

### บทที่ 3

## อนุสัญญาฉบับที่ 155 ว่าด้วยความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน

ปัจจุบันประเทศไทยเป็นประเทศที่มีจำนวนผู้ใช้แรงงานเป็นจำนวนมากทั้งในภาคอุตสาหกรรม ภาคเกษตรกรรม และแรงงานภาคอื่นๆ ประกอบกับเมื่อพิจารณาตัวบทกฎหมายของประเทศไทยที่เป็นการให้ความคุ้มครอง และเยียวยาเกี่ยวกับความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน ก็มีอยู่อย่างมากมาย แต่ปัจจุบันประเทศไทยยังมิได้ให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาฉบับที่ 155 และข้อแนะนำฉบับที่ 164 ว่าด้วยความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศแต่อย่างใด ผู้เขียนจึงมีความสนใจที่จะวิเคราะห์อนุสัญญาฉบับที่ 155 และข้อแนะนำฉบับที่ 164 ว่าด้วยความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ เนื่องจากอนุสัญญาและข้อแนะนำดังกล่าวนี้เป็นกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งเปรียบเสมือนเป็นกฎหมายแม่แบบให้แก่แต่ละประเทศที่ร่วมลงนามในอนุสัญญาดังกล่าว นำเอาหลักการต่างๆ ของอนุสัญญาและข้อแนะนำมาปรับใช้กับกฎหมายภายในของประเทศตนโดยจะแยกพิจารณา ดังนี้

#### 1. หลักการทั่วไปของ ILO ว่าด้วยความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน

โดยทั่วไปแล้วภารกิจสำคัญของ ILO ที่มีต่อประเทศสมาชิก ก็คือความช่วยเหลือทางด้านวิชาการ ซึ่งจะช่วยให้ประเทศสมาชิกสามารถนำผลการศึกษา วิเคราะห์ วิจัย ขององค์การมาเป็นแนวทางประกอบการบริหารและพัฒนาแรงงานของประเทศสมาชิกให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล ซึ่งมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศที่ ILO กำหนดขึ้นนั้นมีลักษณะทั้งเชิงวิชาการ และมาตรการทางกฎหมาย โดยกำหนดออกมาในรูปแบบของอนุสัญญา (Convention) และข้อแนะนำ (recommendation)

ทั้งนี้ การกำหนดมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศในด้านต่างๆ นั้น จะเกิดขึ้นจากการศึกษา วิเคราะห์ วิจัย ของผู้เชี่ยวชาญประจำสำนักแรงงานระหว่างประเทศ หรือผู้เชี่ยวชาญพิเศษที่มีความเชี่ยวชาญ และชำนาญในแต่ละสาขานั้นๆ โดยจะร่างขึ้นเป็นตัวบทของอนุสัญญา หรือข้อแนะนำที่มีเนื้อหาสาระอย่างกว้าง เพื่อให้ครอบคลุมสิ่งที่อาจก่อให้เกิดปัญหาในแต่ละด้านสำหรับเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในอนุสัญญา หรือข้อแนะนำ มักจะเป็นผลที่เคยเกิดขึ้น หรือเป็นอยู่ในประเทศพัฒนาแล้ว ดังนั้นบางประเด็นจึงเป็นเรื่องใหม่สำหรับประเทศที่กำลังพัฒนา จึงจำเป็นต้องอาศัยเวลาในการดำเนินการให้ถูกต้องสมบูรณ์ตามอนุสัญญาหรือข้อแนะนำแต่ละเรื่อง ซึ่งในการ

กำหนดอนุสัญญา หรือข้อแนะต่างๆ นั้น จะต้องผ่านการประชุมพิจารณาขององค์การไตรภาคี อันประกอบไปด้วย ผู้แทนฝ่ายนายจ้าง ผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง และผู้แทนฝ่ายรัฐบาลของประเทศสมาชิก ซึ่งอาจมีการพิจารณาในวาระของการประชุมใหญ่สามัญประจำปีขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ หรือในการประชุมที่จัดขึ้นเป็นการเฉพาะก็ได้<sup>1</sup>

ดังนั้น องค์การแรงงานระหว่างประเทศหรือ ILO (International Labour Organization) จึงได้กำหนดหลักการพื้นฐานด้านความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงานไว้ เพื่อให้ประเทศสมาชิกยึดเป็นกรอบในการปฏิบัติ อันได้แก่<sup>2</sup>

- 1) คนงานทุกคนมีสิทธิในสภาพการทำงานที่ดี และมีสิทธิได้รับการคุ้มครองด้านสภาพแวดล้อมในการทำงานที่มีความปลอดภัยและที่ดีต่อสุขภาพ สภาพการทำงานที่ดี และมีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ และบริการทางสังคม
- 2) ประเทศสมาชิกและสถานประกอบการต้องร่วมกันกำหนดนโยบายด้านความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน
- 3) ผู้มีส่วนได้เสียและหุ้นส่วนทางสังคมอื่น ได้แก่ นายจ้าง และคนงานต่างๆ ต้องได้รับการปรึกษาหารือเกี่ยวกับการจัดทำ ทบทวน และนำนโยบายดังกล่าวมาปฏิบัติ
- 4) นโยบายและแผนงานด้านความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน ต้องมุ่งหวังให้เกิดการป้องกันและการคุ้มครอง โดยมุ่งเน้นในระดับสถานที่ทำงานเป็นเบื้องต้น
- 5) ข้อมูลข่าวสารเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งในการจัดทำและดำเนินนโยบายและแผนงานด้านความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน ทั้งนี้ การรวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลที่ถูกต้องด้านเหตุอันตรายและวัตถุอันตราย การกำกับดูแลสถานที่ทำงาน การติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามนโยบายและแนวปฏิบัติที่ดี และกิจกรรมที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ล้วนนำมาสู่การจัดทำและดำเนินนโยบายที่มีประสิทธิภาพ
- 6) การส่งเสริมสุขภาพกาย สุขภาพจิตใจ และความเป็นอยู่ที่ดีทางสังคมเป็นองค์ประกอบสำคัญของแนวปฏิบัติด้านความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน

<sup>1</sup> กระทบแรงงานและสวัสดิการสังคม, 75ปี แห่งความสัมพันธ์ไทยกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ ป.สัมพันธ์พาณิชย์, 2537), น.16-20.

<sup>2</sup> Benjamin O. Alli, Fundamental Principles of Occupational Health and Safety. (Geneva: International Labour Office, 2001), pp.17-19.

- 7) คนงานทุกคนควรได้รับบริการด้านอาชีวอนามัย เพื่อเป็นการคุ้มครองและส่งเสริมสุขภาพของคนงาน และปรับปรุงสภาพการทำงาน
- 8) คนงานที่ประสบอันตราย ได้รับบาดเจ็บ หรือเกิดโรคจากการทำงานต้องได้รับบริการดูแลรักษา การฟื้นฟู และค่าทดแทน
- 9) การได้รับการศึกษาและการฝึกอบรม คือ องค์ประกอบสำคัญที่ทำให้เกิดสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ปลอดภัยและมีสุขภาพอนามัยที่ดี คนงานต้องตระหนักถึงความสำคัญและวิธีปฏิบัติงานอย่างมีความปลอดภัย
- 10) คนงาน นายจ้าง และหน่วยงานที่มีอำนาจล้วนแต่มีหน้าที่ ความรับผิดชอบ และภารกิจในส่วนของตนเกี่ยวกับความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน
- 11) ต้องมีการนำนโยบายต่าง ๆ ที่กำหนดออกมาไปบังคับใช้ โดยให้มีระบบการตรวจการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน และกฎหมายแรงงานที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ

ในการนี้ มาตรฐานด้านความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงานของ ILO<sup>3</sup> แบ่งออกเป็น 4 หมวดด้วยกัน ดังนี้

**หมวดแรก** เป็นมาตรฐานเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายต่าง ๆ เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการปฏิบัติ ตัวอย่างเช่น อนุสัญญาฉบับที่ 155 และข้อแนะนำฉบับที่ 164 ว่าด้วยความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน อนุสัญญาฉบับที่ 161 และข้อแนะนำฉบับที่ 171 ว่าด้วยบริการอาชีวอนามัย

**หมวดที่สอง** เป็นมาตรฐานเกี่ยวกับการคุ้มครองคนงานในแต่ละสาขาทางเศรษฐกิจ อันได้แก่ คนงานในงานเหมืองแร่ อุตสาหกรรมก่อสร้าง งานพาณิชยกรรม งานสำนักงาน และงานท่าเรือ เช่น อนุสัญญาฉบับที่ 176 ว่าด้วยความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงานเหมืองแร่

**หมวดที่สาม** เป็นมาตรฐานเกี่ยวกับมาตรการป้องกันอันตราย อันได้แก่ อุปกรณ์ป้องกันภัยของเครื่องจักร การตรวจสุขภาพของคนงานผู้เยาว์ หรือการกำหนดน้ำหนักสูงสุดในการแบกหาม เป็นต้น ตัวอย่างเช่น อนุสัญญาฉบับที่ 127 ว่าด้วยน้ำหนักสูงสุด

**หมวดที่สี่** เป็นมาตรฐานเกี่ยวกับการป้องกันภัยเฉพาะบางประการ อันได้แก่ รังสีไอออน เบนซิน แร่ใยหิน โรคมะเร็งจากการทำงาน มลพิษทางอากาศ สภาพแวดล้อมทางเสียง

<sup>3</sup> ILO.Information Note:OH/8909,(April1996)

ความสิ้นสະเทือนจากการทำงาน หรือสารเคมี เป็นต้น ตัวอย่างเช่น อนุสัญญาฉบับที่ 162 และ ข้อแนะฉบับที่ 172 ว่าด้วยแร่ใยหิน

## 2. หลักการของอนุสัญญาฉบับที่ 155 ว่าด้วยความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน

### 2.1 หลักการและเหตุผลในการจัดทำอนุสัญญาฉบับที่ 155

เนื่องจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศนั้นมีวัตถุประสงค์ เพื่อส่งเสริมความยุติธรรมทางสังคม คุ้มครองและเคารพสิทธิมนุษยชน สนับสนุนให้เกิดความเป็นธรรมในการใช้แรงงานและยกระดับมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดีแก่ลูกจ้าง และให้ความช่วยเหลือประเทศสมาชิกในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งด้านประกันสังคมและสหกรณ์ มาตรฐานหลักด้านแรงงานมีอยู่ในปฏิญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยหลักการ และสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้วางไว้เท่านั้น ตั้งแต่ปี พ.ศ.2462 องค์การแรงงานระหว่างประเทศและโครงสร้างไตรภาคีขององค์การ ซึ่งประกอบด้วยรัฐบาลของประเทศสมาชิก องค์การนายจ้าง และองค์การลูกจ้างได้สร้างระบบมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับการทำงานทั้งหมด โดยมาตรฐานเหล่านี้ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศอยู่ในรูปของอนุสัญญาและข้อแนะระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับเรื่องแรงงาน

มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศจึงมีบทบาทสำคัญในการอธิบายกฎหมาย นโยบาย และการพิพากษาในประเทศต่างๆ ตลอดจนมีบทบาทสำคัญในเงื่อนไขต่างๆ ของข้อตกลง เกี่ยวกับการร่วมเจรจาต่อรอง ไม่ว่าประเทศหนึ่งจะได้รับรองอนุสัญญาฉบับหนึ่งแล้วหรือไม่ก็ตาม

มาตรฐานเหล่านั้นก็ให้แนวทางปฏิบัติแก่สถาบันและกลไกระดับประเทศ ที่มีหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องแรงงานและให้แนวทางปฏิบัติที่ดีเกี่ยวกับเรื่องแรงงาน และการจ้างงาน โดยเรื่องความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงานนั้นก็เป็นหนึ่งในมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้กำหนดไว้<sup>4</sup>

<sup>4</sup> สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศประจำภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก, “ILO คืออะไร ILO ทำอะไร”, <http://www.ilo.org/ilolex/English/subjectE.htm>, น.15.

ประเทศสมาชิกของ ILO จึงได้ร่วมกันพิจารณาในการประชุมใหญ่ประจำปี สมัยที่ 67 เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน พ.ศ. 2524<sup>5</sup> โดยได้พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรการการป้องกันเพียงอย่างเดียวไม่สามารถลดการเกิดอุบัติเหตุและโรคจากการทำงานได้ จำเป็นต้องมีการวางนโยบายระดับประเทศเพื่อปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงานในภาพรวม และแผนปฏิบัติแบบยืดหยุ่นในระดับสถานประกอบการ มุ่งเน้นปัจจัยที่มีความสำคัญในการลดอุบัติเหตุและโรคจากการทำงาน ที่ประชุมจึงได้มีมติรับรองข้อเสนอบางประการเกี่ยวกับความปลอดภัย และสุขภาพอนามัยตลอดจนสิ่งแวดล้อมในการทำงาน ซึ่งเป็นหัวข้อที่ 6 ในระเบียบวาระการประชุม และได้พิจารณาว่าข้อเสนอและข้อแนะนำเหล่านี้ต้องอยู่ในรูปของอนุสัญญาระหว่างประเทศ จึงได้มีมติ เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2524 รับรองอนุสัญญาฉบับที่ 155 และข้อแนะนำฉบับที่ 164 ว่าด้วยความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน ค.ศ.1981

## 2.2 ขอบเขตการบังคับใช้อนุสัญญาฉบับที่ 155

ตามหลักการเบื้องต้นแล้ว บทบัญญัติของอนุสัญญาฉบับนี้บังคับใช้กับคนงานทุกประเภท<sup>6</sup> ซึ่งหมายถึง บุคคลทุกคนที่ได้รับการว่าจ้างให้ทำงาน และบังคับใช้กับกิจการทุกประเภทที่มีการจ้างงาน โดยมีขอบเขตการคุ้มครองครอบคลุมไปถึงสถานที่ทุกแห่งซึ่งคนงานจำเป็นต้องอยู่หรือไปด้วยเหตุผลในการทำงาน และอยู่ภายใต้การควบคุมของ นายจ้างทั้งโดยตรงหรือทางอ้อม ซึ่งอาจไม่ใช่สถานประกอบการของนายจ้าง ทั้งยัง คุ้มครองครอบคลุมถึงสุขภาพของคนงานที่เกี่ยวข้องกับการทำงาน อันมิได้หมายถึงสุขภาพที่ปลอดจากโรคหรือความเจ็บป่วยเท่านั้น แต่ยังรวมถึงปัจจัยอันเป็นองค์ประกอบทางร่างกายและจิตใจซึ่งได้รับผลโดยตรงจากการทำงานอีกด้วย แต่เนื่องจากระดับในการพัฒนาความปลอดภัยในการทำงานและสภาพการณ์ภายในของแต่ละประเทศสมาชิกมีความแตกต่างกัน ทำให้การปฏิบัติตามอนุสัญญาของกิจการบางประเภทและคนงาน บางกลุ่มอาจก่อให้เกิดปัญหาเฉพาะบางประการได้ บทบัญญัติในอนุสัญญาจึงเปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบันแล้วสามารถยกเว้นไม่นำ

<sup>5</sup> ILO, Provisional Record: Ninety-first Session No. 22. (Geneva: International Labour Office, 2003),pp.10.

<sup>6</sup> ดู อนุสัญญาฉบับที่ 155 ว่าด้วยความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน ข้อ 1 และข้อ 2

อนุสัญญาฯ นี้ไปบังคับใช้กับกิจการและคนงานบางกลุ่มที่มีการกระทำกิจกรรมอันเป็นลักษณะเฉพาะอันอาจก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติตามได้

## 2.3 พันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามอนุสัญญาฉบับที่ 155

เมื่อประเทศใดประเทศหนึ่งตกลงที่จะเข้าเป็นสมาชิกของอนุสัญญาฯ ก็จำเป็นต้องปฏิบัติตามพันธกรณีตามที่อนุสัญญานั้นกำหนดไว้ ซึ่งในลำดับต่อไปก็จะขอล่าวถึงพันธกรณีของอนุสัญญาฉบับที่ 155 ว่าด้วยความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน ค.ศ. 1981 ว่ามีการกำหนดกฎเกณฑ์ รวมถึงมีข้อยกเว้นอย่างไร หรือไม่ประการใด ดังนี้

### 2.3.1 การจัดทำนโยบายแห่งชาติ<sup>7</sup>

อนุสัญญาฉบับนี้มีบทบัญญัติที่มุ่งหมายให้ประเทศสมาชิกจัดทำนโยบายแห่งชาติ อันเป็นการวางมาตรการป้องกันทั้งในระดับประเทศและระดับสถานประกอบการอย่างค่อยเป็นค่อยไป และจัดทำนโยบายภายในประเทศด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ครอบคลุมถึงคนงานทุกกลุ่มประเภท ในการจัดทำและทบทวนนโยบายดังกล่าว ทั้งนี้ฝ่ายรัฐจะกระทำการแต่เพียงฝ่ายเดียวไม่ได้ ต้องทำการปรึกษาหารือร่วมกับฝ่ายนายจ้างและคนงานด้วยเสมอ อนุสัญญาฉบับนี้ให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่งกับการจัดทำนโยบายแห่งชาติอันจะทำให้ข้อบังคับ มาตรการ หรือแนวปฏิบัติต่าง ๆ ด้านความปลอดภัย สุขภาพอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานของประเทศมีความยืดหยุ่นและสอดคล้องซึ่งกันและกัน นโยบายแห่งชาติต้องเป็นนโยบายสำหรับการดำเนินงานในระยะยาว ไม่ใช่เป็นนโยบายเฉพาะกิจ

ภายใต้ต้นนโยบายแห่งชาติดังกล่าว ประเทศสมาชิกต้องวางกรอบงานเพื่อเป็นหลักปฏิบัติที่จำเป็นอันจะมีผลต่อความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน โดยอย่างน้อยที่สุดนโยบายแห่งชาติต้องวางกรอบงานเพื่อเป็นหลักปฏิบัติในเรื่อง ดังต่อไปนี้<sup>8</sup>

<sup>7</sup> ดู อนุสัญญาฉบับที่ 155 ว่าด้วยความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน ข้อ 4

<sup>8</sup> ดู อนุสัญญาฉบับที่ 155 ว่าด้วยความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน ข้อ 5

ก) หลักปฏิบัติในเรื่องการออกแบบ การทดสอบ การเลือกใช้วัสดุ การนำวัสดุอื่นมาใช้แทนที่การติดตั้ง การเตรียมการ การใช้ และการบำรุงรักษาองค์ประกอบในการทำงานด้านวัตถุ เช่น การออกแบบสถานที่ทำงาน การรักษาสภาพแวดล้อมในการทำงาน การติดตั้ง เครื่องมือ เครื่องจักรและอุปกรณ์ การเลือกใช้สารเคมี สสาร สารที่ก่อให้เกิดปฏิกิริยาทางเคมี ทางกายภาพ และชีวภาพ ตลอดจน การกำหนดกระบวนการทำงาน

ข) หลักปฏิบัติในเรื่อง การใช้อุปกรณ์การทำงานหรือการจัดกระบวนการทำงานให้เหมาะสมกับผู้ปฏิบัติงาน อันเป็นการจัดองค์ประกอบการทำงานด้านวัตถุให้สัมพันธ์กับผู้ปฏิบัติงานหรือผู้ควบคุมดูแลการทำงาน การปรับเครื่องจักรให้เหมาะสมกับการใช้งาน ตลอดจน การจัดเวลาทำงาน การจัดระเบียบการทำงาน และการกำหนดกระบวนการทำงานให้เหมาะสมกับขีดความสามารถทางร่างกายและจิตใจของคนงาน

ค) หลักปฏิบัติในเรื่องการจัดฝึกอบรมที่จำเป็นเบื้องต้นให้แก่คนงาน และการฝึกอบรม ทบทวนหรือเพิ่มเติมที่เป็นประโยชน์ต่อคนงาน เพื่อสร้างศักยภาพและคุณสมบัติในการทำงานให้แก่คนงาน

ง) หลักปฏิบัติในเรื่อง การติดต่อสื่อสารและความร่วมมือ เพื่อให้ฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ตลอดจนความรู้ต่างๆ ให้แก่กันและกัน ตลอดจนการให้ความร่วมมือกันในเรื่องต่างๆ เพื่อให้มีความปลอดภัยและสุขอนามัยในการทำงาน ซึ่งการติดต่อสื่อสารและความร่วมมือนี้ควรมีขึ้นทั้งในระดับคณะทำงาน ระดับสถานประกอบการและระดับอื่นๆ ที่สูงขึ้นไปตามความเหมาะสม ตลอดไปจนถึงในระดับประเทศด้วย

จ) หลักปฏิบัติในเรื่องการคุ้มครองคนงานและผู้แทนคนงานจากมาตรการทางวินัย กรณีที่บุคคลดังกล่าวได้กระทำการใดๆ ที่เหมาะสมสอดคล้องกับนโยบายแห่งชาติที่จัดทำขึ้น

อนุสัญญาฉบับนี้นอกจากจะกำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องจัดทำนโยบายในระดับประเทศและระดับสถานประกอบการแล้ว ยังได้กำหนดต่อไปอีกว่า ประเทศสมาชิกต้องกำหนดบทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบให้แก่ นายจ้าง คนงาน รวมถึงบุคลากรในภาครัฐไว้ อย่างชัดเจนในนโยบายแห่งชาติด้วย ซึ่งการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของบุคคลที่เกี่ยวข้องนี้ ต้องคำนึงถึงความเหมาะสมกับแนวปฏิบัติและสภาพการณ์ภายในประเทศด้วย<sup>9</sup> ประเทศสมาชิกจะต้องติดตามและทบทวนสถานการณ์ด้านความปลอดภัย สุขภาพอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานอยู่เป็นระยะตามความเหมาะสม ทั้งสถานการณ์ในภาพรวม

<sup>9</sup> ดู อนุสัญญาฉบับที่ 155 ว่าด้วยความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน ข้อ 6

ระดับประเทศและบางสถานการณ์เฉพาะที่มีความจำเป็น เพื่อให้ทราบถึงปัญหาที่สำคัญต่าง ๆ ภายในประเทศและสามารถหาวิธีการที่มีประสิทธิภาพเพื่อแก้ไขปัญหานั้น ประเทศสมาชิกต้องจัดลำดับการปฏิบัติงานตามความสำคัญและความจำเป็นเร่งด่วนของสถานการณ์ ทั้งยังต้องทำการประเมินผลการปฏิบัติงานดังกล่าวอยู่เสมอ เพื่อหาข้อบกพร่องที่อาจมี<sup>10</sup>

## 2.3.2 การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐ

### 2.3.2.1 หน้าที่ความรับผิดชอบด้านการป้องกัน<sup>11</sup>

ประเทศสมาชิกต้องกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่ความรับผิดชอบที่ต้องปฏิบัติเพื่อป้องกันการเกิดอันตรายต่าง ๆ ในการทำงาน ซึ่งหน้าที่ความรับผิดชอบด้านการป้องกันของภาครัฐตามที่อนุสัญญากำหนดมีดังต่อไปนี้

1) การกำหนดเงื่อนไขด้านวิศวกรรม และกระบวนการทำงานกับวัตถุและสารเคมีอันตรายต่าง ๆ<sup>12</sup>

ประเทศสมาชิกต้องกำหนดให้หน่วยงานราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐรับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานด้านวิศวกรรม อันได้แก่ การออกแบบ การวางผัง การก่อสร้าง และการใช้งานอาคาร สถานที่ ตลอดจน วิธีการติดตั้ง และวิธีการใช้อุปกรณ์ในการทำงานต่าง ๆ ภายในตัวอาคาร อีกทั้งต้องกำหนดให้หน่วยงานราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐรับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานสารเคมีต่างๆ ที่สามารถนำมาใช้งานได้ และกำหนดวิธีการนำสารเคมีต่าง ๆ ไปใช้

2) การจัดทำวิธีปฏิบัติและรูปแบบในการแจ้งเกี่ยวกับการประสบอุบัติเหตุ และการเกิดโรคจากการทำงาน และการจัดทำสถิติประจำปีเกี่ยวกับอุบัติเหตุและโรคจากการทำงาน<sup>13</sup>

<sup>10</sup> ดู อนุสัญญาฉบับที่ 155 ว่าด้วยความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน ข้อ 7

<sup>11</sup> ดู อนุสัญญาฉบับที่ 155 ว่าด้วยความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน ข้อ 11

<sup>12</sup> ดู อนุสัญญาฉบับที่ 155 ว่าด้วยความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน ข้อ 11 (เอ) และ (บี)

<sup>13</sup> ดู อนุสัญญาฉบับที่ 155 ว่าด้วยความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน ข้อ 11 (ซี)

ประเทศสมาชิกต้องกำหนดรูปแบบและวิธีการให้นายจ้าง สถาบันประกันภัย และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องแจ้งข้อมูลการเกิดอุบัติเหตุ และโรคจากการทำงาน และข้อมูลสถิติที่เกี่ยวข้องให้แก่หน่วยงานกลางที่รับผิดชอบ เพื่อรวบรวมจัดทำสถิติ

3) เข้าสอบสวนข้อเท็จจริงเมื่อเกิดอุบัติเหตุ โรคจากการทำงาน หรือการได้รับบาดเจ็บใด ๆ ในการทำงาน<sup>14</sup>

ประเทศสมาชิกต้องกำหนดกระบวนการสอบสวน หรือสอบสวนข้อเท็จจริง ในกรณีเกิดเหตุร้ายแรงด้านอุบัติเหตุ โรค และการบาดเจ็บจากการทำงาน หรือในกรณีที่สื่อเค้าวางจะเกิดเหตุรุนแรงยิ่งขึ้น

4) จัดพิมพ์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารประจำปีเรื่องมาตรการที่ได้ดำเนินการตามนโยบายแห่งชาติและเรื่องอุบัติเหตุจากการทำงาน โรคจากการทำงาน และการได้รับบาดเจ็บในการทำงาน<sup>15</sup>

ประเทศสมาชิกต้องกำหนดการจัดพิมพ์และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเรื่องความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงานเป็นประจำทุกปี

5) นำระบบตรวจสอบสารเคมีอันตรายมาใช้ และการขยายขอบเขต ระบบดังกล่าวเท่าที่สามารถทำได้<sup>16</sup>

ตามวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาแล้ว ภาครัฐต้องกำหนดหรือมีระบบตรวจสอบสารเคมีต่าง ๆ ที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของคนงาน โดยเริ่มจากสารเคมีที่มีอันตรายร้ายแรงเป็นอันดับแรก และขยายวิธีตรวจสอบดังกล่าวกับสารเคมีที่มีอันตรายในลำดับรองลงมา กล่าวคือ หากภาครัฐมีความพร้อมก็ให้ขยายระบบตรวจสอบนี้ให้ครอบคลุมสารเคมีอื่น ๆ ที่ไม่เป็นอันตรายด้วย

<sup>14</sup> ดู อนุสัญญาฉบับที่ 155 ว่าด้วยความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน ข้อ11(ดี)

<sup>15</sup> ดู อนุสัญญาฉบับที่ 155 ว่าด้วยความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน ข้อ11(อี)

<sup>16</sup> ดู อนุสัญญาฉบับที่ 155 ว่าด้วยความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน ข้อ11(เอฟ)

### 2.3.2.2 หน้าที่ความรับผิดชอบด้านการส่งเสริม<sup>17</sup>

ประเทศสมาชิกต้องบรรลุประเด็นความรู้ด้านความปลอดภัย สุขภาพอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ตลอดจนวิธีป้องกันและแก้ไขปัญหาด้านความปลอดภัย และสุขภาพอนามัยในการทำงานสอดแทรกไว้ในหลักสูตรการศึกษาและการฝึกอบรมทุกระดับ ตั้งแต่ระดับเด็กเล็ก จนถึงระดับวิชาชีพโดยพิจารณาเนื้อหาที่เหมาะสมกับแต่ละระดับการศึกษานั้น ทั้งนี้ เพื่อมุ่งหวังให้ทุกคนมีจิตสำนึกด้านความปลอดภัยติดตัวไว้ตั้งแต่เด็ก จนกระทั่งจบการศึกษาในสาขาวิชาชีพของตน และเป็นกำลังแรงงานที่มีทักษะฝีมือ พร้อมกับมีความรู้ด้านความปลอดภัย สุขภาพ อนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน ซึ่งจะเห็นได้ว่าอนุสัญญาฉบับที่ 155 นี้ มุ่งหวังในการวางรากฐานให้กับบุคคลที่จะต้องใช้แรงงานในอนาคตไม่ว่าจะเป็นแรงงานในภาคส่วนใดก็ตาม อนุสัญญาฉบับที่ 155 นี้ ก็มุ่งหวังให้ประเด็นความรู้ด้านความปลอดภัย และสุขภาพอนามัยในการทำงานนั้น ถือเป็น การเตรียมความพร้อมก่อนการเข้าสู่ตลาดแรงงานที่แท้จริง

### 2.3.2.3 การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบให้กับผู้ที่เกี่ยวข้อง<sup>18</sup>

ประเทศสมาชิกต้องออกเป็นกฎหมายหรือกำหนดเป็นมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้ผู้ที่ ออกแบบ ผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้จัดหา และผู้ขนย้ายเครื่องจักร อุปกรณ์ หรือสารเคมีที่ใช้ในการทำงาน รับผิดชอบดำเนินการให้เครื่องจักร อุปกรณ์ หรือสารเคมีต่าง ๆ นั้นไม่ก่ออันตรายต่อสุขภาพและ ความปลอดภัยของผู้ที่นำไปใช้โดยวิธีการที่ถูกต้อง และต้องรับผิดชอบในการให้ข้อมูลข่าวสาร เกี่ยวกับการติดตั้ง และการใช้เครื่องจักร อุปกรณ์ และสารเคมีในวิธีที่ถูกต้อง และข้อมูลข่าวสาร เรื่องอันตรายในการทำงานและคุณสมบัติที่เป็นอันตรายของเครื่องจักร อุปกรณ์ สารเคมี และสาร ที่ก่อให้เกิดปฏิกิริยาทางเคมี<sup>19</sup> ตลอดจนคำแนะนำเกี่ยวกับวิธีหลีกเลี่ยงอันตราย รวมทั้ง ต้องศึกษา และวิจัย หรือติดตามหาความรู้ทางเทคนิคที่จำเป็น อนุสัญญาต้องการให้ภาครัฐกำหนดบทบาท ของผู้ผลิตและ ผู้นำเข้าให้มีส่วนรับผิดชอบเกี่ยวกับความปลอดภัยของผลิตภัณฑ์ที่ตนผลิต นำเข้า

<sup>17</sup> ดู อนุสัญญาฉบับที่ 155 ว่าด้วยความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน ข้อ14

<sup>18</sup> ดู อนุสัญญาฉบับที่ 155 ว่าด้วยความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน ข้อ12

<sup>19</sup> ดู อนุสัญญาฉบับที่ 155 ว่าด้วยความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน ข้อ12 (เอ)

หรือขนย้าย พร้อมทั้งรับผิดชอบในการแจ้งข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ของตนให้แก่ นายจ้างและลูกจ้างที่เกี่ยวข้องทราบด้วย<sup>20</sup> นอกจากนี้ ยังต้องมีหน้าที่ในการศึกษา วิจัย และหา ความรู้เพื่อรับรองถึงความปลอดภัยในผลิตภัณฑ์ และให้ทราบถึงวิธีใช้ผลิตภัณฑ์ให้เกิดความ ปลอดภัย โดยให้สอดคล้องกับข้อกำหนดด้านสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน ภายในประเทศที่ใช้ผลิตภัณฑ์ดังกล่าว<sup>21</sup>

#### 2.3.2.4 การคุ้มครองคนงานจากมาตรการทางวินัย<sup>22</sup>

ประเทศสมาชิกต้องคุ้มครองคนงานที่ผลจากการทำงาน ซึ่งอาจเป็นอันตราย ร้ายแรงต่อชีวิตหรือสุขภาพของลูกจ้าง โดยการออกกฎหมายหรือการดำเนินมาตรการต่าง ๆ ในอันที่จะป้องกันไม่ให้ นายจ้างเอาผิดทางวินัยกับลูกจ้าง และป้องกันไม่ให้ นายจ้างบังคับใช้ แรงงานลูกจ้างในงานที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัยของลูกจ้าง ทั้งนี้ สิทธิขั้น พื้นฐานในการทำงานของคนงานทุกคน คือ การมีสิทธิปฏิเสธไม่ทำงานที่เห็นว่าจะ เป็นอันตราย ต่อสุขภาพและชีวิตของตนเอง

#### 2.3.2.5 การร่วมมือปฏิบัติงานในระดับชาติ<sup>23</sup>

ประเทศสมาชิกต้องกำหนดแนวทางการทำงานด้านความปลอดภัยและสุขภาพ อนามัยในการทำงานให้แก่หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความร่วมมือและ การประสานงานที่ดีระหว่างกัน ไม่ให้แต่ละหน่วยงานทำงานซ้ำซ้อนหรือก้าวก่ายกัน และไม่ให้เกิด ช่องว่างในการทำงาน ทั้งนี้ รัฐบาลต้องปรึกษาหารือกับผู้แทนนายจ้างและคนงานในการกำหนด แนวทางดังกล่าว

<sup>20</sup> ดู อนุสัญญาฉบับที่ 155 ว่าด้วยความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน ข้อ12 (บี)

<sup>21</sup> ดู อนุสัญญาฉบับที่ 155 ว่าด้วยความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน ข้อ12 (ซี)

<sup>22</sup> ดู อนุสัญญาฉบับที่ 155 ว่าด้วยความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน ข้อ13

<sup>23</sup> ดู อนุสัญญาฉบับที่ 155 ว่าด้วยความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน ข้อ15

หน่วยงานต่างๆ ภายในประเทศที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบและปฏิบัติงาน เกี่ยวข้องกับเรื่องความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานต้องประสานงานและร่วมมือกันโดยไม่แบ่งแยก ทั้งยังต้องไม่ให้มาตรการและแผนปฏิบัติงานต่างๆ ที่จัดทำขึ้นตามนโยบายแห่งชาติเกิดความซ้ำซ้อนกัน โดยแต่ละมาตรการและแผนปฏิบัติงานต้องสอดคล้องกัน และต้องอยู่ภายในกรอบงานของนโยบายแห่งชาติ ในการนี้ หากหน่วยงาน ต่างๆ ดังกล่าวไม่สามารถประสานงานและร่วมมือกันปฏิบัติงานได้ หรือกระทำได้อย่างไม่มีประสิทธิภาพ รัฐบาลต้องจัดตั้งองค์กรกลางของประเทศหรือมอบอำนาจให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเป็นองค์กรกลางของประเทศ เพื่อรับผิดชอบประสานงานระหว่างหน่วยงาน ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

### 2.3.3 การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของสถานประกอบการ

#### 2.3.3.1 การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของนายจ้าง

ประเทศสมาชิกต้องกำหนดให้นายจ้างรับผิดชอบ และรับประกันในเรื่องความปลอดภัยในการทำงานของลูกจ้างของตนเองตามนโยบายแห่งชาติที่จัดทำขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการรับประกัน และการรับประกันในการป้องกันอันตรายจากเครื่องจักรและสารเคมีที่อยู่ในการครอบครองของตน การจัดหาเครื่องนุ่งห่มป้องกันภัยและอุปกรณ์คุ้มครองความปลอดภัยต่างๆ ตามความจำเป็นให้แก่ลูกจ้างอย่างเพียงพอ<sup>24</sup> การจัดทำมาตรการรองรับการเกิดเหตุฉุกเฉิน การจัดให้มีการปฐมพยาบาล<sup>25</sup> การจัดการฝึกอบรมที่จำเป็นให้แก่ลูกจ้างในเรื่องความปลอดภัยในการทำงาน การแก้ไขสถานการณ์ที่อาจเป็นอันตรายในการทำงาน ทั้งนี้ หากมีนายจ้างตั้งแต่สองรายขึ้นไปดำเนินกิจกรรมพร้อมกันในสถานที่ทำงานแห่งเดียวกัน นายจ้างเหล่านั้นต้องร่วมกันปฏิบัติตามมาตรการและแนวปฏิบัติที่รัฐกำหนดขึ้น<sup>26</sup> ตัวอย่างของสถานประกอบการหลายแห่งซึ่งดำเนินกิจการในสถานที่ทำงานแห่งเดียวกัน เช่น เขตการก่อสร้างอาคารที่มีผู้รับเหมาหลายรายทำงานอยู่ในสถานที่แห่งเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นผู้รับเหมางานเดินสายไฟฟ้า ผู้รับเหมางานเดินท่อ

<sup>24</sup> ดู อนุสัญญาฉบับที่ 155 ว่าด้วยความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน ข้อ16

<sup>25</sup> ดู อนุสัญญาฉบับที่ 155 ว่าด้วยความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน ข้อ18

<sup>26</sup> ดู อนุสัญญาฉบับที่ 155 ว่าด้วยความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน ข้อ17

ประปา หรือผู้รับเหมางานปุกระเบื่องต้องร่วมมือกันปฏิบัติตามแนวทางที่ภาครัฐของประเทศสมาชิกและอนุสัญญากำหนด โดยมีวัตถุประสงค์ให้ลูกจ้างของตนมีสุขภาพที่ดีและมีความปลอดภัยในการทำงาน

### 2.3.3.2 การกำหนดสิทธิและหน้าที่ความรับผิดชอบของลูกจ้าง

ประเทศสมาชิกต้องจัดทำแนวปฏิบัติหรือมาตรการใด ๆ ก็ตาม เพื่อกำหนดบทบาทและหน้าที่ในสถานประกอบการของลูกจ้างหรือผู้แทนลูกจ้างในด้านการปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การให้ความร่วมมือปฏิบัติตามนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ภายในสถานประกอบการด้านความปลอดภัยในการทำงานของนายจ้าง<sup>27</sup> การแสวงหาข้อมูลข่าวสารด้านความปลอดภัยในสถานประกอบการโดยไม่นำความลับทางการค้าของนายจ้างไปเปิดเผย<sup>28</sup> การเข้ารับการฝึกอบรมตามที่หน่วยงานของรัฐหรือนายจ้างจัดให้<sup>29</sup> การให้ความเห็นและคำปรึกษาต่อนายจ้างในทุกเรื่องด้านความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน<sup>30</sup> และที่สำคัญคือ การมีหน้าที่รายงานถึงอันตรายหรือความไม่ปลอดภัยในการทำงานให้หัวหน้างานของตนได้ทราบ ทั้งนี้หากอันตรายหรือความไม่ปลอดภัยในการทำงานนั้น ยังไม่ได้รับการแก้ไขบรรเทา ลูกจ้างมีสิทธิปฏิเสธการทำงานนั้นได้<sup>31</sup>

<sup>27</sup> ดู อนุสัญญาฉบับที่ 155 ว่าด้วยความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน ข้อ 19 (เอ) และ (บี)

<sup>28</sup> ดู อนุสัญญาฉบับที่ 155 ว่าด้วยความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน ข้อ 19 (ซี)

<sup>29</sup> ดู อนุสัญญาฉบับที่ 155 ว่าด้วยความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน ข้อ 19 (ดี)

<sup>30</sup> ดู อนุสัญญาฉบับที่ 155 ว่าด้วยความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน ข้อ 19 (อี)

<sup>31</sup> ดู อนุสัญญาฉบับที่ 155 ว่าด้วยความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน ข้อ 19 (เอฟ)

### 2.3.3.3 การส่งเสริมระบบทวิภาคี<sup>32</sup>

ประเทศสมาชิกต้องวางมาตรการหรือการกำหนดแนวปฏิบัติต่าง ๆ ให้นายจ้างและลูกจ้างหรือผู้แทนของลูกจ้างและของนายจ้างร่วมมือกันในการดำเนินการใด ๆ เพื่อให้เกิดความปลอดภัยในการทำงานในระดับสถานประกอบการ ไม่ให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งดำเนินการไปเพียงฝ่ายเดียวโดยไม่ได้ร่วมปรึกษาหารือกัน

### 2.3.3.4 ความรับผิดชอบด้านค่าใช้จ่าย<sup>33</sup>

อนุสัญญาฯ นี้ บัญญัติให้คนงานไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใด ๆ ในการปฏิบัติตามกฎหมายหรือมาตรการใด ๆ ด้านสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงานของสถานประกอบการ โดยต้องบัญญัติให้นายจ้างเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายดังกล่าวในสถานประกอบการ

## 2.3.4 การบังคับใช้กฎหมาย

ภายใต้อนุสัญญาฉบับนี้ ฝ่ายรัฐ ฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายคนงาน ล้วนแต่มีหน้าที่ความรับผิดชอบของตนเอง ประเทศสมาชิกโดยภาครัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการใด ๆ ก็ตาม ให้นโยบายแห่งชาติมีผลในทางปฏิบัติ ไม่ว่าจะโดยการออกข้อบังคับทางกฎหมาย การวางมาตรการ การกำหนดแนวปฏิบัติ หรือวิธีการอื่น ๆ ที่สอดคล้องกับสถานการณ์ภายในประเทศ<sup>34</sup> ภาครัฐต้องบังคับใช้กฎหมายและข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัย สุขภาพอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานอย่างจริงจัง ภาครัฐต้องจัดทำระบบการตรวจแรงงานที่มีรูปแบบเหมาะสมและเพียงพอกับสภาพการณ์ภายในประเทศ<sup>35</sup> ทั้งนี้ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพ ประเทศสมาชิกต้องกำหนดบทลงโทษ ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายและข้อบังคับว่าด้วย

<sup>32</sup> ดู อนุสัญญาฉบับที่ 155 ว่าด้วยความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน ข้อ 20

<sup>33</sup> ดู อนุสัญญาฉบับที่ 155 ว่าด้วยความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน ข้อ 21

<sup>34</sup> ดู อนุสัญญาฉบับที่ 155 ว่าด้วยความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน ข้อ 8

<sup>35</sup> ดู อนุสัญญาฉบับที่ 155 ว่าด้วยความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน ข้อ 9 (1)

ความปลอดภัยสุขภาพอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานให้ครอบคลุมทุกกระทรวงความผิด และมีความรุนแรงที่เหมาะสมกับความผิดที่ได้กระทำไป<sup>36</sup> ภาครัฐต้องดำเนินมาตรการต่างๆ ที่ช่วยให้นายจ้างและคนงานสามารถปฏิบัติตามข้อกำหนดของกฎหมายได้อย่างถูกต้อง โดยให้ถือเป็นความรับผิดชอบของภาครัฐที่ต้องแจ้งให้นายจ้างและลูกจ้างทราบและเข้าใจถึงนโยบาย แห่งชาติ กฎหมาย และแนวปฏิบัติต่างๆ ด้านความปลอดภัยในการทำงานที่รัฐบาลจัดทำขึ้น เพื่อลดการละเมิดกฎหมาย และเป็นการส่งเสริมให้นายจ้างและลูกจ้างปฏิบัติตามกฎหมายและ นโยบายแห่งชาติด้วยความเต็มใจ<sup>37</sup>

### 3. การบังคับใช้ให้เป็นไปตามอนุสัญญาฉบับที่ 155

เนื่องจากอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศนั้นมีด้วยกันหลากหลาย ประเภท ซึ่งมีทั้งแบบมีสภาพบังคับและไม่มีสภาพบังคับ แบบที่มีสภาพบังคับ ได้แก่ อนุสัญญา พิธีสาร ปฏิญญา และแบบที่ไม่มีสภาพบังคับ ได้แก่ ข้อเสนอแนะ และหลักปฏิบัติต่างๆ

สำหรับอนุสัญญาฉบับที่ 155 นั้น เมื่อภายหลังจากที่ได้มีการรับรองความถูกต้องของ ตัวบทในอนุสัญญา โดยประธานในที่ประชุมแรงงานระหว่างประเทศและผู้อำนวยการใหญ่ สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศแล้ว รัฐสมาชิกย่อมมีหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับอนุสัญญา ที่ได้จัดทำขึ้นโดยองค์การระหว่างประเทศ

#### 3.1 ข้อพิจารณาทั่วไปเกี่ยวกับการบังคับใช้อนุสัญญาฉบับที่ 155

##### 3.1.1 การเข้าเป็นสมาชิกอนุสัญญาฉบับที่ 155

การเข้าเป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญาฉบับที่ 155 ว่าด้วยความปลอดภัยและสุขภาพ อนามัยในการทำงาน ค.ศ. 1981 นั้น เพื่อให้อนุสัญญาฉบับที่ 155 มีผลใช้บังคับในรัฐได้นั้น

<sup>36</sup> ดู อนุสัญญาฉบับที่ 155 ว่าด้วยความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน ข้อ 9 (2)

<sup>37</sup> ดู อนุสัญญาฉบับที่ 155 ว่าด้วยความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน ข้อ 10

ตามธรรมนูญก่อตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ข้อ 19 วรรค 5 (ดี)<sup>38</sup> และอนุสัญญาฉบับที่ 155 ข้อ 23 และ 24 ได้กำหนดให้รัฐสมาชิกที่ต้องการเข้าเป็นภาคีตามอนุสัญญา ฉบับที่ 155 ต้องให้ความยินยอมโดยการให้สัตยาบันต่อผู้อำนวยการใหญ่ของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ (The Director – General) ซึ่งอนุสัญญานี้จะมีผลผูกพันต่อรัฐที่ให้สัตยาบันได้ เมื่อการให้สัตยาบันได้รับการจดทะเบียนไว้กับผู้ผู้อำนวยการใหญ่

สำหรับรูปแบบของการให้สัตยาบันนั้น ตามธรรมนูญก่อตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดรูปแบบไว้ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว เอกสารที่แสดงเจตจำนงในการให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาของรัฐนั้น ต้องลงนามโดยผู้รับมอบอำนาจให้ลงนามเข้าผูกพันต่ออนุสัญญาในนามของรัฐ ซึ่งตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศแล้วถือว่ามีบุคคล 3 ประเภทที่มีอำนาจตามตำแหน่งหน้าที่จะลงนามเข้าผูกพันตามอนุสัญญาได้ กล่าวคือ ประมุขของรัฐ ประมุขของรัฐบาล และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ<sup>39</sup> อย่างไรก็ตามในบางกรณีก็ได้มีการให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานเป็นผู้แสดงเจตนาเข้าผูกพันตามอนุสัญญาได้<sup>40</sup>

### 3.1.2 การมีผลใช้บังคับของอนุสัญญาฉบับที่ 155

ตามอนุสัญญาฉบับที่ 155 ข้อ 24 (2) ได้กำหนดให้อนุสัญญามีผลบังคับเมื่อพ้น 12 เดือนนับจากวันที่มีรัฐสมาชิก 2 รัฐ ได้รับการจดทะเบียนการให้สัตยาบันต่อผู้อำนวยการใหญ่

<sup>38</sup> Article 19 Obligations of Members in respect of Conventions 5. In the case of a Convention: (d) if the Member obtains the consent of the authority or authorities within whose competence the matter lies, it will communicate the formal ratification of the Convention to the Director-General and will take such action as may be necessary to make effective the provisions of such Convention;

<sup>39</sup> จตุรนต์ ธีระวัฒน์, “กระบวนการทำสนธิสัญญาและการปรับใช้สนธิสัญญาในทางปฏิบัติของประเทศไทย”,วารสารนิติศาสตร์ ,ฉบับที่26,ปีที่3,น.611.

<sup>40</sup> E.osieke , Constitution Law and Practice in the International Labor Organization (Drodrecht : Martinus Nijhoff Publishers) , 1985 , pp.152.

ของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ โดยรัฐที่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญานั้นย่อมต้องนำอนุสัญญาเข้าไปบังคับใช้ภายในรัฐ โดยในการให้ความยินยอมที่จะให้อนุสัญญามีผลผูกพันรัฐนั้น รัฐต้องยอมรับการบังคับใช้อนุสัญญาทั้งฉบับ โดยรัฐไม่อาจตั้งข้อสงวน (Reservation) ในอนุสัญญาได้

ตามธรรมนูญก่อตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศนั้น ไม่มีบทบัญญัติใดที่ได้กล่าวถึง การห้ามตั้งข้อสงวนในกรณีของรัฐที่ได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญา ซึ่งตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศแล้วในกรณีที่ไม่มีห้ามอย่างเป็นทางการถึงการตั้งข้อสงวน รัฐย่อมสามารถตั้งข้อสงวนได้ โดยได้รับการยอมรับจากองค์การระหว่างประเทศนั้นๆ และการตั้งข้อสงวนต้องไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์และเป้าหมายของสนธิสัญญา

อย่างไรก็ตามในกรณีขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ แม้ว่าธรรมนูญก่อตั้งองค์การจะไม่ได้กำหนดถึงการห้ามตั้งข้อสงวนอย่างเป็นทางการ แต่ในทางปฏิบัติการตั้งข้อสงวนนั้นไม่ได้รับการยอมรับจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศ เนื่องจากโครงสร้างและวัตถุประสงค์ในการทำงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเอง ที่มีโครงสร้างการดำเนินงานแบบไตรภาคีที่มีได้มีเพียงรัฐเท่านั้น ที่เข้ามามีบทบาทในการจัดทำอนุสัญญา แต่ยังคงรวมถึงตัวแทนจากองค์กรฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างอีกด้วย การอนุญาตให้มีการจัดตั้งข้อสงวนยอมเป็นการให้สิทธิแก่รัฐเพียงผู้เดียวในการกำหนดเจตจำนงและขอบเขตการบังคับใช้อนุสัญญานั้นๆ และมองข้ามการมีส่วนร่วมขององค์กรนายจ้างและองค์กรลูกจ้างในการร่างกฎเกณฑ์ดังกล่าว ซึ่งจัดว่าเป็นการทำลายโครงสร้างไตรภาคีที่เป็นโครงสร้างหลักในการดำเนินงานขององค์การโดยสิ้นเชิง ซึ่งในเรื่องนี้ Lord McNair ได้แสดงผลสนับสนุนไว้อย่างน่าสนใจว่า<sup>41</sup>

“..... ในกรณีของอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ เราจะพบว่าความรู้สึกของประชาคม (Community) นั้นเข้มแข็งมาก การเคลื่อนไหวทางแรงงานในหลายๆ ประเทศได้รับการกระตุ้นอย่างทรงพลังโดยความรู้สึกของประชาคมนี้ และนายจ้างเองก็ไม่ต้องการที่จะถูกกีดขวางโดยข้อจำกัด ที่ทำให้ไม่สามารถบังคับใช้อนุสัญญาได้อย่างเสมอภาคระหว่างผู้แข่งขันทางอุตสาหกรรมนอกประเทศ ดังนั้น การตั้งมาตรฐานที่เป็นหนึ่งเดียวในการจ้างงานนั้นจึงเป็นสิ่งจำเป็นต่อการปฏิบัติงานขององค์การ จากเหตุผลดังกล่าวองค์การแรงงานระหว่างประเทศ จึงตัดสินใจที่จะไม่ให้มีการตั้งข้อสงวนในอนุสัญญา....”

<sup>41</sup> McNair, “The Expansion of International Law”, 1962, p.37.

ดังนั้น จากเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น นับตั้งแต่ปี 1920 องค์การแรงงานระหว่างประเทศ จึงไม่อนุญาตให้มีการตั้งข้อสงวนอีกต่อไป รัฐที่ยอมรับเข้าผู้พันอนุสัญญาฉบับที่ 155 จึงต้องนำอนุสัญญาฉบับที่ 155 เข้าไปบังคับใช้โดยไม่มีข้อยกเว้นแต่อย่างใด

### 3.1.3 การแก้ไขอนุสัญญาฉบับที่ 155

ในอนุสัญญาฉบับที่ 155 ว่าด้วยความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน ค.ศ. 1981 ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขอนุสัญญาไว้ในข้อ 28 และ 29 โดยการพิจารณาแก้ไขอนุสัญญานั้น จะกระทำเมื่อสิ้นสุดระยะเวลา 10 ปี หลังจากที่มีผลบังคับใช้ (Coming into force) ของอนุสัญญา โดยคณะผู้ประศาสน์การของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ จะเสนอรายงานต่อที่ประชุมใหญ่ (The General Conference) เกี่ยวกับการบังคับใช้อนุสัญญาฉบับที่ 155 และพิจารณาถึงความเหมาะสมที่จะบรรจุประเด็นการแก้ไขอนุสัญญาทั้งหมดหรือแต่บางส่วนเข้าสู่วาระการประชุมของที่ประชุมแรงงานระหว่างประเทศ เพื่อทำการแก้ไขอนุสัญญาต่อไป

ผลของการแก้ไขอนุสัญญานั้นย่อมเป็นไปตามข้อ 29 ของอนุสัญญาฉบับที่ 155 ว่าภายหลังจากที่มีการแก้ไขอนุสัญญา และอนุสัญญาที่แก้ไขใหม่นั้น มิได้มีข้อกำหนดเป็นอย่างอื่น หากรัฐสมาชิกได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาที่แก้ไขใหม่นี้ ย่อมมีพันธกรณีต่ออนุสัญญาฉบับที่แก้ไขใหม่ทันที และเมื่ออนุสัญญาฉบับที่แก้ไขใหม่นั้นมีผลบังคับใช้ การเปิดให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาเดิมโดยรัฐสมาชิกย่อมสิ้นสุดลง แต่อนุสัญญาเดิมจะยังมีผลบังคับอยู่ตามปกติทั้งในรูปแบบและเนื้อหาต่อรัฐสมาชิกที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาเดิม แต่ยังไม่ได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาที่ได้แก้ไขใหม่

### 3.1.4 การตีความอนุสัญญาฉบับที่ 155

ภายใต้ธรรมนูญก่อตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้กำหนดให้ผู้ที่มิอำนาจในการตีความอนุสัญญาที่จัดทำโดยองค์การนั้น ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ และ Tribunal ที่องค์การจัดตั้งขึ้นเพื่อให้ตีความอนุสัญญา

โดยอำนาจในการตีความอนุสัญญาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ได้กำหนดไว้ในธรรมนูญก่อตั้งข้อ 37 (1)<sup>42</sup> ว่าให้มีการเสนอเรื่องไปยังศาลยุติธรรมระหว่างประเทศตีความอนุสัญญาได้ในกรณีที่เกิดปัญหาหรือความขัดแย้งใดๆ เกี่ยวกับการตีความอนุสัญญาที่จัดทำโดยรัฐสมาชิกตามบทบัญญัติในธรรมนูญก่อตั้ง นอกจากนี้ ในธรรมนูญก่อตั้งองค์การข้อ 37 (2)<sup>43</sup> ยังได้กำหนดให้คณะผู้ประศาสน์การ เสนอเรื่องความขัดแย้งเกี่ยวกับการตีความดังกล่าว เข้าสู่ที่ประชุมแรงงานระหว่างประเทศ เพื่อให้จัดตั้ง Tribunal ขึ้นมาทำการตีความปัญหาหรือความขัดแย้งใดๆ ที่เกี่ยวกับอนุสัญญาที่ได้มีการเสนอโดยคณะผู้ประศาสน์การ หรือตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในอนุสัญญา คำพิพากษาหรือความเห็นใดๆ ของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศย่อมมีผลผูกพันต่อ Tribunal และคำตัดสินใดๆ ของ Tribunal ย่อมได้รับการเสนอต่อที่ประชุม

นอกจากการตีความอนุสัญญาโดยศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ และ Tribunal ตามที่ธรรมนูญก่อตั้งกำหนดแล้ว ในทางปฏิบัติแล้ว องค์การที่มีบทบาทในการตีความสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ (The International Labour Office) ซึ่งถึงแม้ว่าอำนาจการตีความของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ จะไม่ได้มีการบัญญัติไว้ในธรรมนูญก่อตั้ง หรือได้รับการยอมรับอำนาจดังกล่าวในที่ประชุมแรงงานระหว่างประเทศแต่ในทางปฏิบัติแล้วมีอยู่บ่อยครั้งที่รัฐ

---

<sup>42</sup> Article 37 Interpretation of Constitution and Conventions (1) Any question or dispute relating to the interpretation of this Constitution or of any subsequent Convention concluded by the Members in pursuance of the provisions of this Constitution shall be referred for decision to the International Court of Justice.

<sup>43</sup> Article 37 Interpretation of Constitution and Conventions (2) Notwithstanding the provisions of paragraph 1 of this article the Governing Body may make and submit to the Conference for approval rules providing for the appointment of a tribunal for the expeditious determination of any dispute or question relating to the interpretation of a Convention which may be referred thereto by the Governing Body or in accordance with the terms of the Convention. Any applicable judgement or advisory opinion of the International Court of Justice shall be binding upon any tribunal established in virtue of this paragraph. Any award made by such a tribunal shall be circulated to the Members of the Organization and any observations which they may make thereon shall be brought before the Conference.

สมาชิกขอให้ทางสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศให้ คำแนะนำเกี่ยวกับความหมายของ บทบัญญัติในอนุสัญญา โดยการใช้อำนาจที่ความเช่นนี้ ทางสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศได้ มีการพิจารณาว่า เป็นเพียงการให้คำแนะนำเกี่ยวกับความหมายของอนุสัญญา ซึ่งสำนักงาน แรงงานระหว่างประเทศมีอำนาจที่จะกระทำได้ เนื่องจากเป็นการดำเนินงานที่เกี่ยวกับการเก็บ ข้อมูล และเผยแพร่ข้อมูลทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับแรงงาน ตามที่ธรรมนูญก่อตั้งข้อ 10 บัญญัติไว้<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Article 10 Functions of the Office 1. The functions of the International Labor Office shall include the collection and distribution of information on all subjects relating to the international adjustment of conditions of industrial life and labor, and particularly the examination of subjects which it is proposed to bring before the Conference with a view to the conclusion of international Conventions, and the conduct of such special investigations as may be ordered by the Conference or by the Governing Body.

2. Subject to such directions as the Governing Body may give, the Office shall:

(a) prepare the documents on the various items of the agenda for the meetings of the Conference;

(b) accord to governments at their request all appropriate assistance within its power in connection with the framing of laws and regulations on the basis of the decisions of the Conference and the improvement of administrative practices and systems of inspection;

(c) carry out the duties required of it by the provisions of this Constitution in connection with the effective observance of Conventions;

(d) edit and issue, in such languages as the Governing Body may think desirable, publications dealing with problems of industry and employment of international interest.

3. Generally, it shall have such other powers and duties as may be assigned to it by the Conference or by the Governing Body.

### 3.2 การบังคับใช้ในฐานะรัฐสมาชิกที่มีการให้สัตยาบันอนุสัญญา

อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศนั้น เป็นมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศประเภทหนึ่ง เมื่อรัฐสมาชิกให้สัตยาบันแล้ว ก็จะมีสถานะเทียบเท่ากฎหมาย โดยรัฐสมาชิกย่อมมีหน้าที่สำคัญ 2 ประการคือ

#### 3.2.1 หน้าที่ในการปฏิบัติให้เป็นไปตามอนุสัญญา

เมื่อรัฐสมาชิกได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 155 ว่าด้วยความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงานแล้วนั้น รัฐสมาชิกย่อมมีหน้าที่ตามธรรมนูญก่อตั้งฯ ข้อ 19 วรรค 5 (ดี) กล่าวคือ ภายหลังจากที่มีการให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาแล้ว การดำเนินการที่จำเป็นเพื่อให้เกิดผลตามบทบัญญัติแห่งอนุสัญญา รัฐสมาชิกที่ให้สัตยาบันอนุสัญญา จึงมีหน้าที่บัญญัติกฎหมายเพื่อให้อนุสัญญามีผลบังคับใช้ภายในรัฐ โดยกำหนดรายละเอียดการบังคับใช้กฎหมาย มาตรการ และแนวปฏิบัติให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ภายในของประเทศตนเอง แต่ต้องอยู่ภายใต้กรอบบังคับของอนุสัญญา และการดำเนินการที่จำเป็นในการปฏิบัติการ หรือการใช้มาตรการบังคับ เช่น จากฝ่ายบริหาร การก่อตั้งระบบศาล หรือการก่อตั้งการจัดตั้งองค์อธิสระขึ้นมา ดำเนินการ รวมทั้งต้องมีการดำเนินการในทางบริหาร หรือการปฏิบัติการที่จะเป็นหลักประกันได้ว่า บทบัญญัติในอนุสัญญานั้น จะได้รับการปรับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการให้สัตยาบันอนุสัญญานั้น เป็นการแสดงเจตจำนงว่า รัฐสมาชิกนั้นเห็นด้วยและยอมรับในหลักการของอนุสัญญา รวมทั้งพันธะที่จะปฏิบัติตามบทบัญญัติของอนุสัญญา<sup>45</sup>

<sup>45</sup> International Labor Standard department, "Ratification of Convention and acceptance of obligations", Handbook of procedures relating to International Labor Convention and Recommendations(2006), pp.13- 14. สืบค้นจาก <http://www.ilo.org/ilolex/english/manualq.htm>.

### 3.2.2 หน้าที่ในการรายงานผลการปฏิบัติตามอนุสัญญา

ตามธรรมนูญก่อตั้งฯ ข้อ 22<sup>46</sup> ได้กำหนดให้รัฐสมาชิกที่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญามีหน้าที่ต้องจัดทำรายงานประจำปีต่อสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ ถึงเรื่องการปฏิบัติการของรัฐในการดำเนินการ เพื่อให้เกิดผลตามอนุสัญญาฉบับนั้นๆ โดยรายงานประจำปีต้องจัดทำขึ้นตามรูปแบบที่คณะผู้ประศาสน์การขององค์การแรงงานระหว่างประเทศกำหนด โดยรัฐบาลต้องจัดทำรายงานฉบับแรกนับจากวันที่อนุสัญญามีผลบังคับใช้ไปแล้ว 12 เดือน ในรายงานฉบับแรก รัฐบาลต้องให้ข้อมูลทั้งหมดโดยละเอียดเกี่ยวกับกฎหมาย ข้อบังคับ และแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องต่างๆ ภายในประเทศ และต้องแจ้งความประสงค์ขอยกเว้นการบังคับใช้อนุสัญญาตามแต่บทบัญญัติของแต่ละอนุสัญญาจะเปิดไว้ให้ ซึ่งมีอนุสัญญาบางฉบับเท่านั้นที่เปิดให้รัฐสมาชิกขอยกเว้นได้ อาทิเช่น ตามอนุสัญญาฉบับที่ 155 ว่าด้วยความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน ข้อ 2 รัฐสมาชิกอาจยกเว้นไม่นำอนุสัญญามาใช้บังคับโดยทั้งหมดหรือแต่เพียงบางส่วนกับคนงานบางกลุ่มอันเนื่องมาจากอุปสรรคเฉพาะบางประการ ภายหลังจากที่ได้ปรึกษาหารือกับผู้แทนองค์การนายจ้าง และคนงานที่เกี่ยวข้องแล้ว ในทันทีเท่าที่สามารถทำได้ ซึ่งประเทศสมาชิกจะต้องจัดทำบัญชีประเภทคนงานที่กำหนดไว้ว่าอาจได้รับการยกเว้น พร้อมทั้งเหตุผลในการขอยกเว้นดังกล่าวไว้ในรายงานฉบับแรก เรื่องการปฏิบัติตามอนุสัญญาภายใต้ ข้อ 22 ตามธรรมนูญก่อตั้งฯ และต้องระบุถึงความก้าวหน้าในการปฏิบัติตามอนุสัญญาให้ครอบคลุมกว้างยิ่งขึ้นในฉบับต่อไป

การขอยกเว้นนั้นเป็นเพียงการยกเว้นเพียงชั่วคราวเท่านั้น รัฐสมาชิกไม่สามารถขอยกเว้นได้ตลอดไป ทั้งนี้องค์การแรงงานระหว่างประเทศไม่ได้กำหนดระยะเวลาของการขอยกเว้นไว้ รัฐสมาชิกมีหน้าที่ต้องแสดงให้เห็นถึงความพยายามในการให้ความคุ้มครองอย่างครอบคลุมไม่ว่าจะเป็นการวางนโยบาย มาตรการ หรือแนวทาง

---

<sup>46</sup> Article 22 Annual reports on ratified Conventions : Each of the Members agrees to make an annual report to the International Labor Office on the measures which it has taken to give effect to the provisions of Conventions to which it is a party. These reports shall be made in such form and shall contain such particulars as the Governing Body may request.

ปฏิบัติต่างๆ โดยมีจุดมุ่งหมายสูงสุดคือ การปฏิบัติตามอนุสัญญาได้อย่างครบถ้วนไม่ขอยกเว้นการบังคับใช้<sup>47</sup>

นอกเหนือจากการจัดทำรายงานประจำปีฉบับแรกแล้ว รัฐสมาชิกต้องจัดทำรายงานประจำปี เรื่องการปฏิบัติตามอนุสัญญาตามรูปแบบที่คณะผู้ประศาสน์การขององค์การแรงงานระหว่างประเทศกำหนดเป็นประจำปีตามวาระอีกด้วย<sup>48</sup> ซึ่งหากเป็นอนุสัญญาในกลุ่มพื้นฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ รัฐสมาชิกต้องจัดทำรายงานการปฏิบัติตามอนุสัญญานี้ทุกๆ 2 ปี โดยรัฐสมาชิกที่ยังไม่ได้ให้สัตยาบันของอนุสัญญาพื้นฐานฉบับใด ต้องจัดทำรายงานการปฏิบัติที่สอดคล้องกับหลักการของอนุสัญญาดังกล่าวเป็นประจำทุกปี ส่วนอนุสัญญาฉบับอื่นๆ นั้น รัฐสมาชิกต้องจัดทำรายงานทุกๆ 5 ปี<sup>49</sup> แต่อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีองค์การแรงงานระหว่างประเทศอาจขอให้ รัฐสมาชิกจัดทำรายงานเสนอเป็นคราวๆ ก็ได้

นอกจากการจัดทำรายงานประจำปีทีกล่าวนมาแล้วนั้น รัฐสมาชิกมีพันธกรณีต้องจัดทำ คำชี้แจง เพื่อตอบข้อสังเกตของคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญว่าด้วยการปฏิบัติให้เป็นไปตามอนุสัญญาและข้อแนะ (Committee of Expert on the Application of Convention and Recommendations) ในกรณีที่ผู้เชี่ยวชาญ พิจารณารายงานประจำปีของรัฐสมาชิกแล้ว เห็นว่ารัฐสมาชิกที่ให้สัตยาบันนั้นยังให้ข้อมูลภายในประเทศได้ไม่เพียงพอ หรือข้อมูลที่ให้ไปนั้น แสดงถึงการปฏิบัติได้ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของอนุสัญญาแล้ว คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญ จะมีหนังสือตั้งเป็นข้อสังเกตขอให้รัฐสมาชิกจัดทำคำชี้แจงหรือให้ข้อมูลเพิ่มเติม<sup>50</sup>

<sup>47</sup> Ratification of Convention and acceptance of obligation (ILS Handbook of Procedures), สืบค้นจาก <http://www.ilo.org/ilolex/>, pp.4.

<sup>48</sup> ILO, ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at work and Its Follow – up, (Geneva: International Labor Office, 1998), สืบค้นจาก <http://www.ilo.org/dyn/declaris/>.

<sup>49</sup> อนุสัญญาฉบับที่ 155 อยู่ในหมวดว่าด้วยเรื่อง Occupational safety and Health ที่รัฐสมาชิกต้องจัดทำรายงานทุกๆ 5 ปี (Reports on ratified Conventions (ILS Handbook of Procedures), สืบค้นจาก <http://www.ilo.org/ilolex/>, pp.3.

<sup>50</sup> International Labor Standards Department, Handbook of procedures relating to International Labor Conventions and Recommendations (1998), สืบค้นจาก <http://www.ilo.org/ilolex/english/manualq.htm>.

### 3.3 การบังคับใช้ในฐานะรัฐสมาชิกที่ไม่ได้มีการให้สัตยาบันอนุสัญญา

ในกรณีที่มีการปิดวาระการประชุมในการจัดทำอนุสัญญาฉบับที่ 155 รัฐสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่ไม่ได้มีการให้สัตยาบันอนุสัญญาย่อมมีหน้าที่สำคัญดังต่อไปนี้คือ หน้าที่ในการนำเสนออนุสัญญาต่อองค์กรที่มีอำนาจภายในรัฐ และหน้าที่ในการรายงานสถานการณ์ของอนุสัญญาที่ไม่ได้ให้สัตยาบันภายในรัฐ<sup>51</sup>

#### 3.3.1 หน้าที่ในการนำเสนออนุสัญญาต่อองค์กรที่มีอำนาจภายในรัฐ

ตามธรรมนูญก่อตั้งฯ ข้อ 19 วรรค 5 (ปี)<sup>52</sup> ได้กำหนดให้รัฐสมาชิกมีพันธกรณีที่จะต้องนำเสนออนุสัญญาต่อองค์กรที่มีอำนาจในเรื่องดังกล่าวภายในรัฐ เพื่อบัญญัติเป็นกฎหมายบังคับใช้ หรือมีการดำเนินการอื่นใด เพื่อให้อนุสัญญามีผลบังคับใช้ภายในรัฐ ภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ปิดการประชุมหรืออย่างมากที่สุดภายใน 18 เดือนในกรณีที่ไม่อาจทำได้ภายใน 1 ปี

ธรรมนูญก่อตั้งฯ ไม่ได้กำหนดคำจำกัดความของคำว่า “องค์กรที่มีอำนาจ” (The Competent Authorities) ที่รัฐต้องนำเสนออนุสัญญาไว้ แต่จากทางปฏิบัติในการปรับใช้อนุสัญญานั้น องค์กรที่มีอำนาจภายในรัฐนั้น หมายถึง องค์กรที่มีอำนาจในการบัญญัติกฎหมายให้เป็นไปตามอนุสัญญาหรือข้อแนะ ซึ่งโดยปกติแล้ว คือรัฐสภา ซึ่งหากในรัฐนั้นไม่ได้กำหนดให้มีการบัญญัติกฎหมายเป็นหน้าที่ของรัฐสภา แต่เป็นหน้าที่ขององค์กรฝ่ายบริหาร องค์กรที่มีอำนาจก็ย่อมหมายถึงองค์กรฝ่ายบริหารได้เช่นกัน กล่าวโดยสรุป คือ องค์กรที่มีอำนาจภายในรัฐ ก็คือ

<sup>51</sup> Reports on unratified Conventions and on Recommendations – the 1998 Declaration (ILS Handbook of Procedures) สืบค้นจาก <http://www.ilo.org/ilolex,p.4>.

<sup>52</sup> Article 19 Obligations of Members in respect of Conventions 5. In the case of a Convention: (b) each of the Members undertakes that it will, within the period of one year at most from the closing of the session of the Conference, or if it is impossible owing to exceptional circumstances to do so within the period of one year, then at the earliest practicable moment and in no case later than 18 months from the closing of the session of the Conference, bring the Convention before the authority or authorities within whose competence the matter lies, for the enactment of legislation or other action;

องค์กรที่มีอำนาจนิติบัญญัติ หรือองค์กรใดก็ตามภายในรัฐที่มีอำนาจในการทำให้กฎหมายของอนุสัญญาที่มีผลบังคับใช้ภายในรัฐได้นั้นเอง<sup>53</sup>

### 3.3.2 หน้าที่ในการรายงานสถานภาพของอนุสัญญาที่ไม่ได้ให้สัตยาบันภายในรัฐ

เมื่อรัฐสมาชิกได้นำเสนออนุสัญญาต่อองค์กรที่มีอำนาจภายในรัฐแล้ว องค์กรที่มีอำนาจนั้นได้พิจารณาและปฏิเสธการให้สัตยาบันต่ออนุสัญญา รัฐสมาชิกนั้นย่อมไม่หน้าที่อื่นใดอีก นอกจากหน้าที่ตามธรรมนูญก่อตั้งฯ ที่ได้กำหนดไว้ในข้อ 19 วรรค 5 (อี)<sup>54</sup> กล่าวคือ หน้าที่ในการรายงานต่อผู้อำนวยการใหญ่ของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศตามคำร้องขอของคณะผู้ประศาสน์การ ถึงสถานภาพทางกฎหมายและการปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญานั้น ในกรณีที่ไม่มีการออกกฎหมาย ได้มีกฎหมายที่ทางการบริหารที่กำหนดให้อนุสัญญาที่มีผลบังคับใช้ภายในรัฐอย่างไรบ้าง ตลอดจนรัฐสมาชิกต้องแสดงเหตุผลในการที่ไม่อาจปฏิบัติตามอนุสัญญา หรือหากได้มีการปรับใช้อนุสัญญาก็ต้องแสดงเหตุผลของการให้สัตยาบันล่าช้าด้วย

หน้าที่ในการรายงานถึงสถานะของอนุสัญญาที่ไม่ได้ให้สัตยาบันภายในรัฐนี้ นับว่าเป็นประโยชน์อย่างมากต่อองค์กรแรงงานระหว่างประเทศในการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับความก้าวหน้าของรัฐบาล ในการปรับใช้อนุสัญญาที่ไม่ได้ให้สัตยาบัน และเป็นเครื่องเตือน

<sup>53</sup> E. Osieke, *ibid*, p.159.

<sup>54</sup> Article 19 Obligations of Members in respect of Conventions 5. In the case of a Convention:

(e) if the Member does not obtain the consent of the authority or authorities within whose competence the matter lies, no further obligation shall rest upon the Member except that it shall report to the Director-General of the International Labor Office, at appropriate intervals as requested by the Governing Body, the position of its law and practice in regard to the matters dealt with in the Convention, showing the extent to which effect has been given, or is proposed to be given, to any of the provisions of the Convention by legislation, administrative action, collective agreement or otherwise and stating the difficulties which prevent or delay the ratification of such Convention.

ความจำแก่รัฐบาลในการปรับปรุงทางด้านแรงงานให้มีมาตรฐานให้มากขึ้น ในกรณีที่มีปัญหา ซึ่งเป็นกรณีที่น่าไว้วางใจ รัฐสมาชิกไปสู่การให้สัตยาบันมากขึ้น หรืออย่างน้อยก็นำไปสู่การปรับใช้อย่างเต็มรูปแบบ แม้ไม่มีการให้สัตยาบันอนุสัญญาก็ตาม

### 3.4 กลไกการดำเนินการและตรวจสอบการปฏิบัติตามอนุสัญญาฉบับที่ 155 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

#### 3.4.1 ความเป็นมาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 1 สิ้นสุดลงได้มีการประชุมเพื่อจัดทำสนธิสัญญาสันติภาพ ณ เมืองแวร์ซายส์ โดยหยิบยกปัญหาการจ้างไว้ ซึ่งสันติภาพถาวรและความมั่นคงระหว่างประเทศขึ้น พิจารณาและเห็นว่าสันติภาพถาวรจะเกิดขึ้นและดำรงอยู่ได้ต้องอาศัย “ความยุติธรรมทางสังคม” เป็นมูลฐานซึ่งผู้ใช้แรงงานย่อมมีความเกี่ยวข้องกับปัญหานี้ และไม่ได้รับการคุ้มครองเท่าที่ควร ที่ประชุมจึงได้ตั้งคณะกรรมการพิเศษขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้แทนของประเทศมหาอำนาจทั้งห้า ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส อิตาลี และญี่ปุ่น นอกจากนี้ยังประกอบด้วยผู้แทนของประเทศเบลเยียม เชคโกสโลวาเกีย คิวบา โปแลนด์ เพื่อสอบสวนภาวะการณ์จัดหางานจากทัศนระหว่างประเทศ และพิจารณาวิธีการระหว่างประเทศที่จำเป็นเพื่อการปฏิบัติร่วมกันในเรื่องการจัดหางาน และจัดทำข้อเสนอแนะในเรื่องรูปของสำนักงานถาวรที่จะจัดตั้งขึ้น และได้ยกร่างธรรมนูญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ โดยเป็นส่วนหนึ่งของสนธิสัญญาสันติภาพแวร์ซายส์<sup>55</sup>

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ(International Labor Organization : ILO) จึงได้ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 11 เมษายน ค.ศ. 1919 (พ.ศ. 2462) โดยอยู่ในหมวดที่ 13 ของสนธิสัญญาแวร์ซายส์ (Treaty of Versailles) และถือเป็นองค์กรทางเศรษฐกิจและสังคมที่เก่าแก่ที่สุด ในระหว่างที่มีสงครามโลกครั้งที่ 2 องค์การแรงงานระหว่างประเทศก็ยังคงดำเนินการอยู่ตลอดเวลา ต่อมาเมื่อมีการตั้งองค์การสหประชาชาติขึ้นเมื่อหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง องค์การแรงงานระหว่าง

<sup>55</sup> สุดาศิริ วัฒนวงศ์, คำบรรยายกฎหมายคุ้มครองแรงงาน, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2543), น.13-14.

ประเทศก็ได้ผนวกเข้าเป็นภาคีของสหประชาชาติในฐานะองค์การชำนาญพิเศษขององค์การแรกของสหประชาชาติ เมื่อ ค.ศ.1964 (พ.ศ.2489)

สมาชิกที่เริ่มก่อตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ มีจำนวน 45 ประเทศ โดยประเทศในภูมิภาคเอเชียที่ได้ร่วมเป็นสมาชิกก่อตั้งมีเพียง 4 ประเทศ<sup>56</sup> คือ จีน อินเดีย ญี่ปุ่น และไทย ซึ่งจากการที่ประเทศไทยเป็นประเทศสมาชิกก่อตั้งนั้น ทำให้ประเทศไทยได้รับคัดเลือกให้เป็นประเทศที่ตั้งของสำนักงานภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก ซึ่งถือเป็นเกียรติและศักดิ์ศรีของประเทศ ทั้งยังมีผลดีต่อเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองระหว่างประเทศ ทำให้ประเทศไทยกลายเป็นศูนย์กลางทางการบริหารแรงงานในภูมิภาคนี้ ทั้งนี้นอกจากสมาชิกเริ่มแรกแล้วตามธรรมนูญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ในหมวด 1 ข้อ 1 (2) - (4)<sup>57</sup> ได้เปิดรับสมาชิกของสหประชาชาติที่แสดง

---

<sup>56</sup> รังสฤษฏ์ จันทรัตน์, “การให้สัตยาบันอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ”, งานวิจัยในหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐร่วมเอกชน(ปรอ.)รุ่นที่ 7,2537-2538,น.1.

<sup>57</sup> Article 1 Membership: 2. The Members of the International Labor Organization shall be the States which were Members of the Organization on 1 November 1945 and such other States as may become Members in pursuance of the provisions of paragraphs 3 and 4 of this article.

3. Any original member of the United Nations and any State admitted to membership of the United Nations by a decision of the General Assembly in accordance with the provisions of the Charter may become a Member of the International Labor Organization by communicating to the Director-General of the International Labor Office its formal acceptance of the obligations of the Constitution of the International Labor Organization.

4. The General Conference of the International Labor Organization may also admit Members to the Organization by a vote concurred in by two-thirds of the delegates attending the session, including two-thirds of the Government delegates present and voting. Such admission shall take effect on the communication to the Director-General of the International Labor Office by the government of the new Member of its formal acceptance of the obligations of the Constitution of the Organization.

ความจำเป็นเป็นทางการขอสมัครเข้าเป็นสมาชิกด้วย ซึ่งในปัจจุบันองค์การแรงงานระหว่างประเทศ มีสมาชิกรวม 181 ประเทศ<sup>58</sup>

### 3.4.2 วัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

วัตถุประสงค์หลักขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ตามที่ระบุไว้ในบทนำของธรรมนูญก่อตั้งฯ คือ การส่งเสริมความยุติธรรมในสังคม การรับรองและเคารพในสิทธิมนุษยชน การสนับสนุนให้เกิดความเป็นธรรมในการใช้แรงงาน การยกระดับมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดี แก่ลูกจ้าง และการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศสมาชิกในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม นอกจากนี้ยังได้ยึดคำประกาศแห่งฟิลาเดลเฟีย (The Declaration of Philadelphia) ซึ่งที่ประชุมใหญ่องค์การแรงงานระหว่างประเทศที่ได้จัดขึ้น ณ นครฟิลาเดลเฟีย ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้มีมติรับรองในปี ค.ศ.1944(พ.ศ.2487) ในโอกาสที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศมีการดำเนินการมาครบรอบ 25 ปี เป็นส่วนหนึ่งของวัตถุประสงค์ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ โดยคำประกาศดังกล่าวมีหลักการสำคัญ<sup>59</sup> ดังนี้

- 1) แรงงานไม่ใช่สินค้า
- 2) เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น และการตั้งสมาคมเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับความก้าวหน้าที่ยั่งยืน
- 3) ความยากจน ณ ที่หนึ่งที่โดยอ้อมเป็นปฏิปักษ์ต่อความเจริญรุ่งเรืองในทุกหนทุกแห่ง
- 4) มนุษย์ทุกคนมีสิทธิที่จะแสวงหาทั้งสวัสดิภาพทางด้านวัตถุ และโอกาสอันทัดเทียมกัน โดยมีได้คำนึงถึงเชื้อชาติ ความเชื่อถือ หรือเพศใด

<sup>58</sup> สืบค้นจาก <http://www.ilo.org/ilolex/english/mstatese.htm>.

<sup>59</sup> องค์การแรงงานระหว่างประเทศ, *วารสารแรงงานสัมพันธ์*, ฉบับที่ 3, ปีที่ 42, น.35 (พฤษภาคม - มิถุนายน 2544).

### 3.4.3 โครงสร้างการทำงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

องค์การแรงงานระหว่างประเทศมีหน่วยงานหลักในการดำเนินงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ 3 หน่วยงานคือ

#### 3.4.3.1 การประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Conference)

เป็นการประชุมที่จัดขึ้นเป็นประจำทุกปี ซึ่งโดยมากจะจัดในเดือนมิถุนายน ณ นครเจนีวา ประเทศสวิสเซอร์แลนด์ โดยประเทศสมาชิกจะส่งผู้แทนฝ่ายรัฐบาล 2 คน ผู้แทนฝ่ายนายจ้าง 1 คน ผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง 1 คน พร้อมทั้งปรึกษาของแต่ละฝ่าย และโดยมากรัฐมนตรีที่รับผิดชอบด้านแรงงานจะเป็นผู้แทนฝ่ายรัฐบาลกล่าวคำปราศรัยต่อที่ประชุม

ผู้แทนที่เข้าร่วมประชุมแต่ละคนมีสิทธิที่จะแสดงความคิดเห็นของตน และมีสิทธิในการออกเสียงลงคะแนนตามเจตจำนงของตนได้เมื่อมีการลงคะแนนเสียงต่างๆในที่ประชุมโดยเท่าเทียมกัน สำหรับการลงคะแนนดังกล่าวตัวแทนจากฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างสามารถที่จะลงคะแนนเสียงได้อย่างอิสระ ปราศจากการแทรกแซงขององค์การรัฐ<sup>60</sup>

ที่ประชุมใหญ่มีบทบาทสำคัญในการพิจารณาปัญหาต่างๆ ในด้านแรงงานและสังคมรวมทั้งปัญหาในการดำเนินงานต่างๆ ขององค์การ ได้แก่ การกำหนดและรับรองมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศในรูปของอนุสัญญาและข้อแนะ (Convention and Recommendation) การรับรอง งบประมาณ แผนงาน และการเลือกคณะประศาสน์การ

#### 3.4.3.2 คณะประศาสน์การ (The Governing Body)<sup>61</sup>

คือ คณะกรรมการบริหารขององค์การ มีหน้าที่กำหนดนโยบายการบริหารและควบคุมการปฏิบัติงานขององค์การ และกำหนดโครงการงบประมาณ เพื่อเสนอให้ที่ประชุม

<sup>60</sup> How the ILO works, สืบค้นจาก

[http://www.ilo.org/global/About\\_the\\_ILO/Struture/langen/index.htm](http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Struture/langen/index.htm).

<sup>61</sup> แปลความหมายตามสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ, ILO คืออะไร ILO ทำอะไร

องค์การระหว่างประเทศรับรอง ตลอดจนเลือกตั้ง ผู้อำนวยการใหญ่ (Director – General) ซึ่งทำหน้าที่หัวหน้าสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ คณะประศาสน์การจะมีการประชุมปีละ 3 ครั้ง<sup>62</sup>

คณะประศาสน์การ มีประธานคณะประศาสน์การ (Chairman of the Governing Body) เป็นผู้รับผิดชอบสูงสุดและมีกรรมการประกอบด้วย<sup>63</sup> ผู้แทนรัฐบาล 28 คนจาก 28 ประเทศ ฝ่ายนายจ้าง 14 คน ฝ่ายลูกจ้าง 14 คน กรรมการคณะประศาสน์การอยู่ในตำแหน่งคราวละ 3 ปี โดยเวียนกันไปตามภูมิภาค ส่วนประธานคณะประศาสน์การจะมีการเลือกตั้งหมุนเวียนกันดำรงตำแหน่งคราวละ 1 ปี ที่นั่งของกรรมการที่เป็นผู้แทนรัฐบาลในคณะประศาสน์การสิบที่นั่งเป็นที่นั่งถาวรของประเทศที่มีบทบาทสำคัญทางอุตสาหกรรมได้แก่บราซิล จีน ฝรั่งเศส เยอรมัน อินเดีย อิตาลี ญี่ปุ่น สหพันธรัฐรัสเซีย สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา ผู้แทนจากประเทศสมาชิกอื่นๆ จะได้รับเลือกโดยผู้แทนรัฐบาลในที่ประชุมใหญ่ทุกสามปีโดยจะแบ่งที่นั่งตามสภาพภูมิศาสตร์ นายจ้างและลูกจ้างจะเลือกผู้แทนของตนเองในการประชุมที่จัดขึ้นต่างหาก<sup>64</sup>

### 3.4.3.3 สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Office)

คือสำนักงานที่ทำหน้าที่เป็นเลขาธิการถาวรขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ บริหารงานต่างๆ ขององค์การให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนด โดยคณะประศาสน์การและมติของที่ประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ มีสำนักงานใหญ่ ศูนย์วิจัย และโรงพิมพ์ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ กระจายอำนาจบริหารให้แก่สำนักงานประจำภูมิภาค พื้นที่และสาขาต่างๆ สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศจึงเปรียบได้กับหน่วยราชการ<sup>65</sup> ซึ่งมีผู้เชี่ยวชาญกว่า 2,500 คน ประจำอยู่ที่สำนักงานใหญ่ และสำนักงานประจำภูมิภาคต่างๆ เป็นผู้ปฏิบัติการบริหารงานพัฒนาหรือริเริ่ม รวมทั้งสร้างสรรค์งานใหม่ขึ้น เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่รัฐสมาชิก โดยมี

<sup>62</sup> นิคม จันทรวิฑูร, ประเทศไทยกับประมวลกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ (พิมพ์ครั้งที่ 1) กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2531, น.12.

<sup>63</sup> ข้อ 7 แห่ง ธรรมนูญก่อตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ

<sup>64</sup> International Labour Organization, The ILO: What it is ,What it does, p.7.

<sup>65</sup> อ่างแก้ว เชียงอรุณที่ 62, น.15.

ผู้อำนวยการใหญ่ (Director - General) ทำหน้าที่บริหารสูงสุด ซึ่งผู้อำนวยการใหญ่จะได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งนาน 5 ปี

สำนักงานใหญ่ของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ ตั้งอยู่ที่นครเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ นอกจากนี้ยังได้ตั้งสำนักงานภูมิภาคขึ้นอีก 5 แห่ง คือ<sup>66</sup>

- 1) สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศประจำภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก ตั้งอยู่ที่กรุงเทพมหานคร
- 2) สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศประจำภูมิภาคละตินอเมริกาและแคริบเบียน ตั้งอยู่ที่ประเทศเปรู
- 3) สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศประจำภูมิภาคแอฟริกา ตั้งอยู่ที่กรุงอาบิดจัน ประเทศแอฟริกา
- 4) สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศประจำภูมิภาคยุโรป ตั้งอยู่ที่ นครเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์
- 5) สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศประจำกลุ่มประเทศอาหรับ ตั้งอยู่ที่ กรุงเบรุต ประเทศเลบานอน

ในการดำเนินงานขององค์กรหลักขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ นอกจากหลักดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น องค์การแรงงานระหว่างประเทศยังสนับสนุนให้มีการดำเนินการที่ใช้โครงสร้างการดำเนินงานที่เรียกว่า โครงสร้างไตรภาคี (Tripartism) อันเป็นการใช้โครงสร้างที่มีลักษณะของความร่วมมือระหว่างรัฐบาลและสังคม (Social dialogue) กล่าวคือ การเปิดการเจรจาในทุกรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการปรึกษา หรือแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างตัวแทนของภาครัฐ ตัวแทนฝ่ายนายจ้าง และตัวแทนฝ่ายลูกจ้างในการกำหนดนโยบายและการดำเนินงานต่าง ๆ<sup>67</sup>

โครงสร้างแบบไตรภาคีขององค์การแรงงานระหว่างประเทศแตกต่างจากองค์การระดับโลกอื่นๆ ในแง่ที่ว่าองค์กรนายจ้างและองค์กรลูกจ้างมีสิทธิมีเสียงเท่ากับรัฐบาลในเรื่องการวางนโยบายและโครงการต่างๆ ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ทั้งนี้องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ยังส่งเสริมการทำงานแบบไตรภาคีภายในประเทศสมาชิกด้วย โดยให้การสนับสนุนการเจรจาทางสังคมซึ่งเปิดโอกาสให้สหภาพแรงงานและนายจ้างร่วมกันวางนโยบาย

<sup>66</sup> International Labour Organization, *Ibid*, p.55

<sup>67</sup> สืบค้นจาก [http://www.ilo.org/global/About\\_the\\_ILO/Structure/tripartism/lang-en/index.htm](http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Structure/tripartism/lang-en/index.htm)

ระดับชาติในเรื่องที่เกี่ยวกับสังคมและเศรษฐกิจและเรื่องอื่นๆ อีกมาก และให้มีส่วนร่วมในการดำเนินนโยบายเหล่านั้นตามความเหมาะสม ประเทศสมาชิกแต่ละประเทศมีสิทธิส่งผู้แทนที่คนเข้าร่วมการประชุมใหญ่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ โดยผู้แทนสองคนมาจากรัฐบาลและอีกสองคนเป็นผู้แทนนายจ้างและลูกจ้างฝ่ายละหนึ่งคน ผู้แทนเหล่านี้มีสิทธิพูดและออกเสียงอย่างอิสระ<sup>68</sup>

### 3.5 สถานะทางกฎหมายขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

การพิจารณาถึงสถานะทางกฎหมายขององค์การแรงงานระหว่างประเทศนั้นสามารถพิจารณาได้จากสนธิสัญญา หรือธรรมนูญก่อตั้งขององค์การระหว่างประเทศนั้นๆ โดยในสนธิสัญญาหรือธรรมนูญก่อตั้งขององค์การระหว่างประเทศจะกำหนดให้องค์การระหว่างประเทศมีสภาพนิติบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศแตกต่างจากรัฐที่เป็นผู้ก่อตั้ง<sup>69</sup> และมักจะกำหนดให้องค์การแรงงานระหว่างประเทศมีความสามารถทางกฎหมายที่จำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่ มีความสามารถในการเข้าทำสัญญา มีสิทธิเข้าถือและโอนซึ่งทรัพย์สินทั้งอสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์ ตลอดจนการดำเนินการใดๆ ตามกฎหมาย<sup>70</sup>

ดังนั้นสถานะทางกฎหมายขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ สามารถพิจารณาได้จากธรรมนูญก่อตั้งองค์การฯ เช่นเดียวกับการพิจารณาสถานะขององค์การระหว่างประเทศโดยส่วนใหญ่ กล่าวคือ ธรรมนูญก่อตั้งองค์การฯ ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนถึงสภาพนิติบุคคลตามกฎหมายขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ว่าสามารถที่จะดำเนินการตามกฎหมายอย่างไรบ้าง

<sup>68</sup> International Labor Organization, *Ibids*, p.7.

<sup>69</sup> Rosalyn Higgins, Problems & Process International Law and How We Use It , (Oxford : Clarendon Press, 1944), p.46.

<sup>70</sup> Henry G.Schermers, The International Organizations, in International Law ; Achievements and Prospects, ed Mohammed Bedjaoui (Paris : Martinus Nijhoff Publishers, 1991), p.72.

โดยกำหนดไว้ในข้อ 39<sup>71</sup> ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า องค์การแรงงานระหว่างประเทศย่อมอยู่ในฐานะผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายระหว่างประเทศ และมีความสามารถในการเข้าเป็นภาคีสนธิสัญญาภายในกรอบและวัตถุประสงค์ขององค์การได้ รวมถึงสามารถเข้าครอบครองถือสิทธิในทรัพย์สินและและดำเนินการทางกฎหมายได้ นอกจากนี้ในธรรมนูญก่อตั้งฯ ข้อ 40<sup>72</sup> ยังได้กำหนดให้องค์การสามารถได้รับเอกสิทธิ์ (Privileges) และความคุ้มกัน (Immunities) เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานภายในรัฐสมาชิกอีกด้วย และการให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันนี้ ยังรวมไปถึงการให้ความคุ้มกันตัวแทนของรัฐต่างๆ ที่เข้าร่วมประชุม สมาชิกของคณะผู้ประศาสน์การ และผู้อำนวยการใหญ่ของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ขององค์การก็จะได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันเท่าที่จำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

---

<sup>71</sup> Article 39 Legal status of Organization : The International Labor Organization shall possess full juridical personality and in particular the capacity:

- (a) to contract;
- (b) to acquire and dispose of immovable and movable property;
- (c) to institute legal proceedings.

<sup>72</sup> Article 40 Privileges and immunities : 1. The International Labor Organization shall enjoy in the territory of each of its Members such privileges and immunities as are necessary for the fulfillment of its purposes.

2. Delegates to the Conference, members of the Governing Body and the Director-General and officials of the Office shall likewise enjoy such privileges and immunities as are necessary for the independent exercise of their functions in connection with the Organization.

3. Such privileges and immunities shall be defined in a separate agreement to be prepared by the Organization with a view to its acceptance by the States Members.

### 3.6 มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ เป็นองค์การระดับรัฐบาลที่มีบทบาทสำคัญในการสร้างกฎเกณฑ์ทางด้านแรงงานในรูปของอนุสัญญาและข้อแนะ เพื่อบังคับใช้กับรัฐสมาชิกในสังคมนระหว่างประเทศมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศภายใต้อนุสัญญาของ ILO นั้นมีลักษณะสำคัญ 3 ประการ<sup>73</sup> ได้แก่

1) เป็นมาตรฐานที่ได้รับรองในรูปของสถาบัน กล่าวคือต้องผ่านการรับรองโดยที่ประชุมใหญ่ของ ILO โดยมีขั้นตอนและการอภิปรายในที่ประชุมคล้ายกับการประชุมในรัฐสภา มิใช่การใช้วิธีทางการทูตเหมือนการจัดทำสนธิสัญญาหรืออนุสัญญาอื่นๆทั่วไป

2) เนื่องจากมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศเกิดขึ้นจากโครงสร้างที่เป็นไตรภาคี การรับรองอนุสัญญาและข้อเสนอแนะจึงต้องกระทำทั้ง 3 ฝ่ายไม่ว่าจะเป็นฝ่ายรัฐบาล นายจ้าง หรือลูกจ้าง

3) เพื่อให้อนุสัญญานั้นได้มีการนำไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพองค์กร ILO จึงได้กำหนดการรับรองและติดตามการปฏิบัติตามอนุสัญญาที่ได้ให้สัตยาบันเอาไว้ด้วย

ในปัจจุบันนี้ องค์กร ILO ได้กำหนดมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศไว้หลายเรื่อง ซึ่งในปัจจุบันมีอนุสัญญาทั้งสิ้น 188 ฉบับ<sup>74</sup> และข้อแนะ 199 ฉบับ<sup>75</sup> โดยอาจแบ่งออกเป็นหมวดหมู่ดังต่อไปนี้คือ

1) หมวดว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน (basic human rights) ซึ่งประกอบด้วย สิทธิและเสรีภาพในการสมาคม (freedom of association) การได้รับโอกาสและการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน และการใช้แรงงานบังคับ (forced labor) การให้สิทธิและเสรีภาพในการก่อตั้งสมาคม (ทั้งในภาคเกษตรกรรมและภาคอุตสาหกรรมและกลุ่มคนงานในชนบท) และการรวมตัวกันสร้างกลไกการเจรจาต่อรองระหว่างฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง และแรงงานสัมพันธ์

<sup>73</sup> อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 62, น.26-27.

<sup>74</sup> สืบค้นจาก <http://www.ilo.org/ilolex/english/convdsp1.htm>

<sup>75</sup> สืบค้นจาก <http://www.ilo.org/ilolex/english/recdisp1.htm>

2) หมวดยว่าด้วยการมีงานทำ (employment) ซึ่งประกอบด้วยนโยบายการจ้างงาน และการบริการจัดหางาน และ การจัดเก็บค่าธรรมเนียมของบริษัทจัดหางาน การส่งเสริมการฝึก อาชีวศึกษาและการอบรม การฟื้นฟูการทำงานของผู้พิการ ความมั่นคงในการจ้างงาน

3) หมวดยว่าด้วยนโยบายทางสังคม (social policy)

4) หมวดยว่าด้วยการบริหารแรงงาน (labor administration)

5) หมวดยว่าด้วยสภาพการทำงาน (condition of work) ประกอบด้วยการกำหนด ค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับภาคอุตสาหกรรมที่ใช้เครื่องจักรในการทำงาน การคุ้มครองการจ่ายค่าจ้าง กรณีนายจ้างล้มละลายหรือเลิกกิจการ และเงื่อนไขทั่วไปในการทำงาน (เช่น ชั่วโมงการทำงาน การทำงานในเวลากลางคืน การพักผ่อนในสัปดาห์ การได้รับค่าจ้างเมื่อลาพัก) ความปลอดภัยใน อาชีพและสุขอนามัย (ทั้งสำหรับประชาชนในประเทศและชาวต่างชาติที่ทำงานในประเทศ) การคุ้มครองความเสี่ยงเฉพาะด้าน(สารอันตราย เครื่องจักร การกำหนดน้ำหนักสิ่งของเพื่อการยก มลพิษทางอากาศ เสียง และ ความสั่นสะเทือน) การปกป้องคุ้มครองการทำงานในกิจกรรมบาง ประเภท (งานก่อสร้าง การพาณิชย์และสำนักงาน การทำงานบนเรือ) เป็นต้น

6) หมวดยว่าด้วยการประกันสังคม (social security)

7) หมวดยว่าด้วยการทำงานของสตรี (employment of women)

8) หมวดยว่าด้วยการทำงานของเด็กและเยาวชน (employment of children and young persons)

9) หมวดยว่าด้วยคนงานอพยพ (migration workers)

10) หมวดยว่าด้วยชนพื้นเมืองและชนเผ่า (indigenous and tribal people) และ คนงานในดินแดนอาณานิคม (workers in nonmetropolitan territories)

11) หมวดยว่าด้วยอาชีพเฉพาะ (particular occupational sectors) ซึ่งประกอบด้วย อาชีพเดินเรือทะเลคนทำงานบริเวณท่าเรือ อาชีพการทำไร่ อาชีพพยาบาล

12) หมวดยอื่นๆ ซึ่งประกอบด้วย การแก้บทบัญญัติ เป็นต้น

สำหรับอนุสัญญาฉบับที่ 155 ว่าด้วยความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยใน การทำงาน (Occupational Safety and Health and the Working Environment 1981) อยู่ใน หมวดยว่าด้วยสภาพการทำงาน (condition of work) ซึ่งเป็นมาตรฐานแรงงานที่แต่ละประเทศจะ บังคับใช้หรือไม่และเมื่อใดนั้น ขึ้นอยู่กับความพร้อมและระดับการพัฒนาของแต่ละประเทศ

### 3.7 กลไกการตรวจสอบการปฏิบัติตามอนุสัญญาฉบับที่ 155

องค์การแรงงานระหว่างประเทศเป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีกลไกในการบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามอนุสัญญาที่สมบูรณ์มากที่สุดองค์การหนึ่ง ภายใต้ธรรมนูญก่อตั้งฯ องค์การแรงงานระหว่างประเทศจะมีกลไกการตรวจสอบโดยทั่วไป ประเทศสมาชิกทุกประเทศต้องรายงานมาตรการต่างๆ ที่ได้กำหนดขึ้นทั้งทางกฎหมายและทางปฏิบัติ เพื่อปฏิบัติตามอนุสัญญาทุกฉบับที่ตนได้รับรอง ในขณะที่เดียวกันก็ต้องส่งสำเนารายงานให้องค์การนายจ้างและองค์การลูกจ้างซึ่งมีสิทธิที่จะให้ข้อมูลต่างๆ ด้วย ในขั้นแรกรายงานของรัฐบาลจะได้รับการตรวจสอบโดยคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญว่าด้วยการปฏิบัติตาม อนุสัญญาและข้อแนะ(The Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations) คณะกรรมการฯจะส่งรายงานประจำปีให้ที่ประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ในการประชุมนี้คณะกรรมการที่ประชุมใหญ่ว่าด้วยการปฏิบัติตามอนุสัญญา และข้อแนะซึ่งเป็นคณะกรรมการไตรภาคีที่ประกอบด้วยผู้แทนจากรัฐบาล นายจ้างและลูกจ้างจะตรวจรายงานดังกล่าวอย่างละเอียด นอกจากกระบวนการตรวจสอบที่กระทำเป็นประจำดังกล่าวแล้ว องค์การนายจ้างและองค์การลูกจ้างยังสามารถริเริ่มกระบวนการโต้แย้งซึ่งเรียกว่า “การคัดค้าน” เพื่อกล่าวหารัฐบาลของประเทศสมาชิกในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามอนุสัญญาที่ได้รับรองไว้ได้ ถ้าคณะประศาสน์การพิจารณาว่าการคัดค้านนั้นรับฟังได้แล้ว คณะประศาสน์การจะตั้งคณะกรรมการไตรภาคีขึ้นคณะหนึ่งเพื่อสอบสวน จากนั้นคณะกรรมการคณะนี้จะรายงานผลการสอบสวนและข้อแนะต่างๆ ให้คณะประศาสน์การทราบ

นอกจากนี้ประเทศสมาชิกทุกประเทศ สามารถร้องทุกข์กับสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศเพื่อกล่าวหาประเทศสมาชิกอื่นใด ที่ตนคิดว่าไม่ได้ปฏิบัติตามอนุสัญญาที่ทั้งสองประเทศได้รับรองไว้แล้ว อย่างน่าพอใจ คณะประศาสน์การอาจตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ (The Commission of Inquiry) เพื่อสอบสวนและเสนอรายงานผลการสอบสวนในประเด็นที่เป็นปัญหา คณะประศาสน์การอาจดำเนินการสอบสวนเองหรือดำเนินการตามคำร้องทุกข์ของผู้เข้าร่วมการประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศคนใดคนหนึ่งก็ได้ ถ้าจำเป็นคณะกรรมการตรวจสอบสามารถออกข้อแนะเกี่ยวกับมาตรการต่างๆ ที่เห็นควรวินิจฉัยให้ปฏิบัติได้ ถ้ารัฐบาลต่างๆ ไม่ยอมรับข้อแนะรัฐบาลนั้นๆ ก็สามารถฟ้องศาลยุติธรรมระหว่างประเทศต่อไปได้<sup>76</sup>

<sup>76</sup>International Labour Organization, *Ibids*,p.15.

ดังนั้น ภายใต้การทำงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ กลไกในการตรวจสอบ การปฏิบัติตามอนุสัญญาฉบับที่ 155 ย่อมตกอยู่ภายใต้กระบวนการตรวจสอบทั่วไปตามธรรมนูญ ก่อตั้งขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ดังต่อไปนี้ กล่าวคือ

### 3.7.1 คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญว่าด้วยการปฏิบัติให้เป็นไปตามอนุสัญญาและข้อเสนอแนะ (The Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations)

เป็นคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งโดยคณะประศาสน์การ โดยคณะประศาสน์ การจะทำการคัดเลือกคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญ ตามที่ได้มีการเสนอชื่อมาจากผู้อำนวยการใหญ่ ของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ ทั้งนี้คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญ ที่ได้รับการแต่งตั้งจะ ปฏิบัติงานอย่างเป็นอิสระไม่ขึ้นอยู่กับรัฐบาลของตน มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบรายงานที่สมาชิก ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศได้จัดทำขึ้นตามที่ธรรมนูญก่อตั้งฯ กำหนดไว้ในข้อ 19 และ ข้อ 22 ดังนี้

1) รายงานที่เกี่ยวกับการดำเนินการของรัฐสมาชิกในการนำเสนออนุสัญญาต่อองค์กรที่มี อำนาจภายในรัฐตามที่ธรรมนูญก่อตั้งฯ ข้อ 19 วรรค 5 (บี) ได้กำหนดให้รัฐสมาชิกมีพันธกรณี ที่จะต้องเสนออนุสัญญาต่อองค์กรที่มีอำนาจภายในรัฐ ภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ที่มีการปิดการประชุม หรืออย่างช้าที่สุดภายใน 18 เดือน ในกรณีที่ไม้อาจทำได้ภายใน 1 ปี เพื่อให้มีการบัญญัติกฎหมาย บังคับใช้ภายในรัฐ หรือมีการดำเนินการอื่นใดเพื่อให้อนุสัญญามีผลบังคับใช้

2) รายงานที่รัฐสมาชิกที่ให้สัตยาบันมีหน้าที่ต้องนำเสนอรายงานประจำปีต่อผู้อำนวยการ สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ ตามธรรมนูญก่อตั้งฯ ข้อ 22 สำหรับรัฐสมาชิกที่ให้สัตยาบัน อนุสัญญาฉบับที่ 155 ย่อมมีหน้าที่รายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติให้เป็นไปตามอนุสัญญาทุกๆ 2 ปี นอกเหนือจากการจัดทำรายงานประจำปีฉบับแรกแล้ว

3) รายงานที่รัฐสมาชิกที่ไม่ได้ให้สัตยาบันรายงานถึงสถานะภาพของอนุสัญญาที่ไม่ได้ให้ สัตยาบันภายในรัฐตามที่ธรรมนูญก่อตั้งฯ ข้อ 19 วรรค 5 (อี) ซึ่งเป็นรายงานเกี่ยวกับสถานะของ อนุสัญญาภายในรัฐที่แสดงให้เห็นว่ารัฐนั้นได้บังคับใช้หรือพยายามที่จะปรับใช้ออนุสัญญาภายใน รัฐนั้นหรือไม่ รายงานของรัฐสมาชิกที่ไม่ได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาฉบับที่ 155 นั้น กำหนดให้ ต้องจัดทำรายงานทุกๆ 5 ปี แต่ในบางกรณีองค์การแรงงานระหว่างประเทศอาจขอให้รัฐสมาชิก จัดทำรายงานเสนอเป็นคราวๆ ได้

การพิจารณารายงานเหล่านี้ คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญ มีอำนาจหน้าที่ตามข้อมติขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ค.ศ. 1926 กำหนดให้คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญ มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณารายงานของรัฐสมาชิกว่ารัฐสมาชิคนั้นได้ปฏิบัติตามข้อตกลงกับกฎเกณฑ์ที่กำหนดหรือไม่ และเสนอแนะต่อคณะประศาสน์การ และรัฐ ถึงความไม่สอดคล้องต่ออนุสัญญาดังกล่าว ตลอดจนการเรียกร้องข้อมูลเพิ่มเติมรวมถึงการแสดงให้เห็นถึงมุมมองที่แตกต่างกันเกี่ยวกับความหมายของบทบัญญัติในอนุสัญญา แต่อย่างไรก็ตาม ในกรณีของการพิจารณารายงานของรัฐที่ไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญานั้นๆ หน้าที่ของคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญ ย่อมจะแตกต่างออกไป เนื่องจากรัฐย่อมไม่มีพันธกรณีในทางระหว่างประเทศต่ออนุสัญญา คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญ จะทำการพิจารณาถึงความสอดคล้องระหว่างกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในอนุสัญญากับมาตรฐานแรงงานภายในรัฐ และพิจารณาถึงความเป็นไปได้ในการปรับเข้าสู่มาตรฐานเดียวกันในเวลาต่อไปเท่านั้น

### 3.7.2 The Commission of Inquiry

ในกรณีที่รัฐสมาชิกเห็นว่ารัฐภาคีในอนุสัญญามีได้ปฏิบัติตามหรือเคารพพันธกรณีให้เกิดผลเป็นที่น่าพอใจตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในอนุสัญญา ธรรมนูญก่อตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ข้อ 26 (1)<sup>77</sup> ได้ให้สิทธิแก่รัฐสมาชิกที่จะยื่นข้อกล่าวหา (complaint) ต่อสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศในกรณีที่รัฐสมาชิคนั้นเห็นว่ารัฐภาคีในอนุสัญญามีได้เคารพพันธกรณีหรือมิได้ปฏิบัติตามให้เกิดผลเป็นที่น่าพอใจตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในอนุสัญญา ตามธรรมนูญก่อตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศข้อ 26 (4)<sup>78</sup> การยื่นข้อกล่าวหาอาจมาจากคณะประศาสน์การ

<sup>77</sup> Article 26 Complaints of non-observance : 1. Any of the Members shall have the right to file a complaint with the International Labor Office if it is not satisfied that any other Member is securing the effective observance of any Convention which both have ratified in accordance with the foregoing articles.

<sup>78</sup> Article 26 Complaints of non – observance : 4. The Governing Body may adopt the same procedure either of its own motion or on receipt of a complaint from a delegate to the Conference.

หรือมาจากตัวแทนในที่ประชุมแรงงานระหว่างประเทศก็ได้ ทั้งนี้รัฐที่มีได้เป็นผู้เสียโดยตรงก็สามารถยื่นข้อกล่าวหาได้เช่นกัน เนื่องจากค่านึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าพิจารณาว่าในกรณีของรัฐสมาชิกที่ไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญา ย่อมไม่มีพันธกรณีในทางระหว่างประเทศที่จะต้องปรับใช้อนุสัญญาที่ไม่ได้เข้าเป็นภาคี ดังนั้น การยื่นข้อกล่าวหาต่อรัฐสมาชิกที่ไม่ได้ให้สัตยาบันจึงไม่อาจมีผลได้

การดำเนินงานของ The Commission of Inquiry นั้นมีลักษณะคล้ายกับกระบวนการพิจารณาทางศาลเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นเรื่องคุณสมบัติของตัวบุคคลผู้ที่มาดำรงตำแหน่งเป็น The Commission of Inquiry จะคัดเลือกมาจากผู้พิพากษาที่ทรงคุณวุฒิเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ การพิจารณารับฟังพยานหลักฐาน ตลอดจนการที่กลไกการตรวจสอบเมื่อพิจารณาคำร้องทุกข์ทั้งหมดแล้ว จะต้องจัดทำรายงานซึ่งประกอบด้วยข้อเท็จจริงทั้งหมด เพื่อใช้ตัดสินในกรณีนั้นๆ รวมทั้งมีข้อเสนอแนะตามที่ The Commission of Inquiry เห็นสมควร สำหรับการปฏิบัติตามรายงานและข้อเสนอแนะของ The Commission of Inquiry นั้น ผู้อำนวยการใหญ่สำนักแรงงานระหว่างประเทศจะต้องส่งรายงาน และข้อเสนอแนะให้กับคณะประศาสน์การและรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับคำร้องทุกข์ และดำเนินการให้มีการตีพิมพ์ขึ้น เพื่อให้รัฐบาลในประเทศที่เกี่ยวข้องกับคำร้องทุกข์ แจ้งต่อผู้อำนวยการใหญ่สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ ภายในเวลา 3 เดือน ว่ายอมรับข้อเสนอแนะในรายงานหรือไม่ หากไม่ยอมรับจุดสิ้นสุดของกระบวนการจะอยู่ที่การใช้อำนาจทางศาล นั่นก็คือ The Commission of Inquiry สามารถที่จะเสนอเรื่องขึ้นต่อศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ตามธรรมนูญก่อตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ข้อ 29 ซึ่งคำตัดสินของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศนั้น ถือเป็นคำชี้ขาด โดยศาลยุติธรรมระหว่างประเทศสามารถรับรอง เปลี่ยนแปลง หรือกลับคำวินิจฉัย หรือข้อเสนอแนะของ The Commission of Inquiry ได้<sup>79</sup> ทั้งนี้ หากประเทศสมาชิกไม่อาจปฏิบัติตามมาตรการต่างๆ ในระยะเวลาที่ระบุไว้ในข้อเสนอแนะของ The Commission of Inquiry หรือคำตัดสินของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ คณะประศาสน์การสามารถเสนอแนะให้ที่ประชุมใหญ่ดำเนินการตามความเห็นสมควร โดยพิจารณาว่ามาตรการนั้นๆ ประเทศสมาชิกที่ถูกร้องทุกข์สามารถที่จะทำตามได้ และพิจารณาว่าเป็นวิธีการ

<sup>79</sup> Article 32 The International Court of Justice may affirm, vary or reverse any of the findings or recommendations of the Commission of Inquiry, if any.

ที่ครอบคลุมและสะดวกต่อการที่ประเทศที่ถูกร้องทุกข์นั้นสามารถปฏิบัติตาม<sup>80</sup> สำหรับประเทศสมาชิกที่ไม่สามารถปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของ The Commission of Inquiry หรือคำชี้ขาดของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศอาจแจ้งต่อคณะประศาสน์การเมื่อใดก็ได้ ว่าได้ดำเนินการที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของ The Commission of Inquiry หรือคำชี้ขาดของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศแล้ว และอาจขอให้ The Commission of Inquiry รับรองข้อยืนยันของประเทศสมาชิกรายงานของ The Commission of Inquiry หรือคำชี้ขาดของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศเห็นพ้องกับข้อยืนยันนั้น คณะประศาสน์การจะเสนอแนะให้หยุดดำเนินการตามวิธีการที่ที่ประชุมใหญ่ได้ออกมาข้างต้นทันที ปัจจุบันเหล่านี้ส่งผลให้ The Commission of Inquiry ได้รับการพิจารณาว่าเป็นองค์กรที่มีลักษณะการดำเนินงานในรูปขององค์กรที่ทำหน้าที่กึ่งองค์กรทางการศาล(Quasi – judicial Function)<sup>81</sup>

---

<sup>80</sup> Article 33 Failure to carry out recommendations of Commission of Inquiry or ICJ : In the event of any Member failing to carry out within the time specified the recommendations, if any, contained in the report of the Commission of Inquiry, or in the decision of the International Court of Justice, as the case may be, the Governing Body may recommend to the Conference such action as it may deem wise and expedient to secure compliance therewith.

<sup>81</sup> N. valticos and G. von potobsky , International Labor Law , (Deventer : Kluwer Law and Taxation Publishers , 1985),p.23.