



ประมวลสรุปผลการศึกษาเพื่อกำหนดค่าที่ของประเทศด้านเศรษฐกิจการแรงงาน  
การจัดทำสัญญาณการค้าเสรีที่เป็นข้อผูกพันระหว่างประเทศ  
ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

กรณีศึกษาความพร้อมของไทย  
เพื่อรองรับการจัดทำข้อตกลงการค้าเสรีระหว่าง ไทย - สหภาพยุโรป  
ปีงบประมาณ 2567



รายงานบทวิเคราะห์ฯ



กองเศรษฐกิจการแรงงาน  
สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน

<https://citly.me/KaBxc>

# สารบัญ

หน้า

ประมวลสรุปผลการศึกษาเพื่อกำหนดท่าทีของประเทศด้านเศรษฐกิจการแรงงาน การจัดทำสัญญาการค้าเสรีที่เป็นข้อผูกพันระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ การแรงงานระหว่างประเทศประกอบการจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย กรณีศึกษาความพร้อมของไทย เพื่อรองรับการจัดทำข้อตกลงการค้าเสรี ระหว่าง ไทย – สหภาพยุโรป ปีงบประมาณ 2567

บทสรุปผู้บริหาร	3
ประมวลสรุปผลการศึกษา	
1. ประเด็นข้อพิพาทและกระบวนการแก้ไขข้อพิพาทด้านแรงงาน	5
2. การปรับปรุงกฎหมายแรงงานในประเทศ และการดำเนินการให้สัตยาบัน อนุสัญญาพื้นฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ	6
3. ข้อบทว่าด้วยเรื่องการค้าและบริการ (Trade in Service)	8
ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	8



# บทสรุปผู้บริหาร

ประมวลสรุปผลการศึกษาเพื่อกำหนดค่าที่ขอของประเทศด้านเศรษฐกิจการแรงงาน การจัดทำสัญญาการค้าเสรีที่เป็นข้อผูกพันระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศ และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย กรณีศึกษาความพร้อมของไทย เพื่อรองรับการจัดทำข้อตกลงการค้าเสรีระหว่าง ไทย - สหภาพยุโรป ปีงบประมาณ 2567

บทเรียนที่ประเทศไทยสามารถเรียนรู้ได้จากการดำเนินการของ เกาหลีใต้ สิงคโปร์ และเวียดนาม แบ่งออกเป็น 3 ประเด็นหลัก ๆ ดังนี้

## 1. ประเด็นข้อพิพาทและกระบวนการแก้ไขข้อพิพาทด้านแรงงาน (กรณีตัวอย่างของ เกาหลีใต้)

- 1) การปรับปรุงกฎหมายและแนวปฏิบัติด้านแรงงานไม่สอดคล้องกับหลักเสรีภาพในการสมาคมและการเจรจาต่อรองร่วม
  - 2) ความพยายามในการให้สัตยาบันอนุสัญญาพื้นฐาน ILO จำนวน 4 ฉบับ (ฉบับที่ 29, 105, 87 และ 98) ยังไม่เพียงพอ
- (\*ปัจจุบันเกาหลีใต้ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาพื้นฐานฉบับที่ 29, 87 และ 98 แล้ว

## 2. การปรับปรุงกฎหมายแรงงานในประเทศ และการให้สัตยาบันอนุสัญญาพื้นฐาน ILO

- 1) การที่ไทยที่ยังไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาพื้นฐาน ILO จำนวน 3 ฉบับ (ฉบับที่ 87, 98 และ 155) อาจเป็นช่องว่างให้ EU ใช้เป็นเหตุผลในการตัดสิทธิพิเศษทางการค้าหรือจำกัดการนำเข้าสินค้าของไทยภายหลัง
- 2) การปรับปรุงกฎหมายแรงงานในประเทศให้สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงาน ILO ซึ่งเวียดนามเป็นกรณีตัวอย่างของการดำเนินการในส่วนนี้ได้เป็นอย่างดี เช่น การอนุญาตให้ลูกจ้างจัดตั้งสหภาพแรงงานอิสระ การขยายอายุเกษียณการคุ้มครองพนักงานจากการเลือกปฏิบัติในที่ทำงาน ฯลฯ

## 3. ข้อตกลงค้าขายเรื่องการค้าและบริการ (Trade in Service)

ข้อตกลงค้าขายเรื่องการค้าและบริการ "รูปแบบที่ 4 การให้บริการบุคคลธรรมดา" เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศในสาขาต่าง ๆ ดังนั้นการเปิดตลาดบริการลงทุนจากต่างชาติจะมาพร้อมกับผู้เชี่ยวชาญ และเทคโนโลยีสมัยใหม่ จึงเป็นโอกาสที่แรงงานไทยจะได้พัฒนาทักษะความรู้ด้านนวัตกรรมจากนักลงทุนต่างชาติ และยิ่งช่วยให้แรงงานไทยทักษะสูงที่เป็นที่ต้องการของตลาด EU สามารถหางานทำในประเทศที่ได้ค่าตอบแทนสูงได้

## ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

- 1) กระทรวงแรงงาน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องข้างต้นสิ่งแวดลอม ควรเตรียมพร้อมสำหรับการจัดตั้งหน่วยงานสำหรับประเทศไทย เพื่อกำหน้าที่เป็นหน่วยงานทั้งภายในประเทศและหน่วยงานของคู่ภาคี รวมถึงการจัดตั้งกลุ่มที่ปรึกษาภายในประเทศ (OCGs) เพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาในการดำเนินการตามข้อบท TSD
- 2) กระทรวงแรงงานควรพิจารณาถึงการปรับปรุงแก้ไขและช่องว่างของการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานที่สำคัญ คือ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ให้มีความสอดคล้องกับอนุสัญญาฉบับที่ 87 และ 98 โดยคำนึงถึงผลกระทบในหลายมิติ เพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับข้อเรียกร้องของ EU ที่อาจเกิดขึ้น
- 3) กระทรวงแรงงาน โดยกรมการจัดหางานและกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ควรพิจารณาถึงแนวโน้มตลาดแรงงานทั้งไทยและ EU รวมถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการเคลื่อนย้ายแรงงานทักษะสูงระหว่างประเทศ เพื่อเตรียมวางแผนกำลังคนให้สอดคล้องกับทิศทางและความต้องการของตลาดแรงงานทั้งไทยและ EU ภายหลังจากที่ข้อตกลงฯ มีผลบังคับใช้

**ประมวลสรุปผลการศึกษาเพื่อกำหนดท่าทีของประเทศด้านเศรษฐกิจการแรงงาน  
การจัดทำสัญญาการค้าเสรีที่เป็นข้อผูกพันระหว่างประเทศ  
ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย  
กรณีศึกษาความพร้อมของไทยเพื่อรองรับการจัดทำข้อตกลงการค้าเสรีระหว่าง ไทย – สหภาพยุโรป  
ปีงบประมาณ 2567**

การจัดทำรายงานบทวิเคราะห์และข้อเสนอเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับข้อตกลงการค้าเสรี ปีงบประมาณ 2567 มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอข้อมูลและบทวิเคราะห์เกี่ยวกับการค้าและการพัฒนาอย่างยั่งยืนในมิติด้านแรงงาน เพื่อเตรียมความพร้อมและการกำหนดท่าทีของประเทศไทยในการรองรับการจัดทำข้อตกลงการค้าเสรีระหว่างไทย – สหภาพยุโรป (Thailand – EU Free Trade Agreement) ในมิติด้านแรงงาน โดยมีการนำเสนอเนื้อหาต่อเนื่องตั้งแต่รายงานฉบับประจำไตรมาส 4/2566 (ตุลาคม – ธันวาคม 2566) จนถึงฉบับประจำไตรมาส 3/2567 (กรกฎาคม – กันยายน 2567) รวมทั้งสิ้น 4 ตอน ประกอบด้วยกรณีศึกษาของต่างประเทศและประเทศไทย ดังนี้

ตอนที่ 1: ที่มาและความสำคัญของการจัดทำข้อตกลงการค้าเสรีระหว่าง ไทย – สหภาพยุโรป

ตอนที่ 2: กรณีศึกษาการจัดทำข้อตกลงการค้าเสรีระหว่าง สหภาพยุโรป – เกาหลีใต้

ตอนที่ 3: กรณีศึกษาการจัดทำข้อตกลงการค้าเสรีระหว่าง สหภาพยุโรป – สิงคโปร์

ตอนที่ 4: กรณีศึกษาการจัดทำข้อตกลงการค้าเสรีระหว่าง สหภาพยุโรป – เวียดนาม

สืบเนื่องมาจากการที่ไทยและสหภาพยุโรปได้ประกาศกลับมาเริ่มต้นเจรจาเพื่อให้บรรลุในการจัดทำข้อตกลงการค้าเสรีระหว่างกันใหม่อีกครั้งเมื่อปี 2566 หลังจากที่หยุดการเจรจาไปเมื่อปี 2557 การฟื้นฟูการเจรจาในครั้งนี้ย่อมส่งผลต่อโอกาสทางการค้าและการลงทุนของไทย รวมไปถึงกฎหมาย ระเบียบ และการดำเนินงานด้านแรงงานที่เกี่ยวข้องกับการค้า อันเนื่องมาจากความเคร่งครัดเกี่ยวกับกฎระเบียบและมาตรฐานต่าง ๆ ที่นำมาใช้กับนโยบายด้านการค้าของสหภาพยุโรปทำให้รายละเอียดเนื้อหาการเจรจามีความครอบคลุม ทันสมัย และมีมาตรฐานสูงขึ้น มีการผนวกมิติมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศและการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมไว้ในข้อตกลงการค้าเสรีที่ทำกับประเทศคู่ค้าอื่น ๆ ภายใต้ข้อบทว่าด้วย “การค้าและการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Trade and Sustainable Development: TSD)” โดยในบริบทที่เกี่ยวข้องกับแรงงาน ประเด็นความร่วมมือที่สำคัญประกอบด้วย (1) การแลกเปลี่ยนความเห็นผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบที่เกี่ยวข้องกับการค้าและการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมไปถึงหารือเพื่อหาแนวทางในการพัฒนาหรือลดผลกระทบในทางลบ (2) ความร่วมมือระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับผลกระทบเชิงสังคมที่ส่งผลต่อการค้าและการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (3) ความร่วมมือโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อการให้สัตยาบันอนุสัญญาหลักและอนุสัญญาอื่น ๆ ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (4) แลกเปลี่ยนข้อมูลและดำเนินความร่วมมือในเรื่องความรับผิดชอบทางสังคม รวมไปถึงการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ และ (5) ความร่วมมือด้านการค้าในมิติที่เกี่ยวข้องกับวาระงานที่มีคุณค่าขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ รวมไปถึงประเด็นความเชื่อมโยงระหว่างการค้าและการจ้างงานอย่างเต็มที่ การปรับเปลี่ยนของตลาดแรงงาน มาตรฐานแรงงาน/อนุสัญญาพื้นฐาน สวัสดิการแรงงาน การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การเรียนรู้ตลอดชีวิต การคุ้มครองทางสังคมและความครอบคลุมทางสังคม การเจรจาทางสังคมและความเท่าเทียมทางเพศ

กรณีศึกษาที่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเห็นว่า การดำเนินกิจกรรมความร่วมมือข้างต้นของภาคีอีกฝ่าย ยังไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของข้อตกลงซึ่งอาจนำไปสู่ความเห็นที่ขัดแย้งกันระหว่างคู่ภาคี หรือภาคีเห็นว่า ควรมีการทบทวน ติดตาม และประเมินผลกระทบของการดำเนินกิจกรรมภายใต้ข้อบท TSD จึงได้มีการกำหนดให้จัดตั้งกลไกการดำเนินงาน ติดตามและประเมินผล ในรูปแบบของกลไกเชิงสถาบัน (Institutional mechanism) และกลไกแก้ไขข้อพิพาท (Dispute settlement) เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน อย่างไรก็ตาม ข้อบท TSD ได้รับการยกเว้นจากมาตรการคว่ำบาตรทางการค้าหากไม่ปฏิบัติตามข้อบทนี้ และฝ่ายที่ร้องเรียนไม่สามารถกำหนดบทลงโทษทางเศรษฐกิจอื่นใดได้

รายงานฉบับนี้ได้ทำการศึกษาดำเนินการภายใต้ข้อตกลงการค้าเสรีที่เกี่ยวข้องกับมิติด้านแรงงาน กรณีตัวอย่างของ 3 ประเทศ ได้แก่ เกาหลีใต้ สิงคโปร์ และเวียดนาม ซึ่งบทเรียนที่ประเทศไทยสามารถเรียนรู้ได้ จากการดำเนินการของสามประเทศข้างต้น แบ่งออกเป็น 3 ประเด็นหลัก ๆ สรุปได้ดังนี้

### 1. ประเด็นข้อพิพาทและกระบวนการแก้ไขข้อพิพาทด้านแรงงาน

แม้ว่าการจัดทำข้อตกลงการค้าเสรีของสหภาพยุโรปกับประเทศคู่ค้า จะเป็นการสร้างโอกาสต่อคู่ภาคีทั้งสองฝ่ายให้สามารถยกระดับศักยภาพการแข่งขันทางเศรษฐกิจได้มากขึ้น แต่ขณะเดียวกันประเด็นปัญหาด้านแรงงานได้กลายเป็นจุดเริ่มต้นของข้อพิพาทตามข้อผูกพันภายใต้ข้อตกลงการค้าเสรีระหว่างสหภาพยุโรปกับเกาหลีใต้ ซึ่งสหภาพยุโรปมีข้อเรียกร้องต่อการดำเนินการของเกาหลีใต้ในการปฏิบัติตามข้อบทการค้าและการพัฒนาอย่างยั่งยืน 2 ประการ ดังนี้

1) บทบัญญัติหลายประการของรัฐบัญญัติว่าด้วยเรื่องการปรับสถานะสภาพแรงงานและแรงงานสัมพันธ์ ค.ศ. 1997 (TULRAA) ของเกาหลีใต้ ไม่สอดคล้องกับพันธกรณีภายใต้ข้อบทที่ 13.4.3 ของข้อตกลงฯ ที่ให้คำมั่นในการเคารพ ส่งเสริม และตระหนักถึงสิทธิแรงงานขั้นพื้นฐาน ซึ่งรวมถึงการกำหนดหลักประกันทางกฎหมายภายในประเทศให้สอดคล้องกับหลักการของมาตรฐานแรงงานหลักของ ILO รวมถึงเสรีภาพในการสมาคม โดยสหภาพยุโรปมีข้อเรียกร้องว่าบทบัญญัติใน TULRAA ให้คำจำกัดความของ "ลูกจ้าง (Worker)" คือ บุคคลที่ดำรงชีวิตโดยได้รับค่าจ้าง เงินเดือน หรือรายได้ในรูปแบบอื่นที่เทียบเท่าที่ได้รับจากการทำงานใด ๆ ซึ่งไม่รวมถึงผู้ที่ถูกไล่ออก ว่างาน และประกอบอาชีพอิสระ ดังนั้น จึงเป็นการปฏิเสธสิทธิที่จะมีเสรีภาพในการสมาคมและการเจรจาต่อรองร่วมอย่างมีประสิทธิภาพตามอนุสัญญาพื้นฐานของ ILO

2) ความพยายามของเกาหลีใต้ในการให้สัตยาบันอนุสัญญาแรงงานพื้นฐานทั้ง 4 ฉบับ ยังไม่เพียงพอ ได้แก่ อนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยแรงงานบังคับ ค.ศ. 1930 ฉบับที่ 105 ว่าด้วยการยกเลิกแรงงานบังคับ ค.ศ. 1957 ฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกัน ค.ศ. 1948 และฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการเจรจาต่อรองร่วม ค.ศ. 1949 โดยสหภาพยุโรปพิจารณาว่าเกาหลีใต้ล้มเหลวในการดำเนินการตามความมุ่งมั่นที่จำเป็นในการปฏิบัติตามข้อบทที่ 13.4.3 ของข้อตกลงฯ ที่จะพยายามอย่างต่อเนื่องและยั่งยืนในการให้สัตยาบันอนุสัญญาพื้นฐานของ ILO

อย่างไรก็ตาม รายงานของคณะผู้เชี่ยวชาญ เมื่อวันที่ 20 มกราคม 2564 ได้มีคำวินิจฉัยต่อข้อเรียกร้องของสหภาพยุโรปทั้ง 2 ประการ ดังนี้

**ข้อเรียกร้องที่ 1)** คณะผู้เชี่ยวชาญยืนยันข้อกังวลของสหภาพยุโรปที่ว่า เกาหลีใต้ไม่ได้ดำเนินการอย่างสม่ำเสมอกับพันธกรณีด้านการค้าและการพัฒนาที่ยั่งยืนภายใต้ข้อตกลงการค้าเสรีฯ โดยคณะผู้เชี่ยวชาญมีข้อเสนอแนะว่า เกาหลีใต้จำเป็นต้องปรับปรุงกฎหมายและแนวปฏิบัติด้านแรงงานของตนให้สอดคล้องกับหลักเสรีภาพในการสมาคม เพื่อให้แรงงานทุกคน รวมทั้งผู้ที่ถูกไล่ออก ว่างาน และประกอบอาชีพอิสระ ถูกรวมไว้ในคำจำกัดความของ "ลูกจ้าง (Worker)" ด้วย

**ข้อเรียกร้องที่ 2)** คณะผู้เชี่ยวชาญไม่ได้สนับสนุนข้อเรียกร้องของสหภาพยุโรปที่ว่า ความพยายามของเกาหลีใต้ในการให้สัตยาบันอนุสัญญาแรงงานพื้นฐานทั้ง 4 ฉบับ ยังขาดความพยายามอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน โดยมีข้อสังเกตว่าตั้งแต่ปี 2560 รัฐบาลเกาหลีใต้ได้ยื่นร่างกฎหมายสำหรับการให้สัตยาบันอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 29 ว่าด้วยแรงงานบังคับ ค.ศ. 1930 ฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกัน ค.ศ. 1948 และฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการเจรจาต่อรองร่วม ค.ศ. 1949 ซึ่งเมื่อคำนึงถึงการดำเนินการของเกาหลีใต้ในเรื่องดังกล่าว คณะผู้เชี่ยวชาญมีคำวินิจฉัยว่า เกาหลีใต้ไม่ได้ขาดความพยายามในการดำเนินการตามพันธกรณีของตนในการให้สัตยาบันอนุสัญญาพื้นฐานของ ILO

จากกรณีข้อพิพาทด้านแรงงานระหว่างสหภาพยุโรปและเกาหลีใต้ข้างต้น ไม่เพียงสะท้อนให้เห็นถึงความเคร่งครัดของสหภาพยุโรปเกี่ยวกับการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศที่เป็นข้อผูกพันภายใต้ข้อบท TSD เท่านั้น แต่ยังสะท้อนให้เห็นว่าประเด็นด้านแรงงานมีความเชื่อมโยงกับการค้าอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ในฐานะปัจจัยสำคัญทางการผลิต ขณะเดียวกันก็อาจเป็นอุปสรรคทางการค้าที่สหภาพยุโรปสามารถนำมาใช้เป็นเงื่อนไขเพื่อการกีดกันทางการค้าสำหรับประเทศคู่ค้าที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

## 2. การปรับปรุงกฎหมายแรงงานในประเทศ และการดำเนินการให้สัตยาบันอนุสัญญาพื้นฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

เป็นที่ทราบกันดีว่าสหภาพยุโรปเป็นตลาดขนาดใหญ่ที่มีความสำคัญกับกฎระเบียบและมาตรฐานต่าง ๆ ในฐานะผู้ใช้อำนาจเชิงปทัสสถาน (Normative Power)<sup>1</sup> ที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดกรอบกฎหมายและนโยบายของประเทศคู่ค้า ซึ่งสหภาพยุโรปได้ใช้การจัดทำข้อตกลงการค้าเสรีเป็นเครื่องมือในการสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ มีความก้าวหน้าและครอบคลุมถึงข้อผูกพันทางกฎหมายหลายประการเกี่ยวกับสิทธิแรงงาน ดังนั้น การให้สัตยาบันอนุสัญญาพื้นฐานของ ILO จึงเป็นหนึ่งในข้อกำหนดด้านแรงงานที่ถูกระบุไว้ภายใต้ข้อบท TSD ของข้อตกลงการค้าเสรีที่สหภาพยุโรปจัดทำกับประเทศคู่ค้าและทั้งสองฝ่ายตกลงที่จะปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ ในการส่งเสริมหลักการสิทธิขั้นพื้นฐานภายใต้กฎหมายและแนวปฏิบัติในประเทศของตน ซึ่งหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐาน ได้แก่

- (ก) เสรีภาพในการสมาคมและการรวมตัวและเจรจาต่อรองร่วม
- (ข) การจัดการใช้แรงงานบังคับหรือการเกณฑ์แรงงานทุกรูปแบบ
- (ค) การขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก
- (ง) การจัดการเลือกปฏิบัติทางจ้างงานและอาชีพ

จากการศึกษากรณีตัวอย่างของประเทศเกาหลีใต้ สิงคโปร์ เวียดนาม และไทย พบว่าแต่ละประเทศมีความคืบหน้าในการให้สัตยาบันอนุสัญญาพื้นฐาน ILO ดังตารางต่อไปนี้

<sup>1</sup> อำนาจเชิงปทัสสถาน (Normative Power) เป็นแนวคิดที่ถูกหยิบยกขึ้นมาใช้โดย Ian Manners ในการอธิบายว่าสหภาพยุโรปมีอิทธิพลในการสร้างกฎเกณฑ์ บรรทัดฐานต่าง ๆ ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

ตารางที่ 2 ความคืบหน้าการให้สัตยาบันอนุสัญญาพื้นฐาน ILO ของประเทศเกาหลีใต้ สิงคโปร์ เวียดนาม และไทย

ประเทศ	การให้สัตยาบันอนุสัญญาพื้นฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (Fundamental Conventions)										
	ก) เสรีภาพในการสมาคมและการยอมรับสิทธิในการเจรจาต่อรองร่วม		ข) การขจัดแรงงานบังคับและการเกณฑ์แรงงานในทุกรูปแบบ			ค) การยกเลิกการใช้แรงงานเด็กให้เป็นผล		ง) การจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ		จ) ความปลอดภัยและอาชีวอนามัย <sup>2</sup>	
	ฉบับที่ 87 อนุสัญญาว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว ค.ศ.1948 (2491)	ฉบับที่ 98 อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการเจรจาต่อรองร่วม ค.ศ.1949 (2492)	ฉบับที่ 29 อนุสัญญาว่าด้วยแรงงานบังคับ ค.ศ. 1930 (2473)	พิธีสารส่วนเสริมอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 29	ฉบับที่ 105 อนุสัญญาว่าด้วยการยกเลิกแรงงานบังคับ ค.ศ.1957 (2500)	ฉบับที่ 138 อนุสัญญาว่าด้วยอายุขั้นต่ำ ค.ศ.1973 (2516)	ฉบับที่ 182 อนุสัญญาว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก ค.ศ.1999 (2542)	ฉบับที่ 100 อนุสัญญาว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน ค.ศ.1951 (2494)	ฉบับที่ 111 อนุสัญญาว่าด้วยการเลือกปฏิบัติ (การจ้างงานและอาชีพ) ค.ศ. 1958 (2501)	ฉบับที่ 155 อนุสัญญาว่าด้วยความปลอดภัยและอาชีวอนามัย ค.ศ. 1981 (2524)	กรอบการส่งเสริมอนุสัญญาฉบับที่ 187 ว่าด้วยความปลอดภัยและอาชีวอนามัย ค.ศ. 2006 (2549)
1. เกาหลีใต้	✓ 20 เม.ย. 64	✓ 20 เม.ย. 64	✓ 20 เม.ย. 64	✗	✗	✓ 28 ม.ค. 42	✓ 29 มี.ค. 44	✓ 8 ธ.ค. 40	✓ 4 ธ.ค. 41	✓ 20 ก.พ. 51	✓ 20 ก.พ. 51
2. สิงคโปร์	✗	✓ 2 ต.ค. 08	✓ 25 ต.ค. 08	✗	เคยให้สัตยาบันเมื่อปี 2508 แต่ได้เพิกถอนเมื่อ 19 เม.ย. 22	✓ 7 พ.ย. 48	✓ 14 มิ.ย. 44	✓ 3 พ.ค. 45	✗	✓ 18 มิ.ย. 62	✓ 11 มิ.ย. 55
3. เวียดนาม	✗	✓ 5 ก.ค. 62	✓ 5 มี.ค. 50	✗	✓ 14 ก.ค. 63	✓ 24 มิ.ย. 46	✓ 19 ธ.ค. 43	✓ 7 ต.ค. 40	✓ 7 ต.ค. 40	✓ 3 ต.ค. 37	✓ 16 พ.ค. 57
4. ไทย	✗	✗	✓ 26 ก.พ. 12	✓ 4 มิ.ย. 18	✓ 2 ธ.ค. 12	✓ 11 พ.ค. 47	✓ 16 ก.พ. 44	✓ 8 ก.พ. 42	✓ 13 มิ.ย. 60	✗	✓ 23 มี.ค. 59

ที่มา: International Labour Organization, n.d.

<sup>2</sup> หลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับ “ความปลอดภัยและอาชีวอนามัย” ครอบคลุมอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 155 ว่าด้วยความปลอดภัยและอาชีวอนามัย ค.ศ. 1981 และกรอบการส่งเสริมอนุสัญญาฉบับที่ 187 ว่าด้วยความปลอดภัยและอาชีวอนามัย ค.ศ. 2006 ซึ่งได้รับการยกระดับให้เป็นหลักการพื้นฐานและสิทธิในการทำงานใหม่ของ ILO เมื่อปี 2565

อย่างไรก็ตาม จากกรณีข้อพิพาทระหว่างสหภาพยุโรปและเกาหลีใต้ จะเห็นว่าการให้สัตยาบันอนุสัญญาพื้นฐาน ILO ได้ถูกสหภาพยุโรปหยิบยกมาเป็นประเด็นข้อเรียกร้องถึงการขาดความพยายามของประเทศคู่ภาคีที่ยังดำเนินการให้สัตยาบันฯ ไม่ครบถ้วน ซึ่งมีข้อสังเกตว่าการที่ประเทศคู่ภาคีดังกล่าว ยังไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาพื้นฐาน ILO ที่ครบถ้วน โดยเฉพาะประเทศไทยที่ยังไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ จำนวน 3 ฉบับ คือ ฉบับที่ 87 ฉบับที่ 98 และฉบับที่ 155 อาจเป็นช่องว่างที่เปิดโอกาสให้สหภาพยุโรปสามารถนำมาเป็นเหตุผลในการตัดสิทธิพิเศษทางการค้าหรือจำกัดการนำเข้าสินค้าของประเทศไทยในภายหน้า ส่งผลกระทบต่อการส่งออกสินค้าและระบบเศรษฐกิจของไทยในภาพรวมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

นอกจากนี้ อีกหนึ่งประเด็นข้อเรียกร้องของสหภาพยุโรป คือ การปรับปรุงกฎหมายแรงงานในประเทศให้สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานของ ILO ซึ่งเวียดนามถือเป็นกรณีตัวอย่างของการดำเนินการในส่วนนี้ได้เป็นอย่างดี แม้ว่าจะเป็นเรื่องใหม่สำหรับประเทศกำลังพัฒนาแต่ก็ทำให้เวียดนามได้เรียนรู้ที่จะปรับตัวในหลายด้าน หนึ่งในนั้นคือการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายแรงงานในประเทศอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นการอนุญาตให้ลูกจ้างสามารถจัดตั้งสหภาพแรงงานอิสระได้ การขยายอายุเกษียณ หรือการคุ้มครองพนักงานจากการเลือกปฏิบัติในสถานที่ทำงาน เป็นต้น เพื่อปกป้องและคุ้มครองสิทธิแรงงานให้สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ

ทั้งนี้ ข้อบท TSD ภายใต้กรอบการเจรจาของสหภาพยุโรป ถือได้ว่าเป็นก้าวแรกในการขับเคลื่อนการคุ้มครองแรงงานให้เป็นไปตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ แต่ขณะเดียวกันก็ถูกตั้งข้อสังเกตจากนักวิชาการเกี่ยวกับการขาดมาตรการป้องกันการละเมิดพันธสัญญาที่เข้มแข็ง ไม่ว่าจะเป็นมาตรการคว่ำบาตรทางการค้าหรือการจัดตั้งหน่วยงานตรวจสอบที่เป็นอิสระ อย่างไรก็ตาม ข้อบท TSD ก็ถือเป็นอีกหนึ่งประเด็นท้าทายสำคัญสำหรับประเทศไทย ที่กระทรวงแรงงานในฐานะหน่วยงานที่มีพันธกิจในการขับเคลื่อนประเด็นนโยบายด้านแรงงาน รวมถึงส่งเสริมความร่วมมือด้านแรงงานระหว่างประเทศ จำเป็นต้องเตรียมความพร้อมด้านแรงงานของไทยอย่างรอบคอบและให้ได้รับผลกระทบน้อยที่สุด เพื่อรองรับต่อสถานการณ์ภายหลังที่ข้อตกลงการค้าเสรีระหว่างไทย – สหภาพยุโรป มีผลบังคับใช้

### 3. ข้อบทว่าด้วยเรื่องการค้าและบริการ (Trade in Service)

จากการศึกษาพบว่า ประเด็นด้านแรงงานนอกจากจะถูกผนวกรวมไว้ในข้อบท TSD แล้ว ยังมีความเกี่ยวข้องกับ ข้อบทว่าด้วยเรื่องการค้าและบริการ (Trade in Service) “รูปแบบที่ 4 การให้บริการบุคคลธรรมดา” ซึ่งเกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศในสาขาต่าง ๆ การเปิดตลาดบริการลงทุนจากต่างชาติ จะมาพร้อมกับแรงงานทักษะฝีมือ ผู้เชี่ยวชาญ รวมทั้งเทคโนโลยีสมัยใหม่ที่เข้ามาพร้อมกับการลงทุน จึงถือเป็นโอกาสที่แรงงานไทยจะได้พัฒนาทักษะความรู้ด้านนวัตกรรมจากนักลงทุนต่างชาติ และยังช่วยให้แรงงานไทยทักษะสูงเป็นที่ต้องการของตลาดสหภาพยุโรปสามารถหางานทำในประเทศที่ได้ค่าตอบแทนสูงได้

#### ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากการนำเสนอเนื้อหาการวิเคราะห์เกี่ยวกับข้อตกลงการค้าเสรีในมิติด้านแรงงาน ตั้งแต่รายงานฉบับประจำไตรมาส 4/2566 (ตุลาคม – ธันวาคม 2566) จนถึงฉบับประจำไตรมาส 3/2567 (กรกฎาคม – กันยายน 2567) สามารถสรุปเป็นข้อเสนอเชิงนโยบาย ดังนี้

- 1) กระทรวงแรงงาน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานด้านสิ่งแวดล้อม ควรเตรียมความพร้อมสำหรับการจัดตั้งหน่วยประสานงาน (Contact point) สำหรับประเทศไทย ซึ่งเป็นหนึ่งในกลไกการดำเนินงานภายใต้ข้อบท TSD เพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยประสานงานทั้งภายในประเทศและหน่วยประสานงานของคู่ภาคี รวมถึงการจัดตั้งกลุ่มที่ปรึกษาภายในประเทศ (Domestic Advisory Group(s): DAGs) เพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษา



ในการดำเนินการตามข้อบท TSD ประกอบด้วยองค์กรตัวแทนอิสระจากภาคประชาสังคม องค์กรด้านสิ่งแวดล้อม แรงงาน และภาคธุรกิจ ตลอดจนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

2) กระทรวงแรงงาน ควรมีการพิจารณาการปรับปรุงแก้ไขและช่องว่างของการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานที่สำคัญ คือ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ให้มีความสอดคล้องกับอนุสัญญาฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกัน ค.ศ. 1948 และฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการเจรจาต่อรองร่วม ค.ศ. 1949 โดยคำนึงถึงผลกระทบทั้งเชิงบวกและเชิงลบในหลายมิติไม่ว่าจะเป็นสังคม เศรษฐกิจ การเมือง การปกครอง และคุณภาพชีวิตแรงงานไทยเป็นสำคัญ เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมสำหรับข้อเรียกร้องของสหภาพยุโรป ที่อาจเกิดขึ้นหลังจากข้อตกลงการค้าเสรีฯ มีผลบังคับใช้

3) กระทรวงแรงงาน โดยกรมการจัดหางานและกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ควรพิจารณาถึงแนวโน้มตลาดแรงงานทั้งไทยและสหภาพยุโรป รวมถึงผลกระทบทั้งเชิงบวกและเชิงลบที่อาจเกิดขึ้นจากการเคลื่อนย้ายแรงงานทักษะสูงระหว่างประเทศ เพื่อเตรียมพร้อมวางแผนกำลังคนของประเทศให้สอดคล้องกับทิศทางและความต้องการของตลาดแรงงานทั้งไทยและสหภาพยุโรปภายหลังจากที่ข้อตกลงฯ มีผลบังคับใช้ ซึ่งจะเป็นการเอื้อผลประโยชน์แก่ทั้งสองฝ่าย

