

บทที่ 1

บทนำ

เรื่องการกำกับมาตรฐานแรงงานไม่ใช่เรื่องใหม่ เพราะตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 19 ก็ได้มีการพูดถึงเรื่องการกำกับที่ไม่ยุติธรรม โดยเฉพาะเรื่องวิธีการผลิตสินค้าโดยอาศัยต้นทุน ถูกโดยมิได้คำนึงถึงการเอาเปรียบในสังคม องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ซึ่งได้ก่อตั้งขึ้นมาเมื่อ พ.ศ. 2462 และประเทศไทยก็เป็นสมาชิกก่อตั้งด้วยนั้น มีวัตถุประสงค์เบื้องต้นเพื่อที่จะขจัดสภาพที่คนงานถูกเอาเปรียบ ให้ได้รับสิ่งตอบแทนจากการทำงานอย่างเหมาะสม มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีและเกิดความยุติธรรมในสังคม ทั้งนี้โดยอาศัยการกำหนดมาตรฐานแรงงานเพื่อเป็นเกณฑ์ให้ประเทศสมาชิกลงไปปฏิบัติ สิ่งนี้คือความสัมพันธ์ระหว่างมาตรฐานแรงงานกับการค้าและความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจดังที่เคยเป็นมา

ภายหลังเมื่อมีการเปิดเสรีและขจัดอุปสรรคทางการค้า และได้เกิดระบบเศรษฐกิจแบบโลกาภิวัตน์มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะเมื่อเกิดข้อตกลงการค้ารอบอุรุกวัยอันเป็นผลให้มีการก่อตั้งองค์การการค้าโลก (WTO) เมื่อ พ.ศ. 2538 ผลกระทบที่สำคัญยิ่งก็คือการเปิดกว้างทางการค้าที่มากยิ่งขึ้น และการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของกระแสการค้า อันเนื่องมาจากการเจรจาตกลงว่าเป็นการปฏิรูประบบพิกัดอัตราภาษีศุลกากร และอีกส่วนหนึ่งเป็นการลดเครื่องกีดขวางต่าง ๆ กล่าวโดยรวมก็คือการขยายตัวของ การส่งออกจากกลุ่มประเทศได้ (ประเทศกำลังพัฒนา) ไปสู่ประเทศเหนือ (ประเทศพัฒนาแล้ว ประเทศอุตสาหกรรมตะวันตก) เนื่องจากมีข้อตกลงเปิดตลาดสินค้าสิ่งทอ เสื้อผ้า สินค้าเกษตรและอุตสาหกรรมในกลุ่มประเทศเหนือ เห็นได้ชัดเจนว่า หากมีการปฏิบัติตามข้อตกลงแล้ว จะเป็นการขยายงานในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา และลดการจ้างงานในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว การค้าระหว่างกลุ่มประเทศเหนือกับกลุ่มประเทศใต้มีแนวโน้มประการหนึ่งที่สร้างความวิตกกังวลและการโต้เถียงในกลุ่มประเทศเหนือคือ การขยายตัวอย่างรวดเร็วของการส่งออกสินค้าอุตสาหกรรมจากกลุ่มประเทศใต้ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการส่งออกสินค้าที่มาจากเอเชียและประเทศจีนซึ่งเศรษฐกิจกำลังเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2523-2533 เป็นผลให้มีการนำเข้าสินค้าอุตสาหกรรมจากประเทศเหล่านี้เข้าไปในประเทศญี่ปุ่นและสหรัฐฯ เพิ่มขึ้นปีละเกือบร้อยละ 15 และเกือบร้อยละ 13 ต่อปี ในประชาคมยุโรป¹

ความกังวลในประเทศอุตสาหกรรมว่ามาตรฐานการครองชีพในประเทศของตน กำลังถูกคุกคามจากประเทศที่มีค่าจ้างต่ำ โดยเฉพาะประเทศที่กำลังพัฒนาอุตสาหกรรมอย่าง

¹ ILO, *Promoting Employment, Report of the Director-General International Labour Conference, 82nd Session 1995*, หน้า 8

รวดเร็ว ความกังวลนี้มาจากความเห็นว่า การขยายตัวของ การนำเข้าสินค้าราคาถูกจากประเทศกำลังพัฒนา รวมทั้งการย้ายฐานการผลิตไปสู่ประเทศเหล่านี้ซึ่งมีต้นทุนการผลิตต่ำกว่า อันจะนำไปสู่การหยุดยั้งการพัฒนาอุตสาหกรรม การตกงาน และค่าจ้างลดลง โดยเฉพาะสำหรับคนงานไม่มีฝีมือในประเทศอุตสาหกรรม หากแนวโน้มการค้าและการลงทุนดำเนินต่อไปเช่นนี้ ก็จะทำให้มาตรฐานการครองชีพในประเทศอุตสาหกรรมตกต่ำลง ความเห็นเช่นนี้เป็นรากเหง้าของความคิดปกป้องการค้า (Protectionism) ที่เกิดขึ้นใหม่ในประเทศอุตสาหกรรมบางประเทศ

ถึงแม้ความวิตกกังวลข้างต้นจะไม่อยู่บนพื้นฐานของความจริงไปทั้งหมด เพราะได้มองข้ามหลักฐานที่ว่าประเทศอุตสาหกรรมและประเทศกำลังพัฒนาต่างก็มีผลประโยชน์เกื้อกูลกันอย่างมากในกระแสการค้าและการลงทุนในปัจจุบัน นั่นคือ การส่งออกจากประเทศอุตสาหกรรมไปยังประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (NICS) เติบโตเร็วเท่ากับการนำเข้าจากประเทศเหล่านี้ โดยเฉพาะสินค้าประเภททุน เทคโนโลยีและผลิตภัณฑ์อื่น ๆ

อย่างไรก็ตามภาวะการว่างงานที่เพิ่มขึ้นอย่างสม่ำเสมอในประชาคมยุโรป และมีอัตราการขึ้นลงที่ไม่แน่นอนในสหรัฐฯ นับตั้งแต่สิ้นทศวรรษ 1980 ทำให้ประเทศเหล่านี้มีท่าทีต้องการปกป้องการค้ารุนแรงยิ่งขึ้น เมื่อเห็นว่าบางประเทศได้เปรียบในการแข่งขันโดยละเมิดมาตรฐานแรงงานขั้นพื้นฐาน การกล่าวถึงการใช้แรงงานเด็กอย่างร้ายแรง ค่าแรงงานขั้นต่ำ ฯลฯ และต้องการผลักดันให้มีการเชื่อมโยงมาตรฐานแรงงานกับการค้าระหว่างประเทศ โดยวิธีการต่าง ๆ เช่น ต้องการผนวกไว้ในบทบัญญัติของแกตต์และ WTO และการเจรจาตกลงด้านการค้าระหว่างประเทศในเวทีอื่น ๆ โดยมีสหรัฐฯ และสหภาพยุโรปเป็นประเทศนำในการผลักดัน เพื่อให้มีมาตรการด้านการค้าอย่างใดอย่างหนึ่งต่อประเทศที่ละเมิดต่อมาตรฐานแรงงาน โดยมาตรการนั้นอาจอยู่ในรูปของการไม่ซื้อสินค้า (trade sanction) หรืออื่น ๆ

นอกเหนือจากการผลักดันในการประชุมด้านการค้าแล้ว สหรัฐฯ และสหภาพยุโรป ยังได้ดำเนินมาตรการฝ่ายเดียวกับประเทศที่ละเมิดมาตรฐานแรงงานหรือปฏิบัติไม่ได้มาตรฐานแรงงาน โดยพิจารณาระบบการให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากร (GSP) แก่ประเทศเหล่านั้น นอกจากนี้การพยายามเชื่อมโยงมาตรฐานแรงงานกับการค้ายังอยู่ในรูปของการรณรงค์ให้มีการติดฉลากสินค้าได้มาตรฐานแรงงาน และการรณรงค์ให้มีแนวปฏิบัติด้านจริยธรรมในสถานประกอบการ เป็นต้น

เหตุผลอีกประการหนึ่งของประเทศที่ต้องการผลักดันเรื่องมาตรฐานแรงงานก็คือ การกล่าวถึงหลักการของมนุษยธรรม หรือสิทธิมนุษยชน โดยต้องการให้มีการยกระดับมาตรฐานแรงงานให้เป็นไปตามที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้กำหนดไว้ในอนุสัญญาหลักได้แก่ เสรีภาพในการสมาคม สิทธิในการสมาคมและเจรจาต่อรอง การขจัดแรงงานบังคับ และแรงงานเด็ก การไม่เลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ การได้ค่าตอบแทนที่เท่าเทียม

กันของชายและหญิง และการกำหนดอายุขั้นต่ำในการจ้างงาน ดังนั้น จึงได้ผลักดันทั้งทางตรงและทางอ้อมให้องค์การแรงงานระหว่างประเทศดำเนินมาตรการเพื่อให้มีการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักโดยเคร่งครัดและสามารถตรวจสอบได้ โดยให้ขยายหรือส่งเสริมให้กลไกการติดตามตรวจสอบขององค์การ ILO มีความเข้มแข็งมากขึ้น

ประเทศไทยและประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ ที่ถูกกดดันจากกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วต่างก็พยายามรวมกลุ่มกันเพื่อคัดค้านการเชื่อมโยงมาตรฐานแรงงานกับการค้า เพราะเห็นว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นวิธีของการกีดกันทางการค้า และต้องการคุ้มครองแรงงานและผลประโยชน์ของคนมากกว่าต้องการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน เพราะการขู่ว่าจะใช้มาตรการทางการค้าหรือการตัดสิทธิประโยชน์หรือไม่ซื้อสินค้าจะทำให้เกิดปัญหาการว่างงานในประเทศผู้ส่งสินค้าออก นอกจากนี้ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศต่างก็มีปัญหาในระดับของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแตกต่างกัน จึงยากจะปฏิบัติให้ได้มาตรฐานการคุ้มครองเดียวกัน ทั้งยังเป็นมาตรฐานที่มีความเข้มงวดอีกด้วย

ในยุคสมัยแห่งโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจเช่นนี้ ประเทศไทยจึงยากจะหลีกเลี่ยงจากการถูกกดดันและข่มขู่ให้ปฏิบัติให้ได้ตามมาตรฐานแรงงาน ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะได้มีการออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองแรงงานและมีกฎหมายอื่นเพื่อให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนแล้ว แต่ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเหล่านั้นทำให้ประเทศไทยถูกกล่าวหาในการใช้แรงงานเด็กและไม่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการสมาคม เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้ย่อมส่งผลกระทบต่อการผลิตสินค้าส่งออกและผลกระทบทางอ้อมได้แก่ ภาพลักษณ์ของประเทศไทยต่อประชาคมโลก ปัญหาเหล่านี้จำเป็นต้องเผชิญหน้าและได้รับการแก้ไขทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ดังนั้น การศึกษาถึงปัญหาการเชื่อมโยงมาตรฐานแรงงานและการค้าระหว่างประเทศจึงมีความจำเป็นสำหรับการเตรียมพร้อมเพื่อเผชิญกับภาวะกดดันที่จะยังคงดำเนินการต่อไป และเพื่อรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติให้มากที่สุด

ขอบเขตและวัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อทราบถึงความเป็นมาและเหตุผลของการเชื่อมโยงหรือความสัมพันธ์ระหว่างมาตรฐานแรงงานกับการค้าระหว่างประเทศ และสภาพปัจจุบันของปัญหานี้ ตลอดจนวิเคราะห์แนวโน้มของความสัมพันธ์นี้ในอนาคต
2. เพื่อศึกษารูปแบบและวิธีการเชื่อมโยงมาตรฐานแรงงานหลักขององค์การแรงงานระหว่างประเทศและการค้า
3. เพื่อรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการหรือความเคลื่อนไหวภายในองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง เช่น องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) และองค์การการค้า

โลก (WTO) และกลุ่มประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ และองค์การเอกชน ฯลฯ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนทำที่ของกลุ่มประเทศในการสนับสนุนและตัดค้ำ

4. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบมาตรฐานแรงงานของไทยและประเทศต่าง ๆ โดยเน้นมาตรฐานแรงงานหลัก ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานของไทย
5. เพื่อศึกษาถึงผลกระทบของการเชื่อมโยงมาตรฐานแรงงานกับการค้าระหว่างประเทศที่มีต่อประเทศไทย และการเสนอข้อคิดเห็นและเสนอแนะ

วิธีการศึกษา

1. ศึกษาโดยการรวบรวมข้อมูลโดยใช้เอกสาร (Documentary Survey) โดยใช้เอกสารต่าง ๆ เช่นหนังสือราชการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ เป็นต้น รายงานผลการประชุมของคณะผู้แทนไทย เอกสารขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และองค์การการค้าโลก ฯลฯ
2. การสอบถามและสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้เชี่ยวชาญด้านแรงงาน และเจ้าหน้าที่ทางการทูต ฯลฯ
3. ประสบการณ์การเข้าร่วมการประชุมด้านแรงงานระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการร่วมประชุมที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศจัดขึ้น

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้รัฐบาล และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สามารถใช้เป็นข้อมูลประกอบในการพิจารณาปรับปรุงมาตรฐานแรงงานและเร่งรัดในการบังคับใช้กฎหมายและส่งเสริมให้เกิดความยุติธรรมในสังคม และสิทธิมนุษยชนให้มากขึ้น เพื่อมิให้ถูกโจมตีหรือนำเรื่องข้อบกพร่องในการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานมาเป็นเครื่องมือในการกดดันด้านการค้าได้
2. การศึกษาเรื่องนี้ได้รวบรวมข้อมูลทั้งจากเอกสารทางราชการและประสบการณ์ จากการสอบถามบุคคลที่เกี่ยวข้องและได้เข้าร่วมการประชุมด้านแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปใช้เป็นข้อมูลประกอบในการประชุม การปรึกษาหรือกำหนดท่าทีในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศต่อไปได้

บทที่ 2

ความหมายของมาตรฐานแรงงานสากล

เมื่อมีการกล่าวถึงเรื่องการเชื่อมโยงมาตรฐานแรงงานกับการค้า จะมีการกล่าวถึงเรื่องของมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ (International labour standards) หรือมาตรฐานแรงงานที่เป็นสากล ข้อบททางสังคม (Social Clause) สิทธิแรงงาน (Workers' Rights) หรือประเด็นสังคม (Social Issues) ไปด้วย ดังนั้น ก่อนที่จะกล่าวถึงเรื่องมาตรฐานแรงงานสากล จึงจำเป็นต้องอธิบายความหมายของคำเหล่านี้ ซึ่งมีความหมายคล้ายคลึงและปะปนกันอยู่ โดยเฉพาะเมื่อมีการนำเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้มาเชื่อมโยงกับการค้าระหว่างประเทศ

2.1 ความหมายของข้อบททางสังคม (Social Clause)

ข้อบททางสังคม (Social Clause) นี้ หมายถึง บทบัญญัติว่าด้วยสิทธิทางสังคม ซึ่งรวมเอาสิทธิของแรงงาน (Workers' Rights) ตามมาตรฐานแรงงานที่กำหนดไว้โดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) เช่น สิทธิในการจัดตั้งองค์กรและการเจรจาต่อรอง การจัดการกรดขี่และการบังคับแรงงาน การไม่เลือกปฏิบัติในเรื่องการจ้างงานและการประกอบอาชีพ ฯลฯ และสิทธิด้านสวัสดิการต่าง ๆ นอกจากนี้ยังรวมถึงประเด็นสังคม (Social Issues) อื่นๆ ที่ทำให้เห็นว่าการค้านั้นยังเกิดความไม่ยุติธรรม อันเนื่องมาจากการใช้ประโยชน์จากการเอาเปรียบในสังคมเพื่อเป็นการลดต้นทุน หรือเพื่อให้เกิดอำนาจการแข่งขันได้สูงขึ้น

สำหรับประเด็นสังคม ในความหมายของสหภาพยุโรป¹ ได้ขยายความไปถึง

1. ความแตกต่างในเรื่องค่าจ้างที่ต่ำกว่าควรจะเป็น (low wage) ทำให้มีการนำเข้าสินค้าจากประเทศที่มีค่าจ้างแรงงานต่ำ โดยเฉพาะในเอเชียตะวันออกและเอเชียใต้ ทำให้ประเทศในสหภาพยุโรปไม่สามารถแข่งขันกับผู้ผลิตที่จ่ายค่าจ้างแรงงานต่ำกว่ามากได้ และเสนอให้มีการจำกัดปริมาณการนำเข้าสินค้าจากประเทศนอกเขตสหภาพยุโรป
2. การเคลื่อนย้ายโรงงานเพื่อลดต้นทุน (relocation หรือ lower-cost locations)
3. ความแตกต่างในเรื่องต้นทุนด้านสวัสดิการสังคม (differences in social welfare charges) ทำให้สินค้านำเข้าจากประเทศที่มีต้นทุนทางด้านสวัสดิการสังคมต่ำ ซึ่งมีส่วนทำให้ต้นทุนในการผลิตสินค้าต่ำกว่าที่ควรจะเป็น และเป็น

¹ พัทธ์ณี อุกุมวิชัยวัฒน์ เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง "สิทธิแรงงานกับการค้าระหว่างประเทศ" กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ (3 พฤษภาคม 2538)

ปัจจัยในการดึงดูดการลงทุน เพื่อผลิตสินค้าออกไปขายยังประเทศที่มีต้นทุนทาง
สวัสดิการสังคมที่สูงกว่า

แนวคิดในการเสนอเรื่องข้อบททางสังคม เป็นการดำเนินการของประเทศที่พัฒนา
แล้วบางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรป เป็นต้น ที่ต้องการให้นำเรื่องสิทธิสังคมผนวก
ไว้ในความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (GATTs) และยังคงพยายามต่อไปเมื่อมีการ
ก่อตั้งองค์การการค้าโลก (WTO) ขึ้นแล้ว อย่างไรก็ตามในระยะต่อมาเมื่อมีการเสนอเรื่องนี้และมี
การต่อต้านจากประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศ การเสนอเรื่องสิทธิสังคมในความหมายที่กว้างนั้น
ได้มีการจำกัดความให้แคบลง โดยมุ่งเน้นแต่ประเด็นเกี่ยวกับสิทธิแรงงานเป็นหลักซึ่งกำหนดเกณฑ์
ไว้ในมาตรฐานด้านแรงงานเป็นสำคัญ

ถึงแม้ข้อบททางสังคมจะมีความหมายกว้าง และมีได้มีการกำหนดขอบเขตนิยามที่
แน่นอน แต่ประเทศที่สนับสนุนข้อบททางสังคมเห็นว่า ประเทศที่ผลิตสินค้าโดยใช้แรงงานที่ไม่เป็น
ไปตามมาตรฐานแรงงานของ ILO หรือปฏิบัติไม่เป็นไปตามมาตรฐานทางสังคม ดังนั้น จึงได้เปรียบเทียบ
ในการผลิตสินค้าออกแข่งขันในตลาดโลก อันเนื่องมาจากค่าแรงต่ำ อาทิ มีการใช้แรงงานบังคับและ
แรงงานเด็ก เป็นต้น จึงควรมีมาตรการอย่างใดอย่างหนึ่งทางการค้า เพื่อดำเนินการต่อประเทศ
เหล่านั้น โดยอาจคว่ำบาตรไม่ซื้อสินค้าที่ผลิตจากประเทศนั้น เป็นต้น

สำหรับฝ่ายค้านการมีข้อบททางสังคมซึ่งได้แก่ประเทศกำลังพัฒนา (กลุ่มประเทศ
อาเซียน และกลุ่มประเทศไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด หรือ Non-Aligned Countries) ซึ่งต่างก็มีจุดอ่อนด้าน
สิทธิสังคมหรือสิทธิแรงงาน เห็นว่าการพยายามเชื่อมโยงมาตรฐานแรงงานกับการค้าเป็นข้ออ้างหรือ
แอบแฝงในการกีดกันการค้า (Protectionism) ซึ่งเป็นการสร้างเงื่อนไขและอุปสรรคทางการค้าแก่
ประเทศกำลังพัฒนา ดังนั้น จึงเป็นการขัดต่อวัตถุประสงค์ของ WTO ด้วย

สรุปได้ว่า ข้อบททางสังคม ก็คือความพยายามที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ทางสังคม
ขึ้นในการค้า และต่อมาหลักเกณฑ์นี้ได้อ้างอิงเฉพาะเรื่องมาตรฐานแรงงานหลัก ซึ่งกำหนดไว้ใน
อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) เท่านั้น²

2.2 มาตรฐานแรงงานและมาตรฐานแรงงานหลัก

มาตรฐานแรงงาน (Labour Standards) คือข้อกำหนดหรือหลักเกณฑ์เกี่ยวกับ
มาตรฐานของสภาพการทำงาน การจ้างงาน และการแรงงานสัมพันธ์ มาตรฐานแรงงานสากล หรือ
มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Standards) คือหลักเกณฑ์ด้านแรงงานที่
กำหนดขึ้นโดยที่ประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour

² Maryke Dessing *The Social Clause and Sustainable Development*, International Centre for Trade and Sustainable Development, Switzerland, Vol
1 No1 (October 1997) หน้า 1

Organization - ILO) โดยปกติจะอยู่ในรูปของอนุสัญญา (Convention) และข้อเสนอแนะ (Recommendation)

อนุสัญญา (Convention) จะแตกต่างจากข้อเสนอแนะ (Recommendation) โดยตราขึ้นเพื่อกำหนดหลักการในแต่ละเรื่อง เพื่อเป็นเกณฑ์ให้ประเทศสมาชิกรับไปปฏิบัติ ประเทศสมาชิกเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาได้โดยการให้สัตยาบัน (ratification) และมีผลผูกพันตามกฎหมายระหว่างประเทศให้ต้องปฏิบัติตาม หากไม่มีการปฏิบัติ ประเทศสมาชิกอื่นหรือองค์การนายจ้างและองค์การลูกจ้างสามารถยื่นประท้วงต่อองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ ส่วนข้อเสนอแนะ (Recommendation) นั้นเป็นการวางรายละเอียดให้ประเทศสมาชิกรับไปปฏิบัติ และไม่ถือว่ามีผลผูกพันตามกฎหมายระหว่างประเทศ

ตั้งแต่มีการก่อตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศเมื่อ พ.ศ. 2462 (ค.ศ. 1919) จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ตราอนุสัญญาแล้ว 181 ฉบับ และข้อเสนอแนะ 188 ฉบับ มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศสามารถแบ่งเป็นหมวดได้ 14 หมวด ดังนี้

- (1) หมวดว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน (Basic Human Rights)
- (2) หมวดว่าด้วยการมีงานทำ (Employment)
- (3) หมวดว่าด้วยนโยบายสังคม (Social Policy)
- (4) หมวดว่าด้วยการบริหารแรงงาน (Labour Administration)
- (5) หมวดว่าด้วยการแรงงานสัมพันธ์ (Labour Relations)
- (6) หมวดว่าด้วยสภาพการทำงาน (Conditions of Work)
- (7) หมวดว่าด้วยการประกันสังคม (Social Security)
- (8) หมวดว่าด้วยการทำงานของสตรี (Employment of Women)
- (9) หมวดว่าด้วยการทำงานของเด็กและเยาวชน (Employment of Children and Young Persons)
- (10) หมวดว่าด้วยคนงานสูงอายุ (Older Workers)
- (11) หมวดว่าด้วยคนงานอพยพ (Migrant Workers)
- (12) หมวดว่าด้วยชนพื้นเมืองและเผ่าชน (Indigenous and Tribal People)
- (13) หมวดว่าด้วยคนงานในดินแดนอาณานิคม (Workers in Non-Metropolitan Territories)
- (14) หมวดว่าด้วยอาชีพเฉพาะ (Particular Occupational Sectors)

อนุสัญญาที่ผ่านการรับรองของประเทศสมาชิกรับนั้น จะผูกพันเฉพาะประเทศสมาชิกรับที่ให้สัตยาบันเท่านั้น ถึงแม้จะมีบทบัญญัติพิเศษในเรื่องเสรีภาพในการสมาคมซึ่งใช้กับทุกประเทศตามมาตรา 26 ของธรรมนูญองค์การฯ ที่กำหนดให้ประเทศสมาชิกรับสามารถร้องเรียน (complaint) ประเทศสมาชิกรับอื่นว่าไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ILO ไม่มีสิทธิที่จะ

ทำการคว่ำบาตร(sanctions) ไม่ว่าจะโดยทางการเงิน การค้า หรืออื่นๆ ต่อประเทศที่ไม่ปฏิบัติตาม นอกจากจะใช้วิธีการกล่าวประณาม (Condemnation) ในที่ประชุมใหญ่ ซึ่งจัดขึ้นเป็นประจำทุกปีในเดือนมิถุนายน และให้มีการพิมพ์เผยแพร่คำกล่าวโทษประเทศที่ละเมิดต่อหลักการ หรือต่ออนุสัญญาที่ประเทศนั้นๆ ได้ให้สัตยาบันแล้ว ไว้ใน “ วรรคพิเศษ ” หรือ Special Paragraph ในเอกสารรายงานประจำปีขององค์การเท่านั้น

หากจะพิจารณาตามหมวดต่างๆ แล้ว เนื้อหาของมาตรฐานแรงงานอาจแบ่งออกได้เป็น 9 ประเภท ได้แก่

1 สิทธิมนุษยชนพื้นฐาน ได้แก่ สิทธิของคนงานและนายจ้างในการเข้าร่วมองค์การ และสหภาพแรงงานของตนได้โดยอิสระ ในหมวดนี้มีอนุสัญญา 2 ฉบับที่เรียกร้องให้จัดแรงงานทาสและแรงงานบังคับ มีการระบุถึงสภาพภายใต้รูปแบบของแรงงานบังคับ “ภายใต้ประโยชน์ของประชาชน” ว่าสามารถกระทำได้ และมีอนุสัญญาที่ยืนยันถึงการห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ โดยเหตุที่มีความแตกต่างทางเพศ เชื้อชาติ ฯลฯ ตลอดจนให้มีการจ่ายค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิง

2 การจ้างงาน ในหมวดนี้ อนุสัญญามุ่งสนับสนุนให้ประเทศต่างๆ ดำเนินการตามนโยบายขยายระดับการจ้างงาน ให้หลักประกันในการมีงานทำ ให้มีการกำหนดว่าภายใต้สภาพหรือเงื่อนไขใดจึงจะสิ้นสุดสัญญาการจ้าง ในการส่งเสริมให้คนงานมีหลักประกันในการทำงานนั้นอาจกำหนดโดยข้อตกลงร่วมระหว่างนายจ้างและลูกจ้างก็ได้ ทั้งนี้ไม่จำเป็นต้องเป็นกฎเกณฑ์ที่รัฐกำหนดขึ้น

3 นโยบายสังคม อนุสัญญาในหมวดนี้กำหนดหลักการพื้นฐานโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะปรับปรุงมาตรฐานการดำรงชีวิตด้วยการกำหนดระดับเกณฑ์ต่ำสุดไว้ อนุสัญญาในหมวดนี้ยังเน้นเรื่องการศึกษาและฝึกอบรมว่าเป็นเครื่องมือหลักที่จะบรรลุมาตรฐานการดำรงชีพ

4 การบริหารแรงงาน อนุสัญญาในหมวดนี้กำหนดให้มีการวางระบบการบริหารแรงงานอย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับการมีส่วนร่วมของฝ่ายต่างๆ ในสังคม อนุสัญญาในเรื่องเกี่ยวกับการตรวจแรงงาน มีวัตถุประสงค์ที่จะให้มีการบังคับใช้กฎหมายแรงงาน และยังมีอนุสัญญาที่มีบทบัญญัติเพื่อส่งเสริมการปรึกษาหารือในระบบไตรภาคีด้วย

5 แรงงานสัมพันธ์ ประกอบด้วยอนุสัญญาหลายฉบับที่เรียกร้องให้ส่งเสริมการเจรจาต่อรอง และเสนอแนะให้ฝ่ายรัฐบาลใช้วิธีการปรึกษาหารือกับองค์การของฝ่ายนายจ้างและฝ่ายคนงานก่อนดำเนินการใดๆ เพื่อสนับสนุนการเจรจาต่อรอง การกำหนดบทบัญญัติเรื่องการปรึกษาหารือในระบบไตรภาคี โดยมุ่งหมายให้มีการนำมาตรฐานแรงงานไปใช้

6 สภาพการทำงาน มีอนุสัญญาหลายฉบับในหมวดนี้ โดยได้วางหลักการของค่าจ้างขั้นต่ำและเงื่อนไขในการคุ้มครองเกี่ยวกับค่าจ้าง เพื่อให้คนงานมีหลักประกันเกี่ยวกับค่าจ้างขั้นต่ำในขณะที่ยังไม่อาจมีการเจรจาต่อรองได้ นอกจากนี้ยังมีอนุสัญญาที่ว่าด้วยเวลาทำงาน สุขภาพอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน

7 การประกันสังคม เป็นหมวดที่มีความสำคัญหมวดหนึ่ง ประกอบด้วยอนุสัญญาที่ระบุเรื่องประโยชน์ที่พึงได้รับเมื่อเจ็บป่วย บำนาญ ค่าทดแทนกรณีประสบอุบัติเหตุจากการทำงาน ประโยชน์กรณีว่างงานและการเป็นมารดา ทั้งหมดเป็นการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับประโยชน์จากการประกันสังคม

8 การจ้างงานสตรี อนุสัญญาในหมวดนี้กล่าวถึงการให้ความคุ้มครองการเป็นมารดา กำหนดให้สามารถลาเนื่องจากต้องเลี้ยงดูบุตรได้ 12 สัปดาห์โดยได้รับค่าจ้าง การห้ามสตรีทำงานกลางคืนและข้อยกเว้น การห้ามสตรีทำงานใต้ดินและกรณียกเว้น

9 การจ้างงานเด็กและเยาวชน อนุสัญญามุ่งจัดการใช้แรงงานเด็ก เช่น การกำหนดอายุขั้นต่ำในการอนุญาตให้จ้างงานไว้น้อยกว่า 15 ปี หรือภายหลังจากการศึกษาภาคบังคับแล้ว นอกจากนี้ยังมีอนุสัญญาที่กำหนดเรื่องการทำงานกลางคืนของเยาวชนด้วย

ในหมวดที่เหลือเป็นอนุสัญญาที่เกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองและหลักประกันการดำรงชีวิตของคนงานสูงอายุ คนงานอพยพ คนงานที่เป็นชนพื้นเมืองและชนเผ่า และคนงานในอาชีพเฉพาะ เช่น คนงานเรือเดินทะเลและชาวประมง เป็นต้น

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า มาตรฐานแรงงานประกอบด้วยหมวดต่าง ๆ รวม 14 หมวดนั้น แต่หมวดที่เกี่ยวกับสิทธิแรงงานที่มีการนำไปกล่าวอ้างถึงมากที่สุดได้แก่ ส่วนที่กล่าวถึงสิทธิแรงงานในหมวดว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน (basic human rights) ซึ่งในหมวดนี้ได้รวมอนุสัญญาที่ถือว่าเป็นมาตรฐานแรงงานหลักเอาไว้ด้วย

โดยความเป็นจริงแล้ว กฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมีความเป็นมายาวนานตลอดศตวรรษที่ 20³ และสิทธิแรงงานก็ถือเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิมนุษยชนด้วย ทั้งนี้ นับตั้งแต่ได้มีการลงนามในสนธิสัญญาว่าด้วยการจัดทาส การก่อตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศในปี พ.ศ. 2462 นั้น ก็สะท้อนให้เห็นถึงความต้องการที่จะปรับปรุงสภาพชีวิตและให้ความสำคัญแก่สิทธิแรงงานขั้นพื้นฐาน และเมื่อมีการตั้งองค์การสหประชาชาติขึ้น การส่งเสริมสิทธิมนุษยชนจึงกลายเป็นวัตถุประสงค์หลัก โดยปรากฏในมาตรา 55 ของกฎบัตรสหประชาชาติในปี พ.ศ.

³ OECD, Trade, Employment and Labour Standards, A Study of core workers' rights and International Trade หน้า 7

2488 ซึ่งเน้นให้ประเทศต่างๆ ยกย่องความเป็นอยู่ของประชาชน การมีงานทำเต็มที่ ส่งเสริมการเคารพสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพแก่คนทั้งปวงโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ ต่อมาเมื่อมีการประกาศปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ก็ยิ่งปรากฏรายละเอียดในเรื่องสิทธิมนุษยชนเพิ่มมากขึ้น โดยรวมถึงสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง สิทธิการมีชีวิตโดยมีอิสรภาพและเสรีภาพจากการทรมาน เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและแสดงออก สิทธิในการชุมนุมและรวมตัวโดยสันติ และสิทธิในทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม อันได้แก่ สิทธิในการเข้าร่วมและก่อตั้งสหภาพแรงงาน สิทธิในการทำงาน ในการได้รับค่าจ้างและการทำงานที่เท่าเทียม เป็นต้น

ปฏิญญาดังกล่าวนี้อาจแสดงถึงสิทธิมนุษยชนว่ามีความเป็นสากล อยู่เหนือสถานการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และมีลักษณะที่แสดงถึงความเป็นอิสระ ความมีศักดิ์ศรี และการเคารพในปัจเจกชน ดังนั้นเสรีภาพในการสมาคม การห้ามแรงงานบังคับ การจัดการเอาเปรียบแรงงานเด็ก หลักการไม่เลือกปฏิบัติ จึงเป็นสาระสำคัญของสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน จึงกล่าวได้ว่าสิทธิแรงงานไม่อาจแยกออกจากสิทธิมนุษยชนได้

มาตรฐานแรงงานในหมวดว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานนี้ องค์การแรงงานระหว่างประเทศถือว่าเป็นมาตรฐานแรงงานหลัก (core labour standards) และต้องการให้เห็นความแตกต่างระหว่างมาตรฐานแรงงานดังกล่าวและมาตรฐานแรงงานทั่วไป ดังนั้นในรายงานของ ILO⁴ ใน พ.ศ. 2537 จึงเสนอแนะว่า มาตรฐานแรงงานที่ควรถือเป็นมาตรฐานแรงงานหลัก ได้แก่ เสรีภาพในการสมาคม การเจรจาต่อรอง การห้ามใช้แรงงานบังคับ และการจัดการใช้แรงงานเด็ก การได้รับค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน การไม่เลือกปฏิบัติในการจ้างงานและการประกอบอาชีพและการกำหนดอายุขั้นต่ำในการจ้างงาน

การเสนอเรื่องมาตรฐานแรงงานหลักนี้ได้บรรลุฉันทามติจากประเทศต่างๆ 117 ประเทศเมื่อมีการประชุมสุดยอดด้านสังคม (World Social Summit) ณ กรุงโคเปนเฮเกน ประเทศเดนมาร์ก เมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2538 ดังปรากฏในข้อผูกพันประการที่ 3 (Commitment 3) ของปฏิญญาการประชุมสุดยอด (Social Summit Declaration) ที่กระตุ้นให้ประเทศต่างๆ ที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาของ ILO ดำเนินการให้เป็นไปตามพันธะ และยังเรียกร้องให้ประเทศต่างๆ ยอมรับในหลักการนั้น โดยนำไปใช้เป็นแนวทางสำหรับกฎหมายและการกำหนดนโยบายด้านแรงงานในประเทศของตนด้วย

อนุสัญญาของ ILO ที่กำหนดว่าเป็นมาตรฐานแรงงานหลัก ได้แก่ อนุสัญญา 7 ฉบับ ดังนี้

⁴ OECD, เรื่องเดียวกัน, หน้า 6-7

1. อนุสัญญาฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว (Freedom of Association and Protection of the Right to Organise, 1948)
2. อนุสัญญาฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการเจรจาต่อรอง (Right to Organise and Collective Bargaining, 1949)
3. อนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยแรงงานบังคับ (Forced Labour, 1930)
4. อนุสัญญาฉบับที่ 105 ว่าด้วยการยกเลิกแรงงานบังคับ (Abolition of Forced Labour, 1957)
5. อนุสัญญาฉบับที่ 100 ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่ากัน (Equal Remuneration, 1951)
6. อนุสัญญาฉบับที่ 111 ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ (Discrimination (Employment and Occupation), 1958)
7. อนุสัญญาฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำที่ให้อำนาจงาน (Minimum Age, 1973)

สำหรับเนื้อหาของอนุสัญญาหลักมีความเกี่ยวเนื่องกันโดยสรุปได้ดังนี้

1. อนุสัญญาฉบับที่ 87 และ 98

อนุสัญญาฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวนั้น เป็นอนุสัญญาที่มีเนื้อหาให้หลักประกันทั้งแก่คนงานและนายจ้างในการก่อตั้งและเข้าร่วมองค์การของตนเองโดยสมัครใจ และองค์การนี้ก็มีสิทธิในการกำหนดธรรมนูญหรือกฎข้อบังคับ ตลอดจนการจัดการบริหารองค์การ กำหนดแผนงานและจัดกิจกรรมต่างๆ ของตนเองด้วย

ตามบทบัญญัติของอนุสัญญา คนงานยังมีสิทธิในการก่อตั้งองค์การโดยเสรี ปราศจากการแทรกแซง ในบางประเทศที่ทางการได้เข้าไปแทรกแซงการดำเนินการของสหภาพ ฯลฯ ก็ถือว่าเป็นการละเมิดต่อหลักการของอนุสัญญานี้ นอกจากนั้น ในการพิจารณาของคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญในองค์การแรงงานระหว่างประเทศยังถือว่าสิทธิในการดำเนินการเกี่ยวกับข้อพิพาทแรงงานและการนัดหยุดงานเป็นส่วนหนึ่งของหลักการเสรีภาพในการสมาคมอีกด้วย

ในบางประเทศนั้นถึงแม้ว่าจะอนุญาตให้มีเสรีภาพในการตั้งสหภาพแรงงานได้ แต่ก็ต้องเผชิญกับอุปสรรคหรือข้อจำกัดต่างๆ ในการดำเนินการของสหภาพแรงงาน ในอนุสัญญาฉบับที่ 98 ว่าด้วยเรื่องสิทธิในการรวมตัวและเจรจาต่อรอง ซึ่งเป็นสาระสำคัญของหลักการเสรีภาพในการสมาคม ดังนั้นอนุสัญญาทั้ง 2 ฉบับจึงมีความสัมพันธ์และประกอบไปด้วยกัน บทบัญญัติหลักของอนุสัญญาฉบับที่ 98 ได้แก่ การให้ความคุ้มครองแก่คนงานจากการถูกเลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากนายจ้างต้องการต่อต้านสหภาพแรงงาน ตัวอย่างของการละเมิดหลักการนี้ เช่น ในการจัดทำสัญญาจ้างนั้น มีการกำหนดเงื่อนไขว่าต้องไม่เป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน หรือการเลิกจ้างคนงานเพราะคนงานนั้นเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน เป็นต้น นอกจากนี้อนุสัญญายังกำหนดให้กฎหมายให้ความ

คุ้มครองจากการกระทำที่แทรกแซงระหว่างองค์การนายจ้างและลูกจ้าง และให้ทางการส่งเสริมการเจรจาต่อรองระหว่างนายจ้างและลูกจ้างด้วย

2. อนุสัญญาฉบับที่ 29 และ 105 มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดการใช้แรงงานบังคับทุกรูปแบบ ซึ่งหากต้องทำงานโดยปราศจากความสมัครใจ ก็ถือว่าถูกบังคับทั้งสิ้น

ในอนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยแรงงานบังคับนั้น ได้ระบุถึงรูปแบบต่างๆของแรงงานบังคับ และการยกเว้นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อรักษาผลประโยชน์ของประชาคมซึ่งจะต้องเป็นกรณีที่เป็นจริง ๆ ตลอดจนการอนุญาตให้มีแรงงานของบุคคลที่ถูกตัดสินลงโทษในศาลยุติธรรมแล้ว และมีการกำหนดวันและชั่วโมงการทำงานสำหรับกรณีดังกล่าวไว้ด้วย อย่างไรก็ตาม อนุสัญญาห้ามใช้แรงงานนักโทษเมื่อมีการจ้างหรืออยู่ภายใต้อำนาจจัดการของเอกชน บริษัท หรือสมาคม (มาตรา 2 ค.) ถึงแม้ว่างานนั้นจะกระทำโดยรัฐควบคุมอยู่ก็ตาม

สำหรับอนุสัญญาฉบับที่ 105 ว่าด้วยการยกเลิกแรงงานบังคับ เน้นการยกเลิกแรงงานบังคับทุกประการ โดยมีขอบเขตกว้างกว่าอนุสัญญาฉบับที่ 29 เพราะขอบเขตของแรงงานบังคับอันพึงยกเลิกนั้นรวมไปถึงการใช้อำนาจบังคับทางการเมือง หรือลงโทษต่อการยึดถือหรือการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง หรือความคิดเห็นซึ่งขัดแย้งทางอุดมคติกับระบบการเมือง สังคม หรือเศรษฐกิจที่มีอยู่ การระดมและใช้แรงงานเพื่อวัตถุประสงค์ของการพัฒนาเศรษฐกิจ วิธีการลงโทษคนงานทางวินัย การลงโทษต่อการเข้าร่วมนัดหยุดงาน เหล่านี้ถือว่าเป็นการละเมิดต่อหลักการของอนุสัญญาทั้งสิ้น

3. อนุสัญญาฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำในการจ้างงาน มีวัตถุประสงค์ที่จะกำหนดอายุขั้นต่ำของแรงงานเด็ก จากมาตรา 1 ของอนุสัญญาฉบับนี้ สมาชิกแต่ละประเทศต้องปฏิบัติตามนโยบายแห่งชาติที่กำหนดให้มีหลักประกันการจัดการใช้แรงงานเด็ก และให้มีการขยายอายุขั้นต่ำในการจ้างงานให้สูงขึ้นถึงระดับที่เด็กจะมีการพัฒนาร่างกายและจิตใจเป็นเยาวชนได้เต็มที่ อนุสัญญายังกำหนดว่าไม่ควรให้เด็กเข้าสู่ตลาดแรงงานก่อนจบการศึกษาภาคบังคับ หรือก่อนอายุ 15 ปี และกำหนดอายุขั้นต่ำไว้ 18 ปีสำหรับการทำงานอันตรายหรือไม่ถูกสุขลักษณะ อย่างไรก็ตามบทบัญญัตินี้ไม่ใช้กับงานที่เด็กทำภายใต้สถาบันฝึกอาชีพ นอกจากนี้ยังอาจอนุญาตให้เด็กอายุ 13 ถึง 15 ปีทำงานเบาได้ โดยต้องไม่เป็นการเสียหายต่อการศึกษาเล่าเรียน ท้ายที่สุดก็คือการที่ประเทศพัฒนาแล้วสามารถปรึกษาหารือกับฝ่ายต่างๆในสังคม เพื่อจำกัดขอบเขตในการปรับใช้อนุสัญญาและอายุขั้นต่ำในการจ้างงานได้ถึงอายุ 14 ปี (12 ปีกรณีงานเบา) ด้วย

4. อนุสัญญาฉบับที่ 100 และ 111

อนุสัญญาฉบับที่ 100 ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่ากันของคนงานชายและหญิงที่ทำงานมีค่าเท่ากัน กำหนดหลักการของค่าตอบแทนที่เท่ากันสำหรับการทำงานที่มีค่าเท่ากันโดย

ปราศจากการเลือกปฏิบัติทางเพศ หลักการนี้อาจนำมาใช้โดยออกเป็นกฎหมายหรือระเบียบของชาติหรือโดยข้อตกลงร่วม หรือกลไกการกำหนดค่าจ้างอื่นๆที่มีอยู่

อนุสัญญาฉบับที่ 111 ได้กล่าวถึงการกระทำที่มุ่งขจัดรูปแบบการเลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากความแตกต่างของชาติพันธุ์ สีผิว เพศ ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง พื้นเพทางเชื้อชาติหรือสังคม โดยเน้นหลักการเรื่องความเท่าเทียมเกี่ยวกับการจ้างงาน สภาพการทำงาน การได้รับการศึกษาและฝึกอบรม เป็นต้น

2.3 การให้สัตยาบันอนุสัญญาหลักของประเทศต่าง ๆ

แม้จะได้ชื่อว่าเป็นมาตรฐานแรงงานหลัก แต่อนุสัญญาเหล่านี้ก็ใช้ว่าประเทศสมาชิกจะมีการให้สัตยาบันเพื่อเข้าเป็นภาคีครบทุกฉบับ ในปี พ.ศ. 2540 ซึ่ง ILO มีประเทศสมาชิก 174 ประเทศนั้น ปรากฏว่ามีประเทศสมาชิก 29 ประเทศที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาหลักครบทั้ง 7 ฉบับ ได้แก่ อัลจีเรีย เบลารุส เบลเยียม คอสตาริกา โครเอเชีย คิวบา โดมินิกา ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส เยอรมนี กรีซ กัวเตมาลา ฮอนดูรัส อิสราเอล อิตาลี มอลตา เนเธอร์แลนด์ นิกاراกัว ไนเจอร์ นอร์เวย์ โปแลนด์ ซานมาริโน สโลเวเนีย สเปน สวีเดน ตูนิเซีย อุรุกวัย เวเนซุเอลา และแซมเบีย

ประเทศที่มีได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาหลักเลย มี 12 ประเทศ ได้แก่ บอตสวานา เอิเทรีย แคมเบีย คาซัคสถาน สาธารณรัฐเกาหลี โอมาน เซนต์วินเซนต์และเกรนาดีน เซนต์คิตและเนวิส มาซิโดเนีย เดอร์กเมนีสถาน อุซเบกิสถาน และเวียดนาม

ประเทศที่ให้สัตยาบันฉบับเดียวมี 9 ประเทศ ได้แก่ บารเรน กัมพูชา จีน ลาว กาดาร์ หมู่เกาะโซโลมอน สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ สหรัฐอเมริกา และซิมบับเว

ประเทศที่ให้สัตยาบัน 2 ฉบับ มี 6 ประเทศ ได้แก่ อาร์เมเนีย คองโก อีควาดอร์เรียลกินี พม่า นามิเบีย และไทย

ประเทศที่ให้สัตยาบัน 3 ฉบับ มี 16 ประเทศ ได้แก่ อัฟกานิสถาน บาฮามาส์ ซิลิเอริโอเปีย ฟิจิ อินเดีย อินโดนีเซีย เลโซโท มาลาวี ปาปัวนิวกินี เซเชลล์ สิงคโปร์ โซมาเลีย แทนซาเนีย อุกันดา ซาอีร์

ประเทศที่ให้สัตยาบัน 4 ฉบับ มี 19 ประเทศ ได้แก่ เบลิจ แคนาดา เอลซัลวาดอร์ อิหร่าน ญี่ปุ่น เคนยา กูเวต มาดากาสการ์ มอริทานี มอริเชียส มาเลเซีย โมลตาเวีย เนปาล มองโกเลีย นิวซีแลนด์ เซาโตเม ซาอุดีอาระเบีย ศรีลังกา ซูรินัม

ประเทศที่ให้สัตยาบัน 5 ฉบับ มี 28 ประเทศ ได้แก่ อังกฤษ โกลา บังคลาเทศ บราซิล เบลารุส โบลิเวีย คาเมรูน โคลอมเบีย โครเอเชีย เดนมาร์ก ฝรั่งเศส เยอรมนี กรีซ อิตาลี แคนาดา จีน-ไทเป สาธารณรัฐเกาหลี สเปน สโลวาเกีย สโลวีเนีย สหรัฐอเมริกา ไทย ตุรกี ยูเครน และเวียดนาม

ประเทศที่ให้สัตยาบัน 6 ฉบับ มี 55 ประเทศ ได้แก่ อัลบาเนีย บาร์บูดา บาร์เบโดส บราซิล แคนาดา คอสตาริกา เดนมาร์ก เอกวาดอร์ ฝรั่งเศส เยอรมนี กรีซ อิตาลี แคนาดา จีน-ไทเป สาธารณรัฐเกาหลี สเปน สโลวาเกีย สโลวีเนีย สหรัฐอเมริกา ไทย ตุรกี ยูเครน และเวียดนาม

ส่วนประเทศที่เคยให้สัตยาบันอนุสัญญาหลักแล้ว ต่อมาเพิกถอนการเป็นภาคีได้แก่ มาเลเซีย และสิงคโปร์ โดยได้เพิกถอนอนุสัญญาฉบับที่ 105

ถ้าหากพิจารณาจากอนุสัญญาหลักแต่ละฉบับแล้วพบว่า อนุสัญญาฉบับที่ 29 มีการให้สัตยาบันมากที่สุดคือ 140 ประเทศ ฉบับต่อมาได้แก่ ฉบับที่ 98 มี 132 ประเทศ ฉบับที่ 100 มี 126 ประเทศ ฉบับที่ 111 มี 123 ประเทศ ฉบับที่ 87 มี 118 ประเทศ ฉบับที่ 105 มี 117 ประเทศ ฉบับที่ 138 มี 50 ประเทศ

2.4 ปัญหาการให้สัตยาบันอนุสัญญาหลัก

ถึงแม้ไม่มีประเทศใดที่ไม่เห็นด้วยกับหลักการของอนุสัญญาหลัก ซึ่งเป็นอนุสัญญาที่วางด้วยสิทธิมนุษยชน แต่ประเทศสมาชิกของ ILO ต่างก็มีเหตุผลของตนเองในการให้หรือไม่ให้สัตยาบันอนุสัญญาหลัก ในกลุ่มประเทศที่มีได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาหลักเหล่านั้น บางประเทศเป็นประเทศใหม่หรือบางประเทศก็เพิ่งเข้าเป็นสมาชิกของ ILO เมื่อไม่นานมานี้เอง เช่น ประเทศเซนต์คิตและเนวิส (เป็นสมาชิก พ.ศ. 2539) เป็นต้น

นอกจากนี้ เป็นที่ทราบกันว่ามาตรฐานแรงงานของ ILO ตั้งแต่ช่วงระยะเวลาเริ่มก่อตั้งจนถึงปัจจุบันนั้น อิงอยู่กับมาตรฐานแรงงานของกลุ่มประเทศตะวันตกเป็นหลัก เนื่องจากเป็นที่ยอมรับกันว่ากลุ่มประเทศตะวันตกให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองสิทธิของแรงงานเมื่อเทียบกับประเทศในเอเชีย แอฟริกาหรือภูมิภาคอื่น และสาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งก็คืออิทธิพลของประเทศยุโรปและอเมริกาซึ่งได้ครอบงำองค์การนี้ตั้งแต่การก่อตั้ง ที่ทำให้กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศสมัครเข้าเป็นสมาชิกของ ILO ก็เพราะได้รับการสนับสนุนหรือกระตุ้นไม่ว่าจะเป็นทางตรง

หรือทางอ้อมจากกลุ่มประเทศตะวันตก ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนนจากการสมัครเป็นสมาชิก ILO ของกลุ่มประเทศ ASEAN ได้แก่ การที่อินโดนีเซียเป็นสมาชิก พ.ศ. 2493 มาเลเซีย พ.ศ. 2500 ฟิลิปปินส์ และพม่า ปี พ.ศ. 2492 และสิงคโปร์ ปี พ.ศ. 2518 เป็นต้น ยกเว้นไทยเพียงประเทศเดียวที่เป็นสมาชิกก่อตั้ง ประเทศอื่นล้วนเป็นสมาชิกในระยะเวลาที่เพิ่งได้รับเอกราชหรือยังอยู่ภายใต้อิทธิพลของประเทศตะวันตกไม่มากนักน้อยทั้งสิ้น และจึงมิใช่เรื่องแปลกที่จะเกิดปัญหาการยอมรับปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาในภายหลัง เมื่อบางประเทศได้เริ่มเห็นว่าเงื่อนไขตามอนุสัญญาบางฉบับนั้น ไม่เหมาะสมที่จะนำไปปรับใช้ภายในประเทศ และขณะเดียวกันก็ยากจะปฏิบัติตามได้ครบถ้วนทุกมาตรา อันมีสาเหตุเนื่องมาจากบทบัญญัติของอนุสัญญาเกิดจากการตีความและตรวจสอบของคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญ (Committee of Experts) ของ ILO ซึ่งเคร่งครัดในการปรับใช้บทบัญญัติของอนุสัญญา

จากการศึกษาประเทศกลุ่มอาเซียนเกี่ยวกับปัญหาการปรับใช้บทบัญญัติตามอนุสัญญาหลักบางฉบับที่ให้สัตยาบันแล้ว พบว่าการที่ประเทศเหล่านี้ไม่อาจปฏิบัติตามได้ครบถ้วน เป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้เกรงว่าจะถูกนำประเด็นนี้มากล่าวอ้างเพื่อการประนามและการลงโทษทางการค้า ทั้งนี้ หากมีการนำเรื่องมาตรฐานแรงงานหลักมาเป็นเกณฑ์ในการกำหนดการต่อรองทางการค้า

จากการสำรวจของ ILO ในเรื่องเหตุผลที่ไม่ให้สัตยาบันอนุสัญญา (GB 264/LILS/5 และ GB 264/9/2) มีเหตุผลที่น่าสนใจได้แก่ ประการแรก ไม่มีประเทศใดที่ไม่เห็นด้วยกับหลักการของอนุสัญญาหลัก และยังมีจำนวนหนึ่งระบุว่าอยู่ระหว่างการตรวจสอบความเป็นไปได้ในการให้สัตยาบันอนุสัญญาเหล่านี้ ประการที่สอง หลายประเทศได้แสดงทัศนะหรือรายละเอียดของ อนุสัญญาฉบับที่ 29, 105, 87 และ 98 ที่เป็นอุปสรรคต่อการให้สัตยาบันด้วย ดังตัวอย่างประเด็นต่างๆดังนี้

สหรัฐฯ ระบุว่า การรับเหมางานในทัศนสถานขัดแย้งกับอนุสัญญาฉบับที่ 29 ส่วนแคนาดาเห็นว่าอนุสัญญาฉบับที่ 29 ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ของประเทศและบทบัญญัติของอนุสัญญาฉบับนี้มีความมุ่งหมายเบื้องต้นสำหรับประเทศอาณานิคม และหลายประเทศ (เช่น โครเอเชีย) อ้างว่าไม่มีความแตกต่างระหว่างอนุสัญญาฉบับที่ 29 และ 105 จึงไม่จำเป็นต้องให้สัตยาบันทั้งสองฉบับ

บราซิลและสหรัฐฯ ให้ข้อสังเกตอนุสัญญาฉบับที่ 87 และ 98 ว่าไม่อาจให้สัตยาบันได้โดยปราศจากการเปลี่ยนแปลงกฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง เช่น สิทธิในการนัดหยุดงานของลูกจ้างบางประเภท สำหรับนิวซีแลนด์นั้นให้เหตุผลของการไม่ให้สัตยาบันโดยอธิบายข้อเท็จจริงว่าคณะกรรมการว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมได้พบการปฏิบัติบางประการของนิวซีแลนด์ที่ตรงข้ามกับอนุสัญญาฉบับที่ 87 และ 98 ส่วนอินเดียเห็นว่าอนุสัญญาแสดงถึง “แนวคิดที่แสดงถึง

อิทธิพลของตะวันตก” ท้ายที่สุดนั้น แคนาดาระบุว่ากฎหมายของแคนาดากำหนดข้อยกเว้นของสิทธิในการเจรจาต่อรองกว้างกว่าที่อนุสัญญาฉบับที่ 98 ให้ไว้

โดยทั่วไปแล้วไม่มีประเทศใดที่ต่อต้านการให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 29, 105, 87, 98 และ 111 โดยเหตุผลเรื่องหลักการ ส่วนเหตุผลที่ไม่ให้สัตยาบันนั้นมักจะกล่าวถึงรายละเอียดของอนุสัญญา หรือการตีความต่าง ๆ โดยองค์การของ ILO เช่น ในอนุสัญญาฉบับที่ 87 ไม่ได้กล่าวถึงสิทธิในการนัดหยุดงาน แต่คณะกรรมการว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมก็ถือว่าสิทธินี้เป็นเนื้อแท้ของสิทธิในการรวมตัว จึงทำให้เกิดปัญหาในการให้สัตยาบันแก่บางประเทศ ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วให้ความเคารพต่อหลักการนี้ แต่ยังไม่อาจยอมรับข้อบัญญัติหรือการตีความบางประการได้ บางประเทศเห็นว่าอนุสัญญาของ ILO มีรายละเอียดหรือล้าสมัยเกินไป และบางประเทศก็เห็นว่าการนำบทบัญญัติของอนุสัญญาฉบับที่ 29 ไปใช้นั้นมีปัญหาเกี่ยวกับการใช้แรงงานนักโทษสำหรับวิชาชีพของเอกชนและหน่วยงานของรัฐด้วย

มีตัวอย่างของปัญหาในการปฏิบัติตามอนุสัญญาที่มีการให้สัตยาบันในประเทศต่าง ๆ ตลอดจนมีข้อสังเกตเกี่ยวกับการปฏิบัติตามอนุสัญญาหลักในบางประเทศในเรื่องเสรีภาพในการก่อตั้งสหภาพแรงงานและสิทธิในการนัดหยุดงานหลายประการ ที่มีการร้องเรียนมายังองค์การแรงงานระหว่างประเทศมากที่สุด ตัวอย่างเช่น ในจอร์แดน เคนยา สิงคโปร์ ใต้หวัน ทางกรมไม่ยอมให้ตั้ง สหภาพแรงงานหรือดำเนินการโดยอิสระ มีการแทรกแซงทางการเมืองทั้งทางตรงและทางอ้อม หรือพรรคการเมืองมีความเชื่อมโยงอย่างแน่นแฟ้นกับสหพันธ์หรือสหภาพแรงงานใหญ่ในประเทศ

ในจีน ฮีปต์ อิหร่าน คูเวต ซีเรีย แทนซาเนีย และแม่แต่นิอินโดนีเซีย ซึ่งการควบคุมทางการเมืองมีความเข้มงวด ทำให้ประเทศเหล่านี้มักจะมีโครงสร้างของสหภาพแรงงานเดียว

การให้สิทธิตั้งสหภาพแรงงานในหลายประเทศของอเมริกาใต้และในเอเชียมีการให้จดทะเบียนได้เพียงสหภาพเดียวในสถานประกอบการหนึ่ง หรือประเภทเดียว และในบางประเทศ เช่น มาเลเซีย ทางกรมจะไม่อนุญาตให้มืองค์กรของคนงานที่มีวัตถุประสงค์ไม่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล ส่วนในบางประเทศ เช่น บังกลาเทศ มอริเชียส ปากีสถาน และปานามา มีการออกข้อบังคับเป็นพิเศษที่เข้มงวดมากในเขตส่งออกพิเศษ (Export Processing Zone) ส่วนสิทธิในการนัดหยุดงานในจีนนั้นห้ามมีการนัดหยุดงาน ในขณะที่บางประเทศเช่น ฮีปต์ อิหร่าน ซีเรีย ไม่อาจปฏิบัติตามการนัดหยุดงานได้เต็มที่

ขณะนี้ประเทศสมาชิก ILO ได้มีมติตกลงกันว่าจะมีการแก้ไขหรือปรับปรุงอนุสัญญาหลายฉบับ อย่างไรก็ตามในส่วนของอนุสัญญาหลัก คณะทำงานด้านนโยบายเกี่ยวกับการปรับปรุงแก้ไขมาตรฐานแรงงาน (Working Party on Policy Regarding the Revision of Standards) ที่แต่ง

ตั้งขึ้นในคณะประศาสน์การ มีความเห็นว่าหลักการของอนุสัญญาหลักยังใช้ได้อยู่จึงเสนอให้ส่งเสริมอนุสัญญาพื้นฐานเหล่านี้ให้มากขึ้น และให้ประเทศสมาชิกรายงานปัญหาและอุปสรรคของการให้สัตยาบันอนุสัญญาหลักเหล่านี้

สำหรับอนุสัญญานับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำในการจ้างงานนั้น มีประเทศต่างๆ ให้สัตยาบัน 50 ประเทศ อนุสัญญานับนี้มีได้กล่าวถึงรูปแบบของการเอาเปรียบแรงงานเด็กโดยตรง แต่คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญการปฏิบัติตามอนุสัญญา (Committee of Experts) ของ ILO ก็ได้ปรับใช้อนุสัญญานับที่ 29 กับรูปแบบของการเอาเปรียบแรงงานเด็ก โดยมองว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของแรงงานบังคับ เนื่องจากเด็กเป็นผู้เยาว์ที่ยังไม่สามารถรับผิดชอบตนเองได้เต็มที่ อย่างไรก็ตามเพื่อให้มีมาตรฐานแรงงานในการคุ้มครองแรงงานเด็กโดยตรงจากสภาพการทำงานที่เลวร้าย คณะประศาสน์การของ ILO จึงได้มีมติให้นำเรื่องการไ้แรงงานเด็กมาเป็นระเบียบวาระของการประชุมองค์การแรงงานระหว่างประเทศปี พ.ศ. 2541 และให้มีการพิจารณาเรื่องนี้เป็นครั้งที่ 2 เพื่อให้มีการรับรองในปี พ.ศ. 2542 เพื่อตราขึ้นเป็นอนุสัญญาที่ว่าด้วยการขจัดรูปแบบ “ที่เลวร้าย” ของการไ้แรงงานเด็ก (Intolerable Form of Child Labour) ต่อไป

บทที่ 3

การผลักดันให้มีการเชื่อมโยงมาตรฐานแรงงานกับการค้า

การเรียกร้องเรื่องมาตรฐานแรงงานมีประวัติความเป็นมายาวนานในหลายเวที และมีวิธีการผลักดันหลายรูปแบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อการผลักดันนั้นมีความเกี่ยวเนื่องกับการค้าระหว่างประเทศ และผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจโดยตรง

3.1. การเรียกร้องในองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ หรือ International Labour Organization - ILO นี้ เมื่อก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2462 นั้นมีวัตถุประสงค์แรกเริ่มเพื่อปรับปรุงสภาพการดำรงชีวิต และให้ความสำคัญแก่สิทธิแรงงาน สร้างหลักประกันแก่คนงานในเรื่องชั่วโมงการทำงาน การประกันสังคม และความปลอดภัยในการทำงาน จึงได้มีการตราอนุสัญญาให้ประเทศสมาชิกนำไปปฏิบัติ แนวคิดเริ่มแรกที่ทำให้มีการก่อตั้งองค์การนี้ก็คือผลจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมได้ก่อให้เกิดปัญหาแรงงานและความยุติธรรมแก่ผู้ใช้แรงงานในการผลิตสินค้า แนวความคิดเรื่องการเชื่อมโยงระหว่างมาตรฐานแรงงานกับการผลิตสินค้าก็คือ ความต้องการสร้างความยุติธรรมในสังคมให้เกิดขึ้นซึ่งเป็นหลักการเริ่มแรกขององค์การ ดังปรากฏในคำปรารภของธรรมนูญองค์การ

“ และด้วยเหตุที่สภาพแรงงานที่เป็นอยู่นั้นมีทั้งความไม่เป็นธรรม ความทุกข์ทรมาน และความขัดสนในคนหมู่มาก จนก่อให้เกิดความวุ่นวาย และส่งผลให้สันติภาพและความสามัคคีในโลกตกอยู่ในภาวะอันตราย จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปรับปรุงสภาพดังกล่าวอย่างเร่งด่วน อันได้แก่ การปรับปรุงระเบียบเกี่ยวกับชั่วโมงการทำงาน รวมถึงการกำหนดระยะเวลาสูงสุดของวันทำงานและสัปดาห์ทำงาน ระเบียบในการจัดหาคนงาน การป้องกันการว่างงาน ข้อกำหนดเกี่ยวกับค่าครองชีพที่เพียงพอ การคุ้มครองคนงานในด้านความเจ็บป่วย โรคร้าย และการประสบอันตรายที่เกิดจากการทำงาน การคุ้มครองเด็ก เยาวชนและสตรี ข้อกำหนดสำหรับคนสูงอายุและผู้ประสบอันตราย การคุ้มครองผลประโยชน์ของคนงานเมื่อไปทำงานนอกประเทศ การยึดถือหลักการตอบแทนที่เท่าเทียมกันในงานที่เท่ากัน การยอมรับหลักการเกี่ยวกับเสรีภาพในการสมาคม การจัดตั้งองค์การการศึกษาวิชาชีพและวิชาการ รวมทั้งมาตรการอื่น ๆ

และด้วยเหตุที่ ความล้มเหลวของชาติใดที่มีต่อการยอมรับสภาพแรงงานอย่างมีมนุษยธรรมย่อมเป็นอุปสรรคกีดขวางวิถีทางของชาติอื่น ซึ่งปรารถนาจะปรับปรุงสภาพแรงงานของประเทศ ”

หลักการทั้งหมดนี้ได้กระจายเนื้อหาไปอยู่ในอนุสัญญาหลักทั้ง 7 ฉบับ ดังได้กล่าวมาแล้ว จึงกล่าวได้ว่าองค์การแรงงานระหว่างประเทศเป็นองค์การเดียวที่มีวัตถุประสงค์ผลักดันให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติตามอนุสัญญาและให้สัตยาบันอนุสัญญา โดยเฉพาะอย่างยิ่งอนุสัญญาหลัก ทั้งนี้เพื่อให้มีการสร้างพันธะและมีผลผูกพันให้ต้องปฏิบัติตาม อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้วองค์การแรงงานระหว่างประเทศไม่มีอำนาจบังคับให้ประเทศต่างๆ ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบที่กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศยังไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาหลัก และยังมีปัญหาในการปฏิบัติให้ได้ตามมาตรฐานแรงงานที่กำหนดไว้

ถึงแม้ว่า ILO จะพยายามผลักดันให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักมาตั้งแต่มีการก่อตั้งองค์การเมื่อ 78 ปีก่อนก็ตาม แต่ธรรมเนียมขององค์การได้กำหนดให้ประเทศสมาชิกพิจารณาในการให้สัตยาบันอนุสัญญาได้โดยสมัครใจและโดยเจตจำนงของตนเอง ดังนั้นแม้จะมีความพยายามขององค์การในการให้ประเทศสมาชิกปรับปรุงมาตรฐานแรงงานของตนเองมาเป็นเวลายาวนานแล้ว แต่การผลักดันโดยการรณรงค์ต่าง ๆ ยังมิได้มีความรุนแรงเท่ากับเมื่อมีการผลักดันให้มีการเชื่อมโยงมาตรฐานแรงงานกับการค้าระหว่างประเทศ ภายหลังเมื่อมีการก่อตั้งองค์การการค้าโลก (WTO) แล้ว

เมื่อมีการเจรจาเพื่อลดอุปสรรคทางการค้า และให้มีการเปิดเสรีทางการค้ามากขึ้น การแข่งขันด้านการค้าและการลงทุนจึงดำเนินไปอย่างรุนแรงเพื่อช่วงชิงความได้เปรียบเสียเปรียบกันมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะเมื่อสิ้นสุดการเจรจาการค้ารอบอุรุกวัยและก่อตั้งองค์การการค้าโลก (WTO) เมื่อ พ.ศ. 2538

ด้วยเหตุนี้เอง ประเทศที่พัฒนาแล้วซึ่งได้รับผลกระทบจากการเสียเปรียบในการแข่งขันด้านต้นทุนการผลิต โดยมีค่าจ้างแรงงานเป็นปัจจัยต้นทุน จึงเกิดความไม่พอใจประกอบกับการผลักดันของสหภาพแรงงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องภายในประเทศเหล่านี้ ซึ่งต้องการคุ้มครองผลประโยชน์ของตนผ่านการค้าระหว่างประเทศ และอาศัยการที่เป็นฐานเสียงสำคัญของรัฐบาลประเทศพัฒนาแล้ว บีบบังคับให้ฝ่ายบริหารของตนหาทางออกโดยการนำเรื่องสิทธิแรงงานขึ้นมาอภิปรายในเวทีองค์การแรงงานระหว่างประเทศ และเวทีอื่นเท่าที่จะทำได้ และในเมื่อองค์การแรงงานระหว่างประเทศเป็นองค์การเดียวที่มีลักษณะเป็นไตรภาคี ประกอบด้วยฝ่ายนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล ในองค์การแห่งนี้ จึงเกิดเป็นกลุ่มต่างๆ มากมาย ซึ่งแต่ละกลุ่มก็มีผลประโยชน์เฉพาะที่มีความแตกต่างกัน

การผลักดันเรื่องมาตรฐานแรงงานภายหลังการเปิดเสรีทางการค้าระหว่างประเทศ เป็นผลให้คณะประศาสน์การ (Governing Body - GB) ซึ่งเป็นคณะกรรมการบริหารสูงสุดขององค์การ ได้ตั้งคณะทำงานมติดังกล่าวในการเปิดเสรีทางการค้าระหว่างประเทศ

(Working Party on the Social Dimensions of the Liberalization of International Trade) เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2537 คณะทำงานนี้เป็นคณะทำงานไตรภาคี ประกอบด้วยประเทศที่เป็นสมาชิกของคณะประศาสน์การและผู้แทนฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง ในการประชุมครั้งแรกนั้น คณะทำงานได้มีการพิจารณาเรื่องการนำมาตรฐานแรงงานเชื่อมโยงกับการค้าระหว่างประเทศ ผลปรากฏว่าคณะกรรมการมีความคิดเห็นแตกต่างกันมาก โดยสามารถสรุปความเห็นของแต่ละฝ่ายได้ดังนี้

- (1) กลุ่มประเทศที่สนับสนุนการเชื่อมโยงมาตรฐานแรงงานกับการค้าระหว่างประเทศอย่างชัดเจน
 - สหรัฐฯ ฝรั่งเศส
- (2) กลุ่มประเทศที่เห็นชอบกับเรื่องนี้ แต่ให้มีการหารือกันอย่างระมัดระวัง
 - อิตาลี เนเธอร์แลนด์ อาร์เจนตินา รัสเซีย และโรมาเนีย
- (3) กลุ่มประเทศที่ไม่สนับสนุน แต่ให้มีการหารือในเรื่องการปรับปรุงความเป็นอยู่ที่ดีทางสังคมภายใต้กรอบของ ILO
 - ซิลี นิวซีแลนด์ และสหราชอาณาจักร
- (4) กลุ่มประเทศที่คัดค้านเรื่องนี้อย่างแข็งขัน
 - อินเดีย จีน บราซิล อียิปต์ เคนยา นิการากัว และกลุ่มประเทศอาเซียน

สำหรับฝ่ายนายจ้างนั้น ส่วนใหญ่คัดค้านการใช้วิธีการแทรกแซงทางการค้าเพื่อบังคับให้ยอมรับสิทธิคนงาน ส่วนฝ่ายลูกจ้างสนับสนุนการเชื่อมโยงมาตรฐานแรงงานกับการค้าอย่างแข็งขัน โดยกล่าวว่าเป็นเรื่องของสิทธิมนุษยชน และเป็นการป้องกันมิให้รัฐบาลฉวยโอกาสเอาเปรียบคนงาน

การประชุมของคณะทำงานคณะนี้ มีการโต้แย้งและวิพากษ์วิจารณ์กันมากและเนื่องจากไม่มีผลสรุปแน่นอนในประเด็นของการเชื่อมโยงมาตรฐานแรงงานกับการค้า แต่ได้มีฉันทามติในการให้ส่งเสริมมาตรฐานแรงงานหลักโดยความสมัครใจของประเทศสมาชิก ดังนั้น คณะประศาสน์การยังคงเห็นความสำคัญของคณะทำงานคณะนี้อยู่ จึงให้คงคณะทำงานนี้ไว้

คณะทำงานคณะนี้ยังได้มีการประชุมที่สืบเนื่องติดต่อกันมาจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) แต่ได้เน้นเรื่องการศึกษาวิจัยผลจากการเปิดเสรีทางการค้าต่อสภาพการทำงานและการจ้างงาน โดยได้จัดทำแบบสอบถามและทำการวิเคราะห์ อย่างไรก็ตาม มีปัญหาเรื่องวิธีการสำรวจข้อมูลต่างๆ ทำให้การศึกษาวิจัยไม่สมบูรณ์

การผลักดันเรื่องการเชื่อมโยงมาตรฐานแรงงานหลักกับการค้าระหว่างประเทศ ILO ได้พยายามเปลี่ยนแปลงรูปแบบและวิธีการผลักดันให้สมาชิกปฏิบัติตามอนุสัญญาหลักให้มากขึ้นดังจะได้อีกต่อไป

3.2 การผลักดันเรื่องมาตรฐานแรงงานใน WTO

องค์การการค้าโลก หรือ World Trade Organization - WTO ตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลกฎเกณฑ์การค้าระหว่างประเทศ ทั้งในด้านสินค้า การลงทุน และทรัพย์สินทางปัญญา WTO ก่อตั้งเมื่อมกราคม พ.ศ. 2538 โดยเป็นผลจากการเจรจาเพื่อลดอุปสรรคทางการค้าของแกตต์ (GATT - ความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า หรือ General Agreement on Tariffs and Trade) ในการเจรจารอบที่ 8 ซึ่งเป็นรอบสุดท้าย หรือที่เรียกว่ารอบอุรุกวัย (Uruguay Round) (กันยายน 2529 - ธันวาคม 2536) นั้น ประเทศสมาชิกแกตต์ได้ตกลงให้ก่อตั้งองค์การการค้าโลกขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์คือการส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศให้ดำเนินไปอย่างเสรี บนพื้นฐานที่มั่นคง ก่อให้เกิดการจ้างงาน การขยายตัวของการลงทุนและการค้าอย่างต่อเนื่อง

ก่อนที่จะมีการก่อตั้ง WTO นั้น การผลักดันให้นำเรื่องมาตรฐานแรงงานมาเชื่อมโยงกับการค้า เริ่มมาตั้งแต่ พ.ศ. 2489 ซึ่งเป็นช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เนื่องจากช่วงเวลาดังกล่าว ประเทศต่าง ๆ ที่ประสบปัญหาจากสงคราม ต้องการฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมของโลก จึงได้จัดตั้งกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) และธนาคารโลก (IBRD/WB) เพื่อดูแลด้านการเงิน ส่วนด้านการค้านั้นก็ได้พยายามที่จะจัดตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศ (International Trade Organization : ITO)

โดยที่ประเทศต่าง ๆ ต้องการจัดระเบียบการค้าของโลก จึงได้บรรจรรวบรวมความตกลงเพื่อจัดตั้งองค์การดังกล่าวไว้ในกฎบัตรฮาวานา (Havana Charter) ซึ่งเป็นสนธิสัญญาที่รวมกฎระเบียบทางการค้าระหว่างประเทศ และความต้องการที่จะก่อตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศขึ้น ซึ่งนอกจากจะกำหนดบทบาทและหน้าที่ขององค์การแล้ว ในมาตรา 7 ของกฎบัตรฮาวานา ยังได้กล่าวถึงเงื่อนไขแรงงานที่ไม่ยุติธรรม โดยเฉพาะในการผลิตสินค้าส่งออก ว่าเป็นอุปสรรคต่อการค้าระหว่างประเทศ และได้เรียกร้องให้สมาชิกขององค์การนำเอามาตรการที่เหมาะสมและเป็นไปได้มาใช้กำจัดเงื่อนไขดังกล่าวให้หมดไป แต่ในระยเวลาดังกล่าวนั้นรัฐสภาสหรัฐฯมีมติไม่รับรองกฎบัตรฮาวานา เพราะเกรงว่าจะถูกรีดรอนอำนาจในการเจรจาการค้า ทำให้การจัดตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศล้มเหลว และเป็นเหตุให้ข้อเสนอในเรื่องมาตรฐานแรงงานในครั้งนั้นตกไปด้วย

ในปี พ.ศ. 2491 ประเทศต่าง ๆ 23 ประเทศได้ทำความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (GATT) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกฎบัตรฮาวานา เพื่อกำหนดกฎระเบียบในการกำกับการค้าระหว่างประเทศ ให้มีความเป็นเสรีและเป็นระเบียบมากขึ้น และได้มีการเสนอให้มีการเชื่อมโยงมาตรฐานแรงงานกับการค้าให้มากขึ้น โดยเฉพาะการปฏิบัติตามระบบ GATT/WTO ในเรื่องระบบการค้าพหุภาคีและหลักของการค้าระหว่างประเทศ และในปี พ.ศ. 2496 สภายุโรปได้เรียกร้องให้มีการต่อรองให้มีบทบัญญัติของแกตต์ด้านมาตรฐานแรงงาน

1926

โดยต้องการให้สมาชิกแกตต์ยึดถืออนุสัญญาของ ILO ในเรื่องเสรีภาพในการสมาคม การเจรจาต่อรอง แรงงานบังคับ และการไม่เลือกปฏิบัติ ต่อมาในปี พ.ศ. 2529 สหรัฐฯ ก็ได้เสนอให้ผนวกเรื่องสิทธิคนงานไว้ในระเบียบวาระการประชุมรอบอุรุกวัย แต่ความพยายามนี้ไม่ประสบความสำเร็จ ในปี พ.ศ. 2537 สมัชชายุโรปเสนอให้แก้ไขมาตรา 20 (e) ของแกตต์ โดยให้ผนวกเรื่องแรงงานเด็กและแรงงานบังคับ ตลอดจนการละเมิดหลักการของเสรีภาพในการสมาคมและการเจรจาต่อรองไว้นอกเหนือจากเรื่องแรงงานนักโทษ

สำหรับมาตรา 20 นี้ เป็นข้อยกเว้นทั่วไปที่เปิดโอกาสให้ประเทศภาคีใช้มาตรการกีดกันการค้าได้ แต่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดบนพื้นฐานการไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เป็นการกีดกันอย่างเลือกปฏิบัติ ดังนี้

มาตรา 20 (b) มีความจำเป็นที่จะต้องปกป้องชีวิตหรือสุขภาพของมนุษย์ สัตว์ และพืช ซึ่งอาจตีความไปถึงประเด็นสังคมได้ เพื่อความอยู่ดีกินดีอย่างสงบสุขของสังคม

มาตรา 20 (e) เป็นสินค้าที่ผลิตจากแรงงานนักโทษ

เนื่องจากบทบัญญัติของแกตต์ยังไม่ครอบคลุมถึงการอนุญาตให้จำกัดปริมาณการนำเข้าสินค้าที่ใช้แรงงานเด็ก หรือการบังคับใช้สิทธิแรงงานในทางที่ผิด ดังนั้น ในการเจรจาการค้าหลายฝ่ายของแกตต์รอบที่ 8 หรือที่เรียกว่ารอบอุรุกวัย (ระหว่างปี 2529-2536) ประเทศพัฒนาแล้วจึงได้เสนอให้นำเรื่อง “ มาตรฐานแรงงานที่เป็นธรรม ” มาพิจารณาด้วย โดยให้เหตุผลว่ามีการละเลยที่จะปกป้องคุ้มครองแรงงาน เนื่องจากแต่ละประเทศมีกฎหมายแรงงานที่อ่อนแอและไม่เข้มงวด และถึงแม้เรื่องแรงงานจะมีองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) คอยดูแลอยู่แต่ ILO ก็ไม่มีอำนาจที่จะลงโทษประเทศที่ไม่ปฏิบัติตาม อย่างไรก็ตาม ถึงแม้จะมีความพยายามอย่างมากในการจะผนวกเรื่องแรงงานไว้ในข้อตกลงของแกตต์ แต่ในที่สุดที่ประชุมรัฐมนตรีของประเทศภาคีแกตต์ก็ไม่ยินยอมให้นำเรื่องมาตรฐานแรงงานมาพิจารณาในการเจรจารอบอุรุกวัย

ต่อมาในช่วงปิดรอบการเจรจารอบอุรุกวัย ประเทศพัฒนาแล้ว โดยเฉพาะ สหรัฐฯ และสหภาพยุโรปก็ได้พยายามผลักดันอีกครั้งหนึ่ง โดยได้กล่าวถ้อยแถลงในที่ประชุมรัฐมนตรีรับรองผลการเจรจารอบอุรุกวัย ระหว่างวันที่ 12-15 เมษายน 2537 ณ นครมารราเกซ ประเทศโมร็อกโก ให้องค์การการค้าโลกที่จะจัดตั้งขึ้นมาแทนที่แกตต์ มีหน้าที่และบทบาทควบคุมไปถึงเรื่องมาตรฐานแรงงานด้วย โดยได้เสนอให้บรรจุเรื่องมาตรฐานแรงงานให้คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งองค์การการค้าโลก (Preparatory Committee) พิจารณา แต่ข้อเสนอของประเทศพัฒนาแล้วถูกต่อต้านจากประเทศต่าง ๆ เช่น เกาหลีใต้ ฮองกง ไต้หวัน อาเซียน (รวมทั้งไทย) และประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ โดยให้เหตุผลว่า คณะกรรมการฯ นี้มีภาระหนักที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามผลการเจรจารอบอุรุกวัย รวมทั้งเรื่องที่กำลังอยู่ในส่วนของการค้าบริการที่จะต้องเจรจาต่อไป นอกจากนี้ องค์กรการค้าโลกไม่มีอำนาจหน้าที่

เพียงพอที่จะพิจารณาเรื่องมาตรฐานแรงงาน จึงควรให้องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) พิจารณาเรื่องนี้

เมื่อองค์การการค้าโลก (World Trade Organization) ตั้งขึ้นมาแทนแกตต์ เมื่อวันที่ 1 มกราคม 2538 เพื่อทำหน้าที่บริหาร ดำเนินการ และวางกลไกการปฏิบัติตามบทบัญญัติของความตกลงต่าง ๆ ที่เป็นผลมาจากการเจรจาอูรุกวัย ได้กำหนดให้มีการประชุมระดับรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดของ WTO อย่างน้อยทุก 2 ปี เพื่อประเมินผลและควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของ WTO และการปฏิบัติตามผลการเจรจาอูรุกวัย ซึ่ง WTO ได้จัดให้มีการประชุมระดับรัฐมนตรี (WTO Ministerial Conference) ครั้งแรกเมื่อวันที่ 9 - 13 ธันวาคม 2539 ณ ประเทศสิงคโปร์

การประชุมระดับรัฐมนตรีองค์การการค้าโลกครั้งแรกนี้ นับเป็นการประชุมที่มีการเตรียมการล่วงหน้านานมาก เนื่องจากการประชุมครั้งแรก ประเทศสมาชิกจึงต้องระดมความเห็น ว่า ควรจะบรรจุเรื่องใดไว้ในวาระการประชุม ซึ่งในช่วงของการเตรียมการดังกล่าว สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ต้องการให้เชื่อมโยงประเด็นการค้ากับสังคมในกรอบของทั้ง WTO และ ILO โดยฝรั่งเศสเห็นว่า ILO มีบทบาทสำคัญในเรื่องนี้ แต่ไม่ควรสงวนไว้เฉพาะสำหรับ ILO เท่านั้น ควรให้ WTO มีบทบาทในเรื่องนี้ได้ด้วย ในที่สุด สหรัฐฯ และนอร์เวย์ ก็ได้ยื่นเอกสารข้อเสนอไม่เป็นทางการ (non-paper) ให้รวมเรื่องมาตรฐานแรงงานหลักไว้ในวาระการประชุม ในขณะที่ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ และประเทศพัฒนาแล้วบางประเทศ เช่น สหราชอาณาจักร และมาเลเซียต่างคัดค้านเพราะเห็นว่าประเด็นด้านสังคมควรอยู่ในกรอบของ ILO เท่านั้น

ก่อนหน้านี้ องค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา¹ (Organization for Economic Cooperation and Development : OECD) ได้จัดการสัมมนาเชิงปฏิบัติการขึ้นที่กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส ระหว่างวันที่ 3 - 4 ตุลาคม 2539 เพื่อหาเสียงสนับสนุนให้ความสำคัญกับประเด็นเรื่องมาตรฐานแรงงาน รวมทั้งข้อเสนอให้มีการหารือเรื่องมาตรฐานแรงงานในกรอบของ WTO จากผู้แทนของประเทศสมาชิก OECD กับประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิกแต่มีระดับการพัฒนาการทางเศรษฐกิจก้าวหน้า (Dynamic Non - Member Economies - DNME) โดยให้มีการยอมรับประเด็นต่าง ๆ ตามมาตรฐานแรงงานทั้ง 5 ประการ และยอมรับว่า มีความสัมพันธ์ระหว่างมาตรฐานแรงงาน การค้า และการพัฒนาเศรษฐกิจ

มาตรฐานแรงงาน 5 ประการ ที่มีการผลักดันให้มีการยอมรับ ประกอบด้วย

1. การขจัดการใช้แรงงานเด็ก (elimination of child labour exploitation)

¹ OECD องค์กรความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา ก่อตั้งที่กรุงปารีสเมื่อ พ.ศ. 2503 มีสมาชิก 24 ประเทศ ส่วนใหญ่เป็นประเทศอุตสาหกรรม มีวัตถุประสงค์ช่วยเหลือประเทศสมาชิกในการพัฒนาเศรษฐกิจและการจ้างงาน

2. การห้ามบังคับใช้แรงงาน (prohibition of forced labour)
3. เสรีภาพในการสมาคม (freedom of association)
4. สิทธิในการรวมตัวและต่อรองร่วมกัน (the right to organize and bargain collectively)
5. การจ้างงานโดยไม่มี การกีดกันหรือเลือกปฏิบัติ (non-discrimination in employment)

ผลการสัมมนาปรากฏว่า สมาชิก OECD ยังมีความเห็นแตกต่างกันที่จะนำเรื่องนี้มาหารือในกรอบ WTO โดยเฉพาะ สหราชอาณาจักร เยอรมนี ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และเม็กซิโกต่างคัดค้านการหารือภายใต้ WTO อย่างชัดเจน สำหรับแคนาดาและญี่ปุ่นไม่ได้แสดงท่าทีชัดเจน ส่วนสหรัฐฯ ให้ความเห็นว่า การที่เสนอให้มีการหารือเรื่องนี้ใน WTO นั้น ไม่ได้ประสงค์ให้มีการแก้ไขบทบัญญัติใดในความตกลงของ WTO หากแต่เห็นว่า WTO มีหน้าที่ที่ต้องหารือแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ เพื่อแสดงให้เห็นว่า การเปิดเสรีทางการค้ากับการปรับปรุงมาตรฐานแรงงานจะสามารถดำเนินไปโดยควบคู่กัน และการดำเนินการในกรอบ WTO ไม่ได้ละเลยเรื่องปัญหาแรงงาน ทั้งนี้ มีสมาชิก OECD หลายประเทศสนับสนุนสหรัฐฯ และเสริมว่า หาก WTO ไม่ยอมหารือเรื่องนี้จะทำให้เสียภาพพจน์ว่าไม่ให้ความสำคัญกับปัญหาเรื่องแรงงาน

ผู้แทนประเทศ DNME รวมทั้งไทย จีน อินเดีย และสหราชอาณาจักร ต่างมีความเห็นในทิศทางเดียวกันว่า การนำเรื่องมาตรฐานแรงงานมาหารือในกรอบของ WTO จะนำไปสู่การลงโทษ โดยใช้มาตรการทางการค้า เพราะมีเจตนา ก็ไม่มีเหตุผลและความเหมาะสมที่จะนำเรื่องนี้มาหารือ โดยไม่สามารถมีผลลัพธ์ หรือนำไปสู่ข้อสรุปที่เป็นที่ยอมรับร่วมกันได้และจะสร้างความไม่พอใจกับบทบาทและภาพพจน์ของ WTO

สำหรับประเด็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างมาตรฐานแรงงานหลัก การค้า และการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (possible links between core labour standards, trade and economic development) นั้น ผู้แทน OECD ส่วนใหญ่ รวมทั้งผู้แทนจากองค์การแรงงาน และนักวิชาการจากประเทศ DNME บางประเทศเห็นว่า มีความสัมพันธ์กันในทางบวก โดยการปรับปรุงมาตรฐานแรงงานจะมีผลต่อการปรับปรุงคุณภาพแรงงาน ซึ่งจะเป็นผลดีกับการค้าและการพัฒนาทางเศรษฐกิจในระยะยาว ความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นไปในลักษณะที่ระบบการค้าเสรีนำไปสู่การพัฒนาทางเศรษฐกิจ อันจะมีผลให้เกิดการพัฒนาทางสังคมตามมา เนื่องจากประเทศที่มีพัฒนาการทางเศรษฐกิจที่ดีขึ้นย่อมจะมีมาตรฐานการครองชีพต่าง ๆ รวมทั้งมาตรฐานแรงงานที่ดีขึ้นเช่นกัน

ในเวทีการประชุม WTO ที่สิงคโปร์นั้น นอกจากข้อเสนอเรื่องมาตรฐานแรงงานแล้ว ก็มีข้อเสนอให้นำเรื่องใหม่ ๆ (new issues) อีกหลายเรื่องเข้าสู่วาระของที่ประชุมระดับรัฐมนตรี WTO เช่น เรื่องการเปิดเสรีเทคโนโลยีสารสนเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างการค้าและการลงทุน การค้าและนโยบายการแข่งขัน การจัดซื้อโดยรัฐ และการปรับปรุงกฎระเบียบในยุคโลกาภิวัตน์ เป็นต้น แต่สมาชิกประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่โดยเฉพาะกลุ่มประเทศอาเซียนคัดค้านเนื่องจากเห็นว่า ควรให้ความสำคัญในเรื่องการทบทวนการปฏิบัติตามพันธกรณี และเรื่องที่กำลังค้างมาจากการเจรจาอบูรูดุวัย เช่น การเจรจาการค้าบริการสาขาโทรคมนาคมขั้นพื้นฐานและการขนส่งทางทะเลมากกว่า อย่างไรก็ตาม ในที่สุดผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกซึ่งได้รับมอบหมายให้จัดประชุมระดับหัวหน้าคณะผู้แทนเพื่อระดมความเห็นในเรื่องนี้ ได้จัดทำร่างปฏิญญารัฐมนตรีองค์การการค้าโลกขึ้นมา โดยมีประเด็นต่าง ๆ ข้างต้นอยู่ในร่างปฏิญญาดังกล่าวด้วย

ระหว่งการประชุมระดับรัฐมนตรีที่สิงคโปร์ องค์การการค้าโลกได้จัดให้ประเทศสมาชิกเจรจาสาระของร่างปฏิญญารัฐมนตรี ในเรื่องที่ยังตกลงกันไม่ได้หลายครั้ง โดยเฉพาะการเจรจาจัดทำความตกลงเทคโนโลยีสารสนเทศ และมาตรฐานแรงงาน เป็นต้น โดยสหรัฐฯ ได้แจ้งเป็นการภายในระหว่างการเจรจาว่าได้รับการผลักดันจากภาคเอกชนให้มีข้อความเกี่ยวกับมาตรฐานแรงงานในปฏิญญารัฐมนตรีองค์การการค้าโลก (Singapore Ministerial Declaration) ด้วย หากไม่มีข้อความเกี่ยวกับมาตรฐานแรงงานปรากฏอยู่ สหรัฐฯก็จะไม่ให้การรับรองปฏิญญาดังกล่าวซึ่งในที่สุดสมาชิกก็ได้ประนีประนอมโดยให้มีข้อความปรากฏในปฏิญญาในลักษณะที่ไม่ผูกพันว่าจะมีการเจรจาเรื่องนี้ในองค์การการค้าโลก ข้อความที่ปรากฏในปฏิญญาได้แก่

“ทุกประเทศต่างตระหนักถึงมาตรฐานแรงงานหลัก และยืนยันการสนับสนุนให้องค์การแรงงานระหว่างประเทศเป็นองค์กรที่มีอำนาจที่จะดำเนินการเกี่ยวกับมาตรฐานแรงงานทุกประเทศเชื่อว่า ความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและการพัฒนาบังเกิดขึ้นได้ โดยการค้าและเพิ่มการเปิดเสรีด้านการค้า โดยคำนึงถึงการส่งเสริมมาตรฐานแรงงานเหล่านี้ ทุกประเทศจึงต่อต้านการใช้มาตรฐานแรงงานเพื่อกีดกันทางการค้า และตกลงกันว่าจะไม่นำเรื่องข้อโต้แย้งเปรียบเทียบ โดยเฉพาะเรื่องค่าจ้างแรงงานต่ำในประเทศกำลังพัฒนาขึ้นเป็นปัญหาอีก นอกจากนี้ประเทศต่าง ๆ ยอมรับว่าสำนักงานเลขาธิการของ WTO และ ILO จะให้ความร่วมมือแก่กันต่อไป”

สาระเรื่องมาตรฐานแรงงานในปฏิญญารัฐมนตรีที่สิงคโปร์ ทำให้ประเทศที่คัดค้านการนำประเด็นมาตรฐานแรงงานมาพิจารณาใน WTO มีความพอใจระดับหนึ่ง กล่าวคือปฏิญญานี้เป็นการยอมรับร่วมกันถึงบทบาทที่แยกกันในเวทีระหว่างประเทศของ WTO และ ILO นั่นคือ WTO รับผิดชอบด้านการค้า และ ILO รับผิดชอบด้านแรงงาน ดังนั้น การพิจารณา

ปัญหาทั้งสองเรื่องจึงควรแยกกันพิจารณา นอกจากนี้ ข้อความในปฏิญญายังทำให้สมาชิกส่วนใหญ่แน่นอนใจว่าจะไม่มีการนำเรื่องมาตรฐานแรงงานมาพิจารณาใน WTO อีก

ต่อมาเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2540 นาย Jeffrey Lang ผู้ช่วยผู้แทนการค้าสหรัฐฯ ได้รายงานต่อที่ประชุม Ways and Means Committee ของสภาผู้แทนราษฎรของสหรัฐฯ ถึงผลการประชุมรัฐมนตรีที่สิงคโปร์ว่า “ผลการประชุมที่สิงคโปร์เรื่องมาตรฐานแรงงานเป็นก้าวอย่างแรกที่สำคัญที่จะนำไปสู่การเจรจาอย่างกว้างขวางในเรื่องสิทธิแรงงาน และสิ่งแวดล้อมภายใต้ WTO และสหรัฐฯ ตั้งใจที่จะสืบสานมติดังกล่าวเพื่อเพิ่มพูนความเข้าใจเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างมาตรฐานแรงงานและการค้าให้มากยิ่งขึ้น และเพื่อขยายขอบเขตความสัมพันธ์ระหว่าง WTO และ ILO รวมถึงสถาบันที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ให้กว้างมากขึ้นด้วย”

ถ้อยแถลงของนาย Jeffrey M. Lang อาจตีความได้ว่า สหรัฐฯ จะยังคงพยายามต่อไปที่จะให้มีการนำเรื่องมาตรฐานแรงงานเข้ามาเจรจาภายใต้องค์การการค้าโลก นอกจากนี้ นักเจรจาของสหรัฐฯ ให้ความเห็นเป็นการภายในว่า ในขณะที่สหรัฐฯ ยังไม่สามารถผลักดันให้มีการกำหนดกฎเกณฑ์เรื่องมาตรฐานแรงงานภายใต้ WTO ได้ ในระยะสั้น จึงหันไปใช้มาตรการฝ่ายเดียวเพื่อกดดันเรื่องมาตรฐานแรงงานภายใต้โครงการทางการค้า เช่น โครงการ GSP และสนับสนุนภาคเอกชนของสหรัฐฯ ให้มีการกำหนดแนวปฏิบัติด้านจริยธรรมในสถานประกอบการดังจะได้อีกต่อไป

3.3 การดำเนินการของสหรัฐฯ และสหภาพยุโรปเกี่ยวกับเงื่อนไขการให้ GSP

กว่า 12 ปีมาแล้วที่สหรัฐฯ ได้มีการออกกฎหมายหลายฉบับที่มีความเกี่ยวข้องกับการยกระดับมาตรฐานแรงงานในประเทศกำลังพัฒนา โดยรวมอยู่ในโครงการความช่วยเหลือทางการค้าหลายโครงการ² เช่น Caribbean Basin Economy Recovery Act (1983), โครงการ GSP (1984), Overseas Private Investment Corporation (1985), Multilateral Investment Guarantee Agency (1987), Section 301 ใน Omnibus Trade and Competitiveness Act (1995) เป็นต้น ซึ่งในจำนวนนี้โครงการ GSP มีความสำคัญที่สุดในแง่ของการส่งเสริมมาตรฐานแรงงาน เพราะมีกระบวนการตัดสินใจและทบทวนการให้ผลประโยชน์โดยการพิจารณาถึงการให้ความเคารพต่อสิทธิคนงานเป็นหลัก

สิทธิพิเศษภายใต้โครงการ GSP หรือ Generalized System of Preferences หมายถึง ระบบการให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรเป็นการทั่วไปที่ประเทศพัฒนาแล้ว ให้แก่สินค้าที่อยู่ในข่ายได้รับสิทธิพิเศษทางการค้า ทั้งนี้ ประเทศผู้ให้สิทธิพิเศษนี้ จะเป็นผู้ให้แต่เพียง

² OECD อังแก้ว, หน้า 76

ฝ่ายเดียวไม่หวังผลตอบแทนใด ๆ ทั้งสิ้น และได้รับการยกเว้นจากกฎเกณฑ์ในมาตรา 1 ของ เกตต์ไม่ต้องให้การปฏิบัติแก่ประเทศอื่น ๆ เท่าเทียมกับประเทศที่ได้รับ GSP

ปัจจุบัน มีประเทศผู้ให้ GSP รวม 27 ประเทศ แบ่งออกเป็น 13 ระบบ โดยมีระบบหลักที่สำคัญ 3 ระบบ คือสหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น ซึ่งทั้ง 3 ระบบ มีการนำเข้าร่วมกันมากกว่าร้อยละ 80 ของมูลค่านำเข้าภายใต้ GSP ทุกระบบ และถึงแม้ทั้งสามระบบ จะมีรายละเอียดในสาระสำคัญและวิธีบริหารแตกต่างกัน แต่ทั้งสามระบบก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์แรงจูงใจที่คล้ายคลึงกันที่จะให้ GSP และเพิ่ม GSP เป็นพิเศษแก่ประเทศกำลังพัฒนาที่ให้การคุ้มครอง หรือมีมาตรฐานแรงงานในระดับที่เป็นที่ยอมรับของนานาชาติ

ประเทศที่ผลักดันให้นำเรื่องมาตรฐานแรงงานมาเป็นเงื่อนไขในการให้สิทธิพิเศษทางการค้าอย่างต่อเนื่องคือ สหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรป ดังนี้

สหรัฐอเมริกา เริ่มประกาศให้ GSP เป็นโครงการแรกเมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2519 โดยครอบคลุมสินค้าประมาณ 4,300 รายการ สิ้นสุดปี พ.ศ. 2527 และได้ต่ออายุการให้สิทธิ GSP เป็นโครงการที่ 2 จนถึงวันที่ 4 กรกฎาคม พ.ศ. 2536 และได้ขยายระยะเวลาโครงการออกไปอีก 2 ครั้ง ครั้งที่ 1 ขยายเวลาไป 15 เดือน จนถึงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2537 และครั้งที่ 2 ขยายเวลาไป 10 เดือน จนถึงวันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2538 และเมื่อวันที่ 13 กันยายน พ.ศ. 2540 ก็ได้ต่ออายุโครงการ GSP เป็นโครงการที่ 3 ออกไปอีก 22 เดือน ตั้งแต่วันที่ 31 กรกฎาคม 2538 - 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2540

การที่รัฐบาลสหรัฐฯ ได้ให้สิทธิพิเศษดังกล่าวมานี้เอง ทำให้องค์การฝ่ายผู้ใช้แรงงานของสหรัฐฯ ได้แก่ สหพันธ์แรงงานและสภาอุตสาหกรรมสหรัฐฯ (American Federation of Labor and Congress of Industrial Organization, AFL-CIO) ซึ่งเป็นองค์การที่มีอิทธิพลทั้งทางเศรษฐกิจและการเมือง ได้บีบบังคับให้ฝ่ายบริหารของสหรัฐฯ นำเอาสิทธิแรงงานมาเป็นเงื่อนไขพร้อมกับเงื่อนไขอื่น ๆ อีก 3 เงื่อนไข ในการพิจารณาให้สิทธิพิเศษ GSP ภายใต้โครงการที่ 2 กล่าวคือ (1) ระดับการพัฒนาประเทศ (2) การเปิดตลาดสินค้า และบริการของสหรัฐฯ (3) การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาของสหรัฐฯ อย่างเพียงพอและมีประสิทธิภาพ

สิทธิแรงงานตามที่กำหนดไว้ใน Section 502 (6)(8) ของ 1984 Trade and Tariff Act ที่กำหนดไว้คือ 1) สิทธิในการรวมตัวเป็นสมาคม 2) สิทธิในการจัดตั้งองค์การและการเจรจาต่อรองร่วม 3) ห้ามการใช้แรงงานบังคับทุกรูปแบบ 4) กำหนดอายุขั้นต่ำในการจ้างงาน 5) สภาพการทำงานที่ต้องคำนึงถึงค่าจ้างขั้นต่ำ จำนวนชั่วโมงการทำงาน ความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน

ในปี พ.ศ. 2527 สหรัฐฯ ได้มีการทบทวนโครงการ GSP โดยมีการตั้งคณะอนุกรรมการ GSP ของ Trade Policy Staff Committee (TPSC) ภายใต้คณะผู้แทนการค้าสหรัฐฯ (United State Trade Representatives : USTR) ซึ่งจะทำหน้าที่รวบรวม ประเมิน ข้อมูลจากแหล่งต่างๆ และจัดทำรายงานว่าด้วยการปฏิบัติด้านสิทธิมนุษยชนประจำปีของประเทศต่าง ๆ (State Department's Annual Country Reports on Human Rights Practices) โดยการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารของ ILO รายงานของสถานทูตสหรัฐฯในประเทศต่าง ๆ ผลการศึกษาของกระทรวงแรงงานสหรัฐฯ ตลอดจนข้อมูลจากการร้องเรียนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในประเทศนั้น

คณะอนุกรรมการจะทำหน้าที่ทบทวนและพิจารณาการให้สิทธิพิเศษ GSP แก่ประเทศต่าง ๆ เป็นรายประเทศและรายสินค้าเป็นประจำทุกปี โดยที่ได้ให้โอกาสผู้มีส่วนได้เสียรวมทั้งภาคเอกชนของสหรัฐฯ ยื่นคำร้องเรียนได้ตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ หากมีผู้ร้องเรียนเรื่องใด และประเทศใดไม่ให้การคุ้มครองสิทธิแรงงานตามมาตรฐานแรงงานสากลที่ได้กล่าวไว้แล้ว คณะอนุกรรมการจะพิจารณาขยายระยะเวลาทบทวนการให้สิทธิ GSP หรือยกเลิก GSP เพื่อให้มีการปรับปรุง หรือระงับไว้ก่อน ทั้งนี้ฝ่ายบริหารของสหรัฐฯโดยประธานาธิบดีจะใช้อำนาจของตนในการเพิกถอนสิทธิพิเศษ GSP ที่ให้แก่ประเทศดังกล่าว ซึ่งอาจกระทำโดยการเพิกถอนสิทธิเป็นรายสินค้าในช่วงระยะเวลาหนึ่ง มีตัวอย่างของประเทศที่ถูกตอบโต้ในเรื่องนี้คือ สหรัฐอัฟริกากลาง ซิลี ไลบีเรีย พม่า นิกارا กัว ปารากวัย โรมาเนีย และซูดาน สำหรับประเทศไทยนั้นก็ประเทศหนึ่งที่ถูกกล่าวหาว่าไม่ให้ความคุ้มครองสิทธิแรงงานตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ และภายใต้โครงการ GSP นี้ ประเทศไทยต้องรายงานและชี้แจงความคืบหน้าเรื่องสิทธิแรงงานภายในประเทศเพื่อคงสิทธิพิเศษภายใต้โครงการ GSP ของสหรัฐฯ เอาไว้

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2527 ถึง พ.ศ. 2538 มีประเทศต่าง ๆ ราว 40 ประเทศ ที่ได้ชื่อว่าละเมิดสิทธิแรงงานตามกฎหมายของ GSP และเกือบครึ่งหนึ่งที่คณะอนุกรรมการ GSP ให้ชะลอการให้สิทธิพิเศษจนกว่าจะมีข้อมูลเพียงพอว่าละเมิดสิทธิแรงงานหรือไม่ สำหรับองค์กรที่ยื่นข้อร้องเรียนประเทศต่าง ๆ ที่ได้สิทธิ GSP บ่อยที่สุดได้แก่ สหพันธ์แรงงาน AFL-CIO รองลงมาได้แก่ กองทุนวิจัยและศึกษาสิทธิแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Rights Education and Research Fund - ILRERF) และสิทธิแรงงานที่มีการร้องเรียนมากนั้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับการละเมิดเสรีภาพในการสมาคมและการเจรจาต่อรอง ถัดมาคือเรื่องสภาพการทำงานและอายุขั้นต่ำ ในขณะที่เรื่องแรงงานบังคับมีจำนวนน้อย

ประเทศไทยก็ได้รับสิทธิ GSP จากสหรัฐฯ และมีปัญหาในการทบทวนสิทธิพิเศษนี้เช่นกันดังจะได้อธิบายต่อไป

สำหรับสหภาพยุโรปนั้น สหภาพยุโรปเริ่มโครงการ GSP โครงการที่ 1 ระหว่างปี พ.ศ. 2521 - 2523 โครงการที่สองระหว่างปี พ.ศ. 2524 - 2533 และต่ออายุโครงการใหม่ในช่วงแรก (เฉพาะสินค้าอุตสาหกรรม) เป็นเวลา 4 ปี คือระหว่าง พ.ศ. 2538 - 2541 และล่าสุดคณะกรรมการสหภาพยุโรปได้เสนอร่างโครงการ GSP ฉบับใหม่ ซึ่งจะมีผลใช้บังคับระหว่าง 1 มกราคม 2541 - 31 ธันวาคม 2542 เพื่อขอความเห็นชอบจาก Council of Foreign Affairs Ministers โดยกำหนดเงื่อนไขในการให้ GSP เพิ่มเป็นพิเศษแก่ประเทศที่มีมาตรฐานสิ่งแวดล้อม และสังคมในเกณฑ์ที่กำหนดของสหภาพยุโรป เช่น ภายใต้เงื่อนไขสังคม ประเทศที่ประสงค์จะขอสิทธิประโยชน์จะต้องรับรองการปฏิบัติตามอนุสัญญาของ ILO ก่อน เป็นต้น

วิธีการของสหภาพยุโรปโดยการคว่ำบาตรทางการค้าชั่วคราวในรูปของการถอนสิทธิ GSP ไว้ระยะหนึ่งนั้น ดำเนินการโดย ถ้ามีกรณีการร้องเรียนประเทศที่เคยได้สิทธิพิเศษนี้ ก็จะมีการสอบสวนข้อเท็จจริงก่อน ตัวอย่างล่าสุดได้แก่กรณีพม่า กล่าวคือในเดือนมกราคม 2539 สหภาพยุโรปได้สอบสวนเรื่องการใช้แรงงานบังคับในประเทศพม่า ซึ่งถูกร้องเรียนโดยสมาพันธ์สหภาพแรงงานยุโรป (European Trade Union Confederation) และสมาพันธ์สหภาพแรงงานเสรีระหว่างประเทศ (International Confederation of Free Trade Unions- ICFTU) และผลการสอบสวนอาจกระทบต่อสิทธิ GSP ของพม่าก็ได้

3.4 การออกกฎหมายของสหรัฐฯ

สหรัฐฯ ดูเหมือนจะเป็นประเทศที่ออกกฎหมายที่เชื่อมโยงมาตรฐานแรงงานกับการค้ามากที่สุด สิ่งนี้สะท้อนถึงระบบธรรมเนียมของสหรัฐฯ ที่ให้อำนาจรัฐสภาในการขยายขอบเขตของกฎหมายการค้าไปถึงการต่อต้านทางการค้าที่เกี่ยวกับแรงงาน โดยเฉพาะการมุ่งต่อต้านการนำเข้าสินค้าผลิตโดยแรงงานเด็ก จากประเทศที่ไม่เคารพสิทธิแรงงาน เป็นต้น

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานเด็ก

สหรัฐฯ ได้พยายามต่อต้านการนำเข้าสินค้าที่ผลิตโดยแรงงานเด็กเข้ามาภายในประเทศเป็นระยะ ๆ โดยได้มีการผลักดันร่างกฎหมายหลายฉบับ เช่น ร่างกฎหมาย Child Labor Deterrence Act หรือที่รู้จักกันในชื่อ Harkin 's Bill เนื่องจากเป็นกฎหมายที่เสนอโดยวุฒิสมาชิก Tom Harkin การพยายามผลักดันกฎหมายฉบับนี้กระทำเป็นระยะตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 - 2540 วัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้คือการคว่ำบาตร ห้ามนำเข้าสินค้าที่ผลิตบางส่วนหรือทั้งหมดจากแรงงานเด็กซึ่งอายุต่ำกว่า 15 ปีเข้าสหรัฐฯ โดยมีมาตรการให้กระทรวงแรงงานสหรัฐฯ จัดทำรายงานเรื่อง By the Sweat and Toil of Children ; The Use of Child Labor in American Imports และรวบรวมรายชื่ออุตสาหกรรมของประเทศต่าง ๆ ที่ใช้แรงงานเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี ทั้งนี้กระทรวงแรงงานสหรัฐฯ ได้ระบุชื่อประเทศที่ประเมินว่ามีเด็กถูกใช้แรงงานจำนวนตั้งแต่ 1 ล้านคนขึ้นไปตามลำดับ คือ อินเดีย เม็กซิโก บังคลาเทศ บราซิล อียิปต์

อินโดนีเซีย เนปาล และปากีสถาน โดยมีไทยและฟิลิปปินส์รวมอยู่ด้วย สำหรับบริษัทของสหรัฐฯ ที่นำสินค้าเข้าอาจถูกลงโทษในทางแพ่ง โดยปรับเป็นเงินถึง 25,000 เหรียญสหรัฐฯ และมีโทษทางอาญาปรับไม่เกิน 35,000 เหรียญสหรัฐฯ และ/หรือจำคุกไม่เกิน 1 ปี³ ร่างกฎหมายฉบับนี้ไม่ผ่านการพิจารณาในการประชุมสภาปี พ.ศ. 2538 และนำเสนอใหม่ตั้งแต่ กุมภาพันธ์ 2540

ในปี พ.ศ. 2539 ได้มีการเสนอร่างกฎหมายที่ต่อต้านสินค้านำเข้าที่ใช้แรงงานเด็ก⁴ ได้แก่

- Child Labor Free Deterrence Bill (HR 2065) เสนอโดย นาย Barney Frank มีเนื้อหาห้ามนำเข้าสินค้าผลิตโดยใช้แรงงานเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปี ถึงแม้จะไม่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา ในปี พ.ศ. 2538 แต่ก็มี การเสนอใหม่และขณะนี้อยู่ระหว่างรอการพิจารณา
- Child Labor Free Consumer Information Act (HR 4125, S 2094) เสนอโดย นาย George Miller และนาย Tom Harkin มีเนื้อหาข่มขู่ให้ข้อมูลแก่ผู้บริโภค โดยการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อร่างแนวทางระบบการติดฉลาก (labelling system) สำหรับสินค้าเสื้อผ้าและอุปกรณ์การกีฬา ซึ่งจะต้องระบุว่าสินค้านั้นผลิตโดยใช้แรงงานเด็ก ทั้งสองฉบับอยู่ระหว่างรอการพิจารณา
- Forcing Out Underage Labor Act of 1996 (HR 4307) เสนอโดย นาย Joe Kennedy มีเนื้อหาห้ามนำเข้าลูกฟุตบอลที่ผลิตหรือประกอบโดย แรงงานเด็ก ร่างกฎหมายนี้ไม่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาในปี 2539
- ร่างกฎหมายขจัดการใช้แรงงานเด็กระหว่างประเทศ หรือ International Child Labor Elimination Act (HR 3812) เสนอโดย นาย Christopher Smith มีวัตถุประสงค์มุ่งให้ประเทศผู้ผลิตสินค้าที่เป็นแหล่งนำเข้าของสหรัฐฯ ยุติการใช้แรงงานเด็ก โดยให้กระทรวงแรงงานสหรัฐฯ จัดทำรายชื่อประเทศ ที่ไม่มีกฎหมายคุ้มครองแรงงานเด็กในประเทศนั้น ๆ และจะห้ามการนำเข้า สินค้าอุตสาหกรรมเหล่านั้น ยกเว้นอุตสาหกรรมนั้น จะสามารถแสดงได้ว่า ไม่มีการใช้แรงงานเด็ก นอกจากนี้ สหรัฐฯจะไม่ให้ความช่วยเหลือใด ๆ ทั้ง ทางตรงและทางอ้อมแก่ ประเทศเหล่านั้นด้วย

ถึงแม้ว่ากฎหมายหลายฉบับยังไม่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาสหรัฐฯ แต่ก็ได้ แสดงให้เห็นว่าสมาชิกสภาของสหรัฐฯ มีความพยายามอย่างต่อเนื่องในการเสนอร่างกฎหมาย

³ OECD, อ้างแล้ว, หน้า 336

⁴ สำนักงานพาณิชย์ในต่างประเทศ ณ กรุงวอชิงตัน ดี.ซี. ร่างกฎหมายแรงงานเด็ก, 5 พฤศจิกายน 2540

เพื่อจัดสินค้าที่นำเข้าโดยใช้แรงงานเด็กที่สหรัฐฯ เห็นว่าไม่เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานแรงงานที่กำหนดไว้

3.5 การดำเนินการเรื่องอำนาจการเจรจาการค้าของสหรัฐฯ

อำนาจการเจรจาการค้าภายใต้ Fast-Track Authority ของฝ่ายบริหารสหรัฐฯ หรืออำนาจที่ให้ฝ่ายบริหารเจรจาทำความตกลงด้านการค้าระหว่างประเทศได้โดยรัฐสภาไม่สามารถจะแก้ไขสาระที่ตกลงไว้แล้ว เพียงแต่มีอำนาจที่จะให้ความเห็นชอบหรือยับยั้งความตกลงนั้นเท่านั้น ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายการค้า พ.ศ. 2531 ได้หมดอายุไปเมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2537

ในปีที่ผ่านมา รัฐบาลประธานาธิบดีคลินตัน ได้เสนอร่างกฎหมายต่ออายุอำนาจดังกล่าว โดยพยายามผนวกไว้กับกฎหมายหลายฉบับ แต่จำเป็นต้องถอนร่างกฎหมายต่ออายุ Fast-Track ออกไป เพราะฝ่ายบริหารประสงค์จะผนวกเรื่องแรงงานและสิ่งแวดล้อมเข้าไปเป็นวัตถุประสงค์ของการเจรจา แต่สมาชิกรัฐสภาจำนวนมากไม่เห็นด้วย โดยเห็นว่าแรงงานและสิ่งแวดล้อมไม่มีความสัมพันธ์โดยตรงกับการค้า

การที่รัฐบาลไม่ได้รับการต่ออายุ Fast-Track อาจส่งผลให้เกิดการชะงักงันในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ และการรักษาบทบาทนำในการเจรจาทางการค้าต่าง ๆ ของฝ่ายบริหารสหรัฐฯ เนื่องจากถึงแม้การเจรจาจะสามารถดำเนินไปได้ แต่ฝ่ายบริหารจะไม่อยู่ในฐานะที่สามารถยอมรับข้อผูกพัน (commitment) ตามผลการเจรจาได้ เนื่องจากไม่ได้รับมอบอำนาจในการเจรจาจากรัฐสภา ดังนั้น ฝ่ายบริหารของสหรัฐฯ จึงได้เสนอร่างกฎหมายต่ออายุ Fast-Track ฉบับใหม่ต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 16 กันยายน 2540 โดยผนวกไว้กับกฎหมาย Export Expansion and Reciprocal Trade Agreement Act of 1997 และได้กำหนดขอบเขตของการเจรจาให้ครอบคลุมเรื่องสิ่งแวดล้อมและมาตรฐานแรงงานด้วย ซึ่งในเรื่องของสิทธิแรงงาน (Workers' Rights) ซึ่งครอบคลุมถึงสิทธิในการสมาคม สิทธิในการรวมกลุ่ม และการเจรจาต่อรอง การห้ามแรงงานบังคับ การกำหนดอายุขั้นต่ำในการจ้างแรงงาน และข้อกำหนดต่าง ๆ ของการจ้างงาน โดยคำนึงถึงค่าจ้างขั้นต่ำ ชั่วโมงทำงาน และความปลอดภัยสุขภาพอนามัยในการทำงาน

นอกจากนั้น Fast Track ยังให้อำนาจการเจรจาเกี่ยวกับเรื่องมาตรฐานแรงงานภายใต้หลักเกณฑ์ที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) กำหนดไว้

ประธานาธิบดีคลินตัน ได้แถลงถึงความจำเป็นที่จะต้องให้อำนาจการเจรจาเรื่องแรงงานในการเจรจาการค้า เพื่อเสริมสร้างแนวคิด นโยบายของฝ่ายบริหารที่จะดำเนินการในเรื่องดังกล่าว เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2540 ว่า

1. ฝ่ายบริหารจะเสนอต่อรัฐสภาสหรัฐฯ ถึงกฎหมายและนโยบายของประเทศต่าง ๆ ที่เป็นสมาชิก Free Trade Agreement (FTA) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแรงงานและสิ่งแวดล้อม สำหรับประเทศสมาชิก NAFTA กระทรวงแรงงานสหรัฐฯ จะได้จัดทำรายงานสถานะแรงงานของประเทศสมาชิกตามข้อตกลงร่วมมือที่เกี่ยวกับแรงงานตามข้อตกลง NAFTA

2. สหรัฐฯ จะดำเนินการเพื่อให้กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) นำปัญหาแรงงานของประเทศต่าง ๆ มาพิจารณาประกอบการให้กู้ยืมหรืออนุมัติโครงการต่าง ๆ

3. สหรัฐฯ จะส่งเสริมให้ประเทศคู่ค้ายกเลิกการใช้มาตรฐานแรงงานที่ต่ำกว่าในเขต Export Processing Zones หรือ EPZ รวมทั้งส่งเสริมให้ประเทศต่าง ๆ ยกเลิกการใช้แรงงานเด็ก

อย่างไรก็ตาม ขณะนี้ยังมีความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับเรื่องการเสนอร่างกฎหมายต่ออายุ Fast-Track ทั้งในรัฐสภา ระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสมาชิก และองค์กรเอกชน ซึ่งยังมีความคิดเห็นขัดแย้งกับข้อเสนอดังกล่าวของฝ่ายบริหาร ดังนี้

(1) วุฒิสมาชิกพรรครีพับลิกัน ยังคงแสดงท่าทีไม่สนับสนุนข้อเสนอการต่ออายุ Fast Track Authority ที่ฝ่ายบริหารเสนอ โดยอ้างว่าไม่สมควรนำเรื่องแรงงานและสิ่งแวดล้อมเชื่อมโยงกับเป้าหมายของการเจรจา เนื่องจากเป็นการขัดกับข้อเสนอของฝ่ายบริหารที่ว่า การเจรจาต้องมีความสัมพันธ์กับการค้าโดยตรง (directly related to trade) นอกจากนี้ฝ่ายพรรครีพับลิกันยังแสดงความกังวลต่อข้อเสนอ Fast - Track ของฝ่ายบริหารกรณีการใช้อำนาจการเจรจาเรื่องมาตรฐานแรงงานภายใต้องค์การการค้าโลก (WTO) ซึ่งจะทำให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจการเจรจาเกินขอบเขต (outside the scope of the negotiating objectives)

(2) คณะกรรมการการคลังของวุฒิสมาชิกสหรัฐฯ (Senate Finance Committee) ได้เสนอร่างกฎหมายการต่ออายุ Fast Track ฉบับใหม่อีกหนึ่งฉบับ เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2540 ซึ่งมีข้อแตกต่างจากฉบับของฝ่ายบริหาร และไม่ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการนำเรื่องแรงงาน และสิ่งแวดล้อมเข้าไปเป็นวัตถุประสงค์ของการเจรจา เพราะถือว่าเป็นเรื่องของมาตรการนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (International Economic Policy Measures) และไม่ต้องทำให้ใช้เวทีเจรจการค้าภายใต้ WTO เกี่ยวกับสิทธิแรงงาน แต่ยังคงให้อำนาจการเจรจาเกี่ยวกับเรื่องมาตรฐานแรงงานภายใต้องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)

(3) American Federation of Labor and Congress of Industrial Organization (AFL-CIO) และกลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมที่สำคัญ จำนวน 9 กลุ่ม เช่น National Wildlife Federation, Sierra Club และ World Wildlife Fund เป็นต้น ได้ประกาศคัดค้านการต่ออายุ Fast - Track Authority ที่ไม่ผนวกเรื่องการคุ้มครองแรงงานและสิ่งแวดล้อมกับการเจรจการค้า เนื่องจากเห็นว่า มาตรฐานด้านแรงงานและการคุ้มครองสภาพแวดล้อมเป็น

ประเด็นสำคัญและจำเป็น นอกจากนี้ นาย Richard Gephardt, House Minority Leader ได้แสดงความไม่เห็นด้วย หากการต่ออายุอำนาจ Fast Track มิได้รวมการเจรจาเรื่องสิ่งแวดลอมและแรงงาน รวมทั้งการเจรจาในเรื่องอื่น ๆ ที่สำคัญ เช่น การถ่ายทอด หรือการโอนกองทุน (Capital Flight) เสถียรภาพทางการเงิน (Currency Stabilization) และการค้ายาเสพติด (Illegal Trade in Narcotics)

ความเคลื่อนไหวของสหรัฐฯ ในการขยายขอบเขตร่างกฎหมาย Fast - Track ให้ครอบคลุมถึงเรื่องแรงงานและสิ่งแวดลอม เป็นสิ่งบ่งชี้ให้เห็นว่า สหรัฐฯ จะให้ความสำคัญกับเรื่องทั้งสองเพิ่มมากขึ้น ทั้งในการเจรจาความตกลงทวิภาคี พหุภาคี และใน WTO ซึ่งในอดีตที่ผ่านมา สหรัฐฯ ยังไม่มีบทบาทในคณะกรรมการว่าด้วยการค้าและสิ่งแวดลอมมากนัก ในขณะที่เดียวกันเรื่องแรงงานซึ่งได้ถูกกันออกจากการหารือในกรอบ WTO อันเป็นผลจากการประชุมรัฐมนตรีที่สิงคโปร์ ซึ่งมีมติว่า ILO เป็นเวทีที่เหมาะสมในเรื่องนี้ ดังนั้น จึงอาจคาดหมายได้ว่าสหรัฐฯ คงจะนำเรื่องนี้กลับเข้าสู่เวที WTO ในอนาคตอันใกล้ ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่า ถ้อยคำที่ระบุในร่างกฎหมายเน้นอย่างชัดเจนถึงการหาหนทางที่จะให้ WTO มีบทบาทในการขจัดความได้เปรียบในการแข่งขัน (competitive advantage) ของบางประเทศอันเนื่องมาจากการไม่ยอมใช้มาตรฐานแรงงานหลัก

3.6 การดำเนินการของสหรัฐฯ ด้านต่างประเทศ

นอกเหนือจากการดำเนินการภายในประเทศแล้ว สหรัฐฯ ได้ผลักดันเรื่องสิทธิแรงงานในองค์กรระหว่างประเทศอื่น ๆ และในเวทีอื่น ๆ ด้วย

สหรัฐฯ ประสบความสำเร็จในการผลักดันให้เรื่องสิทธิแรงงานเป็นส่วนหนึ่ง (side deal) ของความตกลงเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (NAFTA) ซึ่งประกอบด้วยสหรัฐฯ แคนาดา และเม็กซิโก โดยมีการตั้งคณะกรรมการความร่วมมือด้านแรงงาน (Commission for Labor Cooperation) ประกอบด้วยรัฐมนตรีแรงงานทั้ง 3 ประเทศ และมีการออกกฎระเบียบปฏิบัติเพื่อการหารือระหว่างรัฐบาลของประเทศสมาชิกในเรื่องแรงงานกับการค้า ตลอดจนการให้มีคณะลูกขุนเพื่อตัดสินปัญหาแรงงาน โดยมีอำนาจในการสั่งปรับเงิน ซึ่งถ้าไม่มีการชำระค่าปรับก็สามารถตอบโต้ทางการได้โดยใช้วิธีเพิกถอนข้อผูกพันทางการค้าที่ให้แก่กันได้

สหรัฐฯ ยังได้พยายามผลักดันเรื่องมาตรฐานแรงงานในองค์กรด้านการเงินระหว่างประเทศ เช่น กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ธนาคารโลก ฯลฯ ในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2537 รัฐสภาสหรัฐฯ ได้ผ่านกฎหมายให้รัฐมนตรีกระทรวงการคลัง (Secretary of the Treasury) ของสหรัฐฯ ดำเนินการให้ผู้แทนในองค์กรต่าง ๆ กล่าวหรือออกเสียงในนามของสหรัฐฯ เพื่อให้สถาบันนั้น ๆ รับรองนโยบายกระตุ้นให้ประเทศที่กั้มเงินจากสถาบันให้หลักประกันด้านสิทธิคนงานและให้รวมประเด็นสิทธิแรงงานเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการกั้มของ

ประเทศด้วย ซึ่งสิทธิแรงงานนั้นหมายถึงสิทธิตามมาตรฐานแรงงานหลัก นอกจากนี้กฎหมายยังให้กระทรวงการคลัง (Treasury Department) จัดทำรายงานประจำปีให้รัฐสภาทราบความก้าวหน้าในเรื่องดังกล่าวด้วย สำหรับรายงานฉบับแรกซึ่งจัดทำในปี พ.ศ. 2538 นั้นสรุปว่า “สถาบันการเงินระหว่างประเทศยังมีได้ดำเนินการในเรื่องดังกล่าวในทางปฏิบัติโดยตรง”

3.7 แนวปฏิบัติด้านมาตรฐานแรงงานในภาคเอกชน

การกำหนดมาตรฐานด้านจริยธรรมของสถานประกอบการเกิดจากการรณรงค์เพื่อให้ผู้บริโภคมั่นใจว่าสินค้าเหล่านั้นผลิตภายใต้สภาพการทำงานที่มีมนุษยธรรม โดยอาจเกิดจากความร่วมมือระหว่างภาครัฐ องค์กรเอกชน สหภาพการค้า กลุ่มผู้บริโภค องค์กรแรงงาน และผู้ประกอบการ

ตัวอย่างแนวปฏิบัติที่รณรงค์โดยภาคเอกชนของสหรัฐฯ ได้แก่ หลักการ Sullivan ซึ่งเกี่ยวกับหลักของสิทธิมนุษยชน ตั้งชื่อตามสาธุคุณ Lear Sullivan ซึ่งเป็นกรรมการผู้หนึ่งในคณะผู้อำนวยการบริษัท General Motors ที่พยายามชักจูงให้บริษัทถอนตัวจากแอฟริกาใต้เพราะมีการปฏิบัติไม่เป็นธรรมต่อคนงานในแอฟริกาใต้ เช่น การเลือกปฏิบัติเนื่องจากเชื้อชาติ เป็นต้น

หลักการ Slepak ให้มีแนวปฏิบัติโดยสมัครใจในด้านการคุ้มครองสิทธิแรงงานสำหรับกิจการของประเทศตะวันตกที่เข้าไปดำเนินการในสหภาพโซเวียตก่อนการล่มสลาย

หลักการ MacBride กำหนดแนวทางแก่บริษัทของสหรัฐฯ ที่ไปลงทุนในไอร์แลนด์เหนือมิให้มีการจ้างงานโดยแบ่งแยกพื้นฐานทางศาสนา และห้ามบริษัทสหรัฐฯ ที่เข้าไปในไอร์แลนด์เหนือมิให้ส่งผลผลิตเข้าสหรัฐฯ หากมีการละเมิดหลักการดังกล่าว (MacBride Principles Bill, H.R.470)

นอกเหนือจากหลักการ MacBride แล้ว ยังมีหลักการของผู้อื่นที่คล้ายคลึงกันที่เป็นความร่วมมือเกี่ยวกับลูกค้า ลูกจ้าง เจ้าของหรือผู้ลงทุน ผู้บริโภค ผู้ถือหุ้น ผู้แข่งขันและประชาคม ตลอดจนนายจ้างที่รับผิดชอบในงานและค่าตอบแทนต่างๆ เพื่อปรับปรุงสภาพการดำรงชีวิตของคนงาน หลักการเหล่านี้ได้รับการสนับสนุนจากผู้นำด้านธุรกิจในสหภาพยุโรป ญี่ปุ่น และสหรัฐฯ เช่น Minnesota Principles, Caux Principles หรือ Kyosei Principles เป็นต้น

เมื่อกลางปี พ.ศ. 2538 ฝ่ายบริหารของสหรัฐฯ ได้ออก Model Business Principles ให้บริษัทธุรกิจที่ดำเนินการอยู่นอกประเทศปฏิบัติตามหลักการจ้างงานเป็นธรรมโดยสมัครใจ ทั้งนี้รวมถึงการหลีกเลี่ยงการใช้แรงงานเด็กและแรงงานบังคับ การเลือกปฏิบัติจากเชื้อ

ชาติ เพศ พื้นเพดั้งเดิม ศาสนา การเคารพสิทธิในการรวมตัวก่อตั้งองค์กรตลอดจนการเจรจาต่อรอง

ในบางครั้งความต้องการสร้างแนวปฏิบัติเชิงจริยธรรมก็เกิดจากการกระตุ้นของบริษัทขนาดใหญ่ไปดำเนินการกับบริษัทในเครือหรือบริษัทรับเหมาช่วงในประเทศกำลังพัฒนา ให้ปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลัก ตัวอย่างเช่นในปี พ.ศ. 2526 ร้านค้าปลีกในเครือ Migro ของสวีเดนแลนด์ ได้ลงนามในข้อตกลงกับบริษัท Del Monte ซึ่งผลิตสับปะรดกระป๋องจากฟิลิปปินส์ ให้มีการประกันการผลิตภายใต้สภาพการทำงานที่เหมาะสม

วิธีการจูงใจทางศีลธรรมนี้มีหลักการพื้นฐานคือ รมรงค์ให้มีการบริโภคอย่างมีจริยธรรม โดยให้ผู้บริโภคคำนึงถึงหลักศีลธรรมที่เกี่ยวกับสภาพการผลิตสินค้าด้วย ซึ่งบรรดานักเคลื่อนไหวหรือองค์กรเอกชน ได้พยายามกระตุ้นให้ผู้บริโภคซื้อสินค้าจากบริษัทที่ปฏิบัติตามเกณฑ์เชิงสังคมบางประการ

ในสหรัฐอเมริกา สหพันธ์แรงงานและสภาอุตสาหกรรมสหรัฐฯ หรือ AFL-CIO ซึ่งเป็นองค์กรของผู้ใช้แรงงานที่ทรงอิทธิพลต่อเศรษฐกิจและการเมือง สนับสนุนให้รัฐบาลคว่ำบาตรสินค้าที่ผลิตโดยกิจการที่ไม่มีสหภาพแรงงาน และโดยที่กฎหมายของสหรัฐฯ ก็อนุญาตอย่างชัดเจนให้มีการรณรงค์โฆษณาให้ผู้บริโภคไม่ซื้อสินค้าเช่นนั้นด้วย ขณะเดียวกันบรรดากลุ่มพิทักษ์สิทธิเด็กที่มีฐานอยู่ในประเทศกำลังพัฒนาก็รับเอาวิธีการนี้ไปใช้เช่น กลุ่ม South Asian Coalition on Child Servitude - SACCS ซึ่งมีอุดมการณ์เพื่อปลดปล่อยเด็กจากสภาพแรงงานทาสและส่งตัวกลับบ้าน

การรณรงค์ดังที่กล่าวมาแล้วก่อให้เกิดวิธีการที่สืบเนื่องติดต่อกันมาเพื่อให้หลักประกันแก่สินค้าว่าผลิตขึ้นโดยปราศจากแรงงานที่ถูกเอารัดเอาเปรียบหรือไม่ได้มาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้แก่การติดฉลากสินค้าว่าได้มาตรฐานสังคมหรือเรียกว่า Social Labelling หลักการคือให้ผู้บริโภคได้รับทราบข้อมูลข่าวสารที่ช่วยให้เลือกซื้อสินค้าที่ได้มาตรฐานตามที่สังคมปรารถนา ตัวอย่างเช่น แผนการรณรงค์ติดฉลากสินค้าพรมทอมือ โดยที่สินค้าพรมจะได้รับการติดฉลากที่ระบุว่ามิได้ผลิตโดยใช้แรงงานเด็ก อีกตัวอย่างหนึ่งได้แก่ฉลากสหภาพโดยระบุว่าสินค้านั้นผลิตโดยสมาชิกสหภาพแรงงาน ดังนั้น AFL-CIO จึงได้ตั้งแผนกฉลากสหภาพเพื่อตรวจตราว่ามีการปลอมฉลากประกันสินค้าหรือไม่

สำหรับการติดฉลากพรมทอมือนั้น ที่มีชื่อเสียงได้แก่ การดำเนินการโดยมูลนิธิ Rugmark ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างกลุ่มเอกชนของอินเดียและเยอรมนี หรือระหว่างผู้ผลิตพรม และองค์การส่งเสริมสวัสดิภาพเด็กและสิทธิมนุษยชน โดยโรงงานของผู้ส่งออกซึ่งเป็นสมาชิกของมูลนิธิจะต้องผ่านการติดตรา “Rugmark” เพื่อเป็นเครื่องหมายบ่งว่าโรงงานแห่งนี้

ไม่ใช่แรงงานเด็ก ขณะนี้มูลนิธิมีสมาชิกในอินเดีย 150 ราย หรือประมาณร้อยละ 15 ของผู้ส่งออกพรหมอินเดียไปยังซีกโลกตะวันตก นอกจากนี้ยังมีการเก็บเงินจำนวนหนึ่งเพื่อใช้ในการฟื้นฟูสภาพเด็กที่เคยเป็นแรงงานในอุตสาหกรรมทอพรหมอีกด้วย การดำเนินงานของมูลนิธิประสบความสำเร็จในยุโรป และกำลังพยายามขยายงานของมูลนิธิไปยังประเทศที่มีการผลิตพรหมโดยใช้แรงงานเด็กเช่น เนปาลและปากีสถาน เป็นต้น

การชักจูงผู้บริโภคนี้จะประสบผลต่อเมื่อผู้บริโภคต้องยอมรับปฏิบัติตนในลักษณะที่ขัดกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจส่วนตัว เช่นต้องยอมซื้อสินค้าที่อาจจะแพงกว่า เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีประเด็นที่มีการถกเถียงกันอีกว่าการคว่ำบาตรลักษณะนี้อาจถูกใช้เพื่อการกีดกันทางการค้าเช่นในกรณีที่สินค้าที่ถูกคว่ำบาตรก็มีการผลิตอยู่ในประเทศของผู้บริโภคด้วย ย่อมหมายความว่าอุตสาหกรรมภายในประเทศนั้น อาจมีแรงจูงใจให้แสวงหาประโยชน์จากการเรียกร้องให้คว่ำบาตรสินค้านอกประเทศ เพราะไม่อาจแข่งขันได้ เป็นต้น

กลไกการดำเนินการของเอกชนโดยการสนับสนุนจากภาครัฐโดยเฉพาะในสหรัฐฯ ดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง ในสมัยของประธานาธิบดีคลินตัน ได้ส่งเสริมให้ใช้มาตรการผลักดันเรื่องการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานแรงงานโดยการให้มีแนวปฏิบัติของสถานประกอบการ (Workplace Code of Conduct) ขึ้น เมื่อวันที่ 14 เมษายน 2540 รัฐบาลสหรัฐฯ องค์กรเอกชน (NGO) สหภาพการค้า กลุ่มผู้บริโภค องค์กรแรงงาน และผู้ประกอบการซึ่งเป็นบริษัทเสื้อผ้าและรองเท้าที่มีชื่อเสียงได้แก่

1. Liz Claiborne
2. Nike
3. Philips-Van Heusen
4. Reebok
5. L.L. Bean
6. Patagonia
7. Tweeds
8. Nicole Miller
9. Karen Kane
10. UNITE
11. Business for Social Responsibility
12. The International Labor Rights Fund
13. The Lawyers' Committee for Human Rights
14. The National Consumers League
15. The Robert F.Kennedy Center for Human Rights
16. The Retail, Wholesale, Department Store Union

ได้ร่วมกันทำความตกลงเรียกว่า “หุ้นส่วนอุตสาหกรรมเครื่องนุ่งห่มและรองเท้าหรือ Apparel Industry Partnership” เพื่อกำหนดมาตรฐานแรงงาน ขึ้นในการผลิตเสื้อผ้าและรองเท้าที่ซื้อขายกันในสหรัฐฯ เพื่อให้ผู้บริโภคเกิดความมั่นใจว่าสินค้านั้นผลิตภายใต้สภาพการทำงานที่มีมนุษยธรรม โดยจะดำเนินการให้ใช้แนวปฏิบัตินี้กับผู้ผลิตภายในประเทศและผู้รับเหมาช่วงงานทั้งในสหรัฐฯ และต่างประเทศ ข้อตกลงดังกล่าวประกอบด้วย

(1) แนวปฏิบัติหรือข้อกำหนดในสถานประกอบการ (Workplace Code of Conduct) ซึ่งแต่ละบริษัทสมัครใจที่จะถือปฏิบัติ และกำหนดให้คู่สัญญาปฏิบัติตาม เช่น

- ห้ามจ้างงานเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปี เว้นแต่ประเทศที่ทำการผลิตกำหนดอายุขั้นต่ำไว้ที่ 14 ปี
- ห้ามกระทำการทารุณหรือล่วงละเมิดทางเพศ หรือเลือกปฏิบัติ
- ยอมรับและให้ความเคารพต่อสิทธิแรงงานและเสรีภาพในการรวมตัวและร่วมเจรจาต่อรอง
- จ่ายค่าจ้างแรงงานอย่างน้อยอัตราขั้นต่ำ หรืออัตราค่าจ้างเฉลี่ยของอุตสาหกรรม นั้น ๆ หากอัตราทั้งสองไม่เท่ากันก็ให้เลือกใช้อัตราที่สูงกว่า และให้ผลประโยชน์ที่พึงจะได้รับ พร้อมทั้งจัดให้มีสภาพการทำงานที่ถูกต้อง อนามัยและปลอดภัย
- กำหนดเพดานการทำงานล่วงเวลาไม่เกิน 12 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ รวมกับเวลาทำงานปกติไม่เกิน 48 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ โดยให้มีวันหยุดอย่างน้อยสัปดาห์ละ 1 วัน เป็นต้น

(2) หน่วยตรวจสอบภายนอก ซึ่งจะทำหน้าที่ทบทวนนโยบายและการดำเนินงานของบริษัทภายใต้ความตกลง จัดระบบการรายงานการปฏิบัติตามข้อกำหนด ตรวจสอบบันทึกเกี่ยวกับการผลิต และการปฏิบัติให้สอดคล้องกับข้อกำหนด สัมภาษณ์ลูกจ้างและเยี่ยมชมสถานที่ และให้การรับรองว่า บริษัทนั้นดำเนินการสอดคล้องกับเงื่อนไขและข้อผูกพันภายใต้ข้อกำหนด

(3) ระบบการตรวจสอบภายใน ที่วางกรอบข้อผูกพันให้แก่แต่ละบริษัทและคู่สัญญาทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ ดำเนินการตามข้อกำหนด

(4) ข้อผูกพันที่จะจัดตั้งสมาคม เพื่อคัดเลือกบริษัทที่จะรับเข้าเป็นสมาชิกใหม่ และพัฒนาแนวทางดำเนินการเพื่อสร้างความเชื่อถือแก่ประชาชน

ข้อตกลง Apparel Industry Partnership นี้ถือว่าไม่ขัดกับกฎเกณฑ์ของแกตต์ ภายใต้ WTO เพราะเป็นมาตรการความสมัครใจของภาคเอกชน แต่ก็สามารถก่อผลกระทบต่อ

บทที่ 4

การคัดค้านของประเทศกำลังพัฒนา

การพยายามนำมาตรฐานแรงงานมาเชื่อมโยงกับการค้านั้น ได้ถูกประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศคัดค้านและต่อต้านอย่างรุนแรง ทั้งนี้ เพราะประเทศเหล่านี้มีความแตกต่างโดยพื้นฐานและระดับของการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองและนอกจากนี้ต่างก็มีปัญหาในการปฏิบัติให้เป็นตามมาตรฐานแรงงานอยู่แล้ว

กลุ่มประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งได้มีการรวมกันเป็นกลุ่มประเทศไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด (Non-Aligned Countries) จำนวน 110 ประเทศ และกลุ่มประเทศสมาคม ASEAN ซึ่งประเทศไทยก็เป็นสมาชิกในทั้งสองกลุ่มนี้ด้วยต่างก็ไม่เห็นด้วยกับการเชื่อมโยงมาตรฐานแรงงานกับการค้าระหว่างประเทศ ด้วยเหตุผลดังนี้

1. หากมีการนำเรื่องมาตรฐานแรงงานมาผนวกไว้ในข้อตกลงทางการค้าและมีการใช้มาตรฐานแรงงานของ ILO มาเป็นเครื่องมือจำกัดการเข้าสู่ตลาดของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาแล้ว จะก่อให้เกิดอันตรายต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาที่จำเป็นต้องสร้างงานให้กับคนว่างงานอีกนับล้าน ๆ คน

2. สำหรับประเทศกำลังพัฒนา การส่งเสริมการเปิดเสรีทางการค้าและการเข้าสู่ตลาดมีความสำคัญต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการสร้างงานอย่างยิ่ง หากมีการกระตุ้นให้มีการใช้วิธีการไม่ซื้อสินค้า (Trade Sanction) มากตตันประเทศกำลังพัฒนาที่เป็นประเทศผู้ส่งออกให้ปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานแล้ว จะทำให้คนงานต้องประสบปัญหาเดือดร้อน ทำให้เกิดการว่างงานและการล้มละลาย วิธีการเช่นนี้เป็นอันตรายต่อการส่งเสริมการจ้างงาน

3. การกล่าวอ้างว่าประเทศกำลังพัฒนาได้ประโยชน์เชิงเปรียบเทียบอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานนั้น ที่จริงแล้วประโยชน์เชิงเปรียบเทียบอยู่ที่ประเทศพัฒนาแล้วที่ร้ายเพราะมีความได้เปรียบด้านเทคโนโลยี การเงิน การตลาด ตลอดจนขนาดและขอบเขตของเศรษฐกิจซึ่งสั่งสมกันมานาน การยกเรื่องมาตรฐานแรงงานมาเป็นประเด็นที่เกี่ยวกับการค้า จะยิ่งทำให้ผู้ผลิตในประเทศกำลังพัฒนาเสียเปรียบและไม่อาจแข่งขันได้ เป็นการเพิ่มคนว่างงาน ขอบทางสังคมจึงไม่อาจใช้เป็นวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงสภาพแรงงานได้ นอกจากนี้ยังเป็นการแสดงถึงลัทธิกีดกันทางการค้า (Protectionism) ของประเทศพัฒนาแล้ว

เพราะข้อบททางสังคมจะถูกใช้เป็นเครื่องมือของลัทธินี้เพื่อลดประโยชน์จากการเป็นคู่แข่งของประเทศกำลังพัฒนา และลัทธิก็คิดกันนี้ก็ขัดต่อข้อตกลงของแกตต์ที่จะลดอุปสรรคทางการค้าและเปิดเสรีให้มากขึ้น ยิ่งกลับจะเป็นการเพิ่มอุปสรรคทางการค้าให้มากขึ้นอีกด้วย

4. ประเทศกำลังพัฒนาเห็นด้วยกับการปรับปรุงมาตรฐานการดำรงชีวิต ตลอดจนให้ความสำคัญ และสนับสนุนต่อการคุ้มครองแรงงาน และได้ร่วมการประชุมองค์การแรงงานระหว่างประเทศเพื่อพิจารณามาตรฐานแรงงานเสมอมา นอกจากนี้ยังสนับสนุนแนวความคิดเรื่องให้นำมาตรฐานแรงงานไปปรับใช้ โดยคำนึงถึงระดับของการพัฒนาอุตสาหกรรมและเศรษฐกิจของประเทศ ดังปรากฏในธรรมนูญ มาตรา 19 วรรค 3 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ข้อเท็จจริงขณะนี้ก็คือระดับของการผลิตและการจ้างงานในแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันตามระดับของการพัฒนา ดังนั้นการปรับใช้มาตรฐานแรงงานให้เท่าเทียมกันจึงเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยาก

5. ประเทศกำลังพัฒนาเห็นว่า มาตรฐานแรงงานของ ILO กำหนดขึ้นมาเป็นเวลากว่าหลายปีแล้ว และมีพื้นฐานอยู่บนปทัสถานและมาตรฐานแบบตะวันตก จึงไม่เหมาะสมกับประเทศกำลังพัฒนาที่มีระดับการพัฒนาแตกต่างกัน และต่างก็ประสบปัญหาในการปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรฐานแรงงานได้ครบถ้วน ซึ่งเป็นเหตุให้อัตราการให้สัตยาบันอนุสัญญาลดลง ดังนั้นจึงจำเป็นต้องปรับปรุงอนุสัญญาและข้อแนะให้ทันสมัย โดยคำนึงถึงสภาพ และค่านิยมของประเทศกำลังพัฒนาด้วย ยิ่งกว่านั้นก็มีข้อสังเกตด้วยว่า แม้แต่ประเทศที่พัฒนาแล้วหลายประเทศ ก็ยังยากที่จะให้สัตยาบันอนุสัญญาของ ILO และเมื่อให้สัตยาบันแล้ว ยังยากแก่การนำไปปฏิบัติ ดังนั้นการใช้มาตรฐานแรงงานของ ILO อย่างเข้มงวดจึงไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง

6. ควรพิจารณาปัญหาสังคมและแรงงานในองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ซึ่งเป็นเวทีที่ใช้ในการพิจารณาปัญหานี้อยู่แล้ว โดยไม่จำเป็นต้องอยู่ในขอบเขตของการค้าระหว่างประเทศ หรือใน WTO

การคัดค้านของประเทศกำลังพัฒนาได้ปรากฏในเวทีการประชุมระหว่างประเทศหลายครั้ง ที่สำคัญได้แก่

การประชุมกลุ่มประเทศไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด (Non - Aligned Movement : NAM)

การประชุมรัฐมนตรีแรงงานประเทศไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดและประเทศกำลังพัฒนาครั้งที่ 5 (The Fifth Conference of Labour Ministers of Non-Aligned and other Developing Countries) ซึ่งจัดขึ้นระหว่าง 19-23 มกราคม 2538 ที่ประเทศอินเดีย มีผู้แทนประเทศสมาชิกกลุ่มประเทศไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด 110 ประเทศรวมประเทศไทยด้วย เข้าร่วมการ

ประชุม ที่ประชุมสรุปภาพรวมทางเศรษฐกิจโลก และเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาว่า ประเทศพัฒนาแล้วบางประเทศจะดำเนินการค้าแบบกีดกันประเทศกำลังพัฒนาด้วยการเชื่อมโยงมาตรฐานแรงงานกับการค้าระหว่างประเทศ โดยกล่าวหาประเทศกำลังพัฒนาว่าไม่ปรับปรุงมาตรฐานแรงงานให้เป็นไปตามที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศกำหนด เช่น มีการผลิตสินค้าจากแรงงานที่ถูกเอารัดเอาเปรียบ มีการใช้แรงงานเด็กและไม่ให้การคุ้มครองสิทธิแรงงาน เป็นต้น

ในหัวข้อการประชุม “เรื่องเกี่ยวกับมาตรฐานแรงงานและข้อบททางสังคม (Social Clause)” ที่ประชุมมีความเห็นเป็นเอกฉันท์ในเรื่องการยอมรับให้มีการยกระดับมาตรฐานแรงงานแบบค่อยเป็นไป คัดค้านการเชื่อมโยงมาตรฐานแรงงานกับการค้าระหว่างประเทศ และคัดค้านการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานโดยระบุให้เป็นข้อกำหนดในระเบียบวิธีการค้าโลก

ที่ประชุมระดับรัฐมนตรีครั้งนี้ ได้มีการออกปฏิญญาเดลี (Delhi Declaration) ซึ่งในส่วนของมาตรฐานแรงงานและข้อบททางสังคม ปฏิญญาเน้นว่า

“เรามีความกังวลอย่างลึกซึ้งซึ่งเกี่ยวกับความพยายามอย่างจริงจังในยุคหลังมาร์ร่าเกซ ที่จะนำการค้าระหว่างประเทศไปเชื่อมโยงกับการบังคับใช้ด้านมาตรฐานแรงงาน โดยการกำหนดข้อบททางสังคม เราขอยืนยันจุดยืน ซึ่งเราได้รับมาในการประชุมครั้งที่ 4 ที่เมืองคูนิส และในการประชุมอื่น ๆ อีกหลายครั้งที่มีขึ้นหลังจากนั้น ว่าการเชื่อมโยงเช่นนั้นไม่อาจยอมรับได้โดยสิ้นเชิง ในทัศนะของเรา สิ่งที่น่าเป็นได้แก่พันธกิจที่จะส่งเสริม และพิทักษ์ศักดิ์ศรีของมนุษย์ โดยการส่งเสริมมาตรการที่มุ่งปรับปรุงสภาพการทำงานและการดำรงชีพของทุกคน และให้ความคุ้มครองระดับที่สูงขึ้น

ในระดับประเทศ อาจหาแนวทางได้จากมาตรฐานด้านแรงงานของ ILO ซึ่งมี การกำหนดขึ้นภายใต้โครงสร้างไตรภาคี ซึ่งตามมาตรา 19 วรรค 3 ของธรรมนูญ ILO บัญญัติว่า การกำหนดมาตรฐานด้านแรงงานของ (ILO) ต้องคำนึงสถานการณ์ในประเทศกำลังพัฒนา ในระดับประเทศ แต่ละประเทศควรดำเนินการตามที่เห็นว่าเหมาะสมกับสภาพการณ์ทางสังคม และเศรษฐกิจของตน โดยปราศจากแรงบีบบังคับในรูปแบบใด ๆ เช่น แรงบีบบังคับโดยการใช้ ข้อบททางสังคม การบีบบังคับเช่นนั้น ไม่เพียงแต่เป็นการขัดต่อหลักการแห่งมาตรา 19 วรรค 3 ของธรรมนูญ ILO และลักษณะความสมัครใจของอนุสัญญาต่าง ๆ ของ ILO แต่ยังมีผลลบล้างประโยชน์ที่คาดหวังว่าจะได้รับจากการเปิดเสรีทางการค้า และจะเป็นการซ้ำเติมปัญหาการว่างงาน และความทุกข์ยากที่ดำรงอยู่ในปัจจุบันอย่างน้อยก็ในประเทศกำลังพัฒนา

ในระดับระหว่างประเทศ เราเชื่อว่าหนทางที่ถูกต้องได้แก่การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ ILO ซึ่งเป็นองค์กรเดียวที่มีความสามารถในการกำหนดมาตรฐานด้านแรงงานและเสริมสร้างมาตรฐานด้านแรงงานที่ได้กำหนดไว้แล้ว”¹

กลุ่มประเทศอาเซียนต่อต้านการเชื่อมโยงมาตรฐานแรงงานกับการค้าระหว่างประเทศ

การประชุมรัฐมนตรีแรงงานอาเซียน (ASEAN Labour Ministers' Meeting-ALMM) ครั้งที่ 10 (16-17 พฤษภาคม 2537) ณ ประเทศสิงคโปร์ มีมติร่วมกันในเรื่องข้อบททางสังคม ดังนี้

1. ไม่เห็นด้วยกับข้อบททางสังคม และคัดค้านการเชื่อมโยงมาตรฐานแรงงานกับการค้าระหว่างประเทศ
2. ให้เสนอข้อมติ ในการประชุมองค์การแรงงานระหว่างประเทศสมัยที่ 81 (มิถุนายน 2537) เรียกร้องให้ ILO คัดค้านการนำข้อบททางสังคมผนวกไว้ในการค้าระหว่างประเทศ และให้ทบทวนมาตรฐานแรงงานของ ILO ที่เข้มงวดและไม่ทันสมัย

ในการประชุมองค์การแรงงานระหว่างประเทศ สมัยที่ 81 (มิถุนายน 2537) กลุ่มประเทศอาเซียน ได้เสนอข้อมติเกี่ยวกับข้อบททางสังคมและมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งถึงแม้มติดังกล่าวจะไม่ได้รับการพิจารณาเนื่องจากการเสนอข้อมติจำนวนมากและมีระยะเวลาการพิจารณาน้อย แต่กลุ่มประเทศอาเซียนก็ได้ยกประเด็นหลักขึ้นอภิปรายในที่ประชุม ซึ่งทำให้ประเทศต่าง ๆ ได้รับทราบข้อคิดเห็นของกลุ่มอาเซียน

ความวิตกกังวลของกลุ่มประเทศอาเซียนที่ต้องการให้มีการปรึกษาหารือในเรื่องมาตรฐานแรงงานกับการค้าระหว่างประเทศ เป็นเหตุให้ที่ประชุมรัฐมนตรีแรงงานอาเซียนครั้งที่ 10 มีมติให้มีการประชุมระดับรัฐมนตรีแรงงานอาเซียนอย่างไม่เป็นทางการ เพิ่มขึ้นจากที่มีการประชุมกันทุก 2 ปี ดังนั้นในปี พ.ศ. 2538 ประเทศไทยจึงเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมรัฐมนตรีแรงงานอาเซียนอย่างไม่เป็นทางการครั้งแรกขึ้นระหว่าง 27 - 28 เมษายน 2538 ที่จังหวัดเชียงใหม่

การประชุมครั้งนั้นมีการออก “ถ้อยแถลงของรัฐมนตรีแรงงานอาเซียน ว่าด้วยการเชื่อมโยงข้อบททางสังคมกับการค้าระหว่างประเทศ และความจำเป็นที่จะต้องทบทวนมาตรฐานแรงงานของ ILO”

ถ้อยแถลงดังกล่าวนอกจากย้ำถึงมติที่ประชุมรัฐมนตรีแรงงานอาเซียนครั้งที่ 10 ที่สิงคโปร์และปฏิญญาเดลีแล้ว ยังแสดงถึงความวิตกกังวลต่อการที่ประเทศพัฒนาแล้วบางประเทศ

¹ Annexure A. Final Document of the Fifth Conference of Labour Ministers of Non- Aligned and other Development Countries.

และองค์การระหว่างประเทศของฝ่ายผู้ใช้แรงงาน เช่น International Trade Secretariats (ITS) ซึ่งจะใช้ความพยายามผลักดันการเชื่อมโยงมาตรฐานแรงงานกับการค้าระหว่างประเทศในเวทีการประชุมระหว่างประเทศอื่น ๆ เช่น ในการเจรจาการค้าขององค์การการค้าโลก การผลักดันเพื่อให้มีการตัดสิทธิพิเศษ GSP และการพยายามใช้มาตรฐานแรงงานเพื่อการแทรกแซงกิจการภายในของประเทศกำลังพัฒนา

ถ้อยแถลงยังเรียกร้องให้องค์การแรงงานระหว่างประเทศทบทวนมาตรฐานแรงงานที่ล้าสมัยโดยคำนึงถึงสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมทั้งของประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา และสนับสนุนให้มีการปรับปรุงกลไกการตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานอย่างได้ผลด้วย

นับตั้งแต่ พ.ศ. 2538 เป็นต้นมา ในการประชุมรัฐมนตรีแรงงานอาเซียนครั้งที่ 11 (25-26 เมษายน 2539) ณ กรุงเทพมหานคร และการประชุมรัฐมนตรีแรงงานอาเซียนอย่างไม่เป็นทางการครั้งที่ 2 (22-23 เมษายน 2540) ณ ประเทศเวียดนาม ประเทศสมาชิกอาเซียนต่างแสดงถึงจุดยืนร่วมกันในการคัดค้านเรื่องการเชื่อมโยงมาตรฐานแรงงานกับการค้าระหว่างประเทศ นอกจากนี้ยังมีมติให้เน้นในการกล่าวถ้อยแถลงของรัฐมนตรีแรงงานอาเซียนในการประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ สมัยที่ 82 (มิถุนายน 2538) สมัยที่ 83 (มิถุนายน 2539) และสมัยที่ 85 (มิถุนายน 2540) ด้วย

นอกจากการคัดค้านในเวทีการประชุมด้านแรงงานแล้ว ประเทศอาเซียนและกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ ก็ได้คัดค้านความเห็นเรื่องนี้ในการประชุมระดับรัฐมนตรีองค์การการค้าโลก (WTO/MC) ซึ่งจัดขึ้นครั้งแรกที่ประเทศสิงคโปร์ (ธันวาคม 2539) ด้วย

กล่าวได้ว่ากลุ่มประเทศไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด ซึ่งเป็นกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาและรวมกลุ่มอาเซียนไว้ด้วย เป็นหัวใจสำคัญในการคัดค้านเรื่องการจะนำมาตรฐานแรงงานมาเชื่อมโยงกับการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งผลจากการคัดค้านในหลายเวทีการประชุมระหว่างประเทศนั้น เป็นเหตุให้ประเทศที่ต้องการผลักดันให้มีการนำมาตรฐานแรงงานเข้าผูกพันกับการค้าระหว่างประเทศต้องหันไปใช้วิธีการอื่น ๆ เช่น มาตรการฝ่ายเดียว ได้แก่ การให้สิทธิ GSP ตลอดจนการผลักดันโดยใช้มาตรการให้มีแนวปฏิบัติด้านจริยธรรมในสถานประกอบการ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ความพยายามที่จะผลักดันเรื่องมาตรฐานแรงงานเข้าสู่กรอบของ WTO ยังคงมีได้หยุดยั้ง แต่ได้เปลี่ยนแปลงวิธีการใหม่ ๆ เข้าสู่ระบบการค้าระหว่างประเทศเพิ่มมากขึ้น

บทที่ 5

มาตรฐานแรงงานสากลกับมาตรฐานแรงงานไทย

ไทยเป็นประเทศหนึ่งที่มีส่วนคัดค้านการเชื่อมโยงมาตรฐานแรงงานกับการค้า ด้วยเหตุผลเดียวกับกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ นั่นคือไม่ต้องการให้มีการใช้มาตรฐานแรงงานโดยเฉพาะมาตรฐานแรงงานหลัก มาเป็นข้ออ้างของบางประเทศเพื่อจำกัดการเข้าสู่ตลาด หรือการคว่ำบาตรทางการค้า ซึ่งเป็นวิธีการของการกีดกันทางการค้า (Protectionism) ที่จะก่อให้เกิดผลเสียหายต่อการค้าต่างประเทศของไทย และจะกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจและการจ้างงานด้วย

ถึงแม้ประเทศไทยจะยังมีได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาหลักซึ่งอยู่ในหมวดสิทธิมนุษยชนชั้นพื้นฐานครบทุกฉบับ (ปัจจุบันได้ให้สัตยาบันแล้ว 2 ฉบับ ได้แก่ฉบับที่ 29 และ 105) แต่ไทยก็มีการออกกฎหมายแรงงาน เพื่อให้การคุ้มครองแก่แรงงานไทย เพื่อให้มีหลักประกันในการทำงาน การดำรงชีวิต และการจ้างงาน ให้มีสภาพการทำงานที่เหมาะสม ตลอดจนมีสิทธิเสรีภาพและการไม่เลือกปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่นๆ ที่ให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนตามสิทธิมนุษยชนชั้นพื้นฐาน

นับแต่วันที่ 1 เมษายน 2472 ซึ่งเริ่มใช้บังคับบทบัญญัติเกี่ยวกับสัญญาจ้างแรงงานในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 575 ถึงมาตรา 586 และยังคงใช้อยู่ในปัจจุบัน ได้มีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานในเรื่องต่างๆ ออกมาใช้บังคับเป็นระยะๆ ตลอดมา

กฎหมายแรงงานที่สำคัญของไทยในปัจจุบัน มีอยู่หลายฉบับ เช่น

- (1) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ลักษณะ 6 จ้างแรงงาน
- (2) ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515 และประกาศกระทรวงที่เกี่ยวข้อง
- (3) พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518
- (4) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522
- (5) พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ.2528
- (6) พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533
- (7) พระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.2534

(8) พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537

ในการร่างกฎหมายแรงงานข้างต้นของประเทศไทย ได้นำหลักการและแนวปฏิบัติในอนุสัญญาและข้อแนะนำต่าง ๆ ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ มาประยุกต์ใช้ในหลายๆ เรื่อง เช่น

1. ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515 ซึ่งให้อำนาจกระทรวงมหาดไทย(ในขณะนั้น) ออกประกาศกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและการแรงงานสัมพันธ์ เป็นกฎหมายแรงงานที่กำหนดมาตรฐานการใช้แรงงานโดยมีการนำเอาหลักการของอนุสัญญามาประยุกต์ เช่น

- เรื่องชั่วโมงการทำงาน จากอนุสัญญาฉบับที่ 1,30,67,153
- เรื่องวันหยุดและการจ่ายค่าจ้างในวันหยุด จากอนุสัญญาฉบับที่ 14,52,106,132, และข้อแนะนำฉบับที่ 103
- เรื่องการคุ้มครองแรงงานสตรี จากอนุสัญญาฉบับที่ 3,4,103 และข้อแนะนำฉบับที่ 95
- เรื่องการคุ้มครองแรงงานเด็ก จากอนุสัญญาฉบับที่ 59, 77, 78, 79,90,138 และข้อแนะนำฉบับที่ 146
- เรื่องเกี่ยวกับอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน จากอนุสัญญา ฉบับที่ 155,119,148,62 และข้อแนะนำฉบับที่ 164,118,156,53

2. พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ได้นำหลักการของอนุสัญญามาปรับใช้หลายฉบับ เช่น เรื่องการเจรจาต่อรองร่วม จากอนุสัญญาฉบับที่ 154 และข้อแนะนำฉบับที่ 103

3. พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ.2537 ได้นำหลักการของอนุสัญญามาปรับใช้หลายฉบับ เช่น กล่าวคือ จากอนุสัญญาฉบับที่ 17,18,19 ซึ่งต่อมาได้มีการปรับปรุงใหม่เป็นอนุสัญญาฉบับที่ 42 และ 121

4. พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ส่งผู้เชี่ยวชาญมาช่วยในการจัดทำร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวโดยยึดแนวของอนุสัญญาฉบับที่ 102 ว่าด้วยความมั่นคงทางสังคม เป็นหลัก

5. มีการจัดตั้งคณะกรรมการไตรภาคี โดยอาศัยกฎหมายแรงงานและคำสั่งคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินและคณะรัฐมนตรี โดยมีการนำเอาหลักการของอนุสัญญาฉบับที่ 144 และข้อแนะนำฉบับที่ 152 ว่าด้วยการปรึกษาหารือในลักษณะไตรภาคีมาปรับใช้เช่นการจัดตั้ง สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ คณะ

กรรมการแรงงานสัมพันธ์ คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ คณะกรรมการส่งเสริมแรงงานสัมพันธ์ เป็นต้น

จากตัวอย่างข้างต้น จะเห็นได้ว่าประเทศไทยมีการปรับใช้อนุสัญญาต่างๆ มากมายหลายฉบับมาเป็นแม่แบบในการออกกฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับในการดำเนินงานด้านแรงงาน แต่ไม่ได้มีการให้สัตยาบันอนุสัญญาเหล่านั้น ซึ่งการพิจารณาไม่ให้สัตยาบันอนุสัญญาต่างๆ นั้น เกิดจากปัญหาและอุปสรรคนานัปการทั้งจากฝ่ายรัฐบาล นายจ้าง และลูกจ้าง รวมทั้งองค์กรอื่น ๆ และยังคงพิจารณาถึงสภาพทางสังคมและวัฒนธรรม เศรษฐกิจและการเมืองของประเทศด้วย ถึงกระนั้นประเทศไทยก็ยังคงมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอยู่เสมอ เช่น การแก้ไขพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534 และการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน ซึ่งขณะนี้อยู่ในขั้นตอนการพิจารณาของรัฐสภา

อย่างไรก็ตาม ปัญหาการไม่อาจปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติของอนุสัญญาได้ครบถ้วน ทั้งอนุสัญญาที่ให้สัตยาบันแล้วและในอนุสัญญาหลักฉบับอื่นๆ ที่ยังมีได้ให้สัตยาบัน เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ต้องพิจารณาถึงความเป็นไปได้ในการรับเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานสากลไปปฏิบัติโดยการเปรียบเทียบมาตรฐานหลักและสภาพปัญหาการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานของไทย

5.1 การเปรียบเทียบมาตรฐานแรงงานหลักและปัญหาการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานของไทยสรุปดังนี้

มาตรฐานแรงงานหลัก	ปัญหาและความไม่สอดคล้องของมาตรฐานแรงงานไทย
<p>1.อนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยการเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับ พ.ศ. 2473(ไทยให้สัตยาบัน เมื่อ 26 กุมภาพันธ์ 2512)</p> <p>สาระสำคัญ</p> <p>อนุสัญญาฉบับนี้กำหนดให้ประเทศสมาชิกซึ่งให้สัตยาบัน จะต้องดำเนินการยกเลิกการเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับทุกรูปแบบ “ การเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับ” หมายถึง งานหรือบริการทุกชนิด ซึ่งเอามาจากบุคคลใดๆ โดยการขู่เชิญ ลงโทษ</p>	<p>ก. ไทยยังมีปัญหาของการใช้แรงงานเด็กอย่างไม่เป็นธรรมและโสเภณีเด็กซึ่งคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญของ ILO เห็นว่าเป็นแรงงานบังคับ</p> <p>ข. บทลงโทษของผู้กระทำผิดที่ใช้แรงงานบังคับ เช่น การจ้างเด็กอายุต่ำกว่า 13 ปี นั้น คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญของ ILO เห็นว่าต้องเป็นบทลงโทษทางอาญาที่มีน้ำหนักมากพอ</p>

มาตรฐานแรงงานหลัก	ปัญหาและความไม่สอดคล้องของมาตรฐานแรงงานไทย
<p>และบุคคลดังกล่าวนี้มิได้สมัครใจ</p> <p>2 <u>อนุสัญญาฉบับที่ 105 ว่าด้วยการยกเลิกแรงงานบังคับ พ.ศ.2500 (ไทยให้สัตยาบัน เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2512)</u></p> <p><u>สาระสำคัญ</u></p> <p>ประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบันอนุสัญญานี้จะต้องไม่ใช้วิธีการเกณฑ์แรงงานในกรณีดังต่อไปนี้ เพื่อประโยชน์ในทางการเมือง เศรษฐกิจ เพื่อลงโทษคนงานทางวินัย คนงานที่นัดหยุดงาน สาเหตุมาจากเชื้อชาติ สังคม สัญชาติ หรือศาสนา</p> <p>3. <u>อนุสัญญาฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกัน พ.ศ.2491 (ไทยไม่ได้ให้สัตยาบัน)</u></p> <p><u>สาระสำคัญ</u></p> <p>อนุสัญญาฉบับนี้มีความสำคัญต่อสิทธิในการรวมตัวเป็นสมาคมของนายจ้างและลูกจ้าง โดยให้แนวทางสำคัญ ๆ อันประกอบด้วยหลักการรวมตัวที่สำคัญ 3 ประการคือ</p> <p>ก) การรวมตัวกันโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใดๆ ข) การรวมกันโดยปราศจากการแทรกแซงหรือการรับรองของรัฐ</p> <p>ค) สิทธิและเสรีภาพในการเลือกผู้แทนของ</p>	<p>ก. มาตรา 131 และ 133 ใน พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 กำหนดบทลงโทษจำคุก กรณีนายจ้างหรือลูกจ้างฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ค่าชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานที่ได้จดทะเบียนในระหว่างที่ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง หรือข้อพิพาทนั้นมีผลบังคับใช้</p> <p>ข. บทกำหนดโทษตามมาตรา 139 พ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ซึ่งเอาโทษนายจ้างหรือลูกจ้างที่ปิดงานหรือนัดหยุดงานโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย</p> <p>ค. พ.ร.บ. พนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534 กำหนดบทลงโทษจำคุก พนักงานรัฐวิสาหกิจที่นัดหยุดงาน</p> <p>ก. พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.2518 กำหนดให้นายจ้างที่จะจัดตั้งสมาคมได้ต้องเป็นนายจ้างที่ประกอบการประเภทเดียวกัน บรรลุนิติภาวะและมีสัญชาติไทย ขณะที่ลูกจ้างที่จะตั้งสหภาพแรงงานได้ต้องเป็นลูกจ้างที่ทำงานให้กับนายจ้างคนเดียวกัน บรรลุนิติภาวะและมีสัญชาติไทย อันเป็นข้อจำกัดเกี่ยวกับอาชีพและสัญชาติในการรวม</p>

มาตรฐานแรงงานหลัก	ปัญหาและความไม่สอดคล้องของมาตรฐานแรงงานไทย
<p>ตนหรือองค์กรที่ตนพอใจได้</p> <p>4. อนุสัญญาฉบับที่ 98 ว่าด้วยการปฏิบัติตามหลักการเกี่ยวกับสิทธิในการรวมตัวกันและเจรจาต่อรอง พ.ศ. 2492 (ไทยไม่ได้ให้สัตยาบัน)</p>	<p>ตัวกัน</p> <p>ข. พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.2518 และ พ.ร.บ. พนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.2534 เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจอนุมัติให้จัดตั้งสมาคมหรือสหภาพแรงงาน รวมทั้งสามารถเข้าไปควบคุมการดำเนินการของสมาคมหรือสหภาพแรงงานนั้นให้อยู่ในขอบเขตวัตถุประสงค์ ตลอดจนมีอำนาจในการสั่งเลิกสมาคมหรือสหภาพได้โดยใช้หลักการจดทะเบียน อย่างไรก็ตาม ระเบียบในการจดทะเบียนนั้นยังมีรายละเอียดมากเท่าใดก็แสดงให้เห็นถึงการเข้าไปแทรกแซงของรัฐมากเพียงนั้น เช่น การกำหนดให้สมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจต้องมีสมาชิกของสมาคมจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 ของพนักงานทั้งหมด เป็นต้น</p> <p>ค. พ.ร.บ. พนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.2534 กำหนดให้รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งมีสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจได้เพียงสมาคมเดียว</p> <p>ง. ใน พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มีบทบัญญัติหลายประการที่กำหนดเงื่อนไขในการก่อตั้งสมาคมนายจ้างหรือสหภาพแรงงาน และมีผลบังคับใช้กับคนงานภาคเอกชนเท่านั้น ในขณะที่ พ.ร.บ. พนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534 มีผลบังคับใช้กับพนักงานรัฐวิสาหกิจเท่านั้น</p>

มาตรฐานแรงงานหลัก	ปัญหาและความไม่สอดคล้องของมาตรฐานแรงงานไทย
<p>สาระสำคัญ</p> <p>อนุสัญญาฉบับนี้กำหนดการคุ้มครองลูกจ้าง คนงาน มิให้ถูกเลือกปฏิบัติอันมีสาเหตุสืบเนื่องมาจากที่ลูกจ้างเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน หรือไม่เข้าร่วมเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน และองค์การของนายจ้าง องค์การลูกจ้าง จะต้องไม่แทรกแซงซึ่งกันและกัน หลักการสำคัญในอนุสัญญา ได้แก่ ก) การกระทำอันไม่เป็นธรรม ข) กลไกคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว ค) การเจรจาต่อรองร่วมกันโดยสมัครใจ</p> <p>5. <u>อนุสัญญาฉบับที่ 100 ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่ากันของคนงานชายและหญิงสำหรับงานที่มีค่าเท่ากัน พ.ศ.2494 (ไทยไม่ได้ให้สัตยาบัน)</u></p> <p>สาระสำคัญ</p> <p>ก. คนงานจะต้องได้รับค่าตอบแทนที่เท่ากันสำหรับงานที่มีค่าเท่ากันโดยไม่คำนึงถึงเพศของคนงาน สำหรับอัตราค่าตอบแทนที่ต่างกันระหว่างคนงานซึ่งทำงานที่มีค่าเท่ากันแต่ไม่มีการเลือกปฏิบัติโดยถือเรื่องเพศเป็นมูลฐานนั้นไม่ขัดกับหลักการที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญานี้</p> <p>ข. ค่าตอบแทนรวมถึงค่าจ้าง เงินเดือน รายได้เพิ่มเติมอื่นๆ ในรูปของเงินหรือ</p>	<p>ก. พ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.2518 และพ.ร.บ.พนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.2534 ยังให้การคุ้มครองการกระทำอันไม่เป็นธรรมต่อสหภาพแรงงานได้ไม่ครบถ้วนตามความหมายของอนุสัญญา</p> <p>ข. พ.ร.บ.พนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.2534 กำหนดให้คณะกรรมการกิจการสัมพันธ์ อันประกอบด้วยผู้แทนฝ่ายบริหารและผู้แทนสมาคม จำนวนเท่ากัน โดยมีกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นประธาน ทำหน้าที่ปรึกษาหารือเพื่อเสนอให้คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจจัดให้มีหรือปรับปรุงระเบียบข้อบังคับในการทำงานอันเป็นประโยชน์ต่อฝ่ายบริหารและพนักงานการกำหนดในลักษณะเช่นนี้เท่ากับคณะกรรมการกิจการสัมพันธ์มิได้เป็นเวทีในการเจรจาต่อรองโดยสมัครใจระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง</p> <p>ก. ข้อกำหนดตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานที่ให้ชายและหญิงได้รับค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา และค่าทำงานในวันหยุดเท่ากัน ยังไม่เพียงพอรองรับหลักการของค่าตอบแทนซึ่งมีความหมายกว้างกว่า</p> <p>ข. ในปัจจุบันยังไม่มีกำหนดค่าตอบแทนตามตำแหน่งงานที่ได้มาตรฐาน ขึ้นอยู่กับการพิจารณาของนายจ้างของแต่ละสถานประกอบการ ดังนั้นจึงยังไม่</p>

มาตรฐานแรงงานหลัก	ปัญหาและความไม่สอดคล้องของมาตรฐานแรงงานไทย
<p>สิ่งของที่นายจ้างจ่ายให้ทั้งทางตรงและทางอ้อมเพื่อการว่าจ้างคนงาน</p> <p>ค. ประเทศภาคีจะต้องดำเนินการส่งเสริมการประเมินตำแหน่งงาน</p> <p>ง. ประเทศภาคีจะต้องประกันให้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด</p> <p>6. <u>อนุสัญญาฉบับที่ 111 ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ พ.ศ. 2501</u> (ไทยยังไม่ได้ให้สัตยาบัน)</p> <p><u>สาระสำคัญ</u></p> <p>ก. ประเทศภาคีจะจัดการเลือกปฏิบัติในเรื่องการจ้างงานและอาชีพ โดยออกกฎหมายรับรองความเสมอภาคของคนงาน ยกเลิกกฎหมายที่ขัดต่อหลักการนี้หรือโดยวิธีการอื่นๆ ที่ระบุไว้ซึ่งเหมาะสมกับเงื่อนไขและแนวปฏิบัติภายในประเทศของตน</p> <p>ข. กรณีที่ไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติต้องเป็นกรณีที่มีการดำเนินมาตรการใดๆ กระทบต่อบุคคลหนึ่งบุคคลใด โดยสงสัยว่าได้เข้าเกี่ยวข้องในกิจกรรมที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของรัฐ และบุคคลที่เกี่ยวข้องนั้นมีสิทธิที่จะอุทธรณ์ต่อผู้มีอำนาจได้</p> <p>ค. อนุสัญญาฉบับนี้ทำให้เกิดการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันไม่ว่าจะเป็นสตรี มีสีผิวใดหรือเชื้อชาติใดก็ตาม บทบัญญัติของอนุสัญญามีลักษณะกว้างมาก ครอบคลุมในทุกๆ การจ้างงาน ในทุกๆ ด้าน เช่น สีผิว เพศ อายุ เชื้อชาติ เป็นต้น</p>	<p>สามารถรับรองว่าค่าตอบแทนจะได้รับเท่าเทียมกันสำหรับงานตำแหน่งเดียวกัน</p> <p>ก. แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะมีบทบัญญัติว่าบุคคลเสมอภาคในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองเท่าเทียมกัน แต่ก็ยังไม่มียกเว้นเฉพาะรองรับที่จะให้หลักประกันเกี่ยวกับโอกาสและการปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน ในการจ้างงานและอาชีพ</p> <p>ข. สิทธิที่จะได้รับโอกาสที่เท่ากันในการจ้างงานและอาชีพ ยังมีข้อจำกัดเกี่ยวกับสัญชาติในกฎหมายหลายฉบับ ตลอดจนการเลือกปฏิบัติเกี่ยวกับเพศที่ยังปรากฏอยู่ในทางปฏิบัติ</p> <p>ค. การปฏิบัติภายในประเทศยังมีข้อจำกัดต่างๆ ที่ไม่สอดคล้องตามอนุสัญญา เช่น การห้ามคนต่างดาวทำงานบางอาชีพ และซึ่งมิได้เกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ</p>

มาตรฐานแรงงานหลัก	ปัญหาและความไม่สอดคล้องของมาตรฐานแรงงานไทย
<p>7. อนุสัญญาฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำที่ยอมให้จ้างงาน พ.ศ.2516 (ไทยไม่ได้ให้สัตยาบัน)</p> <p>สาระสำคัญ</p> <p>ก. อายุขั้นต่ำสำหรับการทำงานต้องไม่น้อยกว่า 15 ปี และต้องพ้นวัยการศึกษาภาคบังคับ</p> <p>ข. ในกรณีที่เป็นประเทศกำลังพัฒนา อายุขั้นต่ำสำหรับการทำงานอาจกำหนดเป็น 14 ปีได้</p> <p>ค. สำหรับการทำงานอันตราย งานที่ไม่ปลอดภัยต่อสุขภาพและต่อศีลธรรมของเยาวชนอายุขั้นต่ำต้องไม่น้อยกว่า 18 ปี</p> <p>ง. ให้มีการยกระดับอายุขั้นต่ำสำหรับการทำงานให้สูงขึ้น ถ้าเป็นไปได้</p> <p>จ. การทำงานของผู้ที่อายุต่ำกว่า 18 ปี ควรจะเป็นงานเบาที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย รวมทั้งจะต้องคอยดูแลในเรื่องความปลอดภัย ชั่วโมงการทำงานและสวัสดิการด้านอื่นๆ ด้วย</p> <p>ฉ. ควรให้การฝึกอบรมในเรื่องการป้องกันอันตราย หรือเรื่องอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง</p>	<p>ก. กฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องการคุ้มครองแรงงาน ลงวันที่ 16 เมษายน พ.ศ. 2515 ที่กำหนดอายุขั้นต่ำในการทำงานไว้ที่ 13 ปี บริบูรณ์ และยังอนุญาตให้เด็กอายุ 13-15 ปี ทำงานบางประเภทได้ แต่ขณะนี้กำลังออก พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงาน 2541 กำหนดห้ามนายจ้างรับเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี เป็นลูกจ้าง (กฎหมายฉบับนี้จะมีผลบังคับใช้ประมาณเดือนกรกฎาคม 2541)</p> <p>ข. รัฐบาลยังไม่ประสบความสำเร็จในการขยายการศึกษาขั้นพื้นฐานจาก 6 ปี เป็น 9 ปี เพื่อต้องการลดการใช้แรงงานเด็ก</p>

สำหรับมาตรฐานแรงงานไทย หากพิจารณาสาระในกฎหมายแรงงานแล้ว ส่วนใหญ่จะอยู่ในเกณฑ์เดียวกับประเทศที่พัฒนาแล้ว ไม่ว่าจะเป็นการให้สิทธิในการต่อรองกับนายจ้างในรูปการจัดตั้งสหภาพแรงงาน รวมทั้งการห้ามบังคับใช้แรงงานหญิงและเด็ก ปัญหาอยู่ว่าจะทำอย่างไรให้มีการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพ มีความเข้มงวดและมีการตรวจสอบอย่างจริงจัง

5.2 ปัญหาของไทยในการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลัก อนุสัญญาที่

29, 105 และ กรณี 1581

ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาหลัก 2 ฉบับได้แก่อนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยแรงงานบังคับ และฉบับที่ 105 ว่าด้วยการยกเลิกแรงงานบังคับเมื่อ พ.ศ. 2512

การให้สัตยาบันอนุสัญญาซึ่งถือเป็นเสมือนกฎหมายระหว่างประเทศนั้น เมื่อเข้าเป็นภาคีแล้ว ถึงแม้จะมีกฎหมายแรงงานหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องสอดคล้องอยู่ แต่ในทางปฏิบัติจะต้องสามารถปฏิบัติได้อย่างจริงจังครบถ้วน ตามบทบัญญัติของอนุสัญญา

องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้สร้างกลไกในการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศในรูปของคณะกรรมการ เป็นผู้ดูแล ตรวจสอบ ควบคุมการปฏิบัติตามอนุสัญญาที่ประเทศสมาชิกให้สัตยาบันไว้ และยังได้เพิ่มเติมการตรวจสอบแก่การปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลัก เฉพาะเรื่องเสรีภาพในการสมาคมอีกด้วย ซึ่งในประการหลังนี้เป็นมาตรการที่ให้อำนาจในการตรวจสอบประเทศสมาชิก ไม่ว่าประเทศนั้นจะได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการสมาคมหรือไม่ก็ตาม

กลไกการตรวจสอบขององค์การ¹ ได้กำหนดไว้ 2 ลักษณะใหญ่ด้วยกัน คือ²

1. ตรวจสอบโดยคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญ (Committee of Experts)
2. ตรวจสอบโดยคณะกรรมการว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม (Committee on Freedom of Association)

คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญ เป็นกลไกหลักในการตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานที่ประเทศสมาชิกให้สัตยาบันไว้

คณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญ 20 คน โดยคณะประศาสน์-การเป็นผู้คัดเลือกผู้มีคุณวุฒิสูงด้านแรงงานและการบริหารแรงงานจากประเทศต่างๆ เฉลี่ยตามภูมิภาคทั่วโลก โดยผู้อำนวยการใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเป็นผู้เสนอ เพื่อให้คณะประศาสน์การซึ่งเป็นคณะกรรมการบริหารสูงสุดขององค์การแต่งตั้ง คณะกรรมการชุดนี้มีคุณสมบัติเป็นกลางและปลอดการคุกคามทางการเมือง มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ โดยคำนึงถึงกฎเกณฑ์และประโยชน์ของสมาชิกทั้งหมด มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปี แต่ก็สามารถที่ได้รับการแต่งตั้งต่อไปอีก 3 ปีได้

¹ ดูภาคผนวก จ

² กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ : แรงงานไทยอยู่ตรงไหน ; เอกสารการสัมมนาไตรภาคี, กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม 2537, หน้า 6

คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญจะประชุมทุกปีในเดือนมีนาคม ณ นครเจนีวา เพื่อพิจารณารายงานการปฏิบัติตามอนุสัญญาที่ประเทศสมาชิกให้สัตยาบัน และนำความเห็นเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ซึ่งจะมีขึ้นในเดือนมิถุนายนทุกปี

หน้าที่หลักของคณะกรรมการได้แก่

1. ตรวจสอบรายงานประจำปีของรัฐบาลที่เสนอต่อ ILO ตามมาตรา 22 ของธรรมนูญองค์การ ในเรื่องการดำเนินการกำหนดมาตรการต่างๆ ในการปฏิบัติให้เป็นไปตามอนุสัญญาที่ให้สัตยาบันไว้
2. ตรวจสอบข้อมูลและรายงานที่รัฐบาลเสนอมา ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 19 ของธรรมนูญองค์การ ที่กำหนดให้รัฐบาลนำเสนออนุสัญญาและข้อแนะนำที่ตราขึ้นใหม่และผ่านการรับรองของที่ประชุมใหญ่ขององค์การแล้ว ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจ
3. ตรวจสอบข้อมูลและรายงานของรัฐบาลที่เสนอเกี่ยวกับสถานภาพทางด้านกฎหมายและแนวปฏิบัติ เกี่ยวกับอนุสัญญาที่สมาชิกมิได้ให้สัตยาบันตามมาตรา 35 ของธรรมนูญ

ในส่วนของการตรวจสอบข้อมูลและรายงานต่างๆ นั้น รายงานการปฏิบัติตามอนุสัญญาที่ให้สัตยาบันมีความสำคัญเพราะเป็นการแสดงว่าประเทศสมาชิก ปฏิบัติตามพันธกรณีได้มากน้อยเพียงใดตามที่ได้เข้าเป็นภาคีไว้แล้ว คณะกรรมการจึงได้พิจารณารายงานโดยละเอียด และมีได้พิจารณาเฉพาะข้อมูลที่เสนอโดยรัฐบาลเท่านั้น แต่จะรวมถึงข้อมูลที่ได้รับจากที่อื่นประกอบเช่น ประกาศในราชกิจจานุเบกษา หรือเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวกับข้อกฎหมาย ข้อตกลงร่วมเจรจาต่อรอง คำพิพากษาของศาล และคณะกรรมการชุดพิเศษต่างๆ ของ ILO เป็นข้อมูลประกอบ

ในกรณีที่พบว่าสมาชิกมิได้ปฏิบัติตามอนุสัญญาที่ให้สัตยาบัน คณะกรรมการจะทำรายงานไปยังรัฐบาลของประเทศสมาชิกเพื่อชี้ให้เห็นข้อบกพร่องและมีคำขอให้รัฐบาลปฏิบัติให้ถูกต้อง

รูปแบบรายงานที่คณะกรรมการแจ้งต่อรัฐบาลมี 2 ลักษณะ ดังนี้

1. การให้ข้อสังเกต (Observations)

การจัดทำรายงานในรูปข้อสังเกตมักจะเป็นกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่า เป็นกรณีที่มีการละเมิดหรือไม่ปฏิบัติตามอนุสัญญาที่ให้สัตยาบันค่อนข้างรุนแรงหรือเรื้อรังมานาน นอกจากนั้นยังใช้ในกรณีมีข้อวิจารณ์จากองค์การนายจ้างหรือองค์การลูกจ้างในเรื่องไม่ปฏิบัติตามอนุสัญญาที่ให้สัตยาบันไว้

2. การร้องขอโดยตรง (Direct Request) รูปแบบนี้จะไม่พิมพ์เป็นรายงาน แต่จะส่งโดยตรงไปยังรัฐบาลประเทศที่เกี่ยวข้อง และใช้ในกรณีที่เป็นเรื่องไม่สำคัญนัก เช่น การขอรับข้อมูลหรือคำชี้แจงเพิ่มเติมในกรณีที่รัฐบาลส่งรายงานไปไม่สมบูรณ์เพียงพอที่คณะกรรมการจะพิจารณาประเมินได้

ส่วนรายงานของรัฐบาลที่เสนอเกี่ยวกับสถานะภาพทางกฎหมายและแนวปฏิบัติในกรณีไม่ให้สัตยาบันอนุสัญญา จะไม่มีการกำกับดูแลเหมือนเช่นกรณีของอนุสัญญาที่ให้สัตยาบัน แต่ก็ช่วย ILO ในการประเมินผลหรือรับทราบปัญหา ตลอดจนข้อสังเกตเพื่อการปรับปรุงอนุสัญญาและขอแนะต่อไป

ข้อสังเกต (Observations) ของคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญ จะถูกนำมาตีพิมพ์เป็นเอกสารเผยแพร่ และนำมาใช้ในการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงาน (Committee on the Application of Standards) ซึ่งเป็นคณะกรรมการไตรภาคีในการประชุมใหญ่ขององค์การซึ่งจัดขึ้นเป็นประจำทุกปี คณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยฝ่ายนายจ้าง ลูกจ้างและรัฐบาลจะอภิปรายกรณีของประเทศต่างๆ ตามที่คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญได้ให้ข้อสังเกตจึงถือว่าเป็นวิธีการกตัตันวิธีหนึ่งของ ILO

คณะกรรมการว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม (Committee on Freedom of Association)

เป็นกลไกการตรวจสอบหนึ่งขององค์การที่รับผิดชอบในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ที่เสนอต่อคณะประศาสน์การ กรณีการกล่าวหาว่ามีการละเมิดเสรีภาพ ซึ่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศถือว่าเป็นหลักการพื้นฐาน และสามารถแจ้งกล่าวหา้องเรียนรัฐสมาชิกได้ ไม่ว่ารัฐสมาชิคนั้นจะได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการสมาคมหรือไม่ก็ตาม

คณะกรรมการนี้เป็นคณะกรรมการไตรภาคีประกอบด้วยผู้แทนฝ่ายรัฐบาล นายจ้างและลูกจ้างฝ่ายละ 3 คน โดยพิจารณาผู้ที่มีความสามารถและคุณสมบัติอื่นประกอบ

คณะกรรมการมีหน้าที่พิจารณาเรื่องต่อไปนี้

1. ขอร้องเรียนการละเมิดเสรีภาพในการสมาคมจากประเทศอื่นหรือจากองค์การนายจ้างหรือลูกจ้างที่เสนอมายังองค์การแรงงานระหว่างประเทศ
2. พิจารณาเรื่องเสรีภาพในการสมาคมโดยทั่วๆ ไป แม้ประเทศที่มีปัญหาในเรื่องเสรีภาพในการสมาคมนั้นจะมีได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาไว้ก็ตาม ก็ไม่สามารถหลีกเลี่ยงการถูกตรวจสอบหรือหาข้อเท็จจริง และคณะกรรมการอาจขอให้รัฐบาลประเทศ

สมาชิกชี้แจง หากมีข้อร้องเรียนถึงองค์การฯ และพบว่าประเทศนั้นๆ ผ่าฝืนเสรีภาพในการสมาคม

สหภาพแรงงานต่างๆ หรือองค์การด้านแรงงานระหว่างประเทศ มีสิทธิที่จะร้องเรียนแทน (Representations) ไปยังคณะกรรมการชุดนี้ได้เช่นกัน คณะกรรมการจะส่งข้อร้องเรียนนั้นๆ ไปยังรัฐบาลประเทศสมาชิกให้ตอบชี้แจง ต่อจากนั้นคณะกรรมการจะพิจารณาข้อชี้แจงและให้ข้อแนะนำต่างๆ เพื่อให้รัฐบาลปฏิบัติตาม โดยเสนอข้อแนะนำนั้นต่อคณะประสานงานเพื่อพิจารณา ซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว คณะประสานงานมักจะเห็นชอบด้วย

ข้อร้องเรียนต่างๆ ที่เสนอมาสู่คณะกรรมการนี้³ ครึ่งหนึ่งของข้อร้องเรียนทั้งหมดมาจากภูมิภาคลาตินอเมริกา หนึ่งในสี่ของข้อร้องเรียนมาจากเอเชียและแอฟริกา อีกหนึ่งในสี่มาจากยุโรป สำหรับข้อร้องเรียนที่เสนอมาส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับ

1. เสรีภาพและความมั่นคงของสหภาพแรงงาน
2. การกระทำอันไม่เป็นธรรม
3. การแทรกแซงสหภาพแรงงาน
4. ข้อกฎหมาย แนวปฏิบัติของสหภาพแรงงานที่ขัดต่ออนุสัญญา

ดังกล่าวมาแล้วว่าประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญารวม 11 ฉบับ และจำนวนนี้ 2 ฉบับ เป็นอนุสัญญาหลัก และถึงแม้ประเทศไทยจะมีได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาหลักทุกฉบับ แต่ก็ได้ออกกฎหมายคุ้มครองแรงงานขึ้นช้าบังคับ โดยมีความสอดคล้องกับบทบัญญัติของอนุสัญญา นอกจากนี้ยังมีการกำหนดนโยบายแรงงานไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเช่นการห้ามเกณฑ์แรงงาน การคุ้มครองแรงงานหญิงและเด็ก เป็นต้น อีกทั้งยังกำหนดเป็นนโยบายของรัฐบาลทุกยุคทุกสมัยนับตั้งแต่ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ส่วนการปฏิบัติย่อมต้องขึ้นอยู่กับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในขณะนั้นเป็นสำคัญ

ถึงกระนั้น รัฐบาลไทยได้ถูกติดตามการปฏิบัติตามอนุสัญญาที่ให้สัตยาบันมาโดยตลอด โดยเฉพาะอย่างยิ่งอนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยแรงงานบังคับ พ.ศ. 2473 และอนุสัญญาฉบับที่ 105 ว่าด้วยการยกเลิกแรงงานบังคับ พ.ศ. 2500 ซึ่งมีเนื้อหาสาระและขอบข่ายกว้างขวางและยากแก่การปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน นอกเหนือจากเรื่องการปฏิบัติตามอนุสัญญาที่ให้สัตยาบันทั้ง 2 ฉบับแล้ว ยังมีปัญหาเรื่องการละเมิดหลักการของเสรีภาพในการสมาคม ซึ่งแม้ประเทศไทยจะมีได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องแต่กลไก

³ รัศยุญ จันทรัตน์, การให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ, หน้า 42

การตรวจสอบในรูปของคณะกรรมการว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม ก็ยอมรับพิจารณาการร้องเรียนกรณี 1581 ของประเทศไทยซึ่งถูกกล่าวหาว่าจะละเมิดเสรีภาพในการสมาคมเนื่องจากการออก พ.ร.บ. พนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เมื่อ พ.ศ.2534 ดังจะได้กล่าวต่อไป

ปัญหาการปฏิบัติตามอนุสัญญามบที่ 29

ไทยให้สัตยาบันอนุสัญญามบที่ 29 เมื่อ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2512 และไทยถูกกล่าวหาว่าใช้แรงงานเด็กอย่างไม่เป็นธรรม นอกจากนี้ยังกล่าวถึงการมีโสเภณีเด็ก ซึ่งในความหมายของ ILO เห็นว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของแรงงานบังคับ

ปัญหาการใช้แรงงานเด็กซึ่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศเห็นว่ามีควมรุนแรงและผิดกฎหมายทุกรูปแบบนั้น ได้ถูกหยิบยกขึ้นมาอภิปรายในการประชุมคณะกรรมการว่าด้วยการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงาน (Committee on the Application of Standards) ซึ่งนำข้อมูลจากรายงานของคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญขึ้นอภิปรายกรณีของประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ.2533 โดยมีการกล่าวถึงการละเมิดอนุสัญญา และการที่รัฐบาลขาดมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันเด็กจากการถูกใช้แรงงานอย่างเอาเปรียบ และไม่มีบทลงโทษที่รุนแรงเพียงพอต่อผู้กระทำความผิดต่อเด็ก ผู้ที่มีการลักลอบใช้แรงงานเด็ก โสเภณีเด็ก หรือมีการซื้อขายแรงงานเด็ก และถ่ายภาพอนาจาร (Child Pornography)

ถึงแม้รัฐบาลจะได้พยายามชี้แจงถึงมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก คณะกรรมการก็ยังโต้แย้งว่ากรณีของประเทศไทยยังมิได้มีการดำเนินการแก้ปัญหาแรงงานเด็กอย่างจริงจัง ดังนั้นในปี พ.ศ.2534 กรณีของไทยจึงถูกตีพิมพ์ไว้ใน “วรรคพิเศษ” (Special Paragraph) อย่างไรก็ตามเพื่อที่จะแสดงถึงความจริงจังในการแก้ปัญหาแรงงานเด็ก และแสดงถึงสภาพความเป็นจริงของการใช้แรงงานเด็ก ในปี พ.ศ. 2536 รัฐบาลไทยจึงตอบรับการให้บริการ (Direct Contact) ของ ILO ซึ่งมีการส่งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงเดินทางเข้ามาในประเทศไทย ดังนั้นในสมัยประชุมองค์การแรงงานระหว่างประเทศที่ 80 (พ.ศ. 2536) จึงไม่ปรากฏข้อกล่าวหาประเทศไทย

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้รัฐบาลไทยจะได้ยอมรับวิธีการ Direct Contact ของ ILO แล้ว ในปี พ.ศ. 2537 คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญยังคงจัดทำรายงานในลักษณะของการให้ข้อสังเกต (Observations) สำหรับกรณีประเทศไทยต่อไปอีก โดยเน้นหนักเกี่ยวกับปัญหาการกดขี่แรงงานเด็ก ตลอดจนอ้างรายงานของคณะกรรมการ Direct Contact ในปี พ.ศ.2536 เรื่องการฟ้องร้องคดีแรงงานที่ใช้เวลานานและมีการฟ้องร้องคดีจำนวนน้อย ทั้งๆที่มีสถานการณ์แรงงานเด็กรุนแรง และยังคงกล่าวด้วยว่าปัญหาร้ายแรงของการประสานงานเกิดจากกลไกของการตรวจแรงงานและขั้นตอนการประสานงานกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ

ในปี พ.ศ.2538 กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ซึ่งรับผิดชอบการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก และการประสานงานกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศจึงได้ตั้งคณะกรรมการพิจารณาการจัดทำรายงานการปฏิบัติตามอนุสัญญาฉบับที่ 29 ขึ้น เนื่องจากเห็นว่า การแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กต้องประสานงานกับหลายหน่วยงานและการแก้ไข ปัญหาของไทยได้มีความก้าวหน้าขึ้นมากแล้ว ดังนั้นรายงานของประเทศไทยควรจะแสดงถึงภาพรวมของพัฒนาการในด้านนี้ของไทย

การจัดทำรายงานการปฏิบัติตามอนุสัญญาฉบับที่ 29 เกี่ยวกับแรงงานเด็กของไทยในปี พ.ศ.2539 ได้รับการตอบสนองจากคณะกรรมการของ ILO ว่ารัฐบาลไทยมีแนวทางและความตั้งใจจริงในการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก อย่างไรก็ตามถึงแม้ในปี พ.ศ. 2539 จะไม่มีการออกข้อสังเกตสำหรับประเทศไทยอีกแต่การจัดทำรายงานการปฏิบัติตามอนุสัญญา และการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กก็ยังคงดำเนินการต่อไป

ปัญหาการปฏิบัติตามอนุสัญญาฉบับที่ 105

การติดตามการปฏิบัติตามอนุสัญญาฉบับที่ 105 ของประเทศไทย ซึ่งให้สัตยาบันตั้งแต่ พ.ศ. 2512 นั้น คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญได้จัดทำรายงานกรณีประเทศไทยว่า ยังมิได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติของอนุสัญญาที่ให้สัตยาบันโดยครบถ้วน โดยคณะกรรมการได้จัดทำรายงานลักษณะของข้อสังเกต (Observations) โดยมีความเห็นหลายประเด็นที่คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญตีความว่าเป็นการละเมิดต่ออนุสัญญา เช่น

1. พระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ.2495 ซึ่งไทยเห็นว่าเป็นกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐนั้น คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญเห็นว่า โทษจำคุกตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งใช้บังคับต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ ผู้เป็นสมาชิก ผู้กระทำการโฆษณาชวนเชื่อ หรือเผยแพร่หลักการดังกล่าวล้วนเป็นเครื่องมือข่มขู่บังคับทางการเมือง หรือลงโทษผู้มีทัศนคติหรือแสดงความคิดเห็นทางการเมืองที่คัดค้านระบบการเมือง สังคม หรือ เศรษฐกิจ

2. คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญยังได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันการละทิ้งหรือขาดการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่สมควรบนเรือพาณิชย์ พ.ศ. 2466 ว่ามีนิยามบังคับลูกเรือให้ปฏิบัติหน้าที่ของตน และข้อสังเกตเกี่ยวกับบทลงโทษจำคุกในพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.2518 และ พระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.2534

ในรายงานของคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญทุกครั้ง ได้แสดงความเห็นให้ประเทศไทยมีการดำเนินมาตรการต่างๆ เพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาฉบับที่ 105 ซึ่งในส่วนของรัฐบาลไทยนั้นได้จัดทำรายงานอธิบายความจำเป็นของการมีกฎหมายที่เกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ และประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญที่ให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปวงชน

ชาวไทย นอกจากนั้นการมีบทลงโทษตามพระราชบัญญัติต่างๆ ก็ได้มีการดำเนินการโดยขาดการพิจารณาถึงเหตุผลความจำเป็น

กรณี 1581 กรณีประเทศไทยละเมิดเสรีภาพในการสมาคม

ในปี พ.ศ. 2534 เมื่อคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติได้ออกประกาศฉบับที่ 54 และออกพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.2534 นั้น องค์การระหว่างประเทศของฝ่ายผู้ใช้แรงงานได้แก่ สมาพันธ์สหภาพแรงงานเสรีระหว่างประเทศ (International Confederation of Free Trade Union - ICFTU) ร่วมกับ เลขานุการสหภาพแรงงานระหว่างประเทศ (International Trade Secretariats -ITS) สหพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจระหว่างประเทศ (Public Services International -PSI) สหพันธ์แรงงานผู้ปฏิบัติงานไปรษณีย์ โทรเลขและโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (Postal, Telegraph and Telephone International - PTTI) สหพันธ์แรงงานผู้ปฏิบัติการขนส่งระหว่างประเทศ (International Transport Workers' Federation - ITF) และสหพันธ์ลูกจ้างงานพาณิชย์ งานเสมียน,งานวิชาชีพ และเทคนิค (International Federation of Commercial, Clerical, Professional and Technical Employees - FIET) ได้ยื่นข้อกล่าวหาประเทศไทยต่อคณะกรรมการว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมเมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2534 ว่าการออกกฎหมายทั้งสองฉบับของไทยเท่ากับเป็นการยกเลิกสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ และเป็น การแยกพนักงานรัฐวิสาหกิจออกจากพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ทำให้ขาดเสรีภาพในการสมาคมและยังกีดกันมิให้ใช้สิทธิในการเจรจาต่อรองและทำกิจกรรมของสหภาพแรงงาน นอกจากนี้การให้มีเพียงสมาคมรัฐวิสาหกิจ ไม่อาจถือได้ว่าเป็นองค์กรตัวแทนของพนักงานที่เป็นอิสระ ส่วนสหภาพแรงงานที่ปฏิเสธไม่ยอมเปลี่ยนเป็นสมาคมจะต้องถูกยกเลิกและยึดกองทุนทรัพย์สินไปให้แก่การกุศล เช่นสภาอากาศไทย

กรณีการยื่นคำร้องต่อประเทศไทยนี้ คณะกรรมการว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมได้รับเรื่องไว้พิจารณาเป็นกรณีที่ 1581

นอกเหนือจากการยื่นข้อร้องเรียนแล้ว ในการประชุมองค์การแรงงานระหว่างประเทศสมัยที่ 78 ณ นครเจนีวา (9-20 มิถุนายน 2534) นั้น นาย Hans Engelberts ผู้แทนของ Public Services International - PSI ได้กล่าวถ้อยแถลงต่อที่ประชุมใหญ่พาดพิงถึงประเทศไทยว่า “ประเทศไทยมีการฝ่าฝืนเสรีภาพในการสมาคมอย่างโจ่งแจ้ง สหภาพแรงงานถูกสลายไปโดยอำนาจกฎหมาย และสมาคมที่สร้างขึ้นใหม่ไม่มีการเจรจาต่อรองหรือสิทธิในการนัดหยุดงาน ได้มีการจำกัดจำนวนสมาชิกสหภาพในรัฐวิสาหกิจ.....ผู้นำสหภาพระดับชาติที่เคยเป็นแกนกลางก็ต้องออกไป เนื่องจากมิใช่สหภาพแรงงานที่ได้รับการรับรอง การปฏิบัติของรัฐบาลซึ่งแต่งตั้งโดยฝ่ายทหารเป็นปฏิปักษ์ต่อหลักการพื้นฐานของ ILO.....”

ผู้แทนรัฐบาลไทยโดยนายประสงค์ รัตนันท์ อธิบดีกรมแรงงานขณะนั้นได้ขอใช้สิทธิชี้แจง (Right of Reply) ตอบโต้ถ้อยแถลงของผู้แทน PSI ว่าตามกฎหมายฉบับใหม่นั้น พนักงานรัฐวิสาหกิจยังคงมีเสรีภาพในการจัดตั้งสมาคมของตนโดยปราศจากการแทรกแซง การเปลี่ยนแปลงในกฎหมายฉบับใหม่ที่สำคัญได้แก่การปรับกระบวนการพิจารณาข้อร้องทุกข์และข้อเสนอของพนักงาน นอกจากนี้การโอนทรัพย์สินของสหภาพไปยังสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจก็เพื่อให้ผลประโยชน์ของพนักงานดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง

ในการชี้แจงกรณี 1581 นั้นประเทศไทยได้จัดทำรายงานเสนอต่อคณะกรรมการว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ.2540) เป็นเวลา 6 ปีแล้ว สถานการณ์ทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจของไทยได้เปลี่ยนแปลงไปมาก เพราะการสิ้นสุดของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติและการที่ประเทศกลับคืนสู่ระบอบประชาธิปไตย รัฐบาลไทยได้เสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับใหม่ เพื่อแก้ไข พ.ร.บ. พนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534 ต่อรัฐสภา และขณะนี้ร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าวอยู่ในระหว่างการพิจารณาของรัฐสภา

5.3 ปัญหาเรื่องสิทธิแรงงานและการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐฯ ภายใต้โครงการสิทธิพิเศษ GSP

ในปี พ.ศ. 2527 สหรัฐฯ ได้แก้ไขกฎหมายการค้า The Trade and Tariff Act of 1984 ในการต่ออายุโครงการให้สิทธิพิเศษ GSP โครงการที่ 2 โดยใน Section 502 (b) ได้กำหนดให้นำเอาเรื่องการคุ้มครองสิทธิแรงงานมาเป็นเงื่อนไขหนึ่งด้วย ดังนั้นสหรัฐฯ จึงได้ใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าวสอบสวนไทยซึ่งได้รับสิทธิพิเศษ GSP โดยได้ให้ดำเนินการรวม 3 ครั้งดังนี้

ครั้งที่ 1 ปี 2530 สหรัฐฯ ได้สอบสวนไทยตามการเรียกร้องของสมาพันธ์แรงงานสหรัฐฯ และสภาองค์กรการอุตสาหกรรม (AFL-CIO) ที่ขอให้ยกเลิกการให้สิทธิพิเศษ GPS โดยกล่าวหาว่า ไทยไม่ให้ความคุ้มครองสิทธิแรงงานอย่างเพียงพอ โดยเฉพาะมีการใช้แรงงานเด็ก

ครั้งที่ 2 ปี 2532 AFL-CLO ร้องเรียนว่าไทยละเมิดเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานเด็กและความปลอดภัยในการทำงาน สิทธิในการต่อรอง การใช้แรงงานเด็ก และความปลอดภัย และสุขภาพของแรงงาน อย่างไรก็ตาม ไทยแก้ข้อกล่าวหาได้ทั้ง 2 ครั้ง

ครั้งที่ 3 ปี 2534 สหรัฐฯ ได้สอบสวนไทยตามคำร้องเรียนของ AFL-CLO ซึ่งกล่าวหาว่า ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 54 และพระ

ราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534 จำกัดสิทธิของพนักงานรัฐวิสาหกิจในการจัดตั้งสหภาพแรงงาน แต่เรื่องก็ยังคงค้างไว้ ยังไม่มีการสรุปผล เนื่องจากต้องการให้ไทยแก้ไขกฎหมายดังกล่าวข้างต้น คือ

- (1) ให้แก้ไข พ.ร.บ. พนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534 เพื่อคืนสิทธิแก่พนักงานรัฐวิสาหกิจในการจัดตั้งสหภาพแรงงานได้เช่นเดียวกับแรงงานเอกชนทั่วไปและมีสิทธิในการร่วมเจรจาต่อรอง
- (2) ให้ยกเลิกประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติฉบับที่ 54 ว่าด้วยการจดทะเบียนที่ปรึกษา

อย่างก็ตาม สหรัฐฯ โดยสำนักงานผู้แทนการค้าของสหรัฐฯ (USTR) ก็ได้เลื่อนการประกาศผลการสอบสวนออกไปอย่างไม่มีกำหนด เพื่อให้โอกาสแก่รัฐบาลไทยในการแก้ไขกฎหมายข้างต้นต่อไป

ในรัฐบาลของ นายชวน หลีกภัย กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้นำร่างแก้ไข พ.ร.บ. แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ และร่างแก้ไข พ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์เสนอเข้าสู่ขั้นตอนการพิจารณาของรัฐสภา โดยร่างแก้ไข พ.ร.บ.แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ได้ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ส่วนร่างแก้ไข พ.ร.บ.แรงงานสัมพันธ์ กำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาแต่ในที่สุดก็เกิดความชะงักงันเนื่องจากการยุบสภา

ต่อมา เมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2538 สหพันธ์แรงงานสหรัฐฯ และสภาองค์การอุตสาหกรรมสหรัฐฯ (AFL-CLO) ได้มีหนังสือถึงคณะอนุกรรมการ GSP และ USTR ขอให้เพิกถอนสิทธิพิเศษ GSP ที่ให้กับประเทศไทย เนื่องจากร่างแก้ไขพระราชบัญญัติไม่มีความคืบหน้า และคงจะล่าช้าออกไปอีก แต่สถานเอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกาประจำประเทศไทยแจ้งว่า รัฐบาลสหรัฐฯ เข้าใจสถานการณ์ทางการเมืองของไทย โดยขอให้ไทยพิจารณาร่าง พ.ร.บ. ทั้งสองฉบับให้แล้วเสร็จในการประชุมสมัยแรก โดยสหรัฐฯ จะคอยติดตามสถานการณ์แรงงานไทยต่อไป

ในเดือนกุมภาพันธ์ 2540 USTR ได้ลงประกาศเปิดรับฟังความเห็นในการพิจารณาบทพจนประจำปีการให้สิทธิ GSP แก่ประเทศต่างๆ (Country Practice Petitions) ซึ่งองค์กรแรงงาน AFL-CLO ได้ยื่นข้อคิดเห็นว่ามีประเทศต่างๆ ที่ละเมิดสิทธิแรงงาน 4 ประเทศคือ เบลารุส สวาซีแลนด์ อินโดนีเซีย และไทย

สำหรับประเด็นกล่าวหาไทย คือเรื่องเดิมที่เคยกล่าวหาและ USTR ไม่พิจารณาได้แก่ การที่ไทยยังไม่ออกกฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ โดยมีข้อกล่าวหาใหม่ คือไม่คุ้มครองแรงงานอพยพจากพม่า เพิ่มเข้ามาด้วย

เมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2540 คณะอนุกรรมการ GSP ของ USTR ได้ทำประชาพิจารณ์กรณีโครงการ GSP ของสหรัฐฯ ส่วนในกรณีประเทศไทย นาง Barbara Shailor ผู้อำนวยการฝ่ายกิจการต่างประเทศของ AFL-CLO ได้กล่าวเรียกร้องให้สหรัฐฯ เพิกถอนการให้สิทธิ GSP ที่ให้แก่ไทย เนื่องจากประเทศไทยได้ละเมิดเสรีภาพในการสมาคมของพนักงานรัฐวิสาหกิจอย่างร้ายแรงมาเป็นเวลานานถึง 6 ปี นับแต่รัฐบาลทหารในขณะนั้นได้ออก พ.ร.บ. พนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.2534

นาง Shailor กล่าวต่อไปด้วยว่า แม้ว่ารัฐบาลไทยหลายชุดติดต่อกันจะแสดงออกถึงการสนับสนุนต่อการแก้ไขกฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ แต่ ณ ปัจจุบันก็ยังไม่สามารถดำเนินการได้สำเร็จเพราะขาดพันธะสัญญาที่มุ่งมั่นต่อเป้าหมายนี้ นอกจากนี้เมื่อเดือนสิงหาคม 2540 วุฒิสภาได้ริเริ่มแก้ไขร่างแก้ไข พ.ร.บ.แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ..... อย่างมาก ซึ่งรัฐบาลต้องเป็นผู้รับผิดชอบต่อการกระทำของวุฒิสภา เพราะรัฐบาลเป็นผู้แต่งตั้งและมีอิทธิพลครอบงำวุฒิสมาชิก และนาง Shailor ยังได้กล่าวอ้างถึงถ้อยแถลงของนาย Micky Kantor อดีตหัวหน้าสำนักงาน USTR เมื่อเดือนกรกฎาคม 2537 ที่ให้รอผลการแก้ไขร่าง พ.ร.บ.แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ..... และปัจจุบัน ประเทศไทยเป็นประเทศที่ได้รับสิทธิประโยชน์จากโครงการ GSP ของสหรัฐฯ มากที่สุด

ในขณะเดียวกัน นาย Jon Rosunbaum ผู้แทนสำนักงาน USTR ได้กล่าวแสดงความเห็นด้วยกับนาง Shailor ที่ว่ายังไม่มีความคืบหน้าในการแก้ไขร่าง พ.ร.บ.แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ..... เนื่องจากประเทศไทยมีการเปลี่ยนรัฐบาลบ่อยครั้ง และรัฐบาลปัจจุบันยังต้องเผชิญกับปัญหาเศรษฐกิจอย่างรุนแรง ดังนั้นกรณีประเทศไทยจึงเป็นเรื่องที่มีปัญหายุ่งยากและน่าหนักใจมาก

ในกรณีประเทศไทยนั้น สหรัฐฯ นับเป็นตลาดส่งออกที่ใหญ่และสำคัญที่สุด มีสินค้าไทยถึงร้อยละ 25 ที่ส่งออกไปสหรัฐฯ โดยได้รับสิทธิ GSP และหลังจากสหรัฐฯ ได้เพิกถอนสิทธิ GSP ที่ให้แก่มาเลเซีย ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2540 ประเทศไทยได้กลายเป็นประเทศที่ได้รับสิทธิ GSP มากเป็นอันดับหนึ่ง ซึ่งผลประโยชน์ที่ได้รับคือ การเพิ่มรายได้จากการจ้างงาน การลงทุนจากต่างประเทศ และการถ่ายทอดเทคโนโลยีเพิ่มขึ้น และถ้าสหรัฐฯ เพิกถอน GSP ที่ให้แก่ประเทศไทยนั้น ก็จะมีผลให้ยอดการส่งออกโดยรวมของประเทศไทยลดลง กลุ่มสินค้าที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด คือ กลุ่มสินค้าเครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ การลงทุนในภาคเอกชนและการจ้างงานจะลดลง และมีการย้ายฐานการผลิต

จากประเทศไทยไปประเทศอื่น และทำให้การลงทุนจากต่างประเทศในประเทศไทยชะลอตัวลงด้วย

5.4 มาตรฐานแรงงานไทยกับแนวปฏิบัติของสถานประกอบการ

การที่สหรัฐฯ ร่วมกับภาคเอกชนซึ่งประกอบด้วยผู้ประกอบการผลิตและจำหน่ายผลิตภัณฑ์เสื้อผ้าเครื่องนุ่งห่มและรองเท้า องค์กรภาคเอกชน ฯ จัดทำแนวปฏิบัติของสถานประกอบการ (Workplace Code of Conduct) ขึ้น โดยจะใช้กับสถานประกอบการของสหรัฐฯ และบริษัทที่รับเหมาช่วง ดังนั้นหากเปรียบเทียบแนวปฏิบัติของสถานประกอบการซึ่งสหรัฐฯ และภาคเอกชนกำหนดขึ้นกับมาตรฐานแรงงานไทยจะเห็นว่า ไทยได้ให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างตามกฎหมายดังต่อไปนี้

การเปรียบเทียบมาตรฐานแรงงานไทยกับแนวปฏิบัติของสถานประกอบการ (Workplace Code of Conduct) ที่กำหนดโดยสหรัฐฯ ร่วมกับภาคเอกชนของสหรัฐฯ

มาตรฐานแรงงานใน Workplace Code of Conduct	มาตรฐานแรงงานไทย
<p>1. ห้ามมีการบังคับใช้แรงงานทุกรูปแบบไม่ว่าจะเป็นแรงงานนักโทษ แรงงานตามสัญญาผูกพัน แรงงานค่าไถ่ (indentured labour , bonded Labour) ซึ่งอาจหมายถึงแรงงานที่อยู่ในสภาพใช้หนี้ทดแทนหรือภายใต้ข้อผูกมัดและเงื่อนไขต่างๆ</p> <p>2. ปราบปรามการใช้แรงงานเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี</p>	<p>1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ม.51 การเกณฑ์แรงงานจะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย</p> <p>2. กฎหมายคุ้มครองแรงงานพ.ศ. 2541 ซึ่งจะมีผลบังคับใช้ประมาณเดือนกรกฎาคม 2541 เรื่องการใช้แรงงานเด็ก ห้ามมิให้นายจ้างจ้างเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี เป็นลูกจ้าง</p>

มาตรฐานแรงงานใน Workplace Code of Conduct	มาตรฐานแรงงานไทย
<p>3. ไม่มีการกดขี่แรงงาน ลูกจ้างทุกคนจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างสมศักดิ์ศรี และต้องไม่ถูกล่วงละเมิดทั้งร่างกาย ทางเพศ ทางจิตใจ หรือทางวาจา</p> <p>4. ไม่เลือกปฏิบัติในการจ้างงาน อาทิ สภาพการจ้างงาน เงินเดือน ประโยชน์ทดแทน ความก้าวหน้า วินัย การเลิกจ้าง หรือการเกษียณอายุ โดยมีสาเหตุจากความแตกต่างทางเพศ และเชื้อชาติ ศาสนา อายุ ความพิการ รสนิยมทางเพศ สัญชาติ ความเห็นทางการเมือง หรือสถานภาพทางสังคม หรือความเป็นชนพื้นเมือง</p>	<p>3. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ : มาตรา 420 ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องชดเชยสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น</p> <p>4. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 30 บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมายและได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรมหรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้</p> <p>- กฎหมายคุ้มครองแรงงานเรื่อง : ค่าจ้าง ค่าล่วงเวลาและค่าทำงานในวันหยุด ข้อ 26 งานอันมีลักษณะ คุณภาพและปริมาณอย่างเดียวกัน ให้นายจ้างกำหนดค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา และค่าทำงานในวันหยุดเท่ากัน ความปลอดภัยในการทำงาน ไม่ว่าลูกจ้างจะเป็นหญิงหรือชาย</p>

มาตรฐานแรงงานใน Workplace Code of Conduct	มาตรฐานแรงงานไทย
<p>5. สุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน นายจ้างต้องจัด สภาพแวดล้อมในการทำงานที่เหมาะสมเพื่อป้องกันอุบัติเหตุ อันเนื่องมาจากการทำงาน</p> <p>6. เสรีภาพในการสมาคมและการรวมเจรจาต่อรอง</p>	<p>5. กฎหมาย ความปลอดภัยในการทำงานเกี่ยวกับภาวะแวดล้อม, ภาวะแวดล้อม (สารเคมี) ไฟฟ้า, ประदान้ำ, การทำงานก่อสร้างว่าด้วยลิฟท์ขนส่งชั่วคราว, การทำงานของลูกจ้าง, การทำงานก่อสร้าง (เขตก่อสร้าง), ปั้นจั่น, การตอกเสาเข็ม, สถานที่อับอากาศ, สารเคมีอันตราย, หม้อไอน้ำ, ความปลอดภัยในสถานที่ที่มีอันตรายจากการตกจากที่สูง, วัสดุกระเด็น ตกหล่นและการพังทลาย, การป้องกันและระงับอัคคีภัย</p> <p>6. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 <u>มาตรา 45</u> บุคคลมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์กรเอกชนหรือหมู่คณะอื่น - พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งสหภาพแรงงานและการเจรจาต่อรอง - สหภาพแรงงานจะมีขึ้นได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัตินี้ สหภาพแรงงานต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อการแสวงหาและคุ้มครองผลประโยชน์การจ้างและ ส่งเสริมความสัมพันธ์อันดี ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง และลูกจ้างด้วยกัน - เพื่อประโยชน์ของสมาชิกของสหภาพแรงงาน ให้สหภาพแรงงานมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) เรียกร้อง เจรจา ทำความตกลงและรับทราบคำชี้ขาดหรือทำข้อ</p>

มาตรฐานแรงงานใน Workplace Code of Conduct	มาตรฐานแรงงานไทย
	<p>ตกลงกับนายจ้างหรือสมาคมนายจ้าง ในกิจการของสมาชิกได้</p> <p>- เมื่อสหภาพแรงงานปฏิบัติการตั้งต่อไปนี้ เพื่อประโยชน์ของสมาชิกอันมิใช่เป็นกิจการเกี่ยวกับการเมือง ให้ลูกจ้างสหภาพแรงงาน กรรมการ อนุกรรมการ เจ้าหน้าที่ของสหภาพแรงงาน ได้รับการยกเว้นไม่ต้องถูกกล่าวหาหรือฟ้องร้องทางอาญาหรือทางแพ่ง</p> <p>(1) เข้าร่วมเจรจาทำความตกลงกับนายจ้าง สมาคมนายจ้าง ลูกจ้างสหภาพแรงงานอื่น สหพันธ์นายจ้างหรือสหพันธ์แรงงานเพื่อเรียกร้องสิทธิหรือประโยชน์ที่สมาชิกควรได้รับ</p> <p>(2) นัดหยุดงานหรือช่วยเหลือ ชักชวนหรือสนับสนุนให้สมาชิคนัดหยุดงาน</p> <p>(3) ชี้แจงหรือโฆษณาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อพิพาทแรงงาน</p> <p>(4) จัดให้มีการชุมนุมหรือเข้าร่วมโดยสงบในการนัดหยุดงาน</p> <p>ทั้งนี้ เว้นแต่เป็นความผิดทางอาญาในลักษณะความผิดเกี่ยวกับการก่อให้เกิดภัยอันตรายต่อประชาชนเกี่ยวกับชีวิตและร่างกาย เกี่ยวกับเสรีภาพและชื่อเสียง เกี่ยวกับทรัพย์สินและความผิดในทางแพ่งเกี่ยวเนื่องกับการกระทำความผิดทางอาญาในลักษณะดังกล่าว</p> <p>- เมื่อข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างมีผลใช้บังคับแล้ว ห้ามมิให้นายจ้างทำสัญญาจ้างแรงงานกับลูกจ้างขัดหรือแย้งกับ</p>

มาตรฐานแรงงานใน Workplace Code of Conduct	มาตรฐานแรงงานไทย
<p>7. ค่าจ้างและประโยชน์ทดแทน นายจ้างต้องจ่ายค่าจ้างให้ลูกจ้างในอัตราที่ทำให้ลูกจ้างสามารถครองชีพอยู่ได้หรืออย่างน้อยที่สุดต้องไม่ต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามที่กฎหมายในประเทศกำหนด และต้องมีสวัสดิการพื้นฐานตามที่กฎหมายของแต่ละประเทศกำหนดด้วย</p> <p>8. ชั่วโมงการทำงาน ลูกจ้างต้องไม่ถูกใช้ให้ทำงานนานกว่า 48 ชั่วโมงของการทำงานต่อสัปดาห์และทำงานล่วงเวลาไม่เกิน 12 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ และต้องมีวันหยุดพักผ่อนประจำสัปดาห์ๆ ละไม่น้อยกว่า 1 วัน ทั้งนี้ อาจยกเว้นในกรณีการดำเนินธุรกิจที่มีลักษณะแตกต่างไปจากปกติ</p>	<p>ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง เว้นแต่สัญญาจ้างแรงงานนั้นจะเป็นคุณแก่ลูกจ้างยิ่งกว่า</p> <p>7. ประกาศกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำฉบับที่ 6 - ให้กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นวันละ 162 บาท ในท้องที่ กรุงเทพมหานคร นครปฐม นนทบุรี ปทุมธานี ภูเก็ต สมุทรปราการ สมุทรสาคร</p> <p>- ให้กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นเงินวันละ 140 บาท ในท้องที่จังหวัดเชียงใหม่ พังงา นครราชสีมา ระนองและสระบุรี</p> <p>- ให้กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเป็นเงินวันละ 130 บาท ในท้องที่ทุกจังหวัด นอกเหนือจากที่กล่าวมาแล้ว</p> <p>8. กฎหมายคุ้มครองแรงงานเรื่องการใช้แรงงานทั่วไป</p> <p><u>ข้อ 3</u> ให้นายจ้างประกาศกำหนดเวลาทำงานปกติของลูกจ้างไว้ดังต่อไปนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) งานอุตสาหกรรม ไม่เกินสัปดาห์ละ 48 ชั่วโมง (2) งานขนส่งไม่เกินวันละ 8 ชั่วโมง (3) งานที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือร่างกายตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไม่เกินสัปดาห์ละ 42 ชั่วโมง (4) งานพาณิชยกรรมหรืองานอื่นซึ่งมิใช่ตาม (1) (2) (3) ไม่เกินสัปดาห์ละ 54 ชั่วโมง <p>- ให้นายจ้างจัดให้ลูกจ้างมีวันหยุด</p>

มาตรฐานแรงงานใน Workplace Code of Conduct	มาตรฐานแรงงานไทย
<p>9. การจ่ายค่าล่วงเวลา อัตราต่ำสุดต้องไม่น้อยกว่า 1 เท่าของชั่วโมงทำงานปกติ</p>	<p>ประจำสัปดาห์ไม่น้อยกว่าสัปดาห์ละหนึ่งวัน โดยวันหยุดประจำสัปดาห์ต้องมีระยะห่างกันไม่เกิน 6 วัน นายจ้างและลูกจ้างตกลงกันล่วงหน้า กำหนดให้มีวันหยุดประจำสัปดาห์วันใดก็ได้</p> <p><u>ข้อ 11</u> ในกรณีทำงานมีลักษณะต้องทำติดต่อกันไป ถ้าหยุดจะเสียหายแก่งานหรือเป็นงานฉุกเฉินโดยจะหยุดเสียมิได้ นายจ้างจะให้ลูกจ้างทำงานนอกหรือเกินเวลาทำงานปกติ ตามข้อ 3 (1) และ (4) หรือในวันหยุดเท่าที่จำเป็นได้</p> <p>กิจการโรงแรม สถานมหรสพ งานขนส่ง ร้านอาหาร ร้านขายเครื่องดื่ม สโมสร สมาคม สถานพยาบาลและกิจการอื่น ตามที่กระทรวงมหาดไทยจะได้กำหนดนายจ้างจะให้ลูกจ้างทำงานในวันหยุดก็ได้</p> <p>เพื่อประโยชน์แก่การผลิต การจำหน่าย หรือการบริการ นายจ้างอาจให้ลูกจ้างทำงานนอกหรือเกินเวลาทำงานปกติ หรือในวันหยุดนอกจากที่กำหนดตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง เท่าที่จำเป็นโดยได้รับความยินยอมจากลูกจ้างก่อน ทั้งนี้การทำงานนอกหรือเกินเวลาทำงานปกติในสัปดาห์หนึ่งต้องไม่เกิน 24 ชั่วโมง</p> <p>9. กฎหมายคุ้มครองแรงงานเรื่องค่าจ้างค่าล่วงเวลาและค่าทำงานในวันหยุด</p> <p><u>ข้อ 34</u> ถ้านายจ้างให้ลูกจ้างทำงานเกินเวลาทำงานปกติที่นายจ้างประกาศตามข้อ 3 ให้ นายจ้างจ่ายค่าล่วงเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งเท่าครึ่งของอัตราค่าจ้างต่อชั่วโมงในเวลาทำงาน</p>

มาตรฐานแรงงานใน Workplace Code of Conduct	มาตรฐานแรงงานไทย
	<p>ปกติสำหรับเวลาที่ทำเกิน</p> <p>ถ้าเป็นลูกจ้างซึ่งได้รับค่าจ้างตามผลงาน โดยคำนวณเป็นหน่วย ให้นายจ้างจ่ายค่าล่วงเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งเท่าครึ่งของอัตราค่าจ้างต่อหน่วยในเวลาทำงานปกติสำหรับผลงานที่ทำได้เกิน</p> <p>- ถ้านายจ้างให้ลูกจ้างทำงานในวันหยุด เกินเวลาทำงานปกติของวันทำงาน ให้นายจ้างจ่ายค่าล่วงเวลาให้แก่ลูกจ้างในอัตรา 3 เท่าของค่าจ้างในวันทำงานสำหรับจำนวนชั่วโมงที่ทำเกินเวลาทำงานปกติ</p>

บทที่ 6

สถานะปัจจุบันของการเชื่อมโยงมาตรฐานแรงงานกับการค้าระหว่างประเทศ

6.1 นับตั้งแต่การประชุมรัฐมนตรีองค์การการค้าโลก ที่ประเทศสิงคโปร์ (ธันวาคม 2539) ซึ่งได้มีการออกปฏิญญาสิงคโปร์ (Singapore Declaration) กำหนดบทบาทและหน้าที่ขององค์การการค้าโลก (WTO) และองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ว่า ILO เป็นองค์การเดียวที่รับผิดชอบด้านแรงงานและดำเนินการเกี่ยวกับมาตรฐานแรงงานและ WTO รับผิดชอบการค้า ปฏิญญายังกล่าวถึงการปฏิเสศที่จะใช้มาตรฐานแรงงานเพื่อจุดประสงค์ในการกีดกันทางการค้า และจะไม่มีการหยิบยกข้อได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบจากการที่มีค่าจ้างแรงงานต่ำมาเป็นประเด็นกีดกันทางการค้า และสรุปว่า องค์การการค้าโลกและองค์การแรงงานระหว่างประเทศจะทำงานร่วมกันต่อไป

กล่าวได้ว่าการออกปฏิญญาในครั้งนี้นั้นเป็นผลมาจากการประนีประนอมของฝ่ายต่าง ๆ ความหมายของข้อความที่ระบุเรื่องมาตรฐานแรงงานในประเด็นการดำเนินการขององค์การการค้าโลก และการร่วมมือกับ ILO ยังเป็นข้อความที่ไม่ชัดเจนในเรื่องเกี่ยวกับรูปแบบวิธีการและระดับของความร่วมมือ อันอาจเป็นเหตุให้สมาชิกขององค์การทั้งสองตีความไปตามวัตถุประสงค์ของตนเองต่อไป ดังปรากฏจากการที่ผู้บริหารระดับสูงของสหรัฐฯ และสมาชิกสภาของสหรัฐฯ ยังคงกล่าวถึงการพยายามผลักดันประเด็นมาตรฐานแรงงานในกรอบของ WTO ซึ่งประเทศต่าง ๆ จะต้องคอยติดตามความเคลื่อนไหวนี้ต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อใกล้จะมีการประชุมระดับรัฐมนตรีองค์การการค้าโลกครั้งที่ 2 ในปี พ.ศ. 2542

6.2 ในขณะที่ฝ่ายสหรัฐฯ และสหภาพยุโรป ยังไม่อาจผลักดันให้มีการนำเรื่องมาตรฐานแรงงานเข้าสู่กรอบของ WTO ได้อย่างเต็มที่ สหรัฐฯ และสหภาพยุโรป ก็ยังคงดำเนินการโดยใช้มาตรการฝ่ายเดียว โดยเฉพาะเรื่องของการให้สิทธิพิเศษ GSP ต่อไป ซึ่งผลกระทบจะมีต่อประเทศผู้ได้รับสิทธิ GSP โดยตรง ในการที่จะต้องปรับปรุงมาตรฐานแรงงานภายในประเทศของตนให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่ฝ่ายสหรัฐฯ และสหภาพยุโรปกำหนดโดยการอ้างอิงมาตรฐานแรงงานหลักของ ILO

สำหรับสหภาพยุโรปนั้นเมื่อเดือนตุลาคม 2540 ได้มีการออกหนังสือสอบถามประเทศที่ได้รับสิทธิ GSP ถึงปัญหาการปฏิบัติตามอนุสัญญา 87 98 และ 138 ก่อนที่จะมีการให้หรือต่อสิทธิพิเศษ GSP แก่ประเทศต่าง ๆ โดยมีอัตราลดหย่อนภาษีตั้ง

แต่ร้อยละ 10-35 ของอัตราภาษีนำเข้าปกติ โดยประเทศที่จะได้รับสิทธินี้จะต้องมีกฎหมายที่เป็นไปตามมาตรฐานแรงงานหลักที่กำหนดไว้

6.3 นอกเหนือจากการใช้มาตรการผลักดันในเรื่องสิทธิ GSP แล้ว สหรัฐฯ ได้หันไปเน้นการส่งเสริมภาคเอกชนให้มีการจัดทำแนวปฏิบัติภายในสถานประกอบการ (Workplace Code of Conduct) และการติดตามสินค้าที่แสดงถึงการรักษามาตรฐานแรงงานให้มากยิ่งขึ้น

ถึงแม้ว่าการจัดทำแนวปฏิบัติในสถานประกอบการ จะเป็นการแสดงถึงความรับผิดชอบต่อสังคมของสถานประกอบการเอง แต่การรณรงค์โดยประธานาธิบดีสหรัฐฯ ย่อมแสดงถึงความร่วมมือและความต้องการผลักดันของรัฐบาลสหรัฐฯ ในเรื่องนี้อย่างจริงจัง และเป็นการดำเนินการกับผลิตภัณฑ์ของสหรัฐฯ ที่ผลิตภายในประเทศและรวมถึงบริษัทในเครือซึ่งอยู่ที่ต่างประเทศอีกด้วย คาดว่าการดำเนินงานในเรื่องแนวปฏิบัตินี้อาจขยายไปสู่กิจการผลิตประเภทอื่น ๆ นอกเหนือจากสิ่งทอ เสื้อผ้าและรองเท้า

สำหรับสหภาพยุโรปนั้น ประเทศที่เป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปบางประเทศ เช่น เยอรมนี เป็นต้น ได้ร่วมกับภาคเอกชนและองค์การพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ (NGO) ในการรณรงค์ให้มีการติดฉลากสังคม (Social Labelling) มากยิ่งขึ้น สำหรับการติดฉลากนี้เน้นในเรื่องของการผลิตสินค้าไม่ใช่แรงงานเด็กเป็นหลัก และมีแนวโน้มว่าในอนาคตอาจขยายขอบเขตจากการคุ้มครองแรงงานเด็กไปสู่มาตรฐานในเรื่องอื่นและสินค้าประเภทอื่นต่อไปด้วย

6.4 ภายในองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) เอง ได้มีความเคลื่อนไหวในเรื่องที่เกี่ยวกับมาตรฐานแรงงานหลักอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะภายหลังการประชุม WTO ที่สิงคโปร์เมื่อปลายปี พ.ศ. 2539 แล้ว ทั้งนี้ เพราะผลจากการประชุมและปฏิญญาสิงคโปร์ ทำให้สำนักงาน ILO ต้องแสดงบทบาทในฐานะเป็นองค์การรับผิดชอบด้านแรงงานให้มากขึ้น ตลอดจนเพื่อให้เป็นที่ยอมรับของประเทศต่าง ๆ ที่เป็นสมาชิก ทั้งที่เป็นประเทศฝ่ายสนับสนุนการเชื่อมโยงมาตรฐานแรงงานกับการค้าระหว่างประเทศและประเทศที่คัดค้านซึ่งส่วนใหญ่คือ ประเทศกำลังพัฒนา สำนักงาน ILO โดยนาย Michel Hansenne ผู้อำนวยการใหญ่ได้พยายามผลักดันประเทศสมาชิกให้ปฏิบัติตามและให้สัตยาบันอนุสัญญาหลักมากยิ่งขึ้น และยังเสนอให้เสริมสร้างความเข้มแข็งแก่กลไกของ ILO ในการติดตามการตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานให้มากยิ่งขึ้น

ในการประชุมองค์การแรงงานระหว่างประเทศสมัยที่ 85 (มิถุนายน 2540) ผู้อำนวยการใหญ่ได้จัดทำรายงานเสนอต่อประเทศสมาชิกว่า ควรจะมีการจัด

ทำปฏิญญา (Declaration) ยืนยันเจตนาในการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักด้วยเหตุผลว่าเป็นหลักการของสิทธิมนุษยชนพื้นฐานและให้มี “การติดฉลากสังคมแบบภาพรวม” (Overall Social Labelling) ให้แก่ประเทศที่ปฏิบัติตามหลักการของสิทธิพื้นฐานตลอดจนยอมให้ประชาคมระหว่างประเทศไปตรวจสอบการปฏิบัติได้ ทั้งยังเสนอให้มีระบบการตรวจสอบประเทศสมาชิกในเรื่องการให้ความคุ้มครองสิทธิแรงงานในประเทศว่าสอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานหลักหรือไม่

ข้อเสนอของผู้อำนวยการใหญ่ถูกคัดค้านจากประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศ โดยเฉพาะกลุ่มประเทศอาเซียนและกลุ่มประเทศไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด รัฐมนตรีแรงงานของประเทศเหล่านี้ได้กล่าวถ้อยแถลงต่อที่ประชุมใหญ่คัดค้านข้อเสนอในรายงาน โดยเห็นว่าเป็นข้อเสนอที่มีลักษณะมุ่งให้มีการเชื่อมโยงมาตรฐานแรงงานกับการค้า โดยใช้มาตรฐานแรงงานหลักเป็นเครื่องมือที่แอบแฝงของลัทธิกีดกันทางการค้า และเป็นการกระทำเกินขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการใหญ่ การที่ผู้อำนวยการใหญ่ถูกคัดค้านและที่ประชุมสมัยที่ 85 ไม่มีฉันทามติในเรื่องดังกล่าว ผู้อำนวยการใหญ่ซึ่งได้กล่าวสรุปข้อคิดเห็นในเวลาต่อมา และได้ขอสงวนไม่กล่าวถึงถึงรายละเอียดในเรื่องการติดฉลากทางสังคม (Social Labelling) ต่อไป

อย่างไรก็ตาม สำนักงานของ ILO ได้เสนอเรื่องการออกปฏิญญาฉบับใหม่ให้ที่ประชุมคณะประศาสน์การ สมัยที่ 270 (พฤศจิกายน 2540) พิจารณาว่าควรมีการออกปฏิญญาว่าด้วยสิทธิพื้นฐานของแรงงานตลอดจนเรื่องกลไกติดตามตรวจสอบ (Supervisory Mechanism) ในการประชุมองค์การแรงงานระหว่างประเทศ สมัยที่ 86 ซึ่งจะจัดขึ้นในปี พ.ศ. 2541 ซึ่งเป็นปีที่สหประชาชาติจะเฉลิมฉลองปีที่ 50 ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

ข้อเสนอนี้ได้มีการนำเข้าพิจารณาและมีความเห็นจากกลุ่มต่าง ๆ ในที่ประชุมคณะประศาสน์การสรุปได้ดังนี้

กลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว ได้แก่ สหรัฐฯ สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส ฯลฯ หรือกลุ่มประเทศอุตสาหกรรม (IMEC) สนับสนุนให้มีการออกปฏิญญา และให้มีการตรวจสอบติดตามการปฏิบัติของประเทศสมาชิกว่ามีความสอดคล้องกับปฏิญญาหรือไม่

กลุ่มประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งประกอบด้วยส่วนใหญ่ของกลุ่มประเทศเอเชียและแปซิฟิกซึ่งเป็นสมาชิกประเทศไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดและประเทศอาเซียน ซึ่งประเทศเหล่านี้มีบทบาทสำคัญในการคัดค้านการเชื่อมโยงมาตรฐานแรงงานกับการค้าระหว่างประเทศในเวทีการประชุมระหว่างประเทศต่าง ๆ และการประชุม WTO ที่ประเทศสิงคโปร์มาแล้ว

เห็นว่าหากจะมีการออกปฏิญญาเพื่อให้ประเทศสมาชิกสามารถยอมรับได้แล้ว ก็ควรกำหนดขอบเขตและเนื้อหาของปฏิญญา โดยไม่เป็นการสร้างพันธกรณีใหม่ขึ้นมาแก่ประเทศสมาชิกและไม่ควรให้ปฏิญญาเป็นเครื่องมือในการเชื่อมโยงมาตรฐานแรงงานกับการค้า

กลุ่มนายจ้างเห็นว่าควรรับรองให้มีปฏิญญาที่ทุกฝ่ายในไตรภาคียอมรับในพันธกิจที่จะต้องปฏิบัติตามหลักการพื้นฐานที่ปรากฏในมาตรฐานแรงงานหลัก โดยเห็นว่าประเทศสมาชิกควรให้สัตยาบันอนุสัญญาด้วยความสมัครใจ และ ILO ควรช่วยเหลือประเทศสมาชิกในด้านวิชาการเพื่อจัดอุปสรรคในการปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของปฏิญญา นอกจากนี้ยังเห็นว่าไม่ควรใช้ปฏิญญาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลัทธิกีดกันทางการค้า

กลุ่มลูกจ้างสนับสนุนการออกปฏิญญาทั้งยังเห็นว่าควรมีระบบกลไกการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามปฏิญญา โดยเพิ่มเติมจากระบบที่ ILO ดำเนินการอยู่แล้ว เช่น การตั้งคณะกรรมการติดตามการปฏิบัติของประเทศสมาชิกในเรื่องการละเมิดหลักการ ทั้งนี้ ไม่ว่าประเทศนั้นจะได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาหลักหรือไม่ นอกจากนี้ยังเห็นว่าควรให้องค์การฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างสามารถร้องเรียนประเทศที่ละเมิดหลักการดังกล่าวด้วย

ในการประชุมวันที่ 19 พฤศจิกายน 2540 ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นสมาชิกประจำ (Titular Member) ของคณะประสานการ ประเทศสมาชิกอาเซียนได้ขอให้ประเทศไทย โดยรองปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (นายประสงค์ รัตนันท์) กล่าวถ้อยแถลงเพื่อสนับสนุนกลุ่มประเทศเอเชียและแปซิฟิกในนามของประเทศอาเซียน โดยมีเนื้อหาสรุปได้ดังนี้

(1) ประเทศสมาชิกควรจะได้พิจารณาเนื้อหาของปฏิญญาอย่างเพียงพอและทั่วถึง เพื่อให้ได้ข้อสรุปที่ชัดเจนและโดยฉันทามติ และคณะประสานการควรจะได้พิจารณาเรื่องนี้โดยอิสระและปราศจากอคติ

(2) ปฏิญญาไม่ควรถูกใช้เป็นเครื่องมือในทางที่ไม่ถูกต้องเพื่อให้มีการเชื่อมโยงมาตรฐานแรงงานกับการค้า

(3) ควรเห็นว่า ILO เป็นองค์การทรงอำนาจในการดำเนินการเรื่องมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ

(4) ควรยืนยันพันธกรณีตามกฎหมายโดยความสมัครใจของสมาชิกไม่ควรก่อกวนระตามกฎหมาย และควรสอดคล้องกับพันธกรณีและข้อบัญญัติตั้งปรากฏตามธรรมนูญของ ILO

(5) ปฏิญญาควรมีขึ้นเพื่อส่งเสริมการมีงานทำและลดการว่างงาน

(6) ไม่ควรมีการบรรจุเรื่องกลไกการกำกับติดตามการปฏิบัติขึ้นมาใหม่ ไม่ควรเพิ่มเติมข้อบัญญัติต่าง ๆ เพื่อตรวจสอบต่อรัฐที่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาหลักแล้ว

(7) ปฏิญญาควรมีเนื้อหาหลักในเรื่องการให้ความช่วยเหลือด้านวิชาการ หรือบริการปรึกษา แนะนำแก่ประเทศสมาชิก

(8) การติดตามผลการปฏิบัติตามอนุสัญญาต้องไม่เป็นการใช้วิธีการร้องเรียน

(9) ไม่ควรเป็นการเพิ่มภาระทางการเงินแก่สมาชิก

ที่ประชุมมีมติให้สำนักงาน ILO ในฐานะเป็นเลขานุการ จัดทำร่างปฏิญญาและกลไกการติดตามที่เหมาะสม โดยให้หารือกับประเทศสมาชิกและผู้แทนฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง เพื่อนำเสนอต่อที่ประชุมคณะประสานการ ในเดือนมีนาคม 2541 เพื่อพิจารณาตัดสินต่อไป

ความพยายามในการออกปฏิญญาของ ILO นี้ ทำให้ประเทศสมาชิกกลุ่มต่าง ๆ มีความเห็นขัดแย้งกัน หลายประเทศในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะกลุ่มประเทศในเอเชียใต้ ซึ่งมีปัญหาในการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักมีความวิตกกังวลว่า ปฏิญญารูปแบบใหม่จะกลายเป็นเครื่องมือที่ใช้เพื่อประณามหรือตรวจสอบการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามมากนักน้อยเพียงใด และจะถูกใช้เป็นเครื่องมือของลัทธิกีดกันทางการค้าหรือไม่

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกลไกการตรวจสอบ (Supervisory Mechanism) ในการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานของ ILO ซึ่งกำหนดไว้ตามธรรมนูญและข้อกำหนดอื่น ๆ ขององค์การนั้น ประเทศกลุ่มอาเซียนและเอเชีย/แปซิฟิกส่วนใหญ่ไม่ต้องการเพิ่มข้อผูกพันต่าง ๆ ให้มากขึ้นกว่าที่ได้กำหนดไว้แล้วในปัจจุบัน แต่ขณะเดียวกันประเทศสมาชิก โดยเฉพาะกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว ผู้แทนฝ่ายลูกจ้างและสำนักงานของ ILO โดยมีผู้อำนวยการใหญ่ เป็นต้น ต้องการขยายกลไกการตรวจสอบให้กว้างขวางขึ้น

นาย Michel Hansenne ผู้อำนวยการใหญ่ของ ILO ได้เคยแถลงถึงเป้าประสงค์ในการเสริมสร้างความแข็งแกร่ง แก่ระบบกลไกการตรวจสอบของ ILO ว่า ในการควบคุมติดตามการปฏิบัติตามอนุสัญญาหลักนั้น อาจขยายอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม (Committee on Freedom of Association) ให้ครอบคลุมประเทศสมาชิกที่มีให้สัตยาบันอนุสัญญาหลักอื่น ๆ ด้วย ซึ่งโดยข้อเท็จจริงแล้วในขณะนี้คณะกรรมการคณะนี้มีอำนาจในการพิจารณากรณีร้องเรียนที่เกี่ยวกับการละเมิด

ดังได้กล่าวมาแล้วว่ากลุ่มประเทศกำลังพัฒนา ถึงแม้จะไม่เห็นด้วยกับการขยายขอบเขตของกลไกการตรวจสอบ แต่ก็ไม่ต้องทำให้เห็นว่าขัดขวางการพัฒนาของ ILO และการส่งเสริมอนุสัญญาหลัก อีกประการหนึ่งก็คือ ต้องการให้ประชาชาติเห็นบทบาทของ ILO ในความรับผิดชอบต่อต้านแรงงาน และต้องการเน้นเวทีการแก้ปัญหาแรงงานให้อยู่ในองค์การแห่งนี้มากกว่าการถูกดึงไปเชื่อมโยงกับเวทีด้านการค้าในองค์การการค้าโลกอีก อย่างไรก็ตาม ขณะนี้ยังไม่มีข้อยูติที่แน่นอนในเรื่องการขยายอำนาจหรือความเข้มแข็งแก่กลไกการตรวจสอบที่มีอยู่เดิม

นอกเหนือจากการดำเนินการของ ILO เพื่อให้มีการออกปฏิญญาฉบับใหม่ ว่าด้วยสิทธิแรงงานพื้นฐาน (Declaration on Fundamental Rights) แล้ว ในปี พ.ศ. 2540 สำนักงานของ ILO ยังได้พยายามส่งเสริมให้มีการออกแนวปฏิบัติในสถานประกอบการ เพื่อเป็นการแสดงถึงความรับผิดชอบต่อสังคมของสถานประกอบการ โดยการจัดทำเอกสารและจัดสัมมนาไตรภาคีเรื่อง Globalization of the Footwear, Textiles, and Clothing Industries ขึ้นในฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย ศรีลังกา และไทย และคาดว่าจะมีการสัมมนาเช่นนี้ในภูมิภาคอื่น ๆ ด้วย

6.5 สิ่งที่ต้องจับตามองคือการผลักดันของสหรัฐฯ ในสถาบันการเงินระหว่างประเทศอันได้แก่กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) และธนาคารโลก (World Bank) ซึ่งสหรัฐฯ ต้องการผลักดันให้ตั้งเงื่อนไขด้านสิทธิแรงงานแรงงานแก่ประเทศผู้กู้ยืมเงินจากสถาบันเหล่านี้ด้วย ถึงแม้ว่าขณะนี้ยังไม่มี การดำเนินการอย่างชัดเจนในองค์การเหล่านี้ แต่ก็แสดงให้เห็นว่าประเทศมหาอำนาจได้พยายามผลักดันเรื่องมาตรฐานแรงงานหลักในทุกวิถีทาง

บทที่ 7

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

7.1 ภายหลังจากที่มีการเจรจาเพื่อให้มีการเปิดเสรีทางการค้ามากขึ้น ตลอดจนเกิดโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจและมีการแข่งขันด้านการค้าระหว่างประเทศสูงขึ้นตามไปด้วยนั้น การกล่าวหาจากประเทศพัฒนาแล้ว ว่ามีการได้เปรียบเนื่องจากบางประเทศมีขั้นตอนการผลิตสินค้าออกสู่ตลาดโดยอาศัยค่าแรงงานต่ำหรือมีการกีดกันแรงงานจึงถือเป็นการกีดกันตลาดโดยอาศัยต้นทุนทางสังคม (Social Dumping) ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่าการห้ามนำสินค้าเข้า หรือมีวิธีการไม่ให้ซื้อสินค้า (Trade Sanction) หรือข่มขู่ว่าจะไม่ซื้อสินค้าที่มาจากประเทศที่ได้เปรียบด้านค่าจ้างแรงงาน ฯลฯ นั้น เป็นวิธีการของลัทธิกีดกันทางการค้าแบบใหม่ (Neoprotectionism) ที่แอบแฝงมาในรูปของผู้ที่ต้องการยกระดับมาตรฐานแรงงานโลก ซึ่งข้อโต้แย้งดังกล่าวยังไม่อาจมีที่สิ้นสุด ทั้งนี้เพราะทั้งสองฝ่ายต่างก็มีเหตุผลของการที่จะต้องพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของกลุ่มหรือประเทศของตนไว้มากที่สุด

7.2 หากกล่าวถึงการพยายามนำเรื่องมาตรฐานแรงงานมาเชื่อมโยงกับการค้า โดยอ้างถึงเรื่องของจริยธรรมและสิทธิมนุษยชนที่ต้องการยกระดับมาตรฐานแรงงานโลกให้ดีขึ้นนั้น แม้เหตุผลนี้ประกอบด้วยวัตถุประสงค์ที่ถูกต้องด้วยเหตุที่การพัฒนาและความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจควรที่จะได้กระจายประโยชน์ไปสู่สังคมทุกระดับและการพัฒนาคุณภาพชีวิตแล้วก็เป็นการสมควรยิ่ง แต่หากการผลักดันดังกล่าวแล้วปราศจากความจริงใจ ย่อมจะก่อผลเสียหายแก่ประเทศกำลังพัฒนา เพราะมาตรการไม่ซื้อสินค้าจะก่อปัญหาว่างงานในประเทศเหล่านี้ที่ยังต้องอาศัยแรงงานในขั้นตอนการผลิตต่าง ๆ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก ดังนั้นวิธีการเช่นนี้จึงไม่น่าจะเป็นวิธีการที่ถูกต้องที่จะนำมาใช้เพื่อช่วยยกระดับมาตรฐานแรงงานแต่อย่างใด นอกจากนี้การที่อัตราการว่างงานในประเทศพัฒนาแล้วเพิ่มขึ้นในทศวรรษที่ผ่านมา น่าจะเป็นเหตุผลประการสำคัญที่ประเทศเหล่านั้นตลอดจนองค์กรผู้ใช้แรงงานในประเทศเหล่านั้นต้องการผลักดันหรือเคลื่อนไหวให้รัฐบาลของตนรณรงค์เรื่องมาตรฐานแรงงานในประเทศผู้สามารถส่งสินค้าออกที่ราคาต้นทุนถูกกว่ามาตีตลาด และให้หันมาคุ้มครองแรงงานของประเทศตนเองมากกว่าคุ้มครองแรงงานในประเทศอื่นดังที่กล่าวอ้าง นอกจากนี้หากพิจารณาถึงความตั้งใจจริงในการปรับปรุงสภาพการทำงานและมาตรฐานแรงงานมีจริงหรือไม่ นั้น ประเทศเหล่านี้ก็ได้เคยกล่าวถึงการเชื่อมโยงมาตรฐานแรงงานกับการค้าในประเทศกลุ่มตะวันตกด้วยกัน¹ (North-North Trade) ทั้งที่มาตรฐานแรงงานระหว่างบรรดาประเทศ

¹ Juan A. Castro, *Trade and Labour Standards, Using the wrong instruments for the right cause*, United Nations Conference on Trade and Development (Discussion Papers) No. 99 May 1995, หน้า 4

พัฒนาแล้วก็ยังมี ความแตกต่างกันมาก เช่น การกำหนดอายุขั้นต่ำของการศึกษาภาคบังคับในอิตาลีและโปรตุเกสไว้ 14 ปี ในขณะที่เบลเยียมและเยอรมนีกำหนดไว้ 18 ปี และโปรตุเกสกำหนดให้ลาคลอดได้ 13 สัปดาห์ ในขณะที่เดนมาร์กกำหนดไว้ 28 สัปดาห์ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า ในระยะเวลาตั้งแต่ พ.ศ. 2538 ซึ่งมีการก่อตั้ง WTO แล้ว การผลักดันในเรื่องการเชื่อมโยงมาตรฐานแรงงานกับการค้าระหว่างประเทศ ก็มีการเปลี่ยนแปลงทั้งรูปแบบและกลุ่มประเทศที่ผลักดัน โดยขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ของตนเป็นหลัก เช่น สหราชอาณาจักรภายใต้รัฐบาลของพรรคอนุรักษนิยม ไม่สนับสนุนให้นำเรื่องมาตรฐานแรงงานมาสู่การพิจารณาใน WTO ดังปรากฏให้เห็นจากท่าทีของสหราชอาณาจักรในการประชุม WTO ที่สิงคโปร์ ซึ่งได้ร่วมกับประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ แต่ภายหลังเมื่อพรรคแรงงานได้รับเลือกเป็นรัฐบาลจึงเปลี่ยนแปลงนโยบายหันมาผลักดันเรื่องมาตรฐานแรงงานอีก เป็นต้น

7.3 ประเทศไทยต้องเผชิญกับการกดดันเรื่องการนำมาตรฐานแรงงาน (สิทธิแรงงาน) มาเป็นเงื่อนไขในการเพิกถอนสิทธิพิเศษทางศุลกากรหรือ GSP ทั้งจากสหรัฐฯ และสหภาพยุโรป โดยประเทศไทยถูกระบุว่ามีการละเมิดเสรีภาพในการสมาคมของพนักงานรัฐวิสาหกิจและมีการใช้แรงงานเด็กในการผลิตสินค้าส่งออก ทั้งสองประการนี้เป็นข้อกล่าวหาที่รุนแรงและมีผลกระทบต่อ การส่งออกสินค้าของไทยโดยตรง

หากสหรัฐฯ โดยการผลักดันขององค์การฝ่ายผู้ใช้แรงงาน (AFL-CIO) ยังไม่พอใจในเรื่องความล่าช้าของการออกพระราชบัญญัติฉบับใหม่ที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการสมาคมของพนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือไม่เห็นด้วยกับเนื้อหาของกฎหมายฉบับใหม่นี้ ประเทศไทยก็อาจจะถูกตัดสิทธิ GSP เช่นเดียวกันในอนาคต หากสหรัฐฯ ออกกฎหมายห้ามนำเข้าสินค้าผลิตโดยแรงงานเด็กเข้าประเทศ ก็อาจส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมของไทยได้

ในส่วนของการออกแนวปฏิบัติของสถานประกอบการ (Workplace Code of Conduct) นั้น จะมีผลกระทบต่อไทยซึ่งเป็นประเทศผู้ส่งออกสิ่งทอและเสื้อผ้าไปยังสหรัฐฯ เป็นเหตุให้สถานประกอบการที่เกี่ยวข้องต้องปรับมาตรฐานแรงงานให้เป็นไปตามเงื่อนไขของฝ่ายสหรัฐฯ อย่างไรก็ตาม ขณะนี้ยังไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนผู้ประกอบการของไทยที่เป็นคู่สัญญากับภาคเอกชนของสหรัฐฯ

7.4 ปัจจุบันมาตรฐานแรงงานส่วนใหญ่ของไทยอยู่ในระดับใกล้เคียงกับมาตรฐานแรงงานของต่างประเทศแล้ว ปัญหาอยู่ที่การบังคับใช้กฎหมายในการให้ความคุ้มครองสิทธิของแรงงาน อย่างไรก็ตาม การกำหนดมาตรฐานแรงงานให้อยู่ในระดับเดียวกันหมด หรือมีมาตรฐานสูงในเกณฑ์หนึ่งนั้นย่อมกระทำได้อย่าง ด้วยเหตุผลของความแตกต่างทั้งด้านภูมิประเทศ ปัจจัยการผลิต ระบบการปกครอง ขนบธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรม ฯลฯ

พิจารณาด้านแรงงาน ขณะเมื่อมีการจัดทำปฏิญญาฉบับใหม่ ก็ควรให้การสนับสนุนปฏิญญา และมาตรการตรวจสอบที่เหมาะสม เพื่อคงประเด็นแรงงานไว้ใน ILO เพื่อมิให้มีประเทศ พัฒนาแล้วอ้างว่าประเทศกำลังพัฒนาไม่ให้ความร่วมมือในการพิจารณากระดับมาตรฐานแรงงานและสิทธิขั้นพื้นฐานของคนงาน และนำเรื่องมาตรฐานแรงงานไปเชื่อมโยงกับการเปิดเสรีทางการค้า และบรรจุเรื่องดังกล่าวไว้ในระเบียบวาระการประชุมของ WTO ได้อีก นอกจากนี้ ควรขอความร่วมมือจาก ILO ในการให้ความสนับสนุนช่วยเหลือทางวิชาการ และศึกษาความเป็นไปได้ในการรับหรือให้สัตยาบันอนุสัญญาหลักให้มากขึ้น เพื่อลดความกดดันและเป็นส่วนหนึ่งของการปรับปรุงมาตรฐานแรงงานของไทย อย่างไรก็ตาม ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงการปฏิบัติให้เป็นไปตามอนุสัญญาได้อย่างจริงจังด้วย

บรรณานุกรม

หนังสือและเอกสาร

- กรมแรงงาน, บทความเกี่ยวกับการแรงงานและองค์การแรงงานระหว่างประเทศ เนื่องในโอกาสครบรอบ 50 ปี ของ ILO, พ.ศ. 2512
- กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, 75 ปีแห่งความสัมพันธ์ไทยกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ, ป. สัมพันธ์พาณิชย์, พ.ศ. 2537
- กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, รายงานคณะผู้แทนไทยในการประชุมองค์การแรงงานระหว่างประเทศ สมัยที่ 82 มิถุนายน 2538 ณ นครเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, พ.ศ. 2538
- กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ : แรงงานไทยอยู่ตรงไหน เอกสารการสัมมนาไตรภาคี กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, พ.ศ. 2537
- สำนักงานพาณิชย์ในต่างประเทศ ณ กรุงวอชิงตัน ดี.ซี., ร่างกฎหมายแรงงานเด็ก 5 พฤศจิกายน 2540
- นิคม จันทรวีฑูร, องค์การ ไอ.แอล.โอ. กับประมวลกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ, มูลนิธิอารมณีสงัดพงษ์, โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ธันวาคม 2531
- บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ, สิทธิแรงงานไทยในกระแสการค้าโลก, มูลนิธิอารมณีสงัดพงษ์/สถาบันการศึกษาแรงงานเสรี เอเชีย-อเมริกัน, ธันวาคม 2539
- ประสงค์ รัตนันท์, มาตรฐานแรงงานกับองค์การการค้าโลก, บทความ, นสพ.มติชน ฉบับวันที่ 26 พฤศจิกายน 2539
- พิทักษ์ อุดมวิชัยวัฒน์, สิทธิแรงงานกับการค้าระหว่างประเทศ, เอกสารประกอบการสัมมนา, กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, 3 พฤษภาคม 2538
- รังสฤษฎ์ จันทรรัตน์, การให้สัตยาบันอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ, เอกสารวิจัยส่วนบุคคล หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐร่วมเอกชน (ปรอ.) รุ่นที่ 7 ประจำปีการศึกษา พ.ศ. 2537-2538
- แล ดิลกวิทยรัตน์, สิทธิแรงงานเด็กกับการค้าระหว่างประเทศ, บทความในหนังสือสิทธิแรงงานไทยยุคโลกาภิวัตน์, มูลนิธิอารมณีสงัดพงษ์/ สถาบันการศึกษาแรงงานเอเชีย-อเมริกัน, ธันวาคม 2537

อนุสรณ์ ธรรมใจ, WTO และข้อเสนอนโยบายการค้าต่อรัฐบาลชาติ บทความ, หนังสือพิมพ์มติชน
ฉบับวันที่ 18 ธันวาคม 2539

Eddy Lee, Globalization and Labour Standards: A review of issues, International Labour
Review, Volume 136, 1997/Summer

International Council on Social Welfare (ICSW), Summary of Principal Commitments of
World Summit for Social Development, 1995

International Labour Office, Constitution of the International Labour Organisation, ILO 1992

International Labour Office, The ILO, Standard Setting and Globalization, Report of the
Director-General, International Labour Conference 85th Session 1997

International Labour Office, Promoting Employment, Report of the Director-General,
International Labour Conference, 82nd Session 1995

Jorjathan Silvers, แรงงานทาส, หนังสือสรรสาระ, พฤศจิกายน 2540

J. Hilowitz, Social Labelling to Combat Child Labour: Some Considerations, International
Labour Review, Volume 136, November 2, 1997

Juan A. de Castro, Trade and Labour Standards; Using the wrong instruments for the
right cause ; Discussion Papers, United Nations Conference on Trade and
Development, No 99, May 1995

Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD, Trade, Employment and
Labour Standards (A Study of Core Workers' Rights and International
Trade), April 1996

Maryke Dessing, The Social Clause and Sustainable Development, Discussion Paper,
International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD),
Geneva October 1997

Ministry of Labour, India, Final Documents of the Fifth Conference of Labour Ministers of
Non-Aligned and other Development Countries, India (19-23 January
1995)
