



ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การแรงงานระหว่างประเทศกับประเทศไทย

ประวัติความสัมพันธ์

องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ตั้งขึ้นโดยเป็นส่วนหนึ่งของสนธิสัญญาแวร์ซาย ในปี พ.ศ. ๒๔๖๒ โดยอยู่ในข้อ ๓๔๗ ของสนธิสัญญา ประเทศไทยในฐานะประเทศผู้ชนะสงคราม และเป็นสมาชิกผู้ก่อตั้งองค์การสันนิบาตชาติ จึงเป็นสมาชิกผู้ก่อตั้งขององค์การแรงงานระหว่างประเทศด้วย โดยเป็นประเทศหนึ่งในจำนวน ๔ ประเทศในทวีปเอเชียซึ่งรวมอยู่ในกลุ่มสมาชิกผู้ก่อตั้ง การที่ประเทศไทยชนะสงครามและเข้าเป็นสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศทำให้ประเทศไทยซึ่งมีความสัมพันธ์กับประเทศตะวันตกได้แก่ อังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมันอย่างเสียเปรียบในทางการเมืองระหว่างประเทศตามสนธิสัญญาทางไมตรีและพาณิชย์ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๓๕๕ เป็นต้นมา โดยตกอยู่ในภาวะสิทธิสภาพนอกอาณาเขต และเกี่ยวกับการเก็บภาษีศุลกากรร้อยละ ๓ ได้รับการยอมรับจากนานาชาติว่าเป็นประเทศเอกราชโดยสมบูรณ์ มีความสามารถที่จะปกครองตนเอง และดำเนินนโยบายของประเทศทั้งภายในและภายนอกได้อย่างเสรี และมีสิทธิเรียกร้องต่อประเทศมหาอำนาจที่เป็นพันธมิตรขอแก้ไขสนธิสัญญาที่ไม่เป็นธรรม แต่โดยที่ขณะนั้นประเทศไทยยังไม่มีหน่วยงานด้านแรงงานโดยตรง การติดต่อกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศจึงเป็นหน้าที่ของกระทรวงการต่างประเทศ การติดต่อบริเวณแรกเป็นเรื่องเกี่ยวกับพิธีการ ส่วนด้านการดำเนินงานได้มีขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่สอง

คงจะเห็นได้ว่าหลังจากที่สัมพันธ์มิตรได้ประกาศใช้สนธิสัญญาแวร์ซายแล้ว ก็ได้มีการเรียกประชุมสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเป็นครั้งแรก ณ กรุงวอชิงตัน ดี.ซี. ในวันที่ ๒๕ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๖๒ โดยสหรัฐอเมริกาเป็นเจ้าภาพ สถานอัครราชทูตอเมริกันประจำกรุงเทพฯ ได้มีหนังสือถึงกระทรวงการต่างประเทศ ขอเชิญให้รัฐบาลไทยส่งผู้แทนไปร่วมประชุม ซึ่งประเทศไทยได้ส่งผู้แทนไปร่วมประชุมครั้งนี้ ๒ ท่าน คือ มหาอำมาตย์ตรี พระยาประภากรวงศ์ อัครราชทูตไทยประจำกรุงวอชิงตัน และอำมาตย์ตรี พระยาชนนทรภักดี เลขาธิการสถานทูตไทย

ในการประชุมครั้งแรกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศนี้ ที่ประชุมได้รับรอง  
อนุสัญญาเหล่านี้ คือ

๑. อนุสัญญากำหนดชั่วโมงทำงานของอุตสาหกรรม
๒. อนุสัญญาเกี่ยวกับคนว่างงาน
๓. อนุสัญญาเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองหญิงมีครรภ์
๔. อนุสัญญาการทำงานในตอกลางคืนของสตรี
๕. อนุสัญญาเกี่ยวกับการกำหนดอายุขั้นต่ำในการทำงาน
๖. อนุสัญญาเกี่ยวกับเยาวชนที่ทำงานอุตสาหกรรม

ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๖๒ จนถึงปัจจุบัน องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้รับรอง  
อนุสัญญาทั้งหมดเป็นจำนวน ๑๕๑ ฉบับ และข้อแนะ ๑๕๕ ฉบับ ซึ่งเป็นอนุสัญญาที่ประเทศไทย  
ให้สัตยาบันแล้ว ๑๑ ฉบับ ข้อแนะ ๑๐ ฉบับ

ในปี พ.ศ. ๒๔๖๓ องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้จัดประชุมสมัชชาที่สองที่ เมือง  
เจนีวา ในประเทศอิตาลี และได้ประชุมต่อมาอีกหลายครั้ง รวมทั้งเมื่อเป็นองค์การขานัญพิเศษ  
ขององค์การสหประชาชาติด้วย สำหรับเดือนมิถุนายน ๒๕๒๒ นี้ จะเป็นการประชุมสมัชชาที่ ๖๕  
ซึ่งประเทศไทยได้ส่งผู้แทนไปร่วมประชุมด้วยดังที่เคยปฏิบัติมา

ในปี พ.ศ. ๒๔๕๐ คณะเจ้าหน้าที่ประจำภูมิภาคเอเชียขององค์การแรงงานระหว่าง  
ประเทศ ได้เดินทางมาศึกษาตู่งานเกี่ยวกับกรรมกร ประชากร และสังคมของประเทศไทย  
คณะเจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้แถลงต่อผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ว่า ความเป็นอยู่ของชนชั้นกรรมกรใน  
ประเทศไทยค่อนข้างจางแรงงานและคานคุ้มครองสวัสดิการดีกว่าในประเทศอินเดีย แต่ด้อยกว่า  
ประเทศจีน และกล่าวว่า การกำหนดอายุขั้นต่ำในการทำงาน ๑๐ ปี ไม่เหมาะสม เพราะ  
กฎหมายแรงงานระหว่างประเทศกำหนดไว้ว่าไม่ต่ำกว่า ๑๔ ปี การเข้ามาศึกษาภาวะกรรมกร  
ในประเทศไทยดังกล่าว ทำให้การติดต่อระหว่างประเทศไทยกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ

ใกล้ชิดกันยิ่งขึ้น<sup>(๑)</sup> รวมทั้งไทยได้รับความช่วยเหลือโดยการจัดส่งผู้เชี่ยวชาญมาให้คำปรึกษา  
ด้านแรงงานแก่ประเทศไทยในเวลาต่อมา และเมื่อมีการปรับปรุงส่วนราชการกรมประชา-  
สงเคราะห์ในปี พ.ศ. ๒๔๘๒ แผนกกรรมกร ได้รับยกฐานะเป็นกองกรรมกร รับผิดชอบงาน  
ด้านแรงงาน รวมทั้งการติดต่อกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแรงงาน  
องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ส่งผู้เชี่ยวชาญเข้ามาปรึกษาหารือและวางแนวทาง  
ในการดำเนินงานกับรัฐบาลไทยเป็นครั้งแรกในปี ๒๔๘๕ นอกจากนั้นเจ้าหน้าที่ของกองแรงงาน  
ส่วนแรงงาน และกรมแรงงาน ตามลำดับ ยังได้รับทุนไปศึกษาความรู้ด้านแรงงานในต่างประเทศ  
ความร่วมมือระหว่างประเทศไทยกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ สามารถแยก  
เป็นสาขาสำคัญได้ดังนี้

๑. ด้านการวางแผนกำลังคน (Manpower Planning) องค์การแรงงาน  
ระหว่างประเทศได้จัดส่งผู้เชี่ยวชาญมาประจำสำนักงานสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติ เพื่อ  
ให้คำแนะนำโดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการประมาณความต้องการแรงงานฝีมือระดับต่าง ๆ และ  
การวางแผนการฝึกอบรมแรงงานใหม่จำนวนพอเพียงกับความต้องการและโดยที่เห็นว่าแรงงาน  
ส่วนใหญ่ของประเทศอยู่ในสาขาการ เกษตรในชนบทในขณะที่มีคนต้องการแรงงานฝีมือมากขึ้น  
เนื่องจากการพัฒนาทางอุตสาหกรรม จึงต้องเคลื่อนย้ายแรงงานมาทำงานในคานอุตสาหกรรม  
ซึ่งการเคลื่อนย้ายดังกล่าวจะก่อปัญหาสำคัญ ๒ ประการคือ ต้องจัดการฝึกอบรมแรงงาน เกษตร  
ให้สามารถปฏิบัติงานในคานอุตสาหกรรมได้ และการฝึกอบรมแรงงาน เกษตรใหม่มีประสิทธิภาพมากขึ้น

๒. ด้านการพัฒนาการจัดการ (Management Development) องค์การแรงงาน  
ระหว่างประเทศกับประเทศไทยได้ร่วมกันร่างโครงการจัดตั้งศูนย์ เพิ่มผลผลิตแห่งประเทศไทย  
(Thailand Management Development and Productivity Centre) และขอความ  
ช่วยเหลือจากกองทุนพิเศษแห่งสหประชาชาติ ซึ่งกองทุนได้ส่งผู้เชี่ยวชาญสาขาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

---

(๑) กระทรวงมหาดไทย, กรมแรงงาน, รวมบทความเกี่ยวกับการแรงงานและ  
องค์การการกรมกรระหว่างประเทศ. (กรมแรงงาน, ๒๕๑๒) หน้า ๑๕

รวมทั้งอุปกรณ์การฝึก นอกจากนั้นยังจัดทุนให้เจ้าหน้าที่ไปฝึกอบรมในต่างประเทศ เพื่อให้สามารถดำเนินการโครงการนี้ต่อไปได้หลังจากระยะเวลาที่กองทุนให้ความช่วยเหลือหมดลง องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ทำหน้าที่เป็นหน่วยบริหารงาน (Executing Agency) ของโครงการ โดยจัดหาผู้เชี่ยวชาญ จัดรายการฝึกอบรมในต่างประเทศให้แก่เจ้าหน้าที่ที่ได้รับทุนฝึกอบรม รวมทั้งดำเนินงานบริหารโครงการโดยทั่วไป โครงการดังกล่าวนี้ได้ดำเนินไป ด้วยดี และได้ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่บริหารให้มีความรู้ด้านเทคนิค การวางแผน และการบริหาร แรงงานแล้ว เป็นจำนวนหลายพันคน ภายหลังจากที่ความช่วยเหลือตามโครงการจัดตั้งศูนย์พัฒนา การบริหารและประสิทธิภาพการทำงานใกล้สิ้นสุดลง รัฐบาลไทยและองค์การแรงงานระหว่าง ประเทศเห็นว่าความต้องการนักบริหารที่ดียังคงมีอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักบริหารระดับสูง จึงได้ร่วมกันจัดทำโครงการบริการที่ปรึกษาอุตสาหกรรม (Management Consultancy) และเสนอขอความช่วยเหลือจากกองทุนพิเศษสหประชาชาติ โดยดำเนินงานให้กว้างขวางขึ้น คือเสนอให้บริการที่ปรึกษาด้านการบริหารทั่วไปแก่หน่วยงานและสถานประกอบการที่สนใจด้วย

๓. ด้านการส่งเสริมอุตสาหกรรมย่อย (Small Industries) การลงทุนด้าน อุตสาหกรรมส่วนใหญ่ของประเทศไทยเป็นอุตสาหกรรมย่อย เครื่องมือเครื่องจักรและเทคนิค ในการผลิตไม้ต้นสมัย จึงทำให้สินค้าที่ผลิตได้บางชนิดมีคุณภาพต่ำ แต่ต้นทุนการผลิตสูง รัฐบาล ไทยและองค์การแรงงานระหว่างประเทศจึงได้ร่วมกันร่างโครงการจัดตั้งสถาบันส่งเสริม อุตสาหกรรมย่อย (Small Industry Services Institute) และเสนอขอความช่วยเหลือ จากกองทุนพิเศษสหประชาชาติ โดยมีความมุ่งหมายที่จะให้ศูนย์นี้ทำหน้าที่ให้บริการการฝึก งานบางประเภท ซึ่งมีความสำคัญต่ออุตสาหกรรมย่อย เช่น อุตสาหกรรมทอผ้า เชื่อมโลหะ และ วิศวกรรมประจำโรงงาน ในขณะเดียวกันก็ได้จัดคณะนักวิศวกรที่ปรึกษาเพื่อทำหน้าที่ให้บริการแก่ โรงงานอุตสาหกรรมย่อย หรือผู้ประสงค์จะเริ่มลงทุนในกิจการขนาดย่อมเกี่ยวกับเทคนิคและ วิธีการดำเนินการผลิตด้วย

๔. การฝึกอาชีพ (Vocational Training) เนื่องจากนโยบายส่งเสริมการ ลงทุนของรัฐบาลไทย โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะส่งเสริมให้คนในประเทศลงทุนด้านกิจการ

อุตสาหกรรมมากขึ้น และให้มีการนำเงินทุนจากต่างประเทศมาลงทุนในประเทศมากขึ้นได้ประสบผลสำเร็จเป็นที่น่าพอใจ นั่นคือปริมาณการลงทุนในสาขาต่าง ๆ ได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในอัตราส่วนที่ค่อนข้างสูง จึงทำให้ต้องเร่งการฝึกอบรมงานฝีมือ เพื่อให้สามารถสนองความต้องการที่เพิ่มขึ้น องค์การแรงงานระหว่างประเทศ รัฐบาลไทย และกองทุนพิเศษแห่งสหประชาชาติ จึงร่วมกันยกฐานะศูนย์ฝึกอาชีพของกรมแรงงานขึ้นเป็นสถาบันฝึกและพัฒนาแรงงานฝีมือแห่งชาติ (National Institute for Technical Skill Promotion and Job-Entry Training for Industry) ซึ่งโครงการนี้ได้ดำเนินการไปอย่างมีประสิทธิภาพ

๕. ด้านสวัสดิการและการคุ้มครองแรงงาน องค์การแรงงานระหว่างประเทศกับกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข ได้ร่วมกันจัดตั้งศูนย์อาชีพอนามัย

ซึ่งที่อำเภอสาโรง จังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งเป็นเขตที่มีโรงงานอุตสาหกรรมเป็นจำนวนมาก ศูนย์นี้ให้บริการให้คำแนะนำและการรักษาพยาบาลแก่คนงานทั่วไป รวมทั้งให้คำแนะนำแก่เจ้าของโรงงานเกี่ยวกับการสร้างและจัดเครื่องป้องกันอันตรายจากเครื่องจักร นอกจากนี้องค์การแรงงานระหว่างประเทศยังจัดส่งผู้เชี่ยวชาญมาให้คำแนะนำแก่หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องในการร่างข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อให้การคุ้มครองแก่คนงาน การศึกษาวิธีกำหนดอัตราค่าจ้างที่เป็นธรรม และเงื่อนไขในการทำงานที่เหมาะสม

### ลักษณะความสัมพันธ์

ประเทศไทยมีความสัมพันธ์กับองค์การแรงงานระหว่างประเทศในฐานะที่เป็นประเทศสมาชิกประเทศหนึ่งขององค์การ ซึ่งอาจแบ่งลักษณะและรูปแบบของความสัมพันธ์ออกได้ดังนี้

#### ๑. การส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุมสามัญประจำปี

##### ก. บทบาทของคณะผู้แทนไทย

ในเดือนมิถุนายนของทุกปี องค์การแรงงานระหว่างประเทศจะจัดให้มีการประชุมใหญ่สามัญประจำปีขึ้น ณ นครเจนีวา ประเทศสวิสเซอร์แลนด์ ซึ่งบรรดา

ประเทศสมาชิกต่าง ๆ จะส่งผู้แทนของตนไปประชุม ผู้แทนเหล่านั้นประกอบด้วยผู้แทนจาก ฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายคนงาน ตลอดจนที่ปรึกษาของผู้แทนฝ่ายต่าง ๆ ตามที่ได้ กล่าวถึงแล้วในบทที่ ๒ ด้วย ประเทศไทยในฐานะประเทศสมาชิกก็ได้ส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุม ด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเคยได้รับเลือกตั้งเป็นกรรมการสำรองในคณะประสานการ เมื่อสมัยประชุมที่ ๔๐ (พ.ศ. ๒๕๔๔) ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่มีการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๔๕ และมีพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๕ หลังจากประเทศไทยไม่ได้แสดงความจำนงสมัครเป็นกรรมการในคณะประสานการอีก เนื่องจากคณะปฏิวัติได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติแรงงานนี้ในปี ๒๕๐๑ และ สมาพันธ์แรงงานเสรีระหว่างประเทศ (ICFTU) ได้ประท้วงรัฐบาลไทยผ่านองค์การแรงงาน ระหว่างประเทศ ว่าประเทศไทยปฏิบัติขัดต่อวัตถุประสงค์ขององค์การ เรื่อง เสรีภาพในการก่อตั้ง สมาคมของคนงาน และเสนอขอกล่าวหาไปยังองค์การสหประชาชาติว่าประเทศไทยฝ่าฝืน ไม่ปฏิบัติตามหลักการว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ รัฐบาลไทยได้ชี้แจงว่า จะให้สิทธินี้เมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแล้ว ซึ่งต่อมาได้ประกาศใช้เมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๑ (๑) ซึ่งเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้แล้ว คณะผู้แทนไทยในการประชุมใหญ่สมัยที่ ๕๒ (๕ - ๒๗ มิถุนายน ๒๕๑๑) ก็ได้เสนอให้รัฐบาลพิจารณาเกี่ยวกับสหภาพแรงงาน (๒) ซึ่งเป็นผลให้สิทธิในการจัดตั้งสมาคมของนายจ้างและลูกจ้างได้มีขึ้นจริง เมื่อมีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓ ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๑๕ ในสมัยประชุมที่ ๔๕ เมื่อเดือนมิถุนายน ๒๕๐๘ ซึ่งเป็นปีที่ก่อตั้งกรมแรงงาน เป็นปีแรกในรอบ ๗ ปี ที่ประเทศไทยได้ส่งคณะผู้แทนไป

(๑) หนังสือที่ มท.๑๒๐๕/๘๘๐ เรื่องชี้แจงตามบัญชีรายชื่อของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๓

(๒) รายงานคณะผู้แทนไทยในการประชุมองค์การการกรรมากรรมระหว่างประเทศ สมัยที่ ๕๒ ณ กรุงเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ๕ - ๒๗ มิถุนายน ๒๕๑๑, หน้า ๘

ประชุมครบทั้ง ๓ ฝ่าย คือ ฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายลูกจ้าง และต่อมาในปี ๒๕๑๔ ก็ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกผู้ช่วยฝ่ายรัฐบาล (Deputy Government Member) ของ คณะประสานการ เป็นสมาชิกสำรอง (Substitute) ในคณะกรรมการประจำ (Standing Committees) ของคณะประสานการ ๓ คณะ คือ คณะกรรมการบริหาร การเงินและโครงการ คณะกรรมการองค์การระหว่างประเทศ และคณะกรรมการโครงการ ปฏิบัติ จากการได้รับเลือกตั้งครั้งนี้ทำให้คณะผู้แทนไทยเห็นว่า เพื่อให้เป็นไปตามนโยบาย การ เมืองระหว่างประเทศที่ประเทศไทยควรมีบทบาทในกิจกรรมระหว่างประเทศให้มากยิ่งขึ้น เพื่อสร้างความสัมพันธ์และมิตรภาพกับประเทศต่าง ๆ ประกอบกับความสนับสนุนของกลุ่ม ประเทศในสมาคมอาเซียน และกลุ่มประเทศเอเชียอื่น ๆ ซึ่งรัฐบาลไทยควร เสริมสร้าง สัมพันธไมตรีทางค่านแรงงานกับต่างประเทศมากยิ่งขึ้น และควรมีบทบาทอย่างจริงจังในคณะ ประสานการ ไทยจึงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกตัวจริงในคณะประสานการ (Titular Government Member) ในการประชุมใหญ่เมื่อวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๒๐ (๑) ซึ่งผลก็คือ ประเทศไทยได้รับเลือกตั้งในการประชุมครั้งนี้ รวมทั้งต้อง เข้าร่วมเป็นสมาชิกในคณะ กรรมการต่าง ๆ ในคณะประสานการ และที่อื่น ๆ อีก ๘ คณะ (๒) การเข้าเป็นสมาชิก คณะประสานการยังทำให้ประเทศไทยได้มีส่วนร่วมในการจัดสรรความช่วยเหลือด้านวิชาการ ให้แก่ตนเองได้มากขึ้น

ข. อนุสัญญาและข้อนั้นที่ประเทศไทยให้สัตยาบัน

ในการประชุมใหญ่สามัญประจำปีแต่ละครั้ง ที่ประชุมจะลงมติให้ ตราอนุสัญญาหรือข้อนั้น เพื่อวางมาตรฐานสากลไว้ เป็นแนวทางให้ประเทศสมาชิกลงไปปฏิบัติ

(๑) กระทรวงมหาดไทย, กรมแรงงาน, รายงานของคณะผู้แทนไทยในการประชุม สมัยที่ ๒๔ ขององค์การการกรรมระหว่างประเทศ ณ กรุงเจนีวา ๗ - ๒๔ มิถุนายน ๒๕๒๐

(กทม. : กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย, ๒๕๒๐) หน้า ๑๐

(๒) กระทรวงมหาดไทย, กรมแรงงาน, รายงานของคณะผู้แทนไทยในการ ประชุมใหญ่ สมัยที่ ๒๐ ขององค์การการกรรมระหว่างประเทศ ณ กรุงเจนีวา ๓ - ๒๕ มิถุนายน ๒๕๑๔ (กรุงเทพมหานคร : กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย, ๒๕๑๔), หน้า ๑๐.

ความเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศนั้น สำหรับประเทศไทย เนื่องจากเป็นประเทศกำลังพัฒนาประเทศหนึ่งที่มีความผันผวนทางสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองมากพอสมควร ซึ่งมีสาเหตุมาจากสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ทั้งภายในและภายนอกประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชากรไทยกว่า ๘๐% ประกอบอาชีพทางการเกษตร ในระยะแรกถูกจ้างไม่สามารถรวมตัวกันได้ ประกอบกับปัญหาเรื่องค่าครองชีพยังไม่เป็นปัญหาที่รุนแรง รัฐบาลจึงไม่ให้ความสนใจกับการแรงงานอย่างจริงจัง จึงทำให้ในสมัยประชุมที่ ๔๕ ในปี พ.ศ. ๒๕๐๘ ประเทศไทยถูกตั้งข้อสังเกตว่าเป็นประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศน้อยที่สุด (๑) จากข้อสังเกตนี้ ทำให้ประเทศไทยเร่งพิจารณาให้สัตยาบันอนุสัญญาและขอแนะนำฉบับ อย่างไรก็ตามแรงงานเป็นเรื่องใหม่สำหรับประเทศเรา เรามีการประกาศใช้กฎหมายแรงงานเป็นครั้งแรกในปี ๒๕๑๕ ซึ่งได้แก่พระราชบัญญัติจัดหางาน พ.ศ. ๒๕๑๕ และพระราชบัญญัติจัดหางานประจำท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๑๕ มีการจัดตั้งแผนกจัดหางานขึ้นในกองทะเบียนกรมมหาดไทยในปีต่อมา ในขณะที่ประเทศไทยได้เป็นสมาชิกองค์การแรงงานระหว่างประเทศตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๒ จึงทำให้ใช้มาตรฐานจากอนุสัญญาได้มากกว่าประเทศอื่นในการกำหนดนโยบายและบริหารแรงงาน โดยใช้เป็นแนวในการร่างกฎหมายแรงงาน (๒)

ปัจจุบันประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาแล้ว ๑๑ ฉบับ และรับเอาข้อแนะ ๑๐ ฉบับ (๓)

ดังนี้คือ

(๑) ตารางการดำเนินงานเกี่ยวกับการ เสนออนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ คือเจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจของสำนักงานวิเทศสัมพันธ์

(๒) สัมภาษณ์ สิ้นไชย เจริญตระกูล, หัวหน้าสำนักงานวิเทศสัมพันธ์,

๒๗ ตุลาคม ๒๕๒๒

(๓) กรมแรงงาน, สำนักงานวิเทศสัมพันธ์, อนุสัญญาและข้อแนะขององค์การ การกรรมกรระหว่างประเทศ. (อัครสำเนา), (เอกสารใช้ภายในสำนักวิเทศสัมพันธ์).



- อนุสัญญาฉบับที่ ๑๘ ว่าด้วยการหยุดพักก่อนประจำสัปดาห์ในงานอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๔๖๔
- อนุสัญญาฉบับที่ ๑๙ ว่าด้วยการปฏิบัติโดยเท่าเทียมกันในเรื่องค่าทดแทนสำหรับคนงานชาติในบังคับและคนต่างชาติ พ.ศ. ๒๔๖๔
- อนุสัญญาฉบับที่ ๒๙ ว่าด้วยการเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับ พ.ศ. ๒๔๗๓
- อนุสัญญาฉบับที่ ๔๐ ว่าด้วยการแก้ไขบางส่วนของอนุสัญญา พ.ศ. ๒๕๐๙
- อนุสัญญาฉบับที่ ๔๔ ว่าด้วยการจัดตั้งบริการจัดหางาน พ.ศ. ๒๔๙๑
- อนุสัญญาฉบับที่ ๑๐๘ ว่าด้วยการยกเลิกบังคับทางอำนาจแก่กรรมกรขึ้นเมืองที่ละเมิดสัญญาจ้าง พ.ศ. ๒๔๙๔
- อนุสัญญาฉบับที่ ๑๐๕ ว่าด้วยการยกเลิกแรงงานบังคับ พ.ศ. ๒๕๐๐
- อนุสัญญาฉบับที่ ๑๑๖ ว่าด้วยการแก้ไขอนุสัญญาบางส่วน ซึ่งที่ประชุมองค์การการกรรมกรระหว่างประเทศรับรองครั้งก่อนในสมัยประชุมที่ ๓๒ สมัย เพื่อกำหนดบทบัญญัติในกรณีพิเศษประการการขององค์การการกรรมกรระหว่างประเทศ จะต้องเตรียมรายงานเกี่ยวกับการดำเนินงานในเรื่องอนุสัญญา
- อนุสัญญาฉบับที่ ๑๒๒ ว่าด้วยนโยบายการทำงาน พ.ศ. ๒๕๐๗
- อนุสัญญาฉบับที่ ๑๒๓ ว่าด้วยอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้ทำงานในเหมืองใต้ดิน พ.ศ. ๒๕๐๘
- อนุสัญญาฉบับที่ ๑๒๗ ว่าด้วยน้ำหนักสูงสุดที่อนุญาตให้คนงานคนหนึ่งแบกหามได้ พ.ศ. ๒๕๑๐
- ขอแนะนำฉบับที่ ๑๔ ว่าด้วยการหยุดพักก่อนประจำสัปดาห์ในงานพาณิชย์กรรม พ.ศ. ๒๔๖๔
- ขอแนะนำฉบับที่ ๑๐๓ ว่าด้วยการหยุดพักก่อนประจำสัปดาห์ในกิจการพาณิชย์กรรมและสำนักงานต่าง ๆ

อย่างไรก็ตาม การที่ประเทศไทยให้สัตยาบัน และรับเอาข้อแนะนำฉบับนี้ได้ หมายความว่า จะทำให้ไขมาตรฐานระหว่างประเทศ เป็นแนวทางในการบริหารแรงงานได้น้อยไปควย เนื่องจากประเทศไทยในฐานะประเทศสมาชิกมีข้อผูกพันตามมาตรา ๑๘ วรรค ๕ (๐) และ ๖ (๑) จะต้องเสนอรายงานเมื่อคณะประสานการร้องขอเกี่ยวกับอนุสัญญา และข้อแนะนำที่ยังไม่มีการให้สัตยาบันและรับเอา รายงานนี้จะมีข้อความอ้างถึงสถานการณ์ที่เป็นอุปสรรคต่อการให้สัตยาบันและการรับเอาอนุสัญญาและข้อแนะนำนั้น ๆ<sup>(๑)</sup>

ค. อนุสัญญาและข้อแนะนำกับกฎหมายแรงงานของไทย

ประเทศไทยได้มีแนวนโยบายและหลักปฏิบัติที่สอดคล้องกับอนุสัญญาและข้อแนะนำขององค์การแรงงานระหว่างประเทศหลายประการ และนโยบายแรงงานปรากฏออกมาในรูปแบบของกฎหมายแรงงาน ดังนั้นจึงจะพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างอนุสัญญาและข้อแนะนำกับกฎหมายแรงงานของไทย และเพื่อให้เข้าใจชัดเจนยิ่งขึ้น จึงจะแยกพิจารณาเป็นกลุ่มตามสาขาต่าง ๆ คือ

๑) ด้านคุ้มครองแรงงาน    ๒) ด้านนโยบายการทำงาน    ๓) ด้านจัดหางาน    ๔) ด้านการฝึกอาชีพ    และ ๕) ด้านแรงงานสัมพันธ์

๑) อนุสัญญาและข้อแนะนำที่ประเทศไทยให้สัตยาบันและรับเอาแล้ว

ก) ด้านคุ้มครองแรงงาน

(๑) เกี่ยวกับเวลาทำงานและวันหยุดงาน

(ก) อนุสัญญาฉบับที่ ๑๔ ว่าด้วยการหยุดพักนอนประจำสัปดาห์

ในสถานประกอบการอุตสาหกรรม ซึ่งมีบัญญัติกำหนดเวลาทำงานของลูกจ้างในสถานประกอบการอุตสาหกรรมว่าจะต้องไม่เกินวันละ ๘ ชั่วโมง หรือสัปดาห์ละ ๔๘ ชั่วโมง ทั้งจะต้องกำหนดแยกงานอุตสาหกรรมออกจากงานพาณิชยกรรมและเกษตรกรรม และกำหนดให้มีเวลาหยุดพักนอนติดต่อกันอย่างน้อย ๒๔ ชั่วโมงทุกระยะ เวลาทำงาน ๗ วัน พร้อมทั้งกำหนดให้มีการหยุดงานตามวันหยุดประเพณีนิยมควย

(๑) Ibid.

จากอนุสัญญาดังกล่าว ประเทศไทยได้นำข้อความของอนุสัญญานี้มากำหนดไว้ใน  
 หมวดที่ ๑ เรื่องเวลาทำงาน ของประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม พ.ศ.  
 ๒๕๐๑ โดยแยกงานอุตสาหกรรมออกจากงานพาณิชยกรรมและเกษตรกรรม คือให้ลูกจ้างในงาน  
 อุตสาหกรรมทำงานไม่เกินสัปดาห์ละ ๔๘ ชั่วโมง และในหมวด ๒ กำหนดให้ลูกจ้างหยุดงาน  
 ตามวันประเพณีนิยมปีละไม่น้อยกว่า ๑๓ วัน โดยรวมวันที่ ๑ พฤษภาคม ด้วย สำหรับวันหยุด  
 ประจำสัปดาห์ได้มีการกำหนดไว้ในประกาศกระทรวงมหาดไทย (พ.ศ. ๒๕๐๓) เรื่องการ  
 หยุดงานประจำสัปดาห์ ลงวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๐๓ นอกจากนั้นต่อมาประกาศกระทรวงมหาดไทย  
 เรื่องการคุ้มครองแรงงาน ลงวันที่ ๑๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๑๕ อาศัยอำนาจประกาศคณะปฏิวัติ  
 ฉบับที่ ๑๐๓ ยังได้กำหนดเวลาทำงานและวันหยุดงานตามที่อนุสัญญาได้กำหนดนั้นไว้ในหมวดที่ ๑  
 ซึ่งว่าด้วยการใช้แรงงานทั่วไป

(ข) ข้อแนะนำที่ ๑๔ ว่าด้วยการหยุดพักผ่อนประจำสัปดาห์  
 ในสถานประกอบการพาณิชยกรรม ได้กำหนดว่าลูกจ้างในสถานประกอบการพาณิชยกรรมควรจะได้  
 ใ้มีวันหยุดพักผ่อนเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า ๒๔ ชั่วโมงติดต่อกันทุก ๆ ระยะเวลา ๗ วัน และ  
 ถ้าเป็นไปได้ควรกำหนดให้ลูกจ้างทั้งหมดในแต่ละสถานประกอบการได้มีวันหยุดพร้อม ๆ กัน  
 และควรให้สถานประกอบการได้หยุดงานตามวันหยุดตามประเพณีนิยม

ผู้เขียนจะไม่พูดถึงกฎหมายแรงงานที่นำหลักการในข้อแนะนำนี้ไปกำหนดไว้อีก เนื่องจาก  
 ได้กล่าวถึงแล้วในข้อ (ก) นั่นคือ ในเรื่องของวันหยุดประจำสัปดาห์ และวันหยุดตามประเพณีนิยม  
 ที่ข้อแนะนำดังกล่าวถึงนั้น กฎหมายแรงงานกล่าวรวมถึงงานพาณิชยกรรมและงานอุตสาหกรรมไว้  
 พร้อม ๆ กันแล้ว จึงไม่มีความแตกต่างกัน

(๒) อนุสัญญาเกี่ยวกับการแบ่งแยกคนงาน

(ก) อนุสัญญาฉบับที่ ๑๕ ว่าด้วยการปฏิบัติโดยเท่าเทียมกัน  
 ในเรื่องค่าตอบแทน เมื่อเกิดอุบัติเหตุสำหรับคนงานชาติในบังคับและต่างชาติ

(ข) อนุสัญญาฉบับที่ ๑๐๔ ว่าด้วยการเลิกบังคับทางอาญา  
 แก่กรรมกรพื้นเมืองที่ละเมิดสัญญาจ้าง อนุสัญญานี้มีความมุ่งหมายที่จะยกเลิกการปฏิบัติอันไม่

เท่าเทียมกันระหว่างคนงานซึ่ง เป็นชาวพื้นเมืองและคนงานที่มิได้เป็นชาวพื้นเมือง โดยให้  
การ เลิกบังคับทางอาญาแก่คนงานทั้ง ๒ ประเภทที่ละเมิดสัญญาจ้าง

เมื่อพิจารณากฎหมายแรงงานของไทยแล้วจะเห็นว่า กฎหมายคุ้มครองแรงงานของ  
ไทยทุกฉบับไม่มีบทกำหนดการแบ่งแยกคนงานพื้นเมืองหรือคนงานชาติในบังคับออกจากคนอื่น ๆ  
รวมทั้งไม่มีการบังคับทางอาญาแก่ลูกจ้างที่ละเมิดสัญญาจ้างด้วย จึงถือได้ว่าประเทศไทยได้อาศัย  
แนวทางจากอนุสัญญาทั้ง ๒ นี้ ในการกำหนดกฎหมายแรงงานด้วย

(๓) อนุสัญญาเกี่ยวกับแรงงานบังคับ

(ก) อนุสัญญาดับที่ ๒๙ ว่าด้วยการเกณฑ์แรงงานหรือแรงงาน  
บังคับ ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ว่าให้ประเทศสมาชิกยกเลิกการเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับ  
กำหนดหลักการ วิธีการ และประเภทของงานที่เจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจของรัฐอาจจะ เรียกเกณฑ์  
แรงงานหรือแรงงานบังคับ

(ข) อนุสัญญาดับที่ ๑๐๕ ว่าด้วยการยกเลิกแรงงานบังคับ  
ซึ่งมีใจความว่า ประเทศสมาชิกที่สัตยาบันอนุสัญญานี้จะต้องไม่ใช้วิธีการ เกณฑ์แรงงานบังคับ  
ใช้แรงงานเพื่อประโยชน์ในทางการ เมือง เพื่อใช้คนงานทางพัฒนาเศรษฐกิจ เพื่อลงโทษคน  
ทางวินัย เพื่อลงโทษคนงานที่ผิดกฎเกณฑ์ หรือเนื่องจากเชื้อชาติ สังคม สัญชาติ หรือศาสนา

อนุสัญญาดับที่ ๒๙ นี้เกิดขึ้นในปี พ.ศ. ๒๔๗๓ แต่ประเทศไทยมีการ เลิกทาส ในปี  
พ.ศ. ๒๔๗๕ ดังนั้นจึงให้สัตยาบันอนุสัญญาดับนี้ภายหลังจากปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ซึ่งในระยะนี้เป็นต้นมา  
จนถึงปัจจุบันประเทศไทยก็ไม่มีการ เกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับตามบทบัญญัติของอนุสัญญาดับนี้  
สำหรับอนุสัญญาดับที่ ๑๐๕ ซึ่งมีขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๐๐ นั้น ประเทศไทยจึงไม่มีปัญหาในการให้  
สัตยาบันแต่อย่างใด

(๔) อนุสัญญาดับที่ ๑๒๓ กำหนดอายุขั้นต่ำในการจ้างบุคคลเข้าทำงาน  
ในเมืองใดคืนไว้ไม่น้อยกว่า ๑๖ ปี

ประเทศไทยได้มีข้อความในกฎหมายแรงงานกำหนดอายุขั้นต่ำของลูกจ้างที่ทำงานใน  
เมืองใดคืนก่อนที่จะมีอนุสัญญาดับนี้แล้ว แต่กำหนดอายุไว้ว่า "ไม่น้อยกว่า" ๑๕ ปี

ก็จะเห็นได้จากหมวด ๒ ของส่วนที่ ๒ ซึ่งกล่าวถึงการใช้แรงงานหญิงและเด็ก ในประกาศ  
กระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๐๑ สำหรับกฎหมายคุ้มครองแรงงานที่ยังใช้อยู่ใน  
ปัจจุบัน คือประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน อาศัยอำนาจประกาศ  
คณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๐๓ ก็มีบทกำหนดเช่นเดียวกับประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม  
พ.ศ. ๒๕๐๑ เช่นเดียวกัน แต่อยู่ในหมวด ๓

(๕) อนุสัญญาเกี่ยวกับการกำหนดน้ำหนักสูงสุดที่อนุญาตให้คนงานคนหนึ่ง  
แบกหามได้

(ก) อนุสัญญาฉบับที่ ๑๒๗ กำหนดว่า ห้ามมิให้คนงานแบกหาม  
หรือขนถ่ายสินค้าที่ใช้แรงงานกายทำงานที่มีน้ำหนักอันอาจก่อให้เกิดอันตรายแก่สุขภาพและความ  
ปลอดภัย ให้มีการตรวจสภาพการทำงาน ให้การฝึกอบรมแนะนำชี้แจง เกี่ยวกับวิธีทำงานที่เหมาะสม  
เพื่อสุขภาพและป้องกันอุบัติเหตุ และกล่าวถึงการให้แรงงานหญิงและเด็กที่ทำงานแบกหามหรือ  
ขนถ่ายว่าจะต้องมีข้อจำกัดเป็นพิเศษ

(ข) ข้อแนะนำฉบับที่ ๑๒๘ มีบทกำหนดเช่นเดียวกับอนุสัญญา  
ฉบับที่ ๑๒๗ และเพิ่มเติมว่าให้มีการตรวจร่างกายก่อนให้ทำงานและ เป็นครั้งคราว ให้กำหนด  
น้ำหนักสูงสุดไว้ด้วย และสำหรับหญิงมีครรภ์ห้ามทำงานนี้ ส่วนเด็กก็ควรมีการจำกัดอายุ  
สำหรับกฎหมายแรงงานของไทยได้มีบทกำหนดในเรื่องน้ำหนักสูงสุดในการแบกหามนี้  
ไว้ก่อนแล้วคือในหมวดที่ ๑ ของส่วนที่ ๒ นั่นคือกำหนดน้ำหนักสูงสุดในการยก แยกหาม หุน ลาก  
หรือเข็น ของคนงานหญิง และข้อ ๔๐ หมวดที่ ๒ ในส่วนที่ ๒ ก็เช่นเดียวกัน คือได้กำหนดว่า  
ห้ามมิให้ชายจ้างรับเด็กซึ่งมีอายุตั้งแต่สิบสองปีขึ้นไปแต่ไม่ถึงสิบสี่ปีเป็นลูกจ้าง เว้นแต่งานนั้นเป็น  
งานเบา ซึ่งประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องกำหนดงานอันอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัย  
หรือร่างกายของลูกจ้างและงานเบา อาศัยอำนาจตามความในข้อ ๔ (๑) วรรคสาม และข้อ  
๔๐ วรรคสอง แห่งประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๐๑ ได้กำหนดงานเบา  
ตามข้อ ๔๐ วรรคสอง นี้ไว้ข้อหนึ่งว่า ได้แก่งานยก แยก หาม หาม หุน หรือลาก ของที่มีน้ำหนัก  
ไม่เกินสิบกิโลกรัม

สำหรับประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน อาศัยอำนาจประกาศ  
คณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓ ก็ได้กำหนดน้ำหนักสูงสุดในการแบกหามของคณงานหญิงไว้ในข้อ ๑๔  
หมวด ๒ สำหรับเด็กกำหนดไว้ในหมวด ๓

เป็นที่น่าสังเกตว่ากฎหมายแรงงานของไทยไม่มีการกำหนดน้ำหนักสูงสุดที่อนุญาตให้  
คณงานชายแบกหามได้

ข) ด้านนโยบายการทำงาน

อนุสัญญาที่ ๑๒๒ และข้อแนะที่ ๑๒๒ ว่าด้วยนโยบายการทำงาน ซึ่งมี  
สาระสำคัญคือ เพื่อเร่งรัดให้มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ยกกระดับมาตรฐานการครองชีพ  
มีกำลังคนเพียงพอกับความต้องการ ขจัดปัญหาการว่างงานและการทำงานไม่เต็มที่ และ เสรีภาพ  
ในการเลือกทำงานที่ตนพอใจ จึงควรให้มีการร่วมปรึกษาหารือระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะ  
อย่างยิ่งผู้แทนของนายจ้างและคณงาน ในการกำหนดนโยบายการไว้และพัฒนากำลังคน ให้มีการ  
ศึกษาค้นคว้า เพื่อเป็นประโยชน์ในการกำหนดนโยบายและมาตรการ เพื่อส่งเสริมการทำงานโดย  
เต็มที่ จัดบริการในด้านการศึกษา ฝึกอบรม และสาธารณสุข ตลอดจนการพัฒนากำลังคน และให้  
นโยบายการทำงานดำเนินไปโดยสอดคล้องกับนโยบายทาง เศรษฐกิจและสังคมอื่น ๆ ของประเทศ

ในช่วงเวลาที่มีอนุสัญญาและข้อแนะนี้ ประเทศไทยอยู่ในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจ  
และสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑ ซึ่งถือได้ว่าประเทศไทยได้เห็นความสำคัญของนโยบายการทำงานแล้ว  
แต่อย่างไรก็ตาม ก็ถือได้ว่าในระยะนั้นเป็นแต่เพียงการ เริ่มต้นเท่านั้น ดังนั้นอนุสัญญาและข้อแนะ  
ทั้ง ๒ นี้ จึงได้มีส่วนเป็นแนวทางในการปรับปรุงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่อ ๆ  
มาให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ดังจะเห็นได้ว่าในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๓ และ ๔  
ได้มีข้อความกำหนดเป้าหมายและแผนงานด้านแรงงานไว้โดยละเอียดและกว้างขวางกว่าแผนพัฒนา  
๒ ฉบับแรก

ค) ด้านจัดหางาน

อนุสัญญาฉบับที่ ๘๘ ว่าด้วยการจัดตั้งบริการจัดหางาน มีสาระสำคัญว่า  
ให้รัฐสมาชิกมีบริการจัดหางานโดยให้เปล่าแก่ประชาชน บริการจัดหางานที่สมควรจะร่วมมือกับ

องค์การอื่น ๆ ของรัฐ และของเอกชนที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งควรมีระบบที่สามารถจะประสานงานกันได้ทั่วถึงทั่วประเทศ และเจ้าหน้าที่ควร เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

เมื่อพิจารณาสาระของอนุสัญญาแล้ว จะเห็นว่าประเทศไทยได้ถือเป็นแนวนโยบายทั้งสิ้น ถึงแม้ว่าจะได้มีการจัดตั้งสำนักงานจัดหางานของรัฐและเอกชนขึ้นแล้วตั้งแต่ปี ๒๔๙๕ แต่ก็เป็นระยะเริ่มต้น และมีสำนักจัดหางานดังกล่าว เพียงในกรุงเทพฯ เท่านั้น

ง) กานแรงงานสัมพันธ์ ประกอบด้วยข้อแนะที่เกี่ยวข้อง ๒ ฉบับ คือ

(๑) ข้อแนะนำที่ ๑๒๕ ว่าด้วยการติดต่อสื่อสารระหว่างฝ่ายจัดการและคนงานในสถานประกอบการ ข้อแนะนำนี้สาระสำคัญกล่าวถึงหลักและวิปฏิบัติทั่วไปเกี่ยวกับการติดต่อสื่อสารระหว่างฝ่ายคนงานกับฝ่ายจัดการ สื่อกลางที่ใช้ในการสื่อสารข้อความ ตลอดจนประเภทของข่าวสารที่ฝ่ายจัดการควรจะติดต่อสื่อสารให้ฝ่ายคนงานได้ทราบ เพื่อให้เกิดความเข้าใจอันดี และเพื่อลดความขัดแย้งระหว่างกัน

ประเทศไทยให้นำแนวทางของข้อแนะนำนี้มาปฏิบัติโดยจะเห็นได้จากการกำหนดให้นายจ้างที่มีลูกจ้างตั้งแต่ ๑๐ คนขึ้นไป จัดให้มีข้อมังคัมเกี่ยวกับการทำงาน ในหมวด ๘ ของประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน อาศัยอำนาจประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๐๓ ประกาศ ณ วันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๑๕ และในหมวดที่ ๑ ของพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๔ ได้มีบทกำหนดเกี่ยวกับข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง และในหมวด ๕ ว่าด้วยเรื่องคณะกรรมการลูกจ้าง

(๒) ข้อแนะนำที่ ๑๓๐ กล่าวถึงลักษณะและขอบเขตของข้อร้องทุกข์ วิธีการยื่นและพิจารณาข้อร้องทุกข์ วิธีการปฏิบัติต่อผู้ยื่นข้อร้องทุกข์ และการให้สิทธิพิเศษเพื่อคุ้มครองผู้ร้องทุกข์

ประเทศไทยได้มีหลักปฏิบัติต่าง ๆ เกี่ยวกับการร้องทุกข์อยู่แล้วในพระราชบัญญัติกำหนดวิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน พ.ศ. ๒๕๐๘ ซึ่งหลักปฏิบัติดังกล่าวก็ได้ปรากฏในกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ฉบับต่อ ๆ มาจะมีการเปลี่ยนแปลงบ้างก็เป็นเพียงในรายละเอียด แต่สำหรับสิทธิพิเศษเพื่อคุ้มครองผู้ร้องทุกข์ปรากฏชัดในหมวด ๘ ของพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งมีบทกำหนดเกี่ยวกับการกระทำอันไม่เป็นธรรม ซึ่งถือได้ว่าเป็นบทกำหนดซึ่งถือตามแนวทางของข้อแนะนำนี้

จ) คำให้การฝึกอาชีพ ใ้มีข้อแนะที่ ๑๑๗ เสนอแนะให้ประเทศสมาชิก  
บริการฝึกอาชีพให้สอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจ บริการฝึกโดยไม่คิดมูลค่า จัดฝึกทั้ง  
ในสถาบันการฝึกของรัฐบาลและเอกชน ให้ลูกจ้าง นายจ้าง และเจ้าหน้าที่ของรัฐร่วมปรึกษา  
หารือในการวางแผนและปรับปรุงโครงการฝึก

ในคำให้การฝึกอาชีพนี้ ประเทศไทยได้นำข้อแนะนำมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน  
เป็นอย่างดี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อประเทศไทยได้รับความช่วยเหลือทางด้านวิชาการจากองค์การ  
แรงงานระหว่างประเทศในโครงการพัฒนาฝีมือแรงงาน ซึ่งจะได้กล่าวอย่างละเอียดในบทที่ ๗

ฉ) อนุสัญญาและข้อแนะที่ประเทศไทยยังมีใ้ปฏิบัติ และที่ไม่ผูกพันการปฏิบัติ  
ภายในประเทศ

(๑) อนุสัญญาและข้อแนะที่ประเทศไทยยังมีใ้ปฏิบัติ ใ้แก่

(ก) ข้อแนะที่ ๑๐๓ ซึ่งกำหนดว่าบุคคลที่ทำงานเกี่ยวกับงานบริหาร  
คำนบริการงานไปรษณีย์และบริการทางคมนาคม งานหนังสือพิมพ์ โรงละคร และสถาบันบันเทิง  
สาธารณะอื่น ๆ ควรมีสวัสดิการพักผ่อนประจำสัปดาห์ไม่น้อยกว่า ๗ ชั่วโมงถ้าสามารถทำได้  
และมีการกำหนดวันหยุดพักผ่อนเป็นพิเศษสำหรับผู้ที่ไม่สามารถหยุดพักผ่อนประจำสัปดาห์ได้ก็ค้ดก่อน  
ไม่น้อยกว่า ๒๔ ชั่วโมงในทุก ๗ วัน

(ข) ข้อแนะที่ ๑๐๗ ว่าควยการจ้างชาว เรือให้ทำงานในเรือที่  
จดทะเบียนในต่างประเทศ

(ค) ข้อแนะที่ ๑๐๘ ว่าควย สภาพทางสังคมและความปลอดภัย  
ของชาว เรือในการจดทะเบียนเรือ

(ง) ข้อแนะที่ ๑๒๖ ว่าควยการฝึกอาชีพแก่ชาวประมง

(๒) อนุสัญญาและข้อแนะที่ไม่ผูกพันการปฏิบัติภายในประเทศ

(ก) อนุสัญญานับที่ ๘๐ ว่าควยการแก้ไขบางส่วนของอนุสัญญา



(๑) อนุสัญญาฉบับที่ ๑๑๖ ว่าด้วยการแก้ไขอนุสัญญาบางส่วน  
ซึ่งที่ประชุมองค์การแรงงานระหว่างประเทศรับรองครั้งก่อนในสมัยประชุมที่ ๓๒ สมัย เพื่อ  
กำหนดบทบัญญัติในกรณีพิเศษประการของการแรงงานระหว่างประเทศจะต้องเตรียม  
รายงานเกี่ยวกับการดำเนินงานในเรื่องอนุสัญญา

๒) อนุสัญญาและข้อแนะนำที่ประเทศไทยยังมีได้ให้สัตยาบันและรับเอา

ประเทศไทยนำเอาอนุสัญญาและข้อแนะนำเหล่านี้มาเป็นแนวทางในการกำหนด  
กฎหมายและปฏิบัติภายใน เช่นกัน ดังจะเห็นได้จากอนุสัญญาเกี่ยวกับการจัดตั้งสมาคม<sup>(๑)</sup> ซึ่งพระราช  
บัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ หมวดที่ ๗ ว่าด้วยสหภาพแรงงาน และสมาคมนายจ้างในหมวด  
ที่ ๒

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ประเทศไทยได้นำอนุสัญญาและข้อแนะนำหลายฉบับมาเป็นแนวทางใน  
การกำหนดกฎหมายแรงงาน และถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีกฎหมายแรงงานที่มีบทบัญญัติหรือมีการ  
ปฏิบัติบางประการอยู่แล้วก่อนที่จะมีอนุสัญญาเกิดขึ้น การปฏิบัติในเรื่องนั้น ๆ ก็มักจะเป็นการเริ่มต้น  
ซึ่งย่อมจะยังมีข้อบกพร่อง ดังนั้นอนุสัญญาและข้อแนะนำจะช่วยให้เป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายและ  
การปฏิบัติให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

๒. การรับบริการความช่วยเหลือทางวิชาการจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศ

ก. รูปแบบของความช่วยเหลือทางวิชาการที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศให้แก่  
ประเทศไทย

๑) การบริการผู้เชี่ยวชาญ

ผู้เชี่ยวชาญซึ่งมาให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่ประเทศไทยมีวิธีการ  
ในการปฏิบัติงานดังนี้คือ

ก) วิธีการเข้ามาปฏิบัติงาน เริ่มตั้งแต่ในระหว่างที่กองเจ้าของเรื่องเสนอ  
ความเห็นต่ออธิบดีกรมแรงงาน สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กรมวิเทศสหการ และในกรณี  
ที่กองวิชาที่สูงจะส่งเสนอรัฐมนตรี เพื่ออนุมัติใน สำนักวิเทศสัมพันธ์ก็ได้ติดต่อกับองค์การ  
แรงงานระหว่างประเทศเป็นการภายในเพื่อเชิญผู้เชี่ยวชาญขององค์การฯ มาให้คำปรึกษาเป็นการ  
ภายในเกี่ยวกับการวางโครงการ ซึ่งโครงการเหล่านี้จะสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฯ

(๑) สัมภาษณ์ รังสฤษฏ์ จันทรัตน์, หัวหน้ากองนิติการ กรมแรงงาน, ๒๘ เมษายน ๒๕๒๓

หลังจากนี้ก็จะเป็นการดำเนินงานอย่างเป็นทางการ คือ สำนักงานวิเทศสัมพันธ์ กรมแรงงาน จะจัดทำร่างโครงการ เป็นภาษาอังกฤษส่งไปยังสถานศึกษา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกรมวิเทศสหการ กรมวิเทศสหการจะเชิญเจ้าหน้าที่ขององค์การฯ และผู้แทนกรมแรงงาน ซึ่งอาจจะ เป็นเจ้าหน้าที่จากสำนักงานวิเทศสัมพันธ์หรือจากกอง เจ้าของเรื่อง เพื่อหารือ จากนั้นกรมวิเทศสหการจะแจ้งไปยังองค์การฯ เพื่อหาแหล่งเงินทุนแล้วกลับมายังฝ่ายไทย ในกรณีที่โครงการนี้ผูกพันฝ่ายไทย กองเจ้าของเรื่องก็จะตั้งงบประมาณสำหรับเรื่องนี้ไว้ เช่น สำหรับผู้ร่วมงานของผู้เชี่ยวชาญ กรมวิเทศสหการก็จะตั้งงบประมาณไว้ด้วยเช่นกัน เช่น สำหรับคนขับรถของผู้เชี่ยวชาญ เป็นต้น

สำหรับความช่วยเหลือระยะสั้นนั้น ส่วนใหญ่จะมีการ เจรจากันเป็นการภายในก่อน เมื่อตกลงกันในหลักการแล้ว สำนักงานวิเทศสัมพันธ์จะจัดทำเรื่อง เป็นภาษาอังกฤษส่งไปยังกรมวิเทศสหการ และจัดทำลักษณะงาน (Job-description) ไปเป็นเรื่องด่วน

ข) วิธีการทำงานและการให้ขอเสนอแนะ เมื่อผู้เชี่ยวชาญเดินทางมาถึงประเทศไทยแล้ว ตามหลักการอธิบดีกรมแรงงานจะเป็นผู้ร่วมงาน (Counterpart) ของผู้เชี่ยวชาญ แต่ในทางปฏิบัติอธิบดีกรมแรงงานอาจแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำหน้าที่ จากนั้นผู้เชี่ยวชาญจะทำแผนงาน (Work plan) เสนออธิบดีเพื่ออนุมัติ

เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาการทำงาน ผู้เชี่ยวชาญจะจัดทำรายงาน ๒ ประเภท คือ

๑. รายงานเป็นการภายในเสนอต่ออธิบดี อนึ่ง รายงานนี้จะทำหรือไม่ก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับแผนงาน (Work plan)

๒. รายงานเสนอผู้จัดการโครงการ (Project manager) ขององค์การฯ ซึ่งรายงานนี้อาจจะจัดทำเป็นระยะ ๆ ระหว่างการปฏิบัติงานก็ได้ เช่น สามเดือนต่อหนึ่งฉบับ และเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาการทำงาน ผู้เชี่ยวชาญก็จะจัดทำรายงานฉบับสุดท้าย (Final report) อีกครั้งหนึ่ง สำเนาของรายงานนี้จะถูกส่งไปยังกอง เจ้าของเรื่อง เพื่อเสนอความเห็นให้กรมพิจารณา โดยมีอธิบดีเป็นผู้ตัดสินใจว่าสมควรนำไปปฏิบัติบ้าง แล้วจึงเสนอกระทรวงเพื่อพิจารณา

อนึ่ง ในกรณีที่ต้องการแรงงานระหว่างประเทศต้องการเผยแพร่รายงานเหล่านี้ ก็จะสามารถกระทรวงการต่างประเทศถึงกรมว่าจะทำได้หรือไม่ และในกรณีที่กรมต้องการความช่วยเหลือในด้านใดต่อไป ก็จะต้องแจ้งองค์การฯ เพื่อขอผู้เชี่ยวชาญด้านนั้น ๆ มาทำงานต่อไป ซึ่งผู้เชี่ยวชาญบางคนจะเสนอแนะไว้ในรายงานฉบับสุดท้าย (Final Report) ของเขา ว่ากรมควรจะขอผู้เชี่ยวชาญหรือทุนด้านใดบ้าง (๑)

๒) การประชุมสัมมนา

การให้ความช่วยเหลือในด้านนี้แบ่งออกเป็น ๒ กรณี คือ

(ก) องค์การแรงงานระหว่างประเทศขอความร่วมมือมายังกรมแรงงาน ในการร่วมจัดการประชุมสัมมนา เมื่อองค์การฯ เห็นว่าประเทศใด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเทศด้อยพัฒนา ยังมีความล่าช้าในการบริหารแรงงานด้านใดด้านหนึ่ง องค์การก็จะขอความร่วมมือจากประเทศที่เหมาะสมในการร่วมจัดการประชุมสัมมนาในเรื่องนั้น ๆ ในกรณีของประเทศไทย องค์การจะทำความตกลงด้วยจากกับกรมแรงงานเสียก่อน เมื่อตกลงกันได้เรียบร้อยแล้ว องค์การจะทำหนังสือผ่านกรมวิเทศสหการมายังกรมแรงงานอีกครั้งหนึ่ง ในกรณีเช่นนี้กรมแรงงานจะทำหน้าที่เป็นเพียงผู้ประสานงานและส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุม เท่านั้น ส่วนในเรื่องอื่น ๆ จะเป็นหน้าที่ขององค์การทั้งสิ้น เช่น การจัดหลักสูตร โครงการ ผู้เข้าประชุม สัมมนา งบประมาณ เป็นต้น

(ข) กรมแรงงานเสนอขอให้มีการจัดการประชุมสัมมนา เมื่อกรมแรงงาน เห็นความสำคัญของการปรับปรุงงานด้านใดก็จะเสนอให้มีการประชุมสัมมนาในเรื่องนั้น ๆ โดยตกลงเป็นการภายในกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศก่อน แล้วจึงทำหนังสือผ่าน กรมวิเทศสหการอีกครั้งหนึ่ง ในกรณีนี้กรมแรงงานมักจะเพียงแต่ขอความร่วมมือจากองค์การ ในด้านการเงินหรือวิทยากรในบางวิชาด้วยเท่านั้น ส่วนการจัดทำโครงการ หลักสูตร

(๑) สัมภาษณ์ พร อุดมพงษ์, รองอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์, ๒๐ กันยายน

งบประมาณ สถานที่ และบุคคล จะเห็นหน้าที่ของกรมฯ ทั้งสิ้น (๑)

เมื่อสิ้นสุดการประชุมสัมมนาแล้ว ผู้แทนที่เข้าร่วมการประชุมสัมมนาจะจัดทำรายงาน  
เสนอผู้บังคับบัญชา

สำหรับการประชุมสัมมนานี้ผู้เขียนมีข้อสังเกต ๒ ประการ คือ

๑. เมื่อเปรียบเทียบระหว่างการประชุมสัมมนาทั้ง ๒ ประเภทนี้ ผู้เขียน  
มีข้อสังเกตว่า ประเภทที่ ๒ น่าจะสอดคล้องกับความต้องการอันค้ำแรกของกรมมากกว่า  
ประเภทที่หนึ่ง

๒. ผู้แทนของกรมที่เข้าร่วมในการประชุมสัมมนานี้เป็นเจ้าหน้าที่ระดับบริหาร  
ของกรมเกือบทั้งสิ้น

๓) ทูการศึกษา ฝึกอบรม และดูงาน

(ก) วัตถุประสงค์ในการรับความช่วยเหลือด้านทุน กรมจะจัดสรรทุนเหล่านี้  
ให้แก่เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติงาน นั่นคือไม่ใช่เจ้าหน้าที่ระดับสูง ทั้งนี้เพื่อเป็นการเตรียมเจ้าหน้าที่  
เพื่อให้พร้อมที่จะปฏิบัติงานในแผนงานและโครงการใหม่ ๆ ของกรม หรืองานที่กรมได้เริ่มขึ้นแล้ว  
แต่ยังขาดกำลังคนที่มีความรู้ความสามารถในค่านั้น ๆ

(ข) ประเภทของทุน

(๑) แบ่งตามระยะเวลา แบ่งได้เป็น ๒ ประเภท คือ

(ก) ทุนระยะสั้น ซึ่งได้แก่ ทุนฝึกอบรมและดูงาน

(ข) ทุนระยะยาว ได้แก่ ทุนการศึกษา

(๒) ผู้ริเริ่ม

ก. กรมแรงงานเสนอขอ

ข. องค์การเสนอให้ ทุนประเภทนี้เป็นส่วนน้อย (๒๖)

(๑) สัมภาษณ์ วิชุดตา ปุณฺณกริยากร, นักวิชาการแรงงาน ๕ กองฝึกอบรมแรงงาน,  
๕๐ ธันวาคม ๒๕๒๒

(๒) สัมภาษณ์ สิ้นไชย เจริญตระกูล, ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๒๒.

(ค) วิธีการขอทุนของกรมฯ กรมมีวิธีการติดต่อกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศในทำนองเกี่ยวกับการขอยืมเงินจากผู้อื่น คือจัดทำโครงการและตกลงกันอย่างไม่เป็นทางการครั้งหนึ่งก่อน ในบางครั้งกรมฯ อาจจะไม่ต้องจัดทำโครงการใหม่ แต่ขอรับทุนสำหรับโครงการที่กำลังดำเนินการแล้วก็ได้

(ง) การจัดสรรทุนให้แก่เจ้าหน้าที่ของกรมฯ แบ่งเป็น ๒ ชั้นตอน คือ

(๑) กรมฯ คัดเลือกบุคคลโดยคำนึงถึงสาขาของทุน และลักษณะงานของเจ้าหน้าที่ผู้ประสงค์จะรับทุน

(๒) เจ้าหน้าที่ที่ผ่านการคัดเลือกของกรมฯ จะต้องผ่านการทดสอบวิชาภาษาอังกฤษจากกรมวิเทศสหการ

เมื่อระยะเวลาการรับทุนสิ้นสุดลง ผู้รับทุนจะทำรายงานเสนอผู้บังคับบัญชาเกี่ยวกับผลของการรับทุน รวมทั้งขอเสนอแนะ และมีข้อผูกพันที่จะต้องปฏิบัติงานในกรมแรงงานต่อไป อย่างน้อยเป็นระยะเวลา ๒ เท่าของระยะเวลาของทุน

ข. สรุปความช่วยเหลือทางเทคนิคการที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศให้แก่ประเทศไทย (๑)

๑) การบริการผู้เชี่ยวชาญ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๘๔ - ๒๕๒๐ องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ส่งผู้เชี่ยวชาญมาให้คำแนะนำในตำแหน่งต่าง ๆ ดังนี้คือ ผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารแรงงาน ๑๒ คน และผู้เชี่ยวชาญรวม ๑ คน ผู้เชี่ยวชาญด้านกำลังคน ๑ คน และผู้เชี่ยวชาญด้านการฝึกอาชีพ ๒๒ คน (รายละเอียดโปรดดูในภาคผนวก ข)

๒) การประชุมสัมมนา ซึ่งได้แก่การให้ทุนจัดประชุมสัมมนา การเข้าร่วมในการจัดการประชุมสัมมนา และการให้ทุนไปประชุมสัมมนาทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ รวม ๒๔ ครั้ง

๓) ทุนการศึกษา ฝึกอบรม และดูงาน ในการให้ความช่วยเหลือในด้านนี้ปรากฏว่าได้มีเจ้าหน้าที่ของกรมแรงงานได้รับทุนในสาขาต่าง ๆ รวม ๕๔ ทุน

(๑) ข้อมูลจากสำนักงานวิเทศสัมพันธ์ กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย.