

บทที่ 2

องค์การแรงงานระหว่างประเทศกับการคุ้มครองแรงงานทางทะเล

1. องค์การแรงงานระหว่างประเทศ

1.1 ประวัติความเป็นมาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

ประเด็นเกี่ยวกับเรื่องแรงงานเป็นประเด็นสำคัญที่ถูกหยิบยกขึ้นมาถกเถียงกันในระดับระหว่างประเทศมาเป็นระยะเวลานานแล้ว นับตั้งแต่ยุคการปฏิวัติอุตสาหกรรมซึ่งเกิดขึ้นในประเทศอังกฤษเป็นประเทศแรก ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นอย่างมาก นอกจากจะทำให้เกิดความต้องการด้านวัตถุดิบในการผลิตสินค้าแล้ว ยังทำให้มีความต้องการด้านแรงงานที่เพิ่มสูงขึ้นเป็นเงาตามตัวอีกด้วย โดยผลที่ตามมาจากอุตสาหกรรมการผลิตสินค้าที่ขยายตัวอย่างรวดเร็ว ได้แก่ การมองหาแหล่งวัตถุดิบ และตลาดในการระบายสินค้าที่ผลิตได้แห่งใหม่ ซึ่งก็มักจะเป็นแหล่งวัตถุดิบหรือตลาดในต่างประเทศนั่นเอง ด้วยเหตุนี้จึงได้เกิดการค้าระหว่างประเทศขึ้นพร้อม ๆ กับแนวคิดในเรื่องการแข่งขันทางการค้าที่ว่า เมื่อมนุษย์มีเสรีที่จะผลิต ก็ควรจะมีเสรีที่จะขายด้วย ส่งผลให้มีการแข่งขันลดต้นทุนการผลิตเพื่อให้สินค้าของตนมีราคาถูก และสามารถแข่งขันกับสินค้าของผู้อื่นได้มากที่สุด โดยเฉพาะการลดต้นทุนการผลิตที่เกิดจากแรงงาน เนื่องจากความเชื่อว่าการจ่ายเงินเพื่อสวัสดิการแก่คนงานจะเป็นการทำให้ความสามารถในการแข่งขันของประเทศลดลง ทำให้เกิดการจ้างงานด้วยค่าจ้างที่ต่ำ การบังคับให้คนงานต้องทำงานในชั่วโมงการทำงานที่ยาวนานถึง 14 ชั่วโมงต่อวัน โดยหนทางที่ง่ายที่สุดก็คือ การใช้แรงงานหญิงและเด็กนั่นเอง¹

ต่อมาจึงมีกลุ่มผู้บุกเบิกทำการเคลื่อนไหวเพื่อจะให้บรรลุผลสำเร็จในการพัฒนาสังคมและปรับปรุงสภาพการทำงานให้ดีขึ้น โดยในปี ค.ศ. 1818 นายโรเบิร์ต โอเวน นักอุตสาหกรรมชาว

¹ อร ชวลิตนิธิกุล, “มาตรการคุ้มครองแรงงานของประเทศสหรัฐอเมริกาในการค้าระหว่างประเทศที่มีผลกระทบต่อประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), น.10 และโปรดดู, นิคม จันทรวิฑูร, “ประเทศไทยกับประมวลกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ,” (กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิอารมณ พงศ์พจน์, 2531), น.2 - 3

อังกฤษ ได้ลดชั่วโมงการทำงานและปรับปรุงสภาพการทำงานของคนงานของเขา และยังจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อพักผ่อนหย่อนใจต่าง ๆ และให้การศึกษาแก่บุตรหลานของคนงานด้วย กำลังใจที่ได้รับจากความสำเร็จในการเริ่มต้นทำสิ่งดังกล่าวจนมีชื่อเสียง ทำให้เขาเสนอความคิดนี้แก่รัฐสภาแห่งเมืองแอซ-ลา-ชาเปล (Congress of Aix – la Chapelle) ซึ่งมีผู้แทนเข้าร่วมประชุมจากประเทศออสเตรีย ฝรั่งเศส โปรตุเกส รัสเซีย และสหราชอาณาจักร² โดยเสนอว่าควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการแรงงานขึ้น แต่การร้องขอของเขาไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากตัวแทนของประเทศที่เข้าร่วมประชุมมุ่งสนใจแต่เรื่องอำนาจทางทหาร และหากจะพูดเรื่องการร่วมมือระหว่างประเทศแล้วเรื่องที่หารือกันก็จะเกี่ยวข้องกับการร่วมมือทางทหารเพื่อจะทำลายชีวิตมนุษย์มากกว่าการยกระดับคุณภาพชีวิตของมนุษย์

หลังจากนั้น ความพยายามในการเรียกร้องเพื่อให้มีการกำหนดกฎเกณฑ์หรือมาตรฐานระหว่างประเทศเกี่ยวกับแรงงานก็ยังคงมีต่อมาเรื่อย ๆ แต่ไม่ประสบความสำเร็จ เช่น ในปี ค.ศ. 1847 นักอุตสาหกรรมชาวฝรั่งเศสชื่อ นายเดเนียล เลอ แกรน ได้เรียกร้องให้รัฐบาลฝรั่งเศสออกกฎหมายสวัสดิการคนงาน แต่ไม่สำเร็จ โดยรัฐบาลอ้างถึงสาเหตุของการแข่งขันระหว่างประเทศเป็นเหตุผล นายเลอ แกรน จึงเรียกร้องต่อรัฐบาลของประเทศในยุโรป คือ เยอรมัน สวิตเซอร์แลนด์ และอังกฤษ ให้ยอมรับและกำหนดกฎหมายขึ้นภายในประเทศและระหว่างประเทศ เพื่อคุ้มครองคนงานในด้านเกี่ยวกับอายุและงานซึ่งหนักเกินกว่าแรงงานจะรับได้ แต่การเรียกร้องดังกล่าวก็ไม่ประสบความสำเร็จเช่นกัน³

ในปี ค.ศ. 1866 สภาสมาคมคนงานระหว่างประเทศ (The Congress of the International Association of Workers) ได้ผ่านมติเรียกร้องให้มีการกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศขึ้นและปัญหาของการใช้แรงงานต่าง ๆ ยังคงมีอยู่และยังไม่ได้รับการแก้ไข ประกอบกับการใช้แรงงานถือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจจึงจำเป็นที่จะต้องได้รับความคุ้มครอง ทั้งจากภาครัฐของแต่ละประเทศ และการให้ความคุ้มครองในระดับโลก จึงทำให้ต่อมาในปี ค.ศ. 1897 ได้มีการทบทวนผลการประชุมเบอร์ลิน และศึกษาแนวทางเพื่อการจัดตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ โดยที่ประชุมได้ตั้งคณะกรรมการเพื่อส่งเสริมให้มีการขยายแนวความคิดนี้ไปยังประเทศต่างๆ และ

² องค์การแรงงานระหว่างประเทศ เจนีวา, “สภาพแรงงานและไอ แอล โอ, (กรุงเทพมหานคร: อมรินทร์พริ้นติ้งกรุ๊ป, 2536), น.2

³ นิคม จันทรวิทุร, “องค์การไอ.แอล.โอ.กับประมวลกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ,” (2531), น.4

ได้มีการรวมตัวกันครั้งแรกที่กรุงปารีส ในปี ค.ศ.1900 โดยมีการจัดตั้งสมาคมกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ (The International Association for Labour Legislation) ขึ้น แต่การจัดทำอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศต้องหยุดชะงักลงเนื่องจากเกิดสงครามโลกครั้งที่ 1

เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 1 สิ้นสุดลงในปี ค.ศ.1919 ได้มีการประชุมสันติภาพที่กรุงปารีส และได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ (Commission on International Labour Legislation) ขึ้น โดยมีลักษณะพิเศษ คือ เป็นคณะกรรมการที่ประกอบด้วยบุคคล 3 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายรัฐบาล นายจ้าง และลูกจ้าง หรือเรียกว่าเป็นระบบไตรภาคี⁴ โดยฝ่ายลูกจ้างได้กดดันให้มีการตอบสนองข้อเรียกร้องที่ประกอบด้วย เสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคม การจำกัดชั่วโมงการทำงาน และความปลอดภัยในการทำงาน เป็นต้น ด้วยเหตุผลดังกล่าว ทำให้สมาคมโลกประชุมกันเพื่อร่วมจัดทำสนธิสัญญาสันติภาพ ณ เมืองแวร์ซายส์ ประเทศฝรั่งเศส ซึ่งในการประชุมครั้งนี้ได้มีการพิจารณาปัญหาของการดำรงไว้ซึ่งสันติภาพถาวร และความมั่นคงระหว่างประเทศขึ้น โดยอาศัยหลักความยุติธรรมทางสังคมเป็นมูลฐานที่ผู้ใช้แรงงานมีความเกี่ยวข้องกับปัญหานี้ และไม่ได้ได้รับความคุ้มครอง ที่ประชุมจึงได้ร่วมกันยกร่างธรรมนูญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศโดยถือเป็นส่วนหนึ่งของสนธิสัญญาสันติภาพแวร์ซายส์⁵ ซึ่งการจัดตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศนี้อยู่ในบทบัญญัติหมวดที่ 13 ของสนธิสัญญาแวร์ซายส์ และองค์การแรงงานระหว่างประเทศจึงถือกำเนิดขึ้นเมื่อวันที่ 11 เมษายน ค.ศ.1919 เพื่อเป็นองค์กรกลางในการกำหนดมาตรฐานแรงงานในรูปแบบของอนุสัญญาและข้อแนะให้แก่ประเทศสมาชิกนำไปปฏิบัติตาม

ต่อมาภายหลังจากที่สงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้เข้าเป็นองค์การชำนาญพิเศษขององค์การแรกของสหประชาชาติ และเป็นองค์การชำนาญพิเศษที่เก่าแก่ที่สุด เพราะก่อตั้งมาตั้งแต่สมัยของสันนิบาตชาติ⁶ โดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศมีประเทศ

⁴ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ เจนีวา, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 2, น.9

⁵ กรมการสหประชาชาติ กระทรวงการต่างประเทศ, “องค์การกรรมระหว่างประเทศ,” (กรุงเทพมหานคร : กรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงมหาดไทย, 2495), น.11

⁶ ถนอม นพวรรณ, “ประเทศไทยกับองค์การการกรรมระหว่างประเทศ,” รวบรวมบทความเกี่ยวกับแรงงานและองค์การการกรรมระหว่างประเทศ, (กรุงเทพมหานคร : กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย), น.24 และโปรดดู, สภาองค์การนายจ้างแห่งประเทศไทย, “ILO และสภาองค์การนายจ้างแห่งประเทศไทย,” 75 ปีแห่งความสัมพันธ์ไทยกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ, (กรุงเทพมหานคร : กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม), น.113

สมาชิกร่วมก่อตั้งจำนวน 45 ประเทศ ⁷ ซึ่งประเทศในภูมิภาคเอเชียที่ได้ร่วมเป็นสมาชิกร่วมก่อตั้งมีเพียง 4 ประเทศ คือ จีน อินเดีย ญี่ปุ่น และประเทศไทย ทั้งนี้ หลังจากที่มีการก่อตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศขึ้นในปี ค.ศ. 1919 ก็มีการจัดประชุมแรงงานระหว่างประเทศครั้งแรกขึ้นที่กรุงวอชิงตัน ดี.ซี. ในวันที่ 29 ตุลาคม ค.ศ. 1919 โดยประเทศไทยให้ผู้แทนเข้าร่วมประชุมด้วย 2 ท่าน คือ มหาอำมาตย์ตรี พระยาประภากรวงศ์ และอำมาตย์ตรี พระยาชนนินทรภักดี ⁸ ซึ่งจากการประชุมครั้งแรกนี้ ที่ประชุมได้รับรองอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศจำนวน 6 ฉบับ อันเกี่ยวข้องกับเรื่องชั่วโมงการทำงานในงานอุตสาหกรรม, เรื่องการว่างงาน, เรื่องการให้ความคุ้มครองแก่หญิงมีครรภ์, เรื่องการทำงานตอนกลางคืนของสตรี, เรื่องอายุขั้นต่ำในการทำงาน และเรื่องการทำงานตอนกลางคืนของผู้เยาว์ในงานอุตสาหกรรม ⁹

ปัจจุบัน องค์การแรงงานระหว่างประเทศมีสมาชิกทั่วโลก จำนวน 181 ประเทศ (ข้อมูล ณ วันที่ 19 กรกฎาคม 2550) ¹⁰ โดยมีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ที่เมืองเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์

1.2 วัตถุประสงค์ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้จัดประชุมใหญ่ขึ้นเป็นสมัยที่ 26 เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 1944 ณ เมืองฟิลาเดลเฟีย เพื่อเตรียมรับมือปัญหาต่าง ๆ ที่ต้องเผชิญหลังจากสงครามโลกสิ้นสุดลง และกำหนดเป้าหมายรวมทั้งวัตถุประสงค์ขององค์การ ซึ่งจากการประชุมครั้งนี้ ได้มีการรับรองคำประกาศเกี่ยวกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ รวมถึงหลักการต่าง ๆ ซึ่งประเทศสมาชิกจะต้องยึดถือเป็นนโยบาย โดย

⁷ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ เจนีวา, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 2, น.14 - 15

⁸ จำเนียร จวงตระกูล, “คุณูปการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศต่อประเทศไทย,” 75 ปี แห่งความสัมพันธ์ไทยกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ, (กรุงเทพมหานคร : กระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม), น.81 – 82

⁹ Please see, International Labour Organization <http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Origins_and_history/lang-en/index.htm>

¹⁰ International Labour Organization <<http://www.ilo.org/public/english/standards/reim/country.htm>>

คำประกาศดังกล่าว เรียกว่า “คำประกาศแห่งฟิลาเดลเฟีย” ซึ่งจะปรากฏอยู่ในภาคผนวก (Annex) ของธรรมนูญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ¹¹

ที่ประชุมได้ยืนยันหลักการขั้นพื้นฐานที่สำคัญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศไว้ว่า

- 1) แรงงานมิใช่สินค้า
- 2) เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและในการรวมตัวกัน เป็นสิ่งจำเป็นต่อความเจริญก้าวหน้า
- 3) ความยากจนเกิดขึ้นที่ใด ย่อมเป็นภัยต่อความมั่นคงในทุกหนทุกแห่ง
- 4) การทำสงครามเพื่อขจัดความขาดแคลน ต้องดำเนินต่อไปอย่างแข็งขันในแต่ละประเทศ และด้วยความพยายามระหว่างประเทศ โดยมีผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายรัฐบาลร่วมกันอภิปรายอย่างเสรีในเรื่องที่เกี่ยวกับการส่งเสริมสวัสดิการทั่วไป และให้ทำความตกลงกันในเรื่องต่าง ๆ ตามแบบประชาธิปไตย¹²

นอกจากนี้ ที่ประชุมยังยืนยันต่อไปด้วยว่า นโยบายของแต่ละประเทศและนโยบายระหว่างประเทศจะต้องมุ่งต่อการบรรลุถึงภาวะที่มวลมนุษยชาติไม่ว่าจะมีเชื้อชาติ วรรณะ ศาสนา หรือเพศ

¹¹ Please see, Annex of ILO Constitution, <<http://www.ilo.org/ilolex/english/constq.htm>>

¹² Annex I, ILO Constitution

“1.The Conference reaffirms the fundamental principles on which the Organization is based and, in particular, that-

(a) labour is not a commodity;

(b) freedom of expression and of association are essential to sustained progress;

(c) poverty anywhere constitutes a danger to prosperity everywhere;

(d) the war against want requires to be carried on with unrelenting vigor within each nation, and by continuous and concerted international effort in which the representatives of workers and employers, enjoying equal status with those of governments, join with them in free discussion and democratic decision with a view to the promotion of the common welfare.”

ใด ย่อมมีสิทธิที่จะแสวงหาความสุขทั้งทางด้านวัตถุและจิตใจได้โดยเสรีและมีเกียรติ รวมถึงมีสิทธิที่จะได้รับความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และมีโอกาสอย่างเท่าเทียมกัน¹³ อันเป็นการยืนยันถ้อยคำตามที่ปรากฏอยู่ในอารัมภบทของธรรมนูญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศว่า สันติภาพที่ยั่งยืนและเป็นสากล จะดำรงอยู่ได้บนรากฐานของความเป็นธรรมทางสังคม (Social Justice) เท่านั้น

ดังนั้น เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ได้วางไว้ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ จึงมีหน้าที่ตรวจพิจารณาและประสานนโยบาย รวมทั้งมาตรการทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์หลักที่จะทำให้

- 1) มีการจ้างงานอย่างเต็มที่และยกมาตรฐานการครองชีพให้สูงขึ้น
- 2) การจ้างคนงานให้ทำงานในอาชีพต่าง ๆ นั้น ต้องให้คนงานได้ใช้ความรู้และความชำนาญอย่างเต็มที่ในการปฏิบัติงาน และให้ได้รับผลตอบแทนที่มากที่สุด อันเพียงพอแก่การดำรงชีวิตได้อย่างผาสุกตามอัตภาพ
- 3) มีบทบาทปฏิบัติเกี่ยวกับความสะดวกในการฝึกอบรมและการโยกย้ายแรงงาน รวมทั้งการอพยพไปอยู่ที่อื่น เพื่อการจ้างแรงงานและเพื่อการตั้งถิ่นฐาน ในฐานะที่เป็นวิธีการเพื่อให้บรรลุถึงจุดมุ่งหมายและเพื่อเป็นการให้หลักประกันแก่นบุคคลทุกฝ่าย
- 4) มีนโยบายเกี่ยวกับค่าจ้างและรายได้ ชั่วโมงการทำงาน และสภาพการทำงาน รวมทั้งค่าจ้างขั้นต่ำของลูกจ้าง ซึ่งจะต้องเป็นที่เชื่อแน่ว่าจะให้ผลประโยชน์แก่นบุคคลทุกฝ่ายอย่างเป็นธรรม และต้องคุ้มครองให้เป็นไปตามข้อกำหนดนั้น ๆ ด้วย
- 5) มีการยอมรับสิทธิในการร่วมเจรจาต่อรอง การร่วมมือระหว่างฝ่ายจัดการและฝ่ายแรงงานเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตให้สูงขึ้นต่อเนื่องไป ตลอดจนความร่วมมือระหว่างลูกจ้างและนายจ้างในการเตรียมและใช้มาตรการทางเศรษฐกิจและสังคม
- 6) มีการขยายมาตรการเกี่ยวกับความมั่นคงทางสังคม เพื่อกำหนดรายได้ขั้นพื้นฐานสำหรับบุคคลที่ต้องให้ความคุ้มครองและให้การรักษาพยาบาลทั้งหมด
- 7) มีการคุ้มครองชีวิตและสุขภาพอนามัยของคนงานในทุกสาขาอาชีพอย่างเพียงพอ
- 8) มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการให้สวัสดิการแก่เด็กและการคุ้มครองการมีบุตร
- 9) มีข้อกำหนดเกี่ยวกับโภชนาการ ที่อยู่อาศัย สิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อการสันทนาการ และวัฒนธรรมอย่างเพียงพอ

¹³ Please see, Annex II, ILO Constitution

10) มีการประกันโอกาสทางการศึกษาและการประกอบอาชีพโดยเท่าเทียมกัน¹⁴

จากเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศดังกล่าว ทำให้องค์การแรงงานระหว่างประเทศมีภาระหน้าที่ต่าง ๆ สรุปได้ดังนี้¹⁵

- 1) กำหนดมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ เพื่อเป็นแนวทางให้ประเทศสมาชิกนำไปปฏิบัติ
- 2) กำหนดนโยบายและแผนงานระหว่างประเทศด้านแรงงาน เพื่อส่งเสริมสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ปรับปรุงสภาพการทำงาน และความเป็นอยู่ของคณงาน รวมทั้งเสริมสร้างความ เป็นอยู่ของคณงานและโอกาสในการจ้างงาน
- 3) ให้การศึกษา จัดการฝึกอบรม ทำการวิจัย และเผยแพร่สิ่งพิมพ์ในประเด็นด้านแรงงาน เพื่อให้ทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นประเทศสมาชิกหรือไม่ก็ตาม ได้รับรู้ถึงหลักการและแนวปฏิบัติด้านมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ
- 4) จัดทำแผนความร่วมมือทางวิชาการด้านแรงงานระหว่างประเทศ เพื่อช่วยเหลือประเทศสมาชิกต่าง ๆ ในการจัดทำนโยบายและแนวปฏิบัติด้านแรงงานภายในประเทศให้ได้มาตรฐาน

จะเห็นได้ว่าภาระหน้าที่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศมีอยู่มาก ไม่เพียงแต่เฉพาะการรักษาผลประโยชน์หรือส่วนได้เสียของกลุ่มคณงานเท่านั้น แต่ยังเกี่ยวข้องกับปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคมนัปการอีกด้วย การส่งเสริมการผลิตและการบริโภค การป้องกันความปั่นป่วนทางเศรษฐกิจ อันอาจส่งผลกระทบต่อการเมือง การรักษาเสถียรภาพของราคาสินค้าที่จำเป็น รวมทั้งการขยายปริมาณการค้าระหว่างประเทศ สิ่งทั้งหลายเหล่านี้ล้วนมีความเกี่ยวพันใกล้ชิดกับกิจการในภาระหน้าที่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศทั้งสิ้น

¹⁴ วิจิต แสงทอง, “การปรับปรุงองค์การการกรรรมระหว่างประเทศครั้งแรก,” รวบรวมบทความเกี่ยวกับแรงงานและองค์การการกรรรมการระหว่างประเทศ, (กรุงเทพมหานคร : กรมแรงงานกระทรวงมหาดไทย), น.71 – 72

¹⁵ กลุ่มงานมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ สำนักพัฒนามาตรฐานแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, “เอกสารประกอบการประชุมของคณะอนุกรรมาธิการพิจารณาศึกษากฎหมายแรงงาน,” (28 มิถุนายน 2548), น.2 - 3

1.3 โครงสร้างการทำงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

องค์การแรงงานระหว่างประเทศบริหารงานผ่านทาง 3 องค์กรหลัก โดยทุกองค์กรจะประกอบไปด้วยตัวแทนจากฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายลูกจ้าง ซึ่งองค์กรดังกล่าว ได้แก่ ¹⁶

1. ที่ประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Conference)

ทุก ๆ ปีจะมีการประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศในเดือนมิถุนายน โดยประเทศสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศจะมาร่วมประชุมกัน ณ เมืองเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ซึ่งประเทศสมาชิกต่าง ๆ จะส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุมจำนวน 4 คน ได้แก่ ฝ่ายรัฐบาล 2 คน ฝ่ายนายจ้าง 1 คน และฝ่ายลูกจ้างอีก 1 คน พร้อมทั้งปรึกษาของแต่ละฝ่าย และโดยปกติแล้วรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับงานด้านแรงงานจะเป็นหัวหน้าของคณะผู้แทนในการเข้าร่วมประชุม

ในการประชุมผู้แทนฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างสามารถแสดงความคิดเห็นของตนได้อย่างเสรีและมีสิทธิออกเสียงตามมติที่ได้รับมาจากองค์กรของตน ซึ่งบางครั้งอาจมีการออกเสียงที่ขัดแย้งกันเองหรืออาจออกเสียงขัดแย้งกับผู้แทนฝ่ายรัฐบาลของเขาก็ได้

ที่ประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเป็นองค์กรการบริหารงานที่สำคัญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ เนื่องจากที่ประชุมใหญ่จะมีการกำหนดและรับรองมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ และเป็นที่สำหรับการอภิปรายเกี่ยวกับปัญหาด้านแรงงานและสังคมที่สำคัญ นอกจากนี้ ยังรวมถึงการรับรองงบประมาณขององค์การและการเลือกคณะประศาสน์การ (Governing Body) อีกด้วย

2. คณะประศาสน์การ (The Governing Body)

คณะประศาสน์การเป็นคณะกรรมการบริหารขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่มีหน้าที่ในการตัดสินใจตามนโยบายขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ กำหนดโครงการและเสนองบประมาณเพื่อให้ที่ประชุมองค์การแรงงานระหว่างประเทศรับรอง นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่เลือกผู้อำนวยการใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (Director-General) ด้วย ซึ่งคณะประศาสน์การจะมีการประชุมกันปีละ 3 ครั้ง ในเดือนมีนาคม มิถุนายน และพฤศจิกายน ณ เมืองเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์

¹⁶ International Labour Organization <http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Structure/lang--en/index.htm >

คณะประศาสน์การขององค์การแรงงานระหว่างประเทศประกอบด้วยสมาชิกฝ่ายรัฐบาลจำนวน 28 คน สมาชิกฝ่ายนายจ้างจำนวน 14 คน และสมาชิกฝ่ายลูกจ้างจำนวน 14 คน โดยผู้แทนในคณะประศาสน์การฝ่ายรัฐบาลจะมี 10 ประเทศเป็นคณะกรรมการถาวรจากประเทศที่เป็นผู้นำทางอุตสาหกรรม ผู้แทนฝ่ายรัฐบาลที่จะมาเป็นคณะกรรมการจะถูกเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศทุก ๆ 3 ปี โดยหมุนเวียนกันไปตามภูมิภาค ส่วนผู้แทนฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง ฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างจะเลือกผู้แทนของตนเองตามลำดับ

3. สำนักงานองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (The International Labour Office)

สำนักงานองค์การแรงงานระหว่างประเทศทำหน้าที่เป็นเลขาธิการถาวรขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ มีหน้าที่บริหารงานต่าง ๆ ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดโดยคณะประศาสน์การและมติของที่ประชุมองค์การแรงงานระหว่างประเทศ นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่ทำการศึกษาค้นคว้า วิจัย และเป็นศูนย์กลางเกี่ยวกับเอกสารและสิ่งพิมพ์ทั้งหลาย ซึ่งอาจจะเป็นรายงานการศึกษาเฉพาะทางด้านแรงงาน รายงานและวารสารต่าง ๆ โดยมีผู้อำนวยการใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเป็นผู้นำหรือเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการ ซึ่งจะมีการเลือกผู้อำนวยการใหญ่ใหม่ทุก ๆ 5 ปี

สำนักงานองค์การแรงงานระหว่างประเทศมีเจ้าหน้าที่ประมาณ 1,900 คน ซึ่งมาจากประเทศต่าง ๆ กว่า 110 ประเทศ โดยมีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ที่เมืองเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ และมีสำนักงานสาขาอีก 40 แห่งทั่วโลก นอกจากนี้ ยังมีผู้เชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ ประมาณ 600 คนอยู่ทั่วทุกภูมิภาคของโลก และมีสำนักงานภูมิภาคอีก 4 แห่ง คือ สำนักงานภูมิภาคแอฟริกา ตั้งอยู่ที่กรุงแอดดิสอาบาบา ประเทศเอธิโอเปีย สำนักงานภูมิภาคตะวันออกกลางและยุโรป ตั้งอยู่ที่เมืองเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ สำนักงานภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก ตั้งอยู่ที่กรุงเทพมหานคร และสำนักงานภูมิภาคละตินอเมริกา ตั้งอยู่ที่กรุงลิมา ประเทศเปรู

1.4 มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

โดยทั่วไปแล้วมาตรฐานแรงงาน หมายถึง กฎเกณฑ์หรือข้อกำหนดต่าง ๆ ในเรื่องการใช้แรงงาน เช่น ค่าจ้าง ชั่วโมงการทำงาน และสวัสดิการต่าง ๆ ซึ่งปกติแล้วรัฐจะกำหนดไว้เป็นกฎเกณฑ์หรือบรรทัดฐานเดียวกัน โดยมาตรฐานแรงงานสามารถแบ่งได้ 3 ประเภท คือ

1. มาตรฐานแรงงานตามกฎหมายภายใน (National Labour Standard) เป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อแรงงานภายในประเทศ และบังคับใช้โดยรัฐในเรื่องที่เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน แรงงานสัมพันธ์ สวัสดิการแรงงานและความปลอดภัยในการทำงาน

2. มาตรฐานแรงงานเอกชน (Private Labour Standard) เป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อแรงงานที่ใช้โดยภาคเอกชน เช่น โดยกลุ่มผู้ซื้อ กลุ่มผู้ขาย หรือองค์การเอกชนต่าง ๆ

3. มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Standard) เป็นข้อกำหนดหรือหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการปฏิบัติต่อแรงงานในระดับระหว่างประเทศ โดยคำนึงถึงสภาพการทำงานตลอดจนสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานในการทำงาน¹⁷ ซึ่งมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศนี้มีที่มาจากหลายแหล่งด้วยกัน เช่น อนุสัญญาหรือคำประกาศขององค์การสหประชาชาติ หรือกฎบัตรทางสังคมของยุโรปหรือจากอนุสัญญาทวิภาคีของคู่สัญญา เป็นต้น แต่แหล่งที่มาที่สำคัญที่สุด คือ มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศที่กำหนดและรับรองโดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ในรูปแบบของตราสาร (Instrument) อันได้แก่ อนุสัญญา (Convention) และข้อเสนอแนะ (Recommendation)

อนุสัญญา (Convention) เป็นตราสารที่กำหนดมาตรฐานแรงงานในเรื่องต่างๆ ที่มีความสำคัญ เช่น เรื่องเกี่ยวกับสภาพการทำงาน หรือสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงานของแรงงาน ปัจจุบันมีอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศจำนวนทั้งหมด 188 ฉบับ¹⁸ ซึ่งอนุสัญญาเป็นตราสารที่มีสภาพบังคับ กล่าวคือ จะมีผลผูกพันต่อประเทศสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่ให้สัตยาบันแก่อนุสัญญานั้นๆ ทั้งนี้ ประเทศสมาชิกไม่จำเป็นต้องให้สัตยาบันอนุสัญญาทุกฉบับ แต่สามารถเลือกให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาที่พิจารณาแล้วว่ามีความเหมาะสมและเป็นประโยชน์ในการให้ความคุ้มครองแรงงานในประเทศของตนได้ โดยการให้สัตยาบันประเทศ

¹⁷ อร ขวลิตนิธิกุล, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น.22

¹⁸ International Labour Organization <<http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>>

สมาชิกไม่อาจเลือกให้สัตยาบันเฉพาะบางส่วนของอนุสัญญาได้ ซึ่งหมายความว่า ประเทศสมาชิกที่จะให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาต้องให้สัตยาบันทั้งฉบับ ไม่สามารถตั้งข้อสงวน (Reservation) ได้

ข้อเสนอแนะ (Recommendation) เป็นตราสารที่กำหนดแนวปฏิบัติด้านแรงงานให้แก่ประเทศสมาชิก ซึ่งเรื่องที่จะกำหนดเป็นข้อเสนอแนะมักเป็นเรื่องที่มีความสำคัญน้อยกว่าเรื่องที่กำหนดเป็นอนุสัญญา หรือเรื่องที่ประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเห็นว่า ยังไม่พร้อมจัดทำให้อยู่ในรูปของอนุสัญญา เช่นกรณีที่เป็นเรื่องใหม่ จึงต้องเปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกได้ศึกษาเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวเสียก่อน หรือหากรับรองเป็นอนุสัญญาจะเป็นภาระที่หนักเกินไปสำหรับประเทศสมาชิกอันจะส่งผลต่อการให้สัตยาบันได้ โดยปัจจุบันข้อเสนอแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศมีจำนวนทั้งหมด 199 ฉบับ¹⁹ แต่ข้อเสนอแนะเป็นตราสารที่ไม่มีสภาพบังคับ กล่าวคือ ไม่มีผลผูกพันให้ประเทศสมาชิกต้องปฏิบัติตาม และไม่มีการเปิดให้ประเทศสมาชิกเข้าร่วมลงนามให้สัตยาบัน อย่างไรก็ตาม ประเทศสมาชิกจะต้องรายงานให้เลขาธิการองค์การแรงงานระหว่างประเทศทราบถึงกฎหมายภายในและวิธีปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับข้อเสนอดังกล่าวด้วย

สำหรับข้อเสนอแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศนั้น สามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ ข้อเสนอแนะที่เป็นการเสริมอนุสัญญา เนื่องจากในอนุสัญญาจะเป็นการบัญญัติเฉพาะส่วนที่เป็นหลักการหรือมาตรฐานเบื้องต้นเท่านั้น ซึ่งโดยทั่วไปแล้วจะเป็นการกำหนดเนื้อหาไว้อย่างกว้าง ๆ ในส่วนรายละเอียดที่เกี่ยวกับหลักการในอนุสัญญานั้นจึงจำเป็นต้องกำหนดไว้ในข้อเสนอแนะ เพื่อให้ประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบันใช้เป็นแนวทางในการออกกฎหมายภายในให้สอดคล้องและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของอนุสัญญา และข้อเสนอแนะอีกประเภทหนึ่ง คือ ข้อเสนอแนะที่ไม่ได้เสริมอนุสัญญาใด แต่เป็นข้อเสนอแนะที่ใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ

เมื่อพิจารณาถึงลักษณะของอนุสัญญาและข้อเสนอแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศแล้ว จะเห็นได้ว่า อนุสัญญาและข้อเสนอแนะมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ อนุสัญญาจะเป็นการวางหลักการไว้อย่างกว้าง ๆ ในแต่ละเรื่อง ส่วนเรื่องรายละเอียดจะให้ประเทศสมาชิกแต่ละประเทศไปทำการกำหนดเอง ซึ่งการเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาสามารถทำได้โดยการให้สัตยาบัน (Ratification) และเมื่อประเทศสมาชิกได้ให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาแล้ว ก็มีความผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามอนุสัญญา ส่วนข้อเสนอแนะเป็นเพียงการวางรายละเอียด ซึ่งมีเงื่อนไขการใช้บังคับน้อยกว่าอนุสัญญา เพื่อให้แต่ละประเทศนำไปใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติ โดยข้อเสนอแนะอาจเป็นส่วนขยายอนุสัญญาหรือเป็นข้อ

¹⁹ International Labour Organization <<http://www.ilo.org/ilolex/english/recdisp1.htm>>

แนะที่เกี่ยวข้องกับปัญหาบางอย่างที่เป็นเรื่องที่มีการเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพทางเศรษฐกิจหรือเป็นเรื่องทางเทคนิค โดยข้อเสนอแนะจะไม่มีข้อผูกพันให้ประเทศสมาชิกต้องให้สัตยาบันเช่นเดียวกับอนุสัญญา แต่จะเป็นการให้ความเห็นชอบโดยวิธีการรับเอา (Adoption) นอกจากนี้ ข้อเสนอแนะไม่มีผลผูกพันให้ประเทศสมาชิกต้องปฏิบัติตาม แต่กรณี que ประเทศสมาชิกเห็นว่าเรื่องตามข้อเสนอแนะมีความจำเป็นหรือเป็นความต้องการ ข้อเสนอแนะนั้นอาจถูกนำมาขยายกร่างใหม่เป็นอนุสัญญาก็ได้

นอกจากนี้ ยังมีตราสารขององค์การแรงงานระหว่างประเทศอื่น ๆ ที่อาจเป็นแหล่งที่มาของมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ เช่น พิธีสาร (Protocol) ซึ่งเป็นตราสารที่ใช้เพิ่มเติมอนุสัญญาในกรณีที่อนุสัญญาบางฉบับที่ถึงแม้จะมีความถูกต้องเหมาะสมแล้ว แต่การที่นำมาเป็นระยะเวลาเวลานาน อาจจำเป็นต้องมีการเพิ่มเติมบทบัญญัติบางประการ จึงทำเป็นพิธีสารแนบท้ายอนุสัญญา ซึ่งประเทศสมาชิกสามารถเลือกให้สัตยาบันเฉพาะอนุสัญญา แต่ไม่ให้สัตยาบันต่อพิธีสารก็ได้ แต่จะให้สัตยาบันแก่พิธีสารเพียงอย่างเดียวโดยไม่ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาที่เป็นตราสารหลักไม่ได้ และเมื่อมีการให้สัตยาบันแล้วพิธีสารก็จะมีผลเทียบเท่ากับอนุสัญญา หรืออาจจะเป็นตราสารอีกประเภทหนึ่ง คือ ปฏิญญาหรือคำประกาศ (Declaration) ซึ่งเป็นตราสารที่ไม่เป็นทางการ ที่ระบุถึงหลักการอันเป็นสาระสำคัญด้านแรงงาน จึงไม่มีสภาพบังคับ แต่ในทางปฏิบัติ องค์การแรงงานระหว่างประเทศจะสนับสนุนและผลักดันให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติหรือดำเนินการต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับหลักการของปฏิญญาหรือคำประกาศดังกล่าว

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าบทบาทที่สำคัญประการหนึ่งขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ก็คือการกำหนดและรับรองมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศเพื่อให้ประเทศสมาชิกรับไปใช้ปฏิบัติ หรือใช้เป็นแนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้แรงงานในประเทศสมาชิก โดยมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญ 3 ประการ คือ ต้องการขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันระหว่างประเทศ สร้างสันติภาพและสร้างความยุติธรรมในสังคม ซึ่งมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศที่มีการรับรองมีขอบเขตกว้างขวางครอบคลุมทั้งเรื่องกฎหมายแรงงาน นโยบายทางสังคม สิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ และมีแนวโน้มที่จะขยายขอบเขตการคุ้มครองและประเภทของผู้ใช้แรงงานออกไปอีกด้วย²⁰

²⁰ อร ชวลิตนิธิกุล, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น.23

1.5 ลักษณะอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

อนุสัญญามีลักษณะคล้ายคลึงกับสนธิสัญญา (Treaty) หรือข้อตกลงระหว่างประเทศ (Agreement) อยู่เป็นส่วนใหญ่ จะแตกต่างกันก็เพียงแต่ว่าสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศเป็นตราสารที่กระทำขึ้นระหว่างประเทศที่เป็นคู่สัญญาโดยเฉพาะ โดยผู้แทนทางการเมืองของประเทศเหล่านั้นเป็นผู้ลงนามในสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศนั้น และส่วนมากจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการเมืองหรือการค้า แต่อนุสัญญาเป็นผลจากการประชุมระหว่างประเทศ เพื่อวางข้อกำหนดทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศต่าง ๆ ที่เข้าร่วมประชุมให้เป็นมาตรฐานอย่างเดียวกัน และการทำอนุสัญญา ผู้แทนของประเทศต่าง ๆ ที่เข้าร่วมประชุมก็มิต้องลงนามในอนุสัญญานั้น เพียงแต่ออกเสียงลงคะแนนว่าอนุสัญญาพอนำออกใช้ได้ก็เพียงพอแล้ว²¹ สำหรับลักษณะอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่สำคัญ มีหลายประการด้วยกัน ดังต่อไปนี้

1. การจัดทำอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

การเริ่มจัดทำอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศจะเกิดขึ้นเมื่อมีปัญหาด้านแรงงานในระดับระหว่างประเทศที่จำเป็นต้องได้รับการพิจารณาเป็นพิเศษ เช่น การให้ความคุ้มครองแรงงานหญิงที่มีบุตร หรือการให้ความมั่นใจแก่แรงงานว่าจะมีสภาพการทำงานที่ปลอดภัย เป็นต้น ซึ่งการจัดทำอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศมีกระบวนการที่เป็นลักษณะเฉพาะ โดยจะให้ผู้แทนจากฝ่ายรัฐบาล นายจ้าง และลูกจ้างจากทั่วโลกเข้าร่วมด้วย สำหรับขั้นตอนแรกของการจัดทำคือ คณะประศาสน์การจะเป็นผู้คัดเลือกหัวข้อที่เหมาะสมเพื่อกำหนดเป็นอนุสัญญาบรรจุเป็นวาระการประชุมในการประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่จะจัดขึ้นในอนาคต²² ซึ่งหัวข้อเหล่านี้ อาจมาจากการเสนอแนะของฝ่ายรัฐบาล องค์การฝ่ายนายจ้าง หรือองค์การฝ่ายลูกจ้าง และอาจมาจากองค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ ก็ได้²³ แล้วจะให้ผู้อำนวยการสำนักงานเตรียมรายงาน และขอความเห็นจากประเทศสมาชิก ต่อมาจึงนำเสนอต่อที่ประชุมใหญ่เพื่อทำการอภิปรายหัวข้อนั้น ซึ่งในการอภิปรายหัวข้อที่ได้รับการบรรจุในการ

²¹ เคนพงษ์ พลละคร, “การบริหารงานขององค์การการกรรรมระหว่างประเทศ,”

(วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), น.54

²² International Labour Organization <<http://www.ilo.org/public/english/standards/norm/introduction/created.htm>>

²³ Please see, Article 14 paragraph 1, ILO Constitution.

ประชุม จะใช้กระบวนการที่เรียกว่า “การอภิปรายสองครั้ง” (Double Discussion Procedure) คือ จะมีการอภิปรายหัวข้อในที่ประชุมใหญ่ถึงสองครั้ง อย่างไรก็ตาม อาจมีกรณีที่คณะประสานการ จะใช้กระบวนการอภิปรายครั้งเดียว (Single Discussion Procedure) ก็ได้ เช่น กรณีที่มีความ จำเป็นเร่งด่วน เป็นต้น

ก่อนที่จะมีการอภิปรายครั้งแรก สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศซึ่งเป็นองค์กรหนึ่งของ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ จะเป็นผู้จัดเตรียมรายงานเกี่ยวกับกฎหมายและวิธีปฏิบัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับหัวข้อที่จะเสนอในที่ประชุม และส่งแบบสอบถามไปยังรัฐบาลของประเทศสมาชิก ในการให้ความเห็นเกี่ยวกับเนื้อหาของร่างอนุสัญญาที่จะมีการอภิปรายกัน โดยรัฐบาลของ ประเทศสมาชิกที่ได้รับแบบสอบถามจะประชุมร่วมกับองค์กรนายจ้างและองค์กรลูกจ้างแล้วจึงจะ ตอบแบบสอบถามคืนไป หลังจากนั้นสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศจะจัดทำรายงานฉบับที่ สองอันเกิดจากการประมวลและสรุปผลแบบสอบถามที่ได้รับคืนมา โดยรายงานฉบับที่สองจะเป็น การสรุปคำตอบและเน้นคำถามที่สำคัญสำหรับการพิจารณาในที่ประชุมใหญ่ และเสนอร่าง อนุสัญญาในลักษณะที่เป็นข้อสรุป

ที่ประชุมจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการไตรภาคี ซึ่งประกอบด้วยบุคคลจาก 3 ฝ่ายในประเทศ สมาชิกแต่ละประเทศ โดยจะมีจำนวนผู้เข้าร่วมประเทศละ 4 คน คือ ผู้แทนฝ่ายรัฐบาล 2 คน ผู้แทนฝ่ายนายจ้าง 1 คน และผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง 1 คน เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณารายงานและ ร่างอนุสัญญาของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งผู้แทนแต่ละฝ่ายสามารถออกเสียงได้โดย อิสระต่อกัน จึงเห็นได้ว่าการจัดทำอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศมีลักษณะ เฉพาะที่เปิดโอกาสให้บุคคลอื่นที่มีผู้แทนของรัฐบาลเข้าร่วมการพิจารณาในที่ประชุมด้วย และ ร่างอนุสัญญาที่จัดทำขึ้นก็มาจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องและมีส่วนได้เสียโดยตรง คือ ฝ่ายรัฐบาล ฝ่าย นายจ้าง และฝ่ายลูกจ้าง นั่นเอง ทำให้ร่างอนุสัญญาที่จัดทำขึ้นสามารถสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาที่ แท้จริงที่ควรมีการแก้ไขได้อย่างถูกต้อง รวมทั้งก่อให้เกิดประโยชน์แก่ทุกฝ่าย โดยที่ประชุมใหญ่จะ ปรีกษาหารือกันถึงข้อเสนอนี้ในที่ประชุม และจะมอบหมายให้คณะกรรมการไตรภาคีไปร่าง รายละเอียด จากนั้นสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศจะสรุปข้อหารือและจัดทำร่างอนุสัญญา เพื่อขอความเห็นจากประเทศสมาชิกอีกครั้งหนึ่ง ต่อมาจึงจะนำร่างที่ปรับปรุงแล้วเสนอต่อที่ ประชุมใหญ่ในปีถัดไป ซึ่งการประชุมครั้งที่สองจะมีการลงมติว่าที่ประชุมจะให้การรับรอง

อนุสัญญานั้นหรือไม่ โดยจะถือว่าที่ประชุมใหญ่ให้การรับรองอนุสัญญาได้ต้องมีมติรับรองถึงสองในสามของผู้แทนที่เข้าร่วมประชุม²⁴

2. การให้สัตยาบันอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

ภายหลังจากที่มีการรับรองอนุสัญญาแล้ว อนุสัญญานั้นจะมีผลบังคับใช้ก็ต่อเมื่อมีการให้สัตยาบันของประเทศสมาชิกแล้ว แต่ก่อนที่ประเทศสมาชิกจะให้สัตยาบัน ธรรมนูญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ กำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องนำอนุสัญญาที่ผ่านการรับรองแล้วเสนอต่อหน่วยงานผู้มีอำนาจ (ปกติแล้วหน่วยงานผู้มีอำนาจ คือ รัฐสภา) ในประเทศของตนภายใน 1 ปี หรือถ้าเข้าช้อยกเว้นก็อนุญาติให้เสนอได้อย่างช้าภายใน 18 เดือน หลังจากวันที่มีการปิดประชุม เพื่อพิจารณาว่าจะอนุมัติเกี่ยวกับการให้สัตยาบันอนุสัญญาหรือไม่ และเมื่อหน่วยงานผู้มีอำนาจพิจารณาเห็นสมควรให้สัตยาบันแล้ว ก็ให้แจ้งต่อองค์การแรงงานระหว่างประเทศอย่างเป็นทางการ โดยให้แจ้งต่อผู้อำนวยการใหญ่ของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ และเมื่อได้มีการลงทะเบียนการให้สัตยาบันของประเทศนั้น ๆ แล้ว อนุสัญญาก็จะมีผลใช้บังคับอย่างเป็นทางการและประเทศที่ให้สัตยาบันมีความผูกพันในการปฏิบัติตามอนุสัญญา โดยการกำหนดมาตรการหรือออกกฎหมายภายในให้มีความสอดคล้องและเป็นไปตามบทบัญญัติที่อนุสัญญากำหนดไว้²⁵

โดยปกติแล้วการให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ประเทศสมาชิกต้องให้สัตยาบันอนุสัญญาทั้งฉบับ จะเลือกให้สัตยาบันเฉพาะบางข้อบางส่วนของอนุสัญญาไม่ได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ จะเลือกหรือยกเว้นบางส่วนและรับรองบางส่วนของอนุสัญญาตามอำเภอใจไม่ได้ ซึ่งแตกต่างจากการให้สัตยาบันอนุสัญญาทั่วไปที่ประเทศสมาชิกสามารถตั้งข้อสงวน (Reservation) ได้ คือ ให้สัตยาบันอนุสัญญาเฉพาะบางข้อหรือบางส่วนได้ นอกจากนี้การให้สัตยาบันอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศนั้น ไม่มีการกำหนดรูปแบบเฉพาะเจาะจงในการที่จะส่งผ่านการให้สัตยาบันเหมือนกับการแลกเปลี่ยนตราสารตามวิธีทางการปฏิบัติทางการทูต ประเทศสมาชิกใดต้องการให้สัตยาบันอนุสัญญฉบับใด แค่เพียงส่งจดหมายถึงผู้อำนวยการใหญ่ของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ โดยแจ้งอย่างชัดเจนว่าต้องการให้สัตยาบันต่ออนุสัญญฉบับใด และมีการลงนามโดยผู้มีอำนาจในรัฐด้วย

²⁴ Article 19 paragraph 2, ILO Constitution

²⁵ Article 19 paragraph 5 (a)(b)(c) and (d), ILO Constitution

3. การแก้ไขและการบอกเลิกอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

อนุสัญญาบางฉบับมีความล้าสมัยไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาทั้งทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ หรืออนุสัญญาบางฉบับอาจมีปัญหาในการนำไปใช้ปฏิบัติ ดังนั้น จึงต้องมีการแก้ไขอนุสัญญาเพื่อให้อนุสัญญามีความเหมาะสมและสามารถนำไปใช้ปฏิบัติได้อย่างแท้จริง

สำหรับขั้นตอนในการแก้ไขอนุสัญญานั้น โดยปกติแล้วคณะประศาสน์การจะปรึกษาหารือกับรัฐบาลประเทศสมาชิกเกี่ยวกับการแก้ไขก่อนในเบื้องต้น ซึ่งอาจเป็นการแก้ไขบางส่วนหรือทั้งหมด หรืออาจบรรจุไว้ในวาระการประชุมของการประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ โดยแนบร่างแก้ไขพร้อมข้อสรุปซึ่งเสนอโดยคณะประศาสน์การ ซึ่งการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงอนุสัญญาโดยที่ประชุมใหญ่ก็มีลักษณะและขั้นตอนเช่นเดียวกับการพิจารณารับรองอนุสัญญา กล่าวคือ ใช้วิธีการอภิปรายสองครั้ง (Double Discussion Procedure) นั่นเอง

เมื่อมีการแก้ไขอนุสัญญาแล้ว จะก่อให้เกิดผลดังต่อไปนี้

- (ก) การให้สัตยาบันอนุสัญญาที่มีการแก้ไขใหม่ จะเป็นการยกเลิกอนุสัญญาเก่าโดยอัตโนมัติ
- (ข) เมื่ออนุสัญญาที่แก้ไขใหม่มีผลใช้บังคับแล้ว อนุสัญญาฉบับเก่าจะไม่เปิดโอกาสให้มีการให้สัตยาบันอีกต่อไป

(ค) อนุสัญญาฉบับเก่าจะมีผลใช้บังคับต่อไปสำหรับประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนั้น แต่ไม่ได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาที่มีการแก้ไขใหม่²⁶

ส่วนการบอกเลิกอนุสัญญานั้น จะเกิดขึ้นในกรณีที่ประเทศสมาชิกใดที่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาแล้วต่อมาไม่ต้องการที่จะมีพันธกรณีตามอนุสัญญาต่อไป ก็ต้องทำการบอกเลิกอนุสัญญาที่ตนได้ให้สัตยาบันไว้ ซึ่งอนุสัญญาแต่ละฉบับจะมีการกำหนดเงื่อนไขในการบอกเลิกอนุสัญญาเอาไว้ โดยปกติอนุสัญญาฉบับที่ 1 – 25 จะกำหนดให้บอกเลิกอนุสัญญาได้ หลังจากประเทศสมาชิกให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาและอนุสัญญานั้นมีผลใช้บังคับแล้ว 5 ปี หรือ 10 ปี แล้วแต่อนุสัญญาแต่ละฉบับจะกำหนดไว้ และอนุสัญญาฉบับที่ 26 เป็นต้นไป จะกำหนดให้บอกเลิกอนุสัญญาได้ หลังจากประเทศสมาชิกให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาและอนุสัญญานั้นมีผลใช้

²⁶ Please see, International Labour Organization, “Section IX: Revision of Conventions and Recommendations (ILS Handbook of Procedures),” <<http://www.ilo.org/ilolex/english/manualq.htm>>

บังคับแล้ว 5 ปี หรือส่วนใหญ่แล้วจะกำหนดไว้ 10 ปี โดยต้องแจ้งการบอกเลิกอนุสัญญาต่อผู้อำนวยการใหญ่ของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ เพื่อลงทะเบียนการบอกเลิกอนุสัญญานั้น และปกติแล้วการบอกเลิกอนุสัญญาจะมีผลเมื่อเวลาผ่านไป 1 ปี นับแต่วันที่มีการลงทะเบียนการบอกเลิกอนุสัญญา²⁷

4. หน้าที่ของประเทศสมาชิกต่ออนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

จากการที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศต้องการให้อนุสัญญาที่ผ่านการรับรองจากที่ประชุมใหญ่ได้ถูกนำไปใช้ประโยชน์อย่างกว้างขวางมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ดังนั้น หน้าที่ของประเทศสมาชิกต่ออนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ นอกเหนือจากการต้องนำอนุสัญญาเสนอต่อหน่วยงานผู้มีอำนาจในประเทศของตนเพื่อให้ทราบหรือจะให้สัตยาบันแล้ว องค์การแรงงานระหว่างประเทศยังกำหนดให้ประเทศสมาชิกมีหน้าที่อีก 2 ประการ คือ

1) เสนอรายงานที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญาที่ไม่ได้ให้สัตยาบัน

เป็นการให้ประเทศสมาชิกเสนอรายงานเกี่ยวกับอนุสัญญาซึ่งประเทศนั้นมีได้ให้สัตยาบันต่อผู้อำนวยการใหญ่ของสำนักงานองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ตามระยะเวลาที่เหมาะสมซึ่งกำหนดโดยคณะประศาสน์การ ซึ่งรายงานนี้ควรจะชี้ให้เห็นถึงสถานภาพทางด้านกฎหมายหรือแนวทางปฏิบัติที่ใช้ในประเทศในเรื่องที่เกี่ยวกับอนุสัญญาที่ไม่ได้ให้สัตยาบัน และความยุ่งยากหรือปัญหาอุปสรรคที่ทำให้เกิดความล่าช้าจนทำให้ไม่สามารถให้สัตยาบันอนุสัญญานั้น ๆ ได้²⁸ อย่างไรก็ตาม คณะประศาสน์การจะไม่ได้ขอให้ประเทศสมาชิกเสนอรายงานอนุสัญญาทุกฉบับ เนื่องจากอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศมีจำนวนหลายฉบับ จึงเป็นไปได้ยากที่จะรายงานให้ครบทุกฉบับ ดังนั้น คณะประศาสน์การจะให้รายงานเฉพาะอนุสัญญาที่มีความสำคัญและมีผลกระทบต่อผู้ใช้แรงงานอย่างมาก เช่น เรื่องการจ่ายค่าตอบแทน เรื่องสิทธิมนุษยชน พื้นฐาน เป็นต้น

²⁷ Please see, International Labour Organization, “Section X: Denunciation of Conventions (ILS Handbook of Procedures),” <<http://www.ilo.org/ilolex/english/manualq.htm>>

²⁸ Article 19 paragraph 5 (e), ILO Constitution

2) รายงานถึงมาตรการในการนำอนุสัญญาที่ให้สัตยาบันแล้วไปใช้ปฏิบัติ

ประเทศสมาชิกทุกประเทศที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาระดับใดจะต้องจัดทำรายงานประจำปี (Annual Report) เสนอต่อสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศเกี่ยวกับมาตรการต่าง ๆ ที่เป็นการปฏิบัติตามบทบัญญัติในอนุสัญญาซึ่งประเทศของตนได้ให้สัตยาบัน โดยรายงานดังกล่าวต้องทำตามรูปแบบและประกอบด้วยรายละเอียดตามที่คณะประศาสน์การกำหนด²⁹ ซึ่งเมื่อเดือนพฤศจิกายน ค.ศ.2001 และเดือนมีนาคม ค.ศ.2002 คณะประศาสน์การได้อนุมัติระบบการรายงานใหม่ และมีผลใช้บังคับในปี 2003 โดยระยะเวลาที่กำหนดให้รายงานถึงมาตรการในการนำอนุสัญญาที่ให้สัตยาบันแล้วไปใช้ปฏิบัติ นั้น จะให้รายงานทุก ๆ 2 ปี สำหรับอนุสัญญาระดับก่อน³⁰ และอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับสิทธิพื้นฐาน³¹ รวมทั้งหมดจำนวน 12 ฉบับ และให้รายงานทุก ๆ 5 ปี สำหรับอนุสัญญาระดับอื่น ๆ เว้นแต่ในอนุสัญญานั้นจะกำหนดระยะเวลาให้รายงานไว้สั้นกว่า 5 ปี³² ทั้งนี้ รัฐบาลมีหน้าที่ต้องส่งสำเนารายงานดังกล่าวไปยังองค์การนายจ้างและองค์การลูกจ้างด้วย³³

นอกจากนี้ องค์การแรงงานระหว่างประเทศยังได้จัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมา 2 ชุด เพื่อติดตามตรวจสอบว่าประเทศสมาชิกได้ปฏิบัติตามพันธกรณีที่มิต่ออนุสัญญาหรือไม่ คือ

ก) คณะกรรมการพิจารณาการปฏิบัติตามอนุสัญญาและข้อแนะ เป็นคณะกรรมการที่มีหน้าที่ตรวจสอบรายงานของรัฐบาลเกี่ยวกับการนำอนุสัญญาที่ได้ให้สัตยาบันแล้วไปใช้ปฏิบัติ ซึ่งปกติแล้ว คณะกรรมการจะพิจารณารายงานที่รัฐบาลเสนอมาว่ามีการปฏิบัติตามหรือไม่หรือมีข้อบกพร่องเพียงใด

²⁹ Article 22, ILO Constitution

³⁰ อนุสัญญาระดับก่อน ได้แก่ อนุสัญญาระดับที่ 122 เกี่ยวกับนโยบายการจ้างงาน, อนุสัญญาระดับที่ 81 และ 129 เกี่ยวกับการตรวจแรงงาน, อนุสัญญาระดับที่ 144 เกี่ยวกับการรักษาหรือไต่สวนคดีเพื่อส่งเสริมการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ

³¹ อนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับสิทธิพื้นฐาน ได้แก่ อนุสัญญาระดับที่ 87 และ 98 เกี่ยวกับเสรีภาพในการสมาคมและการต่อรองร่วม, อนุสัญญาระดับที่ 29 และ 105 เกี่ยวกับการยกเลิกการใช้แรงงานบังคับ, อนุสัญญาระดับที่ 100 และ 111 เกี่ยวกับความเท่าเทียมกันในการปฏิบัติต่อแรงงานและการจ้างงาน, อนุสัญญาระดับที่ 138 และ 182 เกี่ยวกับแรงงานเด็ก

³² Please see, International Labour Organization, "Section IV: Reports on ratified Conventions (ILS Handbook of Procedures)," <<http://www.ilo.org/ilolex/english/manualq.htm>>

³³ Article 23 paragraph 2, ILO Constitution

โดยหากคณะกรรมการพบว่ารัฐบาลประเทศสมาชิกมิได้ปฏิบัติตามอนุสัญญาที่ให้สัตยาบัน คณะกรรมการจะทำรายงานที่ชี้ให้เห็นถึงข้อบกพร่องและคำขอที่ระบุถึงขั้นตอนในการขจัดปัญหานั้น ซึ่งรูปแบบรายงานที่คณะกรรมการจัดทำขึ้นจะมี 2 ลักษณะ คือ การให้ข้อสังเกตที่จัดพิมพ์ไว้ในรายงาน มักเป็นกรณีที่ค่อนข้างรุนแรงหรือเรื้อรังมานานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามอนุสัญญา และการร้องขอโดยตรงไปยังรัฐบาลที่เกี่ยวข้อง ซึ่งไม่ได้พิมพ์เป็นรายงาน มักใช้ในกรณีที่เรื่องราวไม่มีความสำคัญมากนัก

คณะกรรมการพิจารณาการปฏิบัติตามอนุสัญญาและข้อแนะยังมีหน้าที่ตรวจสอบรายงานของรัฐบาลที่เสนอถึงสถานภาพทางด้านกฎหมายและแนวทางปฏิบัติอันเกี่ยวกับอนุสัญญาหรือข้อแนะบางฉบับที่ประเทศนั้นมิได้ให้สัตยาบันหรือรับรอง ซึ่งการตรวจสอบรายงานดังกล่าวไม่มีการกำกับดูแลเหมือนกรณีของอนุสัญญาที่ให้สัตยาบันแล้ว เป็นการตรวจสอบเพื่อช่วยในการประเมินผลเพื่อให้ทราบถึงปัญหา ตลอดจนความสงสัยถึงขอบเขตของอนุสัญญาและช่องว่างที่มีในด้านเนื้อหาของอนุสัญญาที่อาจจำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไข

นอกจากนี้ คณะกรรมการชุดนี้ก็มีหน้าที่ตรวจสอบถึงการเสนออนุสัญญาหรือข้อแนะฉบับใหม่ต่อผู้มีอำนาจ ซึ่งคล้ายกับการพิจารณาในกรณีของอนุสัญญาที่มีการให้สัตยาบันแล้วแต่ไม่ปฏิบัติตามอย่างครบถ้วนหรือยังมีข้อบกพร่อง กล่าวคือ คณะกรรมการจะประเมินถึงความรุนแรงและพิจารณาจัดทำรายงานเสนอในรูปของการให้ข้อสังเกตหรือการร้องขอโดยตรงต่อรัฐบาลที่เกี่ยวข้องก็ได้

ข) คณะกรรมการประชุม หรือคณะกรรมการประชุม 3 ฝ่าย เมื่อคณะกรรมการพิจารณาการปฏิบัติตามอนุสัญญาและข้อแนะจัดทำรายงานเพื่อเสนอต่อการประชุมใหญ่ประจำปีขององค์การแรงงานระหว่างประเทศแล้ว รายงานฉบับนี้จะถูกพิจารณาอีกครั้งโดยคณะกรรมการประชุม 3 ฝ่ายหรือคณะกรรมการประชุมไตรภาคี ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายลูกจ้าง

การประชุมของคณะกรรมการชุดนี้จะเริ่มจากการพิจารณาหรืออภิปรายกันในปัญหาทั่วไป ก่อน จากนั้นก็จะพิจารณาถึงปัญหาเฉพาะกรณี โดยเฉพาะกรณีของรัฐบาลประเทศใดที่ปรากฏในรายงานของคณะกรรมการพิจารณาการปฏิบัติตามอนุสัญญาหรือข้อแนะว่ามีได้ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติตามไม่ครบถ้วน อาจถูกเชิญให้กล่าวคำแถลงในที่ประชุมของคณะกรรมการก็ได้ แต่ก็ไม่มีหลักเกณฑ์กำหนดว่าต้องทำเช่นนั้นเสมอไป ซึ่งปกติแล้วผู้แทนของรัฐบาลมักจะออกคำแถลงเป็นหนังสือชี้แจงและเวียนให้ทราบ รวมทั้งชี้ให้เห็นถึงปัญหาและอุปสรรค ตลอดจนความยุ่งยากในการนำอนุสัญญาไปใช้ปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม หากคำแถลงเป็นหนังสือไม่ชัดเจน ก็อาจมีการร้องขอให้แถลงเพิ่มเติมด้วยวาจาได้

5. มาตรการเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

นอกเหนือจากการที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศตั้งคณะกรรมการขึ้น 2 ชุด เพื่อติดตามและพิจารณาในกรณีของการไม่ปฏิบัติตามอนุสัญญาตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว ยังมีมาตรการอื่น ๆ เพื่อควบคุมหรือติดตามการไม่ปฏิบัติตามอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ดังนี้

1) การร้องทุกข์ เป็นกรณีที่ประเทศสองประเทศซึ่งให้สัตยาบันอนุสัญญาระหว่างประเทศฉบับเดียวกัน แต่ปรากฏว่าประเทศหนึ่งไม่ปฏิบัติตามอนุสัญญา อีกประเทศหนึ่งสามารถร้องเรียนต่อองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ นอกจากนี้ ผู้แทนของแต่ละประเทศที่เข้าร่วมประชุมก็อาจใช้สิทธิในการร้องเรียนนี้ได้เช่นกัน โดยหลังจากที่มีการร้องเรียนแล้ว คณะประศาสน์การอาจให้รัฐบาลของประเทศที่เกี่ยวข้องให้คำชี้แจงหรือข้อคิดเห็นเกี่ยวกับข้อร้องเรียนก่อนจะมีการตั้งคณะกรรมการสอบสวน (Commission of Inquiry) ขึ้นก็ได้ แต่หากคณะประศาสน์การเห็นว่าไม่มีความจำเป็นที่จะให้รัฐบาลของประเทศที่เกี่ยวข้องให้คำชี้แจงหรือไม่มีการชี้แจงกลับมาภายในเวลาอันสมควรแล้ว คณะประศาสน์การก็จะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้น³⁴ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น และเมื่อทำการตรวจสอบเรียบร้อยแล้วก็ต้องจัดทำรายงานที่ระบุถึงผลการวิเคราะห์ข้อเท็จจริง และเสนอแนะแนวทางเพื่อให้มีการปฏิบัติตามอนุสัญญาเสนอต่อคณะประศาสน์การ³⁵ รัฐบาลที่ไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอนี้ก็มีสิทธิที่จะนำเรื่องเสนอต่อศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้ ซึ่งคำตัดสินของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศถือว่าเป็นที่ยุติ³⁶

2) การเสนอเรื่องผ่านตัวแทน เป็นกรณีที่ฝ่ายลูกจ้างหรือฝ่ายนายจ้างอาจเสนอเรื่องต่อองค์การแรงงานระหว่างประเทศ กล่าวหาว่าประเทศใดประเทศหนึ่งไม่ปฏิบัติตามอนุสัญญาที่ให้สัตยาบัน และเมื่อมีการเสนอเรื่องผ่านตัวแทนแล้วเรื่องดังกล่าวจะได้รับการตรวจสอบโดยคณะกรรมการไตรภาคีของคณะประศาสน์การ จากนั้นเรื่องนี้จะถูกส่งต่อไปยังรัฐบาลของประเทศที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ข้อคิดเห็น³⁷ ซึ่งหากรัฐบาลที่เกี่ยวข้องไม่ให้ข้อคิดเห็นภายในเวลาอันสมควร หรือข้อคิดเห็นหรือข้อชี้แจงที่ได้รับจากรัฐบาลนั้นไม่เป็นที่น่าพอใจ คณะผู้ประศาสน์การมีสิทธิที่จะตีพิมพ์ข้อร้องเรียนรวมทั้งข้อชี้แจงของรัฐบาลได้³⁸

³⁴ Article 26, ILO Constitution

³⁵ Article 28, ILO Constitution

³⁶ Article 29 and Article 31, ILO Constitution

³⁷ Article 24, ILO Constitution

³⁸ Article 25, ILO Constitution

2. ความหมายของแรงงานทางทะเล

โดยทั่วไปแล้วแรงงานทางทะเล หมายถึงลูกจ้างที่ตกลงรับจ้างทำงานให้แก่นายจ้างตามสัญญาจ้างแรงงาน ซึ่งลูกจ้างต้องออกเดินทางไปกับเรือเดินทะเล เพื่อทำงานบนเรือเดินทะเลตลอดระยะเวลาตามที่กำหนดในสัญญาจ้างแรงงานนั้น ๆ โดยลูกจ้างบนเรือนี้สามารถเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า “คนประจำเรือ (Seafarers)” แรงงานทางทะเลมีลักษณะงานหรือประเภทของงานที่มีความแตกต่างกันไป ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 3 ลักษณะ ดังต่อไปนี้³⁹

- 1) แรงงานทางทะเลที่ทำงานบนเรือเดินทะเลที่มีวัตถุประสงค์ในการขนส่งสินค้าทางทะเล เพื่อกิจการเชิงพาณิชย์⁴⁰
- 2) แรงงานทางทะเลที่ทำงานบนเรือเดินทะเลที่มีวัตถุประสงค์ในการขนส่งคนโดยสารทางทะเล
- 3) แรงงานทางทะเลที่รับทำงานให้นายจ้างเพื่อวัตถุประสงค์ในการประกอบธุรกิจด้านการประมงทะเล

สำหรับการจ้างแรงงานทางทะเลหรือคนประจำเรือนั้น องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้จัดทำอนุสัญญาระหว่างประเทศกำหนดมาตรการคุ้มครองแรงงานทางทะเลขึ้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและมีความปลอดภัยในการทำงาน โดยได้แบ่งแยกสัญญาจ้างแรงงานคนประจำเรือออกเป็น 3 ประเภท คือ

³⁹ บริษัท เอ็กเซลเลนซ์ บิซิเนส แมเนจเม้นท์ จำกัด, “รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยเรื่องการคุ้มครองแรงงานในงานเรือเดินทะเล,” (พฤศจิกายน, 2545), น.1-2 – 1-3

⁴⁰ เรือที่ทำการค้าในประเทศไทย อาจแบ่งตามเขตการเดินเรือของเรือได้เป็น 3 ประเภท คือ

1. เรือที่เดินต่างประเทศ (Vessel engaged on International voyage) เป็นเรือที่เดินข้ามมหาสมุทร ข้ามทวีปไปยุโรปหรืออเมริกา เป็นต้น
2. เรือที่เดินใกล้ฝั่ง (Vessel engaged on Near Coastal voyage) เป็นเรือที่เดินใกล้ชายฝั่งประเทศไทย เช่น ประเทศในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นต้น
3. เรือที่เดินอยู่เฉพาะในประเทศไทย หรือเรียกว่า เรือ Local Trade เป็นเรือที่ทำการค้าในน่านน้ำภายในประเทศไทยเท่านั้น

และโปรดดู, อนุชาติ ทองอาภรณ์, “ISM Code กับเรือไทย,” วารสารกรมเจ้าท่า 3, น.50 – 51,2 (พฤษภาคม – สิงหาคม 2543)

- 1) สัญญาจ้างที่มีกำหนดระยะเวลา เป็นสัญญาจ้างที่มีกำหนดระยะเวลาเริ่มต้นและระยะเวลาสิ้นสุดของสัญญาไว้แน่นอนชัดเจน เช่น สัญญาจ้างแรงงานตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2542 ถึงวันที่ 1 กรกฎาคม 2542 เป็นต้น
- 2) สัญญาจ้างที่ไม่มีกำหนดระยะเวลา เป็นสัญญาจ้างที่มีกำหนดระยะเวลาเริ่มต้นไว้เท่านั้น แต่ไม่ได้กำหนดระยะสิ้นสุดของสัญญาไว้ เช่น สัญญาจ้างแรงงานตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2542 เป็นต้นไป
- 3) สัญญาจ้างรายเที่ยวเรือ เป็นสัญญาจ้างที่กำหนดเมืองท่าต้นทางกับเมืองท่าปลายทางของเที่ยวเรือไว้ชัดเจน เช่น กรุงเทพฯ – ภูเก็ต ในกรณีเที่ยวเดียว หรือ กรุงเทพฯ – ภูเก็ต เที่ยวไปและเที่ยวกลับ เป็นต้น⁴¹

คนประจำเรือที่เป็นลูกจ้างบนเรือที่ได้รับการจ้างงานจะมีตำแหน่งหน้าที่ที่มีความแตกต่างกัน ซึ่งเรือเดินทะเลประเภทต่าง ๆ ก็จะมีความต้องการคนประจำเรือที่มีความรู้และประสบการณ์ที่ต่างกันไป เช่น เรือเดินทะเลระหว่างประเทศก็ต้องการคนประจำเรือที่มีความรู้และประสบการณ์เดินเรือมากกว่าเรือที่เดินในประเทศ รวมทั้งเรื่องความรู้ภาษาต่างประเทศด้วย หรือเรือบรรทุกก๊าซและน้ำมัน ก็ย่อมต้องการคนประจำเรือที่มีความรู้และความชำนาญเฉพาะด้านมากกว่า เป็นต้น โดยขณะทำสัญญาจ้างแรงงาน นายจ้างต้องระบุตำแหน่งของคนประจำเรือไว้อย่างชัดเจนในสัญญาจ้างแรงงาน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าคนประจำเรือมีหน้าที่ความรับผิดชอบอย่างไรบนเรือเดินทะเล และโดยทั่วไปแล้วในเรือทุกลำอย่างน้อยจะต้องประกอบด้วยคนประจำเรือ ดังนี้⁴²

1. นายเรือ (Master) เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในเรือเดินทะเล มีหน้าที่ควบคุมวางแผนและบริหารการเดินเรือทั้งหมด รับผิดชอบสินค้าที่บรรทุกในเรือ ดูแลคนประจำเรือ ผู้โดยสาร มีฐานะเป็นตัวแทนเจ้าของเรือ มีอำนาจตัดสินใจในการกำหนดเส้นทางเดินเรือ หากเห็นว่าไม่มีความปลอดภัยพอก็มีอำนาจสั่งไม่ให้เรือออกได้

⁴¹ วาณิช สายสุวรรณ, “การคุ้มครองแรงงานคนประจำเรือ,” วารสารการพาณิชย์นาวี 18, น.104, 3 (ธันวาคม 2542)

⁴² ไพรอดู, จินตนา บุญบงการ และสุธรรม จิตบุญเคราะห์, “ลักษณะผู้ประกอบการอาชีพทางเรือ,” รายงานผลการวิจัย สถาบันธุรกิจพาณิชย์นาวี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2527), น.36 – 37 และ ไพโรสรวง แดงสอาด, “คุณภาพชีวิตการทำงานของคนประจำเรือ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532), น.21 – 22 และไพรอดู, พัชร มีนสุข, “คนประจำเรือพาณิชย์,” วารสารการพาณิชย์นาวี 19, น.28 – 29, 1 (เมษายน 2543)

2. ต้นเรือ (Chief Officer) มีฐานะเป็นรองนายเรือหรือเป็นรองผู้บังคับบัญชาในเรือ มีหน้าที่ดูแลความเรียบร้อยและจัดการด้านสินค้า

3. ต้นหน (Second Officer) มีหน้าที่ดูแลฝ่ายช่างทั้งหมด

4. ต้นกล (Engineer) มีหน้าที่ดูแลเครื่องจักรเกี่ยวกับระบบการเดินเรือทั้งหมด การซ่อมบำรุง มีอำนาจที่จะไม่ยอมเดินเครื่องหากเห็นว่าไม่มีความปลอดภัยเพียงพอ โดยมีรองต้นกลเป็นผู้ช่วย และมีฝ่ายช่างกลเป็นผู้ปฏิบัติตามคำสั่ง

5. ช่างยนต์ (Motorman) มีหน้าที่ดูแลเครื่องยนต์ต่าง ๆ

6. ช่างน้ำมัน (Greaser, Oiler) มีหน้าที่เติมน้ำมันเครื่องจักร ทำความสะอาดและดูแลเครื่องจักร

7. สร้างเรือ (Bosun) เป็นผู้ช่วยต้นหน มีหน้าที่ดูแลตรวจตราความเรียบร้อยประจำเรือ ซึ่งบนเรือจะมีสร้างเรือประจำแผนกต่าง ๆ

8. นายท้าย (Able Seaman) มีหน้าที่ควบคุมบังคับเรือไปในทิศทางที่นายเรือเป็นผู้กำหนด

9. กลาสีเรือ (Ordinary Seaman) มีหน้าที่ปฏิบัติงานประจำวันทั่วไป เช่น ยกของ ทำความสะอาด หรือตามที่ได้รับมอบหมาย

10. คนครัว (Cook) มีหน้าที่ควบคุมการปรุงอาหาร ซึ่งจะมีผู้ช่วยคนครัวตามอัตรากำลังคน

11. นายวิทยุ (Radio Operator) มีหน้าที่ติดต่อสื่อสารและดูแลอุปกรณ์สื่อสาร

นอกจากตำแหน่งที่กล่าวมาข้างต้นแล้วอาจจัดให้มีตำแหน่งอื่น ๆ ได้อีก เช่น ช่างกล (Fitter), ช่างไฟฟ้า (Electrician), ช่างเช็ด (Wiper), สจ๊วต (Steward), บริกร (Deck Boy) เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในเรือสินค้าสามารถแบ่งแยกคนประจำเรือได้ตามระดับการบังคับบัญชา และตามหน้าที่ความรับผิดชอบ ดังนี้⁴³

1. แบ่งตามระดับการบังคับบัญชา

1.1 ระดับนายเรือ (Master)

1.2 ระดับนายประจำเรือ (Officer) ได้แก่ ต้นเรือ ต้นหน ต้นกล ผู้ช่วยต้นกล ผู้ช่วยต้นหน รองต้นกล นายช่างกล

1.3 ระดับลูกเรือ (Rating) ได้แก่ นายท้าย กลาสีเรือ ช่างน้ำมัน ช่างเช็ด ช่างเครื่อง

⁴³ ไบรด์ดู, พัชร มีนสุข, เพิ่งอ้าง, น.27 -28

2. แบ่งตามหน้าที่ความรับผิดชอบ

2.1 ฝ่ายเดินเรือหรือฝ่ายปากเรือ (Deck Department) มีความรับผิดชอบด้านการเดินเรือ การเข้าออกท่า การจัดการสินค้า ได้แก่ ต้นเรือ ต้นหน สรั่งเรือ นายท้าย กลาสีเรือ และอาจจัดส้วม คนครัว บริกร เป็นฝ่ายปากเรือ หรืออาจแยกต่างหากเป็นฝ่ายเสบียงอาหาร (Catering Department)

2.2 ฝ่ายช่างกลเรือ (Engine Department) มีความรับผิดชอบดูแลเครื่องจักรทั้งหมด ได้แก่ ต้นกล นายช่างกล สรั่งช่างกล ช่างน้ำมัน ช่างเช็ด มีช่างไฟฟ้าเป็นคนประจำเรือที่อยู่ระหว่าง Officer และ Rating มีหัวหน้าฝ่ายช่างกลหรือต้นกลเป็นผู้บังคับบัญชา

2.3 นายวิทยุหรือพนักงานวิทยุ (Radio Operator) มีความรับผิดชอบดูแลเกี่ยวกับเรื่องการติดต่อสื่อสาร โดยไม่ขึ้นอยู่กับฝ่ายเดินเรือหรือฝ่ายช่างกลเรือ

นอกจากตำแหน่งของคนประจำเรือที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว บนเรือเดินทะเลอาจจะมีตำแหน่งอื่น ๆ อีกตามความจำเป็นและเหมาะสมก็ได้

3. ความจำเป็นที่ต้องมีการคุ้มครองแรงงานทางทะเลโดยเฉพาะ

การดำเนินธุรกิจต่าง ๆ กลไกหนึ่งที่สำคัญอันขาดเสียมิได้ คือ แรงงาน ซึ่งเป็นกลไกหลักที่ช่วยขับเคลื่อนให้การประกอบธุรกิจต่าง ๆ สามารถดำเนินไปได้อย่างราบรื่น หากธุรกิจใดไม่มีแรงงานแล้ว การดำเนินธุรกิจนั้นย่อมต้องหยุดชะงัก ไม่สามารถดำเนินต่อไปได้อย่างแน่นอน โดยแรงงานส่วนใหญ่ในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ก็จะเป็นแรงงานบนบก ซึ่งความจริงแล้วยังมีแรงงานอีกกลุ่มหนึ่งที่ต้องถือว่ามีความสำคัญอย่างมากต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ คือ แรงงานทางทะเล เนื่องจากปัจจุบันประเทศต่าง ๆ ต้องมีการติดต่อทำการค้าระหว่างกัน และอาศัยการขนส่งสินค้าทางทะเลเป็นเส้นทางหลักในการขนถ่ายสินค้าให้แก่กัน ซึ่งอุตสาหกรรมการเดินเรือทะเลเป็นกิจการที่ครอบคลุมการค้าทั่วโลกกว่า 90 เปอร์เซนต์⁴⁴ จึงปฏิเสธไม่ได้ว่า แรงงานทางทะเลมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในกระบวนการดังกล่าว

⁴⁴ International Labour Organization, "Maritime Session of the International Labour Conference : ILC adopts new charter for maritime sector," <<http://www.ilo.org/public/english/Bureau/inf/event/maritime/index.htm>>

แต่ปรากฏว่ากฎหมายที่ออกมาเพื่อคุ้มครองแรงงานส่วนใหญ่ก็มีสาระสำคัญเน้นไปที่การคุ้มครองแรงงานบนบก โดยคำนึงถึงสภาพแวดล้อมในการทำงานและสภาพความเป็นอยู่ของแรงงานบนบกเป็นส่วนมาก ซึ่งคงมีสาเหตุจากจำนวนของแรงงานบนบกที่มีจำนวนมากกว่าแรงงานทางทะเล กฎหมายที่ออกมาจึงมีความเหมาะสมกับแรงงานบนบกมากกว่า ทำให้ไม่สามารถคุ้มครองแรงงานทางทะเลได้อย่างแท้จริงและเต็มที่ โดยกฎหมายเหล่านั้นไม่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมในการทำงานและสภาพความเป็นอยู่ของแรงงานทางทะเลซึ่งมีความแตกต่างกับแรงงานบนบก ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องสภาพการจ้างที่ต้องทำงานเป็นกะและมีกำหนดระยะเวลาที่แน่นอน ลักษณะของงานที่ต้องมีความพร้อมที่จะทำงานเมื่อมีเหตุจำเป็นหรือฉุกเฉินเพื่อให้เกิดความปลอดภัยในการเดินเรืออยู่ตลอดเวลา ทำให้มีเวลาพักและวันหยุดไม่แน่นอน และเป็นงานที่มีความเสี่ยงโดยสภาพ อิสระในการเดินทาง สถานที่และอุปกรณ์ในการพักผ่อนหย่อนใจ การติดต่อสื่อสาร รวมถึงการพบปะกับครอบครัว อยู่ในสภาวะที่ถูกจำกัดด้วยเรื่องของพื้นที่การทำงาน การเดินทางแต่ละครั้งมักจะใช้เวลามากกว่าจะได้กลับมาเยี่ยมครอบครัว หรือแม้เรือเทียบท่าก็อาจจะไม่มีโอกาสลงจากเรือเนื่องจากต้องปฏิบัติหน้าที่อยู่บนเรือหรือในท่าเรือ

การที่ต้องทำงานในสภาพแวดล้อมดังกล่าว แรงงานทางทะเลจึงควรมีที่พักอาศัย สวัสดิการ สิ่งสันถนาการ อาหารน้ำดื่ม รวมทั้งสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมและสะดวกสบายให้เหมือนได้ใช้ชีวิตอยู่บนบก เพื่อเป็นการผ่อนคลายความเครียดจากการทำงานและมีกำลังใจที่จะทำงานตลอดจนมีการกำหนดสภาพการจ้างงานที่เหมาะสมกับสภาพการทำงานของแรงงานทางทะเล ซึ่งจากที่กล่าวมาแล้วว่า งานของแรงงานทางทะเลมีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากงานประเภทอื่นที่ทำงานบนบก การคุ้มครองแรงงานทางทะเลจึงต้องแตกต่างจากการคุ้มครองแรงงานโดยทั่วไป เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการทำงานทางทะเลที่เกิดขึ้นจริง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของชั่วโมงการทำงาน วันหยุดพักผ่อน สวัสดิการ การควบคุมมาตรฐานแรงงานในเรือเดินทะเล การจ่ายค่าชดเชย รวมถึงการรักษาพยาบาล ทำให้เกิดเป็นมาตรฐานในการคุ้มครองแรงงานที่มีลักษณะเฉพาะตัวขึ้นสำหรับแรงงานทางทะเล

นอกจากนี้ ปัจจุบันมีแรงงานทางทะเลทั่วโลกประมาณ 1.2 ล้านคน⁴⁵ ดังนั้น การมีกฎหมายคุ้มครองแรงงานทางทะเลจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ เพื่อให้แรงงานทางทะเลมีความมั่นใจว่าตนจะได้รับการคุ้มครองสิทธิอย่างเต็มที่และได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม เนื่องจากการขนส่งสินค้า

⁴⁵ สำนักพัฒนามาตรฐานแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, “มาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ : กิจการทางทะเล,” น.1

ทางทะเลมีส่วนสำคัญในการพัฒนาการค้าการลงทุนระหว่างประเทศ และการที่มีกฎหมายคุ้มครองแรงงานทางทะเลโดยเฉพาะจะทำให้เกิดมาตรฐานการคุ้มครองแรงงานทางทะเลที่มีความชัดเจนแน่นอน ซึ่งอาจส่งผลให้มีผู้สนใจมาประกอบอาชีพเกี่ยวกับแรงงานทางทะเลมากขึ้นก็เป็นได้ และจะทำให้มีแรงงานทางทะเลที่เพียงพอต่อความต้องการของตลาดแรงงานทางด้านการนี้ที่เพิ่มมากขึ้นในปัจจุบันได้

สำหรับกฎหมายคุ้มครองแรงงานทางทะเลที่จะบัญญัติขึ้น ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายภายในประเทศหรือกฎหมายระหว่างประเทศควรเป็นกฎหมายที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับสภาพการทำงานของแรงงานทางทะเล เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวสามารถคุ้มครองแรงงานทางทะเลได้อย่างแท้จริง และจากการที่การขนส่งสินค้าทางทะเลมีลักษณะที่ต้องเดินทางระหว่างประเทศ แรงงานทางทะเลก็มีความแตกต่างกันทั้งด้านเชื้อชาติ ภาษา วัฒนธรรม รวมถึงพื้นฐานการคุ้มครองของรัฐสัญชาติ ทำให้การคุ้มครองแรงงานทางทะเลมีความแตกต่างกัน และแรงงานทางทะเลในประเทศต่าง ๆ อาจได้รับการปฏิบัติไม่เหมือนกัน ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับให้ความสำคัญกับแรงงานทางทะเลและแนวนโยบายของแต่ละประเทศ โดยการใช้แรงงานในบางประเทศอาจมีการกดขี่ข่มเหงหรือไม่ให้ความเป็นธรรมแก่แรงงานเท่าที่ควร ซึ่งความจริงแล้วการคุ้มครองแรงงานทางทะเลควรมีมาตรฐานการคุ้มครองที่เป็นสากล เนื่องจากแรงงานทางทะเลจะต้องเดินทางไปหลายประเทศ หากทุกประเทศมีมาตรฐานการคุ้มครองแรงงานที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน แรงงานทางทะเลก็จะได้รับการปฏิบัติอย่างเดียวกันและเท่าเทียมกันในทุกประเทศ และทำให้ประเทศต่าง ๆ ยอมรับในมาตรฐานการคุ้มครองแรงงานเดียวกัน

จากการที่ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานเป็นปัญหาที่มีความสำคัญระดับนานาชาติหรือเป็นปัญหาสากลที่นานาประเทศตระหนักถึง จึงมีองค์การระหว่างประเทศที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อดูแลและวางมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศขึ้นมา เพื่อให้ประเทศสมาชิกนำไปปฏิบัติ ซึ่งทำให้เกิดความเป็นสากลและมีมาตรฐานเดียวกัน รวมทั้งคอยให้คำปรึกษาและแก้ไขปัญหาด้านแรงงานให้แก่ประเทศสมาชิก ซึ่งก็คือ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ

องค์การแรงงานระหว่างประเทศจะเป็นองค์การที่กำหนดมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศขึ้นมา ซึ่งรวมถึงมาตรฐานแรงงานทางทะเลด้วย โดยจะอยู่ในรูปแบบของอนุสัญญาและข้อแนะ เพื่อให้ประเทศสมาชิกนำไปปฏิบัติ อันทำให้แรงงานทางทะเลในประเทศต่าง ๆ ได้รับการคุ้มครอง ดังนั้น องค์การแรงงานระหว่างประเทศจึงเป็นองค์การที่มีความสำคัญในการผลักดันให้ประเทศต่าง ๆ ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองแรงงานทางทะเลภายในประเทศของตนมากยิ่งขึ้น

4. การคุ้มครองแรงงานทางทะเลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

จากการที่กิจการขนส่งสินค้าทางทะเลมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของนานาประเทศ ซึ่งแรงงานทางทะเลมีส่วนสำคัญที่ทำให้กิจการดังกล่าวดำเนินไปได้ ดังนั้น การให้ความคุ้มครองแรงงานทางทะเลจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ทุกประเทศควรจะต้องปฏิบัติ เพื่อเป็นการรับรองสิทธิของแรงงานทางทะเล รวมทั้งทำให้แรงงานทางทะเลได้รับการปฏิบัติจากนายจ้างอย่างเป็นธรรม เพราะฉะนั้นการให้ความคุ้มครองแรงงานทางทะเลจึงเป็นสิ่งที่จะต้องมีการแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นองค์การที่คอยดูแลแก้ไขปัญหาแรงงานในระดับระหว่างประเทศ รวมทั้งวางมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศไม่อาจเพิกเฉยได้ อันเนื่องมาจากสภาพการทำงานบนเรือเดินทะเลมีความแตกต่างอย่างมากกับการทำงานบนบก เป็นการทำงานที่ต้องประสบพบเจอแต่สภาพแวดล้อมเดิม ๆ ต้องห่างไกลจากครอบครัว และในการเดินทางแต่ละครั้งอาจใช้ระยะเวลาอันยาวนาน อีกทั้งลักษณะของงานก็เป็นงานที่เสี่ยงอันตราย และต้องมีการเตรียมพร้อมในการปฏิบัติหน้าที่บนเรืออยู่ตลอดเวลา แม้จะเป็นเวลาพักผ่อนก็ตาม ด้วยเหตุนี้หลักเกณฑ์ในการคุ้มครองแรงงานทั่วไปจึงไม่อาจเพียงพอสำหรับการให้ความคุ้มครองแรงงานทางทะเลหรือลูกจ้างบนเรือได้

โดยทั่วไปแล้ว องค์การแรงงานระหว่างประเทศจะให้ความคุ้มครองแรงงานโดยการกำหนดมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศในรูปของอนุสัญญาและข้อแนะ ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญที่ครอบคลุมการใช้แรงงานทั่วไป อย่างไรก็ตาม แรงงานทางทะเลมีลักษณะการทำงานที่แตกต่างจากแรงงานทั่วไป ดังนั้น องค์การแรงงานระหว่างประเทศจึงได้กำหนดมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศที่ให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างบนเรือหรือแรงงานทางทะเลเป็นพิเศษ ซึ่งมีความเหมาะสมกับสภาพการทำงานบนเรือเดินทะเลอย่างแท้จริง โดยการคุ้มครองแรงงานทางทะเลตามความหมายขององค์การแรงงานระหว่างประเทศส่วนใหญ่หมายถึง การคุ้มครองแรงงานคนประจำเรือที่ทำงานอยู่บนเรือขนส่งสินค้าทางทะเลและเรือขนส่งคนโดยสารทางทะเล ส่วนกรณีเรือในกิจการประมงนั้นขึ้นอยู่กับบทบัญญัติในตราสารขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับต่าง ๆ ว่าจะระบุให้ครอบคลุมถึงการคุ้มครองแรงงานทางทะเลในกรณีดังกล่าวด้วยหรือไม่⁴⁶

⁴⁶ ปัจจุบันองค์การแรงงานระหว่างประเทศมีการรับรอง Work in Fishing Convention, 2007 เมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2550 เพื่อใช้บังคับกับแรงงานในกิจการประมงทะเลทุกคนและเรือประมงทุกลำที่ทำกิจการประมงเชิงพาณิชย์ , โปรดดู International Labour Organization <<http://www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm>>

นอกจากนี้ องค์การแรงงานระหว่างประเทศยังให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองแรงงานทางทะเลโดยจัดให้มีการประชุมใหญ่เป็นสมัยพิเศษสำหรับกิจการพาณิชย์ซึ่งครอบคลุมถึงแรงงานทางทะเลโดยเฉพาะ ทุก ๆ 10 ปี โดยการประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานทางทะเลสมัยแรกมีขึ้นในปี ค.ศ. 1920 ภายหลังจากที่มีการก่อตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้เพียง 1 ปี เท่านั้น และมีการออกตราสารฉบับแรกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเกี่ยวกับกิจการดังกล่าว ได้แก่ ข้อเสนอแนะฉบับที่ 9 National Seaman's Codes Recommendation, 1920 ซึ่งการประชุมครั้งล่าสุด คือการประชุมใหญ่สมัยที่ 94 เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2006 ถือเป็นการประชุมครั้งที่ 10 ในกิจการเกี่ยวกับแรงงานทางทะเล ⁴⁷

สำหรับอนุสัญญาและข้อเสนอแนะที่เกี่ยวกับแรงงานทางทะเลที่ผ่านการรับรองจากที่ประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเพื่อคุ้มครองแรงงานทางทะเลโดยเฉพาะ ได้กำหนดมาตรฐานที่ครอบคลุมถึงเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

- สภาพการจ้างทั่วไปของคนประจำเรือที่ทำงานกับเรือต่างชาติ ทั้งด้านสภาพทางสังคม ความปลอดภัย ความต่อเนื่องในการว่าจ้างทำงาน
- การฝึกอบรมและการเข้าทำงาน เช่น หลักเกณฑ์การบรรจุ ข้อตกลงเอกสารประจำตัวคนประจำเรือ การฝึกหัดอาชีพ เป็นต้น
- คุณสมบัติที่อนุญาตให้ทำงานได้ เช่น อายุขั้นต่ำ การตรวจทางการแพทย์
- ไปรับรองคุณสมบัติและความสามารถ
- สภาพการจ้างทั่วไป เช่น ค่าจ้าง ชั่วโมงการทำงาน วันหยุดพักผ่อนโดยได้รับค่าจ้าง การส่งตัวกลับภูมิลำเนา เป็นต้น
- การดูแลเรื่องความปลอดภัย สุขอนามัย และสวัสดิการที่เกี่ยวกับอาหาร ที่พักอาศัย การรักษาพยาบาล เป็นต้น
- การประกันสังคมสำหรับคนประจำเรือ
- การตรวจแรงงาน

โดยอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่กำหนดมาตรการคุ้มครองแรงงานทางทะเล มักเป็นการกำหนดแนวทางปฏิบัติให้แก่ประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาสำหรับงานบน

⁴⁷ 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>>

เรือเดินทะเล ซึ่งอนุสัญญาที่ให้การคุ้มครองแรงงานทางทะเลมีจำนวนกว่า 60 ฉบับ ยกตัวอย่างเช่น

อนุสัญญา ฉบับที่ 23 ว่าด้วยการส่งคนประจำเรือกลับภูมิลำเนา กำหนดให้คนประจำเรือซึ่งขึ้นฝั่งในระหว่างที่ยังมีหน้าที่ หรือกรณีหมดสัญญาให้ได้รับการส่งกลับภูมิลำเนาประเทศของตน และให้มีสิทธิรับค่าตอบแทนตามผลงานที่เขาทำบนเรือ

อนุสัญญา ฉบับที่ 58 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำ (งานทางทะเล) (ฉบับแก้ไข) กำหนดห้ามจ้างเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปี ทำงานในเรือไม่ว่าเรือประเภทใด ยกเว้นเรือซึ่งมีเฉพาะสมาชิกในครอบครัวเดียวกันทำงานร่วมกัน

อนุสัญญา ฉบับที่ 68 ว่าด้วยอาหารและการจัดหาอาหารแก่คนประจำเรือ เป็นอนุสัญญาที่กำหนดให้ประเทศที่ให้สัตยาบันจำเป็นต้องดูแลคนประจำเรือให้ได้รับอาหารและน้ำดื่มที่มีคุณภาพ มีคุณค่าทางอาหาร ในปริมาณที่เพียงพอและหลายชนิด ทั้งนี้ประเทศที่ให้สัตยาบันควรกำหนดกฎเกณฑ์และข้อกำหนด เพื่อให้มีการตรวจสอบในเรื่องการส่งเสบียง การเก็บอาหาร สถานที่ปรุงอาหาร การตรวจสอบทุกครั้งให้มีการบันทึกเอาไว้ และผู้ตรวจสอบมีอำนาจทำข้อเสนอแนะแก่เจ้าของเรือได้ด้วย

อนุสัญญา ฉบับที่ 92 ว่าด้วยที่พักอาศัยของคนประจำเรือ เป็นอนุสัญญาที่กำหนดให้การคุ้มครองด้านที่พักอาศัยในเรือของคนประจำเรือไม่ว่าจะเป็นเรือของรัฐหรือเอกชน ซึ่งมีเป้าหมายในด้านการพาณิชย์ โดยระบุว่าก่อนมีการต่อเรือจะต้องเสนอแบบแปลนต่อรัฐบาลเพื่อตรวจสอบโครงสร้างแบบที่พักอาศัย ทางออก เพื่อประกันว่าคนประจำเรือจะมีความมั่นคงปลอดภัยจากภูมิอากาศ น้ำทะเล เสียง ความร้อน เป็นต้น

อนุสัญญา ฉบับที่ 93 ว่าด้วยค่าจ้าง ชั่วโมงการทำงานของคนประจำเรือ อนุสัญญาฉบับนี้ให้ใช้กับเรือทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นของรัฐหรือเอกชน ซึ่งขับเคลื่อนด้วยเครื่องยนต์และจดทะเบียนในประเทศที่ให้สัตยาบันและมีเป้าหมายดำเนินงานด้านพาณิชย์กรรม นอกจากนี้ อนุสัญญาได้วางหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการจ่ายค่าจ้าง ชั่วโมงการทำงาน และการรับขนส่งผู้โดยสาร

แม้องค์การแรงงานระหว่างประเทศจะรับรองอนุสัญญาที่คุ้มครองแรงงานทางทะเลหลายฉบับ แต่ปรากฏว่าการให้สัตยาบันในอนุสัญญาต่าง ๆ ยังอยู่ในระดับที่ค่อนข้างต่ำ ซึ่งอาจมีสาเหตุหลายประการ เช่น จำนวนอนุสัญญาที่มีจำนวนมาก ทำให้ยากต่อการให้สัตยาบันครบทุกฉบับ อนุสัญญาบางฉบับมีรายละเอียดมากและอาจก่อให้เกิดภาระแก่ประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบันมากเกินไป รวมทั้งนโยบายที่ให้ความสำคัญเกี่ยวกับเรื่องแรงงานทางทะเลของประเทศต่างๆ ที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ อนุสัญญาหลายฉบับมีความล้าสมัย ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์

อุตสาหกรรมเดินเรือทะเลที่เปลี่ยนไป และกระบวนการแก้ไขอนุสัญญาทำได้ยาก ดังนั้น องค์การแรงงานระหว่างประเทศจึงมีแนวความคิดที่จะรวบรวมอนุสัญญาและข้อแนะที่เกี่ยวข้องกับแรงงานทางทะเลหลายฉบับเข้าเป็นอนุสัญญาฉบับเดียวกัน และปรับปรุงให้มีความทันสมัยเหมาะสมกับสภาพกิจการเดินเรือทะเลในปัจจุบัน ซึ่งก็คือ อนุสัญญาว่าด้วยแรงงานทางทะเล ค.ศ. 2006 โดยที่ประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ สมัยที่ 94 ได้รับรองอนุสัญญาฉบับดังกล่าวเมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2549