะเดินทางไปยังแหล่งที่ต้องการหรือไม่ หรือกรณีอนุญาตแต่มีผู้ติดตามไปด้วยหรือไม่ มีเสรีภาพที่จะเข้าออกสถานที่ทำงานหรือไม่ จำเป็นต้องขออนุญาตล่วงหน้า ได้รับอนุญาตก่อนออกจากสถานที่ทำงานหรือไม่
- เป็นการนำไปทำงานยังแหล่งที่โดดเดี่ยวไม่สามารถติดต่อพบปะผู้คน หรืออยู่ในแหล่งกักขัง ยากแก่การติดต่อประสานหรือไม่มียานพาหนะเข้าถึงหรือไม่ หรือแม้จะมีผู้คนแต่ถูกจำกัดหรือแม้ใช้เครื่องมือสื่อสาร เช่น โทรศัพท์มือถือ การถูกจำกัดในการพบปะคนนอกหรือไม่ถูกห้ามมิให้ติดต่อญาติพี่น้องหรือไม่

สภาพการทำงานเหล่านี้ ไม่ว่าข้อหนึ่งข้อใดหากมีการทำซ้ำซาก ต่อเนื่อง สามารถผันไปเป็นการบังคับใช้แรงงานทั้งสิ้น นอกจากนั้น ยังเป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายคุ้มครองแรงงานและกฎหมายอื่นๆรวมทั้งกฎหมายอาญาด้วย

**พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ ๒๕๑๘ และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์
๒๕๔๓ เทียบเคียงกับอนุสัญญามาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ**

๕๓) ทั้งสองพระราชบัญญัติเป็นพื้นฐานในเรื่องสิทธิและเสรีภาพของแรงงาน ซึ่งได้รับการรับรองทั่วโลก โดยเฉพาะในเรื่องสิทธิก่อตั้งองค์กรของตน และสิทธิในการที่จะเข้าร่วม โดยมีเครื่องมือที่เรียกว่าการเจรจาต่อรองโดยสมัครใจ สิทธิพื้นฐานดังกล่าวนี้เป็นที่เชื่อและยอมรับว่าเป็นกลไกที่นำมาซึ่งความเป็นธรรมในสังคม การกระจายรายได้ การสร้างความเชื่อมั่นในศักดิ์ศรีในฐานะเป็นมนุษย์ เป็นกลไกที่ก่อให้เกิดความสมดุล โดยรวมกันหาหรือเพื่อหาข้อยุติที่เป็นประโยชน์ร่วม เพราะท้ายสุดทุกฝ่ายก็ยังต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันต่อไป ที่สำคัญหากปราศจากการเคารพในสิทธิขั้นพื้นฐานที่กล่าว ความวุ่นวาย สับสน และการหมดสิ้นหนทาง ท้ายสุดอาจนำมาซึ่งความเสียหายที่ไม่มีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งประสงค์จะให้เกิดขึ้น

๕๔) อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสนใจว่าพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับแม้จะให้สิทธิและเสรีภาพดังที่กล่าว แต่ความสมบูรณ์หรือความไม่สอดคล้องต่อหลักการยังคงมีอยู่ ทั้งสองฉบับยังคงมีเนื้อหากฎหมายที่อาจขัดต่ออนุสัญญามาตรฐานสองฉบับคือ ฉบับที่ ๘๗ ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม และฉบับที่ ๙๘ ว่าด้วยสิทธิในการก่อตั้ง และการร่วมเจรจาต่อรอง

๕๕) สำคัญเทียบเคียงความไม่สอดคล้องระหว่างมาตรฐานของ ILO (อนุสัญญา ฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๙๘) กับพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ ๒ ฉบับ

อนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๙๘	สาระของพระราชบัญญัติ ๒ ฉบับ ที่ยังไม่สอดคล้อง
๑) ในเรื่องสิทธิในการก่อตั้ง เข้าร่วมองค์กร โดยเสรี (มาตรา ๒ อนุสัญญา ๘๗) (เป็นหลักการขั้นพื้นฐานของสิทธิมนุษยชน)	- ยังมีข้อยกเว้นไม่ใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐบางประเภท (ทั้งภาครัฐและไม่ใช้ภาครัฐตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา) - ลูกจ้างเอกชนและรัฐวิสาหกิจจะยังไม่สามารถรวมตัวเป็นองค์กรเดียวกันได้ เพราะใช้กฎหมายคนละฉบับ - ผู้ประกอบอาชีพอิสระ ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ไม่ถือเป็นลูกจ้างตามคำนิยาม จึงไม่มีสิทธิจัดตั้ง - ผู้ก่อตั้งต้องมีสัญชาติไทย

อนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๙๘	สาระของพระราชบัญญัติ ๒ ฉบับ ที่ยังไม่สอดคล้อง
๒) - องค์การมีสิทธิยกร่างธรรมนูญ/ข้อบังคับและเลือกผู้แทนของตนเองโดยเสรี รวมทั้งสิทธิจัด การบริหารทำกิจกรรม และกำหนดโครงการ (มาตรา ๓(๑) อนุสัญญา ๘๗) - เจ้าหน้าที่รัฐพึงละเว้นไม่แทรกแซงหรือขัดขวางการบริหารขององค์การ (มาตรา ๓(๒) อนุสัญญา ๘๗) (เป็นหลักการที่จะประกันเสรีภาพขององค์กรและการไม่ถูกแทรกแซง)	- ผู้ก่อตั้งต้องยื่นคำขอรับใบสำคัญรับรองการจัดตั้ง พร้อมข้อบังคับตามที่กำหนดโดยเจ้าหน้าที่ (ต้องทำตามแบบ) - ผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการต้องแจ้งรายชื่อที่อยู่ อาชีพต่อเจ้าหน้าที่ (อนึ่ง-การกำกับเพื่อเป็นข้อมูลทางสถิติ และเป็นไปเพื่อหลักการที่สมเหตุสมผลสามารถทำได้)
๓) สิทธิในการก่อตั้งและเข้าร่วมสหพันธ์แรงงานหรือสมาพันธ์แรงงาน รวมถึงการเข้าร่วมสหพันธ์หรือสมาพันธ์ระหว่างประเทศ (เป็นหลักฐานเสริมสร้างความสามัคคีของกลุ่มผลประโยชน์เดียวกัน)	- สหภาพแรงงานของรัฐวิสาหกิจและเอกชนไม่อาจรวมตัวกัน จัดตั้งเป็นองค์กรสหพันธ์หรือสภาองค์กรลูกจ้าง
๔) จะต้องกำหนดมาตรการที่เหมาะสมกับประเทศในอันที่จะส่งเสริม พัฒนา และใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่จากกลไกการเจรจาต่อรองโดยสมัครใจ ระหว่างองค์การของลูกจ้างและนายจ้าง เพื่อให้มีข้อตกลงร่วมในเรื่องสภาพการจ้าง (มาตรา ๔ อนุสัญญา ๙๘) - หลักการมาตรานี้ต้องการให้คู่กรณีใช้กลไกเจรจาต่อรองอย่างเต็มที่ ประกาศจากการแทรกแซงโดยเฉพาะการบังคับให้นำข้อพิพาทแรงงานการชี้ขาดโดยคู่กรณีไม่เห็นพ้อง หรือเห็นพ้องเพียงฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอันเป็นลักษณะบังคับเข้าสู่การชี้ขาด - กิจกรรมสำคัญที่อาจจำกัดหรือห้ามการนัดหยุดงานจะต้องเป็นกรณี “หากนัดหยุดงานแล้วจะ	- มาตรา ๒๓ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ ๒๕๑๘ เมื่อมีข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ในกิจการต่อไปนี้...(๘) กิจการอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวงให้พนักงานประนอนำข้อพิพาทให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์วินิจฉัย - มาตรา ๒๔ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ ๒๕๑๘ เมื่อมีข้อพิพาทที่ตกลงกันไม่ได้ในกิจการใด (นอกจากกิจการมาตรา ๒๓) ถ้ารัฐมนตรีเห็นว่าข้อพิพาทนั้นอาจมีผลกระทบกระเทือนต่อเศรษฐกิจของประเทศหรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน ให้มีอำนาจสั่งให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ชี้ขาด ข้อพิพาทนั้นได้ คำชี้ขาดให้เป็นที่สุด - มาตรา ๒๕ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์

<u>นำมาซึ่งอันตรายต่อชีวิต ความปลอดภัยของบุคคลหรือต่อสุขภาพของประชาชนบางส่วนหรือทั้งหมดเท่านั้น”</u> หลักการนี้ได้รับการรับรองโดยคณะกรรมการเสรีภาพในการสมาคมของ ILO ซึ่งปกติจะจำกัดหรือห้ามหน่วยงานราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่สำคัญจริงๆเท่านั้น	๒๕๑๘ กรณีประเทศใช้กฎอัยการศึก ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประเทศประสบปัญหาเศรษฐกิจอย่างร้ายแรง ให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้ข้อพิพาทที่ตกลงกันไม่ได้ อันเกิดในท้องที่ใดท้องที่หนึ่งหรือกิจการประเภทใดประเภทหนึ่งได้รับการชี้ขาด โดยคณะบุคคลคณะใดคณะหนึ่ง คณะรัฐมนตรีจะกำหนดหรือแต่งตั้งก็ได้ คำชี้ขาดให้เป็นที่สุด
อนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๙๘	สาระของพระราชบัญญัติ ๒ ฉบับที่ยังไม่สอดคล้อง
	- <u>มาตรา ๓๑</u> พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ ๒๕๑๘ ข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ ให้ฝ่ายที่แจ้งข้อเรียกร้องนำข้อพิพาทแรงงานพิจารณาส่งให้คณะกรรมการวินิจฉัยภายใน ๙๐ วัน หรือหากเห็นสมควรจะตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลดำเนินการไกล่เกลี่ยได้ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการเป็นที่สุด
๕) - การนัดหยุดงานถือเป็นสิทธิตามหลักการของ ILO โดยยึดแนวทางตามมาตรา ๑๐ ของอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ ที่กล่าวถึงวลี “เพื่อสืบสานเสาะหาและปกป้องผลประโยชน์ของลูกจ้างหรือนายจ้าง” เพราะฉะนั้นกิจการนัดหยุดงาน ถือว่าอยู่ในข่ายนี้ หากดำเนินการโดยถูกกฎหมายจะต้องให้การคุ้มครอง นอกจากนั้นในมาตรา ๓ ของอนุสัญญา ๘๗ ก็กำหนดในทำนองเดียวกัน - การจำกัดหรือห้ามการนัดหยุดงาน ILO ยอมรับบางกรณีเท่านั้น อาทิ การจำกัดหรือห้ามหน่วยราชการซึ่งดำเนินงานในนามของรัฐ และกิจการสำคัญที่ต้องตีความโดยเคร่งครัดเท่านั้น เพราะฉะนั้น รัฐวิสาหกิจซึ่งไม่เข้าข่ายเป็นกิจการสำคัญย่อมมีสิทธินัดหยุดงาน	- <u>มาตรา ๓๖</u> พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ ๒๕๑๘ กรณีมีประกาศใช้กฎอัยการศึกหรือประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน...ให้รัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา ห้ามมิให้นายจ้างปิดงานหรือลูกจ้างนัดหยุดงาน - <u>มาตรา ๓๖</u> พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ๒๕๔๓ ไม่ว่ากรณีใดห้ามมิให้นายจ้างปิดงานหรือลูกจ้างนัดหยุดงาน

- กรณีการประกาศกฎอัยการศึก หรือ สถานการณ์ฉุกเฉิน ILO ยอมรับบางเงื่อนไข เท่านั้น ไม่ใช่ทุกกรณี โดยเฉพาะการจำกัดหรือ ห้ามดังกล่าวจะต้องกำหนดระยะเวลาที่แน่นอน ครอบคลุมพื้นที่เป็นการเฉพาะที่เห็นว่าจำเป็น ต่อสถานการณ์เท่านั้น	
๖) ILO ยอมรับมาตรการการสั่งให้ลูกจ้างที่ นัดหยุดงานกลับเข้าทำงานหรือนายจ้างปิดงาน เปิดทำการ ก็ต่อเมื่อกิจการนั้นเป็นกิจการสำคัญ หากปล่อยสถานการณ์นัดหยุดงานหรือการปิด งานต่อเนื่อง จะส่งผลร้ายแรง มีเช่นนั้นการสั่ง การให้กลับเข้าทำงานจะกลายเป็นการแทรกแซง ขัดขวางกิจการของสหภาพแรงงาน	- มาตรา ๓๕ พระราชบัญญัติแรงงาน สัมพันธ์ ๒๕๑๘ กรณีที่รัฐมนตรีเห็นว่าการปิด งานหรือนัดหยุดงาน อาจก่อให้เกิดความ เดือดร้อนแก่ประชาชน ก่อให้เกิดความเสียหาย ต่อเศรษฐกิจของประเทศ หรือก่อให้เกิดความ เดือดร้อนแก่ประชาชน...ให้รัฐมนตรีมีอำนาจ ๑)สั่งให้นายจ้างซึ่งปิดงาน รับลูกจ้างกลับเข้า ทำงาน ๒)สั่งให้ลูกจ้างซึ่งนัดหยุดงาน กลับเข้าทำงาน

พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ๒๕๕๔

เทียบเคียงกับอนุสัญญามาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ

๖๐)ความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ถือเป็นวาระสำคัญของทุกประเทศ เพราะการบาดเจ็บ เจ็บป่วยหรือเสียชีวิต เนื่องจากการ ทำงานเป็นโศกนาฏกรรมที่โหดร้ายและไม่ควรเกิดขึ้น เพราะสาเหตุส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่ สามารถป้องกันได้ หากมีการกำหนดมาตรการและวิธีการป้องกันที่ครบวงจร มีทุกฝ่ายเข้าไป มีส่วนร่วมมีการเตรียมการป้องกันตั้งแต่ต้น เช่นการป้องกันที่เริ่มตั้งแต่จัดตั้งโรงงาน

๖๑)การเยียวยาด้วยการจ่ายค่าทดแทนประเภทต่างๆ ไม่สามารถทดแทน อวัยวะที่สูญเสียหรือชีวิตต้องเสียไป เพราะฉะนั้นการป้องกันจึงถือเป็นสิ่งสำคัญ และจัดเป็น มาตรการอันดับต้นๆของกระบวนการบริหารจัดการด้านความปลอดภัย และอาชีวอนามัย

๖๒)ทิศทางแนวโน้มการบริหารจัดการเรื่อง ความปลอดภัย และอาชีวอนามัยในปัจจุบันสลับซับซ้อนยิ่งขึ้น ไม่เพียงแต่มีสถานประกอบกิจการเพิ่มขึ้นจำนวนมาก แต่แนวโน้มของสถานประกอบการขนาดเล็กมีมากขึ้นด้วย โดยเฉพาะสถานประกอบการที่มี ลูกจ้างไม่เกิน ๕ คน ที่สำคัญอุตสาหกรรมการผลิตขนาดใหญ่หรืออุตสาหกรรมใหญ่เริ่มมี สัดส่วนลดลงเรื่อยๆแต่กลับไปเพิ่มในภาคบริการและอุตสาหกรรมการผลิตขนาดเล็ก เพราะฉะนั้นการบริหารจัดการจะต้องออกแบบเพื่อกำกับดูแลขนาดของสถานประกอบการ

ขนาดเล็กที่มีมากมาย ซึ่งการทำงานมีลักษณะนอกระบบ การรับเหมาช่วงหลายชั้นหลายต่อ ยิ่งทำให้การเข้าถึงแหล่งที่ทำงานและกำกับดูแลนายจ้างยุ่งยากและประสบปัญหาเพิ่มขึ้น

๖๓) ลักษณะอันตรายหรือการเจ็บป่วยก็เปลี่ยนแปลงด้วย แต่เดิมบทบาทของพนักงานตรวจแรงงานที่ดูแลความปลอดภัย จะพินิจพิเคราะห์ถึงโครงสร้างเครื่องจักร การจัดวาง การกำหนดให้มีแผนป้องกันอันตราย การออกแบบพื้นผิวป้องกันการลื่นไถล การออกแบบทิศทางลม และการระบายอากาศ มาปัจจุบันอันตรายและการเจ็บป่วยมาจากทางอื่นๆเพิ่มขึ้น อาทิ สารเคมี สารปนเปื้อน รังสี และสารพิษทั้งหลาย รวมทั้งสภาพแวดล้อมด้วย

๖๔) มาตรฐานเรื่องความปลอดภัย และอาชีวอนามัยของ ILO มีปรากฏในอนุสัญญาฉบับที่ ๑๕๕ ว่าด้วย Occupational Safety and Health ปี ๑๙๘๑, Protocol ปี ๒๐๐๑ ที่ออกเพิ่มเติม อนุสัญญาฉบับที่ ๑๕๕ และข้อแนะนำฉบับที่ ๑๖๔ ว่าด้วย Occupational Safety and Health ปี ๑๙๘๑ ทั้งสามฉบับเป็นมาตรฐานร่วมสมัยที่กำหนดแนวทางป้องกันดูแลมาตรฐานความปลอดภัยในการทำงานขณะนี้

๖๕) สำหรับประเทศไทย มีพัฒนาการและให้ความสำคัญในเรื่องนี้ โดยมีการออกพระราชบัญญัติเรื่องนี้แยกต่างหากจากกฎหมายคุ้มครอง เป็นกฎหมายพิเศษเฉพาะด้าน เรียกว่า พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. ๒๕๕๔ พระราชบัญญัตินี้กำหนดขอบเขตผู้รับผิดชอบเรื่องความปลอดภัยกว้างขวางขึ้น โดยนิยามขยายความคำว่านายจ้าง กำหนดหน้าที่ลูกจ้างให้ร่วมมือกับนายจ้างในการดำเนินงานและส่งเสริมความปลอดภัย กำหนดให้บุคคลที่สามารถจัดและให้บริการในการตรวจวัด ตรวจสอบ ทดสอบ รับรอง และประเมินความเสี่ยง รวมทั้งจัดฝึกอบรมหรือให้คำปรึกษา ให้นายจ้างจัดให้มีเจ้าหน้าที่ความปลอดภัยในการทำงานโดยต้องขึ้นทะเบียนต่อทางราชการ เป็นต้น

๖๖) นอกจากนั้น มาตรการของพระราชบัญญัตินี้ยังสอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศหลายประการ อาทิ ในกรณีทีสถานใดมีสถานประกอบกิจการหลายแห่งให้นายจ้างทุกรายในสถานทีนั้น มีหน้าที่ร่วมกันในการดำเนินงานด้านความปลอดภัย หรือการกำหนดให้ลูกจ้างมีหน้าที่ร่วมมือกับนายจ้างด้านความปลอดภัย การจัดให้หัวหน้างาน และลูกจ้างทุกคนได้รับการฝึกอบรมเรื่องความปลอดภัย และการกำหนดให้นายจ้างจัดให้มีการประเมินอันตราย จัดทำแผนงานด้านความปลอดภัย เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม เมื่อเทียบเคียงกับมาตรฐานความปลอดภัยของ ILO จากมาตรฐาน ๓ ฉบับที่กล่าวข้างต้น ยังพบความไม่สมบูรณ์และไม่สอดคล้องของกฎหมายไทย เมื่อเทียบกับมาตรฐานสากลอยู่หลายประการ

มาตรฐานระหว่างประเทศ (ILO) ด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย (อนุสัญญาฉบับที่ ๑๕๕)	พระราชบัญญัติ ความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อม ในการทำงาน พ.ศ.๒๕๕๔
๑) ในการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติการ เพื่อให้เป็นความปลอดภัยตามมาตรา ๔ (อนุสัญญา ๑๕๕) ให้มีการปรึกษาหารือ ผู้แทนนายจ้าง/ลูกจ้าง เพื่อให้มาตรการตาม มาตรา ๔ ถูกนำไปปฏิบัติ	๑) - ให้ลูกจ้างมีหน้าที่ให้ความร่วมมือกับ นายจ้างในการดำเนินการ/ส่งเสริมความ ปลอดภัย (มาตรา ๖ พ.ร.บ.ความปลอดภัย ๒๕๕๔) - ให้นายจ้างมีหน้าที่จัดและดูแลให้สภาพ การทำงาน และมีสภาพแวดล้อมในการ ทำงานที่ปลอดภัย ถูกสุขลักษณะ (กำหนด หน้าที่แต่ไม่กำหนดให้มีส่วนร่วม)
๒) - การค้นหาความจริงถึงกรณีเกิดการ ประสบอันตราย บาดเจ็บ หรือเจ็บป่วย เนื่องจากการทำงาน ซึ่งอาจกระทบถึง สถานการณ์ที่เลวร้าย (มาตรา ๑๑ (๔) อนุสัญญา ๑๕๕) - การจัดพิมพ์รายงานประจำปีถึงข้อมูล เกี่ยวกับมาตรการเพื่อให้นโยบายการป้องกัน ความปลอดภัย อาชีวอนามัยที่เกี่ยวกับการ ทำงาน (มาตรา ๑๑(๕) อนุสัญญา ๑๕๕)	๒) - กรณีนายจ้างให้ลูกจ้างทำงานที่อาจ เป็นอันตราย ให้นายจ้างแจ้งให้ลูกจ้าง ทราบถึงอันตราย และแจกคู่มือการ ปฏิบัติงานก่อนเข้าทำงาน (มาตรา พ.ร.บ. ความปลอดภัย ๒๕๕๔) - กรณีนายจ้างได้รับคำเตือนให้ปฏิบัติตาม พ.ร.บ. ให้นายจ้างแจ้งหรือปิดประกาศ คำสั่ง คำวินิจฉัย ณ ที่ที่เห็นได้ง่ายภายใน สถานประกอบกิจการ

มาตรฐานระหว่างประเทศ (ILO) ด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย (อนุสัญญาฉบับที่ ๑๕๕)	พระราชบัญญัติ ความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมใน การทำงาน พ.ศ.๒๕๕๔
๓) นายจ้างต้องประกันภายใต้ความ สมเหตุสมผลและเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ ให้ สถานที่ทำงาน เครื่องจักร อุปกรณ์ กระบวนการทำงาน ที่อยู่ภายใต้ควบคุม มี ความปลอดภัย และปราศจากความเสี่ยง (มาตรา ๑๖ (๑) อนุสัญญา ๑๕๕) นายจ้างต้องประกันว่า ภายใต้ความ สมเหตุสมผลและเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ	๓) ให้นายจ้างมีหน้าที่จัดและดูแลให้ สภาพการทำงาน และสภาพแวดล้อมใน การทำงานที่ปลอดภัย และถูก สุขลักษณะ

เพื่อให้การใช้สารเคมี สารชีวเคมี และอื่นๆที่อยู่ภายใต้การทำงาน ปราศจากความเสี่ยง มีมาตรการป้องกันที่เหมาะสมได้มีการนำไปใช้ปฏิบัติ	
๔) - จะต้องมีการจัดเตรียมเพื่อให้ผู้แทนลูกจ้างได้ร่วมมือกับนายจ้างในมาตรการป้องกันอันตรายจากการทำงาน (มาตรา ๑๙ (๑) อนุสัญญา ๑๕๕) - จะต้องมีการเตรียมเพื่อให้ผู้แทนลูกจ้างในสถานประกอบกิจการได้รับข้อมูลเพียงพอถึงมาตรการที่ดำเนินการโดยนายจ้าง เพื่อป้องกันอันตราย รวมทั้งปรึกษาหารือกับผู้แทนลูกจ้างถึงมาตรการและได้รับข้อมูลดังกล่าว (มาตรา ๑๙(๓) อนุสัญญา ๑๕๕) - การเตรียมการเพื่อให้ผู้แทนลูกจ้างมีโอกาสสอบถามหรือได้รับการปรึกษาหารือในทุกเรื่องเกี่ยวกับ OSH โดยบางกรณีอาจต้องนำผู้เชี่ยวชาญจากภายนอกเข้ามา (ทั้งนี้ตามข้อตกลงร่วม)	๔) ให้นายจ้างจัดให้ผู้บริหาร หัวหน้างาน ลูกจ้างทุกคนได้รับการฝึกอบรมด้าน OSH กรณีนายจ้างรับลูกจ้างเข้าทำงาน เปลี่ยนงาน เปลี่ยนสถานที่ทำงาน หรือเครื่องจักร อุปกรณ์ ซึ่งอาจเป็นอันตราย ให้นายจ้างจัดให้มีการฝึกอบรมลูกจ้างทุกคนก่อนเข้าทำงาน
๕) เมื่อลูกจ้างพบและรายงานถึงความเสี่ยง โดยมีเหตุผลสนับสนุน หากทำงานต่อไปอันตรายอาจเกิดขึ้น และทราบแต่ที่ยังไม่แก้ไข หัวหน้างาน<u>ไม่สามารถสั่งให้ลูกจ้างทำงาน</u> <u>ดังกล่าว</u> (ลูกจ้างสามารถปฏิเสธไม่ทำงานได้ เช่นเดียวกัน) (มาตรา ๑๙ (๖) อนุสัญญา ๑๕๕)	๕) กรณีนายจ้างให้ลูกจ้างทำงานที่อาจเป็นอันตราย ให้นายจ้างแจ้งให้ลูกจ้างทราบ พร้อมแจกคู่มือการปฏิบัติงานแก่ลูกจ้างทุกคนก่อนลูกจ้างจะเข้าทำงาน (ยังสามารถสั่งให้ทำงานต่อได้) (มาตรา ๑๔ พ.ร.บ.ความปลอดภัย ๒๕๕๔)

พระราชบัญญัติ ส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. ๒๕๕๕

เทียบเคียงกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ

๖๗) การพัฒนาฝีมือแรงงาน ก็คือการพัฒนาคนหรือพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เพื่อเสริมทักษะที่มีอยู่หรือเพื่อทักษะสำหรับการเปลี่ยนอาชีพ ปัจจุบันภายใต้สภาวะการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างการผลิต และการจ้างแรงงาน ความไม่มั่นคงไม่แน่นอนในเรื่อง

อาชีพการจ้างงานมีสูงขึ้น คนที่อยู่รอดสามารถปะทะกับการเปลี่ยนแปลงได้คือ คนที่พัฒนาตนเองให้มีทักษะสูงขึ้น อันเป็นการพัฒนาในลักษณะแนวตั้งและ

๖๘) การพัฒนาความรู้ประกอบเพื่อให้รอบรู้ในหลายมิติอันเป็นการศึกษาเพิ่มเติมความรู้ในลักษณะแนวราบ

๖๙) การพัฒนามนุษย์ในปัจจุบัน จำเป็นต้องเตรียมการแต่เนิ่นๆ ตั้งแต่เกิด เป็นทารกจนเติบโตเข้าเรียนหนังสือ และท้ายสุดก็คือการเตรียมคนเข้าสู่โลกแห่งอาชีพที่ตนเองชอบหรือถนัด เยาวชนปัจจุบันจะต้องถูกตระเตรียมเพื่อให้มั่นใจว่าอาชีพที่เลือก สาขาที่เลือกเรียนสามารถสร้างความมั่นใจว่าจบไปแล้วสามารถหางานทำ มีตลาดรองรับ อนุสัญญาฉบับที่ ๑๔๒ ของ ILO และข้อเสนอเรื่องเดียวกับฉบับที่ ๑๙๕ ว่าด้วยการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ตระหนักถึงการเตรียมการเหล่านี้ จึงวางหลักการในเรื่องการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ไว้ ๕ แนวทางด้วยกัน ดังสรุปสาระสำคัญได้คือ

(๑) รัฐพึงก่อตั้ง พัฒนาระบบเพื่อเสริมด้านการศึกษา เทคนิค อาชีวศึกษา ในลักษณะเปิดและมีความคล่องตัว โดยคลุมถึงการแนะแนวทางการศึกษาและอาชีพ รวมทั้งการฝึกทักษะอาชีพ โดยไม่คำนึงว่ากิจกรรมดังกล่าวจัดขึ้นอย่างเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการ

(๒) รัฐสมาชิกจะดำเนินการขยายระบบที่มีอยู่ทางด้านการแนะแนวอาชีพ โดยรวมถึงการให้ข้อมูลด้านตลาดแรงงานอย่างต่อเนื่อง โดยมีเป้าหมายเพื่อสร้างหลักประกันว่ามีข้อมูลที่ครบถ้วนและกว้างขวางครอบคลุมได้มากเท่าที่จะทำได้แก่ เด็ก เยาวชน รวมทั้งผู้ใหญ่ ทั้งนี้ให้คลุมถึงโครงการที่เหมาะสมสำหรับคนพิการด้วย

(๓) ให้ข้อมูลและการแนะแนวดังกล่าวเปิดโอกาสในการเลือกอาชีพ การเข้าถึงการฝึกอาชีพ รวมทั้งโอกาสทางการศึกษาด้านอาชีพอื่นๆ รวมทั้งสถานการณ์การจ้างงาน โอกาสก้าวหน้าของแต่ละอาชีพ โอกาสการเลื่อนฐานะตำแหน่ง สภาพการทำงานในแต่ละสาขาอาชีพ ความปลอดภัยและอาชีวอนามัย รวมทั้งข้อมูลอื่นๆที่เกี่ยวกับชีวิตการทำงาน การใช้ชีวิตทางด้านสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรมในสาขาอาชีพนั้น ตลอดจนถึงระดับความรับผิดชอบ

(๔) ให้ข้อมูลและแนะแนวแนวทางอาชีพได้รับการเสริมด้วย ข้อมูลของข้อตกลงร่วมในสาขาอาชีพในลักษณะทั่วไป รวมทั้งสิทธิหน้าที่ที่กำหนดภายใต้กฎหมายแรงงาน

(๕) รัฐสมาชิกพึงปรับขยาย รวมทั้งสร้างเอกภาพ ระบบการฝึกอาชีพของตนให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดในสาขาอาชีพด้านต่างๆ ตลอดช่วงชีวิตการทำงานของเยาวชนและผู้ใหญ่ ในทุกสาขาเศรษฐกิจ และในทุกระดับของทักษะฝีมือ รวมทั้งความรับผิดชอบของผู้ประกอบอาชีพดังกล่าว

๗๐)สำหรับประเทศไทย มีระบบการศึกษาทั้งสายสามัญ สายอาชีพและการฝึกทักษะอาชีพทั้งในระบบและนอกระบบ ทั้งที่เป็นทางการและเป็นโครงการพิเศษอยู่มากมาย แต่ไม่มีการเน้นหรือให้ความชัดเจนในอันที่จะโยงการฝึกทักษะอาชีพเหล่านั้นให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน หรือการให้การแนะแนวอาชีพ ตลอดจนข้อมูลของสาขาอาชีพที่มีรายละเอียดถึงโอกาสก้าวหน้า ความถนัดทางเลือกอย่างเป็นระบบและเข้าถึงทุกสาขากิจกรรมเศรษฐกิจโดยคลุมถึงคนพิการด้วย

๗๑)พระราชบัญญัติ ส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๕ เป็นพระราชบัญญัติ ภายใต้สังกัด กระทรวงแรงงาน (กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน) เป็นกฎหมายแรงงานที่พูดถึงการพัฒนาทักษะของทรัพยากรมนุษย์ แต่เมื่อนำมาเทียบกับอนุสัญญาฉบับที่ ๑๔๒ ยังคงมีความห่างไกลกันมาก พระราชบัญญัติ ส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานจะให้ความสำคัญอยู่ ๒ เรื่องใหญ่ คือ

(๑) การส่งเสริมภาคเอกชน (โดยเฉพาะสถานประกอบกิจการ) ให้ดำเนินการฝึกทักษะฝีมือ ทั้งในระดับเตรียมเข้าทำงานและฝึกยกระดับทักษะหรือฝึกเพื่อการเปลี่ยนอาชีพ โดยผู้เข้ารับการฝึกไม่เสียค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ ภาครัฐได้มีมาตรการส่งเสริมและกำหนดให้มีการจูงใจด้านภาษีและผลประโยชน์ต่างๆ

(๒) การจัดทำมาตรฐานฝีมือแรงงานในสาขาอาชีพต่างๆ และให้กรมพัฒนาฝีมือแรงงานนำไปใช้ในการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน หรือให้ภาคเอกชนดำเนินการทดสอบ

๗๒)ภารกิจทั้งสองมีความสำคัญ กล่าวคือเป็นการส่งเสริมสถานประกอบกิจการให้ส่งเสริมการฝึกทักษะลูกจ้างของตนเอง โดยอาจดำเนินการเองหรือส่งไปอบรมหรือฝึกทักษะภายนอก การฝึกนั้นสามารถทำได้ทั้งในสถานประกอบกิจการและนอกสถานประกอบกิจการ การฝึกในสถานประกอบกิจการ (Workplace Training) ถือเป็นโมเดลที่ได้รับการสนับสนุนจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศ เพราะถือว่า นายจ้างผู้ดีที่สุดที่จะฝึกอะไร จะฝึกเมื่อไร และใครควรได้รับการฝึกและฝึกเรื่องอะไร ทำให้ลดค่าใช้จ่ายและการสูญเสียทรัพยากรจากการให้คนฝึกในสิ่งที่ไม่ได้ใช้ ฝึกในช่วงเวลาที่ไม่จำเป็น เป็นต้น สิ่งที่ดีในการฝึกอบรมลูกจ้างของตนเอง ก็คือการส่งเสริมให้ผู้ทำงานเรียนรู้ตลอดชีวิตการทำงาน และยังเป็นการพิสูจน์ว่า การเรียนรู้สามารถทำได้ทุกหนทุกแห่ง และสถานประกอบกิจการจะเป็นสถานที่ที่เหมาะสมที่สุดในการเรียนรู้ ทั้งฝึกงานก่อนเริ่มเข้าทำงาน ฝึกงานสำหรับการใช้เทคโนโลยีใหม่ๆ และฝึกงานคนที่ทำงานอยู่แล้วให้เก่งยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามความไม่สมบูรณ์ที่เกิดขึ้นก็คือ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์นั้นจะต้องคลุมทุกภาคส่วนของเศรษฐกิจและจะต้องมองถึงทุกสาขาวิชาชีพ ทุกสาขากิจกรรมเศรษฐกิจ เพราะสิ่งเหล่านี้เกี่ยวเนื่องกัน โดยเฉพาะระบบการผลิตปัจจุบันที่แตกแขนงในลักษณะรับช่วงไปทอดๆและเป็นลักษณะห่วงโซ่ (Supply Chain) ยังต้องการผู้ทำงานที่รอบรู้ มีทักษะในทุกสาขา ทุกมิติ กฎหมายว่าด้วย

พัฒนาคนมีอยู่แค่คนทำงานในระบบไม่เพียงพอ หรือฝึกทักษะคนในโรงงานในสถานประกอบการย่อมขาดเอกภาพ ในเมื่อคนนอกระบบสถานประกอบการไม่ได้รับการส่งเสริมหรือฝึกทักษะควบคู่ไปด้วย ที่สำคัญคนหนุ่มคนสาวควรได้รับข้อมูลตั้งแต่เนิ่นๆ ในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อที่จะศึกษาต่อสายสามัญหรือสายอาชีพ หากเขามีข้อมูลตลาดที่เพียงพอ รู้สถานการณ์ของการเปลี่ยนแปลงในสาขาอาชีพ รู้ถึงความก้าวหน้าในอาชีพ สภาพการทำงานของอาชีพ จะช่วยเสริมภารกิจที่ภาครัฐต้องการให้สถานประกอบการฝึกคนของตนได้ง่ายขึ้น มีประสิทธิภาพมากขึ้น และประหยัดมากขึ้น

๗๓) ในส่วนของการกำหนดมาตรฐานฝีมือแรงงานและการส่งเสริมการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานก็เช่นกัน ถือเป็นเรื่องดีเพราะกระตุ้นให้ทำงานสนใจยกระดับทักษะของตนเอง มีโอกาสทดสอบความรู้ความสามารถ อย่างไรก็ตามในแง่ของการพัฒนาคนจำเป็นต้องมองกว้างไกลกว่านั้น การทดสอบทักษะมาตรฐานฝีมือแรงงานปกติเป็นการทดสอบเพื่อยกระดับฝีมือในสาขาอาชีพที่ตนถนัดหรือใช้งานอยู่ เป็นการทดสอบหรือเพิ่มสมรรถภาพในเชิงแนวตั้ง (Vertical) ซึ่งเป็นของดี แต่ควรเสริมด้วยการให้ความรู้หรือขยายกรอบการทดสอบให้คลุมถึงการเลื่อนสถานภาพทางสังคมด้วย (ซึ่งไม่เพียงเฉพาะรายได้เพียงอย่างเดียว) โดยเฉพาะความรู้ด้าน Soft Skills อาทิ ความรู้เรื่องภาษา มนุษยสัมพันธ์ การเป็นผู้นำ เพราะทักษะควรควบคู่ไปกับโอกาสการเลื่อนขั้นตำแหน่งและการมีรายได้เพิ่มขึ้น เพราะฉะนั้นการพัฒนาคนจึงต้องคลุมถึงกรอบความรู้ในเชิงแนวนราบ (Horizontal) ด้วย เพื่อให้มีความสมบูรณ์ สิ่งที่พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือขาดก็คือ การขาดการมองภาพในวงกว้าง มองในภาพรวมว่าทุกอย่างที่เกี่ยวกับการฝึกต้องครบวงจรอีกทั้งต้องผนวกกำลังแรงงานกลุ่มอื่นๆด้วย โดยเฉพาะกลุ่มนอกระบบ กลุ่มคนพิการ กลุ่มซึ่งทำงานมานาน (แรงงานสูงวัย) ด้วย จึงจะได้ชื่อว่ามีการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศอย่างแท้จริงและสอดคล้องกับมาตรฐานสากลทางด้านการพัฒนาคน

บทที่ ๓

วิเคราะห์อนุสัญญามาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศในลักษณะของหมวดหมู่เทียบเคียง กับความสมบูรณ์สอดคล้อง เมื่อเทียบกับกฎหมายแรงงานไทยในกรอบต่างๆ

๗๓) ในบทนี้จะพิจารณาในภาพรวมโดยการวิเคราะห์การจัดหมวดหมู่ของอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศ เทียบเคียงกับกฎหมายแรงงานไทย การจับภาพรวมหรือแบ่งกลุ่มประเภทของอนุสัญญาแสดงถึงความเกี่ยวข้องหรือการพึ่งพาซึ่งกันและกันอันสะท้อนให้เห็นถึงกระบวนการของการพัฒนา สำหรับกฎหมายแรงงานไทยแม้จะไม่มี การจัดหมวดหมู่ แต่ก็สามารถแยกแยะลักษณะประเภทของกฎหมายว่าอยู่ในเรื่องอะไร ยกตัวอย่างเช่น ประเด็นว่าด้วยเรื่องเสรีภาพในการสมาคม กฎหมายแรงงานไทยจะมีพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.๒๕๑๘ และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.๒๕๔๓ หรือในกลุ่มการคุ้มครองสิทธิในงาน กฎหมายแรงงานไทยจะมีพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.๒๕๔๑ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ.๒๕๕๓ พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ.๒๕๕๔ หรือในหมวดว่าด้วยการคุ้มครองของสังคม ก็มีพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.๒๕๓๓ พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ.๒๕๓๗ เป็นต้น

๗๔) สำหรับการจัดกรอบหรือหมวดหมู่ของมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ อาจจำแนกในประเด็นสำคัญ ดังนี้

(๑) กลุ่มอนุสัญญาหลักของ ILO (ILO Core Conventions) ๘ ฉบับซึ่งเรียกร้องให้สมาชิกประเทศให้การรับรอง^{๔๖} ประกอบด้วย ๔ หมวด คือ หมวดว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม (C.๘๗, C.๙๘) หมวดว่าด้วย การบังคับใช้แรงงาน (C.๒๙, C.๑๐๕) หมวดว่าด้วยการเลือกปฏิบัติ (C.๑๐๐, C. ๑๑๑) หมวดว่าด้วยการใช้แรงงานเด็ก (C.๑๓๘, C.๑๘๒) (๒) กลุ่มอนุสัญญาลำดับต้นๆ (Priority Conventions) เป็นกลุ่มอนุสัญญาซึ่งคณะผู้ประศาสน์การของ ILO (Governing Body) ได้ออกแบบและถือเป็นอนุสัญญาฉบับต้นๆที่เรียกร้องให้สมาชิกประเทศให้ความสำคัญและการรับรอง^{๔๗} เพราะมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของผู้ทำงาน ประกอบด้วยอนุสัญญาที่สำคัญ ๔ ฉบับ คือ อนุสัญญาว่าด้วยการตรวจแรงงาน (Labour Inspection Convention) ปี ๑๙๔๗ (ฉบับที่ ๘๑) อนุสัญญาว่าด้วยการตรวจแรงงาน (ภาคการเกษตร) ปี ๑๙๖๙ (ฉบับที่ ๑๒๙) (Labour Inspection Agriculture) อนุสัญญาว่าด้วย การปรึกษาหารือไตรภาคี (มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ) ปี ๑๙๗๖

^{๔๖} Declaration on Fundamental...

^{๔๗} Rules of the Game: A brief Introduction of ILO Standard. ILO genera.๒๐๐๕. P.๑๓

ฉบับที่ ๑๔๔ (Tripartite Consultation: ILS) และอนุสัญญาว่าด้วยนโยบายการมีงานทำ ปี ๑๙๖๔ ฉบับที่ ๑๒๒ (Employment Policy)

(๓) กลุ่มอนุสัญญาว่าด้วยหลักธรรมาภิบาลด้านตลาดแรงงาน(Governance Conventions) เป็นอนุสัญญาที่แสดงให้เห็นถึงความจริงใจการบริหารตลาดแรงงานโดยยึดหลักธรรมาภิบาล จะมีอนุสัญญาสำคัญ ๔ ฉบับคือ อนุสัญญาว่าด้วยนโยบายการจ้างงาน (ฉบับที่ ๑๒๒) อนุสัญญาว่าด้วยการตรวจแรงงาน ๒ ฉบับ (ฉบับที่ ๘๑ และ ๑๒๙) และอนุสัญญาฉบับที่ ๑๔๔ ว่าด้วยการปรึกษาหารือไตรภาคี^{๔๘}

(๔) กลุ่มว่าด้วยการส่งเสริมการมีงานทำ (Employment Promotion) ในกลุ่มนี้จะมีทั้งอนุสัญญาและข้อแนะ อนุสัญญาหลักประกอบด้วย อนุสัญญาฉบับที่ ๑๒๒ ว่าด้วยนโยบายการจ้างงาน อนุสัญญาฉบับที่ ๑๕๙ ว่าด้วยการฟื้นฟูอาชีพและการมีงานทำ (สำหรับคนพิการ) อนุสัญญาฉบับที่ ๘๘ ว่าด้วยการจัดหางาน อนุสัญญาฉบับที่ ๑๘๑ องค์การ จัดหางานเอกชน สำหรับข้อแนะประกอบด้วย ข้อแนะฉบับที่ ๑๖๒ ว่าด้วยแรงงานสูงอายุ ข้อแนะฉบับที่ ๑๘๙ ว่าด้วยการสร้างงานในกลุ่มธุรกิจ ขนาดย่อม และข้อแนะฉบับที่ ๑๙๓ ว่าด้วยการส่งเสริมสหกรณ์ในกลุ่มนโยบายการมีงานทำ เน้นการไม่เลือกปฏิบัติในการส่งเสริมให้มีการสร้างงานเพื่อให้กำลังแรงงานมีโอกาสเลือกอาชีพโดยสมัครใจ และสามารถทำงานได้อย่างเต็มที่ ส่งเสริมให้สำนักงานจัดหางานทั้งภาครัฐและเอกชน โดยเฉพาะภาครัฐจัดบริการงานให้คนทำโดยไม่คิดมูลค่า ส่วนการจัดหางานให้คนทำงานจะต้องไม่เลือกปฏิบัติให้การคุ้มครองกลุ่มคนทำงานคนรับเหมาช่วง รวมทั้งแรงงานต่างด้าว และแรงงานสูงอายุ ทั้งนี้เน้นการส่งเสริมให้ธุรกิจขนาดย่อมมีส่วนในการสร้างงาน

(๕) กลุ่มพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การศึกษาและความรู้เป็นปัจจัยสำคัญทำให้ผู้ทำงานหลุดพ้นจากความยากจน และเข้าถึงงานที่มีคุณค่า เพราะฉะนั้นในยุคปัจจุบันทุกคนไม่ว่านายจ้าง ผู้ทำงานต้องเรียนรู้และเข้าถึงตลาดของโลกอาชีพ ข้อมูลอาชีพ และสถานการณ์การจ้างงาน เพื่อให้การพัฒนาทางการศึกษาและโครงการอื่นๆไม่เสียเปล่าโดยเฉพาะการผลิตกำลังคนออกมาแต่ตลาดไม่ต้องการ ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับแล้วว่ามีความไม่สอดคล้องระหว่างผู้ผลิตกับความต้องการแรงงาน ธุรกิจประสบปัญหาใช้เวลานานมากในการหาคนที่มีความเหมาะสม ด้วยเหตุนี้อนุสัญญาและข้อแนะที่กำหนดออกมา จึงพยายามสร้างและขยายโอกาสการเข้าถึงข้อมูลการผลิตข้อมูล การให้ข้อเสนอแนะยาวขึ้นในการเลือกอาชีพ การฝึกอบรมทักษะที่หลากหลายทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ รวมทั้งการเรียนรู้ตลอดชีวิต (Lifelong Learning, LLL) สำหรับอนุสัญญาและข้อแนะในกลุ่มนี้มีอนุสัญญาฉบับที่ ๑๔๒ ว่าด้วยการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ อนุสัญญาว่าด้วยการลาเรียนโดยได้รับค่าจ้าง ฉบับที่ ๑๔๐ และข้อแนะฉบับที่ ๑๙๕ ว่าด้วยการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การศึกษาและการฝึกอบรม เป็นต้น

^{๔๘} ดู Tim De Myer. บทบรรยาย หัวข้อ Ratification and Application of ILS to us or Thailand. ไม่ระบุวันเดือนปี

(๖) กลุ่มความมั่นคงในการทำงาน เป็นกลุ่มอนุสัญญาหรือข้อแนะที่ต้องการสร้างความสมดุลระหว่างสิทธิของนายจ้างที่จะเลิกจ้าง และสิทธิของลูกจ้างที่จะได้รับการปฏิบัติที่ เท่าเทียม เป็นธรรม และสมเหตุสมผลกรณีต้องถูกให้ออกจากงาน ทั้งในลักษณะปัจเจกบุคคล และการถูกให้ออกจากงานของลูกจ้างจำนวนมาก (Collective Dismissal) โดยเฉพาะการผลักดันให้ใช้มาตรการให้ออกในลักษณะกลุ่มเป็นทางเลือกสุดท้าย และจะต้องเป็นไปในลักษณะที่ให้ผลกระทบต่อผู้ทำงานน้อยที่สุด อนุสัญญาหลักในเรื่องความมั่นคงในการทำงาน ประกอบด้วยอนุสัญญาฉบับที่ ๑๕๘ ว่าด้วยการเลิกจ้างปี ๑๙๘๒ (Termination of Employment Convention) และข้อแนะฉบับที่ ๑๖๖ สาระสำคัญของอนุสัญญาฉบับนี้ กำหนดหลักเกณฑ์สำคัญที่ถือว่าสมเหตุสมผลไว้สองประการ ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้คือ การเลิกจ้างผู้ทำงานกระทำมิได้ เว้นแต่มีเหตุผลในการเลิกจ้างซึ่งเกี่ยวข้องกับปัญหาความสามารถของผู้ทำงานหรือเกี่ยวกับความประพฤติปฏิบัติของผู้ทำงาน หรือแม้ด้วยเหตุผลของการปฏิบัติงานของกิจการที่ไม่จำเป็นหรือต้องใช้คนทำงานอีกต่อไป^{๔๙} เหตุผลสองประการนี้ ประการแรกเกี่ยวกับตัวบุคคล อาทิ การทุจริตต่อหน้าที่ การละทิ้งหน้าที่ หรือไม่มีความสามารถในการทำหน้าที่ที่งาน ส่วนเหตุผลประการที่สองเป็นเรื่องการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีหรือโครงสร้างการผลิต เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม มีประเด็นหรือหลักการสำคัญที่นายจ้างไม่อาจยกเป็นเหตุผลในการเลิกจ้างได้^{๕๐} อาทิ

(๑) ประเด็นอายุ (เว้นแต่กรณีเกษียณอายุ หรือมีแนวปฏิบัติที่เป็นที่ยอมรับมานาน)

(๒) ทำหน้าที่ตามที่ทางราชการกำหนด เช่น การเป็นทหาร

(๓) กรณีเจ็บป่วย หรือบาดเจ็บ

(๔) กรณีมีครรภ์

นอกจากนี้ยังมีมาตรการที่ต้องปฏิบัติหรือหากมีการละเว้นปฏิบัติเกี่ยวกับการเลิกจ้างซึ่งอาจไม่สมเหตุสมผลได้ดังกรณี

(๑) แม้เป็นความผิดแต่กฎหมายกำหนดให้ต้องเป็นความผิดซ้ำ (เว้นเสียแต่มีการตักเตือนด้วยหนังสือแล้ว)

(๒) ด้วยเหตุการณปฏิบัติหน้าที่ผิดพลาด (เว้นแต่มีการฝึกสอนอบรมและให้เวลาในการทำงานแล้วพอสมควร)

(๓) แม้มีความผิดปรากฏแต่นายจ้างเพิกเฉยไม่นำพาหรือไม่

^{๔๙} อนุสัญญา ๔ อนุสัญญาฉบับที่ ๑๕๘

^{๕๐} ดู ข้อแนะฉบับที่ ๑๖๖ ว่าด้วยการเลิกจ้าง

ดำเนินการหรือลงโทษ ภายในระยะเวลาที่ควรดำเนินการ

(๔) การไม่เปิดโอกาสให้พนักงานแก้ข้อกล่าวหาหรือปกป้องข้อกล่าวหา นอกจากนั้นอนุสัญญาฉบับนี้ยังกล่าวถึง การออกเอกสารรับรองผ่านงาน การจ่ายค่าชดเชย หรือค่าชดเชยแทนการบอกกล่าวล่วงหน้า หรือในการบอกเลิกจ้างด้วยเหตุผล การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีหรือโครงสร้างการผลิตซึ่งจะต้องมีการหารือกับผู้แทนลูกจ้างก่อน การแจ้งให้ทราบล่วงหน้า รวมทั้งการบอกกล่าวล่วงหน้าในระยะเวลาพอสมควรต่อผู้ทำงาน การไม่เลือกปฏิบัติ และการมีมาตรการที่จะลดผลกระทบที่จะเกิดต่อผู้ทำงาน ทั้งในฐานรัฐบาลซึ่งจะต้องดูแลและในฐานะนายจ้าง มาตรการที่จำเป็นในการบรรเทาหรือลดผลกระทบมีอาทิ การฝึกอบรมพิเศษ การช่วยเหลือทางการเงิน การขึ้นบัญชีในลำดับต้นๆ ที่จะรับกลับเข้าทำงานใหม่ กรณีต้องการพนักงานเพิ่มหรือการขยายกิจการในอนาคต เป็นต้น

(๗) กลุ่มสภาพการจ้างที่เป็นธรรม(Fair Working Conditions) กลุ่มกฎหมายนี้ครอบคลุมประเด็นมากมาย ตั้งแต่ชั่วโมงทำงาน การทำงานล่วงเวลา เวลาพัก วันหยุดประจำสัปดาห์ วันหยุดประเพณี การลาประเภทต่างๆ การใช้แรงงานหญิงและเด็กเป็น การทั่วไป ค่าจ้างที่เป็นธรรม การไม่เลือกปฏิบัติ และความปลอดภัยหรืออาชีวอนามัย เป็นต้น และยังถือเป็นกลุ่มซึ่งมีอนุสัญญาและข้อแนะนำมากที่สุด เพราะครอบคลุมถึงสภาพการจ้างทุก ลักษณะ ตั้งแต่การกำหนดอายุขั้นต่ำอนุญาตให้ใช้แรงงานเด็ก (อนุสัญญาฉบับที่ ๑๓๘, ๑๘๒) การบังคับใช้แรงงาน (อนุสัญญาฉบับที่ ๒๙, ๑๐๕) การไม่เลือกปฏิบัติและโอกาสที่เท่าเทียม (อนุสัญญาฉบับที่ ๑๐๐, ๑๑๑, ๑๕๖) ค่าจ้าง (อนุสัญญาฉบับที่ ๑๓๑, ๙๕, ๙๔) วันหยุดประจำสัปดาห์ (อนุสัญญาฉบับที่ ๑๐๖, ๑๓๒, ๑๔๐) การจ้างแรงงานสตรี (อนุสัญญาฉบับที่ ๑๐๓, ๘๙, ๔๕) ชั่วโมงการทำงาน (อนุสัญญาฉบับที่ ๑๗๑) และอนุสัญญาว่าด้วยความปลอดภัย ซึ่งมีหลายสิบฉบับ เป็นต้น ที่จะขอยกมากล่าวและถือว่าเป็นอนุสัญญาสำคัญ โดยเฉพาะต่อประเทศไทยก็คือ อนุสัญญาในกลุ่มว่าด้วยการบังคับใช้แรงงานหรือทำงานโดยไม่สมัครใจ (Forced or Compulsory Labour) ที่สำคัญเพราะเป็นอนุสัญญาสิทธิมนุษยชน และประเทศไทยถูกกล่าวหาว่าเอาเปรียบแรงงาน มีการค้าแรงงานมนุษย์ซึ่งก็คือการบังคับหรือให้ทำงานโดยไม่สมัครใจ สำหรับเรื่องนี้ประเด็นที่ทำให้ไทยต้องระมัดระวังเพราะมีแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานมาก และมีจำนวนมหาศาลที่เข้าเมืองผิดกฎหมายและลักลอบทำงาน กลุ่มเหล่านี้จึงตกอยู่ฐานะเป็นแรงงานกลุ่มอ่อนแอถูกเอารัดเอาเปรียบ การใช้แรงงานได้ง่าย และโดยที่ลักษณะหรือพฤติกรรมหลายอย่างที่สามารถผันไปสู่การบังคับใช้แรงงานได้ หากมีระดับรุนแรงต่อเนื่องชัดเจนจะกลายเป็นเรื่องบังคับใช้แรงงาน พฤติกรรมที่สำคัญมีอาทิ

- การถูกหลอกลวง อาทิให้ไปทำงานต่างประเทศ แต่มีสภาพการจ้าง ค่าตอบแทนต่างไปจากข้อตกลงก่อนไป ทำให้ต้องทำงานโดยไม่สมัครใจและหากรุนแรงจะกลายเป็นการบังคับใช้แรงงาน ที่สำคัญเมื่อถูกหลอกมาทำงานแล้วมาประสบ

สภาพการจ้างเลวร้ายซึ่งลูกจ้างไม่อาจทนได้ เช่น สภาพการทำงานที่อยู่อาศัย อาหารการกิน สิ่งเหล่านี้ล้วนเกี่ยวข้องกับสภาพการจ้าง เพราะฉะนั้นหากเลวร้ายสุดๆจะผันกลายเป็นการเกณฑ์บังคับใช้แรงงาน

- การจำกัดเสรีภาพในการเดินทาง โดยการห้ามออกจากบริเวณที่ทำงานหรือที่พัก จะไปไหนหรือแม้แต่พบแพทย์ก็ต้องขออนุญาตที่สำคัญเสรีภาพถูกคุกคาม โดยมีกล้องวงจรปิดติดตามหรือมีบุคคลติดตามเวลาออกจากที่ทำงาน พฤติกรรมเหล่านี้อยู่ในสภาพของการใช้แรงงานบังคับโดยแท้^{๕๑}

- การถูกโดดเดี่ยวจากสังคม อาทิ ถูกนำตัวไปทำงานในป่า ในที่กันดารไกลต่อชุมชนยากต่อการติดต่อ หรือไม่ได้รับอนุญาตให้ติดต่อกับใคร แม้กระทั่งครอบครัว การยากต่อการติดต่อนั้นอาจเป็นสถานประกอบกิจการนอกระบบไม่มีการขึ้นทะเบียน หน่วยงานราชการไม่สามารถมีข้อมูลใดๆที่จะทราบได้ สภาพการจ้างดังกล่าวนี้จึงอาจมีภาวะสภาพการบังคับใช้แรงงานด้วย

- การใช้ความรุนแรงงานต่อร่างกาย การคุกคามทางเพศ ตลอดจนการขู่ เชื้อข่มขู่ ถือเป็นการบีบบังคับโดยแท้ ซึ่งกฎหมายคุ้มครองแรงงานไทยไม่ได้ระบุชัดเจนหรือตราไว้ แม้ในรูปพฤติกรรมจะขัดต่อกฎหมาย รวมทั้งกฎหมายอาญา แต่ในทางข้อเท็จจริงพฤติกรรมดังกล่าวมีเกิดขึ้นเสมอ

- สำหรับพฤติกรรมอื่นๆ มีอาทิการยึดเอกสารประจำตัว การยึดค่าจ้างหรือจ่ายค่าจ้างบางส่วน (เพื่อกันไว้มิให้หลบหนีหรือให้คงทำงานต่อไป) แรงงาน ชัดหนี้ หรือแม้กระทั่งการบังคับให้ทำงานล่วงเวลาที่ยาวนาน สิ่งเหล่านี้เป็นเรื่องการมีสภาพการจ้างที่ไม่เป็นธรรม และขัดต่อหลักการของอนุสัญญาแทบทุกเรื่อง

(๘) กลุ่มการไม่เลือกปฏิบัติต่อการจ้างงาน (Employment Occupational Discrimination) ปัญหาการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานมีอยู่ทั่วไปเพียงแต่ไม่ปรากฏ เพราะคติความต้องอาศัยพยานหลักฐานและการพิสูจน์ที่ซับซ้อนมากกว่าคติแรงงานทั่วไป การเลือกปฏิบัติมีทั้งทางตรงและทางอ้อม บางลักษณะเกิดขึ้นกับปัจเจกบุคคลหรือผู้ทำงานแต่ละคน บางลักษณะเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นกับกลุ่มบุคคลอย่างเช่นการเลือกปฏิบัติ เพราะมีความต่างในเรื่องเชื้อชาติ หรือเพราะเป็นแรงงานต่างด้าว เป็นต้น ปัญหาการเลือกปฏิบัติหากเกิดขึ้นถือเป็นการละเมิดสิทธิพื้นฐานของมนุษย์ แต่ไม่ว่าที่ไหนก็ตาม แม้จะมีการเข้มงวดในเรื่องการป้องกันแต่การเลือกปฏิบัติมักเกิดขึ้นเสมอ อนุสัญญา ILO เกี่ยวกับเรื่องนี้มี ๒ ฉบับคือ อนุสัญญาฉบับที่ ๑๐๐ ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกันกับอนุสัญญาฉบับที่ ๑๑๑ ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติ (การจ้างงานและอาชีพ) นอกจากนั้นยังมีอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติที่เน้นเรื่องนี้ อาทิ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิ

^{๕๑} ILO, ตัวชี้วัดขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ว่าด้วยแรงงานบังคับ เอกสารเผยแพร่โครงการปฏิบัติการพิเศษเพื่อขจัดการใช้แรงงานบังคับ เจนีวา. ไม่ระบุวันเดือนปีที่พิมพ์

มนุษยชน (UDHR) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางการเมืองและสิทธิพลเมือง (ICCPR) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (ICESCR) อนุสัญญาฉบับที่ ๑๐๐ ระบุว่า การไม่เลือกปฏิบัติเพราะความต่างในเรื่องเพศเป็นเรื่องสำคัญ โดยเฉพาะค่าตอบแทนสำหรับงานที่ทำ หากประเมินแล้วมีคุณค่าหรือคุณภาพไม่ต่างกัน ไม่ว่าหญิงหรือชายจะต้องได้รับเท่ากัน ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดค่าจ้างโดยกฎหมายหรือโดยการทำข้อตกลงภายหลังจากการเจรจาแล้ว ที่สำคัญอนุสัญญากำหนดให้งานที่สมควรมีการประเมินถึงคุณค่าก่อนพิจารณากำหนดค่าตอบแทนที่เป็นธรรม

ส่วนอนุสัญญาฉบับที่ ๑๑๑ เป็นอนุสัญญาสิทธิมนุษยชน^{๕๒} อีกฉบับหนึ่ง ที่เน้นการปฏิบัติและการมีโอกาสดูแลที่เท่าเทียมกัน (Equity of Opportunity and Treatment) โดยเฉพาะในเรื่องการจ้างงาน โดยรัฐพึงส่งเสริมและจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน ความหมายของการเลือกปฏิบัติได้ถูกกำหนดด้วยคำนิยามที่สำคัญ ๓ คำ คือ ความแตกต่าง (Distinction) การแบ่งแยก (Exclusion) และการชอบมากกว่า (Preference) ซึ่งจะต้องขจัดและป้องกันไม่ให้เกิดโดยสาเหตุความต่างในเรื่องเพศ เชื้อชาติ สีผิว ความเชื่อทางศาสนา ความเชื่อทางการเมือง ชาติพันธุ์ และที่มาทางสังคม โดยถือว่าการเลือกปฏิบัติเพราะความต่างในเรื่องสิทธิจะก่อให้เกิดความเสียหายและกระทบต่อความไม่เท่าเทียมกันในเรื่องโอกาสและการปฏิบัติ การเลือกปฏิบัติในการจ้างงานนั้นจะครอบคลุมถึงการฝักใฝ่ การเข้าถึงโอกาสการทำงาน และการเข้าถึงสภาพการจ้าง จึงเป็นภาระของรัฐที่จะขจัดหรือแก้ไขระเบียบกฎหมายใดๆ ที่ยังคงเป็นอุปสรรคขัดขวางอยู่

(๙) กลุ่มเสรีภาพในการสมาคม และการร่วมเจรจาต่อรอง
กลุ่มอนุสัญญาเรื่องนี้เป็นหนึ่งในกฎหมายว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเช่นเดียวกัน กลุ่มที่ ๘ เป็นอนุสัญญาซึ่งปรากฏในกรอบขององค์การสหประชาชาติ คือ ปฏิญญา UDHR กติกาสากลทั้งสองฉบับคือ ICCPR และ ICESCR^{๕๓} สำหรับอนุสัญญาของ ILO มีปรากฏอยู่ในอนุสัญญาหลายฉบับ แต่ที่เป็นแม่บทคือ ฉบับที่ ๘๗ (ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม) และฉบับที่ ๙๘ (ว่าด้วยสิทธิในการก่อตั้งและการร่วมเจรจาต่อรอง)

อนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ เป็นอนุสัญญาหลัก มีหลักการสำคัญคือ^{๕๔}

(๑) ผู้ทำงานและนายจ้างโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติมีสิทธิเสรีภาพในการก่อตั้ง และเข้าร่วมองค์การของตนอย่างเสรี

(๒) องค์การของลูกจ้างและนายจ้างมีสิทธิร่างธรรมนูญและข้อบังคับของตนเอง รวมทั้งเลือกผู้แทนโดยเสรี และบริหารจัดการรวมทั้งกำหนดกิจกรรม โดยรัฐพึงละเว้นไม่แทรกแซง

^{๕๒} ดูรายละเอียดอนุสัญญาฉบับที่ ๑๑๑ (การเลือกปฏิบัติ: การจ้างงาน/อาชีพ)

^{๕๓} ดูเรื่องเสรีภาพในการสมาคมของ UDHR ในมาตรา ๑๙, ๒๐ ICCPR, ในมาตรา ๑๙, ๒๑, ๒๒ และ ICESCR ในมาตรา ๘

^{๕๔} ดูอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ ประกอบในมาตรา ๒, ๓, ๔, ๕, ๘, ๑๐

(๓) องค์การของลูกจ้างและนายจ้างจะต้องไม่ถูกยุบหรือระงับการดำเนินงานโดยฝ่ายบริหาร

(๔) องค์การลูกจ้างและนายจ้างมีสิทธิก่อตั้งสหพันธ์หรือสหพันธ์หรือร่วมองค์การระหว่างประเทศ

ส่วนอนุสัญญาฉบับที่ ๙๘ เช่นเดียวกันเป็นอนุสัญญาหลักและเป็นอนุสัญญาคู่แฝดของอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ มีหลักการสำคัญคือ

(๑) ลูกจ้างจะต้องได้รับการคุ้มครองจากการกระทำใดๆที่เข้าลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ เพราะเหตุก่อตั้งหรือเข้าร่วมสหภาพแรงงาน

(๒) ลูกจ้างต้องได้รับการคุ้มครองด้วยเหตุการณ์เลือกปฏิบัติในการจ้างงาน หรือถูกให้ออกจากงาน เพราะเหตุเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน หรือเข้าร่วมในกิจกรรมของสหภาพฯ

(๓) องค์การของลูกจ้างและนายจ้างต้องได้รับการคุ้มครองจากการกระทำใดๆอันเป็นการแทรกแซงจากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง โดยเฉพาะการกระทำใดๆที่ส่งเสริมให้เกิดการครอบงำโดยการจ่ายเงินสนับสนุนเพื่อหวังผลควบคุมองค์การสหภาพฯโดยนายจ้างหรือตัวแทนนายจ้าง

(๔) ให้มีมาตรการที่เหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์ของประเทศ และเท่าที่จำเป็นเพื่อเป็นหลักประกันว่ามีการเคารพต่อสิทธิในการจัดตั้ง

(๕) มาตรการที่เหมาะสมและจำเป็นเพื่อส่งเสริมและพัฒนาตลอดจนการใช้ประโยชน์จากการเจรจาต่อรองโดยสมัครใจ เพื่อให้บรรลุถึงข้อตกลงสภาพการจ้าง^{๕๕}

(๑๐) กลุ่มคุ้มครองส่งเสริมแรงงานเปราะบาง กลุ่มซึ่งไม่มีการจัดหรือจำแนกเป็นทางการ ก็คือกลุ่มเปราะบางหรือกลุ่มพิเศษที่จำเป็นต้องมีการออกกฎหมายหรือนโยบายเป็นกรณีพิเศษเพื่อส่งเสริม และให้การคุ้มครองเนื่องจากสภาพและเอกลักษณ์ของกลุ่มสามารถถูกเอารัดเอาเปรียบได้ง่ายกว่า และมักจะตกเป็นกลุ่มแรงงานที่ต้องเฝ้าจับตาให้ความสนใจ กลุ่มเหล่านี้ได้แก่ สตรีมีภาระครอบครัว แรงงานพิการ แรงงานเด็ก แรงงานวัยกลางคนหรือสูงวัย แรงงานต่างด้าว และแรงงานนอกระบบ เป็นต้น

แรงงานสตรี มีภาระทางครอบครัว ILO มีอนุสัญญาที่ตราออกมาเป็นเอกลักษณ์ มุ่งเน้นการให้ความเท่าเทียมระหว่างเพศ โดยกำหนดให้ชายสามมีและสังคมเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องดูแลสตรีจากอดีตที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันสภาพของสตรีมีสองบทบาทและสองภาระ คือภาระต้องทำงานนอกบ้านและภาระต้องดูแลบุตร คนชรา หรือคนป่วยในครอบครัว เป็นต้น อนุสัญญาที่สำคัญคือฉบับที่ ๑๕๖ ว่าด้วยสตรีที่มีภาระทางครอบครัวที่กำหนดให้สามมีต้องมีส่วนดูแลรับผิดชอบ ส่งเสริมให้มีการลาภิจของสามมีเพื่อช่วยแบ่งเบาภาระเลี้ยงดูบุตรแทนภรรยา

^{๕๕} คุรยละเอียดอนุสัญญาฉบับที่ ๙๘

ส่งเสริมให้สตรีมีงานทำบางเวลา คำนึงถึงสิทธิสตรีในเรื่องความมีอาวุโส สิทธิการเลื่อนตำแหน่ง การกลับเข้าทำงานในตำแหน่งเดิมภายหลังจากสตรีกลับเข้าทำงานตามปกติแล้ว เป็นต้นนอกจากอนุสัญญาฉบับที่ ๑๕๖ แล้วยังมีข้อเสนอฉบับที่ ๑๖๕ และอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสตรีที่เป็นมารดา ซึ่งมีอนุสัญญาฉบับที่ ๑๐๓ ข้อเสนอฉบับที่ ๙๕ อนุสัญญาฉบับที่ ๑๘๓ และข้อเสนอฉบับที่ ๑๙๑ ส่วนอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิภาพของสตรีก็มีอนุสัญญาซึ่งถูกจัด^{๕๖} อยู่ในกลุ่มว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานที่เป็นธรรมชาติ อนุสัญญาว่าด้วยงานกลางคืน (Night Work) ฉบับที่ ๘๙ อนุสัญญาฉบับที่ ๑๗๑ และข้อเสนอฉบับที่ ๑๗๘ อนุสัญญาว่าด้วยงานบ้าน (Home Work) ฉบับที่ ๑๗๗ และข้อเสนอฉบับที่ ๑๘๔ อนุสัญญาว่าด้วยการทำงานบางเวลา (Part Time Work) ฉบับที่ ๑๗๕ และข้อเสนอฉบับที่ ๑๘๒ แรงงานพิการ มีอนุสัญญาฉบับที่ ๑๕๙ ว่าด้วยการฟื้นฟูอาชีพและการมีงานทำ (คนพิการ) อนุสัญญาฉบับนี้ตราขึ้นในปี ๑๙๘๓ กำหนดให้รัฐสมาชิกทบทวนนโยบายระดับชาติ ว่าด้วยการฟื้นฟูอาชีพ และการมีงานทำของคนพิการเป็นระยะๆ เพื่อให้ครอบคลุมถึงคนพิการทุกประเภท และการส่งเสริมโอกาสการมีงานทำของคนพิการในตลาดแรงงานเปิด (Open Labour Market) โดยพิจารณาความเท่าเทียมไม่เลือกปฏิบัติระหว่างคนพิการกับคนปกติ ขณะเดียวกันให้พิจารณาว่า มาตรการพิเศษที่จัดให้คนพิการนั้นไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติด้วย

อนุสัญญายังระบุให้มีการแนะแนวอาชีพ การฝึกหัดอาชีพ การจัดการงานให้ทำโดยการปรับปรุงมาตรการหรือระเบียบวิธีการที่ใช้กับแรงงานทั่วไปเมื่อต้องนำมาปรับใช้กับคนพิการ ทั้งนี้ให้รวมถึงการให้บริการดังกล่าวแก่คนพิการในชนบทและในชุมชนที่ห่างไกล และรวมถึงการจัดบริการให้คำปรึกษาด้านการฟื้นฟู ด้านการแนะแนวอาชีพ รวมทั้งการฝึกทักษะ และการจัดหางานทำให้ด้วย^{๕๗}

แรงงานเด็ก มีอนุสัญญา ILO หลัก ๒ ฉบับคือ ฉบับที่ ๑๓๘ ว่าด้วยอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้ทำงาน และฉบับที่ ๑๘๒ ว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายสุดในการใช้แรงงานเด็ก โดยอนุสัญญาฉบับที่ ๑๘๒ กำหนดประเภทของงานที่เลวร้ายสุดๆ ซึ่งไม่ควรให้เด็กเข้าไปทำงานหรือเกี่ยวข้องคือ

(๑) งานหรือลักษณะงานในรูปแบบการใช้แรงงานเยี่ยงทาส อาทิ การลักลอบนำเด็กเข้าเมืองลักลอบทำงาน เพื่อเป็นแรงงานขุดหิน หรือเพื่อบังคับใช้แรงงาน รวมตลอดจนถึงการให้เด็กเข้าร่วมในกิจกรรมขัดแย้งหรือผิดกฎหมาย

(๒) ใช้หรือหาประโยชน์หรือจัดหาเด็กเพื่อการค้าประเวณี การผลิตสื่อ

^{๕๖} ตัวอย่างอนุสัญญาฉบับที่ ๑๐๓ มาตรา ๑๐ ระบุให้สตรีมีสิทธิหยุดพักหนึ่งซึ่งมากกว่าหรือลดชั่วโมงการทำงานแต่ละวัน เพื่อให้มีบุตรด้วยตนเอง โดยให้กำหนดเป็นกฎหมายซึ่งการหยุดพักระหว่างชั่วโมงการทำงาน หรือลดชั่วโมงการทำงานให้ถือเป็นเวลาทำงานโดยได้รับค่าจ้าง

^{๕๗} อนุสัญญาฉบับที่ ๑๕๙ ในมาตรา ๒, ๓, ๔, ๕, ๗, ๘ และ ๙ ประกอบ

ลามก หรือการแสดงลามกอนาจาร

(๓) การใช้ประโยชน์หรือจัดหาเพื่อให้เด็กทำงานผิดกฎหมายทุกประเภท โดยเฉพาะการลักลอบเคลื่อนย้ายยาเสพติด

(๔) งานซึ่งหากเด็กทำแล้วอาจเกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย ความปลอดภัยหรือศีลธรรมอันดีต่อเด็ก^{๕๘}

แรงงานสูงวัย มีอนุสัญญาฉบับที่ ๑๔๒ และข้อแนะนำฉบับที่ ๑๕๐ ว่าด้วยการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่มีภาคบัญญัติพูดถึงแรงงานกลุ่มพิเศษ โดยเฉพาะแรงงานสูงวัย ซึ่งในข้อแนะนำฉบับที่ ๑๕๐ มีสาระสำคัญคือ

(๑) การกำหนดหรือปรับเปลี่ยนสภาพการทำงานซึ่งจะมีผลต่อการเร่งหรือเร่งการทำงานทางกายภาพหรืออารมณ์ของผู้สูงวัย

(๒) การอำนวยความสะดวกและการแนะแนวอาชีพ การฝึกทักษะที่เกี่ยวข้องกับงานซึ่งมอบหมายให้ใหม่

- การปรับทักษะความรู้แรงงานสูงวัย และให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องโดยพิจารณาสถานการณ์และความพร้อมประกอบ

- ยกระดับความรู้หรือทักษะภายใต้การกำกับของผู้เชี่ยวชาญด้านการฝึกทักษะผู้ใหญ่ ซึ่งอาจรวมถึงการฝึกแรงงานรุ่นใหม่เข้าทดแทน

- แจ้งให้ทราบในเวลาที่เหมาะสมถึงบริการที่จัดให้ในเรื่องการฝึกเสริมทักษะ โดยเฉพาะก่อนการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีการผลิตหรือวิธีการผลิต

- การจัดหาตำแหน่ง ซึ่งอาจทำให้แรงงานสูงวัยได้ใช้ความสามารถได้เต็มที่ โดยไม่เสียรายได้หรือต้องตกงาน

- ต้องให้หลักประกันว่าแรงงานสูงวัยไม่ถูกเลือกปฏิบัติในการเข้ารับการฝึกโดยยกเหตุผลการจำกัดเรื่องของอายุเข้ามาเกี่ยวข้อง

- ปรับเปลี่ยนวิธีการฝึกที่เหมาะสมกับแรงงานสูงวัย

- จัดหาครูฝึกสอนที่มีความสามารถจริง รวมทั้งการปรับหลักสูตรที่เหมาะสม

(๓) ส่งเสริมแรงงานสูงวัย ใช้โอกาสด้านการแนะแนวอาชีพ/ฝึกทักษะ เพื่อโอกาสการโยกย้ายตำแหน่ง หรือให้เป็นทางเลือกในการแก้ปัญหาของแรงงานสูงอายุน

(๔) ให้ความรู้แก่สาธารณะและนายจ้าง นักสังคมสงเคราะห์ถึงการให้ความสะดวก ข้อมูลบริการ และการปรับเปลี่ยนในสิ่งที่คาดว่าแรงงานสูงวัยต้องการ รวมทั้งการให้การสนับสนุนความต้องการดังกล่าว

^{๕๘} อนุสัญญาฉบับที่ ๑๘๒ ว่าด้วยการใช้แรงงานเด็กในลักษณะที่เลวร้ายสุดๆ ประกอบโดยเฉพาะมาตรา ๒,๓,๔,๕,๖ และ ๗

(๕) ควรมีมาตรการที่จะพัฒนาวิธีการทำงาน อุปกรณ์เครื่องมือที่ใช้ซึ่งเหมาะสมกับแรงงานสูงวัย^{๕๙}

แรงงานต่างด้าว มีอนุสัญญาฉบับที่ ๙๗ และ ๑๔๓ ข้อแนะนำที่ ๘๖ และฉบับที่ ๑๕๑ อนุสัญญาฉบับที่ ๙๗ เกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายแรงงานเพื่อการมีงานทำ โดยกำหนดให้รัฐผู้ส่งและรัฐผู้รับมีพันธะต้องดูแลคุ้มครองแรงงาน โดยเน้นการไม่เลือกปฏิบัติในการจ้างงาน รวมทั้งการให้ข้อมูลที่ถูกต้องและการจัดบริการจัดหางาน โดยหลีกเลี่ยงการโฆษณาชวนเชื่อเกินความเป็นจริง ที่สำคัญอนุสัญญายังระบุถึงภารกิจของรัฐผู้ส่ง รัฐผู้รับในการดูแลก่อนออกเดินทาง และการรับแรงงานเมื่อไปถึงที่หมาย โดยรวมถึงการให้บริการทางการแพทย์แก่แรงงานต่างด้าวและครอบครัว

สำหรับประเทศผู้รับ อนุสัญญากำหนดให้ละเว้นการเลือกปฏิบัติโดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างในเรื่องเพศ สัญชาติ เชื้อชาติ ความเชื่อทางศาสนา เป็นต้น โดยคำนึงถึงหลักการปฏิบัติที่ไม่ต่างไปจากแรงงานท้องถิ่น รวมทั้งโอกาสในการโอนเงินกลับประเทศด้วย

อนุสัญญายังระบุว่ากรณีแรงงานต่างด้าวทำงานในประเทศอื่นจนได้รับอนุญาตให้อยู่อาศัยและนำครอบครัวมาได้ กรณีนี้รัฐไม่ควรผลักดันให้กลับประเทศ กรณีแรงงานต่างด้าวไม่อาจทำงานต่อได้ เนื่องจากเหตุผลการเจ็บป่วย หรือมีโรคที่เกี่ยวข้องตั้งแต่เริ่มเข้ามาทำงาน

อนุสัญญาฉบับที่ ๑๔๓ อนุสัญญาฉบับนี้เน้นการปฏิบัติและให้โอกาสที่เท่าเทียมกันต่อแรงงานต่างด้าว และการขจัดซึ่งการล่วงละเมิดสิทธิแรงงานต่างด้าวโดยตัวบทแบ่งเป็นสองภาค

ภาคแรก เน้นการละเว้นไม่ล่วงละเมิดสิทธิพื้นฐานของแรงงานต่างด้าว โดยกำหนดให้รัฐต้องตรวจสอบดูแล้วว่ามีแรงงานทำงานโดยผิดกฎหมายในอาณาจักรหรือไม่ โดยเฉพาะเมื่อเข้ามาแล้วต้องทำงานที่ไม่ขัดกับหลักการของอนุสัญญา ทั้งนี้อนุสัญญายังระบุให้รัฐผู้รับมีหน้าที่ต้องปราบปรามการเคลื่อนย้ายแรงงานที่ผิดกฎหมาย โดยดำเนินการกับผู้จัดหา นายหน้า และนายจ้างซึ่งว่าจ้างแรงงานเหล่านั้น โดยเฉพาะผู้ลักลอบนำแรงงานต่างด้าวมาทำงานโดยผิดกฎหมาย จะต้องถูกดำเนินคดี ไม่ว่าการกระทำดังกล่าวจะเกิดขึ้นในประเทศใด โดยให้รัฐที่เกี่ยวข้องแลกเปลี่ยนข้อมูล ระหว่างกัน เป็นต้น

ส่วนภาคที่สองเป็นเรื่องการปฏิบัติและให้โอกาสที่เท่าเทียมต่อแรงงานต่างด้าว รวมทั้งสิทธิในฐานะเป็นแรงงานส่วนบุคคลและสิทธิในฐานะเป็นกลุ่มแรงงาน

^{๕๙} ดูข้อแนะนำที่ ๑๕๐ ประกอบ

วิเคราะห์ การกิจของกลุ่มกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ

เทียบกับกฎหมายแรงงานไทย

๗๕) กลุ่มอนุสัญญาหลักกว่าด้วยสิทธิพื้นฐานของแรงงาน อันประกอบด้วย อนุสัญญาหลัก ๘ ฉบับ แบ่งเป็น ๔ หมวดคือ หมวดว่าด้วยการบังคับใช้แรงงาน หมวดว่าด้วยการใช้แรงงานเด็ก หมวดว่าด้วยการไม่เลือกปฏิบัติและความเท่าเทียมในเรื่องค่าตอบแทน และหมวดว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม สิทธิก่อตั้งและการร่วมเจรจาต่อรอง

ภารกิจหลักของอนุสัญญากลุ่มนี้ถือเป็นสิทธิพื้นฐานหรือเป็นกลุ่มอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนด้านแรงงาน ซึ่งทาง ILO มุ่งประสงค์ให้ทุกประเทศสมาชิกในโลกให้การรับรอง เพราะเชื่อว่าภายใต้สิทธิพื้นฐานนี้ผู้ใช้แรงงานจะได้รับความเป็นธรรมในระดับหนึ่ง และภายใต้กลไกการทำงานของหมวดที่สำคัญอย่างเช่น หมวดว่าด้วยการไม่เลือกปฏิบัติ และหมวดว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม หากมีการนำไปใช้ปฏิบัติภายใต้กรอบของหลักการแล้ว สันติภาพและสันติสุขจะเกิดขึ้น การกระจายรายได้จะเป็นธรรมยิ่งขึ้น ศักดิ์ศรีของคนทำงาน จะได้รับการเคารพ การเลือกปฏิบัติจะลดน้อยลง คุณภาพชีวิตและรายได้จะมั่นคง มีหลักประกัน เยาวชนและเด็กจะสามารถพัฒนาตนเองจนถึงวัยเข้าสู่ตลาดแรงงานได้อย่างเพียบพร้อม สามารถนำพาสังคมไปสู่สันติภาพได้ ที่สำคัญ ประชากรวัยทำงานของโลกจะเข้าสู่ชีวิตการทำงานที่มีคุณภาพ (Decent Work)

อนุสัญญาทั้ง ๘ ฉบับนี้ ประเทศไทยได้รับรองไปแล้ว ๕ ฉบับ ยังขาดอีก ๓ ฉบับคือ ฉบับที่ ๘๗ (เสรีภาพในการสมาคม) ฉบับที่ ๘๘ (สิทธิก่อตั้งและการร่วมเจรจาต่อรอง) ฉบับที่ ๑๑๑ (ว่าด้วยการไม่เลือกปฏิบัติ) จะพบว่าอนุสัญญาที่ไทยยังไม่ได้รับรองครบถ้วนนั้นเป็นอนุสัญญา ๒ กลุ่ม กลุ่มแรกเป็นเรื่องเสรีภาพในการสมาคม กลุ่มที่สองเป็นกลุ่มการไม่เลือกปฏิบัติ ทั้งสองกลุ่มมีความสำคัญมากต่อคนทำงาน เพราะเป็นสิทธิพื้นฐานที่ควรหรือต้องมีการเคารพให้การคุ้มครองและเติมเต็ม

๗๖) ส่วนอนุสัญญาหลักทั้ง ๕ ฉบับที่ให้การรับรองไปแล้วนั้น หากนำมาวิเคราะห์ถึงการปรับหรือออกกฎหมายภายในประเทศ เพื่อรองรับหรือสนับสนุนจะพบว่ายังคงขาดตกบกพร่องอีกมาก ยกตัวอย่างเช่น หมวดว่าด้วยการบังคับใช้แรงงานซึ่งประเทศไทยให้การรับรองทั้งอนุสัญญาฉบับที่ ๒๙ ว่าด้วยการเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับ เมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๒ และรับรองอนุสัญญาฉบับที่ ๑๐๕ ว่าด้วยการยกเลิกแรงงานบังคับ เมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๑๒^{๖๐} เห็นได้ว่าประเทศไทยให้การรับรองอนุสัญญานี้มากกว่า ๔๕ ปีแล้ว แต่พบว่าไม่มีการให้คำจำกัดความหรือนิยามที่ชัดเจนว่าการเกณฑ์แรงงานคืออะไร หรือไม่มีแม้แต่การระบุมาตรการว่าด้วยการบังคับใช้แรงงานไว้ในกฎหมายแรงงานไม่ว่าฉบับใด

^{๖๐} อนุสัญญาฉบับที่ ๒๙ มีผลบังคับใช้ในปี ๑๙๓๒ ประเทศไทยให้การรับรองปี ๒๕๑๒ (๑๙๖๙) อนุสัญญาฉบับที่ ๑๐๕ มีผลบังคับใช้ปี ๑๙๕๙ ประเทศไทยให้การรับรองปี ๒๕๑๒ (๑๙๖๙)

๗๗) ในทางปฏิบัติเราได้ทราบถึงมีสถานการณ์หรือสภาพที่เราเรียกว่า “ภาวะการใช้แรงงานบังคับ”^{๖๑} พบเห็นในกลุ่มผู้ใช้แรงงานหลายประเภทหลายลักษณะ ดังเคยมีปรากฏว่าทั้งในอดีตและปัจจุบัน อันแสดงว่าภาวะการใช้แรงงานบังคับยังคงมีอยู่ในประเทศไทย ดังข้อกล่าวหาของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งการล่วงละเมิดสิทธิทางด้านนี้เอง ไทย โดยมีการปรับลดสถานการณ์การค้ามนุษย์ของประเทศ จากระดับ ๒ ไปเป็นระดับ ๓ เป็นต้น แม้ว่าข้อกล่าวหานี้จะมีการอภิปรายว่ามีลักษณะการเมืองสอดแทรก แต่สภาพแวดล้อมเราต้องยอมรับว่าไทยยังมีภาวะการใช้แรงงานบังคับอยู่ ดังจะดูได้จากสถานการณ์หรือพฤติกรรมการใช้แรงงานดังต่อไปนี้

(๑) สถานการณ์การหลอกลวงแรงงาน ซึ่งตรงกันข้ามกับความจริงโดยการโฆษณาชวนเชื่อว่าเป็นงานดีมีค่าตอบแทนสูง แต่เมื่อทำงานแล้วพบสภาพการที่เลวร้ายไม่ตรงกับข้อตกลง มีลักษณะเป็นการบังคับไม่อาจถอนตัวจากสัญญา สภาพเช่นนี้ยังคงมีอยู่จำนวนมาก (โดยเฉพาะการหลอกลวงไปทำงานต่างประเทศ)

ตัวชี้วัด ที่จะประเมินว่ามีภาวะการใช้แรงงานบังคับหรือไม่ ก็คือ “หากแรงงานได้รู้ถึงความเป็นจริงคงไม่ตกลงรับทำงานดังกล่าวหรือไม่”^{๖๒} หรือคนงานมีสิทธิเสรีภาพที่จะบอกเลิกสัญญาและลาออกจากงานหรือไม่ หรือคนงานทำงานโดยสมัครใจหรือไม่ เป็นต้น

(๒) สถานการณ์ที่คนงานถูกโดดเดี่ยวจากสังคมและถูกจำกัดเสรีภาพในการเดินทาง ซึ่งลักษณะอาจเป็นพฤติกรรมการหน่วงเหนี่ยวมิให้ออกนอกสถานที่ หรือให้ออกแต่มีคนติดตามหรือพาไปด้วย มีפקอาศัยมีการตั้งเครื่องตรวจจับเฝ้าดูหรือไม่ ก็เป็นลักษณะให้ทำงานสถานที่ห่างไกลชุมชน ไม่อนุญาตให้มีการติดต่อกับบุคคลหรือแม้แต่ญาติ เป็นต้น สถานการณ์เช่นนี้ในทางปฏิบัติมีอยู่จริงและมักเกิดกับแรงงานต่างด้าว

ตัวชี้วัด ที่จะประเมินว่าภาวะการใช้แรงงานบังคับหรือไม่ เช่น “คนงานจะออกสถานที่ทำงาน (เวลานอกงาน) ต้องขออนุญาตหรือไม่” มีคนติดตามหรือพาไปด้วยหรือไม่” เป็นต้น

(๓) พฤติกรรมการยึดเอกสารประจำตัว (กรณีแรงงานต่างด้าว) การขู่เชิญการทำร้ายหากร้องเรียน คนงานไม่มีทางเลือก เพราะไม่มีเอกสารอาจถูกจับกุมหรือหางานอื่นไม่ได้ จำต้องจำทน ที่รุนแรงก็คือไม่จ่ายค่าจ้างให้บางส่วน ค้างจ่าย เพื่อเป็นประกันว่าไม่หลบหนี เป็นต้น

^{๖๑}การใช้แรงงานบังคับ อาจไม่ถึงระดับการใช้แรงงานบังคับ แต่หากมีพฤติกรรมต่อเนื่องและมีสถานการณ์อื่นๆทับถม กดดันประกอบสามารถเข้าข่ายการใช้แรงงานบังคับได้ (ดูตัวชี้วัดของ ILO ว่าด้วยแรงงานบังคับ) เอกสารเผยแพร่ ILO ไม่มีระบุวันเดือนปี

^{๖๒}ตัวชี้วัดของ ILO ว่าด้วยแรงงานบังคับ เพิ่งอ้าง

ตัวชี้วัด ที่จะประเมิน อาทิ

“การจ่ายค่าจ้างมีระบบจ่ายสม่ำเสมอตามกำหนดระยะเวลาหรือไม่”

“คนงานมีเสรีภาพที่จะเลือกหรือเปลี่ยนนายจ้างตามขั้นตอนหรือไม่”

“มีการยึดเอกสารเดินทาง จ่ายค่าจ้างเพียงบางส่วนหรือไม่
พฤติกรรมเหล่านี้ล้วนมีภาวะการใช้แรงงานบังคับ

๗๘) สำหรับรายละเอียดในอนุสัญญาหลักอีก ๖ ฉบับ ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติ เสรีภาพในการสมาคม หรือการใช้แรงงานเด็กจะมีการวิเคราะห์ในหัวข้อเฉพาะต่อไป^{๖๓}

๗๙) กลุ่มอนุสัญญาว่าด้วยธรรมนูญสากล เป็นกลุ่มอนุสัญญาที่สมาชิกประเทศควรให้ความสนใจในลำดับต้นๆ มีรวม ๔ ฉบับคือ อนุสัญญาว่าด้วยการตรวจแรงงาน (ฉบับที่ ๘๑) อนุสัญญาว่าด้วยการตรวจแรงงาน (ภาคเกษตร) ฉบับที่ ๑๒๙ อนุสัญญาว่าด้วยการปรึกษาหารือ (ไตรภาคี) ฉบับที่ ๑๔๔ และอนุสัญญาว่าด้วยนโยบายการมีงานทำ (ฉบับที่ ๑๒๒) ที่จัดเป็นอนุสัญญาว่าด้วยธรรมนูญสากล ก็เพราะการตรวจแรงงานเป็นทางเดียวที่จะรู้ว่าสถานประกอบการ แต่ละแห่งมีปัญหาอะไร เพราะการตรวจแรงงานตามหลักการก็คือการดูว่าสถานประกอบการปฏิบัติตามกฎหมายหรือไม่ ซึ่งหากปฏิบัติตามปัญหาก็แทบไม่มี เพราะฉะนั้น หากสมาชิกประเทศมีระบบการตรวจที่ดี ระบบมีประสิทธิภาพใช้หลักการในการตรวจ ความโปร่งใสหรือธรรมนูญในการตรวจแรงงานก็จะเกิดขึ้น และยังสะท้อนความโปร่งใสในการบริหารแรงงาน^{๖๔}

ส่วนอนุสัญญาฉบับที่ ๑๔๔ เป็นการปรึกษาหารือร่วมไตรภาคีในประเด็นสำคัญๆ โดยเฉพาะความรับผิดชอบของรัฐสมาชิกต่อพันธกรณีที่ให้กับองค์การแรงงานระหว่างประเทศตามธรรมนูญของ ILO ที่กำหนดให้รัฐบาลต้องทำรายงานประเทศโดยสำเนาแจ้งองค์การลูกจ้าง นายจ้าง ซึ่งองค์การทั้งสองมีเสรีภาพที่จะแสดงความคิดเห็นแจ้งต่อ ILO ได้ เช่นเดียวกัน ILO มีอนุสัญญาฉบับใหม่ๆ หรือมติอะไรออกมาที่เป็นหน้าที่ของรัฐต้องแจ้งให้ทุกฝ่ายทราบ เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นเรื่องธรรมนูญหรือความโปร่งใส^{๖๕} ที่สำคัญระบบไตรภาคีเป็นเอกลักษณ์ของ ILO ที่ประสงค์จะให้นำประเด็นที่เกี่ยวข้องกับแรงงานมาพูดคุยกัน เพราะการพูดคุยจะนำไปสู่การสร้างสรรค์และลดข้อขัดแย้งภายในองค์กร

สำหรับอนุสัญญาฉบับที่ ๑๒๒ เป็นเรื่องนโยบายการมีงานทำเป็นพันธของ รัฐสมาชิกที่จะต้องส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำอย่างเต็มที่และทำงานที่มีผลผลิต โดยมีโอกาสเลือกงานหรืออาชีพอย่างเสรี^{๖๖} ภายใต้บังคับดังกล่าวรัฐนอกจากมีหน้าที่ต้องฝึกฝน

^{๖๓} ดูข้อ ๙๑-๙๖

^{๖๔} ดูอนุสัญญาฉบับที่ ๘๑

^{๖๕} ดูอนุสัญญาฉบับที่ ๑๔๔

^{๖๖} ดูรายละเอียดในอนุสัญญาฉบับที่ ๑๒๒

กำลังแรงงานให้มีทักษะแล้วจะต้องส่งเสริมให้มีการนำทักษะไปใช้เพิ่มผลผลิตเพื่อโอกาสมีงานทำเต็มที่ และจะเท่ากับสร้างโอกาสให้กับแรงงานมีโอกาสเลือกงาน อาชีพที่มีค่าตอบแทนดีกว่าด้วยทาง ILO จึงถืออนุสัญญาฉบับนี้เป็นเรื่องสำคัญ และเป็นลำดับต้นๆที่รัฐสมาชิกควรให้การรับรอง

๘๐) สำหรับประเทศไทย ได้ให้การรับรองอนุสัญญาฉบับที่ ๑๒๒ มานานแล้ว ลักษณะของไทยมีปัญหาการว่างงานต่ำ แต่มีปัญหาการทำงานต่ำระดับสูงทั้งทำงานต่ำระดับในแง่เวลา (เช่น ขาวนา ขาวไร่ ทำงานวันละไม่กี่ชั่วโมงหลังฤดูเก็บเกี่ยว) ทำงานต่ำระดับในแง่รายได้ (เช่น จบปริญญาโทมาขับแท็กซี่) เป็นต้น การมีกำลังแรงงานทำงานต่ำระดับจำนวนมากแสดงถึงการทำงานที่มีผลิตภาพต่ำ มีการบริหารกำลังคนที่ผิดพลาด จัดระบบการศึกษาไม่สอดคล้องกับความต้องการของตลาด รวมทั้งการมีบริการจัดหางานที่ไม่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งการปล่อยให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานแทนที่ คนไทยโดยที่นายจ้างเน้นการจ่ายค่าจ้างต่ำ เป็นต้น

๘๑) อนุสัญญาฉบับที่ ๑๔๔ ก็เช่นเดียวกัน ประเทศไทยประสบปัญหาการมีระบบไตรภาคีที่ไม่ใช่ตัวแทนที่แท้จริง ผู้แทนนายจ้างเป็นกลุ่มสังกัดสภาองค์การนายจ้าง (ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน) ทั้งที่สภาองค์การนายจ้างมีองค์ประกอบและ การรวมตัวที่เล็กกว่าสภาอุตสาหกรรมหรือสหภาพการค้าไทยมาก นายจ้างรายสำคัญและรายใหญ่ๆ ส่วนมากสังกัดหรือรวมกลุ่มกับสภาอุตสาหกรรมมากกว่า เช่นเดียวกันกับการมีตัวแทนลูกจ้าง ซึ่งนโยบายของกระทรวงแรงงานเน้นจำนวนองค์การ (สหภาพแรงงาน) มากกว่าข้อเท็จจริงหรือจำนวนสมาชิกสหภาพแรงงาน อาทิ ระบบคณะกรรมการไตรภาคีในสำนักงานประกันสังคม มีใช่ตัวแทนของลูกจ้างสมาชิก ๑๒.๙ ล้านคน เพราะคัดเลือกจากตัวแทนของกลุ่มสหภาพแรงงานไม่กี่พันคน เป็นต้น ในส่วนของการจัดการหรือบริหารระบบไตรภาคีก็ยังมีขีดจำกัดไม่สามารถดำเนินการได้ครบถ้วน อาทิ การส่งเสริมการนำอนุสัญญาและข้อเสนอแนะต่างๆไปปฏิบัติอย่างมีพัฒนาการ^{๖๗} รวมทั้งการสนับสนุนทางการเงินในด้านกิจกรรมการฝึกอบรมแก่ผู้แทนที่จะเข้าร่วมประชุมหารืออย่างมีประสิทธิภาพก็ทำได้จำกัด เป็นต้น

๘๒) สำหรับอนุสัญญาฉบับที่ ๘๑ ว่าด้วยการตรวจแรงงานและฉบับที่ ๑๒๙ ว่าด้วยการตรวจแรงงาน (ภาคเกษตร) เป็นการกำหนดหน้าที่พนักงานตรวจแรงงานที่สำคัญ คือ การบังคับใช้กฎหมาย หรือดูแลให้สถานประกอบกิจการปฏิบัติตามกฎหมาย โดยมีอำนาจที่จะเข้าไปในสถานประกอบกิจการ ตรวจสอบ สอบถาม และหาทางแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น

^{๖๗} อนุสัญญาฉบับที่ ๑๔๔ มุ่งเน้นพันธที่เกี่ยวกับมาตรฐานของ ILO เช่นการให้สัตยาบัน (โดยการทำรายงานเสนอต่อรัฐสภาและองค์การที่เกี่ยวข้องต่ออนุสัญญา ข้อเสนอแนะใหญ่ๆ) รวมการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ ดูรายละเอียดอนุสัญญาฉบับที่ ๑๔๔ และข้อเสนอแนะที่ ๑๕๒ ของ ILO ว่าด้วยการร่วมปรึกษาหารือไตรภาคี: การให้สัตยาบันและปฏิบัติตามอนุสัญญาฉบับที่ ๑๔๔ สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ กรุงเทพฯ เอกสารเผยแพร่

สำหรับประเทศไทยมีปัญหาเรื่องการมีจำนวนพนักงานตรวจแรงงานไม่เพียงพอกับจำนวนสถานประกอบกิจการที่มีมากมาย การขาดงบประมาณ ยานพาหนะ การตรวจสอบเฉพาะด้านโดยเฉพาะด้านความปลอดภัยยังขาดผู้เชี่ยวชาญ สภาพดังกล่าวทำให้มีการหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานจำนวนมากเกิดขึ้น โดยเฉพาะการผลิตปัจจุบันที่มีการถ่ายโอนหรือการตัดช่วงการผลิตให้แก่สถานประกอบการขนาดเล็กหรือมีโซ่ห่วงการผลิตที่ยืดยาว โอกาสการตรวจแรงงานได้ทั่วถึงย่อมมีขีดจำกัด

๘๓) กลุ่มอนุสัญญาว่าด้วยการส่งเสริมการมีงานทำ (Employment Promotion) กลุ่มอนุสัญญาส่งเสริมการมีงานทำจะผนวกควบคู่กับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในลักษณะการส่งเสริมซึ่งกันและกัน โดยกลุ่มส่งเสริมจะมีอนุสัญญาสำคัญ อาทิ อนุสัญญาฉบับที่ ๑๒๒ ว่าด้วยนโยบายการมีงานทำ อนุสัญญาฉบับที่ ๑๕๙ ว่าด้วยการฟื้นฟูอาชีพและการมีงานทำ (คนพิการ) อนุสัญญาฉบับที่ ๘๘ ว่าด้วยการจัดหางาน กลุ่มอนุสัญญาเหล่านี้จะไปเสริม อนุสัญญาฉบับที่ ๑๔๒ ว่าด้วยการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ซึ่งจะเป็นฐานสร้างคนหรือเตรียมคน มีข้อมูลตลาดแรงงาน หลังจากสร้างศักยภาพให้กับคนแล้ว รัฐพึงให้บริการจัดหางาน โดยจัดระบบเข้าสู่กลไกการส่งเสริมนโยบายการสร้างงานของรัฐที่จะดูแลให้กำลังแรงงานมีงานทำเต็มที่และมีผลผลิตมีโอกาสเลือกอาชีพได้เต็มที่

กลุ่มนโยบายดังกล่าวนี้ สำหรับประเทศไทยได้กล่าวแล้วว่าเราไม่มีปัญหาเรื่องคน แต่เรามีปัญหาเรื่องคนที่มีทักษะ ซึ่งตลาดต้องการแต่ใช้เวลานานในการจัดหา เรื่องคนงานทั่วไปหากขาดแคลนก็มีโอกาสใช้แรงงานต่างด้าว แต่แรงงานที่มีทักษะจะต้องใช้เวลาในการสร้าง การพัฒนา ในเรื่องนี้ไทยยังไม่อาจแก้ไขปัญหามีประสิทธิภาพ เพราะเรามีปัญหาการทำงานต่ำระดับอย่างกว้างขวาง และที่สำคัญแรงงานส่วนใหญ่ของไทยยังมีการศึกษาต่ำยังขาดทักษะเป็นส่วนใหญ่ การจะเพิ่มผลผลิตจึงอาศัยจากแรงงานได้ไม่เพียงพอ ต้องนำเทคโนโลยีมาเสริมในการเพิ่มผลผลิต เพราะฉะนั้นหากเราสามารถพลิกผันให้ได้ทั้งคนที่มีทักษะควบคู่กับเทคโนโลยีแล้ว โอกาสมีงานทำที่ยั่งยืนสามารถเพิ่มพูนรายได้ก็จะมีมากขึ้น

การพัฒนาคนหรือทรัพยากรมนุษย์เป็นปัจจัยสำคัญที่จะสอดคล้องกับนโยบายการจ้างงานหรือการมีงานทำ เพราะคนที่มีทักษะเท่านั้นที่จะนำไปสู่การมีงานทำที่ยั่งยืน อนุสัญญาฉบับที่ ๑๔๒ ว่าด้วยการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ได้พูดถึงการพัฒนาว่าไม่เพียงแต่การรณรงค์ส่งเสริมการฝึกทักษะ สิ่งต้องทำควบคู่กันไปกับการแนะแนวอาชีพและการให้ข้อมูลตลาดอาชีพแก่เยาวชน และคนทำงานอย่างทั่วถึง เพื่อมีโอกาสเลือกและตัดสินใจเลือกเรียนหรือตั้งเป้าหมายในอาชีพที่ต้องการทำในอนาคตที่ชัดเจน

๘๔) ประเทศไทย ให้การรับรองอนุสัญญาฉบับที่ ๑๒๒ ว่าด้วยนโยบายการมีงานทำเพียงฉบับเดียว แต่ไม่มีแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจน กอปรกับสถานการณ์ของประเทศซึ่งมีปัญหาการว่างงานต่ำ ทำให้ปัญหาเรื่องการมีงานทำถูกมองข้ามไป ทั้งๆ ที่ปัญหา

เกี่ยวเนื่องอย่างเช่น การทำงานต่ำระดับมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจ และการใช้แรงงานของคนไทยเป็นจำนวนมาก แต่ก็ขาดการดูแลและให้ความสำคัญอย่างจริงจัง

ปัจจุบันระบบการฝึกทักษะและการอาชีวศึกษาของไทย ยังไม่นำหลักการที่กำหนดในอนุสัญญาฉบับที่ ๑๔๒ มาประยุกต์ใช้อย่างครบถ้วน การฝึกทักษะปัจจุบันเน้นการเรียน การฝึกครบจบหลักสูตร ส่วนจะเกิดการเรียนรู้จริงแค่ไหนเป็นอีกเรื่องหนึ่ง การส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตยังไม่มีการจัดทำ การเตรียมคนยังขาดการแนะแนวอาชีพอย่างจริงจังที่ผ่านมาเคยมีหน่วยงานในกรมการจัดหางานจัดการแนะแนวอาชีพ แต่ขาดการส่งเสริมและให้ความสำคัญ การแนะแนวอาชีพจึงมีแคในนาม ขาดการผลักดันหรือนำไปปรับใช้อย่างกว้างขวาง ข้อมูลด้านตลาดแรงงานขาดประสิทธิภาพ สำนักงานจัดหางานของรัฐยังไม่อาจเป็นที่พึ่ง หรือเป็นหน่วยงานที่จะมีข้อมูลตลาดแรงงานอย่างเพียงพอและเป็นระบบ ขาดการประสานงานติดต่อที่สถานประกอบกิจการจะไว้วางใจได้ สำนักงานจัดหางานจึงเป็นเพียงแค่สถานที่รับขึ้นทะเบียนแรงงานจากต่างจังหวัด ประสงค์จะหางานทำในเมือง ในขณะที่บริษัทสถานประกอบกิจการยังใช้ระบบคัดเลือกคนผ่านการประชาสัมพันธ์ทางสื่อต่างๆ จัดทำการสรรหา สัมภาษณ์และคัดเลือกด้วยตนเอง หน่วยบริการจัดหางานของรัฐยังไม่พร้อมที่จะให้บริการในลักษณะครบวงจรได้ ในขณะที่บริษัทจัดหางานเอกชนที่มีจำนวนมากส่วนใหญ่จะทำหน้าที่จัดหาแรงงานไปต่างประเทศ เพราะได้รับค่าตอบแทนหรือค่าบริการที่สูงกว่ามาก

๘๕) อย่างไรก็ตาม ในส่วนของกลุ่มคนเปราะบางบางประเภท ไทยได้ให้การรับรองอนุสัญญาฉบับที่ ๑๕๙ ว่าด้วยการฟื้นฟูอาชีพเพื่อการมีงานทำ (คนพิการ) ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของการส่งเสริมการมีงานทำแต่ไปเน้นคนพิการ อนุสัญญาฉบับนี้มีประโยชน์กับคนพิการในเรื่องการสร้างโอกาสสำหรับตลาดเปิดให้กับคนพิการ การจัดหางานให้คนพิการและเน้นการไม่เลือกปฏิบัติและการฝึกทักษะอาชีพ อย่างไรก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติไม่มีกฎหมายแรงงานฉบับใดพูดถึงคนพิการอย่างชัดเจนหรือเน้นการส่งเสริมการทำงานในตลาดเปิด กฎหมายที่กำหนดให้นายจ้างรับคนพิการทำงานจ้าง คนพิการ (หนึ่งคนในทุกๆ ๑๐๐ คนของการจ้างลูกจ้างปกติ) แต่มีปัญหาในทางปฏิบัติ เพราะไม่มีระบบการเตรียมพร้อมคนพิการหรือการศึกษาวิเคราะห์ตลาดอาชีพสำหรับคนพิการ ในการบังคับใช้กฎหมายก็อยู่คนละกระทรวง เพราะกฎหมายดังกล่าวอยู่ภายใต้การกำกับของกระทรวงพัฒนาสังคม

ในกลุ่มประเทศอาเซียนมีเพียงประเทศไทย ประเทศฟิลิปปินส์ และประเทศสิงคโปร์ให้การรับรองอนุสัญญาของ ILO ฉบับที่ ๑๕๙ ส่วนอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการขององค์การสหประชาชาติ (CRPD) มีหลายประเทศในอาเซียนให้การรับรอง คือ อินโดนีเซีย ลาว มาเลเซีย เมียนมาร์ ไทย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์^{๖๘} นอกจากอนุสัญญาทั้ง ๒ ฉบับนี้แล้ว ยังมี

^{๖๘} ดู Labour Law and Practice in Asian ๙๑,๙๒

อนุสัญญาฉบับที่ ๑๑๑ ว่าด้วยการไม่เลือกปฏิบัติซึ่งเป็นอนุสัญญาหลัก แต่ประเทศไทยก็ยังไม่ได้ให้การรับรอง

๘๖) ความพยายามที่จะดูแลและหางานให้คนพิการทำปรากฏในกฎหมายไทย ๒ ฉบับที่ขึ้นกับกระทรวงพัฒนาสังคม เป็นพระราชบัญญัติส่งเสริมคนพิการทั้ง ๒ ฉบับ ฉบับล่าสุดคือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนพิการ ปี พ.ศ.๒๕๕๕ ได้ให้คำนิยามและกำหนดแนวทางห้ามการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ ทั้งยังกำหนดให้สถานประกอบกิจการและหน่วยงานของรัฐรับคนพิการเข้าทำงานในสัดส่วนที่เหมาะสมกับสถานประกอบกิจการ^{๖๙} และกำหนดให้สถานประกอบกิจการที่ไม่รับคนพิการเข้าทำงานต้องจ่ายเงินเข้ากองทุนแทน มาตรการกำหนดโควต้าจึงถือเป็นมาตรการรูปธรรมที่ใช้ปัจจุบัน แต่ในทางปฏิบัติยังไม่เป็นผล เพราะการจ้างคนพิการควรมาจากจิตสำนึกมิใช่เป็นเรื่องของการบังคับ เพราะฉะนั้นการเลือกปฏิบัติย่อมเกิดขึ้นและเท่าๆไปเพิ่มการถูกเลือกปฏิบัติซ้ำ เพราะปกติคนพิการจะถูกเลือกปฏิบัติอยู่แล้วไม่ว่าทางใดก็ทางหนึ่ง ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม

๘๗) กลุ่มอนุสัญญาว่าด้วยความมั่นคงในการทำงาน กลุ่มว่าด้วยความมั่นคงในการทำงานจะเกี่ยวข้องกับโอกาสการมีงานทำที่ต่อเนื่อง อย่างไรก็ตามภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ปัจจุบัน การเลิกจ้างมีปรากฏอยู่ทั่วไปและถือเป็นสิทธิของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายจัดการที่สามารถทำได้ แต่จะต้องมิใช่เลิกจ้างที่มีลักษณะไม่เป็นธรรม อนุสัญญา ILO ที่คุ้มครองหลักการเลิกจ้างไม่เป็นธรรมมีปรากฏอยู่ในอนุสัญญาฉบับที่ ๑๕๙ ว่าด้วยการเลิกจ้างและข้อแนะนำฉบับที่ ๑๖๖ ในเรื่องเดียวกัน สำหรับเนื้อหารายละเอียดได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น

๘๘) สำหรับประเทศไทยได้กำหนดแนวทางการคุ้มครองการเลิกจ้างไว้ระดับหนึ่ง อาทิ ได้ห้ามการเลิกจ้างสตรีมีครรภ์ ปรากฏในมาตรา ๔๓ ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน ปี ๒๕๔๑ (ห้ามมิให้นายจ้างเลิกจ้างลูกจ้างซึ่งเป็นหญิง เพราะเหตุมีครรภ์) นอกจากนั้นยังห้ามนายจ้างเลิกจ้างหรือโยกย้ายหน้าที่การงาน เพราะเหตุที่ลูกจ้างดำเนินการฟ้องร้องหรือเป็นพยานหรือให้หลักฐานหรือให้ข้อมูลเกี่ยวกับความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน^{๗๐} ในส่วนของพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.๒๕๑๘ กำหนดห้ามนายจ้างเลิกจ้างหรือโยกย้ายหน้าที่การงานลูกจ้าง ผู้แทนลูกจ้าง หรือสมาชิก

^{๖๙} มาตรา ๓๓ ของพระราชบัญญัติ ส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ.๒๕๕๐ กำหนดให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบกิจการ และหน่วยงานของรัฐรับคนพิการเข้าทำงานตามลักษณะของงาน ในลักษณะที่เหมาะสมกับผู้ปฏิบัติงานในสถานประกอบกิจการ

^{๗๐} ดูพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ.๒๕๕๔ มาตรา ๔๒

สหภาพแรงงาน ซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้อง^{๗๑} สำหรับในส่วนของการกระทำไม่เป็นธรรม พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.๒๕๑๘ ยังกำหนดห้ามมิให้นายจ้างเลิกจ้างหรือกระทำการใดๆอันอาจเป็นผลให้ลูกจ้าง ผู้แทนลูกจ้างไม่สามารถทนทำงานอยู่ต่อไปได้ (มาตรา ๑๒๑ (๑),(๒)) นอกจากนั้นในขณะที่ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพ การจ้าง หรือผลการชี้ขาด มีผลบังคับใช้ห้ามมิให้นายจ้างเลิกจ้างลูกจ้าง ผู้แทนลูกจ้างซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้อง เว้นแต่เข้าข่าย ยกเว้นตามมาตรา ๑๒๓ สำหรับกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการเลิกจ้างยังมีกำหนดใน พระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ.๒๕๒๒ มาตรา ๔๙ ซึ่ง ห้ามมิให้เลิกจ้างโดยไม่เป็นธรรม ห้ามเลิกจ้างด้วยเหตุกรณีดังกล่าว และให้ศาลแรงงานมี อำนาจสั่งให้นายจ้างรับลูกจ้างกลับเข้าทำงาน หรือให้ลูกจ้างได้รับค่าเสียหายแทนการรับเข้า ทำงานได้ สำหรับประเด็นข้อนี้มีข้อน่าสังเกตว่า หากศาลเห็นว่าลูกจ้างกับนายจ้างไม่อาจ ร่วมกันทำงานได้ต่อไป จะสั่งให้นายจ้างชดใช้ค่าเสียหายแทนซึ่งก็เท่ากับมีสิทธิเลิกจ้างได้อยู่ดี นอกจากนั้น การที่ลูกจ้างจะเรียกร้องหรือขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งเลิกจ้างย่อมกระทำไม่ได้ ด้วย^{๗๒}

๘๙) ในแง่หลักการหรือความสอดคล้องกับอนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๑๕๙ หรือข้อแนะนำฉบับที่ ๑๖๖ กรณีของไทยให้โอกาสการเลิกจ้างสามารถทำได้ โดยอาศัย เหตุสำคัญ ๒ ประการ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการคือ ความผิดเฉพาะตัวหรือเป็นเพราะความผิด ของลูกจ้างอันเกี่ยวกับความประพฤติ หรือการทุจริตต่อหน้าที่ หรือเกี่ยวกับความสามารถของ ผู้ทำงาน และด้วยเหตุผลของการบริหารหรือการผลิตอันทำให้ไม่ต้องใช้คนทำงานอีกต่อไป อาทิการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีการผลิต เป็นต้น

อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติ กรณีของไทยยังขาดความสมบูรณ์ เพราะตาม มาตรฐานสากล การเลิกจ้างลูกจ้างจำนวนมากควรมีการหารือระหว่างนายจ้างและผู้แทน ลูกจ้างก่อน โดยยึดหลักการไม่เลือกปฏิบัติ เน้นความสมัครใจ และที่สำคัญการเลิกจ้างจำนวน มากควรเป็นทางออกสุดท้าย และจะต้องระมัดระวังและกระทบกระเทือนต่อลูกจ้างน้อยที่สุด

นอกจากนั้น ตามมาตรฐานสากลที่ยึดถือปฏิบัติ นายจ้างจะยกเหตุผลต่อไปนี้ ใช้ในการเลิกจ้างไม่ได้

(๑) ไม่ยกประเด็นเรื่องอายุขึ้นอ้างเป็นเหตุแห่งการเลิกจ้าง ซึ่งถือว่าไม่เป็น ธรรม ยกเว้นกรณีเกษียณอายุ หรือแนวปฏิบัติตามประเพณีที่ยึดถือมานาน (แต่ทางปฏิบัติยัง มีการใช้เสมอทั้งทางตรง/ทางอ้อม)

(๒) กรณีเจ็บป่วยหรือบาดเจ็บ ซึ่งในทางปฏิบัติยังมีการใช้กันอยู่ทั่วไป

^{๗๑}มาตรา ๓๑ พระราชบัญญัติแรงงาน ระบุ...เมื่อมีการแจ้งข้อเรียกร้องตามมาตรา ๑๓ แล้ว ถ้าข้อเรียกร้องนั้นยังอยู่ในระหว่างการเจรจา โกล่เกลี่ย หรือชี้ขาด ห้ามมิให้นายจ้างเลิกจ้างลูกจ้าง ผู้แทน ลูกจ้าง สมาชิกสหภาพแรงงาน ซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อเรียกร้อง เว้นแต่บุคคลดังกล่าว...

^{๗๒}คู่มือที่ ๓๔๑๕-๓๔๑๗/๒๕๓๘

นอกจากนั้นตามมาตรฐานสากล ยังมีข้อแนะถึงแนวการปฏิบัติที่หากไม่ปฏิบัติตามอาจทำให้การเลิกจ้างไม่สมเหตุสมผลได้คือ

(๑) จะต้องมีการเตือนถึงความผิดเป็นหนังสือ กล่าวอีกนัยหนึ่งแม้พฤติกรรมเป็นความผิด แต่ก็ควรเป็นความผิดในลักษณะซ้ำซากและนายจ้างได้ตักเตือนเป็นหนังสือแล้ว

(๒) กรณีผิดพลาดในการปฏิบัติงาน การเลิกจ้างจะทำได้ เว้นแต่มีการฝึกสอนอบรมงานเสียก่อน ที่สำคัญจะต้องให้เวลาในการฝึกฝนทำงานให้เกิดความชำนาญพอสมควร

(๓) การไม่เปิดโอกาสให้ลูกจ้างที่ถูกกล่าวหา ยกเหตุผลขึ้นต่อสู้หรือได้รับการไต่สวนอย่างเป็นธรรม

๔๐) สำหรับในส่วนของการจ่ายค่าชดเชย เมื่อจำเป็นต้องเลิกจ้างถือว่ากฎหมายไทยมีการคุ้มครองสอดคล้องกับหลักการสากล เพียงแต่กฎหมายไทยมีการปรับช่วงเวลาเพ็ชขึ้นอยู่เสมอ

๔๑) กลุ่มอนุสัญญาว่าด้วยการไม่เลือกปฏิบัติ ประเทศไทยนำหลักการของอนุสัญญาฉบับที่ ๑๐๐, ๑๑๑ มาใช้บางส่วน อาทิ นายจ้างต้องปฏิบัติต่อลูกจ้างชายหญิงอย่างเท่าเทียมกัน ห้ามเลิกจ้างสตรีด้วยเหตุมีครรภ์ ห้ามรบกวน คุกคาม หรือก่อให้เกิดความรำคาญอันเป็นการละเมิดทางเพศ แต่เนื้อหาขาดความสมบูรณ์ยากในการตีความและนำไปใช้ปฏิบัติ เพราะไม่ลงรายละเอียดหรือไม่มีแนวปฏิบัติในการอธิบายเพื่อการตีความ ขาดการเยียวยา ขาดการวางแนวปฏิบัติในการพิจารณาข้อร้องทุกข์ โดยเฉพาะเมื่อผู้เสียหายหรือผู้ร้องทุกข์เป็นแรงงานหญิงและถูกล่วงละเมิดทางเพศ เป็นต้น

แม้ในกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ปี ๒๕๔๑ จะมีเนื้อหาส่วนใหญ่ที่ครอบคลุมถึงลูกจ้างทุกคนโดยรวมถึงแรงงานต่างด้าว และเปิดโอกาสให้ออกกฎกระทรวงกำหนดสภาพการจ้างของกลุ่มแรงงานบางประเภทให้แตกต่างไปจากบททั่วไป ด้วยเหตุลักษณะหรือเนื้อหาของงานไม่อาจปรับบททั่วไปมาใช้ได้ เช่น งานประมงทะเล งานขนส่งทางน้ำ เป็นต้น แต่เมื่อนำหลักการของอนุสัญญามาปรับแล้ว กฎหมายคุ้มครองแรงงาน ปี ๒๕๔๑ ของประเทศไทยก็ยังคงขาดความครบถ้วนสมบูรณ์^{๗๓} การเลือกปฏิบัติทั้งทางตรงและทางอ้อมยังคงมีอยู่ทั่วไป โดยเฉพาะกลุ่มแรงงานต่างด้าว กลุ่มแรงงานของผู้รับเหมาช่วงรับเหมาค่าแรงที่ทำงานกับหน่วยงานของรัฐวิสาหกิจก็ถูกเลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะ การมีสภาพการจ้างที่แตกต่างจากลูกจ้างที่จ้างตรง เพราะรัฐวิสาหกิจไม่อยู่ในเขตการบังคับใช้ของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน เป็นต้น

^{๗๓} งานประมงทะเลในกฎกระทรวง คุ้มครองแรงงานในงานประมงทะเล พ.ศ. ๒๕๕๗ ก็ยังไม่สมบูรณ์ เช่น ไม่กำหนดให้ตรวจสอบสภาพคนงานที่เป็นเยาวชนก่อนลงเรือ เป็นต้น

๙๒) มาตรา ๑๑/๑ ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.๒๕๔๑ กำหนดให้สถานประกอบกิจการซึ่งอนุญาตให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดจัดหาคนมาทำงานโดยไม่ใช่เป็นธุรกิจจัดหางาน และงานที่ทำเป็นส่วนหนึ่งของสถานประกอบกิจการ ไม่ว่าบุคคลดังกล่าวจะมีอำนาจกำกับหรือเป็นผู้จ่ายค่าจ้างหรือไม่ ให้ถือว่าสถานประกอบกิจการเป็นนายจ้างของคณงานดังกล่าว และให้สถานประกอบกิจการปฏิบัติต่อคณงาน เชนลูกจ้างที่จ้างตรง แต่มาตราดังกล่าวไม่อาจใช้กับหน่วยงานภาครัฐหรือรัฐวิสาหกิจ เพราะหน่วยงานดังกล่าวไม่อยู่ในข่ายการบังคับใช้ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ที่สำคัญ ผู้จัดหาคนมาทำงานอาจถูกตีความว่ามีใช่เป็นนายจ้าง เพราะกฎหมายระบุให้สถานประกอบการเป็นนายจ้างของคณงานดังกล่าว เป็นต้น

๙๓) การเลือกปฏิบัติด้วยเหตุผลความแตกต่างอายุ เพศ สถานภาพโดยการจำแนกกลุ่มพนักงานออกเป็นประเภทต่างๆภายในองค์กร ทำให้พนักงานได้รับการปฏิบัติหรือมีสภาพการจ้างที่แตกต่างกัน

ในประเด็นอายุไม่มีการกำหนดไว้ในกฎหมายคุ้มครองแรงงานปี ๒๕๔๑ ยกเว้นกรณีการใช้แรงงานเด็กซึ่งต้องไม่ต่ำกว่า ๑๕ ปี และงานบางประเภทก็กำหนดหรืออนุญาตให้เด็กหรือเยาวชนอายุต่ำกว่า ๑๘ ปีทำ เพราะฉะนั้นการเลือกปฏิบัติเหตุอายุ โดยเฉพาะกรณีเลิกจ้างมักถูกนำมาร้องเรียนหรืออภิปรายกันเสมอ และที่สำคัญยังได้ขัดต่อหลักการของ ILO ที่ห้ามการนำอายุมาเป็นเหตุในการเลิกจ้าง (ก่อนเกษียณอายุ) หรือถูกเลือกปฏิบัติจนแรงงานสูงอายุไม่อาจทนทำงานต่อไปได้ อาทิ การไม่มอบงาน การไม่เลื่อนขั้นตำแหน่ง การโยกย้ายไปทำงานในตำแหน่งที่ขาดความสำคัญหรือต่ำกว่าเดิม เป็นต้น

ส่วนประเด็นเรื่องเพศ มีการนำสถานการณ์ในลักษณะหรือมีภาวะการเลือกปฏิบัติมาใช้ เช่น ไม่จ้างงานสตรีที่มีบุตรวัยเยาว์ สตรีที่รับผิดชอบครอบครัวแต่ลำพัง (Single Mom) สตรีที่พิการ อันเป็นลักษณะของ Sex Plus Discrimination

ส่วนการถูกจำแนกหรือแบ่งประเภทพนักงานได้ก่อเกิดปัญหาการเลือกปฏิบัติที่ชัดเจนมากขึ้นในปัจจุบัน และเกิดขึ้นทั้งในองค์กรภาครัฐและเอกชน ในภาครัฐเองเราจะพบว่ามีการจำแนกพนักงานและข้าราชการออกจากกัน นอกจากนั้นยังมีลูกจ้างประเภทสัญญาอีกหลายประเภท ทำให้สถานภาพและความมั่นคง ความก้าวหน้า ถูกลิตรอนไป ไม่อาจมีสถานภาพที่เท่ากับข้าราชการ ทั้งๆที่มีคุณวุฒิ คุณสมบัติ และทำงานในลักษณะปริมาณและคุณค่าไม่แตกต่างกัน ยกตัวอย่างเช่น พนักงานราชการซึ่งมีสัญญาจ้างงาน การว่าจ้างขึ้นกับการต่อสัญญาเป็นคราวๆ ไป สวัสดิการหรือประโยชน์อื่นๆก็ได้รับแตกต่าง โอกาสที่จะเลื่อนขั้นตำแหน่งแทบไม่มี ทำให้พนักงานขาดขวัญกำลังใจไม่อุทิศเวลา แต่จะดิ้นรนหางานอื่น เพราะฉะนั้นงานที่ทำจึงขาดการทุ่มเทหรือได้ความศรัทธา นับเป็นการสูญเสียอย่างยิ่ง

๙๔) การเลือกปฏิบัติยังมีปรากฏในพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.๒๕๑๘ และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.๒๕๔๓ เช่นเดียวกัน เพราะมีกลุ่มลูกจ้างบางประเภทไม่อยู่ในข่ายบังคับใช้ของพระราชบัญญัติทำให้ไม่มีสิทธิก่อตั้งองค์การสหภาพแรงงาน อาทิ ผู้ประกอบอาชีพอิสระ ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งไม่ถือเป็นลูกจ้างตามคำนิยามศัพท์ หรือกรณีการห้ามรัฐวิสาหกิจบางประเภทใช้สิทธิเสรีภาพนัดหยุดงาน โดยไม่คำนึงว่าบางรัฐวิสาหกิจไม่ใช่เป็นกิจการสำคัญแต่มีมากกว่านั้น เมื่อไปห้ามการใช้สิทธิแต่ก็ไม่ได้มีกลไกทดแทนหรือชดเชยการเสียสิทธิดังกล่าว เพราะฉะนั้นพนักงานรัฐวิสาหกิจจึงถูกเลือกปฏิบัติเมื่อเทียบกับลูกจ้างภาคเอกชน การขาดซึ่งกลไกชดเชยแก่ผู้เสียสิทธินี้ยังนับว่าไม่สอดคล้องกับหลักการของ ILO ที่ส่งเสริมให้กลไกชดเชยแก่พนักงานที่เสียสิทธิ^{๗๔}

๙๕) กลุ่มอนุสัญญาว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม กลุ่มนี้ได้กล่าวมาแล้วว่ามีอนุสัญญาหลักที่สำคัญ ๒ ฉบับคือ ฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๙๘ ที่ปูพื้นเรื่องเสรีภาพในการสมาคม การก่อตั้งและการเจรจาต่อรอง แต่เมื่อนำอนุสัญญากลุ่มนี้ไปเทียบเคียงกับกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของไทย จะพบว่ากฎหมายไทยยังไม่สอดคล้องหรือตรงกับเจตนารมณ์ตามหลักการของอนุสัญญาทั้ง ๒ ฉบับ โดยเฉพาะหลักการหรือเจตนารมณ์ในเรื่องที่สำคัญ อาทิ

(๑) หลักการเรื่องเสรีภาพในการก่อตั้งและเข้าร่วม ขณะที่กฎหมายไทยไม่ให้โอกาสข้าราชการ แรงงานอิสระ แรงงานรับงานไปทำที่บ้าน แรงงานต่างด้าวใช้สิทธิก่อตั้งหรือเข้าร่วม

(๒) หลักการเรื่องการไม่เข้าแทรกแซง ขณะที่กฎหมายไทยยังเปิดโอกาสให้ภาครัฐแทรกแซง อาทิ การร่างธรรมนูญข้อบังคับของสหภาพแรงงานที่จะต้องเป็นไปตามแบบที่กำหนด กรรมการสหภาพแรงงานที่ได้รับการเลือกตั้งต้องส่งประวัติที่อยู่ อาชีพไปจดทะเบียน^{๗๕} กรรมการสหภาพแรงงานต้องมีสัญชาติไทยโดยการเกิด^{๗๖} หรือการห้ามสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจทุกประเภทใช้สิทธินัดหยุดงาน (โดยไม่คำนึงว่ารัฐวิสาหกิจดังกล่าวเป็นกิจการสำคัญหรือไม่)

(๓) หลักการแสวงหาปกป้องผลประโยชน์ของสมาชิกและองค์การภายใต้หลักการนี้ (หลักการตามมาตรา ๓ มาตรา ๑๐ ของอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗) สหภาพแรงงานสามารถใช้สิทธิเจรจาโดยสมัครใจเพื่อปกป้อง เรียกร้องผลประโยชน์ของสมาชิก

^{๗๔} คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญด้านการดำเนินการให้มีการปฏิบัติตามอนุสัญญา (COE) ได้พิจารณาว่ากิจการที่สำคัญ ซึ่งห้ามมีการหยุดชะงัก อาจนำมาซึ่งอันตรายต่อชีวิต ความปลอดภัยของประชาชนบางส่วนหรือทั้งหมด การห้ามใช้สิทธินัดหยุดงานในกิจการสำคัญจึงอาจสมเหตุสมผลภายใต้คำนิยามที่เคร่งครัด อย่างไรก็ตามสิ่งที่ต้องดำเนินการควบคู่ (กับการห้าม) ก็คือ หลักประกันที่จะไปชดเชย...(การสูญเสียสิทธิดังกล่าว) คู่มือของ COE ปี ๑๙๙๔ วรรคที่ ๑๕๙-๑๖๒

^{๗๕} ดูพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.๒๕๑๘ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๑๐๑

^{๗๖} ดูพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.๒๕๑๘ มาตรา ๙๓ และมาตรา ๑๐๑

องค์การ รวมทั้งการใช้สิทธินัดหยุดงานตามกฎหมายได้ แต่กฎหมายไทยพิจารณาเห็นว่า หากการเจรจาไม่สามารถตกลงกันได้จะต้องนำข้อพิพาทส่งให้คณะอนุญาโตตุลาการวินิจฉัย โดยไม่คำนึงว่าคู่กรณีเห็นพ้องหรือไม่ จึงเท่ากับขัดต่อหลักการเจรจาต่อรอง เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อตกลงร่วม และการห้ามใช้สิทธินัดหยุดงานก็เท่ากับแทรกแซงมิให้สหภาพแรงงานจัดมาตรการทางด้าน(นัดหยุดงาน)ได้เต็มที่ ภารกิจหรือหลักการของสหภาพแรงงานจึงถูกระทบและถูกจำกัดไม่สามารถดำเนินการได้ตามหลักการ

๙๖) ภายใต้ความไม่สอดคล้องของกฎหมายไทย เมื่อเทียบกับหลักการว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม จึงเท่ากับว่ากฎหมายไทยยังมีการล่วงละเมิดเสรีภาพทางด้านนี้อยู่จึงจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับหลักการ

๙๗) กลุ่มอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองกลุ่มพิเศษหรือกลุ่มเปราะบาง โดยนายหรือเจตนารมณ์ของ ILO ต่อกลุ่มแรงงานที่อ่อนแอก็คือการให้การคุ้มครองเป็นกรณีพิเศษแก่กลุ่มแรงงานดังต่อไปนี้ อาทิ แรงงานสตรีมีภาระครอบครัว (อนุสัญญาฉบับที่ ๑๕๖) แรงงานเด็ก (อนุสัญญาฉบับที่ ๑๓๘, ๑๘๒) แรงงานพิการ (อนุสัญญาที่ ๑๕๙) แรงงานสูงวัย (ข้อแนะนำฉบับที่ ๑๕๐) และแรงงานต่างด้าว (อนุสัญญาฉบับที่ ๙๗, ๑๔๓) เป็นต้น

สำหรับกฎหมายไทยไม่มีกฏบัญญัติที่ครอบคลุมกลุ่มที่กล่าวทั้งหมด ยกเว้นการใช้แรงงานเด็ก (แต่ก็ไม่ครบถ้วน/สมบูรณ์) แรงงานสตรีแต่ไม่คลุมถึงแรงงานสตรีที่มีภาระทางครอบครัวซึ่งในหลักการเน้นเรื่องความเท่าเทียมระหว่างเพศ

ส่วนแรงงานสูงวัย แรงงานพิการ และแรงงานต่างด้าวยังไม่มีตัวบทกฎหมายแรงงานกล่าวถึงเลย

๙๘) เมื่อนำไปเทียบเคียงกับกลุ่มอนุสัญญาเป็นที่น่าสนใจว่าประเทศไทยให้การรับรองอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานเด็กทั้ง ๒ ฉบับคือ ฉบับที่ ๑๓๘ และฉบับที่ ๑๘๒ โดยเฉพาะฉบับที่ ๑๘๒ ซึ่งห้ามการใช้แรงงานเด็กทำงานในลักษณะที่เลวร้ายสุด แต่ประเทศไทยยังไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยแรงงานที่เลวร้ายสุดๆ แม้แต่มาตราเดียว

ในเรื่องความเท่าเทียมระหว่างเพศ แม้ประเทศไทยไม่ได้ให้การรับรองอนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๑๑๑ ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติ (การจ้างงานและอาชีพ) แต่ประเทศไทยได้รับรอง UDHR, ICESCR, CRC, CEDAW ซึ่งทั้งหมดอยู่ในกรอบขององค์การสหประชาชาติที่พูดถึงการไม่เลือกปฏิบัติต่อสตรีและเด็ก จึงเท่ากับว่าประเทศไทยมีพันธกรณีแล้ว แต่มาปัจจุบันประเทศไทยยังขาดกฎหมายที่จะดูแล กำกับ และแก้ไขปัญหาคความไม่เท่าเทียมระหว่างเพศ ในเรื่องแรงงานพิการก็เช่นกันประเทศไทยรับรองอนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๑๕๙ ว่าด้วยการฟื้นฟูอาชีพและการจ้างงาน (คนพิการ) และรับรองอนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของคนพิการ (CRPD) แต่ในทางปฏิบัติประเทศไทยก็ยังมิได้มีบทมาตราที่คุ้มครองแรงงานคนพิการบรรจุไว้ในกฎหมายแรงงานแม้แต่มาตราเดียว (ยกเว้นพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ.๒๕๕๐ ซึ่งอยู่ในกรอบของ

กระทรวงพัฒนาสังคม แม้จะเน้นเรื่องการไม่เลือกปฏิบัติและการกำหนดโควตาให้นายจ้างว่าจ้างคนพิการตามอัตราที่เหมาะสม แต่ในภาพรวมแล้วการคุ้มครองส่งเสริมแรงงานคนพิการก็ยังห่างไกลจากหลักการหรือมาตรฐานสากลอีกมาก)

๙๙) ในส่วนของแรงงานต่างด้าว ประเทศไทยไม่ได้ให้การรับรองอนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๙๗ และฉบับที่ ๑๔๓ รวมทั้งอนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานต่างด้าวทุกคนและสมาชิกครอบครัว ปี ๑๙๙๐ ในทางปฏิบัติกฎหมายแรงงานไทยไม่ได้เขียนยกเว้นแรงงานต่างด้าว กล่าวอีกนัยหนึ่งกฎหมายแรงงานคลุมถึงแรงงานต่างด้าวด้วย อย่างไรก็ตามปัญหาการล่วงละเมิดหรือเลือกปฏิบัติต่อแรงงานต่างด้าวตกเป็นข่าวอยู่เสมอ อาทิ การมีสภาพการจ้างที่แตกต่างไปจากแรงงานท้องถิ่น ทั้งที่พักอาศัย ค่าตอบแทน การใช้แรงงานเด็ก หรือแม้กระทั่งสิทธิทางด้านเสรีภาพในการสมาคมและเข้าร่วมสหภาพแรงงาน ที่ถือเป็นเรื่องใหญ่และสำคัญก็คือ การค้ามนุษย์หรือการมีการบังคับใช้แรงงานกับแรงงานต่างด้าว จากการวิจัยของศูนย์อาเซียนศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ต่อแรงงานประมงโดยการสนับสนุนของ ILO GMS Triangle Project ในปี ๒๐๑๓ สรุปได้ประเด็นหนึ่งว่า ร้อยละ ๑๖.๙ ทำงานในกิจการประมงทะเลโดยไม่สมัครใจ ถูกจำกัดเสรีภาพในการเคลื่อนย้าย เพราะกลัวความผิดหรือติดภาระทางด้านการเงิน นอกจากนั้นยังมีข้อแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญระหว่างการให้ทำงานกับสภาพข้อเท็จจริงที่ประสบภายหลัง ภาวะความวิตกในเรื่องการเงินจนไม่มีทางออก มีลักษณะเป็นการบังคับขู่เข็ญ (ให้ทำงาน) เข้าลักษณะการมีภาวะการบังคับใช้แรงงานค่อนข้างชัดเจน ส่วนตัวกระตุ้นอื่นๆล้วนมีแนวโน้มเข้าลักษณะการเอารัดเอาเปรียบในเรื่องสภาพการจ้าง^{๗๗}

สรุปมาตรฐานกลุ่มอนุสัญญาเทียบกับกฎหมายแรงงานไทย

กลุ่มอนุสัญญา	อนุสัญญาที่เกี่ยวข้อง	สถานการณ์กฎหมายแรงงานไทย
กลุ่มอนุสัญญาหลัก - <u>ด้านสิทธิพื้นฐานของแรงงาน</u>	ฉบับที่ ๘๗,๘๘ (เสรีภาพในการสมาคม) ๑๐๐ (ค่าตอบแทนที่เท่าเทียม) ๑๑๑ (เลือกปฏิบัติ) ๑๓๘,๑๘๒ (แรงงานเด็ก) ๒๙,๑๐๕ (การเกณฑ์แรงงาน)	ไทยยังไม่ได้รับรองอีก ๓ ฉบับ คือ ๑๑๑,๘๗ และ ๙๘

^{๗๗} ดู Employment Reactions and Working Conditions in Thailand's Fishing Sector ILO GMS Triangle Project, Asian Research Center for Migration, Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University.๒๐๐๐.P.๗๕

- อนุสัญญาว่าด้วย ด้านธรรมาภิบาล ของตลาดแรงงานหรือ ลำดับต้นๆที่ควรให้การ รับรอง	ฉบับที่ ๘๑ (ตรวจแรงงาน) ๑๒๙ (ตรวจแรงงานภาคเกษตร) ๑๔๔ (ไต่ถามคดี) ๑๒๒ (นโยบายแรงงาน)	ไทยรับรองเพียง ฉบับเดียว คือ ๑๒๒
- ด้านส่งเสริมการ มีงานทำ	ฉบับที่ ๑๒๒ (นโยบายการมีงานทำ) ๑๕๙ (การฟื้นฟู/การจ้างงานคน พิการ) ๘๘ (จัดหางาน) ๑๘๑ (จัดหางานเอกชน) ข้อเสนอ ๑๖๒ แรงงานสูงอายุ, ข้อเสนอ ๑๘๙ การสร้างงาน SME, ข้อ เสนอ ๑๙๓ การส่งเสริมสหกรณ์	ไทยรับรองฉบับที่ ๑๒๒, ๘๘, ๑๕๙
- กลุ่มพัฒนาทรัพยากร มนุษย์	ฉบับที่ ๑๔๒ (การพัฒนาทรัพยากร มนุษย์) ๑๔๐ (การลาเรียนโดยได้รับค่าจ้าง), ข้อเสนอ ๑๙๕ ว่าด้วยการพัฒนา ทรัพยากรมนุษย์	ไทยยังไม่ได้รับรอง
- กลุ่มความมั่นคงใน การทำงาน	ฉบับที่ ๑๕๘ (การเลิกจ้าง), ข้อเสนอ ๑๖๖ ว่าด้วยเรื่อง การเลิกจ้าง	ไทยยังไม่ได้รับรอง

สรุปมาตรฐานกลุ่มอนุสัญญาเทียบกับกฎหมายแรงงานไทย (ต่อ)

กลุ่มอนุสัญญา	อนุสัญญาที่เกี่ยวข้อง	สถานการณ์กฎหมาย แรงงานไทย
- กลุ่มสภาพการ จ้าง ที่เป็นธรรม	เป็นกลุ่มใหญ่ของอนุสัญญา อาทิต ด้านแรงงานเด็ก (๑๓๘,๑๘๒) การเกณฑ์แรงงาน (๒๙,๑๐๕) การไม่เลือกปฏิบัติ (๑๐๐,๑๑๑,๑๕๖) ค่าจ้าง (๑๓๑,๙๕,๙๔) วันหยุดประจำสัปดาห์ (๑๐๖,๑๓๒,๑๔๐) แรงงานสตรี (๑๐๓,๘๙,๔๕)	ไทยรับรองฉบับที่ ๑๔ (การ หยุดพักผ่อนประจำสัปดาห์) ฉบับที่ ๑๙ (การไม่เลือก ปฏิบัติด้านค่าตอบแทนกรณี เกิดอุบัติเหตุ) ฉบับที่ ๘๘ (การจัดหางาน) ฉบับที่ ๑๐๐ (ค่าตอบแทนที่เท่า

	ชั่วโมงทำงาน (๑๗๑) เป็นต้น	เทียม) ฉบับที่ ๒๙,๑๐๕ (การเกณฑ์แรงงาน) ฉบับที่ ๑๓๘,๑๘๒ (การใช้แรงงานเด็ก) ฉบับที่ ๑๒๓ (อายุขั้นต่ำอนุญาตให้ทำงานในเหมือง ใต้ดิน) ฉบับที่ ๑๒๗ (น้ำหนักสูงสุดที่อนุญาตให้แบกหาม)
- ด้านกลุ่มไม่เลือกปฏิบัติ	ฉบับที่ ๑๐๐ (ค่าตอบแทนที่เท่าเทียม) ๑๑๑ (การเลือกปฏิบัติ,การจ้างงานและอาชีพ) ๑๕๖ (สตรีมีภาระครอบครัว)	ไทยรับรองฉบับที่ ๑๐๐ ฉบับเดียว
- ด้านกลุ่มเสรีภาพในการสมาคม	ฉบับที่ ๘๗ (เสรีภาพในการสมาคม) ๙๘ (สิทธิก่อตั้ง การเจรจาต่อรอง) ๑๓๕ (ผู้แทนลูกจ้าง) ๑๔๑ (องค์การลูกจ้างภาคแรงงานชนบท) ๑๕๑ (แรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐ)	ไทยยังไม่ได้รับรอง แม้แต่ฉบับเดียว
- กลุ่มความคุ้มครองแรงงานอพยพ	อนุสัญญาฉบับที่ ๙๗,๑๔๓ และอนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติว่าด้วย การคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวทุกคนและสมาชิกครอบครัวของเขา ปี ๑๙๙๐	ไทยยังไม่ได้รับรอง แม้แต่ฉบับเดียว

บทที่ ๔

การจัดทำ Checklists แผนภูมิ ตัวชี้วัด การใช้สิทธิเสรีภาพในการสมาคม

สิทธิในการก่อตั้ง และการเจรจาต่อรองตามอนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๙๘

๑๐๐) ในบทที่ ๔ จะเป็นสาระสำคัญชี้ถึงตัวชี้วัดที่จะนำไปใช้ประเมินหรือตรวจสอบความเข้มข้น ความสอดคล้องหรือไม่สอดคล้องหรือการละเมิดไม่ปฏิบัติตามอนุสัญญาหลักที่สำคัญ ๒ ฉบับคือ ฉบับที่ ๘๗ ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม และฉบับที่ ๙๘ ว่าด้วยสิทธิก่อตั้งและการร่วมเจรจาต่อรอง การเลือกจัดทำตัวชี้วัดประเมินอนุสัญญา ๒ ฉบับนี้มีเหตุผลสำคัญคือ

(๑) ทั้งสองฉบับเป็นอนุสัญญาหลัก (Core Convention) ขององค์การ ILO เป็น ๒ ใน ๘ ฉบับที่ ILO รมรงค์ประสงค์ให้ทุกประเทศสมาชิกจำนวน ๑๘๙ ประเทศให้การรับรอง และนำไปปฏิบัติ ปัจจุบันอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ มีประเทศรับรองไปแล้ว ๑๕๓ ประเทศ ในกลุ่มอาเซียนที่รับรองไปแล้วมีกัมพูชา ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย เมียนมาร์ ส่วนฉบับที่ ๙๘ มีฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย เมียนมาร์ กัมพูชา สิงคโปร์ และมาเลเซีย สำหรับประเทศที่ยังไม่รับรองทั้งสองฉบับ มีประเทศไทย เวียดนาม ลาว และบรูไน

(๒) ทั้งสองฉบับเป็นอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิพื้นฐานหรือสิทธิมนุษยชนเป็นอนุสัญญาซึ่งมีเนื้อหาสำคัญ อาทิ เสรีภาพในการสมาคม ปรากฏอยู่ในอนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติ ๓ ฉบับคือ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (UDHR) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางการเมืองและสิทธิพลเมือง (ICCPR) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม (ICESCR) ทั้ง ๓ อนุสัญญาที่กล่าวประเทศไทยล้วนให้สัตยาบันแล้ว^{๗๘}

(๓) อนุสัญญาทั้งสองฉบับเป็นอนุสัญญาที่อ่อนไหว มีการตีความและร้องเรียนกล่าวหาต่อรัฐบาลของประเทศสมาชิกว่ามีการล่วงละเมิด หรือไม่ปฏิบัติตามสอดคล้องกับหลักการของอนุสัญญามากที่สุดฉบับหนึ่ง เป็นอนุสัญญาซึ่งเกี่ยวพันกับหลักการเสรีภาพพื้นฐานอื่นๆ อาทิ สิทธิเสรีภาพของพลเมือง (Civil Rights) สิทธิเสรีภาพในการชุมนุม (Freedom of Assembly) สิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (Freedom of opinion) สิทธิเสรีภาพในการแสดงออก (Freedom of Expression) และสิทธิเสรีภาพในทางการเมือง เป็นต้น

^{๗๘} ไทยออกเสียงสนับสนุนรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๔๑ ถือเป็นเอกสารหลักด้านสิทธิมนุษยชนฉบับแรก

- ไทยเป็นภาคีอนุสัญญา ICCPR เมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๐

- ไทยเป็นภาคีอนุสัญญา ICESCR เมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๔๒ มีผลใช้บังคับ ๕ ธันวาคม ๒๕๔๒

กล่าวอีกนัยหนึ่งเสรีภาพในการสมาคม การร่วมเจรจาต่อรองภายใต้กรอบอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ และ ๙๘ นี้ จะไร้ความหมายหรือไม่อาจนำไปใช้ปฏิบัติสมเจตนารมณ์ได้ หากปราศจากการประกันซึ่งเสรีภาพพื้นฐานอื่นๆ

(๔) ประเทศไทยเป็นประเทศที่ล้มเหลวหรือการให้การรับรองมานานหลายสิบปี ท่ามกลางการเรียกร้องของกลุ่มแรงงานในประเทศ และองค์การ ILO ที่พยายามกดดันให้ประเทศไทยรับรอง โดยพยายามผลักดันให้ไทยบรรจุไว้ในแผนการพัฒนาแรงงานไทยสู่การมีงานทำที่มีคุณค่า (Decent Work)^{๗๙} นอกจากนั้น กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ทั้งสองฉบับของประเทศไทยคือ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ และพระราชบัญญัติว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ ยังมีบทบัญญัติอีกหลายมาตราที่อาจขัดต่อหลักการของอนุสัญญาทั้งสองฉบับนี้ จึงถือเป็นโอกาสสำคัญในการที่จะประเมินหรือทบทวนในลักษณะตัวชี้วัดหรือวิเคราะห์ในเชิงรายละเอียดว่ามีประเด็นลักษณะที่เกี่ยวข้องในเรื่องอะไรที่ประเทศไทยจำเป็นต้องปรับปรุง แก้ไข หรือพัฒนา เพื่อให้กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของไทย ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายสิทธิมนุษยชนสอดคล้องกับหลักการ และในขั้นต้นจะถือเป็นครั้งแรกของการวิเคราะห์ในรายละเอียดที่จะรู้ผ่านตัวชี้วัดว่าเรายังมีข้อบกพร่องหรือมีประเด็นใดบ้างที่กฎหมายหรือแนวปฏิบัติของไทยอาจเข้าข่ายไม่สอดคล้องกับหลักการอนุสัญญา ๒ ฉบับนี้

(๕) การศึกษาวิเคราะห์ตัวชี้วัดในเรื่องสิทธิเสรีภาพในการสมาคม สิทธิก่อตั้งและสิทธิในการร่วมเจรจาต่อรองเป็นสิทธิที่จะนำไปสู่การเสริมพลังหรือศักยภาพของแรงงานเป็นสิทธิที่จะนำไปสู่สันติภาพ ลดความเหลื่อมล้ำ ลดปัญหาความยากจน สร้างความเป็นธรรมในสังคม และส่งเสริมการกระจายรายได้ สิ่งเหล่านี้ถือเป็นการเสริมพลังทางสังคมด้านสิทธิมนุษยชนโดยแท้

การศึกษาวิเคราะห์จัดทำตัวชี้วัดในส่วนที่ ๔ นี้จะจัดทำเป็น ๒ ภาค

๑๐๑) ภาคหนึ่ง เป็นการจัดทำตัวชี้วัดในด้านสารัตถะหรือเนื้อหาสำคัญของอนุสัญญาหลัก ๒ ฉบับคือ ฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๙๘ ในภาคนี้จะวิเคราะห์หลักการสำคัญที่ปรากฏอยู่ในมาตราสำคัญของอนุสัญญาทั้ง ๒ ฉบับ ตัวชี้วัดจะออกมาในรูปคำถาม แผนภูมิ โดยตัวชี้วัดจะมีที่มาจากกระบวนการตีความของคณะกรรมการสำคัญสำคัญ ๒ คณะของ ILO คือ คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญในการนำไปใช้ปฏิบัติซึ่งอนุสัญญาและข้อแนะ (Committee of Experts on the Application of Convention and Recommendation) หรือ COE และ คณะกรรมการว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม (Committee on Freedom of Association) หรือ CFAO

^{๗๙} ILO มีเป้าหมายให้กลุ่มประเทศอาเซียนจัดทำแผนประเทศส่งเสริม Decent work โดยแผนประเทศจะต้องบรรจุอนุสัญญาหลักไว้ด้วย อนุสัญญาหลักฉบับที่ ๘๗ เป็นอีกหนึ่งฉบับที่ต้องการให้ไทยมีแผนงานในการที่จะรับรอง

- ภาคที่ ๒ จะจัดทำตัวชี้วัดในเชิงปฏิบัติหรือสับัญญัติ (Procedures and Practices) ซึ่งเน้นการกำกับตีความให้มีการปฏิบัติตามอนุสัญญา ในภาคที่สองนี้มีความสำคัญมาก เพราะจะพูดถึงบทบาทของคณะกรรมการของ ILO ชุดต่างๆที่ทำหน้าที่กำกับ ดูแล รับเรื่องราวร้องทุกข์ การประเมิน หรือติดต่อทางการหรือรัฐบาล รัฐสมาชิก หรือมีมติ คำวินิจฉัย ข้อเสนอออกมาเพื่อขอให้รัฐบาลปรับปรุง เปลี่ยนแปลง แก้ไขกฎหมายภายใน หรือยกเลิกกฎหมาย ระเบียบที่ขัดต่อหลักการ ตลอดจนการให้คำแนะนำ ช่วยเหลือทางวิชาการแก่ประเทศสมาชิก เพื่อให้ปฏิบัติตามหลักการ

- อนึ่ง ตัวชี้วัด แผนภูมิที่กำหนดในส่วนที่ ๔ นี้ ปรับปรุงดัดแปลงมาจากคู่มือหนังสือ Freedom of Association A User's Guides โดย David Tajzman, Karen Curyis. ILO ๒๐๐๐

ภาคหนึ่ง: (ว่าด้วยสารบัญญัติ) จะประกอบด้วยประเด็น

- ตัวชี้วัดก่อนการก่อตั้ง/ระหว่างการจัดตั้งหรือหลังจากจัดตั้งองค์การแล้ว
ซึ่งจะต้องมีการเคารพสิทธิด้านต่างๆควบคู่ไปกับเสรีภาพในการสมาคม อาทิ

- ตัวชี้วัดการเคารพสิทธิเสรีภาพในฐานะเป็นพลเมือง (Civil Rights)
- ตัวชี้วัดการได้รับความคุ้มครองจากกระบวนการยุติธรรม
- ตัวชี้วัดการเคารพต่อสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น แสดงออก และเสรีภาพในการชุมนุม

- ตัวชี้วัดว่าด้วยการใช้สิทธิเสรีภาพในการสมาคม

- ตัวชี้วัด สิทธิเสรีภาพในการก่อตั้ง
- ตัวชี้วัด เงื่อนไขต้องขออนุญาตล่วงหน้า
- ตัวชี้วัด เสรีภาพในการเลือกเป็นสมาชิก

- ตัวชี้วัดว่าด้วยการระงับข้อพิพาทแรงงาน และการใช้สิทธิเสรีภาพในการนัดหยุดงาน

- ตัวชี้วัด ว่าด้วยการใช้สิทธิเสรีภาพนัดหยุดงาน
- ตัวชี้วัด ว่าด้วยการใช้มาตรการหรือวิธีการเพื่อระงับข้อพิพาท สำหรับกลุ่มลูกจ้างบางประเภทโดยเฉพาะ
- ตัวชี้วัด ว่าด้วยการทำข้อตกลงให้มีการผลิตหรือให้บริการขั้นต่ำระหว่างนัดหยุดงานหรือปิดงานด้าง
- ตัวชี้วัด ว่าด้วยการกำหนดจุดมุ่งหมายการใช้สิทธินัดหยุดงานและเงื่อนไขก่อนการใช้สิทธิ
- ตัวชี้วัด ว่าด้วยการแทรกแซงของรัฐ

- ตัวชี้วัด ว่าด้วยพันธะและการเคารพต่อกฎหมายเข้าเมือง
- ตัวชี้วัด ว่าด้วยการแทรกแซงการจัดตั้งหรือเข้าร่วมสหพันธ์แรงงาน
- ตัวชี้วัด ว่าด้วยการแทรกแซงการร่างธรรมนูญหรือข้อบังคับขององค์การ
- ตัวชี้วัด ว่าด้วยการคุ้มครองการแทรกแซง
- ตัวชี้วัด ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุก่อตั้งหรือเข้าร่วมสหภาพแรงงาน
- ตัวชี้วัด ว่าด้วยการส่งเสริม การร่วมเจรจาต่อรอง
- ตัวชี้วัด ว่าด้วยการปรึกษาหารือร่วม
- ตัวชี้วัด ว่าด้วยกิจกรรมในสถานประกอบการกิจการ และการให้ความสะดวกแก่ผู้แทนลูกจ้าง

ภาคสอง: (ว่าด้วยสัญญา) ซึ่งประกอบด้วยแนวทางและตัวชี้วัดที่สำคัญ

- แนวทางกำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตามหลักการของอนุสัญญา
- ตัวชี้วัด ว่าด้วยการพิจารณา/ตรวจสอบ กรณีรัฐสมาชิก ILO ให้หรือไม่ให้การรับรองอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องเสรีภาพในการสมาคม
- ตารางการคัดเลือก กลไก หรือคณะกรรมการตรวจสอบที่เหมาะสมในการแก้ไข บรรเทาปัญหา การล่วงละเมิดเสรีภาพในการสมาคม
- ตัวชี้วัด ว่าด้วยการคัดเลือกคณะกรรมการหรือกลไกที่จะนำไปแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาการล่วงละเมิดเสรีภาพในการสมาคม
- พันธะรัฐบาลในการส่งรายงานประเทศต่อ ILO (กรณีตรวจสอบปกติ)
- ตัวชี้วัด ว่าด้วยการส่งรายงานประเทศต่อ ILO
- ขั้นตอนการพิจารณารายงานประเทศของ COE
- ขั้นตอนและตัวชี้วัดการกำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตามหลักการ FOA (กรณีตรวจสอบพิเศษ)
- ตัวชี้วัด ว่าด้วยขั้นตอนการรับข้อร้องทุกข์ ข้อกล่าวหา
- ตัวชี้วัด ว่าด้วยเนื้อหาของข้อร้องเรียน
- ตัวชี้วัดและแผนภูมิ ว่าด้วยการยกข้ออ้างไม่ผ่านกระบวนการพิจารณาอย่างครบถ้วนตามระบบภายในประเทศ
- ตัวชี้วัด ว่าด้วยความต้องการแก้ไขโดยเร็ว และคำชี้แจงที่ล่าช้า
- ตัวชี้วัด ว่าด้วยการติดต่อโดยตรง (กับรัฐบาล) และการพิจารณาคดีข้อกล่าวหาข้อร้องทุกข์

- ตัวชี้วัด ว่าด้วยข้อสรุปและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ CFA
- ตัวชี้วัด ว่าด้วยการใช้ประโยชน์จากคณะกรรมการเสาะหาข้อเท็จจริงและประนอม (Fact Finding and Conciliation Commission on FOA)
- ตัวชี้วัด ว่าด้วยการใช้ประโยชน์จากมาตรา ๒๔ ของธรรมนูญ ILO
- ตัวชี้วัด ว่าด้วยการใช้ประโยชน์จากมาตรา ๒๖ ของธรรมนูญ ILO
- ตัวชี้วัด ว่าด้วยการขอรับความช่วยเหลือจาก ILO ด้านวิชาการ

ภาคหนึ่ง (ว่าด้วยสารบัญญัติ)

๑๐๒) ตัวชี้วัด ว่าด้วยการเคารพต่อเสรีภาพในการสมาคม ก่อนการก่อตั้ง/ระหว่างการจัดตั้งหรือหลังจากจัดตั้งองค์กรแล้ว

หลักการและเหตุผล ปกติเสรีภาพในการสมาคมจะถูกพิจารณาควบคู่หรือคู่ขนานกับเสรีภาพหรือสิทธิในฐานะพลเมือง (Civil Liberties) กล่าวอีกนัยหนึ่งการใช้สิทธิเสรีภาพในการสมาคมจะมีประสิทธิภาพ ก็ต่อเมื่อเสรีภาพขั้นพื้นฐานได้รับการประกัน โดยเฉพาะความมั่นคงปลอดภัยของผู้ก่อการ ผู้ริเริ่ม ผู้แทน กรรมการ เจ้าหน้าที่ เพราะฉะนั้นเสรีภาพในการสมาคมอาจจะบุในกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติหากยังคงพบหรือมีการกระทำต่างๆ ขัดต่อการใช้สิทธิดังกล่าวแล้ว ปัญหาจะเกิดขึ้นประเด็นตัวชี้วัดดังต่อไปนี้จะสะท้อนถึงการกระทำละเมิด อาทิ

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๑ “มีการเคารพเสรีภาพและสิทธิในฐานะพลเมืองหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๒ “ทางการได้มีการจับกุมหรือควบคุมตัวผู้นำสหภาพแรงงานโดยพลการหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๓ “ได้มีการดำเนินการยึด อาัยต หรือครอบครองทรัพย์สินขององค์กร (ผู้ทำงานหรือนายจ้าง) โดยปราศจากคำสั่งศาลหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๔ “กลุ่มบุคคล (ภายนอกหรือคู่กรณีเช่นนายจ้าง) โดยเจตนาไม่บริสุทธิ์ได้ใช้กำลัง หรือขู่ข่มขู่ผู้นำสหภาพแรงงานหรือไม่”

อย่างไรก็ตามการตั้งข้อหา การจับกุม สามารถกระทำได้หากมีการกระทำขัดต่อกฎหมาย เพราะผู้ทำงานหรือผู้แทนองค์กรก็ต้องรับผิดชอบหรือมีหน้าที่ เฉกเช่น คนธรรมดาทั่วไป อย่างไรก็ตามกรณีมีการจับกุม คุมขัง จะต้องพิจารณาตัวชี้วัดดังต่อไปนี้

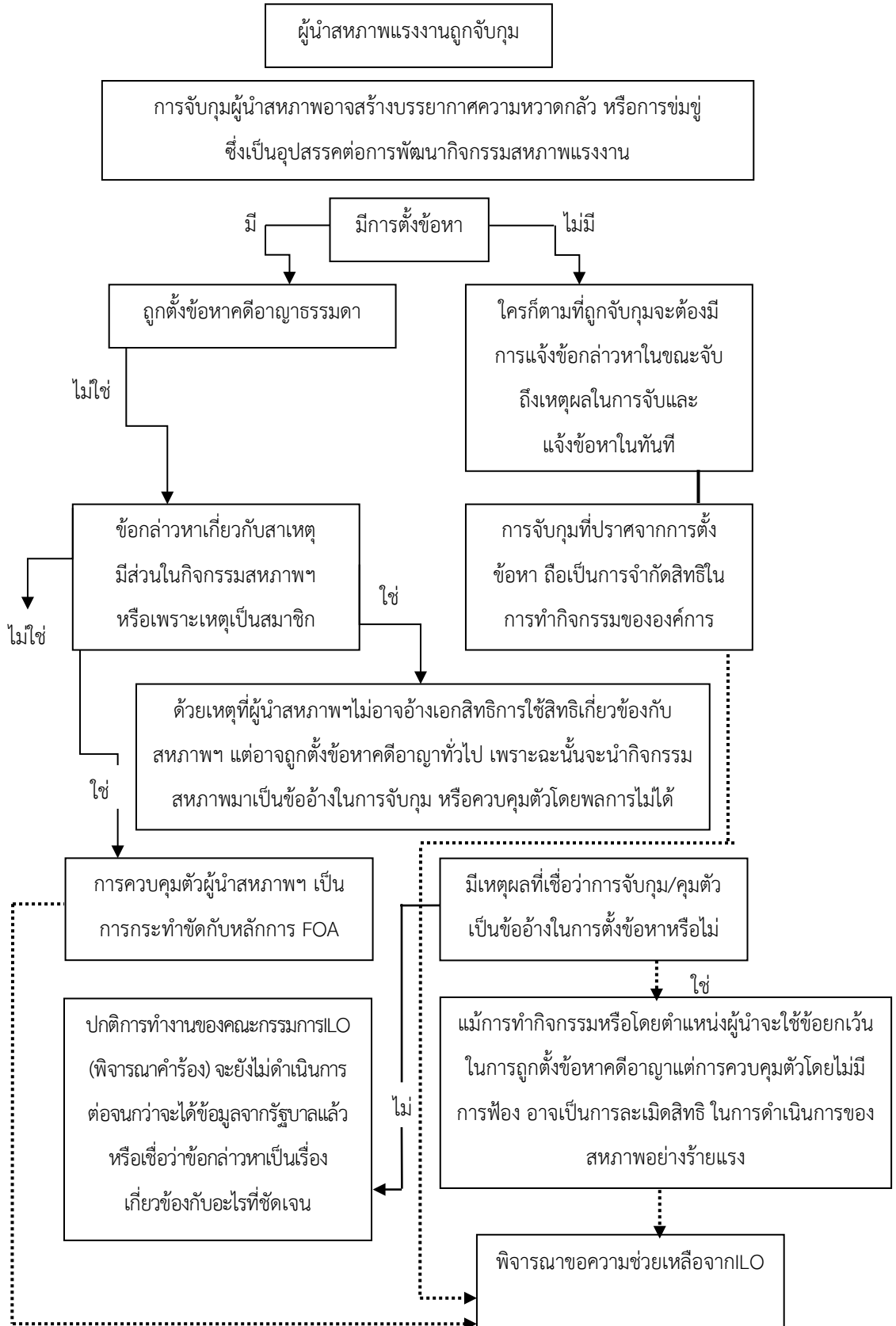
คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๕ “มีการเคารพต่อกระบวนการยุติธรรม (เช่น ระเบียบ กฎเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีพิจารณาความอาญา การจับกุม การให้ประกันตัว) หรือไม่ กล่าวอีกนัยหนึ่งได้มีการตั้งข้อหา และให้โอกาสเข้าถึงทนายความหรือที่ปรึกษาทางกฎหมายหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๖ “สาเหตุการจับกุม คมขังด้วยเหตุที่เข้าร่วมหรือทำกิจกรรมเกี่ยวกับ สหภาพแรงงาน โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๗ “กรณีถูกกล่าวหากระทำผิดกฎหมายอาญาทั่วไป การจับกุม คมขัง หรือดำเนินคดีถูกใช้เป็นข้ออ้าง เพื่อปรามการใช้สิทธิเสรีภาพในการสมาคมหรือไม่”

ข้อสรุป หากไม่เคารพต่อสิทธิ หรือมีการจับกุมโดยพลการ มีการข่มขู่ ครอบครองทรัพย์สิน ไม่ตั้งข้อหา ไม่ให้ปล่อยตัวชั่วคราว ปฏิเสธการขอพบทนายความ หรือมีเจตจำตอการปรามหรือขัดขวางการใช้สิทธิ สิ่งเหล่านี้คือการแทรกแซง และละเมิดอนุสัญญา ตลอดจนละเมิดสิทธิมนุษยชน

๑๐๓) แผนภูมิ กระบวนการจับกุม คมขัง
(สิทธิเสรีภาพในฐานะเป็นพลเมือง กรณีถูกจับ)



**๑๐๔) ตัวชี้วัด ว่าด้วยที่จะประเมินว่าได้รับการคุ้มครอง ปกป้องจากกระบวนการยุติธรรม
เพียงไร เมื่อถูกกล่าวหาหรือตั้งข้อหาด้วยเหตุการถูกเลือกปฏิบัติ
เพราะมีส่วนร่วมในกิจกรรมองค์การ**

หลักการและเหตุผล การจับกุม คမ်းขัง ไม่ว่าจะด้วยสาเหตุหรือเหตุผลอะไรที่
ถูกหยิบยกขึ้นมา ตั้งเป็นข้อหา ไม่ว่าจะจริงหรือใช้เป็นข้ออ้างผู้ต้องหาจะต้องได้รับการ
ปกป้องจากกระบวนการยุติธรรม กล่าวอีกนัยหนึ่งจะต้องมีกลไกของกระบวนการยุติธรรมที่
ให้หลักประกันว่าผู้ต้องหาได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม และเป็นไปตามขั้นตอนทาง
กฎหมาย จนกระทั่งถึงขั้นการพิจารณาในศาลทุกประการ

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๑ “ในคดีอาญามีการถือว่าจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะ
มีการพิสูจน์ชัดแจ้งว่ากระทำผิดหรือไม่ หรือมีการพิจารณาคดีในศาลอย่างเปิดเผย และจำเลย
มีสิทธิต่อสู้คดีอย่างเป็นธรรมในทุกขั้นตอนหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๒ “มีการดำเนินคดีจนในที่สุดเข้าสู่การพิจารณาของศาล
หรือไม่ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ในที่สุดศาลเป็นผู้วินิจฉัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๓ “มีประเด็นอะไรบ้างที่คนงานหรือผู้นำสหภาพแรงงาน
จำเป็นต้องพึ่งพามีศาล”

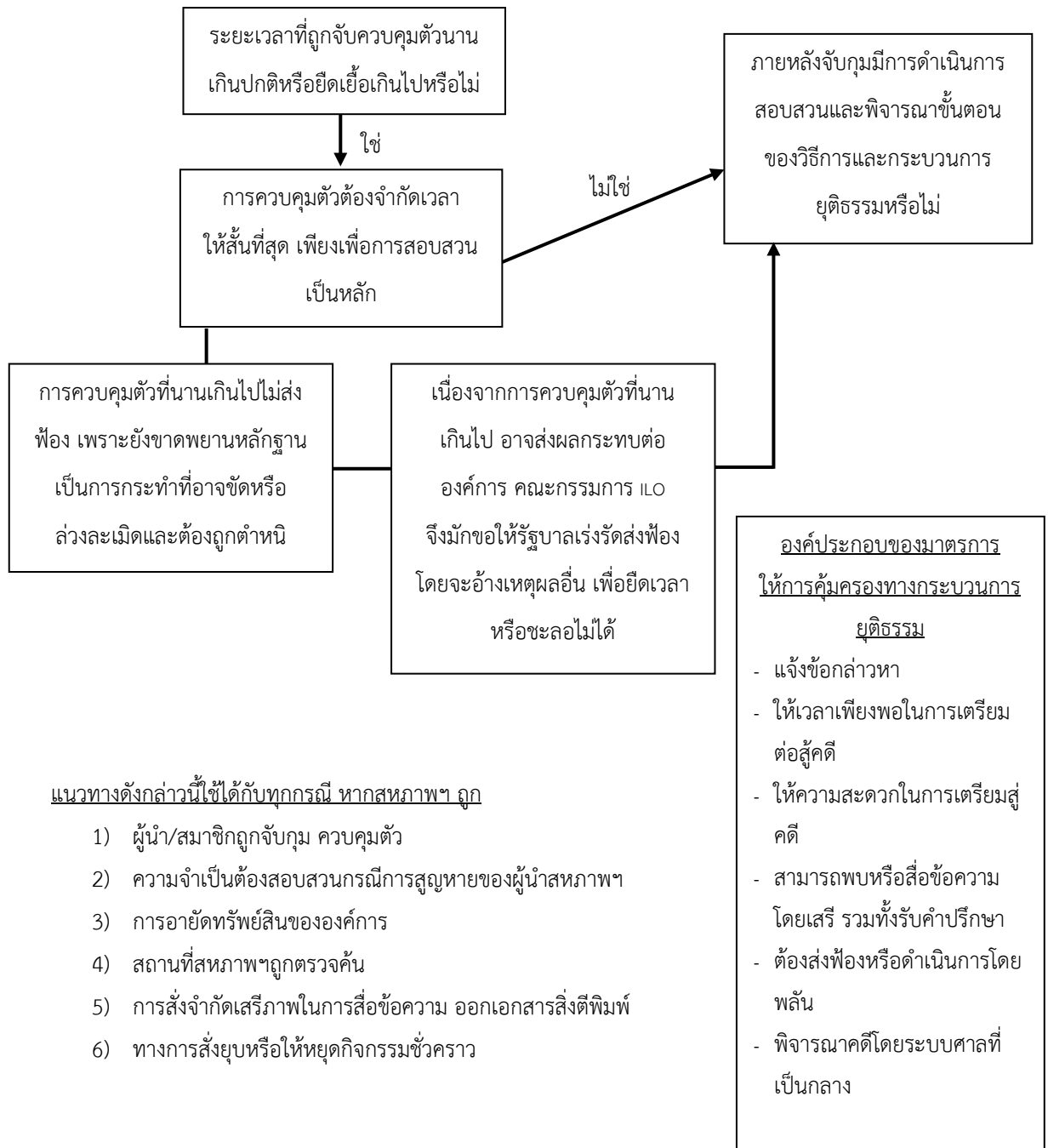
ตัวอย่างดังต่อไปนี้ จำเป็นต้องอาศัยกระบวนการยุติธรรมทุกกรณี

- ทุกกรณีที่มีการจับกุมหรือคุมขัง
- ทุกกรณีที่จำเป็นต้องมีการสืบสวน สอบสวน อาทิ การหายตัวของ
ผู้แทนหรือผู้นำสหภาพแรงงาน
- การยึดหรืออายัดทรัพย์สินขององค์การ
- มีการบุกรุกหรือตรวจค้นสถานที่ขององค์การโดยพลการ
- การขอให้มีการทบทวนหรือมีการจำกัดเสรีภาพในการผลิตเผยแพร่
ข่าวสารโดยชอบ
- กรณียุบหรือระงับการดำเนินการชั่วคราวขององค์การ

ข้อสรุป ปกป้องรัฐจะเพิกเฉยหรือละเลยไม่ปฏิบัติกรณีที่มีการข่มขู่ ขู่เข็ญ
ทำร้ายร่างกาย บุกรุกทรัพย์สินหรือคุกคาม เพื่อสร้างความหวาดกลัวหรือความปลอดภัยของ
เจ้าหน้าที่ ผู้แทน ผู้นำ หรือคนงานที่เข้าร่วมกิจกรรมขององค์การไม่ได้ **ที่สำคัญ** พฤติกรรม
หรือการกระทำหากรัฐมีส่วนร่วม ถือเป็นการละเมิดสิทธิอย่างรุนแรง ซึ่งจะต้องมีการลงโทษ
ผู้กระทำผิดและมีมาตรการป้องกันมิให้เกิดซ้ำอีก

๑๐๕) แผนภูมิ การปกป้อง คัมครองผู้ต้องหา
สิทธิเสรีภาพในฐานะเป็นพลเมือง
การได้รับการคุ้มครอง โดยกระบวนการยุติธรรม

การปกป้องคุ้มครองภายหลังถูกจับ ควบคุมตัว
 และกระบวนการทางยุติธรรม



แนวทางดังกล่าวนี้ใช้ได้กับทุกกรณี หากสหภาพฯ ถูก

- 1) ผู้นำ/สมาชิกถูกจับกุม ควบคุมตัว
- 2) ความจำเป็นต้องสอบสวนกรณีการสูญหายของผู้นำสหภาพฯ
- 3) การอายัดทรัพย์สินขององค์การ
- 4) สถานที่สหภาพฯ ถูกตรวจค้น
- 5) การสั่งจำกัดเสรีภาพในการสื่อข้อความ ออกเอกสารสิ่งตีพิมพ์
- 6) ทางการสั่งยุบหรือให้หยุดกิจกรรมชั่วคราว

๑๐๖) ตัวชี้วัดว่าด้วยการเคารพต่อการใช้เสรีภาพแสดงความคิดเห็น แสดงออก และเสรีภาพในการชุมนุม (ประชุม)

หลักการและเหตุผล แม้อนุสัญญาฉบับที่ ๘๗,๘๘ ไม่ได้ระบุถึงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น และเสรีภาพในการชุมนุม แต่จากมติของ ILO ในปี ๑๙๗๐ ได้สนับสนุนส่งเสริมสิทธิที่จะใช้เสรีภาพในการแสดงข้อคิดเห็น (Opinion) โดยปราศจากการแทรกแซง รวมทั้งมติของคณะกรรมการไต่สวนที่ให้ความสำคัญต่อเสรีภาพในการชุมนุม (ประชุม) กล่าวอีกนัยหนึ่ง เสรีภาพดังที่กล่าวข้างต้นเป็นเงื่อนไขสำคัญและจำเป็นในการใช้เสรีภาพในการสมาคม เพราะหากปราศจากอิสระที่จะจัดชุมนุมหรือประชุมหารือร่วมกัน หรือไม่อาจให้ข้อคิดเห็น การจะจัดตั้งองค์การก็ย่อมเกิดขึ้นได้ยาก หรือประสบความสำเร็จได้ยากเช่นกัน

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๑ “การอนุญาตให้ตีพิมพ์หรือเผยแพร่ซึ่งสิ่งตีพิมพ์อยู่ในดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๒ “มีเงื่อนไขการอนุญาตหรือไม่ ในการตีพิมพ์เผยแพร่ ตั้งเงื่อนไขมากเกินไปจนไม่สามารถใช้สิทธิแสดงข้อคิดเห็นหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๓ “หากต้องขออนุญาต การอนุญาตมีขั้นตอน ระยะเวลา ชัดเจน หรือยาวเกินความจำเป็นหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๔ “มีการตรวจสอบหรือแก้ไขถ้อยคำจนสาระสำคัญขาดหายหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๕ “มีการติดตามเฝ้าดูพฤติกรรมของคนงาน ซึ่งเข้าร่วมกิจกรรมองค์การหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๖ “มีการแทรกแซงการประชุมขององค์การหรือการพูดแสดงความคิดเห็น ต่อหน้าสาธารณะหรือไม่”

ข้อสรุป กรณีต้องขออนุญาตหรือขั้นตอนระยะเวลาในการอนุญาตที่ยาวเกินไป ต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงหรือมีการตรวจเซ็นเซอร์ เฝ้าติดตามหรือแทรกแซงการประชุม ถือเป็นการขัดต่อเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น

ขอยกตัวอย่างคำวินิจฉัยของคณะกรรมการเสรีภาพในการสมาคมของ ILO เกี่ยวกับเรื่องนี้มาเพื่อเป็นตัวอย่าง

“การที่ทางการพิจารณาว่า สิ่งตีพิมพ์ของสหภาพแรงงานอาจรับใช้พรรคการเมือง และไม่เกี่ยวกับกิจกรรมการของสหภาพแรงงาน หรืออย่างน้อยเป็นการกระทำเกินขอบเขตกิจกรรมสหภาพแรงงานนั้น ยังไม่อาจถือว่าเป็นเหตุผลปฏิเสธการตีพิมพ์เอกสารขององค์การ...”

“เพียงแค่ว่าสภาพแรงงานดูแลและระมัดระวังที่จะไม่ให้กิจกรรมดูแลประโยชน์ของสมาชิกองค์การหรือข้อเรียกร้องเกี่ยวข้องกับการเมืองอย่างชัดเจน ถือได้ว่าสภาพแรงงานมีข้ออ้างที่สมเหตุสมเหตุหรือสามารถยกขึ้นอ้างไม่ให้ทางการเข้ามาแทรกแซงได้แล้ว”

๑๐๗) ตัวชี้วัดการใช้เสรีภาพในการชุมนุม

หลักการและเหตุผล การชุมนุมหรือจัดประชุม ถือเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานในการก่อตั้งองค์การ เพราะกิจกรรมต้องมีหลายคนเข้าร่วม รวมทั้งการหารือ เพื่อหาข้อมติหรือการรับรอง อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติมักมีการขัดขวางกั้นกั๊ก ช่มชู่ เพื่อสร้างความหวาดกลัว วิตกกังวล ทำให้คนงานไม่ยอมเข้าร่วมหรือรู้สึกไม่มั่นคงและปลอดภัย การแทรกแซงหรือยุ่งเกี่ยวกับการชุมนุมอาจเกิดขึ้นก่อนการก่อตั้งองค์การ หรือระหว่างการดำเนินงานหรือภายหลังการจัดตั้งแล้ว

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๑ “กฎเกณฑ์หรือระเบียบกำกับการชุมนุมถูกกำหนดเพื่ออำนวยความสะดวกหรือเป็นการขัดขวางการชุมนุม”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๒ “ทางการขอให้ผู้นำสหภาพแรงงานยกเลิกการชุมนุมเนื่องจากแหล่งที่จัดจะรบกวนต่อประชาชนและกิจกรรมสาธารณะขัดหลักการหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๓ “สหภาพแรงงานร้องเรียนทางการที่ไม่อนุญาตการชุมนุมโดยยกปัญหาจรรยาบรรณ ทั้งที่ผู้จัดการชุมนุมแจ้งว่าจะไม่รบกวน เพราะดำเนินกิจกรรม ณ สถานที่สาธารณะซึ่งเป็นที่ยอมรับ”

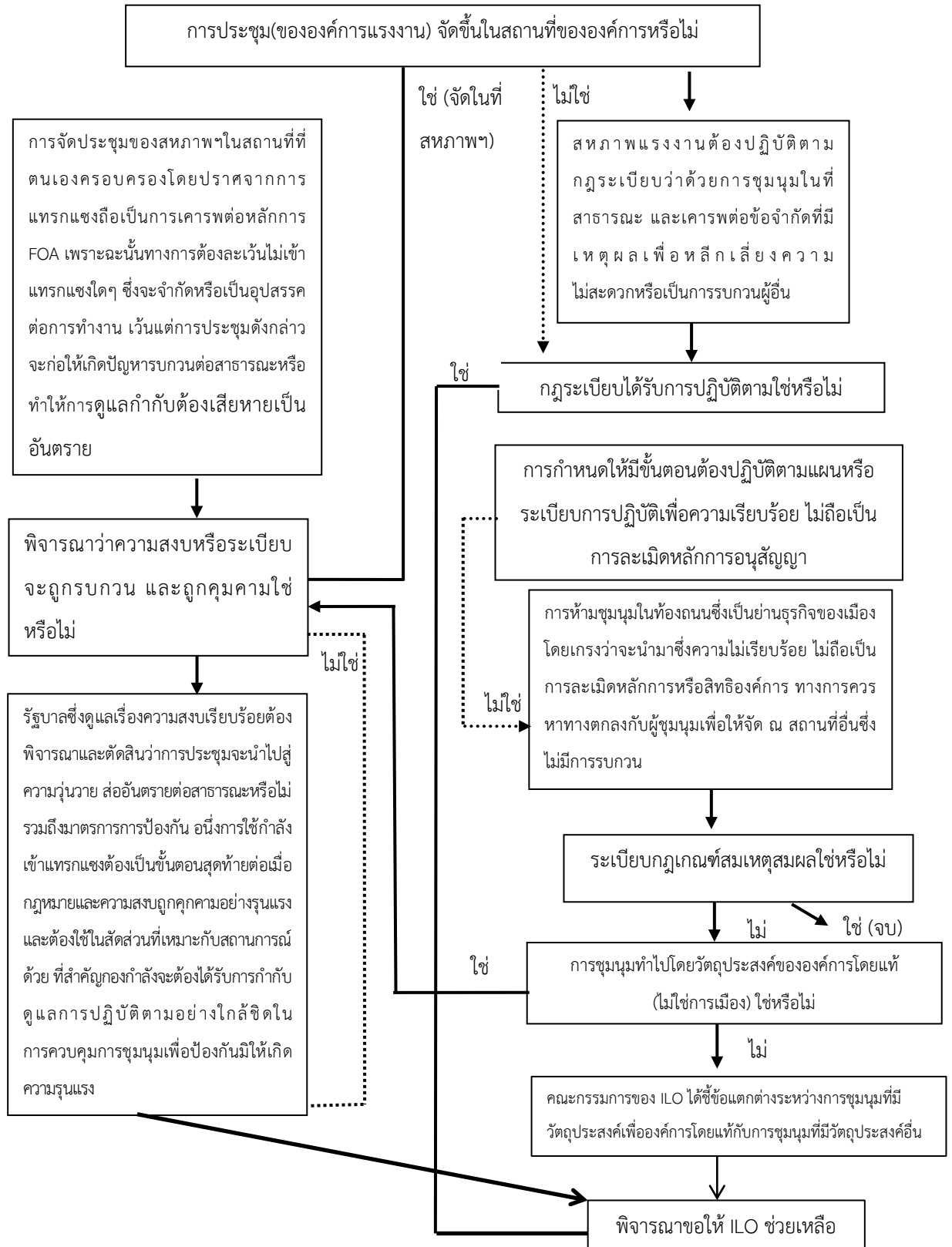
คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๔ “ทางการเข้าตรวจค้นสถานที่ของสหภาพแรงงานซึ่งจะใช้เป็นที่จัดประชุมขัดหลักการหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๕ “ทางการแจ้งว่าหากมีการชุมนุมจะดำเนินคดีต่อผู้ชุมนุม”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๖ “นายจ้างออกจดหมายเตือนลูกจ้างที่เข้าร่วมชุมนุม ทั้งๆที่ลูกจ้างได้รับอนุญาตให้ลาพักแล้ว”

ข้อสรุป การชุมนุมหากไม่ก่อความเดือดร้อนต่อสาธารณะหรือผู้อื่นย่อมเป็นเสรีภาพ รัฐไม่ควรขู่เชิญจะดำเนินคดีหรือขอให้ยกเลิกการชุมนุม แต่ควรตอรองให้จัดที่อื่นหรือหาสถานที่ซึ่งไม่รบกวนต่อสาธารณะ การตรวจค้นสถานที่ต้องมีหมายค้น และต้องปฏิบัติเฉกเช่น การเข้าตรวจค้นภายใต้กฎหมายทั่วไป การแทรกแซงนั้นนอกจากทางการแล้ว นายจ้างต้องไม่แทรกแซงด้วย

การถูกแทรกแซง และสรุปด้วยการร้องเรียนต่อองค์การ ILO



๑๐๙) ตัวชี้วัดว่าการใช้สิทธิเสรีภาพในการสมาคม (ในการก่อตั้งและเข้าร่วมองค์การ)
ผู้ทำงานโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติมีเสรีภาพในการก่อตั้ง (องค์การ) และเข้าร่วม
องค์การที่เลือกได้อย่างเสรี โดยไม่ต้องขออนุญาตล่วงหน้า... “หลักการข้อนี้มีบรรจุอยู่ใน
มาตรา ๒ ของอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗” (เสรีภาพในการสมาคม)

สิทธิในการก่อตั้ง

หลักการและเหตุผล สิทธิเสรีภาพในการสมาคมเป็นสิทธิพื้นฐานเป็นสิทธิมนุษยชน ซึ่งคนงานต้องได้รับหรือมีหลักประกันต้องได้รับการส่งเสริมคุ้มครอง เพราะ การจัดตั้งภายใต้อนุสัญญาฉบับนี้เป็นเงื่อนไขสำคัญ ในการที่จะทำให้คุณภาพชีวิตของ ผู้ทำงานดีขึ้น มีสภาพการจ้างที่เป็นธรรม ส่งเสริมให้มีการขยายรายได้ และเป็นแนวทางสันติ ลดข้อขัดแย้งในทุกระดับ

ตัวชี้วัดว่าด้วยเงื่อนไขเบื้องต้น

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๑ “สิทธิเสรีภาพในการก่อตั้งให้กับหรือใช้กับผู้ทำงาน และนายจ้างทุกประเภทหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๒ “มีกลุ่มผู้ทำงานหรือนายจ้างใดถูกจำกัดหรือห้ามใช้สิทธิเสรีภาพด้วยเหตุผลความต่างด้านอาชีพ สัญชาติ เชื้อชาติ เพศ หรือความคิดเห็นทางการเมืองเป็นการเฉพาะหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๓ “กฎหมายห้ามทหารหรือตำรวจให้สิทธิก่อตั้ง และการใช้สิทธินัดหยุดงาน แต่ไม่มีกลไกอื่น ๆ ทดแทน เช่น คณะกรรมการรับเรื่องร้องเรียน แก้ไขข้อร้องทุกข์ เป็นต้น ขัดต่อหลักการหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๔ “กฎหมายห้ามผู้ประกอบการอาชีพอิสระใช้สิทธิเสรีภาพในการก่อตั้งขัดต่อหลักการหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๕ “กฎหมายห้ามข้าราชการพลเรือนใช้สิทธิเสรีภาพในการก่อตั้งและเข้าร่วมองค์การขัดต่อหลักการหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๖ “กฎหมายห้ามผู้ทำงานดำรงตำแหน่งผู้บริหาร (ผู้กำหนดนโยบาย) ใช้สิทธิเข้าร่วมองค์การ รวมทั้งก่อตั้ง แม้การก่อตั้งกระทำเฉพาะกลุ่มผู้บริหารด้วยกันก็ตาม ขัดหลักการหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๗ “กฎหมายกำหนดสมาชิกที่จะเข้าร่วมก่อตั้งองค์การ ต้องไม่น้อยกว่า ๕,๐๐๐ คน ขัดหลักการหรือไม่”

ข้อสรุป เงื่อนไขหรือคุณสมบัติที่กฎหมายหรือระเบียบที่กำหนดจะต้องไม่เป็นอุปสรรคหรือขัดขวางตลอดจนทอดระยะเวลา เพราะจะเป็นการขัดต่อเสรีภาพในการสมาคมตั้งแต่เริ่มต้น เพราะฉะนั้นข้อแตกต่างในคุณสมบัติไม่ว่าด้วยเหตุผลใดก็ตาม จะยกอ้างเป็นข้อห้ามการใช้สิทธิไม่ได้ ข้อยกเว้นที่มีก็เฉพาะทหารหรือตำรวจเท่านั้น แต่ไม่รวมถึงพล

เรือนที่ทำงานในองค์กรของทหาร ซึ่งมีใช้ปฏิบัติหน้าที่หลักในฐานะทหารหรือตำรวจ ข้าราชการเองย่อมมีสิทธิ รวมทั้งผู้ประกอบการอาชีพอิสระ แม้กระทั่งผู้บริหารขององค์กรแม้จะ เข้าร่วมองค์การของลูกจ้างในระดับต้น (ในสถานประกอบกิจการเดียวกัน) ไม่ได้แต่ก็สามารถ ก่อตั้งเฉพาะกลุ่มผู้บริหารของตนเองได้ นอกจากนั้นเงื่อนไขอื่นๆ อาทิ การกำหนดให้ตนมี สมาชิกเริ่มต้นมากเกินความจำเป็นก็อาจขัดหรือไม่สอดคล้องกับหลักการได้เช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม สิ่งต้องระวังการก่อตั้งอาจไม่สมบูรณ์หรือไม่ถูกต้อง หาก กำหนดเงื่อนไขที่ไม่อาจรับได้ เช่น การกำหนดให้ลูกจ้างเป็นสมาชิกก่อนหรือเป็นเงื่อนไข บังคับก่อนแล้วก่อตั้งภายหลัง หรือการกำหนดให้แรงงานต่างด้าวได้สิทธิในระดับหนึ่งก่อน หรือให้เป็นสมาชิกได้เฉพาะลูกจ้างที่มีความเชื่อทางศาสนาหรือทางการเมือง เป็นการเฉพาะ

๑๑๐) ตัวชี้วัดว่าด้วยเงื่อนไขต้องขออนุญาตล่วงหน้า

หลักการและเหตุผล “มาตรา ๒ ของอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ ยังระบุว่า “การใช้สิทธิเสรีภาพในการก่อตั้งองค์การและเข้าร่วมองค์การ...โดยปราศจากการขออนุญาต ล่วงหน้า...” เพราะขั้นตอนการพิจารณาใช้เวลาและอาจมีการใช้ดุลยพินิจของฝ่ายเจ้าหน้าที่ ในกรณีการพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาต นอกจากนั้นอาจมีมาตรการหรือระเบียบซึ่งหาก เกินขอบเขตถือว่าไม่สอดคล้องกับหลักการของอนุสัญญา

อย่างไรก็ตาม การกำหนดระเบียบเพื่อดูแลอันเป็นการกำกับในลักษณะ ทัวไปหรือเพื่อการจัดเก็บข้อมูล หรือเพื่อให้ได้สิทธิพิเศษ อาทิ การส่งเสริมหรือช่วยเหลือ หาก ไม่ขัดหรือเป็นอุปสรรคต่อการใช้สิทธิเสรีภาพ ILO ให้ความเห็นว่า ทางเราสามารถทำได้

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๑ “เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจใช้ดุลยพินิจในการ พิจารณาตัดสินว่าควรอนุญาตหรือปฏิเสธคำขอหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๒ “มีกลไกให้อุทธรณ์ต่อศาลเพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไป กรณีคำร้องขอจดทะเบียนได้รับการปฏิเสธหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๓ “มีการกำหนดให้องค์การที่จะก่อตั้งต้องมีสมาชิก เบื้องต้นมากเกินความจำเป็นหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๔ “มีเงื่อนไขเกี่ยวกับภูมิหลัง ผู้ริเริ่มก่อตั้ง การถูกตั้ง ข้อหา ถูกจับกุม คุมขังด้วยเหตุพยายามก่อตั้งองค์การหรือไม่”

ข้อสรุป การขออนุญาตล่วงหน้า หากดำเนินการโดยอาศัยดุลยพินิจของ เจ้าหน้าที่หรือการมีระเบียบที่เข้มงวด อาทิ กำหนดสมาชิกขั้นต่ำในจำนวนที่สูงเกินความ จำเป็นล้วนเป็นอุปสรรคในการใช้เสรีภาพในการสมาคม โดยเฉพาะการก่อตั้ง ปัญหาจะ ยิ่ง มากขึ้น หากไม่มีสิทธิอุทธรณ์ต่อศาลเพื่อวินิจฉัยคำสั่งของเจ้าหน้าที่และในทางปฏิบัติหากมี

กระบวนการทรงแซง อาทิ การขู่เชื้อ ทำร้าย หรือ ตั้งข้อหาที่ไม่เป็นธรรม ตลอดจนกลั่นแกล้งจนทำให้ผู้ริเริ่มก่อตั้งรู้สึกถึงความยากลำบาก และรู้สึกถึงความไม่มั่นคงปลอดภัยด้วยแล้ว ย่อมถือว่าการกระทำหรือแทรกแซงล่วงละเมิด และไม่สอดคล้องกับหลักการอย่างชัดเจน

๑๑๑) แผนภูมิ ว่าด้วยสิทธิในการก่อตั้ง (เสรีภาพในการสมาคม)

หลักการพื้นฐาน

ปราศจากข้อแตกต่าง (No Distinction)	ไม่ต้องขออนุญาต ล่วงหน้า (No Previous Authority)	เสรีภาพในการเข้าเป็น สมาชิก
ใช้กับผู้ทำงานและนายจ้าง ทุกประเภท โดยไม่คำนึงถึงความ แตกต่างในเรื่องเพศ อาชีพ สีผิว เชื้อชาติ ชาติพันธุ์ สัญชาติ ความเห็นการเมือง ข้อยกเว้น: สิทธิของทหาร หรือตำรวจ ให้เป็นไปตาม ข้อกำหนดของรัฐ	<u>ระเบียบข้อกำหนดจะต้อง</u> มิใช่เป็นการจำกัดหรือ ขัดขวางเสรีภาพในการ สมาคม	<u>ระเบียบข้อกำหนดจะต้อง</u> <u>ไม่กระทบต่อ</u> - โครงสร้างหรือองค์ประกอบ ขององค์กร ^๑ - ความหลากหลายของ องค์กร ^๒ - ความมั่นคงขององค์กร ^๓

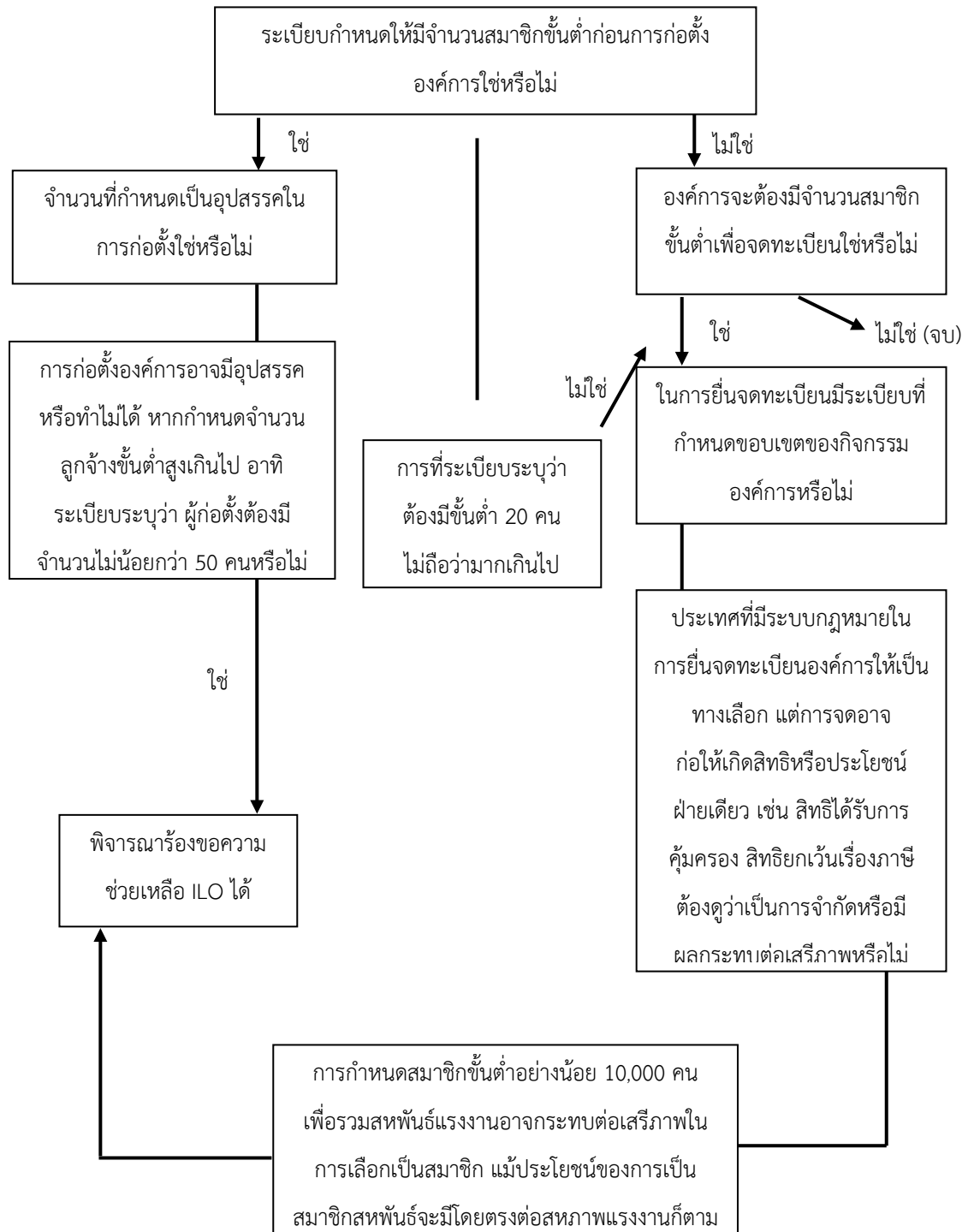
^๑ เช่น ระเบียบที่ระบุว่า กรรมการต้องเป็นผู้ชายเท่านั้น หรือจะตั้งได้ต้องมีลูกจ้างเข้าชื่อไม่ต่ำกว่า ๑๐,๐๐๐ คน อาจขัดต่อหลักการ

^๒ เช่น การจำกัดให้มีสหภาพ (องค์กร) แห่งเดียวในสถานประกอบกิจการ

^๓ เช่น ห้ามมิให้มีข้อตกลงที่ขอให้นายจ้างหักค่าบำรุงสมาชิกโดยการหักเงินหน้าของเงินเดือน (หักจากเงินเดือน)

๑๑๑.๑ แผนภูมิสิทธิในการก่อตั้ง (เสรีภาพในการสมาคม) (ต่อ)

ระเบียบกำหนดให้มีจำนวนลูกจ้างขั้นต่ำ



๑๑๒) ตัวชี้วัดเสรีภาพในการเลือกเป็นสมาชิก (เข้าร่วมองค์การ)

ในมาตรา ๒ ของอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ (เสรีภาพในการสมาคม) ระบุข้อความว่า “คนงานมีสิทธิ...เข้าร่วมองค์การ โดยการเลือกของตนเอง...” ในทางปฏิบัติสถานประกอบการซึ่งมีลูกจ้างจำนวนมาก แต่ระเบียบกำหนดให้ก่อตั้งเพียงสหภาพแรงงานแห่งเดียว ซึ่งอาจด้วยเหตุผลต้องการให้มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน แต่บางสถานประกอบการอาจมีการก่อตั้งหลายองค์การซึ่งกรณีดังกล่าวลูกจ้างต้องมีสิทธิอย่างเสรีจะเลือกเข้าร่วมองค์การใด อย่างไรก็ตาม หากทางการกำหนดเงื่อนไขว่า การก่อตั้งจะต้องมีสมาชิกขั้นต่ำจำนวนเท่านั้นเท่านี้ แต่หากสูงไปการก่อตั้งอาจมีปัญหา และลูกจ้างซึ่งประสงค์จะเข้าร่วมก็ขาดโอกาสไป เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้ ILO จึงได้วางหลักการกว้างๆ เพื่อจะรักษาสมดุลย์ทั้งยอมรับในความคิดเห็นต่างๆ (พหุคติ) โดยกำหนดให้จัดตั้งหลายองค์การขณะเดียวกันคำนึงถึงความมั่นคงของสหภาพแรงงานที่ต้องการรวบรวมสมาชิกให้มีจำนวนมากเข้าไว้ ดังนั้นประเด็นของ ILO ที่เกี่ยวข้องจะมี ๒ ประเด็นสำคัญ คือ

(๑) การกำหนดขนาดขององค์การที่จะจัดตั้ง

(๒) สิทธิของลูกจ้างบางกลุ่มที่จะก่อตั้งองค์การ อาทิ ข้าราชการ ลูกจ้าง ระดับบริหาร หรือคนงานภาคเกษตรฯ

ขนาดขององค์การหากระบุว่าการเข้าชื่อลงทะเบียนโดยสมัครใจเป็นสมาชิกต้องไม่ต่ำกว่า ๑๐,๐๐๐ คน แม้การเข้าชื่อโดยสมัครใจจะเป็นประโยชน์ต่อองค์การและองค์การย่อมได้ผลประโยชน์ แต่การกำหนดจำนวนที่สูงไปทำให้ยากต่อการปฏิบัติ

เช่นเดียวกัน ทางการจะจำกัดประเภทของการทำงานในการก่อตั้งองค์การก็ต้องมีขอบเขตหรือต้องใช้อำนาจอย่างสมเหตุสมผล หลักการที่ยอมรับให้ทางการจำกัดสิทธิได้ มีอาทิ

(๑) กรณีข้าราชการจะก่อตั้งองค์การ จะจำกัดหรือห้ามข้าราชการบางประเภทในการก่อตั้งหรือเข้าร่วมกับองค์การลูกจ้างอื่นๆ ในการก่อตั้งสหภาพแรงงานระดับต้น (First Level) ต้องเป็นไปตามเงื่อนไข ๒ ประการ

๑๐๑) จะต้องไม่ระบุว่าเป็นกรมหรือกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งเป็นการเฉพาะ

๑๐๒) มีอิสระที่จะเข้าร่วมสหพันธ์หรือสมาพันธ์โดยเสรี

(เหตุผลเพราะข้าราชการเป็นกลุ่มผู้ทำงานที่แตกต่างจากผู้ทำงานภาคเอกชน นายจ้างก็แตกต่างการจำกัดขอบเขตก็เพื่อความเหมาะสม แต่ต้องเป็นระดับสูงขึ้นไปในรูปสหพันธ์ เพื่อความเป็นปึกแผ่นและความสามัคคีของกลุ่มผู้ใช้แรงงาน

(๒) กรณีผู้บริหารหรือผู้กำกับนโยบาย กลุ่มผู้ทำงานหรือลูกจ้างระดับผู้บริหารหรือ ผู้กำหนดนโยบายจะต้องไม่เข้าร่วมองค์การของลูกจ้างระดับต่ำกว่า ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามเงื่อนไข ๒ ประการ

๑๐๓) มีสิทธิก่อตั้งองค์การของตนเฉพาะในกลุ่มผู้บริหารด้วยกันได้

๑๐๔) คำจำกัดความของผู้บริหารหรือผู้กำหนดนโยบายจะต้องไม่กว้างเกินไปจนไปกระทบหรือทำให้องค์การอื่นอ่อนแอลง

(๓) การจำกัดการใช้สิทธิลูกจ้างคนงานภาคเกษตร อาจทำได้ก็เฉพาะในการก่อตั้งองค์การระดับปฐม ทั้งนี้ด้วยเหตุผลความแตกต่างของลูกจ้าง สภาพการทำงาน ของลูกจ้างภาคเกษตรซึ่งต่างจากลูกจ้างทั่วไป อย่างไรก็ตามจะต้องไม่ห้ามการใช้สิทธิ เข้าร่วมองค์การที่สูงกว่า เช่น สหพันธ์ หรือสมาพันธ์แรงงาน

นอกจากนี้ มีรายละเอียดที่สามารถกำหนดเป็นตัวชี้วัดได้คือ

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๑ “การอนุญาตให้สถานประกอบกิจการแห่งใดแห่งหนึ่ง ก่อตั้งเพียงสหภาพแรงงานเดียวขัดต่อหลักการหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๒ “การผูกขาดโดยสหภาพแรงงานโดยกฎหมายทำได้หรือไม่ อาทิการที่กฎหมายกำหนดให้สหภาพแรงงานใดสหภาพแรงงานหนึ่งเป็นตัวแทนของ ผู้ใช้แรงงานทำได้หรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๓ “กฎหมายกำหนดว่าเจ้าหน้าที่อาชญากรรมจะจดทะเบียนสหภาพแรงงานใด หากพิจารณาแล้วเห็นว่าองค์การนั้นมีสหภาพแรงงานดำเนินการ อยู่ก่อนหน้าแล้ว และเห็นว่าสหภาพดังกล่าวได้ทำหน้าที่เป็นตัวแทนลูกจ้างอย่างเหมาะสม เพียงพอแล้วขัดต่อหลักการหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๔ “กฎหมายที่ระบุบังคับให้ต้องเป็นสมาชิกหรือเข้าร่วม สหภาพแรงงานใดสหภาพแรงงานหนึ่งเท่านั้นทำได้หรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๕ “การกำหนดให้เพียงสหภาพแรงงานเดียวในสถาน ประกอบกิจการที่มีสิทธิหักค่าสมาชิกจากเงินเดือนทำได้หรือไม่ หรือกำหนดให้สหภาพ แรงงานที่มีสมาชิกมากที่สุด แต่ไม่ระบุว่าเป็นสหภาพใด มีสิทธิหักค่าสมาชิกจากเงินเดือนทำ ได้หรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๖ “ทางการมีนโยบายหรือแนวปฏิบัติที่ทำให้สหภาพ แรงงานใดเสียเปรียบหรือได้เปรียบทำได้หรือไม่”

ข้อสรุป เสรีภาพที่เลือกองค์การใดมีความสำคัญเพราะเป็นการแสดงเจตนา โดยสมัครใจ เพราะฉะนั้นการกำหนดเพียงองค์การเดียวหรือหลายองค์การแต่ไม่มีโอกาสเลือก ก็เท่ากับขาดเสรีภาพเช่นเดียวกัน การให้องค์การใดองค์การเดียวผูกขาดก็ย่อมไม่สมเหตุผล ผล อย่างไรก็ตามในบางกรณีต้องพิจารณาประเด็นเรื่องความมั่นคงของสหภาพแรงงาน เพราะฉะนั้นหากมีการกำหนดว่าผู้เป็นสมาชิกต้องถูกหักค่าบำรุงผ่าน การหักเงินเดือน

สามารถทำได้หรือกำหนดให้สหภาพที่ใหญ่ที่สุดมีสมาชิกมากที่สุดโดยไม่ระบุสหภาพใด ส่วนการหักค่าบำรุงจากเงินเดือนย่อมทำได้โดยมีข้อตกลง

๑๑๓) ตัวชี้วัดว่าด้วยการระงับข้อพิพาทแรงงาน และการใช้สิทธิเสรีภาพในการนัดหยุดงาน

หลักการและเหตุผล บทบาทของสหภาพแรงงานก็คือการแสวงหาคู่ครองผลประโยชน์ของลูกจ้าง มาตรการและวิธีการก็คือการเจรจาต่อรองเพื่อประโยชน์สมาชิกและปกป้องประโยชน์ในปัจจุบันและอนาคต อย่างไรก็ตามการแสวงหาที่ต้องต่อรองกับนายจ้างซึ่งบางครั้งก็สำเร็จ บางครั้งต้องประนีประนอม บางครั้งถึงจุดที่หาข้อยุติร่วมกันไม่ได้ เกิดการหยุดชะงักซึ่งในหลักการแต่ละฝ่ายก็มีมาตรการที่จะกดดันอีกฝ่าย ซึ่งรูปแบบมาตรฐานที่ยอมรับกันก็คือ การใช้สิทธินัดหยุดงานหรือปิดงาน

ในการใช้มาตรการซึ่งเราเรียกว่า Labour Actions นั้น แม้จะมีการยอมรับแต่ก็มีขั้นตอนมีการผ่อนคลายเป็นการแทรกแซงในกรณีจำเป็นและกรณีฉุกเฉิน แต่สิ่งที่เรามักพบเสมอก็คือภายใต้กระบวนการดังกล่าวนี้จะมีการใช้อำนาจหรือการดำเนินการที่เกินขอบเขตอาจขัดหรือไม่สอดคล้องกับหลักการได้

ในแง่หลักการของการแรงงานสัมพันธ์ ข้อพิพาทที่ตกลงกันไม่ได้ควรให้คู่กรณีหาวิธีการแก้ไขปัญหากันเอง ในทางปฏิบัติสิ่งเหล่านี้เกิดขึ้นไม่มากนัก แต่จะมีการแทรกแซงโดยทางการในประเด็นที่สำคัญดังต่อไปนี้

- การกำหนดเงื่อนไขหรือจำกัดการใช้สิทธินัดหยุดงาน
- การใช้มาตรการเพื่อแก้ไขข้อพิพาทแรงงานสำหรับผู้ทำงานหรือลูกจ้างบางกลุ่มเป็นการเฉพาะ
- การส่งเสริมให้ใช้มาตรการอื่นๆควบคู่ไปกับการเจรจาต่อรอง

ประเด็นที่ระบุ ๓ ประการข้างต้นขัดหรือสอดคล้องกับหลักการหรือไม่นั้น ต้องพิจารณามาตรา ๓ ของอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ ซึ่งระบุว่า

“องค์การลูกจ้างต้องมีสิทธิในการดำเนินงานกิจกรรม กำหนดแผนงาน โครงการของตน (Organize their...Activities and to formulate their programs) เจ้าหน้าที่พึงละเว้นไม่แทรกแซงใดๆซึ่งจะไปจำกัดสิทธิหรือเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานที่ถูกต้องกฎหมาย...” ด้วยเหตุผลนี้ เมื่อผนวกกับมาตรา ๑๐ ของอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ ซึ่งระบุว่า

“ภายใต้อนุสัญญาฉบับนี้คำว่า “องค์การ” หมายถึง องค์การใดๆของลูกจ้างหรือนายจ้าง เพื่อแสวงหาและปกป้องผลประโยชน์ของลูกจ้างหรือนายจ้าง”

เพราะฉะนั้น ภายใต้กรอบของ ๒ มาตรา ได้มีการตีความโดย ILO แล้วว่า กิจกรรมใดๆรวมถึงการใช้สิทธินัดหยุดงานอยู่ภายใต้กรอบของสองมาตรานี้ เพราะฉะนั้น

มาตรการ ๓ ประเด็นข้างต้นจะขัดหรือสอดคล้องกับหลักการหรือไม่อย่างไร จะต้องพิจารณาเป็นกรณีๆไป แต่โดยสถานการณ์ปกติหรือโดยทั่วไปแล้ว การจำกัดหรือกำหนดเงื่อนไขจะต้องไม่เกินเหตุหรือเกินจำเป็น จะต้องไม่ผิดทางของหลักการและต้องมีการชดเชยสิ่งที่ต้องสูญเสียสิทธิไป (ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป)

ตัวชี้วัดว่าด้วยการใช้สิทธิเสรีภาพนัดหยุดงาน

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๑ “การใช้สิทธิเสรีภาพนัดหยุดงานสามารถทำได้โดยไม่จำเป็นต้องมีเงื่อนไข ถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานมีความสมบูรณ์ในตัวจริงหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๒ “ทางการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการนัดหยุดงานได้ในกรณีใดบ้าง”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๓ “การห้ามนัดหยุดงานทั่วไป (General Strike) ทำได้หรือไม่ สอดคล้องกับหลักการหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๔ “ห้ามนัดหยุดงานเพื่อสนับสนุนการนัดหยุดงานอีกแห่งหนึ่งทำได้หรือไม่ ขัดกับหลักการหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๕ “ยกตัวอย่างเงื่อนไขในการใช้เสรีภาพนัดหยุดงานสัก ๓ ประเด็น”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๖ “การสั่งให้ลูกจ้างนัดหยุดงานกลับเข้าทำงานถือว่าขัดหรือสอดคล้องกับหลักการหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๗ “การใช้กำลังตำรวจเข้าระงับหรือหยุดการนัดหยุดงานทำได้แค่ไหนเพียงไร ขัดหรือสอดคล้องกับหลักการหรือไม่”

ข้อสรุป การใช้สิทธินัดหยุดงานไม่ถือเป็นสิทธิสมบูรณ์เด็ดขาด การกำหนดเงื่อนไขทำได้ตราบที่ไม่ขัดต่อหลักการ การนัดหยุดงานอาจถูกจำกัดหรือห้ามกับข้าราชการซึ่งทำหน้าที่ในนามของรัฐหรือกิจการที่สำคัญ ซึ่งมีการตีความอย่างเคร่งครัด การนัดหยุดงานที่กระทำสนับสนุนการนัดหยุดงาน หากการนัดหยุดงานครั้งแรกถูกต้อง สมเหตุสมผล การสนับสนุนทำได้ ส่วนการใช้สิทธินัดหยุดงานเป็นการทั่วไป ในหลักการ อาจทำได้ตราบเท่าที่การกระทำสอดคล้องกับหลักการเพื่อประโยชน์หรือลูกจ้างได้รับผลกระทบทางเศรษฐกิจและมีใช้เกี่ยวข้องกับการเมือง

สำหรับเงื่อนไขการนัดหยุดงานซึ่งถือว่าไม่ขัดต่อหลักการมีอาทิ การแจ้งล่วงหน้าการทำข้อตกลงให้มีการผลิตหรือให้บริการบางส่วน การประกาศให้ผู้ไม่เข้าร่วมกิจกรรมนัดหยุดงานเข้าทำงานปกติ ส่วนการสั่งให้ผู้นัดหยุดงานกลับเข้าทำงาน อาจทำได้กับกิจการที่สำคัญบางประเภท ซึ่งหาปล่อยให้นัดหยุดงาน อาจนำมาซึ่งอันตรายต่อบุคคลหรือความปลอดภัยต่อประชาชนบางส่วนหรือทั้งหมด

๑๑๔) แผนภูมิ การระงับข้อพิพาทแรงงาน: การจำกัดในลักษณะทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการ
นัดหยุดงาน



๑๑๕) ตัวชี้วัดว่าด้วยการใช้มาตรการหรือวิธีการเพื่อระงับข้อพิพาทแรงงาน
สำหรับกลุ่มลูกจ้างบางประเภทเป็นการเฉพาะ

ในหลายกรณีอาจจำเป็นต้องอนุญาตให้มีการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการนัดหยุดงานสำหรับบางกลุ่มลูกจ้าง กรณีดังกล่าวอาจถือว่าไม่ขัดต่อหลักการ กรณีที่จะเข้าข่ายอนุญาตให้ทำได้ โดยการจำกัดเสรีภาพการนัดหยุดงาน ก็คือกรณีข้อพิพาทแรงงานที่เกิดขึ้นกับข้าราชการหรือกิจการสาธารณะ ซึ่งลูกจ้างหรือเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในนามของรัฐ (Name of the State) และลูกจ้างในกิจการสำคัญจึงมีการตีความอย่างเคร่งครัด (In the Strict Sense of the Term)

ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ในนามของรัฐ โดยนัยความหมายของ ILO เจ้าหน้าที่ของรัฐก็คือผู้ซึ่งทำหน้าที่โดยตรงที่ดูจากหน้าที่หรือภารกิจที่ปฏิบัติหรือดำเนินการจริงๆ มิใช่พิจารณาจากชื่อเรียกหรืออยู่ภายใต้สังกัด หน่วยงานซึ่งได้ชื่อว่าปฏิบัติภารกิจในนามของรัฐ^{๘๐} เพราะฉะนั้น พนักงานธนาคารที่สังกัดในกระทรวงกลาโหมไม่อยู่ในข่ายผู้ปฏิบัติงานในนามของรัฐหรือหน่วยงานภายใต้สังกัดสำนักงานตำรวจซึ่งทำหน้าที่เป็นงานช่วยหรือสนับสนุน อาทิ พนักงานโรงพยาบาล ในสังกัดสำนักงานตำรวจไม่อาจถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยการตีความของรัฐด้วยเหตุนี้การจำกัดสิทธิอาจไม่สอดคล้องกับหลักการของอนุสัญญาได้

พนักงานหรือลูกจ้างในกิจการสำคัญ (Essential Services) องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้เคยอธิบายความหมายของคำว่า “กิจการสำคัญ” ไว้ดังนี้

“คณะกรรมการผู้ช่วยชาญ...ได้พิจารณากิจการสำคัญหมายถึงกิจการซึ่งหากมีการหยุดชะงัก (นัดหยุดงาน, ปิดงาน) จะนำมาซึ่งอันตรายต่อชีวิตความปลอดภัยของบุคคลหรือสุขภาพของประชาชนบางส่วนหรือทั้งหมด...การห้ามการนัดหยุดงานในกิจการที่สำคัญใน ความหมายที่เคร่งครัดอาจสมเหตุสมผล แต่ก็ควรมีกลไกที่นำมาใช้ปฏิบัติเพื่อทดแทน (การสูญเสียสิทธิ) เป็นหลักประกันเอาไว้ให้ด้วย...”^{๘๑}

ความหมายของกลไกที่นำมาใช้ทดแทนการสูญเสียสิทธินี้ เพื่อเป็นหลักประกันว่าสิทธิเสรีภาพของพนักงานบางกลุ่มที่ถูกจำกัดหรือห้ามใช้นั้นได้มีการกำหนดหรือจัดให้มีระบบที่เข้ามาชดเชย ปกติกลไกชดเชยจะเป็นกระบวนการระงับข้อพิพาทแรงงานที่ไม่ต่างไปจากระบบทั่วไปที่ใช้กับลูกจ้าง อาทิ การมีกลไกจัดตั้งผู้ชี้ขาดโดยคู่กรณีเห็นพ้อง

^{๘๐} ผู้ปฏิบัติงานในนามของรัฐต้องเป็นเจ้าหน้าที่สายตรงหรือทำงานโดยตรงกับภารกิจมิใช่ทำงานในลักษณะงานช่วยเหลืองานสนับสนุน

^{๘๑} คณะกรรมการ COE ของ ILO ได้รับรองแนวทางการชี้แจงถึงความจำเป็นจะต้องมีกลไกใช้ในการชดเชยการสูญเสียสิทธิ ซึ่งได้มีการกำหนดหรือจำกัดหรือห้ามการใช้สิทธินัดหยุดงาน เพราะฉะนั้น หน่วยงานใดที่ถูกจำกัดซึ่งสิทธิก็ควรให้มีกลไกมาทดแทนหรือชดเชยสิทธิที่สูญเสียไป

ร่วมกันมีการชี้ขาดโดยคณะบุคคลที่อิสระและเป็นกลางหรือดำเนินการโดยรวดเร็ว มีกรอบระยะเวลาที่กำหนด เป็นต้น

คำถามดังต่อไปนี้จะเป็นตัวชี้วัดซึ่งประเมินหรือตรวจสอบว่าขั้นตอนหรือแนวปฏิบัติของประเทศสอดคล้องกับหลักการหรือการคุ้มครองสิทธิพื้นฐานตามอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ ว่าด้วยการเคารพสิทธิการดำเนินการมาตรการแรงงาน (การนัดหยุดงาน) หรือการระงับข้อพิพาทแรงงานหรือไม่

หลักการและเหตุผล ปกติหลักการของการแรงงานสัมพันธ์ก็คือการเจรจาเพื่อให้ได้ข้อยุติและทำข้อตกลงอันเป็นการจบสิ้นกระบวนการ อย่างไรก็ตามเรามักจะพบเสมอว่า การเจรจาไม่อาจหาข้อยุติร่วมกันได้ ในประเด็นหรือปัญหาสำคัญๆ ซึ่งแต่ละฝ่ายมีจุดยืนและแนวทางของตนเอง เมื่อตกลงกันไม่ได้ก็จะกลายเป็นข้อพิพาท ซึ่งในกรณีดังกล่าวจะมีขั้นตอนที่รัฐออกระเบียบหรือกฎหมายว่าจะดำเนินการอย่างไรต่อไป ซึ่งกรณีหากเป็นกิจการสำคัญหรือกิจการเป็นหน่วยงานของรัฐบ่อยครั้งที่รัฐกำหนดให้นำข้อพิพาทเข้าสู่การชี้ขาดไม่ว่าฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะยอมรับหรือไม่ หรืออาจไม่ยอมรับทั้ง ๒ ฝ่าย วิธีการดังกล่าวเป็นการทดแทนการใช้สิทธินัดหยุดงานซึ่งกฎหมายจะห้ามเอาไว้ อย่างไรก็ตามหากเป็นกรณีกิจการสำคัญจริงๆหรือเป็นกรณีข้อพิพาทเป็นหน่วยงานราชการหลักการของ ILO ไม่ถือว่าการห้ามขัดกับหลักการ เพียงแต่จะต้องมีกลไกอันมารองรับการสูญเสียสิทธิดังกล่าว นั้น โดยกลไกที่ออกมาชัดเจนต้องเป็นกลาง รวดเร็ว และยอมรับทั้งสองฝ่าย ซึ่งกรณีข้างต้นแม้การห้ามนัดหยุดงานจะไม่ขัดต่อหลักการ แต่การให้นำข้อพิพาทแรงงานเข้าสู่การชี้ขาดจำเป็นต้องได้รับการเห็นชอบจาก ๒ ฝ่ายด้วย

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๑ “รัฐบาลมีกฎหมายห้ามใช้สิทธินัดหยุดงานในกิจการรัฐวิสาหกิจทุกประเภทกรณีมีข้อพิพาทแรงงานแล้วตกลงกันไม่ได้หรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๒ “รัฐบาลกำหนดให้ข้อพิพาทที่ตกลงกันไม่ได้ในกิจการรัฐวิสาหกิจทุกประเภทนำข้อพิพาทเข้าสู่การชี้ขาดโดยการบังคับ โดยห้ามการใช้สิทธินัดหยุดงานหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๓ “รัฐบาลกำหนดให้พนักงานดังเพลิงเป็นกิจการสำคัญและห้ามใช้สิทธินัดหยุดงานเป็นการสอดคล้องกับหลักการหรือไม่”

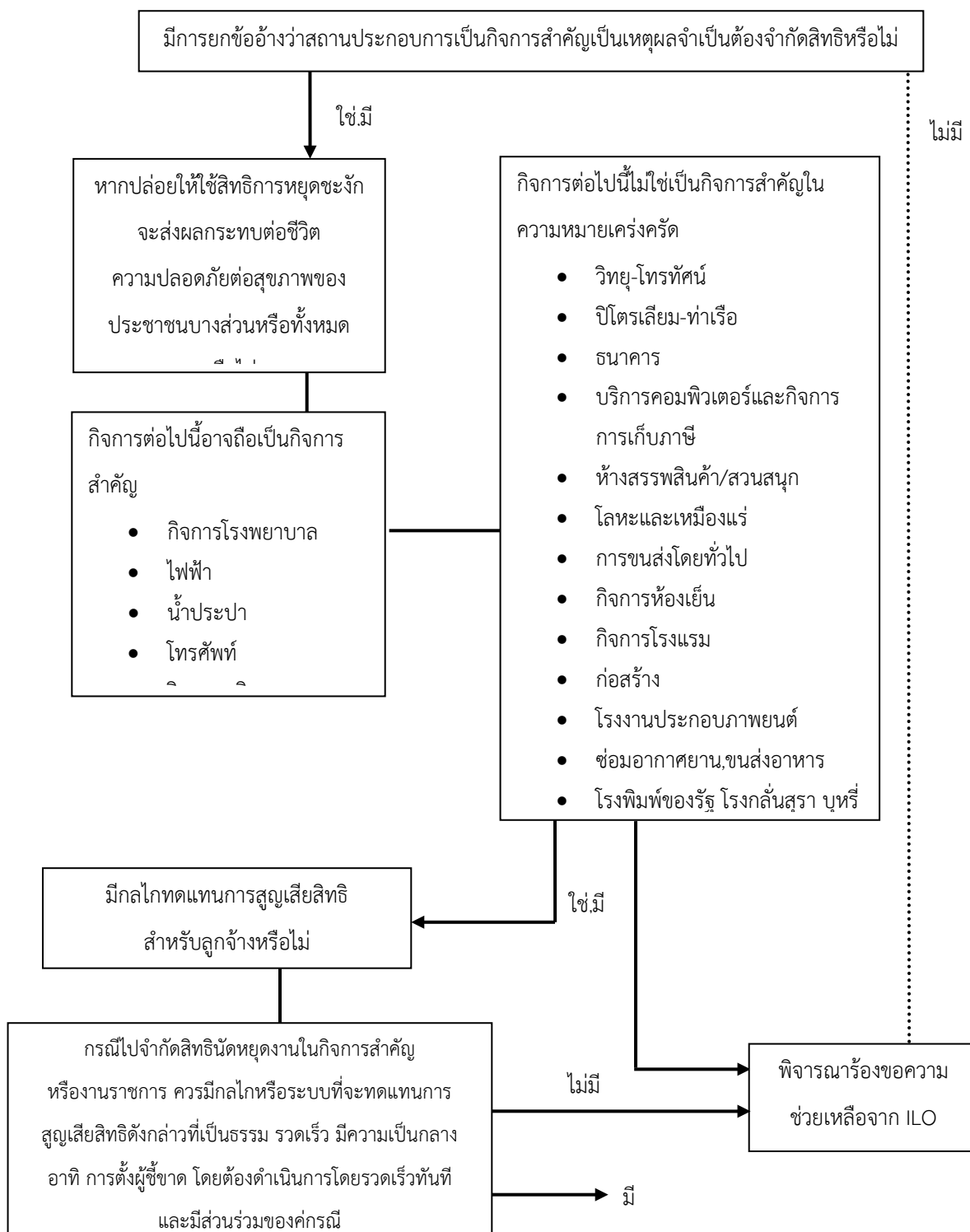
คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๔ “รัฐบาลห้ามข้าราชการนัดหยุดงานไม่ว่ากรณีใดๆ รวมทั้งการไม่มีกลไกระงับปัญหาข้อพิพาทของข้าราชการขัดต่อหลักการหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๕ “การตั้งผู้ชี้ขาดโดยการบังคับฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเริ่มก็ถือว่าใช้ได้หรือไม่”

ข้อสรุป การห้ามใช้สิทธินัดหยุดงานโดยหลักการสามารถดำเนินการได้ใน ๒ กรณีคือ กรณีข้อพิพาทที่ตกลงกันไม่ได้ในกิจการที่กระทำหรือดำเนินการในนามของรัฐ อาทิ หน่วยงานราชการและกิจการที่สำคัญในความหมายที่ชัดเจนเข้มข้น เพราะฉะนั้นการห้ามทุก

หน่วยงานรัฐวิสาหกิจอาจไม่สอดคล้องกับหลักการก็ได้ กรณีพนักงานดับเพลิงไม่ถือว่าอยู่ในข่ายยกเว้น เช่นเดียวกันการจะให้ข้อพิพาทดังกล่าวเข้าสู่การชี้ขาดโดยการบังคับก็ควรให้สองฝ่ายเห็นพ้องยอมรับ การกำหนดกลไกอื่นเพื่อทดแทนหรือชดเชยการเสียชีวิตเป็นเรื่องสำคัญ และควรทำมิเช่นนั้นจะเกิดความไม่เท่าเทียมกัน

๑๑๖) แผนภูมิ การระบุข้อพิพาทแรงงานในกรณีกิจการสำคัญ



**๑๑๗) ตัวชี้วัดว่าด้วยการทำข้อตกลงให้มีการผลิต
หรือให้บริการขั้นต่ำระหว่างนัดหยุดงาน/ปิดงาน**

หลักการและเหตุผล ปกติงานในกิจการสำคัญการห้ามใช้สิทธินัดหยุดงานสามารถทำได้และไม่ขัดต่อหลักการ อย่างไรก็ตามบางกิจการแม้ลักษณะไม่เข้าข่ายเป็นกิจการสำคัญในความหมายของ ILO แต่การนัดหยุดงานอาจทำให้ประชาชนบางส่วนเดือดร้อนหรือไม่ได้รับบริการ คู่กรณีอาจตกลงกันล่วงหน้าหากจำเป็นต้องใช้มาตรการนัดหยุดงาน อาจตกลงกันให้มีการผลิตหรือให้บริการขั้นต่ำ (Minimum Services) ก็ได้ ซึ่งในหลักการของข้อตกลงการให้บริการขั้นต่ำมีลักษณะสำคัญ ๒ ประการ

ประการแรก ต้องเป็นขั้นต่ำจริงซึ่งให้บริการเท่าที่จำเป็นบางส่วนเพื่อทุเลาปัญหาความเดือดร้อน และไม่ควรกระทบต่อการใช้มาตรการนัดหยุดงานหรือทำให้การนัดหยุดงานไม่มีน้ำหนัก

ประการที่สอง ลูกจ้างหรือผู้ทำงานต้องมีส่วนร่วมในการทำข้อตกลงดังกล่าว รวมทั้งต้องจัดทำหรือตกลงก่อนมีข้อพิพาทจริงเกิดขึ้น

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๑ “กิจการธนาคารถือเป็นกิจการสำคัญหรือไม่ หากจะมีข้อตกลงให้บริการขั้นต่ำระหว่างมีการนัดหยุดงานได้หรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๒ “กิจการวิทยุการบินจะใช้สิทธินัดหยุดงานได้หรือไม่ จะตกลงกันให้บริการขั้นต่ำได้หรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๓ “กิจการรถไฟจะทำข้อตกลงให้บริการขั้นต่ำ เพราะหากไม่มีอาจเป็นอันตรายต่อประชาชน อาทิ พนักงานดูแลเครื่องกั้นสัญญาณผ่านทางรถไฟทำได้หรือไม่”

ข้อสรุป กิจการธนาคารแม้มิใช่กิจการสำคัญในความหมายของ ILO แต่หากจะตกลงกันให้บริการขั้นต่ำสามารถทำได้ ส่วนกิจการวิทยุการบินไม่สามารถทำได้ และกฎหมายสามารถห้ามใช้สิทธินัดหยุดงานได้ สำหรับกิจการรถไฟแม้จะไม่ใช่กิจการสำคัญแต่บริการจำเป็นบางอย่างเป็นเรื่องความปลอดภัยและเพื่อป้องกันอุบัติเหตุสามารถทำข้อตกลงเรื่องการให้บริการขั้นต่ำได้

**๑๑๘) ตัวชี้วัดว่าด้วยการกำหนดจุดมุ่งหมายการใช้สิทธินัดหยุดงาน
และเงื่อนไขก่อนการใช้สิทธิ**

หลักการและเหตุผล การนัดหยุดงานที่ ILO รับรองและถือว่าอยู่ในกรอบของหลักการอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ ก็คือการนัดหยุดงานเพื่อปกป้องดูแลผลประโยชน์ของสมาชิกตามนัยมาตรา ๓ และมาตรา ๑๐ ของธรรมนูญ ILO ซึ่งถือเป็นกิจกรรมหรือโครงการ

อันเป็นสิทธิอันพึงจะรักษาปกป้องดูแลประโยชน์ ประเด็นอยู่ที่ว่าการนัดหยุดงานในลักษณะทั่วไป ซึ่งอาจมีเป้าหมายเกินกว่าการปกป้องผลประโยชน์ของพนักงานหรืออุตสาหกรรมที่ทำ จะถือว่าเป็นการดำเนินการที่ทำได้หรือไม่ และ ILO ให้การรับรองหรือขัดกับหลักการหรือเปล่า

ILO โดยคณะกรรมการเสรีภาพในการสมาคม (CFA) ได้เคยให้ความเห็นในเรื่องนี้ว่า

“การนัดหยุดงานซึ่งมีลักษณะเป็นการเมืองโดยแท้ และการนัดหยุดงานซึ่งมีการตัดสินใจให้ดำเนินการนานมาก่อนที่จะมีการเจรจาต่อรองของคู่กรณีถือว่าไม่อยู่ในข่ายหรือสอดคล้องหลักการของเสรีภาพในการสมาคม”^{๘๒}

ในขณะที่กรณีไม่เข้าข่าย...ข้างต้น “แต่ถ้าหากสหภาพแรงงานใช้วิธีนัดหยุดงานประท้วง (Protest Strike) ซึ่งมีเป้าหมายวิจารณ์ไม่เห็นด้วยกับนโยบายเศรษฐกิจและสังคมของรัฐบาล”^{๘๓} ย่อมถือว่าทำได้และไม่ขัดต่อหลักการ

นอกจากกรณีซึ่งอาจเหลื่อมหรืออาจเสี่ยงถูกข้อกล่าวหาว่าวัตถุประสงค์ทางการเมืองคณะกรรมการ CFA ยังให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า

“การนัดหยุดงานเพื่อสนับสนุน (การนัดหยุดงานก่อนหน้าที่มีอยู่) (Sympathy Strikes) ก็ควรถูกกฎหมาย เมื่อการนัดหยุดงานก่อนหน้านั้นกระทำตามขั้นตอนหรือถูกกฎหมาย” หรือ การถือป้ายประท้วง (Picketing) ถือเป็นการกระทำผิดกฎหมายก็ต่อเมื่อการประท้วงดังกล่าวมิได้กระทำโดยสันติ (หรือใช้ความรุนแรง)

ส่วนกรณีการกำหนดหรือตั้งเงื่อนไขว่าจะต้องมีการดำเนินการเสียก่อนที่จะใช้สิทธินัดหยุดงานได้นั้น มีประเด็นที่ถกเถียงกันเสมอว่ามีขอบเขตแค่ไหนที่เพียงพอจะประเมินหรือพิจารณาได้ว่าเป็นเงื่อนไขที่สมเหตุสมผล และไม่ถือเป็นอุปสรรคในการใช้สิทธิดังกล่าว ดังตัวอย่างเช่น

“การกำหนดให้มีลูกจ้างเข้าชื่อหรือรับรองการนัดหยุดงานเกินกว่าครึ่งหนึ่งของลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง(สมาชิก)” ถือเป็นระเบียบหรือกฎเกณฑ์ที่เรียกร้องมากเกินไปจนเกินความจำเป็น หรือ “จะต้องมีเสียงสนับสนุนเห็นชอบให้ประกาศนัดหยุดงานด้วยคะแนนเสียงสองในสาม” ก็เช่นเดียวกันถือเป็นระเบียบที่กำหนดเกินขอบเขตและวางเงื่อนไขมากเกินไปจนเกินจำเป็น อย่างไรก็ตาม ระเบียบที่กำหนดดังต่อไปนี้ถือว่าไม่ขัดต่อหลักการคือ

- 1) การลงคะแนนลับเพื่อขอมติว่าจะนัดหยุดงานหรือไม่
- 2) การแจ้งให้ทราบล่วงหน้า ๒๐ วันก่อนนัดหยุดงานในกิจการสาธารณูปโภค (ซึ่งไม่เข้าข่ายกิจการสำคัญ)

^{๘๒} ILO ถือกิจกรรมใดๆที่เป็นเรื่องการเมืองโดยแท้ไม่อยู่ในกรอบของการใช้เสรีภาพในการสมาคม

^{๘๓} แต่กิจกรรมที่เหลื่อมและเพื่อประโยชน์ของสมาชิกโดยขัดแย้งและเป็นการแสดงออกซึ่งเจตจำนงชัดเจนเพื่อประโยชน์ของสมาชิกผู้ทำงาน ย่อมถือเป็นกิจกรรมที่องค์การผู้ทำงานใช้สิทธิได้

- 3) แจ้งนายจ้างให้ทราบล่วงหน้าก่อนนัดหยุดงาน
- 4) จัดให้มีการลงคะแนนซ้ำภายหลังจากครั้งแรกมีมติไม่รับรองและผ่านไปแล้ว ๓ เดือน
- 5) การกำหนดให้ใช้กรรมการไกล่เกลี่ยหรือชี้ขาดก่อนใช้สิทธินัดหยุดงาน (ภายใต้เงื่อนไขว่าคู่กรณียอมรับและผู้ชี้ขาดมีอิสระและเป็นกลาง)
- 6) การรับรองให้มีมาตรการเพื่อป้องกันเรื่องความปลอดภัยหรือป้องกันอุบัติเหตุ
- 7) การกำหนดหรือทำข้อตกลงให้มีการใช้บริการหรือการผลิตบางส่วน (เป็นกรณีเฉพาะ)

8) การประกันให้ลูกจ้างซึ่งไม่เข้าร่วมนัดหยุดงานเข้าทำงานปกติ^{๘๔}

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๑ “การนัดหยุดงานเพื่อประท้วงกรณีรัฐบาลประกาศขึ้นราคาสินค้าที่จำเป็น ขัดต่อหลักการหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๒ “กฎหมายกำหนดให้ข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ ต้องเข้าสู่การชี้ขาดโดยคณะบุคคลขัดต่อหลักการหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๓ “รัฐบาลประกาศภาวะฉุกเฉิน ห้ามใช้สิทธินัดหยุดงาน ขัดต่อหลักการหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๔ “กฎหมายกำหนดให้ใช้วิธีการชี้ขาดเพื่อทดแทนการใช้สิทธินัดหยุดงาน โดยยอมให้คู่กรณีต้องให้ความเห็นพ้องก่อนขัดต่อหลักการหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๕ “มีการจัดทำป้ายประท้วงหรือสนับสนุนเรียกร้องให้ลูกจ้างซึ่งไม่เข้าร่วมนัดหยุดงานเข้าร่วมการนัดหยุดงานขัดต่อหลักการหรือไม่”

ข้อสรุป การนัดหยุดงานเป็นสิทธิแต่ต้องเพื่อประโยชน์ของสมาชิกกรณีประท้วงเรื่องการขึ้นราคาสินค้า เพราะกระทบต่อค่าครองชีพและคุณภาพชีวิตของลูกจ้างสามารถทำได้ (แม้อาจจะเสี่ยงได้ยากกว่ามิใช่เป็นประเด็นการเมือง) การชี้ขาดปกติสามารถทำได้กรณีข้อพิพาทถึงทางตัน แต่ต้องยอมรับทั้งสองฝ่าย มิใช่ริเริ่มโดยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งฝ่ายเดียว ที่สำคัญการจะกำหนดวิธีนี้ก่อนข้อพิพาทเกิดไม่ได้ เพราะการชี้ขาดมิใช่เป็น การทดแทนการใช้สิทธินัดหยุดงาน ส่วนการถือป้ายเรียกร้องให้ลูกจ้างเข้าร่วมนัดหยุดงานร่วมกับลูกจ้างอื่นสามารถทำได้หากทำโดยสันติและทราบเท่าที่ไม่นำไปสู่การบานปลายหรือเกิดเหตุรุนแรง

^{๘๔} ดู ILO Principles Concerning the Right to Strike โดย Bernard Jernign et.al. ILO, Geneva ๑๙๙๘ หน้า ๒๕

๑๑๙) ตัวชี้วัดว่าด้วยการแทรกแซงของรัฐ^{๘๕}

หลักการและเหตุผล ปกติการแทรกแซงทำให้เสรีภาพในการดำเนินกิจกรรมถูกจำกัดหรือไม่อาจใช้สิทธิได้เต็มที่ เพราะฉะนั้น กฎหมาย ระเบียบหรือคำสั่งที่ออกมาพึงละเว้นไม่เข้าแทรกแซงหรือเป็นอุปสรรค ปกติการแทรกแซงอาจเกิดขึ้นได้ตั้งแต่กรณีการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร (Administration Authority) และการแทรกแซงโดยอำนาจตุลาการ (Judicial Authority) ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ในบางกรณี

การแทรกแซงโดยฝ่ายบริหาร อาทิ การออกกฎหมาย ระเบียบจำกัดหรือกำหนดขอบเขตเกินความจำเป็นซึ่งถือเป็นการแทรกแซง เพราะฉะนั้นสิ่งที่ ILO มักจะดำเนินการเสมอก็คือ การขอให้รัฐบาลประเทศสมาชิกที่ถูกกล่าวหา ยกเลิกระเบียบหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายดังกล่าว อย่างไรก็ตามการออกระเบียบเพื่อดูแลและเพื่อประโยชน์แก่การเก็บข้อมูล หรือเพื่อเหตุผลที่จำเป็นสามารถทำได้ อย่างไรก็ตามจะต้องเป็นการออกคำสั่งโดยศาลยุติธรรม หรือกรณีเป็นคำสั่งของฝ่ายปกครองก็ต้องให้สิทธิองค์การที่จะอุทธรณ์ เป็นต้น

สำหรับการแทรกแซงโดยอำนาจตุลาการนั้น มักจะเป็นคำสั่งให้ระงับการดำเนินงานขององค์การชั่วคราว หรือกรณีที่เข้มข้นกว่านั้นก็คือ การมีคำสั่งยุบหรือยกเลิกองค์การ ซึ่งมาตรการเหล่านี้ปกติจะยอมรับได้ หรือสมเหตุสมผลควรเป็นมาตรการสุดท้ายและควรขึ้นกับศาลจะวินิจฉัย อย่างไรก็ตาม กระบวนการยุติธรรมในเรื่องนี้ต้องชัดเจนอย่างเช่นกรณีการจะมีคำสั่งยุบหรือยกเลิกจะต้องมีหลักประกันว่า

- 1) การวินิจฉัยพิจารณาดำเนินการโดยศาลยุติธรรมที่เป็นกลาง
- 2) ต้องใช้เวลาเพื่อให้จำเลยเตรียมการต่อสู้ทางคดี
- 3) จะต้องให้สิทธิในการอุทธรณ์ และต้องดำเนินการโดยฉับไว

การแทรกแซงของรัฐหรือฝ่ายบริหารปกติหากไม่จำกัดโดยการวางเงื่อนไข โดยการวางกฎระเบียบให้ดำเนินการหรือละเว้นดำเนินการ ตลอดจนวิธีการปฏิบัติตามแบบหรือขั้นตอนที่กำหนด

^{๘๕} การแทรกแซงของรัฐถูกห้ามในหลายกรณีและมีปรากฏในอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ หลายมาตรา คือ

- มาตรา ๓ รัฐพึงละเว้นไม่แทรกแซงใดๆซึ่งจะไปจำกัดสิทธิหรือเป็นอุปสรรคต่อการดำเนิน กิจกรรมที่ถูกต้องตามกฎหมาย
- การยุบหรือระงับการดำเนินงานขององค์การ มาตรา ๔
- การแทรกแซงการจัดตั้งหรือเข้าร่วมสหพันธ์ มาตรา ๔,๕,๖,๗
- การแทรกแซงในการจัดท่ายกร่างธรรมนูญ ข้อบังคับขององค์การ มาตรา ๓
- การแทรกแซงการเลือกตั้งโดยอิสระขององค์การ (มาตรา ๓)
- การแทรกแซงการดำเนินกิจกรรมเพื่อปกป้องรักษาผลประโยชน์ขององค์การ มาตรา ๑๐

อนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ มาตรา ๕,๖,๗ ห้ามรัฐแทรกแซงการจัดตั้งเข้าร่วมองค์การที่สูงขึ้นไป อาทิ สหพันธ์แรงงาน หรือสหพันธ์แรงงาน ซึ่งการจัดตั้งระดับเป็นองค์กรใหญ่ขึ้นนั้น เหตุผลหลักๆของสหภาพแรงงานก็คือการแสดงถึงความสามัคคีความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน และที่สำคัญเพื่อพลังในการต่อรอง เพราะอาวุธสำคัญของลูกจ้างก็คือจำนวนสมาชิกและจำนวนองค์การ การรวมตัวเป็นองค์การระดับชาติ หรือเข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์การระหว่างประเทศจึงมีน้ำหนักในแง่พลังความสามัคคี และเป็นพลังต่อรองหลายประเทศจึงมักวางขีดจำกัดหรือไม่ก็ออกระเบียบ กฎเกณฑ์ให้ปฏิบัติตาม การแทรกแซงของรัฐอีกประการหนึ่ง ก็คือ การแทรกแซงในเรื่องการบริหารจัดการกิจกรรมหรือโครงการขององค์การสหภาพแรงงาน ซึ่งในมาตรา ๓ ของอนุสัญญาได้ระบุไว้ถึงสิทธิเสรีภาพที่จะยกเว้นธรรมนูญหรือข้อบังคับของตนเอง เสรีภาพที่จะเลือกผู้แทนของตนโดยเสรี เสรีภาพที่จะบริหารจัดการ จัดทำกิจกรรม รวมทั้งกำหนดโครงการ รัฐพึงละเว้นไม่เข้าแทรกแซงอันจะไปจำกัดหรือเป็นอุปสรรคในการใช้สิทธิอันชอบธรรมดังกล่าว

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๑ “การเข้าตรวจค้นสำนักงานสหภาพแรงงานในยามค้าคืนหรือทางราชการให้อำนาจตรวจค้นเวลาใดก็ได้ขัดต่อหลักการหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๒ “ระเบียบกำหนดให้ธรรมนูญหรือข้อบังคับสหภาพแรงงานต้องทำตามแบบที่กำหนดหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๓ “ระเบียบกำหนดให้สหภาพแรงงานทำรายงานและได้รับการอนุญาตก่อนรับความช่วยเหลือจากองค์การระหว่างประเทศหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๔ “ในกรณีมีคำสั่งทางปกครองแทรกแซงกิจกรรมสหภาพ องค์การมีสิทธิร้องต่อศาล เพื่อให้ยกเลิกคำสั่งทางการปกครองหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๕ “คำสั่งยุบองค์การมีระเบียบทำได้โดยฝ่ายบริหาร โดยไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งศาล และให้ถือเป็นที่สุดขัดต่อหลักการหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๖ “กฎหมายหรือระเบียบกำหนดให้ต้องขออนุญาตจากทางการก่อนก่อตั้งสหพันธ์แรงงานหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๗ “กฎหมายกำหนดว่าสหพันธ์แรงงานประเภทใดบ้างที่อนุญาตให้จัดตั้งหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๘ “ระเบียบกำหนดให้จัดตั้งสหพันธ์แรงงานได้เพียงแห่งเดียวต่ออุตสาหกรรมใดอุตสาหกรรมหนึ่งหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๙ “ระเบียบกำหนดว่าจะต้องมีอย่างน้อยกี่สหภาพแรงงานหรือจำนวนสมาชิกอย่างน้อยจำนวนเท่านี้จึงจะจัดตั้งสหพันธ์ได้หรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๑๐ “ระเบียบที่กำหนดให้องค์การระดับชาติเพียงแห่งเดียวสามารถเข้าเป็นสมาชิกองค์การระหว่างประเทศหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๑๑ “ระเบียบห้ามองค์การภายในประเทศเป็นสมาชิกองค์การระหว่างประเทศหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๑๒ “ระเบียบกำหนดเพียงระบุสิ่งจำเป็นพื้นฐานที่ต้องการในการยกร่างธรรมนูญขององค์การสหภาพแรงงานขัดต่อหลักการหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๑๓ “ธรรมนูญหรือข้อบังคับต้องอาศัยการพิจารณาของทางการก่อนมีผลบังคับใช้ขัดต่อหลักการหรือไม่”

ข้อสรุป การแทรกแซงองค์การทำให้การใช้สิทธิเสรีภาพไม่อาจทำได้เต็มที่รูปแบบ ลักษณะการแทรกแซงที่อาจเป็นการล่วงละเมิด มีอาทิ การเข้าตรวจสำนักงานโดยไม่แจ้งล่วงหน้าหรือในเวลาราชการ หรือการมีระเบียบให้ธรรมนูญข้อบังคับจะต้องเป็นไปตามแบบที่กำหนด (ยกเว้นระเบียบพื้นฐานที่ไม่ก้าวก่ายหรือมีลักษณะเป็นการแทรกแซง) หรือต้องได้รับอนุมัติจึงจะมีผลบังคับใช้ ระเบียบที่จำกัดการตั้งสหพันธ์หรือเข้าร่วมองค์การระหว่างประเทศจนเกินขอบเขต คำสั่งที่ให้อยู่หรือให้ระงับดำเนินการ โดยถือคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองหรือรัฐมนตรีเป็นที่สุด หรือคำสั่งที่ไม่ให้สิทธิในการอุทธรณ์ สิ่งเหล่านี้อาจขัดหรือไม่สอดคล้องกับหลักการของอนุสัญญา

ตัวอย่างการเข้าแทรกแซงของรัฐต่อการลูกจ้าง

ในประเด็นธรรมนูญ/ ข้อบังคับขององค์กร	กรณีการเลือกผู้แทน	กรณีการบริหาร/กิจกรรม	การกำหนดโครงการ แผนงาน
- กรณีกำหนดให้สหภาพระดับล่างต้องปฏิบัติตามธรรมนูญของสหพันธ์แห่งหนึ่งแห่งใดแห่งเดียว - การกำหนดให้ธรรมนูญของสหภาพที่ตั้งใหม่ได้รับการรับรองจากองค์กรกลางขององค์กรลูกจ้างที่ตั้งอยู่ก่อนแล้ว - การกำหนดให้องค์กรกลางของลูกจ้างที่อยู่ลำดับสูงกว่ามีสิทธิกำกับดูแลองค์กรลูกจ้างระดับล่าง - การกำหนดให้ธรรมนูญองค์กรอาจถูกยกร่างโดยทางการ - การกำหนดให้องค์กรลูกจ้างร่างธรรมนูญของตนตามแบบที่ทางการระบุหรือตามประเด็นที่กำหนด - การกำหนดให้ธรรมนูญองค์กรลูกจ้างต้องได้รับการรับรองหรืออยู่ดุลยพินิจพิจารณาของทางการ - การกำหนดให้ทางการมีอำนาจแก้ไขธรรมนูญองค์กรลูกจ้าง	- ระเบียบกำหนดให้ทางการกำกับเลือกตั้ง - ระเบียบที่กำหนดให้มีพี่เลี้ยงดูแล อาทิ ต้องมีเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นสักขีพยาน - การกำหนดให้ผลการเลือกตั้งรับรองโดยทางการก่อนมีผลใช้บังคับ - การกำหนดให้ผู้สมัครต้องมาจากหน่วยผลิตหน่วยหนึ่งหน่วยใดเท่านั้น หรือต้องเป็นลูกจ้างถาวรของสาขาอาชีพไม่ว่าในช่วงรับสมัครหรือก่อนมีการเลือกตั้ง - การกำหนดเงื่อนไขว่าต้องมีสัญชาตินี้เท่านั้นที่จะเป็นกรรมการ - การระบุว่าต้องเป็นผู้เสียหรือสมาชิกพรรคการเมืองหรือความเชื่อทางการเมือง ในการสมัครเป็นกรรมการ - การกำหนดเงื่อนไขว่าผู้สมัครต้องปราศจากข้อกล่าวหาหรือติดค้างคดีอาญา - การกำหนดข้อจำกัดในการจัดเลือกตั้งซ่อม	- การควบคุมโดยทางการ อาทิ การกำหนดค่าสมาชิกขั้นต่ำ - การกำหนดจำนวนเงินที่ต้องจ่ายแก่สหพันธ์ที่สังกัดหรือแสดงหลักฐานการรับรองการรับเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ - การให้อำนาจฝ่ายบริหารตรวจสอบบัญชี และเอกสารอื่นๆขององค์กร โดยไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติที่ถูกต้อง - การกำหนดให้ทางการมีอำนาจสอบสวนและเรียกเอกสารเวลาใดก็ได้ และแทรกแซงการจัดการทรัพย์สินขององค์กร	- การกำหนดข้อจำกัดการนัดหยุดงาน (ภายใต้ขบวนการวิธีการระงับข้อพิพาท) - การจำกัดขบวนการร่วมเจรจาต่อรอง รวมทั้งการส่งเสริมการเจรจาต่อรอง - การห้ามองค์กรลูกจ้างบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมือง - การห้ามองค์กรลูกจ้างยุ่งเกี่ยวกับกิจกรรมทางการเมืองใดๆ (Any Political Activities) - การกำหนดระเบียบเพื่อให้องค์กรลูกจ้างมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่พรรคเดียว

๑๒๑) ตัวชี้วัดว่าด้วยพันธและการเคารพต่อกฎหมายบ้านเมือง

หลักการและเหตุผล องค์การสหภาพแรงงานหรือผู้บริหาร (กรรมการ) องค์การก็เลิกเช่นบุคคลทั่วไปต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎหมายของประเทศ ไม่มีเอกสิทธิหรือสิทธิพิเศษเหนือคนอื่น ๆ อย่างไรก็ตามระเบียบหรือกฎหมายที่ใช้กับองค์การนั้นจะต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อการใช้สิทธิหรือเสรีภาพขององค์การหรือผู้นำขององค์การ เพราะฉะนั้นผู้นำสหภาพแรงงานก็คือประชาชน มีหน้าที่รับผิดชอบต่อการกระทำของตน และต่อองค์การที่ตนเองรับผิดชอบต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์หรือระเบียบว่าด้วยการใช้สิทธิเสรีภาพขององค์การในมิติต่างๆ และพึงหลีกเลี่ยงการกระทำใดๆที่อาจเสี่ยงต่อการทำผิดกฎหมายอื่นๆ เช่น กฎหมายอาญา

มาตรา ๘ ของอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ ระบุชัดเจนถึงพันธต้องเคารพต่อกฎหมายของประเทศ แต่กฎหมายจะต้องไม่เป็นอุปสรรคหรือจำกัดเสรีภาพขององค์การ เพราะฉะนั้นระเบียบกฎเกณฑ์ที่ทางการกำหนด เพื่อการดูแลองค์การสามารถทำได้เพียงแต่ต้องไม่มีเจตนาแทรกแซงจนเกินขอบเขตที่สำคัญ องค์การที่เข้าไปดำเนินการร่วมกันสหภาพแรงงานจะต้องยึดหลักความมีอิสระเป็นกลาง และมีขั้นตอนที่เร่งรัดสามารถแก้ไขปัญหาได้โดยเร็ว

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๑ “ระเบียบกำหนดให้สหภาพแรงงานขึ้นทะเบียนติดต่อหลักการหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๒ “ระเบียบกำหนดให้สหภาพแรงงานขึ้นทะเบียน เพื่อประโยชน์ในการยกเว้นภาษีหรือการได้รับการส่งเสริมพัฒนาติดต่อหลักการหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๓ “ระเบียบที่กำหนดให้สหภาพแรงงานจัดทำบัญชีค่าใช้จ่าย มีงบดุล และผู้ตรวจสอบบัญชีติดต่อหลักการหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๔ “ระเบียบที่กำหนดให้แรงงานต่างด้าว ภายหลังทำงานมานานจนได้สิทธิ Residence มีสิทธิเป็นกรรมการสหภาพแรงงานทำได้หรือไม่”

ข้อสรุป แม้จะรับรองอนุสัญญาแล้ว รัฐบาลยังมีสิทธิออกกฎหมายระเบียบต่างๆ ขึ้นมากำกับดูแลได้ แต่ต้องไม่ขัดขวางหรือเป็นอุปสรรค การมีระเบียบกำกับดูแลการเงินหรือกำหนดให้ขึ้นทะเบียนสามารถทำได้ เช่นเดียวกับแรงงานต่างด้าวอยู่ยาวนานสามารถเป็นกรรมการสหภาพแรงงานได้

๑๒๒) ตัวชี้วัดว่าด้วยการแทรกแซงการก่อตั้งหรือเข้าร่วมสหพันธ์แรงงาน

หลักการและเหตุผล เครื่องมือสำคัญในการสร้างพลังต่อรองของสหภาพแรงงานก็คือ จำนวนสมาชิก และโอกาสที่องค์การสามารถเป็นตัวแทนของผู้ใช้แรงงานจำนวนมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ เพราะฉะนั้นหลักการของอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ จึงให้ความสำคัญในเรื่องนี้โดยการให้โอกาสการเข้าควบหรือรวมตัวระหว่างสหภาพแรงงานประเภทอุตสาหกรรมเดียวกันหรือต่าง

อุตสาหกรรมในระดับที่สูงขึ้นไป ทั้งในระดับประเทศและระดับระหว่างประเทศ โดยปราศจากการแทรกแซงของรัฐ หรือบุคคลที่สาม อนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ มาตรา ๕ ระบุว่า “องค์การของลูกจ้าง และนายจ้างต้องมีสิทธิในการก่อตั้งและเข้าร่วมสหพันธ์และสมาพันธ์ โดยสหพันธ์หรือสมาพันธ์ดังกล่าว ย่อมมีสิทธิที่จะเข้าเป็นสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศของลูกจ้างและนายจ้างด้วย” จากหลักการเหล่านี้เอง มาตรการใดๆก็ตามซึ่งแทรกแซงทำให้การใช้สิทธิดังกล่าวเสียหายหรือถูกจำกัด ย่อมขัดหรือไม่สอดคล้องกับหลักการของอนุสัญญา ดังคำถามตัวชี้วัดต่อไปนี้

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๑ “มีการกำหนดจำนวนสหภาพแรงงานมากเกินไปหรือไม่ในการที่จะรวมตัวกันก่อตั้งเป็นสหพันธ์แรงงาน”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๒ “มีการกำหนดหรืออนุญาตให้แต่ละสาขาอุตสาหกรรมมีเพียงสหพันธ์แรงงานเดียวหรือกำหนดให้ภูมิภาคส่วนใดส่วนหนึ่งมีเพียงสหพันธ์แรงงานแห่งเดียวหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๓ “แม้กฎหมายหรือระเบียบกำหนดให้อุตสาหกรรมใดเป็นการเฉพาะที่อนุญาตให้จัดตั้งสหพันธ์หรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๔ “จะต้องมีการขออนุญาตล่วงหน้า หรือได้รับการอนุมัติก่อนการจัดตั้งสหพันธ์โดยถูกต้องหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๕ “มีการกำหนดให้นับคะแนนเสียงของจำนวนสหพันธ์ต่างๆ อย่างน้อยต้องมีเสียงสองในสาม เพื่อรับรองการก่อตั้งสมาพันธ์แรงงานหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๖ “ระเบียบกำหนดให้สหพันธ์ที่ระบุเพียงแห่งเดียวเท่านั้นที่อนุญาตให้เข้าเป็นสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศขัดหรือไม่สอดคล้องกับหลักการหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๗ “กำหนดเงื่อนไขหรือข้อจำกัดในการเข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์การแรงงานระหว่างประเทศขัดหลักการหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๘ “ต้องขออนุญาตและได้อนุมัติก่อนการเข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์การระดับระหว่างประเทศหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๙ “มีข้อจำกัดหรือระเบียบวางเงื่อนไขในการรับความช่วยเหลือการประสานงานติดต่อ สืบเนื่องจากการเข้าเป็นสมาชิกขององค์การระดับระหว่างประเทศหรือไม่”

ข้อสรุป อนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ ยึดมั่นเสรีภาพในการสมาคม เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง และทางเดียวที่จะมีพลังในการกดดันหรือเรียกร้องก็คือ จำนวนหรือการเป็นผู้แทนขององค์กรที่เข้ามาร่วมเครือข่าย หรือภายใต้กรอบจุดมุ่งหมายเดียวกัน การจำกัดสิทธิให้อุตสาหกรรมหนึ่งมีแต่สหพันธ์เดียวย่อมไม่ถูกต้อง หรือตั้งเงื่อนไขจนสหพันธ์ไม่สามารถเติบโตตลอดจนการเข้าไปกำกับจนเกินความจำเป็น หรือการก่อตั้งมีเงื่อนไขยากต่อการปฏิบัติ ซึ่งการมีเงื่อนไขไม่เพียงแต่การก่อตั้งภายในแต่รวมถึงการเข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศ เหล่านี้หากเกินความจำเป็นจนกลายเป็นอุปสรรคแล้วย่อมขัดหรือไม่สอดคล้องต่อหลักการทั้งสิ้น

๑๒๓) ตัวชี้วัดว่าด้วยการแทรกแซงการยกร่างธรรมนูญหรือข้อบังคับขององค์การ

หลักการและเหตุผล องค์การของนายจ้างหรือลูกจ้างก็เหมือนกับองค์กรทั่วไป ต้องมีกฎข้อบังคับ และธรรมนูญที่กำหนดบทบาท หน้าที่ วัตถุประสงค์ การสรรหากรรมการ เจ้าหน้าที่ การบริหารและการจัดกิจกรรม รวมทั้งการบริหารการเงิน เป็นต้น องค์การที่เป็นอิสระ ปกติจะต้องมีอำนาจในการบริหารจัดการองค์การของตนเอง โดยอาจต้องปฏิบัติตามระเบียบของทางการ แต่ก็เพื่อประโยชน์ขององค์การเอง เช่น การบริหารการเงินที่จะต้องเป็นระบบ การจัดตั้ง การจัดตั้ง การแจ้งรายชื่อกรรมการ เพื่อเป็นข้อมูลเพื่อการคุ้มครองดูแล และระเบียบอื่นๆซึ่งจะเป็น ประโยชน์ฝ่ายเดียวแก่องค์การ อย่างไรก็ตามระเบียบหรือกฎเกณฑ์จะต้องไม่ไปก้าวก่ายการบริหาร การจัดการหรือความเป็นอิสระขององค์การมากเกินไปจนเกินความจำเป็น

อนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ มาตรา ๓ (๑)(๒) ระบุว่า

“องค์การของนายจ้างและลูกจ้างต้องมีสิทธิในการยกร่างธรรมนูญและข้อบังคับ การเลือกผู้แทนของตนได้อย่างเสรี รวมทั้งการบริหารและจัดกิจกรรมและกำหนดโครงการ เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารพึงละเว้นจากการแทรกแซงใดๆ ซึ่งจะไปจำกัดสิทธิหรือเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานที่ ถูกต้องตามกฎหมาย”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๑ “การรับรองหรืออนุมัติธรรมนูญและข้อบังคับขององค์การ ขึ้นกับดุลยพินิจทางเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๒ “การเลือกผู้แทนองค์การจะมีเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารมาเป็น สักขีพยานขัดหรือสอดคล้องต่อหลักการหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๓ “ระเบียบกฎเกณฑ์กำหนดให้การขึ้นทะเบียนเป็นทางเลือก แต่ขอให้ส่งรายชื่อกรรมการที่ได้รับเลือกตั้ง เพื่อเป็นข้อมูลของทางกรจัดการหลักหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๔ “พระราชบัญญัติ แรงงานสัมพันธ์ กำหนดให้มีกฎหมายดูแล กำกับการบริหารงานสหภาพแรงงานเท่าที่จำเป็นขัดต่อหลักการหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๕ “พระราชบัญญัติ แรงงานสัมพันธ์ กำหนดให้องค์การต้องมีการจัดทำบัญชีรายรับรายจ่าย และมีการตรวจสอบบัญชีให้เป็นปัจจุบันขัดต่อหลักการหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๖ “พระราชบัญญัติ แรงงานสัมพันธ์ ห้ามองค์การนายจ้างหรือ ลูกจ้างทำกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเมืองอย่างแท้จริง (Purely Politics) ขัดต่อหลักการหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๗ “ธรรมนูญสหภาพแรงงานให้อำนาจกรรมการเรียกประชุม ใหญ่ เพื่อกำหนดค่าที่การเคลื่อนไหวขององค์การต่อนโยบายการขึ้นราคาน้ำมัน หรือราคาสินค้า แต่ ข้อกำหนดเช่นนี้รัฐบาลอ้างว่าทำไม่ได้ การแทรกแซงของรัฐดังกล่าวขัดหลักการหรือไม่”

ข้อสรุป ปกติองค์การต้องเคารพกฎหมายบ้านเมือง กิจกรรมใดๆของสหภาพ แม้ จะเพื่อประโยชน์ของสมาชิกก็ต้องเป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งดูแลความเป็นระเบียบความสงบเรียบร้อย ของบ้านเมือง แต่มิใช่เกินความจำเป็นหรือไปจำกัดหรือขัดขวางการใช้สิทธิ กฎเกณฑ์ใดที่ออกมาเพื่อ

ประโยชน์ฝ่ายเดียวขององค์กร แม้อาจไม่สะดวกหรือไม่พอใจ คือว่าไม่ขัดต่อหลักการ เช่น การกำหนดให้ทำบัญชีรับจ่าย มีการตรวจสอบบัญชีประจำปีคือว่าไม่ขัด แต่ถ้าห้ามการเคลื่อนไหว ประท้วงนโยบายใดๆที่ทำให้ลูกจ้างสมาชิกเสียประโยชน์ และการปกป้องทำในขอบเขตของกฎหมาย การห้ามอาจขัดต่อหลักการได้

๑๒๔) ตัวชี้วัดว่าด้วยการคุ้มครองไม่ให้ถูกแทรกแซง

หลักการและเหตุผล องค์การของนายจ้างหรือลูกจ้างก่อตั้งและดำเนินงานได้ เพราะเป็นสิทธิพื้นฐานในการที่จะรักษาผลประโยชน์ของตน ภายใต้กรอบของกฎหมาย เพราะฉะนั้น รัฐพึงละเว้นไม่เข้าแทรกแซง และเพื่อป้องกันการแทรกแซงจึงถือเป็นความรับผิดชอบของรัฐที่จะต้อง ป้องกันคุ้มครององค์กร มิเช่นนั้นองค์กรอาจถูกละเมิดหรือถูกกลั่นแกล้งได้ อนุสัญญาฉบับที่ ๙๘ มาตรา (๑) ระบุ “องค์การของนายจ้างและลูกจ้างจะต้องได้รับการคุ้มครองที่เพียงพอจากการกระทำใดๆที่เป็นการแทรกแซง ไม่ว่าจะเป็นระหว่างนายจ้างต่อลูกจ้าง หรือซึ่งกันและกัน หรือตัวแทนของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือแม้แต่สมาชิกของตนเอง ทั้งในการทำหน้าที่และการบริหาร”

มาตรา ๓ ของอนุสัญญาฉบับที่ ๙๘ ยังระบุเพิ่มเติมว่า

“กลไกที่เหมาะสมกับสภาพของประเทศจะถูกกำหนดขึ้นตามความจำเป็น เพื่อเป็นการประกันว่ามีการเคารพต่อสิทธิที่จะก่อตั้งตามที่กำหนดในมาตราก่อน”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๑ “การละเว้นไม่เข้าดำเนินการขัดขวางดำเนินคดีต่อผู้กระทำการแทรกแซงโดยเจ้าหน้าที่รัฐแจ้งว่าอยู่ในกระบวนการสอบสวนต้องใช้เวลาขัดต่อหลักการหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๒ “การโยกย้าย ปลดออก อดิষ্টกรรมการสหภาพแรงงาน ด้วยเหตุการทำกิจกรรมองค์กรในอดีต นายจ้างอ้างว่าการปลดออกไม่เกี่ยวกับกิจกรรมในอดีตที่ผ่านมา ขัดต่อหลักการหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๓ “นายจ้างสนับสนุนองค์การของลูกจ้างอีกแห่งหนึ่ง เพื่อเป็นคู่แข่งกับองค์การลูกจ้างอีกแห่งหนึ่งภายในอุตสาหกรรมเดียวกันขัดหลักการหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๔ “นายจ้างให้การสนับสนุนจัดงานปีใหม่ให้กับองค์การลูกจ้างบางแห่ง โดยอ้างว่าเป็นองค์การที่มีลูกจ้างเป็นสมาชิกมากกว่าองค์กรอื่นขัดต่อหลักการหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๕ “เจ้าหน้าที่ตำรวจสอบสวนล่าช้าหรือไม่รวบรวมหลักฐาน เร่งรัดส่งอัยการ กรณีองค์การลูกจ้างถูกอันธพาลขู่ข่มขู่ และเคยมีการทำร้ายผู้นำสหภาพแรงงาน การล่าช้าไม่ปฏิบัติรัฐบาลควรรับผิดชอบหรือไม่หรือขัดต่อหลักการหรือไม่”

ข้อสรุป ตัวชี้วัดข้างต้นต้องเน้นการให้การคุ้มครองโดยเฉพาะการอกระเบียบหรือกฎหมายคุ้มครองและห้ามการแทรกแซง อย่างไรก็ตาม แม้มีตัวบทกฎหมายแต่มีการปฏิบัติหรือละเว้นปฏิบัติถือเป็นการกระทำที่เข้าข่ายการแทรกแซงของรัฐได้ เพราะฉะนั้นการอยู่เฉย ชะลอเรื่องก็ถือเป็นการกระทำที่แทรกแซงในลักษณะหนึ่งที่สำคัญการแทรกแซงต้องห้ามการกระทำใด ไม่ว่า

ทางตรงหรือทางอ้อม โดยดูที่ผลกระทบว่ามีการเลือกปฏิบัติหรือไม่ ทำไปเพื่อผลกระทบหรือเอื้อประโยชน์หรือเพื่อบั่นทอนของฝ่ายหรือไม่ การกระทำเหล่านี้จึงอาจขัดหรือไม่สอดคล้องต่อหลักการได้ทั้งสิ้น

**๑๒๕) ตัวชี้วัดว่าด้วยการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุเข้าร่วมหรือมีกิจกรรมร่วมกับ
องค์การลูกจ้าง**

หลักการและเหตุผล การเลือกปฏิบัติย่อมทำให้อีกฝ่ายได้เปรียบหรือเสียเปรียบเสียโอกาส หากเกี่ยวกับการจ้างงาน การเลือกปฏิบัติถือเป็นสิ่งเลวร้าย เพราะทำให้ผู้ถูกเลือกปฏิบัติขาดโอกาส ขาดรายได้ ขาดความมั่นคง ขาดความเชื่อมั่น ขาดศรัทธา และหากการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุเข้าร่วมหรือมีกิจกรรมสหภาพแรงงานจะทำให้องค์การลูกจ้างไม่อาจมีพลังเป็นการแทรกแซงเสรีภาพและเท่ากับขัดขวางการทำงานขององค์การ มาตรา ๑ ของอนุสัญญาฉบับที่ ๙๘ ว่าด้วยสิทธิในการก่อตั้งการร่วมเจรจาต่อรอง ระบุไว้ชัดเจนว่า

“ผู้ใช้แรงงานจะต้องได้รับการคุ้มครองจากการกระทำใดๆ ที่เป็นการเลือกปฏิบัติ เพราะเหตุต้องการต่อต้านสหภาพแรงงาน (เข้าร่วมหรือมีกิจการขององค์การ) ซึ่งจะไปเกี่ยวเนื่องกับการจ้างงาน”

จากมาตราดังกล่าวถือเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐที่จะต้อง

- 1) **มีบทบัญญัติ** ห้ามการกระทำใดๆ ซึ่งเป็นการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุเข้าร่วมหรือมีกิจกรรมสหภาพแรงงาน โดยบทบัญญัตินี้ดังกล่าวจะต้องคลุมขอบเขตที่กว้างขวางเพียงพอจะป้องกันการเลือกปฏิบัติทุกประเภทที่เกี่ยวกับการจ้างงาน อาทิ เลือกปฏิบัติในการสมัครงาน จ้างงาน เลิกจ้าง โยกย้าย ไม่เปิดโอกาสให้เข้ารับการฝึกอบรม การเลื่อนขั้นตำแหน่ง เป็นต้น
- 2) **จะต้องมีแนวปฏิบัติ** ที่ชัดเจนถึงขั้นตอนกระบวนการข้อร้องทุกข์ โดยกระบวนการสอบสวน ไต่สวนที่เปิดเผย กระทำโดยรวดเร็ว มีความเป็นกลาง ประหยัดไม่เสียค่าใช้จ่ายเกินความจำเป็น และระบบกระบวนการต้องมีประสิทธิภาพเพียงพอ

คำถาม ตัวชี้วัด	✓	✗
คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๑ “มีกลไกคุ้มครองการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุเข้าร่วมสหภาพฯ ทั้งกรณีเข้าร่วมเป็นสมาชิกหรือร่วมกิจกรรมหรือไม่” คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๒ “การคุ้มครองคลุมถึงกิจกรรมดังกล่าวในอดีตหรือไม่” คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๓ “มีการคุ้มครองแม้สหภาพแรงงานไม่ได้รับการยอมรับจากนายจ้างก็ตามใช่หรือไม่” คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๔ “การคุ้มครองครอบคลุมถึงการทำกิจกรรมภายนอกสถานที่ทำงานด้วยหรือไม่” คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๕ “การคุ้มครองครอบคลุมกว้างขวางพอที่จะปกป้องการเลือกปฏิบัติทุกประเภท โดยคลุมถึงลูกจ้างในอดีตและลูกจ้างที่จะมีในอนาคตหรือไม่” คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๖ “มีมาตรการคุ้มครองเป็นพิเศษหรือเป็นการเฉพาะสำหรับผู้นำสหภาพแรงงานหรือไม่” คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๗ “การคุ้มครองคลุมถึงการเลิกจ้าง เพราะเหตุการมีการนัดหยุดงานโดยถูกต้องหรือไม่” คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๘ “มีการคุ้มครองการกระทำในลักษณะขึ้นบัญชีดำ (Blacklists) สำหรับผู้เข้าร่วมหรือทำกิจกรรมหรือไม่”		

ตัวชี้วัดลำดับที่ ๑ ถึง ๘ นี้จะชี้ให้เห็นสาระเนื้อหา ขอบเขตของการคุ้มครอง ยังมีข้อใส่เครื่องหมาย ✓ จำนวนมาก แสดงถึงคุณภาพหรือความเอาใจจริงเอาใจต่อการให้การคุ้มครอง

๑๒๕.๑ ตัวชี้วัดการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุเข้าร่วมกิจกรรมสหภาพฯ (ต่อ)

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๑ “กลไกที่ให้การคุ้มครองเรื่องการไม่เลือกปฏิบัติเป็นกลางหรือไม่ รวมทั้งคู่กรณีมีความเห็นว่าเป็นกลางหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๒ “กลไกที่ให้การคุ้มครองมีค่าใช้จ่ายไม่สูงเกินไปหรือประหยัดหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๓ “กลไกให้การคุ้มครองมีประสิทธิภาพจริงหรือไม่ในการที่ปกป้องป้องกันการเลือกปฏิบัติ”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๔ “กลไกเปิดโอกาสให้มีการอุทธรณ์ต่อคำวินิจฉัยหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๕ “กลไกมีบทลงโทษการฝ่าฝืนเพียงพอหรือไม่ ให้การเยียวยาผู้เสียหายทั้งทางแพ่งและลงโทษผู้ฝ่าฝืนทางอาญาหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๖ “กลไกที่ใช้มีความฉับไวให้หลักประกันในการตรวจสอบอย่างรวดเร็วต่อข้อร้องทุกข์หรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๗ “กลไกเปิดโอกาสให้รับกลับเข้าทำงานในฐานะเป็นทางเลือกในการเยียวยาหรือไม่”

ข้อสรุป ตัวชี้วัดข้อ ๑-๗ เป็นการประเมินถึงแนวทางปฏิบัติหรือเป็นการทดสอบว่า กลไกที่จะให้การคุ้มครองการถูกเลือกปฏิบัติมีประสิทธิภาพหรือมีคุณภาพเพียงไร หากคำตอบเป็นบวกแสดงให้เห็นว่ากลไกการคุ้มครองนั้นสอดคล้องกับหลักการเป็นที่ยอมรับได้ว่าทางรัฐบาลให้ความสนใจ และจริงจังในการที่จะปกป้องมิให้มีการแทรกแซง โดยเฉพาะการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุที่เข้าร่วมหรือมีกิจกรรมของสหภาพแรงงาน

ส่วนตัวชี้วัดข้อ ๑-๘ ในการเลือกปฏิบัตินั้นเป็นแนวทางการให้การคุ้มครองที่เน้นสาระประเด็นที่มักมีการละเมิด ซึ่งปกติจะต้องระบุในระเบียบ ข้อห้าม หรือแม้แต่บัญญัติเป็นกฎหมาย สำหรับในส่วนของกลไกตรวจสอบขององค์การ ILO ต่อประเด็นนี้ถือเป็นเรื่องสำคัญ เพราะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ทำให้สิทธิเสรีภาพพื้นฐานถูกบั่นทอนหรือถูกจำกัดหรือขัดขวาง เพราะฉะนั้นในการพิจารณาคำร้องทุกข์ หากมีมาถึงคณะกรรมการโดยเฉพาะ CFOA แล้ว มักจะมีการลงมติขอให้รัฐบาลที่ถูกกล่าวหา ยกเลิกคำสั่งหรือปรับเปลี่ยนบทบัญญัติเสีย หรือไม่ก็ขอให้แก้ไขแนวปฏิบัติเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม และเพื่อให้การคุ้มครองแก่ลูกจ้างหรือผู้นำสหภาพแรงงานได้อย่างแท้จริง

๑๒๖) ตัวชี้วัดว่าด้วยการส่งเสริมการเจรจาต่อรองร่วม

หลักการและเหตุผล ได้กล่าวมาตั้งแต่ต้นแล้วว่า การร่วมเจรจาต่อรองเป็นกลไกสำคัญ และถือเป็นหัวใจของสิทธิพื้นฐานในการที่จะกระจายรายได้เป็นธรรม ลดการเอารัดเอาเปรียบ แบ่งปันผลประโยชน์ที่เป็นธรรม รวมทั้งการให้การเคารพต่อศักดิ์ศรีของมนุษย์ โดยเฉพาะคนทำงานให้เกิดความมั่นคงและมั่นใจในการทำงานว่าไม่ถูกฉกฉวยประโยชน์อย่างไม่เป็นธรรม

อนุสัญญาฉบับที่ ๙๘ ว่าด้วยสิทธิการก่อตั้ง และการร่วมเจรจาต่อรองได้ระบุชัดเจนในเรื่องนี้ไว้ในมาตรา ๔ ของอนุสัญญาฉบับนี้

“กำหนดมาตรการที่เหมาะสมกับสภาพของประเทศและเท่าที่จำเป็น เพื่อส่งเสริมให้มีการพัฒนาอย่างเต็มที่ รวมทั้งการใช้ประโยชน์จากกลไกอย่างเต็มที่ เพื่อการเจรจาต่อรองโดยการสมัครใจระหว่างนายจ้าง องค์การนายจ้าง และองค์การลูกจ้าง เพื่อให้มีการกำหนดสภาพการจ้างโดยวิธีการทำข้อตกลงร่วม”

อย่างไรก็ตาม แม้การร่วมเจรจาต่อรองจะมีความสำคัญ แต่ในทางปฏิบัติมักมีกลไกอื่นๆนำมาใช้ประกอบในการระงับข้อพิพาทแรงงานจนทำให้ระบบการเจรจาต่อรองต้องถูกระทบและถูกบิดเบือนไปจากหลักการหรือเจตนารมณ์ที่ต้องการให้การร่วมเจรจาต่อรองโดยสมัครใจเป็นหนทางยุติประเด็นที่เห็นต่าง วิธีการต่างๆซึ่งอาจมีผลกระทบต่อการร่วมเจรจาต่อรองมีอาทิ

๑) การกำหนดให้มีการทำข้อพิพาทที่ตกลงกันไม่ได้เข้าสู่การชี้ขาดโดยการ บังคับ (Compulsory Arbitration)

๒) การแทรกแซงของรัฐในการเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการร่างทำข้อตกลง ร่วม

๓) การมีระเบียบกำหนดให้ข้อตกลงร่วมที่สามารถตกลงหาข้อสรุปได้แล้วโดย สมัครใจต้องได้รับการเห็นชอบจากฝ่ายบริหาร

๔) การยกเลิกข้อตกลงร่วมด้วยเหตุที่ข้อตกลงร่วมดังกล่าวขัดหรือแย้งกับ นโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาล

๕) การแทรกแซงทางด้านนโยบายของฝ่ายบริหารหรือด้านนิติบัญญัติที่ไป ยับยั้งมิให้มีการใช้บังคับซึ่งข้อตกลงที่คู่กรณีเห็นชอบร่วมกันแล้ว หรืออาจขอให้คู่กรณีเจรจากันรอบ ใหม่ต่อข้อตกลงที่มีผลใช้บังคับหรือผ่านการยอมรับของคู่กรณีไปแล้ว

๖) การขยายเวลาการบังคับใช้ซึ่งข้อตกลงที่ใช้อยู่แล้ว ในลักษณะการบังคับ หรือปราศจากการเห็นพ้องของคู่กรณี

๗) รัฐออกระเบียบจำกัดการเจรจาต่อรองร่วมที่จะมีในอนาคต

๘) การจำกัดมิให้มีการปรับค่าครองชีพตามการขึ้นลงของดัชนีราคาผู้บริโภค ไว้ในข้อตกลงใดๆที่จะเกิดขึ้น

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๑ “ข้อตกลงร่วมที่จดทะเบียนกำหนดให้มีผลใช้บังคับไม่เกิน ๓ ปีขัดต่อหลักการหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๒ “ข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ แต่มีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดฝ่าย เดียวเสนอให้มีการตั้งผู้ขาดเพื่อวินิจฉัยข้อเสนอนี้ขัดหรือสอดคล้องต่อหลักการหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๓ “มาตรา ๒๔ พระราชบัญญัติ แรงงานสัมพันธ์ ๒๕๑๘ ที่กำหนดให้ข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้ในกิจการใด (นอกจากมาตรา ๒๓) ถ้ารัฐมนตรีเห็นว่า ข้อพิพาทนั้นอาจมีผลกระทบกระเทือนต่อเศรษฐกิจ...ให้มีอำนาจสั่งให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ ชี้ขาด...และให้คำชี้ขาดเป็นที่สุดขัดหรือสอดคล้องต่อหลักการหรือไม่”

ข้อสรุป การแทรกแซงใดๆที่เกินความจำเป็นอาจเข้าข่ายล่วงละเมิดเสรีภาพในการ เจรจาต่อรอง ซึ่งกระทำไปด้วยความสมัครใจของคู่กรณี การแทรกแซงนั้นพึงละเว้นทั้งในระหว่างที่ การเจรจากำลังดำเนินอยู่ แม้บางช่วงจะถึงจุดที่หาข้อตกลงร่วมกันไม่ได้ การแทรกแซงเกินความ จำเป็น อาทิ ขอให้ส่งเรื่องเข้าสู่การชี้ขาด ซึ่งการแสดงดังกล่าวหากทำโดยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งฝ่ายเดียว หรือรัฐเป็นผู้กำหนดให้ดำเนินการ โดยฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่เห็นด้วย อาจขัดต่อเสรีภาพในการเจรจา ต่อรองได้ นอกจากนั้นพึงละเว้นการแทรกแซงภายหลังจากมีข้อตกลงร่วมกันแล้ว กรณีกฎหมาย กำหนดให้ข้อตกลงมีผลใช้บังคับไม่เกิน ๓ ปี ถือเป็นระยะเวลาที่รับได้อาจไม่ขัดต่อหลักการ ส่วนกรณี มาตรา ๒๔ ของพระราชบัญญัติ แรงงานสัมพันธ์ ๒๕๑๘ นั้น อาจขัดต่อหลักการได้หากฝ่ายหนึ่งฝ่าย ใดหรือทั้งสองฝ่ายไม่เห็นพ้องด้วย

ประเด็นที่น่าสนใจที่เกี่ยวข้องกับการร่วมเจรจาต่อรอง

1) นอกจากประเด็นที่อนุสัญญาฉบับที่ ๙๘ กำหนดการส่งเสริมและคุ้มครองการเจรจาต่อรองร่วมแล้ว ยังมีอนุสัญญาบางฉบับที่เขียนเรื่องการเจรจาต่อรองเป็นกรณีพิเศษหรือใช้เฉพาะกับกลุ่มแรงงานกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดเป็นกรณีพิเศษ อาทิ อนุสัญญาฉบับที่ ๑๕๔ ว่าด้วยการร่วมเจรจาต่อรอง ซึ่งออกแบบเพื่อส่งเสริมการเจรจาต่อรองโดยเฉพาะ โดยเฉพาะการส่งเสริมให้เกิดการเจรจาต่อรองร่วมในทุกกลุ่มของผู้ใช้แรงงานไม่ควรมีข้อยกเว้น รวมทั้งพนักงานของรัฐหรือลูกจ้างในเขตเศรษฐกิจพิเศษ อาทิ เขตเศรษฐกิจเพื่อการผลิตส่งออก เพราะฉะนั้นโดยนัยดังกล่าวนี้ ข้าราชการย่อมมีเสรีภาพในการเจรจาต่อรองได้ ทั้งนี้เป้าหมายของรัฐในการที่จะออกแบบกลไกการร่วมเจรจาต่อรองที่กำหนดรูปแบบการระงับข้อพิพาทแรงงาน และโดยที่ข้าราชการอาจถูกจำกัดหรือห้ามใช้สิทธินัดหยุดงาน การกำหนดกลไกจึงมีความสำคัญมาก เพราะจะเป็นสิ่งที่นำไปขัดเซยหรือทดแทนสิ่งที่ขาดหายไป

2) การกำหนดขอบเขตของประเด็นการเจรจาต่อรองเป็นอีกประเด็นหนึ่งซึ่งคณะกรรมการ COE ของ ILO ได้เคยมีมติวินิจฉัยว่า รัฐไม่ควรไปจำกัดประเด็นที่คู่กรณีพอใจจะนำมาเจรจาต่อรอง ยกเว้นประเด็นเหล่านั้นเป็นสิ่งที่กฎหมายกำหนดวางมาตรฐานไว้อยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่ดีกว่าหรือได้ประโยชน์มากกว่าย่อมเป็นสิ่งชอบธรรมที่คู่กรณีจะเจรจากาข้อตกลงร่วมกันได้

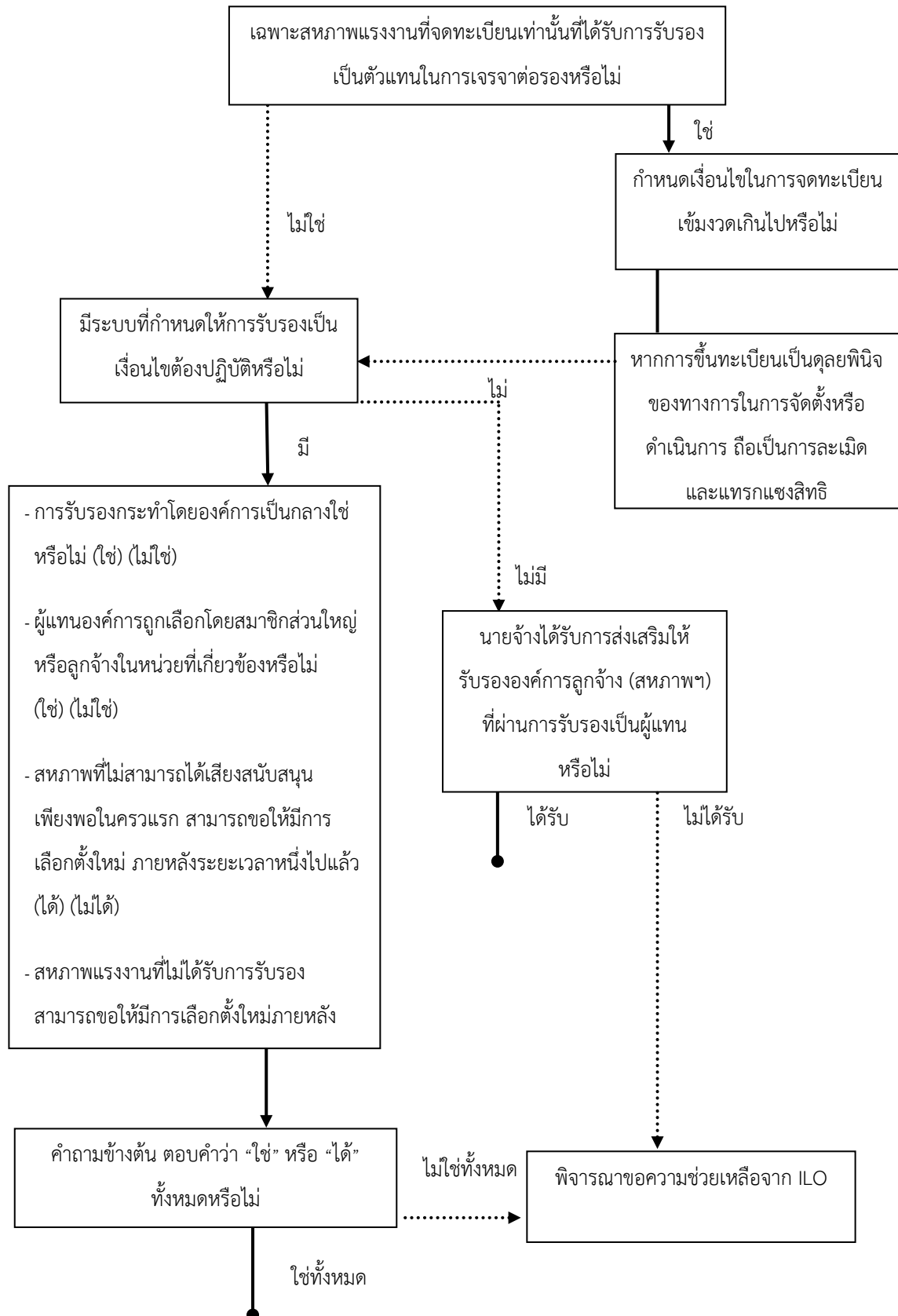
3) ประเด็นที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ ระดับการเจรจาต่อรองและการมีผลบังคับใช้ที่ครอบคลุมถึงอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง ถือเป็นเรื่องที่อยู่ปลายกันมาก กฎหมายไทยไม่ได้กำหนดหรือวางรูปแบบเอาไว้ อย่างไรก็ตามโดยหลักการแล้วให้ถือเป็นคู่กรณีเลือกทางออก หรือหารือร่วมกัน เพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติร่วมกันได้ เพราะฉะนั้นการที่คู่กรณีจะกำหนดรูปแบบวิธีการหรือแนวปฏิบัติที่คู่กรณีเห็นว่าจะเป็นผลประโยชน์ร่วมกัน รัฐก็ไม่ควรเข้าไปแทรกแซง ขณะเดียวกันกรณีที่ไม่มีการระบุเป็บบางไว้ก็ไม่ควรด่วนสรุปว่ามีข้อพิพาทที่ตกลงกันไม่ได้เกิดขึ้นแล้ว กรณีอีกนัยหนึ่งการขาดซึ่งกฎเกณฑ์หรือมีไม่เพียงพอไม่ควรนำมาเป็นอุปสรรคที่คู่กรณีจะหาข้อยุติร่วมกัน อย่างไรก็ตามมีหลักเกณฑ์สำคัญ ๓ ประการที่ควรยึดถือในการวินิจฉัยก็คือ

- 1) วิธีการหาข้อยุตินั้นควรเป็นลักษณะที่คู่กรณีเห็นพ้องหรือตกลงร่วมกัน
- 2) หากมีกรณีต้องพึงกลไกอื่น เช่น ตั้งบุคคลเป็นกลางเข้ามาชี้ขาดก็ขอให้เป็นเรื่องการสมัครใจของ ๒ ฝ่าย มิใช่ถูกบังคับให้ต้องยอมรับ
- 3) แนวปฏิบัติเหล่านั้นจะต้องไม่มีค่าใช้จ่าย และต้องมีความรวดเร็วในการแก้ไขปัญหาด้วย

4) การยอมรับหรือรับรองสหภาพแรงงานให้เป็นผู้แทนในการเจรจาต่อรอง ถือเป็นอีกประเด็นหนึ่ง เพราะในทางปฏิบัติองค์กรซึ่งมีพนักงานลูกจ้างจำนวนมาก และมีการก่อตั้งสหภาพแรงงานหลายแห่ง ปัญหาการกำหนดให้องค์กรใดเป็นผู้แทน มิเช่นนั้น นายจ้างจะมีปัญหาพอสมควร

ในการเจรจาต่อรอง ในกรณีเหล่านี้มีหลักการสำคัญคือ ในกรณีที่ไม่มีองค์กรใดมีสมาชิกมากกว่าร้อยละ ๕๐ ต้องถือว่าเป็นภาระของนายจ้างต้องเจรจากับทุกกลุ่ม อย่างน้อยก็เพื่อสมาชิกของกลุ่มต่างๆ เหล่านั้น

**๑๒๗) แผนภูมิ การส่งเสริมการร่วมเจรจาต่อรอง-การรับรององค์การลูกจ้าง
ให้เป็นตัวแทนเจรจาต่อรอง**



๑๒๘) ตัวชี้วัดว่าด้วยแนวปฏิบัติในการใช้กลไกปรึกษาหารือร่วม

หลักการและเหตุผล การปรึกษาหารือปกติมีใช้แค่ ๒ ฝ่าย แต่จะรวมภาครัฐด้วย หากกรณีเป็นเรื่องเกี่ยวกับแรงงาน เพราะภาครัฐเป็นตัวกำหนดหลักเกณฑ์ ระเบียบ และมีหน้าที่ต้องกำหนดนโยบายเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งมีผลกระทบต่อนายจ้างและลูกจ้างทั้งทางตรงและทางอ้อม เพราะฉะนั้นการหารือร่วมกันเป็นระยะๆ เพื่อการส่งเสริมความเข้าใจ ความร่วมมือ และการแลกเปลี่ยนข้อมูล ข้อเสนอจะเป็นประโยชน์ร่วมกับทุกฝ่าย ข้อเสนอของ ILO ฉบับที่ ๑๑๓ ได้กำหนดให้ “การมีมาตรการที่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพของประเทศ เพื่อสร้างกลไกการปรึกษาหารือที่มีประสิทธิภาพและการร่วมมือในระดับอุตสาหกรรม และระดับชาติระหว่างภาครัฐกับองค์การนายจ้างและลูกจ้าง รวมทั้งระหว่างองค์การในการส่งเสริมความเข้าใจต่อกันรวมทั้งความสัมพันธ์ที่ติระหว่างภาครัฐกับองค์การ โดยมีเป้าหมายเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจในภาพรวม และระดับจุลภาคที่เน้นการปรับปรุงสภาพการจ้างและยกมาตรฐานความเป็นอยู่ของการทำงาน”

ประเด็นที่สำคัญ คือจะปรึกษาหารือเรื่องอะไร เมื่อไร และอย่างไรนั้น ขึ้นกับดุลยพินิจและ ๓ ฝ่ายจะตกลงกัน แต่ในลักษณะหรือแนวปฏิบัติที่ใช้กันทั่วไปจะปรึกษาหารือกัน ๔ ประเด็นใหญ่ๆ คือ

- 1) นโยบายหรือระเบียบกฎหมายใดๆ ที่ส่งผลกระทบต่อนายจ้างและลูกจ้างหรือองค์การของเขา
- 2) การออกกฎหมายแรงงาน
- 3) นโยบายหรือระเบียบแนวปฏิบัติใดๆ ที่อาจกระทบต่อการร่วมเจรจาต่อรองหรือสภาพการจ้าง
- 4) กรณีที่รัฐบาลจำเป็นหรือกำลังพิจารณาแนวทางปรับปรุงโครงสร้างการเจรจาต่อรองในกิจการที่รัฐบาลมีสถานภาพเป็นนายจ้าง

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๑ “นายจ้างส่งเสริมให้ใช้วิธีการปรึกษาหารือแทนการเจรจาต่อรองขัดต่อหลักการหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๒ “นายจ้างต้องการลดพนักงานลงร้อยละ ๒๐-๓๐ จึงหารือร่วมกับลูกจ้างโดยไม่ปรึกษารัฐบาลขัดต่อหลักการหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๓ “สหภาพแรงงานสังกัดรัฐวิสาหกิจเจรจาขอขึ้นค่าจ้างกับฝ่ายบริหาร แต่กรณีเป็นเรื่องการเงินต้องได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งชาติ สอดคล้องหรือขัดต่อหลักการหารือเพียงไร”

ข้อสรุป การปรึกษาหารือร่วมกับการเจรจาต่อรองแตกต่างกัน แต่อาจเสริมซึ่งกันและกัน การปรึกษาหารืออาจกำหนดแนวทางปฏิบัติ เช่น ข้อตกลงร่วมจากการเจรจาต่อรองมีผลบังคับใช้ไม่เกิน ๒ ปี การทำข้อตกลงเรื่องการเพิ่มค่าจ้างตามดัชนี ค่าครองชีพให้ทำได้รวดเร็วไม่

เกิน ๒ ปี เพื่อเป็นแนวทางในการจะนำไปปรับใช้กรณี การเจรจาต่อรองกัน กล่าวอีกนัยหนึ่ง การเจรจาต่อรองจะนำประเด็นมาต่อรองในรายละเอียดตามสถานการณ์จริง

สำหรับประเด็นในการจะหาหรือควรเป็นเรื่องสำคัญ อาทิกรณีการเลิกจ้างถือเป็นเรื่องสำคัญ โดยเฉพาะการเลิกจ้างจำนวนมากมีผลกระทบต่อสิทธิของพนักงานส่วนมาก (Collective Rights) อนุสัญญาฉบับที่ ๑๕๘ จะขอให้นายจ้างและองค์การลูกจ้างหาหรือร่วมกัน เพื่อกำหนดแผนงานที่จะบรรเทาปัญหา อาทิ การเลิกจ้างต้องเป็นมาตรการสุดท้ายจริงๆ และใช้หลักคุณธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ ยึดหลักอาวุโส เป็นต้น เช่นเดียวกัน การเจรจาต่อรองเรื่องเงินในรัฐวิสาหกิจ ควรมีการหาหรือในประเด็นหลักๆก่อนที่จะมีการเจรจาต่อรอง โดยกำหนดกติกีกันไว้ก่อนที่จะต่อรองกันที่หลัง อันจะเป็นแนวปฏิบัติที่ให้ความเป็นธรรมมากกว่า

๑๒๙) ตัวชี้วัดว่าด้วยการจัดกิจกรรมในสถานประกอบกิจการ และการอำนวยความสะดวกแก่ผู้แทนสหภาพแรงงาน

หลักการและเหตุผล ปกติการจัดกิจกรรมหลายอย่างจะสะดวกมากถ้าทำภายในสถานประกอบกิจการ เช่น การยื่นข้อร้องทุกข์ การเก็บหรือรวบรวมข้อมูลรายชื่อสมาชิก การเก็บค่าบำรุงจากสมาชิก ซึ่งทางปฏิบัติจะมีการปรึกษาหารือหรืออาจมีข้อตกลงกำหนดให้มีการใช้บางส่วนของสถานประกอบการเป็นสำนักงานสหภาพแรงงาน หรืออนุญาตให้สหภาพแรงงานจัดตั้งสำนักงาน โดยหาหรือถึงรายละเอียด อาทิ ให้เปิดทำการเฉพาะเวลาเลิกงานหรือช่วงพักทานอาหาร เป็นต้น ในส่วนของกิจกรรมและการอำนวยความสะดวกนี้ มีอนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๑๓๕ ว่าด้วยผู้แทนขององค์การ “Representation Conventions” ซึ่งกล่าวถึงการอำนวยความสะดวกไว้ดังนี้

การจัดอำนวยความสะดวกภายในสถานประกอบกิจการควรดำเนินการให้กับผู้แทนสหภาพแรงงานตามความเหมาะสม เพื่อให้องค์การสามารถทำหน้าที่ได้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ โดยพิจารณาถึงลักษณะระบบแรงงานสัมพันธ์และความต้องการ ขนาด และความสามารถของสถานประกอบกิจการในกิจการ “การกำหนดเช่นว่านี้แน่นอนจะยืดหยุ่นตามลักษณะประเภทและขนาดของกิจการ อย่างไรก็ตามมีแนวทางหรือหลักการที่ต้องพิจารณาประเด็นที่สำคัญบางประการ คือ

๑) การเข้าถึงสถานประกอบกิจการเพื่อทำกิจกรรมถือเป็นประเด็นสำคัญ เพราะมีหลายกรณีที่ผู้แทนสหภาพแรงงานเป็นบุคคลภายนอก และจำเป็นต้องเข้าสถานประกอบการเพื่อทำหน้าที่หรือพบปะสมาชิก ในการนี้คณะกรรมการ CFOA ให้แนวทางไว้ว่า รัฐบาลควรมีการกำหนดและให้หลักประกันว่าผู้แทนสหภาพสามารถเข้าไปในสถานประกอบกิจการได้ โดยต้องเคารพต่อสิทธิในทรัพย์สินและสิทธิของฝ่ายจัดการเพื่อทำหน้าที่พบปะสมาชิกหรือชี้แจงประโยชน์ของสหภาพแรงงานที่มีต่อสมาชิก

๒) การจัดหรือให้ความสะดวกพื้นฐานซึ่งคณะกรรมการ CFOA เช่นเดียวกันได้ให้แนวทางปฏิบัติไว้ว่า รัฐบาลควรดำเนินการให้สถานประกอบกิจการให้ความสะดวกที่จำเป็นและ

เหมาะสมเพื่อกิจกรรมของสหภาพแรงงาน และเพื่อให้องค์การลูกจ้างสามารถปฏิบัติงานตามพันธกิจของตน แม้สถานประกอบกิจการนั้นจะถูกแปรรูปให้เอกชนแล้วก็ตาม

๓) การอนุญาตให้เก็บค่าสมาชิกเรื่องนี้มีความสำคัญมาก เพราะองค์การลูกจ้างจะยืนหยัดอยู่ได้ต้องมีรายได้สนับสนุน ซึ่งรายได้สำคัญปกติมาจากค่าสมาชิกที่จ่ายให้เป็นประจำ และที่สำคัญแหล่งที่รวบรวมสมาชิกจำนวนมากได้ในคราวเดียวกันก็คือ สถานประกอบกิจการที่สมาชิกทำงานอยู่ ซึ่งเรื่องนี้ก็เช่นกัน คณะกรรมการ CFOA ได้เคยให้แนวทางไว้ว่า ในกรณีไม่มีการเตรียมการหรือมีระบบการจัดเก็บค่าบำรุงจากสมาชิก ผู้แทนสหภาพแรงงานที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่เก็บค่าสมาชิกจะต้องได้รับอนุญาตให้เข้าไปในสถานประกอบกิจการเพื่อเก็บค่าสมาชิกได้

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๑ “การปฏิเสธของนายจ้างที่จะหักเงินค่าบำรุงสมาชิกจากบัญชีเงินเดือนของลูกจ้างซึ่งเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักการหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๒ “นายจ้างไม่ยินยอมให้มีสำนักงานสหภาพแรงงานในสถานประกอบกิจการอีกต่อไป ทั้งๆที่มีข้อตกลงร่วมกันให้อนุญาตสำนักงานตั้งสำนักงานภายในสถานประกอบกิจการได้ขัดต่อหลักการหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๓ “นายจ้างปฏิเสธมิให้ผู้แทนสหภาพแรงงานดำเนินงานให้บริการแก่สมาชิกในระหว่างเวลาทำงานขัดต่อหลักการหรือไม่”

ข้อสรุป การจะปฏิบัติตามหลักการของ ILO ตามมาตรฐานที่ระบุให้อนุสัญญาฉบับที่ ๑๓๕ ขึ้นกับสมาชิกประเทศให้การรับรองอนุสัญญาแล้วหรือไม่ อย่างไรก็ตามการมีข้อตกลงระหว่างองค์การลูกจ้างกับสถานประกอบกิจการถือเป็นการให้การคุ้มครองและสถานประกอบกิจการมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามพันธะด้วย เพราะฉะนั้น การหักค่าสมาชิกจากบัญชีเงินเดือนของสมาชิกย่อมทำได้หากลูกจ้างยินยอมและมีข้อตกลงร่วมระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างแล้ว เช่นเดียวกัน การไม่อนุญาตให้ตั้งสำนักงานสหภาพแรงงานในสถานประกอบกิจการอีกต่อไปก็ต้องพิจารณาจากข้อตกลงร่วมเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตามสหภาพแรงงานรวมทั้งผู้แทนองค์การลูกจ้างก็ต้องเคารพสิทธิในทรัพย์สินและสิทธิของฝ่ายจัดการ การห้ามหรือไม่อนุญาตให้ผู้แทนสหภาพแรงงานทำงานในช่วงระหว่างเวลาทำงานคือเป็นการกระทำที่ไม่ขัดต่อหลักการ

๑๓๐) ภาคสอง (ว่าด้วยสัญญา) แนวทางการกำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตามหลักการของอนุสัญญา

๑) ในภาคแรกของส่วนที่ ๔ เราได้รู้เจตนารมณ์ หลักการ แนวคิดของเนื้อหาอนุสัญญาที่สำคัญ ๒ ฉบับคือ ฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๘๘ อย่างน้อยได้ทราบและเรียนรู้ว่า มีประเด็นและตัวชี้วัดอะไรบ้างที่บ่งหรือบอกหรืออธิบายการละเมิด การแทรกแซง การไม่ปฏิบัติตามหลักการหรือเจตนารมณ์ของอนุสัญญาว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม การก่อตั้ง และการร่วมเจรจาต่อรอง

ในภาคสองจะอธิบายและแสดงตัวชี้วัดต่อว่าหลังจากนั้นเราจะทำอย่างไรต่อไป เมื่อรู้ว่ามีกรณีละเมิดแล้ว มีกลไกอะไรบ้างที่กำกับดูแลว่าประเทศสมาชิกไม่ว่ารับรองหรือไม่ได้รับรอง อนุสัญญาที่มีการเคารพต่อพันธะหรือได้ปฏิบัติตามหลักการของเสรีภาพในการสมาคม และจะแก้ไขอย่างไร ด้วยวิธีไหน โดยเฉพาะในขั้นต้นนั้นจะต้องพิจารณาอะไร หลังจากนั้นจะร้องเรียนหรือ ร้องทุกข์กับใคร ร้องเมื่อไร มีกลไกหรือคณะกรรมการชุดไหนที่เหมาะสม หลังจากนั้นเราควรทราบ ว่าภายหลังร้องเรียนไปแล้วคณะกรรมการมีภาระหน้าที่หรืออำนาจแค่ไหน คณะกรรมการพิจารณา หลักฐานอะไรบ้าง และจะสรุปออกมาอย่างไร จะมีผลต่อการแก้ปัญหาหรือผ่อนคลายนโยบาย การกระทำหรือไม่

๒) เราได้แนวคิดหลักการในส่วนแรกแล้วว่า กฎหมายสิทธิมนุษยชนด้านแรงงานก็ เหมือนกับกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไปที่ประสิทธิภาพหรือผลลัพธ์ในทางบวกขึ้นกับแต่ละ ประเทศให้การเคารพหรือนำไปปฏิบัติหรือประยุกต์ใช้กับประชาชนพลเมืองของประเทศ ลำพังแต่ การรับรองอนุสัญญาคงมีความหมายไม่มากนัก หากปราศจากการนำไปประยุกต์หรือปรับใช้ ภายในประเทศ โดยการปรับปรุงกฎหมายออกกฎหมายขึ้นมารอบรับถึงจุดนั้นเราสามารถจะอธิบาย ว่า ประชาชนของแต่ละประเทศได้รับผลพวงจากหลักการหรือสิทธิพื้นฐานนั้นอย่างจริงจังเพียงไร

๓) ในฐานะลูกจ้าง สมาชิกสหภาพแรงงาน ผู้นำสหภาพแรงงาน และฐานะ ประชาชนพลเมือง มีความจำเป็นต้องทราบถึงตัวชี้วัดหรือกลไกที่จะถูกนำไปใช้เพื่อกำกับ ดูแลว่า หลักการเสรีภาพในการสมาคมได้รับการเคารพ ค้ำครอง และเติมเต็ม เพราะฉะนั้นในฐานะลูกจ้าง ผู้นำสหภาพแรงงาน เมื่อทราบรู้ซึ่งและชัดเจนว่าสิทธิทางด้านนี้ถูกละเมิด ถูกรุกราน หรือมีแนว ปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกับหลักการในขั้นต้นมีสิ่งต้องพิจารณาที่สำคัญดังต่อไปนี้^{๘๖}

ประการแรก จะต้องรู้ว่าใครเป็นคนก่อให้เกิดและเกิดเหตุการณ์เมื่อไรและเกิดขึ้นได้ อย่างไร สิ่งที่เหมาะสำหรับผู้นำสหภาพแรงงานก็คือการล่วงละเมิดหรือไม่ปฏิบัติตามจะเกิดจาก ภาคีรัฐบาลเป็นต้นเหตุ ไม่ว่าโดยการออกกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หรือการกำหนดนโยบาย บางประเด็นของการละเมิด อาจจำเป็นต้องแก้ไขที่ต้นตอ อาทิหากมีกฎหมายเป็นต้นสาเหตุการ ละเมิด การร้องเรียนก็ต้องหวังผลให้มีการยกเลิก หรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมายฉบับที่ละเมิดนั้นเสีย แต่ถ้าหากเป็นนโยบายระเบียบทางแก้ไขจะง่ายขึ้นกว่า เพียงยกเลิกระเบียบก็หมดปัญหาการละเมิดแล้ว

ประการที่สอง พิจารณามาตรการที่จะนำไปใช้ในการทูลลาปัญหาบางประเด็นจะมี ผลกระทบต่อเนื่องติดต่อกันไป อาทิ หากเป็นประเด็นการล่วงละเมิดที่มาจากกฎหมายบาง ประเด็นต้องการการบรรเทาปัญหาโดยเร่งด่วน อย่างเช่นกรณี ผู้นำสหภาพแรงงานถูกฆาตกรรม สูญหาย การอายัดทรัพย์สินขององค์กร เป็นต้น

^{๘๖} ประเด็นที่นำมาปรับเป็นตัวชี้วัดในภาคสองนี้ เป็นการนำแนวทางของผู้เชี่ยวชาญ ILO David Tajzman และ Karen Curtis ในหนังสือ Freedom of Association a User's Guide, ILO; Geneva. ๒๐๐๐ มาปรับเรียบเรียง เพิ่มเติมเป็นตัวชี้วัด สำหรับแผนภูมินี้เป็นแนวทางข้อเสนอจากหนังสือเล่มนี้โดยตรง

ประการที่สาม การเตรียมเอกสาร ข้อมูล หลักฐาน พยานในการสนับสนุน ข้อร้องเรียน ข้อร้องทุกข์ อาทิ วันเดือนปีที่เกิดเหตุโดยต้องมีสำเนาการแจ้งความ การสอบสวน สำเนาการร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ (หากมี) หรือสำเนากฎหมาย ระเบียบ คำสั่งที่มีผลกระทบ

ประการที่สี่ พิจารณาว่าสถานการณ์หรือเหตุการณ์เป็นการล่วงละเมิดหลักการหรือไม่ และกลไกหรือคณะกรรมการชุดไหนของ ILO ซึ่งเหมาะสมและน่าจะช่วยบรรเทาปัญหาได้ก่อน ที่สำคัญควรพิจารณาด้วยว่าประเทศสมาชิก หรือรัฐบาลได้ให้การรับรองอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องแล้วหรือไม่

กลไกกำกับและการติดตามให้ปฏิบัติตามอนุสัญญา

ควรทราบด้วยว่า กลไกกำกับหรือการพิจารณาคำร้องทุกข์หรือข้อกล่าวหาของ ILO คณะกรรมการติดตามดูแลได้ปฏิบัติตามมีอยู่ ๓ แนวทางด้วยกัน

แนวทางที่ ๑ การกำกับตรวจสอบในกรณีปกติ (Regular System of Supervision) แนวทางนี้จะมีคณะกรรมการ ๒ ชุด ทำหน้าที่ดูแลว่ารัฐบาลได้ปฏิบัติตามหลักการอนุสัญญาหรือไม่ โดยดูจากรายงานที่รัฐบาลถูกร้องขอให้ส่งมาควบคู่ไปกับรายงานเสริมจากองค์การนายจ้างหรือลูกจ้าง คณะกรรมการ ๒ ชุด ประกอบด้วย คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญด้านการดูแลให้มีการปฏิบัติตามอนุสัญญาและข้อแนะ (COE)^{๘๗} (ปกติขั้นตอนการพิจารณาจะดูว่ารัฐสมาชิกให้การรับรองอนุสัญญาดังกล่าวหรือไม่)

คณะกรรมการชุดที่สองเป็นคณะกรรมการที่ถูกกำหนดขึ้นในการประชุมประจำปี (เดือนมิถุนายนของทุกปี) เพื่อทำหน้าที่พิจารณารายงานและกำกับดูแลการปฏิบัติตาม (Conference Committee)^{๘๘} ขั้นตอนนี้การรับรองอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องพิจารณาประกอบด้วย

แนวทางที่ ๒ ระบบตรวจสอบกรณีพิเศษ (Special System of Supervision) ซึ่งจะมีกลไก ๔ รูปแบบคือ

๑) คณะกรรมการเสรีภาพในการสมาคม^{๘๙} (Committee on Freedom of Association) เป็นคณะกรรมการพิเศษตั้งขึ้นโดยคณะผู้ประศาสน์การ (Governing Body) ของ ILO

^{๘๗} COE (Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations) คณะกรรมการประกอบด้วย ผู้เชี่ยวชาญ ๒๐ คน ทำหน้าที่ตรวจสอบรายงานของรัฐบาลต่ออนุสัญญาที่ให้สัตยาบัน รวมทั้งอนุสัญญาว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม รวมทั้งรับรายงานจากองค์การนายจ้าง ลูกจ้าง เพื่อพิจารณาร่วมกับรายงานของรัฐบาล และท้ายสุดขอให้รัฐบาลซึ่งไม่ได้ปฏิบัติตามหลักการของอนุสัญญาอย่างครบถ้วนได้ดำเนินการที่สำคัญหากเกี่ยวกับเสรีภาพในการสมาคม แม้รัฐบาลจะไม่ให้การรับรองอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องก็สามารถตรวจสอบข้อร้องเรียนได้หากมีการละเมิดเสรีภาพในการสมาคม

^{๘๘} Conference Committee ในแต่ละปีของการประชุมประจำปีที่นครเจนีวาจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการ ชุดต่างๆในการพิจารณารายงานการประชุม ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามมาตรฐานอนุสัญญาจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วย ผู้แทน ๓ ฝ่ายที่เข้าร่วมประชุมเรียกว่า Committee on the Application of Standards of the ILO Conference

ทำหน้าที่พิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิเสรีภาพในการสมาคมโดยเฉพาะไม่ว่าประเทศสมาชิกจะให้การรับรองอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องหรือไม่ก็ตาม

๒) คณะกรรมการเสาะหาข้อเท็จจริงและประณอมว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม (Fact-Finding and Conciliation Committee on FOA) ทำหน้าที่เสาะหาความจริงเรื่องการละเมิดเสรีภาพในการสมาคมโดยเฉพาะ (แต่รัฐบาลที่ถูกกล่าวหาจะต้องยินยอมยอมรับให้ตรวจสอบด้วย)

๓) การร้องเรียนผ่านมาตรา ๒๔ ของธรรมนูญ ILO^{๘๘} เป็นกลไกพิเศษออกแบบให้องค์การนายจ้างหรือลูกจ้างร้องเรียน กล่าวหารัฐบาลไม่ปฏิบัติตามหลักการอนุสัญญาที่ได้ให้การรับรอง

๔) การร้องเรียนผ่านมาตรา ๒๖ ของธรรมนูญ ILO^{๘๙} เป็นกลไกพิเศษออกแบบให้รัฐอื่นกล่าวหาหรือร้องเรียนต่อรัฐซึ่งไม่ปฏิบัติตามหลักการอนุสัญญาที่ให้ การรับรอง รวมทั้งอนุสัญญาเสรีภาพในการสมาคม โดยให้สิทธิรัฐอื่นซึ่งได้ให้การรับรองอนุสัญญานับนั้นๆร้องเรียนกล่าวหาได้

แนวทางที่ ๓ การช่วยเหลือทางวิชาการแก่รัฐสมาชิก ซึ่งอาจมีรูปแบบต่างๆตามความเหมาะสมและพิจารณาเห็นว่าสอดคล้องกับความต้องการของสมาชิกประเทศ เพราะแต่ละประเทศมีระดับการพัฒนาที่ไม่เท่ากัน บางรูปแบบช่วยเหลือเพื่อพัฒนารัฐสมาชิกให้ปฏิบัติตามอนุสัญญานั้น อาจเป็นแค่ให้คำแนะนำในลักษณะไม่เป็นทางการ (Informal Advisory Mission) โดยอาจจัดตั้งเป็นคณะทำงานช่วยเหลือให้คำปรึกษาถึงขั้นตอนการพัฒนา บางรูปแบบอาจตั้งคณะบุคคลขึ้นทำหน้าที่ประสานกับรัฐสมาชิกโดยตรง (Direct Contact Mission) หรือแม้กระทั่งการ

^{๘๘} คณะกรรมการเสรีภาพในการสมาคม (CFOA) จัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกในปี ๑๙๕๑ โดยคณะผู้ประศาสน์การ ILO ประกอบด้วยสมาชิก ๙ คนจาก ๓ ฝ่าย นับตั้งแต่ปี ๑๙๗๘ เป็นต้นมา คณะกรรมการชุดนี้จะมีประธานกรรมการโดยบุคคลที่เป็นกลาง ปกติจะประชุมปีละ ๓ ครั้งก่อนการประชุมของคณะผู้ประศาสน์การในเดือนมีนาคม มิถุนายน และพฤศจิกายน ของทุกปี มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบข้อกล่าวหา ข้อร้องเรียนการละเมิดสิทธิเสรีภาพในการสมาคม โดยไม่คำนึงว่ารัฐสมาชิกให้การรับรองอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องหรือไม่ โดยถือว่าหน้าที่รัฐสมาชิกขององค์การมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามธรรมนูญของ ILO และปฏิญญาฟีลาเดเฟีย โดยเฉพาะการเคารพต่อหลักการของเสรีภาพในการสมาคม

^{๘๙} มาตรา ๒๔ ของธรรมนูญ ILO กำหนดให้องค์การนายจ้างหรือลูกจ้างในฐานะตัวแทน (Representation) มีสิทธิกล่าวหา ร้องเรียนต่อ ILO กล่าวหาต่อรัฐสมาชิกใดๆที่ไม่ปฏิบัติตามหลักการอนุสัญญาใดๆที่รัฐนั้นให้การรับรอง กรณีนี้คณะผู้ประศาสน์การจะส่งเรื่องไปยังรัฐบาลที่ถูกกล่าวหา และให้รัฐบาลมีหน้าที่ชี้แจงตามที่รัฐบาลดังกล่าวพิจารณาเหมาะสม

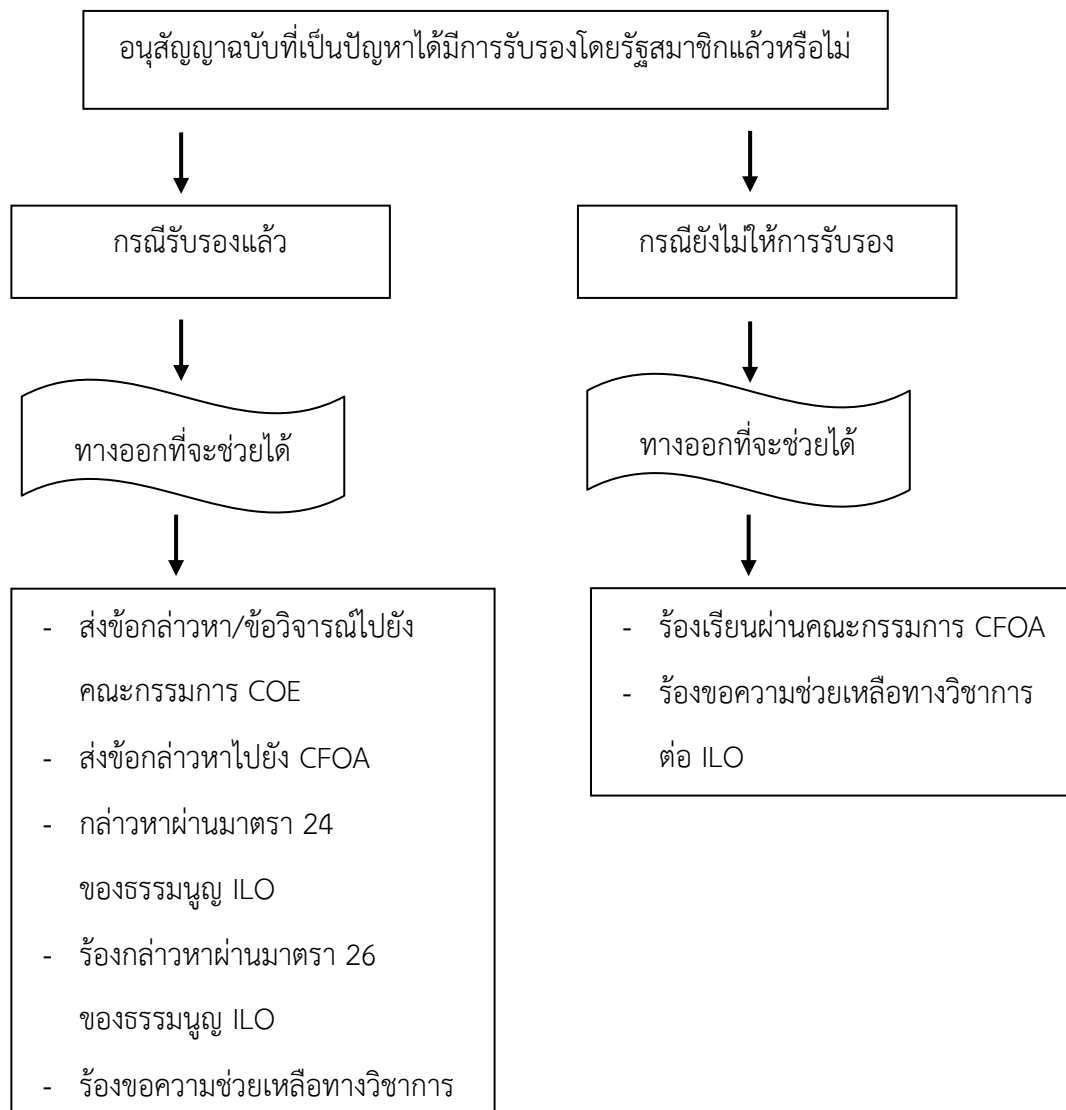
^{๙๐} มาตรา ๒๖ ของธรรมนูญ ILO ให้สิทธิรัฐซึ่งให้การรับรองอนุสัญญากล่าวหาหรือร้องเรียนต่อ ILO ต่อรัฐภาคีซึ่งให้การรับรองอนุสัญญานับเดียวกันถึงการไม่ปฏิบัติตามหลักการของอนุสัญญานับใดๆที่รับรอง รวมถึงอนุสัญญาเสรีภาพในการสมาคม คณะผู้ประศาสน์การของ ILO จะตัดสินใจว่าควรดำเนินการอย่างไร จะตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง หรือขมวดเรื่องกับรายงานจากฝ่ายองค์กรนายจ้างหรือลูกจ้าง เพื่อประมวลเป็นเรื่องราวเสนอให้คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงพิจารณาได้

ช่วยเหลือทางด้านเทคนิควิชาการ (Technical Assistance) ทั้ง ๓ รูปแบบนี้ไม่จำเป็นและไม่ค้ำประกันว่า รัฐสมาชิกดังกล่าวได้ให้การรับรองอนุสัญญาที่เป็นประเด็นปัญหาแล้วหรือไม่

๑๓๑) ตัวชี้วัดว่าด้วยการพิจารณา/ตรวจสอบ กรณีรัฐสมาชิก ILO ให้หรือไม่ให้การรับรอง อนุสัญญาที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการสมาคม

หลักการและเหตุผล ได้กล่าวแล้วว่าการรับรองหรือไม่รับรองอนุสัญญามีผลแตกต่างในการกล่าวหา หรือการมีขั้นตอนในการกำกับตรวจสอบ ถ้าเป็นกรณีปกติหากรัฐสมาชิกให้การรับรองอนุสัญญาก็มีพันธะจะต้องจัดส่งรายงานให้ COE ตรวจสอบ รวมทั้งส่งสำเนาให้องค์การ นายจ้างและลูกจ้าง ยกเว้นกรณีการล่วงละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพในการสมาคม ซึ่งสามารถร้องเรียนได้โดยตรงต่อคณะกรรมการเสรีภาพในการสมาคมได้ (CFOA) เช่นเดียวกัน ผู้ร้องอาจพิจารณาเลือกใช้ มาตรา ๒๔ (Representation) หรือ มาตรา ๒๖ ตามธรรมนูญ ILO เพื่อร้องเรียนต่อ ILO กล่าวหา รัฐที่ล่วงละเมิดอนุสัญญา หากรัฐสมาชิกดังกล่าวได้รับรองอนุสัญญาระดับที่เป็นปัญหานั้นๆ

๑๓๒) แผนภูมิ ทางออกกรณีรัฐสมาชิกให้การรับรองหรือไม่ให้การรับรองอนุสัญญา^{๙๒}



คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๑ “รัฐบาลให้การรับรองอนุสัญญานับที่ ๘๗,๘๘ หรือ ๑๓๕ แล้วหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๒ “ข้อกล่าวหาหรือร้องเรียนสอดรับหรือสอดคล้องกับรายงานฉบับที่องค์การลูกจ้างส่งให้ ILO ควบคู่กับรายงานของรัฐบาลเพียงไร”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๓ “การล่วงละเมิดหรือไม่ปฏิบัติตามอนุสัญญามีลักษณะอย่างไร เป็นเพราะกฎหมายเป็นตัวอุปสรรคหรือเป็นระเบียบคำสั่งหรือนโยบาย”

^{๙๒} ดูแผนภูมิของ Tajzman และ Curtis, Freedom of Association, A User's Guide หน้า ๔๗

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๔ “มาตรการความช่วยเหลือที่ต้องการคืออะไร ให้ยกเลิกหรือแก้ไขกฎหมายให้เปลี่ยนนโยบาย ให้ประกันตัว ยกเลิกการอายัดทรัพย์สิน ยกเลิกคำสั่งห้ามการเผยแพร่สิ่งพิมพ์”

ข้อสรุป หลักการของเรื่องนี้คือพันธะซึ่งประเทศที่รับรองอนุสัญญานั้นจะต้องปฏิบัติตาม อาทิ การทำรายงานแจ้งความคืบหน้าการปฏิบัติตาม การล่วงละเมิดหรือไม่ปฏิบัติตามถูกกล่าวหาไม่ทางตรง อาทิ ผ่านคณะกรรมการ CFOA หรือทางอ้อม เช่น ประเทศสมาชิกอื่นร้องเรียน ILO โดยอาศัยมาตรา ๒๖ หรือองค์การลูกจ้างร้องเรียนผ่านมาตรา ๒๔ เพราะฉะนั้นการรับรองหรือไม่รับรองมีผลต่างกัน อย่างไรก็ตามในเรื่องของเสรีภาพในการสมาคมไม่จำเป็นที่รัฐสมาชิกจะให้การรับรองอนุสัญญา ๘๗ หรือ ๙๘ องค์การลูกจ้างสามารถร้องเรียนผ่าน CFOA ได้เลย ประเด็นคือถ้ารัฐบาลรับรอง องค์การลูกจ้างอาจทำรายงานในลักษณะเสริมหรือตรงกันข้ามกับรายงานของรัฐบาลเสนอต่อ ILO ได้ ประเด็นต่อไปที่ต้องพิจารณาก็คือ สิ่งที่เขาคาดหวังให้เกิดขึ้นหลังจากการร้องเรียนแล้วว่าการอะไร การแก้ไขกฎหมายหรือยกเลิกระเบียบ เพราะขั้นตอนการทำงานของกรรมการแต่ละชุด กลไกที่ใช้แต่ละประเภทให้เวลาต่างกัน หากเป็นกรณีเร่งด่วนอาจต้องร้องทุกข์ต่อ CFOA สถานเดียว เพราะเป็นขั้นตอนที่รวดเร็วกว่าขั้นตอนอื่น หลักๆไปที่จะช่วยในการตัดสินใจคัดเลือกกลไกการร้องเรียนก็คือ ถ้าเป็นกรณีรับรองอนุสัญญานับที่เป็นปัญหา ปกติคณะกรรมการ COE จะขอให้แก้ไข ปรับปรุงกฎหมาย หรือระงับใช้บางมาตรา ส่วนกรณีล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพที่ต้องการ การช่วยเหลือโดยเร็ว ปกติจะร้องเรียนต่อคณะกรรมการชุดพิเศษคือ CFOA เป็นต้น

ตารางการคัดเลือกกลไกหรือคณะกรรมการตรวจสอบที่เหมาะสมในการแก้ไข บรรเทาปัญหาการล่วงละเมิดเสรีภาพในการสมาคม

ระบบการกำกับ/ตรวจสอบกรณีปกติ

รูปแบบ	การเข้า แทรกแซง ระหว่าง การร้องเรียนหรือ กล่าวหา	มาตรการ/วิธีการ ที่คณะกรรมการ/กลไกจะนำมาใช้	พยาน/ หลักฐาน ที่ต้องใช้	องค์ประกอบของ คณะกรรมการ	การอภิปรายเปิดเผย ถกปัญหาของคดี หรือการเปิดเผย ของคดี (Publicity)	ลักษณะพิเศษของ กลไกที่เลือกใช้
๑. คณะกรรมการ COE (คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญ) (กรณีนี้ใช้กับประเทศที่ให้ การรับรองอนุสัญญา)	ไม่มี	- ขึ้นกับช่วงเวลาการกล่าวหาหรือร้องเรียน เข้าสู่การพิจารณาของคณะผู้ประสานการ ของ ILO ในเดือนพฤศจิกายน หรือไม่ - ขึ้นกับคดีที่ร้องหรือกล่าวหารุนแรงหรือไม่/ ปกติจะขอให้รัฐบาลให้ข้อมูล/ชี้แจงข้อ กล่าวหาก่อนที่จะสรุปหรือไม่ก็ขอให้รัฐบาล แก้ไขกฎหมายหรือปรับปรุงแนวทางปฏิบัติ ใหม่	ผู้ร้องต้องยื่นข้อ กล่าวหา/ ร้องเรียนเป็น ลายลักษณ์ อักษร	ไม่ใช่ไตรภาคีแต่ เป็นคณะกรรมการ ผู้เชี่ยวชาญ	เป็นไปได้สูงที่ คณะกรรมการจะ ทบทวนและให้ ความเห็น ความเห็นจาก องค์การนายจ้าง/ ลูกจ้าง อาจได้รับ การตีพิมพ์เผยแพร่ (Observation)	- คดีละเมิดอาจถูก เผยแพร่ได้ - เป็นไปได้ที่คดีถูกทำซ้ำ อภิปรายในเวทีการ ประชุมโดยเปิดเผย - รัฐบาลอาจถูกร้อง ขอให้ชี้แจงยื่น รายงานก่อนช่วง ครบรอบวงจรการ รายงานที่กำหนดไว้ - ปกติจะเน้นเรื่องข้อ กฎหมายมากกว่า ประเด็นข้อเท็จจริง

ระบบการกำกับ/ตรวจสอบกรณีปกติ (ต่อ)

รูปแบบ	การเข้า แทรกแซง ระหว่าง ร้องเรียนหรือ กล่าวหา	มาตรการ/วิธีการ ที่คณะกรรมการ/กลไกจะนำมาใช้	พยาน/หลักฐาน ที่ต้องใช้	องค์ประกอบของ คณะกรรมการ	การอภิปรายเปิดเผย ถกปัญหาของคดี หรือการเปิดเผย ของคดี (Publicity)	ลักษณะพิเศษของ กลไกที่เลือกใช้
คณะกรรมการการประชุม ประจำปี (Conference Committee) ปกติจะตั้งขึ้น ในการประชุมประจำปี (มิ.ย.ทุกปี) และที่พิจารณา เรื่องอนุสัญญาก็คือ คณะกรรมการดูแลให้มีการ ปฏิบัติตามมาตรฐานของ อนุสัญญา ILO (Committee on the Application of Standard of the ILO conference) (กรณีนี้รัฐบาลต้องให้การ รับรองอนุสัญญาแล้ว)	ไม่มี	ต่อการล่วงละเมิด/หรือไม่ปฏิบัติ อาจมี ถ้อยคำที่รุนแรงในข้อสรุปการประชุมโดย เปิดเผยของคณะกรรมการต่อคดีที่ถูกยกขึ้น	รัฐบาลโดย ผู้แทนอาจถูก ขอให้ชี้แจงในที่ ประชุมหรือให้ ข้อมูลเป็นลาย ลักษณ์อักษร	เป็นรูปแบบการ ประชุมไตรภาคี	เป็นไปได้สูงมากที่คดี อาจถูกนำเสนออภิปราย โดยเปิดเผย ใน คณะกรรมการประชุม ประจำปี (Public Discussion)	คดีจะไม่ถูกหยิบยกขึ้น พิจารณา เว้นเสียแต่ คดี ได้ผ่าน COE มาแล้ว เพราะฉะนั้น คดีที่ร้องเรียนต้องเป็น คดีเกี่ยวกับอนุสัญญาที่ รัฐบาลให้การรับรอง แล้ว และประเด็น ข้อเท็จจริงที่กล่าวหา ต้องถูกเสนอต่อ COE ก่อน

ระบบการกำกับ/ตรวจสอบกรณีพิเศษ

รูปแบบ	การเข้า แทรกแซง ระหว่าง ร้องเรียนหรือ กล่าวหา	มาตรการ/วิธีการ ที่คณะกรรมการ/กลไกจะนำมาใช้	พยาน/ หลักฐาน ที่ต้องใช้	องค์ประกอบ ของ คณะกรรมการ	การอภิปรายเปิดเผย ถกปัญหาของคดี หรือการเปิดเผย ของคดี (Publicity)	ลักษณะพิเศษของ กลไกที่เลือกใช้
- คณะกรรมการเสรีภาพในการสมาคม (CFOA) Committee on Freedom of Association - ไม่จำเป็นต้องรับรองอนุสัญญาที่เกี่ยวข้อง	มี	ขึ้นกับรัฐบาลให้ข้อมูลที่ร้องขอได้เร็วเพียงไร และความเร่งด่วนขอคดี (ปกติใช้เวลาสองเดือน-หนึ่งปี)		ไตรภาคี	เป็นไปได้สูงหลังเจ้าหน้าที่มีข้อสรุปและข้อแนะ ซึ่งจะจัดพิมพ์โดยเร็ว คดีที่เกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงเป็นการเฉพาะจะได้รับความสนใจจากสื่อมาก	
การใช้มาตรา ๒๔ ของธรรมนูญ ILO ว่าด้วยตัวแทน (Representation) (กรณีนี้จำเป็นต้องมีการรับรองอนุสัญญาที่เกี่ยวข้อง)	ไม่มี	ถ้าเกี่ยวข้องกับเรื่องเสรีภาพในการสมาคมจะส่งเรื่องไปยัง CFA การเลือกใช้วิธีนี้จะให้เวลาพิจารณานานกว่าการร้องทุกข์ผ่าน CFA โดยตรง	เป็นลายลักษณ์อักษร	เป็นลักษณะไตรภาคี	เป็นไปได้สูงคดีนี้ปกติจะปรากฏในรายงานของ CFA	หากคดีเกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการสมาคม คณะผู้ประสานงานจะผ่านเรื่องไปยัง CFA ขึ้นกับได้รับเรื่องเมื่อใด หากไม่ทันอาจต้องเลื่อนไปอีกสมัยการประชุม

การใช้มาตรา ๒๖ ของ ธรรมนูญ ILO ว่าด้วยการ ร้องทุกข์ (กรณีนี้จำเป็นต้อง มีการรับรองอนุสัญญาที่ เกี่ยวข้องก่อน)	มี	หากมีการตั้งคณะบุคคลขึ้นไต่สวน (Committee of Inquiry) COI จะใช้เวลา หนึ่งถึงสองปี	จะมีการไต่สวน ถ้อยคำและการ ยื่นเอกสารลาย ลักษณ์อักษร คณะบุคคลมี อำนาจในการ สอบสวน	การตัดสินใจจะตั้ง คณะบุคคลขึ้นทำ หน้าที่ไต่สวน ขึ้นกับคณะผู้ ประสานการ คณะบุคคลที่กล่าว นี้เป็นผู้เชี่ยวชาญ มิใช่ไตรภาคี	เป็นไปได้สูง เพราะ จะมีการอภิปรายใน การประชุมของคณะ ผู้ประสานการและ การตีพิมพ์ปกติเป็น กรณีพิเศษต่อการ ค้นพบข้อเท็จจริง	การร้องเรียนจะทำได้ โดยผู้แทนนายจ้าง/ ลูกจ้างในการประชุม ประจำปีหรือไม่ร้องเรียน ผ่านมาตรา ๒๖ โดยรัฐ สมาชิกที่ให้สัตยาบัน อนุสัญญาระดับที่มีปัญหา ด้วย อาจจำเป็นต้องมีการหา หลักฐานในประเทศที่ถูก กล่าวหา
---	----	---	---	---	---	---

ระบบโดยผ่านการช่วยเหลือของ ILO ทางวิชาการ

รูปแบบ	การเข้า แทรกแซง ระหว่าง การเรียนหรือ กล่าวหา	มาตรการ/วิธีการ ที่คณะกรรมการ/กลไกจะนำมาใช้	พยาน/หลักฐาน ที่ต้องใช้	องค์ประกอบของ คณะกรรมการ	การอภิปรายเปิดเผย ถกปัญหาของคดี หรือการเปิดเผย ของคดี (Publicity)	ลักษณะพิเศษของกลไก ที่เลือกใช้
โดยคณะกรรมการให้คำปรึกษา ไม่เป็นทางการ (ไม่จำเป็นต้องมีการรับรอง อนุสัญญา)	ไม่มี	ไม่มี	การรวบรวมข้อมูล ปกติก็เพื่อ สนับสนุนการช่วย เหลือทางวิชาการ	ไม่ใช่	น้อยหรือต่ำมาก	จะเป็นประโยชน์ในแง่ การทบทวนหรือให้ คำแนะนำการแก้ไข กฎหมายในประเทศ
คณะกรรมการประสานโดยตรง (Direct Contact Commission) (ไม่จำเป็นต้องมีการรับรอง อนุสัญญา)	ปกติรายงาน ของคณะกรรมการ จะส่งต่อให้ คณะกรรมการ ชุดที่เหมาะสม	จะมีข้อสรุปในลักษณะทั่วไป ส่วนข้อสรุป สุดท้ายขึ้นกับคณะกรรมการชุดที่ดูแลต่อไป	เป็นการเสาะหา ข้อเท็จจริง ทั่วไป	ไม่มี	อาจเป็นไปได้สูงขึ้นกับ รายงานสรุปนั้นถูก หมวดเข้ากับรายงาน ของคณะกรรมการ ที่ทำเรื่องต่อไปอย่างไร	รัฐบาลที่ถูกกล่าวหา จะต้องเห็นชอบอนุญาต ให้ คณะทำงานเข้า ประเทศ ไปหา ข้อเท็จจริง
การช่วยเหลือทางวิชาการ (Technical Assistance) ไม่จำเป็นต้องมีการรับรอง อนุสัญญา	ไม่มี	ไม่มี, แต่ข้อเสนอแนะที่สำคัญและจำเป็นอาจมี การดำเนินการ	การเก็บข้อมูล เป็นการสนับสนุน งานช่วยเหลือ เป็นหลัก	ไม่มี	ต่ำ	หากจำเป็นต้องใช้เงิน การบริจาคอาจเป็น เรื่องจำเป็น มีประโยชน์กรณี จำเป็นต้องช่วยเหลือ ทางด้านวิชาการและ เป็นประโยชน์ในแง่การ ทบทวนแก้ไขกฎหมาย

**๑๓๔) ตัวชี้วัดว่าด้วยการคัดเลือกคณะกรรมการหรือกลไกที่จะนำไปแก้ไข
หรือบรรเทาปัญหาการล่วงละเมิดเสรีภาพในการสมาคม**

หลักการและเหตุผล กลไกแต่ละประเภทใช้เวลายาวนานต่างกัน นอกจากนั้นยังอาศัยมาตรการและกระบวนการที่แตกต่างกันอีก บางกรณีเพียงแค่ระบบการกำกับที่ใช้ในกรณีปกติก็เพียงพอ บางกรณีต้องใช้กรณีพิเศษขึ้นกับเรื่องเร่งด่วน หรือรุนแรงแค่ไหน องค์การลูกจ้างได้รับผลกระทบรุนแรงเพียงไร หากเป็นกรณีเกี่ยวกับเรื่องสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล เช่น การถูกจับกุม คุมขัง การสอบสวนการนำคดีขึ้นฟ้อง การยึดอายัดทรัพย์สินของสหภาพ ตลอดจนการหายสาบสูญหรือการทำร้ายผู้นำสหภาพแรงงาน จำเป็นต้องอาศัยความช่วยเหลือที่ส่งผลต่อการกระทำของรัฐบาลหรือให้ทุกฝ่ายที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล เป็นต้น

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๑ “กรณีที่ร้องเรียนมีความจำเป็นต้องการให้ ILO ตอบสนองหรือดำเนินการโดยเร็วหรือดำเนินการระหว่างที่มีการร้องเรียนหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๒ “ช่วงเวลาที่ยื่นร้องเรียนเป็นอุปสรรคในการพิจารณาของคณะกรรมการบางคณะหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๓ “มีหลักฐาน พยานบุคคล เอกสารวัตถุที่จะประกอบกับคำร้องเรียน รวมตลอดจนถึงสำเนาคำสั่ง ระเบียบ กฎหมายครบถ้วนหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๔ “การประเมินท่าทีของรัฐบาลว่าจะมีทางออกอย่างไรหากถูกร้องเรียน อาทิ กรณีหากถูกนำคดีขึ้นอภิปรายโดยเปิดเผย หรือคดีถูกตีพิมพ์เผยแพร่ถึงการล่วงละเมิดของรัฐบาล”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๕ “ประสงค์จะให้การตรวจสอบ กำกับดูแลในลักษณะคณะกรรมการแบบไตรภาคีหรือไม่”

ข้อสรุป กรณีหากร้ายแรงเกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล การแทรกแซงของ ILO โดยเร็วเป็นสิ่งจำเป็น ที่สำคัญจะต้องดูเวลาในการยื่นว่าทันต่อสมัยการประชุมของคณะผู้ประสานการหรือไม่ เพราะมีเช่นนั้นคดีร้องเรียนจะถูกดึงให้ช้าออกไปอีก ที่สำคัญในการยื่นคำร้องเรียนต้องมีพยานหลักฐานต่างๆประกอบเสมอ เพราะคณะกรรมการฯไม่มีทางคาดเดาหรือพิจารณาข้อกล่าวหาโดยปราศจากข้อมูลหรือประจักษ์พยาน ที่สำคัญการประเมินท่าทีของรัฐบาล หากคาดว่ารัฐบาลคงไม่ยอมเสียหน้าหรือทนความกดดันไม่ไหวจำเป็นต้องแก้ไขหรือปรับเปลี่ยนตามคำร้องเรียนของฝ่ายลูกจ้าง หากเห็นแนวโน้มในทางที่ดีก็ควรเลือกกลไกที่ดีจะถูกนำไปอภิปรายเปิดเผย และตีพิมพ์ข้อสรุปผลมติของที่ประชุมคณะกรรมการ

- พันธะรัฐบาลในการส่งรายงานประเทศต่อ ILO (กรณีตรวจสอบปกติ)
- เราทราบแล้วว่า กรณีรัฐสมาชิกให้การรับรองอนุสัญญาฉบับใดฉบับหนึ่งย่อมมี

พันธะต้องปฏิบัติหลายประการ ประการหนึ่งก็คือ การเสนอรายงานประเทศต่อ ILO (ต่อ COE) เพื่อ COE จะได้พิจารณา ทั้งนี้เป็นไปตามธรรมนูญมาตรา ๒๒ ของ ILO (ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป)

- แต่ถ้าเป็นกรณีประเทศดังกล่าวไม่ได้ให้การรับรอง จึงมีคำถามว่ารัฐสมาชิกดังกล่าวคงปลอดภัยหรือดีใจไม่ต้องมีพันธะทำรายงานประเทศหรือไม่ คำตอบก็คือไม่ เพราะประเทศที่ยังไม่ได้ให้การรับรองอนุสัญญา ก็ยังคงมีพันธะต้องรายงานอยู่ดีตามมาตรา ๑๙ ของธรรมนูญ ILO ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

“...ในกรณีอนุสัญญา...มิได้รับความเห็นชอบจากทางราชการ (รัฐบาล) หรือหน่วยงานที่ทรงอำนาจประเทศสมาชิกก็ไม่มีพันธะใดๆ เว้นแต่ต้องรายงานต่อผู้อำนวยการของ ILO ถึงสถานะทางกฎหมายและการปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญา รวมทั้งแสดงถึงผลที่ได้รับหรือคาดว่าจะได้รับจากการปฏิบัติตามข้อกำหนดใดๆในอนุสัญญา...ที่รายละเอียดระบุถึงปัญหาอุปสรรคที่ไม่อาจให้สัตยาบันทำให้การให้สัตยาบันต้องล่าช้าออกไป ทั้งนี้ภายในระยะเวลาที่เหมาะสมตามที่คณะประศาสน์การของ ILO จะร้องขอ”^{๙๓}

- เพราะฉะนั้นพันธะของรัฐสมาชิกต่ออนุสัญญาของ ILO ซึ่งตนเองไม่ได้รับรองก็ยังไม่หมดไป รัฐสมาชิกก็ยังคงต้องจัดทำรายงานถึงความคืบหน้าต่ออนุสัญญาระดับต่างๆผ่านการรับรองของ ILO ไปแล้ว ประเด็นที่สำคัญและเกี่ยวเนื่องก็คือ รายงานของรัฐบาลที่ส่งไปนั้นไม่ใช่เป็นการเสียเปล่า เพราะทาง ILO จะใช้เป็นข้อมูลเพื่อประมวลในลักษณะการสำรวจทั่วไปถึงปัญหาอุปสรรคที่ประเทศต่างๆในโลกมีต่ออนุสัญญาระดับหนึ่ง อันจะช่วยให้ ILO สามารถหาช่องทางหรือกำหนดวิธีการในการแก้ไขปัญหารวมทั้งส่งเสริมการเคารพต่ออนุสัญญาได้ถูกต้องและเป็นไปตามความต้องการของสมาชิกประเทศได้ นอกจากนี้รายงานประเทศยังจะช่วยให้การติดตามผลของ ILO ในการรณรงค์ให้ประเทศสมาชิกให้การรับรองอนุสัญญาหลัก ๘ ฉบับ ภายใต้ปฏิญญาปี ๑๙๔๘ ว่าด้วย หลักการพื้นฐานและสิทธิในการทำงานและติดตามผลด้วย

- การจัดส่งรายงานและการให้ความเห็นต่อรายงานเสนอต่อ COE (กรณีปกติ)

- การกำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตามพันธะของรัฐภาคี (กรณีให้การรับรอง) ต่อมาตรฐานหรือกฎหมายระหว่างประเทศถือเป็นหลักทั่วไปและปกติจะใช้ในสถานการณ์ปกติและวิธีการอันหนึ่งก็คือ การจัดทำรายงานส่งต่อองค์การ รายงานจะเป็นตัวชี้วัดว่า รัฐสมาชิกได้ปฏิบัติหรือปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบภายในประเทศให้สอดคล้องและสนับสนุนหลักการของอนุสัญญาหรือไม่ เพียงไร สำหรับกรณีอนุสัญญาของ ILO จะมีมาตราสำคัญ ๒ มาตรา คือ มาตรา ๑๙ ซึ่งกล่าวถึงรัฐสมาชิกที่ไม่ได้รับรองอนุสัญญา แต่มีหน้าที่ต้องทำรายงานประเทศส่งดังที่กล่าวข้างต้น ส่วนอีกมาตราหนึ่งคือ มาตรา ๒๒ ซึ่งระบุว่ากรณีรัฐให้การรับรองอนุสัญญา รัฐมีพันธต้องส่งรายงานตามระบบหรือรอบเวลาที่กำหนด

^{๙๓} อนุสัญญา ๑๙ ของธรรมนูญ ILO จัดทำโดยกลุ่มวิเทศสัมพันธ์ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน กระทรวงแรงงาน เอกสารเผยแพร่ หน้า ๒๒

มาตรา ๒๒ ของธรรมนูญ ILO สรุปได้คือ

“สมาชิกแต่ละประเทศตกลงที่จะทำรายงานประจำปีให้แก่ ILO เกี่ยวกับมาตรการที่ประเทศนั้นดำเนินการ เพื่อให้เกิดผลตามข้อกำหนดของอนุสัญญาซึ่งประเทศนั้นเป็นภาคี รายงานดังกล่าวจะจัดทำในรูปแบบ และรายละเอียดตามที่คณะผู้ประสานการร้องขอด้วย”^{๙๔}

๑๓๕) ตัวชี้วัดด้วยการส่งรายงานประเทศต่อ ILO

หลักการและเหตุผล การจัดทำรายงานประเทศโดยหลักการถือเป็นกรณีปกติในการตรวจสอบโดยประสงฆ์ให้รัฐที่จัดทำพิจารณาว่าจะประยุกต์หลักการมาใช้กับกฎหมายภายในได้อย่างไร และขณะเดียวกันจะทำให้ทราบถึงความตั้งใจของรัฐนั้นๆ ว่าประสงค์จะรับรองอนุสัญญาจริงจังกัไหน สำหรับ ILO โดยเฉพาะคณะกรรมการ COE จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการที่จะทำการวิจัยโดยการประมวลรายงานจากสมาชิกทั่วโลกที่มีต่ออนุสัญญานับหนึ่งๆ อย่างน้อยทราบถึงความรู้สึก นึกคิดของสมาชิกประเทศว่าต้องการรับรองหรือมองเห็นความสำคัญของอนุสัญญานับนั้นอย่างไร และที่สำคัญจากการวิเคราะห์รายงานประเทศจะทำให้สามารถประมวลปัญหาอุปสรรคในการรับรอง อาทิทำไม่สถิติการรับรองจึงมีน้อยหรือทำไมการรับรองจึงล่าช้า เป็นต้น อย่างน้อยการทราบถึงปัญหาอุปสรรคจะนำไปสู่การหาทางแก้ไข้ปัญหา และหากเสริมด้วยการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการด้วยแล้วจะช่วยให้รัฐสมาชิกมีโอกาสนำหลักการไปประยุกต์ใช้มากขึ้น

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๑ “องค์การลูกจ้างของไทยเข้าใจและเรียนรู้พันธะของรัฐบาลต่อการรับรองหรือไม่รับรองอนุสัญญา ILO หรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๒ “องค์การลูกจ้างเคยได้รับสำเนารายงานประเทศจากรัฐบาลหรือไม่ รั้บไปแล้วเคยนำมาวิเคราะห์และวิจารณ์อย่างจริงจังหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๓ “องค์การลูกจ้างมีปัญหาในการทำรายงานในส่วนของตนเป็นภาษาอังกฤษหรือไม่ ถ้ามีแก้้ปัญหาอย่างไร”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๔ “ในฐานะเป็นองค์การลูกจ้างเคยได้เห็นหรือได้อาศัยเอกสารที่แสดงถึงความคิดเห็นของรัฐบาลต่อการรับรองหรือไม่รับรองอนุสัญญานับใดฉบับหนึ่งหรือไม่”

ข้อสรุป แม้รายงานประเทศจะมีความสำคัญแต่ถ้าหากขาดการเรียนรู้การให้การฝึกอบรมต่อสหภาพแรงงานถึงข้อมูลและเนื้อหาของอนุสัญญานับใหม่ๆ โอกาสที่องค์การลูกจ้างจะเข้าใจและรับทราบถึงสถานการณ์หรือความก้าวหน้าของอนุสัญญาเรื่องใหม่ๆ ได้ยาก และหากไม่เข้าใจหรือมีข้อมูลที่ถ่องแท้ การจะให้ความเห็นต่ออนุสัญญาในลักษณะรายงานจะทำได้ยากและขาดคุณภาพ รัฐบาลเองหากขาดความจริงใจที่จะประชาสัมพันธ์ในสาระสำคัญของอนุสัญญาแต่ละฉบับ

^{๙๔} ดูมาตรา ๒๒ ธรรมนูญองค์การแรงงานระหว่างประเทศ เพิ่งอ้าง

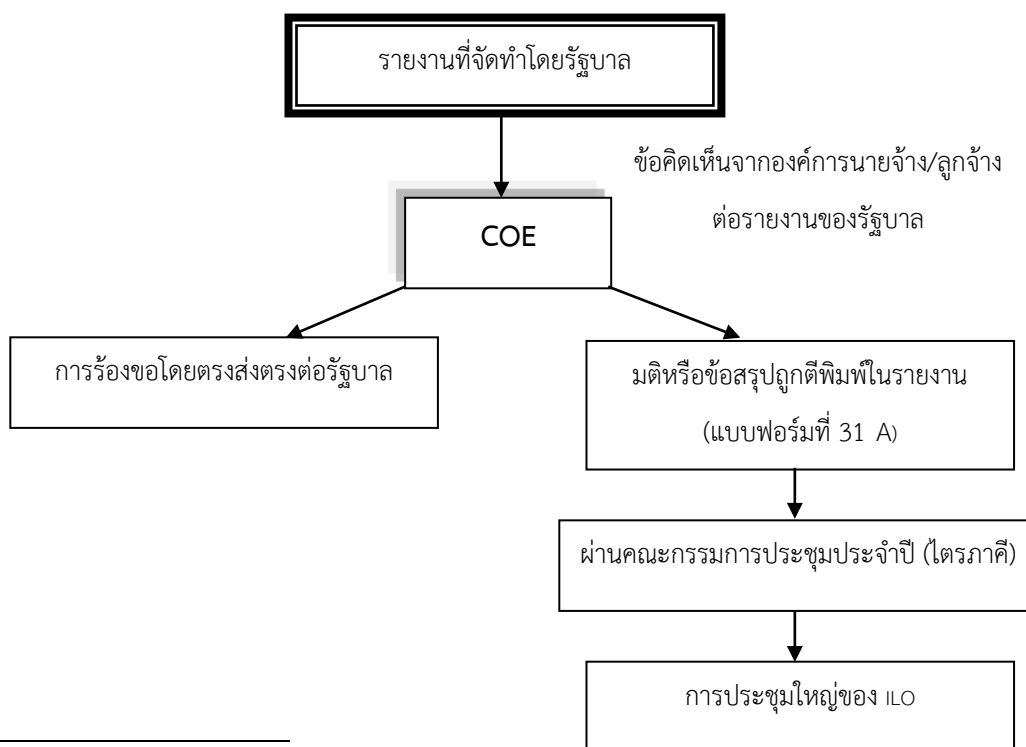
โอกาสที่ลูกจ้างหรือสังคมโดยส่วนรวมย่อมยากที่จะเข้าถึงเข้าใจ และทราบถึงหลักการดีๆที่มีการพัฒนาในเวทีระหว่างประเทศ

- ขั้นตอนการพิจารณารายงานประเทศของคณะกรรมการ COE

รัฐสมาชิกที่ให้การรับรองอนุสัญญามีพันธต้องรายงานประเทศต่อ COE ภายใต้กรอบหรือแนวทางที่กำหนดโดย ILO อย่างไรก็ตาม เนื่องจากอนุสัญญามีเป็นจำนวนมาก การจะให้รัฐภาคีอนุสัญญารายงานทุกฉบับย่อมเป็นการยาก ในทางปฏิบัติ ILO จะจัดรอบหรือช่วงเวลาที่ต้องทำรายงานในเรื่องใดบ้าง อาทิ ถ้าเป็นกรณีอนุสัญญานับที่สำคัญ เช่นฉบับที่ ๘๗,๘๘ ระเบียบของ ILO จะกำหนดให้รัฐภาคีทำรายงานทุกปีเว้นปี บางฉบับอาทิตบปีที่ ๑๑,๑๓๕,๑๔๑ การทำรายงานให้จัดทำทุกรอบ ๕ ปี เป็นต้น

- อย่างไรก็ตาม มีรูปแบบหรือความต้องการที่รัฐภาคีจะต้องบรรจุในรายงานมีอาทิ รายงานจะต้องมีข้อมูลที่กล่าวถึงขั้นตอนหรือช่วงเวลาที่กำหนดในการที่จะประยุกต์อนุสัญญาไปใช้ในประเทศทั้งในรูปกฎหมายและแนวทางปฏิบัติ นอกจากนั้นรายงานจะต้องระบุว่า รัฐบาลได้ส่งสำเนาไปให้องค์การนายจ้างหรือองค์การลูกจ้างรายไหนบ้าง และท้ายสุดรายงานจะต้องระบุว่า องค์การนายจ้างหรือลูกจ้างได้ให้ความเห็นต่อรายงานประเทศซึ่งรัฐบาลจัดทำเกี่ยวกับการทำหลักการอนุสัญญาไปประยุกต์ใช้

๑๓๖) แผนภูมิ การส่งรายงานประเทศต่อกรณีการนำไปปฏิบัติซึ่งอนุสัญญาที่ให้การรับรอง^{๙๕}
(กรณีปกติ)



^{๙๕} ดูธรรมนูญ ILO มาตรา ๑๙ และมาตรา ๒๓ อ้างแล้ว

- เพื่อมิให้สับสนในการส่งรายงานชี้แจงการปฏิบัติตามอนุสัญญาฉบับที่เกี่ยวข้อง ซึ่งปกติจะมีทั้งฉบับเก่าและฉบับใหม่ สำหรับฉบับเก่าได้กล่าวแล้วว่า ทาง ILO จะกำหนดดวงจรให้ รายงานเมื่อใด ปีเว้นปีหรือทุก ๕ ปี ส่วนอนุสัญญาฉบับใหม่ซึ่งผ่านการรับรองของ ILO นั้น มาตรา ๑๙ ของธรรมนูญ ILO ระบุว่า

“ (๑) ...อนุสัญญาจะถูกส่งให้ประเทศสมาชิกทั้งหมดเพื่อการให้สัตยาบัน

(๒) แต่ละประเทศสมาชิกรับรองว่าจะนำอนุสัญญาไปเสนอต่อทางราชการหรือ หน่วยงานที่ทรงอำนาจในการออกกฎหมายหรือดำเนินการอื่นๆต่อไป ภายในระยะเวลาไม่เกิน ๑ ปี นับตั้งแต่สมาชิกประชุมใหญ่ หากมีเหตุผลไม่อาจปฏิบัติได้ภายในหนึ่งปี ให้ปฏิบัติโดยเร็วที่สุด และ ต้องไม่ล่าช้ากว่า ๑๘ เดือน นับแต่วันปิดสมัยประชุมใหญ่

(๓) ประเทศสมาชิกแจ้งต่อผู้อำนวยการใหญ่ ILO เกี่ยวกับการดำเนินการตาม มาตรการนี้...

(๔) หากประเทศสมาชิกได้รับความเห็นชอบจากทางราชการหรือผู้ทรงอำนาจ... ให้แจ้งการให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาอย่างเป็นทางการไปยังผู้อำนวยการใหญ่ ILO...

(๕) หากประเทศสมาชิกได้รับความเห็นชอบก็ไม่มีพันธอื่นใด เว้นแต่รายงานต่อ ผู้อำนวยการใหญ่ ILO ถึงสถานะกฎหมายและการปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญา...^{๙๖}

- ส่วนการจัดส่งรายงานในห้วงการนายจ้างและลูกจ้างนั้นเป็นการส่งเพื่อการ ตรวจสอบ (Examination) ซึ่งจะมีปรากฏในมาตรา ๒๓ ของธรรมนูญ ILO^{๙๗} เพราะฉะนั้นใน หลักการองค์การนายจ้างและลูกจ้างควรมีข้อความเห็นหรือข้อวิจารณ์รายงานเหล่านั้น โดยเฉพาะต่อ การนำไปใช้ปฏิบัติซึ่งหลักการของอนุสัญญา ในการจัดส่งความเห็นข้อวิจารณ์อาจดำเนินการได้ ดังต่อไปนี้

(1) อาจส่งผ่านรัฐบาล

(2) อาจส่งโดยตรงไปยังสำนักงาน ILO โดยไม่ต้องผ่านรัฐบาล

(3) ไม่จำเป็นต้องส่งพร้อมกับการส่งของรัฐบาล และไม่จำเป็นต้องส่ง ในช่วงครบรอบดวงจรที่กำหนด กล่าวอีกนัยหนึ่งอาจส่งไปให้ ILO เมื่อใดที่เห็นเหมาะสมก็ได้

- สำนักงานแรงงาน ILO ภายหลังได้รับข้อวิจารณ์หรือความเห็นจากองค์การ นายจ้างและองค์การลูกจ้างแล้ว จะบรรจุไว้ในแฟ้มรายงานของรัฐบาลประเทศที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็น เอกสารอ้างอิงหรือใช้ประกอบการพิจารณา โดยปกติสำนักงานจะส่งข้อวิจารณ์/ความเห็นนี้ต่อ รัฐบาลที่เกี่ยวข้องและขอให้รัฐบาลชี้แจงหรือให้ความเห็น (หากมี) อย่างไรก็ตาม หากได้รับล่าช้าอาจ บรรจุเข้าสู่วาระการประชุมของ COE ไม่ทัน หรือรัฐบาลไม่ชี้แจงหรือให้ความเห็นต่อข้อวิจารณ์ COE

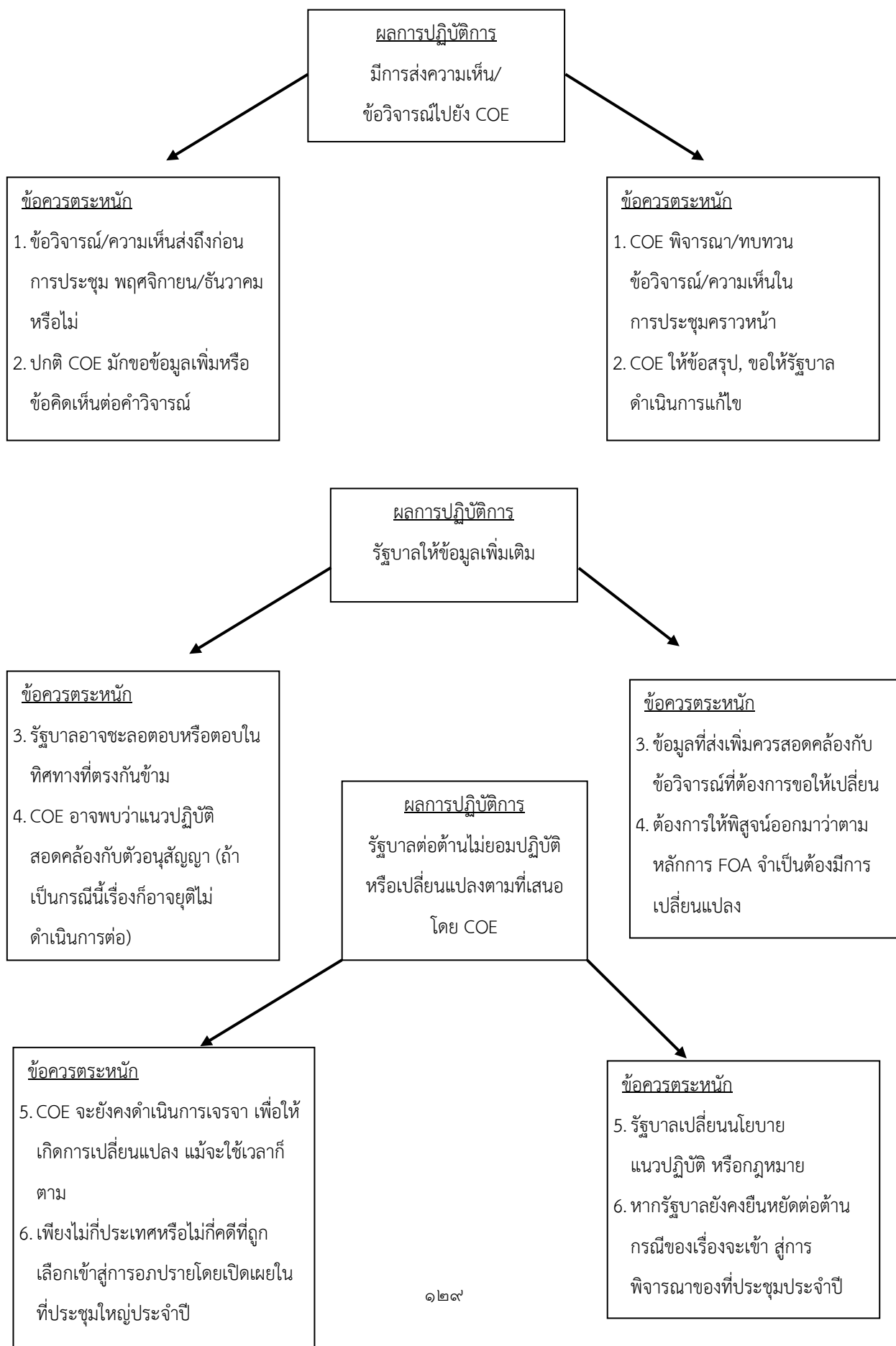
^{๙๖} ธรรมนูญ ILO มาตรา ๑๙ และมาตรา ๒๓ อ้างแล้ว

^{๙๗} ธรรมนูญ ILO มาตรา ๑๙ และมาตรา ๒๓ อ้างแล้ว

อาจบรรจุการพิจารณาในปีต่อไป เพราะฉะนั้นในการพิจารณาจัดส่งข้อร้องเรียนต้องตรวจสอบว่า การประชุม COE กำหนดเป็นประจำปีไว้เมื่อใด เพื่อให้การบรรจุลงในวาระสามารถทำได้ทัน (ปกติ COE จะประชุมในเดือนพฤศจิกายนและธันวาคมของทุกปี)

- กรณีคณะกรรมการ COE นำเรื่องเข้าสู่การประชุมหลังพิจารณาจะมี ข้อคิดเห็นเสนอต่อการประชุมของ ILO ประจำปี ซึ่งถึงจุดนี้ที่ประชุมประจำปีอาจเห็นว่าข้อกล่าวหา รุนแรงก็อาจเสนอให้มีอภิปรายกรณีประเทศ ซึ่งตรงนี้จะผลกระทบต่อรัฐบาลไม่มากนักน้อย เพราะ เป็นการอภิปราย โดยเปิดเผยต่อที่ประชุม ๓ ฝ่าย ผลกระทบจะมีต่อการกดดันรัฐบาลได้ตระหนักถึง สถานการณ์ และที่สุดที่ประชุมจะมีมติ อาทิขอให้รัฐบาลชี้แจง ยกเลิกคำสั่ง หรือขอให้เปลี่ยนหรือ แก้ไขกฎหมาย หรือแนวปฏิบัติ และภายหลังการมีมติดังกล่าวแล้วทาง COE จะเฝ้าติดตามทางตาม เป็นระยะอย่างสม่ำเสมอจนกว่ารัฐบาลจะแก้ไขปัญหาให้ลุล่วงไป

๑๓๗) แผนภูมิ การกำกับ (กรณีปกติ) ในการดูแลให้มีการปฏิบัติตาม



๑๓๘) ขั้นตอนและตัวชี้วัด ว่าด้วยการกำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตามหลักการของ FOA

กรณีตรวจสอบพิเศษ

- ได้กล่าวแล้วว่าขั้นตอนการกำกับดูแลมี ๒ ประเภทคือ กรณีปกติและกรณีพิเศษ กรณีพิเศษจะมี ๔ แนวทางคือ การร้องเรียนผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการเสรีภาพในการสมาคม (CFOA) การส่งมอบให้คณะกรรมการเสาะหาข้อเท็จจริงและประเมินด้านเสรีภาพในการสมาคม (FFCC) การใช้มาตรการตามมาตรา ๒๔ ของธรรมนูญ ILO และมาตรา ๒๖ ของธรรมนูญ ILO

- การร้องเรียนผ่าน CFOA

หลักการและเหตุผล เสรีภาพในการสมาคมเป็นเรื่องสิทธิพื้นฐาน และเป็นหัวใจสำคัญของหลักการที่ ILO ยึดถือมาตั้งแต่ต้น หากปล่อยให้หลักการนี้ขึ้นกับการรับรองอนุสัญญาเพียงอย่างเดียว ประเทศที่ไม่รับรองก็จะยกเหตุผลการไม่มีพันธที่จะต้องปฏิบัติตาม หากทุกประเทศคิดเห็นเช่นนี้กันหมดก็จะมีประเทศไหนให้การรับรอง เพราะฉะนั้นเพื่อแก้ไขปัญหาคณะประศาสน์การของ ILO จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการชุดหนึ่งเรียกว่า CFOA ทำหน้าที่พิจารณาคำร้อง ขอกล่าวหาว่ามีการล่วงละเมิดหรือไม่ปฏิบัติตามหลัก FOA หรือไม่ โดยไม่คำนึงว่าสมาชิกประเทศที่ ถูกกล่าวหาได้รับรองอนุสัญญาแล้วหรือไม่

ประเด็นอยู่ที่ว่าสมาชิกประเทศจะอุทธรณ์ว่า CFOA ไม่มีอำนาจได้หรือไม่ หรือประเทศสมาชิกจะอ้างว่าตนเองไม่มีพันธะ เพราะไม่ได้รับรองอนุสัญญาขึ้นมาอ้างได้หรือไม่

ต่อปัญหานี้ คณะกรรมการ COE ของ ILO ได้วางหลักการ ในปี ๑๙๙๔ ไว้ว่า

“คณะกรรมการ CFOA ตรวจสอบคำร้องเรียนที่กล่าวหาการละเมิดหลักการ FOA โดยไม่คำนึงว่าประเทศที่เกี่ยวข้องได้รับรองอนุสัญญาหรือไม่ และไม่จำเป็นที่รัฐบาลที่เกี่ยวข้องจะยินยอมหรือเห็นพ้องด้วยหรือไม่ พื้นฐานทางกฎหมายที่สนับสนุนแนวทางนี้มาจากธรรมนูญของ ILO และปฏิญญาฟีลาเดลเฟียที่ระบุว่าในฐานะสมาชิกประเทศมีพันธต้องเคารพต่อหลักการพื้นฐานที่กำหนดในธรรมนูญ โดยเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวกับ FOA”

ปกติหน้าที่ของ CFOA จะรับเรื่องมาพิจารณา และส่งต่อไปให้คณะผู้ประศาสน์การของ ILO โดยไม่จำเป็นว่าเรื่องร้องเรียนจะมีจุดสิ้นสุดอย่างไร จะมีการตั้งคณะทำงานไต่สวนหรือไม่ ประเด็นที่เกี่ยวข้องก็คือหน้าที่ของ CFOA ต้องดูว่าการร้องเรียนมาทันก่อนบรรจุเข้าวาระการประชุมได้เร็วเพียงไร รัฐบาลที่ถูกกล่าวหาจะมีเวลาเพียงพอในการชี้แจงแก้ไหนด เป็นต้น

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๑ “การร้องทุกข์กล่าวหาที่รัฐบาลล่วงละเมิดหลักการ FOA ต่อคณะกรรมการ COE ได้หรือไม่ คณะกรรมการ COE ต่างจาก CFOA อย่างไร”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๒ “กรณีของประเทศไทยซึ่งไม่ได้รับรองอนุสัญญานับที่ ๘๗ อยู่ในข่ายที่จะได้รับการพิจารณา CFOA ได้หรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๓ “รัฐบาลที่ไม่ได้รับรองอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ จะอ้างหลักอธิปไตยของชาติไม่ยอมรับการพิจารณาข้อร้องเรียนของ CFOA ได้หรือไม่”

ข้อสรุป ประเภทของ COE กับ CFOA ต่างกัน COE พิจารณารายงานของรัฐบาลควบคู่กับความเห็นข้อวิจารณ์จากองค์กรนายจ้าง/ลูกจ้างต่อรายงานฉบับนั้นๆ กรณีมีการวิจารณ์ว่าไม่ปฏิบัติ COE จะมีขั้นตอนขอให้ปรับปรุงแก้ไขและจะติดตามกำกับดูแลจนกว่าจะมีการเปลี่ยนแปลง แต่ CFOA จะพิจารณาข้อร้องทุกข์ ซึ่งปกติมักจะเป็นเรื่องเร่งด่วน เรื่องรุนแรง เรื่ององค์การหรือผู้แทนองค์การถูกละเมิดสิทธิอย่างรุนแรง อย่างไรก็ตาม มาตรการของ CFOA อาจคล้ายคลึงคือขอให้รัฐบาลแก้ไข ปรับปรุง แต่หากรัฐบาลไม่ยินยอม CFOA อาจส่งเรื่องผ่านคณะผู้ประศาสน์การให้ COE พิจารณาต่อไป แต่กรณีนี้รัฐดังกล่าวต้องรับรองอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ก่อน เป็นต้น สำหรับกรณีประเทศไทยนั้นสามารถร้องเรียนผ่าน CFOA ได้ แม้ประเทศไทยจะไม่ได้รับรองอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ก็ตาม

๑๓๙) ตัวชี้วัดว่าด้วยขั้นตอนการรับข้อร้องทุกข์/ข้อกล่าวหา

หลักการและเหตุผล การรับเรื่องราวร้องทุกข์มีขั้นตอนที่สำคัญ เพราะจะต้องปฏิบัติให้ถูกขั้นตอน เนื่องจากเป็นการกล่าวหาจึงต้องมีระเบียบปฏิบัติว่าด้วยผู้มีสิทธิในการยื่นข้อกล่าวหาต้องชัดเจนจะต้องเป็นลายลักษณ์อักษรและจะยื่นกับใคร เป็นต้น การยื่นผิดขั้นตอนหรือไม่มีสาระหรือข้อกล่าวหาปราศจากน้ำหนักหรือหลักฐานที่สำคัญอาจถูกส่งกลับไปพิจารณาใหม่ได้ เพราะฉะนั้นในการพิจารณาใช้กลไกนี้จึงต้องมีการเตรียมการโดยควรศึกษาข้อมูลพื้นฐานที่สำคัญคือระเบียบการยื่นข้อร้องทุกข์ต่อ CFOA ซึ่งมีสาระสำคัญสรุปได้คือ

(๑) ใครเป็นผู้มีสิทธิยื่น

ใครเป็นผู้มีสิทธิยื่นข้อกล่าวหา	รายละเอียดที่ต้องทราบ
ข้อกล่าวหาจะต้องมาจากองค์กรของนายจ้างหรือองค์กรของลูกจ้าง (ซึ่งอาจเป็นองค์กรภายในประเทศหรือระหว่างประเทศ)	1. องค์กรที่ยื่นต้องมีสถานภาพเป็นระดับชาติ และต้องเกี่ยวข้องหรือมีผลประโยชน์โดยตรงกับประเด็นหรือเรื่องร้องเรียน 2. องค์กรที่ร้องอาจเป็นระดับระหว่างประเทศก็ได้ โดยเฉพาะองค์กรดังกล่าวมีสถานภาพภายใต้การรับรองของ ILO^{๙๘} 3. องค์กรอาจเป็นหน่วยงานระหว่างประเทศ หากข้อกล่าวหาเป็นประเด็นหรือเกี่ยวข้องโดยตรงและมีผลกระทบกับสมาชิกในสังกัด

^{๙๘} องค์กรระหว่างประเทศที่ไม่ใช่รัฐบาลและมีสถานภาพในองค์กรปรึกษาหารือกับ ILO ได้แก่ ICFTU (International Confederation of Free Trade Unions, WCL (World Confederation of Labor) เป็นต้น

ใครเป็นผู้มีสิทธิยื่นข้อกล่าวหา	รายละเอียดที่ต้องทราบ
ข้อกล่าวหาจะต้องมาจากองค์การของนายจ้างหรือองค์การของลูกจ้าง (ซึ่งอาจเป็นองค์การภายในประเทศหรือระหว่างประเทศ)	4. หากองค์การไม่เป็นที่รู้จักของ CIOA องค์การจะต้องมีข้อมูลแนบไปพร้อมกับข้อร้องเรียนซึ่งจะต้องคลุมถึง - ข้อมูลเกี่ยวกับสมาชิกที่มี - สถานภาพขององค์การภายใต้กฎหมาย - องค์การที่ตนเองสังกัดภายในประเทศและระหว่างประเทศ 5. ข้อมูลอื่นๆที่คาดว่าจะจะเป็นประโยชน์ต่อองค์การ 6. องค์การที่อยู่ในฐานะผู้สืบทอด โดยองค์การอาจถูกยุบ หรือไม่มีสถานภาพทางด้านกฎหมาย ด้วยเหตุขาดคุณสมบัติ อาจได้รับการพิจารณา โดยพิจารณาจากข้อมูลเสริมตามข้อ ๔ 7. มีสถานที่อยู่ชัดเจนซึ่งติดต่อได้

(๒) ลักษณะของข้อกล่าวหา

ลักษณะของข้อกล่าวหา	รายละเอียดต้องพิจารณา
ข้อกล่าวหาหรือข้อร้องทุกข์ต้องเป็นลายลักษณ์อักษร	1. การมีสำเนาผ่านบุคคลหรือองค์การที่สามไม่เพียงพอ จะต้องติดต่อโดยตรงเป็นลายลักษณ์อักษรถึง ILO เอกสารข้อมูลอาจส่งโดยการ FAX แต่ต้นฉบับจะต้องส่งติดตามไป

(๓) การลงนามในคำร้อง

การลงนามในคำร้อง	รายละเอียด
ข้อกล่าวหาหรือข้อร้องทุกข์จะต้องลงนามโดยตัวแทนขององค์การซึ่งทำข้อร้องทุกข์หรือข้อกล่าวหา	1. ตัวแทนที่มีสิทธิลงนาม อาทิ ประธานองค์การ เลขาธิการ องค์การ แต่ไม่ใช่เจ้าหน้าที่หรือเลขานุการ หรือพนักงานในองค์การ 2. คำร้องหรือข้อกล่าวหาที่ผู้ร้องไม่ได้ระบุนามจะดำเนินการต่อเมื่อผู้อำนวยการใหญ่ของ ILO ได้ตรวจสอบข้อร้องทุกข์และสรุปได้ว่าเกี่ยวข้องอย่างชัดเจนและรุนแรง และไม่เคยมีการตรวจสอบโดยคณะกรรมการมาก่อน 3. การส่งคำร้องผ่านอีเมลไม่สามารถรับได้ เพราะไม่มีการลงนาม

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๑ “คำร้องหรือข้อกล่าวหากระทำการผ่านสหพันธ์แรงงานได้หรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๒ “คำร้องหรือข้อกล่าวหาจำเป็นต้องผ่านรัฐบาลหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๓ “คำร้องหรือข้อกล่าวหาส่งผ่านสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศประจำภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก ซึ่งตั้งอยู่ในกรุงเทพฯ ได้หรือไม่”

ข้อสรุป สหพันธ์แรงงานเป็นองค์กรบังคับสูงขึ้นมาขององค์การลูกจ้าง ปกติจะมีกลุ่มสหภาพแรงงานประเภทอุตสาหกรรมเดียวกัน เช่น ผู้รวมก่อตั้งขึ้นมาเป็นสัญลักษณ์การรวมตัวระดับชาติ จึงมีสิทธิยื่นข้อร้องทุกข์ได้ และไม่จำกัดว่าต้องผ่านรัฐบาลในการยื่นอาญยื่นผ่านสำนักงาน ILO ในกรุงเทพฯ ได้ แต่ขอให้ระบุชัดเจนว่าให้นำเสนอต่อคณะกรรมการ CFOA เพื่อพิจารณา

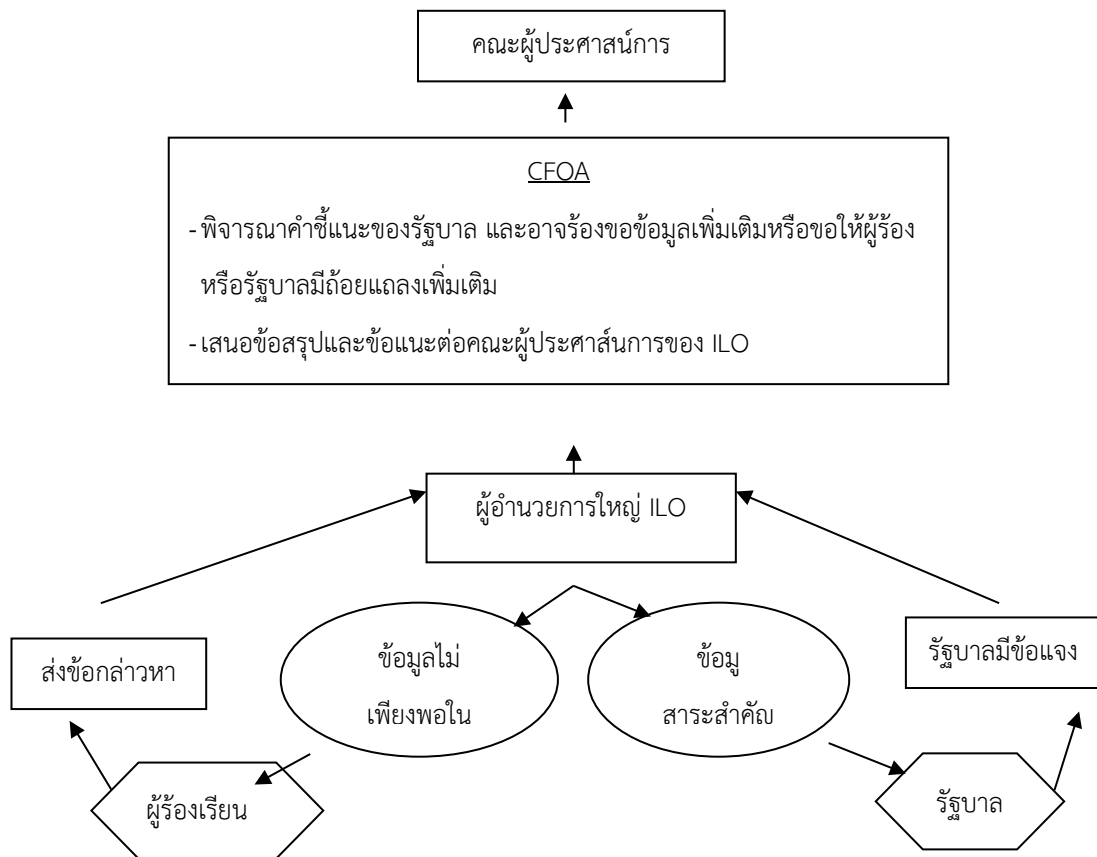
๑๔๐) ตัวชี้วัดว่าด้วยเนื้อหาของข้อร้องเรียน

หลักการและเหตุผล ในการกล่าวหาหรือร้องทุกข์จะต้องมีข้อมูลกล่าวหาที่ชัดเจนว่าเกิดอะไร เกิดกับใคร ใครเป็นผู้ดำเนินการหรือด้วยเหตุอะไร เกิดเมื่อไหร่ มีใครรับทราบ ทางกรทราบหรือไม่ เป็นต้น เพราะฉะนั้น เนื้อหาของข้อร้องทุกข์นอกจากจะต้องชัดเจนแล้วจะต้องมีพยานหลักฐานสนับสนุนที่ทำให้เชื่อได้ว่า หลักการถูกละเมิดหรือการกระทำไม่สอดคล้องกับหลักการ เพราะฉะนั้นในการยื่นข้อกล่าวหา ILO ได้วางแนวทางกว้างๆไว้ดังนี้

(๑) การร้องเรียนควรเป็นเรื่องลูกจ้าง ผู้แทนสหภาพ หรือองค์การของตนถูกล่วงละเมิดอย่างไร ขัดต่อหลักการอย่างไร สิ่งที่ควรหลีกเลี่ยงก็คือ ข้อกล่าวหาไม่ควรเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเมืองที่แท้จริง (Purely Politics) ซึ่งมีลักษณะชัดเจนว่าเป็นเรื่องของการเมือง

(๒) จะต้องชัดเจนของข้อกล่าวหาโดยมีพยานหลักฐานสนับสนุนอย่างหนักแน่น และเนื่องจากต้องการให้มีการแก้ไขปัญหาโดยเร็ว จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ข้อมูลต้องสมบูรณ์เพียงพอ เพราะในการพิจารณาจะมีการขอให้รัฐบาลหรือผู้กล่าวหาได้ชี้แจงหรือส่งข้อมูล เป็นต้น

แผนภูมิการยื่นข้อกล่าวหาและการชี้แจงของรัฐบาล



คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๑ “รัฐบาลสั่งห้ามมีข้อตกลงร่วมเรียกร้องให้มีการปรับค่าจ้างขึ้นตามดัชนีค่าครองชีพ เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจจะลดตัวสอดคล้องหรือขัดหลักการหรือไม่ กรณีนี้ยื่นคำร้องได้หรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๒ “รัฐบาลสั่งให้สหภาพหยุดดำเนินการงานชั่วคราว เพราะสนับสนุนพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่ง กรณีนี้ยื่นร้องทุกข์ได้หรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๓ “หลักฐานการแจ้งความและสำเนาสอบสวนของตำรวจยื่นเป็นหลักฐานประกอบการร้องเรียนได้หรือไม่”

ข้อสรุป ปกติ ILO จะระมัดระวังไม่นำตัวเองไปผูกพันพิงเรื่องการเมืองที่มีลักษณะขัดแย้ง อย่างไรก็ตาม อาจมีประเด็นคาบคอกเพราะการเรียกร้องบางประเด็นยากที่เลียงการเมือง อย่างเช่นการประท้วงเรื่องค่าครองชีพที่สูงเพราะนโยบายผิดพลาดของรัฐบาล ทำให้ลูกจ้างเดือดร้อน การประท้วงในแง่นี้ ILO ถือว่าเป็นเรื่องชอบธรรม เพราะฉะนั้นการที่รัฐบาลห้ามทำข้อตกลงมีการปรับค่าจ้างตามภาวะราคาสินค้าที่สูงขึ้น อาจเข้าข่ายล่วงละเมิดได้ เช่นเดียวกับสหภาพสนับสนุนพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่ง ถ้ามีการใช้สิทธิหรือกำหนดในกฎหมายรัฐธรรมนูญย่อมถือเป็นสิทธิที่ทำได้ ส่วนการส่งหลักฐานซึ่งเป็นการรับแจ้งความซึ่งปกติจะมีข้อมูลเรื่องสถานที่

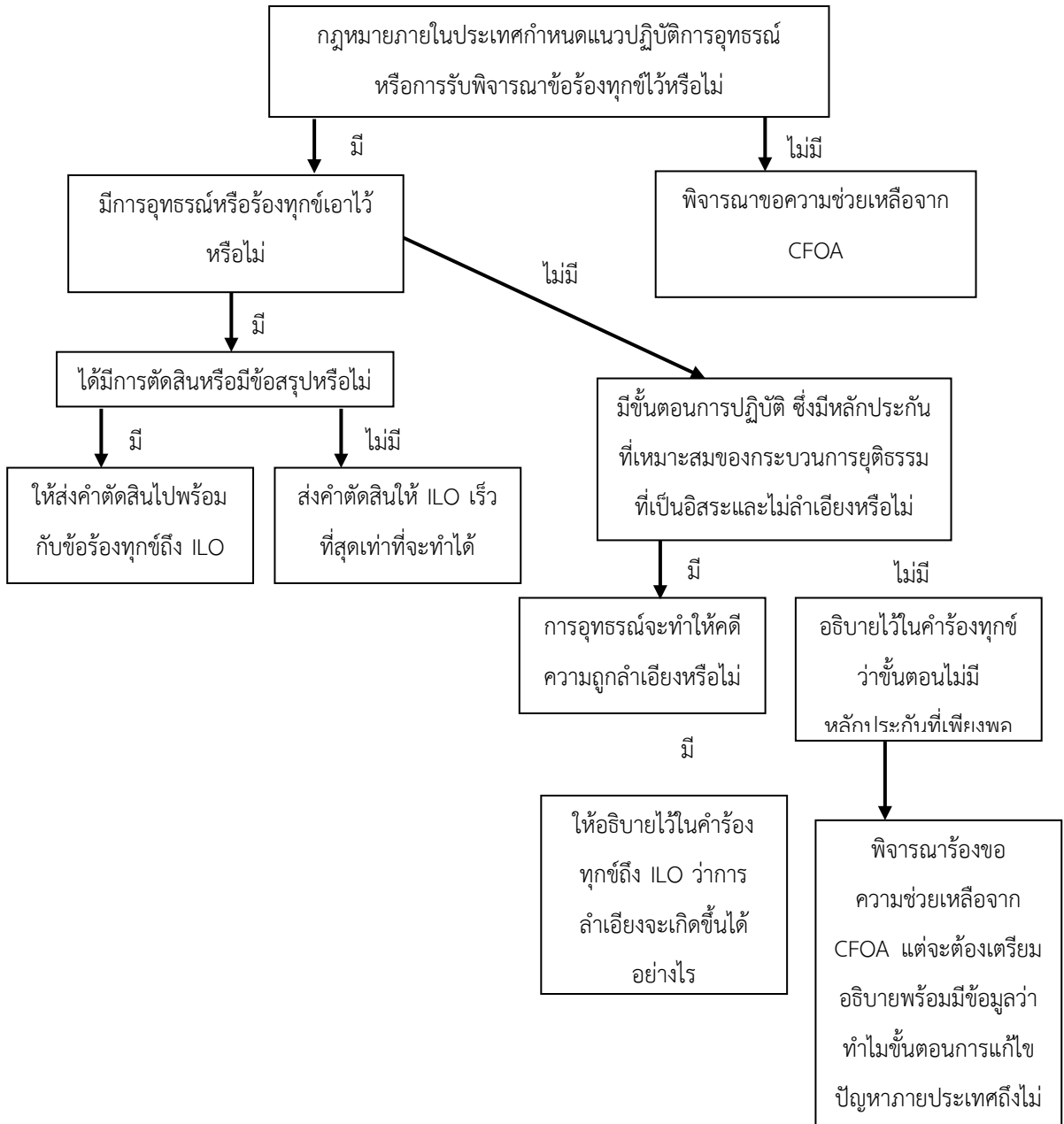
ระยะเวลา สาเหตุ ย่อมมีน้ำหนักในตัวอยู่แล้ว การจัดส่งหลักฐานดังกล่าวย่อมเพิ่มน้ำหนักให้ผู้ร้องมากขึ้น

๑๔๑) ตัวชี้วัดว่าด้วย ข้ออ้างไม่ผ่านกระบวนการพิจารณาอย่างครบถ้วนตามระบบ

กฎหมายภายในประเทศ

หลักการและเหตุผล คำร้องทุกข้อก็ดี ข้อกล่าวหาที่ดี บางครั้งต้องรับนำเสนอต่อ ILO เมื่อหลายกรณีเป็นเรื่องเร่งด่วน แต่ในขณะเดียวกันขั้นตอนการสอบสวนหรือรวบรวมพยานหลักฐานในประเทศของตำรวจยังไม่ครบถ้วน หรือเรื่องยังอยู่ในการพิจารณาของอัยการ แต่ในด้านสภาพแรงงานเห็นว่าช้าเกินไป จึงร้องเรียน ILO พิจารณาควบคู่ไปด้วย กรณีเช่นนี้ ILO ได้วางแนวทางกว้างๆเอาไว้ว่า ในการรับเรื่องของผู้ร้องไว้พิจารณานั้นไม่จำเป็นที่ระบบหรือกระบวนการยุติธรรมภายในประเทศจะต้องมีข้อสรุปหรือจบขั้นตอนสมบูรณ์แล้ว เพราะบ่อยครั้งมีการชะลอเรื่องไม่ดำเนินการปล่อยให้คารา คาซังหรือใช้เวลานานเกินไป เพราะฉะนั้น กระบวนการพิจารณาของ CJOA จึงไม่จำเป็นต้องรอจนเสร็จสิ้นกระบวนการความ กล่าวอีกนัยหนึ่ง CJOA สามารถดำเนินการควบคู่ไปกับกระบวนการยุติธรรมภายในประเทศได้

แผนภูมิกรณีมีการร้องขอความเป็นธรรมหรืออุทธรณ์ต่อกระบวนการยุติธรรมภายในประเทศ



๑๔๒) ตัวชี้วัดว่าด้วยความต้องการแก้ไขโดยเร็วและคำชี้แจงที่ล่าช้า

หลักการและเหตุผล มีประเด็นหลายประการซึ่งผู้ร้องทุกข์หรือผู้กล่าวหาต้องการให้ ILO มีมาตรการเพื่อแก้ไขหรืออุปถัมภ์โดยเร็ว อาทิ เรื่องการยึดหรืออายัดทรัพย์สินขององค์กร การยุบหรือระงับกิจกรรมขององค์กร การจับกุมผู้แทนองค์กร ผู้แทนองค์กรหายตัวไป

เป็นต้น เพราะฉะนั้นผู้ร้องทุกข์ต้องเข้าใจว่าประเด็นอะไรบ้างที่เป็นเรื่องเร่งด่วน และกรณีเร่งด่วนนั้น ILO ดำเนินการอย่างไร

คณะกรรมการ CFOA ได้วางหลักเกณฑ์ว่าประเด็นอะไรเป็นเรื่องเร่งด่วน ประเด็นอะไรไม่ใช่ ดังนี้

“เรื่องที่เกี่ยวข้องความปลอดภัยต่อชีวิตของบุคคลหรือเสรีภาพของบุคคล การปรับเปลี่ยนสถานภาพขององค์การหรือการออกระเบียบใหม่ซึ่งมีผลต่อการใช้เสรีภาพในการดำเนินงานขององค์การทั้งหมด หรือในประเด็นซึ่งมีผลพวงติดตามมาจากการประกาศสภาวะฉุกเฉิน รวมถึงประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการยุบองค์การล้วนถือเป็นประเด็นเร่งด่วน”^{๙๙}

ปกติหากเข้ากรณีข้างต้น CFOA จะถือว่าประเด็นดังกล่าวเป็นเรื่องอันดับต้นๆที่ต้องดำเนินการ และถือเป็นอำนาจของ CFOA ที่จะทำข้อเสนอแนะใดๆที่เหมาะสม เพื่อให้การคุ้มครองบุคคลที่เกี่ยวข้องในช่วงระยะเวลาที่กำลังร้องเรียนตามปกติภายหลังการพิจารณาของ CFOA แล้วจะต้องเสนอรายงานต่อคณะผู้ประสานการโดยเร็ว

มาตรการที่ ILO จะใช้เสมอก็มีอาทิ ร้องขอให้สำนักงานในประเทศหรือในภูมิภาคประสานติดต่อให้รัฐบาลที่ถูกกล่าวหาชี้แจงประเด็นโดยเร่งด่วน และเนื่องจากเวลาเป็นเรื่องสำคัญ ผู้อำนวยการใหญ่ของ ILO จะต้องดำเนินการใดๆที่จะลดทอนความยุ่งยากต่างๆ และอาจใช้มาตรการระหว่างที่คดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาเท่าที่เห็นสมควร ทั้งนี้โดยมุ่งหวังที่จะป้องกันหรือปกป้องสถานการณ์มิให้เลวร้ายลงไปกว่าเดิม ขณะเดียวกันจะเร่งให้ผู้ร้องทุกข์เสนอข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อสนับสนุนคำร้องทุกข์ โดยปกติกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการ CFOA จะทำเมื่อได้รับคำชี้แจงจากรัฐบาล อย่างไรก็ตามมักมีบ่อยครั้งที่รัฐบาลชะลอการชี้แจงหรือนิ่งเฉยซึ่งกรณีดังกล่าวนี้ ILO มีมาตรการดำเนินงานดังนี้

(๑) ภายหลังที่คณะกรรมการ CFOA แจ้งถึงพฤติกรรมของรัฐบาลในการชะลอคำชี้แจงในรายงานที่นำเสนอ ผู้อำนวยการใหญ่อาจดำเนินการติดต่อกับรัฐบาลที่ถูกกล่าวหาเป็นกรณีพิเศษ

(๒) ในกรณีปกติ คณะกรรมการ CFOA อาจทำหนังสือเร่งรัด (Urgent Appeal) ขอให้รัฐบาลเร่งส่งคำชี้แจง หากมีการร้องขอไปแล้ว แต่ไม่มีการดำเนินงานโดยรัฐบาลที่ถูกกล่าวหาแล้ว ๓ ครั้ง

(๓) ประธานคณะกรรมการ CFOA อาจติดต่อกับผู้แทนรัฐบาลที่ถูกกล่าวหาระหว่างการประชุมประจำปีในเดือนมิถุนายนในการเร่งรัดคำชี้แจง

(๔) คณะกรรมการ CFOA อาจตัดสินใจดำเนินการตรวจสอบ สอบสวน หรือไต่สวนแต่ฝ่ายเดียว โดยไม่มีคำชี้แจงจากภาครัฐบาล

^{๙๙} ดู “Freedom of Association: A User’s Guide” David Tajman, et.al. ILO Geneva. ๒๐๐๐ หน้า ๖๓

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๑ “ผู้นำสหภาพแรงงานหายตัวไประหว่างการเดินทางมาทำงาน และได้แจ้งความต่อตำรวจแล้ว คดีอยู่ระหว่างการสอบสวน ขณะเดียวกันไม่มีคำชี้แจงใดๆจาก นายจ้างหรือกระทรวงแรงงาน จะยื่นเป็นข้อร้องทุกข์เร่งด่วนได้หรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๒ “รัฐบาลประกาศภาวะฉุกเฉิน หลังจากนั้นได้มีการตรวจค้น สำนักงานสหภาพแรงงาน และมีการกำชับให้ระมัดระวังในการออกสิ่งพิมพ์ ระหว่างนี้จะมีการ ประสานติดตาม กรณีนี้ร้องเรียนเป็นกรณีเร่งด่วนได้หรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๓ “ผู้นำสหภาพแรงงานระดับชาติ ถูกติดตามการเคลื่อนไหว และไม่มีการตั้งข้อกล่าวหาใดๆ จะร้องเรียนเป็นกรณีเร่งด่วนได้หรือไม่”

ข้อสรุป ตามแนวทางของ CJOA ประเด็นเร่งด่วนจะเกี่ยวกับความปลอดภัยในชีวิต ของบุคคลหรือเสรีภาพของบุคคล รัฐบาลหากสงสัยในพฤติกรรมของบุคคลควรมีหลักฐานและควรตั้ง ข้อหาภายใต้กระบวนการยุติธรรมที่ใช้ตามปกติ หากไม่มีประเด็นสงสัยการติดตามการเคลื่อนไหวอาจ เป็นการรุกรานเสรีภาพส่วนบุคคล ในกรณีฉุกเฉินรัฐบาลสามารถออกมาตรการได้มากกว่า สถานการณ์ปกติ แต่ก็ควรจำกัดขอบเขต ระบุสถานที่ที่ประกาศและควรเป็นเรื่องชั่วคราว และเมื่อ สิ้นสุดสถานการณ์ฉุกเฉินควรยกเลิกประกาศเสีย

๑๔๓) ตัวชี้วัดว่าด้วยการประสานติดต่อโดยตรง (กับรัฐบาล)

และการพิจารณาคดีข้อกล่าวหาร้องทุกข์

หลักการและเหตุผล ในการเร่งรัดคำชี้แจงเพื่อประกอบการพิจารณาคดีร้องเรียน จะมีการดำเนินการหลายๆกรณี โดยเฉพาะการชี้แจงหรือการอธิบายจากรัฐบาลที่ถูกกล่าวหา หาก พิจารณาเห็นว่าคดีจะถูกชะลอหรือรัฐบาลยังไม่ได้ดำเนินการอันจะเป็นหลักประกันในการคุ้มครอง เสรีภาพของบุคคลหรือการทำงานของบุคคล อาจมีการส่งผู้แทนของผู้เฝ้าระวังการใหญ่ไปยังประเทศที่ ถูกกล่าวหา เพื่อพิจารณายืนยันข้อเท็จจริงที่ถูกกล่าวหา หรือหาช่องทางลดความยุ่งยากที่ประสบอยู่ ในช่วงเวลานั้น การส่งผู้แทน (Direct Contact) ไปยังประเทศอาจดำเนินการระหว่างการตรวจสอบ คำร้องทุกข์ หรือในช่วงที่คณะผู้ประสานการกำลังดำเนินการมีข้อเสนอต่อรัฐบาล อย่างไรก็ตาม การส่งผู้แทนไปมักจะเป็นกรณีรัฐบาลที่ถูกกล่าวหาเป็นผู้ริเริ่มหรือเชิญ ILO ให้ส่งคนไปตรวจสอบ หรืออย่างน้อยรัฐบาลต้องให้ความเห็นชอบหากกรณีการริเริ่มมาจาก ILO

ในช่วงการรับข้อร้องทุกข์ที่เป็นประเด็นร้ายแรง ผู้เฝ้าระวังการใหญ่ของ ILO อาจหารือกับประธานคณะกรรมการ CJOA เพื่อแต่งตั้งผู้แทนพิเศษให้ทำหน้าที่ประสานติดต่อกับรัฐบาล (Preliminary Contact) โดยมีวัตถุประสงค์ดังนี้

(๑) เพื่อบอกเล่าต่อรัฐบาลถึงความห่วงใยต่อสถานการณ์และผลกระทบจาก สถานการณ์ที่เกิดขึ้น

(๒) อธิบายให้รัฐบาลทราบถึงหลักการของเสรีภาพในการสมาคม

(๓) เพื่อทราบและรับฟังสิ่งที่รัฐบาลที่ถูกกล่าวหาจะชี้แจงหรือตอบโต้ รวมทั้งความเห็นหรือข้อมูลใดที่เกี่ยวข้องกับข้อกล่าวหา

(๔) อธิบายให้รัฐบาลทราบถึงมาตรการพิเศษใดๆที่จะติดตามมากรณีมีการละเมิดเสรีภาพในการสมาคม รวมถึงมาตรการที่จะมีการส่งผู้แทนพิเศษมาพบรัฐบาล (ซึ่งอาจเป็นกระบวนการต่อไปที่รัฐบาลอาจต้องเชิญไป) ในการทำหน้าที่ประเมินสถานการณ์ที่เกิดขึ้น

(๕) เพื่อร้องขอหรือผลักดันให้รัฐบาลประสานติดต่อให้เร็วที่สุดเท่าที่ทำได้ ในรายละเอียดหรือข้อมูลที่จะชี้แจงต่อข้อกล่าวหา เมื่อ CFOA ได้รับข้อมูลจากคู่กรณีแล้วจะดำเนินการไต่สวน โดยกระบวนการอาจเป็นไปได้ที่ CFOA จะต้องตัดสินใจว่าจะทำการไต่สวนคู่กรณี ๒ ฝ่าย หรือฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด เพื่อประโยชน์ในการมีข้อมูลที่ครบถ้วนสมบูรณ์ต่อข้อกล่าวหา ซึ่งประเด็นดังกล่าวนี้จะต้องคำนึงถึงปัจจัยสถานการณ์แวดล้อมอื่นๆ

ปกติการไต่สวนจะเกิดขึ้นต่อเมื่อ

(๑) คู่กรณีมีคำชี้แจงขัดแย้งกัน

(๒) หากเห็นว่าการแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นระหว่างคู่กรณีจะนำไปสู่การได้รับข้อเท็จจริงของสถานการณ์ หรือความเป็นไปได้ที่จะหาหนทางแก้ไขปัญหา รวมทั้งการประนีประนอมและหาทางเลือกในการแก้ปัญหา

(๓) ในกรณีมีความยุ่งยากเกิดขึ้น ในการเสาะหาหรือสอบสวนประเด็น หรือในกรณีจะต้องมีการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะ

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๑ “การสอบสวนหรือไต่สวนที่เกี่ยวข้องกับข้อกล่าวหา มีผลต่อการกดดันให้รัฐบาลเปลี่ยนท่าทีหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๒ “การส่งผู้แทนมายังประเทศเพื่อพบปะรัฐบาลหรือแต่งตั้งผู้แทนพิเศษเพื่อหารือกับรัฐบาล ถือเป็นความก้าวหน้าของการร้องทุกข์หรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๓ “การเตรียมข้อมูลรวมถึงพยานหลักฐานที่จะสนับสนุนข้อกล่าวหา/ข้อร้องทุกข์อย่างครบถ้วนช่วยในการพิจารณาคดีกรณีรัฐบาลมี คำชี้แจงขัดแย้งกับข้อกล่าวหาหรือไม่”

ข้อสรุป การส่งผู้แทนหรือตั้งผู้แทนแสดงว่าสถานการณ์ไม่ดีขึ้น เพราะในขั้นต้นหากรัฐบาลเร่งรัดชี้แจงหรือแก้ไข อาจไม่จำเป็นต้องตั้งผู้แทนไปประเทศเพื่อยืนยันข้อเท็จจริง ที่สำคัญการเพิกเฉยไม่ชี้แจงอาจเสียเปรียบเพราะ CFOA อาจพิจารณาข้อกล่าวหาโดยพิจารณาหลักฐานจากฝ่ายเดียว อย่างไรก็ตามในการรับฟังข้อกล่าวหาและคำชี้แจง การประนีประนอมอาจเกิดขึ้นได้ หากมีการเปลี่ยนแปลงและทั้งสองฝ่ายยอมรับและมีคำมั่นว่าจะไม่มีสถานการณ์เช่นเดิมเกิดขึ้นอีก

๑๔๔) ตัวชี้วัดว่าด้วยข้อสรุปและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ CFOA

หลักการและเหตุผล การไต่สวนหรือการรับฟังข้อกล่าวหาและคำชี้แจงจะต้องมีข้อสรุปหรือข้อเสนอแนะ การทำงานของ CFOA ก็เช่นกัน สุดท้ายจะต้องมีรายงานเสนอต่อคณะผู้ประสานการ โดยในรายงานจะสรุปและมีข้อเสนอแนะประกอบ

ในข้อสรุปจะมี ๒ ลักษณะ ลักษณะแรก ยุติการติดตามสอบสวนเพราะไม่มีเหตุการณ์ล่วงละเมิดหลักการ FOA ภายหลังจากการตรวจสอบแล้ว ลักษณะที่สอง เป็นการให้ข้อเสนอแนะ แนวทางปฏิบัติที่จะต้องดำเนินการต่อไป โดยในช่วงการพิจารณาคณะกรรมการ CFOA อาจดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) เสนอข้อสรุปหรือข้อแนะนำความก้าวหน้า (Interim Conclusion on Recommendations) โดยอาจขอให้รัฐบาลส่งข้อมูลเพิ่มเติมหรือช่วยคณะกรรมการติดตามคดีเพื่อให้ได้ข้อสรุป หรืออาจขอให้รัฐบาลเยียวยาหรือทูลเกล้าปัญหา รวมทั้งรายงานแจ้งต่อ CFOA ปกติคณะกรรมการจะติดตามต่อเมื่อผ่านช่วงเวลาไปชั่วระยะหนึ่ง โดยมีรายงานสรุปความก้าวหน้าฉบับใหม่ เป็นต้น

(๒) คณะกรรมการอาจสรุปว่าให้รัฐบาลรายงานความคืบหน้า กรณีเช่นนี้เกิดขึ้นเมื่อพบว่าไม่จำเป็นต้องมีข้อมูลเพิ่มเติมอีก และข้อสรุปสามารถหาข้อยุติได้แล้ว แต่เพื่อให้ทราบถึงพัฒนาการก่อนปิดคดี

(๓) คณะกรรมการทำข้อสรุปและข้อแนะนำสุดท้าย โดยอาจขอให้รัฐบาลดำเนินการและรายงานต่อคณะกรรมการถึงมาตรการที่ดำเนินการ

รายงานจะได้รับการพิจารณาโดยคณะผู้ประสานการของ ILO ซึ่งปกติจะประชุมลับและรับรอง โดยจะสรุปและแจ้งต่อรัฐบาลเพื่อดำเนินการต่อไป โดยคณะกรรมการ CFOA จะติดตามเป็นระยะ โดยเฉพาะการรายงานความคืบหน้าถึงมาตรการของรัฐบาลที่ได้รับข้อเสนอแนะให้ดำเนินการ

ขั้นตอนสุดท้ายที่คณะกรรมการ CFOA อาจบรรจุในข้อสรุปก็คือการส่งเรื่องต่อไปยังคณะกรรมการ COE เพื่อติดตามว่ารัฐบาลที่ถูกกล่าวหาได้มีการปฏิบัติตามหลักการของอนุสัญญาแค่ไหนเพียงไร เพราะ COE มีหน้าที่ต้องพิจารณารายงานประเทศซึ่งให้การรับรองอนุสัญญาซึ่งกรณีของ CFOA ประเทศที่ถูกกล่าวหาจะต้องให้การรับรองอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องแล้วด้วย

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๑ “การมีพยานหลักฐานสนับสนุนข้อกล่าวหาไม่ครบถ้วนหรือไม่สมบูรณ์ อาจถูกพิจารณาว่าไม่มีการละเมิดต่อหลักการหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๒ “การรับรองอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ ของรัฐสมาชิกมีความสำคัญต่อการไม่ถูกล่วงละเมิดเสรีภาพในการสมาคมหรือไม่”

ข้อสรุป การกล่าวหาหรือร้องทุกข์คณะกรรมการ CFOA ต้องให้เป็นธรรมกับทุกฝ่ายในการพิจารณาข้อกล่าวหา ฉะนั้นคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหา (รัฐบาล) จึงมีความสำคัญ

อย่างไรก็ตาม การให้น้ำหนักต่อคดีขึ้นกับพยานหลักฐานของแต่ละฝ่าย การขาดซึ่งหลักฐานสำคัญก็คือการกล่าวหาที่ขาดข้อมูลสนับสนุน อาจทำให้คดีถูกพิจารณาว่าไม่มีข้อมูลได้ อนึ่งการเคารพต่อเสรีภาพในการสมาคมไม่อาจประกันแค่การรับรองอนุสัญญา เพราะมีประเทศจำนวนมากให้การรับรองแต่ไม่นำไปใช้ปฏิบัติซึ่งหลักการหรือแก้ไขกฎหมายระเบียบภายในให้สอดคล้องกับหลักการ อย่างไรก็ตามการติดตามกำกับดูแลโดย ILO ในเรื่องนี้ได้กล่าวแล้วว่า อย่างน้อยมีคณะกรรมการ ๒ ชุดคือ COE และ CFOA ดูแลอยู่ แม้มาตรการและความหนักเบาจะแตกต่างกันก็ตาม

๑๔๕) ตัวชี้วัดว่าด้วยการใช้ประโยชน์จากคณะกรรมการการประนอม

(Fact Finding and Conciliation Commission on FOA)

หลักการและเหตุผล คณะกรรมการชุดนี้ถูกก่อตั้งขึ้นในปี ๑๙๕๐ โดยคณะผู้ประศาสน์การของ ILO ภายหลังจากการหารือกับหน่วยงานของสหประชาชาติ (Ecosoc) (Economic and Social Council of UN) ให้ทำหน้าที่ตรวจสอบการล่วงละเมิดต่อเสรีภาพในการสมาคม คณะทำงานชุดนี้ประกอบด้วย ๙ คน มาจากผู้เชี่ยวชาญซึ่งเป็นกลาง ปกติการประชุมจะครบองค์ต้องมีอย่างน้อย ๓ คน กระบวนการพิจารณาของ FFCC ปกติไม่เกิดขึ้นบ่อยนัก โดยเฉพาะต้องมีกรณีดังต่อไปนี้

(๑)กรณีมีข้อกล่าวหาต่อรัฐบาลหรือประเทศซึ่งไม่ได้เป็นสมาชิกของ ILO ซึ่งกรณีเช่นว่านี้หากมีการร้องเรียนก็จะผ่านไปยังหน่วยงาน ECOSOC ของ UN เพื่อส่งต่อให้ FFCC พิจารณาอีกชั้นหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ประเทศในโลกส่วนใหญ่ล้วนเป็นสมาชิกของ ILO อยู่แล้ว ที่สำคัญจะต้องได้รับการยอมรับหรืออนุญาตจากประเทศนั้นก่อน

(๒)กรณีเป็นสมาชิกของ ILO แต่ปกติเรื่องร้องเรียนมักจะนำไปสู่คณะกรรมการ CFOA ซึ่ง CFOA จะพิจารณาว่าควรมีการไต่สวน เสาะหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมหรือไม่ หากจำเป็นก็จะส่งผ่านไปยัง FFCC ดำเนินการ แต่ในทางปฏิบัติ CFOA มักไม่ประสบปัญหาเรื่องการขอข้อมูลจึงไม่ได้ใช้บริการของ FFCC มากนัก

ตารางขั้นตอนการทำงานของ FFCC

รัฐบาลที่ถูกกล่าวหารับรอง อนุสัญญาหรือไม่	เป็นสมาชิกของ ILO	ไม่ได้เป็นสมาชิก ILO
รับรองอนุสัญญาที่เกี่ยวข้อง FOA	- COE ปกติรับคำร้องหรือพิจารณาจากรายงานประเทศหรือจากองค์การอยู่แล้ว - CFOA รับคำร้องปกติมักไม่ค่อยส่งผ่านไปยัง FFCC - อาจใช้ประโยชน์จากมาตรา ๒๔ หรือมาตรา ๒๖ ทางธรรมนูญ ILO - อาจใช้ประโยชน์จากการช่วยเหลือทางเทคนิค ILO	-COE อาจแนะนำช่วยเหลือได้เช่นกันแม้มิได้เป็นสมาชิก ILO -กรณีใช้ประโยชน์จาก FFCC ต้องได้รับอนุญาตจากประเทศที่ถูกกล่าวหา
ไม่ได้รับรองอนุสัญญา FOA	CFOA จะรับคำร้อง/ข้อกล่าวหาได้เองปกติ มักไม่ส่งผ่านไปยัง FFCC	การใช้ประโยชน์จาก FFCC รัฐบาลที่ถูกกล่าวหาต้องเห็นชอบก่อน

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๑ “กลไก FFCC กับ CFOA หรือ COE ซ้ำซ้อนหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๒ “การไม่ปฏิบัติตามหลักการอนุสัญญาโดยอ้างว่าไม่เป็นสมาชิก ILO เกี่ยวข้องกับองค์การสหประชาชาติอย่างไร จะส่งผลต่อการกำกับดูแลหลักการหรือไม่”

ข้อสรุป การกิจบางประการอาจเหลื่อมกันขึ้นกับสถานะภาพของแต่ละประเทศ เช่น เป็นสมาชิก ILO หรือเป็นแต่ไม่ได้รับรองอนุสัญญา การใช้กลไก FFCC แสดงถึงความสัมพันธ์ใกล้ชิดระหว่างองค์การระหว่างประเทศต่อประเด็นปัญหา ประเทศที่ถูกกล่าวหาหากไม่ปฏิบัติตามอาจถูกมาตรการอื่นเช่นการทบทวนการช่วยเหลือจาก ECOSOC (หน่วยงาน UN) หรืออาจถูกที่ประชุมโลกประเมินสถานการณ์และต้องตัดสินใจว่าจะใช้มาตรการอันใดดำเนินการซึ่งไม่ทำเป็นผลดีต่อประเทศดังกล่าว^{๑๐๐}

^{๑๐๐} มาตรา ๓๓ ของธรรมนูญ ILO ระบุว่า กรณีประเทศสมาชิกไม่อาจทำตามในระยะเวลาที่ระบุไว้ในข้อเสนอแนะของคณะกรรมการไต่สวน หรือไม่อาจทำตามศาลโลก...คณะผู้ประศาสน์การสามารถเสนอแนะต่อที่ประชุมใหญ่ดำเนินการตามที่เห็นสมควรซึ่งเห็นว่าเป็นหนทางที่รอบคอบ และง่ายต่อการปฏิบัติตามแล้ว

๑๔๖) ตัวชี้วัดว่าด้วยการใช้ประโยชน์จากมาตรา ๒๔ ของธรรมนูญ ILO

หลักการและเหตุผล มาตรการกำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตามหลักการของอนุสัญญาได้ระบุในตอนต้นแล้วว่าทั้ง ๒ ระบบ คือระบบปกติ โดยผ่านการตรวจสอบกำกับของคณะกรรมการ COE ต่อรายงานประเทศ ส่วนอีกระบบหนึ่งนั้นเป็นระบบพิเศษ โดยไม่คำนึงว่าประเทศได้ให้การรับรองอนุสัญญาว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมหรือไม่ ซึ่งได้กล่าวไปแล้วในส่วนว่าด้วยบทบาทของ CFOA และคณะกรรมการเสาะหาข้อเท็จจริงและประณอมไปแล้ว สำหรับกลไกที่เหลือในกรณีพิเศษอีก ๒ กลไก ก็คือ การใช้ประโยชน์จากมาตรา ๒๔ ของธรรมนูญ ILO ที่ให้สิทธิผู้แทนองค์การ (นายจ้างหรือลูกจ้าง) กล่าวหาประเทศที่รับรองอนุสัญญาไปแล้ว แต่ไม่ปฏิบัติตามหรือล่วงละเมิดต่ออนุสัญญา

มาตรา ๒๔ ของธรรมนูญ ILO ระบุดังนี้

“กรณีองค์การนายจ้างหรือลูกจ้างร้องเรียนในนามของตนต่อ ILO ว่าประเทศสมาชิกใดไม่ปฏิบัติตามหลักการอนุสัญญาซึ่งตนเองเป็นภาคี คณะผู้ประศาสน์การอาจแจ้งคำร้องดังกล่าวไปยังรัฐบาลที่ถูกกล่าวหาและขอให้รัฐบาลทำคำชี้แจงตามที่เห็นเหมาะสม”^{๑๐๑}

ปกติคณะผู้ประศาสน์การจะกำหนดระเบียบในการรับคำร้อง หากมีผลและรับฟังได้ จะแจ้งไปยังคณะกรรมการไตรภาคีที่ตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะกิจ แต่หากข้อร้องเรียนเกี่ยวกับเรื่องการละเมิด FOA จะแจ้งไปยัง CFOA

มีตัวชี้วัดซึ่งเกี่ยวกับขั้นตอนการรับข้อร้องทุกข์ไว้พิจารณาดังนี้

คำถามตัวชี้วัด	หากทำเครื่องหมาย ^{๑๐๒}	
	✓	✗
คำร้องในนามขององค์การได้จัดทำในลักษณะเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่		
คำร้องในนามขององค์การมาจากองค์การของนายจ้างหรือลูกจ้างหรือไม่		
คำร้องในนามองค์การได้ยกมาตรา ๒๔ ขึ้นอ้างหรือไม่		
คำร้องในนามองค์การเกี่ยวกับสมาชิกประเทศของ ILO หรือไม่		
คำร้องในนามองค์การอ้างอนุสัญญาซึ่งสมาชิกประเทศเป็นภาคีหรือไม่ หรือมีอนุสัญญาซึ่งใช้บังคับร่วมด้วยหรือไม่		
คำร้องในนามองค์การได้ยกประเด็นที่มีการล่วงละเมิดหรือไม่ มีการปฏิบัติตามกรอบหรือหลักการของอนุสัญญาหรือไม่		

^{๑๐๑} ดูมาตรา ๒๔ ธรรมนูญ ILO

^{๑๐๒} หากคำตอบใส่เครื่องหมาย ✓ แสดงว่ามีการปฏิบัติตามขั้นตอนการรับเรื่องราวร้องทุกข์แล้วสามารถรับได้

ข้อสรุป เมื่อคณะผู้ประศาสน์การรับคำร้องไว้พิจารณาแล้วจะพิจารณารับรองหรือไม่รับรอง กรณีรับรองจะเผยแพร่ตีพิมพ์คำร้องและคำชี้แจงของรัฐบาล ทั้งนี้ภายใต้ธรรมนูญมาตรา ๒๕ ของ ILO ที่ระบุว่า

“กรณีไม่มีคำชี้แจงของรัฐบาลภายในระยะเวลาที่สมควรหรือคำชี้แจงไม่อาจรับฟังได้ คณะผู้ประศาสน์การมีสิทธิที่จะตีพิมพ์เผยแพร่คำร้องในนามขององค์การและคำชี้แจงที่ส่งมาได้”^{๑๐๓}

แต่หากเข้าข่ายเป็นการร้องเรียนการไม่ปฏิบัติตามหลักการของ FOA คณะผู้ประศาสน์การจะส่งเรื่องไปยัง CFOA เพื่อพิจารณาซึ่งข้อสรุปของ CFOA จะส่งไปยังคณะผู้ประศาสน์การ เพื่อส่งต่อมายัง COE เพื่อการติดตามให้มีการปฏิบัติตามต่อไป

๑๔๗) ตัวชี้วัดว่าด้วยการใช้ประโยชน์จากมาตรา ๒๖ ของธรรมนูญ ILO

หลักการและเหตุผล กลไกสำคัญอีกประเภทหนึ่งที่ใช้กำกับติดตามการปฏิบัติตามอนุสัญญา ซึ่งมีลักษณะเป็นกรณีพิเศษก็คือ การใช้ประโยชน์จากมาตรา ๒๖ ของธรรมนูญ ILO ภายใต้กรอบของมาตรานี้ ประเทศสมาชิกใดก็ตามสามารถร้องเรียนกล่าวหา อีกประเทศหนึ่งถึงการไม่ปฏิบัติตามหลักการในกรอบอนุสัญญาที่ตนเองเป็นภาคี แต่มีเงื่อนไขว่าประเทศสมาชิกซึ่งกล่าวหาจะต้องเป็นภาคีต่ออนุสัญญานับดังกล่าวด้วย

“ประเทศสมาชิกหนึ่งมีสิทธิยื่นคำร้องทุกข้อต่อ ILO หากไม่พอใจกับผลการปฏิบัติตามอนุสัญญาใดๆของอีกประเทศหนึ่ง ซึ่งทั้งสองประเทศได้ให้สัตยาบันเอาไว้...”^{๑๐๔}

ภายหลังคณะผู้ประศาสน์การ (The Governing Body) ได้รับคำร้องจะพิจารณาส่งเรื่องไปยังรัฐบาลหรือไม่ก็ได้หากเห็นว่าจำเป็นหรือกรณีส่งไปแล้วไปได้รับคำชี้แจงภายในเวลาที่สมควร คณะ GB อาจแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวน (Commission of Inquiry) ทำหน้าที่ไต่สวนข้อร้องทุกข์และรายงานต่อคณะ GB ได้ คณะกรรมาธิการมีหน้าที่ไต่สวนซึ่งอาจรวมถึงการเดินทางไปยังประเทศที่ถูกกล่าวหาเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริง (หากได้รับอนุญาตจากประเทศที่ถูกกล่าวหา) ภายหลังการไต่สวนจะจัดทำรายงานซึ่งปกติจะมีรายละเอียดเสนอต่อคณะ GB ภายหลังการพิจารณา คณะ GB จะส่งผลเรื่องไปยัง COE ติดตามต่อไป

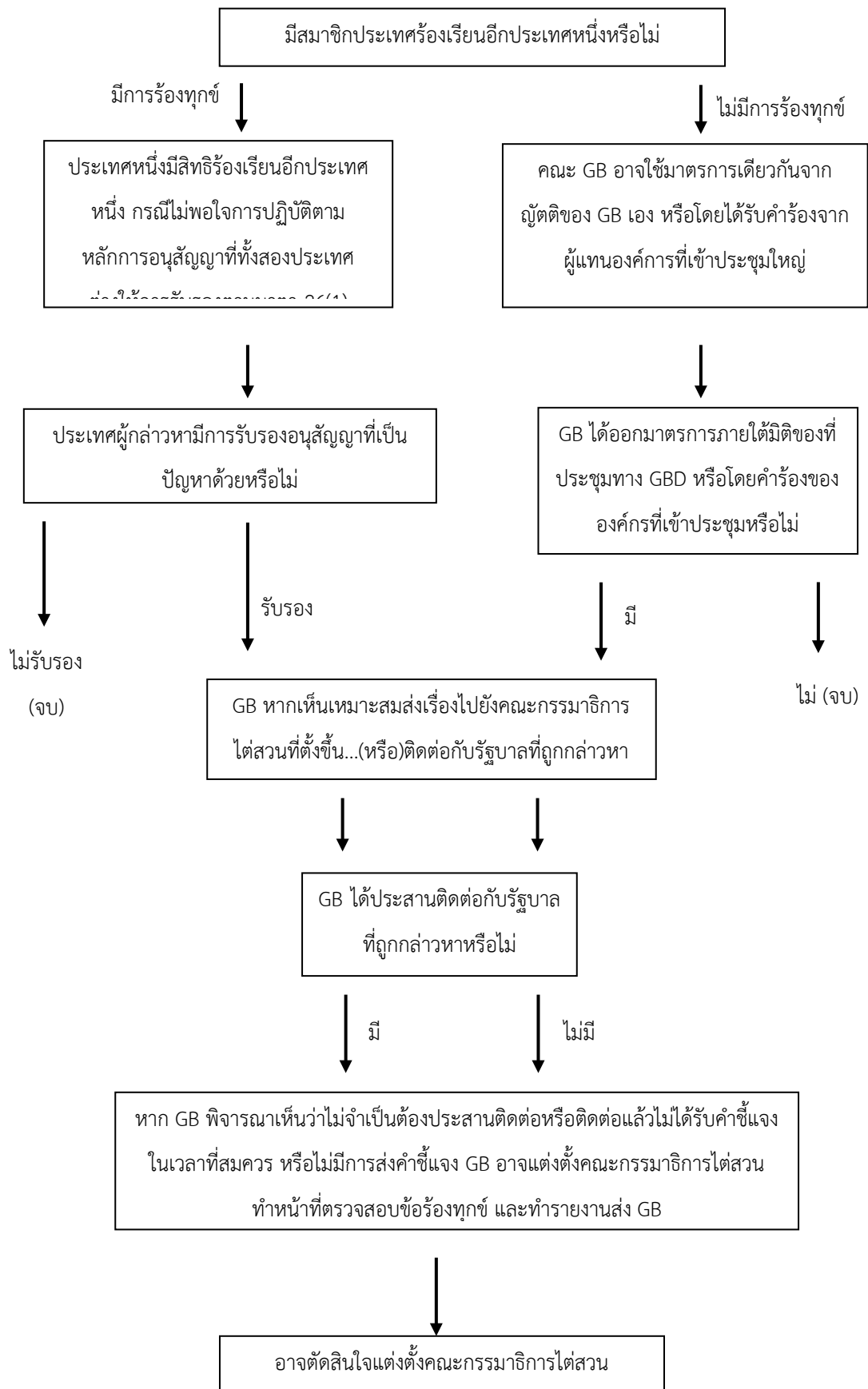
กรณีการไม่ปฏิบัติตามหลักการของ FOA ปกติ คณะ GB จะส่งเรื่องให้ CFOA พิจารณา และหลังได้รับรายงานของ CFOA จะส่งผลไปยัง COE ติดตามผลต่อไป

^{๑๐๓} อนุมาตรา ๒๕ ของธรรมนูญ ๒๕ ของ ILO

^{๑๐๔} อนุมาตรา ๒๖ ของธรรมนูญของ ILO

แผนภูมิการติดตามกำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตามอนุสัญญาดูตรวจสอบ

มาตรา ๒๖ ของธรรมนูญ ILO



คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๑ “ประเทศสมาชิกที่ไม่พอใจการปฏิบัติตามอนุสัญญาฉบับมีปัญหาและกล่าวหาอีกประเทศหนึ่งได้รับรองอนุสัญญาฉบับเดียวกันหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๒ “กรณีดังกล่าวนี้ถือเป็นกรณีระหว่างประเทศ ผู้กล่าวหาและถูกกล่าวหาหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๓ “ประเทศที่ถูกกล่าวหายอมรับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการสิทธิไต่สวนหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๔ “กรณีประเทศที่ถูกกล่าวหาไม่ยอมรับคำวินิจฉัยจะอย่างไร”

ข้อสรุป ปกติคณะ GB จะขอให้ประเทศผู้ถูกกล่าวหาแจ้งต่อ ILO ภายใน ๓ เดือนว่าจะยอมรับข้อเสนอแนะที่ปรากฏในรายงานของคณะกรรมการสิทธิหรือไม่ หากไม่ยอมรับให้สอบถามว่าประเทศดังกล่าวประสงค์จะส่งคำร้องไปยังศาลโลกหรือไม่

ปกติคำวินิจฉัยของศาลโลกถือว่าสิ้นสุด และในทางปฏิบัติศาลโลกอาจกลับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการสิทธิไต่สวนได้เช่นกัน ในกรณีท้ายสุดซึ่งรัฐบาลที่ถูกกล่าวหาไม่อาจทำตามได้ คณะ GB จะนำเรื่องเข้าสู่ที่ประชุมใหญ่ของสมาชิกเพื่อขอมติดำเนินการตามที่เห็นสมควรได้ ตามมาตรา ๓๓ ของธรรมนูญ^{๑๐๕}

๑๔๘) ตัวชี้วัด ว่าด้วยการขอรับความช่วยเหลือจาก ILO ด้านวิชาการ

หลักการและเหตุผล กลไกสุดท้ายในการดูแลให้มีการติดตามหรือปฏิบัติตามกรอบหลักการของอนุสัญญาของ ILO กระทั่งอนุสัญญา FOA ซึ่งเป็นวิธีที่นุ่มนวลไม่กระทบความรู้สึกก็คือการขอให้ทาง ILO ช่วยเหลือทางวิชาการ ซึ่งจะมีวิธีการรูปแบบต่างๆ เพื่อพัฒนาระบบภายในประเทศให้สอดคล้อง วิธีนี้จะใช้เวลาและใช้ความพยายามที่จะผลักดันให้เกิดความก้าวหน้า

วิธีการช่วยเหลือของ ILO จะมีหลายรูปแบบ ตั้งแต่การประชุมสัมมนาทำความเข้าใจให้ทุกฝ่าย หรือแก้ไขความยุ่งยากที่เกิดขึ้นหากมีการหารือพบปะประชุมชี้แจง การวิเคราะห์แนะนำในการยกร่าง แก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่จะใช้ใหม่หรือแก้ไขฉบับเก่า การขอให้ ILO ให้ความหรือให้ความกระจ่างชัดในเรื่องที่คลุมเครือ หรือคำแนะนำอื่นๆ เช่น การจัดทำการร้องเรียนและท้ายสุดการให้คำปรึกษาอย่างไม่เป็นทางการ เป็นต้น

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๑ “การช่วยเหลือทางวิชาการจะทำให้เกิดความเข้าใจดีขึ้นหรือไม่”

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๒ “การขอให้ ILO ช่วยเหลือในการยกร่างประมวลกฎหมายจะทำให้เกิดความเข้าใจขึ้นหรือไม่”

^{๑๐๕} เคยมีคดีประวัติศาสตร์ (เกิดขึ้นเป็นครั้งแรก) เมื่อมีการนำคดีเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามของประเทศเมียนมาห์ต่อการเคารพต่อหลักการอนุสัญญาฉบับที่ ๒๙ ว่าด้วยการบังคับใช้แรงงาน โดยคณะ GB เสนอได้ใช้มาตรา ๓๓ ให้ที่ประชุมใหญ่พิจารณา

คำถาม ตัวชี้วัดที่ ๓ “ การขอให้ ILO จัดทำขั้นตอนการพัฒนาส่งเสริมระบบแรงงานสัมพันธ์จะช่วยให้การส่งเสริมหลักการ FOA หรือไม่”

ข้อสรุป หากคำขอจากตัวชี้วัดตอบในทางบวกแสดงว่าเห็นประโยชน์ที่จะได้รับจาก ILO ซึ่งถือเป็นวิธีที่นุ่มนวลที่สุด อย่างไรก็ตาม การขอรับความช่วยเหลือจาก ILO นั้นมีสิ่งต้องพิจารณาดังนี้

๑. ILO ปกติจะช่วยเหลือทางวิชาการ ไม่ใช่ให้เงินทุนสนับสนุน เพราะฉะนั้นจะต้องหาองค์กรทางการเงิน สนับสนุนควบคู่ไปด้วย
๒. มีความตั้งใจจะแก้ไขจริงจังหรือไม่ กล่าวอีกนัยหนึ่งมีประเด็นการเมืองแทรกหรือไม่
๓. การขอความช่วยเหลือจะต้องชัดเจนเฉพาะเจาะจง

Checklists ตารางเปรียบเทียบการเลือกปฏิบัติ การละเมิดต่อสิทธิสตรี และเด็ก

- อนุสัญญาว่าด้วยการเลือกปฏิบัติ และละเมิดต่อสตรีและเด็กในเรื่องการจ้างงานและการทำงาน มีทั้งลักษณะทั่วไป ครอบคลุมทุกมิติ ได้แก่ UDHR, ICESCR, ICCPR, CEDAW, ICRC และ ICERD (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination) และที่เป็นการเฉพาะได้แก่ อนุสัญญาของ ILO ฉบับที่ ๑๐๐, ๑๑๑, ๑๓๘, ๑๘๒ และถ้าหากจะให้คลุมถึงสตรีและเด็กที่อยู่ในสภาวะยากลำบากก็จะมีอนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๙๗, ๑๔๓ และถ้าหากเป็นการล่วงละเมิดสิทธิหรือแสวงหาประโยชน์จากบุคคลดังกล่าว ก็จะมีภาวการณ์บังคับใช้แรงงานซึ่งจะเกี่ยวพันถึงอนุสัญญาฉบับที่ ๒๙ และ ๑๐๕ ว่าด้วยการบังคับใช้แรงงานและการจัดตั้งการบังคับใช้แรงงาน ส่วนอนุสัญญาในกรอบขององค์การสหประชาชาติที่มุ่งปราบปรามการค้ามนุษย์ และแสวงหาประโยชน์จากสตรีและเด็กฉบับใหม่ก็คือ อนุสัญญา Palermo หรือชื่อเต็มคือ UN Convention Against Transnational Organized Crime และพิธีสารเพิ่มเติมว่าด้วยการป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะที่กระทำต่อสตรี และเด็ก

- ในส่วนที่เกี่ยวกับการทำงานหรือจ้างงาน อนุสัญญาที่กล่าวข้างต้นเกี่ยวโยง พังพา และไม่อาจพิจารณาแบ่งแยกกัน อนุสัญญาเหล่านี้แม้จะอยู่คนละกรอบ แต่ก็พูดถึงข้อห้าม หรือการไม่เลือกปฏิบัติ ตลอดจนการละเมิดต่อสตรี และเด็กในส่วนของการจ้างงาน หรือทำงาน เป็นต้น

ประเด็น/เนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับ แรงงาน	อนุสัญญาในกรอบของ องค์การสหประชาชาติ	อนุสัญญาในกรอบองค์การ แรงงานระหว่างประเทศ
- สิทธิที่จะทำงาน/เลือกอาชีพ/ ได้รับค่าจ้าง ค่าตอบแทนที่เท่า เทียม สิทธิได้รับประกันสังคม	UDHR, มาตรา ๒๐, ๒๓ (๑)(๒)(๓)(๔) ICESCR มาตรา ๖, ๗, ๘, ๙ CEDAW มาตรา	อนุสัญญาฉบับที่ ๑๒๒, ๑๐๐, ๑๑๑, ๑๐๒, ๑๕๕, ๑๔๒, ๘๗, ๙๘

การคุ้มครองความปลอดภัยในการทำงาน ไม่ถูกเลือกปฏิบัติ เข้าถึงการศึกษ ฝึกอบรม แนะนำอาชีพ สิทธิก่อตั้ง เข้าร่วมสหภาพแรงงานโดยเสรี	๑๐, ๑๑, ๑๔ ICCPR มาตรา ๒๑, ๒๒	
- การล่วงละเมิดสิทธิพื้นฐาน การค้ามนุษย์ การแสวงหาประโยชน์จากแรงงาน รวมถึงการบังคับใช้แรงงาน และการล่วงละเมิดทางเพศ	UDHR มาตรา ๓, ๔, ๕, ๗ ICCPR มาตรา ๘ CRC มาตรา ๓๒, ๓๓, ๓๔, ๓๕, ๓๖ Palermo Convention (CATOC) และพิธีสาร มาตรา ๒, ๓	อนุสัญญาฉบับที่ ๒๙, ๑๐๕, ๑๘๒, ๙๗, ๔๓

**หลักการสำคัญให้การคุ้มครองมิให้ถูกเลือกปฏิบัติหรือถูกล่วงละเมิด
และแสวงหาประโยชน์จากแรงงานสตรีและเด็ก**

๑. สิทธิที่จะทำงานและเลือกอาชีพ จะต้องเป็นสิทธิซึ่งไม่อาจต่อรอง หรือ ประนีประนอมได้ โดยต้องคลุมถึงการแนะนำอาชีพ การฝึกทักษะอบรม การสมัครงาน การสอบคัดเลือก การสัมภาษณ์ และเมื่อเข้าทำงานแล้วจะต้องไม่ถูกเลือกปฏิบัติด้วยเหตุหรือความต่างในเรื่องเพศ (หญิง-ชาย) อายุ ภาวะครอบครัว เชื้อชาติ ไม่ว่าในเรื่องการเข้าถึงโอกาส การฝึกอบรม การเลื่อนขั้นตำแหน่ง

๒. สิทธิได้รับค่าจ้างค่าตอบแทนที่เท่าเทียมสำหรับงานที่มีมูลค่าใกล้เคียง หรือมีคุณภาพ, ปริมาณ ซึ่งประเมินแล้วไม่แตกต่างกัน โดยไม่คำนึงถึงความต่างในเรื่องเพศ (หญิง-ชาย) อายุ ภาวะครอบครัว เชื้อชาติ

๓. สิทธิที่จะได้รับสภาพการจ้างที่เป็นธรรม คลุมถึงชั่วโมงทำงาน การทำงานล่วงเวลา วันหยุด วันลา วันหยุดพักผ่อน สภาพการทำงานที่ปลอดภัย การปฏิเสธงานอันตรายหรืออาจมีอันตราย

๔. สิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติเป็นกรณีพิเศษ ด้วยเหตุผลของอายุ ภาวะครอบครัว การมีครรภ์ การเลี้ยงดูบุตรทารก หรือกรณีพิการ โดยการปฏิบัติกรณีพิเศษดังกล่าวไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติต่อลูกจ้างคนอื่น

๕. สิทธิร้องทุกข์ ได้รับการเยียวยาจากการถูกละเมิด โดยการมีมาตรการคุ้มครอง พยาน การสอบสวนโดยพนักงานสอบสวนเพศเดียวกัน การเยียวยาผู้ถูกละเมิด การลงโทษผู้ละเมิด
๖. สิทธิในการแสดงออกขุมานุม ก่อตั้งและเข้าร่วมองค์การของตนโดยเสรี
๗. สิทธิในการประกันสังคม
๘. สิทธิที่จะไม่ถูกเลิกจ้าง โดยไม่เป็นธรรม
๙. สิทธิที่จะไม่ถูกใช้แรงงานเยี่ยงทาส การค้ามนุษย์ และการแสวงหาประโยชน์ จากแรงงาน

หลักการว่าด้วยการไม่ถูกเลือกปฏิบัติ

๑. อนุสัญญา CEDAW มี ๓๐ มาตรา ว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุก รูปแบบ ได้ให้คำนิยาม การเลือกปฏิบัติต่อสตรี หมายถึง การแบ่งแยก (Distinction) การกีดกัน (Exclusion) การจำกัดใดๆ เพราะเหตุแห่งเพศ ซึ่งมีผลหรือมุ่งที่จะทำให้เสื่อมเสีย เสียหาย ซึ่งการ ยอมรับ การได้อุปโภค การใช้สิทธิโดยสตรี โดยไม่เลือกสถานภาพสมรส ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความ เสมอภาค (หญิง-ชาย) และภายใต้กรอบสิทธิพื้นฐานอื่นๆ^{๑๐๖}
๒. ในส่วนที่เกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน มีลักษณะการกระทำความผิดดังนี้

เหตุนำไปสู่การเลือกปฏิบัติ	การกระทำ/การปฏิบัติ	ผลที่เกิด
เพศ	การเลือกหรือการแบ่งแยก (Distinction)	การถูกเลือกปฏิบัติในการจ้างงานหรือทำงาน
อายุ	การกีดกันซึ่งโอกาส (Exclusion)	
เชื้อชาติ		
ฯลฯ	การเอื้อประโยชน์ (Favorable หรือ Preference)	

การเลือกปฏิบัติอาจเป็นทางตรง หรือทางอ้อม และซ้ำเติม (Sex Plus Discrimination) หรือซ้ำเติม (Re-victimization)

^{๑๐๖} ดู เอกสาร อนุสัญญา CEDAW, สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เอกสารเผยแพร่ ๒๕๔๖

หลักการที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์หรือแสวงหาประโยชน์จากแรงงาน^{๑๐๗}

(๑) การค้ามนุษย์ (Trafficking in persons) หมายถึง การจัดหา (Recruitment) ขนส่ง (Transportation) หรือยกย้าย รับไว้อยู่อาศัย (Harboring) หรือ Receipt โดยการขู่เชื้อหรือใช้กำลัง หรือรูปแบบการบังคับ ลักพาตัว หรือการหลอกลวงเพื่อวัตถุประสงค์ในการแสวงหาประโยชน์จากบุคคล

(๒) การแสวงหาประโยชน์ (Exploitation) จะคลุมถึงการแสวงหาประโยชน์จากแรงงานหรือทางเพศ (Labour or Sex Exploitation) โดยการบังคับใช้แรงงานหรือใช้แรงงานเยี่ยงทาส

(๓) การยินยอมของเหยื่อ (Consent of Victim) กรณีเป็นเด็กอายุต่ำกว่า ๑๘ ปี ไม่ถือหลักความยินยอม (กล่าวอีกนัยหนึ่ง ความผิดเกิดขึ้นโดยไม่คำนึงว่าเด็กยินยอมหรือไม่) ถ้าเป็นกรณีผู้ใหญ่ ต้องมีลักษณะหลอกลวง กักขัง หน่วง-เหนี่ยว บังคับ ขู่เชื้อ ในกรณีการถูกบังคับให้ค้าประเวณี หลักความยินยอมสำหรับผู้ใหญ่ ก็คือ การบังคับให้ค้าประเวณี โดยการขู่เชื้อ หลอกลวง กักขัง หรือกดดันให้ทำเพื่อใช้หนี้หรือไม่ โดยบางกรณีอาจคลุมถึง การยินยอมพร้อมใจหรือมีเสรีภาพในการเลือกเข้ามาใช้บริการหรือไม่, บังคับให้ต้องรับแขกจำนวนขึ้นต่ำหรือไม่, ต้องปฏิบัติตามที่ระเบียบหรือกฎเกณฑ์บังคับหรือไม่ ชั่วโมงทำงานยาวนานหรือไม่ สิ่งเหล่านี้จะเป็นปัจจัยตัดสินว่าถูกบังคับให้ค้าประเวณีหรือไม่

(๔) การบังคับใช้แรงงาน จะผิดแนวหลักการของอนุสัญญา ฉบับที่ ๒๙ ที่คำนึงถึงการถูกบังคับโดยไม่สมัครใจ เพราะเหตุต้องใช้หนี้ หรือเพิ่มบทลงโทษหากไม่ปฏิบัติ ส่วนกรณีอนุสัญญาฉบับที่ ๑๐๕ จะคำนึงถึงเหตุทางการเมือง การล้างสมอง การส่งเข้าแคมป์เปลี่ยนทัศนคติ หรือถูกลงโทษเพราะเข้าร่วมกิจกรรมสหภาพแรงงาน เป็นต้น

ตัวชี้วัดว่าด้วยการสมัครงาน บรรจุ และสัมภาษณ์งาน

- การประกาศรับสมัครงานระบุเฉพาะเพศชาย หรือหญิงเท่านั้น ที่มีสิทธิสมัครหรือไม่
- การระบุคุณสมบัติของผู้สมัครต้องเป็นชาย เพราะต้องยกของหนัก และต้องปฏิบัติหน้าที่กลางแจ้ง ขัดต่อหลักการเลือกปฏิบัติหรือไม่
- ในการสอบสัมภาษณ์ สอบถามความศรัทธาหรือนิยมในพรรคการเมือง โดยการระบุพรรคการเมืองหนึ่ง ถือเป็นสาระสำคัญในการคัดเลือก ขัดต่อหลักการหรือไม่

^{๑๐๗} (๑)(๒)(๓) ดู พิธีสาร การป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรี และเด็กใน Human Trafficking and Forced Labor Exploitation, ILO, Geneva, ๒๐๐๖

- กำหนดส่วนสูงของผู้ได้รับกาคัดเลือก อย่างน้อย ๑๗๕ เซนติเมตร ขัดต่อหลักการหรือไม่

- ในการรับสมัครพนักงานความปลอดภัยสำหรับหน่วยงานราชการ ระบุรับเฉพาะบุคคลสัญชาติไทยโดยกำเนิด ขัดต่อหลักการหรือไม่

ข้อสรุป การรับสมัครระบุชัดเจนว่าต้องเป็นชาย เป็นการเลือกปฏิบัติโดยตรง การระบุคุณสมบัติต้องชัดเจน เพราะปัจจุบันมีสตรีร้องเรียนว่า งานบางประเภทที่เหมาะสมกับชาย หญิงก็สามารถทำได้ เพราะการยกของหนักอาจใช้รถยก หรือเครื่องมือแทนได้ เช่นเดียวกัน งานกลางคืนมีหญิงจำนวนไม่น้อยสนใจทำ การสัมภาษณ์โดยระบุความนิยมในพรรคการเมืองเป็นการเลือกปฏิบัติ หากเน้นพรรคใดพรรคหนึ่งเป็นสาระสำคัญ การกำหนดส่วนสูง ต้องดูลักษณะงาน และความสูงเฉลี่ย หากสูงเกินจำเป็นอาจเข้าข่ายได้ ส่วนงานที่ต้องคำนึงถึงความมั่นคง สามารถยกเป็นข้ออ้างหรือใช้เป็นเหตุผลเลือกผู้สมัครที่มีสัญชาติไทยได้

ตัวชี้วัดว่าด้วยการคัดเลือกเข้ารับอบรม เลื่อนตำแหน่ง ปรับเงินเดือน

- หัวหน้างานส่งสัญญาณให้ลูกจ้างหญิง ใต้บังคับบัญชาขอมีเพศสัมพันธ์ โดยจะขึ้นเงินเดือน ๒ ขั้น เป็นการเลือกปฏิบัติหรือไม่

- กรณีเดียวกัน หากลูกจ้างหญิงปฏิเสธ ต่อมาถูกกลั่นแกล้งโดยให้ทำงานล่วงเวลาน้อยลง เป็นการเลือกปฏิบัติหรือไม่

- ลูกจ้างหญิงมีความสามารถในการปฏิบัติงานไม่ถูกคัดเลือกเป็นหัวหน้างาน ไม่ถูกคัดเลือกเป็นหัวหน้างาน เพราะมีบุตรที่ต้องดูแล ยังเล็กอยู่ เป็นการเลือกปฏิบัติหรือไม่

- แยกสามี ภรรยา ให้ทำงานคนละแผนกจากเดิมที่เคยทำงานร่วมกัน เป็นการเลือกปฏิบัติหรือไม่

- สหภาพยื่นข้อเรียกร้อง ขอให้เพิ่มวันลาให้กับพนักงานชาย ซึ่งมีบุตรทารก เพื่อผ่อนเบาภาระของภรรยา เป็นการเรียกร้องความเท่าเทียมหญิงชายหรือไม่

ข้อสรุป - การเสนอประโยชน์เฉพาะลูกจ้างบางราย เพื่อการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ ทำให้ลูกจ้างรายอื่นเสียโอกาสเป็นการเลือกปฏิบัติ เช่นเดียวกันกับการกลั่นแกล้งและไม่ยินยอมต่อข้อเสนอสวนการมีภาระครอบครัวไม่สามารถนำมาอ้างปฏิเสธการเลื่อนตำแหน่ง การแยกแผนกเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการ โดยประโยชน์อื่นๆ ไม่ถูกลิดรอน เป็นสิทธิฝ่ายจัดการ ยื่นข้อเรียกร้องให้ลูกจ้างได้สิทธิลาเพื่อบรรเทาภาระภรรยาแม้ลูกอ่อนก็จัดอยู่ในหมวดว่าด้วยการส่งเสริมความเท่าเทียมระหว่างเพศ

ตัวชี้วัดว่าด้วยการใช้แรงงานเด็กประเภทเลวร้ายสุดๆ

- การปล่อยให้เด็กอายุต่ำกว่า ๑๕ ปี ขึ้นขมวดยในลักษณะอาชีพ เป็นการขัดต่ออนุสัญญาฉบับที่ ๑๘๒ หรือไม่

- เด็กขายพวงมาลัยบนถนน หรือเด็กขอตานบนสะพานลอย ขัดต่อหลักการอนุสัญญาฉบับที่ ๑๘๒ หรือไม่

- การให้เด็กทำงานในเรือประมงทะเล โดยมีพ่อแม่เป็นลูกจ้างรวมอยู่ด้วย เป็นลักษณะแสวงหาประโยชน์จากแรงงานเด็กหรือไม่

ข้อสรุป - การชกมวยในลักษณะอาชีพ และเป็นอันตรายต่อร่างกาย หรืออาจขัดต่อศีลธรรม เช่นเดียวกับเด็กขายพวงมาลัย หรือให้เด็กขอตาน ซึ่งขัดต่อหลักการอนุสัญญา ฉบับที่ ๑๘๒ และอาจเชื่อมโยงถึงการค้ามนุษย์ โดยการแสวงหาประโยชน์จากเด็ก การทำงานเรือประมงทะเล เป็นงานอันตราย แม้พ่อแม่จะทำงานอยู่ด้วย อาจขัดต่อหลักการของอนุสัญญา ฉบับที่ ๑๘๘ ว่าด้วยประมงทะเล

ตัวชี้วัดว่าด้วยการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุความต่างในเรื่องเชื้อชาติ

- การห้ามสตรีสมัครเข้าเป็นนักเรียนพลตำรวจ เพราะมีเชื้อชาติจีน แม้จะมีสัญชาติไทยโดยกำเนิดขัดต่อหลักการหรือไม่

- การห้ามแรงงานต่างด้าวสตรีก่อตั้งสหภาพแรงงาน ขัดต่อหลักการหรือไม่

- การกำหนดให้แรงงานต่างด้าวสตรีที่ทำงานในโรงงานเย็บเสื้อผ้า ซึ่งทำงานในเขตเศรษฐกิจซึ่งตั้งขึ้นเป็นกรณีพิเศษ รับค่าจ้างแตกต่าง(ต่ำกว่า) แรงงานอื่นนอกเขตเศรษฐกิจ เป็นการเลือกปฏิบัติหรือไม่

ข้อสรุป - การจำกัดหรือห้ามสมัครเข้าเรียนโรงเรียนพลตำรวจ ด้วยเหตุผลของเชื้อชาติ อาจขัดต่อหลักการได้ เช่นเดียวกันการห้ามแรงงานต่างด้าวก่อตั้งหรือเข้าร่วมสหภาพแรงงาน และแรงงานต่างด้าวซึ่งทำงานในเขตเศรษฐกิจพิเศษ

ตัวชี้วัดว่าด้วยการค้ามนุษย์และการแสวงหาประโยชน์จากแรงงาน

- การนำแรงงานต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย แต่เข้ามาแล้วถูกกักขังบริเวณทำงาน โดยแรงงานต่างด้าวไม่สมัครใจ เข้าข่ายการค้ามนุษย์หรือไม่

- สตรีขายบริการทางเพศโดยสมัครใจ มีสิทธิเลือกแขก ไม่อยู่ภายใต้อาณัติของใคร พอใจทำงานเมื่อใดก็ได้ แม้จะมีสังกัด ถือเป็นการค้ามนุษย์หรือไม่

- สมัครใจเข้ามาทำงานเอง แต่ห้ามลาออกจากงาน ถือเป็นการค้ามนุษย์หรือบังคับใช้แรงงานหรือไม่

- แรงงานต่างด้าวสตรีลักลอบทำงานเป็นผู้ช่วยแม่บ้าน นายจ้างขอเก็บเอกสารประจำตัว โดยบอกว่าจะเก็บรักษาไว้ ลูกจ้างจะลาออกและขอเอกสารคืน ถูกปฏิเสธ และขู่จะแจ้งความ เป็นการบังคับใช้แรงงานหรือไม่

- เด็กเป็นลูกของแรงงานต่างด้าว ช่วยพ่อแม่ทำงาน ซึ่งมีลักษณะเหมางานงวดทำ โดยพ่อแม่อ้างว่าเด็กเต็มใจและเป็นลูกหลาน เข้าข่ายการค้ามนุษย์หรือไม่

สรุป - การแสวงหาประโยชน์จากแรงงานโดยแรงงานไม่สมัครใจ เข้าข่ายบังคับให้ทำงาน เข้าข่ายการค้ามนุษย์ และหากไม่มีเสรีภาพในการเดินทาง เป็นการบังคับใช้แรงงาน สตรีขายบริการทางเพศโดยสมัครใจ หากเป็นผู้ใหญ่มีเสรีภาพในการทำงาน เลือกแขกและเวลาทำงาน แม้มีสังกัดอาจไม่เข้าข่ายบังคับใช้แรงงาน แต่อาจผิดกฎหมายค้าประเวณี การสมัครใจทำงานแต่ห้ามมิให้ลาออก เข้าข่ายบังคับใช้แรงงาน แรงงานสตรีลักลอบทำงาน ถูกยึดเอกสารและขู่จะแจ้งเจ้าหน้าที่ หากลาออก เข้าข่ายถูกบังคับใช้แรงงาน

บทที่ ๕

เปรียบเทียบไทยกับอาเซียนในการรับรองอนุสัญญาสิทธิมนุษยชนด้านแรงงานของ ILO

๑๔๙) ประเทศอาเซียน ๑๐ ประเทศ ล้วนเป็นสมาชิกองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ในแง่การนำหลักการของอนุสัญญา ILO มาปรับใช้ภายในประเทศ โดยพิจารณาจากจำนวนสถิติการให้การรับรอง และพิจารณาจากอนุสัญญาหลักทางด้านที่เกี่ยวข้องกับสิทธิพื้นฐานของแรงงานแล้ว พอจะสรุปได้ว่าประเทศอาเซียนให้การรับรองค่อนข้างต่ำ นอกจากนั้นในแง่ของอนุสัญญาที่สำคัญๆ ด้านสิทธิมนุษยชน อาเซียนก็มีอัตราการรับรองต่ำมาก ยกตัวอย่าง เช่น การรับรองสิทธิคนพิการ ซึ่งมีอนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๑๕๙ เป็นหลัก แต่พบว่ามีเพียงไม่กี่ประเทศที่ให้การรับรองอนุสัญญาฉบับนี้ หรืออนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพในการสมาคม ก็มีเพียงเมียนมาร์ อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ กัมพูชา ที่ให้การรับรอง ส่วนอนุสัญญาฉบับที่ ๘๘ ก็มีกัมพูชา อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย สิงคโปร์ที่ให้การรับรอง สำหรับประเทศที่เหลือรวมทั้งประเทศไทย ยังมิได้รับรองอนุสัญญาว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม (ฉบับที่ ๘๗ และ ๘๘) แม้แต่ฉบับเดียว

๑๕๐) ตารางข้างล่างนี้แสดงให้เห็นจำนวนประเทศในโลกซึ่งให้การรับรองอนุสัญญาหลัก ๘ ฉบับของ ILO

เรื่อง	อนุสัญญาฉบับที่	รับรองไปแล้ว/ประเทศ ^{๑๐๘}
- การเกณฑ์แรงงาน	๒๙	๑๓๕ ประเทศ
	๑๐๕	๑๓๒ ประเทศ
- การใช้แรงงานเด็ก	๑๓๘	๑๖๓ ประเทศ
	๑๘๒	๑๓๕ ประเทศ
- การเลือกปฏิบัติ	๑๐๐	๑๖๙ ประเทศ
	๑๑๑	๑๓๐ ประเทศ
- เสรีภาพในการสมาคม	๘๗	๑๕๑ ประเทศ
	๘๘	๑๖๑ ประเทศ

ประเทศในโลกส่วนใหญ่ซึ่งเป็นสมาชิกองค์การ ILO (จำนวน ๑๘๙ ประเทศ) ได้รับรองอนุสัญญาหลัก ๘ ฉบับไปแล้ว แต่เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับกลุ่มอาเซียนในกรณีการรับรองอนุสัญญาหลัก ๘ ฉบับ อันถือเป็นอนุสัญญาสิทธิพื้นฐาน หรือสิทธิมนุษยชนจะพบเห็นแตกต่างกัน หลายประเทศยัง

^{๑๐๘} Tim De Myer Power Point สำหรับการ Presentation ILO ไม่ระบุวันที่

ไม่ได้ให้การรับรองอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗, ๙๘ และฉบับที่ ๑๑๑ ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติ ประเทศอย่างเช่น เมียนมาร์ ไม่ได้รับรองอนุสัญญาว่าด้วยการใช้แรงงานเด็กเลย รวมทั้งอนุสัญญาว่าด้วยความเท่าเทียมในโอกาสและการปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน (ฉบับที่ ๑๐๐, ๑๑๑) ส่วนกรณีของไทยนั้น ไม่ได้รับรองอนุสัญญาหลักสำคัญ ๓ ฉบับ คือ ฉบับที่ ๘๗, ๙๘ ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม และฉบับที่ ๑๑๑ ว่าด้วยการไม่เลือกปฏิบัติ

๑๕๑) ตารางข้างล่างนี้ แสดงให้เห็นกลุ่มประเทศอาเซียนที่ให้การรับรองอนุสัญญาหลัก (ใช้เครื่องหมาย ✓) และยังไม่ได้รับรอง (ใช้เครื่องหมาย x)

ประเทศในกลุ่มอาเซียน	ฉบับที่ ๒๙ , ๑๐๕ (ปีที่รับรอง)	ฉบับที่ ๑๓๘ , ๑๘๒ (ปีที่รับรอง)	ฉบับที่ ๑๐๐ , ๑๑๑ (ปีที่รับรอง)	ฉบับที่ ๘๗ , ๙๘ (ปีที่รับรอง)
บรูไน	x x	✓ ✓ (๒๐๑๑)(๒๐๐๘)	x x	x x
กัมพูชา	✓ x (๑๙๖๙)	✓ ✓ (๑๙๙๙)(๒๐๐๖)	✓ ✓ (๑๙๙๙)(๑๙๙๙)	✓ ✓ (๑๙๙๙)(๑๙๙๙)
อินโดนีเซีย	✓ ✓ (๑๙๕๐) (๑๙๙๙)	✓ ✓ (๑๙๙๙)(๒๐๐๐)	✓ ✓ (๑๙๕๘)(๑๙๙๙)	✓ ✓ (๑๙๙๘)(๑๙๕๗)
ลาว	✓ x (๑๙๖๔)	✓ ✓ (๒๐๐๕)(๒๐๐๕)	✓ ✓ (๒๐๐๘)(๒๐๐๘)	x x
มาเลเซีย	✓ x (๑๙๕๗)	✓ ✓ (๑๙๙๗)(๒๐๐๐)	✓ x (๑๙๙๗)	x ✓ (๑๙๖๑)
เมียนมาร์	✓ x (๑๙๕๕)	x x	x x	✓ x (๑๙๕๕)
ฟิลิปปินส์	✓ ✓ (๒๐๐๕) (๑๙๖๐)	✓ ✓ (๑๙๙๘)(๒๐๐๐)	✓ ✓ (๑๙๖๐)(๑๙๕๓)	✓ ✓ (๑๙๕๓)(๑๙๕๓)
สิงคโปร์	✓ x (๑๙๖๕)	✓ ✓ (๒๐๐๕)(๒๐๐๑)	✓ x (๒๐๐๒)	x ✓ (๑๙๖๑)
ไทย	✓ ✓ (๑๙๖๙) (๑๙๖๙)	✓ ✓ (๒๐๐๔)(๒๐๐๑)	✓ x (๑๙๙๙)	x x
เวียดนาม	✓ x (๒๐๐๗)	✓ ✓ (๒๐๐๓)(๒๐๐๐)	✓ ✓ (๑๙๙๗)(๑๙๙๗)	x x

๑๕๒) ในส่วนของกลุ่มอนุสัญญา ILO ที่สำคัญอีกกลุ่มหนึ่งคือ กลุ่มที่เรียกว่า อนุสัญญาด้านความโปร่งใสในการบริหารตลาดแรงงาน หรือกลุ่มอนุสัญญาที่ ILO ต้องการให้สมาชิก

ประเทศให้ความสำคัญในลำดับต้นๆ ของการรับรอง ซึ่งมีจำนวน ๔ ฉบับ คือ ฉบับที่ ๑๒๒ ว่าด้วยนโยบายการมีงานทำ ฉบับที่ ๘๑ ว่าด้วยการตรวจแรงงาน ฉบับที่ ๑๒๙ ว่าด้วยการตรวจแรงงานในภาคเกษตร และฉบับที่ ๑๔๔ ว่าด้วยการปรึกษาหารือไตรภาคี ฉบับที่ ๑๒๒ สำคัญเพราะกล่าวถึงการส่งเสริมประชากรให้มียานทำเต็มที่ และทำงานที่สร้างผลผลิตภาพ รวมทั้งมีเสรีในการเลือกอาชีพด้วย อันเป็นหลักการว่าด้วยการมีคุณภาพชีวิตที่ดีกว่าของคนทำงาน ส่วนฉบับที่ ๘๑, ๑๒๙ ว่าด้วยการตรวจแรงงาน ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญ เพราะหลักการของการตรวจแรงงาน คือการกำกับดูแลให้สถานประกอบการ หรือนายจ้างให้ปฏิบัติตามกฎหมาย เพราะฉะนั้นหากมีการเอาจริงเอาจังและให้ความสำคัญ การหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตาม หรือมีการลงโทษจริงจึงกรณีไม่ปฏิบัติตาม โอกาสจะหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามกฎหมายจะลดน้อยลง สถิติการประสบอันตรายก็จะลดลงด้วย คุณภาพชีวิตจะดีกว่า การถูกเอารัดเอาเปรียบก็จะลดลงติดตามมา ส่วนอนุสัญญาว่าด้วยการปรึกษาหารือไตรภาคี เป็นการแสดงให้เห็นถึงพันธะของรัฐบาลต่อการนำมาประยุกต์ใช้ซึ่งอนุสัญญาที่ ILO ได้ให้การรับรองไว้แล้ว โดยการส่งสำเนารายงานประเทศ ความคืบหน้าปัญหาอุปสรรคต่างๆ ที่ทำให้รับรองไม่ได้ หรือทำให้การรับรองต้องล่าช้า หรือเหตุผลถึงการไม่สามารถปฏิบัติตามหลักการได้ครบถ้วนต่อ ILO และส่งต่อองค์การนายจ้าง และองค์การลูกจ้างได้ทราบ และที่สำคัญเป็นการให้โอกาสองค์การนายจ้าง ลูกจ้าง ในอันที่จะแสดงความคิดเห็น ได้วิจารณ์ต่อรายงานดังกล่าว ทั้งโดยแจ้งกลับยังรัฐบาล รวมถึงส่งไปให้ ILO ซึ่งโดยปกติการส่งให้ ILO ก็คือการร้องเรียน หรือร้องทุกข์ หรือแจ้งให้ทราบถึงปัญหาของการไม่นำไปปฏิบัติซึ่งหลักการในอนุสัญญาอย่างครบถ้วน เป็นต้น

กลุ่มอนุสัญญาเรื่องความโปร่งใสในการบริหารแรงงานนี้ ประเทศอาเซียนยังให้การรับรองต่ำอยู่ ยกตัวอย่างเช่น ประเทศไทย ให้การรับรองเพียงฉบับเดียว คือ ฉบับที่ ๑๒๒ ว่าด้วยนโยบายการมีงานทำ ส่วนอีก ๓ ฉบับยังไม่ได้รับรอง สำหรับประเทศในอาเซียนประเทศอื่น ส่วนอีก ๓ ฉบับยังไม่ได้รับรอง สำหรับประเทศในอาเซียนอื่นๆ การรับรองอนุสัญญา สำหรับประเทศในอาเซียนอื่น การรับรองอนุสัญญากลุ่มนี้มีปรากฏดังตารางข้างล่างนี้

ประเทศ	ฉบับที่ ๑๒๒ (ปีที่รับรอง)	ฉบับที่ ๘๑ (ปีที่รับรอง)	ฉบับที่ ๑๒๙ (ปีที่รับรอง)	ฉบับที่ ๑๔๔ (ปีที่รับรอง)
บรูไน	X	X	X	X
กัมพูชา	✓ (๒๐๐๕)	x	x	x
อินโดนีเซีย	x	✓ (๒๐๐๔)	x	✓ (๑๙๙๐)
ลาว	x	X	x	✓ (๒๐๑๐)
มาเลเซีย	x	✓ (๑๙๖๓)	x	✓ (๒๐๐๒)
เมียนมาร์	x	x	x	x
ฟิลิปปินส์	✓ (๑๙๗๖)	x	x	✓ (๑๙๙๑)
สิงคโปร์	x	✓ (๑๙๖๕)	x	✓ (๒๐๑๐)
ไทย	✓ (๑๙๖๙)	x	x	x
เวียดนาม	✓ (๒๐๑๒)	✓ (๑๙๙๔)	x	✓ (๒๐๐๘)

จะพบว่าประเทศเมียนมาร์ไม่ได้รับรองอนุสัญญาว่าด้วยความโปร่งใสแม้แต่ฉบับเดียว เวียดนามรับรองมากที่สุด ๓ ฉบับ รองลงมา ๒ ฉบับ คือ อินโดนีเซีย, มาเลเซีย, ฟิลิปปินส์, สิงคโปร์ ที่รับรองเพียงฉบับเดียวก็มี กัมพูชา, ลาว และไทย ส่วนที่ไม่รับรองเลยนอกจากเมียนมาร์แล้วก็มีประเทศบรูไน

๑๕๓) เมื่อนำกลุ่มอาเซียนไปเทียบกับโลก หรือการเฉลี่ยการให้การรับรองอนุสัญญาของอาเซียนเทียบกับภูมิภาคต่างๆ ของโลก เราจะพบอีกว่า เฉลี่ยการรับรองของอาเซียนยังต่ำกว่าภูมิภาคอื่นๆ

กลุ่มประเทศ	จำนวนอนุสัญญาของ ILO ที่ได้รับรองเฉลี่ย/ภูมิภาค ^{๑๐๙}
OECD	๖๓ ฉบับ
BRICS	๕๐ ฉบับ
เอเชียแปซิฟิก	๒๒ ฉบับ
อาเซียน	๑๗.๖ ฉบับ
กลุ่มประเทศเป็นเกาะในมหาสมุทรแปซิฟิก	๑๑ ฉบับ
ประเทศไทย	๑๕ ฉบับ

จะเห็นว่า เฉลี่ยของกลุ่มอาเซียนในการรับรองอนุสัญญา ILO ต่ำมาก ต่ำกว่าเฉลี่ยของเอเชีย-แปซิฟิก ต่ำกว่ากลุ่ม BRICS ต่ำกว่ากลุ่มประเทศ OECD ที่จะสูงกว่าก็มีกลุ่มประเทศในมหาสมุทรแปซิฟิก ซึ่งเฉลี่ย ๑๑ ฉบับ

ส่วนประเทศไทย จะพบว่ามีารรับรองเฉลี่ยเพียง ๑๕ ฉบับ แต่ที่มีผลบังคับใช้มีเพียง ๑๔ ฉบับ ซึ่งยังต่ำกว่าอาเซียนโดยเฉลี่ย

เฉพาะกรณีของประเทศไทย เมื่อเทียบกับค่าเฉลี่ยของประเทศกลุ่มต่างๆ ไทยจะมีอัตราเฉลี่ยการรับรองต่ำมาก ต่ำกว่าทั้ง OECD ซึ่งเฉลี่ย ๖๓ ฉบับ, ต่ำกว่ากลุ่ม BRICS ซึ่งเฉลี่ย ๕๐ ฉบับ ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของโลก ๔๒ ฉบับ ต่ำกว่ากลุ่มเอเชียแปซิฟิก ๒๒ ฉบับ, ต่ำกว่าอาเซียนซึ่งเฉลี่ย ๑๗.๖ ฉบับ จะสูงกว่าก็มีกลุ่มประเทศซึ่งเป็นเกาะในมหาสมุทรแปซิฟิก เฉลี่ย ๑๑ ฉบับ เท่านั้น

นอกจากนั้นประเทศไทยยังได้ชื่อว่า ให้การรับรองอนุสัญญาหลักเพียง ๕ ฉบับ หรือต่ำกว่า, รับรองอนุสัญญากลุ่มว่าด้วยความโปร่งใส เพียงหนึ่งในสี่ฉบับ, รับรองอนุสัญญาที่เรียกว่า Technical Conventions เพียง ๙ ฉบับ ในจำนวนนี้ เป็นอนุสัญญาที่สำคัญมากนักถึง ๒ ฉบับ และอีกหนึ่งฉบับได้รับการกำหนดให้เป็นอนุสัญญาซึ่งล้าสมัยแล้ว ส่วนที่เหลืออีก ๖๙ ฉบับที่ถือว่าเป็นกลุ่มอนุสัญญาทางเทคนิคที่สำคัญและยังทันสมัยและใช้ได้อยู่กลับไม่มีการรับรองแม้แต่ฉบับเดียว

ตัวเลขที่ไม่สวยงาม และทั้งคู่แล้วไม่สบายใจสำหรับประเทศไทยอีกประการหนึ่งก็คือ ไทยไม่มีการรับรองอนุสัญญาแม้แต่ฉบับเดียวในช่วงเกือบ ๗ ปีที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน (ฉบับล่าสุด รับรองอนุสัญญา ๑๕๙ ในปี ๒๕๕๐) และที่น่าสนใจในช่วงระหว่างปี ๑๙๖๙-๑๙๙๙ เกือบ ๓๐ ปีที่ประเทศไทยไม่มีการรับรองอนุสัญญาของ ILO แม้แต่ฉบับเดียว^{๑๑๐}

^{๑๐๙} ดู Tim De Myer Power Point ในการบรรยาย เรื่อง ไม่ปรากฏ วัน เดือน ปี อ้างแล้ว

^{๑๑๐} Tim De Myer อ้างแล้ว

อาเซียนกับมาตรฐานการคุ้มครองกลุ่มเปราะบาง

๑๕๔) อาเซียนนับตั้งแต่ปี ค.ศ. ๒๐๐๐ เป็นต้นมา จำนวนการมีงานทำของประชากรวัยทำงานได้เพิ่มจาก ๒๓๕.๒ ล้าน เป็น ๒๖๓ ล้าน หรือเพิ่มขึ้น ๒๗.๘ ล้าน ส่วนอัตราการมีส่วนร่วมในตลาดแรงงานระหว่างชายหญิงก็ยังคงสูงอยู่ ช่องว่างไม่เก็นร้อยละ ๖ ในประเทศกัมพูชา และเวียดนาม ยกเว้นประเทศมัลดีฟส์ อาทิจ บรูไน อินโดนีเซีย และมาเลเซีย ที่ช่องว่างความแตกต่างยังมีค่อนข้างสูง แม้ในภาพรวมการเติบโตทางเศรษฐกิจของอาเซียนจะเติบโตอย่างต่อเนื่อง (ยกเว้นไทยในช่วง ๓ ปีที่ผ่านมา) แต่ช่องว่างรายได้ และความยากจนก็ยังคงมีอยู่ ในปี ๒๐๐๖ แรงงานอาเซียนจากจำนวนกว่า ๒๖๐ ล้านคน มีมากกว่า ๑๔๘ ล้านคนที่มีรายได้ไม่เพียงพอหรือน้อยกว่าร้อยละ ๒ เหรียญสหรัฐต่อวัน^{๑๑๑} และในจำนวนนี้มี ๒๘.๕ ล้าน ที่มีรายได้น้อยกว่าวันละ ๑ เหรียญสหรัฐ ซึ่งหมายความว่า แรงงานอาเซียน หนึ่งคนในทุกสิบคนมีความเป็นอยู่ที่ยากจนสุดขีด (Extreme Poverty) ในประเทศฟิลิปปินส์สัดส่วน ๑ ต่อ ๕ ส่วนลาว และกัมพูชา ในทุกๆ ๓ คนมี ๑ คน

๑๕๕) ความยากจนขั้นแค้น หากจะนำมาตรฐานระหว่างประเทศมาจับ สามารถนำประเด็นอย่างน้อย ๓ เรื่องมาวิเคราะห์ คือ การได้รับค่าตอบแทนที่ไม่เป็นธรรม มีการเลือกปฏิบัติ และการขาดการคุ้มครองแรงงานกลุ่มเปราะบางในส่วนของการค่าตอบแทน จะเห็นความแตกต่างของค่าจ้างรายได้ของคนทำงานที่มีสถานะคล้ายคลึงกัน ทั้งในแง่ประเภทอาชีพ อุตสาหกรรม ทั้งในชนบทและในเมือง หลายประเทศแม้จะให้การรับรองอนุสัญญาว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน (Equal Remuneration) ฉบับที่ ๑๐๐ แต่การกำกับดูแลไม่สมบูรณ์ เพราะมีอีกหลายประเทศที่ยังไม่ได้ให้การรับรองอนุสัญญาฉบับที่ ๑๑๑ ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติ ในส่วนของกลุ่มเปราะบางยังพบว่า มีเพียงไม่กี่ประเทศที่ให้การรับรองอนุสัญญาฉบับที่ ๑๕๖ ว่าด้วยสตรีมีภาระทางครอบครัว เช่นเดียวกันในการดูแลคนพิการมีเพียง ๒ ประเทศที่ให้การรับรองอนุสัญญาฉบับที่ ๑๕๙ ว่าด้วยการฟื้นฟูและการจ้างงานคนพิการ

๑๕๖) ในส่วนของค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกันสำหรับงานที่มีค่าเท่ากัน พบว่าในกลุ่มอาเซียนมีอีก ๒ ประเทศที่ยังไม่รับรอง คือ บรูไน และเมียนมาร์ อย่างไรก็ตามการจะพิจารณาเพียงแค่การรับรองอาจไม่เพียงพอ เพราะบางประเทศในอาเซียนเพียงแต่รับรอง แต่ขาดมาตรการหรือการส่งเสริมให้เกิดการปฏิบัติตามหลักการ กฎหมายว่าด้วยเรื่องค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกันไม่มีการให้ คำนิยาม แม้แต่ประเทศเดียว^{๑๑๒} นอกจากไม่มีคำนิยามแล้ว ในด้านกรอบความคิดในเรื่อง “งานที่มีมูลค่าเท่ากัน” (WORK OF EQUAL Value) ก็แทบไม่มีปรากฏในตัวบทกฎหมายแรงงานของกลุ่ม

^{๑๑๑} ILO Labour and Social Trends in ASEAN ๒๐๐๗, Integration, challenges and opportunities. Bangkok ILO Office ๒๐๐๗.

^{๑๑๒} Nguyen Thi Dieu Hong, Kazuyo Yamada. Employment and Gender Equality ในหนังสือ Labour Laws and Practices in ASEAN. Volume ๒ Indonesia. ๒๐๑๓ หน้า ๓๔.

ประเทศอาเซียน^{๑๑๓} จะมีบางประเทศ อาทิ ลาว กัมพูชา เวียดนาม และประเทศไทย ที่พยายามอธิบายหรือให้คำอธิบายให้หมายถึง ค่าตอบแทนที่เท่าเทียมสำหรับงานที่มีมูลค่าเท่ากัน อย่างไรก็ตามในกรณีของประเทศไทยจะมีบัญญัติไว้ในมาตรา ๕๓ ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานปี ๒๕๔๑ ที่มีบทบัญญัติในเรื่องนี้ไว้ว่า “ในกรณีที่งานมีลักษณะและคุณภาพอย่างเดียวกัน และปริมาณเท่ากันให้นายจ้างกำหนดค่าจ้าง.....ให้แก่อีกจ้างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าลูกจ้างนั้นจะเป็นชายหรือหญิง” คำอธิบายที่นอกเหนือจากนี้ไม่มีปรากฏ จึงเกิดคำถามอีกมากมาย อาทิ ต้องเป็นโรงงานหรือสถานประกอบการเดียวกันเท่านั้น หรือคนละสถานประกอบการ นายจ้างอาจมีความสามารถจ่ายไม่เท่ากัน นอกจากนั้น หากเป็นลูกจ้างในสถานประกอบการนอกระบบจะมั่นใจได้อย่างไร ว่ามีการจ่ายค่าจ้างเท่าเทียมกัน เพราะงานนอกระบบการบังคับใช้กฎหมายทำได้จำกัด และนี่เองเป็นปัญหาของกลุ่มอาเซียน ที่ระบุชัดว่า คนทำงานกว่า ๒๖๐ ล้านคนมีไม่น้อยกว่า ๑๔๘ มีรายได้น้อยกว่าวันละ ๒ เหรียญสหรัฐ ทั้งนี้เพราะงานจำนวนมากในประเทศอาเซียนเป็นงานนอกระบบ^{๑๑๔} เป็นงานที่ทำประเภทหาเช้ากินค่ำ ผลิตภาพ การผลิตหรือให้บริการที่ต่ำกว่ามาตรฐานซึ่งอันนี้เห็นชัดเจน เมื่อเปรียบเทียบระหว่างประเทศอย่างสิงคโปร์กับกลุ่มประเทศ CLMV แล้ว พบว่า ผลิตภาพแรงงาน (Labour Productivity) ของสิงคโปร์สูงกว่ากัมพูชา ๑๗ เท่า, สูงกว่าเวียดนาม ๑๐ เท่า และสูงกว่าเมียนมาร์ ๑๐.๖ เท่า^{๑๑๕}

๑๕๗) ค่าจ้างที่เท่าเทียมกันจะควบคู่ไปกับการไม่ถูกเลือกปฏิบัติด้วย เมื่อพิจารณาอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการไม่เลือกปฏิบัติ เราจะพบว่ายังมีน้อยประเทศที่ให้การรับรองอนุสัญญาที่สำคัญอย่างเช่น อนุสัญญาฉบับที่ ๑๑๑ มีประเทศอาเซียนที่ให้การรับรองไปแล้ว คือ กัมพูชา อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ ลาว และเวียดนาม แต่ประเทศเหล่านี้รวมทั้งที่เหลืออีก ๕ ประเทศ ก็ไม่มีการเขียนคำนิยามของ “การเลือกปฏิบัติ” เอาไว้ เว้นแต่การใช้คำอธิบาย หรือเขียนไว้กว้างๆ ในกฎหมายแรงงาน อย่างเช่น กรณีของไทย มาตรา ๑๕ ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน เขียนไว้ว่า “ให้นายจ้างปฏิบัติต่อลูกจ้างชายและหญิงโดยเท่าเทียมกันในการจ้างงาน เว้นแต่ลักษณะหรือสภาพของงาน ไม่อาจปฏิบัติเช่นนั้นได้” ในทางปฏิบัติการจะนำมาตรานี้ไปปฏิบัตินับเป็นการยากยิ่ง เพราะไม่มีการออกกฎระเบียบหรือการกำหนดแนวทางปฏิบัติ ไม่มีระเบียบว่าด้วยขั้นตอน ร้องทุกข์ หากมีกรณีเกิดขึ้นไม่มีระเบียบการให้การคุ้มครองพยาน หรือการกำหนดวิธีการสอบสวนในกรณีผู้ร้องทุกข์เป็นหญิง ตลอดจนการเยียวยาผู้ถูกละเมิด สิ่งเหล่านี้มีความสำคัญมาก เพราะหากไม่มีการกำหนดแนวทางหรือวิธีปฏิบัติเอาไว้ การมีข้อความเพียง ๒ – ๓ บรรทัด บัญญัติเป็นกฎหมายก็ไม่มี ความหมาย

^{๑๑๓} Nguyen Thi Dieu Hong, Kazuyo Yamada. เพิ่งอ้าง หน้า ๓๓

^{๑๑๔} ประมาณการว่า มีแรงงานในอาเซียน ๑๕๖ ล้านคน หรือเกือบร้อยละ ๖๐ ทำงานในกรอบนอกระบบ (Informal Economy) ในปี ๒๐๐๖ จากข้อมูล ILO, global Employment Trend ๒๐๐๖ ในหนังสือ Labour and Social Trend in ASEAN ๒๐๐๗ อ้างแล้ว หน้า ๑๙

^{๑๑๕} Cubora and soave Trend in ASEAN ๒๐๐๗, อ้างแล้ว. หน้า ๓๔

๑๕๘) อนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการไม่เลือกปฏิบัติฉบับอื่นๆ ก็มีอาทิ อนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๑๘๓ ว่าด้วยการคุ้มครองสตรีมีครรภ์หรืออนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติ ว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทุกรูปแบบต่อสตรี (CEDAW) แต่ปรากฏว่าอนุสัญญานี้ฉบับที่ ๑๘๓ ไม่มีประเทศในอาเซียนให้การรับรองเลย^{๑๑๖}

ประเทศ	ประมาณจำนวนคนพิการ	ประมาณการคิดเป็นร้อยละ
บรูไน	N/A	N/A
กัมพูชา	๑๖๙,๐๕๘	๔.๕
อินโดนีเซีย	๓,๐๖๓,๐๐๐	๑.๘
ลาว	N/A	๘
เมียนมาร์	N/A	๒.๘
มาเลเซีย	๑๙๗,๕๑๙	๑
ฟิลิปปินส์	๙๔๒,๐๐๐	๑.๒
สิงคโปร์	๑๓๑,๐๐๐	๓
ประเทศไทย	๑,๙๐๐,๐๐๐	๒.๙
เวียดนาม	๖,๑๐๐,๐๐๐	๗.๘

๑๕๙) สำหรับข้อมูลด้านมาตรฐานระหว่างประเทศที่กำหนดกฎเกณฑ์ให้การคุ้มครองคนพิการจะมีสมผสานควบคู่ไปกับมาตรฐานที่ดูแลคนพิการโดยเฉพาะ อนุสัญญาที่กำหนดดูแลเป็นการเฉพาะ ได้แก่ อนุสัญญาของ ILO ฉบับที่ ๑๕๙ ว่าด้วยการฟื้นฟู การจ้างงาน คนพิการ

^{๑๑๖} ปรับปรุงจาก wilaiphon Kot bung Kair, Saowalak Thongkuay Emploment of Person with Disabilities ในหนังสือ Cabour Laws and Praevusd in ASEAN. อ้างแล้ว. หน้า ๗๐

และอนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของคนพิการ (CRPD) ส่วนอนุสัญญาที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ฉบับที่ ๑๑๑ ว่าด้วยการไม่เลือกปฏิบัติ ประเด็นที่น่าสนใจต้องนำอนุสัญญาฉบับที่ ๑๑๑ มาเกี่ยวข้อง ก็เพราะคนพิการโดยสถานภาพย่อมถูกเลือกปฏิบัติอยู่แล้ว และจะถูกเพิ่มเติมการเลือกปฏิบัติด้านอื่นๆ อีก โดยเฉพาะเมื่อเข้าสู่โลกของอาชีพหรือการทำงาน ซึ่งเริ่มตั้งแต่การเตรียมตัวในการจะเรียนรู้ ฝึกทักษะ ก็ถูกเลือกปฏิบัติแล้ว การสมัครงานก็ยังหนักเข้าไปอีก เพราะจะได้รับการปฏิเสธตั้งแต่ต้น หรือหากมีโอกาสเข้าไปทำงานแล้ว โอกาสและความก้าวหน้าเมื่อเทียบกับคนปกติจะน้อยกว่าอันแสดงถึงการถูกเลือกปฏิบัติ ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อมในสถานประกอบการ เพราะฉะนั้นการศึกษาถึงอนุสัญญาในเรื่องนี้จึงเกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตของคนพิการได้ในระดับหนึ่ง

๑๖๐) ประเทศในกลุ่มอาเซียนที่รับรองอนุสัญญาฉบับที่ ๑๑๑ มีไม่เกิน ๕ ประเทศ คือ ฟิลิปปินส์ กัมพูชา อินโดนีเซีย ลาว และเวียดนาม และที่รับรองอนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิคนพิการก็มี อินโดนีเซีย ลาว เมียนมาร์ มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และประเทศไทย แต่ที่รับรองอนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๑๕๙ มีเพียง ฟิลิปปินส์ กับประเทศไทย

อนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติพูดถึงการปฏิบัติในทุกสภาพและหลากหลายทั้งทางด้านสิทธิการเมือง เศรษฐกิจ สังคม หรือครบทุกประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน

อนุสัญญา ฉบับที่ ๑๑๑ มีเป้าหมายหลัก คือ การขจัดซึ่งการเลือกปฏิบัติทุกรูปแบบที่มีต่อการจ้างงาน หรือเลือกอาชีพ โดยรัฐมีหน้าที่ความรับผิดชอบที่จะไปพัฒนาปรับปรุงกฎหมายระเบียบต่างๆ ที่ไม่เอื้อต่อสิทธิคนพิการ แก้ไขส่งเสริมโอกาสและการยอมรับให้เกิดขึ้น โดยร่วมมือกับสถานประกอบการ ขณะเดียวกันรัฐพึงส่งเสริมและถือปฏิบัติเป็นตัวอย่างในหน่วยงานของตนเอง โดยจะครอบคลุมตั้งแต่ การ แนะแนวอาชีพ การฝึกอาชีพ การจัดหางานให้ทำ เป็นต้น

๑๖๑) สำหรับอนุสัญญาฉบับที่ ๑๕๙ มีเป้าหมายเพื่อโอกาสการมีงานทำในตลาดเปิดที่เหมาะสม ไม่ถูกกีดกันจากสังคม ภายใต้สภาพเงื่อนไขที่เท่าเทียมและการมีส่วนร่วม โดยรัฐมีหน้าที่กำหนดนโยบายที่เอื้อประโยชน์ทั้งทางด้านการฟื้นฟูอาชีพ และการส่งเสริมคนพิการให้มีความสามารถ โดยหลักการปฏิบัติว่า มาตรการที่ใช้คลุมถึงคนพิการทุกประเภท โดยการร่วมมือกับสถานประกอบการ โดยยึดหลักการไม่เลือกปฏิบัติ ทั้งนี้มาตรการที่สำคัญจะคลุมถึงการปรับการให้บริการในด้านการแนะแนวอาชีพ การฝึกทักษะ การจัดหางานให้กับกลุ่มนี้อย่างเหมาะสม และคลุมถึงพื้นที่ชนบทและที่ห่างไกล รวมทั้งการฝึกอบรมบุคลากรที่จะทำหน้าที่ให้คำปรึกษาหรือเป็นที่เลี้ยงคนพิการด้วย ^{๑๑๗}

๑๖๒) ในการพิจารณาประเด็นการปรับ หรือประยุกต์ใช้หลักการของอนุสัญญาให้กับกลุ่มแรงงานที่เปราะบางเป็นเรื่องที่น่าสนใจยิ่ง โดยเฉพาะเมื่อกลุ่มดังกล่าวเป็นคนพิการ ซึ่งแต่ละคนเสียค่าใช้จ่ายมากกว่าการจัดบริการหรือโครงการให้กับคนปกติ และเมื่อพิจารณาโครงสร้าง

^{๑๑๗} ดูรายละเอียดอนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๑๕๙ ปี ๑๙๘๓

สังคม เศรษฐกิจของอาเซียนแล้วจะพบว่า คุณภาพชีวิตของคนพิการยังอยู่ห่างไกลจากการมีคุณภาพชีวิตที่ดีกว่า ด้วยเหตุผลต่างๆว่า โครงสร้างเศรษฐกิจที่มีแรงงานกว่าครึ่งหรือประมาณ ๑๔๘ ล้านคน จาก ๒๖๓ ที่ทำงานในภายนอกกระบบที่การให้ความคุ้มครองทำได้ยากกว่า มีขีดจำกัดมากกว่า ผนวกกับรายได้ของแรงงานในกลุ่มอาเซียนกว่าครึ่งหนึ่งมีรายได้น้อยกว่าวันละ ๒ เหรียญสหรัฐแล้ว สถานภาพของคนพิการในอาเซียนจะอยู่ในฐานะที่ลำบากมาก

การนำไปปฏิบัติซึ่งสิทธิพื้นฐานตามมาตรฐานสากล หากทำได้มากเพียงไรก็เป็นผลดีเท่านั้น แต่จากสภาพข้อเท็จจริงที่อนุสัญญาบางฉบับ อาทิ ฉบับที่ ๑๕๕ ซึ่งออกแบบการช่วยเหลือคนพิการเป็นการเฉพาะแต่มีเพียง ๒ ประเทศในอาเซียนให้การรับรอง และเมื่อพิจารณาถึงความสำเร็จของโครงการต่างๆ ซึ่งล้วนแต่ต้องใช้เงินจำนวนมากแล้วการจะทำให้คนพิการของอาเซียนเข้าถึงสิทธิ หรือได้รับผลพวงจากการประยุกต์ใช้หลักการในอนุสัญญายังเป็นการยากยิ่ง

การคุ้มครองดูแลแรงงานอพยพของอาเซียน

๑๖๓) ในปี ๒๐๐๕ การเคลื่อนย้ายของแรงงานอาเซียนไปยังประเทศอื่นๆ ยังมีไม่มากนัก ตกประมาณ ๑๓.๕ ล้านคน เฉพาะที่ไปในกลุ่มประเทศอาเซียนด้วยกันตกประมาณ ๕.๓ ล้านคนหรือร้อยละ ๓๙ นอกนั้นกระจัดกระจายไปยังประเทศอื่นๆ อาทิ สหรัฐอเมริกา (ร้อยละ ๒๖) กลุ่มประเทศอียู (ร้อยละ ๙) และประเทศอื่นๆ อีกร้อยละ ๒๖ ดังตารางข้างล่าง

การเคลื่อนย้ายของแรงงานจากภูมิภาคอาเซียนไปประเทศอื่นๆ ในปี ๒๐๐๕^{๑๑๘}

แรงงาน	ไปยังกลุ่มประเทศอาเซียนด้วยกัน	สหรัฐอเมริกา	อียู	ประเทศอื่นๆ
ออกเดินทางออกจากภูมิภาคในอาเซียนไปยังประเทศอื่นๆ จำนวน ๑๓.๕ ล้านคน	ร้อยละ ๓๙	ร้อยละ ๒๖	ร้อยละ ๙	ร้อยละ ๒๖

๑๖๔) ประเทศเมียนมาร์ประเทศเดียวมีแรงงานอพยพไปยังอาเซียนอื่นๆ ถึง ๑.๖ ล้านคน ในจำนวนนี้ร้อยละ ๙๐ ไปยังกลุ่มประเทศอาเซียนด้วยกัน โดยมีไทยเป็นประเทศปลายทางที่สำคัญ จำนวนไม่น้อยลักลอบเข้าเมืองและลักลอบทำงาน แนวโน้มนับตั้งแต่ปี ๒๐๐๕ เป็นต้นมา มีจำนวนเพิ่มขึ้นเพราะรายได้ ต่อหัวระหว่างเมียนมาร์กับไทยต่างกันถึง ๘ เท่า นอกจากนั้นแรงงานจากกัมพูชา ลาว และเวียดนาม ยังอพยพระหว่างกลุ่มอาเซียนมีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ด้วยเหตุผลเดียวกันคือ ระดับรายได้ที่แตกต่างระหว่างประเทศ ประเทศผู้รับที่สำคัญนอกจากไทยแล้ว จะมี

^{๑๑๘} ที่มาประมวลจาก Labour and Social Trends in ASEAN ๒๐๐๗ ILO ๒๐๐๐ หน้า ๔๙-๕๐

มาเลเซีย สิงคโปร์ มาเลเซียจะเป็นปลายทางสำคัญของแรงงานจากอินโดนีเซีย โดยตัวเลขในปี ๒๐๐๕ แรงงานอินโดนีเซียที่อพยพออกจากประเทศ ๒.๓ ล้านคนพบว่าไปมาเลเซียถึงร้อยละ ๕๙ ซึ่งในมาเลเซียมีระดับรายได้ต่อหัวสูงกว่าอินโดนีเซียถึง ๓ เท่า นอกจากนี้การเคลื่อนย้ายในลักษณะ แลกเปลี่ยนไปกลับก็จะมีระหว่างมาเลเซียกับสิงคโปร์ โดยในช่วงดังกล่าวมีแรงงานมาเลเซียข้ามแดน ไปทำงานที่สิงคโปร์ถึงร้อยละ ๗๓ จากจำนวน ๑.๕ ล้านคนที่ไปทำงานยังประเทศต่างๆ ขณะที่ชาว สิงคโปร์ร้อยละ ๔๐ ของจำนวน ๒๓๐,๐๐๐ คน ที่ไปทำงานยังต่างประเทศข้ามมาทำงานที่มาเลเซีย ในตลาดที่ต้องการแรงงานฝีมือ

๑๖๕) เวียดนามและฟิลิปปินส์เป็นอีก ๒ ประเทศที่ตัวเลขของแรงงานเดินทาง ออกไปทำงานต่างประเทศสูงขึ้นตลอดเวลา นับตั้งแต่ปี ๒๐๐๕ ต่างจากประเทศไทยที่แนวโน้ม เดินทางออกไปน้อยลง เพราะตลาดในประเทศมีค่าตอบแทนสูงขึ้น และเกิดการขาดแคลนแรงงานใน ประเทศจำนวนมาก จุดหมายปลายทางของแรงงานฟิลิปปินส์คือ ประเทศต่างๆ นอกเหนือจาก อาเซียน จากจำนวนตัวเลขแรงงานฟิลิปปินส์ไปต่างประเทศ ๓.๕ ล้านคนในปี ๒๐๐๕ พบว่าทำงาน ในอาเซียนเพียงร้อยละ ๑๔ แต่ไปทำงานในสหรัฐอเมริกาถึงร้อยละ ๔๐ และตะวันออกกลางร้อยละ ๓๙

๑๖๖) ประโยชน์ต่อประเทศผู้รับและผู้ส่ง ค่อนข้างชัดเจน ฟิลิปปินส์เป็นตัวอย่าง ชัดเจนว่า เงินตราจากแรงงานชาวฟิลิปปินส์ที่ส่งกลับเข้าประเทศช่วยให้สมาชิกครอบครัวดีขึ้น มีการศึกษาสูงขึ้น ใช้จ่ายมากขึ้น เมื่อเทียบกับครอบครัวที่ไม่มีสมาชิกออกไปทำงานต่างประเทศ

ในปี ๒๐๐๕ อาเซียนได้รับเงินไหลเข้าจากแรงงานประมาณ ๒๖ พันล้านเหรียญ ใน จำนวนนี้เป็นเงินเข้าประเทศฟิลิปปินส์ร้อยละ ๖๒ อินโดนีเซียร้อยละ ๙ ประเทศไทยร้อยละ ๘ เวียดนามร้อยละ ๑๕ ตัวเลขที่กล่าวเป็นประมาณการที่ต่ำกว่าเป็นจริงมาก เพราะแรงงานกัมพูชา ลาว พม่า ยังมีการส่งเงินกลับผ่านช่องทางนอกระบบอีกจำนวนมาก

๑๖๗) สิ่งที่เป็นผลพวง อย่างไรก็ตามที่ติดมาพร้อมๆ กับรายได้ที่ส่งกลับมาก็คือ ความทุกข์ยากของแรงงานอพยพจำนวนไม่น้อย ซึ่งลักลอบเข้ามาทำงานและต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงเกิน จำเป็น ลักษณะงานที่ทำส่วนใหญ่เป็นงานใช้แรงงานกาย งานหลักที่ทำได้แก่ ก่อสร้าง อุตสาหกรรมการผลิต อาหาร การเกษตร งานรับใช้ในบ้าน ปรากฏการณ์ที่พบในอาเซียนก็คือ สตรีอพยพออกไป ทำงานต่างประเทศมากขึ้น ในปี ๒๐๐๖ แรงงานต่างด้าวชาวฟิลิปปินส์ที่ออกไปทำงานใหม่ในตลาด ต่างประเทศร้อยละ ๗๒ เป็นผู้หญิง ไม่เพียงแต่ทำงานรับใช้ในบ้าน แต่รวมถึงพยาบาล และดูแล ผู้สูงอายุ อินโดนีเซียก็เช่นกัน ในปี ๒๐๐๔ แรงงานที่ลงทะเบียนไปทำงานต่างประเทศร้อยละ ๘๑ เป็นสตรี งานหลักนอกจากในสาขาอาชีพที่สตรีทำงานส่วนใหญ่คือ ดูแลผู้สูงวัย แรงงานผู้ช่วยแม่บ้าน และยังมียานภาคบริการต่างๆ ซึ่งนับวันจะเติบโตและใช้แรงงานสตรีมากขึ้น โดยเฉพาะในสาขา อุตสาหกรรมสุขภาพ เนื่องจากหลายประเทศในอาเซียนมีผู้สูงวัยเพิ่มจำนวนมากขึ้นตลอดเวลา

๑๖๘) อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศกลุ่มอาเซียนถือว่าสูงสุดแห่งหนึ่งในภูมิภาคเมื่อเทียบกับภูมิภาคอื่น การเติบโตทางเศรษฐกิจที่ต่อเนื่องทำให้ประเทศต้องการ

คนทำงานมากขึ้น อย่างไรก็ตามอัตราการเติบโตของกำลังแรงงานในกลุ่ม CLMV ยังรองรับการเติบโตได้ ขณะที่ไทย สิงคโปร์ มาเลเซีย จะขาดแคลนแรงงานอย่างมากและต่อเนื่อง เพราะตัวเลขการเพิ่มของประชากรและกำลังแรงงานไม่ได้สัดส่วนกับการเติบโตทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตามเนื่องจากความแตกต่างของรายได้ประชากรในภูมิภาคแตกต่างกันมาก การเคลื่อนย้ายแรงงานจากกลุ่มประเทศ CLMV ยังคงมีสูงอยู่ แม้เศรษฐกิจของเขาจะเติบโตมากกว่าประเทศผู้รับแรงงานอย่างไทย สิงคโปร์ และมาเลเซียก็ตาม

๑๖๙) สิ่งที่ต้องตระหนักและปรับปรุงในกลุ่มประเทศอาเซียนก็คือ การให้ความสำคัญต่อผลกระทบ และการส่งเสริมให้ชนโยบายสังคมให้กว้างขวางกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เพื่อบรรเทาปัญหาสังคมที่แตกต่างและประเด็นทางสังคมที่เป็นปัญหามากขึ้น โดยเฉพาะที่เกิดกับแรงงานอพยพซึ่งเป็นแรงงานระดับล่างหรือใช้แรงงานทำงานแลกค่าตอบแทน สิ่งที่ต้องปรับปรุงแก้ไขทั้งประเทศผู้ส่งและผู้รับ จะมีประเด็นสำคัญคือ

(๑) งานการตรวจสอบ กำกับ บังคับใช้กฎหมาย ก่อนการเดินทางจากประเทศและเข้าประเทศ เพื่อป้องกันการแสวงหาประโยชน์และการค้ามนุษย์

(๒) การสร้างหลักประกันว่า แรงงานอพยพได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน ทั้งก่อนเดินทางและเดินทางเข้าไปทำงานแล้ว

(๓) การดูแลแรงงานอพยพที่ไม่ถูกขึ้นตอน ไม่มีเอกสาร ลักลอบเข้าเมือง และลักลอบทำงาน

(๔) การมีบทลงโทษที่รุนแรงต่อนายหน้าแสวงหาประโยชน์และค้ามนุษย์ รวมทั้งนายจ้างซึ่งว่าจ้างแรงงานไม่ถูกกฎหมาย

ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิของแรงงานอพยพ

๑๗๐) ในเดือนมกราคม ๒๐๐๗ ผู้นำประเทศอาเซียนได้ลงนามในปฏิญญาว่าด้วยการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิของแรงงานอพยพ ที่เมืองเซบู ประเทศฟิลิปปินส์ การออกปฏิญญานี้เน้นย้ำกับการให้ความสำคัญต่อแรงงานอพยพที่มีต่อเศรษฐกิจของอาเซียน และพร้อมใจที่จะรับผิดชอบส่งเสริมการคุ้มครองสิทธิของแรงงานอพยพในภูมิภาคอาเซียนและประเทศอื่นๆ

สาระสำคัญของปฏิญญาสรุปได้ดังนี้

๑. ประเทศกลุ่มอาเซียนรับรองว่า “แรงงานอพยพมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของอาเซียน โดยเฉพาะมีต่อประเทศผู้รับและผู้ส่ง ขณะเดียวกับรับรองอธิปไตยของแต่ละประเทศที่จะเกิดนโยบายว่าด้วยแรงงานอพยพของตน”
๒. ได้ตกลงร่วมกันว่า ที่จะแก้ไขปัญหาของแรงงานอพยพซึ่งเข้าเมืองหรือถูกนำเข้าเมืองโดยไม่สมัครใจและไม่มีเอกสารเดินทาง
๓. พันธะของรัฐผู้รับ จะกำหนดแนวทางเพื่อให้แรงงานอพยพเข้าถึงการคุ้มครองทางกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่เพียงพอ รวมทั้งการประสานติดต่อ

ทางด้านกงสุลระหว่างประเทศ กรณีแรงงานอพยพถูกจับกุม ควบคุมตัว ไม่ว่า
ข้อหาใดก็ตาม

๔. พันธะของรัฐผู้ส่ง จะกำหนดแนวนโยบาย และแนวปฏิบัติเพื่อให้ความสะดวก
ในการจัดหา ตระเตรียมการเดินทาง และการคุ้มครองแรงงานอพยพ รวมทั้ง
การรับกลับและการร่วมกลับคืนสังคมเดิม นอกจากนั้นประเทศผู้ส่งยังพันธะ
จะต้องจัดตั้ง ส่งเสริมให้เกิดระบบทางด้านกฎหมายในการจัดหา จัดส่งอย่าง
เต็มระบบ รวมทั้งระบบขจัด ปรามปราม การลักลอบหรือการเข้าเมืองผิด
กฎหมาย

พันธะของอาเซียน

๑. พัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในประเทศของตน รวมทั้งจัดทำโครงการส่งกลับคืน
สังคมเดิม (Re Integration)
๒. กำหนดมาตรการเพื่อป้องกันการลักลอบค้ามนุษย์ รวมทั้งการกำหนด
บทลงโทษรุนแรงผู้เกี่ยวข้อง
๓. ให้ความสะดวกด้านข้อมูลเกี่ยวกับแรงงานอพยพ เพื่อจุดมุ่งหมายในการ
กำหนดกิจการหรือโครงการสำหรับแรงงานอพยพ ทั้งในประเทศผู้รับและผู้ส่ง
๔. ส่งเสริมการแลกเปลี่ยนแนวปฏิบัติเพื่อประสิทธิภาพในการดำเนินงาน รวมทั้ง
โอกาสและสิ่งท้าทายต่างๆ ซึ่งจะนำไปสู่การคุ้มครอง และส่งเสริมสิทธิและ
สวัสดิการของแรงงานอพยพ
๕. ขยายความช่วยเหลือแก่ประชากรในกลุ่มอาเซียนที่ติดอยู่ในประเทศอื่นๆ
สืบเนื่องจากข้อโต้แย้งหรือภายใต้สถานการณ์นอกอาเซียน ภายใต้การหารือ
และการตระเตรียมเท่าที่สามารถทำได้และภายใต้กรอบทวิภาคี
๖. ดำเนินการให้สอดคล้องกับสถาบันของอาเซียนต่างๆ เพื่อพัฒนากลไกให้การ
คุ้มครอง และส่งเสริมสิทธิแรงงานอพยพให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ของอาเซียน
ที่มุ่งเน้นชุมชนที่แบ่งปันและเอื้ออาทรต่อกัน

๑๗๑) อนึ่ง เป็นที่น่าสังเกตว่า อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วย การคุ้มครองสิทธิ
แรงงานอพยพ คือ อนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๙๗ (ว่าด้วยการเคลื่อนย้ายแรงงานเพื่อการจ้างงาน ปี
๑๙๔๙) ฉบับที่ ๑๔๓ (ว่าด้วยการเคลื่อนย้ายแรงงาน (เพิ่มเติม) ปี ๑๙๗๕) และอนุสัญญาของ
องค์การสหประชาชาติว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างด้าวทุกคน และสมาชิกครอบครัวยุโรปของเขา
ยังไม่มีประเทศในกลุ่มอาเซียนซึ่งเป็นประเทศผู้รับรายใหญ่ คือ ไทย สิงคโปร์ มาเลเซีย ให้การรับรอง
อย่างใดก็ตามเมื่อนำไปเปรียบเทียบกับหลักการของอนุสัญญาระหว่างประเทศดังที่กล่าวข้างต้น ๓
ฉบับแล้ว ก็มีการพยายามนำหลักการของอนุสัญญา ILO มาปรับใช้ เช่นกัน อาทิ หลักการ

แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างประเทศผู้รับ ผู้ส่ง และการให้บริการด้านการจ้างงานโดยไม่คิดมูลค่า รวมทั้งบริการก่อนออกเดินทาง ระหว่างเดินทาง และการรับแรงงานอพยพเมื่อเดินทางถึงปลายทางแล้ว สิ่งท่อนุสัญญาทั้ง ๒ ฉบับได้กล่าวไว้ และอาเซียนนำมาบรรจุไว้ในปฏิญญาอาเซียนก็คือ การปราบปรามการค้าลักลอบค้าแรงงานต่างด้าวเข้าเมือง หรือทำงานโดยผิดกฎหมาย

๑๗๒) อย่างไรก็ตาม ประเด็นสำคัญก็คือ อาเซียนให้การเคารพกติกาในแต่ละประเทศ ซึ่งอธิปไตยในการกำหนดนโยบายด้านแรงงานอพยพของตนเอง จึงทำให้ข้อเคลงใจว่าหลักการของอนุสัญญาระหว่างประเทศไม่อาจนำมาประยุกต์ใช้ได้อย่างสมบูรณ์ อาทิ การไม่เลือกปฏิบัติทุกรูปแบบต่อแรงงานอพยพ เป็นต้น ซึ่งในทางปฏิบัติยังมีการไม่เคารพกันอยู่

ทิศทางแรงงานของอาเซียนในปี ๒๐๑๕

ทิศทางของตลาดแรงงานอาเซียนในปี ๒๐๑๕ ได้รับการประเมินและวิเคราะห์โดยเอกสาร ILO “Labour and Social Trends in ASEAN ๒๐๐๗” ดังสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

(๑) ประชากรอาเซียนจะเพิ่มในช่วงระหว่างปี ๒๐๐๕ – ๒๐๑๕ ประมาณ ๖๗ ล้านคน (๑๒.๑%) ทำให้ประชากรรวมอาเซียนจะมีประมาณ ๖๒๐ ล้านคน

ในอัตราการเปลี่ยนแปลงของประชากรนี้ ประชากรวัยทำงานโดยเฉพาะในช่วงวัยทำงานอายุระหว่าง ๒๕ – ๕๔ ปี จะเพิ่มจากร้อยละ ๓๙.๙ เป็นร้อยละ ๔๒.๑ หลายประเทศจะได้ประโยชน์จากการเพิ่มของประชากรวัยทำงาน ที่สอดคล้องกับการเติบโตของเศรษฐกิจ อาทิ ลาว กัมพูชา ฟิลิปปินส์ เวียดนาม ขณะที่ไทย สิงคโปร์ ได้รับประโยชน์น้อยลง เพราะประชากรวัยทำงานมีสัดส่วนลดลง ดังตารางข้างล่างนี้^{๑๑๙}

^{๑๑๙} ที่มา ปรับจาก UN World Population Prospects, ๒๐๐๔ Pension ในเรื่อง Labour and Social Trends in ASEAN ๒๐๐๗, ๒๐๐๐

ประเทศ	ประชากรวัย ๒๕ – ๕๔ เทียบกับประชากรทั้งหมด (ร้อยละ)	
	ปี ๒๐๐๕	ปี ๒๐๑๕
บรูไน	๔๕.๑	๔๕.๓
กัมพูชา	๓๐.๓	๓๖.๔
อินโดนีเซีย	๔๑.๑	๔๓.๘
ลาว	๓๑.๑	๓๔.๑
มาเลเซีย	๓๙.๐	๔๐.๐
เมียนมาร์	๓๙.๙	๔๓.๙
ฟิลิปปินส์	๓๕.๘	๓๙.๐
สิงคโปร์	๔๙.๔	๔๓.๒
<u>ประเทศไทย</u>	<u>๔๔.๓</u>	<u>๔๓.๙</u>
เวียดนาม	๓๙.๘	๔๔.๓
จีน	๔๖.๖	๔๖.๗
อินเดีย	๓๗.๕	๔๐.๑
<u>ญี่ปุ่น</u>	<u>๔๐.๖</u>	<u>๓๘.๗</u>
เกาหลีใต้	๔๘.๒	๔๖.๖

(๒) จากตารางข้างต้น เราจะเห็นความต่างของกลุ่มอาเซียน กลุ่มแรกเป็นกลุ่มรับแรงงานอพยพมาก และแรงงานอพยพจะรวมศูนย์ที่ ๒ – ๓ ประเทศนี้ในสัดส่วนที่สูง เมื่อเทียบกับประเทศ CLMV ซึ่งจะรับผลพวงเต็มที่จากการเพิ่มของประชากรวัยทำงาน ที่ไปรองรับการเติบโตทางเศรษฐกิจ ทิศทางการตลาดของอาเซียนในส่วนของแรงงานจะกระจุกกระจาย โดยทุนจากประเทศต่างๆ จะไหลไปยัง CLMV ยังมีอัตราการเติบโตสูงพร้อมๆ กับแรงงานฝีมือ ขณะที่ประเทศที่กำลังจะเปลี่ยนผ่านจากการได้ประโยชน์จากการเพิ่มของประชากรอย่าง ไทย สิงคโปร์ มาเลเซีย จะต้องหันมาเพิ่มศักยภาพของแรงงานในระดับคุณภาพ และการประยุกต์เทคโนโลยีและนวัตกรรม เพื่อเพิ่มผลผลิต และทดแทนการขาดแคลนแรงงาน สิ่งที่ต้องสนใจก็คือ การไหลของแรงงานฝีมือไปยังแหล่งที่ให้ค่าตอบแทนดีกว่า

(๓) ประชากรวัยสูงอายุ จะเป็นอีกประเด็นหนึ่งของกลุ่มประเทศอาเซียน ซึ่งจากตัวเลขของประชากรทำงานที่เพิ่มลดลง ในทางกลับกันจะไปเพิ่มจำนวนประชากรวัยสูงกว่า ๕๕ ปี ขึ้นมาเรื่อยๆ ในช่วง ๑๐ ปีที่ผ่านมาเราจะเห็นการเพิ่มที่รวดเร็วของประชากรวัยสูงอายุ ๖๐ ปีขึ้นไป ชัดเจนในประเทศไทย สิงคโปร์ จะมีความต้องการด้านแรงงานลดลง ในทางกลับกันตลาดแรงงานด้านบริการจะขยายตัวในด้านสุขภาพ การดูแลผู้สูงอายุ

การเพิ่มของภาคบริการในปี ๒๐๑๕ จะกลายเป็นภาคที่ดูดซับแรงงานมากที่สุด รองลงมาเป็นอุตสาหกรรมการผลิต และการเกษตร การเกษตรจะมีสัดส่วนของประชากรวัยทำงาน ลดลงประมาณ ๖.๖ ล้านคน ในช่วงปี ๒๐๐๕ - ๒๐๑๕ ภาคบริการจะเพิ่มคนทำงานอีกประมาณ ๓๕ ล้านคน ขณะที่อุตสาหกรรมเพิ่มอีกประมาณ ๒๔ ล้านคน ในช่วงเดียวกัน อย่างไรก็ตามการเพิ่มของคนทำงาน ๒ ภาคที่กล่าว มีทั้งในระบบและนอกระบบ นอกระบบจะยังคงเป็นภาคที่ดูดซับแรงงานจำนวนมากอยู่โดยเฉพาะในเขตเมือง แน่นอนว่า นอกระบบในเชิงการว่าจ้างจะเป็นจุดเด่น โดยเข้าไปแทนที่แรงงานช่วยธุรกิจครอบครัว คนทำงานจะมีค่าจ้างเงินเดือนเพิ่มจำนวนในทางที่มีสถานประกอบการจะประกอบไปด้วยธุรกิจขนาดเล็กขนาดน้อยจำนวนมาก

(๔) ประชากรในเขตเมืองจะเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ด้วยเหตุผลการก้าวหน้าทางโครงสร้างเศรษฐกิจพื้นฐาน ค่าเดินทางลดลง การสื่อสารเร็วขึ้น สะดวกขึ้น การเดินทางข้ามเขตไปทำงานยังแหล่งอื่นๆ ง่ายขึ้น สิ่งติดตามมาคือการขยายตัวของภาคบริการ การค้า การขาย ธุรกิจขนาดเล็ก และนอกระบบจะขยายตัวทั่วไป ตามการกระจุกตัวของประชากร ประเทศที่จะเห็นชัดเจนในการขยายตัวด้านนี้มี ลาว กัมพูชา เวียดนาม อินโดนีเซีย

(๕) ความยากจนในกลุ่มผู้ใช้แรงงานอาเซียน จะยังคงสูงอยู่ แม้สัดส่วนคนยากจนที่มีรายได้ต่ำกว่าวันละ ๑ เหรียญสหรัฐ จะลดลงจากร้อยละ ๑๐.๘ ลงเหลือร้อยละ ๗.๘ ก็ตาม โดยคาดว่าจะยังคงมีผู้ใช้แรงงานมีรายได้ต่ำกว่าวันละ ๒ เหรียญสหรัฐ ประมาณ ๑๕๐ ล้านคน หรือกว่าครึ่งของกำลังแรงงานอาเซียนในปี ๒๐๑๕

ทิศทางการปรับปรุงมาตรฐานคุณภาพชีวิตของผู้ใช้แรงงานให้สอดคล้องกับสิทธิพื้นฐาน

๑๗๓) เมื่อความยากจนจะยังคงอยู่ ยุทธศาสตร์การบรรเทาทุกข์คือการปกป้องให้การคุ้มครองมิให้ความยากจนกล้ำกราย หรือเกิดขึ้นโดยปราศจากการบรรเทา ฉะนั้น โครงการด้านสวัสดิการ การมีนโยบายทางสังคม โดยรัฐกระจายรายได้และใช้จ่ายในภาคสังคมจะต้องเพิ่มขึ้น

๑๗๔) จะต้องประกันสิทธิพื้นฐานด้านมนุษยชนเพิ่มมากขึ้น ในเรื่องความมั่นคงทางด้านการมีงานทำ ประกอบอาชีพ การช่วยเหลือในช่วงขาดรายได้ โดยการทำมาตรฐานรวมทั้งประเทศตามอนุสัญญา ฉบับที่ ๑๐๐, ๑๑๑ มาใช้ควบคุมไปกับมาตรฐานอื่นๆ เช่น นโยบายการมีงานทำ ตามอนุสัญญา ฉบับที่ ๑๒๒ การป้องกันการเอารัดเอาเปรียบ โดยการส่งเสริมการตรวจแรงงานที่เข้มข้น การลดการประสบนอันตรายเนื่องจากการทำงาน

๑๗๕) จะต้องเข้ามาส่งเสริม การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์อย่างจริงจัง โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศที่ขาดแคลนแรงงานอย่างไทย มาเลเซีย ซึ่งจะต้องข้ามผ่านช่วงเปลี่ยนผ่านไปสู่การใช้เทคโนโลยีใหม่ๆ และนวัตกรรมใหม่ๆ เพื่อทดแทนการขาดคน และความต้องการของตลาด ในส่วนประเทศ CLMV ก็จำเป็นต้องเร่งรัด ฝึกฝนประชากรที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงานในภาคอุตสาหกรรมผลิต และบริการที่เพิ่มขึ้นตลอดเวลา

๑๗๖) ในส่วนของการเคลื่อนย้ายแรงงาน รัฐสมาชิกจึงต้องนำมาตรการของอนุสัญญา ฉบับที่ ๙๗, ๑๔๓ มาประยุกต์ใช้ ประเทศต้นทางจะต้องใส่ใจกับแรงงานของชาติที่จะอพยพไปทำงานที่อื่นทำ ขณะที่ประเทศปลายทางจะต้องจัดระเบียบ และจัดการลักลอบและแสวงหาประโยชน์เกินความจำเป็นจากผู้อพยพ

๑๗๗) ในส่วนของกลุ่มแรงงานที่อ่อนแออย่างเช่น เยาวชน แรงงานพิการ แรงงานสูงอายุสตรีที่มีภาระครอบครัว รัฐสมาชิกจำเป็นต้องประยุกต์หลักการของอนุสัญญา ฉบับที่ ๑๕๙ ว่าด้วยการฟื้นฟู และการจ้างงานคนพิการมาปรับใช้ ประยุกต์อนุสัญญา ฉบับที่ ๑๕๖ ว่าด้วยแรงงานกับความรับผิดชอบทางครอบครัว และ ฉบับที่ ๑๖๕ การประยุกต์ใช้อนุสัญญาว่าด้วยค่าจ้างที่เท่าเทียม ฉบับที่ ๑๐๐ และฉบับที่ ๑๑๑ ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติมาใช้ เพราะกลุ่มอ่อนแอจะมีแนวโน้มถูกเลือกปฏิบัติมากกว่ากลุ่มอื่นๆ

๑๗๘) ในด้านเสรีภาพในการสมาคม แม้ในอาเซียนจะมีภาพการแรงงานสัมพันธ์ และการรับรองการจัดตั้งองค์การลูกจ้าง แต่อีกหลายประเทศที่มีระบบกฎหมายภายในประเทศไม่สอดคล้องหรือสอดคล้องกับหลักการของอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ และ ๙๘ ซึ่งการไม่ปรับเปลี่ยนกฎหมายมีทั้งประเทศที่ให้การรับรองและไม่รับรองอนุสัญญา ฉบับที่ ๘๗ จึงเป็นภารกิจอันหนึ่งที่จะต้องรณรงค์ให้รัฐสมาชิกได้เข้าใจหลักการและนำมาปฏิบัติใช้อย่างกว้างขวาง

บทที่ ๖

บทสรุป

๑๗๙) จากการศึกษาครั้งนี้เราพบว่า แม้จะมีการกำหนดหรือรับรองกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนด้านแรงงานระหว่างประเทศมานานหลายสิบปี ไม่ว่าในกรอบขององค์การแรงงานระหว่างประเทศหรือองค์การสหประชาชาติ แต่ยังคงมีสมาชิกประเทศจำนวนมากปล่อยปละไม่ปฏิบัติตามเพื่อให้หลักการหรือเจตนารมณ์ได้รับการปฏิบัติอย่างครบถ้วน เข้าทำนองให้การรับรองโดยปราศจากต้นทุนหรือรับรองแต่ไม่นำไปใช้ปฏิบัติให้เกิดผลอย่างจริงจัง ทำให้หลักการใดๆถูกมองข้ามไป คุณภาพชีวิตของประชาชนโดยเฉพาะผู้ใช้แรงงานจำนวนมากไม่ดีขึ้น ช่องว่างความร่ำรวยที่ห่างมากขึ้น การเอา راحتเอาเปรียบยังคงมีอยู่ แรงงานกลุ่มที่เสียเปรียบอย่างเช่น แรงงานพิการ แรงงานเด็ก สตรีที่มีภาระครอบครัว แรงงานสูงวัย แรงงานต่างด้าวยังถูกล่วงละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานอยู่เสมอ

๑๘๐) รัฐสมาชิกประเทศรวมทั้งประเทศไทย ยกเหตุผลและอุปสรรคสารพัดขึ้นมาอ้าง อาทิ ความไม่พร้อมด้านงบประมาณ เพราะการยกระดับคุณภาพชีวิตประชาชนต้องมีค่าใช้จ่าย นอกจากนั้นยังมีปัญหาการขาดบุคลากร และกฎหมายภายในประเทศที่ยังไม่ได้ปรับปรุงให้สอดคล้อง รวมทั้งความมั่นคงเข้ามาเป็นปัจจัย ทั้งๆที่เหตุผลเหล่านี้มีการหยิบยกมานานแล้วและยังคงใช้กันอยู่แต่ท้ายสุดแล้ว เราพบอีกว่าแท้จริงเกิดจากความไม่จริงจังหรือขาดความแน่วแน่วทางการเมือง (Political Will) ที่จะดำเนินการอย่างจริงจังหรือให้ความสำคัญต่อเรื่องเหล่านี้

๑๘๑) เรายังพบอีกว่าแม้ในช่วงกว่า ๒ ทศวรรษที่ผ่านมา องค์การระหว่างประเทศจะพยายามกำชับและผ่านมติ รวมทั้งรับรองในเวทีระหว่างประเทศบ่อยครั้งถึงความจำเป็นของสังคมโลกที่จะต้องปฏิบัติตามโดยการออกปฏิญญาใหม่หรือรับรองว่าสิทธิมนุษยชนทุกประเภทล้วนต้องพึงพากันแบ่งแยกมิได้และเกี่ยวข้องกัน รวมทั้งส่งเสริม ติดตาม รณรงค์เพื่อให้รัฐสมาชิกให้การรับรองเพิ่มเติมหรือปฏิบัติตาม แต่ท้ายสุดเราจะเห็นว่ากฎหมายระหว่างประเทศ โดยเฉพาะกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศก็ยังมีจุดอ่อนเฉกเช่นกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไปที่ขาดสภาพการบังคับที่แท้จริงทุกอย่างยังต้องขึ้นกับอธิปไตยของประเทศสมาชิก ความเต็มใจตลอดจนการยึดนโยบายทางด้านการเมืองความมั่นคงที่ยังคงเป็นส่วนหนึ่งของอุปสรรคอยู่

๑๘๒) การจัดทำตัวชี้วัด การจัดทำแผนภูมิเป็นอีกความพยายามที่จะให้ความรู้และทำให้กฎเกณฑ์ระหว่างประเทศได้รับความเข้าใจและเผยแพร่เป็นสิ่งที่น่าติดตามอย่างน้อยทำให้เราได้เรียนรู้ถึงความไม่สอดคล้องในประเด็นด้านใดบ้างและจะวัดกันด้วยสาระอะไร คำถามพื้นฐานที่ออกแบบขึ้นจะประเมินว่าประเทศไทยเรามีมาตรฐานในเรื่องนี้อย่างไร มาตรฐานที่ใช้ปฏิบัติเป็นสิ่งที่เรากำหนดขึ้นเอง หรือโดยอาศัยหรือนำมาเพียงเลี้ยวหนึ่งของหลักการหรือเจตนารมณ์ที่องค์การระหว่างประเทศกำหนดมาใช้ เป็นต้น

๑๘๓) ในส่วนที่หนึ่งของการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เป็นการเกริ่นสรุปถึงความเป็นจริงของกฎหมายสิทธิมนุษยชนด้านแรงงานระหว่างประเทศและความยากในการนำไปใช้ปฏิบัติ จุดอ่อนต่างๆ รวมทั้งแก่นแท้ของกฎหมายระหว่างประเทศ ในส่วนที่สองวิเคราะห์ถึงกฎหมายแรงงานของประเทศไทยฉบับสำคัญๆ ว่าสอดคล้องหรือมีเจตนารมณ์อย่างไรเมื่อเทียบกับมาตรฐานระหว่างประเทศซึ่งเราพบว่าหลายเรื่องที่เราให้การรับรองกฎหมายระหว่างประเทศ แต่ในทางปฏิบัติยังมีการละเมิดหรือยังมีสถานการณ์การละเมิดอยู่ อาทิเช่น กรณีกฎหมายคุ้มครองแรงงานยังภาวะตามเกณฑ์หรือบังคับใช้แรงงาน โดยเฉพาะกับกลุ่มแรงงานที่เสียเปรียบอย่างเช่น แรงงานเด็ก แรงงานต่างด้าว แรงงานรับเหมาช่วง ซึ่งภาวะการบังคับใช้แรงงานเกิดขึ้นในลักษณะต่างๆ อาทิ การจ่ายค่าจ้างเพียงบางส่วนให้แรงงานประมงทะเล การใช้แรงงานเด็กในกิจการประมง หรืออาหารทะเล การใช้แรงงานเด็กขอทาน การผลิตสื่อลามกโดยใช้แรงงานเด็ก การล่วงละเมิดทางเพศต่อแรงงานหญิงช่วยในบ้าน เป็นต้น ซึ่งเรื่องนี้ไทยให้การรับรองอนุสัญญา ILO ไปแล้ว ๒ ฉบับคือ ฉบับที่ ๒๙ และ ๑๐๕ มานานหลายสิบปีแล้ว แต่พบว่ามีกำหนดหรือตราเรื่องนี้ไว้เป็นการเฉพาะน้อยมาก เราจึงคงอาศัยหลักการของกฎหมายแรงงานทั่วไปเข้ามาบังคับใช้ ทั้งๆ ที่ลักษณะงานการกำกับดูแลจำเป็นต้องอาศัยสาระและการติดตามต่างกัน ในเรื่องการปฏิบัติที่เท่าเทียมโดยเฉพาะการจ่ายค่าจ้างสำหรับงานที่วัดแล้วมีมูลค่าเท่ากัน เราพบว่ากฎหมายแรงงานไทย (พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน) ก็กำหนดเพียงผิวเผินไม่มีค่านิยามมีเพียงบรรจุถ้อยคำไว้ในมาตรา ๑๕ (นายจ้างต้องปฏิบัติต่อลูกจ้างชายหญิงอย่างเท่าเทียมในเรื่องสภาพการจ้าง) หรือในมาตรา ๕๓ ซึ่งระบุว่า ...งานที่มีลักษณะและคุณภาพอย่างเดียวกันและปริมาณเท่ากันให้นายจ้างกำหนดค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุดให้แก่ลูกจ้างเท่าเทียมกันไม่ว่าลูกจ้างนั้นจะเป็นชายหรือหญิง ซึ่งก็ขาดค่านิยามอีกเช่นกัน นอกจากนั้นยังไม่มีระเบียบที่อธิบายชี้แจงแนวปฏิบัติตลอดจนการส่งเสริมให้มีการปฏิบัติกันโดยทั่วไป ที่สำคัญภาครัฐซึ่งน่าจะเป็นตัวอย่างกลับมีแนวปฏิบัติที่ตรงกันข้าม เพราะมีการกำหนดลักษณะประเภทลูกจ้างไว้หลากหลาย โดยแม้จะทำงานลักษณะ ปริมาณใกล้เคียงหรือคุณภาพอย่างเดียวกัน แต่มีค่าตอบแทน สวัสดิการแตกต่างกัน ในส่วนของแรงงานกลุ่มที่เสียเปรียบ อาทิ แรงงานพิการ พบว่าไม่มีการกำหนดการคุ้มครองแรงงานเป็นการเฉพาะไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน โดยจะยกเหตุผลหรือการมีบทบัญญัติทั่วไปในเรื่องการคุ้มครองมาใช้แทน อันหมายถึงการคลุมถึงทุกคน ทั้งๆ ที่ประเทศไทยให้การรับรองอนุสัญญาฉบับที่ ๑๕๙ ว่าด้วยการฟื้นฟู การจ้างงาน (คนพิการ) และอนุสัญญาว่าด้วยคนพิการขององค์การสหประชาชาติ

๑๘๔) ในส่วนของพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ทั้ง ๒ ฉบับของไทย เรายังพบว่าหลายเรื่องเป็นการสร้างมาตรฐานของเราเอง ซึ่งไม่ใช่เป็นเรื่องเสียหายแต่มาตรฐานที่สร้างอาจไม่สอดคล้องกับหลักการ เช่น การให้อำนาจนายทะเบียนรับรองหรือไม่รับรองกฎข้อบังคับการกำหนดให้ยื่นประวัติของคณะกรรมการ การกำหนดห้ามลูกจ้างฝ่ายบริหารเข้าร่วมกิจกรรมหรือเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานระดับต้น โดยไม่ให้รายละเอียดว่าฝ่ายบริหารหมายถึงใครบ้าง มีกรอบกำหนดแค่นี้เป็นตัวชี้วัดกัน ในแง่ของการระงับข้อพิพาทแรงงานก็เช่นกัน กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของไทย

กำหนดให้คู่กรณีนำข้อพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้เข้าสู่การชี้ขาดโดยการบังคับ โดยไม่คำนึงว่ากิจกรรมบางประเภทไม่อยู่ในข่ายเป็นกิจการที่สำคัญ และโดยไม่คำนึงถึงความเห็นพ้องหรือคู่กรณีตกลงพร้อมใจให้มีการชี้ขาด หรือแม้แต่การใช้สิทธิเสรีภาพในการนัดหยุดงานก็ถูกจำกัด โดยไม่คำนึงว่ากิจการนั้นจะเป็นกิจการสำคัญหรือไม่ อย่างเช่นกรณีรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.๒๕๔๓ มาตรา ๓๓ ซึ่งห้ามมิให้นายจ้างปิดงานหรือลูกจ้างนัดหยุดงานไม่ว่ากรณีใด

๑๘๕) ในด้านกฎหมายความปลอดภัยและกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาฝีมือแรงงาน เมื่อเทียบกับมาตรฐานและเจตนารมณ์ของกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ เราจะพบความไม่สอดคล้องเช่นเดียวกัน กฎหมายเรื่องความปลอดภัยของไทยฉบับล่าสุด (พระราชบัญญัติ ความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ.๒๕๕๔) ขาดการให้ความสำคัญของการมีส่วนร่วม โดยเฉพาะจากลูกจ้างขาดมาตรการป้องกันซึ่งควรจะเริ่มตั้งแต่การลงเสาเข็มโรงงานหรือสถานประกอบกิจการ ขาดการจัดให้มีศูนย์ข้อมูลกลางที่จะกำกับการเคลื่อนย้ายหรือเก็บรักษาสารเคมีหรือสารอันตราย ขาดการให้การคุ้มครองลูกจ้างที่จะปฏิเสธการทำงานหากพบว่างานที่จะทำเสี่ยงอันตรายเกินไป ส่วนกฎหมายพัฒนาฝีมือแรงงานของไทย พ.ศ.๒๕๔๕ และฉบับแก้ไข พ.ศ.๒๕๕๗ ยังห่างไกลจากหลักการว่าด้วยการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เมื่อเทียบกับอนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๑๔๒ และข้อแนะนำที่ ๑๙๕ กฎหมายแรงงานของไทยขาดการสนับสนุนเตรียมคนตั้งแต่ออกเข้าสู่ตลาด ขาดการให้ความสำคัญกลุ่มแรงงานที่เสียเปรียบ ที่สำคัญขาดการให้ความสำคัญที่จะส่งเสริมความมั่นคง และความก้าวหน้าในอาชีพของคนทำงานที่อยู่ในตลาดอยู่แล้ว

๑๘๖) ส่วนที่สามของการศึกษา ขยายความเชื่อมโยงจากส่วนที่สองโดยเน้นภาพรวมของกลุ่มอนุสัญญาซึ่งมีการจัดหมวดหมู่อันแสดงถึงความพึ่งพาผูกพันต่อกัน แต่เมื่อนำมาปรับกับการจัดกลุ่มของกฎหมายไทยแล้ว เราพบว่ากลุ่มกฎหมายไทยยังห่างไกลจากหลักการ และแนวทางของมาตรฐานระหว่างประเทศมาก ทั้งในแง่ความไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ ทั้งในแง่ขาดซึ่งหลักการสำคัญ ทั้งในแง่กลุ่มแรงงานที่ควรครอบคลุมถึง บางกลุ่มที่มาตรฐานระหว่างประเทศมีเจตนารมณ์วางไว้ อาทิ กลุ่มหรือหมวดว่าด้วยการบริหารตลาดแรงงานอย่างโปร่งใสหรือการมีธรรมาภิบาล ประเทศไทยก็รับรองเพียงแค่นับเดียวจากสี่ฉบับ และโดยเนื้อหาแล้วการรับรองนั้นก็ไม่มีพัฒนาต่อที่จะรับรองเพิ่มเติม ในส่วนที่เหลืออันเป็นการเติมเต็มหมวดหรือกลุ่มว่าด้วยธรรมาภิบาลในการบริหารงานแรงงาน

๑๘๗) กลุ่มหรือหมวดว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมหรือหมวดว่าด้วยสิทธิเสรีภาพร่วม (Collective Rights) สำหรับประเทศไทยยังห่างไกลจากหลักการและเจตนารมณ์ของมาตรฐานระหว่างประเทศ การแบ่งแยกกลุ่มลูกจ้างภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจซึ่งไม่เพียงแต่แย่งสาระแต่ในทางปฏิบัติยังเข้าข่ายการกระทำที่เป็นอุปสรรคขัดขวางต่อการเติบโตหรือการสร้างศักยภาพขององค์กร การจำกัดมาตรการด้านแรงงานในกลุ่มรัฐวิสาหกิจเท่ากับตัดมือตัดเท้าองค์กร

นอกจากนั้นยังมีการจำกัดหรือมีผู้ทำงานอิสระหรือบางกลุ่มซึ่งเสรีภาพในการก่อตั้งเข้าร่วมองค์การ ทำให้เกิดความต่างหรือการเลือกปฏิบัติในการใช้แรงงานและเท่ากับการคุ้มครองการแรงงาน

๑๘๘) ในหมวดว่าด้วยความเท่าเทียมในโอกาสและการปฏิบัติที่เท่าเทียม ประเทศไทยก็นำหลักการหรือเจตนารมณ์ของมาตรฐานระหว่างประเทศมาใช้เพียงผิวเผินหรือลักษณะฉาบฉวย ผลทำให้มีการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานเกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง ประเทศไทยให้การรับรองอนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๑๐๐ ซึ่งโดยเนื้อหาเป็นอนุสัญญาซึ่งยากต่อการนำไปใช้ปฏิบัติพอสมควร เพราะต้องอาศัยเทคนิคทางวิชาการเข้าไปประยุกต์ค่อนข้างมาก อาทิเช่น การจัดแนวทางหรือวิธีการประเมินงาน (Appraisal) สำหรับงานที่มีคุณภาพหรือคุณสมบัติที่ใกล้เคียงกัน แต่การศึกษาเราพบว่าประเทศไทยนอกจากไม่ใส่ใจแล้ว ยังนำหลักการมาใช้เพียงผิวเผินขาดการอธิบายที่จะนำหลักการไปใช้ปฏิบัติอย่างแท้จริง มีหลายประเด็นเมื่อนำหลักการเรื่องโอกาสและการปฏิบัติที่เท่าเทียมมาประยุกต์จะพบความขัดแย้ง การไม่เต็มเต็มของหน่วยงานรัฐที่จะกำกับดูแล อาทิ การเลือกปฏิบัติในหลายประเด็นจะไม่มี ความหมายหากขาดซึ่งการเอาผิดเอาโทษผู้ล่วงละเมิดหรือขาดการเยียวยาผู้ถูกละเมิด เพราะฉะนั้นในทางปฏิบัติเราจะพบการเลือกปฏิบัติในเรื่องการจ้างงานจำนวนมากที่ไม่ถูกยกขึ้นฟ้องร้องหรือพิจารณาร้องทุกข์ เพราะบางเรื่องขาดหลักประกันจะดูแลผู้ถูกเลือกปฏิบัติ บางเรื่องละเอียดอ่อนเกินที่จะเปิดเผย เช่น การถูกล่วงละเมิดทางเพศในที่ทำงาน ซึ่งหากยกขึ้นกล่าวโทษ โอกาสที่จะถูกเพ่งเล็ง ถูกกลั่นแกล้ง หรือถูกเลือกปฏิบัติเพิ่มหรือซ้ำเข้าไปอีก

๑๘๙) ในหมวดว่าด้วยการให้การคุ้มครองส่งเสริมแรงงานกลุ่มที่เสียเปรียบ ไม่ว่าจะเป็นเด็ก สตรี คนพิการ แรงงานสูงวัย แรงงานต่างด้าว เราจะพบว่าที่ระบุไว้ในกฎหมายก็มีเฉพาะเด็กและสตรี แต่ก็มีลักษณะเป็นการทั่วไปและใช้ปฏิบัติกันมานานหลายสิบปี โดยไม่มีการปรับปรุง สอดคล้องกับมาตรฐานการคุ้มครองแรงงานใหม่ๆ ที่ดูแลเป็นการเฉพาะมากขึ้น จึงทำให้กลุ่มแรงงานที่เสียเปรียบเหล่านี้ยังคงถูกเอารัดเอาเปรียบถูกล่วงละเมิดมาตลอด มีประเด็นใหม่ๆ ที่กฎหมายไทยควรคิดหาทางปรับปรุง เต็มเต็ม อาทิ การมีบทบัญญัติดูแลเด็กมิให้ถูกล่วงละเมิด ในงานบางประเภทที่เลวร้ายสุดๆ สิทธิสำหรับสตรีที่มีภาระทางครอบครัว ซึ่งควรมีโอกาสทำงานบ้างไม่ใช่ถูกลดโอกาสหรือตัดออกจากตลาดแรงงานไป มาตรการที่สำคัญอาจเป็นการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายชั่วโมง การออกกฎหมายว่าด้วยการทำงานบางเวลา การออกกฎหมายให้หลักประกันสตรีที่ละเว้นหยุดการทำงานชั่วคราว เพื่อดูแลบุตร คนชราให้อย่างคงสิทธิเมื่อกลับเข้าสู่ตลาดแรงงาน ทั้งในแง่งานในตำแหน่งเดิมหรือตำแหน่งใหม่ที่เท่าเทียม ตลอดจนโอกาสการเลื่อนขั้นและการให้โอกาสความก้าวหน้า เป็นต้น สำหรับแรงงานผู้สูงอายุก็ควรต้องมีกฎหมายดูแลเรื่องความปลอดภัย การส่งเสริมให้ผู้สูงอายุอยู่ตลาดแรงงานนานขึ้นพร้อมกับปรับปรุงชั่วโมงทำงานและค่าตอบแทนที่เหมาะสม สิ่งใหม่ๆ เหล่านี้จะสอดคล้องกับภาวะการเปลี่ยนแปลงของตลาดแรงงานและการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ประชากรไทย ซึ่งมีเด็กน้อยลงผู้สูงอายุเพิ่มจำนวนขึ้น ขณะที่สัดส่วนการเพิ่มที่ลดลงเรื่อยๆ ของกำลังแรงงาน

๑๔๐) ส่วนที่สี่ ถือเป็นหัวใจของการศึกษาคั้งนี้ เพราะเป็นบทที่กล่าวถึงตัวชี้วัดที่จะนำไปประเมินว่ามาตรฐานกฎหมายไทยสอดคล้องกับหลักการหรือเจตนารมณ์ของกฎหมายระหว่างประเทศหรือไม่ การวิเคราะห์ในส่วนนี้ได้คัดเลือกอนุสัญญาหลัก ๒ ฉบับคือ อนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม และฉบับที่ ๘๘ ว่าด้วยสิทธิในการก่อตั้งและการร่วมเจรจาต่อรอง และการวิเคราะห์จัดทำตัวชี้วัดเกี่ยวกับสิทธิของแรงงานสตรีและเด็ก โดยการศึกษาอนุสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาอนุสัญญาทั้ง ๒ ฉบับและอนุสัญญาว่าด้วยสตรีและเด็กนี้จะศึกษาในรายละเอียดรายมาตรา รวมทั้งการนำการตีความหรือคำวินิจฉัยในประเด็นสำคัญของคณะกรรมการกำกับดูแลให้อนุสัญญานำไปใช้ปฏิบัติ ๒ คณะคือ คณะกรรมการ COE และ คณะกรรมการ CFOA ของ ILO การจะดูว่าอนุสัญญาที่สมาชิกประเทศได้ปฏิบัติตามหลักการอนุสัญญาหรือไม่ จึงอยู่ที่บทบาทของกลไกองค์การระหว่างประเทศที่จะทำหน้าที่ติดตามทั้งในรูปของการพิจารณาวินิจฉัยรายงานประเทศการรับพิจารณาข้อร้องเรียนหรือข้อกล่าวหาต่อกรณีการล่วงละเมิด สำหรับกรณีของ ILO จะมีกลไกเพิ่มเติมในรายละเอียด ซึ่งกำหนดโดยธรรมนูญขององค์การที่กำกับหรือให้สิทธิตัวแทน (Representations) ขององค์การ (ไม่ว่าองค์กรของนายจ้างหรือลูกจ้าง) ร้องเรียนได้ (ตามมาตรา ๒๔) หรือให้สิทธิรัฐประเทศร้องเรียนต่อองค์การกรณีอีกประเทศหนึ่งไม่ปฏิบัติตาม โดยมีข้อแม้ว่าทั้งสองประเทศล้วนให้การรับรองอนุสัญญาฉบับเดียวกัน (ตามมาตรา ๒๖ ของธรรมนูญ)

๑๔๑) กลไกของ ILO ในด้านการกำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตามนั้น มีประเด็นที่น่าสนใจก็คือ ILO มีการตีความหรือออกคำวินิจฉัยเป็นจำนวนมากโดยคณะกรรมการ ๒ ชุดตั้งที่กล่าว การตีความหรือออกคำวินิจฉัยของคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญเปรียบเสมือนคำพิพากษาของศาลระหว่างประเทศจะมีการตีพิมพ์เผยแพร่นำมาใช้ปฏิบัติเป็นคดีตัวอย่าง โดยการนำคำตีความไปปรับใช้กรณีมีสถานการณ์คล้ายคลึงกัน ถือเป็นรูปแบบของการตรากฎหมายแรงงานระหว่างประเทศอีกวิธีหนึ่งที่เรารู้จักว่า “Publicists” นอกเหนือจากตัวบทกฎหมายในรูปอนุสัญญาซึ่งมีมานานตั้งแต่เริ่มตั้งองค์การ

๑๔๒) เหตุผลที่ต้องเลือกเพียง ๓ เรื่องมาทำตัวชี้วัด (เสรีภาพในการสมาคม สิทธิก่อตั้ง และการร่วมเจรจาต่อรอง รวมทั้งการใช้แรงงานหญิงและเด็ก) ก็เพราะประเด็นทั้งหมดมีปรากฏอยู่ในอนุสัญญาหลักทุกฉบับ โดยเฉพาะแรงงานหญิงและเด็กนั้นเกี่ยวข้องกับการเลือกปฏิบัติและการมีภาระการบังคับใช้แรงงานสอดแทรกอยู่เสมอ ส่วนอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ และ ๘๘ ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมนั้นเป็นแกนหลักที่จะวัดโอกาสของการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของผู้ใช้แรงงานอย่างแท้จริง หากคนทำงานมีเสรีภาพมีสิทธิแสดงออก มีโอกาสรวมตัวและต่อรองที่ถูกต้อง โอกาสที่จะทำให้การกระจายรายได้ที่เป็นธรรมจะเกิดขึ้น การว่าจ้างแรงงานจะเกิดความเป็นธรรม ศักดิ์ศรีของการเป็นพนักงานจะถูกระดับ ในทางอ้อมโอกาสการพัฒนาด้านอื่นๆจะติดตามมา อาทิ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสภาพการจ้าง การได้รับการพิจารณาให้เป็นหุ้นส่วนของการ

ผลิตหรือให้บริการ การมีส่วนได้รับการปรึกษาหารือก่อนการตัดสินใจของฝ่ายบริหารในเรื่องสำคัญๆ อาทิเช่น การปลดออกพนักงานจำนวนมากๆ เป็นต้น

๑๙๓) ที่สำคัญตัวชี้วัดที่ออกแบบขึ้นจะทำให้ผู้สนใจเรียนรู้ในทุกมิติที่เกี่ยวกับการก่อตั้ง การมีเสรีภาพในการเข้าร่วมกิจการ การเจรจาต่อรอง กลไกการระงับข้อพิพาทแรงงาน ประเด็นการแทรกแซงของรัฐ การใช้มาตรการแรงงาน (การนัดหยุดงานและการปิดงานด้าง) รวมทั้งประเด็นสัญญาหรือแนวปฏิบัติ ขั้นตอนของการกำกับดูแลของคณะกรรมการชุดต่างๆ ของ ILO ซึ่งมีทั้งรูปลักษณะไตรภาคี รูปแบบผู้เชี่ยวชาญ และการตั้งคณะกรรมการไต่สวนคดีร้องเรียน เป็นต้น

๑๙๔) ตัวชี้วัดเริ่มต้นด้วยประเด็นว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของพลเมืองพื้นฐาน อาทิ การไม่ถูกจับกุมโดยปราศจากข้อหา การสอบสวนที่ต้องให้โอกาสต่อสู้คดี การปล่อยตัวชั่วคราว การนำคดีขึ้นสู่ศาลโดยรวดเร็ว และการปฏิบัติต่อผู้ต้องหาเสมือนผู้มีความผิดมิได้ สิทธิเสรีภาพในเรื่องนี้สำคัญเพราะเกี่ยวข้องใกล้ชิดกับผู้นำองค์กรซึ่งเป็นมวลชน มักมีความเสี่ยงที่จะถูกตั้งข้อหา ถูกควบคุมตัวอยู่แล้ว หากไม่มีการเข้มงวดดูแลกระบวนการยุติธรรมในเรื่องนี้ สิทธิเสรีภาพอื่นก็จะถูกบิดเบือนหรือไม่อาจดำเนินการได้ตั้งแต่ต้น

สิทธิเสรีภาพพื้นฐานอื่นๆที่ควบคู่กับเสรีภาพในการสมาคมก็คือ เสรีภาพในการชุมนุมแสดงความคิดเห็นในรูปแบบต่างๆภายใต้กรอบกฎหมาย เสรีภาพดังกล่าวสำคัญเพราะเป็นเครื่องมือจำเป็นต้องใช้ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการจัดประชุม การชุมนุม การโฆษณา หรือเผยแพร่กิจกรรม การชักชวนเพื่อนร่วมงานเข้าร่วมกิจกรรม เป็นต้น

รูปแบบตัวชี้วัดที่ใช้จะมีทั้งแผนภูมิและตัวชี้วัดในลักษณะคำถามซึ่งแสดงความเกี่ยวข้องของการใช้เสรีภาพพื้นฐานกับกฎระเบียบที่ตราหรือกำหนดขึ้นเพื่อกำกับดูแล จุดนี้เองเป็นเรื่องสำคัญว่ารัฐหรือรัฐบาลให้ความสำคัญและมีเจตนารมณ์หรือเคารพต่อสิทธิของประชาชนและคณะทำงานเพียงไร มีการล่วงละเมิดหรือบิดเบือนหลักการหรือไม่

๑๙๕) สิทธิเสรีภาพในการสมาคมมาเริ่มต่อที่ตัวชี้วัดว่าด้วยสิทธิก่อตั้งและเข้าร่วมองค์การ ซึ่งมีปรากฏในมาตรา ๒ ของอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ และภายใต้กรอบมาตรานี้ เราจะพบว่าประเทศไทยยังไม่ปฏิบัติตามหลักการอย่างครบถ้วน ไม่ว่าจะเป็นการจำกัดกลุ่มผู้ทำงานบางประเภทเท่านั้นที่อนุญาตให้ใช้สิทธิก่อตั้ง ยังมีการกีดกันด้วยเหตุความต่างในเรื่องสัญชาติ กฎระเบียบที่กำหนดและใช้กำกับยังคงเป็นอุปสรรคต่อการใช้เสรีภาพในการก่อตั้ง อาทิ การยกร่างธรรมนูญหรือข้อบังคับขององค์การ

๑๙๖) การต่อตั้งองค์การภายใต้กฎหมายแรงงานไทย ยังมีเงื่อนไขอื่นๆประกอบ อาทิ ต้องขออนุญาต เสรีภาพในการจะเลือกเข้าเป็นสมาชิกก็มีจำกัดด้วยเหตุระเบียบ กฎเกณฑ์ กำหนดให้การก่อตั้งต้องเป็นลูกจ้างในสถานประกอบกิจการเดียวกันหรือคุณสมบัติประเภทเดียวกัน ลูกจ้างรัฐวิสาหกิจถูกแบ่งแยกออกจากกลุ่มผู้ใช้แรงงานทั่วไป ผู้บริหารไม่อาจเข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์การระดับต้น โดยไม่กำหนดชัดเจนว่า คำว่าผู้บริหารหมายถึงใครบ้าง มีขอบข่ายแค่ไหน

๑๔๗) ประเด็นสำคัญในการจัดทำตัวชี้วัดอีกกลุ่มหนึ่งคือ ขั้นตอนและรูปแบบการรับข้อพิพาทแรงงาน ซึ่งคลุมหรือรวมถึงการใช้สิทธินัดหยุดงาน การชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน การทำข้อตกลงของคู่กรณีที่จะให้มีบริการหรือยังคงไว้ซึ่งการผลิตขั้นต่ำ ระหว่างการนัดหยุดงานเพื่อมิให้ประชาชนเดือนร้อนเกินไป เป็นต้น ซึ่งเรื่องที่กล่าวมาไม่ปรากฏชัดเจนในอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ แต่คณะกรรมการ CFOA และ COE ของ ILO ก็อาศัยมาตรา ๓ และมาตรา ๑๐ ของอนุสัญญาฉบับนี้มาประยุกต์รับรองสิทธิการนัดหยุดงานแทน ในกลุ่มตัวชี้วัดนี้ก็เช่นกันเมื่อนำมาเทียบกับกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของไทย จะพบความไม่ครบถ้วนไม่สมบูรณ์ หรือไม่สอดคล้องของกฎหมายไทยกับมาตรฐานระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นการห้ามนัดหยุดงานของลูกจ้างรัฐวิสาหกิจทุกประเภท การกำหนดให้นายจ้างพิพาทแรงงานที่ตกลงกันไม่ได้สู่การชี้ขาดโดยปราศจากการเห็นพ้องของคู่กรณี การกำหนดกิจการที่สำคัญที่ไม่สอดคล้องกับแนวปฏิบัติหรือลักษณะของประเภทกิจการตามมาตรฐานของ ILO เป็นต้น

๑๔๘) การแทรกแซงของรัฐและการคุ้มครองมิให้มีการกระทำซึ่งการแทรกแซงเป็นอีกกลุ่มตัวชี้วัดที่สำคัญที่ชี้ให้เห็นประเด็นชัดเจนถึงความไม่สอดคล้องระหว่างกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของไทยกับมาตรฐานระหว่างประเทศ การแทรกแซงภายใต้กรอบของกฎหมายไทยมีตั้งแต่การยุบสหภาพแรงงาน การรับรองข้อบังคับหรือธรรมนูญสหภาพแรงงาน หรือแม้แต่การคุ้มครองการไม่ให้ถูกแทรกแซงจากนายจ้างหรือบุคคลที่สาม ซึ่งในทางปฏิบัติยังขาดประสิทธิภาพและไม่อาจสร้างความเชื่อมั่นให้เกิดขึ้นได้

การแทรกแซงซึ่งอาจละเมิดการใช้สิทธิการร่วมเจรจาต่อรองก็คือ การกำหนดให้มีการชี้ขาดแรงงานในลักษณะบังคับ โดยไม่พิจารณาว่าคู่กรณีเห็นพ้องหรือไม่ มีปรากฏในกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของไทยทั้งสองฉบับ (มาตรา ๒๓, ๒๔ และ ๓๕ ของพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.๒๕๑๘ และมาตรา ๓๑ และ ๓๒ ของพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.๒๕๔๓) นอกจากนั้นในมาตรา ๓๕ ของพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.๒๕๑๘ ให้อำนาจรัฐมนตรีสั่งให้ลูกจ้างซึ่งนัดหยุดงานกลับเข้าทำงานตามปกติ เพราะเห็นว่าการนัดหยุดงานอาจก่อให้เกิดความเดือนร้อนแก่ประชาชนนั้น อาจขัดต่อหลักการของอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ และอาจขัดต่ออนุสัญญาฉบับที่ ๑๐๕ ซึ่งไทยให้การรับรองว่าด้วยการจัดการบังคับใช้แรงงานได้ เพราะการนัดหยุดงานเป็นการใช้สิทธิ กระทำการโดยสมัครใจโดยไม่ประสงค์จะทำงานชั่วคราว การสั่งให้กลับเข้าทำงานจึงเป็นการฝ่าฝืนเจตนารมณ์ของลูกจ้าง เป็นต้น

๑๔๙) ตัวชี้วัดในส่วนว่าด้วยขั้นตอน การกำกับ ดูแล หรือการกีดกันให้มีการปฏิบัติตามหลักการของอนุสัญญาก็มีความสำคัญและถือเป็นอีกส่วนที่มีการจัดทำตัวชี้วัดและแผนภูมิแสดงให้เห็นถึงขั้นตอนทางเลือกที่จะใช้กลไกในรูปแบบต่างๆ ตลอดจนข้อแนะนำต่างๆถึงผลดี ผลเสียในการเลือกใช้วิธีการต่างๆ ในส่วนตัวชี้วัดของกลุ่มนี้มีความสำคัญต่อองค์การนายจ้างและลูกจ้าง ตลอดจนรัฐบาล เพราะเป็นส่วนที่องค์การต่างๆและรัฐบาลมักไม่ให้ความสนใจแต่จะเอาใจใส่ก็ต่อเมื่อถูกร้องเรียนหรือถูกกล่าวหา ซึ่งที่ผ่านมาประเทศไทยยังไม่ถูกกล่าวหารุนแรง เพราะยังไม่ได้

ให้การรับรองอนุสัญญาฉบับที่สำคัญบางฉบับ รวมทั้งฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๙๘ อย่างไรก็ตาม การร้องทุกข์กล่าวหาที่นั้นยังทำได้อยู่แม้ไทยจะไม่ให้การรับรองก็ตาม เพราะฉะนั้นหากมีการล่วงละเมิดอย่างรุนแรงต่อเสรีภาพในการสมาคม การร้องเรียนอาจมีต่อคณะกรรมการ CIOA ได้เช่นเดียวกัน

๒๐๐) ตัวชี้วัดและแผนภูมิในส่วนของการกำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตามหลักการอนุสัญญาจะพูดถึงทั้งสถานการณ์ปกติ และสถานการณ์พิเศษ สถานการณ์ปกติจะเป็นแนวปฏิบัติที่รัฐภาคีมีต่ออนุสัญญาต้องปฏิบัติซึ่งก็คือ การจัดทำรายงานประเทศส่งต่อ ILO และหากปรากฏชัดแจ้งว่าไม่มีการปฏิบัติตามพันธะ การถูกทบทวนหรือร้องขอให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงกฎหมายหรือแนวปฏิบัติอาจเป็นไปได้ ที่สำคัญรายงานประเทศอาจถูกนำมาอภิปรายในการประชุมประจำปีของคณะกรรมการชุดติดตามการปฏิบัติตามอนุสัญญาได้ ซึ่งถึงจุดนั้นประเทศจะเสียหน้าและต้องเร่งรัดปรับปรุงแนวปฏิบัติหรือกฎหมายภายในประเทศ

ส่วนสถานการณ์พิเศษนั้น ส่วนหนึ่งเกี่ยวข้องกับการไม่ปฏิบัติตามหลักการเสรีภาพในการสมาคม ซึ่งวิธีการกำกับดูแลจะมี ๓ วิธีการคือ

๑. การติดตามกำกับโดยคณะกรรมการ CIOA กรณีร้องเรียนสมาชิกประเทศไม่ปฏิบัติตามหลักการเสรีภาพในการสมาคม (FOA) ทั้งนี้โดยไม่คำนึงว่าสมาชิกประเทศดังกล่าวให้การรับรองอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ หรือ ๙๘ หรือไม่

๒. การกำกับผ่านมาตรา ๒๔ ซึ่งให้สิทธิองค์การนายจ้างหรือลูกจ้างร้องเรียนหรือกล่าวหาว่ารัฐภาคีไม่ปฏิบัติตามหลักการอนุสัญญาที่ให้การรับรอง

๓. การกำกับผ่านมาตรา ๒๖ ซึ่งให้สิทธิรัฐภาคีประเทศอื่นๆ ร้องเรียนกล่าวหาว่ารัฐภาคีอีกประเทศหนึ่งไม่ปฏิบัติตามหลักการของอนุสัญญาที่ให้การรับรอง โดยมีข้อแม้ว่ารัฐภาคีทั้งสองต้องให้การรับรองอนุสัญญาฉบับเดียวกันด้วย

๒๐๑) การกำกับดูแลประเภทที่สามก็คือ การร้องขอหรือการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่รัฐสมาชิกเพื่อสร้างความเข้าใจและอธิบายรายละเอียดของมาตรฐานให้กับประเทศ การช่วยเหลือขององค์กรนี้สามารถทำได้ทั้งในกรณีให้การรับรองและไม่ให้การรับรองอนุสัญญา

๒๐๒) การทำความเข้าใจกลไกการกำกับดูแล และตั้งข้อกล่าวหาเรื่องร้องเรียนผ่านตัวชี้วัดและแผนภูมิที่กล่าวในส่วนที่ ๔ มีความหมายและเป็นประโยชน์ยิ่ง เพราะหากขาดซึ่งการเข้าใจกลไกต่างๆ ที่ใช้ในการกำกับดูแล การจะกดดันให้รัฐบาลได้ปฏิบัติตามหลักการหรือเจตนารมณ์ของอนุสัญญาหรือมาตรฐานระหว่างประเทศทำได้ยาก และ หากทำไปโดยไม่เข้าใจขั้นตอนจะเท่ากับเสียเวลา เสียโอกาส และไม่เกิดประโยชน์หรือก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง

สิ่งที่ต้องทำความเข้าใจก็คือ พันธะของรัฐสมาชิกต่ออนุสัญญานั้นมี ๒ ประการ

๑. พันธะในกรณีเป็นรัฐภาคี รัฐภาคีคือรัฐซึ่งให้การรับรองอนุสัญญา ซึ่งรัฐดังกล่าวมีหน้าที่จะต้องไปปรับปรุง กำกับดูแลกฎหมายภายในประเทศให้สอดคล้องกับหลักการหรือแนวปฏิบัติของอนุสัญญา อาทิ หากรัฐให้สัตยาบันรับรองอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ ว่าด้วยเสรีภาพในการ

สมาคมก็มีพันธะต้องปรับปรุงกฎหมายภายในประเทศให้สอดคล้องหลักการ ประเด็นที่มักพบเสมอก็คือ การตีความที่แตกต่างระหว่างระเบียบกฎหมายภายในกับหลักการหรือเจตนารมณ์ของอนุสัญญา เพราะฉะนั้นสิ่งที่พบเห็นเสมอก็คือ การวิจารณ์รายงานประเทศของรัฐบาลถือว่าไม่สอดคล้องกับ หลักการ การค้นหาความไม่สอดคล้องอาจเกิดจากการตรวจสอบของคณะกรรมการ COE ที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติตามซึ่งอาศัยการพิจารณารายงานประเทศหรืออาจเกิดจากข้อวิจารณ์ของ องค์การนายจ้างหรือองค์การลูกจ้างที่ได้รับสำเนารายงานประเทศ และให้ความเห็นเสนอต่อ ILO เป็นต้น ด้วยเหตุนี้การเข้าใจขั้นตอนการทำงานของรัฐบาลและบทบาทหน้าที่ของ COE และบทบาท ในฐานะเป็นองค์การตัวแทน อาทิ องค์การลูกจ้างจึงเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง

๒. พันธะในฐานะรัฐสมาชิก ILO ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามในฐานะสมาชิกจึงต้อง เคารพและมีพันธะต่อธรรมนูญและปฏิญญาของ ILO ในอันที่จะเคารพต่อสิทธิพื้นฐานของผู้ใช้ แรงงาน และเมื่อสิทธิเสรีภาพในการสมาคมเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิพื้นฐาน รัฐสมาชิกจึงมีพันธะต้อง ปฏิบัติตาม ทั้งนี้จะมีกลไกตรวจสอบคือมาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๖ ของธรรมนูญ ILO ที่ให้สิทธิ ร้องเรียน กล่าวหาว่ารัฐสมาชิกได้

โดยสรุป รัฐบาลที่มีต่ออนุสัญญาที่ให้การรับรองก็คือการปรับปรุง เปลี่ยนแปลง แก้ไขกฎหมายและแนวปฏิบัติ และในฐานะรัฐสมาชิกย่อมมีพันธะต้องไม่ล่วงละเมิด สิทธิพื้นฐาน แม้รัฐสมาชิกดังกล่าวไม่ให้การรับรองอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ ก็ตาม มิเช่นนั้น อาจถูก ร้องเรียนกล่าวหาว่าละเมิดสิทธิได้

๒๐๓) ในส่วนที่ห้า ของการศึกษานี้ได้วิเคราะห์ประเทศกลุ่มอาเซียนต่อการรับรอง มาตรฐานระหว่างประเทศในลักษณะกว้างๆซึ่งสรุปได้ดังนี้

(๑) ประเทศในกลุ่มอาเซียนยังให้การรับรองอนุสัญญาของ ILO ค่อนข้างต่ำ เฉลี่ย ๑๗.๖ ฉบับ ซึ่งต่ำกว่าระดับเฉลี่ยเมื่อเทียบกับ OECD ประเทศกลุ่ม อี.ซี ประเทศในกลุ่ม อเมริกา และประเทศกลุ่มเอเชียแปซิฟิก

(๒) ในส่วนของอนุสัญญาหลัก ๘ ฉบับ ซึ่งเป็นอนุสัญญาสิทธิพื้นฐานของผู้ใช้ แรงงานมีเพียง ๓ ประเทศเท่านั้นที่ให้ครบทั้ง ๘ ฉบับคือ ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย กัมพูชา

(๓) ในส่วนอนุสัญญาว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมคือ ฉบับที่ ๘๗ และ ๙๘ มี ประเทศเมียนมาที่รับรองอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ ฉบับเดียว สิงคโปร์ มาเลเซียให้การรับรองฉบับที่ ๙๘ ฉบับเดียว ขณะที่ไทย เวียดนาม บรูไน ลาว ยังไม่ได้รับรองทั้งสองฉบับ

(๔) ในส่วนของอนุสัญญาว่าด้วยการเลือกปฏิบัติคือ ฉบับที่ ๑๐๐ และ ๑๑๑ มี ๔ ประเทศที่ให้การรับรองครบทั้งสองฉบับคือ ฟิลิปปินส์ ลาว อินโดนีเซีย กัมพูชา และเวียดนามที่ ให้การรับรองฉบับที่ ๑๐๐ ฉบับเดียว มีไทย มาเลเซีย สิงคโปร์ ที่ไม่ให้เลยทั้งสองฉบับคือ บรูไน และ เมียนมา

(๕) สำหรับอนุสัญญาว่าด้วยการเกณฑ์แรงงานหรือบังคับใช้แรงงานคือ ฉบับ ที่ ๒๙ และ ๑๐๕ และมีประเทศให้การรับรองครบแล้วทั้งสองฉบับมี ฟิลิปปินส์ ไทย กัมพูชา อินโดนี

เซีย ที่รับรองฉบับที่ ๒๙ เพียงฉบับเดียวมีประเทศลาว เวียดนาม เมียนมาที่ยังไม่รับรองเลยทั้งสองฉบับคือ บรูไน

(๖) ส่วนอนุสัญญาว่าด้วยการกำหนดอายุขั้นต่ำ อนุญาตให้เด็กทำงานและการห้ามใช้แรงงานเด็กในงานประเภทที่เลวร้ายสุดๆคือ ฉบับที่ ๑๓๘ และฉบับที่ ๑๘๒ พบว่าในกลุ่มอาเซียนล้วนให้การรับรองทั้งสองฉบับ ยกเว้นประเทศเมียนมาประเทศเดียว

หนังสือเอกสารประกอบการเขียน

ภาษาไทย

- ๑) พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.๒๕๔๑
- ๒) พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.๒๕๑๘
- ๓) พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.๒๕๔๓
- ๔) พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ.๒๕๕๔
- ๕) พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ.๒๕๔๕
- ๖) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
- ๗) พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ.๒๕๕๐
- ๘) หลักกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไป เกี่ยวกับสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน
- ๙) หลักกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไป เกี่ยวกับสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน
- ๑๐) หลักกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไป เกี่ยวกับสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน
- ๑๑) หลักกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไป เกี่ยวกับสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง
- ๑๒) อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบและพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญา CEDAW สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวงพัฒนาสังคม ๒๕๔๖
- ๑๓) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงต่างประเทศ ๒๕๕๑
- ๑๔) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐
- ๑๕) คำแปลและตัวบทอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศซึ่งประเทศไทยให้สัตยาบัน (ระหว่างปี ๒๕๑๑-๒๕๔๗) กระทรวงแรงงาน ๒๕๔๙
- ๑๖) อนุสัญญาและปฏิญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงแรงงาน ๒๕๔๖
- ๑๗) เกษมสันต์ วิลาวรรณ ศจ. กฎหมายแรงงานสำหรับนักบริหาร สำนักพิมพ์วิญญูชน ๒๕๕๑
- ๑๘) การร่วมปรึกษาหารือไตรภาคี: การให้สัตยาบันและปฏิบัติตามอนุสัญญาระดับที่ ๑๔๔ สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ กรุงเทพฯ ๒๕๔๕

ภาษาอังกฤษ

- ๑๙) Constitution of the ILO and Standing Order of ILO. ILO, Geneva, ๒๐๐๑.
- ๒๐) ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and Its Follow-up. Adopted by ILO, Geneva, ๑๙๙๘.
- ๒๑) ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization Adopted by ILO. Geneva, ๒๐๐๘.
- ๒๒) The UN Human Rights Treaty System, An Introduction to the Core Human Rights Treaties and the Treaties Bodies, Office of UN High Commissioner for Human Rights, Fact Sheet NO.๓๐
- ๒๓) Rules of the Game. A Brief Introduction to International Labour Standards, ILO, Switzerland, ๒๐๐๕.
- ๒๔) A Fair Globalization, Creation Opportunities for All. World High Commission on the Social Dimension of Globalisation ILO, ๒๐๐๔.
- ๒๕) Employment Practices and Working conditions in Thailand's Fishing Sector. ILO, Asian Research Center for Migration Chulalongkorn University, ๒๐๑๓.
- ๒๖) Asbjorn Eide et al. Economic, Social and Cultural Rights, Kluwer Law International, ๒๐๐๑.
- ๒๗) Conway W. Henderson. "International Relation; Conflict and Cooperation at the Turn of the ๒๑th Century". Megraw-Hill, ๑๙๙๗.
- ๒๘) R. Blanpain, General Editor. "Comparative Labour Law and Industrial Relation in Industrialized Market Economics" Kluwer Law and Taxation Publisher, ๑๙๙๐.
- ๒๙) "Fundamental Principle and Rights at Work" ILO เอกสารเผยแพร่ ประมวลอนุสัญญาที่สำคัญด้านการคุ้มครองสตรี การส่งเสริมการจ้างงาน สภาพการจ้าง และแรงงานนอกระบบ (ไม่กำหนดวันเดือนปี)
- ๓๐) Freedom of Association in Practice: Lessons Learned "Global Report Under Follow up to the ILO Declaration on Fundamental Principle and Rights at Work" ๒๐๐๘.
- ๓๑) Labour Laws and Practices in Asean "A Comparative Study on Gender Equality, Employment of Persons with Disabilities, Youth Employment and Social Dialogues" Asean Services Employees trade Unions Council (Asetue) ๒๐B.
- ๓๒) The Global Challenges of Labour Inspection, ILO Labour Education ๒๐๐๕/๓-๔, Nos. ๑๔๐-๑๔๑
- ๓๓) Labour Law: Its Role, Trends and Potential ILO. Labour Education ๒๐๐๖/๒-๓ NOs. ๑๔๓-๑๔๔

- ៣៤) Promoting Equality and Preventing Discrimination at Work in Cambodia: Code of Practice and Practical Guide in Five Parts. Camfeba. ILO Bangkok
- ៣៥) Summaries of International Labour Standards, Second Edition, Update in ១៩៩០. ILO. Geneva ១៩៩១.
- ៣៦) Bernard Gernigon et al. "ILO Principles Concerning the Right to Strike" ILO Geneva. ២០០០.
- ៣៧) Towards a Fair Deal for Migrant Workers in the Global Economy ILO Geneva. (៩២ Session) ២០០៤.
- ៣៨) David Tajzman and Karen Curtis. "Freedom of Association: A User's Guide, Standards, Principles and Procedures of ILO, ILO Geneva ២០០០
- ៣៩) Guy Standing "Global Labour Flexibility, Seeking Distributive Justice: Macmillan Press, ១៩៩៩.
- ៤០) Norman Selwyn "Selwyn's Law of Employment" ១៥th Edition, Oxford University Press. ២០០៨.
- ៤១) ILO Convention No.៨៧ (Freedom of Association, ១៩៤៨)
- ៤២) ILO Convention No.៩៨ (Right to Organize and collective Bargaining, ១៩៤៩)
- ៤៣) ILO Convention No.១៥៥ (Workers' Representatives, ១៩៧១)
- ៤៤) ILO Convention No.១៥១ (Labour Relations, Public Service, ១៩៧៨)
- ៤៥) ILO Convention No.២៩ (Forced Labour, ១៩៣០)
- ៤៦) ILO Convention No.១០៥ (Abolition of Forced Labour, ១៩៥៧)
- ៤៧) ILO Convention No.១០០ (Equal Remuneration, ១៩៥១)
- ៤៨) ILO Convention No.១១១ (Discrimination, Employment and Occupation, ១៩៥៨)
- ៤៩) ILO Convention No.១៥៦ (Workers with Family Responsibilities, ១៩៨១)
- ៥០) ILO Convention No.១២២ (Employment Policy, ១៩៦៤)
- ៥១) ILO Convention No.៨៨ (Employment Service, ១៩៤៨)
- ៥២) ILO Convention No.១៤២ (Human Resources Development, ១៩៧៥)
- ៥៣) ILO Convention No.១៥៩ (Vocational Rehabilitation and Employment Disabled Persons, ១៩៨៣)
- ៥៤) ILO Convention No.១៥៨ (Termination of Employment, ១៩៨២)
- ៥៥) ILO Convention No.៨១ (Labour Inspection, ១៩៤៧)
- ៥៦) ILO Convention No.១២៩ (Labour Inspection, Agriculture, ១៩៦៩)
- ៥៧) ILO Convention No.១៤៤ (Tripartite Consultation, ILO Standards, ១៩៧៦)
- ៥៨) ILO Convention No.១៥៤ (Collective Bargaining, ១៩៨១)

- ඌ) ILO Convention No.෧෪෪ (Occupational Safety and Health, ෧෯෮෧)
- ඌ෦) ILO Convention No.෧෩෪ (Minimum Age, ෧෯෪෭)
- ඌ෧) ILO Convention No.෧෪෧ (Work Form of Child Labour, ෧෯෮෧)
- ඌ෨) ILO Convention No.෧෪෭ (Migration for Employment, ෧෯෪෯)
- ඌ෩) ILO Convention No.෧෪෩ (Migration Workers, Supplementary, ෧෯෪෯)
- ඌ෪) ILO Convention No.෧෪෩ (The Revision of Maternity Protection, ෧෯෫෨)
- ඌ෫) ILO Recommendation No.෧෪෧ (Revision of Maternity Protection, ෧෯෫෨)
- ඌ෬) ILO Recommendation No.෧෪෦ (Human resource Development, ෧෯෪෯)
- ඌ෭) ILO Recommendation No.෧෪෪ (Termination of Employment, ෧෯෮෧)
- ඌ෮) ILO Protocol of ෧෯෮෧ (Occupation, Safety and Health, ෧෯෮෧)



Empowered lives.
Resilient nations.



โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP)
อาคารสหประชาชาติชั้น ๑๒ ถนนราชดำเนินนอก
แขวงบางขุนพรหม เขตพระนคร
กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๐๐
โทร : +๖๖ ๒ ๓๐๔ ๙๑๐๐
โทรสาร : +๖๖ ๒ ๒๘๐ ๐๕๕๖
อีเมล : registry.th@undp.org
เว็บไซต์ : www.undp.or.th

สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย
เลขที่ ๙๙ หมู่ ๔ อาคารซอฟต์แวร์ ปาร์ค
ถนนแจ้งวัฒนะ ตำบลคลองเกลือ
อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี ๑๑๑๒๐
โทร : +๖๖ ๒ ๕๐๒ ๖๐๐๐ ต่อ ๘๓๘๑
โทรสาร : +๖๖ ๒ ๕๐๒ ๖๐๐๐ ต่อ ๘๒๗๔
อีเมล : info@lrct.go.th
เว็บไซต์ : www.lrct.go.th