

กพด.รับที่ ๒
รณ. 25 ส.ก. 2567
เวลา 14-22 น.

สสค.

ส่ง : กพด.

รับที่ : ๕970/67

25 ม.ค. 2567 เวลา 13.45 น.



ที่ สม ๐๘๐๒/๖

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น ๖ - ๗
ถนนแจ้งวัฒนะ เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐

๑๙ มกราคม ๒๕๖๗

เรื่อง การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๙๘

กราบเรียน นายกรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ สม ๐๐๐๔/๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๘

อนุสนธิหนังสือที่อ้างถึง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) เสนอรายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย เรื่อง การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) ฉบับที่ ๘๗ ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว (Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention No. 87) และฉบับที่ ๙๘ ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรอง (Right to Organise and Collective Bargaining Convention No. 98) และการอนุวัติกฎหมายภายในเพื่อคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนของหน่วยงานทั้งระบบ ความละเอียดแจ้งแล้วนั้น

กสม. ได้ติดตามความก้าวหน้าเกี่ยวกับการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาทั้ง ๒ ฉบับดังกล่าว โดยได้จัดประชุมกับผู้แทนภาครัฐ ผู้แทนองค์กรนายจ้าง ผู้แทนองค์กรลูกจ้าง องค์กรภาคประชาสังคม และนักวิชาการแรงงาน เมื่อเดือนมีนาคมและเดือนกันยายน ๒๕๖๖ ในครั้งนี้ กสม. ได้ประมวลข้อมูลและข้อคิดเห็น พร้อมทั้งข้อเสนอแนะเพื่อส่งเสริมการดำเนินการของประเทศไทยในเรื่องสิทธิแรงงานให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน ดังนี้

๑. ความเป็นมาและหลักการสำคัญ

ILO เป็นองค์การระหว่างประเทศในกรอบสหประชาชาติที่มีภารกิจหลักในการกำหนดมาตรฐานระหว่างประเทศด้านแรงงานที่เป็นธรรมอันจะนำไปสู่การจัดความยากจนและการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งรวมถึงเสรีภาพในการสมาคม สิทธิในการรวมตัว และการร่วมเจรจาต่อรอง โดย ILO จัดทำอนุสัญญาขึ้นหลายฉบับเพื่อให้ประเทศสมาชิกรับไปปฏิบัติ และประเทศสมาชิกมีพันธกรณีที่ต้องเคารพ ส่งเสริม และทำให้หลักการดังกล่าวเกิดผลได้จริง รวมทั้งยอมรับให้กลไกของ ILO เข้าตรวจสอบการดำเนินการเพื่อคุ้มครองสิทธิดังกล่าวได้ ไม่ว่าประเทศนั้นจะเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาในประเด็นนั้น ๆ หรือไม่ก็ตาม โดยมีหลักการสำคัญ ดังนี้

๑.๑ อนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๙๘ มีสาระสำคัญเป็นการรับรองสิทธิเสรีภาพคนทำงานและนายจ้างในการรวมตัวและเจรจาต่อรองร่วมกัน โดยให้สิทธิในการก่อตั้ง เข้าร่วม และดำเนินกิจกรรมขององค์การแรงงานที่ตนเลือกโดยเสรี ไม่ว่าจะเป็นสหภาพแรงงานหรือสมานายจ้าง รวมถึงการก่อตั้งและเข้าร่วมสหพันธ์หรือสมาพันธ์ใด ๆ โดยภาครัฐจะต้องไม่แทรกแซงการดำเนินงาน และองค์การเหล่านั้นจะต้องไม่ถูกยุบหรือระงับการดำเนินงานโดยฝ่ายบริหาร การคุ้มครองคนทำงานจากการถูกเลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากการเป็นสมาชิกหรือมีส่วนร่วมับองค์การของคนทำงาน ตลอดจนส่งเสริมการพัฒนากระบวนการเจรจาระหว่างกันเพื่อให้ได้ข้อกำหนดและเงื่อนไขการทำงานด้วยวิธีการทำข้อตกลงร่วมกัน การประกัน

/สิทธิ ...

สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวช่วยให้นายจ้างและคนทำงานมีสถานะที่เท่าเทียมกันในการเจรจา มีกลไกในการปรึกษาหารือเพื่อบรรลุข้อตกลงร่วมกันเกี่ยวกับสภาพการจ้างงานที่เป็นธรรม อันจะช่วยเสริมสร้างสัมพันธภาพด้านแรงงานและป้องกันการเกิดข้อพิพาทแรงงาน โดยรายงานการศึกษาบางฉบับพบว่า ประเทศที่มีระบบการร่วมเจรจาต่อรองที่ดีจะมีปัญหาเรื่องความเท่าเทียมของค่าจ้างแรงงาน ปัญหาการว่างงานยาวนาน ต่อเนื่อง และการนัดหยุดงาน น้อยกว่าประเทศที่ระบบการร่วมเจรจาต่อรองยังไม่เข้มแข็ง

๑.๒ สิทธิแรงงานได้รับการรับรองตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: ICESCR) โดยข้อ ๘ ได้รับรองสิทธิในการก่อตั้งและเข้าร่วมสหภาพแรงงาน และสิทธิในการนัดหยุดงาน ทั้งนี้ ประเทศไทยเป็นภาคีและมีพันธกรณีที่ต้องเคารพ ค้ำครอง และส่งเสริมให้สิทธิดังกล่าวเป็นจริงในทางปฏิบัติ ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๔๒ ได้รับรองเสรีภาพของบุคคลในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ หรือหมู่คณะในรูปแบบต่าง ๆ และมาตรา ๗๔ วรรคสอง กำหนดให้รัฐจัดให้มีระบบแรงงานสัมพันธ์ที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการดำเนินการ

๒. ข้อเท็จจริง

๒.๑ ประเทศไทยเป็นสมาชิก ILO ตั้งแต่ก่อตั้งและเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานของ ILO หลายฉบับ แต่ยังไม่ได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๙๘ ซึ่ง ILO ให้ความสำคัญในฐานะมาตรฐานขั้นต่ำในการประกันเสรีภาพและสิทธิของแรงงาน และพยายามรณรงค์ให้ประเทศสมาชิกเข้าร่วมเป็นภาคีมาอย่างต่อเนื่อง

๒.๒ ประเทศไทยมีกฎหมายที่รับรองสิทธิในการรวมกลุ่มของแรงงานและการจัดตั้งสหภาพแรงงานทั้งในส่วนของผู้ทำงานในภาคเอกชนและองค์กรรัฐวิสาหกิจที่สอดคล้องกับอนุสัญญา ILO ทั้ง ๒ ฉบับ ข้างต้นบางส่วนแล้ว เช่น พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ อย่างไรก็ตามในประเทศไทยที่เป็นสมาชิกสหภาพแรงงานมีสัดส่วนเพียงร้อยละ ๓.๓ ของคนทำงานทั้งหมด ในขณะที่ประเทศพัฒนาแล้ว เช่น สวีเดน มีสัดส่วนคนทำงานที่เป็นสมาชิกสหภาพแรงงานสูงถึงร้อยละ ๖๕.๒

๒.๓ กระทรวงแรงงานได้พยายามปรับปรุงแก้ไขกฎหมายทั้ง ๒ ฉบับดังกล่าวให้สอดคล้องกับหลักการของอนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๙๘ มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การให้แรงงานข้ามชาติมีสิทธิเข้าร่วมในการจัดตั้งและเป็นกรรมการสหภาพแรงงานได้ แต่จากการประชุมรับฟังความเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๙๘ เมื่อเดือนมีนาคมและกันยายน ๒๕๖๖ แรงงานบางกลุ่มมีข้อห่วงกังวลว่า ร่างกฎหมายฉบับแก้ไขยังมีบทบัญญัติบางประการที่จำกัดสิทธิในการรวมกลุ่มและการร่วมเจรจาต่อรองในประเด็นสำคัญ ดังนี้

๒.๓.๑ ข้อจำกัดเรื่องการรวมกลุ่มภายใต้กิจการประเภทเดียวกันและข้ามประเภทอุตสาหกรรม และร่างกฎหมายยังไม่ครอบคลุมถึงการจัดตั้งสหภาพแรงงานของแรงงานทุกกลุ่ม เช่น แรงงานแพลตฟอร์ม และแรงงานนอกระบบ

๒.๓.๒ การกำหนดให้การยื่นข้อเรียกร้องเกี่ยวกับสภาพการจ้างงานต้องมีลูกจ้างสนับสนุนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕ ของลูกจ้างทั้งหมด ทำให้การยื่นข้อเรียกร้องทำได้ยากในทางปฏิบัติ นอกจากนี้ ข้อกำหนดการเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานที่แยกระหว่างลูกจ้างฝ่ายบริหารกับลูกจ้างอื่นเป็นอุปสรรคต่อการที่สหภาพจะได้จำนวนลูกจ้างที่สนับสนุนข้อเรียกร้องของสหภาพเพียงพอตามที่กฎหมายบัญญัติ

๒.๓.๓ การกำหนดให้ฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างต้องเริ่มเจรจาภายใน ๕ วันหลังจากมีการยื่นข้อเรียกร้อง และกรณีไม่สามารถตกลงกันได้ต้องให้มีการไกล่เกลี่ยภายใน ๑๕ วัน เป็นระยะเวลาที่นานกว่ากฎหมายแรงงานสัมพันธ์ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ซึ่งเป็นระยะเวลาที่นานเกินไปและไม่เป็นประโยชน์ต่อฝ่ายลูกจ้าง

๒.๓.๔ การกำหนดให้ฝ่ายบริหารออกใบรับรองการจัดตั้งสหภาพอาจมีผลเท่ากับการให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจพิจารณาอนุญาตการจัดตั้งสหภาพ ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการของอนุสัญญา และการให้ฝ่ายบริหารยื่นคำร้องต่อศาลแรงงานเพื่อมีคำสั่งยกเลิกสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจที่ไม่ดำเนินการติดต่อกันเกิน ๒ ปี เป็นการจำกัดสิทธิของคณาภิรณในการตั้งสหภาพ

๒.๓.๕ ผู้แทนภาคแรงงานเห็นว่า ประเทศไทยควรเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๙๘ โดยไม่ต้องรอการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับอนุสัญญาโดยสมบูรณ์ก่อน เนื่องจากจะมีเวลาแก้ไขปรับปรุงกฎหมายได้ภายในระยะเวลา ๑ ปีหลังจากการเข้าเป็นภาคี ซึ่งจะช่วยให้การแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องมีกรอบเวลาที่ชัดเจน

๒.๔ ประเทศไทยมีความพยายามอย่างต่อเนื่องในการดำเนินการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๙๘ โดยเมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๙๘ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานเป็นประธาน และมีหน้าที่พิจารณาการดำเนินการต่าง ๆ ของภาครัฐต่อการให้สัตยาบันอนุสัญญา ILO ทั้ง ๒ ฉบับ

๓. ข้อพิจารณา

การส่งเสริมการรวมกลุ่มเพื่อเป็นกลไกในการปรึกษาหารือระหว่างคนทำงานกับนายจ้างเกี่ยวกับสภาพการทำงานที่ทั้งสองฝ่ายมีสถานะที่เท่าเทียม จะช่วยให้คนทำงานมีสภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ทั้งยังเป็นการยกระดับการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิแรงงานทุกกลุ่ม และประกันศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลที่ได้รับการรับรองในสนธิสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรสนับสนุนให้มีการใช้กลไกดังกล่าวเพื่อลดความขัดแย้งเกี่ยวกับการทำงาน และส่งเสริมให้คนทำงานและนายจ้างสามารถบรรลุข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมและเงื่อนไขการทำงานร่วมกัน อันจะเป็นผลดีต่อเศรษฐกิจของประเทศและส่งเสริมการพัฒนาที่ยั่งยืน

๔. ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้ระบบกฎหมายของไทยประกันเสรีภาพในการสมาคม สิทธิในการรวมตัว และการร่วมเจรจาต่อรองของแรงงานอย่างครอบคลุม สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศและพันธกรณีของไทย ทั้งในฐานะประเทศสมาชิก ILO และในฐานะรัฐภาคี ICESCR ในการประชุม กสม. ด้านบริหาร ครั้งที่ ๒/๒๕๖๗ เมื่อวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๖๗ กสม. จึงมีมติให้มีข้อเสนอแนะในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๗ (๓) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๒๗ (๔) ดังนี้

๔.๑ ประเทศไทยควรเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๙๘ โดยไม่จำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับอนุสัญญาโดยสมบูรณ์ก่อน เนื่องจากบทบัญญัติของอนุสัญญาทั้ง ๒ ฉบับกำหนดให้อนุสัญญามีผลใช้บังคับกับรัฐที่เข้าเป็นภาคีเมื่อครบ ๑๒ เดือนนับแต่วันที่รัฐให้สัตยาบัน โดยรัฐบาลควรมีแผนการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับอนุสัญญาในช่วงเวลาดังกล่าวที่ชัดเจน

๔.๒ ควรพิจารณาจัดทำหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบแรงงานสัมพันธ์ของไทยให้สอดคล้องกับอนุสัญญาทั้ง ๒ ฉบับ ภายใต้หลักการดังต่อไปนี้

๔.๒.๑ ประกันว่าคนทำงานทุกประเภทมีเสรีภาพในการจัดตั้งและเข้าร่วมองค์การของคนทำงานโดยไม่ถูกเลือกปฏิบัติด้วยสถานะที่แตกต่างกันของนิติกรรมสัญญาในการทำงานและสัญชาติ โดยแรงงานข้ามชาติ แรงงานนอกระบบ แรงงานแพลตฟอร์ม แรงงานประเภทอื่น ๆ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องมีเสรีภาพ

ในการจัดตั้งองค์การของตน และมีสิทธิในการร่วมเจรจาต่อรอง ทั้งนี้ อาจยกเว้นหรือจำกัดการให้สิทธิบางประการ สำหรับเจ้าหน้าที่รัฐบางประเภทและบางระดับตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญา

๔.๒.๒ ขั้นตอนการจดทะเบียนจัดตั้งองค์การของคนทำงานและของนายจ้างต้องไม่เป็นอุปสรรคหรือขัดขวางการใช้สิทธิในการรวมตัว โดยคำนึงถึงหลักการว่า การจัดตั้งองค์การเป็นเสรีภาพของคนทำงานและนายจ้างที่ไม่ต้องได้รับการอนุญาตจากหน่วยงานใด ๆ การรวมตัวเป็นสหพันธ์หรือสมาคมต้องมีข้อจำกัดด้านจำนวนหรือประเภทกิจการ และองค์การของคนทำงานและของนายจ้างมีสิทธิเข้าเป็นสมาชิกองค์การในกลุ่มของตนในระดับระหว่างประเทศได้

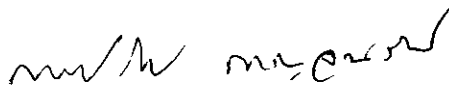
๔.๒.๓ ประกันว่าคนทำงานมีสิทธิที่จะทำกิจกรรมต่าง ๆ กับองค์การของตนเองได้ หากกิจกรรมนั้นเป็นไปเพื่อปกป้องผลประโยชน์ในการทำงานหรือปกป้องสิทธิของสมาชิกในองค์การ และไม่เป็นการละเมิดกฎหมาย

๔.๒.๔ คัดกรองคนทำงานที่เข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดตั้ง เข้าร่วม หรือดำเนินกิจการขององค์การของตน รวมถึงการเข้าร่วมในกระบวนการร่วมเจรจาต่อรอง จากการกระทำอันไม่เป็นธรรมหรือการเลือกปฏิบัติที่เกี่ยวกับการจ้างงาน ความก้าวหน้าในการงาน การเลิกจ้าง หรือกรณีอื่น ๆ พร้อมทั้งกำหนดให้มีการเยียวยาคนทำงานที่ถูกเลือกปฏิบัติจากเหตุดังกล่าวอย่างครอบคลุมและเป็นธรรม

๔.๒.๕ กำหนดมาตรการและนโยบายต่าง ๆ เพื่อเอื้ออำนวยให้คนทำงานและนายจ้างได้ใช้สิทธิในการเข้าร่วมเจรจาต่อรองในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเงื่อนไขและสภาพการทำงาน และส่งเสริมให้มีการปรึกษาหารือกันเพื่อสร้างสมดุลระหว่างการดำเนินธุรกิจกับการคุ้มครองสิทธิของคนทำงาน

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาข้อ ๔ ผลเป็นประการใดโปรดแจ้งให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทราบด้วย จักขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง



(นางสาวพรประไพ กาญจนรินทร์)

ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

โทรศัพท์ ๐ ๒๑๔๑ ๓๘๗๖ จักรวรรดิ

โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๙๕๖๗