

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เนื่องจากประเทศไทยเป็นสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศมาจน ณ ปัจจุบัน จำนวน 12 ฉบับ โดยหนึ่งในนั้นมีอนุสัญญาระดับที่ 29 ว่าด้วยการเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับ พ.ศ. 2473^{*} รวมอยู่ด้วย โดยให้สัตยาบันมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2512 และในช่วงระยะเวลาประมาณกว่า 10 ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยได้ถูกตรวจสอบและติดตามการปฏิบัติตามอนุสัญญาระดับที่ 29 โดยคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญการปฏิบัติตามอนุสัญญาและข้อเสนอแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations)^{**} อย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด

ปัญหาสำคัญที่ประเทศไทยถูกติงว่ายังปฏิบัติได้ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของอนุสัญญาระดับที่ 29 นี้ คือ เรื่องการใช้แรงงานเด็ก โสเภณีเด็ก ซึ่งประเทศไทยก็ได้พยายามรวบรวมข้อมูลจัดทำรายงานเสนอองค์การแรงงานระหว่างประเทศ เพื่อชี้แจงทำความเข้าใจที่ถูกต้องถึงเหตุผลความจำเป็นของปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยดังกล่าว อย่างไรก็ตามประเทศไทยก็ได้ให้ความสำคัญกับข้อสังเกตและข้อเสนอแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ โดยได้นำมาพิจารณาเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและแนวปฏิบัติภายในประเทศให้เหมาะสมและสอดคล้องกับอนุสัญญาระดับที่ 29 ทั้งนี้โดยคำนึงถึงสภาพความเหมาะสมและความพร้อมของประเทศไทยทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคมเป็นประการสำคัญ

เหตุการณ์ที่สำคัญที่กระทบต่อภาพพจน์ของประเทศไทยอันเนื่องจากผลของการปฏิบัติตามอนุสัญญาระดับที่ 29 ไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ ตามความเห็นของคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญ

^{*} ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกชื่ออนุสัญญาระดับที่ 29 ว่าด้วยแรงงานบังคับ พ.ศ. 2473

^{**} ซึ่งต่อไปจะเรียกว่าคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญ

และประเทศสมาชิกอื่น ๆ ในองค์การแรงงานระหว่างประเทศ สืบเนื่องมาจากการที่ประเทศไทย ถูกหยิบยกขึ้นมาอภิปรายในการประชุมเต็มคณะในการประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ สมัยที่ 82 เมื่อเดือนมิถุนายน 2538 ต่อกรณีการละเมิดอนุสัญญาฉบับที่ 29 ในเรื่องการใช้แรงงานเด็ก ซึ่งหลังจากนั้นประเทศไทยก็ได้ปรับปรุงมาตรการหลายประการที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไข ปัญหาแรงงานเด็ก และระดมความร่วมมือกับทุกหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน อาทิ โครงการว่า ด้วยการขจัดปัญหาการใช้แรงงานเด็ก (International Program on the Elimination of Child Labour/IPEC) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และองค์กรพัฒนาเอกชนต่าง ๆ ทั้งนี้โดยมีกระทรวง แรงงานและสวัสดิการสังคม เป็นกลไกหลัก

ขณะเดียวกันประเทศพม่าในฐานะสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยแรงงานบังคับ พ.ศ. 2473 ด้วยเช่นเดียวกันกับ ประเทศไทย และยังถูกตรวจสอบติดตามการปฏิบัติตามอนุสัญญาฉบับนี้ด้วยเช่นกัน ซึ่งในระยะ หลายปีที่ผ่านมา พม่าได้ถูกประเทศสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และผู้แทนทั้งฝ่าย องค์การลูกจ้างและนายจ้างในองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ติดตามอย่างจริงจังและเข้มงวดใน การดำเนินการตามข้อเสนอแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศด้วยการแก้ไขกฎหมายและ แนวปฏิบัติภายในประเทศพม่าเพื่อให้บังเกิดผลตามอนุสัญญาให้ได้ จนในสมัยประชุมที่ 82 เมื่อ เดือนมิถุนายน 2538 องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ตีพิมพ์กรณีการใช้แรงงานบังคับในพม่า เป็น “ย่อหน้าพิเศษ (Special Paragraph)” ลงในรายงานของคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญ ที่แจกจ่าย ให้ประเทศสมาชิกและผู้เข้าร่วมการประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศได้อ่าน ซึ่งเปรียบ เสมือนเป็นการประณามทำให้พม่าเสื่อมเสียชื่อเสียง และล่าสุดในที่ประชุมองค์การแรงงานระหว่าง ประเทศสมัยที่ 87 เมื่อเดือนมิถุนายน 2542 ที่ประชุมเต็มคณะ (Plenary) มีมติด้วยคะแนนเสียง ส่วนใหญ่ถึง 333 เสียง รับรองข้อมติเกี่ยวกับการละเมิดอนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยแรงงานบังคับ พ.ศ. 2473 ที่ระบุว่ารัฐบาลพม่ามีทัศนคติและพฤติกรรมที่ขัดต่อเจตนารมณ์และหลักการของการเป็น สมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และมีมติให้

1. องค์การแรงงานระหว่างประเทศยุติการให้ความช่วยเหลือและความร่วมมือทาง ด้านวิชาการแก่ประเทศพม่า
2. มิให้พม่าเข้าร่วมการประชุมสัมมนาใด ๆ ที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ จัดขึ้น

เว้นแต่การให้ความช่วยเหลือและความร่วมมือทางวิชาการ หรือการประชุม สัมมนานั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการปฏิบัติตามคำแนะนำของคณะกรรมการได้สวนของ

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ เท่านั้น ซึ่งข้อมตินี้จะมีผลบังคับไปจนกว่าพม่าจะแก้ไขกฎหมายภายในประเทศให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของอนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยแรงงานบังคับ พ.ศ. 2473 และยุติการละเมิดสิทธิมนุษยชนภายในประเทศตน

ด้วยเหตุนี้ ผู้ศึกษาจึงเล็งเห็นถึงความสำคัญต่อปัญหาการใช้แรงงานบังคับและการตีความขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ต่ออนุสัญญาฉบับนี้ เนื่องจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศ มีการดำเนินงานในลักษณะที่เป็นพลวัต (Dynamic) ดังนั้น การตีความอนุสัญญาอาจขยายความหมายกว้างขวางขึ้นได้ตามลักษณะของปัญหาและสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งประเทศไทยในฐานะประเทศสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศจึงมีความจำเป็นต้องติดตามท่าที และทิศทางการดำเนินการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศอย่างต่อเนื่องและใกล้ชิด

ในกรณีปัญหาการละเมิดอนุสัญญาฉบับที่ 29 ของพม่านั้น ถือเป็นกรณีตัวอย่างที่น่าสนใจอย่างยิ่ง เนื่องจากประเทศไทยเองก็ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้ และยังถูกติดตามตรวจสอบ จากองค์การแรงงานระหว่างประเทศเช่นเดียวกัน พร้อมกันนี้ประเทศพม่าก็เป็นประเทศเพื่อนบ้านที่ใกล้ชิดกับประเทศไทยมาช้านาน รวมทั้งยังเป็นสมาชิกของสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียน (ASEAN) ซึ่งประเทศไทยเองก็เป็นสมาชิกอยู่ด้วย ประเทศไทยจึงจำเป็นที่จะต้องมีความเข้าใจกับปัญหานี้อย่างลึกซึ้งเพราะเรื่องแรงงานบังคับเป็นหัวใจสำคัญข้อหนึ่งของประเด็นสิทธิมนุษยชนที่กำลังอยู่ในความสนใจและความยอมรับร่วมกันของประชาคมโลก ในอันที่จะขจัดพฤติกรรมการกดขี่แรงงานในลักษณะเช่นนี้ให้หมดสิ้นไป ขณะเดียวกันประเทศไทยในฐานะสมาชิกอาเซียนจำเป็นต้องพิจารณากำหนดจุดยืนร่วมกันที่เหมาะสมที่สุดที่จะแสดงออกต่อกรณีดังกล่าวในเวทีระหว่างประเทศ

ด้วยเหตุผลข้างต้น ผู้ศึกษาจึงเห็นความจำเป็นในการศึกษาการละเมิดอนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยการใช้แรงงานบังคับ พ.ศ. 2473 เพื่อเป็นกรณีตัวอย่างและเพื่อให้ทราบถึงกระบวนการดำเนินการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศต่อประเทศสมาชิกในกรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติตามอนุสัญญาที่ให้สัตยาบันได้ รวมทั้งเพื่อศึกษาท่าทีที่เหมาะสมของอาเซียนและประเทศไทยต่อกรณีดังกล่าว

นอกจากนี้ ในปัจจุบันยังไม่มีผู้ทำการศึกษาการร้องเรียนกรณีประเทศพม่าละเมิดอนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยแรงงานบังคับ พ.ศ. 2473 ดังนั้นถือเป็นรายงานการศึกษาเล่มแรกที่ได้นำกรณีศึกษาในเรื่องดังกล่าวอย่างลึกซึ้ง ซึ่งจะประโยชน์ต่อผู้สนใจในการใช้อ้างอิงได้อีกด้วย

วัตถุประสงค์

วัตถุประสงค์ของการศึกษามีดังต่อไปนี้

1. เพื่อศึกษาบทบาทและการดำเนินการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศต่อประเทศสมาชิกในกรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติตามอนุสัญญาที่ให้สัตยาบันได้
2. เพื่อศึกษาบทบัญญัติของอนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยแรงงานบังคับ พ.ศ. 2473 กับกฎหมายภายในของประเทศพม่าที่เกี่ยวข้อง
ผลการศึกษาทั้งหมด จะได้นำมาใช้เป็นแนวทางในการจัดทำข้อเสนอแนะต่อแนวทางการกำหนดทำที่ได้อย่างเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพของประเทศไทย

ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษารั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาวิเคราะห์เอกสารทางวิชาการซึ่งส่วนใหญ่เป็นภาษาอังกฤษ เอกสารของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ภายใต้ขอบเขตดังนี้

1. ศึกษากฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในของประเทศพม่าเกี่ยวกับการใช้แรงงานบังคับ และหลักการสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนในส่วนที่สัมพันธ์กับการใช้แรงงานบังคับ
2. ศึกษากระบวนการดำเนินการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศในการติดตามการปฏิบัติตามอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่ประเทศสมาชิกได้ให้สัตยาบันไว้

วิธีการศึกษา

การศึกษานี้เสนอปัญหาโดยการศึกษาแบบวิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เนื่องจากการศึกษาในเรื่องนี้ไม่ใช่สิ่งที่เป็นรูปธรรมจึงไม่สามารถวัดได้ด้วยวิธีการวิจัยเชิงปริมาณ

ผู้ศึกษาได้ดำเนินการรวบรวม ค้นคว้า เอกสารและข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจาก หนังสือราชการ หนังสือขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ บทความ และรายงานการวิจัยที่เกี่ยวข้อง แหล่งข้อมูลจากสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศประจำภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก (กรุงเทพฯ) กระทรวงการต่างประเทศ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งจากส่วนวิเทศสัมพันธ์ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ทั้งนี้เนื่องจากกรณีศึกษาเรื่องการใช้แรงงานบังคับ ยังมีไม่มีผู้ใดทำการศึกษาไว้เป็นภาษาไทย ผู้ศึกษาจึงต้องอาศัยข้อมูลภาษาอังกฤษเป็นหลัก

ข้อจำกัดและอุปสรรคในการศึกษา

ในการศึกษานี้มีข้อจำกัดบางประการอันเป็นอุปสรรคในการศึกษาอย่างลึกซึ้ง ในเรื่องของการเข้าถึงแหล่งข้อมูลในส่วนของประเทศพม่า เนื่องจาก

1. แม้ว่าประเทศพม่าและประเทศไทยจะเป็นประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียงกันมาก แต่ด้วยเหตุที่ความก้าวหน้าในเรื่องของสารสนเทศของประเทศพม่ามีไม่มากนัก
2. ประเทศพม่ายังปกครองด้วยระบบเผด็จการทหารซึ่งมีนโยบายที่ปิดกั้นข้อมูลข่าวสารของรัฐอยู่มาก

ข้อจำกัดดังกล่าวข้างต้นเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ผู้ศึกษาไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลที่สำคัญ ได้แก่ ตัวบทเต็มของกฎหมายที่สำคัญ 2 ฉบับ คือ พ.ร.บ. เมือง พ.ศ. 2450 (Township Act 1907) และ พ.ร.บ. หมู่บ้าน พ.ศ. 2451 (Village Act 1908) ซึ่งควรจะได้รับจากประเทศพม่าโดยตรงเพื่อใช้เป็นข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Source) ที่มีความเชื่อถือได้มากกว่า ดังนั้นการศึกษากฎหมายทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว จึงจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลจากทางองค์การแรงงานระหว่างประเทศเพียงด้านเดียวเท่านั้น

บทที่ 2

หลักการสากลว่าด้วยการใช้แรงงานบังคับและองค์การแรงงานระหว่างประเทศ

2.1 หลักกฎหมายระหว่างประเทศ

2.1.1 พัฒนาการของกฎหมายระหว่างประเทศที่ว่าด้วยทาส แรงงานบังคับและการปฏิบัติเยี่ยงทาส

กฎหมายระหว่างประเทศที่กำหนดห้ามการใช้แรงงานบังคับมีที่มาจากความพยายามร่วมกันของประชาคมระหว่างประเทศ ในอันที่จะขจัดทาส และการปฏิบัติเยี่ยงทาส โดยถือว่าแรงงานบังคับเป็นลักษณะหนึ่งของการปฏิบัติเยี่ยงทาส มีอนุสัญญาและสนธิสัญญาระหว่างประเทศหลายฉบับที่ห้ามการใช้ทาสทั้งในภาวะปกติและภาวะศึกสงคราม

ความริเริ่มร่วมกันของนานาประเทศที่จะขจัดการค้าทาส เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2394 เมื่อประเทศที่เข้าร่วมการประชุมเวียนนา (Congress of Vienna) ได้แสดงความปรารถนาร่วมกันในนามของหลักการสากลแห่งคุณธรรมและมนุษยธรรม เพื่อขจัดการค้าทาสที่พบมากในแอฟริกา ยุโรป หลังจากนั้นประเทศต่าง ๆ ได้ออกกฎหมายของประเทศและทำสนธิสัญญาทวิภาคี ที่มุ่งมั่นที่จะห้ามการค้าทาสและลงโทษกรณีฝ่าฝืนด้วยโทษอาญา ต่อมาประเทศต่าง ๆ ได้ร่วมลงนามกรรมสารพหุภาคีภายใต้การนำของประเศมหาอำนาจ เพื่อให้มีการประสานการดำเนินการร่วมกันเพื่อขจัดปัญหานี้ อาทิ สนธิสัญญาลอนดอนเพื่อปราบปรามการค้าทาสชาวแอฟริกัน เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2384 (Treaty of London of 20 December 1841 for the Suppression of the African Slave Trade)

พระราชบัญญัติทั่วไปแห่งการประชุมเบอร์ลิน (General Act of the Berlin Conference) เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2428 ที่ห้ามการค้าทาสในกองโก และพระราชบัญญัติทั่วไปแห่งการประชุมเพื่อต่อต้านการใช้ทาสที่บรัสเซลส์ (General Act of the Brussels Anti - Slavery Conference) ระหว่างวันที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2424 - 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2433 และอนุสัญญาระหว่างประเทศเพื่อการปราบปรามการค้าผู้หญิงและเด็ก พ.ศ. 2464 (1921 International Convention for the Suppression of the Women and Children)

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 การใช้ทาสและการปฏิบัติเยี่ยงทาสเป็นเรื่องใหญ่ เรื่องหนึ่งที่ถูกหยิบยกขึ้นมาอภิปรายในสันนิบาตชาติ ประเทศสมาชิกสันนิบาตชาติเกือบทุกประเทศ ต่างออกกฎหมายที่ห้ามการใช้ทาสภายในประเทศของตนเอง และยังห้ามนำคนต่างชาติเข้ามาเป็นทาสด้วย ยิ่งกว่านั้น ได้ออกอนุสัญญาว่าด้วยทาสขึ้น เมื่อวันที่ 25 กันยายน พ.ศ. 2469 ที่ให้คำจำกัดความของคำว่า "ทาส" ไว้เป็นครั้งแรกว่า "เป็นสถานะหรือสภาพของบุคคลซึ่งตกอยู่ภายใต้สิทธิครอบครองของบุคคลอื่น" จากนั้นองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ออกอนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยแรงงานบังคับ พ.ศ. 2473 ซึ่งอนุสัญญาฉบับนี้ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า "การใช้แรงงานบังคับต้องถูกลงโทษทางอาญา" และการลงโทษทางอาญาที่จำต้อง "หนักเพียงพอ" และ "มีการใช้บังคับอย่างเคร่งครัด"

อีก 30 ปีต่อมา สหประชาชาติ โดยการริเริ่มของคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม (Economic and Social Council)^{*} ได้ออกอนุสัญญาเสริมว่าด้วยการยกเลิกการใช้ทาส การค้าทาส และการปฏิบัติเยี่ยงทาส (Supplementary Convention on the Abolition of Slavery, the Slave Trade, and Institutions and Practices Similar to Slavery) เมื่อวันที่ 7 กันยายน พ.ศ. 2499 ซึ่งเป็นอนุสัญญาเสริมอนุสัญญาว่าด้วยทาส พ.ศ. 2469 ซึ่งระบุถึงขบวนการใช้ทาสที่กว้างขวางมากขึ้น และบัญญัติให้ถือเป็นการกระทำทางอาชญากรรมด้วย อีกทั้งยังระบุถึงรูปแบบของทาสชนิดนี้ ทาสติดที่ดิน และการกดขี่แรงงานของบุคคลอายุต่ำกว่า 18 ปี ที่ถูกบิดา มารดา หรือผู้ปกครองนำมาขาย

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2488 หลายประเทศได้ห้ามการใช้แรงงานบังคับในระดับที่เป็นสถาบัน โดยมีกรรมสารเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศหลายฉบับที่ห้ามการใช้แรงงานบังคับ ซึ่งรวมไปถึงสิทธิในการเลือกทำงานได้อย่างเสรี ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ซึ่งเป็นสิทธิที่จะละเมิดมิได้ ทั้งในยามสงบและยามศึกสงคราม

คณะกรรมการการกฎหมายระหว่างประเทศ (International Law Commission) ยืนยันว่าในปัจจุบัน ในกฎหมายระหว่างประเทศกำหนดห้ามการใช้แรงงานบังคับ ซึ่งประเทศที่ปล่อยให้เกิดการใช้แรงงานบังคับย่อมถูกประณามจากประชาคมระหว่างประเทศ เพราะถือเป็นการก่อ

^{*} คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม (Economic and Social Council) เป็นหนึ่งในองค์กรหลัก (Principle Organ) ของสหประชาชาติ

อาชญากรรมสากล ขณะที่ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศก็มีหน้าที่คุ้มครองบุคคลจากการตกเป็นทาสด้วยเช่นกัน

2.1.2 หลักการสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนในส่วนที่สัมพันธ์กับการใช้แรงงานบังคับ

หลักการว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (นพนิธิ สุริยะ, 2537, น.47-69) ปรากฏในข้อความในประกาศอิสรภาพอเมริกัน (Declaration of Independence) ปี พ.ศ. 2319 ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของมนุษย์และพลเมือง (Declaration of the Rights of Man and Citizen) ของฝรั่งเศส ปี พ.ศ. 2332 และบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิอเมริกัน ปี พ.ศ. 2334 นับเป็นครั้งแรกที่มีการระบุถึงหลักการที่มีการยอมรับคือ ข้อกำหนดแห่งกฎหมายว่าด้วยสิทธิมนุษยชนสมัยใหม่ โดยสรุปได้ 3 ประการ คือ

ประการที่ 1 เป็นสิทธิที่มีอยู่แต่เดิม (Principle of Universal Inherence) ไม่ใช่ได้มาด้วยการซื้อ และไม่ใช่สิ่งที่ได้รับมอบจากผู้ปกครอง แต่เป็นสิ่งที่มิติดตัวมาแต่เดิม อันเนื่องมาจากสถานภาพแห่งความเป็นมนุษย์

ประการที่ 2 เป็นสิทธิที่มีอาจโอนให้แก่กันได้ (Principle of Inalienability) ซึ่งมีอาจถูกพรากไปได้โดยผู้ปกครอง แม้แต่เจ้าของสิทธิก็ไม่อาจจำหน่ายจ่ายโอนให้แก่ผู้อื่นได้

ประการที่ 3 หลักนิติธรรม (Rule of law) เมื่อเกิดการโต้แย้งระหว่างสิทธิด้วยกันก็จะต้องแก้ไขโดยนำกฎหมายที่เป็นธรรมมาปรับใช้กับแต่ละกรณีอย่างเป็นอิสระ ไม่เอนเอียงเป็นแนวทางเดียวกัน ตามวิธีการพิจารณาความที่เป็นธรรม

ในปี พ.ศ. 2491 สมัชชาใหญ่สหประชาชาติ มีมติรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The Universal Declaration of Human Rights) ซึ่งจุดมุ่งหมายหนึ่งคือ เพื่อส่งเสริมการเคารพต่อสิทธิและเสรีภาพทั้งในและระหว่างประเทศ เพื่อให้ได้มาซึ่งการยอมรับอย่างเป็นสากล โดยมีหลายมาตราที่บัญญัติเกี่ยวกับการห้ามการใช้ทาส ไว้ดังนี้

ข้อ 3

สิทธิในการดำรงชีวิต ในเสรีธรรม และในความมั่งคั่งแห่งร่างกาย

ข้อ 4

บุคคลใดจะถูกบังคับให้เป็นทาส หรืออยู่ภาวะจำยอมใดๆมิได้ การเป็นทาสและการค้าทาสจะมีไม่ได้ในทุกรูปแบบ

ข้อ 5

บุคคลใดจะถูกทรมาน หรือได้รับการปฏิบัติ หรือได้รับการลงทัณฑ์ที่ทารุณ โหดร้าย ไร้มนุษยธรรมหรือหยามเกียรติมิได้

ต่อมา ปี พ.ศ. 2509 สมัชชาใหญ่สหประชาชาติได้รับรองกติกาสากลว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) และกติกาสากลว่าด้วยสิทธิทางแพ่งและการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights) ซึ่งมีผลใช้บังคับในปี พ.ศ. 2519 มีระบุไว้เช่นกัน ดังนี้

ข้อ 8

1. บุคคลใดจะถูกเอาตัวลงเป็นทาสมิได้ ห้ามการเอาคนลงเป็นทาสและการค้าทาสทุกรูปแบบ
2. บุคคลใดจะถูกบังคับให้ตกอยู่ในภาวะจำยอมมิได้
3. (ก) บุคคลใดจะถูกเกณฑ์แรงงานหรือบังคับให้ใช้แรงงานมิได้
 - (ข) บทบัญญัติในวรรค 3 (ก) มิได้ห้ามการทำงานหนักตามคำพิพากษาของศาลที่มีอำนาจอันเป็นการลงโทษ ในประเทศที่ถือว่าการจำคุกและการทำงานหนักเป็นโทษทางอาญาชนิดหนึ่ง
 - (ค) เพื่อวัตถุประสงค์ของบทบัญญัติในวรรคนี้ คำว่า “เกณฑ์แรงงานหรือบังคับให้ใช้แรงงาน” ไม่หมายรวมถึง
 - (1) การทำงานหรือการปฏิบัติงาน ซึ่งมีได้กล่าวถึงไว้ในวรรค (ข) อันบุคคลผู้ถูกควบคุมตามคำสั่งอันชอบด้วยกฎหมาย หรือบุคคลผู้อยู่ระหว่างการปล่อยตัวจากการถูกควบคุมอย่างมีเงื่อนไขจะพึงกระทำ

- (2) การรับราชการทหารแบบใดแบบหนึ่ง และในประเทศที่ยอมรับการไม่
เห็นด้วยกับการเป็นทหารเพราะขัดกับมโนธรรม จึงให้มีการรับใช้ชาติ
แบบอื่นใด แทนตามกฎหมายว่าด้วยการคัดค้านต่อการเป็นทหาร เพราะ
ขัดกับมโนธรรม
- (3) การปฏิบัติงานใด ๆ ในยามฉุกเฉิน หรือหาหนทางที่ถูกต้องความอยู่รอด
หรือสวัสดิภาพของชุมชน
- (4) การทำงานหรือการปฏิบัติงานใด ๆ อันเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่พลเมือง
ตามปรกติ

2.2 องค์การแรงงานระหว่างประเทศ

2.2.1 บทบาทขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

องค์การแรงงานระหว่างประเทศก่อตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2462 ภายใต้สนธิสัญญาแวร์ซายส์ มีการดำเนินงานที่เป็นเอกลักษณ์ในรูปขององค์กรไตรภาคี ภายหลังจากก่อตั้งองค์การสหประชาชาติเมื่อปี พ.ศ. 2488 องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ผนวกเข้าเป็นทบวงการชำนัญพิเศษของสหประชาชาติในปี พ.ศ. 2489 โดยมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานเพื่อส่งเสริมความยุติธรรมในสังคมด้วยการรับรองและเคารพสิทธิมนุษยชน ส่งเสริมให้เกิดความเป็นธรรมในการจ้างงาน หน้าที่หลักขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ คือ กำหนดมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ และการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่ประเทศสมาชิก

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ประกอบด้วย 3 องค์การ คือ

1. การประชุมใหญ่ (General Conference) เปรียบได้กับรัฐสภา มีประธานในที่ประชุมเป็นผู้รับผิดชอบสูงสุด
2. คณะประสานกิจการ (Governing Body) เป็นกรรมการบริหาร เปรียบได้กับคณะรัฐมนตรี
3. สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Office) ทำหน้าที่คล้ายกับหน่วยงานราชการ มีผู้อำนวยการใหญ่เป็นผู้รับผิดชอบสูงสุด

ต่อมาในโอกาสครบรอบ 25 ปีของการก่อตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้จัดประชุมที่เมืองฟิลาเดลเฟีย ประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม พ.ศ. 2487 และได้ลงมติยอมรับคำประกาศร่วมกันซึ่งเรียกว่า “ปฏิญญาแห่งฟิลาเดลเฟีย (Philadelphia Declaration)” กล่าวถึงสันติสุขและความเป็นธรรมในสังคมประกอบไปด้วยหลักการอันเป็นเจตนารมณ์ขององค์การ ดังนี้

1. แรงงานมิใช่สินค้า
2. เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น และการตั้งสมาคมเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับความก้าวหน้าอันยั่งยืน
3. ความยากจน ฦ ที่หนึ่งที่ได้อ้อมเป็นปฏิบัติยต่อความเจริญรุ่งเรืองในทุกหนทุกแห่ง
4. มนุษย์ทุกคนมีสิทธิที่จะแสวงหาทั้งสวัสดิภาพทางด้านวัตถุ และพัฒนาการด้านจิตใจภายใต้เงื่อนไขของเสรีภาพและความภาคภูมิ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจและโอกาสอันทัดเทียมโดย มิคำนึงถึงเชื้อชาติ ความเชื่อถือ หรือเพศใด ๆ ทั้งสิ้น

ทั้งนี้ เนื้อความในปฏิญญาแห่งฟิลาเดลเฟียในส่วนที่กล่าวว่ “แรงงานมิใช่สินค้า” แสดงถึงหลักอุดมการณ์อีกประการหนึ่งขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่จะจัดการใช้แรงงานบังคับ

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้จัดประเภทของมาตรฐานแรงงานหลัก (Core Labour Standards) ซึ่งได้แก่ อนุสัญญาที่ว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐาน ซึ่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศให้ความสำคัญที่สุด และพยายามผลักดันให้ประเทศสมาชิกให้สัตยาบันและปฏิบัติให้ได้ โดยไม่มีข้อยกเว้นใด ๆ และไม่คำนึงถึงระดับการพัฒนาของประเทศ จำนวน 7 ฉบับ ดังนี้

1. อนุสัญญาว่าด้วยแรงงานบังคับ 2 ฉบับ คือ อนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยแรงงานบังคับ พ.ศ. 2473 และอนุสัญญาฉบับที่ 105 ว่าด้วยการยกเลิกแรงงานบังคับ พ.ศ. 2500
2. อนุสัญญาว่าด้วยการไม่เลือกปฏิบัติ 2 ฉบับ คือ อนุสัญญาฉบับที่ 100 ว่าด้วยคำตอบแทนที่เท่ากันสำหรับคนงานชายหญิง พ.ศ. 2494 และอนุสัญญาฉบับที่ 111 ว่าด้วยการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันในการจ้างงานและการประกอบอาชีพ พ.ศ. 2501
3. อนุสัญญาว่าด้วยอายุขั้นต่ำ 1 ฉบับ คือ อนุสัญญาฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำในการจ้างงาน พ.ศ. 2516
4. อนุสัญญาที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการรวมตัวของสหภาพแรงงาน จำนวน 2 ฉบับ ได้แก่ อนุสัญญาฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการ

คุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกัน พ.ศ. 2491 และอนุสัญญาฉบับที่ 98 ว่าด้วยการปฏิบัติตามหลักการเกี่ยวกับสิทธิในการรวมตัวและเจรจาต่อรองกัน พ.ศ. 2492

นับแต่ ปี พ.ศ. 2526 เป็นต้นมา มีความเปลี่ยนแปลงอย่างมากในบรรยากาศทางการเมืองโลก มีผลให้เกิดการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและแนวปฏิบัติในหลายประเทศ ยิ่งไปกว่านั้นเมื่อภาวะสงครามเย็นเริ่มสิ้นสุดในราวปี พ.ศ. 2532 หลายประเทศทั่วโลกต่างพากันปฏิรูปการปกครองสู่ระบบประชาธิปไตย และปฏิรูปเศรษฐกิจเป็นแบบกลไกตลาด อันมีผลโดยตรง 3 ประการด้วยกันต่อองค์การแรงงานระหว่างประเทศและมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ กล่าวคือ

ประการที่ 1. ประเทศสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศมีจำนวนเพิ่มขึ้น จาก 150 ประเทศ ในปี พ.ศ. 2526 เป็น 170 ประเทศ ในปี พ.ศ. 2537

ประการที่ 2 จำนวนการให้สัตยาบันอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเพิ่มขึ้น ซึ่งอนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยแรงงานบังคับ พ.ศ. 2473 มีการให้สัตยาบันมากที่สุด คือ 150 ประเทศ

ประการที่ 3 องค์การแรงงานระหว่างประเทศดำเนินการผลักดันอย่างจริงจังให้ประเทศสมาชิกให้สัตยาบันและปฏิบัติตามอนุสัญญาที่ว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐาน (ซึ่งรวมถึงการขจัดการใช้แรงงานบังคับด้วย) ให้ได้อย่างเคร่งครัด แม้จะตระหนักดีว่ายังคงมีอุปสรรคอยู่มาก

ล่าสุดที่ประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศสมัยที่ 86 เมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2541 ณ นครเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ได้มีมติรับรองปฏิญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิพื้นฐานในการทำงาน เพื่อเป็นหลักประกันต่อการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของคนงาน ในภาวะที่มีความพยายามเชื่อมโยงระหว่างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจกับความก้าวหน้าทางสังคม

2.2.2 มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Standards)

มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ หรืออนุสัญญาและข้อแนะนำที่ประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ มีอนุสัญญาที่ตราขึ้นแล้ว 182 ฉบับ ข้อแนะนำ 190 ฉบับ^{*} (มิถุนายน 2542) ซึ่งสามารถจัดแบ่งออกเป็นหมวดหมู่ได้ 14 หมวด

^{*} ปฏิญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิพื้นฐานในการทำงานมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้ประเทศสมาชิกให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาหลักทั้ง 7 ฉบับ

^{**} ข้อมูล ณ มิถุนายน 2542

- (1) หมวคว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน (Basic human rights)
 - (2) หมวคว่าด้วยการมีงานทำ (Employment)
 - (3) หมวคว่าด้วยนโยบายสังคม (Social policy)
 - (4) หมวคว่าด้วยการบริหารแรงงาน (Labour administration)
 - (5) หมวคว่าด้วยการแรงงานสัมพันธ์ (Labour relations)
 - (6) หมวคว่าด้วยสภาพการทำงาน (Conditions of work)
 - (7) หมวคว่าด้วยการประกันสังคม (Social security)
 - (8) หมวคว่าด้วยการทำงานของสตรี (Employment of women)
 - (9) หมวคว่าด้วยการทำงานของเด็กและเยาวชน (Employment of children and young persons)
 - (10) หมวคว่าด้วยคนงานสูงอายุ (Older workers)
 - (11) หมวคว่าด้วยคนงานอพยพ (Migrant workers)
 - (12) หมวคว่าด้วยชนพื้นเมืองและเผ่าชน (Indigenous and tribal peoples)
 - (13) หมวคว่าด้วยคนงานในดินแดนอาณานิคม (Workers in non-metropolitan territories)
 - (14) หมวคว่าด้วยอาชีพเฉพาะ (Particular occupational sectors)
- (1) การกำหนดมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ

มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศเกิดจาก

ก. เจ้าหน้าที่ของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ พิจารณาอนุสัญญาฉบับเก่า ๆ ที่ล้าหลัง ไม่ทันต่อสถานการณ์ในปัจจุบัน เพื่อนำมาแก้ไขให้ทันสมัยขึ้น

ข. คณะกรรมการต่าง ๆ ซึ่งเป็นองค์กรไตรภาคีขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ เสนอแนะเรื่องขึ้นเพื่อพิจารณา

ค. คณะประศาสน์การ จะพิจารณาข้อเสนอตามข้อ ก และ ข ในการประชุมคณะประศาสน์การ และพิจารณาจัดเข้าสู่วาระการประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเพื่อดำเนินการตราขึ้นเป็นมาตรฐานแรงงานหรืออนุสัญญา และข้อเสนอต่อไป โดยปกติหัวข้อหนึ่ง ๆ จะมีการพิจารณาแบบ 2 ครั้ง (double discussion) ในที่ประชุมใหญ่ 2 สมัยติดต่อกัน สำหรับกรณีเร่งด่วนหรือกรณีพิเศษ คณะประศาสน์การจะหยิบยกปัญหาเสนอต่อที่ประชุมใหญ่เพื่อการพิจารณา โดยจะทำการพิจารณาครั้งเดียว (single discussion) ได้ อย่างไรก็ตามคณะประศาสน์การอาจจัดให้มีการประชุมเตรียมการเกี่ยวกับปัญหานั้น ๆ ก่อนก็ได้

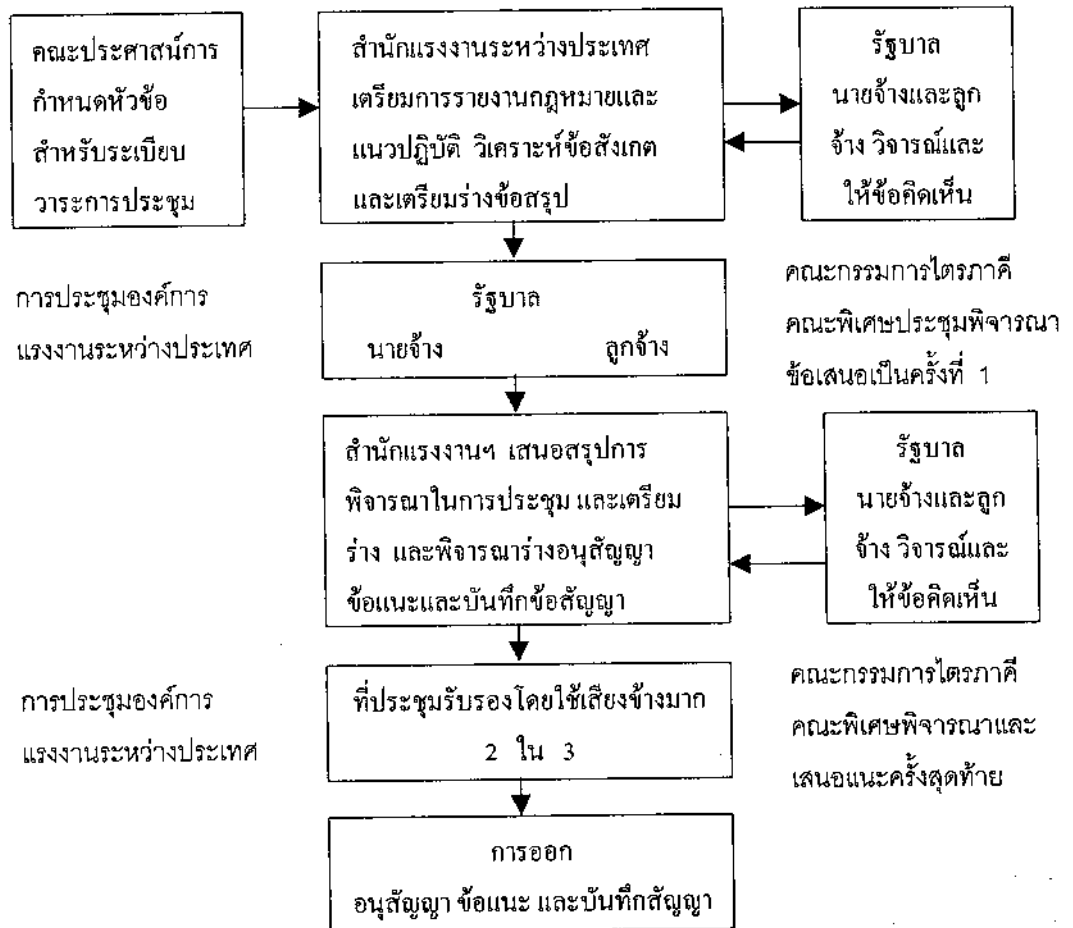
(2) ลักษณะของอนุสัญญาและข้อเสนอแนะ

อนุสัญญาและข้อเสนอแนะมีลักษณะแตกต่างกัน ดังนี้

อนุสัญญา (Convention)	ข้อเสนอแนะ (Recommendation)
<ol style="list-style-type: none"> 1. วางหลักการใหญ่ ๆ ในแต่ละเรื่อง ส่วนรายละเอียดมอบให้แต่ละประเทศไปดำเนินการ 2. การเข้าเป็นภาคีกระทำได้โดยการให้สัตยาบัน (ratification) 3. เป็นข้อผูกพันที่ต้องปฏิบัติตาม หากไม่มีการปฏิบัติ ประเทศสมาชิกอื่น หรือองค์การนายจ้างและลูกจ้างสามารถยื่นประท้วงต่อองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ 	<ol style="list-style-type: none"> 1. วางรายละเอียดมาก สำหรับให้แต่ละประเทศนำไปเป็นแนวปฏิบัติ 2. ในการให้ความเห็นชอบ จะใช้วิธีรับเอา (adoption) 3. ไม่ถือเป็นข้อผูกพันตามกฎหมายระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตามข้อเสนอแนะอาจถูกยกเว้นใหม่เป็นอนุสัญญาได้ หากประเทศสมาชิกเห็นว่ามีความจำเป็น หรือเป็นความต้องการ

แผนภูมิ

การกำหนดมาตรฐานแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ



(3) การตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ

กลไกตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ ในกรณีการปฏิบัติตามอนุสัญญาที่ให้สัตยาบัน คือ คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญการปฏิบัติตามอนุสัญญาและข้อแนะนำ (Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations) หรือเรียกสั้น ๆ ว่า Committee of Experts ซึ่งเป็นกลไกการตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ที่ประเทศสมาชิกให้สัตยาบัน ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญ 28 คน โดยคณะประสานการจะเป็นผู้คัดเลือกจากผู้มีคุณสมบัติต่าง ๆ จากทั่วโลก คณะกรรมการชุดนี้ยังมีคุณสมบัติที่สำคัญ คือต้องเป็นผู้ที่มีความเป็นกลาง ปลอดจากการคุกคามทางการเมือง และมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ โดยคำนึงถึงกฎเกณฑ์และประโยชน์ของรัฐสมาชิกทั้งหมด โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งเป็นเวลา 3 ปี เช่นเดียวกับคณะประสานการ แต่สามารถที่จะได้รับการแต่งตั้งในวาระต่อไปอีก 3 ปี ได้

คณะกรรมการชุดนี้จะประชุมทุก ๆ ปี ในเดือนมีนาคม ณ นครเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ เพื่อพิจารณารายงานการปฏิบัติตามอนุสัญญาที่รัฐสมาชิกให้สัตยาบันไว้ และนำความเห็นเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ ซึ่งจะจัดขึ้นในเดือนมิถุนายน ของทุกปี ซึ่งหน้าที่ของคณะกรรมการชุดนี้มี ดังนี้

1. ตรวจสอบรายงานประจำปีของรัฐบาลที่เสนอต่อองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ตามมาตรา 22 แห่งธรรมนูญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ที่ได้ดำเนินการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ในทางปฏิบัติให้เป็นไปตามอนุสัญญาที่ได้ให้สัตยาบันไว้
2. ตรวจสอบข้อมูลและรายงานที่เสนอโดยรัฐบาลประเทศสมาชิก ที่เกี่ยวกับอนุสัญญาและข้อแนะนำฉบับใหม่ที่น่าเสนอต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจตามมาตรา 19 แห่งธรรมนูญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ
3. ตรวจสอบข้อมูลและรายงานของรัฐบาล ที่เสนอเกี่ยวกับสถานการณ์ทางด้านกฎหมายและแนวปฏิบัติอันเกี่ยวกับอนุสัญญาหรือข้อแนะนำที่ประเทศสมาชิกล้มมิได้ให้สัตยาบันหรือรับเอาตามมาตรา 35 แห่งธรรมนูญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

ในการประชุมของคณะกรรมการชุดนี้ จะได้พิจารณาข้อมูลที่รัฐบาลประเทศสมาชิกล้มมิได้เสนอมาในเรื่องที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามอนุสัญญา ว่ามีข้อบกพร่องหรือไม่เพียงใด พิจารณาสถานการณ์ทางด้านกฎหมายและแนวปฏิบัติที่เกี่ยวกับอนุสัญญาหรือข้อแนะนำที่ประเทศสมาชิกล้มมิได้

ให้สัตยาบัน รวมทั้งตรวจสอบรายงานที่รัฐบาลประเทศสมาชิกเสนอเกี่ยวกับอนุสัญญาและข้อเสนอฉบับใหม่ที่เสนอต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจ หลังจากการพิจารณาแล้วคณะกรรมการจะจัดทำรายงาน โดยแบ่งเป็น 3 ส่วน

ส่วนแรก จะกล่าวถึงรายงานในลักษณะทั่วไป (GENERAL REPORT)

ส่วนที่สอง จะเป็นรายงานที่สรุปข้อพิจารณาเป็นข้อสังเกตทั่วไป (GENERAL OBSERVATIONS) ของกรณีของประเทศสมาชิกต่าง ๆ ซึ่งมีพันธะผูกพันต้องปฏิบัติตามอนุสัญญาที่ให้สัตยาบันไปแล้ว

ส่วนที่สาม จะแยกรายงานพิมพ์ต่างหาก โดยจะกล่าวถึงความยุ่งยากที่เป็นอุปสรรคในการจะให้สัตยาบันต่ออนุสัญญา

ในส่วนของการตรวจสอบข้อมูลและรายงานที่เกี่ยวกับอนุสัญญาที่ได้ให้สัตยาบันไปแล้ว แต่มิได้มีการปฏิบัติตามนั้น คณะกรรมการชุดนี้มิได้พิจารณาเฉพาะข้อมูลที่เสนอโดยรัฐบาลของประเทศสมาชิกเท่านั้น แต่จะพิจารณารวมถึงประกาศในราชกิจจานุเบกษา หรือเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับข้อกฎหมาย ข้อตกลงร่วมเจรจาต่อรอง คำพิพากษาของศาล และรายงานของคณะกรรมการชุดพิเศษต่าง ๆ ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศประกอบด้วย

หากคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญพิจารณารายงานของประเทศสมาชิกแล้วพบว่า มิได้มีการปฏิบัติตามอนุสัญญาที่ได้ให้สัตยาบันไว้ คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญ ก็จะทำรายงานไปยังรัฐบาลประเทศสมาชิก ซึ่งให้เห็นถึงข้อบกพร่องและคำขอให้รัฐบาลปฏิบัติโดยระบุนั้นตอนในการขจัดปัญหานั้นไว้ รูปแบบรายงานที่เสนอต่อรัฐบาลมี 2 ลักษณะ คือ

1. การให้ข้อสังเกต (Observations) คณะกรรมการจะจัดพิมพ์ข้อสังเกตไว้ในรายงาน โดยปกติการทำรายงานในรูปข้อสังเกตมักจะเป็นกรณีที่ค่อนข้างรุนแรงหรือเรื้อรังมานานเกี่ยวกับเรื่องการไม่ปฏิบัติตามอนุสัญญาที่ให้สัตยาบันไว้ นอกจากนั้นจะใช้ในกรณีที่มีข้อวิจารณ์จากองค์การนายจ้างหรือองค์การลูกจ้าง เกี่ยวกับเรื่องการไม่ปฏิบัติตามอนุสัญญาที่ให้สัตยาบันไว้
2. การร้องขอโดยตรง (Direct Contact) รูปแบบนี้จะไม่พิมพ์เป็นรายงานแต่จะส่งโดยตรงไปยังรัฐบาลประเทศที่เกี่ยวข้อง จะใช้กรณีที่เป็นเรื่องราวที่ไม่สำคัญนักเช่น การร้องขอข้อมูลเพิ่มเติม หรือขอคำชี้แจงในกรณีที่รัฐบาลส่งข้อมูลรายงานไปไม่สมบูรณ์เพียงพอที่คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญ จะพิจารณาประเมินได้

สำหรับการตรวจสอบเกี่ยวกับการเสนออนุสัญญาและข้อเสนอฉบับใหม่ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจหากคณะกรรมการพิจารณาแล้วพบว่า ไม่ปฏิบัติตามอย่างครบถ้วนหรือยังมีข้อบกพร่อง คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญ ก็จะประเมินความรุนแรงและพิจารณาจัดทำรายงานเสนอในรูปของข้อสังเกต หรือการร้องขอโดยตรงก็ได้

ส่วนรายงานที่เสนอโดยรัฐบาลที่เกี่ยวกับสถานภาพทางกฎหมายและแนวปฏิบัติในกรณีที่ไม่ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาหรือรับเอาข้อเสนอแนะนั้น จะไม่มีการกำกับดูแลเหมือนเช่นกรณีของอนุสัญญาที่ให้สัตยาบัน แต่ก็จะช่วยในการประเมินผลเพื่อให้ทราบถึงปัญหา ตลอดจนข้อสงสัยเกี่ยวกับขอบเขตของอนุสัญญาและช่องว่างของบทบัญญัติของอนุสัญญาที่อาจจะต้องปรับปรุงแก้ไขในภายหลัง

หน้าที่ประการสำคัญอีกประการหนึ่งของคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญ คือ รายงานการปฏิบัติตามอนุสัญญาที่ให้สัตยาบันของประเทศสมาชิกต่อคณะกรรมการการประชุม (Conference Committee) ซึ่งเป็นคณะกรรมการไตรภาคี (นายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล) โดยคณะกรรมการการประชุมก็จะทำหน้าที่ ดังนี้

1. ตรวจสอบประเทศสมาชิกที่ไม่สามารถปฏิบัติตามอนุสัญญาที่ได้ให้สัตยาบันไว้ได้ โดยจะพิจารณาจากคำชี้แจงของผู้แทนประเทศนั้นเมื่อมาเข้าร่วมประชุม ทั้งนี้ก็จะพิจารณาส่งความก้าวหน้าในความพยายามของประเทศสมาชิกในการดำเนินการเพื่อให้เกิดความสอดคล้องของกฎหมายของประเทศตนกับอนุสัญญานั้นๆ

2. เขียนรายงานเสนอต่อที่ประชุมใหญ่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ เพื่อให้รับเป็นมติของที่ประชุมด้วย สำหรับประเทศสมาชิกที่ไม่สามารถที่จะปฏิบัติตามอนุสัญญาได้เป็นระยะเวลานานๆ โดยไม่รับดำเนินการแก้ไขนั้น ก็จะถูกบันทึกไว้ในย่อหน้าพิเศษ (Special Paragraph) ในรายงานประจำปีของคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญ หรือที่เรียกกันว่า “ สมุดเล่มเขียว (Green Book)” เพื่อตีแผ่ให้ประเทศสมาชิกทั้งหมดได้รับทราบซึ่งเสมือนเป็นการประณาม

(4) พันธะของประเทศสมาชิกเกี่ยวกับมาตรฐานแรงงาน

ประเทศต่าง ๆ ในฐานะรัฐสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศมีข้อผูกพันต้องปฏิบัติตามธรรมนูญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ สำหรับในด้านมาตรฐาน

แรงงานระหว่างประเทศนั้น เมื่อประเทศสมาชิกให้สัตยาบันอนุสัญญาแล้ว มีข้อผูกพันที่ต้องปฏิบัติตาม มาตรา 22 ของธรรมนูญองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ดังนี้

มาตรา 22

ประเทศสมาชิกจะต้องรายงานการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งประเทศตนได้ให้สัตยาบันต่อองค์การแรงงานระหว่างประเทศทุกระยะตามที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศกำหนดหรือร้องขอ

ทั้งนี้ ในการให้สัตยาบันอนุสัญญาใด อนุสัญญานั้นจะมีผลบังคับภายใน 12 เดือน หลังจากการให้สัตยาบัน เช่น ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับหนึ่งเมื่อ 1 สิงหาคม 2542 จะมีผลบังคับภายใน 12 เดือนหลังจากนั้น นั่นคือเดือนสิงหาคม 2543 ในการให้สัตยาบันครั้งแรกต้องเสนอรายงานการให้สัตยาบันฉบับแรกด้วย อันประกอบด้วยกฎหมาย และแนวปฏิบัติที่ใช้อยู่ในประเทศ เกี่ยวกับอนุสัญญาฉบับดังกล่าว สำหรับรายงานฉบับต่อ ๆ มา จะเสนอสถิติและข้อมูล ตลอดจนกฎหมายและแนวปฏิบัติเปลี่ยนแปลงไปจากที่เคยรายงานแล้ว เท่านั้น

ในการพิจารณารายงานของอนุสัญญาที่ให้สัตยาบัน จะกระทำในที่ประชุมใหญ่ แต่ละสมัยโดยแบ่งเป็น 2 กลุ่ม

กลุ่มแรก เป็นอนุสัญญาทั้งหมดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน โดยจะทำการพิจารณาทุก ๆ 2 ปี เช่นกัน ซึ่งได้แก่ อนุสัญญาฉบับที่ 11, 29, 81, 84, 85, 87, 98, 100, 105, 111, 122, 129, 135, 141, 143, 144, 147, และ 151

กลุ่มสอง เป็นอนุสัญญาทั้งหมดที่เหลือจากกลุ่มที่ 1 ซึ่งการพิจารณารายงานเกี่ยวกับอนุสัญญากลุ่มนี้จะดำเนินการทุก ๆ 4 ปี โดยประเทศสมาชิกจะต้องจัดทำรายงานเกี่ยวกับอนุสัญญาในกลุ่มนี้เสนอต่อองค์การแรงงานระหว่างประเทศทุก ๆ 4 ปี / ครั้ง

อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีองค์การแรงงานระหว่างประเทศอาจขอให้ประเทศสมาชิกจัดทำรายงานเกี่ยวกับอนุสัญญาในกลุ่มนี้เสนอไปมากกว่า 2 ปี / ครั้ง หรือ 4 ปี / ครั้ง ก็ได้ เช่น องค์การแรงงานระหว่างประเทศจะตรวจดูก่อนว่าในรายงานได้ตอบ Direct request ของคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญหรือไม่ หากไม่ตอบ องค์การแรงงานระหว่างประเทศจะขอให้ตอบในปีต่อไป

นอกจากนี้ในการทำรายงานจะต้องตอบในระยะเวลาที่กำหนด รวมทั้งจะต้องส่งรายงานให้นายจ้างและลูกจ้างทราบด้วย

สำหรับในกรณีไม่มีการจัดทำรายงาน องค์การแรงงานระหว่างประเทศ จะพยายามบังคับ โดยผ่านทางสำนักงานองค์การแรงงานระหว่างประเทศประจำภูมิภาค (Regional Office) เจ้าหน้าที่ของสำนักงานภูมิภาคจะเข้าพบฝ่ายรัฐบาลและพยายามช่วยเหลือหรือที่ประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ จะให้คณะผู้แทนของประเทศตอบอธิบาย (หากไม่รายงานเป็นเวลาติดต่อกันแล้ว 5 ปี

2.3 ข้อมูลทั่วไปของอนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยการเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับ พ.ศ. 2473 (1930) (Convention No. 29 : Forced or Compulsory Labour, 1930)

2.3.1 ข้อมูลทั่วไป

อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ หรืออีกนัยหนึ่งคือ มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ นั้น เมื่อประเทศสมาชิกให้สัตยาบันอนุสัญญาใด และอนุสัญญานั้นมีผลใช้บังคับกับประเทศสมาชิคนั้น ๆ แล้ว อนุสัญญานั้นก็จะกลายเป็นกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ

อนุสัญญาฉบับที่ 29 เป็นอนุสัญญาที่อยู่ในกลุ่มอนุสัญญาหลักว่าด้วยสิทธิพื้นฐาน มีสาระสำคัญ กำหนดให้ประเทศสมาชิกซึ่งให้สัตยาบัน จะต้องดำเนินการยกเลิกการเกณฑ์แรงงานบังคับทุกรูปแบบและต้องรายงานสถานการณ์ด้านแรงงานบังคับของตนต่อองค์การแรงงานระหว่างประเทศตามระยะเวลาที่กำหนด ดังนั้นสถานการณ์ด้านแรงงานบังคับของประเทศสมาชิก จะอยู่ภายใต้การติดตามอย่างใกล้ชิดจาก องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ประกอบกับเมื่อมีการประกาศปฏิญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิพื้นฐานในการทำงานซึ่งกำหนดให้ประเทศสมาชิกที่ให้และไม่ได้ให้สัตยาบันต้องรายงานสถานการณ์ของอนุสัญญาหลักทั้งหมดต่อองค์การแรงงานระหว่างประเทศ รวมทั้งอนุสัญญาฉบับที่ 29 นี้ด้วย ข้อนี้เป็นที่แน่ใจได้ว่า หากมีการละเมิดอนุสัญญาดังกล่าวแม้เพียงเล็กน้อย รวมทั้งถ้ามีการร้องเรียนต่อองค์การแรงงานระหว่างประเทศแล้ว เรื่องนี้จะเป็นประเด็นในการหยิบยกขึ้นมากล่าวอย่างกว้างขวางทั้งในองค์การแรงงานระหว่างประเทศและ

องค์กรด้านสิทธิอื่น ๆ เนื่องจากแรงงานบังคับเป็นประเด็นอ่อนไหวที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนซึ่งประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกไม่อาจยอมรับพฤติกรรมเช่นนี้ได้

สภาพทั่วไปของการให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยแรงงานบังคับ พ.ศ. 2473 มีประเทศสมาชิกให้สัตยาบัน 150 ประเทศ จากจำนวนสมาชิกทั้งหมด 174 ประเทศ (International Labour Office, 2542, น. 39) ซึ่งเป็นอนุสัญญาที่มีประเทศสมาชิกให้สัตยาบันจำนวนมากที่สุดจากอนุสัญญาทั้งหมดจำนวน 182 ฉบับขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

การที่ประเทศสมาชิกให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 29 เป็นจำนวนมากย่อมแสดงว่าประเทศทั้งหลายต่างเห็นถึงความสำคัญของการยกเลิกแรงงานบังคับ และยังสะท้อนให้เห็นถึงการขานรับกระแสผลักดันในเรื่องสิทธิมนุษยชนที่ได้แพร่ขยายอย่างกว้างขวางทั่วทุกภูมิภาคทั่วโลก ซึ่งเห็นได้ชัดเจนจากเรื่องการให้สัตยาบันในอนุสัญญานี้ในช่วง พ.ศ. 2538 - 2541 กล่าวคือในปี พ.ศ. 2538 มีประเทศสมาชิก องค์การแรงงานระหว่างประเทศให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้ 135 ประเทศ และเมื่อสิ้นปี พ.ศ. 2541 มีประเทศสมาชิกให้สัตยาบันเพิ่มขึ้นเป็น 150 ประเทศ ภายในระยะเวลา 3 ปี มีสมาชิกให้สัตยาบันเพิ่มขึ้นถึง 15 ประเทศ ทั้งนี้ น่าจะเป็นเพราะในช่วงระยะเวลาดังกล่าว องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้รณรงค์เรื่องการให้สัตยาบันอนุสัญญาพื้นฐานว่าด้วยสิทธิมนุษยชนพื้นฐาน (Basic Human Rights) ซึ่งการเพิ่มจำนวนการให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้นั้น ถือเป็นความสำเร็จในการดำเนินงานของ องค์การแรงงานระหว่างประเทศอีกด้วย

2.3.2 การศึกษา ติความสาระสำคัญของอนุสัญญา

(1) มาตรการต่าง ๆ ภายใต้มาตรา 1 (1) และ 25 ของอนุสัญญา

ข้อผูกพันเบื้องต้นของรัฐสมาชิกที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 29 คือ "ต้องปราบปรามการใช้แรงงานบังคับ หรือแรงงานเกณฑ์ ในทุกรูปแบบภายในระยะเวลาที่รวดเร็วที่สุด" ทั้งนี้การปราบปรามการใช้แรงงานบังคับนี้รวมถึงการกระทำ 2 อย่าง คือ

(1) การละเว้นการใช้แรงงานบังคับ และการยกเลิกกฎหมายหรือกติกาต่าง ๆ ที่อนุญาตให้มีการใช้แรงงานบังคับ ไม่ว่าจะทั้งในภาคเอกชนหรือภาครัฐ ถือเป็นกรกระทำที่ผิดกฎหมายของประเทศ

(2) ต้องลงโทษผู้ใช้แรงงานบังคับด้วยโทษอาญาที่หนักพอ และใช้บังคับอย่างเคร่งครัด

(2) คำจำกัดความของแรงงานบังคับ หรือแรงงานเกณฑ์ และข้อยกเว้น

อนุสัญญาให้คำจำกัดความคำว่า "แรงงานบังคับหรือแรงงานเกณฑ์" ว่าเป็น "งานหรือบริการที่ล่วงพ้นที่เอาจากบุคคลใด ๆ ที่ตกอยู่ภายใต้การข่มขู่ลงโทษ และบุคคลนั้น มิได้สมัครใจที่จะทำงานหรือบริการนั้น"

อนุสัญญาได้มีข้อยกเว้นการกระทำบางอย่างในลักษณะของการใช้แรงงานบังคับหรือแรงงานเกณฑ์ มิให้อยู่ภายในคำจำกัดความของแรงงานบังคับ หรือแรงงานเกณฑ์ตามลักษณะดังนี้

ก. การเกณฑ์ทหารเพื่อรับราชการทหาร

อนุสัญญายกเว้นการเกณฑ์เพื่อรับราชการทหารจากความหมายของแรงงานบังคับ หรือการเกณฑ์แรงงานตามอนุสัญญานี้ โดยระบุว่า "งานหรือบริการใดก็ตามกฎหมายว่าด้วยการเกณฑ์เพื่อรับราชการทหาร เพื่อการทำงานในกิจการของทหารโดยแท้" ทั้งนี้การใช้ทหารทำงานอื่น ๆ อาทิ งานโยธา ถือเป็นการใช้แรงงานบังคับ อย่างไรก็ตามคำว่าเกณฑ์เพื่อรับราชการทหาร มิให้หมายรวมถึงทหารอาชีพ

ข. หน้าที่พลเมือง

อนุสัญญาฉบับนี้ต่อมากำหนดข้อยกเว้น "งานหรือบริการใดที่เป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่พลเมืองของประเทศเอกราช" ตัวอย่างของงานตามหน้าที่พลเมือง คือการเกณฑ์แรงงานเพื่อช่วยเหลือบุคคลที่ตกอยู่ในอันตราย หรือเพื่อช่วยในการบังคับใช้กฎหมายและคำสั่งในภาวะฉุกเฉิน

ค. แรงงานนักโทษ

อนุสัญญากำหนดคกเว้นเรื่อง แรงงานนักโทษไว้ว่า "งานหรือบริการใดที่เอามาจากบุคคลใดอันเป็นผลจากการทำผิดตามกฎหมาย เมื่องานหรือบริการนั้นกระทำภายใต้การกำกับดูแลและควบคุมของเจ้าหน้าที่รัฐ และเมื่อบุคคลดังกล่าวมิได้ถูกว่าจ้างหรือทำงานเพื่อประโยชน์ของ บุคคล บริษัท หรือสมาคมของเอกชน"

ง. ภาวะฉุกเฉิน

อนุสัญญานี้กำหนดคกเว้นไว้ว่า "งานหรือบริการใดที่เอามาจากบุคคลในภาวะฉุกเฉิน ได้แก่ ภาวะศึกสงคราม หรือเหตุการณ์ไม่สงบ หรือภัยพิบัติ อาทิ ไฟไหม้ น้ำท่วม ขาดอาหาร แผ่นดินไหว โรคระบาด การรุกรานของสัตว์ แมลง ศัตรูพืช และในภาวะการณ์ที่อาจเป็นภัยอันตรายต่อการดำรงชีพหรือสวัสดิภาพของประชาชนทั้งปวงหรือบางส่วน" กล่าวโดยสรุปได้ว่าแนวคิดของคำว่า "ภาวะฉุกเฉิน" หมายรวมถึง เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นโดยไม่คาดคิดอย่างฉับพลันทันที ซึ่งจำเป็นต้องมีมาตรการฉับพลันขึ้นมา บรรเทาความเดือดร้อน ทั้งนี้ระยะเวลาของการเกณฑ์แรงงานเพื่อการที่จะต้องกำหนดจำกัดเฉพาะช่วงที่เกิดภาวะฉุกเฉินนี้เท่านั้น

จ. งานเบาเพื่อประโยชน์ของชุมชน

อนุสัญญานี้กำหนดคกเว้นไว้ว่า "อาจพิจารณาให้งานเบาที่ทำเพื่อชุมชนที่กระทำโดยสมาชิกในชุมชนนั้น เพื่อประโยชน์โดยตรงของชุมชนดังกล่าวเป็นงานตามหน้าที่พลเมืองของสมาชิกในชุมชนนั้น ๆ ทั้งนี้สมาชิกของชุมชนหรือผู้แทนโดยตรงของเขาต้องมีสิทธิที่จะต้องได้รับการปรึกษาหารือเกี่ยวกับความจำเป็นที่ต้องดำเนินงานดังกล่าว"

ตัวอย่างหลักเกณฑ์ที่ใช้พิจารณาคือ

ก. งานที่ว่าเป็น "งานเบา" เช่น งานซ่อมแซม แต่อาจรวมไปถึงงานแก้ไขปรับปรุงอาคารที่มุ่งประสงค์เพื่อปรับปรุงสภาพสังคมของประชาชนของชุมชนนั่นเอง (โรงเรียนขนาดเล็ก การให้คำปรึกษาทางการแพทย์ เป็นต้น)

ข. งานที่ว่าเป็น "งานของชุมชน" ที่กระทำ "เพื่อผลประโยชน์โดยตรงของชุมชน" ซึ่งไม่หมายรวมถึงงานที่ทำเพื่อประโยชน์นอกชุมชน

ค. "สมาชิกของชุมชน" เช่น "ชุมชนในที่นี้คือชุมชนที่ต้องมีการทำงานหรือผู้แทนโดยตรง" อาทิ กรรมการหมู่บ้านซึ่งต้อง "มีสิทธิที่จะได้รับการปรึกษาหารือเกี่ยวกับความจำเป็นที่ต้องทำงานนั้น"

อาจกล่าวกว้าง ๆ ได้ว่า อนุสัญญานี้ยกเว้นให้มีการเกณฑ์แรงงานบังคับได้เป็นการชั่วคราว อันเป็นมาตรการพิเศษเพื่อประโยชน์ของสาธารณชน

บทที่ 3

ประเทศพม่าและกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องกับการใช้แรงงานบังคับ

3.1 ข้อมูลโดยสังเขปเกี่ยวกับประเทศพม่า

3.1.1 ข้อมูลทั่วไป

ก. สภาพภูมิศาสตร์

ประเทศพม่าตั้งอยู่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ชายแดนด้านเหนือและตะวันออกเฉียงเหนือติดประเทศจีน ด้านตะวันออกเฉียงใต้ติดประเทศไทยและลาว ด้านใต้ติดอ่าวเบงกอลและทะเลอันดามัน ด้านตะวันตกติดบังกลาเทศและอินเดีย ชายแดนด้านทิศเหนือ ตะวันออกและตะวันตกล้อมรอบด้วยภูเขาที่อุดมสมบูรณ์ไปด้วยพื้นที่เพาะปลูกที่เรียกว่าอริระวดี Ayeyarwady (Irrawaddy), และลุ่มน้ำ Chindwin และ Sittaung (Sittang) ประเทศพม่าแบ่งออกเป็น 14 ภูมิภาคบริหารขั้นต้น (first-order administrative region) รัฐ 7 รัฐ โดยประชากรส่วนใหญ่ไม่ใช่ชาวพม่า และ 7 ภาค ที่ประชากรส่วนใหญ่เป็นชาวพม่า รัฐและภาคเหล่านี้ยังแบ่งเขตการปกครองย่อย ออกเป็น เมือง ในแต่ละเมืองประกอบด้วยหลายเมืองย่อย (township) (ซึ่งภูมิภาคบริหารจะอยู่รอบเมือง) ในแต่ละเมืองย่อยจะแบ่งออกเป็นเขตหมู่บ้าน village-tract (ในพื้นที่ชนบท) และเขตเมือง wards (ในเมือง) แต่ละ village-tract จะประกอบด้วยหลายหมู่บ้าน และถูกเรียกชื่อตามชื่อหมู่บ้านหลักในกลุ่ม

ข. ประชากร

จากการประมาณการของรัฐบาลในปี 2539-40 ประเทศพม่ามีประชากร 45.6 ล้านคน โดยร้อยละ 26 ถูกจัดให้เป็นเมือง และมีกำลังแรงงานทั้งหมด 18.8 ล้านคน (4.2 ล้านคนอยู่ในเมือง และ 14.6 ล้านคนอยู่ในชนบท) ภาคการเกษตรคิดเป็นร้อยละ 63 ของการจ้างงานทั้งหมด รัฐบาลตระหนักดีว่าประเทศพม่ามีชนชาติทั้งหมด 135 ชนชาติ ชนชาติพม่าคิดเป็น 2 ใน 3 ของประชากรทั้งประเทศ ส่วนชนชาติสำคัญอื่นๆ ได้แก่ กระเหรี่ยง ฉาน มอน ขะไข่ โรฮิงยา ฉิ่น

คะฉิ่น และคะยา จำนวนประชากรที่แน่นอนของแต่ละชนชาตินั้น ไม่สามารถประมาณได้ เนื่องจากไม่มีการทำสำมะโนประชากรตั้งแต่ปี 2474

ค. ศาสนา

ศาสนาหลักของประเทศพม่า คือ ศาสนาพุทธ ซึ่งประชากรร้อยละ 89 นับถือศาสนานี้ นอกจากศาสนาพุทธจะแพร่หลายในหมู่ชนชาติพม่าแล้ว ก็ยังเป็นที่น่าับถือของชนชาติอื่น ๆ ด้วย (เช่น ชาวมอน ยะไข่ ฉาน และกะเหรี่ยง) ศาสนาอื่น ๆ ได้แก่ ศาสนาคริสต์ และนับถือผี (Animism) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นที่นับถือของชนชาติที่ไม่ใช่ชาวพม่า นอกจากนี้ ก็มีประชากรชาวมุสลิม รวมทั้งโรฮิงยา และชนกลุ่มอื่น ซึ่งส่วนใหญ่มาจากทวีปอินเดีย

ง. เงินตรา

หน่วยเงินตราของพม่า คือ จี๊ด (kyat) อัตราแลกเปลี่ยนทางการ คือ 6.2 จี๊ด ต่อ 1 ดอลลาร์สหรัฐฯ ในปี 2540 ส่วนอัตราที่ใช้กันในตลาด คือ 250 จี๊ดต่อ 1 ดอลลาร์สหรัฐฯ ในช่วงปีเดียวกัน

3.1.2 ภูมิหลังทางประวัติศาสตร์

ในช่วงสงครามอังกฤษกับพม่า (Anglo-Burmese) 3 ครั้ง ระหว่างปี 2364 ถึง 2428 อังกฤษได้เข้าครอบครองดินแดนพม่า หลังจากนั้นจนถึงปี 2491 ประเทศพม่าถูกปกครองในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของอังกฤษ ยกเว้นการถูกยึดครองในช่วงระยะเวลาสั้น ๆ โดยญี่ปุ่นในระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง ในเดือน กรกฎาคม 2490 ผู้นำองค์กรอิสระพม่าและนายกรัฐมนตรีคนแรกในช่วงการปลดปล่อยของพม่า ออง ซาน (Aung San) ได้ถูกลอบสังหาร รัฐธรรมนูญฉบับแรกของพม่ากำเนิดในเดือนกันยายน 2490 และ 2-3 เดือนต่อมา วันที่ 4 มกราคม พ.ศ. 2491 พม่าได้รับการประกาศอิสรภาพ โดยมี อุ นู (U Nu) เป็นนายกรัฐมนตรีคนแรก

จากนั้นเป็นยุคสั้นๆของการปกครองโดยพลเรือน แต่ถูกแทรกแซงโดยคอมมิวนิสต์ การก่อกบฏของชนกลุ่มน้อย และความไม่ลงรอยกันของรัฐบาล ในเดือนมีนาคม 2505 กองทัพภายใต้การนำของนายพล เน วิน (Ne Win) ได้ทำการยึดอำนาจ สภาคณะปฏิวัติภายใต้การนำของ

นายพลเน วิน ได้รับการแต่งตั้งขึ้น และสถานีได้ให้อำนาจสูงสุดแก่นายพลเน วิน ในด้านนิติบัญญัติ ตุลาการ และการบริหาร พรรคแผนพม่าสังคมนิยม (Burma Socialist Programme/ BSPP) ได้กลายเป็นพรรคที่ถูกกฎหมายของรัฐบาลใหม่ ในเดือนมกราคม 2517 รัฐธรรมนูญใหม่ได้รับการนำมาใช้แทนการปกครองโดยคำสั่งของสภาปฏิวัติ

ในปี 2531 มีความไม่พอใจเกิดขึ้นทั่วไปอันเนื่องมาจากภาวะชะงักงันทางเศรษฐกิจ และเผด็จการทางการเมืองได้ก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวทั่วประเทศ นาง ออง ซาน ซู จี (Aung San Suu Kyi) บุตรสาวของผู้นำอิสระ ออง ซาน (Aung San) ได้กลายเป็นผู้นำในการเคลื่อนไหวครั้งนี้ ในเดือนกรกฎาคม 2531 นายพลเน วินได้ลาออกจากการเป็นประธานพรรค BSPP แต่มีการประท้วงรุนแรงในวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2531 ได้มีการเรียกร้องให้มีการนัดหยุดงานทั่วประเทศ ในขณะที่กองทัพได้รับคำสั่งให้ยิงฝูงชนที่เดินขบวนประท้วง ผู้ประท้วงจำนวนนับพันคนถูกฆ่าและได้รับบาดเจ็บ แต่การประท้วงยังคงดำเนินต่อไป ในวันที่ 18 กันยายน พ.ศ. 2531 ทหารได้ประกาศการปฏิวัติ ยกเลิกองค์กรของรัฐ และจัดตั้งสภาฟื้นฟูกฎหมายและระเบียบแห่งรัฐ (State Law and Order Restoration Council /SLORC) ขึ้นทำหน้าที่ปกครองประเทศแทน รัฐธรรมนูญปี 2517 ถูกยกเลิก การประท้วงได้รับการปราบปรามอย่างรุนแรง อย่างไรก็ตาม SLORC ได้สัญญาว่าจะจัดการเลือกตั้ง และพรรคการเมืองจะได้รับการอนุญาตให้จดทะเบียน

การเลือกตั้งถูกกำหนดขึ้นในเดือนพฤษภาคม 2533 มีพรรคการเมืองจดทะเบียนมากกว่า 200 พรรค ได้บรรดาผู้แข่งขันที่สำคัญ คือ พรรคสันนิบาตเพื่อประชาธิปไตยแห่งชาติ (National League for Democracy/NLD) ซึ่งเลขานุการพรรคคือนาง ออง ซาน ซู จี และพรรคเอกภาพแห่งชาติ (National Unity Party/NUP) ของทหาร การเลือกตั้งดำเนินการภายใต้เงื่อนไขที่จำกัดมาก ผู้นำพรรคการเมืองหลายพรรคถูกควบคุมตัว รวมทั้งนาง ออง ซาน ซู จี ซึ่งถูกกักบริเวณภายในบ้านของตนเองในเดือนกรกฎาคม 2532 อย่างไรก็ตาม พรรค NLD ได้รับชัยชนะอย่างท่วมท้นถึงร้อยละ 60 ของผู้ลงคะแนนเลือกพรรค NLD ทำให้พรรคได้มีที่นั่งในสภาคิดเป็นร้อยละ 80 ของที่นั่งทั้งหมด 485 ที่นั่ง โดยที่พรรค NUP ได้รับเลือก 10 ที่นั่ง

SLORC ไม่ยอมรับผลการเลือกตั้งครั้งนี้ หรือดำเนินการเปิดประชุมสภา แต่กลับประกาศว่าการเลือกตั้งที่ผ่านมาเป็นเพียงการเลือกผู้แทนของสภาแห่งชาติ (National Convention) ซึ่งมีหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญใหม่เท่านั้น สภาแห่งชาตินี้ประชุมครั้งแรกในเดือนมกราคม 2536 ร้อยละ 15 ของสมาชิกเท่านั้นที่ได้รับเลือกเป็นผู้แทนด้วยการต่อต้านจากพรรค NLD มีเพียงร้อยละ

3 ของสมาชิกสภาแห่งนี้ที่ได้รับเลือกในการเลือกตั้งปี 2533 สภาแห่งนี้มิได้มีการประชุมอีกเลยตั้งแต่เดือนมีนาคม 2539 และประเทศพม่าก็ปกครองโดยไม่มีรัฐธรรมนูญตั้งแต่นั้นมา

ในวันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540 SLORC ได้ยุบตัวเอง และแต่งตั้งสมาชิกใหม่ 19 คน ภายใต้ชื่อสภาสันติภาพเพื่อการพัฒนาแห่งรัฐ (State Peace and Development Council /SPDC) แทนสมาชิกอาวุโส 4 ท่านของ SLORC นายพลอาวุโสตัน ฉ่วย (Than Shwe) นายพลหม่อง เอ (Maung Aye) พลโทชิน ญุ่นท์ (Khin Nyunt) และ พลโทติน อู (Tin Oo) ยังคงอยู่ในตำแหน่ง รวมทั้งนายทหารหนุ่มระดับผู้บังคับบัญชาอื่นๆ และหัวหน้าหน่วยบัญชาการภูมิภาค (Regional Commands) ทั้ง 12 แห่ง สมาชิกเก่าของ SLORC ได้ย้ายไปเป็นองค์กรที่ปรึกษา ซึ่งได้ยุบไปในเวลาต่อมา

3.1.3 โครงสร้างการบริหาร

เมื่อ SLORC ขึ้นมีอำนาจในปี 2531 ได้ดำเนินการจัดตั้งสภาฟื้นฟูกฎหมายและระเบียบแห่งรัฐในระดับภูมิภาค (Regional Law and Order Restoration Councils /LORCs) ขึ้นในระดับรัฐ/ภาค เมือง เมืองย่อย และเขตเมือง เขตหมู่บ้าน เมื่อ SLORC ถูกแทนที่โดย SPDC องค์กรภูมิภาคเหล่านี้ได้รับการเปลี่ยนชื่อใหม่เป็นสภาสันติภาพเพื่อการพัฒนาแห่งรัฐ (Peace and Development Councils /PDCs)

ตั้งแต่ปี 2531 รัฐบาลพม่าได้ดำเนินการขยายและปรับปรุงกองทัพพม่าหรือที่เรียกว่า “ทัตมาดอว์ (Tatmadaw)” ให้ทันสมัย กำลังทหารได้เพิ่มจาก 186,000 คนในช่วงกลางปี 2531 เป็น 429,000 คนในช่วงกลางปี 2540

กองทัพพม่าแบ่งออกเป็น 12 ภาคบังคับบัญชา ซึ่งรวมกันควบคุมกองทหารราบ 145 กองร้อย (KaLaYa หรือ IB) และหน่วยเคลื่อนที่เร็ว 10 หน่วย ซึ่งรวมกันควบคุมกองทหารราบอื่น ๆ อีก 100 กองร้อย (KaMaYa หรือ IB) นอกจากนี้ยังมีหน่วยพิเศษ และ หน่วยข่าวกรองทางทหารอีกจำนวนหนึ่ง

นอกจากกลุ่มทางทหารอื่น ๆ ของรัฐบาลยังรวมถึง กองทัพประชาชน และกองกำลังความปลอดภัยชายแดน ซึ่งจัดตั้งขึ้นในปี 2535 และรวมทั้งกรมกำลังแรงงานและการโยกย้าย ตำรวจ ตำรวจปราบจลาจล หน่วยข่าวกรองทางทหาร และเจ้าหน้าที่ศุลกากร

องค์กรของชนกลุ่มน้อยที่ติดอาวุธ กองทัพเพื่อประชาธิปไตยกะเหรี่ยงพุทธ (Democratic Kayin Buddhist Army : DKBA) ซึ่งก่อตั้งในเดือนธันวาคม 2537 ได้เป็นองค์กรร่วมหนึ่งของรัฐบาล และทำงานในฐานะหน่วยงานทางทหารของรัฐบาลในเขตอิทธิพลของตนเอง

ในปี 2532 รัฐบาลพม่าเปลี่ยนชื่อประเทศจาก Union of Burma เป็น Union of Myanmar

3.1.4 กลุ่มต่อต้านรัฐบาล

ตั้งแต่ได้รับเอกราชได้มีกลุ่มต่อต้านติดอาวุธต่อรัฐบาล ซึ่งเป็นกลุ่มกระจายอยู่ตามพื้นที่กว้างขวาง ตั้งแต่ปี 2532 มีการหยุดยิงระหว่างรัฐบาลและชนกลุ่มน้อยหลายกลุ่ม เช่น กลุ่มกองทัพว่า (UWSA) กองทัพรัฐฉาน (SSA) กลุ่มอิสระคะฉิ่น (KIO) พรรครัฐมอญใหม่ และกองทัพเมืองไตของขุนสำ กลุ่มที่ยังคงดำเนินการต่อต้านรัฐบาลและไม่ยอมเจรจาหยุดยิงคือสหภาพกะเหรี่ยงแห่งชาติ (KNU) แนวร่วมนักศึกษาพม่าเพื่อประชาธิปไตย (ABSDF) แนวร่วมฉิ่นแห่งชาติ (CNF) และองค์กรภราดรภาพโรฮิงยา (RSO) นอกจากนั้นกองทัพปฏิวัติรัฐฉานได้เข้าร่วมกับกลุ่ม SSA และกองทัพแห่งชาติรัฐฉาน (SSNA) เพื่อตั้งกองทัพแห่งรัฐฉานต่อสู้กับรัฐบาลพม่า

3.2 กฎหมายภายในของประเทศพม่า

ในการศึกษานี้มีกฎหมายภายในของประเทศพม่าที่เก่าแก่มากและใช้บังคับมาเป็นเวลาเกือบร้อยปีเป็นประเด็นหลักที่หยิบยกขึ้นมาอภิปรายจำนวน 2 ฉบับด้วยกัน คือ

1. พ.ร.บ. เมือง พ.ศ. 24 50 (Towns Act 1907)
2. พ.ร.บ. หมู่บ้าน พ.ศ. 2451 (Village Act 1908)

นอกจากนั้นก็ยังมียกกฎหมายทหารกองหนุนประชาชน พ.ศ. 2502 รวมทั้งบทลงโทษผู้ที่เกณฑ์แรงงานแบบผิดกฎหมาย ซึ่งได้แก่ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 374

3.2.1 กฎหมายเกี่ยวกับการเรียกเกณฑ์แรงงาน

พ.ร.บ. เมือง พ.ศ. 2450 และ พ.ร.บ. หมูบ้าน พ.ศ. 2451

พ.ร.บ. หมูบ้าน พ.ศ. 2451 และ พ.ร.บ. เมือง พ.ศ. 2450 เป็นกฎหมายของพม่า บัญญัติขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2450 และ พ.ศ. 2451 ซึ่งเป็นช่วงที่อยู่ภายใต้การปกครองของอังกฤษ มีสาระสำคัญบางข้อที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐในการเกณฑ์แรงงาน แต่รัฐบาลพม่าได้ให้ข้อมูลต่อองค์การแรงงานระหว่างประเทศ โดยที่ผ่านมารัฐบาลพม่าชี้แจงมาโดยตลอดว่า บทบัญญัติของ พ.ร.บ. หมูบ้าน พ.ศ. 2451 และ พ.ร.บ. เมือง พ.ศ. 2450 มิได้มีการนำมาบังคับใช้แล้ว แต่ในรายงานปี 2536 รัฐบาลพม่ากลับรายงานว่า "การใช้แรงงานอาสาสมัคร แรงงานเกณฑ์หรือแรงงานบังคับ มีขึ้นเฉพาะในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนตาม พ.ร.บ. หมูบ้าน พ.ศ. 2451 มาตรา 8 (1) (g) และ (o) และ พ.ร.บ.เมือง พ.ศ.2450 มาตรา 9 (b)

การให้อำนาจหัวหน้าหมู่บ้าน หัวหน้าเขตในเมือง

บทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ. หมูบ้าน พ.ศ. 2451 มาตรา 8 มีสาระโดยสรุปว่า

“หัวหน้าหมู่บ้านมีหน้าที่ดังนี้

(g) จัดหาวัสดุเทศก์ คนนำสาร ลูกหาบ เสบียงอาหาร และพาหนะให้แก่กองทหารหรือตำรวจซึ่งประจำอยู่ในหรือใกล้ หรือเคลื่อนขบวนผ่านพื้นที่หมู่บ้าน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลที่กำลังเดินทางไปปฏิบัติหน้าที่ แต่ทั้งนี้หัวหน้าหมู่บ้านต้องไม่เรียกเกณฑ์เพื่อใช้งานส่วนบุคคลใดในพื้นที่มิใช่ชั้นแรงงาน และไม่คุ้มเคยกับงานที่ทำ

(n) ช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ

(o) ดำเนินการตามที่เกิดเหตุฉุกเฉินขึ้นกับหมู่บ้าน”

พ.ร.บ. เมือง พ.ศ. 2450 มาตรา 7 (1) (m) มีข้อความตรงกับ พ.ร.บ.หมูบ้าน พ.ศ. 2451 มาตรา 8 (1) (n) และมีเงื่อนไขด้วยว่า

“หัวหน้าเขตจะต้องไม่เรียกเกณฑ์เพื่อใช้งานส่วนตัวของผู้ที่อาศัยในเขตนั้น กับบุคคลที่มีไชชนชั้นแรงงาน และไม่คุ้มเคยกับงานที่เรียกให้ทำ”

2.05.6
เลขที่เอกสารอ้างอิง ๗๔๗๑ ๒๕๔๒ ๗.๒
๔๕๕
๒๒ ๘ ค. ๒๕๔๓

หน้าที่ของพลเมืองเมื่อถูกเกณฑ์แรงงานและบทลงโทษหากไม่ปฏิบัติตาม

พ.ร.บ. หมูบ้าน พ.ศ.2451 มาตรา 11 บัญญัติว่า

“บุคคลทุกคนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่หมู่บ้านจะต้องรับใช้งานในการต่อไปนี้

(d) เมื่อได้รับการเรียกเกณฑ์จากหัวหน้าหมู่บ้านหรือตำรวจของชนบท จะต้องช่วยเหลือตำรวจ ทหาร ในการปฏิบัติหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 7 และ 8 ของกฎหมาย และตามเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นตามกฎหมายนี้

มาตรา 12 ของกฎหมายเดียวกันบัญญัติว่า

“ถ้าบุคคลใดที่อาศัยอยู่ในพื้นที่หมู่บ้านปฏิเสธหรือเพิกเฉยต่อการรับใช้งานราชการที่ถูกเรียกให้ทำตามกฎหมายนี้ หรือตามกฎหมายเกณฑ์อื่นที่กำหนดขึ้นตามกฎหมายนี้ และโดยที่ไม่อาจยกเหตุผลอันสมควรมาอ้าง บุคคลนั้นต้องระวางโทษปรับ กักบริเวณไม่เกิน 48 ชั่วโมง หรือจำคุกไม่เกิน 1 เดือน”

พ.ร.บ. เมือง พ.ศ. 2450 มาตรา 9 ก็บัญญัติไว้ทำนองเดียวกันว่า

“บุคคลใดอาศัยอยู่ในเขตเมืองต้องปฏิบัติหน้าที่เพื่อสาธารณประโยชน์ ดังนี้

(b) หน้าที่ทั่วไปหรือตามที่ได้รับมอบจากหัวหน้าหมู่บ้านให้ช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อสาธารณประโยชน์

มาตรา 9 A ของกฎหมายฉบับเดียวกันบัญญัติว่า

“ถ้าบุคคลใดที่อาศัยอยู่ในเขตเมืองเพิกเฉยหรือปฏิเสธต่อหน้าที่ที่ราชการได้มอบหมายให้ตามกฎหมายนี้หรือราชการอื่น ๆ และโดยที่ไม่อาจยกเหตุผลอันสมควรมาอ้างต้องถูกปรับ....

ข้ออ้างเช่น "การระดมแรงงานเพื่อร่วมลงแขกเก็บเกี่ยวพืชผล"

หรือ "การทำงานในไร่นา" สามารถใช้เป็นข้ออ้างที่สมเหตุสมผล

ในการไม่ไปเกณฑ์แรงงานได้ตาม พ.ร.บ. หมูบ้าน พ.ศ. 2451

มาตรา 12 เดิม แต่ในขณะนี้กฎหมายดังกล่าวซึ่งพิมพ์ในภาค

ภาษาพม่า ได้ตัดข้อความว่า "หากไม่สามารถยกเหตุผล

อันสมควรมาอ้าง" ออกไป ดังนั้นตามกฎหมายนี้เจ้าหน้าที่

สามารถบังคับประชาชนในหมู่บ้านไปทำงานอะไรก็ได้

(จากคำให้สัมภาษณ์นาง ออง ซาน ซู จี)

ข้อบัญญัติที่ให้ประโยชน์ตอบแทนแก่แรงงานเกณฑ์

คำสั่งของฝ่ายบริหารที่มีขึ้นภายใต้ พ.ร.บ. หมู่บ้าน พ.ศ. 2451 ระบุในวรรค 76 ว่า ข้อ (n) ของมาตรา 8 (1) นั้น

ใช้คำอย่างกว้าง ๆ และต้องนำไปใช้ด้วยความรอบคอบ ข้อนี้มีได้ครอบคลุมการเรียกเกณฑ์เอากฎไปทำงานในป่าและงานของแผนกอื่น ๆ งานที่เรียกให้ทำอย่างถูกต้องตามกฎหมายตาม ข้อ (n) ซึ่งเป็นงานส่วนตัว เช่น การซ่อมหลังคาบ้าน หรือถือจดหมาย ควรจะต้องจ่ายค่าจ้าง

วรรค 76 มีข้อความเตือนให้เจ้าหน้าที่ระวังมิให้มีการใช้อำนาจตาม พ.ร.บ. หมู่บ้าน พ.ศ. 2451 ไปในทางที่ผิด

วรรค 70 เน้นเกี่ยวกับมาตรา 8 ข้อ (g) พ.ร.บ. หมู่บ้าน พ.ศ. 2451 ว่า "เสียบยงที่ต้องใช้เงินหรือแรงงาน ไปเพื่อจัดหามา และพาหนะทั้งหมด ควรจะจ่ายเงินให้เต็มตามอัตรา

ประธาน SLORC ได้ออกคำสั่งเมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2538 ห้ามการใช้แรงงานโดยไม่จ่ายค่าจ้างในโครงการพัฒนาประเทศ คำสั่งนี้มีไปถึงสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและระเบียบแห่งรัฐ และของภาค โดยรัฐบาลพม่าบอกว่า "มีผลตามกฎหมายอย่างเต็มที่"

ประธาน SLORC ยังได้ออกคำสั่งหมายเลข 82 ลงวันที่ 27 เมษายน 2538 ไปถึงกระทรวงเกษตร ประธานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและความเป็นระเบียบของภาคอย่างกึ่ง และผู้บัญชาการกองพลทหารราบเบาที่ 11 ให้เลิกใช้แรงงานประชาชนในท้องถิ่น ในโครงการชลประทานโดยไม่จ่ายค่าตอบแทน ตามคำสั่งดังกล่าวค่าตอบแทนที่จะต้องจ่ายนั้นให้เป็นภาระของกระทรวงเกษตร

วรรค 72 ของคำสั่งฝ่ายบริหารที่ออกตาม พ.ร.บ. หมู่บ้าน พ.ศ. 2451 บัญญัติว่า

"ในกรณีมีการเรียกเกณฑ์แรงงานตามมาตรา 11 (d) ร่วมกับมาตรา 8 (1) (g) ของ พ.ร.บ. หมู่บ้าน พ.ศ. 2451 รัฐบาลยอมรับภาระที่จะต้องจ่ายค่าทดแทนกรณีมีการบาดเจ็บโดยอุบัติเหตุ หรือป่วยเนื่องจากและในขณะที่มีการใช้แรงงาน เงื่อนไขการจ่ายค่าทดแทนจะเป็นไปในการทำงานองเดียวกับเงื่อนไขที่ระบุไว้ในกฎหมายเงินทดแทน....."

3.2.2 กฎหมายเกี่ยวกับแรงงานบังคับในกองทัพและการบังคับเกณฑ์ทหาร

พ.ร.บ. กองหนุนประชาชน พ.ศ. 2502 (People's Militia Act 1959) ซึ่งตีพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งกล่าวถึงบุคคลที่เป็นลูกจ้างของกองทัพ (ไม่ใช่ทหาร) รัฐสามารถเรียกให้บุคคลไปรับใช้กองทัพได้ทั้งเต็มเวลาและบางเวลา ตามมาตรา 3 (a) อนุวรรค 1 และ 2 ผู้ชายทุกคนที่อายุ 18 - 35 และผู้หญิงทุกคนที่อายุ 18- 27 สามารถถูกเรียกตัวไปรับใช้กองทัพเป็นเวลาไม่ต่ำกว่า 6 เดือนแต่ไม่เกิน 24 เดือน

ตามอนุวรรคที่ 4, 5 แพทย์ วิศวกร และบุคคลอื่น ๆ ที่มีความรู้พิเศษสามารถถูกเรียกมารับใช้กองทัพในเวลา 24 เดือน อายุ 27-35 ปี กรณีที่เป็นหญิง กรณีที่เป็นชายต้องมารับใช้ 18 เดือน โดยอายุระหว่าง 35 - 56

ตามมาตรา 3 (b) ผู้ชายทุกคนอายุ 18 - 46 ปี ผู้หญิงทุกคนอายุ 18 - 35 ปี สามารถถูกเรียกมาเพื่อรับใช้กองทัพเป็นบางเวลา

3.2.3 การลงโทษผู้ใช้แรงงานเกณฑ์หรือแรงงานบังคับ

ตามมาตรา 374 ของประมวลกฎหมายอาญา บัญญัติว่า

“บุคคลใดก็ตามที่บังคับใช้แรงงานกับบุคคลที่ไม่เต็มใจ จะต้องโทษจำคุกเป็นระยะเวลาสูงสุด 1 ปี หรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ”

บทที่ 4

การติดตามประเทศพม่าปฏิบัติตามอนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยแรงงานบังคับ พ.ศ. 2473
ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

4.1 บทบัญญัติตามธรรมนูญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษานี้ องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ดำเนินการติดตามการปฏิบัติตามอนุสัญญาฉบับที่ 29 พ.ศ. 2473 โดยใช้อำนาจตามที่บัญญัติไว้ในธรรมนูญขององค์การในหลายมาตราด้วยกัน

ธรรมนูญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้แก่ มาตรา 22 และผู้แทนฝ่ายลูกจ้างได้ยื่นข้อร้องเรียน (Representation) ตามมาตรา 24 และข้อร้องทุกข์ (Complaint) ตามมาตรา 26 ต่อรัฐบาลพม่า และมีขั้นตอนการดำเนินการต่อพม่าในกรณีดังกล่าว โดยอาศัยอำนาจตามความที่บัญญัติไว้ในธรรมนูญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ในมาตรา 27 ถึง 29 และ 31 ถึง 34

ดังจะได้ยกธรรมนูญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่กล่าวถึงไว้ ดังนี้

การปฏิบัติตามอนุสัญญาที่ให้สัตยาบันไว้

มาตรา 22

ประเทศสมาชิกจะต้องรายงานการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งประเทศตนได้ให้สัตยาบันต่อองค์การแรงงานระหว่างประเทศทุกระยะตามที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศกำหนดหรือร้องขอ

ข้อร้องเรียนกรณีการไม่ปฏิบัติตามอนุสัญญาที่ให้สัตยาบันไว้

(Representations of non-observance of Conventions)

มาตรา 24

<p>การร้องเรียนอย่างเป็นทางการในเรื่องการไม่ปฏิบัติตามอนุสัญญา (Representations of non-observance of Conventions)</p>	<p>ในกรณีที่สมาคมอุตสาหกรรมของนายจ้างหรือลูกจ้างร้องเรียนต่อสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศว่าประเทศสมาชิกใดไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมายภายในของเขตอำนาจของอนุสัญญาซึ่งสมาคมนั้นเป็นภาคี คณะประศาสน์การอาจแจ้งคำร้องเรียนดังกล่าวให้รัฐบาลประเทศสมาชิคนั้นทราบ และอาจเชิญให้รัฐบาลนั้นทำคำชี้แจงในเรื่องที่เห็นเหมาะสม</p>
---	---

คำร้องทุกข์^{***} ในการไม่ปฏิบัติตาม (Complaints of non-observance)

มาตรา 26

1. ประเทศสมาชิกหนึ่งมีสิทธิยื่นคำร้องทุกข์ต่อสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ หากไม่พอใจกับผลการปฏิบัติตามอนุสัญญาใด ๆ ของอีกประเทศสมาชิกหนึ่งซึ่งทั้งสองประเทศได้ให้สัตยาบันไว้ ตามมาตราที่กล่าวมาแล้ว
2. หากเห็นสมควร คณะประศาสน์การอาจแจ้งข้อร้องทุกข์ไปยังรัฐบาลของประเทศที่ถูกร้องทุกข์ด้วยวิธีการดังอธิบายไว้ในมาตรา 24 ก่อนส่งคำร้องทุกข์นั้น ไปยังคณะกรรมการได้สวน ซึ่งจะกำหนดขึ้นต่อไป
3. หากคณะกรรมการเห็นว่าไม่มีความจำเป็นที่จะแจ้งคำร้องทุกข์ไปยังรัฐบาลของประเทศที่ถูกร้องทุกข์ หรือหากได้ทำการแจ้งแล้วแต่ไม่ได้รับคำชี้แจงตอบภายในเวลาอันเหมาะสม ตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร คณะประศาสน์การอาจแต่งตั้งให้คณะกรรมการได้สวนพิจารณาคำร้องทุกข์ และรายงานคณะกรรมการต่อไป

* ข้อร้องเรียน (Representations) ดูความแตกต่างในภาคผนวก ฉ

** ข้อร้องทุกข์ (Complaints) ดูความแตกต่างในภาคผนวก ฉ

4. คณะประศาสน์การอาจใช้วิธีการเดียวกัน ทั้งจากญาติของคณะประศาสน์การเอง และโดยได้รับคำร้องทุกข์จากผู้แทนในที่ประชุมใหญ่

5. เมื่อคณะประศาสน์การพิจารณาเรื่องใด ๆ ที่เกิดจากมาตรา 25 หรือ 26 หากรัฐบาลของประเทศที่ถูกร้องเรียนหรือร้องทุกข์ยังไม่มีตัวแทน ก็มีสิทธิส่งตัวแทนเข้าร่วมในระเบียบการพิจารณาของคณะประศาสน์การ ในระหว่างที่มีการพิจารณาเรื่องนี้ โดยจะแจ้งกำหนดวันที่จะพิจารณาเรื่องดังกล่าวให้กับรัฐบาลนั้นทราบล่วงหน้า

การร่วมมือกับคณะกรรมการไต่สวน
(Co-operation with Commission of Inquiry)

มาตรา 27

ประเทศสมาชิกตกลงว่า หากมีการส่งคำร้องทุกข์ไปยังคณะกรรมการไต่สวนตามมาตรา 26 ไม่ว่าจะเกี่ยวข้องกับคำร้องทุกข์โดยตรงหรือไม่ แต่ละประเทศจะต้องส่งข้อมูลทั้งหมดที่มีเกี่ยวกับเรื่องในคำร้องทุกข์ให้กับคณะกรรมการ

รายงานของคณะกรรมการไต่สวน (Report of Commission of Inquiry)

มาตรา 28

เมื่อคณะกรรมการไต่สวนพิจารณาคำร้องทุกข์ทั้งหมดแล้ว จะต้องจัดทำรายงานซึ่งประกอบด้วยข้อเท็จจริงทั้งหมดเพื่อใช้ในการตัดสินใจระหว่างภาคี และมีข้อเสนอแนะตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร เช่น ขั้นตอนที่ใช้เพื่อตอบคำร้องทุกข์ และระยะเวลาที่ใช้กับขั้นตอนนั้น

การปฏิบัติตามรายงานของคณะกรรมการไต่สวน (Action on report of Commission of Inquiry)

มาตรา 29

1. ผู้อำนวยการใหญ่สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ ต้องส่งรายงานของคณะกรรมการไต่สวนให้กับคณะประศาสน์การและรัฐบาลประเทศที่เกี่ยวข้องกับคำร้องทุกข์ และทำให้เกิดการตีพิมพ์ขึ้น

2. รัฐบาลดังกล่าวต้องแจ้งต่อผู้อำนวยการใหญ่ สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ ภายในเวลา 3 เดือน ว่ายอมรับข้อเสนอแนะในรายงานของคณะกรรมการหรือไม่ และหากไม่ยอมรับก็ให้แจ้งว่ารัฐบาลนั้นเสนอที่จะส่งคำร้องทุกข์ไปยังศาลโลกหรือไม่.....

คำตัดสินของศาลโลก (Decisions of International Court of Justice)

มาตรา 31

คำตัดสินของศาลโลกเกี่ยวกับคำร้องทุกข์ หรือเรื่องที่เสนอต่อศาลตามมาตรา 29 ถือเป็นคำชี้ขาด

มาตรา 32

ศาลโลกสามารถรับรอง เปลี่ยนแปลง หรือกลับคำวินิจฉัยหรือ ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการไต่สวนได้

การ ไม่อาจทำตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการไต่สวนหรือศาลโลก
(Failure to carry out recommendations of Commission of Inquiry or ICJ)

มาตรา 33

ในกรณีที่ประเทศสมาชิกไม่อาจทำตามในระยะเวลาที่ระบุไว้ในข้อเสนอแนะในรายงานคณะกรรมการไต่สวน หากมี หรือไม่อาจทำตามคำตัดสินของศาลโลก ตามแต่กรณี คณะประศาสน์การสามารถเสนอแนะให้ที่ประชุมใหญ่ดำเนินการที่เห็นสมควรว่าเป็นวิธีการที่รอบคอบ และสะดวกต่อการปฏิบัติตาม

การปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการไต่สวนหรือศาลโลก
(Compliance with recommendations of Commission of Inquiry or ICJ)

มาตรา 34

รัฐบาลที่ไม่ปฏิบัติตามอนุสัญญาหรือข้อเสนอแนะจากคณะกรรมการเมื่อใดก็ได้ ว่าได้ดำเนินการที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการไต่สวน หรือตามคำตัดสินของศาลโลกแล้ว ตามแต่กรณี และอาจขอให้อำนาจคณะกรรมการไต่สวนรับรองข้อยืนยันของรัฐบาลนั้น ในกรณีนี้ให้ใช้ข้อกำหนดตามมาตรา 27 28 29 31 และ 32 และหากรายงานของคณะกรรมการไต่สวนหรือคำตัดสินของศาลโลกเห็นพ้องกับรัฐบาลที่ไม่ปฏิบัติตามอนุสัญญาหรือข้อเสนอแนะ คณะกรรมการจะเสนอแนะให้หยุดดำเนินการตามมาตรา 33 ทันที

4.2 ภูมิหลังของการติดตามปัญหาการใช้แรงงานบังคับในพม่า

ในการศึกษาสภาพภูมิหลังของเรื่องการใช้แรงงานบังคับในพม่านี้ ผู้ศึกษาทำการศึกษาจากรายงานคำชี้แจงของรัฐบาลพม่าในเรื่องการปฏิบัติตามอนุสัญญาระดับที่ 29 ว่าด้วยแรงงานบังคับ พ.ศ. 2473 ข้อคิดเห็น ข้อร้องเรียนโดยองค์กรนายจ้าง ลูกจ้าง ข้อสังเกต ผลการศึกษา หรือคำร้องขอของกลไกตรวจสอบขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

ทั้งนี้จากการศึกษา สามารถจัดแบ่งช่วงระยะเวลาการศึกษาเป็น 3 ช่วงด้วยกัน ดังนี้

1. ช่วงที่ 1 ระหว่างปี 2503-2535 หลังจากประเทศพม่าให้สัตยาบันอนุสัญญาระดับที่ 29 ว่าด้วยแรงงานบังคับ พ.ศ. 2473 พม่าเริ่มรายงานสถานการณ์เรื่องแรงงานบังคับของประเทศตามข้อผูกพันในมาตรา 22 ของธรรมนูญองค์การแรงงานระหว่างประเทศ
2. ช่วงที่ 2 ระหว่างปี 2536 - 2539 สืบเนื่องจากข้อร้องเรียน (Representation) ตามมาตรา 24 ของธรรมนูญองค์การแรงงานระหว่างประเทศ
3. ช่วงที่ 3 ปี 2539 ถึงปัจจุบัน สืบเนื่องจากข้อร้องทุกข์ (Complaint) ตามมาตรา 26 ของธรรมนูญองค์การแรงงานระหว่างประเทศ

4.2.1 ระหว่างปี 2503-2535 การติดตามโดยรายงานตามมาตรา 22 ของธรรมนูญองค์การแรงงานระหว่างประเทศ

ในรายงานฉบับแรกรัฐบาลพม่าส่งถึงองค์การแรงงานระหว่างประเทศ เมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม พ.ศ.2503 เรื่องมาตรการที่ใช้เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพตามข้อกำหนดของอนุสัญญาฉบับที่ 29 รัฐบาลพม่ากล่าวว่าไม่มีการใช้แรงงานบังคับในประเทศพม่าไม่ว่าจะเป็นแรงงานบังคับในรูปแบบใดก็ไม่ได้รับอนุญาตให้ปฏิบัติในประเทศพม่าทั้งสิ้น แม้ว่าเจ้าหน้าที่บางคนของรัฐเมื่อไปปฏิบัติการในชนบทต้องจ้างแรงงานในการแบกหาม แต่แรงงานเหล่านั้นไม่เป็นแรงงานบังคับและยังได้กล่าวถึงบทลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญา ตามมาตรา ที่ 374 ว่า บุคคลใดบังคับใช้แรงงาน โดยแรงงานนั้นไม่เต็มใจ จะต้องได้รับโทษจำคุกสูงสุด 1 ปี หรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ

ลำดับการตั้งข้อสังเกตจากคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญและคำตอบของรัฐบาลพม่าเรียงตามกำหนดเวลา

- ในปี พ.ศ. 2507 2509 และ 2510 คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญ เรื่องการปฏิบัติตามอนุสัญญาและข้อเสนอขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendation) ได้มีคำร้องขอไปยังรัฐบาลพม่า อ้างถึงกฎหมายพม่า 2 ฉบับ คือ พ.ร.บ. หมูบ้าน พ.ศ. 2451 มาตรา 11 (d) ซึ่งกล่าวไว้ว่าหัวหน้าหมู่บ้านหรือตำรวจท้องถิ่นมีสิทธิ์ที่จะเรียกให้ลูกบ้านมาให้ความช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 7 และ 8 ของ พ.ร.บ. นี้ ซึ่งมีหน้าที่ เป็นผู้นำทาง เป็นคนส่งสาร เป็นลูกหาบ จัดหาเสบียงอาหารแบกหามสัมภาระ เพื่อกองทหารหรือตำรวจที่อยู่ใกล้เคียงหรือเดินทัพผ่านหมู่บ้าน หรือต้องช่วยรับใช้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เดินมาปฏิบัติราชการ และเพื่อหากกฎหมายในลักษณะที่ยังปรากฏอยู่ในมาตราที่ 9 ของ พ.ร.บ. เมื่อ พ.ศ. 2450 คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญ ได้สอบถามถึงข้อกำหนดในกฎหมายเหล่านี้ว่ายังบังคับใช้หรือไม่ หากยังใช้อยู่รัฐบาลมีมาตรการใดที่จะนำเสนอให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของอนุสัญญาฉบับที่ 29

รัฐบาลพม่าได้ตอบเรื่องนี้ ดังนี้

- วันที่ 15 มิถุนายน พ.ศ. 2510 ว่า แม้ข้อกำหนดตาม พ.ร.บ. เมื่อ พ.ศ. 2450 และ หมูบ้าน พ.ศ. 2451 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีมาแต่สมัยเป็นอาณานิคมของอังกฤษ เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้ใช้อำนาจตามกฎหมายทั้ง 2 แล้ว และกำลังดำเนินการร่างกฎหมายใหม่แทนที่ในเร็ววัน

- ในช่วง พ.ศ. 2516 รัฐบาลพม่าให้เหตุผลเพิ่มเติมว่า กฎหมายทั้ง 2 ฉบับ บังคับใช้ในภาวะที่พม่าเป็นอาณานิคม และไม่ได้ใช้แม้จะไม่ได้ยกเลิกอย่างเป็นทางการ

- ในปี พ.ศ. 2517 รัฐบาลพม่ามีคำตอบต่อคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญ ว่า กำลังดำเนินการแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

- ในปี พ.ศ. 2521 รัฐบาลพม่าตอบว่า รัฐบาลกำลังร่างกฎหมายใหม่ เพื่อใช้แทนกฎหมาย 2 ฉบับที่ถูกตาม และจะส่งร่างให้คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญ

- ปี พ.ศ. 2525-2528 รัฐบาลบอกว่าคณะกรรมการกฎหมายของประเทศกำลังพิจารณากร่างกฎหมายฉบับใหม่ที่จะใช้แทน พ.ร.บ. เมือง พ.ศ. 2451 และ พ.ร.บ. หมู่บ้าน พ.ศ. 2450 อยู่เป็นระยะเพื่อเสนอต่อสภาประชาชน

- ปี พ.ศ. 2532 รัฐบาลพม่าบอกว่าขณะนี้ประเทศพม่ามีการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก โดยมีการบริหารระบบหลายพรรค มีนโยบายเปิดกว้างทางเศรษฐกิจ มีการพิจารณากฎหมายเก่าๆ เพื่อใช้กฎหมายใหม่ และกฎหมายหมู่บ้านและกฎหมายเมืองที่คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญ อ้างอิงที่กำลังอยู่ในการพิจารณาเปลี่ยนแปลง

ปี พ.ศ. 2534 คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญ ได้ยกข้อคิดเห็นของ ICFTU* ในเรื่องการปฏิบัติตามอนุสัญญา 29 ว่า ขณะนี้ได้มีการใช้แรงงานบังคับลูกหาบทั่วทั้งประเทศพม่าเป็นจำนวนพันๆ คน ทั้งนี้ แรงงานบังคับเหล่านี้ถูกแสวงประโยชน์อย่างรุนแรงไม่ได้รับค่าจ้าง ไม่ได้รับสวัสดิการ ทำงานหนักเกินกว่าร่างกายทนทาน เสี่ยงต่ออันตราย ทำให้เกิดการเสียชีวิต หรือถูกฆาตกรรม บางคนถูกใช้เป็นโล่คุ้มมนุษย์ (human shield) ในขณะเกิดการต่อสู้ ถ้ามีการหลบก็จะถูกฆ่า ซึ่ง ICFTU มีเอกสารยืนยันการกล่าวหานี้

รัฐบาลพม่ามิได้ตอบข้อสังเกต ICFTU เสนอผ่านคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญ นี้แต่อย่างใด

ในปี พ.ศ. 2535 คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญ จึงได้เสนอข้อสังเกตไปอีก รัฐบาลได้ตอบต่อที่ประชุมใหญ่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2535 ว่า ข้อกล่าวหาของ ICFTU ไม่เป็นความจริง ทั้งนี้รัฐบาลพม่าใช้ทั้งลูกหาบที่ได้รับความจ้างและอาสาสมัครจ้างเป็นไปตาม พ.ร.บ. หมู่บ้าน พ.ศ. 2451 มาตรา 8 อนุมาตรา 1 (ก) และ พ.ร.บ. เมือง พ.ศ. 2450 มาตรา 7 อนุมาตรา (M) ซึ่งมีเกณฑ์ในการจ้างลูกหาบ ดังนี้

- เป็นผู้ว่างงาน
- เป็นผู้ที่มีร่างกายสมบูรณ์พร้อมที่จะเป็นลูกหาบ
- ต้องมีการตกลงเรื่องค่าจ้างตามความเหมาะสมก่อนการจ้างงาน

* ICFTU : International Confederation of Free of Trade Union

ตามพันธบัตรสหภาพแรงงานเสรีระหว่างประเทศ เป็นองค์กรฝ่ายลูกจ้างที่มีบทบาทมากในองค์การแรงงานระหว่างประเทศ

นอกจากนั้นยังแจ้งว่าลูกหาบเหล่านี้ไม่ต้องไปร่วมเดินทางกับทหารยังแนวหน้า เมื่อปฏิบัติการกิจเสร็จก็ให้กลับ หากมีการเสียชีวิต บาดเจ็บ โดยไม่ใช้เรื่องขัดแย้งกับกองทัพก็จะได้รับเงินช่วยเหลือตาม พ.ร.บ. เงินทดแทนลูกจ้าง พ.ศ. 2468 และได้การดูแลทางการแพทย์ตาม พ.ร.บ. กำลังทหาร จะถูกจัดให้อยู่ในสถานที่ปลอดภัย

ในปี พ.ศ. 2536 คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญฯ แจ้งว่าข้อร้องเรียนของ ICFTU ที่ยื่นภายใต้มาตรา 24 ของธรรมนูญองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้ถูกส่งถึงคณะกรรมการและมีการจัดตั้งคณะกรรมการไตรภาคีขึ้นมาตรวจสอบข้อร้องเรียนนี้

4.2.2 ระหว่างปี 2536 - 2539 สืบเนื่องจากข้อร้องเรียน (Representation) ตามมาตรา 24 ของธรรมนูญองค์การแรงงานระหว่างประเทศ

(1) ข้อร้องเรียนโดยองค์กร ICFTU

ICFTU ได้ร้องเรียนตามมาตรา 24 ของธรรมนูญองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ในวันที่ 25 มกราคม พ.ศ. 2536 แจ้งว่ารัฐบาลพม่าประสบความสำเร็จในการปฏิบัติตามอนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยแรงงานบังคับ พ.ศ. 2473 ทหารพม่าใช้แรงงานบังคับโดยการเกณฑ์แรงงานและกดขี่ลูกหาบ ทั้งนี้มีเด็ก และผู้หญิงถูกตำรวจท้องถิ่น/ทหาร บังคับให้ออกจากบ้าน โรงเรียน สถานีรถไฟ ที่ทำงาน ซึ่งบางทีผู้ใหญ่บ้านก็จะเป็นผู้ที่จัดหาแรงงานให้หรือไม่ก็ต้องการเงินกับหน่วยงานเป็นการแลกเปลี่ยนกับการเกณฑ์แรงงาน ลูกหาบต้องทำงานหนักด้วยการแบกอาหาร และสิ่งของอื่นๆ จากค่ายทหารไปตามพื้นที่ภูเขาที่รถไปไม่ได้ ต้องทำงานก่อสร้างค่ายทหารเพื่อพักแรม ลูกหาบเหล่านี้จะไม่ได้รับค่าจ้าง คงได้เพียงอาหาร น้ำ พอประทังชีวิตไปวัน ๆ และให้พักผ่อนเพียงเล็กน้อย ให้นอนรวมกันอยู่เป็นกลุ่มๆ ละ 50-200 คนในตอนกลางคืน ไม่มีการให้การดูแลรักษาทางการแพทย์ ลูกทหารทำร้าย ผู้หญิงก็จะถูกข่มขืน จะถูกบังคับให้อยู่แนวหน้าของกองทัพเพื่อใช้ในการตรวจสอบกับระเบิด กับดักของฝ่ายตรงข้าม ไม่มีอาวุธป้องกันตัว ลูกหาบต้องตายเพราะอุบัติเหตุ ขาดน้ำ อาหาร ICFTU ยังได้หลักฐานจากหน่วยงานสิทธิมนุษยชนอื่นๆ อีกมาก

คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญฯ ได้เสนอให้คณะกรรมการแต่งตั้งคณะกรรมการไตรภาคีขึ้นเพื่อติดตามข้อเท็จจริงตามข้อร้องเรียนนี้

(2) คำตอบของรัฐบาล

รัฐบาลพม่าได้รายงานเป็นลายลักษณ์อักษรต่อคณะกรรมการไตรภาคีที่แต่งตั้งโดยคณะประสานการว่า ข้อกล่าวหาของ ICFTU ไม่เป็นความจริง ข้อมูลที่ได้มาจากผู้ที่ต้องการทำลายภาพพจน์ของประเทศพม่า ในวัฒนธรรมพม่ามีการเสียสละแรงงานเพื่อสร้างสิ่งที่เป็นสาธารณประโยชน์ เช่น วัด ถนน สะพาน หรือสร้างทางเดิน เป็นประเพณีปฏิบัติสืบต่อมาเป็นพันๆ ปี ประชาชนในท้องถิ่นจะร่วมกันเสียสละแรงงานเพื่อช่วยเหลือสังคม ในประวัติศาสตร์พม่าไม่เคยมีแรงงานทาส ช่วงที่มีกษัตริย์ปกครอง สิ่งที่เป็นสาธารณประโยชน์ ถนน เขื่อน คลอง สร้างขึ้นด้วยแรงงานอาสาสมัครของประชาชน ผู้ที่กล่าวหารัฐบาล เท่ากับเป็นผู้ที่ไม่มีความรู้เรื่องประเพณีและวัฒนธรรมพม่าเพียงพอ นอกจากนั้นยังกล่าวหาว่าสถานที่ ๆ ได้ข้อมูลนั้น ICFTU ได้จากพื้นที่ชายแดนไทยซึ่งเป็นพื้นที่หลบซ่อนของชนกลุ่มน้อยที่เป็นกลุ่มก่อการร้ายค้ายาเสพติด ต่อต้านรัฐบาล การดำเนินการหาข้อมูลของ ICFTU ปราศจากการรับรู้ของรัฐบาลพม่า รัฐบาลพม่ายังได้ส่งเจ้าหน้าที่ไปหาข้อมูล บุคคล สถานที่ตามที่ ICFTU อ้างแต่ไม่สามารถหาพบได้

นอกจากนี้รัฐบาลพม่าได้แสดงความเห็นเกี่ยวกับบทบัญญัติของอนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วย แรงงานบังคับ พ.ศ. 2473 โดยชี้แจงตามรายละเอียดของอนุสัญญา

- มาตรา 1 และ 2 ของอนุสัญญา คำว่า "แรงงานบังคับ" ไม่สามารถใช้ได้ในกรณีของพม่า เนื่องจากว่าแรงงานเหล่านั้นเป็นอาสาสมัคร ไม่มีการใช้แรงงานบังคับในพม่า

- การบังคับใช้ มาตรา 8-16, 18, 23 และ 27 ของอนุสัญญา รวมทั้งมาตรา 25 ของอนุสัญญา รัฐบาลพม่าให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า การใช้แรงงานอาสาสมัคร หรือที่ถูกกล่าวหาว่าเป็นแรงงานบังคับจะใช้ก็ต่อเมื่อมีความจำเป็นเร่งด่วน ตาม พ.ร.บ. หมู่บ้าน พ.ศ. 2451 (a) มาตรา 8 (1) (g) (n) และ (o) และ พ.ร.บ. เมือง พ.ศ. 2450 (b) มาตรา 9 (b) ซึ่งตามข้อกำหนดเหล่านี้มีแต่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่มีตำแหน่งสูงสุดเท่านั้นที่ได้รับสิทธิให้คัดเลือกแรงงานอาสาสมัคร ซึ่งการคัดเลือกอาสาสมัครนี้จะกระทำเพื่อทำให้ชุมชนนั้นมีสภาพที่ดีขึ้นทั้งภายใต้การกำกับดูแลของเจ้าหน้าที่ ท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง

- แรงงานอาสาสมัครในพม่าสอดคล้องกับมาตรา 10 ของอนุสัญญาฉบับที่ 29 ตามมาตราที่ 2 (2) e

- ตามมาตรา 11 มีแต่ผู้ใหญ่เท่านั้นที่สามารถให้ใช้แรงงานอาสาสมัครได้ แม้แต่ แรงงานลูกหาบก็จะเลือกใช้เฉพาะเวลาจำเป็นเท่านั้น

- แรงงานอาสาสมัครที่เรียกมาใช้ไม่เกิน 60 วัน หากงานไม่เสร็จ ก็จะมีผู้ที่อาสาสมัครใช้แรงงานอื่นๆ มาเปลี่ยน
- ในงานที่เป็นงานพัฒนาชุมชนหรืองานสาธารณชน ผู้ที่อาสาสมัครใช้แรงงานจะได้รับค่าตอบแทนตามชิ้นงาน

(3) ผลการพิจารณาของคณะกรรมการและมติของคณะประศาสน์การ

ตามที่มีข้อร้องเรียนของ ICFTU เมื่อมกราคม พ.ศ. 2536 เรื่องการใช้แรงงานบังคับในพม่าเกี่ยวกับกองทัพเกณฑ์แรงงานชาวบ้านมาเป็นลูกหาบและกระทำทารุณนั้น ข้อร้องเรียนได้ถูกยื่นต่อคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญการปฏิบัติตามอนุสัญญาและข้อแนะ ซึ่งก็ได้ตั้งคณะกรรมการไตรภาคีเพื่อพิจารณาข้อร้องเรียน คณะกรรมการไตรภาคีดังกล่าว พิจารณาข้อร้องเรียนและคำตอบของรัฐบาลพม่า ปรากฏว่าข้อร้องเรียนกับคำตอบของรัฐบาลพม่าขัดแย้งกัน โดยรัฐบาลอ้างว่า ขอให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นติดตามพยานบุคคลที่ปรากฏในข้อร้องเรียนของ ICFTU แต่ไม่พบและอ้างว่าพยานเหล่านี้อาจจะให้ข้อมูลเพราะถูกกลุ่มก่อการร้ายบังคับ

คณะกรรมการให้ข้อสังเกตว่ามีข้อบ่งชี้ของรัฐบาลพม่าเรื่องการคัดเลือกลูกหาบว่าเป็นไปตามมาตรา 8 อนุมาตรา (g) (n) และ (o) ของ พ.ร.บ. หมู่บ้าน พ.ศ. 2451 และตามมาตรา 7 อนุมาตรา 1 (m) และมาตรา 9 (b) ของ พ.ร.บ. เมือง พ.ศ. 2450 นอกจากนั้นมาตรา 11 (d) และมาตรา 12 ของ พ.ร.บ. หมู่บ้าน พ.ศ. 2451 และมาตรา 9 (A) ของ พ.ร.บ. เมือง พ.ศ. 2450 มีเพื่อใช้เกณฑ์แรงงานเฉพาะอย่างยิ่งการเป็นลูกหาบซึ่งเป็นการลงโทษชาวบ้านที่ไม่อาสาสมัครใช้แรงงาน

คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญฯ ยังได้ร้องขอต่อรัฐบาลพม่ามาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2507 ว่าต้องแก้ไขหรือยกเลิกข้อบัญญัตินี้มาอย่างต่อเนื่อง

รัฐบาลพม่าไม่มีข้อชี้แจงที่เด่นชัดว่าแรงงานเกณฑ์ที่ใช้อยู่เป็นแรงงานเกณฑ์ที่ได้รับการยกเว้นตามมาตรา 2 (2) ของอนุสัญญานับที่ 29

รัฐบาลพม่าได้เคยชี้แจงในปี พ.ศ. 2510 ว่า พ.ร.บ. หมู่บ้าน พ.ศ. 2451 และ พ.ร.บ. เมือง พ.ศ. 2450 นั้น ไม่ได้ใช้แล้ว และเป็นกฎหมายตั้งแต่สมัยอาณานิคม ควรจะต้องยกเลิกในไม่ช้า แต่จนถึงปัจจุบันก็ยังไม่ได้ยกเลิก

ในการประชุมคณะประศาสน์การสมัยที่ 261 (พ.ศ. 2537) คณะประศาสน์การขององค์การแรงงานระหว่างประเทศได้เห็นชอบรายงานของคณะกรรมการเพื่อพิจารณาข้อร้องเรียนและข้อสรุปว่าการบังคับแรงงานเฉพาะอย่างยิ่งการเป็นลูกหาบภายใต้ พ.ร.บ. หมู่บ้าน

พ.ศ. 2451 และ พ.ร.บ. เมือง พ.ศ. 2450 ของรัฐบาลพม่าที่ขัดแย้งกัน อนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยแรงงานบังคับ พ.ศ. 2473 ซึ่งรัฐบาลพม่าได้ให้สัตยาบันตั้งแต่ปี พ.ศ. 2498

นอกจากนี้ คณะประศาสน์การขององค์การแรงงานระหว่างประเทศยังได้เรียกร้องให้รัฐบาลพม่าดำเนินการอย่างเหมาะสมต่อกฎหมายทั้ง 2 ฉบับที่อ้างถึง ให้สอดคล้องกับอนุสัญญาฉบับที่ 29 ตามที่คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญได้เคยร้องขอไว้มาอย่างต่อเนื่อง และขอให้สร้างความมั่นใจว่าการยกเลิกการใช้อำนาจในการเกณฑ์แรงงานจะได้รับการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมตลอดจนลงโทษผู้ที่บังคับใช้แรงงาน และให้แจ้งเป็นรายงานให้คณะประศาสน์การทราบถึงมาตรการที่ได้ดำเนินไปตามข้อแนะ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามมาตรา 22 ของอนุสัญญาฉบับที่ 29 ทั้งนี้เพื่อคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญ จะได้ติดตามความคืบหน้าต่อไป

คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญ ได้มีการประชุมในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2538 แจ้งว่ารัฐบาลพม่าไม่ได้ส่งรายงานใด ๆ ตามมาตรา 22 ของธรรมนูญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ จากคำชี้แจงของรัฐบาลพม่าในการประชุมคณะประศาสน์การสมัย 261 (พฤศจิกายน 2537) แจ้งว่ากำลังดำเนินการแก้ไขกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันซึ่งรวมถึง พ.ร.บ. หมู่บ้าน พ.ศ. 2451 และ พ.ร.บ. เมือง พ.ศ. 2450 ด้วย

ในการประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเมื่อมิถุนายน พ.ศ. 2538 ผู้แทนรัฐบาลพม่าได้ชี้ว่าข้อร้องทุกข์และคำร้องขอจากคณะประศาสน์การ ที่ต้องการให้พม่าดำเนินการดังนี้

- ก. สร้างความมั่นใจว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้อง เฉพาะอย่างยิ่ง พ.ร.บ. เมือง พ.ศ. 2450 และ พ.ร.บ. หมู่บ้าน พ.ศ. 2451 นั้น สอดคล้องกับอนุสัญญา
- ข. ให้สร้างความมั่นใจว่าจะยกเลิกการใช้อำนาจในการเกณฑ์แรงงาน
- ค. ให้ลงโทษผู้ที่บังคับใช้แรงงาน

รัฐบาลอ้างว่าขณะนี้กำลังดำเนินการแก้ไขกฎหมาย ซึ่งในการประชุมครั้งนี้ คณะกรรมการประชุม (Conference Committee) ได้บันทึกกรณีของพม่าไว้ใน “ย่อหน้าพิเศษ” โดยเรียกร้องให้พม่าดำเนินการแก้ไขกฎหมายโดยเร็ว เพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญา

รัฐบาลพม่าส่งรายงานเมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2538 ได้ชี้แจงในลักษณะเดิมโดยอ้างถึงข้อกำหนดของมาตรา 2 (2) (b) และ (d) ของอนุสัญญาเกี่ยวกับ “ (b) งานหรือบริการใด ๆ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ปกติของพลเมืองที่ต้องปฏิบัติในประเทศที่มีการปกครองตนเอง” และ “(d) งานหรือบริการใดๆ ที่เกณฑ์ในกรณีฉุกเฉิน ในกรณีที่เกิดสงครามหรือภัยพิบัติ หรือมีท่าทีว่าจะเกิดภัยพิบัติ... และสภาพการณ์อื่น ๆ” ซึ่งจะไม่ถือเป็นแรงงานบังคับนั้น ตามประเพณีของพม่า การปฏิบัติเช่นนี้ถือเป็นการเสียสละแรงงานเพื่อสังคม เช่น การสร้างวัด เจดีย์ โรงเรียน ถนน สะพาน ทางรถไฟ ฯลฯ เป็นการทำบุญอย่างหนึ่งที่จะส่งผลดีต่อชีวิตทั้งในชาตินี้และชาติหน้า ดังนั้นรัฐบาลพม่าจึงมีทัศนะว่า ตามมาตรา 11 (d) ของ พ.ร.บ. หมูป่า พ.ศ. 2451 และมาตรา 9 ของ พ.ร.บ. เมือง พ.ศ. 2450 จึงไม่ใช่แรงงานบังคับ อย่างไรก็ตามก็จะได้มีการปรับปรุงกฎหมายให้เข้ากับสถานการณ์คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญ เห็นว่ารัฐบาลพม่ามีทัศนะที่สับสนต่อเรื่องแรงงานอาสาสมัครและแรงงานบังคับ จึงได้ขอให้รัฐบาลพม่าได้ชี้แจงในที่ประชุมองค์การแรงงานระหว่างประเทศในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2539 ซึ่งผู้แทนพม่าก็ได้แจ้งต่อที่ประชุมว่าได้ตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณากฎหมายทั้ง 2 ฉบับ กำลังอยู่ระหว่างการดำเนินการ และในวันที่ 20 มิถุนายน 2539 กลุ่มตัวแทนลูกจ้าง 25 คนได้ยื่นข้อร้องทุกข์ตามมาตรา 26 ของธรรมนูญองค์การแรงงานระหว่างประเทศต่อรัฐบาลพม่า ซึ่งนำไปสู่การตั้งคณะกรรมการสอบสวน (Commission of Inquiry)

4.2.3 ปี 2539 ถึงปัจจุบันสืบเนื่องจากข้อร้องทุกข์ (Complaint) ตามมาตรา 26 ของธรรมนูญองค์การแรงงานระหว่างประเทศ

จะศึกษาจากการยื่นร้องทุกข์ ความเห็นของคณะประศาสน์การต่อข้อร้องทุกข์และการออกมติให้ตั้งคณะกรรมการได้ส่วน

(1) การยื่นข้อร้องทุกข์

หลังจากสมาพันธ์สหภาพแรงงานเสรีระหว่างประเทศ (ICFTU) ยื่นข้อร้องเรียนเมื่อมกราคม พ.ศ. 2536 กรณีการบังคับเกณฑ์ทหารและการกดขี่แรงงานถูกหาบโดยกองทัพพม่า ซึ่งเป็นปัญหาที่น่าวิตกที่สุดในขณะนั้น หลังจากนั้นก็มีการใช้แรงงานบังคับกว้างขวางขึ้น และขยายมาในงานอื่น ๆ อาทิ การก่อสร้างรถไฟ ถนนก่อสร้าง และโครงการเกี่ยวกับสิ่งอำนวยความสะดวกอื่น ๆ ซึ่งหลายกรณีมีผลจากความพยายามของรัฐบาลพม่าที่จะส่งเสริมการท่องเที่ยว ขณะเดียวกัน

กองทัพยังไปแย่งถือครองที่ดินของชาวบ้าน ที่ต่อมาถูกบังคับให้เพาะปลูก เพื่อประโยชน์ของเจ้าของที่ดินใหม่ซึ่งเป็นทหาร

นอกจากนี้ เมื่อเดือนกันยายน 2537 คณะประศาสน์การได้รับรองรายงานของคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญ ที่รายงานว่าได้ตรวจสอบข้อร้องเรียน (Representation) ของ ICFTU กรณีที่รัฐบาลพม่าไม่สามารถปฏิบัติตามอนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยแรงงานบังคับ พ.ศ. 2473 ได้

รัฐบาลพม่ามิได้ใส่ใจต่อการเรียกร้องครั้งแล้วครั้งเล่าที่ผ่านทางกลไกตรวจสอบขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ที่ให้ยกเลิกกฎหมายที่ยอมให้มีการใช้แรงงานบังคับ และให้หลักประกันว่าได้จัดการใช้แรงงานบังคับให้หมดสิ้นไปแล้วจริง ๆ อย่างไรก็ตาม ฝ่ายรัฐบาลพม่าได้โต้แย้งว่าไม่มีการบังคับใช้อำนาจตามความใน พ.ร.บ. หมู่บ้าน พ.ศ. 2451 และ พ.ร.บ. เมือง พ.ศ. 2450 มาตั้งแต่ปี 2510 และกฎหมายทั้ง 2 ฉบับนี้ กำลังอยู่ภายใต้การทบทวนเพื่อยกเลิก แต่รัฐบาลพม่าก็ไม่สามารถแสดงข้อมูลที่มีน้ำหนักพอเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายนี้

ผู้แทนฝ่ายลูกจ้างที่เข้าร่วมการประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ สมัยที่ 83 เมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2539 ได้ยื่นข้อร้องทุกข์เป็นหนังสือ ลงวันที่ 29 มิถุนายน พ.ศ. 2539 ถึง ผู้อำนวยการใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศซึ่งเป็นข้อร้องทุกข์ภายใต้มาตรา 26 ของธรรมนูญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ เพื่อร้องเรียนว่าพม่าไม่ปฏิบัติตามอนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยแรงงานบังคับ พ.ศ. 2473 ซึ่งพม่าได้ให้สัตยาบันไว้ เมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2498 และมีผลใช้บังคับกับประเทศพม่าเมื่อวันที่ 4 มีนาคม พ.ศ. 2499 ใจความสำคัญตอนหนึ่งของข้อร้องทุกข์ คือ การละเมิดอนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยแรงงานบังคับ พ.ศ. 2473 อย่างร้ายแรง

รัฐบาลพม่าได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ภายใต้กลไกตรวจสอบขององค์การแรงงานระหว่างประเทศมานานกว่า 40 ปี และเมื่อปี พ.ศ. 2538 และ พ.ศ. 2539 กรณีการละเมิดอนุสัญญาดังกล่าวก็ได้ถูกตีพิมพ์ลงในย่อหน้าพิเศษ (special paragraph) ของรายงานของคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญการปฏิบัติตามอนุสัญญาและข้อเสนอแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และในปี พ.ศ. 2540 คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญ ก็ยังคงเห็นว่าพม่าไม่สามารถปฏิบัติตามอนุสัญญาฉบับนี้ได้

ความจริงก็คือว่าการใช้แรงงานบังคับมีขึ้นอย่างกว้างขวางขึ้น ทางกรมพม่าซึ่งต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อการเพิ่มขึ้นของการใช้แรงงานบังคับ แต่รัฐบาลกลับพัวพันกับการกดขี่แรงงานด้วย สถานการณ์การใช้แรงงานบังคับในพม่าในปัจจุบันนี้ คือ รัฐบาลพม่าไม่ใส่ใจจะขจัดปัญหา แต่กลับส่งเสริมสนับสนุน ดังนั้น ทุกวันนี้จึงมีคนงานนับแสนคนถูกกดขี่อย่างร้ายแรงที่สุดซึ่งบ่อยครั้งรุนแรงจนถึงแก่ชีวิต

(2) ความเห็นของคณะประศาสน์การ

คณะประศาสน์การมีมติในสมัยประชุมที่ 267 เมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2539

ก. ให้รัฐบาลพม่าแจ้งข้อคำตอบต่อข้อร้องทุกข์ให้ผู้อำนวยความสะดวกการแรงงานระหว่างประเทศ ทราบภายในวันที่ 31 มกราคม พ.ศ. 2540 เป็นอย่างช้า

ข. ตามมาตรา 26 วรรค 5 ของธรรมนูญองค์การแรงงานระหว่างประเทศ คณะประศาสน์การขอให้รัฐบาลพม่าส่งผู้แทนเข้าร่วมในการดำเนินการในเรื่องนี้ของคณะประศาสน์การในสมัยประชุมต่อไป และผู้อำนวยความสะดวกการแรงงานระหว่างประเทศ ควรแจ้งให้รัฐบาลพม่าทราบว่าคณะประศาสน์การประสงค์จะอภิปรายกรณีนี้ต่อไป ในสมัยประชุมที่ 268 ที่กำหนดมีขึ้นที่ นครเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2540

ผู้อำนวยความสะดวกการแรงงานระหว่างประเทศมีหนังสือ ลงวันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2539 แจ้งให้รัฐบาลพม่าทราบมติดังกล่าว

ข้อร้องทุกข์ของผู้แทนฝ่ายลูกจ้างในการประชุมองค์การแรงงานระหว่างประเทศ สมัยที่ 83 คณะผู้แทนถาวรของสหภาพพม่า ณ นครเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ได้นำส่งคำตอบของรัฐบาลพม่าเกี่ยวกับข้อร้องทุกข์และให้ข้อมูลเพิ่มเติมด้วย

ในการประชุมคณะประศาสน์การสมัยที่ 268 เมื่อเดือนมีนาคม 2540 คณะประศาสน์การได้ประมวลสรุปสาระสำคัญของข้อร้องทุกข์และท่าทีของรัฐบาลพม่าได้ ดังนี้

สาระสำคัญของข้อร้องทุกข์

สำหรับข้อร้องทุกข์กรณีประเทศพม่าไม่สามารถปฏิบัติตามอนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยแรงงานบังคับ ค.ศ. 1930 ที่ประเทศพม่าให้สัตยาบันนั้น ข้อร้องทุกข์กล่าวว่า นอกจากประเทศพม่าจะละเมิดข้อผูกพันที่ให้ไว้ต่อประชาคมโลกแล้ว รัฐบาลพม่ายังดำเนินการในทางที่สนับสนุน ส่งเสริม ให้เกิดการกดขี่แรงงานในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดต่อคนงานนับแสนคน ซึ่งในข้อร้องทุกข์ก็ได้ระบุถึงพฤติกรรมการใช้แรงงานบังคับและกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในประเทศ

ในข้อร้องทุกข์ระบุว่ามีการใช้แรงงานบังคับ เพื่อประโยชน์ของรัฐและเพื่อประโยชน์ของเอกชน โดยการกดขี่ขูดรีดแรงงานจากผู้ชาย ผู้หญิง และเด็ก ในหมู่บ้านและในเมืองหลายแห่งของพม่า นอกจากนี้ยังมีการใช้แรงงานนักโทษด้วย นอกจากนี้รัฐบาลทหารพม่ายังได้ทำร้ายร่างกายและกดขี่ทางเพศกับแรงงานบังคับเหล่านี้ด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น ฆาตกรรม รมควัน กระทำชำเรา สังหาร บังคับให้อุดอาหาร น้ำ ไม่ให้ที่พักพิง และไม่ได้รับการรักษาพยาบาล

ในข้อร้องทุกข์ยังระบุรูปแบบของการใช้แรงงานบังคับเพื่อประโยชน์ของรัฐไว้ดังนี้

- ก. งานแบกหาม สู้รบ ตรวจสอบระเบิด ให้บริการทางเพศกับทหารในกองทัพ
- ข. งานก่อสร้าง และงานหนักต่าง ๆ เพื่อโครงการก่อสร้างขั้นพื้นฐานและโครงการเพื่อการพัฒนา
- ค. งานหนักเพื่อโครงการก่อสร้างทางทหาร

รูปแบบของการใช้แรงงานบังคับเพื่อประโยชน์ของเอกชนมีวัตถุประสงค์เพื่อ

- ก. ส่งเสริมโครงการร่วมลงทุน เพื่อการพัฒนา อาทิ ในทรัพยากรธรรมชาติ ประเภทก๊าซและน้ำมัน
- ข. ส่งเสริมการลงทุนในภาคเอกชนในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน งานโยธา โครงการการท่องเที่ยว
- ค. เพื่อประโยชน์ของธุรกิจเอกชน ซึ่งเจ้าของเป็นทหารในกองทัพของพม่า

ในข้อร้องทุกข์ระบุรัฐบาลพม่ากล่าวว่า จะอนุญาตให้กองทัพใช้แรงงานบังคับได้เพียงเฉพาะเพื่อ “โครงการเพื่อการพัฒนาชุมชน” เท่านั้น ซึ่งผู้ร้องทุกข์เห็นว่ามีได้มีหลักประกันใดที่จะทำให้มั่นใจว่ารัฐบาลพม่าจะหยุดการใช้แรงงานบังคับในโครงการอื่น ๆ อาทิ การทำงานแบกหาม และสนับสนุนเพื่องานของกองทัพ หรือการใช้แรงงานบังคับในโครงการหลัก ๆ

ในปัจจุบันมีกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในพม่าอยู่ 2 ฉบับ ที่ให้อำนาจในการใช้แรงงานบังคับ หรือเกณฑ์แรงงานมาจากประชาชน และยังบัญญัติโทษปรับ และจำคุกสำหรับผู้ฝ่าฝืนกฎหมายนี้ด้วย ซึ่งก็คือ พ.ร.บ. หมู่บ้าน พ.ศ. 2451 และ พ.ร.บ. เมือง พ.ศ. 2450 ซึ่งกฎหมายทั้ง 2 ฉบับนี้ ขัดกับอนุสัญญาที่กำหนดไว้ว่าการใช้แรงงานบังคับเป็นสิ่งผิดกฎหมาย และเป็นโทษทางอาญา ซึ่งในกรณีของพม่า นั้น กลับเปิดโอกาสให้มีการใช้แรงงานบังคับอย่างแพร่หลาย และทำให้แรงงานบังคับที่ถูกกักขังอยู่ในสภาพทุกขเวทนา

ในกรณีของพม่าถือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง ซึ่งในข้อร้องทุกข์เห็นว่ารัฐบาลพม่าได้ใช้แรงงานบังคับด้วยกรรมวิธีการขู่ลงโทษ กดขี่ เอาโทษปรับและจำคุก และว่าอ้างการไม่ให้ความร่วมมือโดยสมัครใจเพื่อประโยชน์ของรัฐเป็นความผิดในเชิงศีลธรรมด้วย ขณะเดียวกันคนกลุ่มน้อยที่ไม่ได้เป็นพุทธศาสนิกชนกลับถูกกดขี่และถูกนำมาบังคับใช้แรงงานมากเสียกว่า โดยการยกโทษตามกฎหมายและการใช้กำลังข่มขู่

พฤติกรรมของรัฐบาลพม่าขัดต่อข้อเรียกร้องของอนุสัญญาที่ระบุไว้ว่าอนุญาตให้มีการใช้แรงงานบังคับได้เพียง 5 กรณีเท่านั้น ได้แก่

- ก. การเกณฑ์เข้ารับราชการทหาร
 - ข. หน้าที่พลเมือง
 - ค. การทำงานในฐานะนักโทษ
 - ง. การทำงานในภาวะฉุกเฉิน
 - จ. งานเบาเพื่อประโยชน์ของชุมชน
- ทั้งนี้ ไม่คำนึงว่าแรงงานบังคับเหล่านั้นจะได้รับค่าจ้างหรือไม่

นับเป็นเวลากว่า 40 ปี ที่พม่าได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้ ถือว่าเป็นเวลานานเพียงพอแล้ว สำหรับการแก้ไขกฎหมายและแนวปฏิบัติให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของอนุสัญญา

ท่าทีของรัฐบาลพม่าต่อข้อร้องทุกข์

รัฐบาลพม่าชี้แจงถึงความมุ่งหมายในทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และการเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว ทันสมัย และมีสันติภาพ อันจำเป็นที่จะต้องอาศัยพลังของประชาชน และ

ทหารในกองทัพพม่า เข้าช่วยสร้างสรรค์ ตามที่ปรากฏในการก่อสร้าง โครงสร้างพื้นฐานทั่วประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างถนนสมัยใหม่ เชื้อน โรงเรียน ตลาด สวนสาธารณะ และเมืองใหม่

รัฐบาลพม่าได้ชี้แจงตามข้อร้องทุกข์ใน 3 หัวข้อหลัก ๆ คือ

1. เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือภาครัฐ
2. เพื่อประโยชน์ของเอกชน หรือภาคเอกชน
3. กฎหมาย

1. งานเพื่อสาธารณประโยชน์หรือภาครัฐ

1.1 งานแบกหาม

นับตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2491 รัฐบาลพม่าหลายชุดด้วยกันต้องรับภาระในการปราบกลุ่มกบฏ ดังนั้น ด้วยเหตุผลบางประการทำให้กองทัพพม่า ต้องจ้างคนงานแบกหามเพื่อขนส่งเสบียง และวัสดุอุปกรณ์ ตามเส้นทางทุรกันดารที่ห่างไกล และภูเขาตามแนวชายแดน ซึ่งมีการสู้รบระหว่างกองทัพพม่ากับกลุ่มกบฏ รัฐบาลพม่ากล่าวว่าทหารพม่ามิได้กดขี่ หรือกระทำทารุณต่อลูกหาบเหล่านี้แต่อย่างใด และการคัดเลือกลูกหาบก็จะเลือกเฉพาะคนงานที่มีร่างกายแข็งแรงเหมาะสมที่จะทำงานนี้ได้ และจะมีการตกลงในเรื่องของค่าจ้างที่เหมาะสมก่อนทำการว่าจ้างด้วย นอกจากนี้ลูกหาบเหล่านี้ก็ยังมีต้องร่วมรบและมีได้ตกอยู่ในภาวะเสี่ยงอันตราย ในกรณีที่เกิดการประสบอันตรายหรือเสียชีวิตโดยอุบัติเหตุจากสถานการณ์สู้รบ คนงานเหล่านี้และครอบครัวก็จะได้รับเงินชดเชยตามกฎหมาย ทั้งนี้ ผู้หญิง เด็ก และคนชรา ไม่ต้องทำงานแบกหามนี้

ทหารในกองทัพพม่าเป็นผู้มีวินัยสูง และไม่กระทำรุนแรงต่อประชาชน ถ้ามีทหารทำผิดก็จะถูกลงโทษอย่างร้ายแรงจากศาลทหาร รัฐบาลพม่ายังย้ำว่าการใช้ลูกหาบได้ลดลงอย่างมาก เนื่องจากการสู้รบลดน้อยลง

1.2 การก่อสร้างขั้นพื้นฐานและการพัฒนาของรัฐบาล

งานตามโครงการเหล่านี้ดำเนินการโดยรัฐบาลได้แก่ การก่อสร้างทางรถไฟ Aungban-Loikaw ทางรถไฟ Ye-Dawei (Tavoy) การก่อสร้างเขื่อนและทำนบกั้นน้ำเป็นต้น ซึ่งใน

โครงการเหล่านี้และโครงการอื่น ๆ ที่มีได้กล่าวถึง รัฐบาลกล้ายืนยันว่าไม่มีการใช้แรงงานบังคับ การใช้แรงงานเป็นไปโดยสมัครใจอย่างแท้จริง และได้รับค่าตอบแทนที่เป็นธรรม มิได้มีการข่มขู่ ในการคัดเลือกแรงงานแต่อย่างใด ทั้งนี้ เป็นไปตามกระบวนการจัดหางานตามที่กระทรวงแรงงาน กำหนด มีสำนักงานแรงงานในระดับจังหวัด 78 แห่ง ทั่วประเทศที่ใช้บังคับ พ.ร.บ. ฝึกอบรมและ จ้างงาน และ พ.ร.บ. ควบคุมการจ้างงาน ซึ่งรัฐบาลได้มีการวิจัยภาคสนาม เพื่อตรวจสอบว่าการ คัดเลือกคนงานเป็นไปตามกระบวนการดังกล่าวหรือไม่ มีการบันทึกหลักฐานเป็นภาพถ่ายและ คำพูดของชาวบ้าน แนบมาในรายงานของรัฐบาลด้วย

รัฐบาลกล่าวว่า ได้มีการดำเนินการที่เป็นรูปธรรมเกี่ยวกับการใช้แรงงานพลเมือง ในโครงการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานและการพัฒนา ซึ่งไม่มีการเกณฑ์แรงงานแต่อย่างใด จะมี ก็แต่ทหารพม่า (Tatmadaw) ที่ทำงานในโครงการเหล่านี้เพื่ออำนวยความสะดวกและสวัสดิการของ ประชาชนโดยทั่วไปนอกเหนือไปจากหน้าที่หลักในการป้องกันประเทศ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจน ก็คือ การที่ทหารก่อสร้างทางรถไฟ และงานโยธาอื่น ๆ ใน มัณฑะเลย์ (Mandalay) ทั้งนี้ ได้แนบ ภาพถ่ายของทหารที่ทำงานเหล่านี้ มาในรายงานของรัฐบาลด้วย รัฐบาลยังระบุว่ามีความจำเป็นที่ ไทย จำนวนหนึ่งที่ต้องคดีอาญา เช่น ฆาตกรรม ข่มขืนกระทำชำเรา เป็นต้น ได้ถูกว่าจ้างให้ทำงาน ก่อสร้างถนนด้วย

1.3 อุตสาหกรรมโรงแรมในพม่า

รัฐบาลพม่ารายงานว่าตามที่รัฐบาลพม่าได้เชิญชวนนักลงทุนต่างชาติให้เข้ามา ลงทุนในพม่า ซึ่งมีนักลงทุนต่างชาติเข้ามาสร้างโรงแรมอย่างกึ่ง มัณฑะเลย์ บากัน และอีกหลาย ๆ เมือง ภายใต้ระบบ Built, Operate and Transfer (BOT) บริษัทต่างประเทศซึ่งถือหุ้นในเงินลงทุน เต็มร้อยละร้อย ได้มีผู้รับเหมาของตนเองซึ่งผู้รับเหมาเหล่านี้ได้แต่งตั้งผู้รับเหมาช่วงชาวพม่าทำหน้าที่ สรรหาแรงงานฝีมือ กึ่งฝีมือ และไม่มีฝีมือ เข้ามาทำงาน การแข่งขันหรืออุปสงค์ของคนงาน ที่ท้องถิ่น เป็นไปอย่างเหมาะสม บริษัทต่างชาติต่างเสนอค่าจ้างที่สูงและไม่มีการใช้แรงงาน บังคับเกิดขึ้นเลย ตามกฎหมายแรงงานในประเทศและกระบวนการก็เห็นว่าเป็นค่าจ้างที่เป็นธรรม และสภาพการจ้างงานที่เหมาะสม และมีหลายกรณีที่กรมแรงงานได้ทำหน้าที่จัดหาแรงงานให้กับ ผู้รับเหมาช่วง แม้ว่ากระทรวงโรงแรมและการท่องเที่ยว รับผิดชอบในการส่งเสริมการสร้าง โรงแรมทั้งหลายในพม่า กระทรวงดังกล่าวก็ไม่ได้มีส่วนในการจ้างงานคนงานก่อสร้างแต่อย่างใด

2. เพื่อประโยชน์ของเอกชน หรือภาคเอกชน

สำหรับข้อกล่าวหาว่ามีการใช้แรงงานบังคับในการก่อสร้างโครงการเพื่อการพัฒนาทรัพยากรก๊าซและน้ำมัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการท่อก๊าซ Yadana ซึ่งเป็นการร่วมทุนระหว่างบริษัทน้ำมันสหรัฐฯ (UNOCAL) บริษัทน้ำมันฝรั่งเศส (TOTAL) บริษัทก๊าซและน้ำมันพม่า (MOGE) รัฐบาลพม่าปฏิเสธข้อกล่าวหาทั้งหมด และรัฐบาลพม่ายังได้ยกคำกล่าวยืนยันจาก Mr. Roger Beach, Chairman and Chief Executive Officer (CEO) of UNOCAL, and Mr. John Imle, President of UNOCAL ที่ให้สัมภาษณ์ทางสถานีโทรทัศน์ CNN ด้วย

3. กฎหมาย

รัฐบาลพม่ารายงานว่า เพื่อให้ พ.ร.บ. เมือง พ.ศ. 2450 และ พ.ร.บ. หมู่บ้าน พ.ศ. 2451 ให้เหมาะสมกับความเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นของประเทศ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายทั่วประเทศมากกว่า 900 ฉบับ ซึ่งรวมทั้งกฎหมายทั้ง 2 ฉบับนี้ ซึ่งกฎหมายทั้ง 2 ฉบับนี้ ออกใช้บังคับในช่วงที่พม่าอยู่ภายใต้การปกครองของอังกฤษ รัฐบาลพม่ากล่าวว่ากฎหมายนี้จะต้องสอดคล้องกับระบบตุลาการและกฎหมายใหม่ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของประเทศซึ่งในรัฐธรรมนูญใหม่นี้ระบุไว้ด้วยว่า "ประเทศต้องออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของแรงงาน" รัฐบาลพม่าได้ให้ความสำคัญกับคำวิพากษ์วิจารณ์ของผู้แทนที่เข้าร่วมการประชุม ILO เกี่ยวกับอำนาจที่บัญญัติไว้ภายใต้ พ.ร.บ. เมือง และ พ.ร.บ. หมู่บ้าน ซึ่งในการร่างกฎหมายฉบับใหม่ของรัฐบาลได้พิจารณาตัดข้อความนั้นเสีย

4. การออกมติให้ตั้งคณะกรรมการไต่สวน

ในที่สุด ที่ประชุมคณะประศาสน์การสมัยที่ 268 เมื่อเดือนมีนาคม 2540 ได้สรุปผลการพิจารณาการติดตามการดำเนินการของรัฐบาลพม่าต่อข้อร้องทุกข์ ได้ดังนี้ เนื่องจากเกิดความขัดแย้งขึ้นระหว่างข้อมูลในข้อกล่าวหากับข้อมูลในคำตอบของรัฐบาลพม่า คณะประศาสน์การจึงได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 26 ของธรรมนูญองค์การแรงงานระหว่างประเทศมีมติให้ตั้งคณะกรรมการไต่สวนขึ้น เพื่อตรวจสอบประเมินสถานการณ์ ซึ่งผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการฯ โดยการเสนอของผู้อำนวยการใหญ่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ต้องลงความเป็นกลาง มีเอกภาพ และมีจุดยืน ซึ่งก่อนเข้ารับหน้าที่ต้องทำการ

สถาบันคนที่จะใช้อำนาจหน้าที่อย่างมี “เกียรติภูมิ ชื่อสัตย์ เป็นกลาง และรอบคอบ” ประธานคณะกรรมการไต่สวน คือ Sir William DOUGLAS, PC, KCMG อดีตเอกอัครราชทูต แห่งบาร์บาโดส และประธานคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญการปฏิบัติตามอนุสัญญาและข้อเสนอแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

4.3 การดำเนินการของคณะกรรมการไต่สวน

4.3.1 การประชุมสมัยแรกของคณะกรรมการไต่สวน

(1) การสถาบันคนของคณะกรรมการไต่สวน

คณะกรรมการฯ จัดการประชุมเป็นสมัยแรกขึ้นเมื่อวันที่ 9 และ 10 มิถุนายน พ.ศ. 2540 ณ นครเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ก่อนเริ่มการประชุมสมัยแรกของวันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ. 2540 กรรมการทุกคนในคณะกรรมการชุดนี้ได้สถาบันคนต่อเบื้องหน้าของผู้อำนวยการใหญ่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ โดยย้ำว่าภารกิจของคณะกรรมการฯ คือ "เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่แน่นอน และตรวจสอบปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น โดยปราศจากความหวาดกลัวหรือลำเอียง และมีอิสระอย่างสมบูรณ์"

(2) การรับรองกระบวนการดำเนินงานของคณะกรรมการไต่สวน

ธรรมนูญองค์การแรงงานระหว่างประเทศไม่ได้กำหนดกระบวนการดำเนินงานของคณะกรรมการไต่สวนที่แต่งตั้งขึ้นตามความในมาตรา 26

การกำหนดหลักเกณฑ์ของกระบวนการดำเนินงานอยู่บนพื้นฐานของหลักการคุ้มครอง ปกป้องสิทธิของฝ่ายต่าง ๆ ในฐานะของกระบวนการที่เป็นธรรมตามที่รับรองในกฎหมายระหว่างประเทศ โดยคณะกรรมการฯ จะดำเนินการในทุกวิถีทางเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่สมบูรณ์และเป็นกลางให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ดังนั้น คณะกรรมการฯ ซึ่งรับรองข้อบังคับของกระบวนการดำเนินงานที่จะได้นำมาปฏิบัติในสมัยประชุมที่สอง สำหรับการสืบพยาน ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้แจ้งข้อบังคับเหล่านี้ให้แก่รัฐบาลพม่าได้ทราบด้วยแล้ว

(3) การส่งข้อมูลเพิ่มเติม

คณะกรรมการฯ ได้ตรวจสอบข้อมูลที่ได้รับจากทั้งผู้ร้องทุกข์ และรัฐบาลพม่า และได้ตัดสินใจเกี่ยวกับการดำเนินการที่เกี่ยวข้อง เพื่อตรวจสอบประเด็นที่ต้องสงสัยต่อไป

คณะกรรมการฯ ได้เชิญชวนให้ผู้ร้องทุกข์ส่งข้อมูลหรือข้อสังเกตเพิ่มเติม ตลอดจนความคืบหน้าต่าง ๆ ให้ภายในวันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ. 2540 และคณะกรรมการฯ ได้เชิญชวนให้รัฐบาลพม่าส่งข้อมูลเป็นลายลักษณ์อักษร ที่ทางฝ่ายพม่าประสงค์จะแสดง ส่งให้คณะกรรมการฯ ภายในวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2540

ตามมาตรา 26 ของธรรมนูญองค์การแรงงานระหว่างประเทศ คณะกรรมการฯ ได้เชิญรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (รวมประเทศไทยด้วย) หรือประเทศที่มีความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับพม่าให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งองค์การพัฒนาเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนและกฎหมาย* รวมทั้งบริษัทที่ถูกกล่าวหาค้ำพิงในข้อร้องทุกข์ด้วย

ส่วนข้อมูลที่ได้จากฝ่ายอื่น ๆ ที่ทางคณะกรรมการฯ มิได้ร้องขอนั้น จะให้ประธานคณะกรรมการฯ เป็นผู้พิจารณาเป็นรายกรณีไป

(4) การรับรองมาตรการเพื่อการประชุมสมัยที่สอง และการดำเนินงานขั้นต่อไปของคณะกรรมการฯ

คณะกรรมการฯ จัดการประชุมสมัยที่สอง ระหว่างวันที่ 17-20 และ 25-26 พฤศจิกายน 2540 ณ นครเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ คณะกรรมการฯ ขอให้รัฐบาลพม่าและผู้ร้องทุกข์แต่งตั้งผู้แทนของฝ่ายตนเข้าร่วมดำเนินงานกับคณะกรรมการฯ

* ได้แก่ ออสเตรเลีย บังกลาเทศ ติมูทรา แคนาดา จีน ฝรั่งเศส อินเดีย อินโดนีเซีย ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ลาว มาเลเซีย นิวซีแลนด์ ปาปัวนิวกินี ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ ศรีลังกา ไทย สหรัฐฯ และเวียดนาม

** ได้แก่ องค์กรที่มีสถานะเป็นที่ปรึกษา ILO อาทิ สมาพันธ์สหภาพแรงงานเสรีระหว่างประเทศ (International Confederation of Free Trade Union), สมาพันธ์แรงงานโลก (World Confederation of Labour), สหพันธ์สหภาพแรงงานโลก (World Federation of Trade Unions) องค์กรนายจ้างระหว่างประเทศ (International Organization of Employers)

4.3.2 ข้อมูลที่คณะกรรมการไต่สวนได้รับแจ้งเพิ่มเติมภายหลังการประชุมสมัยที่ 1

คณะกรรมการไต่สวนได้รับข้อมูลจากฝ่ายต่าง ๆ เพิ่มเติมดังนี้

จากฝ่ายร้องทุกข์

ช่วงเดือนกรกฎาคมถึงตุลาคม พ.ศ. 2540 ผู้ร้องทุกข์ทั้งหมด แจ้งความประสงค์ ขอมอบอำนาจให้นาย Bill Jordan เลขาธิการใหญ่ ICFTU หรือบุคคลที่นาย Jordan แต่งตั้งเป็น ผู้แทนของผู้ร้องทุกข์ในการดำเนินการกับคณะกรรมการฯ

เมื่อวันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2540 ICFTU แจ้งข้อมูลในนามของผู้ร้องทุกข์เกี่ยวกับ สถานการณ์การใช้แรงงานบังคับในพม่า ในรูปของรายงาน 2 ฉบับ คือ

- (1) พม่า : ค่ายทาสเอกชนของสโลร์ค (Burma : SLORC' s private slave camp)
- (2) แรงงานบังคับในพม่า : การสรุปของสหภาพแรงงานระหว่างประเทศ (Forced Labour in Burma : An international trade union briefing)

เอกสารจากศูนย์ข่าวสารมอน (Mon Information Service) 2 ฉบับ คือ

1. แรงงานบังคับที่รางรถไฟ เย-ทาวอย (Forced Labour on the Ye-Tavoy railway)
2. สถานการณ์ของประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณโครงการท่อส่งแก๊ส

(The situation of people living in the gas pipeline project region)

เมื่อวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2540 นาย Bill Jordan มีหนังสือแจ้งรายชื่อพยาน 13 คน เป็นครั้งแรกเพื่อการสอบปากคำ

ข้อมูลจากรัฐบาลพม่า

เมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540 รัฐบาลพม่ามีหนังสือแจ้งว่ารัฐบาลพม่า ได้ตั้งคณะกรรมการประสานงานระดับสูง ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากกระทรวงและหน่วยงานของ รัฐที่เกี่ยวข้องหลายแห่ง โดยมีกรมแรงงานเป็นเลขานุการ คณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่ตรวจสอบ และพิจารณาข้อมูลและคำถามที่คณะกรรมการไต่สวนแจ้งมา แต่ทางฝ่ายรัฐบาลพม่าจะยังไม่แจ้ง

ชื่อพยานของฝ่ายตนในขณะนั้น อย่างไรก็ตามกรมแรงงานจะพิจารณาตอบคำถามต่าง ๆ เป็นรายการกันไป

ข้อมูลจากแหล่งอื่น

ข้อมูลจากรัฐสมาชิกภายใต้มาตรา 26 ของธรรมนูญองค์การแรงงานระหว่างประเทศ

รัฐบาลของรัฐสมาชิกหลายประเทศด้วยกันมีหนังสือตอบ ได้แก่ รัฐบาลแคนาดา อินเดีย มาเลเซีย นิวซีแลนด์ สิงคโปร์ และศรีลังกา ต่างตอบว่าไม่มีข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับข้อร้องทุกข์ ขณะที่รัฐบาลสหรัฐอเมริกา ได้ส่งข้อมูลเอกสารจำนวนมากที่เกี่ยวข้องกับข้อร้องทุกข์ โดยระบุว่าข้อมูลต่าง ๆ ได้รวบรวมมาจากการทำประชาพิจารณ์เรื่องการใช้แรงงานบังคับในพม่า ซึ่งจัดขึ้นโดยกรมแรงงานสหรัฐฯ ร่วมกับกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2540

ข้อมูลจากองค์การระหว่างประเทศ

เมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 คณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission) อ้างว่า ตามข้อบังคับของสภา (Council Regulation) เมื่อวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2540 ได้เพิกถอนสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรที่ได้ให้แก่พม่าด้วยเหตุผลเดียวกัน คือ การปล่อยให้มีการใช้แรงงานบังคับ

ข้อมูลจากองค์การพัฒนาเอกชน

องค์การพัฒนาเอกชนหลายแห่ง อาทิ องค์การนิรโทษกรรมสากล (Amnesty International) องค์การต่อต้านการมีทาส (Anti - Slavery International) กลุ่มกิจกรรมพม่า (Burma Acts Group) มูลนิธิสันติภาพพม่า (Burma Peace Foundation) สหพันธ์ระหว่างประเทศว่าด้วยสันนิบาตสิทธิมนุษยชน (International Federation of Human Rights Leagues) กลุ่มพิทักษ์สิทธิมนุษยชนเอเชีย (Human Rights Watch/Asia) เป็นต้น ต่างแจ้งยื่นชั้นการใช้แรงงานบังคับในพม่า

ในหลาย ๆ กิจกรรมด้วยกัน อาทิ ในกิจการท่องเที่ยว ท่อส่งแก๊ส ทางรถไฟ บังคับให้เด็กเป็นทหาร เป็นต้น

ข้อมูลบริษัทที่ถูกพาดพิงในข้อร้องทุกข์

บริษัท Yukong Limited แจ้งเมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม พ.ศ. 2542 ว่า บริษัทไม่ได้ดำเนินการขุดบ่อน้ำ ก่อสร้างถนน ในพม่าตามที่ระบุในข้อร้องทุกข์แต่อย่างใด แต่บริษัทได้ดำเนินการก่อสร้างอาคารในพม่าเป็นเวลา 3 ปีเศษ ตั้งแต่เดือนตุลาคม พ.ศ. 2532

เมื่อวันที่ 11 สิงหาคม 2540 บริษัท Total แจ้งว่า บริษัทที่มีชื่อเสียงทั่วโลกเป็นผู้สร้างท่อส่งแก๊ส และได้ว่าจ้างคนงานพม่ามากเท่าที่สามารถทำได้ ซึ่งบริษัทต่างประเทศเหล่านี้ได้ดูแลสภาพการทำงานและสภาพการจ้างตามมาตรฐานเดียวกันกับ Total อันเป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วโลก คนงานพม่าได้รับค่าจ้างสูงกว่าค่าจ้างเฉลี่ยในพม่ามาก และระบุว่ามิมีข้อผิดพลาดในข้อมูลที่ปรากฏในข้อร้องทุกข์

4.3.3 การประชุมสมัยที่สองของคณะกรรมการไต่สวน

การประชุมสมัยที่สองของคณะกรรมการฯ มีขึ้นระหว่างวันที่ 17-20 และ วันที่ 25-26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540 ณ นครเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ในการประชุมสมัยที่สองนี้ ส่วนใหญ่จะเป็นการสอบปากคำพยาน ดังนั้น ในสมัยประชุมนี้จึงมีการประชุมลับ (Closed Sitings) 15 ครั้ง ซึ่งมีผู้แทนจากฝ่ายผู้ร้องทุกข์เข้าร่วมซึ่งมาจากสำนักงาน ICFTU ณ นครเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ โดยฝ่ายรัฐบาลพม่าไม่ได้ส่งผู้แทนเข้าร่วมด้วย แม้ว่าทางคณะกรรมการฯ จะได้มีคำเชิญไปแล้วก็ตาม ทั้งนี้จากการประสานของฝ่ายเลขานุการกับคณะทูตถาวรประเทศพม่า ณ นครเจนีวา ได้รับคำตอบว่ารัฐบาลพม่าไม่ประสงค์จะส่งผู้แทนเข้าร่วมการประชุมสมัยที่สองด้วย

ข้อมูลที่ได้จากการสอบปากคำพยานในการประชุมลับ จะถือว่าเป็นความลับ โดยเปิดโอกาสให้ผู้แทนฝ่ายผู้ร้องทุกข์ซักถามได้ ร่วมกับคณะกรรมการฯ พยานมีจำนวน 14 คน ส่วนใหญ่มาจากองค์การพัฒนาเอกชนด้านสิทธิมนุษยชน

ส่วนพยาน 1 ราย ที่ไม่สามารถเดินทางมาให้ปากคำที่นครเจนีวา ประเทศ

สวีตเซอร์แลนด์ได้ คณะกรรมการฯ อนุญาตให้ให้ปากคำเป็นบันทึกวิดีโอ

หลังการประชุมสมัยที่สอง คณะกรรมการฯ ประสงค์จะเดินทางไปพม่าเพื่อหาข้อมูลเบื้องต้น คณะกรรมการฯ จึงมีหนังสือแจ้งความจำนงไปยังรัฐบาลพม่า เมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 2540 เพื่อการเดินทางไปเยือนพม่าเป็นเวลา 7 - 10 วัน และอาศัยอำนาจตามความในข้อบังคับข้อที่ 8 ของข้อบังคับการสืบพยาน มิให้รัฐบาลพม่าทำอันตรายต่อพยาน และครอบครัว อันเนื่องจากการให้ความร่วมมือกับคณะกรรมการฯ

4.3.4 ข้อมูลที่ได้จากรัฐบาลพม่าภายหลังการประชุมสมัยที่สองของคณะกรรมการไต่สวน

เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2540 รัฐบาลพม่ามีหนังสือถึงผู้อำนวยการใหญ่องค์การ แรงงานระหว่างประเทศ แจ้งว่ารัฐบาลพม่าไม่สามารถตอบรับการเยือนพม่าของคณะกรรมการฯ ได้ เนื่องจาก "การเยือนดังกล่าวมิใช่การแก้ปัญหา แต่เป็นการแทรกแซงกิจการภายในพม่า"

4.3.5 การเดินทางเยือนพม่าของคณะกรรมการไต่สวน

หลังจากรัฐบาลพม่าปฏิเสธการตอบรับการเยือนของคณะกรรมการฯ คณะกรรมการฯ ได้พยายามสอบปากคำบุคคลที่เกี่ยวข้องที่จะให้ข้อมูลที่จำเป็นได้ โดยใช้วิธีการไต่สวนและสืบค้นข้อเท็จจริง จึงเดินทางไปยังประเทศใกล้เคียงพม่า ได้แก่ อินเดีย บังกลาเทศ และไทย ระหว่างวันที่ 18 มกราคม ถึง 20 กุมภาพันธ์ 2541

ในการไต่สวนของคณะกรรมการฯ ได้สอบปากคำบุคคลถึง 250 คน ซึ่งประกอบด้วย ชนกลุ่มน้อย ผู้ที่มีประสบการณ์ในพม่า ผู้เคยทำงานในกองทัพพม่า

4.3.6 การประชุมคณะกรรมการไต่สวนสมัยที่สาม

คณะกรรมการฯ จัดการประชุมสมัยที่สามขึ้น ระหว่างวันที่ 29 มิถุนายน ถึง 2 กรกฎาคม 2541 ณ นครเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ซึ่งถือเป็นการประชุมครั้งสุดท้าย โดยมีกรลงนามรายงานเพื่อนำเสนอต่อผู้อำนวยการใหญ่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ

4.4 ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการไต่สวน

คณะกรรมการฯ หลังจากได้ดำเนินการทั้งหมดและรวบรวมเป็นรายงานแล้วมีข้อเสนอแนะให้รัฐบาลพม่าดำเนินขั้นตอนตามความจำเป็นเพื่อให้มั่นใจว่า

(1) รัฐบาลพม่าได้แก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะ พ.ร.บ. หมู่บ้าน พ.ศ. 2451 และ พ.ร.บ. เมือง พ.ศ. 2450 ให้สอดคล้องกับอนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยแรงงานบังคับ พ.ศ. 2473 ตามที่คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญ ได้เคยร้องขอและรัฐบาลเองก็ได้ให้คำสัญญามากกว่า 30 ปี และได้ประกาศอีกครั้งในคำตอบของรัฐบาลอันเนื่องมาจากการร้องทุกข์ ซึ่งควรดำเนินการโดยมิได้ชักช้า และแล้วเสร็จอย่างช้าที่สุดภายในวันที่ 1 พฤษภาคม 2542

(2) ในทางปฏิบัติ เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะทหารจะต้องไม่บังคับหรือเกณฑ์แรงงานอีกต่อไป ซึ่งนับได้ว่าสำคัญยิ่งเนื่องจากดูเหมือนว่าจะมีการใช้อำนาจบังคับใช้แรงงานตามอำเภอใจโดยมิได้ทำตาม พ.ร.บ. หมู่บ้าน พ.ศ. 2451 หรือ พ.ร.บ. เมือง พ.ศ. 2450 แต่อย่างใด ดังนั้นนอกจากจะต้องปรับปรุงกฎหมายแล้ว ควรต้องดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมโดยเร็วในทุก ๆ ด้านของการบังคับใช้แรงงาน เพื่อหยุดการใช้แรงงานบังคับที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน การดำเนินการดังกล่าวต้องกระทำอย่างเปิดเผยโดยผู้ใช้กฎหมายและแจ้งให้ทหารทุกระดับและประชาชนทุกคนได้รับทราบโดยทั่วกัน และการดำเนินการไม่ควรจำกัดอยู่ที่ประเด็นของการจ่ายค่าจ้าง แต่ต้องทำให้เป็นที่แน่ใจว่าจะไม่มีผู้ใดถูกบังคับใช้แรงงานโดยมิได้สมัครใจ อย่างไรก็ตาม จำเป็นต้องมีงบประมาณอย่างเพียงพอเพื่อการจ้างแรงงานในกิจการรัฐซึ่งปัจจุบันยังมีการใช้แรงงานบังคับและไม่มีค่าจ้าง

(3) ต้องมีการนำบทลงโทษภายใต้มาตรา 374 ของประมวลกฎหมายอาญาในการบังคับหรือการเกณฑ์แรงงานมาบังคับใช้อย่างเคร่งครัด โดยให้สอดคล้องกับมาตรา 25 ของอนุสัญญา และต้องมีการตรวจสอบ การฟ้องคดีและการลงโทษผู้กระทำผิดโดยทั่วถึง ดังที่ระบุไว้ในปี 2537 โดยคณะกรรมการของคณะประสานงานซึ่งตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาการนำเสนอของ ICFTU ภายใต้มาตรา 24 ของธรรมนูญองค์การแรงงานระหว่างประเทศที่กล่าวหาว่ารัฐบาลพม่ามิได้ปฏิบัติตามอนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยแรงงานบังคับ พ.ศ. 2473 การฟ้องคดีผู้ที่ทำการบังคับก็ดูเหมือนจะมีความสำคัญเนื่องจากยังไม่มี ความชัดเจนระหว่างแรงงานบังคับและแรงงานสมัครใจ การบังคับแรงงานที่ปรากฏ ในรายงานของรัฐบาลที่ยื่นต่อคณะกรรมการ มักจะเกิดขึ้นจริง และกระทำโดย เจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นหรือทหาร และการบังคับแรงงานตามอำเภอใจจะยังมีต่อไปหากผู้

กระทำไม่ต้องรับผิดฐานประกอบอาชญากรรม รัฐบาลพม่าต้องปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิการโดยเร็ว ภารกิจของคณะกรรมการไต่สวนจะเสร็จสิ้นสมบูรณ์โดยการลงนามในรายงาน แต่องค์การแรงงานระหว่างประเทศจำเป็นต้องได้รับทราบความคืบหน้าของผลของข้อเสนอแนะของคณะกรรมการฯ คณะกรรมการฯ เสนอแนะว่ารัฐบาลพม่าจักต้องชี้แจงในรายงานตามมาตรา 22 ของธรรมนูญองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ว่าด้วยมาตรการที่นำมาใช้เพื่อให้เกิดผลตามข้อกำหนดตามอนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยการบังคับใช้แรงงาน พ.ศ. 2473 การดำเนินการในช่วงที่มีการทบทวนเพื่อให้ข้อเสนอแนะบังเกิดผลนั้นปรากฏอยู่ในรายงานฉบับปัจจุบัน และรัฐบาลก็อาจประสงค์จะรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายแห่งชาติในส่วนของ การบังคับใช้แรงงาน ในกองทัพไว้ในรายงานฉบับนี้

4.5 การออกข้อมติขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ
เกี่ยวกับการใช้แรงงานบังคับอย่างแพร่หลายในประเทศพม่า
ภายหลังจากการออกรายงานของคณะกรรมการไต่สวน

ในการออกข้อมติเกี่ยวกับการใช้แรงงานบังคับอย่างแพร่หลายในพม่าขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ผู้ศึกษาสามารถประมวลลำดับขั้นตอนโดยสังเขป นับจากที่คณะกรรมการสิทธิการไต่สวนได้ตั้งข้อเสนอแนะตามข้อ 4.4 ให้รัฐบาลพม่าดำเนินการ โดยเรียงตามกำหนดเวลาได้ดังนี้

1. ในการประชุมคณะประศาสน์การสมัยที่ 274 เมื่อเดือนมีนาคม 2542 สมาชิกคณะประศาสน์การหลายฝ่ายไม่พอใจที่รัฐบาลพม่ามิได้ดำเนินการตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการไต่สวนเมื่อปี 2541 ที่ให้รายงานความคืบหน้าของการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่ขัดต่อการปฏิบัติตามอนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยแรงงานบังคับ พ.ศ. 2473 ซึ่งพม่าให้สัตยาบัน

ที่ประชุมมีมติดังนี้

(1) ให้ผู้อำนวยการใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศแจ้งสมาชิกคณะประศาสน์การทราบเป็นลายลักษณ์อักษรก่อนวันที่ 21 พฤษภาคม 2542 เกี่ยวกับมาตรการที่รัฐบาลพม่าได้ดำเนินการไปแล้วเพื่อเป็นการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการไต่สวน รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง

(2) ในการจัดทำรายงานดังกล่าว ขอให้ผู้อำนวยการใหญ่องค์การแรงงานระหว่างประเทศพิจารณาข้อคิดเห็นของรัฐบาลพม่า และข้อมูลจากองค์การนายจ้างและแรงงาน และแหล่งข่าวอื่นๆที่เชื่อถือได้ประกอบไปด้วย

(3) เมื่อดำเนินการตามขั้นตอนทั้งสองแล้วเสร็จ ให้ผู้อำนวยการใหญ่องค์การแรงงานระหว่างประเทศเผยแพร่ผลการสืบค้นข้อเท็จจริงและข้อสรุปของคณะกรรมการไต่สวน ตลอดจนคำตอบที่ได้รับในรายงานข้างต้นให้รับทราบทั่วกันทั้งระบบสหประชาชาติ

2. ผู้อำนวยการใหญ่องค์การแรงงานระหว่างประเทศมีหนังสือลงวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2542 แจ้งให้รัฐบาลพม่ารับทราบมติของคณะประศาสน์ในสมัยประชุมที่ 274 อย่างเป็นทางการ

3. รัฐบาลพม่ามีหนังสือลงวันที่ 12 พฤษภาคม 2542 แจ้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่ากำลังดำเนินการตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการไต่สวน

4. กระทรวงมหาดไทยพม่ามีคำสั่งที่ 1/99 ลงวันที่ 14 พฤษภาคม 2542 ให้ยุติการดำเนินการในเรื่องบังคับใช้แรงงานภายใต้กฎหมาย พ.ร.บ. เมือง พ.ศ. 2450 และ พ.ร.บ. หมู่บ้าน พ.ศ. 2451 ตามที่คณะกรรมการไต่สวนตั้งข้อ เสนอแนะว่ากฎหมายภายในของพม่า 2 ฉบับนี้ ไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยแรงงานบังคับ พ.ศ. 2473^{*}

5. ประเทศพม่ามีหนังสือลงวันที่ 18 พฤษภาคม 2542 แจ้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศถึงการออกคำสั่งดังกล่าว โดยว่าเป็นการดำเนินการตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการไต่สวนแล้ว

6. ผู้อำนวยการใหญ่องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ดำเนินการตามมติของที่ประชุมคณะประศาสน์การสมัยที่ 274 ด้วยการรายงานให้สมาชิกคณะประศาสน์การทราบเป็นลายลักษณ์อักษรในวันที่ 21 พฤษภาคม 2542 เกี่ยวกับมาตรการที่รัฐบาลพม่าได้ดำเนินการเพื่อเป็นการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการไต่สวน โดยระบุว่ารัฐบาลพม่ายังมิได้ดำเนินการ

* คู่มือฉบับภาษาอังกฤษพร้อมคำแปลในผนวก ง

ตามข้อเสนอแนะเมื่อปี 2541 ของคณะกรรมการไต่สวน ซึ่งในรายงานของผู้อำนวยความสะดวกใหญ่ๆ ที่มีมาถึงสมาชิกคณะประศาสน์การมีใจความสำคัญดังนี้

แม้ว่าคณะกรรมการไต่สวนจะไม่ได้รับอนุญาตให้เข้าไปในประเทศพม่า คณะกรรมการไต่สวนซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามธรรมนูญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้สัมภาษณ์พยานบุคคลจำนวน 250 คน ตามบริเวณชายแดนของประเทศเพื่อนบ้านพม่า และรวบรวมเอกสารมากกว่า 6,000 หน้า จากรายงานของคณะกรรมการไต่สวน ซึ่งออกเมื่อสิงหาคม 2541 ได้สรุปว่าข้อห้ามในการปราบปรามการเกณฑ์แรงงาน หรือแรงงานบังคับ ได้ถูกละเมิดในประเทศพม่า โดยออกกฎหมายภายในประเทศ รวมทั้งการปฏิบัติอย่างเป็นอย่างเป็นระบบ และกว้างขวาง ทั้งนี้โดยไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความปลอดภัย สุขอนามัย และต้องการพื้นฐานของมนุษย์

คณะกรรมการไต่สวนได้ให้ข้อเสนอแนะแก่รัฐบาล ปฏิบัติตามดังนี้

- (ก) แก้ไขกฎหมาย พ.ร.บ. หมู่บ้าน และ พ.ร.บ. เมือง ให้สอดคล้องกับอนุสัญญาฉบับที่ 29 ซึ่งรัฐบาลพม่าให้สัตยาบันแล้ว 30 ปีแล้ว
- (ข) สร้างความมั่นใจว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะไม่ใช้แรงงานบังคับ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ทหาร
- (ค) ให้กำหนดบทลงโทษเรื่องการใช้แรงงานบังคับตามมาตรา 25 ของอนุสัญญา

หลังจากที่ได้เสนอรายงานของคณะกรรมการไต่สวนแล้ว 1 ปี กระทรวงมหาดไทยของพม่า ได้มีคำสั่งลงวันที่ 14 พฤษภาคม 2542 ต่อเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น มิให้ใช้อำนาจตามกฎหมายเมืองและหมู่บ้าน ต่างก็ไม่ได้รับการแก้ไขตามคำแนะนำของคณะกรรมการไต่สวน หรือแม้แต่ร่างกฎหมายที่ให้องค์การแรงงานระหว่างประเทศพิจารณา รัฐสมาชิก องค์การ นายจ้าง และลูกจ้างแหล่งข่าวที่เชื่อถือได้อื่นๆ อ้างว่า การใช้แรงงานบังคับอย่างต่อเนื่องและกว้างขวางเฉพาะ

อย่างยิ่งฝ่ายทหาร ชาวบ้านหลายพันคนยังคงเป็นแรงงานที่ถูกบังคับ เช่น ลูกหาบ คนนำสาร หรือเป็นกรรมกรสร้างถนน ทางรถไฟ สร้างสะพาน หลักฐานที่กล่าวอ้างนั้นมีคำสั่งของทางการพม่า ที่เป็นลายลักษณ์อักษร ทั้งจากฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน

7. วันที่ 25 พฤษภาคม 2542 รายงานดังกล่าวของผู้อำนวยการใหญ่องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้รับการเผยแพร่ต่อสาธารณชน

8. ในที่ประชุมใหญ่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ สมัยที่ 87 เมื่อเดือนมิถุนายน 2542 ผู้อำนวยการใหญ่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้เสนอรายงานเกี่ยวกับการใช้แรงงานบังคับในพม่าว่ายังมีได้มีการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะ (Recommendations) ของคณะกรรมการไต่สวน

9. คณะประศาสน์การรายงานต่อที่ประชุมใหญ่ว่าจะบรรจุเรื่องมาตรการเพื่อดำเนินการให้พม่าปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการตรวจสอบในการประชุมคณะประศาสน์การสมัยที่ 276 ในเดือนพฤศจิกายน 2542

10. เมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 2542 ผู้แทนพม่าได้จัดบรรยายสรุปต่อกลุ่มเอเชียและแปซิฟิกเกี่ยวกับการดำเนินการของรัฐบาลพม่าในเรื่องการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการไต่สวน ตามวิถีทางที่พม่าเห็นว่าเหมาะสมแล้ว

11. ต่อมา เมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2542 ผู้แทนฝ่ายลูกจ้างอังกฤษ (นาย Brett) และผู้แทนฝ่ายนายจ้างเยอรมนี (นาย Thusing) ได้เสนอร่างข้อมติเกี่ยวกับการใช้แรงงานบังคับในพม่า (Resolution on the Widespread Use of Forced Labour in Myanmar) ต่อประธานของที่ประชุมใหญ่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ

มติที่เสนอต่อที่ประชุม

มติต่อการใช้แรงงานบังคับอย่างแพร่หลายในประเทศพม่า

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ

ยืนยันว่าประเทศสมาชิกทุกประเทศมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามทั้งในทางกฎหมาย และปฏิบัติต่ออนุสัญญาที่ได้ให้สัตยาบันไว้โดยสมัครใจ

ประเทศพม่าได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยแรงงานบังคับ ปี พ.ศ. 2473 (ฉบับที่ 29) และอนุสัญญาว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการก่อตั้งสมาคม ปี พ.ศ. 2491 (ฉบับที่ 87) เมื่อวันที่ 4 มีนาคม พ.ศ. 2498

เมื่อพิจารณาถึงมติที่ประชุมสมัชชาใหญ่สหประชาชาติ 53/162 วันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2541 และมติที่ประชุมคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนสหประชาชาติ 1999/17 วันที่ 23 เมษายน พ.ศ. 2542 ซึ่งได้กล่าวถึงปัญหาการใช้แรงงานบังคับในประเทศพม่า

การตัดสินใจของคณะกรรมการที่จะบรรจุเรื่องนี้ในวาระการประชุมในเดือน พฤศจิกายน พ.ศ. 2542 ในหัวข้อเรื่อง "มาตรการ รวมถึงข้อเสนอแนะภายใต้มาตรา 33 ของรัฐธรรมนูญ ILO เพื่อประกันการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการไต่สวน โดยรัฐบาลประเทศพม่า"

ด้วยความตระหนักถึงความล้มเหลวของรัฐบาลอย่างต่อเนื่องในการปฏิบัติตามอนุสัญญา ตามที่สรุปโดยคณะกรรมการไต่สวน ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อตรวจสอบการปฏิบัติตามอนุสัญญาว่าด้วยแรงงานบังคับ ปี พ.ศ. 2473 (ฉบับที่ 29)

จากการใช้แรงงานบังคับอย่างแพร่หลายรวมทั้งในโครงการก่อสร้าง สาธารณูปโภคและการขนส่งสำหรับทหาร

จากข้อสังเกตของรายงาน (วันที่ 21 พฤษภาคม 2542) ของผู้อำนวยการใหญ่เสนอต่อประเทศสมาชิกคณะกรรมการ ในเรื่องมาตรการที่ดำเนินการโดยรัฐบาลประเทศพม่าตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการไต่สวนในรายงานเรื่อง "แรงงานบังคับในประเทศพม่า"

1. ขอยืนยันว่า:

- (a) รัฐบาลประสบความสำเร็จในการดำเนินการที่จำเป็นใดๆ ที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงสาระกฎหมาย โดยเฉพาะ พ.ร.บ. หมู่บ้าน และ พ.ร.บ. เมือง ให้สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยแรงงานบังคับ ปี 1930 (พ.ศ. 2473) (ฉบับที่ 29) ภายในวันที่ 1 พฤษภาคม 2542 ตามที่เสนอโดยคณะกรรมการไต่สวน

- (b) ในตอนปลายศตวรรษที่ 20 สภาสันติภาพเพื่อการพัฒนาแห่งรัฐ (State Peace and Development Council : SPDC) ยังคงปฏิบัติการละเมิดในเรื่องแรงงานบังคับ ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของแรงงานทาส ต่อประชาชนชาวพม่า ทั่วทั้งที่มีการเรียกร้องจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศ และจากชุมชนระหว่างประเทศเป็นเวลานานถึง 30 ปี
- (c) ไม่มีหลักฐานที่เชื่อถือได้ว่าผู้ไม่ปฏิบัติตามแรงงานบังคับในประเทศพม่าได้รับการลงโทษตามมาตรา 374 ของบทลงโทษ
2. ยืนยันว่าปัญหานี้ควรจะได้รับพิจารณาต่อไป โดยคณะประศาสน์การในเดือนพฤศจิกายน 2542
3. มติ
- (a) ทศนคติและพฤติกรรมของรัฐบาลพม่านั้น ไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขและหลักการที่ควบคุมการเป็นสมาชิกขององค์การ
- (b) รัฐบาลของประเทศพม่าควรหยุดการเก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากความช่วยเหลือทางวิชาการและความช่วยเหลืออื่นๆจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ยกเว้นสำหรับวัตถุประสงค์ในการช่วยเหลือดำเนินการตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการได้สวนอย่างเร่งด่วน จนกว่าจะได้ดำเนินการตามข้อเสนอแนะแล้ว
- (c) รัฐบาลของประเทศพม่าไม่ควรจะได้รับความเชิญใดๆให้เข้าร่วมการประชุม สัมมนา ซึ่งจัดโดย ILO ยกเว้นว่าการประชุมนั้นมีวัตถุประสงค์ในการให้รัฐบาลพม่าปฏิบัติตามข้อเสนอแนะดังกล่าว จนกว่ารัฐบาลพม่าจะได้ดำเนินการตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการได้สวน

12. ฝ่ายพม่าก็ได้ชี้แจงต่อที่ประชุมองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าได้มีการดำเนินการตอบสนองต่อข้อเสนอแนะของคณะกรรมการได้สวนขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ โดยพิจารณาจากคำสั่งกระทรวงมหาดไทยพม่า ที่ 1/99 ลงวันที่ 14 พฤษภาคม 1999 มีคำสั่งให้ยุติการดำเนินการในเรื่องบังคับแรงงานภายใต้กฎหมาย พ.ร.บ. เมือง พ.ศ. 2450 และ พ.ร.บ. หมู่บ้าน พ.ศ. 2451 ซึ่งคณะกรรมการได้สวนถือว่ากฎหมายภายในของพม่า 2 ฉบับนี้ ไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยการใช้แรงงานบังคับ พ.ศ. 2473 ทั้งนี้ การดำเนินการดังกล่าวของพม่า น่าจะถือได้ว่า เป็นความคืบหน้าก้าวหนึ่งในการแก้ปัญหาลักษณะนี้ซึ่งอาจต้องใช้เวลา

13. ในส่วนของข้อมติ (Resolutions) มีการแก้ไขเพิ่มเติมความว่า

3 (a) เป็นที่แน่ชัดว่า แนวคิดและพฤติกรรมของรัฐบาลพม่าในเรื่องเกี่ยวกับการบังคับใช้แรงงานของพม่า ยังไม่เปลี่ยนแปลงไปในทางที่สอดคล้องกับหลักและเงื่อนไขที่กำหนดให้ประเทศภาคีสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศปฏิบัติตาม

(b) รัฐบาลพม่า ไม่ควรได้รับผลประโยชน์จากความช่วยเหลือทางด้านวิชาการ หรือความช่วยเหลืออื่นใดจาก ILO ยกเว้นจะขอรับความช่วยเหลือโดยตรง (Direct Assistance) เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการไต่สวน ทั้งนี้ จนกว่าข้อเสนอแนะของคณะกรรมการไต่สวนจะได้รับการตอบสนอง

(c) รัฐบาลพม่า ไม่ควรได้รับเชิญเข้าร่วมการประชุม หรือการสัมมนาต่างๆ ที่ดำเนินการจัดโดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ เว้นแต่การประชุมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะทำให้เกิดการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการตรวจสอบ ทั้งนี้ จนกว่าข้อเสนอแนะของคณะกรรมการไต่สวน จะได้รับการตอบสนอง

14. ที่ประชุมเต็มคณะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศมีมติด้วยคะแนนเสียงส่วนใหญ่ 333 เสียง มีผู้คัดค้าน 27 เสียง และงดออกเสียง 47 เสียง รับรองข้อมติเกี่ยวกับการละเมิดอนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยแรงงานบังคับ พ.ศ. 2473 ที่ประเทศพม่าให้สัตยาบัน ที่ระบุว่ารัฐบาลพม่ามีทัศนคติและพฤติกรรมที่ขัดต่อเงื่อนไขและหลักการของการเป็นสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และมีมติให้องค์การแรงงานระหว่างประเทศยุติการให้ความช่วยเหลือและความร่วมมือทางด้านวิชาการแก่ประเทศพม่า รวมทั้งมิให้พม่าเข้าร่วมการประชุมสัมมนาใดๆ ที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศจัดขึ้น เว้นแต่การให้ความช่วยเหลือหรือการประชุมสัมมนาที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการปฏิบัติตามคำแนะนำของคณะกรรมการไต่สวนขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเท่านั้น ซึ่งข้อมตินี้จะมีผลบังคับไปจนกว่าพม่าจะแก้ไขกฎหมายภายในประเทศให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของอนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยแรงงานบังคับ พ.ศ. 2473 และยุติการละเมิดสิทธิมนุษยชนภายในประเทศตน^{*}

อนึ่งไทยและประเทศภาคีอาเซียน^{**} ซึ่งเข้าร่วมประชุมองค์การแรงงานระหว่างประเทศในครั้งนี้ด้วย ได้ออกเสียงไม่เห็นด้วยกับการลงโทษพม่าในครั้งนี้

* ดูข้อมติฉบับภาษาอังกฤษพร้อมคำแปลในผนวก จ

** ประเทศภาคีอาเซียน ได้แก่ บรูไน อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ ไทย เวียดนาม ลาว พม่า และกัมพูชา ทุกประเทศเป็นสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ยกเว้นบรูไน

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

จากผลการศึกษาที่กล่าวมาแล้วทั้งหมด ผู้ศึกษาเห็นว่าองค์การแรงงานระหว่างประเทศมีกระบวนการดำเนินการอย่างจริงจังในการดำเนินการต่อประเทศสมาชิกที่ไม่สามารถปฏิบัติตามอนุสัญญาที่ได้ให้สัตยาบันไว้ ในกรณีของพม่านี้ นอกจากบทบัญญัติของกฎหมายของประเทศจะไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของอนุสัญญาแล้ว รัฐบาลพม่าเองก็ไม่แสดงความจริงจังให้องค์การแรงงานระหว่างประเทศประจักษ์ในการแก้ไขตามข้อเสนอแนะที่องค์การฯ นอกจากนี้ยังใช้กฎหมายนั้นเป็นเครื่องมือในการเกณฑ์แรงงานอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ประชาคมโลกรับไม่ได้

ตัวอย่างจำนวนมากจากข้อร้องเรียนที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้รับผ่านคณะกรรมการไต่สวนที่แสดงให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐและทหารได้บังคับแรงงานเด็กในพม่าให้ทำงานแบกหาม ก่อสร้าง บำรุงรักษาและทำงานในค่ายทหาร หรืองานอื่น ๆ เพื่อช่วยเหลือกิจการทหาร ทำงานเกษตร ตัดไม้หรือทำการผลิตต่าง ๆ ที่ดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือทหาร และบางครั้งก็กระทำเพื่อประโยชน์ส่วนตัว งานก่อสร้าง บำรุงรักษาถนน รางรถไฟและสะพาน หรืองานโครงสร้างพื้นฐานอื่นๆ รวมทั้งงานอีกหลายประเภท ซึ่งไม่ได้การรับยกเว้นตามมาตรา 2 (2) ของอนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยแรงงานบังคับ พ.ศ. 2473

หลักเกณฑ์ของการระดมแรงงานนั้นจะกว้างมากตามมาตรา 8(1) (g) (h) และ (o) 11(d) และ 12 ของ พ.ร.บ. หมู่บ้าน และมาตรา 9(b) และ 9A ของ พ.ร.บ. เมือง ซึ่งไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยแรงงานบังคับ พ.ศ. 2473 กระบวนการที่ปฏิบัติมักกระทำตามรูปแบบของข้อกำหนดเหล่านั้น คืออาศัยหัวหน้าหมู่บ้าน หรือผู้มีอำนาจดูแลเพื่อเรียกร้องให้จัดหางานตามคำสั่งของทหารหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่บทบัญญัติของ พ.ร.บ.หมู่บ้านหรือ พ.ร.บ. เมือง ก็ไม่เคยถูกอ้างอิงในคำสั่งเพื่อบังคับใช้แรงงานซึ่งนำเสนอต่อคณะกรรมการ

ผู้ที่ไม่ยินยอมให้ระดมแรงงานก็จะต้องถูกลงโทษตาม พ.ร.บ. หมู่บ้านด้วยการปรับหรือจำคุกเป็นเวลาไม่เกินหนึ่งเดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ และต้องถูกปรับตาม พ.ร.บ. เมือง

ในทางปฏิบัติ การบังคับใช้แรงงานมักเปิดช่องให้มีการเรียกร้องให้จ่ายเงินเพื่อมิให้บุคคลต้องถูกบังคับใช้แรงงานเป็นการชั่วคราว และบางกรณีมีการคุกคามต่อชีวิตและความปลอดภัยด้วย และผู้ที่ไม่สมัครใจ ทำงานซ้ำ หรือไม่สามารถปฏิบัติตามคำสั่งก็ต้องถูกลงโทษด้วยเช่นกัน บางกรณีเป็นการลงโทษนอกกระบวนการยุติธรรม ได้แก่ การเรียกร้องให้จ่ายเงิน การประทุษร้ายร่างกาย การทุบตี การทรมาน การข่มขืน และการฆาตกรรม

แรงงานที่ถูกบังคับในพม่ามักเป็นสตรี เด็ก และคนชรา และผู้ที่มีสภาพไม่พร้อมที่จะทำงาน แรงงานบังคับต่างแทบจะไม่ได้รับเงินค่าตอบแทนหรือเงินชดเชย แต่ในทางกลับกันมักถูกบังคับให้จ่ายเงิน ให้อาหาร หรือสิ่งอื่น ๆ ด้วย

แรงงานบังคับเน้นการต่อชาวพม่าโดยทั่วไป เกษตรกรไม่มีเวลาดูแลไร่นา และเด็กไม่ได้ไปโรงเรียน และผู้ที่ไม่มียากินและผู้ที่อยู่ในกลุ่มที่ยากจนมากซึ่งต้องอาศัยแรงงานของตนในการเลี้ยงปากเลี้ยงท้องยังต้องรับภาระหนัก เนื่องจากไม่สามารถหาเงินจ่ายเพื่อมิให้ต้องถูกบังคับใช้แรงงานตามคำเรียกร้องของเจ้าหน้าที่ และไม่อาจหาเลี้ยงปากท้องของตัวเองเพราะต้องถูกบังคับใช้แรงงานจึงทำให้ต้องหลบหนีออกนอกประเทศในที่สุด

ข้อมูลและหลักฐานที่แสดงต่อคณะกรรมการฯ แสดงให้เห็นว่าผู้มีอำนาจมิได้ใส่ใจต่อความปลอดภัยและอนามัยรวมทั้งความต้องการพื้นฐานของผู้ที่ถูกบังคับใช้หรือถูกเกณฑ์ให้ต้องเป็นลูกหาบ รวมทั้งสตรีมักถูกส่งให้ออกเดินล่องหน้าเข้าไปในในสถานการณ์ที่มีอันตราย อย่างเช่นบริเวณที่ต้องสงสัยว่าจะมีกับระเบิด ทำให้หลายคนต้องเสียชีวิตหรือได้รับบาดเจ็บ การดูแลรักษาทางการแพทย์มีน้อยมากหรือไม่มีเลย บางครั้งผู้ที่เจ็บป่วยหรือได้รับบาดเจ็บมักถูกทหารเมียนมาหรือถูกประทุษร้ายทำให้ความบาดเจ็บทวีความรุนแรงมากขึ้น และหลายคนต้องเสียชีวิต

โดยสรุปแล้ว พันธกรณีตามมาตรา 1 วรรค 1 ของอนุสัญญาเพื่อปราบปรามการเกณฑ์แรงงานถูกละเมิดในพม่าทั้งตามกฎหมายแห่งชาติ โดยเฉพาะ พ.ร.บ.หมู่บ้าน หรือ พ.ร.บ.เมือง รวมถึงตามที่ปฏิบัติกันจริง ๆ ซึ่งเป็นรูปแบบที่แพร่หลายและเป็นระบบ โดยไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ความปลอดภัยและสุขภาพและความต้องการพื้นฐานของประชาชนในพม่า

ขณะเดียวกันรัฐบาลพม่าก็ละเมิดพันธกรณีภายใต้มาตรา 25 ของอนุสัญญาที่มีเพื่อให้หลักประกันว่าบทลงโทษของกฎหมายต่อการบังคับหรือเกณฑ์แรงงานอย่างผิดกฎหมายนั้นเหมาะสมและได้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ขณะที่มาตรา 374 ของประมวลกฎหมาย

อาณาเขตก็บัญญัติให้มีการลงโทษผู้ที่บังคับผู้อื่นให้ใช้แรงงาน โดยที่บุคคลนั้นมิได้สมัครใจ แต่กลับมิได้มีการนำบทบัญญัตินั้นมาใช้ในทางปฏิบัติ แม้แต่วิธีการที่ใช้ในการระดมแรงงานก็มิได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติของ พ.ร.บ. หมู่บ้าน พ.ศ.2451 หรือ พ.ร.บ. เมือง พ.ศ. 2450 แต่อย่างใด

รัฐซึ่งสนับสนุน ส่งเสริม ยอมรับ หรือปล่อยให้มีการบังคับใช้แรงงานในอาณาเขต ถือว่ากระทำการอันผิดกฎหมายและต้องรับผิดชอบต่อการละเมิดบรรทัดฐานอันเป็นที่สุดของกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าสถานะของกฎหมายแห่งชาติในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับใช้แรงงาน หรือการลงโทษผู้ที่ต้องรับผิดชอบจะเป็นเช่นใด บุคคลที่ละเมิดข้อห้ามมิให้บังคับใช้แรงงานตามอนุสัญญานี้ถือว่ามีความผิดทางอาญาระหว่างประเทศ และหากกระทำกันอย่างแพร่หลายและเป็นรูปแบบที่เป็นระบบ ถือว่าเป็นอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ

จากการศึกษาผู้ศึกษาจะแยกวิเคราะห์บทบาทของผู้ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้โดยตรง คือ องค์การแรงงานระหว่างประเทศและพม่า แต่ประเทศไทยและภาคีอาเซียน แม้จะไม่ได้เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้โดยตรง ฐานะที่พม่าและประเทศภาคีอาเซียนทั้งหมด(ยกเว้นบรูไน) ต่างก็เป็นสมาชิกองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ต้องเข้าร่วมประชุมองค์การแรงงานระหว่างประเทศร่วมกัน ประเทศภาคีอาเซียนรวมทั้งไทย จึงต้องมีแนวปฏิบัติที่เหมาะสมที่สุดต่อกรณีนี้ ผู้ศึกษาจะได้วิเคราะห์ถึงบทบาทของผู้เกี่ยวข้อง ดังนี้

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ

1. ผู้ศึกษาเห็นว่าการดำเนินการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศต่อกรณีการละเมิดอนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยแรงงานบังคับนั้นเป็นไปตามแผนงานการณรงค์ที่จะให้ประเทศสมาชิกให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาหลัก 7 ฉบับ ซึ่งเกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานในการทำงาน โดยที่อนุสัญญาฉบับที่ 29 ก็เป็นหนึ่งในอนุสัญญาเหล่านี้ด้วย แผนงานนี้ซึ่งริเริ่มในปี 2537 ในโอกาสครบรอบ 75 ปีของการก่อตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ มีความมุ่งหมายที่จะผลักดันหลักการขั้นพื้นฐานตามที่ระบุอยู่ในธรรมนูญองค์การให้ได้รับการปฏิบัติตามอย่างเป็นสากล ซึ่งเมื่อรณรงค์ไปได้ระยะหนึ่ง องค์การแรงงานระหว่างประเทศเล็งเห็นว่าการยากที่จะให้มีการให้สัตยาบันอนุสัญญาเหล่านี้ได้อย่างกว้างขวาง องค์การแรงงานระหว่างประเทศจึงได้ผลักดันให้มีการออกปฏิญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน ผลคือแม้ประเทศที่มีได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาหลักก็มีพันธกรณีที่จะต้องส่งเสริมหลักการที่ปรากฏอยู่ในอนุสัญญาเหล่านั้นด้วย ในช่วงเวลาที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศกำลังดำเนินแผนงานในทิศทางดังกล่าวอยู่นี้เอง กลับปรากฏว่ากรณีพม่าละเมิดหลักการของอนุสัญญาฉบับที่ 29 ที่ได้ให้สัตยาบันไว้แล้วได้ถูกยื่นเสนอต่อองค์การแรงงานระหว่างประเทศ โดยที่มีข้อมูลจำนวนมากบ่งชี้ว่าพม่าไม่ความจริง

ใจในการปฏิบัติตามอนุสัญญา นับว่าเป็นเรื่องที่สวนทางกับความพยายามขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศที่จะผลักดันการปฏิบัติตามหลักการขั้นพื้นฐานในการทำงานอย่างเป็นทางการอย่างเป็นสากล ซึ่งหากองค์กรแรงงานระหว่างประเทศไม่ดำเนินการอย่างจริงจังต่อพม่า อาจทำให้การรณรงค์ที่ผ่านมาจากองค์กรแรงงานระหว่างประเทศกลายเป็นความพยายามที่สูญเปล่า และปฏิญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงานก็จะกลายเป็นเพียงเศษกระดาษ

2. ผู้ศึกษาเห็นว่า การดำเนินการตามข้อ 1 ยังเป็นความพยายามที่จะสร้างมาตรฐานในการผลักดันให้มีการปฏิบัติตามอนุสัญญาและการลงโทษประเทศที่ละเมิดในกรณีของพม่านี้ องค์กรแรงงานระหว่างประเทศได้เริ่มการลงโทษพม่าในการไม่ปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการได้สวนด้วยการรุดความช่วยเหลือทางวิชาการและไม่ให้เข้าร่วมประชุมสัมมนาใดๆ เว้นแต่กรณีที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหารื่องแรงงานบังคับในประเทศพม่าเท่านั้น เปรียบเหมือนการ "เชือดไก่ให้ลิงดู" สำหรับประเทศสมาชิกอื่นๆ ที่ยังคงละเมิดอนุสัญญาหรือไม่ให้ความร่วมมือในการแก้ไขมาตรฐานแรงงาน

3. ต้องติดตามสถานการณ์การดำเนินการขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศต่อพม่าต่อไปอย่างใกล้ชิดว่า องค์กรแรงงานระหว่างประเทศจะดำเนินการอย่างไรต่อไป อาจจะขอความร่วมมือจากประเทศจากประเทศต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับพม่า หรือองค์กรระหว่างประเทศ ที่ให้ช่วยเหลือพม่า สร้างกระแสกดดัน

ประเทศพม่า

1. จากการศึกษาค้นคว้าพบว่ารัฐบาลพม่าไม่ให้ความสนใจต่อการถูกร้องเรียนเรื่องการละเมิดอนุสัญญา พบว่าอนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยแรงงานบังคับ และไม่สนใจเรื่องสิทธิมนุษยชน ซึ่งอาจจะเกิดจากการมองปัญหาว่าเป็นกระแสกดดันที่มาจากประเทศโลกตะวันตก อาทิ สหรัฐฯ อังกฤษ ฯลฯ องค์กรระหว่างประเทศ อาทิ สหประชาชาติ องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ ฯลฯ องค์กรเอกชน อาทิ Human Right's Watch องค์กรนิรโทษกรรมสากล (Amnesty International) กลุ่มต่อต้านรัฐบาลที่มีการรณรงค์เรื่องการบังคับใช้แรงงานในพม่าว่าเป็นส่วนหนึ่งของการละเมิดสิทธิมนุษยชนในห้วงเวลาเดียวกัน ทำให้พม่ามองกระแสกดดันนี้เป็นเรื่องที่มีเบื้องหลังทางการเมือง (Political Motivation) คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญการปฏิบัติตามอนุสัญญาและข้อเสนอแนะขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศ ได้แจ้งให้พม่าทราบเรื่องกฎหมายภายในประเทศ ได้แก่ พ.ร.บ. เมือง พ.ศ. 2450 และ พ.ร.บ. หมู่บ้าน พ.ศ. 2451 ที่มีข้อบัญญัติให้อำนาจเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นหรือหัวหน้าหมู่บ้านในการเกณฑ์แรงงานว่าขัดกับอนุสัญญาฉบับที่ 29 มาประมาณ 30 กว่าปี แต่พม่าไม่ได้ดำเนินการแก้ไขกฎหมายภายในประเทศแต่อย่างใด นอกจากนั้นการที่พม่าไม่อนุญาตให้คณะกรรมการไต่สวนเข้าประเทศเพื่อสืบหาข้อเท็จจริงตามข้อร้องเรียนนั้น ยังเป็นการแสดงให้เห็น

เห็นว่าพม่าไม่ให้ความร่วมมือกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ทำให้มองได้ว่าพม่าอาจจะมีการปกปิดข้อเท็จจริงบางประการไว้

2. แรงงานบังคับจะยังคงมีอยู่ต่อไปในพม่า แม้จะดูเหมือนว่ารัฐบาลพม่ามีความเคลื่อนไหวในการที่จะปฏิบัติตามข้อแนะนำขององค์การแรงงานระหว่างประเทศด้วยการออกคำสั่งกระทรวงมหาดไทยให้ระงับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในการใช้อำนาจเกณฑ์แรงงาน ซึ่งมติล่าสุดของที่ประชุมองค์การแรงงานระหว่างประเทศไม่พิจารณาเป็นความคืบหน้าแต่อย่างใด การเกณฑ์แรงงานบังคับยังคงดำเนินต่อไปในประเทศพม่าด้วยปัจจัย 3 ประการ คือ

(1) การปกครองด้วยระบบเผด็จการทหาร ปราศจากกลไกอิสระ อาทิ สื่อมวลชน ที่จะตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล การปฏิบัติการใด ๆ ของรัฐบาลทำได้โดยง่ายโดยไม่ต้องกังวลต่อการตรวจสอบ ดังนั้นผู้ปฏิบัติที่คุ้นเคยกับการสั่งการ (Command) ไม่สามารถเปลี่ยนแนวคิดเดิม ๆ วิธีปฏิบัติเดิม ๆ ได้โดยง่าย ดังนั้นแนวทางใดที่เคยปฏิบัติอยู่และยังประโยชน์ให้กับฝ่ายตนก็ยังคงปฏิบัติต่อไป

(2) สงครามภายในระหว่างรัฐบาลกับชนกลุ่มน้อยเป็นสาเหตุที่ต้องคงระบบเผด็จการ และในสู้รบกับชนกลุ่มน้อย การเกณฑ์แรงงานเป็นสิ่งจำเป็น โดยเฉพาะในพื้นที่ทุรกันดารที่เป็นไปได้ที่จะจัดหาแรงงานที่จ่ายค่าจ้าง และชื้อยุทธปัจจัย

(3) ระบบเศรษฐกิจของพม่าเป็นสังคมนิยม รัฐเป็นผู้ดำเนินการกิจกรรมเศรษฐกิจส่วนใหญ่ มีเอกชนดำเนินการเพียงเล็กน้อย ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ การเกณฑ์แรงงานประชาชนเป็นทางเลือกที่ดีที่สุดสำหรับประเทศที่ไม่มีเงินทุนสำรองเช่นพม่า

ไทยและภาคีอาเซียน

1. ในฐานะที่เป็นสมาชิกสมาคมอาเซียนและสมาชิกองค์การแรงงานระหว่างประเทศด้วยกัน ไทยและประเทศภาคีอาเซียนอื่น ๆ จำต้องแสดงบทบาทต่อปัญหาการละเมิดอนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยแรงงานบังคับของพม่านี้ กล่าวคือการแสดงท่าทีหรือมติดีเกี่ยวกับเรื่องนี้ต้องคำนึงถึงทั้งความสัมพันธ์ ความเป็นเอกภาพของสมาคมอาเซียน และภาพลักษณ์ของกลุ่มต่อประชาคมโลก จากการออกเสียงคัดค้านมติเกี่ยวกับการใช้แรงงานบังคับในพม่าในการประชุมองค์การแรงงานระหว่างประเทศสมัยที่ 87 เมื่อมิถุนายน 2542 อาจส่งผลให้ภาคีอาเซียนถูกมองว่าสนับสนุนการใช้แรงงานบังคับ

2. ในทางตรงกันข้าม การคัดค้านต่อมติของที่ประชุมองค์การแรงงานระหว่างประเทศในการลงโทษพม่าของภาคีอาเซียนก็เป็นการช่วยให้พม่าไม่รู้สึกละอายใจ เพราะการโดดเดี่ยวพม่าจะทำให้สถานการณ์การเกณฑ์แรงงานบังคับเลวร้ายลงไป เนื่องจากการยุติความช่วยเหลือทางวิชาการเหลือห้ามเข้าร่วมประชุมตามที่ตั้งการแรงงานระหว่างประเทศออกมิตีจะทำให้พม่าขาดช่องทางติดต่อสัมพันธ์ในเชิงสร้างสรรค์กับองค์การแรงงานระหว่างประเทศและโลก

ภายนอก ช่องทางเดียวที่จะช่วยให้สถานการณ์ออกมาในเชิงสร้างสรรค์ คือ การให้โอกาสพม่าได้แก้ไขกฎหมายซึ่งต้องใช้เวลา

ประเทศไทย

การคัดค้านข้อมติขององค์การแรงงานระหว่างประเทศของไทย ในนามอาเซียน อาจส่งผลกระทบต่อประชาคมโลกมองภาพลักษณ์ของไทยว่าสนับสนุนการบังคับใช้แรงงาน

นอกจากนั้นอาจจะเป็นที่จับจ้องของฝ่ายลูกจ้างสากล (ICFTU) ซึ่งในการนี้เพิ่งเล็งจุดอ่อนเกี่ยวกับกฎหมายและการปฏิบัติของไทยในด้านแรงงานสัมพันธ์ที่อยู่ในความสนใจของฝ่ายลูกจ้างและองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ที่ติดตามความคืบหน้าของสถานการณ์นี้อยู่อย่างต่อเนื่อง

5.2 ข้อเสนอแนะ

1. ประเทศไทยจำเป็นต้องติดตามความเคลื่อนไหวด้านแรงงานในเวทีระหว่างประเทศต่อไปอย่างใกล้ชิด เพื่อให้ทันกับสถานการณ์และความเปลี่ยนแปลง รวมทั้งกระแสดูความคิดต่างๆของประชาคมโลก เพื่อให้สามารถกำหนดจุดยืนและท่าทีที่เหมาะสมที่สุดบนพื้นฐานของการธำรงรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของประเทศไทยเป็นสำคัญ
2. ประเทศไทยเองก็ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 29 เช่นเดียวกัน และที่ผ่านมาประเทศไทยได้ถูกองค์การแรงงานระหว่างประเทศตั้งข้อสังเกตและติติงว่ายังปฏิบัติได้ไม่สอดคล้องกับอนุสัญญา โดยเฉพาะเกี่ยวกับปัญหาแรงงานเด็กและโสเภณีเด็ก ซึ่งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมก็ได้จัดทำรายงานชี้แจงองค์การแรงงานระหว่างประเทศ เกี่ยวกับความก้าวหน้าในการดำเนินการของประเทศไทยในการขจัดปัญหาดังกล่าว และความคืบหน้าในการปรับปรุงยกระดับมาตรฐานแรงงานในประเทศไทยให้องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้รับทราบเป็นระยะๆ กระนั้นก็ตามประเทศไทยน่าจะถือเอากรณีของประเทศพม่าเป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงความพยายามของประเทศสมาชิก รวมทั้งผู้แทนของฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างที่เข้าร่วมประชุมที่จะกดดันให้ประเทศสมาชิกองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ด้วยกันปฏิบัติตามอนุสัญญาที่ได้ให้สัตยาบันไว้ให้ได้ ซึ่งจากกรณีที่เกิดขึ้นกับประเทศพม่าได้ทำลายชื่อเสียงของประเทศพม่าในสายตาของชาวโลกอย่างรุนแรง
3. การให้สัตยาบันอนุสัญญาใด ๆ ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ควรพิจารณาให้รอบคอบก่อนที่จะให้สัตยาบัน โดยพิจารณาว่ามีกฎหมายรองรับหรืออยู่ในขอบเขตที่ปฏิบัติได้หรือไม่ มิเช่นนั้นอาจจะต้องเกิดกรณีเช่นของพม่า

4. ให้ความสนใจกับงานด้านมาตรฐานแรงงานให้มากขึ้น เนื่องจากเป็นประเด็นที่อยู่ในความสนใจขององค์การแรงงานระหว่างประเทศและประชาคมโลก มาตรฐานแรงงานเกี่ยวข้องกับชีวิต เช่น สิทธิขั้นพื้นฐาน ควรมีการจัดตั้งกองมาตรฐานแรงงานขึ้นเพื่อรองรับงานตรงนี้ ซึ่งเป็นงานที่ยาก ละเอียดอ่อน

5. ให้ความสนใจในการตอบสนองเทศบาลกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศในเรื่องของมาตรฐานแรงงานให้มากขึ้น ๆ ควรส่งเสริมอย่างเป็นทางการให้นายจ้างลูกจ้างได้มีส่วนแสดงความคิดเห็นอย่างจริงจัง เพื่อสร้างความเข้าใจกับฝ่ายลูกจ้างนายจ้างเกี่ยวกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ซึ่งจะส่งผลดีต่อภาพรวมของประเทศในเวทีระหว่างประเทศ

บรรณานุกรม

นพนิต สุริยะ. สิทธิมนุษยชน. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน,2537.

แรงงานและสวัสดิการสังคม,กระทรวง. 75 ปี แห่งความสัมพันธ์ไทยกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน,2537.

----- เอกสารสัมมนาไตรภาคีมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ : แรงงานไทยอยู่ตรงไหน?. กรุงเทพมหานคร : ไ่ม่ระบุสำนักพิมพ์ , 2537.

แรงงานและสวัสดิการสังคม,สำนักงานปลัดกระทรวง,ส่วนวิเทศสัมพันธ์. ILO และมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ. ไ่ม่ระบุสำนักพิมพ์และปีพิมพ์.(อัดสำเนา)

----- . สรุปความเป็นมาของปฏิญญาว่าด้วยสิทธิพื้นฐาน. ไ่ม่ระบุสำนักพิมพ์และปีพิมพ์, (อัดสำเนา)

รังสฤษฎ์ จันทรรัตน์. การให้สัตยาบันอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ. เอกสารวิจัยวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ,2538.

สุภัทรา พัทธมนิติ. กระบวนการการประชุมขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ. เอกสารผลงานลำดับที่ 2 เพื่อประเมินตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านการจัดการแรงงานระหว่างประเทศ,2541.

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ เจนีวา. สุขภาพแรงงานและไอแอลโอ คู่มือการศึกษาของแรงงานฉบับที่ 2 (แก้ไขเพิ่มเติม). กรุงเทพมหานคร : อมรินทร์พริ้นติ้งกรุ๊ปจำกัด,2536.

The Government of the Union of Myanmar. Observation of the Myanmar Government on the Initial Complaint and Supplementary Evidence made by 25 workers delegates to the 83rd Session of ILO. Yangon,1997.

International Labour Office. Force Labour in Myanmar(Burma).Report of the Commission of Inquiry appointed under article 26 of the Constitution of the International Labour Organisation to examine the observance by Myanmar of the Forced Labour Convention ,1930(No.29). Geneva,1998.

----- The Universal Declaration of Human Rights and ILO Standards. Geneva,1998.

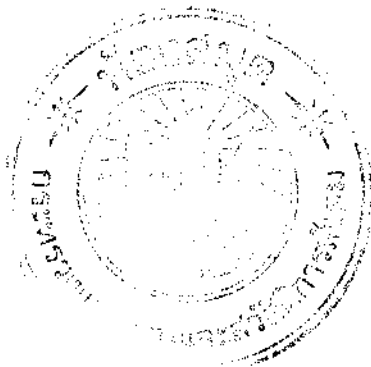
----- "ILO Governing Body Agree on Follow-up to Declaration on Fundamental Rights Requests action on Myanmar Commission of Inquiry". 1999 Press Release. 25 March 1999. (อึดสำเนา)

----- "Forced labour in Myanmar still widespread says ILO". 1999 Press Release. 25 May 1999. (อึดสำเนา)

----- International Review. Volume 137 Number 3 1998/3, Geneva,1999.

----- Memorandum of the Government of Myanmar on the Report of the Director-General to the Members of the Governing Body dated 21 May 1999.Geneva,1999. (อึดสำเนา)

----- Report of the Director-General to the Members of the Governing Body on Measures taken to the Government of Myanmar following the recommendations of the Commission of Inquiry established to examine its observance of the Forced Labour Convention,1930(No.29). Geneva,1999.



112.05.6
1747๗
2542
๑.2

ห้องสมุดกระทรวงแรงงาน
และสวัสดิการสังคม



00455
ชื่อโรงเรียนในองค์การแรงงาน