



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง การให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่าง
ประเทศ ฉบับที่ ๘๗ และ ๙๘ ในบริบทของการเข้าสู่
ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในปี พ.ศ. ๒๕๕๘

จัดทำโดย นายกมล สวัสดิ์ชูแก้ว
รหัส ๕๐๖๖

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ ๕ ปี ๒๕๕๖
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
ลิขสิทธิ์ของกระทรวงการต่างประเทศ



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง การให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๘๗ และ ๙๘
ในบริบทของการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในปี พ.ศ. ๒๕๕๘

จัดทำโดย นายกมล สวัสดิ์ชูแก้ว
รหัส ๕๐๖๖

หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ ๕ ปี ๒๕๕๖
สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ
รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรนักบริหารการทูตของกระทรวงการต่างประเทศ

ลงชื่อ

(รองศาสตราจารย์ ดร. ขจิต จิตตเสวี)
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ

(เอกอัครราชทูต อุ่ม เมฆานนท์)
อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ

(ดร. เดชา ตั้งสีฟ้า)
อาจารย์ที่ปรึกษา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

สภาพเศรษฐกิจแบบทุนนิยม และวิกฤติเศรษฐกิจโลกที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ส่งผลให้แรงงานในหลายประเทศทั่วโลกถูกละเมิดสิทธิด้านแรงงาน ดังนั้นองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization : ILO) จึงได้ตราอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว และฉบับที่ ๙๘ ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรองขึ้นเพื่อให้ประเทศสมาชิก ILO ใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติ เพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคม และยกระดับมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดีของแรงงาน

การศึกษาเรื่อง “การให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๘๗ และ ๙๘ ในบริบทของการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในปี พ.ศ. ๒๕๕๘” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความจำเป็น ข้อดี และ ข้อเสียในการให้สัตยาบันอนุสัญญาดังกล่าว และเพื่อศึกษาว่าการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน มีความสัมพันธ์ต่อการให้สัตยาบันอย่างไร รวมถึงหาข้อสรุปว่าประเทศไทยควรจะให้สัตยาบันอนุสัญญาทั้งสองฉบับนี้หรือไม่ และต้องมีการดำเนินการอย่างไร โดยศึกษาค้นคว้าจากเอกสารทางวิชาการ บทความ หนังสือ และข้อมูลจากเว็บไซต์ รวมถึงสอบถามจากผู้มีความรู้และปฏิบัติงานในแวดวงด้านแรงงาน เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาศึกษาวิเคราะห์

ผลการศึกษาพบว่า การให้สัตยาบันอนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๘๗ และ ๙๘ จะมีผลผูกพันทำให้ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของอนุสัญญาในทุกมาตราอย่างครบถ้วน และต้องมีการแก้ไขพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ และกฎหมายข้อบังคับอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องให้มีบทบัญญัติสอดคล้องกับอนุสัญญาดังกล่าว รวมถึงต้องจัดทำรายงานการปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ ให้กับ ILO ทุก ๒ ปี ซึ่งหากมีการให้สัตยาบันแล้ว จะยังไม่สามารถยกเลิกการให้สัตยาบันได้จนกว่าจะครบ ๑๐ ปี ซึ่งขณะนี้ประเทศไทยอยู่ในระหว่างการพิจารณาทบทวนเกี่ยวกับการให้สัตยาบันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีและรัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

ประเด็นสำคัญที่ควรนำมาพิจารณา คือการที่ประเทศไทยต้องเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งการขยายตัวด้านการลงทุนจะมาพร้อมกับความหลากหลายของรูปแบบการจ้างงาน และความหลากหลายด้านเชื้อชาติของแรงงาน ดังนั้นจึงควรมีการพิจารณาปรับปรุงพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ และระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความเป็นธรรมระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างให้สอดคล้องกับรูปแบบการจ้างงานที่เปลี่ยนแปลงไปด้วย ทั้งนี้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ขัดข้องในหลักการให้สัตยาบันอนุสัญญาทั้งสองฉบับ แต่มีข้อกังวลเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ซึ่งหากได้สิทธิในการรวมตัวและร่วมเจรจาต่อรองยื่น ข้อเรียกร้องจะเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศไทยได้

สรุปผลการศึกษาได้ว่า ประเทศไทยควรให้สัตยาบันอนุสัญญาทั้งสองฉบับ แต่ควรเป็นการให้สัตยาบันแบบมีเงื่อนไขหรือข้อยกเว้นบางประการในส่วนพื้นที่จังหวัดที่มีความเสี่ยงสูงด้านความมั่นคงของชาติที่สืบเนื่องจากการรวมตัวสมาคมโดยเสรีภาพของแรงงานต่างด้าว ซึ่งการมีข้อสงวนดังกล่าวเป็นสิทธิของรัฐสมาชิก และสามารถขอยกเลิกเงื่อนไขเมื่อใดก็ได้ ทั้งนี้การเตรียมการให้สัตยาบันควรต้องมีการเตรียมความพร้อมด้านกฎหมาย และสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับนายจ้าง

ลูกจ้าง ตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ เอกชน และประชาสังคม เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจ ในหลักการของอนุสัญญาทั้งสองฉบับดังกล่าว อันจะนำไปสู่การปฏิบัติอย่างถูกต้อง และเกิดการ ยอมรับระหว่างกันอย่างสมดุลงอกจากนี้ การที่ประเทศสมาชิกอาเซียนจะมีการรวมตัวเป็นประชาคม เศรษฐกิจอาเซียนในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรี และสภาพการจ้างงานที่เปลี่ยนไป จะมีผลให้ประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนมีความสำคัญมากขึ้น ดังนั้นการพิจารณาให้สัตยาบันอนุสัญญา ทั้งสองฉบับจึงเป็นเรื่องที่อยากจะหลีกเลี่ยงในอนาคต ประเทศไทยจึงควรใช้โอกาสนี้เป็นประเทศที่มี บทบาทนำในการให้สัตยาบันอนุสัญญาทั้งสองฉบับดังกล่าว โดยใช้กลไกการประชุมอาเซียนในการหารือและผลักดันการให้สัตยาบันในกลุ่มประเทศอาเซียนต่อไป

กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษา เรื่อง การให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๘๗ และ ๙๘ ในบริบทของการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี เพราะได้รับความกรุณาจากคณะอาจารย์ที่ปรึกษา อันประกอบด้วย เอกอัครราชทูตอู๋ม เมาลานนท์ รองศาสตราจารย์ ดร. ขจิต จิตตเสวี และ ดร. เตชา ตั้งสีฟ้า ที่กรุณาถ่ายทอดความรู้ ให้คำปรึกษา แนะนำที่มีคุณค่า รวมทั้งให้ข้อเสนอแนะในการแก้ไขเพิ่มเติมต่างๆ เพื่อให้รายงานการศึกษานี้ สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

โอกาสนี้ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณวิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิทุกท่านเป็นอย่างสูง ที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ที่หลากหลาย และเป็นประโยชน์ต่อผู้ศึกษา ทั้งในด้านส่วนตัวและด้านการทำงาน และขอขอบคุณสถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ และคณะเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทุกท่าน ที่ได้ดำเนินการจัดหลักสูตรนักรับราชการทูตซึ่งเป็นหลักสูตรที่เปี่ยมด้วยคุณภาพ รวมถึงขอขอบคุณบรรณารักษ์ห้องสมุดจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานที่ได้เอื้อเฟื้อช่วยเหลือในการค้นหาหนังสือและข้อมูลที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาใช้ประกอบการจัดทำรายงานจนทำให้รายงานฉบับนี้ เสร็จสมบูรณ์ทุกประการ

กมล สวัสดิ์ชูแก้ว
สิงหาคม ๒๕๕๖

สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ง
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
บทที่ ๑ บทนำ	๑
๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
๑.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษา	๓
๑.๓ ขอบเขตและวิธีการศึกษา	๓
๑.๔ ประโยชน์ของการศึกษา	๓
๑.๕ นิยามศัพท์	๓
บทที่ ๒ แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	๕
๒.๑ กรอบแนวคิดและแนวทางปฏิบัติ	๕
๒.๒ วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	๖
๒.๓ สรุปกรอบแนวคิด	๘
บทที่ ๓ ผลการศึกษา	๙
๓.๑ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ	๙
๓.๒ ประชาคมอาเซียน	๑๗
๓.๓ ความเห็นเกี่ยวกับอนุสัญญาฯ ฉบับที่ ๘๗ และ ๙๘ ของสภาที่ปรึกษา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	๒๑
๓.๔ ความจำเป็น ผลดี และผลเสียในการให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ ฉบับที่ ๘๗ และ ๙๘	๒๙
บทที่ ๔ บทสรุปและข้อเสนอแนะ	๓๒
๔.๑ สรุปผลการศึกษา	๓๒
๔.๒ ข้อเสนอแนะ	๓๒
บรรณานุกรม	๓๗
ภาคผนวก	๓๙
ก อนุสัญญาฉบับที่ ๘๗	๔๐
ข อนุสัญญาฉบับที่ ๙๘	๔๘
ประวัติผู้เขียน	๕๔

บทที่ ๑ บทนำ

๑.๑ ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา

นับตั้งแต่ประเทศไทยมีการลงนามในสนธิสัญญาเบาริง (Bowring Treaty) กับสหราชอาณาจักรในสมัยรัชการที่ ๔ แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ในปี พ.ศ. ๒๓๙๘ ทำให้ระบบการค้าที่เดิมผูกขาดโดยพระคลังสินค้ามาตั้งแต่สมัยอยุธยาถูกยกเลิกไป ระบบเศรษฐกิจและการค้าของประเทศไทยถูกผลักดันให้เข้าไปเกี่ยวข้องกับและผนวกเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจทุนนิยมโลก นับเป็นจุดเริ่มต้นที่ประเทศไทยได้มีการเปิดเสรีทางการค้ากับต่างประเทศ ผลจากการนี้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบเศรษฐกิจขึ้นมาเรื่อยๆ ทั้งด้านการผลิตที่เน้นการประกอบการผลิตสินค้าเฉพาะอย่างเพื่อสนองต่อความต้องการของตลาดต่างประเทศมากขึ้น การขยายการค้าทั้งด้านการส่งออกและนำเข้ามากขึ้น รวมถึงมีการลงทุนจากต่างประเทศมากยิ่งขึ้น โครงสร้างการผลิตของประเทศได้เปลี่ยนจากลักษณะ “ผลิตเพื่อกินเองใช้เอง” เป็นการ “ผลิตเพื่อการค้า” มากขึ้น ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๐๔ ประเทศไทยได้เริ่มมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรก ซึ่งมีรากฐานที่มาจากแนวคิดของระบบเศรษฐกิจเสรีของนักเศรษฐศาสตร์ตะวันตกซึ่งมุ่งเน้นการขยายอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจบนพื้นฐานของการขยายการลงทุนด้านอุตสาหกรรมเป็นหลัก นับตั้งแต่มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรกเป็นต้นมาจนถึงปัจจุบันเป็นฉบับที่ ๑๑ การขยายตัวทางการค้า และการลงทุน ไม่ว่าจะเป็นสัดส่วนมูลค่าสินค้าส่งออก สัดส่วนสินค้านำเข้า สัดส่วนเงินทุนไหลเข้า หรืออัตราการเปิดประเทศได้ทวีสูงขึ้น โครงสร้างการผลิตมีการเปลี่ยนแปลงที่เด่นชัด กล่าวคือ ภาคอุตสาหกรรมได้กลายเป็นภาคการผลิตนำภาคการเกษตร มีการเคลื่อนย้ายแรงงานจากภาคเกษตรสู่ภาคอุตสาหกรรมมากขึ้น ส่งผลต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศรวมถึงผลต่อการพัฒนาเทคโนโลยี และการเพิ่มผลิตภาพของแรงงาน

แต่การพัฒนาเศรษฐกิจภายใต้ระบบทุนนิยมโลก ไม่ได้มีผลดีเพียงอย่างเดียว ยังมีแง่มุมที่เป็นผลเสียอีกมากมาย เนื่องจากธุรกิจในระบบดังกล่าวจะเน้นการทำกำไรสูงสุด (maximize profit) เพื่อให้สามารถแข่งขันได้ โดยเฉพาะในช่วงเวลาแห่งความเปลี่ยนแปลงในสังคมโลกอันเนื่องมาจากความเจริญทางด้านเทคโนโลยี ในลักษณะของกระบวนการโลกาภิวัตน์ (Globalization) ยิ่งทำให้การแข่งขันทางการค้าการผลิตทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ผู้ประกอบการทางธุรกิจต่างหาช่องทางการผลิตสินค้าหรือบริการในต้นทุนที่ต่ำที่สุด เพื่อที่จะทำให้ตนเองมีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบกับคู่แข่ง (comparative advantage) ผู้ประกอบการทางธุรกิจจำนวนมากคำนึงถึงแต่ผลประโยชน์ในการทำกำไรสูงสุดจากการผลิตสินค้าและบริการของตน โดยไม่คำนึงถึงสิทธิด้านแรงงานหรือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของลูกจ้าง เกิดการเอารัดเอาเปรียบในการทำสัญญาจ้างแรงงานและการทำงานเป็นจำนวนมาก มีการละเมิดสิทธิด้านแรงงานของลูกจ้างทั้งในภาคเอกชน และภาครัฐ คนทำงานในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ คนไปทำงานต่างประเทศ โดยเฉพาะในกลุ่มแรงงานข้ามชาติ เช่น มีการบังคับ

ใช้แรงงาน ให้ทำงานล่วงเวลาและในวันหยุดโดยลูกจ้างไม่ยินยอม ลูกจ้างที่ตั้งครรภ์ถูกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม สถานที่ทำงานขาดความปลอดภัย ลูกจ้างถูกเลิกจ้างโดยไม่จ่ายค่าชดเชย ลูกจ้างในหน่วยราชการหรือกลุ่มแรงงานต่างชาติไม่มีสิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงาน เป็นต้น ครั้นเมื่อประเทศไทยเกิดวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ธนาคารพาณิชย์ สถาบันการเงิน รวมถึงธุรกิจเอกชน ต้องปิดกิจการเป็นจำนวนมาก หรือเมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจถดถอยในประเทศสหรัฐอเมริกาตั้งแต่ปี ๒๕๕๐ ส่งผลกระทบต่อธุรกิจที่หลากหลายภาคส่วนของประเทศไทย ลูกจ้างเป็นจำนวนมากถูกเลิกจ้างโดยไม่จ่ายค่าชดเชยทำให้ลูกจ้างได้รับผลกระทบอย่างกว้างขวางและรุนแรงเป็นอย่างยิ่ง

ผลกระทบทางเศรษฐกิจดังกล่าว ทำให้แรงงานในหลายประเทศทั่วโลกถูกละเมิดสิทธิด้านแรงงาน ดังนั้นองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization : ILO) ได้ตราอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว และฉบับที่ ๘๘ ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรอง ขึ้นมาเพื่อให้ประเทศสมาชิก ILO ใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติ เพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคม และยกระดับมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดีของแรงงาน โดยอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ และ ๘๘ อยู่ในกลุ่มอนุสัญญาหลักที่ว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานที่ ILO ให้ความสำคัญที่สุดและพยายามรณรงค์ให้ประเทศสมาชิกให้สัตยาบันและนำมาปฏิบัติอย่างจริงจัง ซึ่งประเทศสมาชิกส่วนใหญ่ของ ILO ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ และ ๘๘ แล้ว แต่ประเทศไทยในฐานะประเทศผู้ร่วมก่อตั้ง ILO ยังไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาดังกล่าว โดยเร็ว ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของไทยได้พิจารณาศึกษารายละเอียดของอนุสัญญาทั้งสองฉบับและได้จัดให้มีโครงการประชาสัมพันธ์เพื่อเตรียมความพร้อมในการให้สัตยาบัน ซึ่งล่าสุดเมื่อปี ๒๕๕๓ คณะรัฐมนตรีในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้ให้ความเห็นชอบที่จะให้สัตยาบันและได้นำเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๙๐ ของกฎหมายรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม ได้มีการยุบสภาเสียก่อน ขณะนี้กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานซึ่งเป็นหน่วยงานเจ้าของเรื่องได้นำกลับมาพิจารณา และประมวลความเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วน เพื่อนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีและรัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

ขณะที่เรื่องการให้สัตยาบันอยู่ระหว่างการพิจารณาทบทวนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอีกครั้งนั้น ประเด็นที่ต้องมีการพิจารณาเพิ่มเติมคือ การที่ประเทศไทยต้องเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งการเคลื่อนย้ายการลงทุนจะเป็นไปอย่างเสรี ความสะดวกจากการเชื่อมโยงการคมนาคมที่เพิ่มขึ้น เช่น เส้นทางระเบียงเศรษฐกิจตะวันออกตะวันตก และท่าเรือน้ำลึก ทวาย ย่อมทำให้เกิดความคึกคักด้านการลงทุนมากยิ่งขึ้น ซึ่งการขยายตัวด้านการลงทุนก็มักจะมาพร้อมกับความหลากหลายของรูปแบบการจ้างงาน และความหลากหลายด้านเชื้อชาติของแรงงาน ดังนั้นประเทศไทยจำเป็นต้องคำนึงถึงกฎกติกาที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความเป็นธรรมระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง และเตรียมพร้อมรองรับการเปลี่ยนแปลงที่กำลังจะมาถึงด้วย

อย่างไรก็ตามการพิจารณาให้สัตยาบันอนุสัญญาก็เป็นเรื่องสำคัญยิ่งต่อประเทศชาติ เนื่องจากการให้สัตยาบันอนุสัญญาแต่ละฉบับนั้นทำให้ประเทศมีข้อผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของอนุสัญญานั้นอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ ซึ่งอาจมีผลกระทบโดยตรงต่อการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในประเทศ ตลอดจนปัญหาในการปฏิบัติหรือบังคับใช้กฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ ซึ่งอาจมีอุปสรรคหรือไม่สอดคล้องกับแนวทางหรือมาตรฐานที่กำหนดไว้ในอนุสัญญา ดังนั้นจึงมีความ

จำเป็นที่จะต้องทำการศึกษาวิจัยขั้นตอนการกำหนดมาตรฐานแรงงานและผลกระทบของการให้สัตยาบันอนุสัญญาดังกล่าว ในสถานการณ์โลกในปัจจุบัน ซึ่งในรายงานการศึกษาวิจัยฉบับนี้ จะมุ่งเน้นไปที่อนุสัญญา ฉบับที่ ๘๗ และ ๙๘ ซึ่งเป็นข้อเรียกร้องในการให้สัตยาบันจากผู้ใช้แรงงานในวันแรงงานสากลในหลายปีที่ผ่านมา โดยจะทำการศึกษาว่าการเข้าสู่ AEC ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ จะมีผลต่อการให้สัตยาบันอนุสัญญา ฉบับที่ ๘๗ และ ๙๘ ของประเทศไทยหรือไม่

๑.๒ วัตถุประสงค์ของการศึกษา

๑.๒.๑ เพื่อศึกษาความจำเป็น ข้อดี และข้อเสียในการให้สัตยาบันอนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๘๗ และ ๙๘

๑.๒.๒ เพื่อศึกษาว่าการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ มีความสัมพันธ์ต่อการให้สัตยาบันอนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๘๗ และ ๙๘ อย่างไร

๑.๒.๓ เพื่อหาข้อสรุปว่าประเทศไทยควรจะให้สัตยาบันอนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๘๗ และ ๙๘ หรือไม่ และต้องมีการดำเนินการอย่างไร

๑.๓ ขอบเขตและวิธีการศึกษา

ขอบเขตของการวิจัยในเรื่องนี้เป็นการศึกษาโดยใช้ระเบียบวิจัยเชิงพรรณนา (Descriptive Research) ซึ่งมีขั้นตอนการดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Survey) ที่เกี่ยวข้องจากเอกสารทางวิชาการ บทความ หนังสือ และข้อมูลจากเว็บไซต์ รวมถึงสอบถามจาก ผู้มีความรู้ และประสบการณ์เกี่ยวกับงานของ ILO ทั้งนักวิชาการแรงงาน นายจ้าง ลูกจ้าง ตลอดจนผู้ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องในแวดวงด้านแรงงาน แล้วนำข้อมูลที่ได้มาศึกษาวิเคราะห์

๑.๔ ประโยชน์ของการศึกษา

๑.๔.๑ สร้างความเข้าใจเกี่ยวกับความจำเป็น ข้อดี และข้อเสียในการให้สัตยาบันอนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๘๗ และ ๙๘ ให้กับสาธารณชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๑.๔.๒ ได้ทราบถึงความสัมพันธ์ของการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนกับการพิจารณาให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ และ ๙๘

๑.๔.๓ ได้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปพิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับการให้สัตยาบันอนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๘๗ และ ๙๘

๑.๕ นิยามศัพท์

การให้สัตยาบัน หมายถึง การมอบสัตยาบันสาร หรือหนังสือแสดงความยินยอมที่จะผูกพันตามข้อตกลงหลังจากลงนามในข้อตกลงแล้ว โดยมอบต่อประเทศภาคีที่ตกลงกัน หลังจากให้สัตยาบันจะมีสถานภาพเป็นประเทศภาคี

อนุสัญญา (Convention) หมายถึง ตราสารที่กำหนดหลักการสำคัญของมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศเป็นแต่ละเรื่องไป มีลักษณะคล้ายกับสนธิสัญญาระหว่างประเทศ เมื่อ

ประเทศสมาชิกได้ให้สัตยาบันแล้วก็มีผลผูกพันตนเองให้ปฏิบัติตามบทบัญญัติและเงื่อนไขของอนุสัญญาอย่างเคร่งครัด

อนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ หมายถึง อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๘๗ ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว ค.ศ. ๑๙๔๘ (พ.ศ. ๒๔๙๑)

อนุสัญญาฉบับที่ ๙๘ หมายถึง อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๙๘ ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรอง ค.ศ. ๑๙๔๙ (พ.ศ. ๒๔๙๒)

ASEAN Economic Community (AEC) หมายถึงประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนที่มีเป้าหมายส่งเสริมอาเซียนให้เป็นตลาดและฐานการผลิตเดียว มีการเคลื่อนย้ายสินค้า บริการ การลงทุน แรงงานฝีมือ และเงินลงทุนอย่างเสรี ภายในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ (ค.ศ. ๒๐๑๕)

บทที่ ๒

แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง “การให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๘๗ และ ๙๘ ในบริบทของการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในปี พ.ศ. ๒๕๕๘” ได้รวบรวมกรอบแนวคิดและแนวทางปฏิบัติ รวมถึงวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นแนวทางในการศึกษา โดยมีรายละเอียดดังนี้

๒.๑ กรอบแนวคิด และแนวทางปฏิบัติ

การให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๘๗ และ ๙๘ เป็นข้อเรียกร้องของขบวนการแรงงานไทยในวันแรงงานอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๕ จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๕๖) ด้วยเหตุผลที่ว่า ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการพัฒนาการด้านแรงงานอย่างต่อเนื่อง มีแรงงานและนายจ้างที่มีความเข้าใจโดยผ่านกระบวนการแรงงานสัมพันธ์มาพอสมควร มีระบบกฎหมายที่ดีกว่าหลายประเทศ มีองค์กรคือกระทรวงแรงงานที่มีบุคลากรมีความรู้และประสบการณ์ด้านแรงงาน ปัจจุบันเหล่านี้แสดงถึงความพร้อมที่จะปฏิบัติตามหลักการของอนุสัญญาได้อย่างไม่ติดขัด อีกทั้งการให้สัตยาบันเป็นการประกาศให้โลกได้ทราบว่าประเทศไทยเคารพสิทธิขั้นพื้นฐาน ทำให้เราได้รับการยอมรับจากนานาประเทศ หลุดพ้นจากข้ออ้างในการกีดกันทางการค้าจากกลุ่มประเทศสมาชิก ILO ด้วยกัน และถือเป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันในระบบการค้าเสรีของโลก นอกจากนี้ การให้สัตยาบันจะทำให้กลไกติดตามตรวจสอบของ ILO สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะก่อให้เกิดความโปร่งใส ได้มาตรฐาน ทำให้สิทธิและเสรีภาพในการรวมตัวและร่วมเจรจาต่อรอง ได้รับการส่งเสริมและพัฒนาอย่างจริงจังในประเทศไทย ย่อมเกิดผลดีทั้งคนทำงานและนายจ้าง ความพึงพอใจของทั้งสองฝ่ายจะมีส่วนกระตุ้นให้ผลิตภาพของแรงงานขยายตัว ซึ่งจะ เป็นผลดีต่อภาคอุตสาหกรรมและเศรษฐกิจโดยรวมของไทยอีกด้วย

ประเทศไทยจึงได้มีการพิจารณาให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๘๗ ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว และฉบับที่ ๙๘ ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรอง ซึ่งการให้สัตยาบันถือเป็นการทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศ และมีผลกระทบต่อประชาชนในประเทศเป็นระยะเวลานาน อย่างน้อย ๑๐ ปี ตามพันธะแห่งอนุสัญญาฯ จึงจะมีสิทธิบอกเลิกอนุสัญญาฯ ได้ ดังนั้นการให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ ควรมีการพิจารณาให้รอบคอบ และมีการหารือกับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดการยอมรับร่วมกันและสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง

ระหว่างขั้นตอนการพิจารณาการให้สัตยาบันของประเทศไทยกำลังดำเนินอยู่นั้น มีปัจจัยภายนอกในเรื่องการรวมตัวเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ เข้ามาเป็นตัวแปรสำคัญในการพิจารณาให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ ด้วย เนื่องจากการรวมตัวเป็นประชาคมเศรษฐกิจ

อาเซียนจะมีผลให้แรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานในประเทศไทยมากขึ้น รูปแบบการจ้างงานมีลักษณะยืดหยุ่นมากกว่าเดิม ซึ่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ ไม่สามารถให้ความคุ้มครองแรงงานในบริบทที่จะมีการเปลี่ยนแปลงใหม่ได้ทั้งหมด ทำให้แรงงานอาจจะไม่ได้รับความเป็นธรรม และถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้างได้

เมื่อมีการนำเรื่องการรวมตัวเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ มาประกอบการพิจารณาให้สัตยาบันแล้ว ควรจะต้องพิจารณาต่อไปว่าการให้สัตยาบันมีความจำเป็น ผลดี และผลเสียต่อประเทศไทยอย่างไร เพื่อนำมาวิเคราะห์และประมวลผล ซึ่งจะนำไปสู่การให้ข้อเสนอแนะในการพิจารณาการให้สัตยาบันฯ แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่าควรจะให้สัตยาบันอนุสัญญาดังกล่าวหรือไม่ หรือว่าควรจะให้สัตยาบันเฉพาะฉบับใดฉบับหนึ่งเท่านั้น

๒.๒ วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

วิจิตรา พรหมพันธุ์ และคณะ (๒๕๔๖)^๑ ศึกษาความพร้อมของประเทศไทยในการให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ ๘๗ และ ๘๘ ผลการวิจัยพบว่าอนุสัญญาทั้งสองฉบับเกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพในการสมาคมและการให้สิทธิรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรอง โดยคุ้มครองคนทำงานทุกคน ไม่คำนึงถึงเชื้อชาติ สัญชาติ เพศ วัย ศาสนา ผิว และสถานภาพการทำงาน

เงื่อนไขสำคัญที่สุดของอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ คือ หน่วยงานของรัฐต้องละเว้นการแทรกแซงใดๆ องค์การลูกจ้างและองค์การนายจ้างต้องไม่ถูกยุบหรือสั่งพักโดยผู้มีอำนาจของฝ่ายบริหารส่วนราชการ ทหาร ตำรวจ ภายใต้การคุ้มครองของอนุสัญญานี้ด้วย

เงื่อนไขสำคัญของอนุสัญญาฉบับที่ ๘๘ ได้แก่ การคุ้มครองลูกจ้างจากการถูกเลือกปฏิบัติ ปลอดภัยจากการแทรกแซงระหว่างองค์การนายจ้างและองค์การลูกจ้าง โดยใช้บังคับกับคนทำงานทุกประเภท ซึ่งรวมถึงทหาร ตำรวจ และข้าราชการที่ไม่ใช่ระดับบริหารก็ต้องตรากฎหมายระเบียบขึ้นมาบังคับโดยเฉพาะ

ถ้าประเทศไทยให้สัตยาบันอนุสัญญาทั้งสองฉบับจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลักสำคัญ ๓ ฉบับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ แต่ถึงแม้ว่าจะไม่ให้สัตยาบันทั้งสองฉบับก็สมควรพิจารณาแก้ไขปรับปรุงให้สอดคล้องกับอนุสัญญาทั้งสองฉบับเพื่อป้องกันการถูกกล่าวหา การร้องเรียนและการร้องทุกข์จากองค์การนายจ้างและองค์การลูกจ้างได้ ส่วนกฎหมายกฎหมายระเบียบอื่นอาจไม่จำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุงก็ได้เพียงแต่ออกคำสั่งภายในโดยหน่วยงานเท่านั้น

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน (๒๕๕๕)^๒ รายงานผลการดำเนินงานโครงการประชาพิจารณ์เพื่อเตรียมความพร้อมในการให้สัตยาบันอนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๘๗ และ ๘๘ ว่าการ

^๑ วิจิตรา พรหมพันธุ์ และคณะ, โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง ศึกษาความพร้อมของประเทศไทยในการให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๘๗ และ ๘๘, ๒๕๔๖.

^๒ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, รายงานผลการดำเนินงานโครงการประชาพิจารณ์เพื่อเตรียมความพร้อมในการให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ฉบับที่ ๘๗ และ ฉบับที่ ๘๘, ๒๕๕๕.

เตรียมความพร้อมในการให้สัตยาบันได้ดำเนินการไปแล้ว โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๓ ให้ดำเนินการ ดังนี้

๑) เห็นชอบอนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๘๗ และ ๙๘ และให้เสนอรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบตามมาตรา ๑๙๐ วรรคสองของรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ก่อนดำเนินการให้สัตยาบัน

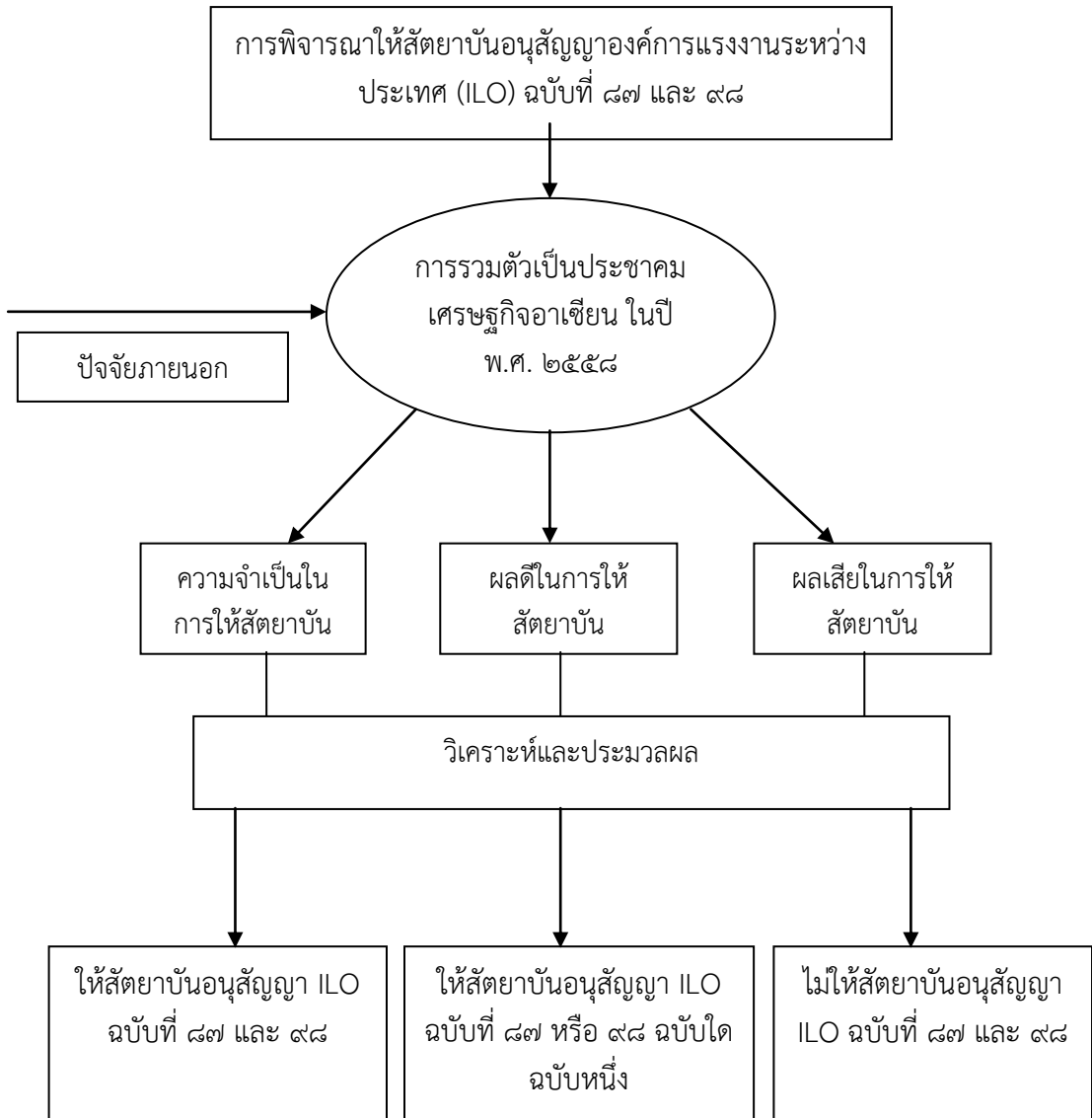
๒) อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ (ฉบับที่...) พ.ศ. ... และร่างพระราชบัญญัติแรงงานเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา หลังจากนั้นจึงส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎร

๓) วันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๓ สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ส่งร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์และแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับแล้ว

๔) วันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๕๔ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ได้เสนออนุสัญญาทั้งสองฉบับต่อประธานรัฐสภา เพื่อขอความเห็นชอบตามมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ก่อนดำเนินการ

๕) วันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ได้มีมติถอนเรื่องอนุสัญญา ILO ทั้งสองฉบับ เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม ในมาตรา ๑๙๐ (ในเดือนมีนาคม ๒๕๕๔) โดยมีบทบัญญัติให้มีกฎหมายลูกว่าด้วยการกำหนดประเภทและวิธีการจัดทำหนังสือที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศไทยอย่างกว้างขวาง ซึ่งขณะนี้กระทรวงการต่างประเทศและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกากำลังร่วมกันพิจารณาเพื่อบัญญัติกฎหมายลูก อย่างไรก็ตาม หากอนุสัญญาทั้งสองฉบับไม่เข้าข่ายตามมาตรา ๑๙๐ ทำให้อำนาจในการพิจารณาอยู่ที่คณะรัฐมนตรี ซึ่งเมื่อมีการถอนอนุสัญญาทั้งสองฉบับแล้ว ก็ต้องมีการเสนอเรื่องดังกล่าวกลับเข้าไปใหม่ เพื่อรอบรรจุในวาระการประชุมของรัฐบาลสมัยหน้า และไม่จำเป็นต้องนำเสนอรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบตามมาตรา ๑๙๐ วรรคสอง รวมทั้งไม่ต้องทำประชาพิจารณ์ด้วย

๒.๓ สรุปกรอบแนวคิด



บทที่ ๓ ผลการศึกษา

การศึกษา เรื่อง การให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ฉบับที่ ๘๗ และ ๙๘ ในบริบทของการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ จะมีการศึกษารายละเอียดหลักที่สำคัญสามส่วน โดยส่วนแรกเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญาฯ ฉบับที่ ๘๗ และ ๙๘ ส่วนที่สองเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และในส่วนที่สามเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ในส่วนแรกซึ่งเกี่ยวข้องกับอนุสัญญาฯ ฉบับที่ ๘๗ และ ๙๘ จำเป็นที่จะต้องเริ่มศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับ ILO ก่อนในเบื้องต้น เพื่อให้ทราบถึงความเป็นมาและเงื่อนไขสำคัญของอนุสัญญาฯ รวมถึงขั้นตอนในการตรวจสอบของ ILO และการให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ ในส่วนของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน จำเป็นต้องเริ่มศึกษาตั้งแต่การรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียน เพื่อให้ทราบถึงความเป็นมา และรูปแบบของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนที่จะส่งผลกระทบต่อแรงงานที่ทำงานในประเทศไทยในอนาคต และในส่วนที่สามเป็น ความเห็นของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และหน่วยงานต่างๆ ซึ่งข้อมูลที่ได้ทั้งหมดจะนำไปสู่การวิเคราะห์ถึงความจำเป็น ผลดีและผลเสียในการให้สัตยาบันฯ ต่อไป

ผลการศึกษาในบทนี้สามารถสรุปได้เป็น ๔ ส่วน คือ

๑. องค์การแรงงานระหว่างประเทศ
๒. ประชาคมอาเซียน
๓. ความเห็นเกี่ยวกับอนุสัญญาฯ ฉบับที่ ๘๗ และ ๙๘ ของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
๔. บทวิเคราะห์ความจำเป็น ผลดี และผลเสีย ในการให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ ฉบับที่ ๘๗ และ ๙๘

๓.๑ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ^๑

๓.๑.๑ ความเป็นมาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ หรือ ILO เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นภายใต้สนธิสัญญาแวร์ซายเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๖๒ ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ ๑ โดยประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกก่อตั้งตั้งแต่เริ่มแรก โดยวัตถุประสงค์เริ่มแรกของการก่อตั้ง เพื่อส่งเสริมให้ผู้ใช้แรงงานทั่วโลกได้รับการปฏิบัติที่เป็นธรรมในเรื่องของค่าจ้างและสวัสดิการความปลอดภัยในการทำงาน รวมถึงการมีหลักประกันทางสังคมและความมั่นคงในชีวิต โดยมีกลไกที่สำคัญในการบริหารองค์กรคือ การ

^๑ สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ, มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิแรงงานข้ามชาติ : แนวทางสำหรับผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติในเอเชียและแปซิฟิก, ๒๕๕๑.

กำหนดมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ การใช้ระบบไตรภาคีและการกำหนดมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศซึ่งอยู่ในรูปของอนุสัญญา (Conventions) และข้อแนะ (Recommendations) ที่ผ่านการรับรองจากที่ประชุมใหญ่ในแต่ละสมัยประชุมเพื่อให้ประเทศสมาชิกนำไปใช้เป็นแนวปฏิบัติ หรือตราเป็นกฎหมายด้านแรงงาน ดังนั้น ภารกิจสำคัญประการหนึ่งของ ILO คือ การส่งเสริมและสนับสนุนให้ประเทศสมาชิกให้สัตยาบันอนุสัญญาและเมื่อประเทศสมาชิกให้สัตยาบันอนุสัญญาแล้ว จะมีข้อผูกพันในการปฏิบัติตามบทบัญญัติและเงื่อนไขตามอนุสัญญา ในกรณีที่ประเทศใด ไม่สามารถปฏิบัติตามอนุสัญญาได้อย่างครบถ้วน อาจถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาในคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญการปฏิบัติตามอนุสัญญาและข้อแนะ (Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations) และอาจถูกประณามซึ่งส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศได้

๓.๑.๒ พันธะของประเทศสมาชิกเกี่ยวกับมาตรฐานแรงงาน

ประเทศสมาชิกมีข้อผูกพันต้องปฏิบัติตามธรรมนูญ ILO สำหรับในด้านมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศนั้น มีข้อมูลผูกพันซึ่งต้องปฏิบัติตามอยู่ ๒ ข้อ คือ

๑) ประเทศสมาชิกจะต้องนำมาตราฐานแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งรับรองในการประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ในแต่ละสมัย เสนอต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจของประเทศตนเพื่อพิจารณา (มาตรา ๑๙)

๒) ประเทศสมาชิกจะต้องจัดทำรายงานประจำปี เกี่ยวกับการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศซึ่งประเทศตนได้ให้สัตยาบันต่อองค์การแรงงานระหว่างประเทศตามแบบรายงานที่กำหนด (มาตรา ๒๒)

๓.๑.๓ การปฏิบัติตามพันธกิจของธรรมนูญ ILO

การปฏิบัติตามมาตรา ๑๙ คือการนำอนุสัญญาและข้อแนะซึ่งตราโดยที่ประชุมใหญ่ ILO ในแต่ละสมัยประชุม เสนอต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจเพื่อรับทราบและการจัดทำรายงานอนุสัญญาที่ไม่ได้ให้สัตยาบันตามที่ได้รับร้องขอจากสำนักงาน ILO การนำอนุสัญญาและข้อแนะซึ่งตราโดยที่ประชุมใหญ่ของ ILO ในแต่ละสมัยการประชุมเสนอต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจดังกล่าว จะต้องกระทำภายใน ๑ ปีหรือ ๑๘ เดือน นับจากมีการตกลงอนุสัญญาและข้อแนะนั้นๆ โดยที่ประชุมใหญ่ของ ILO และการแจ้งต่อ ILO ถึงการเสนออนุสัญญาและข้อแนะต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจนั้น จะต้องเสนอความเห็นด้วยว่าอนุสัญญาดังกล่าวมีแนวโน้มว่าจะได้รับการให้สัตยาบันหรือไม่ สำหรับประเทศไทย การเสนออนุสัญญาและข้อแนะ ILO ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจจะกระทำในลักษณะเพื่อทราบและนำเสนอใน ๒ แนวทาง คือ นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา และจัดทำรายงานอนุสัญญาที่มีได้ให้สัตยาบันที่ได้รับการร้องขอจากสำนักงาน ILO เช่น การปฏิบัติตามอนุสัญญาหลักที่ยังมิได้ให้สัตยาบันของปฏิญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงานและอนุสัญญาบางฉบับที่ ILO เห็นว่ามีความสำคัญ เป็นต้น

การปฏิบัติตามมาตรา ๒๒ ได้แก่ การจัดทำรายงานความก้าวหน้าในการปฏิบัติตามอนุสัญญาที่ประเทศสมาชิกได้ให้สัตยาบัน ในการให้สัตยาบันอนุสัญญาดอนุสัญญานั้นจะมีผลบังคับใช้ภายใน ๑๒ เดือน หลังจากการให้สัตยาบัน และเมื่อให้สัตยาบันอนุสัญญาแล้วจะต้องเสนอรายงานการให้สัตยาบันฉบับแรก ซึ่งประกอบด้วยกฎหมายและแนวปฏิบัติที่ใช้อยู่ในประเทศเกี่ยวกับ

อนุสัญญาฉบับดังกล่าว สำหรับรายงานฉบับต่อๆมา จะเสนอสถิติและข้อมูลตลอดจนกฎหมายและแนวปฏิบัติที่เปลี่ยนแปลงไปจากที่เคยรายงานแล้วเท่านั้น

๓.๑.๔ การให้สัตยาบันอนุสัญญา

การให้สัตยาบันอนุสัญญา เป็นพันธกรณีที่ผูกพันให้ประเทศหนึ่งต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในอนุสัญญาให้ครบถ้วน แม้จะมีบางอนุสัญญาที่ประเทศสมาชิกอาจขอยกเว้นภาคเศรษฐกิจหรือข้อบัญญัติบางประการได้ก็ตาม ILO จะมีกลไกตรวจสอบและติดตามความคืบหน้าว่ากรณียกเว้นดังกล่าวจะสามารถนำมาปฏิบัติให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาใด ดังนั้นการให้สัตยาบันอนุสัญญาใด จึงต้องมีการ ตรวจสอบกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ มาตรการการดำเนินงานต่างๆของภาครัฐว่า มีความพร้อมและสอดคล้องกับบทบัญญัติของอนุสัญญามากน้อยเพียงใด และมีหน่วยงานใดที่จะต้องนำไปปฏิบัติและติดตามผลการปฏิบัติเพื่อจัดทำรายงานตามพันธกรณี

๓.๑.๕ กลไกการตรวจสอบการปฏิบัติตามอนุสัญญา

ILO ได้มีการกำหนดกลไกการตรวจสอบการปฏิบัติตามอนุสัญญา ดังนี้

๑) คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญ (Committee of Experts) เป็นกลไกตรวจสอบในรูปของคณะผู้เชี่ยวชาญอิสระจำนวน ๒๘ คน โดยคณะประศาสน์การ ซึ่งเป็นคณะกรรมการบริหารสูงสุดของ ILO คัดเลือกบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิโดยเฉพาะผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายจากทั่วโลก ซึ่งเป็นผู้ไม่ฝักใฝ่และปลอดจากการคุกคามทางการเมือง และจะอยู่ในวาระ ๓ ปี โดยคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญมีหน้าที่พิจารณารายงานการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานที่ประเทศสมาชิกให้สัตยาบันอนุสัญญาจัดทำขึ้นตามกำหนด แล้วนำมาประมวลจัดทำความเห็นเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ในเดือนมิถุนายนของทุกปี

๒) คณะกรรมการว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม (Committee on Freedom of Association) เป็นระบบการกำกับดูแลการละเมิดเสรีภาพในการสมาคมของประเทศที่มีได้ให้สัตยาบันอนุสัญญา เป็นคณะกรรมการไตรภาคีฝ่ายละ ๓ คน ซึ่งคณะประศาสน์การแต่งตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาข้อร้องเรียนต่างๆ โดยคณะกรรมการชุดดังกล่าวประชุมปีละ ๓ ครั้ง ผลจากการพิจารณาจะนำเสนอคณะประศาสน์การเพื่อให้ประเทศสมาชิกชี้แจงการร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดอนุสัญญาที่ให้สัตยาบัน

๓.๑.๖ การร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดอนุสัญญาที่ให้สัตยาบัน

เมื่อประเทศสมาชิกใดได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาแล้ว ถือว่าเป็นพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามให้ได้ครบถ้วน หากไม่สามารถปฏิบัติตามอนุสัญญาที่เป็นภาคีได้ ตามธรรมนูญ ILO จะเปิดโอกาสให้มีการร้องเรียน โดยแบ่งเป็น ๒ ลักษณะ คือ

๑) การร้องเรียนตามมาตรา ๒๔ ของธรรมนูญเรียกว่า Representations หรือการร้องแทน เป็นกรณีที่ต้องมีการฝ่ายนายจ้างหรือลูกจ้างร้องเรียนว่าประเทศสมาชิกไม่สามารถปฏิบัติตามอนุสัญญาที่เป็นภาคี ในการนี้คณะประศาสน์การอาจแจ้งข้อร้องเรียน ให้รัฐบาลประเทศนั้นทราบและจัดทำคำชี้แจง

๒) การร้องเรียนตามมาตรา ๒๖ เรียกว่า Complaints โดยการร้องเรียนอาจเกิดจากประเทศสมาชิกยื่นคำร้องทุกข์กรณีประเทศสมาชิกไม่สามารถปฏิบัติตามอนุสัญญาที่ทั้งสองประเทศเป็นภาคี ผู้แทนในที่ประชุมใหญ่ยื่นข้อร้องเรียนต่อรัฐบาลที่เป็นภาคีอนุสัญญา หลังจากนั้น

คณะประศาสน์การอาจแจ้งข้อร้องเรียนให้รัฐบาลชี้แจงในเวลาที่เหมาะสม หรืออาจตั้งคณะกรรมการไต่สวนพิจารณาข้อร้องเรียนและรายงานคณะประศาสน์การต่อไป และหากไม่ได้รับคำชี้แจงจากรัฐบาลที่ถูกร้องเรียนในเรื่องนี้ภายในเวลาอันสมควร หรือหากคณะประศาสน์การยังไม่พอใจกับคำชี้แจงที่ได้รับ คณะประศาสน์การมีสิทธิที่จะตีพิมพ์เผยแพร่คำร้องเรียน (Publication of Representative) และคำชี้แจงแก้คำร้องเรียน

๓.๑.๗ ขั้นตอนการให้สัตยาบันอนุสัญญาของประเทศไทย

กระทรวงแรงงานได้จัดตั้งคณะกรรมการระดับกระทรวงขึ้นพิจารณาจัดลำดับความสำคัญโดยพิจารณาตามความจำเป็นเร่งด่วน ดังนี้

๑) อนุสัญญาหลักหรืออนุสัญญาที่เป็นไปตามปฏิญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน ได้แก่ อนุสัญญาว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม (ฉบับที่ ๘๗ และ ๙๘) อนุสัญญาว่าด้วยการยกเลิกการเกณฑ์แรงงาน และแรงงานบังคับ (ฉบับที่ ๒๙ และ ๑๐๕) อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดแรงงานเด็ก (ฉบับที่ ๑๓๘ และ ๑๘๒) อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ (ฉบับที่ ๑๐๐ และ ๑๑๑) โดยในปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๕๖) ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาหลักแล้วจำนวน ๕ ฉบับ คือ ฉบับที่ ๒๙, ๑๐๐, ๑๐๕, ๑๓๘ และ ๑๘๒

๒) อนุสัญญาที่หน่วยงานหรือองค์กรเสนอให้มีการพิจารณาให้สัตยาบัน เมื่อมีการพิจารณาว่าควรจะให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับใด กระทรวงแรงงานจะจัดการประชุมสัมมนาไตรภาคีและระดมความเห็นจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจากหน่วยงานต่างๆ หลังจากนั้น จึงให้มีการศึกษาวิเคราะห์อนุสัญญาว่ามีความสอดคล้องกับกฎหมายและแนวปฏิบัติของประเทศเพียงใดและมีอุปสรรคในการปฏิบัติหรือไม่ แล้วจึงนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการไตรภาคีระดับชาติ เมื่อคณะกรรมการไตรภาคีสันับสนุนการให้สัตยาบันแล้ว กระทรวงแรงงานจะเสนอให้กระทรวงการต่างประเทศพิจารณาก่อนเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป และหากในการให้สัตยาบันอนุสัญญาไม่ต้องการแก้ไขกฎหมายภายในประเทศ และเมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบว่าการให้สัตยาบันจะเป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติแล้ว กระทรวงการต่างประเทศจะดำเนินการจดทะเบียนสัตยาบันสารกับ ILO ต่อไป

ในกรณีการให้สัตยาบันอนุสัญญาจะต้องมีการแก้ไขกฎหมายภายในประเทศก่อน และจะต้องนำเสนอรัฐสภาด้วย ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา ๒๒๔ วรรค ๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่กำหนดว่าหนังสือสัญญาใด มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้เป็นไปตามสัญญาต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา กล่าวโดยสรุปแล้วการให้สัตยาบันอนุสัญญาจึงขึ้นอยู่กับความพร้อมของแต่ละประเทศ เนื่องจากการบอกเลิกการผูกพันอนุสัญญาที่ให้สัตยาบัน จะกระทำได้ภายหลังให้สัตยาบันแล้ว ๑๐ ปี

๓.๑.๘ อนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ และ ๙๘^๒

อนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม และ ฉบับที่ ๙๘ ว่าด้วยการรวมตัวและสิทธิในการร่วมเจรจาต่อรอง เป็น ๒ ใน ๘ ของอนุสัญญาหลักขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization : ILO) ที่ถือกันว่าเป็นสิทธิมนุษยชนขั้น

^๒ ศักดินา ฉัตรกุล ณ อยุธยา, อนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ และ ๙๘ : ทำไมไม่ต้องให้สัตยาบัน?, ๒๕๕๓.

พื้นฐานที่ทุกประเทศจะต้อง เคารพและดำเนินการให้มีการปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด เพราะสิทธิดังกล่าวเป็นประตูด่านแรกของการที่จะทำให้คนทำงานทั้งหลายสามารถเข้าถึงสิทธิอื่นๆ ได้จริง และจะสามารถทำให้สิ่งที่เรียกว่า “งานที่มีคุณค่าและเป็นธรรม” เกิดขึ้นจริง ซึ่งประเทศไทยเป็นหนึ่งในไม่กี่ประเทศที่ยังคงไม่ยอมให้สัตยาบันอนุสัญญาสองฉบับนี้

๓.๑.๘.๑ สารสำคัญของอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว มีดังนี้

๑) นายจ้างและคนทำงานทุกคน ไม่ว่าจะเป็นคนทำงานในภาครัฐ หรือเอกชน ไม่ว่าจะเป็นแรงงานในระบบหรือแรงงานนอกระบบ พวกเขามีสิทธิที่จะรวมตัวจัดตั้งหรือเข้าเป็นสมาชิกองค์กรของตน เพื่อ ปกป้องผลประโยชน์ของตนได้อย่างอิสระโดยไม่จำเป็นต้องขออนุญาตล่วงหน้าจากหน่วยงานใดๆ

๒) การรวมตัวนั้นเป็นไปได้อย่างเสรีปราศจากการเลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากความแตกต่างทางด้าน เชื้อชาติ อาชีพ ศาสนา เพศ อายุ ความคิดเห็นทางการเมือง สีผิวของเขาเหล่านั้น

๓) มีเสรีภาพในการที่จะยกร่างธรรมนูญข้อบังคับองค์กรของตนเอง และคัดเลือกผู้แทนของตน และการจัดการบริหารองค์กรของตนโดยที่รัฐจะต้องหลีกเลี่ยงที่จะเข้าไปแทรกแซงหรือจำกัดสิทธิดังกล่าว

๔) องค์กรนายจ้างและองค์กรแรงงานมีสิทธิและเสรีภาพที่จะจัดตั้งหรือเข้าร่วมกิจกรรมและเป็นสมาชิก ขององค์กรระดับสหพันธ์ หรือสภา รวมทั้งองค์กรระหว่างประเทศได้

๓.๘.๑.๒ สารสำคัญของอนุสัญญาฉบับที่ ๘๘ ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรอง มีดังนี้

๑) รัฐต้องคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวจากการกระทำใดๆ อันเป็นการเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกระทำที่ทำให้แรงงานไม่สามารถเข้าร่วมสหภาพได้ หรือต้องออกจากการเป็นสมาชิกของสหภาพหรือการเลิกจ้าง เพราะการเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานหรือมีส่วนร่วมในกิจกรรมของสหภาพแรงงาน

๒) รัฐมีหน้าที่ต้องให้ความคุ้มครองแก่องค์กรของนายจ้างและองค์กรแรงงานให้ปลอดจากการแทรกแซงซึ่งกันและกัน

๓) รัฐต้องดำเนินการพัฒนากระบวนการต่างๆ ให้กฎหมายคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรองสามารถบังคับใช้ได้จริง

๓.๑.๙ ประเด็นของอนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๘๗ และ ๙๘ ที่ไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ มีดังนี้^๓

ประเด็น	หลักการของอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ และ ๙๘	กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ที่ไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ และ ๙๘
๑. ผู้มีสิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงานและเป็นกรรมการสหภาพแรงงาน	อนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ เรื่องหลักการจัดตั้งองค์กรโดยเสรีและปราศจากการเลือกปฏิบัติ	<ul style="list-style-type: none"> - ต้องมีอายุ ๒๐ ปี หรือบรรลุนิติภาวะและสัญชาติไทย - เป็นลูกจ้างที่หมายถึง ผู้ซึ่งตกลงทำงานให้แก่นายจ้างเพื่อรับค่าจ้าง ทำให้ผู้ประกอบการอาชีพอิสระ ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ฯลฯ ตั้งสหภาพแรงงานไม่ได้ - ลูกจ้างเอกชนและรัฐวิสาหกิจ ไม่สามารถรวมตัวกันจัดตั้งเป็นองค์กรเดียวกัน เพราะกฎหมายแบ่งแยกออกจากกัน - มีข้อยกเว้นห้ามข้าราชการ ลูกจ้าง ของส่วนราชการจัดตั้งสหภาพแรงงานได้
๒. หลักเกณฑ์การจัดตั้งสหภาพแรงงานและการดำเนินงาน	อนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ เรื่องเจ้าหน้าที่ต้องละเว้นการแทรกแซงใดๆ หรือขัดขวางการบริหารงาน การดำเนินกิจกรรมขององค์กรคนงาน	<ul style="list-style-type: none"> - ลูกจ้างอย่างน้อย ๑๐ คน ต้องไปยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งสหภาพแรงงาน พร้อมกับร่างข้อบังคับสหภาพแรงงาน รวมทั้งกรรมการสหภาพแรงงานเมื่อได้รับเลือกตั้งจากสมาชิกแล้วต้องนำไปยื่นจดทะเบียนต่อเจ้าหน้าที่รัฐ - สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจต้องมีสมาชิกอย่างน้อยร้อยละ ๒๕ ของลูกจ้างทั้งหมดจึงจัดตั้งสหภาพแรงงานได้ - เจ้าหน้าที่รัฐมีอำนาจเข้าไปในสำนักงานของสหภาพแรงงานเพื่อตรวจสอบกิจการของสหภาพรวมทั้งสั่งให้กรรมการหรือลูกจ้างของสหภาพแรงงานส่งหรือแสดงเอกสาร หรือบัญชีของสหภาพแรงงานเพื่อประกอบการพิจารณากรณีที่มีปัญหาเกิดขึ้น
๓. สิทธิการรวมตัวเป็นสหพันธ์แรงงาน	อนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ เรื่ององค์กรคนงาน มีสิทธิก่อตั้ง	<ul style="list-style-type: none"> - สหภาพแรงงานเอกชนกับสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ ไม่สามารถรวมตัวเป็นสหพันธ์

^๓ บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ, กฎหมายแรงงานไทยที่ไม่สอดคล้องกับอนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๘๗ และ ๙๘, ๒๕๔๘.

ประเด็น	หลักการของอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ และ ๙๘	กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ที่ไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ และ ๙๘
	และเข้าร่วมสหพันธ์และสมาพันธ์ได้โดยเสรี	แรงงานและสภาองค์การลูกจ้างได้ - กฎหมายกำหนดให้เฉพาะ สหพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจ เข้าเป็นสมาชิกของสภาองค์การลูกจ้างได้
๔. จำนวนสหภาพแรงงานในสถานประกอบการประกอบกรเดียวกัน	อนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ เรื่องสิทธิการรวมตัวอย่างเสรีของคนงาน	- กำหนดให้รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งมีสหภาพแรงงานได้เพียง สหภาพแรงงานเดียว และลูกจ้างคนหนึ่งจะเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจได้เพียงแห่งเดียว
๕. การห้ามลูกจ้างเข้าเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน	อนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ เรื่องหลักการรวมตัวอย่างเสรีของคนงาน โดยไม่ถูกจำกัดสิทธิ	- ลูกจ้างซึ่งเป็นผู้มีอำนาจบังคับบัญชาจะเป็นสมาชิกในสหภาพแรงงานที่ลูกจ้างอื่นได้จัดตั้งหรือเป็นสมาชิกอยู่ไม่ได้ และลูกจ้างอื่นจะเป็นสมาชิกในสหภาพแรงงานที่ลูกจ้าง ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาได้จัดตั้งหรือเป็นสมาชิกอยู่ไม่ได้ - ฝ่ายบริหารในรัฐวิสาหกิจและลูกจ้างซึ่งทำงานอันมีลักษณะเป็นครั้งคราว การจรตามฤดูกาล และตามโครงการไม่มีสิทธิเข้าเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานได้
๖. การเลือกที่ปรึกษาของสหภาพแรงงาน	อนุสัญญาฉบับ ๘๗ เรื่อง สิทธิในการบริหารงานของสหภาพแรงงานโดยไม่ถูกแทรกแซงจากเจ้าหน้าที่รัฐ	- กำหนดให้เลือกที่ปรึกษาในการเจรจาต่อรองของสหภาพแรงงานเฉพาะที่จดทะเบียนกับกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเท่านั้น
๗. หลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธินัดหยุดงาน	อนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ เรื่องเจ้าหน้าที่รัฐต้องละเว้นการแทรกแซงใดๆ หรือขัดขวางการดำเนินกิจกรรมของสหภาพแรงงานและขัดกับอนุสัญญาฉบับที่ ๙๘ เรื่องการแทรกแซงการต่อรองโดยหน่วยงานรัฐ	- สหภาพแรงงานเอกชนจะนัดหยุดงานได้ต้องจัดประชุมใหญ่ และมีสมาชิกลงคะแนนเสียงอย่างน้อยกึ่งหนึ่งของทั้งหมด จึงจะสามารถนัดหยุดงานได้ - รัฐมนตรีมีอำนาจใช้ดุลพินิจสั่งยุติการนัดหยุดงานหรือกำหนดกิจการที่ห้ามใช้สิทธินัดหยุดงานได้ แม้ในกิจการที่ไม่ถือว่าเป็นบริการที่จำเป็น (non-essential service) - ห้ามกิจการรัฐวิสาหกิจทุกประเภทนัดหยุดงาน แม้ไม่ใช่กิจการบริการสาธารณะ

ประเด็น	หลักการของอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ และ ๙๘	กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ที่ไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ และ ๙๘
๘. การคุ้มครองผู้จัดตั้งสหภาพแรงงานและการรวมตัวต่อรอง	อนุสัญญา ฉบับที่ ๙๘ เรื่ององค์การของคนงานไม่ได้รับการคุ้มครองอย่างเพียงพอ หรือไม่ถูกแทรกแซงขัดขวางจากนายจ้าง	- กฎหมายไม่ได้คุ้มครองผู้ดำเนินการก่อตั้งสหภาพแรงงานอย่างชัดเจน - กฎหมายไม่ห้ามการปิดงานเฉพาะกลุ่มลูกจ้างที่เป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน หรือมีรายชื่อยื่นข้อเรียกร้องต่อนายจ้าง และไม่ห้ามนายจ้างรับคนเข้าทำงานแทนลูกจ้างที่ใช้สิทธินัดหยุดงานอยู่ - ข้อแตกต่างการคุ้มครอง “กรรมการลูกจ้าง” และ “กรรมการสหภาพแรงงาน” คือ การลงโทษ หรือเลิกจ้างกรรมการลูกจ้าง ต้องได้รับอนุญาตจากศาลแรงงาน ในขณะที่นายจ้างมีอำนาจเด็ดขาดในการเลิกจ้างหรือลงโทษกรรมการสหภาพ

๓.๑.๑๐ การพิจารณาให้สัตยาบันอนุสัญญาของ ILO ฉบับที่ ๘๗ และ ๙๘ ของประเทศในภูมิภาคอาเซียน^๔

ประเทศ	อนุสัญญา ฉบับที่ ๘๗	อนุสัญญา ฉบับที่ ๙๘
พม่า	/	-
ลาว	-	-
กัมพูชา	/	/
ไทย	-	-
บรูไน	-	-
สิงคโปร์	-	/
ฟิลิปปินส์	/	/
มาเลเซีย	-	/
เวียดนาม	-	-
อินโดนีเซีย	/	/

^๔ แหล่งที่มา www.ilo.org

๓.๒ ประชาคมอาเซียน^๕

๓.๒.๑ ความเป็นมาของประชาคมอาเซียน

ประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) เกิดขึ้นจากสมาคมแห่งประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (The Association of Southeast Asian Nations : ASEAN) หรือ “อาเซียน” ซึ่งประกอบด้วยสมาชิก ๑๐ ประเทศ ได้แก่ ไทย อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ เวียดนาม ลาว พม่า บรูไน และกัมพูชา ได้เล็งเห็นประโยชน์ร่วมกันในการรวมกลุ่มเพื่อให้มีความเข้มแข็งมากขึ้น เพื่อรองรับกับการเปลี่ยนแปลงทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของโลก ซึ่งจะมีผลกระทบต่อภูมิภาคอาเซียนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยในปี ๒๕๔๐ อาเซียนได้กำหนดวิสัยทัศน์อาเซียน ค.ศ. ๒๐๒๐ (ASEAN Vision ๒๐๒๐) มีเป้าหมายให้อาเซียนเป็นกลุ่มหุ้นส่วนที่มีความสมานฉันท์ร่วมกันพัฒนาอย่างเอื้ออาทรซึ่งกันและกันให้ได้ภายในปี ๒๕๖๓ ซึ่งจากจุดเริ่มของการกำหนดวิสัยทัศน์ดังกล่าวนี้ จึงเป็นแรงขับเคลื่อนให้อาเซียนมีพัฒนาการอย่างรวดเร็วในการเตรียมตัวเข้าสู่รูปแบบของประชาคมที่มีความเป็นหนึ่งเดียวกัน

ในเดือนตุลาคม ๒๕๔๖ ผู้นำอาเซียนได้ร่วมลงนามในปฏิญญาว่าด้วยความร่วมมืออาเซียน หรือ “ข้อตกลงบาหลี ๒” (Declaration of ASEAN Concord II หรือ Bali Concord II) เห็นชอบให้จัดตั้ง ประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) คือ การให้อาเซียนรวมตัวเป็นชุมชนหรือประชาคมเดียวกันให้สำเร็จภายในปี พ.ศ.๒๕๖๓ (ค.ศ.๒๐๒๐) แต่ต่อมาได้ตกลงร่นระยะเวลาจัดตั้งให้เสร็จในปี พ.ศ.๒๕๕๘ (ค.ศ.๒๐๑๕) เนื่องจากการแข่งขันทางด้านเศรษฐกิจของโลกซึ่งมีความรุนแรงมากขึ้น เช่น อัตราการเติบโตทางด้านเศรษฐกิจของจีนและอินเดียที่มีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างก้าวกระโดด ซึ่งในการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ ๑๔ ที่ชะอำ หัวหิน เมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๒ ผู้นำอาเซียนได้ลงนามรับรองปฏิญญาชะอำ หัวหิน ว่าด้วยแผนงานจัดตั้งประชาคมอาเซียน เพื่อจัดตั้งประชาคมอาเซียนภายในปี ๒๕๕๘ และก้าวสำคัญต่อมาคือการจัดทำปฏิญญาอาเซียน หรือ “กฎบัตรอาเซียน” (ASEAN Charter) ซึ่งมีผลใช้บังคับแล้วตั้งแต่วันที่ ๑๕ ธันวาคม ปี ๒๕๕๒ นับเป็นการยกระดับความร่วมมือของอาเซียนเข้าสู่มิติใหม่ในการสร้างประชาคม โดยมีพื้นฐานที่แข็งแกร่งทางกฎหมายและมีองค์กรรองรับการดำเนินการเข้าสู่เป้าหมายดังกล่าวภายในปี ๒๕๕๘

๓.๒.๒ สามเสาหลักอาเซียน

เพื่อให้การรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียนบรรลุผลสำเร็จ ที่ประชุมอาเซียนจึงกำหนดประชาคมหลัก ซึ่งเปรียบเสมือนหัวใจหลักในการร่วมมือกันพัฒนาระหว่างประเทศสมาชิก โดยมี ๓ ประชาคมหลัก หรือที่เรียกกันว่า เสาหลักอาเซียน ได้แก่

๓.๒.๒.๑ ประชาคมการเมืองและความมั่นคง (ASEAN Political - Security Community : APSC) มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งประชาคมเพื่อให้กลุ่มประเทศสมาชิกอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข เจรจาแก้ไขปัญหาระหว่างประเทศโดยสันติวิธี มีเสถียรภาพและความมั่นคง เพื่อความปลอดภัยของประชาชน

^๕ แหล่งที่มา www.mfa.go.th

๓.๒.๒.๒ ประชาคมเศรษฐกิจ (ASEAN Economic Community : AEC) มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งประชาคมเพื่อให้เกิดการรวมตัวและร่วมมือกันทางเศรษฐกิจ เพื่อเอื้อให้เกิดความสะดวกในการติดต่อซื้อขายระหว่างประเทศสมาชิกภายในกลุ่ม มุ่งให้เกิดการพัฒนาและสามารถแข่งขันกับกลุ่มประเทศอื่นในเวทีเศรษฐกิจโลกได้

๓.๒.๒.๓ ประชาคมสังคมและวัฒนธรรม (ASEAN Socio-Cultural Community : ASCC) มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งประชาคม เพื่อให้อาเซียนเป็นสังคมที่เอื้ออาทร และมีความมั่นคง ยกระดับสภาพความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น และพัฒนาในทุกด้านเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน นอกจากนี้ยังมีการส่งเสริมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมเอกลักษณ์ของอาเซียน

๓.๒.๓ กลไกการบริหารของอาเซียน

กฎบัตรอาเซียน ซึ่งเปรียบเสมือนกฎหมายสูงสุดของอาเซียน ได้กำหนดโครงสร้างองค์กรของอาเซียนไว้ดังนี้

๓.๒.๓.๑ การประชุมสุดยอดอาเซียน (ASEAN Summit) เป็นการประชุมในระดับสูงสุด ผู้เข้าร่วมประชุมคือหัวหน้าของรัฐบาลของแต่ละประเทศสมาชิก เพื่อกำหนดแนวนโยบายในภาพรวมและเป็นโอกาสที่ประเทศสมาชิกจะได้ร่วมกันประกาศเป้าหมายและแผนงานของอาเซียนในระยะยาว โดยการจัดทำเอกสารในรูปแบบของแผนปฏิบัติการ (Action Plan) แถลงการณ์ร่วม (Joint Declaration) ปฏิญญา (Declaration) ความตกลง (Agreement) หรืออนุสัญญา (Convention) เช่น Hanoi Declaration, Hanoi Plan of Action และ ASEAN Convention on Counter Terrorism เป็นต้น การประชุมสุดยอดอาเซียนมีกำหนดการประชุม ๒ ครั้งต่อปี มีกำหนดการครั้งละ ๓ วัน โดยมีการประชุมย่อย ดังนี้

- ๑) หัวหน้ารัฐบาลของรัฐสมาชิกจัดการประชุมภายใน
- ๒) หัวหน้ารัฐบาลของรัฐสมาชิกหารือร่วมกันกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในที่ประชุมกลุ่มอาเซียน
- ๓) การประชุมที่เรียกว่า "อาเซียนบวกสาม" ประมุขของรัฐสมาชิกประชุมร่วมกับประมุขของสาธารณรัฐประชาชนจีน ญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ โดยจัดขึ้นพร้อมกับการประชุมสุดยอดผู้นำอาเซียน
- ๔) การประชุม "อาเซียน-เซอร์" ประมุขของรัฐสมาชิกประชุมร่วมกับประมุขของออสเตรเลียและนิวซีแลนด์

๓.๒.๓.๒ การประชุมในระดับรัฐมนตรีประสานงานอาเซียน (ASEAN Coordinating Council) เป็นการประชุมของรัฐมนตรีต่างประเทศของประเทศสมาชิก โดยประชุมอย่างน้อย ๒ ครั้งต่อปี เพื่อเตรียมการประชุมสุดยอดอาเซียน และประสานงานกับคณะมนตรีประชาคมอาเซียน

๓.๒.๓.๓ การประชุมคณะมนตรีประชาคมอาเซียน (ASEAN Community Councils) เป็นการประชุมระดับรัฐมนตรี ซึ่งประกอบด้วยคณะมนตรีประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political Security Community Council - APSC) คณะมนตรีประชาคม

เศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community Council - AEC) และคณะมนตรีประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community Council - ASCC)

๓.๒.๓.๔ การประชุมระดับรัฐมนตรีเฉพาะสาขาของประเทศอาเซียน (Sectoral ASEAN Ministers' Meeting) เพื่อกำหนดแนวนโยบายและเร่งรัดการดำเนินกิจกรรมของคณะกรรมการอาเซียนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้ง ริเริ่มโครงการความร่วมมือในด้านต่าง ๆ เช่น ด้านสาธารณสุข ด้านกลาโหม ด้านการศึกษา และด้านการเงินการคลัง เป็นต้น

๓.๒.๓.๕ การประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียน (ASEAN Senior Officials Meeting) ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงของประเทศสมาชิกที่ทำหน้าที่ดูแลความร่วมมือของอาเซียนด้านต่าง ๆ เช่น ด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจ ด้านยาเสพติด เป็นต้น

๓.๒.๔ การรวมตัวเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในปี พ.ศ. ๒๕๕๘^๖

บริบทประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ที่มุ่งสร้างความเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียว ด้วยกลไกสำคัญคือการเคลื่อนย้ายการลงทุนอย่างเสรีที่เพิ่มสัดส่วนการลงทุนให้แก่ชาติอาเซียนด้วยกันเป็นร้อยละ ๗๐ ตลอดจนความสะดวกรวดเร็วจากการเชื่อมโยงการคมนาคมที่เพิ่มขึ้น เช่น เส้นทางระเบียงเศรษฐกิจตะวันออกตะวันตก และท่าเรือน้ำลึกทวาย ย่อมทำให้เกิดความคึกคักด้านการลงทุนมากยิ่งขึ้น

การขยายตัวด้านการลงทุนก็มักจะมาพร้อมกับความหลากหลายของรูปแบบการจ้างแรงงาน และความหลากหลายด้านเชื้อชาติของแรงงาน ประเด็นสำคัญที่จะต้องพิจารณาสำหรับประเทศไทยก็คือ กฎกติกาที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความเป็นธรรมระหว่างนายจ้างและลูกจ้างว่ามีการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้หรือไม่

ปัจจุบันการบริหารความเป็นธรรมด้านแรงงานของไทยใช้ระบบไตรภาคี (นายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล) ภายใต้พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ หากนับถึงกำหนดเปิด AEC ในปี ๒๕๕๘ กฎหมายฉบับนี้จะมีอายุการใช้งานยาวนานถึง ๔๐ ปีพอดี ถือเป็นกฎหมายที่เก่าแก่มาก และเนื้อหาไม่น่าจะเข้ากับสถานการณ์ด้านแรงงานสัมพันธ์ภายใต้บริบท AEC อย่างน้อยที่สุด ๒ ประการ

๓.๒.๔.๑ ประการแรก คือ กฎหมายฉบับนี้ยังไม่นับรวมคนทำงานที่อยู่ภายใต้รูปแบบการจ้างงานแบบยืดหยุ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การจ้างเหมาแรงงาน/การเหมาช่วงแรงงาน/การทำงานอิสระ และการรับงานไปทำที่บ้านให้อยู่ภายใต้การคุ้มครองของระบบแรงงานสัมพันธ์ หากตีความตามมาตราที่ ๕ ของพระราชบัญญัตินี้ ที่ระบุความหมายของนายจ้างและลูกจ้างไว้ว่า

“นายจ้าง” หมายความว่า ผู้ซึ่งตกลงรับลูกจ้างเข้าทำงานโดยจ่ายค่าจ้างให้ และหมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากนายจ้างให้ทำการแทนในกรณีที่นายจ้างเป็นนิติบุคคล หมายความว่า ผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลนั้น และหมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้รับมอบหมาย จากผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคล ในขณะที่ “ลูกจ้าง” หมายความว่า ผู้ซึ่งตกลงทำงานให้แก่นายจ้างเพื่อรับค่าจ้าง

^๖ ธรรมนูญลักษณะ วีระสมบัติ, คอลัมน์ ASEAN Insight, “แรงงานสัมพันธ์ไทยในบริบท AEC : ก้าวหน้าหรืออยู่ที่เดิม”, กรุงเทพฯธุรกิจ (๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๕).

จากนิยามดังกล่าว ตีความได้ว่า เฉพาะลูกจ้างที่มีนายจ้างชัดเจนเท่านั้น ที่อยู่ภายใต้ระบบแรงงานสัมพันธ์ที่คุ้มครองโดยรัฐ สิ่งที่น่าเป็นกังวลก็คือ ผลจากความเสรีของการลงทุนจะทำให้นักลงทุนยิ่งมุ่งแสวงหาประสิทธิภาพการบริหารต้นทุน ด้วยการจ้างงานแบบยืดหยุ่นมากขึ้น แต่ด้วยข้อจำกัดเกี่ยวกับความหมายของนายจ้าง/ลูกจ้างข้างต้น แรงงานกลุ่มนี้จะถูกผลักออกจากการเข้าร่วมในกิจกรรมแรงงานสัมพันธ์ อาทิ การเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน และ/หรือ การรวมตัวกันเพื่อทำกิจกรรมด้านแรงงานสัมพันธ์

นอกจากนั้น การที่มาตรา ๘๘ ระบุว่า “ผู้มีสิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงาน ต้องเป็นลูกจ้างของนายจ้างคนเดียวกัน หรือเป็นลูกจ้างซึ่งทำงานในกิจการประเภทเดียวกัน โดยไม่คำนึงว่าจะมีนายจ้างกี่คน บรรลุนิติภาวะ และมีสัญชาติไทย” ย่อมหมายความว่า การเป็นสมาชิกสหภาพจะกระทำได้โดยสมาชิกจะต้องสังกัดสถานประกอบการที่ตนมีสถานภาพเป็นลูกจ้างเท่านั้น

เนื่องจากเงื่อนไขความเป็นนายจ้างลูกจ้างจากมาตราที่ ๕ ที่นับการรับค่าจ้างจากใครเป็นการระบุตัวนายจ้าง ดังนั้น แรงงานในกลุ่มจ้างเหมาซึ่งรับค่าจ้างจากบริษัทจ้างเหมาที่ไม่สามารถเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานของบริษัทที่ตนทำงานให้ด้วยจริงๆ เพราะตนไม่ได้รับค่าจ้างจากบริษัทนั้น หากแต่รับค่าจ้างจากบริษัทจ้างเหมาที่ตนไม่ได้รับผลกระทบจากสภาพการทำงานเพราะไม่ได้ทำงานให้ นอกจากนั้นการที่มาตราที่ระบุเฉพาะลูกจ้างสัญชาติไทยเท่านั้นที่จัดตั้งสหภาพได้ ก็เท่ากับเป็นการไม่รองรับแรงงานหลายเชื้อชาติจากประเทศอาเซียนที่จะเข้ามาทำงานในประเทศไทยในอนาคต

๓.๒.๔.๒ ประการที่สอง คือ กฎหมายฉบับนี้ ไม่ระบุสภาพความคุ้มครองด้านความมั่นคงในการทำงานที่ชัดเจนให้แก่กลุ่มผู้ก่อตั้งสหภาพ บุคคลเหล่านี้มีความเสี่ยงต่อการถูกให้ออกจากงาน หากนายจ้างไม่ต้องการให้มีการจัดตั้งสหภาพ รายงานบางฉบับยืนยันว่านับตั้งแต่กฎหมายฉบับนี้บังคับใช้ มีแรงงานเกี่ยวข้องกับการจัดตั้งสหภาพแรงงานจำนวนมากว่า ๑๐,๐๐๐ คน ถูกให้ออกจากงาน ซึ่ง ILO พยายามผลักดันให้เกิดการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวและสิทธิในการเจรจาต่อรองของแรงงาน ซึ่งถือเป็นหลักการสำคัญ ๑ ใน ๔ ของการสร้างงานที่มีคุณค่า คือ สิทธิการมีผู้แทนและการมีส่วนร่วม โดยพัฒนาการคุ้มครองสิทธิข้อนี้ออกมาในรูปของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเสรีภาพในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรอง (อนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ และ ๙๘) และกำหนดให้ประเทศสมาชิกยอมรับและปฏิบัติ

การปรับเปลี่ยนกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ให้สอดคล้องกับสภาพการจ้างงานในบริบท AEC ถือเป็นเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการรวมตัวกันของแรงงานหลายสัญชาติในไทย ซึ่งประเทศสมาชิก ส่วนใหญ่ของ ILO ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาดังกล่าวแล้ว ดังนั้น หากประเทศไทยจะพิจารณาให้สัตยาบันฯ นอกจากจะเป็นการส่งเสริมความเป็นธรรมให้กับแรงงานแล้ว ยังถือเป็นการส่งเสริมบรรยากาศลงทุนในยุคที่การลงทุนเคลื่อนย้ายอย่างเสรีมากขึ้นด้วย

๓.๓ ความเห็นเกี่ยวกับอนุสัญญาฯ ฉบับที่ ๘๗ และ ๙๘ ของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง^๗

เมื่อวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๕๕ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้จัดให้มีการประชุมหารือร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ ๘๗ และ ๙๘ ได้แก่ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ศาลแรงงานกลาง องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) และ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเข้าร่วมประชุมด้วย ซึ่งสรุปความเห็นของสภาที่ปรึกษาฯ และ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดังนี้

๓.๓.๑ ประเด็น ความเป็นมา

๓.๓.๑.๑ ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ

การให้สัตยาบันยังคงมีความเห็นแตกต่างบางกลุ่มเห็นว่าควรให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๙๘ เพียงฉบับเดียว เพราะการให้สัตยาบัน ฉบับที่ ๘๗ จะมีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติอันเนื่องมาจากการรวมตัวของแรงงานต่างชาติ โดยเฉพาะแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายซึ่งได้รับการผ่อนผันให้ทำงาน

ประเทศไทยมีกระบวนการแรงงานสัมพันธ์ที่นายจ้าง ลูกจ้างมีความเข้าใจ มีระบบกฎหมายที่ดีกว่าหลายประเทศที่รับรองอนุสัญญาทั้ง ๒ ฉบับ และเพื่อให้ไทยหลุดพ้นข้ออ้างเรื่องการกีดกันทางการค้าจึงควรรับรองอนุสัญญาทั้ง ๒ ฉบับ

กรณีแรงงานต่างด้าวนั้นทุกวันนี้ประเทศไทยขาดแรงงานต่างด้าวไม่ได้ เพราะมีงานหลายประเภทที่คนไทยไม่ทำ ดังนั้นภาคราชการพร้อมหรือยังที่จะต้องเตรียมมาตรการรองรับและเตรียมกฎหมายรองรับหรือยัง หากมีการเปิดเสรีแรงงานต่างด้าวในปี ๒๕๕๘ ตามกรอบประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) เพราะคนไทยได้อะไรแรงงานต่างด้าวก็ควรจะได้เท่าเทียมกับคนไทยรวมถึงการรักษาพยาบาลด้วย และเราควรยอมรับความจริงว่าแรงงานต่างด้าวเป็นกำลังสำคัญให้กับนายจ้าง ถ้าตั้งกฎกติกาเคร่งครัดเกินไปก็จะไม่มีแรงงานต่างด้าวทำงาน

๓.๓.๑.๒ ความเห็น/ผลการพิจารณา/ผลการดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๑) สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ มีข้อห่วงใยในกลุ่มแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ๓ สัญชาติ (ลาว พม่า กัมพูชา) ซึ่งได้รับการผ่อนผันตามมติ ครม. และอยู่ระหว่างการพิสูจน์สัญชาติเพื่อยกระดับให้ถูกกฎหมายจึงจะได้รับการจ้างงาน ซึ่งเมื่อถูกกฎหมายแล้วก็ไม่น่าเป็นห่วง แต่หากเราให้สัตยาบันแล้ว กลุ่มที่อยู่ระหว่างทำให้ถูกกฎหมายสามารถจัดตั้งสหภาพแรงงานได้หรือไม่

๒) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง) ในประเด็นอนุสัญญาฯ ฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๙๘ นั้น เข้าใจว่าไม่เอื้อประโยชน์ต่อแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมาย ถ้าเราปฏิบัติต่อแรงงานต่างด้าวที่ดีเยี่ยมมนุษยชาติทั่วไป บุคคลเหล่านี้จะเป็นกำลังในการพัฒนาประเทศ กรณีเข้าเมืองผิดกฎหมายจะไม่มีสิทธิที่จะใช้สิทธิตามอนุสัญญาใดๆ จนกว่าจะเข้าสู่

^๗ เอกสารสรุปผลการประชุมพิจารณาความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เรื่อง การให้สัตยาบันอนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๘๗ และ ๙๘ วันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๕๕

กระบวนการพิสูจน์สัญชาติให้ถูกต้องเสียก่อน ดังนั้น จึงไม่เห็นปัญหาหากจะให้สัตยาบันอนุสัญญาทั้งสองฉบับ

๓) กระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) ปัญหาแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองหากอนุสัญญาทั้งสองฉบับให้สิทธิในการรวมตัวและร่วมเจรจาต่อรองยื่นข้อเรียกร้องจะเป็นภัยด้านความมั่นคงอย่างแน่นอน ภาครัฐจึงควรมีขั้นตอนในการควบคุมแรงงานต่างด้าวในลักษณะกำหนดเงื่อนไขด้านกฎหมายโดยไม่ควรเปิดเสรีอย่างเต็มที่เพราะปัจจุบันมีการหลั่งไหลเข้ามาถึงจำนวนล้านคนแต่ขออนุญาตจดทะเบียนไม่ถึง ส่วนที่หายไปก็ไม่อาจรู้ได้ว่าไปอยู่ที่ไหน

๔) กระทรวงแรงงาน (กรมการจัดหางาน) การจัดระบบแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยดำเนินการมาตั้งแต่ปี ๒๕๔๗ ทั้งในเรื่องของการสกัดกั้นการกำหนดมาตรฐานการจ้าง การจัดการแรงงานที่ไม่ถูกกฎหมายให้ได้รับการจดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมาย ปัจจุบันมีแรงงานต่างด้าว ๑.๙ ล้านคน และดำเนินการพิสูจน์สัญชาติที่จะต้องทำให้เสร็จสิ้นภายใน ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๕ มีประมาณ ๘๕๐,๐๐๐ คน

๕) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เรื่องแรงงานต่างด้าวเป็นปัญหาทัศนคติมากกว่า ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐดูแลเขาเหมือนเราและไม่เอาर्डเอาเปรียบเขาก็เป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศเรา สิทธิต่างๆ ตามอนุสัญญาทั้งสองฉบับก็เป็นเรื่องสิทธิมนุษยชนอยู่แล้วหากเห็นว่ามีปัญหาที่ควรระบุเงื่อนไขในการรวมตัว

๖) กระทรวงศึกษาธิการ การมีกฎหมายลูกที่ชัดเจนและการทำให้แรงงานต่างด้าวถูกต้องตามกฎหมายจะเป็นการคุ้มครองแรงงานทั้งในส่วนของแรงงานต่างด้าวและแรงงานไทยและควรจะต้องเก็บภาษีแรงงานต่างด้าว การตั้งข้อสงวนตามที่อนุสัญญาให้สิทธิไว้จะต้องมีการศึกษาชัดเจนเพื่อเข้าใจตรงกัน เห็นด้วยกับการรับรองอนุสัญญาแต่อาจตั้งข้อสงวนตามที่หน่วยงานต่างๆ เสนอ เมื่อให้สัตยาบันแล้วจะต้องผูกพันในการออกกฎหมายต่างๆ จึงต้องดูแลและรักษาผลประโยชน์ ตลอดจนคำนึงถึงความมั่นคงของประเทศ

๗) สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ แรงงานต่างด้าวตามแนวตะเข็บชายแดน (ประเภทเข้าไปเย็นกลับ เข้ามาทำงานตามฤดูกาล) ซึ่งรอให้ถูกกฎหมาย จะเข้าข่ายตั้งสหภาพแรงงานได้หรือไม่

๘) กระทรวงแรงงาน (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน) ไม่ได้อยู่ในพื้นที่ประเทศไทยไม่น่าจะตั้งสหภาพแรงงานได้ รายละเอียดขึ้นอยู่กับกฎหมายลูกที่จะออกมาหลังการให้สัตยาบัน ซึ่งจะต้องรอดูอีกที

๙) องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) แรงงานต่างด้าวที่ไม่ถูกกฎหมายจะไม่ได้รับสิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรองอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๙๘ ไม่ใช่อนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าวโดยตรง แต่เป็นอนุสัญญาฉบับที่ ๑๔๓ ที่รับรองสิทธิพื้นฐานของแรงงานต่างด้าวที่จดทะเบียนถูกต้องเท่านั้น เพื่อคุ้มครองไม่ให้มีการปฏิบัติไม่ถูกต้องต่อพวกเขาเพราะเขาก็เป็นทำงาน

๓.๓.๒ ประเด็น ข้อวิเคราะห

๓.๓.๒.๑ ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษา

การให้สัตยาบันอนุสัญญาทั้งสองฉบับควรมีข้อสังเกตภายใต้เงื่อนไข

๑) การพิจารณายกเว้นการปฏิบัติตามอนุสัญญาซึ่งเป็นการให้สัตยาบันอนุสัญญาแบบมีเงื่อนไขหรือมีการขอยกเว้นการปฏิบัติบางประการ เป็นสิทธิของรัฐสมาชิกตามอนุสัญญาฯ ฉบับที่ ๘๗ ในส่วนที่ ๓ บทบัญญัติเบ็ดเตล็ดมาตรา ๑๒ เกี่ยวกับการกำหนดดินแดนซึ่งตั้งข้อสงวนสิทธิไม่ใช้บทบัญญัติของอนุสัญญามาบังคับโดยมีเงื่อนไข

๒) เพื่อยกเว้นในทางปฏิบัติสำหรับจังหวัดที่มีความเสี่ยงสูงด้านความมั่นคงของชาติที่สืบเนื่องจากการรวมตัวเป็นสมาคม โดยเสรีภาพของแรงงานต่างด้าวโดยพิจารณาจังหวัดที่มีสถิติการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าวเข้ามาจำนวนมากซึ่งมาตรการนี้สามารถขอยกเลิกได้ในอนาคต

๓.๓.๒.๒ ความเห็น/ผลการพิจารณา/ผลการดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๑) กระทรวงกลาโหม ในอนุสัญญาทั้งสองฉบับโดยฉบับที่ ๘๗ มาตรา ๑๒ และฉบับที่ ๘๘ มาตรา ๙ เรื่องการตั้งข้อสงวนสิทธิในดินแดนซึ่งรัฐสมาชิกจะนำบทบัญญัติของอนุสัญญา มาใช้บังคับแบบมีเงื่อนไขนั้นสามารถใช้กับกรณีปัญหาแรงงานต่างด้าวได้หรือไม่

๒) องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ILO เข้าใจปัญหาเรื่องความมั่นคงของประเทศ แต่ไม่มีอำนาจตัดสินใจเรื่องความมั่นคงของประเทศใดๆ อำนาจหน้าที่ของ ILO คือ การทำให้มั่นใจว่าผู้คนที่ทำงานจะได้รับสิทธิในการรวมตัวอย่างเท่าเทียมกัน สำหรับการตั้งข้อสงวนสิทธิตามอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ มาตรา ๑๒ และอนุสัญญาฉบับที่ ๘๘ มาตรา ๙ นั้น อนุญาตให้มีการปฏิบัติตามอนุสัญญาในลักษณะแตกต่างกันได้ ซึ่งอนุสัญญาทั้งสองฉบับที่มีมาตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๔๘ และ ๑๙๔๙ ประเทศตะวันตกที่มีเมืองขึ้น จึงกำหนดให้มีการปฏิบัติตามอนุสัญญาในเมืองขึ้นนั้นๆ แตกต่างกันได้ ดังนั้น กรณีประเทศไทยการใช้มาตราดังกล่าวมาบังคับใช้นั้น ILO จะไม่ยอมรับการตั้งข้อสงวนสิทธิใดๆ เพราะประเทศไทยเป็นประเทศไม่มีเมืองขึ้น และจังหวัดต่างๆ ก็ไม่ใช่เมืองขึ้นของไทย

๓.๓.๓ ประเด็นความเห็นและข้อเสนอแนะ

๓.๓.๓.๑ ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลเพื่อเตรียมความพร้อมทุกภาคส่วนในการรองรับการให้สัตยาบันอนุสัญญา ILO ทั้งในกรณีที่ให้สัตยาบันอนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๘๗ หรือฉบับที่ ๘๘ เพียงฉบับเดียวหรือทั้งสองฉบับ โดยแบ่งขั้นตอนการเตรียมการออกเป็น ๓ ระยะ คือ

ระยะแรก : ขั้นการเตรียมการ

๑) การเตรียมความพร้อมด้วยกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(๑) กฎหมายของกระทรวงแรงงาน

(๒) แก้ไขกฎหมายของหน่วยงานต่างๆ

(๓) กระทรวงมหาดไทยควรมีกฎหมายลักษณะบริหารจัดการ

องค์กรต่างๆ ต่อการได้รับสิทธิการมีส่วนร่วมในกระบวนการของภาครัฐอย่างถูกต้องตามกฎหมาย นอกจากนี้เป็นการควบคุมดูแลให้เกิดความสงบเรียบร้อยแล้ว ยังป้องกันมิให้องค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยไม่จดทะเบียนเข้ามาแสวงประโยชน์ในการเป็นตัวแทนกิจกรรมต่างๆ ของภาครัฐ ซึ่งในกฎหมาย

ดังกล่าวควรมีการกำหนดสิทธิที่พึงได้รับจากภาครัฐ ว่าควรเท่าเทียมกับองค์กรที่จดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่อย่างไร

๒) การเตรียมการด้านลูกจ้างและองค์กรลูกจ้าง

(๑) สร้างความเข้าใจเรื่องสิทธิตามอนุสัญญาซึ่งต้องเคารพสิทธิ

ตามกฎหมายไทย

(๒) ควรพัฒนาองค์กรลูกจ้างให้เข้มแข็งในกระบวนการเจรจา

ต่อรองเนื่องจากภาครัฐมีบทบาทลดลง

๓) การเตรียมการด้านนายจ้างและองค์กรนายจ้าง

สร้างความรู้ความเข้าใจพันธกิจของนายจ้างตามอนุสัญญา โดยผ่านการอบรมรวมทั้งจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์ผ่านเว็บไซต์และเอกสารประชาสัมพันธ์อื่นๆ

๔) การเตรียมการด้านการรวมกลุ่มของข้าราชการ

(๑) รัฐบาลสามารถกำหนดให้ข้าราชการทั้งหมดหรือข้าราชการบางกลุ่มมีสิทธิในการนัดหยุดงานที่แตกต่างหรือน้อยกว่าคนทำงานในกิจการทั่วไปได้ ได้แก่ ทหาร ตำรวจ ข้าราชการระดับบริการ ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการและลูกจ้างในโรงพยาบาล การไฟฟ้า การประปา การโทรคมนาคม และหอบังคับการบิน

(๒) “ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. ---” สถาบันพระปกเกล้าเป็นที่ปรึกษาจัดทำร่างกฎหมาย

(๓) สร้างความรู้ความเข้าใจพันธกิจของรัฐบาลตามอนุสัญญา เพื่อให้ข้าราชการเข้าใจบทบาทและสิทธิตามอนุสัญญาและร่างกฤษฎีกาที่ออกรองรับอนุสัญญาดังกล่าวข้างต้น

ระยะที่สอง : ขั้นตอนระหว่างการนำเสนอต่อรัฐสภา ควรเร่งดำเนินการในเรื่องต่างๆ ดังนี้

๑) ให้ความรู้สร้างความเข้าใจแก่หน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ลูกจ้าง องค์กรลูกจ้าง นายจ้าง และองค์กรนายจ้างให้ทราบพันธะที่ตนเองต้องปฏิบัติตามโดยเร็ว อาจมีการเผยแพร่ผ่านสื่อต่างๆ

๒) เร่งจัดทำ ปรับปรุงกฎ ระเบียบข้อปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ทั้งฝ่ายปกครอง และเจ้าหน้าที่บริหาร เจ้าหน้าที่รักษาความสงบ

๓) จัดให้มีการพัฒนาอบรมแก่ฝ่ายนายจ้าง ลูกจ้าง และแรงงานในสถานประกอบการกิจการอย่างทั่วถึง

๔) เผยแพร่ความรู้ ข้อมูล การปฏิบัติการในโรงเรียนโดยเฉพาะชั้นปี การศึกษาที่คาดว่านักเรียน นักศึกษา จะสำเร็จการศึกษาเข้าสู่ตลาดแรงงาน

๕) ใช้รูปแบบไตรภาคีในการพิจารณากำหนด กลไก และมาตรการสนับสนุนการเจรจาต่อรองในระบบทวิภาคี เพื่อให้รัฐบาลลดบทบาทในการเข้าใกล้ใกล้ชิดได้อย่างเป็นรูปธรรม

ระยะที่สาม : ขั้นตอนที่ปฏิบัติจริงในช่วง ๒ ปี หลังการให้สัตยาบันหรือก่อนทำรายงานต่อองค์การแรงงานระหว่างประเทศ

๑) ติดตามประมวลปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการตามบทบัญญัติของอนุสัญญาพร้อมทั้งให้ความรู้และสร้างความเข้าใจอย่างต่อเนื่องแก่หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ทั้งลูกจ้าง องค์กรลูกจ้าง นายจ้าง และองค์กรนายจ้าง

๒) พิจารณาส่งเสริมสนับสนุน กลไก มาตรการ การเจรจาโดยสมัครใจ ระหว่างนายจ้างหรือองค์กรของนายจ้างกับองค์กรของลูกจ้าง หรือการเจรจาาระบบทวิภาคีให้เกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพ

๓.๓.๓.๒ ความเห็น/ผลการพิจารณา/ผลการดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๑) ศาลแรงงานกลาง การจะให้สัตยาบันหรือไม่เป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาที่จะพิจารณา โดยส่วนตัวยอมรับว่าการให้สัตยาบันมีผลกระทบอย่างกว้างขวางทั้งภาครัฐบาล นายจ้าง ลูกจ้าง และกระทบเศรษฐกิจด้วย ต่อไปจะมีการแก้ไขกฎหมายหลายฉบับ เมื่อกฎหมายออกมาบังคับใช้แล้วศาลจะสนับสนุนในฐานะผู้ปฏิบัติให้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเต็มที่

๒) กระทรวงแรงงาน (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน) กระทรวงแรงงานแก้ไขพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.๒๕๑๘ และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.๒๕๔๓ ให้สอดคล้องกับอนุสัญญา ILO ทั้งสองฉบับ ขณะนี้อยู่ระหว่างการตรวจพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา

๓) กระทรวงแรงงาน (สำนักงานประกันสังคม) พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ.๒๕๓๗ และกฎหมายเกี่ยวกับการประกันสังคม นอกจากให้ความคุ้มครองแรงงานต่างด้าวที่ถูกกฎหมาย หรือ แรงงานต่างด้าวที่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติ ซึ่งสามารถเข้าสู่ระบบประกันสังคมหรือเงินทดแทนได้ หากยังไม่ได้พิสูจน์สัญชาติแต่บาดเจ็บหรือเจ็บป่วย เนื่องจากการทำงานก็จะได้รับความคุ้มครองโดยสำนักงานประกันสังคมจะออกคำสั่งให้นายจ้างจ่ายเงินทดแทนในจำนวนเท่ากับกองทุนเงินทดแทนทุกประการ ซึ่งเป็นการปฏิบัติตามอนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๑๙ ซึ่งให้สัตยาบันไปแล้วเมื่อปี พ.ศ.๒๕๒๕ ว่าด้วยการดูแลแรงงานอย่างเท่าเทียมกันในเรื่องค่าชดเชย

กรณีอุบัติเหตุอันเนื่องมาจากการทำงาน ซึ่งหากไม่สามารถปฏิบัติตามอนุสัญญาได้ก็จะต้องมีการชี้แจงต่อ ILO และย่อมมีผลกระทบอย่างแน่นอนหากถูกหยิบยกขึ้นมา โดยเฉพาะเกี่ยวกับการค้า อย่างไรก็ตามเห็นด้วยอย่างยิ่งที่จะมีการให้สัตยาบันอนุสัญญาสองฉบับที่กล่าวอยู่ในขณะนี้เพื่อให้ประเทศไทยมีความเป็นสากลแต่มีข้อสังเกตว่าสหรัฐอเมริกาก็ยังไม่ได้ให้สัตยาบัน ดังนั้นเราจึงไม่ควรจะเร่งรีบแต่ควรรอบคอบ

๔) กระทรวงแรงงาน (กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน) เห็นว่า แม้จะยังไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๘๗ และ ๘๘ แต่เราก็กดำเนินการเรื่องสิทธิการรวมกลุ่มและการเจรจาต่อรองมาแล้วหลายสิบปี ในโลกสมัยใหม่นี้การจะมาสืบความลับหรือการประท้วงประท้วงกันคงไม่ใช่แรงงานต่างด้าวเข้ามาทำ ซึ่งภายหลังจากให้สัตยาบันแล้วการกำหนดกฎหมายภายในเพื่อดูแลในรายละเอียดที่จะให้สิทธิหรือควบคุมเป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการต่อไป สำหรับการพัฒนาฝีมือ

แรงงานต่างด้าวเป็นประเด็นที่มีการเรียกร้องกันมาก ซึ่งกรมพัฒนาฝีมือแรงงานจะพิจารณาประเด็นนี้ต่อไป สำหรับการให้สัตยาบันอนุสัญญาทั้งสองฉบับนั้นน่าจะกระทำได้

๕) ศาลแรงงานกลาง ด้านความมั่นคงของประเทศนั้นรัฐคงจะต้องออกกฎหมายควบคุมดูแลแรงงานต่างด้าวโดยเฉพาะการควบคุมการชุมนุมรวมตัวโดยเสรี ในสภาพปัจจุบันแรงงานต่างด้าวไม่ว่าจะเข้าเมืองโดยถูกกฎหมายหรือผิดกฎหมายศาลได้บังคับใช้กฎหมายไทยโดยเสมอภาคเท่าเทียมกัน

๖) กระทรวงมหาดไทย ขอตั้งข้อสังเกตว่า การจัดตั้งองค์กรต่างๆ มีวัตถุประสงค์แตกต่างกันในหลายด้าน ซึ่งอาจมีความสอดคล้องกับหน่วยงานอื่นๆ การจะให้กระทรวงมหาดไทยเพียงหน่วยงานเดียวออกกฎหมายให้สิทธิคงจะไม่ครอบคลุมทั่วถึงทุกองค์กร ดังนั้น หน่วยงานใดที่เกี่ยวข้องควรจะได้ออกบทบัญญัติตามสิทธิอื่นๆ ด้วย

๗) กระทรวงแรงงาน (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน) ควรสร้างความเข้าใจให้ลูกจ้างและองค์กรลูกจ้างตระหนักรู้ทั้งในเรื่องสิทธิและหน้าที่

๘) กระทรวงแรงงาน (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน) มีการจัดอบรมพัฒนาองค์กรลูกจ้างให้เข้าใจในกระบวนการเจรจาต่อรองเพื่อให้มีการเจรจาต่อรองอย่างเข้มแข็งและไม่ต้องเข้าสู่ขั้นตอนกระบวนการไกล่เกลี่ยโดยรัฐ

๙) กระทรวงแรงงาน (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน) มีหลักสูตรอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายคุ้มครองแรงงาน แรงงานสัมพันธ์ แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ความปลอดภัยในการทำงานแก่ลูกจ้าง นายจ้าง โดยจัดอบรมทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค สำหรับ พ.ร.บ.ศาลแรงงาน และ พ.ร.บ.ประกันสังคมได้เชิญวิทยากรจากหน่วยงานศาลแรงงานกลางและสำนักงานประกันสังคมมาให้ความรู้ด้วย ทั้งนี้ ได้จัดอย่างต่อเนื่องและมีการทดสอบความรู้เป็นระยะเพื่อให้เกิดความเข้าใจที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์

๑๐) กระทรวงแรงงาน (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน) กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจักได้ดำเนินการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับอนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๙๘ ผ่านเว็บไซต์ของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

๑๑) กระทรวงแรงงาน (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน) การให้สิทธิข้าราชการนัดหยุดงานเป็นเรื่องละเอียดอ่อนเนื่องจากข้าราชการเป็นกลไกในการขับเคลื่อนงานต่างๆ ของรัฐ หากจะให้สิทธินัดหยุดงานควรให้สิทธิในการยื่นข้อเรียกร้องก่อนและการนัดหยุดงานต้องไม่ส่งผลกระทบต่อการทำงานของราชการ ซึ่งหากจะนัดหยุดงานในกิจการใดที่จะก่อให้เกิดความเสียหายก็ควรสงวนสิทธิการนัดหยุดงานในกิจการนั้น

๑๒) กระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น) ถ้าให้สัตยาบันแล้วอนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๙๘ จะครอบคลุมภาคราชการแค่ไหน โดยส่วนตัวมีความเห็นว่าข้าราชการไม่ควรได้รับ

สิทธินัดหยุดงาน เพราะข้าราชการไม่ใช่แรงงานและตามประเพณีปฏิบัติของแรงงานข้าราชการไม่น่าจะหยุดงานได้ และข้าราชการส่วนท้องถิ่นสามารถรวมตัวตามพระราชกฤษฎีกาการรวมกลุ่มข้าราชการได้หรือไม่เพราะรัฐธรรมนูญได้ให้สิทธิในการรวมตัวอยู่แล้ว

๑๓) องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) อนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ เกี่ยวกับเสรีภาพในการรวมตัว ซึ่งโดยหลักการให้ได้กับข้าราชการทุกท่าน ทาง ILO เข้าใจว่ามีข้อจำกัดเรื่องสิทธิในการนัดหยุดงาน โดยจะสงวนสิทธิห้ามการนัดหยุดงานให้กับกิจกรรมบางประเภท เช่น การบิน ไฟฟ้า กิจการน้ำ สงวนสิทธิให้กับข้าราชการที่ทำงานด้านความปลอดภัยของชาติ และสงวนสิทธิสำหรับตำรวจ ผู้พิพากษา ผู้คุมเรือนจำ เป็นต้น

อนุสัญญาฉบับที่ ๙๘ มาตรา ๖ ซึ่งระบุว่าอนุสัญญานี้ไม่ใช่บังคับกับข้าราชการซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารของรัฐนั้นไม่ได้สงวนสิทธิในการเจรจาต่อรองให้กับเจ้าหน้าที่ระดับบริหาร ข้าราชการส่วนท้องถิ่น เช่น อบจ. อบต. เป็นต้น ทั้งนี้ ILO ไม่ได้จำกัดอำนาจในการเจรจาต่อรองของข้าราชการเพราะมีอนุสัญญาฉบับที่ ๑๕๑ เกี่ยวข้องกับสิทธิของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรงบัญญัติให้สิทธิไว้ สำหรับสิทธินัดหยุดงานนั้นก่อนจะได้สิทธิจะต้องมีสิทธิในการเจรจาต่อรองก่อน ดังนั้น การศึกษามาตราต่างๆ ของอนุสัญญา ILO ควรปรึกษากับ ILO ก่อนเพราะประเด็นที่เห็นอาจมีประเด็นอื่นแทรกอยู่

๑๔) สำนักงาน ก.พ. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พิจารณาร่างฯ แล้วเสร็จเมื่อต้นเดือนมกราคม ๒๕๕๕ ปัจจุบันอยู่ในขั้นตอนรอสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เสนอร่างเข้าสู่การพิจารณาของ ครม. ในส่วนความร่วมมือของสำนักงาน ก.พ. ที่จะประกาศดังกล่าว มีค่อนข้างสูง อย่างไรก็ตาม ขึ้นอยู่กับการพิจารณาของ ครม. ว่าเห็นชอบตามผลการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือไม่

สาระของร่างฯ มี ๔ หมวด ได้แก่ หมวดทั่วไป สหภาพข้าราชการ สหพันธ์ข้าราชการและการกำกับดูแลของนายทะเบียน (เลขาธิการสำนักงาน ก.พ.) เป็นการรวมกลุ่มข้าราชการ ๕ ประเภท ซึ่งแยกตามกรอบของการร้องเรียน หรือข้อเสนอนั้น คือ สหภาพข้าราชการพลเรือนสามัญ สหภาพข้าราชการ สังกัดกรมเดียวกัน สหภาพข้าราชการสังกัดกระทรวงเดียวกัน สหภาพข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดเดียวกัน และสหภาพข้าราชการตำแหน่งประเภทบริหาร ร่างฉบับนี้ใช้บังคับเฉพาะข้าราชการพลเรือนสามัญเท่านั้น (๑๙ กระทรวง ๑๔๗ ส่วนราชการ) ไม่รวมตำรวจ ทหาร ตุลาการ รัฐสภา และข้าราชการส่วนท้องถิ่น มีเจตนารมณ์ คือ การรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนต้องไม่กระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินไม่กระทบกับการบริการสาธารณะ และไม่มีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง

ม.๑๐ (๒) ขอร่างฯ กำหนดให้สหภาพข้าราชการพลเรือนไม่มีสิทธินัดหยุดงาน ถ่วงงาน เหนื่อยงาน หรือกระทำการประท้วงต่อราชการซึ่งนายทะเบียนมีสิทธิยกเลิก สหภาพข้าราชการได้ถ้ากำหนดการขัดต่อวัตถุประสงค์ ซึ่งประกอบด้วย

(๑) การส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างสมาชิกสหภาพข้าราชการกับผู้บังคับบัญชาและสมาชิกสหภาพข้าราชการด้วยกัน

(๒) การช่วยเหลือสมาชิกสหภาพข้าราชการในการดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์และการร้องทุกข์

(๓) การแสวงหาและคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของสมาชิกสหภาพข้าราชการเกี่ยวกับสภาพการรับราชการและ

(๔) ดำเนินการให้ความร่วมมือเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและรักษาผลประโยชน์ของทางราชการ ตลอดจนแจ้งหรือให้ข้อมูลต่อผู้เกี่ยวข้องเมื่อทราบหรือพบเห็นเหตุที่อาจทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ

๑๕) องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ILO ให้ความเคารพในความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่อนุญาตให้ข้าราชการพลเรือนระดับผู้บริหารได้รวมตัวกัน

๑๖) กระทรวงกลาโหม รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ชัดเจนในมาตรา ๖๔ ให้ข้าราชการเจ้าหน้าที่ของรัฐมีสิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่ม ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งกฎหมายลูกต้องไปบัญญัติอีกทอดหนึ่งในส่วนกลาโหมซึ่งเกี่ยวข้องกับทหารมีพระราชบัญญัติวินัยในการป้องกันประเทศมีขั้นตอนการร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาถ้าเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมและการบังคับบัญชาต้องมีความเป็นเอกภาพ

๑๗) สำนักงาน ก.พ. เรื่องการให้ความรู้แก่ข้าราชการ สำนักงาน ก.พ. ดำเนินมาแล้วเป็นเวลา ๒ ปี ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค รวมถึงการสอบถามความเห็นต่างๆ ด้วย จนกระทั่งปัจจุบันอยู่ระหว่างการเสนอ ครม. ที่จะกำหนดออกมาบังคับใช้เป็นพระราชกฤษฎีกา กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ

๑๘) ทุกหน่วยงาน เห็นด้วยกับความเห็นของสภาที่ปรึกษาฯ ในการให้ความรู้ สร้างความเข้าใจแก่หน่วยงานราชการ ลูกจ้าง องค์กรลูกจ้าง นายจ้าง และองค์การนายจ้าง ให้รับทราบพันธะที่ต้องปฏิบัติตาม

๑๙) ทุกหน่วยงาน เห็นด้วยกับความเห็นของสภาที่ปรึกษาฯ ในการเร่งจัดทำ ปรับปรุง กฎ ระเบียบ ข้อปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ทั้งฝ่ายปกครอง และเจ้าหน้าที่บริหาร เจ้าหน้าที่รักษาความสงบ

๒๐) ทุกหน่วยงาน เห็นด้วยกับความเห็นของสภาที่ปรึกษาฯ เกี่ยวกับการอบรมแก่ฝ่ายนายจ้าง ลูกจ้างและแรงงานในสถานประกอบการอย่างต่อเนื่องและทั่วถึง

๒๑) กระทรวงแรงงาน (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน) เห็นด้วย เพราะผู้ใช้แรงงานมีหลายระดับควรจะได้รู้สิทธิหน้าที่ขั้นพื้นฐานในการรวมตัวและการคุยกับนายจ้างอย่างสันติวิธีก่อนที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงาน

๒๒) กระทรวงศึกษาธิการ มีข้อสังเกตว่าควรกำหนดเป็นหลักสูตรหรือเพียงแต่เชิญเจ้าหน้าที่ด้านแรงงานบรรยายให้ความรู้เท่านั้น

๒๓) กระทรวงแรงงาน (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน) กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานมีไตรภาคีในรูปแบบของคณะกรรมการส่งเสริมการแรงงานสัมพันธ์ซึ่งทำหน้าที่สนับสนุนการเจรจาต่อรองในระบบทวิภาคีโดยหลักสุจริตใจอยู่แล้ว

๒๔) สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน (สำนักประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ) อนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๙๘ จะมีความพิเศษกว่าอนุสัญญาฉบับอื่นคือ มีคณะกรรมการเสรีภาพในการสมาคมของคณะประศาสน์การ ILO (CFA : Committee on Freedom of Association) ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มของนายจ้าง ลูกจ้าง ภาครัฐ มาจากคณะประศาสน์การกลุ่มละสามคน ทำหน้าที่ตรวจสอบข้อร้องเรียนที่มีข้อกล่าวหาต่อการละเมิดอนุสัญญาว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม โดยมีได้คำนึงว่าประเทศที่เกี่ยวข้องจะได้ให้สัตยาบันหรือไม่ก็ตาม

ขอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ความร่วมมือกับสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานในการจัดทำข้อมูล ทั้งนี้กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเห็นด้วยกับข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ แต่มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่าควรส่งเสริมสนับสนุนกลไก มาตรการ การเจรจาโดยสมัครใจให้กับข้าราชการด้วย

๒๕) กระทรวงการต่างประเทศ (กรมองค์การระหว่างประเทศ) ให้ความเห็นเพิ่มเติม นอกเหนือจากการเตรียมความพร้อมในการลงนามในอนุสัญญา กระบวนการของการให้คำมั่นด้านสิทธิมนุษยชนโดยสมัครใจต่อคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (UN Human Rights Council : HRC) ซึ่งไทยได้แสดงเจตนารมณ์ที่จะให้สัตยาบันอนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๙๘ ทั้งสองฉบับไปแล้ว ดังนั้นในด้านกระบวนการภายในประเทศไทย กระทรวงการต่างประเทศ เห็นว่าควรจะรอบคอบและเตรียมความพร้อมอย่างเต็มที่ ซึ่งกระทรวงแรงงานก็ได้ดำเนินการอยู่แล้ว อย่างไรก็ตามต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับคำมั่นที่ได้แสดงเจตนารมณ์ไว้ในเวทีสากลด้วย

๓.๔ ความจำเป็น ผลดี และผลเสีย ในการให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ ฉบับที่ ๘๗ และ ๙๘

จากผลการศึกษาข้อมูลในส่วนที่เกี่ยวข้องทั้ง ๓ ส่วน ได้แก่ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ประชาคมอาเซียน และความเห็นของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นำไปสู่ทวิเคราะห์ความจำเป็น ผลดี และผลเสีย ในการให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ ฉบับที่ ๘๗ และ ๙๘ ดังนี้

๓.๔.๑ ความจำเป็นในการให้สัตยาบัน

๑) อนุสัญญา ๒ ฉบับนี้เป็น ๒ ใน ๘ ของอนุสัญญาหลักที่เป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน การให้สัตยาบันจะทำให้คนทำงานและนายจ้างได้รับหลักประกันและเข้าถึงสิทธิเสรีภาพในการรวมตัวและเจรจาต่อรองได้จริง

๒) เป็นการแสดงท่าทีของประเทศไทยต่อประชาคมโลกว่า ประเทศไทยมีกฎหมายและแนวปฏิบัติภายในประเทศที่สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ทำให้เราได้รับการยอมรับจากนานาประเทศ และไม่ถูกเอาไปเป็นข้ออ้างเพื่อกีดกันทางการค้า ซึ่งถือเป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันในระบบการค้าเสรีของโลก

๓) การให้สัตยาบันถือเป็นการกระทำที่เหมาะสมกับการที่ประเทศไทยเป็นประเทศผู้ก่อตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งในขณะนี้ไม่มีเพียงไม่กี่ประเทศในโลกที่ยังไม่ได้ให้สัตยาบัน โดยส่วนใหญ่เป็นประเทศที่ปกครองในระบอบเผด็จการ หรือประเทศที่เกิดใหม่มีพัฒนาการที่ล่าช้า ไม่มีความพร้อม หรือไม่กี่ประเทศที่ประกอบขึ้นด้วยหลาย ๆ รัฐ และแต่ละรัฐมีการปกครองและกฎหมายของตนเอง สำหรับประเทศไทยเป็นรัฐเดี่ยว เป็นประเทศประชาธิปไตย มีพัฒนาการมานาน มีแรงงานและนายจ้างที่มีความเข้าใจและผ่านกระบวนการแรงงานสัมพันธ์มาพอสมควร มีระบบกฎหมายที่ดีกว่าหลาย ๆ ประเทศ อีกทั้งกระทรวงแรงงานก็มีบุคลากรที่มีความรู้และประสบการณ์มากมาย ปัจจัยเหล่านี้แสดงถึงความพร้อมที่จะปฏิบัติตามหลักการของอนุสัญญาได้ไม่ยาก

๔) การให้สัตยาบันจะส่งผลดีต่อประเทศในระยะยาว เพราะจะช่วยสร้างสังคมที่เสมอภาคเป็นธรรม ช่วยลดช่องว่างระหว่างคนรวยกับคนจน เพราะการรวมตัวและการเจรจาต่อรองร่วมจะช่วยทำให้เกิดการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เป็นธรรมระหว่างคนทำงานกับผู้ประกอบการ

๕) เรื่องนี้เป็นข้อเรียกร้องของขบวนการแรงงานไทยในวันแรงงานอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี ๒๕๓๕ จนถึงปัจจุบัน (ปี ๒๕๕๖)

๖) การให้สัตยาบันจะทำให้กลไกติดตามตรวจสอบของ ILO สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะทำให้เกิดความโปร่งใส ได้มาตรฐาน และทำให้สิทธิและเสรีภาพในการรวมตัวและเจรจาต่อรองร่วมได้รับการส่งเสริมและพัฒนาอย่างจริงจังในประเทศไทย ย่อมเกิดผลดีต่อทั้งคนทำงานและนายจ้าง ความพึงพอใจของทั้งสองฝ่ายและจะมีส่วนกระตุ้นให้ผลิตภาพขยายตัวซึ่งเป็นผลดีต่อภาคอุตสาหกรรมและเศรษฐกิจไทยโดยรวม

๓.๔.๒ ผลดีและผลเสียในการให้สัตยาบัน

ประเทศไทยสามารถแสดงท่าทีต่อประชาคมโลกได้ว่าประเทศไทยมีกฎหมายและแนวปฏิบัติภายในประเทศที่สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และพร้อมที่จะปรับปรุง พัฒนากฎหมาย และแนวปฏิบัติภายในประเทศให้ทัดเทียมกับมาตรฐานสากล

๓.๔.๒.๑ อนุสัญญาฯ ฉบับที่ ๘๗

ผลดี

๑) ขับเคลื่อนการเรียนรู้ การพัฒนาระบบแรงงานสัมพันธ์

๒) ส่งเสริมให้คนทำงานและนายจ้างมีสิทธิเสรีภาพในการสมาคมตาม

มาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

๓) สอดคล้องกับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ส่วนที่ ๑๑ ว่าด้วยเสรีภาพในการชุมนุมและการสมาคมมาตรา ๖๔ “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์กรเอกชน หรือหมู่คณะอื่น...”

ผลเสีย

๑) เปิดเสรีให้แรงงานต่างด้าวจัดตั้งองค์กรแรงงานของตนเอง ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาความมั่นคงภายในที่จำเป็นต้องมีการศึกษาและพิจารณาร่วมกันหลายหน่วยงาน

๒) อาจมีปัญหาห่วงวายเป็นสังคม โดยเฉพาะกับกลุ่มแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย และไม่มีใบอนุญาตการทำงาน

๓) มีผลกระทบ ผูกพันนายจ้างและลูกจ้าง และคนทำงานทุกคน รวมถึงบุคลากรภาครัฐ ผู้ประกอบอาชีพอิสระทุกฝ่าย

๔) ยุ่งยากในการสรรหาผู้แทนเสียงข้างมากของลูกจ้าง เข้าร่วมประชุม ILO หากไม่มีความพร้อมอย่างแท้จริงในการบริหารจัดการ

๓.๔.๒.๒ อนุสัญญาฯ ฉบับที่ ๘๘

ผลดี

๑) ขับเคลื่อนการเรียนรู้ การพัฒนาระบบแรงงานสัมพันธ์แบบทวิภาคีให้เข้มแข็ง และสร้างอำนาจต่อรองบนพื้นฐานประชาธิปไตย

๒) ส่งเสริมให้คนทำงานและนายจ้างมีสิทธิเสรีภาพในการสมาคมตาม
มาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

๓) คนทำงานได้รับการคุ้มครองจากการเลือกปฏิบัติเกี่ยวกับการจ้างงาน

๔) เป็นสิ่งที่ดีต่อการทำงานทั้งฝ่ายลูกจ้างและฝ่ายนายจ้างในระบบการ
จัดการ

๕) ทำให้ภาวะเศรษฐกิจและสังคมดีขึ้นเพราะจะมีการเจรจาต่อรองกัน
ด้วยดีและเป็นขั้นตอน

ผลเสีย

๑) การเจรจาโดยสมัครใจระหว่างนายจ้างหรือองค์กรของนายจ้างกับ
องค์กรของลูกจ้าง หากไม่มีกลไก มาตรการรองรับการบริหารจัดการของภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ
อาจเกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจและสังคมในวงกว้าง

๒) ในปัจจุบันมีคนต่างชาติเข้ามาทำงานในประเทศไทยจำนวนมาก
หากมีสิทธิจัดตั้งสมาคมได้โดยเสรีจะก่อให้เกิดผลเสียหลายด้านทั้งด้านเศรษฐกิจและความมั่นคงของ
ประเทศ

บทที่ ๔ บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๘๗ และ ๙๘ และการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ตลอดจนความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างๆ ซึ่งนำไปสู่การวิเคราะห์ความจำเป็น ผลดี และผลเสียในการให้สัตยาบันฯ ในบทที่ผ่านมา นั้น ในบทนี้จะเป็นการประมวลผลเพื่อให้ข้อสรุปว่าประเทศไทยควรจะให้สัตยาบันอนุสัญญาดังกล่าวหรือไม่ และมีแนวทางในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องอย่างไร

๔.๑ สรุปผลการศึกษา

การให้สัตยาบันอนุสัญญาทั้งสองฉบับมีหลายประเด็นที่จะมีผลกระทบต่อประเทศไทย ทั้งภาคเศรษฐกิจ ซึ่งเกี่ยวกับการจ้างแรงงานไทยและแรงงานต่างชาติ ภาคสังคมเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการรองรับแรงงานทั้งในประเทศและแรงงานต่างชาติ รวมไปถึงด้านความมั่นคงของประเทศไทย ซึ่งการจัดการจัดการแรงงานที่เคลื่อนย้ายข้ามพรมแดน ซึ่งการที่ประเทศไทยต้องเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ จะเป็นตัวแปรสำคัญในการผลักดันให้ประเทศไทยต้องพิจารณาการให้สัตยาบันอนุสัญญาทั้งสองฉบับดังกล่าว ทั้งนี้ประเทศไทยควรพิจารณาให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ และ ๙๘ ไปพร้อมกัน เนื่องจากสาระสำคัญของอนุสัญญาทั้งสองฉบับเป็นส่วนเสริมซึ่งกันและกัน และแยกออกจากกันได้ยากในทางปฏิบัติ อีกทั้งประเทศไทยก็มีความพร้อมในหลายด้านเว้นแต่เรื่องความมั่นคงซึ่งยังเป็นข้อกั่วงวลในการให้สัตยาบัน แต่เนื่องจากการให้สัตยาบันสามารถให้แบบมีเงื่อนไขหรือข้อยกเว้นในส่วนพื้นที่จังหวัดที่มีความเสี่ยงสูงด้านความมั่นคงของชาติที่สืบเนื่องจากการรวมตัวสมาคมของแรงงานต่างด้าว ซึ่งเป็นสิทธิของรัฐสมาชิกที่สามารถจะกระทำ และขอยกเลิกเงื่อนไขเมื่อใดก็ได้ ดังนั้นประเทศไทยจึงควรพิจารณาให้สัตยาบันอนุสัญญา ILO ทั้งสองฉบับ

๔.๒ ข้อเสนอแนะ

ผู้เขียนได้จัดทำความเห็นและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และข้อเสนอแนะในการดำเนินการเกี่ยวกับการพิจารณาให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ ฉบับที่ ๘๗ และ ๙๘ โดยมีรายละเอียดดังนี้

๔.๒.๑ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

๑) รัฐบาลควรให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ ฉบับที่ ๘๗ และ ๙๘ ไปพร้อมกันทั้งสองฉบับ เนื่องจากประเทศไทยมีความพร้อมทางด้านกฎหมายรองรับอนุสัญญาทั้งสองฉบับอยู่แล้ว แม้ว่าอาจต้องมีการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างชาติเพื่อรองรับการปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ และปัญหาความมั่นคงภายในประเทศ ซึ่งอาจมีขึ้นบ้างอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากเสรีภาพในการสมาคมของแรงงานต่างด้าว ซึ่งเป็นข้อสังเกตของหน่วยงานความมั่นคงของไทยก็ตาม

๒) สำหรับการให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ ฉบับที่ ๘๗ นั้น ประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศที่มีชายแดนติดกับประเทศเพื่อนบ้านหลายประเทศ และปัจจุบันยังมีสถิติการลักลอบ

หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายของคนต่างด้าวสัญชาติต่างๆ อยู่จำนวนมาก ซึ่งแม้ว่าจะมีการผ่อนปรนให้ทำงานได้อย่างถูกต้อง แต่ก็ยังดำเนินการได้ไม่ถึงครึ่ง และยังมีหลายกรณีที่แรงงานต่างด้าวก่ออาชญากรรมในพื้นที่ต่างๆ ทั้งเป็นรายบุคคลและการรวมกลุ่มกัน ดังนั้น หากมีการอนุญาตหรือให้มีเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวแก่กลุ่มแรงงานต่างด้าวแล้ว ควรจะมีการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับคนต่างด้าว ทั้งในส่วนของกระทรวงแรงงาน กระทรวงมหาดไทย และหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ควบคู่ไปกับการให้สัตยาบันในอนุสัญญาฯ ฉบับนี้

๓) การให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ ฉบับที่ ๘๗ และ ๘๘ ทั้งสองฉบับ ควรมีข้อสังเกตภายใต้เงื่อนไข ดังนี้

(๑) พิจารณายกเว้นการปฏิบัติตามอนุสัญญาที่ให้สัตยาบัน โดยอาศัยความในบางมาตราจากอนุสัญญาฯ ฉบับที่ ๘๗ กล่าวคือ ในส่วนที่ ๓ บทบัญญัติเบ็ดเตล็ด มาตรา ๑๒ ซึ่งให้โอกาสแก่รัฐสมาชิกที่ให้สัตยาบันส่งประกาศแจ้งแก่ผู้อำนวยการใหญ่สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งในประกาศนั้นรัฐสมาชิกสามารถพิจารณาดินแดนที่ใช้บทบัญญัติของอนุสัญญาโดยไม่มี การเปลี่ยนแปลง และดินแดนที่มีการเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติ ดินแดนที่ไม่อาจนำอนุสัญญาไปใช้บังคับพร้อมระบุสาเหตุ และดินแดนซึ่งยังตั้งข้อสงวนที่จะตัดสินใจ ซึ่งในการสงวนสิทธิไม่ใช้บทบัญญัติดังกล่าวรัฐสมาชิกสามารถบอกเลิกในเวลาใดก็ได้ โดยแจ้งให้ผู้อำนวยการใหญ่องค์การแรงงานระหว่างประเทศทราบ ซึ่งถือเป็นการให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ แบบมีเงื่อนไข หรือมีการขอยกเว้นการปฏิบัติบางประการ เป็นสิทธิของรัฐสมาชิกตามมาตราดังกล่าว

(๒) เพื่อยกเว้นในทางปฏิบัติสำหรับจังหวัดที่มีความเสี่ยงสูงด้านความมั่นคงของชาติที่สืบเนื่องจากการรวมตัวสมาคมโดยเสรีภาพของแรงงานต่างด้าว โดยพิจารณาจังหวัดที่มีสถิติการเคลื่อนย้ายแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาจำนวนมาก ซึ่งในทางปฏิบัติแรงงานในพื้นที่ที่ขอยกเว้น อาจเคลื่อนย้ายไปทำงานในพื้นที่อื่นได้ ซึ่งยิ่งดีกว่าที่จะให้ดำเนินการได้โดยไม่มีเงื่อนไข ทั้งนี้ตามมาตราดังกล่าวเมื่อรัฐบาลไทยมีความพร้อมสมบูรณ์ก็สามารถขอยกเลิกการยกเว้นการปฏิบัติได้ในอนาคต

๔) สร้างความรู้ความเข้าใจแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่องและทั่วถึง ทั้งก่อนและหลังการให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ ILO ทั้งสองฉบับ ทั้งนี้เพื่อปรับเปลี่ยนทัศนคติและมุมมองในการดำเนินการในเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติให้เกิดการยอมรับกันอย่างสมดุล โดยควรมีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับอนุสัญญาฯ ILO ทั้งสองฉบับอย่างกว้างขวาง เพราะเรื่องดังกล่าวเกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของบุคคลภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตย

๕) ประเทศไทยควรใช้เวทีการประชุมอาเซียนในการหารือและผลักดันการให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ ILO ทั้งสองฉบับ เนื่องจากประเทศสมาชิกอาเซียนทุกประเทศต้องรวมตัวกันเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในปี ค.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งการเคลื่อนย้ายแรงงานจะเสรีมากขึ้น รวมถึงเงื่อนไขและสภาพการจ้างงานจะเปลี่ยนไปจากเดิม การให้ความคุ้มครองแรงงานและประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนจะมีความสำคัญมากขึ้น ดังนั้นการพิจารณาให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ ทั้งสองฉบับจึงเป็นเรื่องที่ยากจะหลีกเลี่ยงในอนาคต ประเทศไทยจึงควรเป็นประเทศที่มีบทบาทในการให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ ทั้งสองฉบับ โดยใช้กลไกการประชุมอาเซียนในการหารือและผลักดันการให้สัตยาบันในกลุ่มประเทศอาเซียน

๔.๒.๒ ข้อเสนอแนะในการดำเนินการ

ข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลเพื่อเตรียมความพร้อมทุกภาคส่วนในการรองรับการให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ ทั้งในกรณีที่ให้สัตยาบันเพียงฉบับเดียวหรือทั้งสองฉบับ โดยแบ่งขั้นตอนการเตรียมการออกเป็น ๓ ระยะ คือ

๔.๒.๒.๑ ระยะแรก : ขั้นตอนการเตรียมการ

๑) การเตรียมความพร้อมด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

(๑) กฎหมายของกระทรวงแรงงาน โดยแก้ไข พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗ และกฎหมายเกี่ยวกับการประกันสังคม เป็นต้น

(๒) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว และด้านความมั่นคงของชาติ ของหน่วยงานต่างๆ ได้แก่ พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ของกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น ตลอดจน กฎหมายที่รองรับการรวมตัวของข้าราชการแต่ละประเภท รวมถึงแก้ไขบทบัญญัติในกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับอื่นๆ ที่ไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาดังกล่าว ซึ่งกระทรวงแรงงาน ควรได้จัดทำประชาพิจารณ์กับกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้ครบทุกกลุ่ม เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงรอบด้านในการนำไปปรับปรุงแก้ไขกฎหมายของแต่ละหน่วยงาน

(๓) กระทรวงมหาดไทยควรมีกฎหมายลักษณะบริหารจัดการองค์กรต่างๆ ต่อการได้รับสิทธิการมีส่วนร่วมในกระบวนการของภาครัฐอย่างถูกต้องตามกฎหมาย นอกจากนี้เป็นการควบคุมดูแลให้เกิดความสงบเรียบร้อยแล้ว ยังเป็นการป้องกันมิให้องค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยไม่จดทะเบียนหรือองค์กรที่ไม่ถูกกฎหมายเข้ามาแสวงหาประโยชน์ในการเป็นตัวแทนในกิจกรรมต่างๆ ของภาครัฐ ซึ่งในกฎหมายดังกล่าว ควรมีการกำหนดสิทธิที่พึงได้รับจากภาครัฐว่าควรเท่าเทียมกับองค์กรที่จดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่อย่างไร

(๔) ประธานสำนักเลขาธิการอาเซียนในการนำประเด็นเรื่องการให้สัตยาบันอนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๘๗ และ ๘๘ เข้าสู่ระเบียบวาระการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านแรงงานของอาเซียน โดยให้ประเทศไทยมีบทบาทนำในการหารือและผลักดันให้ประเทศสมาชิกให้สัตยาบันอนุสัญญาดังกล่าว เมื่อที่ประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านแรงงานของอาเซียนให้การรับรองแล้ว ให้สำนักเลขาธิการอาเซียนนำเสนอเข้าสู่การประชุมระดับรัฐมนตรีแรงงาน และการประชุมสุดยอดอาเซียนตามลำดับ เพื่อให้ประเทศสมาชิกพิจารณาการให้สัตยาบันอนุสัญญาดังกล่าวต่อไป

๒) การเตรียมการด้านลูกจ้างและองค์กรลูกจ้าง

การให้สัตยาบันอนุสัญญาทั้ง ๒ ฉบับ มีผลกระทบและมีผลผูกพันกับนายจ้างและลูกจ้างคนทำงานทุกคน หมายรวมถึงบุคลากรภาครัฐ ผู้ประกอบการอาชีพอิสระทุกฝ่าย หน่วยงานภายนอกรวมทั้งองค์กรส่วนท้องถิ่น มากกว่าอนุสัญญาฉบับอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานนอกกระทรวงแรงงานเพียงบางส่วน

การเตรียมการควรดำเนินการ ดังนี้

(๑) สร้างความเข้าใจเรื่องสิทธิตามอนุสัญญาฯ ซึ่งต้องเคารพสิทธิตามกฎหมายไทย โดยผ่านการอบรมผู้นำองค์กรแรงงาน รวมทั้งจัดทำสื่อ ประชาสัมพันธ์ ผ่านเว็บไซต์ และเอกสารประชาสัมพันธ์อื่นๆ

(๒) ควรพัฒนาองค์กรลูกจ้างให้เข้มแข็งในกระบวนการเจรจาต่อรองเนื่องจากภาครัฐมีบทบาทลดลงในการเข้าไปประสาน โกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยรัฐจะไม่เข้าไปแทรกแซงใดๆ

(๓) แรงงานควรได้รับการอบรมในเรื่องกฎหมายแรงงาน ได้แก่ พระราชบัญญัติศาลแรงงานพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พระราชบัญญัติความปลอดภัยในการทำงาน พระราชบัญญัติประกันสังคม และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับด้านแรงงาน

๓) การเตรียมการด้านนายจ้างและองค์กรนายจ้าง

(๑) สร้างความรู้ความเข้าใจพันธกิจของนายจ้างตามอนุสัญญาฯ โดยผ่านการอบรมผู้นำองค์กรแรงงาน รวมทั้งจัดทำสื่อ ประชาสัมพันธ์ ผ่านเว็บไซต์ และเอกสารประชาสัมพันธ์อื่นๆ

(๒) ทำความเข้าใจในการเจรจาต่อรองระบบทวิภาคี โดยมีให้มีการแทรกแซงกระบวนการทั้งของลูกจ้างและนายจ้าง

(๓) อบรมนายจ้างในเรื่องกฎหมายแรงงาน ได้แก่ พระราชบัญญัติศาลแรงงาน พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พระราชบัญญัติความปลอดภัยในการทำงาน พระราชบัญญัติประกันสังคม และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับด้านแรงงาน

๔) การเตรียมการด้านการรวมกลุ่มของข้าราชการ

(๑) รัฐบาลสามารถกำหนดให้ข้าราชการทั้งหมด หรือข้าราชการบางกลุ่มมีสิทธิในการนัดหยุดงานที่แตกต่างหรือน้อยกว่าคนทำงานในกิจการทั่วไปได้ ได้แก่ ทหาร ตำรวจ ข้าราชการระดับบริหาร ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการและลูกจ้างในโรงพยาบาล การไฟฟ้า การประปา การโทรคมนาคม หอบังคับ การบิน

(๒) “ร่างพระราชกฤษฎีกา กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. ...” สถาบันพระปกเกล้า เป็นที่ปรึกษาจัดทำร่างกฎหมาย

(๓) สร้างความรู้ความเข้าใจพันธกิจของรัฐบาล ตามอนุสัญญาฯ เพื่อให้ข้าราชการเข้าใจบทบาทและสิทธิตามอนุสัญญาฯและร่างกฤษฎีกาที่ออกรองรับอนุสัญญาฯ ดังกล่าวข้างต้น

๔.๒.๒.๒ ระยะเวลาที่สอง : ขั้นตอนระหว่างการนำเสนอต่อรัฐสภา

จากพันธกิจของรัฐบาล นายจ้าง และลูกจ้าง สืบเนื่องจากการให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ ฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๘๘ รัฐบาลจะต้องเร่งส่งเสริมเตรียมความพร้อมของนายจ้าง ลูกจ้าง และหน่วยงานของรัฐบาลที่เกี่ยวข้อง ทั้งด้านการให้ความรู้ การเตรียมการเรื่องกฎหมาย ระเบียบ ข้อปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ที่จะต้องสนองตอบแนวทางแห่งพันธกิจดังกล่าวใน

ระหว่างการนำเสนอเรื่องเข้ารัฐสภา เพราะถือว่าเป็นการตัดสินใจที่ ทุกภาคส่วนจะรับพันธะดังกล่าว มาปฏิบัติ จึงควรเร่งดำเนินการในเรื่องต่างๆ ดังนี้

๑) ให้ความรู้ สร้างความเข้าใจแก่หน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ลูกจ้าง องค์กรลูกจ้าง นายจ้าง และองค์กรนายจ้าง ให้รับทราบพันธะที่ตนเองต้องปฏิบัติตามโดยเร็ว อาจมีการเผยแพร่ผ่านสื่อต่างๆ

๒) เร่งจัดทำ ปรับปรุง กฎ ระเบียบ ข้อปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ทั้ง ฝ่ายปกครอง และเจ้าหน้าที่บริหาร เจ้าหน้าที่รักษาความสงบ

๓) จัดให้มีการพัฒนา อบรมแก่ฝ่ายนายจ้าง ลูกจ้าง และแรงงานใน สถานประกอบการอย่างทั่วถึง

๔) เผยแพร่ความรู้ ข้อมูล การปฏิบัติการในโรงเรียน โดยเฉพาะชั้นปี การศึกษาที่คาดว่านักเรียน นักศึกษาจะสำเร็จการศึกษาเข้าสู่ตลาดแรงงาน

๕) ใช้รูปแบบไตรภาคีในการพิจารณากำหนด กลไก และมาตรการ สนับสนุนการเจรจาต่อรองในระบบทวิภาคี เพื่อให้รัฐลดบทบาทในการเข้าใกล้ใกล้เคียงได้อย่างเป็น รูปธรรม

๔.๒.๒.๓ ระยะที่สาม : ขั้นตอนการปฏิบัติจริงในช่วง ๒ ปี หลังการให้สัตยาบัน หรือการทำรายงานต่อองค์การแรงงานระหว่างประเทศ

๑) ติดตามประมวลปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการตามบทบัญญัติ ของอนุสัญญาฯ พร้อมทั้งให้ความรู้ และสร้างความเข้าใจอย่างต่อเนื่องแก่หน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ลูกจ้าง องค์กรลูกจ้าง นายจ้าง และองค์กรนายจ้าง

๒) พิจารณาส่งเสริม สนับสนุน กลไก มาตรการ การเจรจาโดยสมัครใจ ระหว่างนายจ้างหรือองค์กรของนายจ้างกับองค์กรของลูกจ้าง หรือการเจรจาาระบบทวิภาคีให้เกิดผล อย่างมีประสิทธิภาพ

บรรณานุกรม

หนังสือ

- กระทรวงแรงงาน. ค่าแปลและตัวบทอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศซึ่งประเทศไทยได้ให้สัตยาบัน (ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๑๑ – ๒๕๔๗). กรุงเทพฯ, ๒๕๔๙.
- ดุขฎิ อายุวัฒน์ และคณะ. รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาผลกระทบของการเปิดเสรีประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนต่อกำลังแรงงานของจังหวัดยโสธร. มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ๒๕๕๕.
- นุชจรรย์ อินนุพัฒน์. ทัศนคติของเจ้าหน้าที่สำนักงานแรงงานสัมพันธ์ต่อการให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ และ ๙๘. กรุงเทพมหานคร: สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาคณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๔.
- วิจิตรา พรหมพันธุ์ และคณะ. ศึกษาความพร้อมของประเทศไทยในการให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๘๗ และ ๙๘. โครงการศึกษาวิจัยของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, ๒๕๕๖.
- ศักดิ์นา ฉัตรกุล ณ อยุธยา. อนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๘๗ และ ๙๘ : ทำไมต้องให้สัตยาบัน?. กรุงเทพฯ: คณะทำงานผลักดันอนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๘๗ และ ๙๘, ๒๕๕๓.
- สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ. มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิแรงงานข้ามชาติ : แนวทางสำหรับผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติในเอเชียและแปซิฟิก. เจนีวา, ๒๕๕๑.
- International Labour Office. Constitution of the International Labour Organization. Switzerland, 2004.
- International Labour Office. Report of the Committee of Experts on the Application of Convention and Recommendation. Switzerland, 2004.

บทความ

- ธัญญลักษณ์ วีระสมบัติ. “แรงงานสัมพันธ์ไทยในบริบท AEC: ก้าวหน้าหรืออยู่ที่เดิม.” คอลัมน์ ASEAN Insight. กรุงเทพธุรกิจ (๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๕).
- บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ. “กฎหมายแรงงานไทยที่ไม่สอดคล้องกับอนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๘๗ และ ๙๘.” จดหมายข่าวแรงงานปริทัศน์ ฉบับที่ ๒๑๒ (๒๕๕๘).
- สมศักดิ์ คุณเลิศกิจ และคณะ. “กฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ: ศึกษากรณีเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นองค์การและการเจรจาต่อรองร่วมตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๘๗ และ ๙๘.” วารสารเปรียบเทียบกฎหมายยุติธรรม ๓ ฉบับที่ ๓ (๒๕๕๔).

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

กระทรวงการต่างประเทศ. มารู้จักอาเซียนกันเถอะ. [ออนไลน์]. ๒๕๕๑. แหล่งที่มา
www.mfa.go.th.

รัฐจัดประชาพิจารณ์อนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๘๗ และ ๙๘ เตรียมให้สัตยาบัน. [ออนไลน์]. ๒๕๕๕.
แหล่งที่มา voicelabour.org.

Ratification of ILO Convention. [Online]. 2013. Available : www.ilo.org.

อื่นๆ

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. รายงานผลการดำเนินงานโครงการประชาพิจารณ์เพื่อเตรียม
ความพร้อมในการให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ฉบับที่ ๘๗
และฉบับที่ ๙๘. เอกสารเผยแพร่. ๒๕๕๕.

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. สรุปผลการประชุมพิจารณาความเห็นและข้อเสนอแนะของสภา
ที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เรื่องการให้สัตยาบันอนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๘๗ และ
๙๘. เอกสารเผยแพร่. ๒๕๕๕.

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. การดำเนินการเพื่อเตรียมความพร้อมในการให้สัตยาบัน
อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๙๘. เอกสาร
เผยแพร่. ๒๕๕๖.

สำนักพัฒนามาตรฐานแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. การให้สัตยาบันอนุสัญญาของ
องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการร่วมเจรจาต่อรอง.
เอกสารเผยแพร่. ๒๕๕๕.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

อนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกัน
พ.ศ. ๒๔๙๑ (Convention Concerning Freedom of Association
and Protection of the Right to Organise)

ที่ประชุมใหญ่แห่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศซึ่งจัดให้มีขึ้น ณ นครซานฟรานซิสโก โดยคณะประศาสน์การของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศและได้ประชุมกันในสมัยที่ ๓๑ เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ค.ศ. ๑๙๔๘

ได้มีมติรับรองข้อเสนอบางประการเกี่ยวกับ เสรีภาพในการสมาคม และการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกัน ซึ่งเป็นวาระที่ ๗ ของระเบียบวาระการประชุม

ได้พิจารณาว่า อารัมภบทในธรรมนูญแห่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ประกาศถึง “การตระหนักถึง หลักการของเสรีภาพในการสมาคม” ให้เป็นวิถีทางในการปรับปรุงสภาพด้านแรงงาน และในการสร้างสันติภาพ

ได้พิจารณาว่า ปฏิญญาฟีลาเดลเฟีย ได้ยืนยันว่า “เสรีภาพในการแสดงออกและ ในการสมาคม เป็นสิ่งจำเป็นต่อความก้าวหน้าอันยั่งยืน”

ได้พิจารณาว่า การประชุมใหญ่แห่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ สมัยที่ ๓๐ นี้ ได้มีมติเป็นเอกฉันท์รับหลักการ ซึ่งควรเป็นการวางพื้นฐานสำหรับข้อบังคับระหว่างประเทศได้

ได้พิจารณาว่า สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ ในคราวประชุมสมัยที่ ๒ ได้ให้ความเห็นชอบ กับหลักการเหล่านี้และได้ร้องขอต่อองค์การแรงงานระหว่างประเทศให้พยายามต่อไปในทุกวิถีทางที่เป็นไปได้ในการรับรองอนุสัญญาระหว่างประเทศฉบับหนึ่งหรือหลายฉบับ จึงรับรองอนุสัญญาต่อไปนี้ ซึ่งอาจเรียกว่าอนุสัญญาว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการรวมตัว ค.ศ. ๑๙๔๘ เมื่อวันที่ ๙ เดือนกรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๔๘

ส่วนที่ ๑ เสรีภาพในการสมาคม

มาตรา ๑

สมาชิกแต่ละประเทศขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งอนุสัญญานี้มีผลใช้บังคับรับที่จะดำเนินการให้บทบัญญัติต่อไปนี้ บังเกิดผล

มาตรา ๒

คนงานและนายจ้างโดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างใดๆ ต้องมีสิทธิจัดตั้ง และมีสิทธิเข้าร่วมในองค์การใดๆ ที่ตนคัดเลือก โดยไม่ต้องได้รับการอนุญาตล่วงหน้า แต่ทั้งนี้ ต้องอยู่ภายใต้กฎข้อบังคับขององค์การที่เกี่ยวข้อง

มาตรา ๓

๑. องค์การนายจ้างและของคนงานต้องมีสิทธิยกร่างธรรมนูญและกฎข้อบังคับของตน มีสิทธิคัดเลือกผู้แทนของตนได้อย่างเสรีเต็มที่ มีสิทธิในการจัดการบริหารงานและกิจการของตน และมีสิทธิกำหนดโครงการต่างๆ ของตน

๒. เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องละเว้นการแทรกแซงใดๆ ซึ่งจะเป็นการจำกัดสิทธิดังกล่าว หรือเป็นการขัดขวางการใช้สิทธิอย่างถูกต้องตามกฎหมาย

มาตรา ๔

องค์การของนายจ้างและคนงานต้องไม่ถูกยกเลิก หรือถูกระงับโดยอำนาจของฝ่ายบริหาร

มาตรา ๕

องค์การของนายจ้างและคนงานต้องมีสิทธิก่อตั้ง และเข้าร่วมสหพันธ์และสมาพันธ์ได้ และองค์การสหพันธ์ หรือสมาพันธ์ดังกล่าวต้องมีสิทธิเข้าเป็นภาคีกับองค์การระหว่างประเทศของนายจ้างและคนงานได้

มาตรา ๖

บทบัญญัติของมาตรา ๒, ๓ และ ๔ ข้างต้น ให้ใช้บังคับสหพันธ์และสมาพันธ์ขององค์การของนายจ้างและของคณงาน

มาตรา ๗

การได้มาซึ่งการเป็นนิติบุคคลขององค์การนายจ้างและของคณงาน สหพันธ์และสมาพันธ์ ต้องไม่ทำให้เกิดเงื่อนไขซึ่งมีลักษณะจำกัดการปฏิบัติตามบทบัญญัติของมาตรา ๒, ๓ และ ๔ แห่งอนุสัญญานี้

มาตรา ๘

๑. ในการใช้สิทธิตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญานี้ นายจ้างและคณงาน และองค์การที่เกี่ยวข้องกับนายจ้างและคณงาน เช่นเดียวกับบุคคลหรือการรวมกลุ่มอื่นๆ ต้องเคารพต่อกฎหมายของประเทศ

๒. กฎหมายของประเทศต้องไม่มีผลเสีย หรือไม่นำไปใช้ให้เกิดความเสียหายต่อการให้หลักประกันที่กำหนดไว้ในอนุสัญญานี้

มาตรา ๙

๑. ขอบเขตที่หลักประกันกำหนดไว้ในอนุสัญญานี้ ต้องนำมาใช้บังคับกับกองกำลังทหาร และตำรวจและกำหนดไว้ในกฎหมายหรือกฎระเบียบภายในประเทศ

๒. โดยให้สอดคล้องกับหลักการที่กำหนดไว้ในวรรค ๘ ของมาตรา ๑๙ แห่งธรรมนูญองค์การแรงงานระหว่างประเทศ การให้สัตยาบันอนุสัญญานี้โดยประเทศสมาชิก ต้องไม่มีผลต่อกฎหมาย คำตัดสิน ประเพณีนิยมหรือข้อตกลงที่มีอยู่ โดยรวมถึงสมาชิกในกองกำลังทหาร หรือตำรวจซึ่งได้รับสิทธิตามหลักประกันภายใต้อนุสัญญาฉบับนี้

มาตรา ๑๐

ในอนุสัญญานี้ คำว่า “องค์การ” หมายถึง องค์การใดๆ ของคณงาน หรือของนายจ้างที่ส่งเสริมและปกป้องผลประโยชน์ของคณงานหรือนายจ้าง

ส่วนที่ ๒ การคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกัน

มาตรา ๑๑

ให้สมาชิกแต่ละประเทศขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งอนุสัญญานี้มีผลบังคับใช้ ดำเนินมาตรการที่จำเป็นและเหมาะสมทั้งปวง เพื่อให้มั่นใจว่าคนงานและนายจ้างสามารถใช้สิทธิในการรวมตัวกันได้อย่างเสรี

ส่วนที่ ๓ บทบัญญัติเบ็ดเตล็ด

มาตรา ๑๒-๑๓

บทบัญญัติในส่วนของประเทศในปกครองของผู้อื่น

มาตรา ๑๔-๒๑

บทบัญญัติมาตรฐานท้ายบท

C87 Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948

Convention concerning Freedom of Association And Protection of the Right to Organise

The General Conference of the International Labour Organisation, Having been convened at San Francisco by the Governing Body of the International Labour Office, and having met in its Thirty-first Session on 17 June 1948;

Having decided to adopt, in the form of a Convention, certain proposals concerning freedom of association and protection of the right to organise, which is the seventh item on the agenda of the session;

Considering that the preamble to the Constitution of the International Labour Organisation declares recognition of the principle of freedom of association to be a means of improving conditions of labour and of establishing peace;

Considering that the Declaration of Philadelphia reaffirms that freedom of expression and of association are essential to sustained progress;

Considering that the International Labour Conference, at its Thirtieth Session, unanimously adopted the principles which should form the basis for international regulation;

Considering that the General Assembly of the United Nations, at its Second Session, endorsed these principles and requested the International Labour Organisation to continue every effort in order that it may be possible to adopt one or several international Conventions; adopts the ninth day of July of the year on thousand nine hundred and forty-eight, the following Convention, which may be cited as the Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948:

Part I. Freedom of Association

Article 1

Each Member of the International Labour Organisation for which this Convention is in force undertakes to give effect to the following provisions.

Article 2

Workers and employers, without distinction whatsoever, shall have the right to establish and, subject only to the rules of the organization concerned, to join organizations of their own choosing without previous authorization.

Article 3

1. Workers' and employers' Organisations shall have the right to draw up their constitutions and rules, to elect their representatives in full freedom, to organise their administration and activities and to formulate their programmes.

2. The public authorities shall refrain from any interference which would restrict this right or impede the lawful exercise thereof.

Article 4

Workers' and employers' organizations shall not be liable to be dissolved or suspended by administrative authority.

Article 5

Workers' and employers' organizations shall have the right to establish and join federations and confederations and any such organization, federation or confederation shall have the right to affiliate with international organizations of workers and employers.

Article 6

The provisions of Articles 2, 3 and 4 hereof apply to federations and confederations of workers' and employers' organizations.

Article 7

The acquisition of legal personality by workers' and employers' organizations, federations and confederations shall not be made subject to conditions of such a character as to restrict the application of the provisions of Articles 2, 3 and 4 hereof.

Article 8

1. In exercising the rights provided for in this Convention workers and employers and their respective organizations, like other persons or organized collectivities. Shall respect the law of the land.

2. The law of the land shall not be such as to impair, nor shall it be so applied as to impair, the guarantees provided for in this Convention.

Article 9

1. The extent to which the guarantees provided for in this Convention shall apply to the armed forces and the police shall be determined by national laws or regulations.

2. In accordance with the principle set forth in paragraph 8 of article 19 of the Constitution of the International Labour Organisation the ratification of this Convention by any Member shall not be deemed to affect any existing law, award, custom or agreement in virtue of which members of the armed forces or the police enjoy any right guaranteed by this Convention.

Article 10

In this Convention the term organisation means any organisation of workers or of employers for furthering and defending the interests of workers or of employers.

Part II. Protection of the Right to Organise

Article 11

Each Member of the International Labour Organisation for which this Convention is in force undertakes to take all necessary and appropriate measures to ensure that workers and employers may exercise freely the right to organise.

Part III. Protection of the Right to Organise

Article 12

1. In respect of the territories referred to in article 35 of the Constitution of the International Labour Organisation as amended by the constitution of the International Labour Organisation Instrument of Amendment 1946, other than the territories referred to in paragraphs 4 and 5 of the said article as so amended, each Member of the Organisation which ratifies this Convention shall communicate to the Director-General of the International Labour Office as soon as possible after ratification a declaration stating:

a) the territories in respect of which it undertakes that the provisions of the Convention shall be applied without modification;

b) the territories in respect of which it undertakes that the provisions of the Convention shall be applied subject to modifications, together with details of the said modifications;

c) the territories in respect of which the Convention is inapplicable and in such cases the grounds on which it is inapplicable;

d) the territories in respect of which it reserves its decision.

2. The undertakings referred to in subparagraphs (a) and (b) of paragraph 1 of this Article shall be deemed to be an integral part of the ratification and shall have the force of ratification.

3. Any Member may at any time by a subsequent declaration cancel in whole or in part any reservations made in its original declaration in virtue of subparagraphs (b), (c) or (d) of paragraph 1 of this Article.

4. Any Member may, at any time at which the Convention is subject to denunciation in accordance with the provisions of Article 16, communicate to the Director-General a declaration modifying in any other respect the terms of and former declaration and stating the present position in respect of such territories as it may specify.

Article 13

1. Where the subject matter of this Convention is within the self-governing powers of any nonmetropolitan territory, the Member responsible for the international relations of that territory may, in agreement with the Government of the territory, communicate to the Director-General of the International Labour Office a declaration accepting on behalf of the territory the obligations of this Convention.

2. A declaration accepting the obligations of this Convention may be communicated to the Director-General of the International Labour Office:

a) by two or more Members of the Organisation in respect of any territory which is under their joint authority; of

b) by any international authority responsible for the administration of any territory, in virtue of the charter of the United Nations or otherwise, in respect of any such territory.

3. Declarations communicated to the Director-General of the International Labour Office in accordance with the preceding paragraphs of this Article shall indicate whether the provisions of the Convention will be applied in the territory concerned without modifications or subject to modification; when the declaration indicated that the provisions of the Convention will be applied subject to modification it shall give details of the said modifications.

4. The Member, Member or international authority concerned may at any time by a subsequent declaration renounce in whole or in part the right to have recourse to any modification indicate in any former declaration.

5. The Member, Member of international authority concerned may, at any time at which this Convention is subject to denunciation in accordance with the

provisions of Article 16, communicate to the Director-General a declaration modifying in any other respect the terms of any former declaration and stating the present position in respect of the application of the Convention.

Part IV. Final Provisions

Article 14

The formal ratifications of this Convention shall be communicated to the Director-General of the International Labour Office for registration.

Article 15

1. The Convention shall be binding only upon those Members of the International Labour Organisation whose ratifications have been registered with the Director-General.

2. It shall come into force twelve months after the date on which the ratifications of two Members have been registered with the Director-General.

3. Thereafter, this Convention shall come into force for any Member twelve months after the date on which its ratifications has been registered.

Article 16

1. A Member which has ratified this Convention may denounce it after the expiration of ten years from the date on which the Convention first comes into force, by an Act communicated to the Director-General of the International Labour Office for registration. Such denunciation should not take effect until one year after the date on which it is registered.

2. Each Member which has ratified this Convention and which does not, within the year following the expiration of the period of ten years mentioned in the preceding paragraph, exercise the right of denunciation provided for in this Article, will be bound for another period of ten years and, thereafter, may denounce this Convention at the expiration of each period of ten years under the terms provided for in this Article.

Article 17

The Director-General of the International Labour Office shall communicate to the Secretary-General of the United Nations for registration in accordance with Article 102 of the charter of the United Nations full particulars of all ratifications and acts of denunciation registered by him in accordance with the provisions of the preceding Articles.

Article 19

At the expiration of each period of ten years after the coming into force of this convention, the Governing Body of the International Labour Office shall present to the General Conference a report on the working of this Convention and shall examine the desirability of placing on the agenda of the Conference the question of its revision in whole or in part.

Article 20

1. Should the Conference adopt a new Convention revising this Convention in whole or in part, then, unless the new Convention otherwise provides:

a) the ratification by a Member of the new revising convention shall ipso jure involve the immediate denunciation of this Convention, notwithstanding the provisions of Article 16 above, if and when the new revising Convention shall have come into force;

b) as from the date when the new revising Convention comes into force this Convention shall cease to be open to ratification by the Members.

2. This Convention shall in any case remain in force in its actual form and content for those Member which have ratified it but have not ratified the revising Convention.

Article 21

The English and French versions of the text of this Convention are equally authoritative.

ภาคผนวก ข

อนุสัญญาฉบับที่ ๙๘ ว่าด้วยการปฏิบัติตามหลักการแห่งสิทธิในการรวมตัวกันและสิทธิในการร่วมเจรจาต่อรอง พ.ศ. ๒๕๕๒ (Convention Concerning the Application of the Principles of the Right To Organise and to Bargain Collectively)

ที่ประชุมใหญ่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ

ซึ่งจัดให้มีขึ้น ณ นครเจนีวา โดยคณะประศาสน์การของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ และเป็น การประชุมครั้งที่ ๓๒ เมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน ค.ศ. ๑๙๔๙ และได้มีมติเรื่อง การรับรองข้อเสนอบางประการเกี่ยวกับ การปฏิบัติตามหลักการแห่งสิทธิในการรวมตัวกันและสิทธิในการร่วมเจรจาต่อรอง ซึ่งเป็นหัวข้อที่ ๔ ของระเบียบวาระการประชุม และได้กำหนดว่า ข้อเสนอเหล่านี้ต้องอยู่ในรูปของอนุสัญญาระหว่างประเทศจึงรับรองอนุสัญญาต่อไปนี้ ซึ่งอาจเรียกว่า อนุสัญญาว่าด้วย สิทธิในการรวมตัว และสิทธิในการร่วมเจรจาต่อรอง ค.ศ. ๑๙๔๙ เมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๔๙

มาตรา ๑

๑. คนงานต้องได้รับการคุ้มครองอย่างพอเพียง จากการกระทำใดๆ อันเป็นการเลือกปฏิบัติต่อสหภาพแรงงานที่เกิดขึ้นในการจ้างงานของตน

๒. การคุ้มครองเช่นที่ว่านั้น ต้องนำมาปฏิบัติเป็นพิเศษยิ่งขึ้นต่อการกระทำที่

ก. ทำให้การจ้างงานของคนงานอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่คนงานต้องไม่เข้าร่วมสหภาพแรงงาน หรือต้องสละการเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน

ข. เป็นเหตุไล่ออกจากงาน หรือมีอคติต่อคนงานโดยอ้างเหตุผลถึงการเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานหรือเพราะว่ามีส่วนร่วมในกิจกรรมของสหภาพแรงงานนอกเวลาทำงาน หรือแม้แต่ภายในเวลาทำงานตามความยินยอมของนายจ้าง

มาตรา ๒

๑. องค์การของคนงาน และของนายจ้างต้องได้รับการคุ้มครองอย่างเพียงพอต่อการกระทำใด ๆ อันเป็นการแทรกแซงซึ่งกันและกันโดยองค์การ หรือโดยหน่วยงานอื่น หรือโดยสมาชิกในการก่อตั้งองค์การในการปฏิบัติงาน หรือในด้านการบริหาร

๒. โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกระทำซึ่งมุ่งสนับสนุนการก่อตั้งองค์การของคนงานให้อยู่ภายใต้การควบคุมของนายจ้าง หรือองค์การนายจ้าง หรือสนับสนุนองค์การของคนงานโดยทางการเงิน หรือโดยวิธีอื่น ด้วยต้องการให้องค์การของคนงานอยู่ภายใต้การควบคุมของนายจ้าง หรือองค์การของนายจ้าง ทั้งหมดนี้ ให้ถือว่าเป็นการกระทำเพื่อแทรกแซงตามความหมายของมาตรานี้

มาตรา ๓

ต้องสร้างกลไกที่เหมาะสมต่อสภาวะภายในประเทศ ตามความจำเป็น เพื่อสนองวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกัน ตามที่กล่าวถึงในมาตราก่อนหน้านี้

มาตรา ๔

ต้องดำเนินมาตรการที่เหมาะสมต่อสภาวะภายในประเทศ ตามความจำเป็น เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมอย่างเต็มที่ ให้มีการพัฒนาและการใช้ประโยชน์จากกลไกการเจรจาโดยสมัครใจระหว่าง

นายจ้างหรือองค์การของนายจ้าง กับองค์การของแรงงาน เพื่อให้ได้มาซึ่งกฎเกณฑ์ และเงื่อนไขของการทำงาน อันมาจากการร่วมเจรจาต่อรอง

มาตรา ๕

๑. ขอบเขตของหลักประกันที่ให้ไว้ในอนุสัญญานี้ ที่ต้องใช้บังคับกับกำลังทหารและตำรวจ ต้องพิจารณากำหนดโดยกฎหมาย หรือกฎระเบียบแห่งชาติ

๒. เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการที่กำหนดไว้ในวรรค ๘ ของมาตรา ๑๙ แห่งธรรมนูญองค์การแรงงานระหว่างประเทศ การให้สัตยาบันต่ออนุสัญญานี้โดยประเทศสมาชิกต้องไม่กระทบกระเทือนต่อกฎหมายที่มีอยู่ คำพิพากษา ประเพณีนิยม หรือข้อตกลงในอันที่สมาชิกของกองกำลังทหาร หรือตำรวจได้รับประโยชน์จากสิทธิใดๆ อันได้รับจากหลักประกันของอนุสัญญานี้

มาตรา ๖

อนุสัญญานี้ไม่ใช่บังคับกับข้าราชการซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับ การบริหารของรัฐ และต้องไม่ใช่ไปในทางที่เป็นอคติต่อสิทธิ หรือสถานะของข้าราชการ ไม่ว่าโดยวิธีการใด

มาตรา ๗, ๘ และ ๑๑-๑๖

บทบัญญัติมาตรฐานท้ายบท

มาตรา ๙-๑๐

บทบัญญัติในส่วนของประเทศในปกครองของผู้อื่น

C98 Right to Organise and Collective Bargaining convention, 1949

Convention concerning the Application of the Principles of the Right to Organise And to Bargain Collectively

The General Conference of the International Labour Organisation, Having been convened at Geneva by the Governing Body of the International Labour Office, and having met in its Thirty-second Session on 8 June 1949, and Having decided upon the adoption of certain proposals concerning the application of the principles of the right to organise and to bargain collectively, which is the fourth item on the agenda of the session, and Having determined that these proposals shall take the form of an international Convention, adopts the first day of July of the year one thousand nine hundred an forty-nine, the following Convention, which may be cited as the Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949:

Article 1

1. Workers shall enjoy adequate protection against acts of anti-union discrimination in respect of their employment.

2. Such protection shall apply more particularly in respect of acts calculated to—

(a) make the employment of a worker subject to the condition that he shall not join a union or shall relinquish trade union membership;

(b) cause the dismissal of or otherwise prejudice a worker by reason of union membership or because of participation in union activities outside working hours or, with the consent of the employer, within working hours.

Article 2

1. Workers' and employers' organizations shall enjoy adequate protection against any acts of interference by each other or each other's agents or members in their establishment, functioning or administration.

2. In particular, acts which are designed to promote the establishment of worker, organizations under the domination of employers or employers' organizations, or to support workers' organizations by financial or other means, with the object of placing such organizations under the control of employers or employers' organizations, shall be deemed to constitute acts of interference within the meaning of this Article.

Article 3

Machinery appropriate to national conditions shall be established, where necessary, for the purpose of ensuring respect for the right to organise as defined in the preceding Articles.

Article 4

Measures appropriate to national conditions shall be taken, where necessary, to encourage and promote the full development and utilization of machinery for voluntary negotiation between employers or employers' organizations and workers organizations, with a view to the regulation of terms and conditions of employment by means of collective agreements.

Article 5

1. The extent to which the guarantees provided for in this Convention shall apply to the armed forces and the police shall be determined by national laws or regulation.

2. In accordance with the principle set forth in paragraph 8 of article 19 of the Constitution of the International Labour Organisation the ratification of this Convention by any Member shall not be deemed to affect any existing law, award, custom or agreement in virtue of which members of the armed forces or the police enjoy any right guaranteed by this Convention.

Article 6

This Convention does not deal with the position of public servants engaged in the administration of the State, nor shall it be construed as prejudicing their rights or status in any way.

Article 7

The formal ratifications of this Convention shall be communicated to the Director-General of the International Labour Office for registration.

Article 8

1. This Convention shall be binding only upon those Members of the International Labour Organisation whose ratifications have been registered with the Director-General.

2. It shall come into force twelve months after the date on which the ratifications of two Members have been registered with the Director-General.

3. Thereafter, this Convention shall come into force for any Member twelve months after the date on which its ratifications has been registered.

Article 9

1. Declarations communicated to the Director-General of the International Labour Office in accordance with paragraph 2 of article 35 of the Constitution of the International Labour Organisation shall indicate –

a) the territories in respect of which the Member concerned undertakes that the provisions of the Convention shall be applied without modification;

b) the territories in respect of which it undertakes that the provisions of the Convention shall be applied subject to modifications, together with details of the said modifications;

c) the territories in respect of which the Convention is inapplicable and in such cases the grounds on which it is inapplicable;

d) the territories in respect of which it reserves its decision pending further consideration of the position.

2. The undertakings referred to in subparagraphs (a) and (b) of paragraph 1 of this Article shall be deemed to be an integral part of the ratification and shall have the force of ratification.

3. Any Member may at any time by a subsequent declaration cancel in whole or in part any reservation made in its original declaration in virtue of subparagraph (b), (c) or (d) of paragraph 1 of this Article.

4. Any Member may, at any time at which the Convention is subject to denunciation in accordance with the provisions of Article 11, communicate to the Director-General a declaration modifying in any other respect the terms of any

former declaration and stating the present position in respect of such territories as it may specify.

Article 10

1. Declarations communicated to the Director-General of the International Labour Office in accordance with paragraph 4 or 5 of article 35 of the Constitution of the International Labour Organisation shall indicate whether the provisions of the Convention will be applied in the territory concerned without modification or subject to modifications; when the declaration indicates that the provisions of the Convention will be applied subject to modifications, it shall give details of the said modifications.

2. The Member, Member or international authority concerned may at any time by a subsequent declaration renounce in whole or in part the right to have recourse to any modification indicated in any former declaration.

3. The Member, Members or international authority concerned may, at any time at which the Convention is subject to denunciation in accordance with the provisions of Article 11, communicate to the Director-General a declaration modifying in any other respect the terms of any former declaration and stating the present position in respect of the application of the Convention

Article 11

1. A Member which has ratified this Convention may denounce it after the expiration of ten years from the date on which the Convention first comes into force, by an Act communicated to the Director-General of the International Labour Office for registration. Such denunciation should not take effect until one year after the date on which it is registered.

2. Each Member which has ratified this Convention and which does not, within the year following the expiration of the period of ten years mentioned in the preceding paragraph, exercise the right of denunciation provided for in this Article, will be bound for another period of ten years and, thereafter, may denounce this Convention at the expiration of each period of the years under the terms provided for in this Article.

Article 12

1. The Director-General of the International Labour Office shall notify all Member of the International Labour Organisation of the registration of all ratifications and denunciations communicated to him by the Member of the Organisation.

2. When notifying the Member of the Organisation of the registration of the second ratification communicated to him, the Director-General shall draw the attention of the Member of the Organisation to the date upon which the Convention will come into force.

Article 13

The Director-General of the International Labour Office shall communicate to the Secretary-General of the United Nations for registration in accordance with Article 102 of the Charter of the United Nations full particulars of all ratifications and acts of denunciation registered by him in accordance with the provisions of the preceding Articles.

Article 14

At such times as may consider necessary the Governing Body of the International Labour Office shall present to the General Conference a report on the working of this Convention and shall examine the desirability of placing on the agenda of the Conference the question of its revision in whole or in part.

Article 15

1. Should the Conference adopt a new Convention revising this Convention in whole or in part, then, unless the new Convention otherwise provides:

a) the ratification by a Member of the new revising Convention shall ipso jure involve the immediate denunciation of this Convention, notwithstanding the provisions of Article 11 above, if and when the new revising Convention shall have come into force;

b) as from the date when the new revising Convention comes into force this Convention shall cease to be open to ratification by the Members.

2. This Convention shall in any case remain in force in its actual form and content for those Members which have ratified it but have not ratified the revising Convention.

Article 16

The English and French versions of the text of this Convention are equally authoritative.

ประวัติผู้เขียน

- ชื่อ-สกุล** นายกมล สวัสดิ์ชูแก้ว
- ประวัติการศึกษา**
- รัฐศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
 - รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
- ประสบการณ์รับราชการ**
- พนักงานตรวจแรงงาน กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย
 - เลขานุการเอก (ฝ่ายแรงงาน) สำนักงานแรงงานไทยในประเทศบรูไน
 - ที่ปรึกษา (ฝ่ายแรงงาน) สำนักงานแรงงานไทยในประเทศซาอุดีอาระเบีย
 - ผู้อำนวยการกลุ่มงานประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน
 - อัครราชทูตที่ปรึกษา (ฝ่ายแรงงาน) สำนักงานแรงงานไทยในประเทศญี่ปุ่น
 - ผู้เชี่ยวชาญด้านวิเทศสัมพันธ์ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน
- ผลงานทางวิชาการ**
- การจัดทำและการนำเสนอรายงานทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนด้านแรงงานของประเทศไทย (Universal Periodic Review : UPR)
 - แนวทางการเตรียมความพร้อมรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนของกระทรวงแรงงาน
- ตำแหน่งปัจจุบัน**
- ผู้อำนวยการสำนักประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ
 สำนักประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ
 สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน
 ถ. มิตรไมตรี เขตดินแดง กรุงเทพฯ 10400