



สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี	
รับที่	16320
วันที่	26 มิ.ย. 58 16.00

ที่ สม ๐๐๐๔/ ๕๕

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น ๖ - ๗
แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ สด.ร.บ. 13389
กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐ 30 มิ.ย. 2558

๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๘

15.22

๖๖๖

เรื่อง

รายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย เรื่อง การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๘๗ ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว และฉบับที่ ๙๘ ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรอง และการอนุวัติกฎหมายภายใน

กราบเรียน นายกรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนารายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย ที่ ๓๒๓/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๘ จำนวน ๑ ชุด

ด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขอเสนอรายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย เรื่อง การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๘๗ ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว และฉบับที่ ๙๘ ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรอง และการอนุวัติกฎหมายภายใน ตามสิ่งที่ส่งมาด้วย โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. ความเป็นมา

เสรีภาพในการสมาคม สิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรองถือเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานซึ่งได้รับการรับรองโดยปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ ๒๓ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ ๒๒ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ข้อ ๘ และได้รับการรับรองไว้ในอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization : ILO) ฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๙๘ อันเป็น ๒ ใน ๘ อนุสัญญาหลักของ ILO และประเทศไทยยังไม่ได้เข้าเป็นภาคี โดยผู้แทนรัฐบาลไทยได้ให้คำมั่นโดยสมัครใจภายใต้กลไกการรายงานสถานการณ์สิทธิมนุษยชนภายในประเทศของสหประชาชาติ (Universal Periodic Review : UPR) รอบที่หนึ่ง (ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๕๑ - ๒๕๕๔) ว่าจะเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๙๘ มีการแก้ไขพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นกิจกรรมหนึ่ง

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงเห็นควรศึกษาเรื่องการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๘๗ ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว และฉบับที่ ๙๘ ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรอง และการอนุวัติกฎหมายภายใน และจัดทำข้อเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายต่อรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรี เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

๒. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาเห็นสมควรเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ ต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในกรณีที่ประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีสัญญาเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ตามอำนาจหน้าที่ในมาตรา ๑๕ (๓) และ (๘) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาต่อไป

๓. ความเร่งด่วนของเรื่อง

เห็นสมควรนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณารายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายฯ ในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

๔. สาระสำคัญของเรื่อง

๔.๑ การเข้าเป็นภาคีสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๙๘ และการอนุวัติกฎหมายภายใน

ประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศสมาชิกองค์การแรงงานระหว่างประเทศตั้งแต่ก่อตั้งแต่ยังไม่ได้เข้าเป็นภาคีสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๙๘ ซึ่งเป็นอนุสัญญาหลัก ๒ ใน ๘ ฉบับ ที่ประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศให้ความสำคัญที่สุด และรณรงค์ให้ประเทศสมาชิกเข้าเป็นภาคีและนำมาปฏิบัติอย่างจริงจัง

การเข้าเป็นภาคีสัญญาทั้งสองฉบับจะช่วยคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิของคนทำงานทั้งระบบและนายจ้างในการสมาคม รวมตัวและเจรจาต่อรอง ลดปัญหาพิพาทด้านแรงงานระหว่างนายจ้างและคนทำงาน เนื่องจากมีกลไกในการเจรจาต่อรอง คุ้มครองแรงงานจากการถูกเลิกจ้างงานเนื่องจากเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน อันจะช่วยส่งเสริมภาพลักษณ์ที่ดีให้กับประเทศไทย และการคุ้มครองสิทธิดังกล่าวของแรงงานนอกระบบซึ่งมีจำนวนมาก จะช่วยให้หน่วยงานของรัฐสามารถควบคุมตรวจสอบแรงงานข้ามชาติเข้าเมืองไม่ถูกกฎหมายได้ง่ายและทั่วถึง

ส่วนข้อกังวลที่ว่า การเข้าเป็นภาคีสัญญาทั้งสองฉบับจะทำให้แรงงานข้ามชาติตลอดจนทหารและตำรวจสามารถรวมตัวกัน นัดหยุดงานได้ และกระทบต่อความมั่นคงของประเทศไทย โดยหลักการสิทธิในการรวมตัวและการนัดหยุดงานสามารถจำกัดได้โดยการบัญญัติกฎหมาย และจำกัดได้เท่าที่จำเป็นและได้สัดส่วน นอกจากนี้ อนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๘๗ ข้อ ๙ และฉบับที่ ๙๘ ข้อ ๕ ได้ให้แนวทางว่าในการใช้บังคับกับกองกำลังทหารและตำรวจต้องกำหนดไว้เป็นกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติว่ากองกำลังทหารและตำรวจที่ถืออาวุธไม่อาจนัดหยุดงานได้ รัฐควรจัดให้มีกลไกพิจารณาเรื่องร้องเรียนของคนทำงานกลุ่มนี้ด้วย ส่วนข้าราชการนั้น อนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๙๘ ข้อ ๖ ได้กำหนดว่าให้อนุสัญญาฉบับนี้ไม่ใช้บังคับกับข้าราชการซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารของรัฐ ดังนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง เช่น ปลัดกระทรวง อธิบดี เป็นต้น จึงไม่อาจนัดหยุดงานได้ ทั้งนี้ควรมีการแก้ไขกฎหมายภายใน รวมถึงพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ ให้สอดคล้องกับข้อกำหนดของอนุสัญญาทั้งสองฉบับนี้

๔.๒ ข้อเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

๔.๒.๑ ข้อเสนอแนะนโยบาย

๑) รัฐบาลควรมีนโยบายและแผนการที่ชัดเจนในการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๙๘ โดยไม่ต้องรอให้มีการแก้ไขกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับอนุสัญญาทั้งสองฉบับก่อน เพื่อแสดงและยืนยันเจตนารมณ์ที่ชัดเจนในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของคนทำงาน ตามที่ให้คำมั่นโดยสมัครใจภายใต้กลไกการรายงานสถานการณ์สิทธิมนุษยชนภายในประเทศของสหประชาชาติ (Universal Periodic Review : UPR)

๒) คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงแรงงาน กระทรวงกลาโหม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรร่วมกันบัญญัติกฎหมาย หรือปรับปรุงกฎหมาย เพื่อรองรับให้คนทำงานทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นแรงงานในระบบ (ลูกจ้างตามกฎหมายแรงงาน) แรงงานนอกระบบ (ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ผู้ประกอบอาชีพอิสระ เกษตรกร ฯลฯ) ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นต้น มีสิทธิและเสรีภาพในการรวมตัว การนัดหยุดงาน และการเจรจาต่อรอง เพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาทั้งสองฉบับ

๓) คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงแรงงาน กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรร่วมกันจัดทำระบบการจัดเก็บข้อมูลของแรงงานข้ามชาติทุกคนที่อยู่ในประเทศไทยในระบบทะเบียนราษฎร ทั้งที่เข้าเมืองถูกกฎหมาย และเข้าเมืองผิดกฎหมาย รวมทั้งควรมีระบบอำนวยความสะดวกให้แรงงานข้ามชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายที่มีคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดเป็นแรงงานข้ามชาติเข้าเมืองถูกกฎหมาย อันเป็นเครื่องมือหนึ่งในการช่วยลดปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงานและลดปัญหาการค้ามนุษย์ในแรงงานข้ามชาติด้วย

นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงแรงงาน กระทรวงกลาโหม สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสวัสดิภาพ กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรร่วมกันบัญญัติกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ กำหนดเงื่อนไขในการใช้สิทธิในการรวมกลุ่มของแรงงานข้ามชาติตามหลักความจำเป็นและหลักการได้สัดส่วน

ทั้งนี้ คำว่า “คนต่างด้าว” ซึ่งหมายถึง บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย ได้ปรากฏอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ และพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ และได้ใช้คำดังกล่าวเรียกคนทำงานที่ไม่ใช่สัญชาติไทยว่า “แรงงานต่างด้าว” อันอาจสร้างทัศนคติในทางลบต่อผู้ถูกเรียกได้ จึงเห็นควรให้ใช้คำว่า “แรงงานข้ามชาติ” แทนคำว่า “แรงงานต่างด้าว” ที่ใช้เรียกคนต่างด้าวที่ทำงานในประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นการเข้าเมืองถูกกฎหมายหรือไม่ก็ตาม

๔) คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงแรงงาน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรเผยแพร่หรือส่งเสริม สนับสนุนให้องค์กรด้านแรงงานเผยแพร่และสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๙๘ อย่างต่อเนื่อง ทั้งต่อภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชนทั่วไป

๔.๒.๒ ข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย

๑) คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงแรงงาน กระทรวงกลาโหม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรดำเนินการดังนี้

๑.๑) ในระยะสั้น แต่ละหน่วยงานควรที่จะปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่เพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาทั้งสองฉบับ

๑.๒) ในระยะยาว ควรที่จะร่วมกันศึกษาและจัดทำกฎหมายที่มีลักษณะเป็นกฎหมายกลางของหน่วยงานเกี่ยวกับสิทธิในการรวมตัว การนัดหยุดงาน และการร่วมเจรจาต่อรอง ที่สอดคล้องกับหลักการตามอนุสัญญาทั้งสองฉบับ

๒) คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงแรงงาน ควรทบทวนแก้ไขร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. เพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาทั้งสองฉบับในประเด็นดังต่อไปนี้

๒.๑) ในร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ควรแก้ไขคำว่า “ลูกจ้าง” ซึ่งหมายถึง ผู้ซึ่งตกลงทำงานให้แก่นายจ้างเพื่อรับค่าจ้าง เป็นคำว่า “คนทำงาน” เพื่อให้ครอบคลุมคนทำงานที่ไม่มีนายจ้าง

๒.๒) ประเด็นหลักเกณฑ์การละเว้นการแทรกแซงจากเจ้าหน้าที่รัฐ

๒.๒.๑) ควรแก้ไขร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.

มาตรา ๕๕ มาตรา ๕๗ ถึงมาตรา ๕๙ มาตรา ๗๗ มาตรา ๘๕ มาตรา ๘๗ ถึงมาตรา ๘๙ มาตรา ๑๐๙ มาตรา ๑๑๐ มาตรา ๑๑๒ มาตรา ๑๑๖ และมาตรา ๑๑๗ และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. มาตรา ๔๔ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๗๑ ว่าด้วยขั้นตอนของการขอรับใบสำคัญในการจัดตั้งสมาคม นายจ้าง สหภาพแรงงาน สหพันธ์นายจ้าง สหพันธ์แรงงาน สภาองค์กรนายจ้าง สภาองค์กรลูกจ้าง และการควมสมาคมนายจ้าง ให้สะดวกขึ้น เช่น จากให้รับรองการจัดตั้งเป็นแจ้งการจัดตั้ง เป็นต้น

๒.๒.๒) ควรแก้ไขร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. มาตรา ๑๐๒ และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. มาตรา ๕๗ จากเดิมที่ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย มีอำนาจเข้าไปในสำนักงานของสหภาพแรงงานในเวลาทำการ แก้ไขเป็นให้มีหมายค้นหรือคำสั่งศาลด้วย และแก้ไขร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. มาตรา ๗๑ มาตรา ๑๐๓ และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. มาตรา ๕๘ จากเดิมที่ให้อธิบดีมีอำนาจสั่งให้กรรมการหรือคณะกรรมการของสมาคมนายจ้างหรือสหภาพแรงงานออกจากตำแหน่งได้ แก้ไขเป็นการให้ออกจากตำแหน่งควรเป็นคำตัดสินของศาล

๒.๓) สิทธิการรวมตัวเป็นสหพันธ์ สมาพันธ์

ควรแก้ไขร่างพระราชบัญญัติทั้ง ๒ ฉบับ ให้มีบทบัญญัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับการให้สหภาพแรงงานเข้าเป็นสมาชิกของสภาองค์กรลูกจ้าง การให้สหภาพ สหพันธ์แรงงาน จัดตั้งสภาองค์กรลูกจ้าง และการให้สหภาพแรงงานใดๆ สามารถรวมกันเป็นสหภาพแรงงานและสภาองค์กรลูกจ้าง

๒.๔) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธินัดหยุดงาน และการเจรจาโดยสมัครใจ

ควรแก้ไขร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับจากเดิมที่ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน เมื่อเห็นว่าการปิดงานหรือการนัดหยุดงานนั้น อาจทำให้เกิดความเสียหายแก่เศรษฐกิจของประเทศ หรืออาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน หรืออาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของ

ประเทศ หรืออาจขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้คณะกรรมการดำเนินการชี้ขาดข้อพิพาท คำชี้ขาดของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด เป็นให้นายจ้าง องค์การนายจ้าง รัฐบาลจัดให้มีมาตรการขั้นต่ำเพื่อบรรเทาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับสาธารณชน และให้มีการใช้กลไกการเจรจาโดยสมัครใจระหว่างนายจ้าง องค์การนายจ้าง และองค์การคนทำงาน และหากยังคงกำหนดให้คณะกรรมการดำเนินการชี้ขาดข้อพิพาท ควรกำหนดให้สามารถใช้สิทธิในการอุทธรณ์ หรือฟ้องต่อศาลได้

๒.๕) การคุ้มครองผู้จัดตั้งสหภาพแรงงานและการรวมตัวต่อรอง

ควรเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ให้มีการคุ้มครองในการปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการสหภาพแรงงาน จากการถูกแทรกแซงจากนายจ้าง ดังเช่นที่กำหนดในร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. มาตรา ๕๒ ที่คุ้มครองในการปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการลูกจ้าง จากการถูกแทรกแซงจากนายจ้าง

๕. ข้อเสนอ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขอความกรุณาท่านโปรดนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณารายงานผลการพิจารณาดังกล่าว และมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามข้อเสนอแนะในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของประชาชน ให้มีผลในทางปฏิบัติต่อไป

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา ผลเป็นประการใด กรุณาแจ้งให้ทราบด้วย จะขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ศาสตราจารย์อมรา พงศาพิชญ์)

ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักวิจัยและวิชาการ

โทร. ๐ ๒๑๔๑ ๓๘๙๘

โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๙๕๖๙