

มุมมองและข้อสังเกตเกี่ยวกับการให้สัตยาบัน
อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)
ของประเทศไทยว่าด้วยความมั่นคงทางสังคม

ศาสตราจารย์ ดร.ธีระ ศิริธรรมรักษ์

มุมมองและข้อสังเกตเกี่ยวกับการให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงาน
ระหว่างประเทศ (ILO) ของประเทศไทยว่าด้วยความมั่นคงทางสังคม
Thailand's Views and Observations of the Ratification of
International Labour Organization Convention (ILO)
about Social Security

ศาสตราจารย์ ดร.ธีระ ศรีธรรมรักษ์*
Professor Dr.Thira Srithammarak

บทคัดย่อ

ประเทศไทยเป็นสมาชิกองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization หรือ ILO) มาตั้งแต่เริ่มก่อตั้ง เมื่อปี ค.ศ.1919 (พ.ศ.2462) ปัจจุบัน ILO มีประเทศสมาชิกทั้งหมด 187 ประเทศ ได้ให้การรับรองอนุสัญญา (Conventions) ไว้ประมาณ 190 ฉบับ ซึ่ง ILO ไม่ได้บังคับให้ประเทศสมาชิกต้องปฏิบัติตามอนุสัญญาหรือข้อแนะทั้งหมด แต่ได้ขอให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติตามไม่น้อยกว่า 8 ฉบับ ซึ่งเรียกว่า อนุสัญญาหลัก (Core Conventions) อย่างไรก็ตามจนถึงขณะนี้ ประเทศไทยได้ให้สัตยาบัน (Ratified) อนุสัญญาเพียง 19 ฉบับ โดยส่วนใหญ่เป็นเรื่องทั่วไป ทางด้านการคุ้มครองแรงงาน แต่ในเรื่องที่สำคัญ เช่น การรับรองสิทธิเสรีภาพในการจัดตั้งองค์กร นายจ้าง-ลูกจ้าง การเจรจาต่อรอง หรือแม้แต่ในเรื่องความมั่นคงทางสังคม (มาตรฐานต่ำสุด) เช่น เรื่องประกันสังคม สวัสดิการสังคม และเรื่องการรักษาพยาบาล รวมถึงการดำรงไว้ซึ่งสิทธิในทางสังคม ประเทศไทยยังไม่ได้ให้สัตยาบันไว้แต่อย่างใด

สาเหตุที่ประเทศไทยให้สัตยาบันอนุสัญญาของ ILO ไว้เพียง 19 ฉบับเท่านั้น ซึ่งถือว่าน้อยมาก โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศอาเซียน อาจเป็นเพราะประเทศไทยมีกฎหมายภายในที่ดีและสอดคล้องกับอนุสัญญาของ ILO อยู่แล้วก็เป็นได้ แต่ที่เห็นได้ชัดเจนคือ ในอนุสัญญานับที่ 102 ในเรื่องการ

* อาจารย์อาวุโส คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต; น.บ. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, Doctorat en droit, Droit (Law), Universite de Caen. E-mail: somsakongs@yahoo.com.

Senior Professor at Faculty of Law Pridi Banomyong, Dhurakij Pundit University; LL.B. at Chulalongkorn University, Doctorat en droit, Droit (Law) at Universite de Caen, France.

วันที่รับบทความ (received) 23 ตุลาคม 2562, วันที่แก้ไขบทความ (revised) 25 ธันวาคม 2562, วันที่ตอบรับบทความ (accepted) 7 มกราคม 2563.

ประกันสังคมขั้นต่ำ กฎหมายประกันสังคมของไทยเรายังไม่มีการกำหนดสิทธิประโยชน์ในเรื่อง สงเคราะห์ครอบครัวและสงเคราะห์การดำรงชีพผู้อยู่ในอุปการะ แต่การที่ประเทศไทยจะให้สัตยาบัน อนุสัญญาใดๆ กับ ILO จะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบเสียก่อน เนื่องจาก ILO กำหนดขั้นตอนการให้ สัตยาบันอนุสัญญาไว้อย่างเข้มงวด เมื่อให้สัตยาบันแล้วจะต้องปฏิบัติตาม หรืออาจจะเป็นเพราะ ประเทศไทยเห็นว่ากฎหมายภายในที่มีอยู่แล้วนั้นมีความทันสมัยและครบถ้วน โดยเฉพาะด้านความ มั่นคงทางสังคม อาจจะดีกว่ากฎหมายด้านความมั่นคงทางสังคมของ ILO ที่ออกมานานแล้ว เช่น อนุสัญญาฉบับที่ 102 ว่าด้วยความมั่นคงทางสังคม และมาตรฐานขั้นต่ำเรื่องการประกันสังคม ที่ออกมาตั้งแต่ปี 1952 อาจไม่ทันสมัยและสอดคล้องกับสถานะของประเทศในปัจจุบัน

จากที่กล่าวข้างต้น ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะ 2 ประการ คือ ประการแรก ทบทวน อนุสัญญา 19 ฉบับที่ประเทศไทยให้สัตยาบันไว้แล้ว และปรับปรุงให้ทันสมัยอยู่เสมอ ประการที่ 2 หากจำเป็นต้องให้สัตยาบันอนุสัญญาใดๆ ในอนาคต ทางออกที่ดีที่สุดคือ รัฐควรเร่งแก้ไขปรับปรุง บทกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ โดยเฉพาะด้านแรงงานประกันสังคม สวัสดิการสังคม ให้เท่าเทียม หรือดีกว่าอนุสัญญาด้านความมั่นคงของสังคมของ ILO ซึ่งขณะนี้รัฐบาลไทยได้ดำเนินการในเรื่องนี้ ไปมากพอสมควรแล้ว

คำสำคัญ: อนุสัญญา, ข้อเสนอ, สัตยาบัน

Abstract

Thailand is a member of the International Labour Organization (ILO) since its establishment in 1919 (B.E.2462). At present, ILO has a total of 187 member countries who had certified the Conventions of approximately 190 issues. However, the ILO does not enforce the member countries to comply with the entire Conventions or Recommendations, but merely asks them to follow at least 8 issues which are the Main Conventions (Core Conventions). Until now, Thailand have ratified of only 19 Conventions, most of them are pertaining to labor protection in general. Yet significant matters as the certification of freedom to establish an employer-employee organization, negotiation or even matters regarding social security (the lowest standard): social security, social welfare and medical treatment as well as maintenance of social rights, still have not been ratified by Thailand.

The reason that Thailand have ratified only 19 of the ILO Conventions, a small number comparing to all other ASEAN countries, possibly, because Thailand have good internal law that complies well with the ILO Conventions. Nevertheless, it is apparent in the Convention No. 102 regarding the minimum social security that Thai Social Security Law has not yet been set up benefits for family welfare and welfare for the dependent's living. To ratify any Conventions with the ILO, Thailand must consider carefully the decisions for the ILO have set a strict process of ratification that once Thailand have ratified, it should follow the regulations. Another reason could be because Thailand believe that the internal law is modern and complete, particularly, the social security of the ILO Social Security law which has long been issued. For example, the Convention No. 102 on the Social Security and the Minimum Standards of Social Security was issued in 1952 seem not be up-to-date and align with the country current conditions.

From the above-mentioned considerations, the authors have two suggestions. First, Thailand should review the 19 Conventions that has been ratified in Thailand to make them up to date. Second, if it requires ratification of any Convention in the future, the best way is that Thailand should accelerate the legal provisions or regulations, especially regarding social security or social welfare, to be

equal or better than ILO's Social Security Convention. This idea is now being fairly well taken into action by the government of Thailand.

Keywords: convention, recommendation, ratification

1. ความนำ

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ.1919 (พ.ศ.2462) ซึ่งประเทศไทยเป็น 1 ใน 35 ประเทศผู้เริ่มก่อตั้งด้วย นับเป็นการได้รับเกียรติอย่างสูงในยุคนั้น

สำนักงานใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งต่อไปนี้จะขอเรียกสั้นๆ ว่า ILO ตั้งอยู่ ณ กรุงเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ โดยมีวัตถุประสงค์หลัก 4 ข้อ คือ

- 1) แรงงานไม่ใช่สินค้า
- 2) เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการตั้งสมาคมเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับความก้าวหน้าอันยั่งยืน
- 3) ความยากจน ณ ที่หนึ่งทีใด ย่อมเป็นปฏิปักษ์ต่อความเจริญรุ่งเรือง
- 4) มนุษย์ทุกคนมีสิทธิที่จะแสวงหาสวัสดิภาพทางวัตถุและพัฒนาด้านจิตใจ ภายใต้เงื่อนไขเสรีภาพและความภาคภูมิใจ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และโอกาสอันทัดเทียมกันโดยไม่คำนึงถึงเชื้อชาติหรือเพศใดๆ ทั้งสิ้น

ปัจจุบัน ILO ได้ให้การรับรองอนุสัญญา (Conventions) ไว้ประมาณ 190 ฉบับ โดยมีประเทศสมาชิกทั้งหมด 187 ประเทศ อนุสัญญาเหล่านี้เป็นการกำหนดให้ประเทศต่างๆ ปฏิบัติตามในเรื่องการทำงาน เรื่องสิทธิมนุษยชนของผู้ใช้แรงงาน รวมทั้งเรื่องประกันสังคมและสวัสดิการสังคม (ความมั่นคงทางสังคม) ด้วย

ในความเป็นจริงแล้ว ILO ไม่ได้บังคับให้ประเทศสมาชิกต้องปฏิบัติตามอนุสัญญาหรือข้อแนะทั้งหมด แต่อย่างไรก็ตาม ILO ได้ขอให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติตามไม่น้อยกว่า 8 ฉบับ ซึ่งเรียกว่าอนุสัญญาหลัก (Core Conventions) อันได้แก่¹

- 1) อนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยแรงงานบังคับ ปี ค.ศ.1930
- 2) อนุสัญญาฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิการรวมกลุ่ม ปี ค.ศ.1948
- 3) อนุสัญญาฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการรวมกลุ่มและเจรจาต่อรองร่วม ปี ค.ศ.1949
- 4) อนุสัญญาฉบับที่ 100 ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียม ปี ค.ศ.1951
- 5) อนุสัญญาฉบับที่ 105 ว่าด้วยการยกเลิกการใช้แรงงานบังคับ ปี ค.ศ.1957

¹ ฤกษ์ภา อีระโกศลพงษ์, 100 ปี ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO): บทเรียนทางประวัติศาสตร์และการเมืองโลก เพื่อก้าวเข้าสู่ศตวรรษที่ 2 [Online], available URL: <https://prachatai.com/journal/2019/04/81876>, 2019 (เมษายน, 24).

- 6) อนุสัญญาฉบับที่ 111 ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติในอาชีพและการจ้างงาน ปี ค.ศ.1958
- 7) อนุสัญญาฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำ ปี ค.ศ.1973
- 8) อนุสัญญาฉบับที่ 182 ว่าด้วยการห้ามและดำเนินการโดยทันทีเพื่อขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก ปี ค.ศ.1999

สรุปหลักสำคัญๆ คือ ให้มีข้อกำหนดเกี่ยวกับวัน-เวลาทำงาน วันหยุดประจำสัปดาห์ ชั่วโมงทำงาน เสรีภาพในการรวมกลุ่มจัดตั้งองค์กรทางแรงงาน และการเจรจาต่อรอง การจ่ายค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน อายุขั้นต่ำของลูกจ้างในการทำงาน เป็นต้น แต่ในรายละเอียดอื่นๆ เช่น วันหยุดพักผ่อนประจำปี จะมีหรือไม่ หรือจะมีกี่วัน ขึ้นอยู่กับแต่ละประเทศจะเป็นผู้กำหนดเอง

2. การให้สัตยาบันอนุสัญญา ILO ของประเทศไทย

ในปัจจุบัน อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ที่ไทยให้สัตยาบัน (Ratified) แล้วมีจำนวนเพียง 19 ฉบับ เรียงตามลำดับ พ.ศ.ที่ให้สัตยาบัน ดังนี้

- 1) อนุสัญญาฉบับที่ 80 ว่าด้วยการแก้ไขบางส่วนของอนุสัญญา พ.ศ.2489 (ค.ศ.1946) ให้สัตยาบัน เมื่อวันที่ 5 ธันวาคม พ.ศ.2490 (ค.ศ.1947)
- 2) อนุสัญญาฉบับที่ 116 ว่าด้วยการแก้ไขบางส่วนของอนุสัญญา พ.ศ.2504 (ค.ศ.1961) ให้สัตยาบัน เมื่อวันที่ 24 กันยายน พ.ศ.2505 (ค.ศ.1962)
- 3) อนุสัญญาฉบับที่ 104 ว่าด้วยการเลิกบังคับทางอาญาแก่กรรมกรพื้นเมืองที่ละเมิดสัญญาจ้าง พ.ศ.2498 (ค.ศ.1955) ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม พ.ศ.2507 (ค.ศ.1964)
- 4) อนุสัญญาฉบับที่ 105 ว่าด้วยการยกเลิกแรงงานบังคับ พ.ศ.2500 (ค.ศ.1957) ให้สัตยาบัน เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ.2510 (ค.ศ.1967)
- 5) อนุสัญญาฉบับที่ 127 ว่าด้วยน้ำหนักรสูงสุดที่อนุญาตให้คนงานคนหนึ่งแบกหามได้ พ.ศ.2510 (ค.ศ. 1967) ข้อเสนอประกอบอนุสัญญาฉบับที่ 128 ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2511 (ค.ศ.1968)
- 6) อนุสัญญาฉบับที่ 14 ว่าด้วยการหยุดพักผ่อนประจำสัปดาห์ในงานอุตสาหกรรม พ.ศ.2464 (ค.ศ.1921) ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 5 เมษายน พ.ศ.2511 (ค.ศ.1968)
- 7) อนุสัญญาฉบับที่ 19 ว่าด้วยการปฏิบัติโดยเท่าเทียมกันในเรื่องค่าตอบแทนสำหรับคนงานชาติในบังคับ และคนต่างชาติ พ.ศ.2468 (ค.ศ.1925) ข้อเสนอประกอบอนุสัญญาฉบับที่ 25 ให้สัตยาบัน เมื่อวันที่ 5 เมษายน พ.ศ.2511 (ค.ศ.1968)

- 8) อนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยการเกณฑ์แรงงาน หรือแรงงานบังคับ พ.ศ.2473 (ค.ศ.1930) ข้อแนะนำประกอบอนุสัญญาฉบับที่ 35 ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2512 (ค.ศ.1969)
- 9) อนุสัญญาฉบับที่ 88 ว่าด้วยการจัดตั้งบริการจัดหางาน พ.ศ.2491 (ค.ศ.1948) ข้อแนะนำประกอบอนุสัญญาฉบับที่ 83 ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2512 (ค.ศ.1969)
- 10) อนุสัญญาฉบับที่ 122 ว่าด้วยนโยบายการทำงาน พ.ศ.2507 (ค.ศ.1964) ข้อแนะนำประกอบอนุสัญญาฉบับที่ 122 ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2512 (ค.ศ.1969)
- 11) อนุสัญญาฉบับที่ 100 ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่ากัน พ.ศ.2494 (ค.ศ.1951) ข้อแนะนำประกอบอนุสัญญาฉบับที่ 90 ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2542 (ค.ศ.1999)
- 12) อนุสัญญาฉบับที่ 182 ว่าด้วยการห้ามและการดำเนินการโดยทันทีเพื่อขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก พ.ศ.2542 (ค.ศ.1999) ข้อแนะนำประกอบอนุสัญญาฉบับที่ 190 ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2544 (ค.ศ.2001)
- 13) อนุสัญญาฉบับที่ 123 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้ทำงานในเหมืองใต้ดิน พ.ศ.2508 (ค.ศ.1965) ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ.2547 และบอกละทิ้งการให้สัตยาบันโดยผลของการให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 138 ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 10 วรรค 4 ของอนุสัญญา
- 14) อนุสัญญาฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้จ้างงานได้ พ.ศ.2516 (ค.ศ.1973) ข้อแนะนำประกอบอนุสัญญาฉบับที่ 146 ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ.2547 (ค.ศ.2004)
- 15) อนุสัญญาฉบับที่ 159 ว่าด้วยการฟื้นฟูด้านการฝึกอาชีพและการจ้างงานบุคคลพิการ พ.ศ.2550 (ค.ศ.2007) ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ.2550 (ค.ศ.2007)
- 16) อนุสัญญาฉบับที่ 187 ว่าด้วยการรณรงค์ส่งเสริมการดำเนินงานความปลอดภัยและอาชีวอนามัย พ.ศ.2549 (ค.ศ.2006) ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ.2559 (ค.ศ.2016)
- 17) อนุสัญญาว่าด้วยแรงงานทางทะเล พ.ศ.2549 (Maritime Labour Convention 2006) ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 7 มิถุนายน พ.ศ.2559 (ค.ศ.2016)
- 18) อนุสัญญาฉบับที่ 111 ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ พ.ศ.2501 (ค.ศ.1958) ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 13 มิถุนายน พ.ศ.2560 (ค.ศ.2017)
- 19) อนุสัญญาฉบับที่ 188 ว่าด้วยการทำงานในภาคประมง พ.ศ.2550 (ค.ศ.2007) ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2561 (ค.ศ.2018)²

²ไสรญา พิภูลหอม, อนาคตของแรงงานประมงไทยภายใต้ต้นอนุสัญญาฉบับที่ 188 ว่าด้วยการทำงานในภาคการประมง พ.ศ.2550 (กรุงเทพมหานคร: สำนักวิชาการ, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562), หน้า 7.

ทั้งนี้ จะสังเกตเห็นได้ว่าอนุสัญญาที่ไทยให้สัตยาบันทั้งหมดนั้น โดยส่วนใหญ่เป็นเรื่องทั่วๆ ไป เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานที่ ILO กำหนด โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดชั่วโมงทำงาน วัน-เวลาทำงาน วันหยุดพักผ่อนประจำปี ค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน อายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้ทำงานได้ และเรื่องการกระทำอันเลวร้ายต่อเด็ก เป็นต้น แต่ในเรื่องที่สำคัญ เช่น การรับรองสิทธิเสรีภาพในการจัดตั้งองค์กรนายจ้าง-ลูกจ้าง การเจรจาต่อรอง หรือแม้แต่ในเรื่องความมั่นคงทางสังคม (มาตรฐานต่ำสุด) เช่น เรื่องประกันสังคม สวัสดิการสังคม และเรื่องการรักษาพยาบาล รวมถึงการดำรงไว้ซึ่งสิทธิในทางสังคม ไทยก็ยังไม่ได้ให้สัตยาบันไว้แต่อย่างใด อธิบายได้ดังนี้

อนุสัญญาฉบับที่ 87 ค.ศ.1948 (พ.ศ.2491) ที่ว่าด้วยนายจ้างและลูกจ้างจะต้องมีสิทธิเสรีภาพในการรวมตัวจัดตั้งองค์กรของตนเอง เช่น สหภาพแรงงานของฝ่ายลูกจ้าง และสมาคมนายจ้างของฝ่ายนายจ้าง เป็นเรื่องเกี่ยวกับการพยายามจัดตั้งสหภาพแรงงาน แล้วรวมตัวกันเป็นสมาคมอย่างรัฐสมาชิกประสออยู่ในขณะนี้ ซึ่งถือว่าขัดต่ออนุสัญญาฉบับที่ 87

อนุสัญญาฉบับที่ 98 ค.ศ.1949 (พ.ศ.2492) ที่ว่าด้วยการรับรองสิทธิในการเข้าร่วมเจรจาต่อรอง ซึ่งกฎหมายรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์กำหนดไม่ให้พนักงานเข้าร่วมเจรจาต่อรอง มีแต่เพียงให้ยื่นข้อเสนอไปยังฝ่ายบริหารในเรื่องสิทธิประโยชน์ 6 อย่าง เช่น ในเรื่องค่าจ้าง เงินเดือน วัน-เวลาทำงาน ความปลอดภัยในการทำงาน เป็นต้น ซึ่งถือว่าขัดต่ออนุสัญญาฉบับที่ 98 ซึ่งไทยก็ยังไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญา 2 ฉบับนี้ จึงไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตาม

อนุสัญญาฉบับที่ 102 ค.ศ.1952 (พ.ศ.2495) ว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการประกันความมั่นคงทางสังคม หรือประกันสังคม ประเทศไทยก็ยังไม่ได้กำหนดว่ามาตรฐานขั้นต่ำของประกันสังคมควรจะเป็นเช่นไร มีกี่ประเภทในขณะที่ ILO ได้กำหนดความมั่นคงในประกันสังคมไว้ 9 ประเภท ได้แก่

- 1) ประโยชน์ทดแทนเกี่ยวกับการประกันอันตรายหรือเจ็บป่วยอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน
- 2) ประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตร
- 3) ประโยชน์ทดแทนกรณีพิการและทุพพลภาพ
- 4) ประโยชน์ทดแทนกรณีตาย
- 5) ประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร
- 6) ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ
- 7) ประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน
- 8) ประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์ครอบครัว
- 9) ประโยชน์ทดแทนการดำรงชีวิตและสงเคราะห์ผู้อยู่ในอุปการะ

หากแต่ตามกฎหมายประกันสังคมของไทย (มาตรา 54) กำหนดไว้เพียง 7 ประเภทเท่านั้น ยังไม่มีประโยชน์ทดแทนสงเคราะห์ครอบครัวและสงเคราะห์ผู้อยู่ในอุปการะ ซึ่งเช่นกัน ประเทศไทยก็อ้างว่ายังไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้ จึงไม่ต้องปฏิบัติตาม

อนุสัญญาฉบับที่ 132 การให้ลูกจ้างมีวันหยุดพักผ่อนประจำปีโดยได้รับค่าจ้าง ไทยยังไม่ได้ให้สัตยาบัน วันหยุดประจำปีที่มีนั้น กฎหมายแรงงานของไทยมีกำหนดว่าให้มีไม่น้อยกว่า 6 วันทำงานใน 1 ปี โดยไม่ได้บอกว่าจะได้รับค่าจ้างหรือไม่ เพียงแต่ศาลฎีกาตีความว่าถ้าทำงานเกิน 1 ปี นายจ้างต้องให้ลูกจ้างหยุดพักผ่อนไม่น้อยกว่า 6 วันทำงาน โดยต้องจ่ายค่าจ้างให้

อนุสัญญาฉบับที่ 158 ให้นายจ้างแสดงเหตุผลในการเลิกจ้างลูกจ้าง ประเทศไทยก็ไม่ได้ให้สัตยาบัน ดังนั้นการเลิกจ้างจึงเป็นสิทธิของนายจ้างที่จะแสดงเหตุผลหรือไม่ก็ได้ ถ้าไม่แสดงเหตุผลก็ต้องจ่ายค่าชดเชย ถ้าแสดงเหตุผลก็อาจเป็นทางเลือกไม่ต้องจ่ายค่าชดเชย แต่ของ ILO จะมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการเลิกจ้างลูกจ้างต้องแสดงเหตุผล ถ้าไม่แสดงเหตุผลห้ามเลิกจ้าง ถือว่าไม่ให้เป็นธรรมแก่ลูกจ้าง แม้จะให้ค่าชดเชยก็ตาม เช่น ประเทศเกาหลีที่ประสบปัญหาอยู่ ก็อ้างว่าไม่ได้ให้สัตยาบันในเรื่องการที่จะรับลูกจ้างเข้าทำงานใหม่ในขณะที่ลูกจ้างกำลังนัดหยุดงาน การนัดหยุดงานหรือการเจรจาต่อรองเป็นสิทธิของลูกจ้างที่กฎหมายรับรองให้ความคุ้มครองไม่ว่าประเทศใดก็ตาม ดังนั้น ในระหว่างที่มีการเรียกร้องก็จะได้รับการคุ้มครอง แต่ในระหว่างนัดหยุดงาน นายจ้างมีสิทธิไม่จ่ายค่าจ้างได้ เพราะไม่ได้ทำงาน ถ้ากฎหมายออกมาว่าให้นายจ้างรับคนงานใหม่มาทำงานแทนในระหว่างที่มีการนัดหยุดงานก็เท่ากับเป็นการลดยกเลิกงานเหล่านั้น ถือเป็นการเลิกจ้างโดยปริยาย

อนึ่ง ในเรื่องอนุสัญญาต่างๆ ของ ILO มีการกำหนดครอบคลุมถึงสิทธิพื้นฐานของมนุษย์ ความมั่นคง การดำรงชีวิต การอยู่ร่วมกันในสังคม สภาพการทำงาน ค่าจ้าง ตลอดจนจนถึงการบริหารแรงงาน การกำหนดมาตรฐานแรงงาน การปรับขยายครอบคลุมการให้สวัสดิการสังคมกับคนงานในภาคอุตสาหกรรมมากขึ้น โดยเฉพาะในยุคปัจจุบันเทคโนโลยีมีความก้าวหน้าอย่างมาก ILO ก็พยายามปรับปรุงแก้ไขสิทธิต่างๆ ที่จะให้กับผู้ใช้แรงงานมากขึ้น ที่เห็นได้ชัดเจนก็คือ การให้ความสนใจในบริษัทข้ามชาติ หรือเน้นในเรื่องราวพัฒนาสังคมควบคู่กับการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งเป็น Concept ของ ILO

ในอนุสัญญาต่างๆ เหล่านี้ จะมีส่วนกล่าวถึงความมั่นคงในสังคม ซึ่งแบ่งเป็น 2 ยุค คือ

1) ยุคแรก ปี ค.ศ.1919 เน้นในเรื่องการประกันสังคม (Social Insurance) อนุสัญญาส่วนใหญ่จะเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองลูกจ้าง มีฉบับที่ 17, 18, 19 เกี่ยวกับเรื่องโรคอันเกี่ยวข้องกับการทำงานว่ามีโรคอะไรบ้าง ซึ่งในต่างประเทศจะแบ่งโรคต่างๆ ในการทำงานเป็น 3 กลุ่ม ส่วนประเทศไทยจะไม่มีแบ่งกลุ่ม แต่จะกำหนดว่าเป็นโรคที่เกี่ยวกับการทำงาน ดังนั้น เวลาทำงานแล้วเกิดโรคอะไรขึ้นมาจะต้องพิสูจน์ว่าโรคนั้นเกี่ยวข้องกับการทำงาน เช่น ทำงานธนาคารแล้วเป็นโรคปอด ก็เป็นไปไม่ได้ คนที่ควรจะเป็นโรคปอดคือคนที่ทำงานอยู่โรงงานปูน แต่พอสืบไป

แล้วกลับพบว่าคนที่ทำงานธนาคารดังกล่าวมีบ้านอยู่ใกล้โรงงานปูน นายจ้างก็จะไม่จ่ายเงินให้ เพราะไม่เกี่ยวกับโรคที่เกิดจากการทำงาน

ในต่างประเทศจะแบ่งโรคที่เกี่ยวกับการทำงานเป็น 3 กลุ่ม คือ

(1) **โรคที่เกี่ยวกับเสียง** คือ เสียงอาจทำให้เกิดโรคขึ้นมาได้ เช่น ทำงานตัดหญ้า สนามบิน เครื่องบินขึ้นลงทุกวัน แก้วหูอาจแตกหรือหูตึงได้ ทั้งๆ ที่จริงแล้วไม่น่าจะเป็นไปได้ แต่เนื่องจากเสียงดังจากเครื่องบิน ทางสนามบินต้องรับผิดชอบจ่ายค่ารักษาพยาบาลให้

(2) **โรคที่เกิดจากสัตว์** หมายถึง การทำงานบางครั้งอาจเกี่ยวข้องกับสัตว์แล้วทำให้เกิดโรค เช่น เป็นคนเลี้ยงม้า ต้องพาม้าไปกินหญ้า ทำความสะอาด ม้าเป็นหวัดคนเลี้ยงม้าก็ไม่รู้ ปรากฏว่าติดไวรัสจากม้า เกิดเป็นอัมพาตหรือตายไป ถ้าไม่ได้กำหนดไว้ นายจ้างอาจจะไม่จ่ายให้

(3) **โรคที่เกี่ยวกับฝุ่น** ประเทศไทยฝุ่นมาก อยู่ที่ไหนก็มีแต่ฝุ่น หายใจเข้าไปทุกวันอาจทำลายปอดได้

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ในการแบ่งกลุ่มโรคอันเกิดจากการทำงานนั้นจะมี 3 กลุ่ม แต่ประเทศไทยไม่มีการแบ่งกลุ่มโรคเพียงแต่กำหนดว่าเป็นโรคที่เกี่ยวกับการทำงานเท่านั้น โรคบางอย่างอาจพิสูจน์ไม่ได้ว่ามาจากฝุ่น หรือเสียง หรือสัตว์

2) **ยุคที่สอง** ตั้งแต่ปี ค.ศ.1952 เป็นต้นมา เน้นเรื่องความมั่นคงในสังคม (Social Security) โดยในปี ค.ศ.1952 ILO ได้ประกาศรับรองอนุสัญญาฉบับที่ 102 ว่าด้วยความมั่นคงทางสังคม (ประกันสังคมขั้นต่ำสุด) เป็นเรื่องการประกันความมั่นคงในการดำรงชีวิตของลูกจ้างในเรื่องการเจ็บป่วย คลอดบุตร พิการ-ทุพพลภาพ ตาย สงเคราะห์บุตร ชราภาพ ว่างาน สงเคราะห์ครอบครัวและผู้อยู่ในอุปการะ ซึ่งประเทศไทยยังไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญานี้

ปี ค.ศ.1962 ILO ได้ออกอนุสัญญาฉบับที่ 118 ว่าด้วยเรื่องความเท่าเทียมกันในการรักษาพยาบาลและชิวอนามัย ประเทศไทยก็ยังไม่ได้ให้สัตยาบันเช่นกัน

ต่อมาในปี ค.ศ.1964 ILO ได้ออกอนุสัญญาฉบับที่ 121 ว่าด้วยประโยชน์ทดแทนในเรื่องการเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน เป็นการรับรองสิทธิประโยชน์ในเรื่องคุ้มครองแรงงาน แต่ถ้าเป็นการเจ็บป่วยอันมิใช่เนื่องจากการทำงานก็เป็นเรื่องประกันสังคม ดังนั้น ในเรื่องประกันสังคมจะใช้คำว่า *เนื่องจากการทำงาน* กับ *มิใช่เนื่องจากการทำงาน* ถ้าใช้คำนี้จะทำให้เข้าใจได้ชัดเจน แต่ถ้าถามชาวบ้านร้อยละ 80 ว่าประกันสังคมกับกองทุนเงินทดแทน หรือการช่วยเหลือในเวลาทำงานหรือนอกเวลาทำงานเป็นอย่างไร ทุกคนจะเข้าใจว่ากองทุนเงินทดแทนช่วยในเวลาทำงาน 8 ชั่วโมง ประกันสังคมช่วยนอกเวลาทำงาน 16 ชั่วโมง รวมแล้วเป็น 24 ชั่วโมงพอดี ความเจ็บป่วยที่อยู่ใน 8 ชั่วโมงตอนทำงานก็จะไปเรียกร้องเอาจากนายจ้างหรือจากกองทุนเงินทดแทน ถ้าเจ็บป่วยนอกเวลาทำงานนายจ้างไม่จ่ายก็เรียกเอาจากกองทุนประกันสังคม จึงทำให้เข้าใจว่าประกันสังคมคุ้มครอง

16 ชั่วโมง กองทุนเงินทดแทนคุ้มครอง 8 ชั่วโมง แต่จริงๆ แล้วไม่ใช่เช่นนั้น ILO กำหนดการให้ความคุ้มครอง หรือสัปดาห์สิทธิประโยชน์ในเวลาทำงานเนื่องมาจากการทำงานกับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์อื่น มิใช่เนื่องมาจากการทำงาน ถ้านายจ้างปฏิเสธไม่จ่ายก็ให้ไปรับจากประกันสังคมได้ จึงสรุปได้ว่า ประกันสังคมคุ้มครอง 24 ชั่วโมง เว้นแต่ไม่จ่ายในกรณีเดียวคือ ทำให้ตัวเองเจ็บหรือตาย หรือให้คนอื่นทำให้เจ็บหรือตาย ส่วนกองทุนเงินทดแทนให้ความคุ้มครอง 8 ชั่วโมง และคุ้มครองเนื่องจากการทำงานในเวลาทำงานและขณะทำงาน หรือเจ็บป่วยสูญหายเนื่องจากการทำงานหรือรักษาประโยชน์ ให้กับนายจ้าง

ในปี ค.ศ.1967 ILO ออกอนุสัญญาฉบับที่ 128 ว่าด้วยสิทธิประโยชน์ในเรื่องชราภาพและผู้อยู่ในอุปการะ ซึ่งกฎหมายประกันสังคมของไทยได้กำหนดเรื่องสิทธิประโยชน์กรณีชราภาพไว้ แต่ยังไม่มีการสงเคราะห์ผู้อยู่ในอุปการะและยังไม่ให้สัปดาห์เช่นกัน

ในปี ค.ศ.1969 ออกอนุสัญญาฉบับที่ 130 ว่าด้วยสิทธิประโยชน์ในการรักษาพยาบาล และการเจ็บป่วย

และในปี ค.ศ.1982 ออกอนุสัญญาฉบับที่ 157 ว่าด้วยสิทธิในการดำรงไว้ซึ่งความมั่นคงทางสังคม ประเทศไทยก็ยังไม่ได้ให้การรับรองเช่นกัน

กล่าวโดยสรุป โดยอนุสัญญาของ ILO ทั้งหมดที่เกี่ยวกับความมั่นคงทางสังคม ประเทศไทยยังไม่ได้ให้สัปดาห์ทั้งหมดในขณะนี้ อาจเป็นเพราะเรามีกฎหมายภายในที่ดีและสอดคล้องกับ อนุสัญญาของ ILO อยู่แล้วก็เป็นได้ แต่ที่เห็นได้ชัดจริงๆ คือ ในอนุสัญญาฉบับที่ 102 กฎหมายประกันสังคมของไทยเรายังไม่มีสิทธิประโยชน์ในเรื่องสงเคราะห์ครอบครัวและสงเคราะห์การดำรงชีพผู้อยู่ในอุปการะ

3. เกณฑ์การให้สัปดาห์อนุสัญญา ILO ของประเทศไทย

1) อนุสัญญาที่จะให้สัปดาห์ควรเป็นมาตรฐานที่สอดคล้องกับกฎหมายภายในประเทศ ถ้า ILO ออกอนุสัญญาใดมาแล้วไม่สอดคล้องกับกฎหมายภายในประเทศก็ไม่ควรรับ เช่น ในเรื่องการเรียกร้องเกี่ยวกับสภาพการจ้าง กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของไทยกำหนดให้ลูกจ้างเรียกร้องเอง หรือให้สหภาพแรงงานเรียกร้องก็ได้ แต่ ILO กำหนดให้สหภาพแรงงานเท่านั้นที่เรียกร้อง ลูกจ้างเรียกร้องเองไม่ได้ การเรียกร้องเจรจาต้องทำโดยสหภาพแรงงาน เพราะจะทำให้มีอำนาจต่อรองมากขึ้น การจัดตั้งสหภาพแรงงานในสถานประกอบการไม่ควรมีมากกว่า 1 สหภาพ ถ้ามีหลายสหภาพ ก็จะไม่มีความ Unity และ Power

เวลานี้ ILO กำลังขอให้ไทยพิจารณาเพิ่มการให้สัปดาห์อนุสัญญาอีก 8 ฉบับเป็นอย่างต่ำ เพราะประเทศไทยได้ให้สัปดาห์ไว้น้อยมาก ILO ให้รับอย่างน้อยที่สุด 7 ฉบับ ซึ่งประเทศไทยได้ให้

สัตยาบันอนุสัญญาไว้เพียง 19 ฉบับจากทั้งหมดเกือบ 190 ฉบับ แต่อย่างไรก็ดี การที่จะต้องให้สัตยาบันอนุสัญญาใดๆ ควรจะพิจารณาก่อนว่าอนุสัญญานั้นต้องสอดคล้องกับกฎหมายภายในของประเทศ เพราะการออกกฎหมายจะต้องดูจากขนบธรรมเนียม วัฒนธรรม ศาสนา ศิลธรรม และสภาพแวดล้อม แต่การที่ ILO ตั้งอยู่ที่สวิตเซอร์แลนด์ การออกกฎหมายของ ILO ในบางครั้งจึงขัดกับกฎหมายภายในของประเทศไทย

2) เป็นมาตรฐานที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมของประเทศ ไม่ขัดต่อการพัฒนาเศรษฐกิจสังคม ตลอดจนความมั่นคงของประเทศ อนุสัญญาใดที่ขัดต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไทยก็ไม่ควรจะได้รับ

3) ควรเป็นมาตรฐานที่น่าจะเป็นประโยชน์ในอนาคต ดังนั้นถ้าเป็นอนุสัญญาที่เป็นประโยชน์ในอนาคตก็ควรจะให้การรับรอง

ดังนั้นจึงไม่เป็นที่น่าสงสัยว่า ทำไมประเทศไทยรับรองอนุสัญญาของ ILO น้อยมาก เพราะต้องเข้าหลักเกณฑ์ 3 อย่างข้างต้น จึงจะรับรองอนุสัญญาได้ ประเทศอื่นๆ คงมีหลักเกณฑ์ในการที่จะรับหรือไม่รับเช่นเดียวกัน ไม่ใช่มีแต่ประเทศไทย เพราะเรื่องกฎหมายภายใน ศิลปวัฒนธรรม ประเพณี สิ่งแวดล้อม เป็นสิ่งสำคัญที่ต้องนำพิจารณา ขณะที่ ILO ซึ่งตั้งอยู่ที่ยุโรป การออกอนุสัญญาก็จะออกมาเพื่อแก้ปัญหาเกี่ยวกับยุโรปหรืออเมริกา ยกตัวอย่างเช่น การทักทาย คนไทยจะไหว้ แต่คนยุโรปจะจับมือกัน เป็นต้น จะเห็นว่าประเพณีก็มีส่วนสำคัญ ดังนั้น การรับรองอนุสัญญาใดๆ จำเป็นต้องดูว่าสอดคล้องกับวัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณีของประเทศนั้นๆ เพียงใด

อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ มีลักษณะสอดคล้องกับปัญหาสังคมในแต่ละยุคแต่ละสมัย โดยประเทศสมาชิกจะมีส่วนร่วมอย่างมากในการผลักดันออกมา เช่น ปัญหาการมีงานทำในระบอบแรกมีการเสนอเพื่อแก้ไขปัญหาการว่างงาน ระยะเวลาหลังก็จะมีการรณรงค์ในเรื่องปัญหาการว่างงานระดับประเทศ จนเกิดนโยบายการจ้างแรงงานสากลขึ้นมา ซึ่งเรียกว่า World Employment Program ที่ผ่านมามีประเทศไทยก็พยายามใช้ประโยชน์จากอนุสัญญาและข้อเสนอแนะต่างๆ ที่ได้ให้สัตยาบันไว้แล้ว 19 ฉบับ อนุสัญญานอกเหนือจากนั้น ถ้ามีข้อบัญญัติใดๆ เป็นสิ่งที่ดีและเข้าหลักเกณฑ์ 3 ข้อ ประเทศไทยก็ควรรับ แต่ถ้าไม่เข้าหลักเกณฑ์ทั้ง 3 ข้อ ก็ไม่ควรรับ

อย่างไรก็ดี ยังมีอนุสัญญาสำคัญบางฉบับซึ่งประเทศไทยยังขาดแคลนแนวทางในการชี้้นำปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ของประชาชน ซึ่งน่าจะมีการศึกษาหรือให้ความสำคัญมากขึ้น แต่ประเทศไทยยังไม่ได้รับรอง ได้แก่

1) อนุสัญญาว่าด้วยเรื่องประกันสังคม ซึ่งอนุสัญญาฉบับที่ 102 วางหลักไว้ว่าในประเทศต่างๆ ให้มีระดับพื้นฐานทางด้านประกันสังคมที่ถูกต้องสอดคล้องกับอนุสัญญา ILO ที่วางเป็นพื้นฐานไว้

9 ประเภท ไม่ได้กำหนดไว้ทุกเรื่อง แต่เป็นความจำเป็นพื้นฐานที่ควรจะมี ซึ่งประเทศไทยกำหนดความจำเป็นพื้นฐานไว้ 7 ประเภท ถือว่าต่ำกว่ามาตรฐานของ ILO

2) อนุสัญญาว่าด้วยนโยบายทางสังคม (Social Policy) หมายถึง นโยบายในการบริหารทางสังคม เท่าที่ผ่านมามีประเทศไทยมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมาแล้ว 12 แผน ซึ่งมุ่งพัฒนาคนเป็นหลัก เน้นการให้คนมีงานทำ การฝึกอาชีพ การป้องกันการว่างงาน การคุ้มครองแรงงานสตรี เด็ก และคนชรา

ILO ได้ออกอนุสัญญาที่เกี่ยวกับนโยบายทางสังคมไว้ 2 ฉบับ คือ ฉบับที่ 85 ปี 1947 และ ฉบับที่ 117 ปี 1962 เป็นการพัฒนาเมืองที่มีชั่วโมงหลวง ให้มีความมั่นคงในสังคม เป็นการกระจายความเจริญสู่ชนบท

อนุสัญญาฉบับที่ 82 เป็นอนุสัญญาที่มุ่งเน้นประสานความก้าวหน้าทางสังคมที่อยู่ภายใต้การดูแลของประเทศแม่ มีอนุสัญญาบางฉบับจะออกมาเกี่ยวกับทั้งประเทศลูกและประเทศแม่ นอกจากนั้นยังส่งเสริมความก้าวหน้าทางสังคม อนุสัญญายังมีการกำหนดมาตรฐานที่ประเทศซึ่งให้สัตยาบันควรพิจารณาให้บรรลุเป้าหมายที่ตนกำหนดไว้ด้วย

ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีมุมมองและข้อสังเกตว่า ประเทศไทยน่าจะให้สัตยาบันอนุสัญญาเพิ่มเติม 2 เรื่องสำคัญ คือ อนุสัญญาว่าด้วยเรื่องของการประกันสังคม และอนุสัญญาว่าด้วยนโยบายทางสังคม

4. สาเหตุที่ประเทศไทยและประเทศในกลุ่มอาเซียนเลือกรับอนุสัญญา

สาเหตุที่ประเทศต่างๆ ในกลุ่มอาเซียนรวมทั้งประเทศไทยเลือกรับอนุสัญญาหรือมาตรฐานแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ เพราะมาตรฐานแรงงานของ ILO ตั้งแต่ช่วงระยะเวลาที่เริ่มก่อตั้งจนมาถึงในปัจจุบันนั้นอิงอยู่กับมาตรฐานแรงงานของกลุ่มประเทศยุโรปเป็นหลัก เนื่องจากเป็นที่ยอมรับกันว่ากลุ่มประเทศตะวันตกนั้นให้ความสำคัญเป็นอย่างมากต่อการให้ความคุ้มครองสิทธิของคนงานเมื่อเทียบกับประเทศในเอเชีย แอฟริกา หรืออื่นๆ แต่สาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งซึ่งไม่มีใครถูกกล่าวถึง แต่ทว่าเป็นที่เข้าใจกันเองในประเทศต่างๆ ก็คืออิทธิพลของประเทศในยุโรปและอเมริกาซึ่งได้ครอบงำไปทั่วโลกนับตั้งแต่สมัยที่เริ่มก่อตั้ง สาเหตุสำคัญที่สุดข้อหนึ่งที่ทำให้ประเทศจากกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาสมัครเข้าเป็นสมาชิกของ ILO ก็เพราะได้รับการสนับสนุนหรือกระตุ้นไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อมจากกลุ่มประเทศตะวันตก ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนก็คือ ในการสมัครเข้าเป็นสมาชิก ILO ของกลุ่มประเทศ ASEAN (Indonesia ปี 1950, Malaysia ปี 1957, Philippines ปี 1948, Singapore ปี 1945) มีประเทศไทยเพียงประเทศเดียวที่เป็นสมาชิกผู้ร่วมก่อตั้ง ILO ในปี 1919 ประเทศอื่นๆ ที่เหลือล้วนแต่เข้าเป็นสมาชิกในช่วงระยะเวลาที่ตกอยู่ภายใต้

อาณานิคมของประเทศตะวันตกทั้งสิ้น จึงยากที่จะกล่าวได้ว่า การเข้าเป็นสมาชิกนั้นได้กระทำไปโดยสมัครใจ ดังนั้นจึงไม่ใช่เรื่องแปลกแต่อย่างใดที่จะเกิดปัญหาในเรื่องการยอมรับปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาในภายหลัง เมื่อบางประเทศได้เริ่มเห็นว่าเงื่อนไขตามอนุสัญญาฉบับนั้นไม่เหมาะสมที่จะนำไปปรับใช้ภายในประเทศ แต่ถ้าหากจะฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม ก็เท่ากับเป็นการละเมิดข้อตกลงแห่งอนุสัญญาที่ตนได้ให้สัตยาบันไป ภาระหนักจึงตกอยู่กับประเทศเหล่านั้นในอันที่จะพยายามแสวงหาทางออกในการแก้ไขปัญหา ซึ่งความพยายามดังกล่าวนั้น ในบางครั้งก็อาจส่งผลให้เป็นการขัดกับอนุสัญญา ไม่ว่าจะกระทำไปโดยเจตนาหรือไม่ก็ตาม

เมื่อเกิดกรณีที่ประเทศสมาชิกฝ่าฝืนบทบัญญัติของ ILO ขึ้น คำถามข้อหนึ่งซึ่งมักถูกหยิบยกขึ้นมาคือ ถ้าหากว่าประเทศที่ฝ่าฝืนนั้นรู้ว่าตนไม่สามารถปฏิบัติตามข้อกำหนดในอนุสัญญาได้ตั้งแต่เริ่มแรกแล้ว ทำไมจึงยอมให้สัตยาบัน เพราะในธรรมนูญ ILO นั้นมิได้มีข้อบังคับว่าประเทศสมาชิกจะต้องให้สัตยาบันแก่อนุสัญญา สภาวะบังคับจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อทันทีที่ได้ให้สัตยาบันแล้วเท่านั้น ซึ่งคำตอบก็คือ นอกเหนือจากเรื่องการถูกระงับโดยทางอ้อมจากกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมแล้ว สาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือในเรื่องการตีความบทบัญญัติแห่งอนุสัญญา เพราะ ILO จะมีคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญ (The Committee of Expert) ทำหน้าที่ในการตรวจสอบและตีความบทบัญญัติของ ILO ซึ่งในบางครั้งอาจแตกต่างไปจากความเข้าใจของประเทศสมาชิกก็ได้

5. บทสรุป

จากที่กล่าวมาทั้งหมด มีข้อที่น่าสังเกตว่า จนถึงปัจจุบันนี้ ประเทศไทยยังไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาของ ILO ที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางสังคมเลย โดยเฉพาะอนุสัญญาฉบับที่ 102 ฉบับที่ 118 และฉบับที่ 157 ซึ่งเป็นอนุสัญญาหลักด้านความมั่นคงทางสังคมของ ILO ทั้งนี้อาจเป็นเพราะต่อจากนี้ไป ประเทศไทยจะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบก่อนที่จะให้สัตยาบันอนุสัญญาใดๆ กับ ILO เนื่องจาก ILO กำหนดขั้นตอนการให้สัตยาบันอนุสัญญาไว้อย่างเข้มงวด เมื่อให้สัตยาบันแล้วจะต้องปฏิบัติตามทุกมาตรา ทุกข้อในอนุสัญญานั้นๆ ซึ่งไม่น่าที่จะปฏิบัติตามได้โดยง่าย หรืออาจจะเป็นเพราะไทยเห็นว่ากฎหมายภายในที่เรามีอยู่ทั้งหมดแล้วนั้นมีความทันสมัยและครบถ้วนโดยเฉพาะด้านความมั่นคงทางสังคม ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายประกันสังคม กฎหมายส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม กฎหมายเงินทดแทน กฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยและชีวอนามัยของลูกจ้าง กฎหมายกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เป็นต้น ซึ่งอาจจะดีกว่ากฎหมายด้านความมั่นคงทางสังคมของ ILO ที่ออกมานานแล้ว เช่น อนุสัญญาฉบับที่ 102 ว่าด้วยความมั่นคงทางสังคม และมาตรฐานขั้นต่ำเรื่องการประกันสังคมที่ออกมาตั้งแต่ปี 1952 อาจไม่ทันสมัยและสอดคล้องกับสภาวะของประเทศใน

ปัจจุบัน ซึ่งกฎหมายภายในของประเทศไทยทั้งหมดข้างต้น อาจดีกว่าหรือทันสมัยกว่าอนุสัญญาของ ILO ทั้งในด้านแรงงานและความมั่นคงทางสังคมก็เป็นไปได้

6. ข้อเสนอแนะ

1. ควรกลับไปพิจารณาอนุสัญญาฉบับที่ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันไปแล้วอีกครั้งหนึ่ง เพื่อทบทวนว่าประเทศไทยได้ปฏิบัติตามครบถ้วนตามที่ได้ให้สัตยาบันทั้งหมดหรือไม่ เพราะหากปฏิบัติไม่ครบถ้วนในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง อาจถูกตำหนิจาก ILO ได้โดยง่าย เพราะระเบียบข้อบังคับในเรื่องมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศได้ระบุชัดเจนว่า หากประเทศใดให้สัตยาบันในอนุสัญญาฉบับใดแล้วจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ ILO กำหนดให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติตามอนุสัญญาฉบับนั้นทุกประการอย่างเคร่งครัด ไม่มีข้อยกเว้น ซึ่งเรื่องนี้ได้สร้างความลำบากใจและก่อปัญหามาประการให้กับประเทศสมาชิกที่รับรองอนุสัญญาของ ILO แต่ละฉบับตลอดมา เพราะไม่อาจปฏิบัติตามได้ทุกกรณี ทั้งนี้ส่วนหนึ่งจะขึ้นอยู่กับสภาพสังคม ขนบธรรมเนียมประเพณีของแต่ละประเทศ โดยเฉพาะประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งอนุสัญญาที่ ILO ได้กำหนดพร้อมเงื่อนไขต่างๆ นั้นได้กำหนดจากคณะกรรมการที่เกือบทั้งหมดเป็นชาวตะวันตก ด้วยเหตุนี้ข้อบังคับและเงื่อนไขต่างๆ ในแต่ละอนุสัญญาจึงเป็นแบบตะวันตกและเหมาะสมสำหรับประเทศตะวันตกและสหรัฐอเมริกาเท่านั้นที่ยอมรับและปฏิบัติตามได้โดยง่าย

ดังนั้นจึงไม่แปลกใจเลยที่ประเทศในกลุ่มอาเซียนรับรองอนุสัญญา ILO เป็นจำนวนน้อยมาก โดยเฉพาะประเทศไทยรับรองหรือให้สัตยาบันเพียง 19 ฉบับเท่านั้น ด้วยเหตุผลหลักดังกล่าวข้างต้น

อนึ่ง การที่ประเทศไทยจะพิจารณาให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ 8 ฉบับตามที่ ILO ได้เสนอแนะหรือไม่นั้น ควรจะต้องพิจารณาถึงสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ของประเทศไทยที่เป็นอยู่ในขณะนี้ประกอบด้วยว่าประเทศไทยมีความพร้อมหรือไม่ที่จะให้สัตยาบันเพิ่มเติม เพราะหากให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาฉบับใดไปแล้ว ประเทศไทยจะต้องผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขในอนุสัญญานั้นทุกข้ออย่างเคร่งครัด ดังนั้นในขณะที่ประเทศไทยกำลังประสบภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ ประกอบกับการอยู่ในระหว่างการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายแรงงานหลายฉบับภายในประเทศขณะนี้ จึงควรที่รัฐบาลจะต้องพิจารณาให้รอบคอบในทุกด้าน และมีความพร้อมเพียงพอที่จะรับรองอนุสัญญาดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาขัดแย้งในการปฏิบัติตามอนุสัญญาในภายภาคหน้าได้

2. หากมีเหตุจำเป็นที่จะต้องให้สัตยาบันอนุสัญญาเพิ่มเติมในอนาคต ทางเลี้ยวที่ดีที่สุดในขณะนี้ก็คือ รัฐควรริบแก้ไข ปรับปรุง กฎหมายระเบียบข้อบังคับต่างๆ โดยเฉพาะด้านแรงงาน ประกันสังคม สวัสดิการสังคม ให้เทียบเท่าหรือดีกว่าอนุสัญญาของ ILO ซึ่งในขณะนี้เป็นที่น่ายืนยันว่า

รัฐบาลไทยได้ดำเนินการในเรื่องเหล่านี้ไปมากแล้ว ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการขยายขอบเขตและสิทธิประโยชน์ให้กับลูกจ้างผู้ประกันตน รวมถึงประชาชน บุคคลภายนอกที่จะเข้าเป็นผู้ประกันตนตามกฎหมายประกันสังคม การออกบัตรสวัสดิการแห่งรัฐเพื่อช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย การให้เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ (คนชรา) เงินสงเคราะห์คนพิการ ฯลฯ ตลอดจนมีการเร่งแก้ไข ปรับปรุง บทกฎหมายต่างๆ ในทุกๆ ด้าน เพื่อให้ลูกจ้างและประชาชนมีความมั่นคงในการดำรงชีวิต มีคุณภาพชีวิตที่ดี มีความปลอดภัยในการทำงาน เช่นนี้ก็จะป็นคำตอบและข้อกล่าวอ้างที่เหมาะสมและมีเหตุผลได้ว่า ประเทศไทยยังไม่มีความจำเป็นต้องรับรองหรือให้สัตยาบันอนุสัญญาใดๆ กับ ILO เพิ่มเติมอีก ทั้งในปัจจุบันและอนาคต

บรรณานุกรม

- กฤษฎา อีระโกศลพงศ์. 100 ปี ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO): บทเรียนทางประวัติศาสตร์ และการเมืองโลก เพื่อก้าวเข้าสู่ศตวรรษที่ 2 [Online]. Available URL: <https://prachatai.com/journal/2019/04/81876>, 2019 (เมษายน, 24).
- อีระ ศรีธรรมรักษ์. “อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศกับกฎหมายแรงงานไทย.” วารสาร **บทบัณฑิตย** 62, 3 (2543).
- _____. **ประกันสังคมและสวัสดิการสังคม ILO**. เอกสารประกอบการบรรยายวิชากฎหมายแรงงานกับปัญหาในกฎหมายแรงงาน. คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์. มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย, 2562.
- โสธรญา พิกุลหอม. **อนาคตของแรงงานประมงไทยภายใต้อนุสัญญาฉบับที่ 188 ว่าด้วยการทำงานในภาคการประมง พ.ศ.2550**. กรุงเทพมหานคร: สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562.

