

## บทที่ 2

### การคุ้มครองแรงงานทางทะเลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

#### 1. องค์การแรงงานระหว่างประเทศ

##### 1.1 ความเป็นมาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

อาจกล่าวได้โดยทั่วไปว่า องค์การแรงงานระหว่างประเทศมีจุดกำเนิดจากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปในทวีปยุโรปและอเมริกาเหนือในช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 18 และต้นคริสต์ศตวรรษที่ 19 ซึ่งถือเป็นแหล่งกำเนิดของการปฏิวัติอุตสาหกรรม (Industrial Revolution) ได้แก่ เหตุการณ์ที่ก่อให้เกิดการขยายตัวของเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วโดยการเปลี่ยนแปลงกระบวนการผลิตจากเดิมที่ใช้แรงงานมนุษย์และสัตว์มาเป็นกระบวนการผลิตโดยใช้เครื่องจักรทำให้สามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตได้มากขึ้น การปฏิวัติอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นในประเทศอังกฤษเป็นประเทศแรก ติดตามด้วยประเทศฝรั่งเศส และประเทศอื่นๆ ในยุโรปก่อนจะไปถึงประเทศสหรัฐอเมริกา ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างใหญ่หลวง<sup>1</sup> ในส่วนที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ การที่ภาคอุตสาหกรรมเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วนอกจากจะทำให้เกิดการแข่งขันในการแสวงหาวัตถุดิบเพื่อการผลิตสินค้าและตลาดในการระบายสินค้าแล้ว ยังทำให้เกิดความต้องการด้านแรงงานเพิ่มสูงขึ้นเพื่อที่จะให้การผลิตเป็นไปอย่างรวดเร็ว และเพื่อให้สินค้าของตนมีราคาถูกและสามารถแข่งขันกับสินค้าของผู้อื่นได้มากที่สุดจึงมีความจำเป็นที่จะต้องลดต้นทุนการผลิตโดยเฉพาะต้นทุนที่เกิดจากแรงงาน เนื่องจากความเชื่อที่ว่า การจ่ายเงินเพื่อสวัสดิการแก่คนงานจะเป็นการทำให้ความสามารถในการแข่งขันของตนลดลง<sup>2</sup> ประกอบกับการจ้างแรงงานในขณะนั้นไม่มีเงื่อนไขหรือกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์อะไรไว้ ทำให้เกิดผลกระทบกับแรงงานโดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือ การใช้แรงงานสตรีและเด็ก การจ้างงานด้วยเงินค่าจ้างที่ต่ำ การ

---

<sup>1</sup> นิคม จันทรวิฑูร, ประเทศไทยกับประมวลกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพฯ: มูลนิธิอารมณ พงศ์พังน, 2531), น. 2.

<sup>2</sup> อร ชวลิตนิธิกุล, “มาตรการคุ้มครองแรงงานของประเทศสหรัฐอเมริกาในการค้าระหว่างประเทศที่มีผลกระทบต่อประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), น. 10.

บังคับให้คนงานต้องทำงานในชั่วโมงการทำงานที่ยาวนาน และการขาดความมั่นคงในการจ้างงาน อาจกล่าวได้ว่าในขณะที่โลกอุตสาหกรรมได้สร้างความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจแต่ก็ได้สร้างปัญหาที่ซับซ้อนให้กับสังคมเช่นเดียวกัน

เนื่องจากผลที่ตามมาของการปฏิวัติอุตสาหกรรมทำให้เกิดแนวคิดจากนักคิดและนักอุตสาหกรรมจำนวนมากที่ต้องการผลักดันให้ทุกประเทศมีมาตรฐานด้านแรงงานที่เท่าเทียมกัน เพื่อทำให้ปัจจัยด้านแรงงานไม่มีผลต่อบัณฑิตด้านการผลิต เพราะหากผู้ประกอบการมีอัตราส่วนในค่าใช้จ่ายด้านแรงงานที่เท่ากัน ย่อมทำให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรมขึ้นในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม<sup>3</sup> การเคลื่อนไหวด้านการคุ้มครองแรงงานเริ่มต้นขึ้นตั้งแต่ต้นศตวรรษที่ 19 และได้มีความพยายามในการเรียกร้องให้มีมาตรการระหว่างประเทศเพื่อกำหนดกฎเกณฑ์ด้านแรงงานหลายครั้ง แต่ไม่ประสบความสำเร็จ ความพยายามต่างๆ ในช่วงระยะเวลาหลายปีเริ่มเป็นรูปเป็นร่างขึ้น โดยในปี ค.ศ. 1890 ประเทศต่างๆ ในทวีปยุโรปได้เข้าร่วมประชุมเกี่ยวกับแรงงาน ณ กรุงเบอร์ลิน และมีการเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดทำมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ โดยให้ความสำคัญกับการใช้แรงงานเด็กและสตรีด้วยการกำหนดเกณฑ์อายุขั้นต่ำและการทำงานที่อันตราย นอกจากนี้ยังให้ความเห็นเกี่ยวกับการหยุดพักประจำสัปดาห์และความปลอดภัยในการทำงาน แม้ในการประชุมครั้งนี้จะไม่มีข้อตกลงผูกพันรัฐบาลที่เกี่ยวข้อง แต่ก่อให้เกิดการตื่นตัวแก่รัฐบาลในประเทศต่างๆ ของยุโรปให้ตระหนักถึงผลกระทบด้านสังคมและการพิจารณาเกี่ยวกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศอย่างจริงจัง

ในปี ค.ศ. 1897 ผู้แทนจากองค์การคนงานคริสเตียนจำนวน 400 คนจาก 14 ประเทศ ได้จัดการประชุมขึ้นที่เมืองซูริค โดยเรียกชื่อการประชุมนี้ว่า สภาว่าด้วยกฎหมายคุ้มครองแรงงานระหว่างประเทศครั้งที่ 1 (The First International Congress on Labour Protection) สภานี้ได้ผ่านมติเรียกร้องให้รัฐบาลสวิสเซอร์แลนด์ดำเนินการส่งเสริมให้มีกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศและออกจดหมายเชิญชวนให้ประเทศต่างๆ จัดตั้งสำนักงานแรงงานขึ้น และในปีเดียวกันนั้นได้มีการประชุมของนักวิชาการ สมาชิกรัฐสภาจากยุโรปและอเมริกา เพื่อทบทวนผลการประชุมที่กรุงเบอร์ลินและศึกษาหาแนวทางในการจัดตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ผลจากการประชุมในครั้งนี้ได้มีการตั้งคณะกรรมการเพื่อส่งเสริมให้มีการขยายแนวความคิดนี้ไปยังประเทศต่างๆ และ

---

<sup>3</sup> รุจิเรข ชุ่มเกษรกุลกิจ, “อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 ว่าด้วยเรื่องเสรีภาพในการรวมตัวเป็นสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการจัดตั้ง ค.ศ. 1948,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545), น. 9-10.

ได้ผลตอบรับที่น่าสนใจจากนานาประเทศ โดยมีการจัดตั้งองค์กรตามแนวความคิดนี้ในหลายประเทศ<sup>4</sup> จนกระทั่งปี ค.ศ.1900 องค์กรเหล่านี้ได้จัดการประชุมขึ้นครั้งแรกและก่อตั้งสมาคมกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ (The International Association for Labour legislation หรือ IALL) โดยมีสำนักงานใหญ่อยู่ที่เมืองเบเซล ประเทศสวิสเซอร์แลนด์ ซึ่งเปิดทำการครั้งแรกในวันแรงงานเมื่อปี ค.ศ.1901 และถือกันว่าสมาคมนี้เป็นสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศขององค์กรแรก<sup>5</sup> สมาคมได้จัดการประชุม 2 ครั้ง ณ กรุงเบิร์น ในปี ค.ศ.1905 และ 1906 โดยรับรองอนุสัญญาระหว่างประเทศ 2 ฉบับแรกของโลก ฉบับหนึ่งวางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการทำงานในเวลากลางคืนของสตรีและอีกฉบับหนึ่งเป็นเรื่องการห้ามใช้ฟอสฟอรัสขาวในอุตสาหกรรมผลิตไม้ขีดไฟ ถึงแม้จะเกิดสงครามโลกครั้งที่ 1 ขึ้นแต่ขบวนการแรงงานที่มีบทบาทอย่างมากมาตั้งแต่ก่อนสงครามโลกครั้งนี้ยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง ด้วยการเรียกร้องให้คนงานทั้งหลายในโลกสามัคคีกันเพื่อยับยั้งไม่ให้สงครามเกิดขึ้น เมื่อการยับยั้งไม่เป็นผลสำเร็จ ขบวนการแรงงานไม่ได้ลดละความพยายาม โดยได้จัดให้มีการประชุมของสหภาพแรงงานขึ้นในแต่ละประเทศ เพื่อสร้างความกดดันให้มีการพิจารณาสิ่งที่คนงานต้องการเมื่อมีการเจรจาสัมพันธภาพในยามสงครามสงบ<sup>6</sup> ตัวอย่างเช่น ในปี ค.ศ. 1916 ได้มีการประชุมกลุ่มสหภาพแรงงานที่เมืองลีด ประเทศอังกฤษ โดยมีการเรียกร้องให้จัดตั้งคณะกรรมการระหว่างประเทศขึ้นเพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำการใช้กฎเกณฑ์ต่างๆเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานที่มีการเสนอในที่ประชุม รวมถึงการจัดการประชุมระหว่างประเทศในอนาคต ข้อเสนอที่สำคัญจากการประชุมครั้งนี้ คือ การเสนอให้คณะกรรมการระหว่างประเทศที่ตั้งขึ้นต้องมีตัวแทนของฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างรวมอยู่ด้วย ทั้งนี้ยังเรียกร้องให้มีการจัดตั้งสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศที่เป็นองค์การถาวร ซึ่งจุดนี้เองที่ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการจัดตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศนั่นเอง

---

<sup>4</sup> อวิกา ผลไม้, “อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศในด้านการพัฒนามาตรฐานแรงงานไทยเข้าสู่ตลาดการค้าเสรีของประเทศสหรัฐอเมริกา,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), น. 10.

<sup>5</sup> นิคม จันทรวิฑูร, *อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ 1*, น. 6.

<sup>6</sup> *เพ็งอ้าง*, น. 7.

เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 1 ลุกลามได้มีการประชุมสันติภาพ (the Peace Conference) ที่กรุงปารีสและจัดตั้งคณะกรรมการกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ (Commission on International Labour Legislation) ขึ้นโดยมีลักษณะเป็นแนวใหม่คือมีตัวแทนจากฝ่ายรัฐบาลและตัวแทนฝ่ายนายจ้างเข้าร่วมด้วย เพื่อร่างข้อเสนอเตรียมบรรจุไว้ในสนธิสัญญาสันติภาพโดยให้มีฐานะเป็นกฎบัตรแรงงานระหว่างประเทศ ในอันที่จะเป็นรากฐานของความยุติธรรมทางสังคมทั่วโลก<sup>7</sup> ร่างธรรมนูญองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ถูกจัดทำขึ้นในระหว่างเดือนมกราคมถึงเดือนเมษายน ค.ศ. 1919 โดยการประชุมครั้งแรกจัดขึ้นที่กรุงปารีสและครั้งถัดมาที่กรุงแวร์ซายส์ ผลจากการประชุมทำให้เกิดองค์การไตรภาคีที่มีผู้แทนจากฝ่ายรัฐบาล นายจ้างและลูกจ้างเป็นองค์คณะบริหารองค์การ โดยเมื่อพิจารณาจากอารัมภบทแห่งธรรมนูญองค์การแรงงานระหว่างประเทศจะเห็นได้ว่ามูลเหตุสำคัญในการก่อตั้งองค์การมีอยู่ด้วยกัน 3 ประการ<sup>8</sup> ได้แก่

1. มูลเหตุด้านสถานะความเป็นมนุษย์ เนื่องจากในช่วงเวลานั้นสภาพการทำงานและความเป็นอยู่ของแรงงานและครอบครัวไม่ได้รับการเหลียวแลจากนายจ้างและจากภาครัฐ ทั้งในด้านสุขภาพอนามัย ความก้าวหน้าในชีวิต และการถูกเอารัดเอาเปรียบจนอยู่ในสภาพที่ไม่อาจยอมรับได้

2. มูลเหตุด้านการเมืองและสังคม เนื่องจากการขยายตัวด้านอุตสาหกรรมส่งผลให้ปริมาณแรงงานมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ หากไม่มีการปรับปรุงสภาพชีวิตการทำงานของแรงงานเหล่านั้นอาจนำไปสู่การก่อความไม่สงบในสังคมถึงขั้นก่อการจลาจลและการปฏิวัติได้

3. มูลเหตุด้านเศรษฐกิจ ในอารัมภบทแห่งธรรมนูญองค์การแรงงานระหว่างประเทศกล่าวไว้ว่า ถ้าประเทศใดไม่ยอมรับหรือจัดให้มีการใช้แรงงานที่คำนึงถึงสถานะความเป็นมนุษย์ของแรงงานจะเป็นอุปสรรคต่อประเทศอื่น ๆ ในการปรับปรุงสภาพการใช้แรงงาน เพราะประเทศที่รับเอากฎปฏิรูปสังคมไปปฏิบัติย่อมเสียเปรียบคู่แข่ง เนื่องจากการปฏิรูปดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อทำให้ต้นทุนการผลิตในประเทศตนสูงขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

มูลเหตุอีกประการมีที่มาจากข้อเสนอของที่ประชุมสันติภาพภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ได้แก่ มูลเหตุด้านการรักษาความสงบสุขของสังคม ซึ่งที่ประชุมมีความเห็นว่ากลุ่มคนงานหรือ

<sup>7</sup> เฟิงอ้าง, น. 8.

<sup>8</sup> International Labour Organization, "ILO คืออะไร ILO ทำอะไร," <[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms\\_098257.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_098257.pdf)>, p. 4.

กรรมกรมีส่วนร่วมสำคัญในสมรภูมิรบและในการผลิตสินค้าและบริการ จึงควรได้รับการเอาใจใส่ และได้รับการคุ้มครอง และเพื่อให้เกิดความยุติธรรมในสังคม<sup>9</sup>

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization หรือ ILO) จึงเกิดขึ้นพร้อมกับการก่อตั้งองค์การสันนิบาตชาติ (The League of Nations) ในวันที่ 29 ตุลาคม ค.ศ.1919 ภายใต้สนธิสัญญาแวร์ซายส์ (Treaty of Versailles)<sup>10</sup> โดยมีวัตถุประสงค์หลักตามที่ระบุไว้ในบทอารัมภบทแห่งธรรมนูญองค์การแรงงานระหว่างประเทศคือ การส่งเสริมความยุติธรรมในสังคม การรับรองและเคารพในสิทธิมนุษยชน การสนับสนุนให้เกิดความเป็นธรรมในการใช้แรงงาน การยกระดับมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดีแก่ลูกจ้าง และการให้ความช่วยเหลือประเทศสมาชิกในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม<sup>11</sup> จนกระทั่งองค์การสันนิบาตชาติได้ถูกยกเลิกไปพร้อมๆกับการเกิดขึ้นของสงครามโลกครั้งที่ 2 แต่องค์การแรงงานระหว่างประเทศยังดำเนินกิจกรรมอยู่ตลอดเวลา เมื่อมีการจัดตั้งองค์การสหประชาชาติ (The United Nations) ขึ้นเมื่อ ค.ศ.1946 องค์การแรงงานระหว่างประเทศจึงได้เข้ามาเป็นองค์การชำนาญพิเศษ (Specialized Agency) องค์การแรกขององค์การสหประชาชาติ โดยมีบทบาทสำคัญในการกำหนดมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศต่างๆ เพื่อให้ประเทศสมาชิกรับไปปฏิบัติหรือนำไปเป็นแนวทางในการกำหนดกฎเกณฑ์การใช้แรงงานในประเทศสมาชิก จากเริ่มต้นมีสมาชิกผู้ร่วมก่อตั้งเพียง 45 ประเทศ ซึ่งมีประเทศไทยเป็นประเทศสมาชิกผู้ร่วมก่อตั้งด้วย ปัจจุบันองค์การแรงงานระหว่างประเทศมีสมาชิกรวม 182 ประเทศ<sup>12</sup>

<sup>9</sup> นิรมล สุธรรมกิจ, มาตรฐานแรงงานกับการค้าระหว่างประเทศ, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพฯ: โครงการ WTO Watch, 2550), น. 21-22.

<sup>10</sup> International Labour Organization, <[http://www.ilo.org/global/About\\_the\\_ILO/Origins\\_and\\_history/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Origins_and_history/lang--en/index.htm)>.

<sup>11</sup> ดิษยา ดัชชานนท์, “อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 182 ว่าด้วยการจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็กกับการปฏิบัติตามพันธกรณีของประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545), น. 10.

<sup>12</sup> International Labour Organization, <<http://www.ilo.org/ilolex/english/mstat ese.htm> >. ข้อมูลเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม พ.ศ.2551

## 1.2 โครงสร้างขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้แบ่งโครงสร้างการทำงานหลักเป็น 3 องค์กร ประกอบด้วย ที่ประชุมใหญ่ คณะประศาสน์การ และสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ ดังนี้

1. ที่ประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Conference หรือ ILC) ถือเป็นเวทีนานาชาติในการอภิปรายปัญหาต่างๆในด้านแรงงานและสังคม รวมถึงปัญหาในการดำเนินงานต่างๆขององค์การ ที่ประชุมใหญ่จึงเป็นกลไกสำคัญในการบริหารงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศซึ่งทำหน้าที่กำหนดและรับรองมาตรฐานแรงงานต่างๆ ในรูปแบบของอนุสัญญาและข้อแนะ ตลอดจนพิจารณางบประมาณประจำปี และคัดเลือกคณะประศาสน์การ การประชุมใหญ่นี้ปกติจะจัดการประชุมปีละครั้งประมาณเดือนมิถุนายน โดยแต่ละประเทศจะส่งผู้แทนเข้าร่วมจำนวน 4 คน เป็นผู้แทนฝ่ายรัฐบาล 2 คน ฝ่ายนายจ้าง 1 คน และฝ่ายลูกจ้าง 1 คน พร้อมทั้งปรึกษาของแต่ละฝ่าย ซึ่งผู้แทนที่เข้าร่วมประชุมแต่ละคนนั้นมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนได้อย่างอิสระและมีสิทธิในการออกเสียงเท่าเทียมกัน โดยมากรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบด้านแรงงานจะเป็นผู้แทนเข้าร่วมการประชุมและเป็นผู้กล่าวปราศรัยถึงนโยบายและข้อคิดเห็นต่างๆของรัฐบาลประเทศตน<sup>13</sup>

2. คณะประศาสน์การ (Governing Body) คือ คณะกรรมการบริหารขององค์การมีหน้าที่กำหนดระเบียบวาระการประชุมและแต่งตั้งผู้อำนวยการขององค์การ (Director General) และกำกับดูแลกิจกรรมของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งคณะประศาสน์การจะได้รับการแต่งตั้งทุก 3 ปีจากที่ประชุมใหญ่ และจะจัดการประชุมปีละ 3 ครั้งในเดือนมีนาคม มิถุนายน และพฤศจิกายน องค์คณะประศาสน์การมีลักษณะแบบไตรภาคี ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่าเป็นลักษณะเด่นประการหนึ่งในการดำเนินงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และเป็นเหตุสำคัญที่ทำให้องค์การแรงงานระหว่างประเทศสามารถยืนหยัดอยู่ได้อย่างมั่นคงมาจนถึงปัจจุบัน โดยคณะประศาสน์การมีจำนวน 56 คน ประกอบด้วยบุคคลจากฝ่ายรัฐบาล 28 คน ฝ่ายนายจ้าง 14 คนและฝ่ายลูกจ้าง 14 คน โดยเป็นคณะกรรมการถาวรจากประเทศที่มีบทบาทสำคัญทางอุตสาหกรรม 10 ประเทศ ได้แก่ บราซิล จีน ฝรั่งเศส เยอรมนี อินเดีย อิตาลี ญี่ปุ่น รัสเซีย สหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกา ส่วนผู้แทนจากประเทศสมาชิกอื่นๆจะได้รับเลือกโดยผู้แทน

<sup>13</sup> ธีรยุทธ์ พุทธิสมบัติ, “ปัญหากฎหมายไทยเกี่ยวกับการคุ้มครองสุขภาพและการรักษาพยาบาลสำหรับคนประจำเรือ,” (สารนิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), น.16.

รัฐบาลในที่ประชุมใหญ่ทุกๆ 3 ปีโดยเวียนกันไปตามภูมิภาค มีประธานคณะประสานการ (Chairman of the Governing Body) เป็นผู้รับผิดชอบสูงสุดและดำรงตำแหน่งคราวละ 1 ปี

3. สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Office) มีสำนักงานใหญ่อยู่ที่นครเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ทำหน้าที่เป็นเลขธิการถาวรขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ มีหน้าที่ในการบริหารงานต่างๆให้เป็นไปตามมติของที่ประชุมใหญ่หรือตามที่คณะประสานการกำหนด ตระเตรียมเอกสารและรายงานสำหรับการประชุมขององค์การ ค้นคว้าวิจัยและจัดทำเอกสารเพื่อเผยแพร่ซึ่งที่ต่างๆ รวมถึงการติดต่อเป็นระยะๆในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับแรงงานและสังคม และให้ความช่วยเหลือหน่วยงานของรัฐบาล องค์การนายจ้างและองค์กรลูกจ้าง โดยมีผู้อำนวยการใหญ่ (Director General) เป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินงาน ซึ่งมาจากการคัดเลือกและมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี ปัจจุบัน นอกจากสำนักงานใหญ่ที่นครเจนีวาแล้วยังมีสำนักงานใหญ่ระดับภูมิภาคอีก 5 แห่ง ได้แก่ สำนักงานภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก ตั้งอยู่ ณ กรุงเทพมหานคร ประเทศไทย, สำนักงานภูมิภาคลาตินอเมริกาและแคริบเบียน ตั้งอยู่ ณ กรุงลิมา ประเทศเปรู, สำนักงานภูมิภาคกลุ่มประเทศอาหรับ ตั้งอยู่ ณ กรุงเบรุต ประเทศเลบานอน, สำนักงานภูมิภาคยุโรปและเอเชียกลาง ตั้งอยู่ ณ กรุงเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ และสำนักงานภูมิภาคแอฟริกา ตั้งอยู่ ณ กรุงแอดดิสอาบาบา ประเทศเอธิโอเปีย<sup>14</sup> และสำนักงานย่อยอยู่กว่า 40 แห่งทั่วโลก

ทั้งนี้ องค์การแรงงานระหว่างประเทศส่งเสริมการทำงานภายใต้โครงสร้างแบบไตรภาคีในการดำเนินกิจกรรมขององค์การในทุกขั้นตอน อันเป็นลักษณะพิเศษขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่กำหนดให้ในการประชุมของคณะกรรมการสำคัญๆหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายจำต้องประกอบด้วย ผู้แทนของฝ่ายรัฐหรือรัฐบาล ฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง จะขาดฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไปไม่ได้ แม้โครงสร้างแบบไตรภาคีจะก่อให้เกิดผลเสียบางประการได้แก่ ก่อให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินงานขององค์การ แต่ตลอดช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาการดำเนินกิจการภายใต้โครงสร้างแบบไตรภาคีก็ได้รับการพิสูจน์แล้วว่าเป็นโครงสร้างที่ทำให้องค์การแรงงานระหว่างประเทศสามารถยืนหยัดอยู่ได้ เนื่องจากการดำเนินการแก้ไขปัญหาด้านแรงงานย่อมส่งผลกระทบต่อทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม การพิจารณาแก้ไขจึงควรเป็นไปในลักษณะของการประสานประโยชน์โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเข้าใจต่อสภาพความไม่เสมอภาคกันในทาง

<sup>14</sup> International Labour Organization, <[http://www.ilo.org/global/Departments\\_\\_\\_Offices/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/Departments___Offices/lang--en/index.htm)>.

เศรษฐกิจระหว่างลูกจ้างและนายจ้าง ยิ่งในระดับระหว่างประเทศ การวางกฎเกณฑ์ทางด้านแรงงานต้องอาศัยความร่วมมือกันในการแก้ปัญหาไม่ใช่การตัดสินใจโดยเหตุผลทางเทคนิคเพียงอย่างเดียว<sup>15</sup>

### 1.3 มาตรฐานแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

มาตรฐานแรงงาน (Labour Standard) หมายถึง กฎเกณฑ์หรือข้อกำหนดต่างๆในเรื่องที่เกี่ยวกับการใช้แรงงาน เช่น ค่าจ้าง ชั่วโมงทำงาน และสวัสดิการต่างๆ เป็นต้น ซึ่งโดยทั่วไปจะมีการกำหนดไว้เป็นกฎเกณฑ์หรือบรรทัดฐานเดียวกัน สามารถแบ่งได้เป็น 3 ประเภท<sup>16</sup> คือ

1. มาตรฐานแรงงานเอกชน (Private Labour Standard) หมายถึง ข้อกำหนดเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อแรงงานที่ใช้โดยภาคเอกชน เช่น โดยกลุ่มธุรกิจ กลุ่มผู้ผลิต หรือองค์การเอกชนต่างๆ ซึ่งมาตรฐานเหล่านี้เป็นมาตรฐานแรงงานโดยสมัครใจ กล่าวคือ ผู้ผลิตหรือนายจ้างเป็นผู้กำหนดมาตรฐานแรงงานขึ้นเอง เป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงความรับผิดชอบของผู้ผลิตหรือนายจ้างที่มีต่อลูกจ้างและสังคม โดยไม่ต้องมีกฎหมายหรือมาตรฐานอื่นๆมาใช้บังคับ<sup>17</sup>

2. มาตรฐานแรงงานตามกฎหมายภายใน (National Labour Standard) หมายถึง ข้อกำหนดเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อแรงงานภายในประเทศที่อยู่ในรูปของกฎหมายโดยรัฐเป็นผู้กำหนด เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 หรือ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.2518 เป็นต้น

3. มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Standard) หมายถึง ข้อกำหนดหรือหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการปฏิบัติต่อแรงงานในระดับระหว่างประเทศ โดยมีแหล่งที่มาที่สำคัญที่สุด ได้แก่ อนุสัญญาและข้อแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ นอกจากนี้ มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศยังประกอบด้วยอนุสัญญาขององค์การระหว่างประเทศอื่นๆ เช่น องค์การสหประชาชาติ และข้อตกลงในระดับภูมิภาคเช่น สภาแห่งชาติดูยุโรป อนุสัญญาทวิภาคีระหว่างประเทศคู่สัญญา ซึ่งการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานในระดับนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะของข้อตกลงว่าจะบังคับใช้อย่างไรและมีขอบเขตเพียงใด

<sup>15</sup> อภิภา ผลไม้, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 4, น. 21-22.

<sup>16</sup> อร ชวลิตนิธิกุล, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 2, น. 22-23.

<sup>17</sup> นิรมล สุธรรมกิจ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 9, น. 11-12.

เนื่องจากบทบาทเริ่มแรกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศซึ่ง ณ ปัจจุบันยังคงเป็นบทบาทที่สำคัญที่สุด ได้แก่ การกำหนดและรับรองมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ เพื่อให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติตามหรือใช้เป็นแนวทางในการกำหนดกฎเกณฑ์การใช้แรงงานในประเทศสมาชิก โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญ 3 ประการคือ ขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันระหว่างประเทศ สร้างสันติภาพและความยุติธรรมทางสังคม ทำให้ที่ประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศกลายเป็นแหล่งที่มาของมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศที่ใหญ่ที่สุด โดยมาตรฐานแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศนั้นส่วนมากอยู่ในรูปแบบของตราสาร (Instrument) ที่เรียกว่า อนุสัญญา (Convention) หรือข้อเสนอแนะ (Recommendation)

อนุสัญญา (Convention) คือ ตราสารที่กำหนดมาตรฐานแรงงานในเรื่องต่างๆ ในทางปฏิบัติ การที่จะพิจารณาว่าประเด็นใดมีความเหมาะสมในการกำหนดและรับรองให้อยู่ในลักษณะอนุสัญญา ที่ประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศได้วางหลักการอย่างกว้างไว้ว่า ประเด็นที่เกี่ยวกับสภาพการทำงาน เช่น ชั่วโมงการทำงาน ค่าจ้างขั้นต่ำ การจ่ายค่าจ้างในวันหยุด หรือเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยของคนงาน การประกันสังคม หรือที่เกี่ยวกับสิทธิพื้นฐานของมนุษยชน แล้วก็จะกำหนดรับรองในรูปของอนุสัญญา<sup>18</sup> ซึ่งปัจจุบันมีอยู่ทั้งสิ้น 188 ฉบับ<sup>19</sup> โดยปกติการที่อนุสัญญาฉบับหนึ่งจะได้รับการรับรองจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศนั้น ต้องใช้ระยะเวลาประมาณ 2 ปีเป็นอย่างต่ำ เนื่องจากการจะกำหนดประเด็นทางแรงงานเรื่องใดให้เป็นมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศในรูปแบบของอนุสัญญาหรือข้อเสนอแนะได้นั้นต้องผ่านขั้นตอนหลายขั้น เริ่มต้นจากเสนอประเด็นต่อคณะประศาสน์การ เพื่อบรรจุประเด็นนั้นในระเบียบวาระการประชุม โดยผู้เสนอต้องมาจากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งในองค์การไตรภาคี อันได้แก่ รัฐบาล นายจ้าง หรือลูกจ้าง เมื่อคณะประศาสน์การได้พิจารณาเลือกประเด็นที่เหมาะสมที่จะเป็นมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศแล้วก็เป็นที่ของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศในการเตรียมรายงานข้อกฎหมายและแนวปฏิบัติเพื่อแจกจ่ายไปยังประเทศสมาชิก พร้อมกับแบบสอบถามและร่างอนุสัญญาเพื่อให้ประเทศสมาชิกได้แสดงความคิดเห็นก่อนการประชุมไม่น้อยกว่า 18 เดือนและประเทศสมาชิกหลังจากที่ได้มีการประชุมร่วมกันกับองค์กรนายจ้างและองค์กรลูกจ้างแล้วต้องส่งคำตอบคืนให้แก่องค์การแรงงานระหว่างประเทศก่อนการประชุมไม่น้อยกว่า 8 เดือน เมื่อได้รับ

<sup>18</sup> นิคม จันทรวิทุร, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 1*, น. 26.

<sup>19</sup> International Labour Organization, <<http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>>.

แบบสอบถามกลับคืนแล้ว สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศจะวิเคราะห์และจัดทำร่างข้อสรุปเสนอต่อที่ประชุมใหญ่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ หากได้รับการอนุมัติแล้วสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศจะจัดส่งข้อสรุปของการประชุมครั้งแรกและร่างอนุสัญญาไปยังรัฐบาลของประเทศสมาชิกภายใน 2 เดือนนับแต่การประชุมใหญ่สมัยแรกสิ้นสุดลง เพื่อให้ประเทศสมาชิกพิจารณาให้ข้อคิดเห็นอีกครั้ง หลังจากนั้นสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศก็จะดำเนินการรวบรวมข้อมูลและเตรียมร่างอนุสัญญาที่ผ่านการปรับปรุงแก้ไขเพื่อเสนอให้มีการรับรองโดยที่ประชุมใหญ่สมัยที่ 2 โดยการรับรองจะมีผลเมื่อมีการลงคะแนนเสียงข้างมาก 2 ใน 3 ของผู้แทนที่เข้าร่วมประชุม<sup>20</sup> จึงเห็นได้ว่า ในการรับรองอนุสัญญาแต่ละฉบับต้องผ่านกระบวนการอภิปรายสองครั้ง (Double-discussion procedure) อย่างไรก็ตามกระบวนการดังกล่าวก็มีข้อยกเว้นเพราะคณะประศาสน์การอาจตัดสินใจว่าจะใช้กระบวนการอภิปรายครั้งเดียวได้<sup>21</sup>

เมื่อที่ประชุมใหญ่องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้รับรองอนุสัญญาฉบับใดแล้ว อนุสัญญานั้นจะมีผลผูกพันต่อประเทศสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศก็ต่อเมื่อประเทศสมาชิกได้ให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาฉบับนั้นแล้ว โดยประเทศสมาชิกสามารถเลือกให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาที่พิจารณาแล้วว่าจะมีความเหมาะสมกับประเทศของตนได้ แต่ไม่สามารถเลือกให้สัตยาบันแก่บางส่วนของอนุสัญญาได้ ถึงแม้จะไม่มีผลผูกพันต่อประเทศสมาชิกที่ไม่ได้ให้สัตยาบันแก่อนุสัญญา แต่ตามธรรมนูญองค์การแรงงานระหว่างประเทศมาตรา 19<sup>22</sup> ได้กำหนดให้

---

<sup>20</sup> โปรตดู อภิภา ผลไม้, *อ้างแล้ว เซึ่งอรรถที่ 4*, น. 27-28. และนิรมล สุธรรมกิจ, *อ้างแล้ว เซึ่งอรรถที่ 9*, น. 24-26.

<sup>21</sup> ดิษยา ดัชชานนท์, *อ้างแล้ว เซึ่งอรรถที่ 11*, น. 21.

<sup>22</sup> Article 19 (5)(e) of ILO Constitution “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 Labour 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.”

ประเทศสมาชิกมีหน้าที่จัดทำรายงานเสนอต่อผู้อำนวยการใหญ่สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ ตามที่ได้รับการร้องขอจากคณะประศาสน์การ โดยแจ้งสภาพทางกฎหมายและการปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญา ตลอดจนผลที่เกิดหรือปัญหาที่คาดว่าจะเกิดจากบทบัญญัติของอนุสัญญา ในทางกฎหมาย การปฏิบัติด้านการบริหาร การตกลงร่วม หรืออื่นๆ โดยเหตุผลเพื่อให้ประเทศสมาชิกประเมินอุปสรรคและพิจารณาบทพจนถึงความเป็นไปได้ในการให้สัตยาบันอีกครั้ง<sup>23</sup>

ข้อเสนอแนะ (Recommendation) คือ มาตรการที่กำหนดแนวปฏิบัติด้านแรงงานให้แก่ประเทศสมาชิกโดยไม่มีข้อผูกพันใดๆ ให้ประเทศสมาชิกต้องปฏิบัติตามตามเพียงแต่รับเอาไปเป็นแนวทางในการปฏิบัติเท่านั้น เพราะไม่เปิดให้มีการลงนามให้สัตยาบัน แต่จะต้องรายงานให้องค์การแรงงานระหว่างประเทศทราบถึงกฎหมายภายในและวิธีปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับข้อเสนอแนะดังกล่าว ข้อเสนอแนะมีอยู่ด้วยกัน 2 ประเภท คือ ข้อเสนอแนะเสริมอนุสัญญา เนื่องจากตัวบทในอนุสัญญาอาจบัญญัติเฉพาะหลักการหรือมาตรฐานเบื้องต้น ข้อเสนอแนะประเภทนี้จึงมีเนื้อหาที่เพิ่มเติมรายละเอียดในทางปฏิบัติให้แก่อนุสัญญาฉบับนั้นๆ และข้อเสนอแนะที่ไม่ประกอบอนุสัญญาใดๆ ข้อเสนอแนะประเภทนี้เป็นเพียงมาตรการที่ให้แนวทางและวิธีปฏิบัติในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งไม่มีประเด็นด้านแรงงานที่สำคัญเพียงพอหรือเรื่องที่ประชุมองค์การแรงงานระหว่างประเทศเห็นว่า ยังไม่พร้อมจัดทำให้อยู่ในรูปของอนุสัญญา เช่นกรณีที่เป็นเรื่องใหม่จึงต้องเปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกได้ศึกษาเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวเสียก่อน หรือหากรับรองเป็นอนุสัญญาจะเป็นภาระที่หนักเกินไปสำหรับประเทศสมาชิกอันจะส่งผลต่อการให้สัตยาบันได้ ก็มักจะกำหนดให้อยู่ในรูปของข้อเสนอแนะเพื่อความสะดวกและรวดเร็วในการจัดทำ ปัจจุบันมีข้อเสนอแนะทั้งสิ้นจำนวน 199 ฉบับ<sup>24</sup>

ตั้งแต่ที่มีการจัดตั้งองค์การในปี ค.ศ. 1919 องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ดำเนินกิจกรรมด้านการกำหนดมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศอย่างต่อเนื่อง ซึ่งในการประชุมครั้งแรกของที่ประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ณ กรุงวอชิงตัน ได้มีการรับรองอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศจำนวนถึง 6 ฉบับมีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับเรื่องชั่วโมงการทำงานในงานอุตสาหกรรม (hours of work in industry) การว่างงาน (unemployment) การคุ้มครองการเป็นมารดา (maternity protection) การทำงานในเวลากลางคืนของแรงงานหญิง (night work for women) อายุขั้นต่ำ (minimum age) และการทำงานในเวลากลางคืนของแรงงานผู้เยาว์ในงาน

<sup>23</sup> อวิกา ผลไม้, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 4*, น. 39.

<sup>24</sup> International Labour Organization, <<http://www.ilo.org/ilolex/english/recdisp1.htm>>.

อุตสาหกรรม (night work for young persons in industry) และในปัจจุบันมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศที่ผ่านการรับรองขององค์การแรงงานระหว่างประเทศมีแนวโน้มที่จะขยายขอบเขตการคุ้มครองให้กว้างขวาง ครอบคลุมทั้งเรื่องกฎหมายแรงงาน นโยบายทางสังคมและสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ และมีแนวโน้มที่จะขยายความคุ้มครองประเภทของผู้ใช้แรงงานออกไปอีกด้วย โดยสามารถแบ่งเนื้อหามาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศขององค์การแรงงานระหว่างประเทศออกเป็น 22 หัวข้อ<sup>25</sup> ได้แก่

1. เสรีภาพในการสมาคม การร่วมเจรจาต่อรอง และแรงงานสัมพันธ์ (Freedom of association, collective bargaining, and industrial relations)
2. แรงงานบังคับ (Forced labour)
3. การขจัดการใช้แรงงานเด็ก และการคุ้มครองเด็กและผู้เยาว์ (Elimination of child labour and protection of children and young persons)
4. โอกาสและการปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน (Equality of opportunity and treatment)
5. การร่วมปรึกษาหารือไตรภาคี (Tripartite consultation)
6. การตรวจแรงงานและการบริหารแรงงาน (Labour administration and inspection)
7. การส่งเสริมและนโยบายการจ้างงาน (Employment policy and promotion)
8. การฝึกอบรมและการแนะแนวอาชีพ (Vocational guidance and training)
9. ความมั่นคงในการจ้างงาน (Employment security)
10. ค่าจ้าง (Wages)
11. เวลาการทำงาน (Working time)
12. ความปลอดภัยและสุขอนามัยในการทำงาน (Occupational safety and health)
13. ความมั่นคงทางสังคม (Social security)
14. การคุ้มครองความเป็นมารดา (Maternity protection)
15. นโยบายทางสังคม (Social policy)
16. คนงานอพยพ (Migrant workers)

---

<sup>25</sup> International Labour Organization, <<http://www.ilo.org/ilolex/english/subjctE.htm>>.

17. คนประจำเรือ (Seafarers)
18. คนงานประมง (Fishermen)
19. คนงานท่าเรือ (Dockworkers)
20. ชนเผ่าและคนพื้นเมือง (Indigenous and tribal peoples)
21. ประเภทเฉพาะของคนงาน (Specific categories of workers)
22. บทบัญญัติท้ายบทของอนุสัญญา (Final Articles Conventions)

โดยมาตรฐานแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศดังกล่าวมาทั้ง 22 หมวดได้กำหนดไว้อยู่ในรูปของอนุสัญญาและข้อแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ โดยในส่วนใหญ่เป็นอนุสัญญายังได้แบ่งออกเป็นมาตรฐานแรงงานขั้นพื้นฐาน (Fundamental Labour Standards) และมาตรฐานแรงงานอื่นๆ ซึ่งมาตรฐานแรงงานขั้นพื้นฐานนั้นมีทั้งสิ้น 8 ฉบับและแบ่งออกได้เป็น 4 กลุ่ม<sup>26</sup> ดังนี้

1. การคุ้มครองเสรีภาพในการสมาคม โดยมีอนุสัญญาที่ถือว่าเป็นหลักสำคัญอยู่ 2 ฉบับ ได้แก่ อนุสัญญาฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกัน ค.ศ.1948 และอนุสัญญาฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวกันและร่วมเจรจาต่อรอง ค.ศ.1949
2. การคุ้มครองการใช้แรงงานบังคับ มีอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องจำนวน 2 ฉบับ ได้แก่ อนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยการเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับ ค.ศ.1930 และ อนุสัญญาฉบับที่ 105 ว่าด้วยการยกเลิกแรงงานบังคับ ค.ศ.1957
3. การคุ้มครองอายุขั้นต่ำในการทำงาน มีอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องจำนวน 2 ฉบับ ได้แก่ อนุสัญญาฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำในการจ้างงาน ค.ศ.1973 และอนุสัญญาฉบับที่ 182 ว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก ค.ศ.1999

---

<sup>26</sup> ปฏิญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศกำหนดให้อนุสัญญา 8 ฉบับเป็นมาตรฐานแรงงานขั้นพื้นฐานในการให้ความคุ้มครองสิทธิต่างๆของแรงงานครอบคลุมใน 4 ประเด็นหลัก ได้แก่ การห้ามแรงงานบังคับ การขจัด การเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ การมีเสรีภาพในการสมาคมและการร่วมเจรจาต่อรอง และการขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่ถูกระงับหรือเปรียบเทียบ เพื่อเป็นกรอบการดำเนินงานในการสร้างสภาพการทำงานที่ดีขึ้นให้กับประเทศสมาชิกต่างๆ โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างในระดับการพัฒนาของประเทศสมาชิกแต่ละประเทศ

4. การคุ้มครองการเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน มีอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องจำนวน 2 ฉบับ ได้แก่ อนุสัญญาฉบับที่ 100 ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน ค.ศ.1951 และอนุสัญญาฉบับที่ 111 ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติ (การจ้างงานและการประกอบอาชีพ) ค.ศ.1958

## 1.4 ประเทศไทยกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ

### 1.4.1 บทบาทของประเทศไทยในฐานะประเทศสมาชิก

ประเทศไทยในฐานะที่เป็นหนึ่งในประเทศสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศมีพันธกิจเช่นเดียวกับประเทศสมาชิกทั้งปวงในอันที่จะต้องปฏิบัติตามธรรมนูญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศไม่ว่าจะเป็นการเข้าร่วมประชุมทั้งการประชุมใหญ่ประจำปีที่เกิดขึ้นในเดือนมิถุนายน ณ นครเจนีวา ประเทศสวิสเซอร์แลนด์ การประชุมในระดับภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิกซึ่งจัดขึ้นประมาณ 5 ปีต่อครั้ง โดยรัฐบาลแต่ละประเทศในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิกส่งคณะผู้แทนของตนซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนฝ่ายรัฐบาล 2 คน ฝ่ายนายจ้าง 1 คน ฝ่ายลูกจ้าง 1 คน และที่ปรึกษาของแต่ละฝ่ายตามความจำเป็นเข้าร่วมประชุมโดยรัฐบาลนั้นๆเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายทั้งหมดอีกเช่นกัน และการประชุมคณะประสานการซึ่งประเทศไทยได้รับเลือกเป็นกรรมการของคณะประสานการหลายสมัย โดยการเป็นกรรมการนี้กำหนดอัตราส่วนตามภูมิภาคสำหรับในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิกได้มีการตกลงหมุนเวียนกันในกลุ่มประเทศ<sup>27</sup> นอกจากการเข้าร่วมประชุมแล้ว ประเทศไทยในฐานะสมาชิกยังต้องนำเสนอตราสารที่รับรองโดยที่ประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศต่อรัฐสภาเพื่อรับทราบ จัดทำรายงานการปฏิบัติตามตราสารและจัดทำคำชี้แจงเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติให้สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ อีกทั้งต้องจ่ายค่าบำรุงเพื่อสมทบงบประมาณขององค์การเป็นเงินประมาณปีละ 738,994 ฟรังก์สวิส<sup>28</sup>

<sup>27</sup> กระทรวงแรงงาน, <[http://www.mol.go.th/international\\_01.html](http://www.mol.go.th/international_01.html)>.

<sup>28</sup> กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, <[http://ils.labour.go.th/index.php?option=com\\_content&task=view&id=12&Itemid=26](http://ils.labour.go.th/index.php?option=com_content&task=view&id=12&Itemid=26)>.

#### 1.4.2 มาตรฐานแรงงานที่ประเทศไทยให้สัตยาบัน

ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศทั้งสิ้น 15 ฉบับ<sup>29</sup> ซึ่งประกอบด้วยมาตรฐานแรงงานขั้นพื้นฐานรวม 5 ฉบับจากมาตรฐานแรงงานขั้นพื้นฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศทั้งหมด 8 ฉบับ และมาตรฐานแรงงานอื่นๆ รวม 10 ฉบับ

1. มาตรฐานแรงงานขั้นพื้นฐานที่ประเทศไทยให้สัตยาบันแล้ว ได้แก่ อนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยการเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับ ค.ศ.1930, อนุสัญญาฉบับที่ 100 ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน ค.ศ.1951, อนุสัญญาฉบับที่ 105 ว่าด้วยการยกเลิกแรงงานบังคับ ค.ศ.1957, อนุสัญญาฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำในการจ้างงาน ค.ศ.1973 และอนุสัญญาฉบับที่ 182 ว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก ค.ศ.1999

2. มาตรฐานแรงงานด้านอื่นๆ ได้แก่ อนุสัญญาฉบับที่ 14 ว่าด้วยการหยุดทำงานในสัปดาห์ของภาคอุตสาหกรรม ค.ศ.1921, อนุสัญญาฉบับที่ 19 ว่าด้วยการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันในการรับค่าชดเชยจากอุบัติเหตุ ค.ศ.1925, อนุสัญญาฉบับที่ 80 ว่าด้วยการแก้ไขบทบัญญัติมาตรฐานทำยบท ค.ศ.1946, อนุสัญญาฉบับที่ 88 ว่าด้วยการจ้างงานในภาคบริการ ค.ศ.1948, อนุสัญญาฉบับที่ 104 ว่าด้วยการเลิกต่อต้านการใช้แรงงานชนพื้นเมือง ค.ศ.1955, อนุสัญญาฉบับที่ 116 ว่าด้วยการแก้ไขบทบัญญัติมาตรฐานทำยบท ค.ศ.1961, อนุสัญญาฉบับที่ 122 ว่าด้วยนโยบายการจ้างงาน ค.ศ.1964, อนุสัญญาฉบับที่ 123 ว่าด้วยการกำหนดอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้ทำงานในเหมืองใต้ดิน ค.ศ.1965<sup>30</sup>, อนุสัญญาฉบับที่ 127 ว่าด้วยการกำหนดน้ำหนักขั้นสูงในการยกสิ่งของ ค.ศ.1967 และอนุสัญญาฉบับที่ 159 ว่าด้วยการฟื้นฟูอาชีพและการจ้างงานคนพิการ ค.ศ.1983 ซึ่งเป็นอนุสัญญาฉบับล่าสุดที่ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ.2550<sup>31</sup>

<sup>29</sup> ปัจจุบันยกเลิกไป 1 ฉบับจึงเหลือเพียง 14 ฉบับ

<sup>30</sup> ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันเมื่อ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2512 และถูกยกเลิกเมื่อ 11 พฤษภาคม พ.ศ.2547 อันเป็นผลจากการให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 138 ของประเทศไทย

<sup>31</sup> International Labour Organization, <<http://www.ilo.org/ilolex/english/newcountryframeE.htm>>.

ขณะนี้ประเทศไทย โดยกระทรวงแรงงานกำลังศึกษาวิจัยถึงผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น ความเป็นไปได้ในการปฏิบัติตามและให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาที่เป็นมาตรฐานแรงงานขั้นพื้นฐานอีก 3 ฉบับ<sup>32</sup> ได้แก่ อนุสัญญาฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม และการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกัน ค.ศ.1948 อนุสัญญาฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวกันและร่วมเจรจาต่อรอง ค.ศ.1949 และอนุสัญญาฉบับที่ 111 ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติ (การจ้างงานและการประกอบอาชีพ) ค.ศ.1958 ซึ่งในอนุสัญญา 2 ฉบับแรกนั้นกฎหมายของไทยยังไม่เปิดช่องให้รับรองอนุสัญญาได้ กล่าวคือ ยังมีความไม่สอดคล้องระหว่างอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับนั้นๆกับกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวอยู่หลายประการ ส่วนอนุสัญญาฉบับที่ 111 นั้นอยู่ในระหว่างการศึกษา นอกจากนี้ กระทรวงแรงงานยังเตรียมการรับรองอนุสัญญาฉบับอื่นๆ อีกด้วย เช่น อนุสัญญาฉบับที่ 187 ว่าด้วยการส่งเสริมความปลอดภัยและสุขอนามัยในการทำงาน ค.ศ.2006 ที่จะเน้นการป้องกันมากกว่าการเยียวยาหรือแก้ปัญหา ด้านความปลอดภัยในการทำงานที่ปลายเหตุ<sup>33</sup>

## 2. องค์การแรงงานระหว่างประเทศกับการคุ้มครองแรงงานทางทะเล

### 2.1 ความหมายของแรงงานทางทะเล

แรงงานทางทะเล โดยทั่วไปหมายถึง ลูกจ้างที่รับจ้างทำงานให้แก่นายจ้างตามสัญญาจ้างแรงงาน โดยมีเงื่อนไขการทำงานบนเรือเดินทะเลตลอดระยะเวลาตามที่กำหนดในสัญญาจ้างแรงงาน โดยเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า “คนประจำเรือ” (Seafarers) แรงงานทางทะเลสามารถแบ่งได้เป็น 3 ลักษณะ<sup>34</sup> โดยพิจารณาจากลักษณะหรือประเภทของงาน ดังนี้

<sup>32</sup> นิรมล สุธรรมกิจ, *อ้างแล้ว เชนอร์รทที่ 9*, น. 45-46.

<sup>33</sup> คม ชัด ลึก, <[http://www.komchadluek.net/2007/06/09/k001\\_122046.php?news\\_id=122046](http://www.komchadluek.net/2007/06/09/k001_122046.php?news_id=122046)>.

<sup>34</sup> บริษัท เอ็กเซลเลนท์ บิสเนส แมเนจเม้นท์ จำกัด, *รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการวิจัยเรื่อง การคุ้มครองแรงงานในงานเรือเดินทะเล, เสนอต่อกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน (พฤษภาคม 2545)*, น. 1-2 – 1-3.

1. แรงงานทางทะเลที่ทำงานบนเรือเดินทะเลที่มีวัตถุประสงค์ในการขนส่งสินค้าทางทะเลเพื่อกิจการเชิงพาณิชย์
2. แรงงานทางทะเลที่ทำงานบนเรือเดินทะเลที่มีวัตถุประสงค์ในการขนส่งคนโดยสารทางทะเล
3. แรงงานทางทะเลที่รับทำงานให้นายจ้างที่ประกอบกิจการประมง

การคุ้มครองแรงงานทางทะเลตามความหมายขององค์การแรงงานระหว่างประเทศนั้นส่วนใหญ่หมายถึง การคุ้มครองแรงงานคนประจำเรือที่ทำงานอยู่บนเรือขนส่งสินค้าทางทะเลและเรือขนส่งคนโดยสารทางทะเล ส่วนกรณีเรือในกิจการประมงนั้นขึ้นอยู่กับบทบัญญัติในตราสารขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับนั้นๆว่าจะระบุให้ครอบคลุมถึงด้วยหรือไม่

ตามที่กล่าวมาแล้วในข้างต้น องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ให้ความสำคัญคุ้มครองแรงงานทางทะเลที่ทำงานอยู่บนเรือขนส่งสินค้าทางทะเลและเรือขนส่งคนโดยสารทางทะเลโดยกำหนดมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศทั้งที่อยู่ในรูปของอนุสัญญาและข้อแนะ ด้วยข้อเท็จจริงที่ว่าคนประจำเรือควรได้รับสิทธิหรือได้รับการคุ้มครองแรงงานในฐานะที่เป็นมนุษย์และในฐานะที่เป็นแรงงานประเภทหนึ่ง ดังนั้น ในกรณีที่อนุสัญญาไม่ได้ให้คำนิยามของคำว่า แรงงาน (Workers) ไว้ คนประจำเรือก็อาจได้รับการคุ้มครองตามอนุสัญญาฉบับนั้นด้วย อย่างไรก็ตาม อนุสัญญาฉบับใดต้องการกำหนดให้ความคุ้มครองแรงงานในอุตสาหกรรมหรือกิจการใดเป็นการเฉพาะ ก็จะมีการกำหนดขอบเขตการบังคับใช้ของอนุสัญญาไม่ให้อ้างถึงคนประจำเรือหรือกิจการอย่างอื่นที่ไม่เกี่ยวข้อง<sup>35</sup> อนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครองแรงงานทางทะเลบางฉบับมีการกำหนดนิยามของคนประจำเรือไว้ เช่น

อนุสัญญาฉบับที่ 163 (Seafarers' Welfare Convention, 1987) ได้ให้คำนิยามไว้ว่า คนประจำเรือ หมายถึง บุคคลใดๆที่รับจ้างทำงานไม่ว่าในตำแหน่งใดบนเรือเดินทะเล ไม่ว่าจะป็นของรัฐหรือเอกชน ที่ไม่ใช่เรือที่ใช้ในการรบ<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Fitzpatrick, Deirdre and Anderson, Michael, Seafarers' rights, (Oxford: Oxford University Press, 2005), p. 40.

<sup>36</sup> Article 1(1)(a) of ILO Convention No.163 "the term seafarer means any person who is employed in any capacity on board a seagoing ship, whether publicly or privately owned, other than a ship of war;"

อนุสัญญาฉบับที่ 165 (Social Security (Seafarers) Convention (Revised), 1987) ได้ให้คำนิยามไว้ มีใจความว่า คนประจำเรือ หมายถึง บุคคลใดๆที่รับจ้างทำงานไม่ว่าในตำแหน่งใดบนเรือเดินทะเลที่ใช้ในการขนส่งสินค้าและคนโดยสารเชิงพาณิชย์<sup>37</sup>

อนุสัญญาฉบับที่ 178 (Labour Inspection (Seafarers) Convention, 1996) ได้ให้คำนิยามไว้ว่า คนประจำเรือ หมายถึง บุคคลใดๆที่รับจ้างทำงานไม่ว่าในตำแหน่งใดบนเรือเดินทะเล<sup>38</sup>

ดังนั้น เมื่อพิจารณาคำนิยามในอนุสัญญาฉบับที่ 163, 165, 178 หรือ ในอนุสัญญาฉบับที่ 180 และ 185 จะเห็นได้ว่าการให้ความหมายไว้ในทำนองเดียวกัน กล่าวคือ คนประจำเรือ หมายถึง บุคคลใดๆที่ได้รับว่าจ้าง หรือมอบหมาย หรือทำงานไม่ว่าในตำแหน่งใดบนเรือเดินทะเล และเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายไทย ซึ่งมีพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 ในมาตรา 3 กำหนดไว้ว่า คนประจำเรือ หมายถึง คนที่มีหน้าที่ทำการประจำอยู่บนเรือ และพระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ.2481 ในมาตรา 5 กำหนดไว้ว่า คนประจำเรือ หมายถึง บรรดาคนที่มีหน้าที่ทำการประจำอยู่ในเรือ โดยสรุป คำนิยามทั้งที่ระบุไว้ในอนุสัญญาฉบับต่างๆขององค์การแรงงานระหว่างประเทศและตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายไทยจึงมีความหมายในทำนองเดียวกัน

การจัดการองค์การภายในเรือเดินทะเลที่ใช้ในการขนส่งสินค้าและคนโดยสารระหว่างประเทศมีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับประเภทของเรือ ขนาดของเรือและเขตการใช้เรือ โดยปกติแล้วเรือที่เดินทะเลระหว่างประเทศจะต้องการคนประจำเรือที่มีความรู้และประสบการณ์การเดินเรือมากกว่าเรือที่เดินภายในประเทศ และเรือที่ให้บริการขนส่งสินค้าเหลว เช่น เรือบรรทุกน้ำมัน หรือเรือบรรทุกแก๊ส ก็ต้องการคนประจำเรือที่มีความรู้และประสบการณ์มากกว่าเรือขนส่งสินค้าทั่วไป สำหรับตำแหน่งภายในเรือก็มีความต้องการคนประจำเรือที่มีความสามารถที่แตกต่างกันด้วย

---

<sup>37</sup> Article 1(1)(c) of ILO Convention No.165 “the term seafarers means persons employed in any capacity on board a seagoing ship which is engaged in the transport of cargo or passengers for the purpose of trade, ...”

<sup>38</sup> Article 1(7)(d) of ILO Convention No.178 “the term seafarers means persons who are employed in any capacity on board a seagoing ship to which the Convention applies. ...”

ดังนั้น การจัดการองค์กรภายในเรืออาจแบ่งได้ตามระดับการบังคับบัญชา<sup>39</sup> คือ ระดับนายเรือ (Master) ระดับนายประจำเรือ (Officer) ได้แก่ ต้นเรือ ต้นหน ต้นกล ผู้ช่วยต้นกล ผู้ช่วยต้นหน รองต้นกล นายช่างกล และระดับลูกเรือ (Rating) ได้แก่ นายท้าย กลาสี ช่างน้ำมัน ช่างเช็ด ช่างเครื่อง หรือแบ่งตามหน้าที่ความรับผิดชอบภายในเรือ<sup>40</sup> คือ

1. ฝ่ายเดินเรือและฝ่ายปากเรือ (Deck Department) ทำหน้าที่เกี่ยวกับการเดินเรือ การนำเรือเข้าหรือออกจากท่า การปฏิบัติงานเกี่ยวกับสินค้า ได้แก่ การจัดวาง การขนถ่าย และการดูแลสินค้า ประกอบด้วย ต้นเรือ ต้นหน ผู้ช่วยต้นหน สรั่งเรือ นายท้าย และกลาสี

2. ฝ่ายช่างกลเรือ (Engine Department) ทำหน้าที่ดูแลเครื่องจักรที่ใช้ขับเคลื่อนภายในเรือทั้งหมด ประกอบด้วย ต้นกล รองต้นกล นายช่างกลที่3 นายช่างกลที่4 สรั่งช่างกล ช่างน้ำมัน ช่างเช็ด

3. ฝ่ายเสิร์ฟอาหาร (Catering Department) ทำหน้าที่ดูแลเรื่องอาหารและเครื่องดื่ม ประกอบด้วย สจ๊วต (Steward) คนครัว (Cook) และบริกร (Deck Boy)

นอกจากนี้ยังมีพนักงานวิทยุหรือนายวิทยุ (Radio Operator) ทำหน้าที่ติดต่อและดูแลเครื่องมือสื่อสาร โดยไม่ขึ้นอยู่กับฝ่ายเดินเรือหรือฝ่ายช่างกลเรือ แต่โดยทั่วไปบนเรือทุกลำจะต้องประกอบด้วยคนประจำเรืออย่างน้อย ดังนี้<sup>41</sup>

1. นายเรือ (Master) เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดมีฐานะเป็นตัวแทนของเจ้าของเรือ ทำหน้าที่ควบคุมเรือ รับผิดชอบสินค้าที่บรรจุทุกในเรือและดูแลคนประจำเรือทั้งลำ

2. ต้นเรือ (Chief Officer) หรือต้นหนที่1 เป็นรองนายเรือ มีหน้าที่ดูแลความเรียบร้อยและจัดการด้านสินค้า การเงิน และบริการทุกฝ่ายในเรื่องสวัสดิการ

3. ต้นหน (Second Officer) ทำหน้าที่ดูแลฝ่ายช่างทั้งหมด และเป็นผู้ช่วยนายเรือในการเดินเรือ การนำเรือเข้าเทียบท่า การออกเรือ

<sup>39</sup> พัชรี มีนสุข, “คนประจำเรือพาณิชย์,” วารสารการพาณิชย์นาวี 19, 1(เมษายน 2543), น. 27-29.

<sup>40</sup> เพิ่งอ้วง, และดู กชกร สันธิเดช, “ปัญหากฎหมายไทยเกี่ยวกับมาตรฐานขั้นต่ำของการทำงานบนเรือ,” (สารนิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), น. 20.

<sup>41</sup> โปรดดู ธัชวาทย์ พุทธิสมบัติ, อ่าวแล้ว เจริญรอดที่ 13, น. 30. และ พัชรี มีนสุข, อ่าวแล้ว เจริญรอดที่ 39, น. 28. และ กชกร สันธิเดช,  เพิ่งอ้วง, น. 18-19.

4. ต้นกล (Chief Engineer) หรือต้นกลที่ 1 ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายดูแลเครื่องจักรกลเกี่ยวกับระบบการเดินเรือทั้งหมด การซ่อมบำรุง นอกจากนี้ยังมีหน้าที่บังคับบัญชาช่างไฟฟ้า (Electrician) ด้วย

5. ช่างยนต์ (Motorman) ทำหน้าที่ดูแลเครื่องยนต์ต่างๆ

6. ช่างน้ำมัน (Oiler) ทำหน้าที่เติมน้ำมันเครื่องจักร

7. สรั่งเรือ (Bosun) ทำหน้าที่คอยดูแลตรวจตราความเรียบร้อยของเรือ บนเรือจะมีสรั่งประจำแผนกต่างๆ

8. นายท้าย (Able Seaman) ทำหน้าที่ควบคุมบังคับเรือให้ไปในทิศทางที่นายเรือกำหนด

9. กลาสี (Ordinary Seaman) ทำหน้าที่เป็นพนักงานให้บริการทั่วไป ปฏิบัติงานประจำวัน เช่น ทำความสะอาด เคาะสนิม ยกของ หรือตามแต่จะได้รับคำสั่ง

10. คนครัว (Cook) ทำหน้าที่ดูแลเรื่องเสปียงอาหาร และควบคุมการปรุงอาหาร

11. พนักงานวิทยุ (Radio Operator) ทำหน้าที่สื่อสารและดูแลอุปกรณ์สื่อสาร

12. ช่างเช็ด (Wiper) ทำหน้าที่ดูแลความสะอาดของเครื่องจักร และคอยดูแลความบกพร่องของเครื่องจักร

จากการสำรวจพบว่าลักษณะการทำงานของคนประจำเรือสามารถแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะตามตำแหน่งงาน<sup>42</sup> ดังนี้

1. คนประจำเรือในตำแหน่งที่ไม่ต้องมีการเข้ายาม เช่น นายเรือ พนักงานวิทยุ หรือ สรั่งปากเรือ เป็นต้น บุคคลเหล่านี้จะมีชั่วโมงการทำงานที่ปกติ ซึ่งสามารถกำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ได้แน่นอน โดยทำงานในช่วงเวลา 8.00 – 12.00 นาฬิกา และ 13.00 – 17.00 นาฬิกา อย่างไรก็ตาม คนประจำเรือในตำแหน่งนี้ยังมีหน้าที่และความรับผิดชอบอื่นๆที่ไม่สามารถกำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ได้แน่นอน เช่น กรณีนายเรือต้องทำหน้าที่นำเรือเข้าร่องน้ำหรือเทียบท่า พนักงานวิทยุต้องทำหน้าที่รับและเตรียมข้อมูลให้แก่นายเรือในการนำเรือเข้าร่องน้ำหรือในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินต่างๆ ไม่ว่าจะการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวจะเป็นการทำงานในช่วงเวลาการทำงานปกติหรือไม่ก็ตาม

---

<sup>42</sup> บริษัท เอ็กเซลเลนท์ บิซิเนส แมเนจเม้นท์ จำกัด, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 34*, น. 4-19 – 4-20.

2. คนประจำเรือในตำแหน่งที่ต้องมีการเข้ายาม ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 2 ระดับ คือ ระดับนายยามและระดับลูกยาม โดยมีการเข้ายามทั้งในส่วนของฝ่ายปากเรือ ซึ่งมีความรับผิดชอบหลักเกี่ยวกับการรักษาเส้นทางเดินเรือและควบคุมให้การเดินเรือเป็นไปอย่างปลอดภัย และฝ่ายช่างกล ซึ่งดูแลให้เครื่องยนต์ทำงานอย่างถูกต้องและปลอดภัย โดยชั่วโมงการทำงานของการเข้ายามนั้นแบ่งออกเป็น 6 กะ แต่ละกะมีความยาวประมาณ 4 ชั่วโมง ซึ่งในแต่ละวันคนประจำเรือมีหน้าที่เข้ายามวันละ 2 กะ โดยจะเข้ายามกะแรกเป็นเวลา 4 ชั่วโมงและพัก 8 ชั่วโมง หลังจากนั้นจึงกลับมาเข้ายามในกะที่ 2 เป็นระยะเวลาอีก 4 ชั่วโมง รวมชั่วโมงในการทำงานทั้งสิ้น 8 ชั่วโมงต่อวัน ทั้งนี้ ในขณะที่เรือจอดหรือเทียบท่า ลักษณะการเข้ายามอาจมีความแตกต่างกันออกไป เช่น แบ่งการเข้ายามออกเป็น 2 กะ แต่ละกะมีความยาวประมาณ 6 ชั่วโมง หรือ 12 ชั่วโมง เป็นต้น ซึ่งการเข้ายามของคนประจำเรือ นั้น ไม่มีการกำหนดช่วงเวลาแน่นอนสำหรับคนประจำเรือแต่ละตำแหน่ง แต่จะมีการผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันไป

## 2.2 แนวความคิดในการให้ความสำคัญคุ้มครองแรงงานทางทะเล

ตลอดระยะเวลาหลายทศวรรษของการดำเนินงาน องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้ใช้ความพยายามอย่างมากเพื่อพัฒนาและผลักดันให้มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศที่รับรองโดยองค์การมีการนำไปปฏิบัติตามหรือใช้เป็นแนวทางในการพิจารณากำหนดกฎเกณฑ์การให้ความคุ้มครองแรงงานภายในประเทศต่างๆ แต่เดิมมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศขององค์การแรงงานระหว่างประเทศจะให้ความสำคัญในเรื่องสภาพการทำงานเป็นหลัก จนกระทั่งสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลงองค์การแรงงานระหว่างประเทศจึงเริ่มให้ความสำคัญเกี่ยวกับประเด็นทางด้านสิทธิมนุษยชนมากขึ้น ได้แก่ เสรีภาพในการสมาคม การยุติแรงงานบังคับและการเลือกปฏิบัติ ตลอดจนเรื่องที่เป็นประเด็นทางด้านวิชาการมากขึ้น<sup>43</sup> แต่ด้วยลักษณะเฉพาะของสภาพการทำงานของคนประจำเรือซึ่งมีความแตกต่างอย่างมากกับการทำงานบนบก การที่ต้องพบเจอแต่สภาพแวดล้อมเดิมๆ ต้องห่างไกลจากครอบครัวเพราะการเดินทางแต่ละครั้งอาจใช้เวลานาน นอกจากนั้นแล้วลักษณะของงานก็เป็นงานที่เสี่ยงอันตรายและต้องมีการเตรียมพร้อมอยู่ตลอดเวลาแม้ในเวลาพักผ่อน องค์การแรงงานระหว่างประเทศจึงได้ให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองแรงงานทางทะเลโดยจัดให้มีการประชุมใหญ่เป็นสมัยพิเศษสำหรับกิจการนี้โดยเฉพาะ

<sup>43</sup> International Labour Organization, *supra note* 8, p. 6.

การประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานทางทะเล (Maritime Session) สมัยแรกมีขึ้นในปีค.ศ.1920 หลังจากก่อตั้งองค์การได้เพียง 1 ปีเท่านั้น และตราสารฉบับแรกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับกิจการดังกล่าว ได้แก่ ข้อเสนอแนะฉบับที่ 9 (National Seamen's Codes Recommendation, 1920) โดยมีสาระสำคัญคือ ประเทศสมาชิกควรจัดให้มีกฎหมายที่เกี่ยวกับกิจการของคนประจำเรือโดยเฉพาะ

ปัจจุบันที่ประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศได้รับรองมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับแรงงานทางทะเลในรูปอนุสัญญากว่า 40 ฉบับและข้อเสนอถึง 29 ฉบับครอบคลุมถึงเรื่องต่างๆ เช่น การคัดเลือกและบรรจุคนประจำเรือ อายุขั้นต่ำในการทำงาน ชั่วโมงการทำงาน ความปลอดภัย การคุ้มครองสุขภาพและสวัสดิการ การตรวจแรงงาน และการประกันสังคม เป็นต้น แม้ว่าองค์การแรงงานระหว่างประเทศจะได้ให้การรับรองอนุสัญญาหรือข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองแรงงานทางทะเลเป็นจำนวนมาก แต่ระดับการลงนามให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาของประเทศสมาชิกยังอยู่ในเกณฑ์ต่ำ อันเนื่องมาจากมาตรฐานแรงงานดังกล่าวมีอยู่หลายฉบับและมีรายละเอียดมาก ทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติตามและให้สัตยาบันยิ่งกว่านั้น การที่กระบวนการแก้ไขอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศมีหลายขั้นตอน แต่อุตสาหกรรมขนส่งสินค้าทางทะเลมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทำให้มาตรฐานแรงงานทางทะเลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศหลายฉบับไม่ทันต่อสถานการณ์ปัจจุบัน ดังนั้น ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ.2006 องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้จัดให้มีการประชุมใหญ่สมัยพิเศษเป็นสมัยที่ 94 ขึ้น ซึ่งถือเป็นการประชุมครั้งที่ 10 ในกิจการเกี่ยวกับแรงงานทางทะเล<sup>44</sup> และได้มีการรับรองอนุสัญญาที่เกี่ยวกับแรงงานทางทะเลฉบับใหม่ ด้วยความพยายามที่จะปรับปรุงแก้ไขให้มาตรฐานแรงงานทางทะเลมีความเหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน มีเนื้อหาที่ครอบคลุมในเรื่องสิทธิและการให้ความคุ้มครองแรงงานทางทะเลทุกด้าน สามารถปฏิบัติตามได้ และง่ายต่อการให้สัตยาบัน

<sup>44</sup> International Labour Organization, "An Overview of the proposed consolidated Maritime Labour Convention 2006," <<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/Papers/maritime/consolcd/overview.htm>>.