

บทความ
เรื่อง ประเด็นสิทธิแรงงานในความตกลง CPTPP

ในปัจจุบัน การเจรจาการค้าจัดทำความตกลงการค้าเสรี (Free Trade Agreement : FTA) มิได้มีเพียงแค่ การเจรจาเปิดตลาดการค้าสินค้า การค้าบริการ และการลงทุนเท่านั้น แต่ยังมี การเจรจาในประเด็นด้านสังคมต่างๆ รวมถึงประเด็นสิทธิแรงงาน (Labour Rights) ซึ่งสะท้อนได้จาก FTA ต่างๆ ในปัจจุบันที่มีพันธกรณีด้านสิทธิแรงงาน อาทิ ความตกลงการค้าเสรีระหว่างสหภาพยุโรปกับเวียดนามและสิงคโปร์ ความตกลงการค้าเสรีอเมริกาเหนือฉบับใหม่ (USMCA) และความตกลงที่ครอบคลุมและก้าวหน้าสำหรับหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจภาคพื้นแปซิฟิก (CPTPP) ซึ่งเป็นไปตามทิศทางนโยบายหรือยุทธศาสตร์ของประเทศที่มีเศรษฐกิจขนาดใหญ่ อาทิ สหรัฐฯ ที่มีนโยบาย Worker – Centric Trade Policy ที่เน้นการปกป้องและคุ้มครองสิทธิแรงงาน การยกระดับค่าจ้าง และ การใช้บังคับสิทธิแรงงานในการเจรจาการค้า¹ หรือ สหภาพยุโรป ที่มียุทธศาสตร์ Trade for All² สำหรับการเจรจาการค้า ซึ่งให้ความสำคัญกับการมีสิทธิแรงงานที่สอดคล้องกับอนุสัญญาพื้นฐานด้านแรงงาน (Fundamental Conventions) ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization : ILO)

ดังนั้นจะเห็นว่าไทยอาจไม่สามารถหลีกเลี่ยงประเด็นด้านสิทธิแรงงานได้หากไทยยังคงต้องการที่จะขยายการค้าผ่านการเจรจาเพื่อเข้าร่วมหรือจัดทำ FTA ในอนาคต ซึ่งหากพิจารณาข้อบทยด้านสิทธิแรงงานภายใต้ความตกลง CPTPP จะพบว่าพันธกรณีที่สำคัญคือ

1. ประเทศภาคีจะต้องปรับหรือคงไว้ซึ่งกฎหมายและแนวการปฏิบัติภายในประเทศที่สอดคล้องกับสิทธิแรงงานตามปฏิญญา ILO (ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow-up (1998)) 4 ด้าน ได้แก่ 1) เสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการรวมตัวเพื่อเจรจาต่อรอง 2) การขจัดการใช้แรงงานบังคับในทุกรูปแบบ 3) การขจัดการใช้แรงงานเด็ก และ 4) การขจัดกาเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและการประกอบอาชีพ
2. ประเทศภาคีจะต้องมีสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมในการทำงานแก่แรงงาน เช่น ค่าแรงขั้นต่ำ ชั่วโมงการทำงาน และความปลอดภัยในการทำงาน

จากพันธกรณีดังกล่าวสามารถตีความได้ว่าประเทศภาคีจะต้องให้แรงงานมีสิทธิตามที่ระบุในปฏิญญา ILO ทั้ง 4 ด้าน โดยต้องมีกฎหมายภายในประเทศที่สอดคล้องกับอนุสัญญาพื้นฐานด้านแรงงาน (Fundamental Conventions) ของ ILO ทั้งสิ้น 8 ฉบับ³ ซึ่งในส่วนของไทยปัจจุบันได้ให้สัตยาบันไปแล้วทั้งสิ้น 6 ฉบับ ได้แก่ 1) อนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยการเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับ พ.ศ. 2473 2) อนุสัญญาฉบับที่ 105 ว่าด้วยการยกเลิกแรงงานบังคับ พ.ศ. 2500 3) อนุสัญญาฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำที่ให้อำนาจงานได้ พ.ศ. 2516 4) อนุสัญญาฉบับที่ 182 ว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายของการใช้แรงงานเด็ก พ.ศ. 2542 5) อนุสัญญาฉบับที่ 100 ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน พ.ศ. 2494 และ 6) อนุสัญญาฉบับที่ 111 ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและการทำงาน พ.ศ. 2501 อย่างไรก็ตาม ยังมีเหลืออีก 2 ฉบับ ที่ไทยยังมิได้ให้สัตยาบัน ได้แก่

¹ USTR, Fact Sheet : 2021 President’s Trade Agenda and 2020 Annual Report, 2021

² European Commission, Trade for all, Towards a more responsible trade and investment policy, 2015

³ ข้อมูลจากเว็บไซต์ของ ILO ระบุว่า “The ILO Governing Body has identified eight “fundamental” Conventions, covering subjects that are considered to be fundamental principles and rights at work..... These principles are also covered by the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work (1998)” ซึ่งสามารถตีความได้ว่า การปฏิบัติตามสิทธิพื้นฐานด้านแรงงาน 4 ด้านตามปฏิญญา ILO คือ การปฏิบัติที่สอดคล้องกับอนุสัญญาพื้นฐานด้านแรงงานทั้ง 8 ฉบับ (โปรดดู <https://www.ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/conventions-and-recommendations/lang--en/index.htm>)

1. อนุสัญญาพื้นฐานด้านแรงงานฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกัน พ.ศ. 2491 ที่กำหนดให้คนทำงานและลูกจ้างทุกประเภท (without distinction) มีสิทธิในการจัดตั้งองค์กรแรงงานต่างๆ อาทิ สมาคมแรงงาน หรือสหภาพแรงงาน ซึ่งรวมถึงองค์กรฯ ของคนทำงานในสาขาอาชีพที่ต่างกัน นอกจากนี้ สมาชิกขององค์กรแรงงาน ยังต้องมีสิทธิในการทำกิจกรรมขององค์กรแรงงาน อาทิ การชุมนุมเรียกร้อง และการนัดหยุดงานได้อย่างเสรี หากมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมสิทธิแรงงานและปกป้องผลประโยชน์จากการทำงาน ไม่ใช่เหตุผลทางการเมืองหรือประเด็นทางสังคมอื่นๆ อีกทั้งองค์กรแรงงาน จะต้องไม่ถูกยกเลิกหรือระงับโดยการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารหรืออำนาจทางการปกครอง แต่จะต้องอาศัยอำนาจตุลาการเท่านั้น เว้นแต่เป็นการระงับโดยสมัครใจ

2. อนุสัญญาพื้นฐานด้านแรงงานฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและร่วมเจรจาต่อรอง พ.ศ. 2492 ที่กำหนดให้ คนทำงานและองค์กรแรงงานต้องได้รับการคุ้มครองจากการกระทำอันไม่เป็นธรรม อาทิ การขัดขวางการเข้าร่วมองค์กรแรงงาน การให้ออกจากองค์กรแรงงาน หรือการถูกแทรกแซงจากนายจ้างและหน่วยงานภาครัฐ นอกจากนี้ ภาครัฐจะต้องมีมาตรการที่เหมาะสมกับประเทศตนเองเพื่อส่งเสริมให้เกิดการเจรจาระหว่างนายจ้างและองค์กรแรงงานอย่างสมัครใจเพื่อให้มีกฎระเบียบและเงื่อนไขในการจ้างงานร่วมกัน

ทั้งนี้ อนุสัญญาพื้นฐานด้านแรงงานฉบับที่ 87 และ 98 จะเกี่ยวข้องกับ พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ซึ่งปัจจุบันกฎหมายดังกล่าวยังมีเนื้อหาไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาดังกล่าว โดยเฉพาะในประเด็นที่ยังกำหนดให้ผู้มีสิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงานจะต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทยเท่านั้น⁴ อย่างไรก็ตามไทยได้ตระหนักถึงความสำคัญของประเด็นสิทธิแรงงานในเวทีการเจรจการค้าระหว่างประเทศในอนาคต กระทรวงแรงงานและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงได้มีการดำเนินการแก้ไข พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มาตั้งแต่ปี 2561 จนถึงปัจจุบัน ซึ่งมีข้อสังเกตที่น่าสนใจว่า เมื่อเปรียบเทียบพัฒนาการของร่างแก้ไข พ.ร.บ.ฯ ฉบับปี 2561 จนถึงฉบับล่าสุดที่เผยแพร่เมื่อปี 2562 จะพบว่า เดิมร่างแก้ไข พ.ร.บ.ฯ ฉบับปี 2561 ได้แก้ไขให้ไม่มีข้อจำกัดด้านสัญชาติสำหรับผู้มีสิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงานและการเป็นกรรมการสหภาพแรงงานแล้ว⁵ แต่ต่อมาร่างแก้ไข พ.ร.บ.ฯ ฉบับปี 2562 กลับให้แรงงานต่างด้าวมีสิทธิเป็นกรรมการสหภาพแรงงานในสัดส่วนไม่เกิน 1 ใน 5 ของกรรมการทั้งหมด ขณะที่สิทธิในการจัดตั้งสหภาพแรงงานยังคงให้เฉพาะแก่ผู้ที่มีสัญชาติไทยเท่านั้น⁶

⁴ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518

มาตรา 88 ผู้มีสิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงานต้องเป็นลูกจ้างของนายจ้างคนเดียวกันหรือเป็นลูกจ้างซึ่งทำงานในกิจการประเภทเดียวกันโดยไม่ว่ากันว่าจะมีนายจ้างกี่คน บรรลุนิติภาวะ และมีสัญชาติไทย

⁵ ร่าง พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. (ฉบับผ่านคณะกรรมการร่างกฎหมายของกระทรวงแรงงาน ทำประชาพิจารณ์เพิ่มเติม ก.พ. - มี.ค. 61), เผยแพร่เมื่อปี 2561 โดยกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ที่ <https://www.labour.go.th/index.php/labor-law/category/3-laws-labor-1> กำหนดให้

มาตรา 89 ลูกจ้างจำนวนไม่น้อยกว่าสิบคนมีสิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงานได้ โดยยื่นใบขอรับสำคัญรับรองการจัดตั้งสหภาพแรงงานต่ออธิบดี พร้อมด้วยข้อบังคับของสหภาพแรงงาน กรณีลูกจ้างซึ่งไม่มีสัญชาติไทยมีสิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงานได้ โดยต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ (1) มีถิ่นพำนักตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง (2) ทำงานในประเทศไทยติดต่อกันอย่างน้อยหนึ่งปีขึ้นไป

มาตรา 99 ให้สหภาพแรงงานมีคณะกรรมการเป็นผู้ดำเนินการและเป็นผู้แทน ของสหภาพแรงงานในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก เพื่อการนี้ คณะกรรมการจะมอบหมายให้กรรมการคนหนึ่งหรือหลายคนทำการแทนก็ได้

⁶ ร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. , เผยแพร่เมื่อปี 2562 โดยกองนิติการ กระทรวงแรงงาน ที่ <http://legal.labour.go.th/2018/36-2017-11-21-08-23-55/306-ร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์-พ-ศ> กำหนดให้

มาตรา 89 ลูกจ้างของนายจ้างคนเดียวกันหรือลูกจ้างซึ่งทำงานในประเภทกิจการเดียวกัน บรรลุนิติภาวะ และมีสัญชาติไทย จำนวนไม่น้อยกว่าสิบคนมีสิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงานได้โดยยื่นคำขอ รับใบสำคัญรับรองการจัดตั้งสหภาพแรงงาน พร้อมด้วยข้อบังคับของสหภาพแรงงานต่ออธิบดี

มาตรา 99 ให้สหภาพแรงงานมีคณะกรรมการเป็นผู้ดำเนินการและเป็นผู้แทนของสหภาพแรงงานในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก เพื่อการนี้ คณะกรรมการจะมอบหมายให้กรรมการคนหนึ่งหรือหลายคนทำการแทนก็ได้ กรณีสหภาพแรงงานมีสมาชิกเป็นลูกจ้างซึ่งไม่มีสัญชาติไทยรวมอยู่ด้วย อาจมีกรรมการสหภาพแรงงานซึ่งเป็นลูกจ้างไม่มีสัญชาติไทยจำนวนไม่เกินหนึ่งในห้าของกรรมการทั้งหมด

การปรับลดระดับการให้สิทธิแก่แรงงานต่างด้าวดังกล่าวในร่างแก้ไข พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ ฉบับปี 2561 กับฉบับปี 2562 เป็นผลสะท้อนจากท่าทีของภาคเอกชนที่ยังคงไม่เห็นด้วยกับการให้สิทธิแก่แรงงานต่างด้าวสามารถจัดตั้งสหภาพแรงงาน เนื่องจากภาคเอกชนเห็นว่ายังไม่มีตัวอย่างการจัดตั้งสหภาพแรงงานของต่างด้าวที่ชัดเจนในประเทศที่พัฒนาแล้ว และกังวลถึงผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศหากมีการให้สิทธิดังกล่าวแก่แรงงานต่างด้าว⁷ อย่างไรก็ตาม ภาคประชาสังคมกลับมีท่าทีสนับสนุนการให้สิทธิแรงงานต่างด้าวสามารถจัดตั้งสหภาพแรงงาน โดยเห็นว่า การไม่ให้สิทธิดังกล่าวแก่แรงงานต่างด้าวถือเป็นการคุกคามและละเมิดสิทธิแรงงาน อีกทั้งยังทำให้แรงงานต่างด้าวถูกเอาเปรียบ และอาจจะทำให้ไทยถูกตัดสิทธิพิเศษทางการค้าจากต่างประเทศได้⁸

โดยสรุปแล้ว ประเด็นสิทธิแรงงานในความตกลง CPTPP ที่กำหนดให้ประเทศภาคีต้องมีกฎหมายแรงงานที่สอดคล้องกับสิทธิแรงงานของ ILO ก็เป็นประเด็นที่ประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศที่มีเศรษฐกิจขนาดใหญ่ อาทิ สหภาพยุโรป และสหรัฐฯ ต้องการผลักดันในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศด้วยเช่นกัน ด้วยเหตุนี้ ไทยจึงไม่สามารถหลีกเลี่ยงการเผชิญกับแรงผลักดันในประเด็นดังกล่าวในการเจรจาการค้าในอนาคตได้ อย่างไรก็ตาม การแก้ไขกฎหมายแรงงานของไทยในปัจจุบันยังคงมีอุปสรรคสำคัญคือ ความเห็นที่แตกต่างกันระหว่างภาคเอกชนและภาคประชาสังคม ซึ่งความขัดแย้งดังกล่าวยังคงทำให้ไทยมีข้อจำกัดในการให้สิทธิแก่แรงงานต่างด้าวในการจัดตั้งสหภาพแรงงานและส่งผลให้กฎหมายของไทยยังคงไม่สอดคล้องกับมาตรฐานสิทธิแรงงานของ ILO ได้อย่างเต็มที่ ดังนั้น จึงจำเป็นที่หน่วยงานและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องจะต้องแลกเปลี่ยนข้อมูลและสร้างความเข้าใจร่วมกัน เพื่อเร่งกำหนดแนวทางและมาตรการรองรับที่ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับร่วมกันในการผลักดันการปรับปรุงกฎหมายของไทยให้สอดคล้องกับสิทธิแรงงานของ ILO ตลอดจนแนวทางการเจรจาในประเด็นดังกล่าวหากไทยยังคงมีความสนใจที่จะเข้าร่วมความตกลง CPTPP และยังมีความต้องการขยายการค้าผ่านการจัดทำ FTA ต่อไปในอนาคต

มีนาคม 2565

⁷ คณะกรรมการแรงงานและพัฒนาฝีมือแรงงาน สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย, ประชุมระดมความเห็น เรื่อง เจาะสิทธิกฎหมาย ร่าง พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์, วันที่ 6 มีนาคม 2561 ณ Activity Hall อาคารบรรณเจ็ด ชลวิจารณ์ สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย

⁸ เครือข่ายแรงงานข้ามชาติขอแรงงานทุกกลุ่มตั้งสหภาพได้ - เลิกคดีฟ้องปิดปาก, Work Point Today (17 ธันวาคม 2562), ที่ <https://workpointtoday.com/mwrn-2019/>