

บทที่ 4

แนวทางการส่งเสริมเรื่องมาตรฐานแรงงานกับการค้าเสรีภายในและภายนอกกรอบของข้อตกลงองค์การการค้าโลก

จากเนื้อหาที่ได้ศึกษาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างการค้าเสรีกับมาตรฐานแรงงานขั้นพื้นฐานซึ่งกล่าวไว้ในบทที่ 2 และ ลักษณะของสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรภายใต้กรอบของข้อตกลงองค์การการค้าโลกกับมาตรฐานแรงงานขั้นพื้นฐานซึ่งกล่าวไว้ในบทที่ 3 แล้วนั้น ในบทนี้ ผู้เขียนจะเสนอแนวทางการส่งเสริมเรื่องมาตรฐานแรงงานกับการค้าเสรีที่มีอยู่ภายในและภายนอกกรอบของข้อตกลงองค์การการค้าโลก และดำเนินการวิเคราะห์ว่าแนวทางข้างต้นนี้จะช่วยส่งเสริมแรงงานและการค้าหรือไม่ อย่างไร

4.1 แนวทางการส่งเสริมมาตรฐานแรงงานภายในกรอบของข้อตกลงองค์การการค้าโลก

ภายในกรอบของข้อตกลงองค์การการค้าโลกนั้นพบว่ามีแนวทางที่จะสามารถส่งเสริมมาตรฐานแรงงานและการค้าได้ 2 ทาง กล่าวคือ การขยายอำนาจพิจารณาของคณะกรรมการทบทวนนโยบายการค้า(Trade Policy Review Mechanism: TPRM) และ การร่วมมือกันระหว่างองค์การการค้าโลก(WTO) กับ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ(ILO)ในการกำหนดมาตรฐานแรงงานที่เกี่ยวกับการค้า ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

4.1.1 การขยายอำนาจพิจารณาของคณะกรรมการทบทวนนโยบายการค้า (Trade Policy Review Mechanism : TPRM) ¹

นโยบายอันหนึ่งที่ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อการยอมรับถึงความเชื่อมโยงระหว่างแรงงานและการค้า คือ ให้ประเทศสมาชิกองค์การการค้าโลก หรือ WTO ตรวจสอบองค์ประกอบที่สมบูรณ์

¹ Ozay Mehmet, Errol Mendes, and Robert Sinding, Toward a Fair Global Labour Market: Avoiding a New Slave Trade. (London: Routledge, 1999), pp. 202-204.

ระหว่างมาตรฐานสังคม แรงงาน และสิทธิมนุษยชนในเชิงสร้างสรรค์ และไม่มีการเผชิญหน้า โดยกลไกการทบทวนนโยบายการค้าที่มีอยู่ใน WTO

เหตุที่แนวทางนี้ใช้ได้เพราะการไม่มีความเห็นอย่างเอกฉันท์ในหมู่สมาชิกเกี่ยวกับเรื่องเงื่อนไขทางสังคม (Social Clause) ทำให้การนำมาตรฐานแรงงานมาอยู่ในกรอบความดูแลของระบบกลไกการทบทวนนโยบายการค้า (Trade Policy Review Mechanism) หรือ ระบบ TPRM อาจสำเร็จ

ระบบ TPRM คือระบบที่ทบทวนนโยบายและแนวปฏิบัติเป็นระยะๆ ซึ่งได้ถูกสร้างขึ้นตั้งแต่การทบทวนครั้งรอบการเจรจาอุรุกวัยในปี ค.ศ. 1989² ดังนั้น ประเทศสมาชิกและเลขาธิการ WTO โดยได้รับความช่วยเหลือขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ หรือ ILO อาจนำนโยบายด้านแรงงานเข้าไว้ในการทบทวนนโยบายการค้าอย่างต่อเนื่องเพื่อตรวจสอบความเป็นไปได้ของข้อจำกัดการค้าที่ไม่เป็นธรรมหรือแนวปฏิบัติที่บิดเบือนอันเกิดจากนโยบายการค้า

แนวทางนี้อาจเกิดจากการเจรจาระหว่างสมาชิกของ WTO โดยการจัดการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ตัวอย่างเช่น แนวทางของรายงานกลไกการทบทวนนโยบายและหรือประเทศที่ก้าวหน้าอาจมีบทบาทของผู้นำที่สมัครใจรวมถึงการดำเนินการเรื่องแรงงานไว้ในรายงานด้วย WTO สามารถที่จะตรวจสอบรายงานและสามารถส่งเสริมประเทศอื่นๆ ให้ใช้แนวทางนี้ในรายงานการทบทวนนโยบายผ่านทางองค์กรผู้ทบทวนนโยบาย (Trade Policy Review Body) หรือ TPRB และรายงานนี้จะเข้าที่ประชุมคณะมนตรีทั่วไปของ WTO เพื่อให้การทบทวนนโยบายมีผลสมบูรณ์และเป็นการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของโลก

การทบทวนนโยบายการค้าควรนำมาเป็นเป้าหมายของรัฐที่เป็นสมาชิกของ WTO เพราะเพื่อนำมาใช้วิเคราะห์ผลกระทบโดยรวมของตลาดแรงงานภายในประเทศ มาตรฐานและนโยบายเกี่ยวกับการค้า องค์กรทบทวนนโยบายจะต้องใช้ทรัพยากรเพิ่มขึ้นเพื่อที่จะได้มีบทบาท

² Chakravarthi Raghavan, Recolonization GATT: the Uruguay Round & the Third World pp. 222.

เด่นชัดในปัจจุบัน คุณแลคอขระวังการกิดกันการค้าอย่างมีระบบในระบบการค้าโลก และโดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าเป็นบทบาทของผู้ตรวจตรามาตรฐานแรงงาน ทรัพยากรดังกล่าวอาจได้รับความช่วยเหลือจาก ILO ผ่านความร่วมมือระหว่างกัน

ประโยชน์ของแนวทางการไม่เผชิญหน้ากันนี้ถือเป็นทางเลือกที่ดีที่สุดในการพัฒนาความคิดและความเข้าใจของการเชื่อมโยงซึ่งจำเป็นในการพัฒนาไปข้างหน้า และโดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อพิจารณาความสำคัญของมาตรฐานแรงงานที่อาจนำมาสนับสนุนการค้าหรือการลงทุน อีกทั้งยังอาจช่วยให้สามารถหลีกเลี่ยงมาตรการฝ่ายเดียวในเรื่องประเด็นมาตรฐานแรงงานจากสหภาพยุโรปและประเทศสหรัฐอเมริกา เช่น วิธีการให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรหรือนโยบายสถานะการเงินต่อประเทศที่กำลังพัฒนา โดยทั่วไปการทบทวนนโยบายการค้าจะมีส่วนช่วยสร้างกฎเกณฑ์ของนโยบายการค้าให้ดีขึ้นโดยจะวิเคราะห์ต้นทุน ค่าใช้จ่าย และผลที่ได้รับจากการปฏิบัติของประเทศและแสดงให้เห็นปัญหาก่อนที่จะกลายเป็นข้อพิพาททางการค้า³

การทบทวนนโยบายจะเป็นการตรวจสอบในขั้นแรกที่จะเปิดโอกาสให้ถอยกลับหรือดำเนินการต่อไปด้วยความมั่นใจ อีกทั้งการทบทวนยังไม่อาจถูกใช้เป็นเครื่องมือในการกีดกันตามที่กำหนดไว้ในวรรค A(I) ของภาคผนวก 3 ของข้อตกลงจัดตั้งองค์การการค้าโลกที่กำหนดวัตถุประสงค์ของกลไกทบทวนนโยบายการค้า ซึ่งระบุไว้ว่ากลไกทบทวนนโยบายการค้ามิได้มุ่งหมายที่จะใช้เป็นข้ออ้างในการบังคับใช้ข้อผูกพันพิเศษภายใต้ข้อตกลง หรือสำหรับกระบวนการระงับข้อพิพาท หรือกำหนดข้อผูกพันนโยบายใหม่แก่สมาชิก

ข้อเสียในนโยบายนี้ก็คือ โดยตรงของกลไกทบทวนนโยบายการค้าดูเหมือนจะก่อให้เกิดการพิจารณาเรื่องสิทธิมนุษยชนต่างๆ ไปที่เกี่ยวกับการค้ากับมาตรฐานแรงงาน คือ ให้ความสนใจผลกระทบทางเศรษฐกิจน้อย ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนมาตรฐานแรงงานที่มีผลให้เกิดการค้าที่ไม่เป็นธรรมซึ่งทางแก้ไขก็คือ จะต้องมีการให้เห็นร่วมกันในสังคมโลกว่ามาตรฐานแรงงานขั้นพื้นฐาน (สิทธิในการรวมตัวเป็นสมาคม, การร่วมเจรจาต่อรอง, และการห้ามใช้แรงงานบังคับ) เป็นเงื่อนไขทาง

³ Ozay Mehmet, Errol Mendes and Robert Sinding, Toward a Fair Global Labour Market, op.cit., p. 202-204.

ศีลธรรมขั้นต่ำในการเข้าร่วมระบบการค้าโลก และความร่วมมือขั้นคั่นในระหว่างองค์การแรงงานระหว่างประเทศกับองค์การการค้าโลกควรมุ่งเน้นเรื่องการสร้างความเห็นร่วมกันที่ว่านี้ ส่วนกลไกทบทวนนโยบายการค้าจะมีส่วนช่วยให้เข้าใจความเชื่อมโยงระหว่างแรงงานกับการค้าได้มากยิ่งขึ้น และไม่ควรนำกลไกทบทวนนโยบายมาใช้เป็นข้อแก้ตัวในการไม่ดำเนินการตามนโยบายอื่นที่ริเริ่มให้มีการเคารพมาตรฐานแรงงานขั้นพื้นฐาน

4.1.2 การร่วมมือกันระหว่างองค์การการค้าโลก (WTO) กับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ในการกำหนดมาตรฐานแรงงานที่เกี่ยวข้องกับการค้า⁴

การกำหนดหลักกฎหมายในเรื่องเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศได้พัฒนาขึ้นอย่างมากมาหลังสงครามโลกครั้งที่สอง แต่ปัญหาในการบังคับใช้ยังเป็นอุปสรรคที่สำคัญ เพราะส่วนใหญ่แล้วนักวิชาการมักจะคำนึงเกี่ยวกับหลักการ แต่ไม่ได้คำนึงถึงกระบวนการที่แท้จริงที่ใช้ได้ผลภายใต้หลักกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งก็รวมถึงสิทธิมนุษยชนด้วย

มาตรฐานสิทธิมนุษยชนที่ถูกมองว่าเป็นมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ คือ สิทธิในการสมาคม สิทธิในการรวมตัวและต่อรองร่วมกัน การห้ามใช้แรงงานบังคับ การกำหนดอายุขั้นต่ำในการใช้แรงงานเด็ก การห้ามเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน และสภาพขั้นต่ำที่ยอมรับได้ในการทำงาน รวมถึงค่าจ้าง ชั่วโมงการทำงาน และสุขภาพกับความปลอดภัยในที่ทำงาน เนื่องจากแรงงาน คือ ส่วนที่เข้าไปในกระบวนการผลิตสินค้าที่เข้าสู่ระบบการค้าระหว่างประเทศ นักวิชาการทั้งหลายสภาพแรงงาน รัฐบาลประเทศต่าง ๆ จึงอ้างว่าการละเมิดมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศควรจะถูกบังคับโดยใช้การลงโทษทางการค้า (Trade sanction) แต่ข้ออ้างดังกล่าวนี้ยังคงไม่ชัดเจนและยังคงคลุมเครือ

⁴ Danial S. Ehrenberg "From Intention to Action : An ILO-GATT/WTO Enforcement Regime for International Labor Rights" in Human Rights, Labor Rights, and International Trade, eds. Lance A. Compa and Stephen F. Diamond (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1996), pp.163-176.

ดังนั้น จึงมีการเสนอให้มีวิธีการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานกับการค้าระหว่างประเทศโดยใช้ระบบที่บริหารงานร่วมกันระหว่างองค์การระหว่างประเทศสององค์การคือ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) และองค์การการค้าโลก (WTO) ซึ่งเป็นองค์การที่สืบต่อจากข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากร หรือ GATT โดย WTO จะเป็นผู้บังคับใช้มาตรฐานและข้อตกลงแกดต์ ระบบการร่วมบังคับใช้นี้อยู่บนพื้นฐานความเชี่ยวชาญและความร่วมมือขององค์การทั้งสองเพื่อป้องกันการละเมิดสิทธิแรงงานระหว่างประเทศ

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) เกิดขึ้นมาในฐานะเป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีความชำนาญในประเด็นเกี่ยวกับเรื่องแรงงาน องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้จัดให้มีกระบวนการกำหนดมาตรฐานที่พัฒนามาเป็นอย่างดี รวมทั้งกลไกการบังคับใช้ เป็นผลให้ประเทศต่าง ๆ สนใจที่จะปฏิบัติและเคารพต่อมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ แต่อย่างไรก็ตามสิ่งที่ช่วยให้สมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศปฏิบัติตามนั้น จำกัดอยู่เพียงการจูงใจทางคุณธรรม การเผยแพร่สู่สาธารณะ ความละเอียด วิธีการทางทูต การประชุมและความช่วยเหลือทางวิชาการ ในขณะที่สามารถบังคับใช้มาตรฐานบางเรื่องอย่างได้ผลดีในบางประเทศ แต่ก็มีการฝ่าฝืนที่รุนแรงและคือสิ่งเกี่ยวกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศโดยเฉพาะที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในบางประเทศเช่นเดียวกัน

องค์การการค้าโลก (WTO) ได้กลายมาเป็นองค์กรที่กำหนดคกกฎเกณฑ์การค้าระหว่างประเทศ กฎเกณฑ์และมาตรฐานการค้าระหว่างประเทศถูกพัฒนาขึ้นมาอย่างมากจากองค์กรนี้ รวมไปถึงกระบวนการระงับข้อพิพาทที่มีประสิทธิภาพและกระบวนการระงับข้อพิพาทที่ถูกนำมาใช้บ่อยครั้งก็ถูกพัฒนาด้วยเช่นกัน องค์การการค้าโลกได้ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์การที่จะให้การค้าระหว่างประเทศมีความเป็นเสรีมากยิ่งขึ้นโดยการลดข้อจำกัดทางการค้า ดังนั้น ระบบการค้าระหว่างประเทศที่มีการเพิ่มปริมาณอย่างมากในปัจจุบัน ส่วนใหญ่เป็นผลมาจากกิจกรรมของแกดต์หรือองค์การการค้าโลกโดยใช้วิธีซึ่งส่งผลให้ปริมาณการค้าระหว่างประเทศขยายตัวเป็นอย่างมาก อีกทั้งการบังคับใช้วิธีการกำหนดหลักเกณฑ์ผลประโยชน์ร่วมกันและตั้งมาตรฐานในการปฏิบัติ ส่วนที่องค์การการค้าโลกแตกต่างจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศ คือ องค์การการค้าโลกอนุญาตให้ใช้การลงโทษทางการค้าในกรณีที่มีการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ขององค์การ

ความคิดในเรื่องการกำหนดให้มีและการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานถูกเสนอเข้ามาในแกตต์เมื่อใดก็มักจะได้รับปฏิเสศ แม้กระทั่งการตั้งคณะทำงานเพื่อเริ่มศึกษาประเด็นนี้ก็ยังถูกปฏิเสศซ้ำอีก นอกจากข้อโต้แย้งว่าแนวทางดังกล่าวคือรูปแบบของการกีดกันการค้าในรูปแบบแฝงแล้ว ประเทศสมาชิกยังได้เรียกร้องให้การกำหนดและการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานควรอยู่ภายใต้อำนาจขององค์การแรงงานระหว่างประเทศจะเหมาะสมกว่า แต่เมื่อใดก็ตามที่ความคิดเกิดขึ้นเชื่อมโยง การบังคับใช้มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศกับการค้าระหว่างประเทศเข้าสู่ ILO ความคิดดังกล่าวก็ถูกปฏิเสศเนื่องจากเกินขอบเขตความเชี่ยวชาญและอำนาจขององค์การ ยิ่งไปกว่านั้นทั้ง WTO และ ILO ต่างไม่ใช่องค์กรที่เชี่ยวชาญทั้งเรื่องแรงงานระหว่างประเทศกับการค้าระหว่างประเทศ ถ้าองค์กรหนึ่งพยายามที่จะกำหนดข้อปฏิบัติในทั้งสองเรื่อง ก็จะเป็นการก้าวข้ามความเชี่ยวชาญ ดังนั้นการดูแลตรวจตราการปฏิบัติตามควมรอมหมายให้องค์กรทั้งสองได้ใช้ความสามารถทางเทคนิคในแต่ละทางอย่างเต็มที่ เนื่องจาก ILO เป็นองค์กรที่มีความสามารถในเรื่องของแรงงานระหว่างประเทศ และเนื่องจาก WTO เป็นองค์กรที่ถนัดในด้านการค้าระหว่างประเทศ การรวมองค์กรทั้งสองจะเป็นการสร้างระบบการบังคับใช้ที่ได้ผลดีที่สุดในการกำหนดความผูกพันในเรื่องของสิทธิมนุษยชนและมาตรฐานแรงงานบนหลักการของความเชี่ยวชาญของแต่ละองค์กร และใช้เป็นต้นแบบแสดงถึงความร่วมมือระหว่างองค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพในเรื่องเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนกับนโยบายแรงงานและเพื่อนโยบายสาธารณะแก่โลก⁵

ระบบการบังคับใช้โดยความร่วมมือของ ILO และ WTO (Joint ILO-GAAT/WTO Enforcement Regime)

การร่วมมือกันระหว่าง ILO และ WTO โดยการสร้างกลไกบังคับใช้ จะเป็นการสร้างวิถีทางที่มีประสิทธิภาพของการป้องกันการละเมิดสิทธิแรงงานขั้นพื้นฐานในการผลิตสินค้าเข้าสู่ระบบการค้าระหว่างประเทศ ILO จะเป็นผู้มีบทบาทในการสอดส่องดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรฐานแรงงาน จากประสบการณ์ที่ผ่านมาถึงกว่า 70 ปี โดยการได้รับรายงานจากประเทศสมาชิกและใช้กระบวนการสอดส่องที่อภิปรายถกเถียงกัน องค์การแรงงานระหว่าง

⁵ Danial S. Ehrenberg, Human Rights, Labor Rights, and International Trade, op.sit., p.165.

ประเทศจะพิจารณาว่ามาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศที่เป็นพื้นฐานในเรื่องใดได้รับการปฏิบัติตาม องค์การมีการตั้งความร่วมมือทางเทคนิคที่มีส่วนช่วยเสริมกระบวนการตรวจสอบ ดังนั้นองค์การ ILO จะมีส่วนช่วยในวิธีการตรวจตราและความเชี่ยวชาญในด้านความร่วมมือทางเทคนิคในระบบการบังคับใช้ที่ร่วมมือกันระหว่างสององค์การนี้ กรณีของ WTO จะเป็นองค์การสำคัญที่วางกฎเกณฑ์การค้าระหว่างประเทศ องค์การมีความชำนาญในการพิจารณาเรื่องของการปฏิบัติทางการค้าที่ไม่เป็นธรรม อย่างเช่น การทุ่มตลาดและการช่วยอุดหนุน ซึ่งเป็นการละเมิดหรือทำให้เสื่อมเสียประโยชน์ของการตอบแทนผลประโยชน์การค้าตามความผูกพันที่มีอยู่ของ WTO องค์การจะตรวจตราให้เลิกการปฏิบัติดังกล่าวโดยกำหนดมาตรการตอบโต้ และการลงโทษทางเศรษฐกิจ ดังนั้น WTO จึงควรนำความเชี่ยวชาญในเรื่องข้อปฏิบัติทางการค้าและระบบการระงับข้อพิพาทที่มีการพัฒนาแล้ว และกระบวนการบังคับใช้มาใช้ในระบบความร่วมมือทั้งสององค์การนี้

ระบบการบังคับใช้นี้ดำเนินการด้วยกระบวนการที่แยกออกเป็น 2 ทาง กล่าวคือ

ขั้นตอนแรก : ดำเนินการพิจารณา จุดมุ่งหมายของขั้นตอนนี้จะเป็นการพิจารณาถึงความรุนแรงและความร้ายแรงของการละเมิดสิทธิแรงงานที่เกิดจากการผลิตสินค้าเข้าสู่ระบบการค้าระหว่างประเทศและพิจารณาสาระสำคัญของการปฏิบัติ

ขั้นตอนที่สอง : กระบวนการเยียวยา ขั้นตอนนี้จะพิจารณาว่ามาตรการ เช่น โครงการความร่วมมือทางเทคนิค กระบวนการรับรอง และการลงโทษจำเป็นที่จะต้องกำหนดขึ้นเพื่อกำจัดทางปฏิบัติโดยอยู่ภายใต้กำหนดเวลาในการปฏิบัติตามที่สามารถกระทำได้จริงและเพื่อเกิดความเป็นธรรม

ภายใต้ระบบบังคับนี้ ในขั้นตอนแรกและขั้นตอนสองความเชี่ยวชาญของทั้งสององค์การเป็นสิ่งจำเป็น ในขั้นตอนแรก ILO มีอำนาจที่จะพิจารณาถึงความรุนแรงและการฝ่าฝืนสิทธิแรงงานพื้นฐานที่เกิดขึ้นและเนื้อหาของกรณีการฝ่าฝืน ในขั้นตอนแรกนี้ WTO จะทำหน้าที่รับรู้และตีความถึงการมีอยู่และผลกระทบของทางปฏิบัติ เงื่อนไขเรื่องความเคียดแค้นทางการค้า อย่างเช่น ในประเด็นเกี่ยวข้องกับกรณีการทุ่มตลาดหรือการอุดหนุน ในขั้นตอนสอง ความร่วมมือระหว่าง ILO และ WTO เป็นสิ่งจำเป็นเพื่อกำจัดให้การปฏิบัติเช่นนั้นหมดไปจากระบบการค้าระหว่างประเทศ

องค์การทั้งสองจำเป็นต้องทำงานร่วมกันเพื่อให้ระบบการบังคับใช้มีผล เนื่องจากไม่ใช่เพียงองค์การเดียวที่มีความชำนาญในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งของระบบการบังคับใช้ให้เป็นผลนี้ ความร่วมมือนี้จะประโยชน์แก่ทั้งสององค์การ โดยเป็นการสร้างระบบที่อาจเป็นไปได้และอาจส่งผลเป็นตัวอย่างของความร่วมมือระหว่างการค้าและการดำเนินการทางด้านการค้าและแรงงาน

มาตรฐานที่ใช้เพื่อพิจารณาหากการฝ่าฝืนเกิดขึ้นนั้นควรจะเป็นกรณีการกระทำที่ฝ่าฝืนสิทธิแรงงานขั้นพื้นฐานที่รุนแรงและบ่อยครั้งในการผลิตสินค้าในระบบการค้าระหว่างประเทศ และเป็นการฝ่าฝืนที่เกิดขึ้น โดยที่รัฐไม่มีส่วนเกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นการกระทำโดยตรงหรือโดยทางอ้อม

มาตรการตอบโต้และการลงโทษทางการค้า ควรจะเป็นทางเลือกสุดท้ายและใช้กับเฉพาะเพียงรัฐที่ดื้อดึงและไม่สนองตอบต่อวิธีการที่อ่อนลงแล้ว ในขั้นตอนแรกโครงการความร่วมมือทางเทคนิคซึ่งจัดโดย ILO ควรจะนำมาใช้ โครงการรับรองอาจจะนำมาใช้แทนเพื่อให้แน่ใจว่าสินค้าที่ผลิตภายใต้สภาพที่มีการละเมิดแรงงานไม่อาจเข้าสู่ระบบการค้าระหว่างประเทศ และควรกำหนดตารางเวลาในการใช้วิธีการเหล่านี้ขึ้นก่อนดำเนินการมาตรการตอบโต้และการลงโทษทางการค้า เพื่อกระตุ้นให้รัฐที่ละเมิดปฏิบัติตามโดยไม่ชักช้า การลงโทษทางเศรษฐกิจจะนำมาใช้ในกรณีที่รุนแรงมากและการใช้มาตรการจำเป็นเพื่อไม่ให้ใช้เวลานานเกินไป การลงโทษอาจจะมีขอบเขตตั้งแต่การห้ามนำเข้าสินค้าบางชนิดที่ผลิตโดยมีการละเมิดสิทธิแรงงานและขยายขอบเขตไปในสินค้าชนิดอื่นๆ กระบวนการทั้งหมดของมาตรการเยียวยาควรเป็นความร่วมมือกันระหว่าง ILO และ WTO เพื่อที่จะเกิดขึ้นในเวลาที่เป็นธรรมและตามกำหนดจริง

การเข้าสู่ระบบการบังคับใช้จะรวมทั้งรัฐ สมาคมนายจ้างและสมาคมลูกจ้าง การอนุญาตเพียงรัฐที่จะสามารถยื่นคำร้องอาจไม่เพียงพอที่จะป้องกันการละเมิดสิทธิแรงงานได้ ทั้งนี้เพราะว่ารัฐอาจไม่ผู้เต็มใจที่จะพิจารณาว่ากรณีเป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ปัญหาคือ บางกรณีอาจมีการช่วยเหลือกัน เนื่องจากทางปฏิบัติที่ใช้ในการค้าสินค้าระหว่างประเทศอาจมีผลกระทบที่สำคัญของแต่ละประเทศ อีกทั้งรัฐยังอาจลังเลที่จะเผชิญหน้าซึ่งกันและกันในการใช้ทางปฏิบัติเหล่านี้ เนื่องจากการกระทำดังกล่าวอาจถูกมองว่าเป็นอุปสรรคและทำให้ความสัมพันธ์เปลี่ยนแปลงไป ดังนั้น การกลั่นกรองอย่างระมัดระวังและถูกควบคุมโดยสมาคมนายจ้างและลูกจ้างอย่างเช่นที่ใช้ในระบบของ ILO ในปัจจุบันควรจะนำมาใช้ให้มากขึ้น เพราะเป็นวิธีการที่สามารถนำมาใช้ได้

บ่อขและได้ผลการดำเนินการที่สอดคล้องมากขึ้น การนำวิธีการนี้มาใช้จะทำให้ดูเหมือนลดการเป็นเรื่องทางการเมือง เพื่อที่ว่า การเริ่มต้นกระบวนการร้องเรียนจะไม่ถูกมองว่าเป็นการปฏิบัติที่มีอคติหรือเป็นการกระทำที่ไม่มีข้อมูล

ระบบการบังคับใช้โดยความร่วมมือระหว่าง ILO และ WTO: ข้อเสนอเพื่อสร้างการปฏิบัติตามอย่างได้ผล (Joint ILO – GATT/WTO Regime: A proposal to Produce effective Compliance)⁶

ประเทศใดที่เป็นสมาชิกของ ILO หรือ WTO หรือสมาคมนายจ้าง หรือลูกจ้างจากประเทศสมาชิกองค์การใดองค์การหนึ่งสามารถที่จะยื่นคำร้องซึ่งเป็นการเริ่มต้นกระบวนการระบบบังคับใช้ให้เป็นผล ในขั้นตอนแรกของกระบวนการจะเป็นการคัดคำร้องที่รับฟังได้ คำร้องที่รับฟังได้จะเป็นการเริ่มต้นการพิจารณาและกำหนดคณะผู้พิจารณาข้อพิพาทร่วมกันระหว่าง ILO และ WTO

ในการพิจารณาที่จะรับคำร้องหรือไม่ คำร้องเรียนจะต้องครบตามเงื่อนไขต่อไปนี้

1. คำร้องต้องเป็นลายลักษณ์อักษร และเสนอต่อสำนักงานองค์การแรงงานระหว่างประเทศหรือสำนักเลขานุการ WTO
2. คำร้องนี้จะไม่มิลักษณะเป็นบัตรสนเท่ห์ (ต้องลงนาม)
3. คำร้องจะต้องยื่น โดยรัฐที่เป็นสมาชิก ILO หรือ WTO หรือสมาคมนายจ้างหรือลูกจ้างของประเทศที่เป็นสมาชิกองค์การใดองค์การหนึ่ง
4. จะต้องเป็นเรื่องเกี่ยวกับการกระทำในประเทศที่เป็นสมาชิก ILO หรือ WTO
5. จะต้องอ้างว่าเป็นรูปแบบของการปฏิบัติที่เป็นการฝ่าฝืนและบ่อนทำลายต่อสิทธิแรงงานที่มีอยู่ในประเทศนั้น และเป็นการกระทำในการผลิตสินค้าเพื่อส่งออก
6. จะต้องระบุการกระทำซึ่งรัฐนั้น ไม่มีการประกันอย่างมีประสิทธิภาพที่จะเป็นการห้ามการฝ่าฝืนต่อสิทธิแรงงานขั้นพื้นฐาน หรือระบุว่า การละเมิดมีสาเหตุจากการกระทำของรัฐ

⁶ Ibid., p. 167.

โดยตรง หรือโดยการกระทำที่ไม่เพียงพอของรัฐที่จะตรวจสอบการละเมิดต่อมาตรฐานตามกฎหมายภายในอย่างเหมาะสม

7. จะต้องมีการอ้างถึงอุตสาหกรรมหรือหน่วยการผลิตที่เกิดการละเมิดและสินค้าที่ถูกอ้างถึง และ

8. จะต้องจัดทำเอกสารบางอย่างที่แสดงว่าการละเมิดนี้เกิดขึ้นจริง การกล่าวอ้างที่ไม่มีหลักฐานจะถือว่าไม่เพียงพอที่จะเริ่มต้นกระบวนการพิจารณา

กระบวนการคัดค้านที่รับฟังได้จะถูกพิจารณาโดยคณะกรรมการรับคำร้อง โดยคณะกรรมการนี้จะประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 9 คน ที่ได้รับการแต่งตั้งในจำนวนที่เท่ากันโดย ILO และ WTO สมาชิกของคณะกรรมการควรมีความชำนาญทั้งในเรื่องเกี่ยวกับแรงงานระหว่างประเทศหรือเรื่องเกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศ กรรมการจะถูกแต่งตั้งให้มีระยะเวลาเหลื่อมกัน 2 ปี และใช้ความสามารถของตน ภายหลังจากที่ถูกแต่งตั้งคณะกรรมการจำเป็นต้องประกาศว่าตนจะทำหน้าที่อย่างมีเกียรติ ซื่อสัตย์ ไม่ลำเอียง และมีวิจาร์ณญาณ คณะกรรมการอาจถูกแต่งตั้งได้ ดังนี้ คือ กรรมการ 4 คนถูกแต่งตั้งจากผู้ที่นั่งอยู่ในองค์คณะผู้ประศาสน์การ (Governing Body) ของ ILO กรรมการอีก 4 คนจะถูกเลือกจากผู้ที่อยู่ในคณะมนตรีทั่วไป (Council) ของ WTO และอีกคนหนึ่งจะเป็นการแต่งตั้งร่วมกันของ ILO และกรรมการผู้อำนวยการ WTO

หน้าที่ของคณะกรรมการรับคำร้อง คือ การตัดสินว่าคำร้องนั้นรับฟังได้โดยมีเงื่อนไข 8 ประการที่กล่าวมาแล้วหรือไม่ คณะกรรมการรับคำร้องมีดุลยพินิจที่จะแจ้งคำร้องไปยังรัฐสมาชิกที่เกี่ยวข้อง ทั้งสมาชิกที่ยื่นคำร้อง สมาชิกที่ถูกอ้างถึงตามคำร้อง องค์คณะผู้ประศาสน์การ และคณะมนตรี การวินิจฉัยของคณะกรรมการรับคำร้องถือเป็นที่สุด แต่หากตัดสินไม่รับคำร้อง การดำเนินการต่อไปเกี่ยวกับคำร้องดังกล่าวจะถูกระงับลง

ทันทีที่มีการแถลงรับคำร้อง กระบวนการพิจารณาจะเริ่มขึ้นและจะมีการตั้งคณะกรรมการข้อพิพาทที่ร่วมกันระหว่าง ILO และ WTO คณะพิจารณาข้อพิพาทจะเป็นองค์กรกึ่งตุลาการ ประกอบด้วยบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญที่โดดเด่นจำนวน 7 คน ซึ่งทั้ง 7 คนจะมีความสามารถโดยตนเอง สมาชิกของคณะกรรมการจะถูกเลือกโดยคำนึงถึงความสามารถไม่ว่าเรื่องเกี่ยวกับแรงงานระหว่างประเทศหรือเรื่องการค้าระหว่างประเทศ คณะกรรมการจะต้องมีความเป็น

ตุลาการ มีชื่อเสียงในด้านความเป็นธรรมและมีความมุ่งมั่น มีการยอมรับอย่างเพียงพอหรือมี ประสิทธิภาพในทางปฏิบัติเกี่ยวกับกฎเกณฑ์ที่ปฏิบัติกันระหว่างประเทศ มีบุคลิกภาพดี และความสามารถที่โดดเด่น หลังจากได้รับการแต่งตั้ง คณะกรรมการจะต้องให้คำปรึกษาว่าตนจะปฏิบัติหน้าที่อย่างมีเกียรติ ซื่อสัตย์ ไม่เข้าข้างฝ่ายใด และมีวิจรรณญาณ

ILO และ WTO จะแต่งตั้งคณะกรรมการฝ่ายละ 3 คน ส่วนคณะกรรมการที่เหลือ อีก 1 คนจะแต่งตั้งร่วมกันระหว่าง ILO และ WTO รายชื่อคณะผู้พิจารณาของ ILO จะถูกเลือกจาก คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญของ ILO (ILO Committee of Experts) หรือจากบัญชีรายชื่อผู้พิจารณาที่กำหนดขึ้นมาเป็นพิเศษ โดย ILO ส่วนรายชื่อผู้พิจารณาของ WTO จะมาจากรายชื่อคณะกรรมการที่ มาจากรัฐบาลและมีไม่มาจากรัฐบาล

ในกรณีของการร้องเรียนระหว่างรัฐด้วยกัน รัฐจะมีโอกาสให้ความเห็นชอบใน บัญชีรายชื่อคณะผู้พิจารณาของ ILO และ WTO โดยใช้บัญชีรายชื่อตามที่แต่ละองค์การมีให้ ถ้า คู่กรณีไม่ให้ความเห็นชอบในรายชื่อคณะผู้พิจารณาใน 20 วัน คู่กรณีฝ่ายใดอาจร้องขอให้ ILO หรือ WTO ที่จะแต่งตั้งคณะผู้พิจารณาที่เหลือภายใน 10 วัน นับแต่วันร้องขอ กรรมการผู้อำนวยการใหญ่อาจจำเป็นต้องปรึกษากับคู่กรณีทั้งสองฝ่ายเพื่อเลือกคณะผู้พิจารณาที่เหลือ แต่การตัดสินใจเป็นของกรรมการผู้อำนวยการใหญ่ ส่วนในกรณีของการร้องเรียนที่เริ่มต้นโดยสมาคมนายจ้าง หรือสมาคมลูกจ้าง กรรมการผู้อำนวยการของ ILO จะเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการผู้พิจารณาฝ่าย ILO และ WTO จะแต่งตั้งคณะผู้พิจารณาฝ่าย WTO ส่วนคณะผู้พิจารณาที่เหลือจะเป็นการแต่งตั้งร่วมกันของ ILO และ WTO วิธีการในการแต่งตั้งจะทำให้แน่ใจว่าไม่มีการเข้าข้างฝ่ายใดโดยสมบูรณ์ มีความเป็นอิสระและมีจุดยืนที่แน่นอน

หน้าที่ของคณะผู้พิจารณาจะพิจารณาคำร้องทั้งหมดและประเมินวัตถุประสงค์ของ เรื่องราว คณะกรรมการจะจัดทำรายงานที่รวมคำวินิจฉัยในทุกปัญหาที่เกี่ยวกับประเด็นที่เกิดจาก คำร้อง ในรายงานจะระบุถึงระยะเวลาที่คณะผู้พิจารณาเห็นว่าเหมาะสมในการปฏิบัติตาม ข้อเสนอแนะและโครงการเพื่อช่วยให้ปฏิบัติตาม ตัวอย่างเช่น โครงการความช่วยเหลือทาง เทคนิคและกระบวนการรับรอง และมาตรการตอบโต้ที่อาจมีระยะเวลาในการปฏิบัติตามโครงการ ช่วยเหลือ และมาตรการตอบโต้จะถือเป็นส่วนหนึ่งของรายงานที่รับรองแล้ว

คณะผู้พิจารณาจะทำหน้าที่โดยใช้การไต่สวนในเรื่องราว มีการอนุญาตตามความเหมาะสมแก่คู่กรณีทุกฝ่ายที่จะทำข้อเสนอ โดยที่ทำให้มั่นใจว่าเรื่องดังกล่าวจะถูกแก้ไข โดยการดำเนินการอย่างไม่ชักช้า ภายหลังจากปรึกษากับคู่กรณี คณะผู้พิจารณาอาจจะกำหนดเวลาที่แน่นอนในการเสนอและให้ข้อมูลภายใน 1 สัปดาห์หลังจากระยะเวลาที่กำหนดไว้ โดยปกติแต่ละฝ่ายจะยื่นข้อเสนอเป็นลายลักษณ์อักษรต่อคณะผู้พิจารณาโดยฝ่ายโจทก์เสนอก่อน ส่วนคู่กรณีอีกฝ่ายจะได้รับสำเนาคำร้องเรียนของฝ่ายโจทก์และสามารถขยายระยะเวลาได้อีก 20 วัน เพื่อเตรียมข้อเสนอของตน

หลังจากได้รับข้อเสนอ คณะกรรมการอาจใช้วิธีการรับฟังด้วยวาจาในระหว่างที่แต่ละฝ่ายเสนอข้ออ้างและตอบคำถามกับคู่กรณีอีกฝ่ายที่อยู่ต่อหน้า หลังจากทำข้อเสนอเป็นลายลักษณ์อักษรและข้ออ้างด้วยวาจาในรอบแรกแล้ว จะมีข้อเสนอเป็นลายลักษณ์อักษรตามด้วยการรับฟังด้วยวาจาอีกหนึ่งรอบ คณะผู้พิจารณายังมีอำนาจในระหว่างช่วงการตรวจสอบเพื่อที่จะฟังและตรวจสอบพยานบุคคลที่จะมาปรากฏโดยการร้องขอของคู่กรณีหรือโดยการร้องขอของคณะกรรมการ คณะผู้พิจารณาอาจขอข้อมูลและคำแนะนำทางเทคนิคจากผู้เชี่ยวชาญภายนอกได้ เช่น ใ้รายงานของคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญและองค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ รวมทั้งดำเนินการตรวจสอบในจุดใดจุดหนึ่ง ออกตรวจภาคสนามและการรับฟังภาคสนาม รวมถึงรัฐอื่น ๆ ที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับโดยตรงกับคำร้องอาจได้รับการร้องขอให้ส่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องที่ตนได้ครอบครองอยู่ต่อคณะผู้พิจารณา และประเทศสมาชิกทั้งที่มีพรมแดนหรือมีความสัมพันธ์ทางการค้ากับประเทศที่เกี่ยวข้องกับการร้องเรียนอาจถูกร้องขอให้จัดส่งข้อมูลที่เกี่ยวข้อง

ในกรณีที่การร้องเรียนเริ่มขึ้นโดยสมาคมนายจ้างหรือลูกจ้าง การทำข้อเสนอและการรับฟังด้วยวาจาอาจกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการร้องทุกข์ร่วม WTO และ ILO (joint-complaint committee of WTO and ILO official) ซึ่งเจ้าหน้าที่จะมีความชำนาญในกระบวนการระงับข้อพิพาท เจ้าหน้าที่จะถูกแต่งตั้งโดยกรรมการผู้อำนวยการของ ILO และ WTO การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่นั้นจะไม่มีส่วนใดเกี่ยวข้องกับเรื่องซึ่งจะขัดขวางเจ้าหน้าที่จากการเป็นตัวแทนที่สมบูรณ์ของ ILO และ WTO ในกระบวนการนี้ (หมายความว่า เจ้าหน้าที่ที่ถูกแต่งตั้งนี้จะไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับใด ๆ ในคดี ซึ่งจะเป็อุปสรรคในการทำหน้าที่เป็นตัวแทนของ ILO และ WTO) หน้าที่ของคณะ

กรรมการร้องทุกข์ร่วม คือ เพื่อขึ้นชั้นผลประโยชน์ของทั้ง ILO และ WTO ในการป้องกันการละเมิดสิทธิแรงงานระหว่างประเทศในการผลิตสินค้าเพื่อส่งออก คณะกรรมการจะเตรียมคดีโดยการปรึกษากับฝ่ายที่ขึ้นคำร้องทุกข์ และคณะกรรมการยังมีหน้าที่รับผิดชอบในฐานะผู้แทนรักษาผลประโยชน์ขององค์การทั้งสอง คณะผู้พิจารณาสามารถรับข้อเสนอจากผู้ร้องเรียนและอาจอนุญาตให้เขามาปรากฏต่อศาลในฐานะพยาน แต่ผู้ที่ยื่นคำร้องอาจไม่ต้องมาศาลก็ได้ ในกรณีของคำร้องระหว่างรัฐบาล ผู้ร้องจะต้องเป็นรัฐที่ขึ้นคำร้อง

การปรึกษาของคณะผู้พิจารณาจะจบลงที่ร่างรายงานคณะผู้พิจารณา รายงานจะถูกร่างขึ้นมา 3 ส่วน ส่วนแรกบรรยายถึงข้ออ้างของกลุ่ม และรวมถึงการหาข้อเท็จจริง ส่วนนี้จะเสนอไปยังคู่พิพาทเพื่อรับฟังการเสนอแนะก่อนที่รายงานฉบับสุดท้ายจะเสร็จสมบูรณ์ ส่วนที่ 2 ของรายงานจะรวมคำวินิจฉัยโดยคณะผู้พิจารณาว่ามีการฝ่าฝืนที่รุนแรงเกี่ยวกับสิทธิแรงงานขั้นพื้นฐานหรือไม่ และถ้ามีการละเมิดเกิดในอุตสาหกรรม ภาคการผลิต และสิทธิในการค้าใด ส่วนที่ 3 รายงานจะระบุถึงช่วงระยะเวลาในการปฏิบัติตามที่คณะผู้พิจารณาเห็นว่าเหมาะสม โดยมีคำแนะนำและโครงการช่วยเหลือเพื่อให้บรรลุถึงการปฏิบัติตาม เช่น โครงการความช่วยเหลือทางเทคนิค กระบวนการรับรอง และมาตรการตอบโต้ที่อาจมี เมื่อรายงานเสร็จสมบูรณ์แล้วมักจะส่งแก่คู่กรณีก่อนเสนอให้องค์คณะผู้ประสานการและคณะมนตรี ช่วงระยะเวลาของการพิจารณาตั้งแต่มีการตั้งคณะผู้พิจารณาจนถึงมีรายงานที่เสร็จสมบูรณ์โดยปกติไม่ควรเกินกว่า 9 เดือน และจะไม่มีกรณีใดที่เกินกว่า 12 เดือน

รายงานของคณะผู้พิจารณาจะเผยแพร่แก่สมาชิกขององค์คณะผู้ประสานการและคณะมนตรี รัฐใดที่เป็นสมาชิกของ ILO หรือ WTO จะได้รับสำเนาของรายงานนี้ด้วย รายงานของคณะผู้พิจารณาจะใช้กฎในเรื่องเสียงส่วนใหญ่ ภายใต้หลักนี้ สองส่วนแรกของรายงานจะเป็นการที่ผู้พิจารณาค้นหาข้อเท็จจริง และคำวินิจฉัยว่ามีการละเมิดหรือไม่จะได้รับการรับรองโดยอัตโนมัติ เว้นแต่เสียงโดยส่วนใหญ่ของคณะมนตรีหรือองค์คณะผู้ประสานการฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเห็นควรให้รับรองหรือเลื่อนการวินิจฉัย คณะมนตรีเมื่อมีการประชุมหลังจากการเสนอรายงานแล้ว อาจตัดสินใจที่จะไม่อนุมัติให้รับรองหรือทำให้การพิจารณาเลื่อนออกไป เช่นเดียวกันในการประชุมขององค์คณะผู้ประสานการ การรับรองรายงานโดยอัตโนมัติอาจจะถูกเลื่อนไปหรือถูกปฏิเสธ รายงานจะได้รับการรับรองโดยอัตโนมัติถ้าไม่มีเสียงส่วนใหญ่ของสมาชิกทั้งขององค์คณะผู้ประสานการและคณะมนตรีตัดสินปฏิเสธรายงาน การปฏิเสธนี้ไม่ว่าจะเกิดโดยองค์คณะผู้

ประกาศนัยการหรือคณะมนตรี จะทำให้กระบวนการพิพาทนี้สมบูรณ์ และถือว่าไม่มีการละเมิดเกิดขึ้น ดังนั้น จึงไม่มีการกระทำใด ๆ ที่จะเกิดโดยรัฐที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้อีก

รัฐสมาชิกใดที่คัดค้านรายงานจะต้องแสดงรายละเอียดของการคัดค้านเป็นลายลักษณ์อักษรและแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรไปยังคณะผู้ประกาศนัยการหรือคณะมนตรีอย่างน้อย 10 วันก่อนการประชุมองค์การที่จะพิจารณารายงานนั้น คู่กรณีมีสิทธิที่จะเข้าร่วมในคณะผู้ประกาศนัยการหรือคณะมนตรีเพื่อหารือเกี่ยวกับรายงานและความเห็นนี้จะถูกบันทึกไว้ กระบวนการระงับข้อพิพาททั้งหมดนับตั้งแต่ยื่นคำร้องเรียนจนถึงมีคำวินิจฉัยในรายงานของคณะผู้พิจารณาจะต้องไม่เกินกว่า 18 เดือน ในกรณีที่มีการรับรองรายงาน วันของการรับรองจะเป็นวันสุดท้ายของการประชุมของคณะมนตรี หรือองค์คณะผู้ประกาศนัยการ

ถ้ารายงานได้รับการรับรอง รัฐที่ถูกกล่าวในรายงานจะมีเวลา 3 เดือนที่จะยื่นอุทธรณ์คำวินิจฉัยของระบบบังคับใช้ร่วมระหว่าง ILO กับ WTO ต่อศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (International Court of Justice หรือ ICJ) ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศอาจจะยืนยัน กลับหรือมีคำวินิจฉัยแตกต่างจากคำวินิจฉัยและข้อสรุปในรายงานที่รับรอง คำวินิจฉัยดังกล่าวของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศถือเป็นที่สุด

ในระหว่างช่วง 3 เดือน รัฐมีโอกาสที่จะปรับปรุงและดำเนินการโครงการความร่วมมือทางเทคนิคกับ ILO โครงการความร่วมมือทางเทคนิคจะเป็นเครื่องมือพิเศษที่ลดการละเมิดใด ๆ ที่มีต่อสิทธิแรงงานขั้นพื้นฐาน โครงการนี้จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากทั้งกรรมการผู้อำนวยการของ ILO และเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นภายใน 6 เดือน นับแต่วันที่มีการรับรองรายงาน

โครงการความร่วมมือจะประกอบไปด้วยกิจกรรมหลาย ๆ อย่าง เช่น การแก้ไขกฎหมายภายในที่ใช้บังคับอยู่ กำหนดคบทลงโทษผู้ละเมิดให้หนักขึ้น เพิ่มความเข้มงวดในการตรวจแรงงานและกลไกบังคับใช้ของรัฐ ริเริ่มให้ความรู้แก่สาธารณะและการรณรงค์อื่น ๆ โดยเน้นเป้าหมายไปที่นายจ้าง คนงาน สถาบันทางศาสนา โรงเรียน ผู้ตัดสินคดี เจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายและอื่น ๆ การพัฒนากระบวนการผลิตที่มีประสิทธิภาพเพื่อผลิตสินค้าโดยไม่มีการละเมิดสิทธิแรงงาน ตั้งโครงการเพื่อกำจัดความยากจน และริเริ่มโครงการศึกษาภาคบังคับ

โครงการความร่วมมือทางเทคนิคควรจะมีการกำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติ และในกำหนดระยะเวลาดังกล่าวควรมีช่วงระยะเวลาการประเมินผลการปฏิบัติงานที่ผ่านมา การประเมินโครงการความร่วมมือนี้อาจจะยืดหยุ่นเป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่ถูกระบุไว้ในรายงานของคณะผู้พิจารณา ซึ่งระยะเวลาที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามโครงการจะต้องไม่เกินกว่า 2 ปี มิฉะนั้นอาจมีการห้ามส่งสินค้าทุกประเภทที่ละเมิดสิทธิแรงงานขั้นพื้นฐานออกนอกประเทศ

นอกจากการพัฒนาในเรื่องของโครงการร่วมมือแล้ว คณะผู้ประสานการและคณะมนตรีด้วยความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ของทั้ง ILO และสำนักเลขาธิการของ WTO อาจจะไปประชุมและร่วมตัดสินใจเกี่ยวกับการกระทำของรัฐซึ่งกระทำละเมิด ที่จำเป็นต้องดำเนินการตามข้อกำหนดในรายงานองค์การเหล่านี้ และจะช่วยสอดส่องการปฏิบัติตามของรัฐซึ่งกระทำละเมิด

อาจจะมีการตั้งคณะกรรมการแก้ไขร่วมระหว่าง ILO และ WTO คณะกรรมการชุดนี้จะประกอบด้วยสมาชิก 10 คน โดย 5 คนจะมาจากคณะผู้ประสานการ อีก 5 คนจะมาจากคณะมนตรี สมาชิกคณะกรรมการนี้อาจถูกแต่งตั้งจากตำแหน่งที่ปรึกษาของกรรมการผู้อำนวยการ คณะกรรมการจะถูกตั้งขึ้นภายใน 10 วันนับแต่วันที่มีการรับรองรายงานของคณะผู้พิจารณา

คณะกรรมการการแก้ไขร่วมระหว่าง ILO และ WTO จะเป็นผู้พิจารณารายเวลาในการปฏิบัติตาม รวมทั้งพิจารณาการกระทำของรัฐบาลที่กำหนดไว้ เวลาสำหรับมาตรการตอบโต้และการลงโทษทางเศรษฐกิจ คณะกรรมการจะใช้รายงานในส่วนที่สามเป็นจุดเริ่มต้นเพื่อสร้างแผนการแก้ไขและตารางเวลา คณะกรรมการอาจขอรับหรือเปลี่ยนแปลงข้อเสนอแนะของคณะพิจารณาข้อพิพาท คณะกรรมการเชี่ยวชาญจะต้องทำตารางเวลาและแผนการแก้ไขให้เสร็จสมบูรณ์ภายใน 2 เดือนนับแต่วันที่คณะกรรมการนี้ถูกตั้งขึ้นทันที แผนงานจะถูกส่งไปยังคณะผู้ประสานการและคณะมนตรี แผนการแก้ไขจะได้รับการยอมรับโดยอัตโนมัติ เว้นแต่เสียงส่วนใหญ่ไม่ว่าทั้งของคณะมนตรีหรือคณะผู้ประสานการไม่รับรองแผนการที่ถูกกำหนดโดยคณะกรรมการการแก้ไขร่วมระหว่าง ILO กับ WTO ถ้าแผนการถูกปฏิเสธในเรื่องของถ้อยคำ แผนการก็จะถูกแก้ไขจนกว่าไม่มีการปฏิเสธโดยเสียงส่วนมากขององค์การใดองค์การหนึ่ง

ในกรณีที่แผนการที่เสนอเข้าไปใหม่โดยคณะกรรมการถูกปฏิเสธในครั้งที่สอง แผนการจะถูกกำหนดขึ้นใหม่โดยกลุ่มที่ประกอบด้วยผู้อำนวยการใหญ่ทั้งสององค์การ ประธาน คณะผู้ประสานงานและคณะมนตรี กลุ่มนี้จะรับข้อมูลจากประเทศทั้งหลายที่สนใจ แต่กลุ่มที่ตั้ง มาใหม่นี้จะเป็นผู้ตัดสินใจถึงเนื้อหาที่อยู่ในแผนการแก้ไข และจะปรับปรุงแผนให้สมบูรณ์ภายใน เวลา 2 เดือน

การปฏิบัติตามโดยปกติจะเกิดขึ้นภายใน 1 ปีนับแต่วันรับรองรายงานของคณะผู้ พิจารณา และจะ ไม่มีการใช้เวลากินกว่า 2 ปี ถ้ายังมีการฝ่าฝืนเกินกว่าระยะเวลาที่กำหนดไว้ในแผน การแก้ไขที่กำหนดไว้ให้ปฏิบัติตามการตอบโต้ และการลงโทษจะถูกนำมาใช้แทน ในขั้นแรก มาตรการตอบโต้จะถูกนำมาใช้ มาตรการนี้คือ การห้ามนำเข้าสินค้าใดที่ผลิตในรัฐที่มีการละเมิด หากสินค้านั้นยังคงผลิต โดยมีการฝ่าฝืนสิทธิแรงงานขั้นพื้นฐาน สินค้าที่ถูกระงับไว้ในรายงานที่ ผ่านการรับรองว่ามีการผลิตโดยไม่มีการละเมิดดังกล่าว จะได้รับอนุญาตให้ส่งออกได้ อีกทางหนึ่ง สินค้าที่ผ่านกระบวนการตรวจสอบที่เข้มงวดสามารถส่งออกได้ และถ้าพันกำหนดเวลาที่เพิ่มขึ้น มาตามที่กำหนดไว้ในแผนแล้ว รัฐที่ละเมิดยังไม่หยุดผลิตสินค้าส่งออกโดยมีการฝ่าฝืนสิทธิแรงงาน การลงโทษทางการค้าหรือการห้ามนำเข้าจะขยายขอบเขตมากยิ่งขึ้น การลงโทษจะเพิ่มมากขึ้นจน กว่าการละเมิดจะหยุดลง

นอกจากมาตรการลงโทษแล้วกระบวนการรับรองก็จะต้องพัฒนาขึ้นด้วย กระบวนการนี้ถูกตั้งขึ้นมาเพื่อที่จะยืนยันว่าสินค้าที่ถูกอ้างในรายงานผลิต ไม่มีการละเมิดสิทธิแรง งานโดยเด็ดขาด ถ้ากลไกของกระบวนการรับรองนี้ไม่ได้รับการจัดการให้เป็นที่น่าพอใจของคณะ กรรมการแก้ไขร่วม และรวมเข้าไว้ในแผนการแก้ไขแล้ว การห้ามนำเข้าสินค้านี้จะเกิดขึ้น ทันทีที่ระยะเวลาที่จะปฏิบัติตามแผนได้สิ้นสุดลง เพื่อให้สามารถดำเนินการได้ แผนการรับรอง จำเป็นต้องกำหนดหน้าที่ตรวจสอบโดยทีมงานตรวจสอบร่วม ซึ่งจะประกอบด้วยลูกจ้างของสำนัก งานแรงงานระหว่างประเทศและของสำนักเลขาธิการ WTO ที่ทีมงานตรวจสอบ สามารถเข้าไป ตรวจสอบทุกสถานที่ที่มีการผลิตสินค้านั้นไปถึงสถานที่ผู้รับเหมาช่วงและผู้ผลิตที่เป็นคนกลาง อำนาจการตรวจสอบอาจทำในเวลาและเกิด โดยไม่มีการเตือนล่วงหน้า สินค้าถ้าผ่านการรับรองว่า ถูกผลิตขึ้นโดยไม่มีการละเมิดสิทธิแรงงาน และเป็นที่น่าพอใจตามกระบวนการในแผนการแก้ไขแล้ว ก็จะได้รับอนุญาตเป็นสินค้าออกได้

ความคืบหน้าของรัฐที่ละเมิดจะถูกทบทวนตรวจสอบโดยทั้ง ILO และ WTO คณะกรรมการแก้ไขร่วมจะมีหน้าที่รับผิดชอบเบื้องต้นในการสอดส่องความคืบหน้าที่เกี่ยวกับแผนการแก้ไข คณะกรรมการจะประชุมหนึ่งครั้งทุกสามเดือนเพื่ออภิปรายถึงความก้าวหน้าของรัฐเกี่ยวกับการรับรองตามกฎเกณฑ์ในรายงานของคณะผู้พิจารณาและแผนการแก้ไข คณะกรรมการคาดไว้ว่าจะได้รับรายงานจากรัฐเกี่ยวกับความก้าวหน้าที่ได้รับผลจากการดำเนินการตาม ถ้ารัฐได้เข้าร่วมโครงการความร่วมมือทางเทคนิคกับ ILO รายงานของ ILO จะให้รายละเอียดถึงผลความก้าวหน้าเกี่ยวกับโครงการความร่วมมือทางเทคนิค และกำจัดทางปฏิบัติที่จะขัดขวาง ถ้ากระบวนการรับรองสมบูรณ์ รายงานถึงสถานะของกระบวนการรวมทั้งรายงาน โดยทีมงานตรวจสอบจะถูกส่งไปยังคณะกรรมการแก้ไข คณะกรรมการแก้ไขอาจขอข้อมูลและรับพิจารณาพยานที่เกี่ยวข้องเพื่อประเมินการปฏิบัติตามของรัฐที่ละเมิด รัฐสมาชิกของ ILO หรือ WTO องค์กรนายจ้างและลูกจ้างที่สุจริตสามารถให้ข้อมูลแก่คณะกรรมการ คณะกรรมการการแก้ไข หรือคณะผู้ตรวจสอบร่วมซึ่งประกอบด้วยลูกจ้างของ ILO และ WTO ที่ได้รับอนุญาตจากรัฐที่ละเมิดก่อน อาจจะไปเยี่ยมเป็นแห่ง ๆ ได้ ถ้ามีการไปเยี่ยมชมตรวจสอบ รายงานข้อเท็จจริงการเยี่ยมชม จะถูกเสนอต่อคณะกรรมการ จากข้อมูลที่คณะกรรมการได้รับคณะกรรมการแก้ไขร่วม จะร่างรายงานเพื่อเสนอต่อองค์กรผู้เชี่ยวชาญ และคณะมนตรี

คณะผู้เชี่ยวชาญและคณะมนตรีจะพิจารณาการดำเนินการสี่เดือนหลังจากแผนการแก้ไขได้รับการรับรองหรือมีผลสมบูรณ์ องค์กรผู้เชี่ยวชาญ และ คณะมนตรีจะตรวจสอบรายงานของคณะกรรมการการแก้ไขร่วม ILO และ WTO ทุก ๆ สี่เดือน และควบคุมกิจกรรมของคณะกรรมการแก้ไข การตรวจสอบจะต่อเนื่องไปจนการปฏิบัติตามบรรลุผล ประธานของคณะกรรมการการแก้ไขร่วมจะเสนอรายงานของคณะกรรมการการแก้ไขร่วมเพื่อตรวจสอบและตอบปัญหาต่าง ๆ ตามช่วงเวลา ถ้าการพยายามตรวจสอบไม่ได้ผล ประธานคณะกรรมการอาจจะประชุมกับประธานขององค์กรผู้เชี่ยวชาญและคณะมนตรีเพื่อกำหนดกลยุทธ์ในการตรวจสอบใหม่

จากข้อมูลที่ได้รับ คณะกรรมการการแก้ไขร่วมจะตัดสินใจว่ารัฐที่ละเมิดได้ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่อยู่ในรายงานสมบูรณ์แล้ว หรืออีกทางหนึ่งรัฐอาจประกาศว่าตนได้ดำเนินการโดย

สมบูรณ์แล้ว และร้องขอให้คณะทำงานตรวจสอบร่วมไปตรวจสอบเพื่อพิสูจน์การปฏิบัติตาม เมื่อมีการตรวจสอบรายงานของคณะทำงานร่วมเพื่อตรวจสอบ รายงานจะถูกส่งไปยังคณะกรรมการการแก้ไขร่วม การปฏิบัติตามที่สมบูรณ์นั้นจะต้องหยุดการละเมิดสิทธิแรงงานในการผลิตสินค้าเพื่อส่งออก

เมื่อคณะกรรมการแก้ไขร่วมพิจารณาว่าการปฏิบัติตามมีผลสมบูรณ์แล้ว จะมีการเสนอรายงานไปยังองค์คณะผู้ประสานการ และคณะมนตรีเพื่อรับรองข้อเท็จจริง องค์คณะผู้ประสานการและคณะมนตรีต่างก็จะอภิปรายถึงเรื่องดังกล่าว และรับรองข้อแนะนำของคณะกรรมการการแก้ไขร่วมว่ามีการปฏิบัติตามโดยครบถ้วน เว้นแต่เสียงส่วนใหญ่ขององค์การใดเห็นเป็นอย่างอื่น ไม่ว่าองค์การใดปฏิเสธที่จะให้สัตยาบันข้อแนะนำของคณะกรรมการ ส่งผลให้ได้กระบวนการสอดคล้องและแผนการแก้ไขยังคงมีอยู่

ถ้าองค์คณะผู้ประสานการ หรือคณะมนตรีรับรองข้อแนะนำของคณะกรรมการว่ารัฐมีการปฏิบัติตามโดยครบถ้วนแล้ว การลงโทษทางเศรษฐกิจและการห้ามนำเข้าในสินค้าออกชนิดใดจะสิ้นสุดลงในทันที แต่กระบวนการรับรองยังคงมีอยู่ รัฐยังคงถูกตรวจสอบต่อไปจากคณะกรรมการเป็นระยะเวลาอีก 1 ปี ในระหว่างช่วงระยะเวลา 1 ปี การไปตรวจเยี่ยมบางแห่งโดยไม่มีการแจ้งและการตรวจสอบสถานที่ผลิตทั้งหลายที่ถูกสงสัยว่ามีการละเมิดแรงงานในการผลิตสินค้าส่งออกอาจเกิดขึ้นได้ ถ้าในระหว่างระยะเวลา 1 ปีไม่มีการตรวจพบการกระทำละเมิดที่ร้ายแรงหรือคือสิ่งที่ใช้ในการผลิตสินค้าเพื่อส่งออก มาตรการตอบโต้ทั้งปวง การห้ามนำเข้าสินค้าที่ส่งออก และกระบวนการรับรองจะสิ้นสุด

ดังนั้น การตรวจทางปฏิบัติตามพันธกรณีทางการค้าและแรงงานระหว่างประเทศ จึงควรจะเป็นหน้าที่ขององค์การที่มีความสามารถในเรื่องดังกล่าวมากที่สุด กล่าวคือ ILO ซึ่งมีความสามารถในเรื่องแรงงานระหว่างประเทศ และ WTO ซึ่งเป็นองค์การที่มีความสามารถในเรื่องการค้าระหว่างประเทศ หากว่าทั้งสององค์การจะสามารถร่วมมือกันเพื่อสร้างระบบการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ โดยสร้างกฎเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศและมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศโดยคำนึงถึงระบบการค้าพหุภาคี

การที่ความสัมพันธ์ของเรื่องการค้าและแรงงานต่างมีองค์การที่เชี่ยวชาญเรื่องดังกล่าวควบคุมดูแลอยู่แล้ว ผู้เขียนจึงเห็นว่า ควรมีความร่วมมือระหว่างองค์การแรงงานระหว่างประเทศกับ WTO เพื่อจัดซื้อจัดจ้างต่าง ๆ ที่กำลังเกิดขึ้นและจะเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งจะทำให้ประเทศต่าง ๆ สามารถดำเนินนโยบายเกี่ยวกับสิทธิแรงงานและสิทธิมนุษยชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่ส่งผลกระทบต่อระบบการค้าพหุภาคี โดยวิธีนี้เปิดโอกาสให้ประเทศที่ถูกร้องเรียนว่าละเมิดสิทธิแรงงานมีโอกาสที่จะปรับปรุงแก้ไขปัญหาในประเทศของตนก่อนที่จะมีมาตรการทางการค้า

แต่กระบวนการความร่วมมือดังกล่าว ยังพบว่ามีข้อบกพร่องอยู่ประการหนึ่ง คือ กระบวนการดังกล่าวเป็นกระบวนการที่ใช้เวลานานหากประเทศที่ถูกพิจารณาว่าละเมิดมาตรฐานแรงงานขั้นพื้นฐานยังคงคือคือหรือไม่จริงจังในการแก้ไขปัญหาสภาพการละเมิดมาตรฐานแรงงานในประเทศของตน ผลของการดำเนินการดังกล่าวต้องใช้เวลามากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังมีข้อวิจารณ์อีกว่า ในระหว่างที่ประเทศที่ถูกร้องเรียนกำลังแก้ไขปัญหาเรื่องการละเมิดสิทธิแรงงาน ผู้ผลิตหรือผู้ถูกกล่าวหาว่าละเมิดสิทธิแรงงานอาจย้ายโรงงานไปตั้งในประเทศอื่น ซึ่งเป็นปัญหาเกี่ยวกับประสิทธิภาพของมาตรการดังกล่าว

จากที่กล่าวมา สรุปได้ว่า การสอดส่องดูแลให้ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ทางการค้ามีองค์การระหว่างประเทศที่เชี่ยวชาญเฉพาะอยู่แล้ว คือ องค์การการค้าโลก ส่วนในด้านที่เกี่ยวกับแรงงาน องค์การที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะคือ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ แต่เรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการค้ากับแรงงานนั้นยังไม่มีองค์การระหว่างประเทศที่รับผิดชอบโดยตรง ดังนั้น ความร่วมมือระหว่างทั้งสององค์กรจึงเป็นแนวทางที่จะบังคับใช้มาตรฐานแรงงานที่เกี่ยวกับการค้าได้ดีที่สุด

กระบวนการจะเริ่มต้นพิจารณาถึงการละเมิดสิทธิแรงงานว่ามีความรุนแรงเพียงใด โดยหน้าที่ดังกล่าวจะเป็นขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ โดยประเทศสมาชิกขององค์กรใดองค์กรหนึ่ง หรือ สมาคมนายจ้าง หรือ สมาคมลูกจ้าง อาจยื่นคำร้องว่ามีกรณีละเมิดสิทธิแรงงาน การเสนอคำร้องจะต้องครบตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ เมื่อคำร้องผ่านการพิจารณา จะมีการตั้งคณะกรรมการพิจารณาข้อพิพาทจากองค์กรทั้งองค์กร คณะผู้พิจารณาจะใช้เวลาพิจารณาคำร้องโดยปกติ

ไม่เกิน 9 เดือน รายงานของคณะผู้พิจารณาจะผ่านการรับรองจากองค์คณะผู้ประสานการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ หรือ คณะมนตรีทั่วไปขององค์การการค้าโลก

ในระหว่างนี้ รัฐที่ถูกกล่าวหาว่าจะละเมิดอาจจะดำเนินการแก้ไขปรับปรุงทางปฏิบัติ กฎหมายภายในตามแนวทางที่กำหนดโดยคณะกรรมการร่วมระหว่างองค์การแรงงานระหว่างประเทศ กับองค์การการค้าโลก หรือ ถ้าหากรัฐยังไม่ปฏิบัติตามแนวทางก็จะถูกลงโทษทางการค้า ซึ่งขั้นตอนการลงโทษมีตั้งแต่ห้ามนำเข้าสินค้าที่ผลิตโดยมีการละเมิดสิทธิแรงงานจนถึงห้ามนำเข้าทั้งหมด

นอกจากจากลงโทษแล้วยังมีกระบวนการตรวจสอบการปฏิบัติตาม ซึ่งถ้าประเทศที่ละเมิดสิทธิแรงงานปฏิบัติตามแนวทางโดยครบถ้วนแล้ว การลงโทษทางเศรษฐกิจก็จะสิ้นสุดลง

แนวทางความร่วมมือทั้งสององค์การนี้ยังไม่อาจใช้ได้ในปัจจุบัน เพราะจากการประชุมคณะมนตรีองค์การการค้าโลกครั้งที่ 3 เพิ่งเสร็จสิ้นไป ยังไม่มีผลการพิจารณาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างแรงงานกับการค้า ทั้งนี้เนื่องจากประเทศสมาชิกยังมีความเห็นที่ขัดแย้งที่จะนำเรื่องแรงงานเข้าสู่การพิจารณาขององค์การการค้าโลกดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในหัวข้อ 2.4.3

4.2 แนวทางการส่งเสริมมาตรฐานแรงงานภายนอกกรอบของข้อตกลงองค์การการค้าโลก

นอกจากการส่งเสริมแรงงานและการค้าภายในกรอบของข้อตกลงองค์การการค้าโลกแล้ว ภายนอกกรอบของข้อตกลงองค์การการค้าโลกก็ปรากฏแนวทางการส่งเสริมมาตรฐานแรงงานและการค้าด้วยเช่นกัน กล่าวคือ การดำเนินการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ การปลูกจิตสำนึกของทางสังคม และแนวทางอื่น ๆ ซึ่งแนวทางส่งเสริมภายนอกกรอบขององค์การการค้าโลกนี้ได้รับการปฏิบัติแล้วในปัจจุบัน จึงเป็นเรื่องมือที่สำคัญต่อการส่งเสริมมาตรฐานแรงงานและการค้าได้เป็นอย่างดี

4.2.1 องค์การแรงงานระหว่างประเทศ

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) เป็นองค์กรที่สร้างขึ้นเพื่อสิทธิของคนงานและแรงงาน บทบาทสำคัญอื่น ๆ ของ ILO คือ การตรวจสอบการปฏิบัติตามพันธกรณีของสมาชิก ILO

1) ระบบการตรวจตราของ ILO

ก. ระบบการตรวจตราโดยทั่วไป

จุดมุ่งหมายของการตรวจตรานั้นก็เพื่อให้มั่นใจว่าประเทศสมาชิก ILO ปฏิบัติตามอนุสัญญาที่ประเทศนั้น ๆ ได้ให้สัตยาบัน โดยมีขั้นตอนดังนี้

รัฐบาลจะต้องมีรายงานเกี่ยวกับอนุสัญญาที่ตนได้ให้สัตยาบัน โดยประเทศสมาชิกจะเสนอรายงานต่อ ILO ทุก ๆ 2 หรือ 5 ปี แล้วแต่กรณี ในบางครั้ง ILO สามารถให้ประเทศสมาชิกรายงานต่อ ILO ได้มากกว่าที่กำหนดได้ สำเนาของรายงานนี้จะถูกจัดส่งไปยังตัวแทนองค์กรแรงงาน และนายจ้างเกือบทุกประเทศ องค์กรเหล่านี้ จะถูกเชิญมาให้ความเห็นเกี่ยวกับรายงานดังกล่าว

รายงานและความเห็นดังกล่าว เลขานุการ ILO ส่งไปยังคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญการบังคับใช้อนุสัญญาและข้อเสนอแนะ (Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations) ซึ่งจะจัดประชุมกันทุก ๆ ปี หากมีความจำเป็น คณะกรรมการสามารถขอข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับกฎหมายและทางปฏิบัติเพื่อประกันว่าสมาชิกปฏิบัติตามอนุสัญญา และคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญจะส่งรายงานต่อคณะกรรมการประชุมสามฝ่าย และ รายงานนี้จะประกอบไปด้วยมุมมองทั่วไปและปัญหา รวมทั้งการทบทวนการใช้บังคับอนุสัญญาของประเทศสมาชิก นอกจากนี้ยังมีข้อสรุปเกี่ยวกับทางปฏิบัติและกฎหมายภายในประเทศ และรายงานขั้นสุดท้าย (final report) จะถูกนำมาเข้าที่ประชุมของ ILO

ข. กระบวนการในการร้องเรียน

หากมีการดำเนินการขัดต่อมาตรฐาน ILO จะต้องมีกระบวนการ 2 ประการ คือ

(1) องค์กรคนงานหรือนายจ้างใด ๆ สามารถกล่าวหาว่าประเทศสมาชิกของอนุสัญญาไม่ปฏิบัติตามพันธกรณี คณะกรรมการสามฝ่ายจะเป็นผู้พิจารณาข้อกล่าวหาดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการสามารถร้องขอข้อมูลจากรัฐบาลที่ถูกตรวจสอบได้

(2) รัฐบาลที่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาดังกล่าว และคณะผู้ประสานการ(Governing Body) ของ ILO สามารถร้องเรียนได้ด้วยเช่นกัน โดยข้อร้องเรียนเหล่านี้จะถูกตรวจสอบโดยคณะกรรมการไต่สวนอิสระที่กำหนดโดยคณะผู้ประสานการ รัฐบาลที่เกี่ยวข้องสามารถตัดสินใจว่าจะยอมรับข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ หรือจะนำข้อร้องเรียนขึ้นสู่ศาลโลก

ค. กระบวนการพิเศษเกี่ยวกับเสรีภาพในการสมาคม

คณะกรรมการเกี่ยวกับเสรีภาพในการสมาคม (Committee on Freedom of Association) จะเป็นผู้ตรวจสอบข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดหลักเสรีภาพในการสมาคม โดยไม่คำนึงว่าประเทศที่เกี่ยวข้องจะให้สัตยาบันอนุสัญญาเกี่ยวกับเสรีภาพในการสมาคมหรือไม่ ผู้ร้องเรียนอาจจะเป็นองค์กรใด ๆ ก็ได้ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรคนงาน หรือนายจ้าง

ง. การช่วยทางเทคนิคและประสานงาน

เพื่ออำนวยความสะดวกในการดำเนินการตามอนุสัญญา ILO ILO จึงเสนอโครงการผู้ช่วยทางเทคนิคแก่ประเทศสมาชิก โครงการเหล่านี้สามารถขอความเห็นทางกฎหมายเมื่อมีความจำเป็นต้องทบทวนกฎหมายของประเทศ นอกจากนี้การช่วยทางเทคนิคยังสามารถมุ่งเน้นไปยังประเด็นการบังคับใช้โดยเฉพาะในเรื่องแรงงานเด็กได้

2) ผลของระบบการตรวจตราของ ILO

เนื่องจาก ILO ยังไม่มีการประเมินผลของกระบวนการตรวจตราและอยู่นอกเหนือการศึกษาวิจัยนี้ ในประเด็นนี้ ผู้เขียนจึงเพียงแต่ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับระบบของ ILO โดยมุ่งเน้นไปที่มาตรฐานแรงงานของอนุสัญญา ILO

(1) เสรีภาพในการชุมนุมและการเจรจาต่อรองร่วมกัน

จากการศึกษาปรากฏว่ากระบวนการของ ILO ที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด คือ คณะกรรมการเกี่ยวกับเสรีภาพในการชุมนุม เพราะมีการประชุมสามฝ่ายอย่างสม่ำเสมอ รวมทั้งกฎเกณฑ์ทางกระบวนการค่อนข้างจะมีความยืดหยุ่นและมีกรณีขึ้นสู่คณะกรรมการค่อนข้างมาก ในทางตรงกันข้าม กรณีเรื่องเสรีภาพของสหภาพ การเจรจาต่อรองร่วมกันและสิทธิในการประท้วงมักจะไม่ค่อยได้รับการตรวจสอบมากนัก ซึ่งคงต้องใช้เวลาอีกนาน เพราะในประเด็นดังกล่าวมีความซับซ้อนทางกฎหมาย

บทบาทของคณะกรรมการ ILO มักจะมีประโยชน์ต่อประเทศซึ่งอยู่ในระบบประชาธิปไตย ตัวอย่างเช่น ประเทศโปแลนด์ ILO มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับสหภาพ

กิจกรรมของคณะกรรมการเสรีภาพในการสมาคมมักได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ได้หลายแง่มุม⁷ ดังนี้

- ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการไม่มีความเปิดเผยเพียงพอ
- ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ มักจะยึดถือแบบแผนตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด
- กระบวนการพิเศษมักตั้งอยู่บนพื้นฐานของผู้ร้องเรียน ซึ่งเริ่มมาจากสหภาพในประเทศ ผลที่ตามมา คือ ประเทศที่มีสหภาพมีเสรีภาพมักจะมีข้อร้องเรียนมากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศที่สหภาพอยู่ภายใต้การกดขี่และการควบคุม

(2) แรงงานถูกบังคับและการไม่เลือกปฏิบัติ

ในกรณีนี้กระบวนการทั่วไปมีปัญหาหลายประการ ประการแรก คือ กระบวนการทั่วไปใช้กับประเทศที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาเท่านั้น ประการที่สอง กระบวนการทั่วไปจะมีความสำคัญหากรัฐบาลเสนอรายงานต่อคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญ ประการที่สาม กระบวนการทั่วไปมักจะถูกจำกัดมากกว่าคณะกรรมการเสรีภาพในการชุมนุม

⁷ Organization for Economic Co-Operation and Development, Trade and Labour Standards, (Paris: OECD, 1995), p.120.

องค์การแรงงานระหว่างประเทศซึ่งเป็นองค์กรที่รับผิดชอบในเรื่องของสังคมและการทำงานของผู้ใช้แรงงานในประเทศต่างๆ ก็มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมให้ประเทศสมาชิกเคารพหลักการตามอนุสัญญาที่ว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐาน บทบาทที่สำคัญมีดังนี้

1. **มาตรการจัดทำปฏิญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงานและกลไกติดตามผล(ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights and its Follow-up at Work)⁸** ซึ่งเริ่มต้นจากการประชุมใหญ่ในสมัยที่ 81 มีนาคม 2537 ซึ่งเป็นปีที่ ILO ก่อตั้งมาครบ 75 ปี ในการประชุมมีการตั้งคำถามเรื่องกิจกรรมในอนาคตของ ILO ในยุคโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจว่าควรจะมีการเน้นถึงคุณค่า วิถีทาง และหลักการขององค์การ และในเดือนมีนาคม 2538 มีการประชุมสุดยอดด้านการพัฒนาสังคม (World Social Summit) ที่โคเปนเฮเกน และได้รับเอาข้อคิดว่าประเทศต่างๆ มีความผูกพันในการส่งเสริมหลักการและสิทธิพื้นฐานของแรงงาน อันได้แก่ การขจัดแรงงานบังคับและแรงงานเด็ก เสรีภาพในการสมาคมและการเจรจาต่อรอง ค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน และการขจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานซึ่งเป็นสาระของอนุสัญญาหลัก (Core Labour Standard) 7 ฉบับขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

นอกจากนี้ยังมีการยอมรับจากการประชุมรัฐมนตรีขององค์การการค้าโลกที่สิงคโปร์เมื่อเดือนธันวาคม 2539 ว่า องค์การแรงงานระหว่างประเทศเป็นองค์กรเดียวที่รับผิดชอบด้านแรงงานและมีบทบาทโดยตรงด้านกำหนดมาตรฐานแรงงานและการส่งเสริมหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐาน

ในการประชุมคณะผู้ประศาสน์การขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเดือนมีนาคม 2541 ที่ประชุมจึงมีมติให้นำเรื่องการจัดทำปฏิญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานและกลไกการติดตามผลเข้าพิจารณาในที่ประชุมใหญ่เดือนมิถุนายน 2541 ทั้งนี้เพื่อให้ประเทศสมาชิกได้แสดงออกถึงพันธะที่จะส่งเสริมสิทธิพื้นฐานของแรงงานซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิมนุษยชน และร่วมฉลอง 50 ปีแห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติด้วย แต่อย่างไรก็ตามประเทศสมาชิกของคณะผู้ประศาสน์การหลายประเทศ โดยเฉพาะกลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนาซึ่งรวมทั้งกลุ่มอาเซียนและประเทศไทย ยังมีความวิตกกังวลต่อการออกปฏิญญาว่าปฏิญญาจะต้องไม่เป็นเครื่องมือในการเชื่อมโยงมาตรฐานแรงงานกับการค้าระหว่างประเทศ

⁸ โปรดดูรายละเอียดในภาคผนวก ก.

ในการประชุมองค์การแรงงานระหว่างประเทศสมัย 86 เดือนมิถุนายน 2541 ที่ประชุมได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณาปฏิญญาซึ่งมีเนื้อหาหลัก คือ:

ก. กำหนดข้อผูกพันให้ประเทศสมาชิกเคารพและปฏิบัติตามหลักการขั้นพื้นฐานขององค์การซึ่งได้แก่ สิทธิในการรวมตัวและเจรจาต่อรอง การจัดการใช้แรงงานบังคับและแรงงานเด็ก และความเสมอภาคในการจ้างงานและอาชีพ และสิทธิขั้นพื้นฐานเหล่านี้ถือเป็นสิทธิมนุษยชนด้วย

ข. ปฏิญญาได้ยืนยันว่า องค์การแรงงานระหว่างประเทศเป็นองค์การที่รับผิดชอบดำเนินการด้านมาตรฐานแรงงาน

ค. กำหนดให้องค์การแรงงานระหว่างประเทศช่วยเหลือประเทศสมาชิกในการปฏิบัติตามหลักการตลอดจนให้องค์การระหว่างประเทศอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับองค์การมีส่วนในการส่งเสริมหลักการนี้ด้วย

ง. เน้นว่าปฏิญญาจะไม่ถูกใช้เพื่อกีดกันทางการค้าและตั้งข้อสงสัยเรื่องการได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (comparative advantage)

จ. สำหรับกลไกติดตามผลนั้นจะให้ประเทศสมาชิกจัดทำรายงานประจำปี (Annual Report) ในเรื่องการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักซึ่งประเทศตนยังไม่ได้ให้สัตยาบัน รายงานนี้จะนำไปประเมินในเรื่องของความก้าวหน้าตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในการที่จะให้สัตยาบันอนุสัญญาหลัก และมีการจัดทำรายงานระดับโลก (Global Report) เพื่อเป็นการรายงานภาพรวมที่แสดงให้เห็นถึงพัฒนาการในการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักของประเทศต่างๆ ในแต่ละเรื่องเป็นรอบๆ ไปในรอบทุก 4 ปี โดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศจะเริ่มการพิจารณารายงานระดับโลกในสมัยประชุมที่ 88 เดือนมิถุนายน 2543 โดยเริ่มจากเรื่องเสรีภาพในการสมาคมก่อน

สำหรับการออกปฏิญญานี้มีการอภิปรายในประเด็นสำคัญ ๆ และมีการโต้แย้งถกเถียงจนไม่อาจหาข้อยุติหรือรับรองโดยฉันทามติได้ จนในที่สุดได้มีการลงมติในที่ประชุมเต็มคณะซึ่งมีผู้รับรอง 273 เสียง งดออกเสียง 43 เสียง ไม่มีผู้ออกเสียงคัดค้าน ซึ่งจำนวนเสียงที่

ผ่านการรับรองคือ 264 เสียง ประเทศไทยและฟิลิปปินส์ให้การรับรอง ส่วนประเทศอาเซียนอื่นงดออกเสียง

สำหรับประเด็นที่สำคัญที่ไม่สามารถหาข้อยุติ ได้แก่

1. การระบุถึงบทบาทขององค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ ในการส่งเสริมมาตรฐานแรงงาน ซึ่งกลุ่มเอเชีย-แปซิฟิก รวมทั้งอาเซียนเกรงว่า ถ้อยคำที่เสนออาจเปิดช่องให้องค์การแรงงานระหว่างประเทศอื่น ๆ เช่น องค์การการค้าโลก (WTO) และสถาบันการเงิน เช่น กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) หรือ ธนาคารโลก (World Bank) สามารถมีบทบาทในการส่งเสริมมาตรฐานแรงงานในประเทศที่ได้รับความช่วยเหลือโดยตั้งเรื่องมาตรฐานแรงงานเป็นเงื่อนไข

2. การระบุว่าปฏิญญาจะไม่ถูกใช้เป็นข้ออ้างเพื่อ

ก. กีดกันทางการค้า

ข. การตั้งข้อสงสัยเรื่องการได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบของประเทศที่กำลังพัฒนา (เนื่องจากมีค่าแรงต่ำ) และ

ค. เพื่อดำเนินมาตรการด้านการค้าต่างๆ

ซึ่งประเทศที่กำลังพัฒนาส่วนใหญ่รวมทั้งกลุ่มเอเชีย-แปซิฟิกและอาเซียนต้องการให้ปฏิญญามีถ้อยคำครอบคลุมทั้ง 3 ประเด็น ทั้งนี้เพื่อให้รวมถึงการห้ามใช้ปฏิญญาเพื่อคว่ำบาตรหรือกีดกันทางการค้า แต่ฝ่ายลูกจ้างและประเทศที่พัฒนาแล้วเห็นชอบให้ครอบคลุมเพียงประเด็น (ก) และ (ข) เท่านั้น⁹

การมีปฏิญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงานฉบับนี้มีผลให้สมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศต้องทำรายงานชี้แจงเพิ่มเติม นอกเหนือจากที่ต้องรายงานเหตุผลความจำเป็นที่ไม่อาจให้สัตยาบันอนุสัญญาตามที่กำหนดไว้ในธรรมนูญขององค์การ รายงานชี้แจงเพิ่มเติมนี้มุ่งเน้นเฉพาะอนุสัญญาแรงงานขั้นพื้นฐานทั้ง 7 ฉบับนี้เท่านั้น และที่สำคัญสำนักงานองค์การแรงงานระหว่างประเทศอาจขอให้คณะผู้เชี่ยวชาญที่แต่งตั้งโดยคณะผู้ประสานงานทำการ

⁹ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, “สรุปความเป็นมาของปฏิญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิพื้นฐานในการทำงาน และกลไกติดตามผล,” (กรุงเทพฯ: กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, 2542).

ศึกษาในเชิงลึกถึงประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น รวมตลอดจนถึงประเมินสถานการณ์เพื่อส่งเสริมหรือให้ความช่วยเหลือสมาชิกประเทศที่มีปัญหาไม่อาจให้สัตยาบันได้

นอกจากนั้น กลไกติดตามผลยังระบุให้มีการจัดทำรายงานระดับโลก (Global Report) ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการให้สัตยาบันของสมาชิกประเทศและสภาพปัญหาที่เป็นอุปสรรคในการให้สัตยาบันซึ่งถือเป็นรายงานของผู้อำนวยการใหญ่องค์การแรงงานระหว่างประเทศที่จะนำเสนอต่อที่ประชุมไตรภาคี ด้วยกลไกดังกล่าว แม้คำปฏิญญาฉบับนี้จะไม่ก่อให้เกิดข้อผูกพันทางกฎหมายกับประเทศสมาชิก แต่ด้วยการรับรองของสมาชิกส่วนใหญ่โดยไม่มีประเทศใดคัดค้าน ข้อมก่ให้เกิดพันธะทางสังคมที่ประเทศสมาชิกต้องตระหนัก อีกทั้งกับการมีกลไกตรวจสอบนี้ การเพิกเฉยของสมาชิกเหมือนเช่นในอดีตจะทำได้ยากขึ้น¹⁰

2. การจัดทำอนุสัญญาว่าด้วยการห้ามและการดำเนินการโดยทันที เพื่อขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก (The Convention Concerning the Prohibition and Immediate Action for the Elimination of the Worst Forms of Child Labour)¹¹

อนุสัญญาฉบับนี้เป็นอนุสัญญาที่เพิ่งผ่านการรับรองโดยที่ประชุมใหญ่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ในการประชุมสมัยที่ 87 เดือนมิถุนายน พ.ศ. 2542 ซึ่งปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดนี้เป็นปัญหาที่มีความสำคัญในระดับโลก ดังปรากฏจากคำปรารภของอนุสัญญาตอนหนึ่งที่ว่า “ความจำเป็นที่จะต้องรับเอากรรมสารใหม่เพื่อการห้ามและการขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก ในฐานะที่เป็นภารกิจเร่งด่วนสำคัญที่จะต้องดำเนินการทั้งในระดับประเทศและระดับระหว่างประเทศ” และ “การจัดตั้งอาศัยการดำเนินการทันทีและรอบด้าน โดยคำนึงถึงความสำคัญของการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ไม่คิดมูลค่า และความจำเป็นที่จะต้องนำเด็กที่เกี่ยวข้องออกจากงานเช่นนั้นทั้งหมด และจัดให้มีการฟื้นฟูสภาพและบูรณาการกลับเข้าสู่สังคม”

¹⁰ ประสงค์ วัฒนันท์, “ปฏิญญาแรงงานฉบับใหม่ของ ILO การเปลี่ยนแปลงที่ควรติดตาม,” หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน, (6 สิงหาคม 2541), หน้า 6.

¹¹ โปรดคูรายละเอียดยุทธศาสตร์ในภาคผนวก ข.

อนุสัญญาได้กำหนดความหมายของคำว่าเด็กว่า รูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็กนั้น อนุสัญญากำหนดให้ประกอบด้วย:

ก. ทุกรูปแบบของการใช้ทาสหรือแนวปฏิบัติที่คล้ายกับการใช้ทาส เช่น การขาย การขนส่งเด็ก แรงงานขุดหิน แรงงานไพร่ดิดที่ดิน แรงงานบังคับหรือเรียกเกณฑ์ ซึ่งรวมถึงการบังคับหรือเรียกเกณฑ์เด็กเพื่อใช้ประโยชน์ในการขัดแย้งด้วยอาวุธ

ข. การใช้ จัดทำ หรือเสนอเด็กเพื่อการค้าประเวณี หรือเพื่อการผลิตสื่อลามก หรือเพื่อการแสดงลามก

ค. การใช้ จัดทำ หรือเสนอเด็กเพื่อกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย โดยเฉพาะเพื่อการผลิตและขนส่งยาเสพติดตามที่นิยามไว้ในสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

ง. งานซึ่งโดยลักษณะของงานหรือสภาพแวดล้อมในการทำงานมีแนวโน้มที่จะเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัย หรือศีลธรรมของเด็ก

อนุสัญญาได้กำหนดให้สมาชิกแต่ละประเทศปรึกษาหารือกับองค์กรนายจ้าง องค์กรลูกจ้าง เพื่อจัดตั้งหรือกำหนดกลไกเพื่อตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายให้ได้ผลปฏิบัติตรงตามอนุสัญญา และสมาชิกอาจกำหนดและปฏิบัติตามแผนดำเนินการที่เกิดจากการหารือระหว่างหน่วยงานราชการ องค์กรนายจ้างและลูกจ้างหรือความเห็นของกลุ่มอื่นๆ ซึ่งแผนการดำเนินการนี้ถือเป็นภารกิจที่สำคัญเร่งด่วน

สมาชิกจะต้องดำเนินการปฏิบัติและบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผล รวมทั้งมีการกำหนดโทษทางอาญาหรือบทลงโทษอื่นๆ ส่วนมาตรการที่ประเทศสมาชิกจะต้องให้ความสำคัญได้แก่ การป้องกันมิให้เด็กเข้าไปเกี่ยวข้องกับรูปแบบที่เลวร้ายของการใช้แรงงานเด็ก จัดให้ความช่วยเหลือโดยตรงเพื่อนำเด็กออกจากการใช้แรงงานรูปแบบดังกล่าว เพื่อฟื้นฟูสภาพเด็กและบูรณาการกลับเข้าสู่สังคม และเด็กที่ถูกช่วยเหลือจะได้รับการศึกษาภาคพื้นฐานโดยไม่คิดมูลค่าหรือฝึกอบรมอาชีพให้ การช่วยเหลือจะคำนึงถึงเด็กที่มีความเสี่ยงเป็นพิเศษและเด็กหญิงสำหรับในระดับระหว่างประเทศสมาชิกจะต้องมีความร่วมมือกันมากขึ้น และอาจให้ความช่วยเหลือซึ่งรวมถึงการสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แผนขจัดความยากจนและการให้การศึกษาอย่างทั่วถึงในระหว่างกัน

อนุสัญญาว่าด้วยการห้ามและการดำเนินการ โดยทันทีเพื่อขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็กนี้ได้ผ่านการรับรองจากประเทศสมาชิกขององค์การอย่างคึกคัก โดยไม่มีประเทศใดคัดค้านต่ออนุสัญญาดังกล่าว และในระหว่างนี้อยู่ในช่วงระยะเวลาที่ผู้ทรงอำนาจของประเทศต่าง ๆ จะพิจารณาให้สัตยาบันซึ่งเท่าที่ทราบมีจำนวน 3 ประเทศแล้ว โดยประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ให้สัตยาบันเป็นประเทศที่สามต่อจากประเทศซีเชลส์ และประเทศมาลาวี¹²

อนุสัญญานี้ในอนาคตน่าจะเป็นอนุสัญญาที่มีส่วนเสริมอนุสัญญาระดับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้จ้างงานได้ เพราะอนุสัญญาระดับที่ 138 นี้เป็นอนุสัญญาหลักที่กำหนดอายุขั้นต่ำที่มีอายุ 15 ปีที่ขอมให้จ้างทำงานได้มิได้กำหนดรายละเอียดถึงสภาพที่อาจเป็นอันตรายในการทำงานของเด็ก

กล่าวโดยสรุป ILO มีระบบตรวจสอบการบังคับใช้อนุสัญญาของตน กระบวนการพิเศษเกี่ยวกับเสรีภาพในการสมาคมค่อนข้างจะมีประสิทธิภาพ เนื่องจากมีหลักฐานว่ารัฐบาลส่วนใหญ่มักจะเสนอข้อร้องเรียนภายใต้กระบวนการนี้ อย่างไรก็ตาม การตรวจสอบถึงการบังคับใช้อนุสัญญาเกี่ยวกับแรงงานที่ถูกบังคับและไม่เลือกปฏิบัติมีปัญหามากเพราะประเทศที่ให้สัตยาบันอนุสัญญานี้เท่านั้นจึงจะสามารถเสนอข้อร้องเรียน ยิ่งกว่านั้นการตรวจสอบไม่มีความเพียงพอ และขึ้นอยู่กับตรวจสอบจากการส่งรายงานต่อ ILO ของรัฐบาล

นอกจากนี้ กระบวนการอื่น ๆ ที่มีอยู่นั้นมีขั้นตอนที่ช้า ดังนั้น ILO จึงพิจารณาว่าควรมีกระบวนการพิเศษเหมือนดังเช่นกรณีเสรีภาพในการสมาคมเกี่ยวกับมาตรฐานแรงงาน อย่างไรก็ตาม ข้อพิจารณาของ ILO ดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ก็ขึ้นอยู่กับเจตจำนงทางการเมืองของประเทศสมาชิก หากประเทศสมาชิกเห็นด้วยกับวิธีดังกล่าว การตรวจสอบและการบังคับใช้ย่อมมีความเข้มแข็งมากขึ้น

¹² หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ (4 ธันวาคม 2542), หน้า 16.

4.2.2 การปลูกจิตสำนึกทางสังคม (social conscience)

โดยทั่วไปแล้วความคิดริเริ่มของภาคเอกชนมักจะเกิดจากความสมัครใจ เพื่อตอบสนองต่อแรงจูงใจทางการตลาดมากกว่าการปฏิบัติตามข้อบังคับทางกฎหมาย ซึ่งผลจากความกดดันทางสังคมในกรณีที่มีกิจการต่าง ๆ ปฏิบัติต่อแรงงานโดยผิดกฎหมายหรือไ้มนุชขธรรม ทำให้ภาคเอกชนเริ่มมีความตั้งใจที่จะสร้างข้อผูกพัน โดยบางกรณีอาจมีลักษณะเป็นการปรับปรุงกฎหมาย โดยในกรณีเช่นนี้ก็เกิดปัญหาตามมาว่าความคิดริเริ่มในเรื่องดังกล่าวเป็นมาตรการโดยสมัครใจจริงหรือไม่¹³

อันที่จริงแล้วความคิดริเริ่มของภาคเอกชนในการสร้างจิตสำนึกทางสังคมเป็นเพียงความสมัครใจเพราะมาตรการเหล่านั้นมิได้มีผลบังคับเป็นกฎหมายโดยตรง แต่ประเทศกำลังพัฒนาอาจเห็นว่าการกดดันทางการตลาดที่มีมาตรการทางสังคมขึ้นมาอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนได้

ในกรณีการปลูกจิตสำนึกให้แก่ผู้ผลิตสินค้าอาจเป็นการเพิ่มคุณค่าให้แก่กิจการเพื่อเป็นการสร้างเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างลูกค้า ผู้ผลิต พ่อค้าคนกลาง และหุ้นส่วนทางธุรกิจอื่น ๆ ในบางกรณี รัฐบาลอาจส่งเสริมให้มีการปลูกจิตสำนึกอันดีในทางปฏิบัติต่อแรงงานเพื่อสร้างภาพพจน์ในทางการค้าและการลงทุน การปลูกจิตสำนึกทางสังคมของภาคเอกชนสามารถแยกพิจารณาได้ 2 กรณี คือ

ก. ประมวลข้อปฏิบัติในสถานที่ทำงาน (Code of Conduct)

ในการคุ้มครองสิทธิแรงงานมีอีกทางคือ การปรับใช้ประมวลข้อปฏิบัติ หรือ Code of Conduct ในโรงงานหรือธุรกิจของตน การนำประมวลข้อปฏิบัติมาใช้ในการดำเนินธุรกิจจะทำให้สภาพชีวิตความเป็นอยู่ของลูกจ้างมีสภาพที่ดีขึ้น เพราะจะมีสภาพในการทำงานที่ดี มีสิทธิพื้นฐาน

¹³ Janelle Diller “A Social Conscience in The Global Marketplace? Labour Dimensions of Codes of Conduct, Social Labelling and Investors Initiative” *International Labour Review*, 138 No. 2 (1999), pp. 199-127.

ของความเป็นมนุษย์ และนอกจากนี้ ยังมีผลไปถึงเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเช่น สิ่งแวดล้อม โดยหลักแล้ว การนำประมวลข้อปฏิบัติมาใช้เป็นเรื่องของความสมัครใจ ประมวลข้อปฏิบัติเกิดขึ้นจากแนวนโยบายสั้น ๆ และขยายไปเป็นลายลักษณ์อักษรที่มากขึ้นและพร้อมกันนั้นก็มีการทบทวนตรวจสอบ อีกตัวอย่างหนึ่งของประมวลข้อปฏิบัติคือ นโยบายการจัดทำขององค์การ UNICEF ซึ่งจะตรวจสอบว่า สินค้าผลิตโดยใช้แรงงานเด็กหรือไม่ การกระทำดังกล่าวนี้เป็นความริเริ่มที่สำคัญที่ทำให้องค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ ดำเนินตามในการจัดซื้อจัดจ้างบุคคลภายนอก

การริเริ่มในเรื่องการคุ้มครองสิทธิแรงงานยังมีอีกเช่น ในปี 1996 สหพันธ์ฟุตบอลนานาชาติ(International Federation of Football Associations : FIFA)ได้นำประมวลข้อปฏิบัติมาใช้โดยกำหนดว่า บริษัทใดที่ได้รับอนุญาตให้ผลิตอุปกรณ์กีฬา ลูกฟุตบอลจะมีข้อบังคับที่จะต้องยึดถือและปฏิบัติ เช่น ไม่มีการบังคับใช้แรงงาน มีนโยบายที่ให้โอกาสอย่างเท่าเทียมกัน ใช้แรงงานได้เฉพาะอายุเกินกว่า 15 ปี มีสิทธิในการสมาคมและสิทธิในการเจรจาต่อรองร่วม มีการจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย มีชั่วโมงการทำงานที่เหมาะสม มีการจ้างแรงงานชั่วคราวเล็กน้อย เป็นต้น

เมื่อปี 1996 มีการศึกษาในเรื่องของประมวลข้อปฏิบัติในอุตสาหกรรมเครื่องแต่งกายในสหรัฐอเมริกา พบว่า 36 บริษัทจาก 42 บริษัทที่สำรวจ มีนโยบายที่จะไม่ซื้อสินค้านำเข้าที่ผลิตโดยใช้แรงงานเด็ก โดยนโยบายนี้จะปรากฏในรูปของเอกสารพิเศษ ซึ่งโดยทั่วไปหมายถึงประมวลข้อปฏิบัติ จดหมายแจ้งนโยบายเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กเวียนไปยังผู้ขาย คู่สัญญาหรือตัวแทนซื้อหรือ ใบบรรองของผู้ขาย ตัวแทนผู้ซื้อและคู่สัญญาที่รับรองว่าปฏิบัติตามมาตรฐานโดยไม่มีการใช้แรงงานเด็ก หรือ กำหนดเป็นเงื่อนไขไว้ในเอกสารเช่น คำสั่งซื้อหรือเลตเตอร์ออฟเครดิตว่าจะปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ตกลงในสัญญา นอกจากนี้ยังพบว่า มาตรฐานแรงงานที่ปรากฏในประมวลข้อปฏิบัติยังแตกต่างกันไปไม่มีรูปแบบที่เหมือนกันหมด แต่ที่ปรากฏอยู่เสมอเช่น การห้ามใช้แรงงานเด็ก ห้ามมีการใช้แรงงานที่ถูกบังคับ ห้ามการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุชาติพันธุ์ ศาสนา หรือความเชื่อ ข้อกำหนดเกี่ยวกับสุขภาพและความปลอดภัยในที่ทำงาน อัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายท้องถิ่น และข้อกำหนดเกี่ยวกับระยะเวลาทำงานตามกฎหมายของประเทศนั้น ๆ ซึ่งบริษัทจะไปบังคับให้ทำงานนอกเวลาไม่ได้

สิ่งที่ถือว่าทำทายเป็นข้อค้ำประกันสำหรับประมวลข้อปฏิบัติก็คือ จำเป็นต้องมีกลไกการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งบางบริษัทใช้การตรวจสอบเชิงรุกคือ ออกไปเยี่ยมชมและตรวจสอบสถานที่ทำงานโดยเจ้าหน้าที่บริษัท ตัวแทนผู้ขายหรือบุคคลภายนอกว่า ผู้ขายปฏิบัติตามนโยบายหรือไม่ บางกรณีใช้การสอดส่องในรูปสัญญาโดยให้ผู้ขายรับรองว่าจะปฏิบัติตามข้อตกลงหรือมีการรับรองว่าจะไม่ใช้แรงงานเด็ก การกระทำในลักษณะนี้ถือเสมือนเป็นผู้ขายหรือคู่สัญญาให้ “ค้ำประกันด้วยตัวเอง” (Self-Certification) ในบางกรณีก็ไม่มีการสอดส่องว่าจะมีการปฏิบัติตามนโยบายของบริษัทจริงและจากผู้ตอบบางรายระบุว่า คนใช้ทั้งระบบสอดส่องเชิงรุกและตามข้อกำหนดในสัญญา

ในปี 1997 อุตสาหกรรมเครื่องแต่งกายในสหรัฐได้นำประมวลข้อปฏิบัติในสถานที่ทำงานมาใช้โดยใช้เป็นรูปแบบร่วมกับอุตสาหกรรมนี้ และก่อตั้งสมาคมร่วมอุตสาหกรรมเครื่องแต่งกายองค์กรที่ตั้งนี้จะดำเนินการเพื่อให้แน่ใจว่า สินค้าจะไม่ได้ผลิตเพื่อมุ่งเอาเปรียบ รวมทั้งการใช้แรงงานบังคับ แรงงานเด็ก การเลือกปฏิบัติ การล่วงเกินหรือมีสภาพที่อันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัย คุณภาพต่อเสรีภาพในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรอง ค่าจ้างไม่เป็นธรรมและชั่วโมงการทำงาน และไม่จ่ายค่าล่วงเวลา

บริษัทข้ามชาติถือเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในสถานที่ทำงานทั่วโลก บทบาทของบริษัทข้ามชาติได้สูงขึ้นเรื่อยๆ และจะเพิ่มขึ้นต่อไปในอนาคต การขยายตัวที่เพิ่มขึ้นน่าจะเป็นการเพิ่มการตระหนักถึงสังคมเพิ่มขึ้นด้วย แต่ความโปร่งใสเป็นปัญหาที่สำคัญ เหตุผลเพราะการไม่มีแหล่งข้อมูลและการวิจัยในสถาบันการศึกษาที่เพียงพอในเรื่องของความรับผิดชอบของบริษัทข้ามชาติต่อคนงานที่ทำงานให้ ตัวอย่างเช่น มีคำจารึกจกกระทรวงต่างประเทศที่กล่าวถึงสิทธิคนงานและแรงงานที่เป็นธรรมเพียงเล็กน้อย เป็นผลให้หลายบริษัทข้ามชาติใหญ่ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในอุตสาหกรรมรองเท้าและเครื่องแต่งกายถูกวิจารณ์ว่ามีการปฏิบัติด้านแรงงานที่ไม่เป็นธรรม การถูกวิจารณ์เช่นนี้ทำให้บริษัทข้ามชาติตัวอย่างเช่น Nike, Reebok, Liz Claiborn, Patagonia, และ Phillips-Van Huesen จำเป็นต้องร่วมงานกับ Northern Trade Union และองค์กรสิทธิมนุษยชนในการตรวจวัดสภาพการทำงานในโรงงานในต่างประเทศ ตัวอย่างเช่น Nike ได้กำหนดเกณฑ์ประมวลข้อปฏิบัติหรือ Code of Conduct ของตัวเอง และคัดเลือกผู้บริหารระดับสูงไปตรวจสอบบริษัทดำเนินการใน

ต่างประเทศและรายงานตามประมวลข้อปฏิบัตินั้น แม้ผลตรวจสอบจะพบว่าโรงงานที่ผลิตสินค้าจะสะอาด มีการจัดการ และการถ่ายเทอากาศที่ดี แต่รายงานดังกล่าวก็ถูกโจมตีว่าไม่อิสระ

กรณีของบริษัท Nike แสดงให้เห็นถึงแนวทางใหม่และข้อบกพร่องของแนวทางนั้น การเพิ่มจำนวนของบริษัทระหว่างประเทศจากอุตสาหกรรมเครื่องแต่งกายไปอุตสาหกรรมปิโตรเคมีที่ การยอมรับประมวลข้อปฏิบัติไปใช้เพื่อจะได้เป็นบริษัทที่ดี หรือแสดงถึงความรู้สึกในเรื่องสิทธิมนุษยชนและหรือมาตรฐานสิ่งแวดล้อมและมาตรฐานแรงงาน ความก้าวหน้าทางจิตใจของคนหนึ่งได้เข้าไปมีผลถึงกลุ่มแรงงานหรือกลุ่มสิทธิมนุษยชนเพื่อส่งเสริมให้มีการกำหนดประมวลข้อปฏิบัติที่ดีด้วยตนเอง อย่างไรก็ตามประมวลข้อปฏิบัตินี้เกิดขึ้นจากภาคเอกชนที่สมัครใจและขาดการตรวจสอบจากภายนอกโดยอิสระ

นอกจากนี้ มีข้อสังเกตว่าประมวลข้อปฏิบัติในสถานที่ทำงานจะได้ผลต่อเมื่อได้รับการปฏิบัติอย่างจริงจังและมีองค์กรที่คอยติดตามตรวจสอบอยู่ในประเทศที่สาขาของบริษัทข้ามชาติหรือโรงงานที่รับจ้างผลิตสินค้าตั้งอยู่ เนื่องจากปรากฏหลักฐานว่าประมวลข้อปฏิบัติในสถานที่ทำงานในประเทศกำลังพัฒนาจำนวนมากมิได้รับการปฏิบัติอย่างแท้จริง ดังนั้น ประมวลข้อปฏิบัติจึงเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่ช่วยสนับสนุนมาตรฐานแรงงานได้เช่นกัน

ข. มาตรฐาน SA 8000

เป็นมาตรฐาน (แรงงาน) ที่นำมาใช้กับอุตสาหกรรมผลิตเพื่อส่งออกที่มีการใช้แรงงานเข้มข้น เช่น โรงงานอิเล็กทรอนิกส์ โรงงานสิ่งทอ โรงงานตัดเย็บเสื้อผ้า โรงงานเฟอร์นิเจอร์ โดยผู้สั่งให้ผลิตสินค้าจะกำหนดให้ผู้ผลิตจะต้องได้รับการรับรองมาตรฐานแรงงาน ปัจจุบันทวีความสำคัญขึ้นมาเพราะเป็นความต้องการของผู้ซื้อ¹⁴

SA 8000 – Social Accountability 8000 เป็นมาตรฐานสากล จัดทำขึ้นในปี ค.ศ. 1997 จึงอาจเรียกว่า SA 8000:1997

¹⁴ วิฑูรย์ สิมะโชคดี “ SA 8000 กับการกีดกันทางการค้า,” หนังสือพิมพ์ผู้จัดการ (17 กุมภาพันธ์ 2543), หน้า 19.

ความมุ่งหมายของ SA8000 คือ มุ่งหมายให้เกิดความรับผิดชอบต่อสังคมเป็นหลัก โดยให้ธุรกิจอุตสาหกรรมกำหนดนโยบายแรงงานขั้นต่ำอย่างชัดเจนและมีการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายนั้น มาตรฐาน SA 8000 อิงกับหลักเกณฑ์และข้อกำหนดแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

เงื่อนไขที่สำคัญใน SA8000 ได้แก่ แรงงานเด็ก การบังคับใช้แรงงาน ความปลอดภัยและสุขอนามัย เสรีภาพในการรวมตัวเป็นสมาคมและสิทธิในการต่อรอง การเลือกปฏิบัติ ระบบการบริหารจัดการด้านแรงงาน

แรงงานเด็ก (Child Labour) ห้ามมิให้ผู้ประกอบการหรือนายจ้างจ้างเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี เป็นลูกจ้าง หรือผู้ที่มีอายุต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนดให้ต้องรับการศึกษาภาคบังคับ

การใช้แรงงานที่ถูกบังคับ (Force Labour) ห้ามใช้การเกณฑ์แรงงาน หรือบังคับให้ทำงานโดยไม่สมัครใจ

ความปลอดภัยและสุขอนามัย (Safety and Health) ผู้ประกอบการต้องจัดสภาพแวดล้อมสำหรับการทำงานอย่างปลอดภัยและไม่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพ มีระบบป้องกันอัคคีภัย อุบัติเหตุ อุบัติภัยที่เกิดจากเครื่องจักรหรือสารที่มีพิษ มีระบบแสงสว่างที่เพียงพอ มีการถ่ายเทอากาศที่ดี มีห้องน้ำที่เพียงพอ

เสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการต่อรอง (Freedom of Association and Right to Collective Bargaining) ผู้ประกอบการต้องเปิดโอกาสให้ลูกจ้างเข้าร่วมตัวเป็นสมาคม ขอมรับในสิทธิการเป็นสมาชิกสมาคมและจัดตั้งสมาคมที่ตนเลือก รวมทั้งเปิดโอกาสให้สามารถเจรจาต่อรองได้อย่างเป็นธรรม

การเลือกปฏิบัติ(Discriminaiton) การว่าจ้างลูกจ้างจะใช้เกณฑ์ความรู้ความสามารถในการพิจารณาขั้นเงินเดือนและความก้าวหน้า ไม่นำเอาลักษณะเฉพาะหรือความเชื่อถือนส่วนบุคคลเข้ามา

พิจารณา ไม่เลือกปฏิบัติเพราะเหตุจากเชื้อชาติ สัญชาติเดิม เพศ ศาสนา อายุ ความพิการ ลัทธิ การเมือง เป็นต้น

มาตรฐานทางวินัย (Disciplinary Practice) ก็จะต้องปฏิบัติต่อพนักงานด้วยความเคารพ ในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ห้ามมิให้มีการบังคับ กระทบารุณไม่ว่าทางกาย จิตใจ การลงโทษ ทางวินัยต้องโปร่งใสและเป็นธรรม

จำนวนชั่วโมงทำงาน (Working Hours) ผู้ประกอบการต้องไม่ให้พนักงานลูกจ้างทำงาน เกินกว่า 60 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ (โดยรวมการทำงานล่วงเวลาด้วย) พนักงานหรือลูกจ้างต้องได้รับค่า ล่วงเวลาตามกฎหมาย ทั้งต้องให้ลูกจ้างพักผ่อนอย่างน้อย 24 ชั่วโมงติดต่อกันในทุกสัปดาห์ และ ให้ลูกจ้างลาพักร้อนโดยได้รับเงินเดือน

เงินเดือนค่าจ้างและสวัสดิการ (Wage, Compensation, and Welfare) ผู้ประกอบการต้อง ให้การตอบแทนแก่ลูกจ้างในอัตราค่าแรงที่ไม่ต่ำกว่าอัตราค่าแรงต่ำสุดที่กฎหมายกำหนดและจัดส วัสดิการให้ตามกฎหมาย

ระบบบริการจัดการด้านแรงงาน (Labour Management System) การกำหนดนโยบายการ ทบทุนของฝ่ายบริหาร การควบคุมดูแลให้ระบบแรงงานมีความมั่นคง ผู้ประกอบการในประเทศ ไทยอาจจะได้รับการกดดันจากผู้ซื้อและผู้จัดจำหน่ายในต่างประเทศให้จำเป็นต้องมีการผ่านการ ตรวจสอบใบรับรองคุณภาพ SA 8000 รวมทั้งสื่อต่างๆ ก็จะมีส่วนช่วยกดดันด้วย เช่น หากมี การเสนอข่าวไปในต่างประเทศว่าสินค้านั้นมีการผลิตโดยใช้แรงงานเด็ก สินค้านั้นก็จะถูกปฏิเสธ จากผู้ซื้อและผู้จัดจำหน่ายทันที

ส่วนวิธีการประเมินใบรับรอง SA 8000 แตกต่างจากการตรวจประเมินใบรับรองคุณภาพ อื่นๆ กล่าวคือ การตรวจประเมิน SA 8000 ไม่จำเป็นต้องมีหลักฐานใดๆ เพียงแต่ผู้ตรวจประเมิน จะใช้วิธีสุ่มตัวอย่างพนักงานในโรงงานนั้นๆ ขึ้นมาแล้วพูดคุยซักถาม¹⁵

¹⁵หนังสือพิมพ์มติชน (12 พฤศจิกายน 2542), หน้า 8.

ค. โครงการฉลากทางสังคม (Social Labelling Programme)

การดำเนินโครงการติดฉลากทางสังคมเป็นระบบตรวจสอบถึงการปฏิบัติหรือการกระทำต่อแรงงานโดยวิธีที่เห็นได้ชัดจากการสื่อสาร โดยการมีฉลากทางกายภาพเกี่ยวกับเงื่อนไขทางสังคม ในการผลิตสินค้าหรือการให้บริการ การติดฉลากถือว่าเป็นมาตรการโดยสมัครใจเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของตลาด โดยฉลากจะแสดงสัญลักษณ์ต่าง ๆ อาจจะเป็นโลโก้ เครื่องหมายการค้า หรือในบางครั้งอาจจะเป็นการแสดงข้อความ

โครงการติดฉลากทางสังคมตั้งบนหลักการที่ว่าผู้บริโภคสินค้าในประเทศพัฒนาแล้วมีสิทธิที่จะเลือกมาตรฐานสินค้าของตนเอง ผู้บริโภคที่มีจิตสำนึกทางสังคมสูง เช่น ต่อต้านการใช้แรงงานเด็กยินดีที่จะจ่ายเงินสูงขึ้นเพื่อซื้อสินค้าที่ไม่ใช่แรงงานเด็ก อย่างไรก็ตามวิธีการนี้อาจไม่ได้ผลถ้าผู้บริโภคขาดข่าวสารเกี่ยวกับสภาพการจ้างแรงงานที่ผลิตสินค้า ดังนั้น จึงมีองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) หลายแห่งที่ทำหน้าที่เผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับพฤติกรรมของผู้ผลิตสินค้าในเรื่องความรับผิดชอบต่อชุมชน สิ่งแวดล้อม และสภาพของการจ้างแรงงาน¹⁶

ดังนั้น ฉลากทางสังคม (Social Labels) ก็คือ ฉลากที่แจ้งให้ผู้บริโภคราบถึงเงื่อนไขทางสังคมของการผลิตสินค้าเพื่อทำให้ผู้บริโภคมั่นใจว่าสินค้าหรือบริการที่ตนได้ซื้อไปนั้นผลิตภายใต้เงื่อนไขการทำงานที่มีความเป็นธรรม ซึ่งเมื่อผู้บริโภคต้องการสินค้าหรือบริการที่ได้มีการปฏิบัติตามภายใต้เงื่อนไขดังกล่าว ผู้ผลิตก็จะต้องผลิตสินค้าภายใต้เงื่อนไขนั้น โดยในบางประเทศ ฉลากทางสังคมจะมีวิวัฒนาการมาช้านาน ตัวอย่างเช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกาปี 1899 National Consumers League ได้ใช้ “ฉลากขาว”(White Label) เพื่อประกันต่อผู้บริโภคว่ากางเกงในเด็กและผู้หญิงได้ผลิตภายใต้เงื่อนไขการทำงานที่เหมาะสมและไม่ใช้แรงงานเด็ก ปัจจุบันฉลากทางสังคมที่มีอยู่ได้รับการสนับสนุน โดยกลุ่มหรือองค์กรที่ดูแลเกี่ยวกับการทำงานของคนจน

¹⁶ Janelle Diller “A Social Conscience in The Global Marketplace? Labour Dimensions of Codes of Conduct, Social Labelling and Investors Initiative” *International Labour Review*, op.cit., p. 103.

และสภาพความเป็นอยู่ซึ่งส่วนใหญ่สินค้าที่ติดฉลากทางสังคมจะเป็นสินค้าที่ส่งออกจากประเทศกำลังพัฒนา แต่อย่างไรก็ตาม การใช้ฉลากทางสังคมนี้จะนำไปโดยความสมัครใจ ทั้งนี้เพราะผู้ผลิตสามารถที่จะเลือกติดฉลากทางสังคมบนสินค้าหรือบริการหรือไม่ก็ได้ เพราะไม่มีบทบัญญัติทางกฎหมายหรือเงื่อนไขการนำเข้ามาบังคับให้กระทำและผู้บริโภคเองก็มีอิสระที่เลือกซื้อสินค้าที่ติดฉลากทางสังคมหรือไม่ก็ได้¹⁷

การใช้ฉลากทางสังคมแรกเริ่มนั้นจะมีลักษณะทั่วไป ดังต่อไปนี้¹⁸

-สินค้าที่จะจำหน่ายสู่ตลาดจะติดฉลากหรือตราที่ชี้ให้เห็นว่าได้มีการปฏิบัติตามมาตรฐานทางสังคมในกระบวนการผลิตสินค้าของตน

-ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างฉลากและมาตรฐานทางสังคมนั้นหมายความว่า สินค้าที่ติดฉลากนี้ ประเทศผู้ผลิตสินค้าได้ประกันว่าในการผลิตสินค้าของตนนั้นได้มีการตระหนักถึงมาตรฐานทางสังคม

องค์การระหว่างประเทศ ประเทศต่าง ๆ และภาคเอกชนได้แสดงความสนใจในฉลากทางสังคม โดยหวังว่าผู้บริโภคจะเลือกซื้อสินค้าที่ติดฉลากทางสังคมนี้เพื่อที่จะได้เป็นเครื่องมือช่วยพัฒนาในการเลือกคนงานที่ผลิตสินค้า ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นแรงงานในประเทศกำลังพัฒนา ทั้งนี้เพราะหากสินค้าติดฉลากทางสังคม ก็แสดงว่า สินค้าชิ้นนั้นได้ผลิตภายใต้เงื่อนไขที่เหมาะสม ดังนั้นถ้ามีการซื้อสินค้าติดฉลากทางสังคมกันมากขึ้น ก็สันนิษฐานได้ว่า คนงานได้ทำงานภายใต้เงื่อนไขที่เหมาะสมมากขึ้นด้วย

ประเทศสหรัฐและเยอรมันได้ทำการสนับสนุนฉลากทางสังคมอย่างจริงจัง โดยเฉพาะรัฐบาลเยอรมันได้ให้ความช่วยเหลือทางการเงินในการริเริ่มการติดฉลากทางสังคม เช่น โครงการ

¹⁷ Janet Hilowitz, "Social Labelling to Combat Child Labour : Some Consideration", International Labour Review, 136 No. 2(1997), p. 216.

¹⁸ Ibid., p. 217-218.

Rugmark อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จของการติดฉลากทางสังคมขึ้นอยู่กับความเต็มใจของผู้บริโภคที่จะเลือกสินค้าที่ติดฉลากทางสังคมมากกว่าสินค้าที่ไม่ได้ติดฉลาก¹⁹

ตัวอย่างของการริเริ่มการใช้ฉลากทางสังคมที่เป็นที่รู้จักมากที่สุดคือ โครงการRugmark ซึ่งได้จัดทำขึ้นในปี 1944 หลังจากที่ถูกกลุ่มผู้บริโภคของสหภาพยุโรปได้ตระหนักถึงการใช้แรงงานเด็กในการผลิตพรมในแถบเอเชียใต้ การริเริ่มใช้ฉลากทางสังคมนี้ได้แบ่งออกเป็น 5 พื้นที่ด้วยกัน คือ มูลนิธิRugmarkในอินเดีย เนปาล ปากีสถาน เยอรมัน และสหรัฐอเมริกา

การริเริ่มโครงการ Rugmark เป็นผลมาจากการร่วมมือกันของกลุ่มผู้บริโภคและกลุ่มสิทธิมนุษยชน ทั้งนี้เพราะหลังจากที่ความต้องการพรมในการส่งออกเพิ่มมากขึ้นในทศวรรษ 1980 ปรากฏว่า ในประเทศอินเดียใช้แรงงานเด็กในการผลิตพรมเป็นจำนวนมาก ซึ่งนำไปสู่การพลิกผันในการจำหน่ายพรมว่า ผู้ผลิตที่ส่งออกบางรายเปลี่ยนใจที่จะติดฉลาก Rugmark เพื่อประกันว่า พรมภายใต้เครื่องหมาย “Rugmark” ผลิตโดยปลอดการใช้แรงงานเด็ก ปัจจุบัน ฉลาก Rugmark กลายเป็นเครื่องหมายการค้าที่มีผลผูกพันทางกฎหมายแล้ว และ Rugmarkในประเทศอินเดียได้ขยายไปใช้กับการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กในการผลิตเสื่อเช็ด ประทัด และกำไลที่ทำจากแก้ว ซึ่งความคืบหน้ามีความสำคัญมาก เพราะอุตสาหกรรมเหล่านี้เป็นอุตสาหกรรมที่พ่อแม่ของเด็กบางคนส่งลูกของตนเข้าไปทำ หากว่าลูกของตนออกจากการทำงานในโรงงานผลิตพรมแล้ว อีกทั้งRugmarkยังนำไปใช้กดดันให้มีการจ้างแรงงานผู้ใหญ่ให้ได้รับค่าจ้างเป็นธรรมด้วย

นอกจาก Rugmark แล้ว ยังมีฉลากทางสังคมอื่น ๆ ที่มีความสำคัญอีก ดังนี้

Care & Fair เริ่มเกิดขึ้นจากสมาคมทางการค้าของผู้นำเข้าพรมและผู้ขายปลีกในเยอรมัน เป็นฉลากที่ไม่ได้ประกันทั้งหมดว่า สินค้าพรมที่ขายอยู่นั้น ปลอดจากการใช้แรงงานเด็กทั้งหมด ทั้งนี้เพราะอาจมีอุปสรรคต่าง ๆ มาเกี่ยวข้อง เช่น พรมที่ผลิตในหมู่บ้านไกล ๆ เป็นต้น ฉลากนี้เริ่มใช้เมื่อปี 1944 มีจุดมุ่งหมายเพื่อประกันต่อผู้บริโภคว่า ตัวแทนจำหน่ายที่เป็นสมาชิกของสมาคมจะรับผิดชอบทางสังคมต่อกระบวนการผลิตสินค้าของตน โดยสมาชิกทั้งหมดจะลงนามในข้อบัพที่เกี่ยวกับเงื่อนไขการซื้อจากผู้ผลิต และ ผู้ส่งออกในอินเดียและเนปาล และหากว่าสมาชิกพบว่าผู้ผลิตรายใดละเมิดหลักการของ Care & Fair ก็จะได้รับกลงโทษ

¹⁹ Ibid., p. 219.

STEP เป็นโครงการติดฉลากที่ริเริ่มโดยอุตสาหกรรมในประเทศสวีเดนซึ่งอนุญาตให้แสดงฉลาก STEP ในร้าน และในที่สาธารณะเพื่อแสดงการประกันต่อผู้บริโภคว่าสินค้าพรมผลิตโดยไม่ใช้แรงงานเด็ก อย่างไรก็ตาม ฉลากSTEPไม่ได้รับประกัน 100 เปอร์เซ็นต์ว่าพรมนี้ปลอดจากการใช้แรงงานเด็กโดยสิ้นเชิง

The Double Income Project (DIP) ตั้งขึ้นในปี 1995 เป็นฉลากที่กำหนดขึ้นใช้กับโรงงานสินค้าสิ่งทอและเสื้อผ้าในประเทศเคนยาและอินเดียที่ผลิตสินค้าวางขายในประเทศสวีเดนซึ่งโดยเป็นการประกันว่าแรงงานผู้ใหญ่ที่ผลิตสินค้านี้จะได้รับค่าจ้างที่เป็นธรรม

The Abrinq Child-Friendly Enterprise Label ในปี 1995 มูลนิธิ Abrinq เพื่อสิทธิเด็กในประเทศบราซิลได้พัฒนาฉลากChild-Friendly Enterpriseขึ้นมา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มการตระหนักถึงเรื่องแรงงานเด็ก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริษัท หรือ นายจ้าง เพื่อกระตุ้นให้บริษัทหลีกเลี่ยงการใช้แรงงานเด็ก และ สนับสนุนให้เด็กเข้าร่วมโครงการเพื่อให้เด็กได้มีอนาคตที่ดีขึ้น ซึ่ง Abrinqจะให้ฉลากกับบริษัทที่ไม่ใช้แรงงานเด็กและได้สนับสนุนการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของเด็ก²⁰

ต่อไปผู้เขียนขอเสนอข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับฉลากทางสังคมโดยแบ่งออกเป็น ตารางที่ 1²¹ แสดงรายละเอียดเกี่ยวกับโครงการที่ใช้ฉลากทางสังคมต่าง ๆ ปีที่เริ่มใช้โครงการ ประเภทของสินค้าที่ใช้โครงการฉลากทางสังคม ตลาดจำหน่ายสินค้าติดฉลากทางสังคม ประเทศผู้ผลิต และประเทศผู้ซื้อสินค้าที่ติดฉลากทางสังคม และ หน่วยงานที่ริเริ่มใช้ฉลากทางสังคม

จากตารางพบว่า ปัจจุบันโครงการฉลากทางสังคมได้รับการยอมรับมากขึ้น เนื่องจากเกิดโครงการฉลากทางสังคมใหม่หลายโครงการ ตัวอย่างเช่น โครงการReebok นำฉลากทางสังคมมาใช้กับสินค้าลูกฟุตบอล(Soccer balls) โครงการBaden นำฉลากมาใช้กับสินค้าลูกบอล(Sporting

²⁰ Ibid., p. 223, 225-227

²¹ Janelle Diller “A Social Conscience in The Global Marketplace? Labour Dimensions of Codes of Conduct, Social Labelling and Investors Initiative,” *International Labour Review*. Iop.cit., p. 105.

balls) เป็นต้น นอกจากนี้ ตลาดทางสังคมยังได้ขยายมาใช้กับสินค้าเกษตรกรรมแล้ว เห็นได้จากโครงการของFair Trade Labelling Organization International) จึงเห็นได้ว่า โครงการติดฉลากทางสังคมเป็นตัวแปรหนึ่งที่สามารถช่วยผลักดันให้สังคมมีความรับผิดชอบเกี่ยวกับมาตรฐานแรงงานเพิ่มขึ้น (โปรดดูตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 โครงการฉลากทางสังคม

W: Workers' organizations E: Enterprises G: Governments LA: Latin America NA: North America IGO: Intergovernmental organizations

Programme	Started	Sector	Product	Market sector		Primary countries of operation		Leaders						
				Export	Domestic	Producers	Buyers	W	E	G	IGO	NGO		
Care & Fair	1994			X		India, Nepal, Pakistan	Germany, UK, Netherlands, Luxembourg		X					
Kaleen	1995			X		India	Germany, Nordic countries		X	X				
RUGMARK	1994	Textiles	Hand-knotted carpets	X		India, Nepal, Pakistan	Germany, US, other W. European countries, Canada							X
STEP	1995			X		India, Nepal, Pakistan, Morocco, Egypt	Switzerland		X					X
Double Income Project	1995		Textile, hand-crafts, jewellery			Kenya, India, LA, esp. Peru	Switzerland		X					
Pro-Child	1995		Footwear		X	Brazil	Brazil		X					
Abrinq	1995	Diverse	Footwear and other	X	X	Brazil	Brazil, other LA		X					X
Baden	1997	Textiles & leather	Sporting balls	X		China	Primarily NA and W. Europe, some in LA, Pacific Rim		X					
Reebok	1996		Soccer balls	X		Pakistan	US, Europe, LA		X					
Fairtrade Labelling Org. International	1988	Agri-culture	Agricultural products	X		About 20 in Africa, LA & Asia	W. Europe, US, Canada, Japan							X
Flower Label Program	1997		Cut flowers	X		Ecuador, Israel, Kenya, Zambia, Zimbabwe	Germany, Austria, Sweden, Switzerland	X						X
Forest Stewardship Council (FSC)	1996	Forestry	Forestry products, including timber	X	X	Brazil, Mexico, Malaysia, Poland, S. Africa, Sri Lanka, Sweden, UK, US	Australia, Japan, W. Europe, NA	X	X					X

ตารางที่ 2²² แสดงรายละเอียดของโครงการฉลากทางสังคมกับจุดมุ่งหมายที่คุ้มครองจากตารางพบว่า รายการของฉลากทางสังคม ตามตารางที่ 2 ในบางฉลากสินค้ามักจะเป็นโครงการฉลากทางแรงงานอย่างเดียว ในขณะที่โครงการฉลากอื่นอาจมีประเด็นทางสังคมอื่น ๆ ด้วย แต่ในรายการทั้งหมด 12 รายการ 11 จาก 12 รายการมีจุดมุ่งหมายถึงเรื่องแรงงานเด็ก และครึ่งหนึ่งของรายการทั้งหมด กล่าวถึงระดับอัตราค่าจ้าง นอกจากนี้ก็จะมีประเด็นต่อไปนี้คือ เสรีภาพในการชุมนุม การเจรจาต่อรองร่วมกัน และความปลอดภัยและสุขภาพของแรงงาน

หมายเหตุ

- ทั้งโครงการ PRO-CHILD และ ABRINQ มีข้อกำหนดที่สอดคล้องกับกฎหมายบราซิล ซึ่งห้ามจ้างงานเด็กอายุต่ำกว่า 14 ปี

- โครงการของ BADEN มุ่งเน้นว่า ไม่มีการใช้แรงงานเด็กหรือทาสในการผลิตลูกบอล

- ประเด็นเรื่องแรงงานใน FLOs จะมีการกำหนดระดับอัตราค่าจ้าง สภาพการทำงาน และมาตรฐานความปลอดภัยและสุขภาพในการทำงาน โดยอิงกับมาตรฐานกฎหมายภายในประเทศ หากกฎหมายภายในประเทศไม่มี ก็จะใช้มาตรฐานภายในภูมิภาคนั้น

- ในกรณี FSC มีการอำนวยความสะดวกในระดับประเทศ โดยมีการตีความข้อกำหนดแรงงานระหว่างประเทศเพื่อการบังคับใช้ในระดับประเทศ ดังนั้น การปฏิบัติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมก็จะมี ความแตกต่างกันไปตามระดับของแต่ละประเทศ

²² Ibid., p.114.

ตารางที่ 2 รายการของโครงการฉลากทางสังคม

Programme	Nature of labour issue										Requirements refer to ILO and/or international labour standards	
	Child labour		Forced labour	Non-discrimination	Freedom of association	Right to collective bargaining	Wage levels	Social benefits	Working hours	OSH		Job security and training
	Remove children from workplace	Fund education or related social measures										
Care & Fair	X	X					X	X				
Kaleen	X	X										
RUGMARK	X	X					X					
STEP	X (gradual)	X	X		X	X	X		X	X		X
Double Income Project	X	X					X					
Pro-Child	X ¹	X										
Abrinq	X ¹	X										
Baden	X		X ²									
Reebok	X	X										
Fairtrade Labelling Organisations Int'l. ³	X		X	X	X	X	X	X	X	X		
Flower Label Program	X			X	X ⁴	X	X	X	X	X	X	X
Forest Stewardship Council (FSC) ⁵					X	X				X	X	X

ฉะนั้น จะเห็นได้ว่า ในปัจจุบันมีการศึกษาถึงแง่มุมทางแรงงานของภาคเอกชน องค์กร และกิจการธุรกิจต่าง ๆ ทั่วโลก เริ่มมีการส่งเสริมเรื่องมาตรฐานแรงงาน หรือมีการปรับปรุงทางปฏิบัติทางสังคมต่อแรงงาน แต่การคิดฉลากทางสังคมในเรื่องแรงงานก็ยังถูกจำกัดขอบเขตและวิธีการอยู่พอสมควร ส่วนหนึ่งเพราะยังมีประสบการณ์น้อยเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว และจำนวนของการดำเนินการตามโครงการคิดฉลากยังมีอยู่น้อย ประกอบกับความคิดริเริ่มของนักลงทุนในการคิดฉลากก็มักจะมึ้นมาเป็นพัก ๆ และขาดความเข้าใจ

4.2.3 แนวทางอื่น ๆ

นอกจากแนวทางการส่งเสริมมาตรฐานแรงงานที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่า ปัจจัยสำคัญที่จะช่วยส่งเสริมมาตรฐานแรงงานได้เป็นอย่างดี คือ ตัวผู้กระทำ กล่าวคือ ตั้งแต่ภาครัฐ นายจ้าง ลูกจ้าง ผู้บริโภค และที่สำคัญคือ ประชาสังคม ซึ่งรวมถึง องค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) สังคมครอบครัวและเด็ก²³

ภาครัฐ

รัฐมีบทบาทที่สำคัญเกี่ยวกับสิทธิแรงงาน เพราะรัฐจะเป็นคนแรกที่ชี้แนะแนวทางและที่สำคัญคือ เป็นการแสดงถึงการสนองตอบและการดำเนินการของรัฐในประเด็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ การพัฒนาเกี่ยวกับมาตรฐานแรงงานที่รัฐสามารถทำได้ได้แก่ การปฏิรูปกฎหมายมีมาตรการบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพ ครอบคลุม และสมบูรณ์มากขึ้นในหลาย ๆ ประเทศ เกิดแผนปฏิบัติการขึ้นในระดับประเทศได้รับการสนับสนุน โดยฝ่ายสนับสนุน และฝ่ายต่าง ๆ ทั้งที่มีใช้จากรัฐบาล องค์กรเอกชน

บทบาทของรัฐบาลนั้นพบว่ามีดำเนินการได้หลายรูปแบบทั้งทางระบบสัมพันธ์พหุภาคี ภูมิภาค และโดยฝ่ายเดียว ซึ่งเหล่านี้จำเป็นต้องมีมาตรการที่มีประสิทธิภาพ การระดมและจัดสรรทรัพยากรอย่างเหมาะสม การมีส่วนร่วมของภาคราชการและเอกชน ปัญหาจึงไม่ได้อยู่ที่การไม่มีกฎหมาย แต่อยู่ที่การบังคับใช้กฎหมาย การทุจริตคอร์รัปชัน และความสนใจในเรื่องสิทธิแรงงานมีน้อย รัฐจะต้องให้ความร่วมมือกับหน่วยงานที่ไม่ใช่ภาครัฐ รวมไปถึงภาคธุรกิจ องค์กรอิสระ ผู้นำ

²³ Vitit Muntarbhorn, "Child Rights and Social Clauses: Child Labour Elimination as a Social Cause?," *The International Journal of Children's Rights*, 6 No. 3 (1998), p. 290.

ชุมชน ครอบครัวและเด็กให้มากขึ้นเพื่อร่วมแก้ปัญหาที่กำลังเผชิญ โดยจะต้องยอมรับว่าปัญหาที่เกิดจากสังคมจำเป็นจะต้องได้รับการตอบสนองจากสังคม²⁴

จากการตื่นตัวในเรื่องสิทธิแรงงานขั้นพื้นฐานในระดับสากลทั้งในการประชุมเจรจาการค้าหรือการประชุมขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ดังที่มีการออกปฏิญญาว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน การออกอนุสัญญาเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กฉบับใหม่ที่มุ่งขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย การเผยแพร่ของสื่อและข่าวสารต่าง ๆ สามารถทำได้ทั่วโลกและรวดเร็วยิ่งขึ้นส่งผลต่อภาพลักษณ์ของประเทศในสายตาของนานาชาติ ประเทศไทยก็ได้รับผลกระทบจากความตื่นตัวดังกล่าวเช่นกัน โดยไทยถูกกล่าวหาว่ามีการใช้แรงงานเด็กและถูกกดดันจากประเทศสหรัฐอเมริกาโดยจะตัดสิทธิ GSP ต่อกรณีการบังคับใช้แรงงานเด็กในการผลิตสินค้าและการจำกัดสิทธิในการเจรจาต่อรองของพนักงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งรัฐบาลไทยได้พยายามแก้ไขปัญหาแรงงานเรื่องดังกล่าว พอสสรุปได้ดังนี้คือ การออกพระราชบัญญัติกฎหมายคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งมีการแก้ไขปรับปรุงในเรื่องการใช้แรงงานเด็กและที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานแรงงานขั้นพื้นฐาน คือ

การคุ้มครองแรงงานเด็ก โดย

- ปรับอายุขั้นต่ำของลูกจ้างเด็กตั้งแต่อายุ 13 ปี เป็น 15 ปี
- ให้นายจ้างต้องแจ้งการจ้างลูกจ้างเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปีต่อพนักงานตรวจแรงงานภายใน 15 วันนับตั้งแต่วันที่รับเด็กเข้าทำงาน ต้องบันทึกการเปลี่ยนแปลงสภาพการจ้างของเด็ก และเมื่อมีการเลิกจ้างเด็กต้องแจ้งภายใน 7 วัน ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ต่อการตรวจตราดูแล คุ้มครอง และให้ความช่วยเหลือแรงงานเด็กได้อย่างทั่วถึง
- ขยายอายุแรงงานเด็กที่ต้องห้ามทำงานช่วงเวลา 22.00 นาฬิกาถึง 6.00 นาฬิกา หรือ ทำงานในวันหยุด ทำงานล่วงเวลา หรือ งานบางประเภท จากอายุ 13 ปีแต่ไม่ถึง 15 ปี เป็น อายุต่ำกว่า 18 ปี ทั้งนี้เพื่อผลดีต่อสุขภาพกายและใจของแรงงานเด็กที่ไม่ต้องการตรากตรำทำงานหนักจนเกินไป
- กำหนดเวลาพักของลูกจ้างเด็ก โดยเมื่อเด็กทำงานมาแล้วไม่เกิน 4 ชั่วโมงต้องให้พักไม่น้อยกว่า 1 ชั่วโมงและใน 4 ชั่วโมง เด็กต้องมีเวลาพักตามที่นายจ้างกำหนดให้อีกตามสมควร

²⁴ Ibid., p. 291.

- ให้ลูกจ้างเด็กมีสิทธิลาเข้าร่วมประชุม สัมมนา อบรม ที่จัดขึ้นโดยภาค รัฐ หรือ เอกชน โดยได้รับค่าจ้างปีละไม่เกิน 30 วัน เพื่อส่งเสริมให้ลูกจ้างเด็กได้รับความรู้เพื่อเพิ่ม ประสิทธิภาพในการทำงานมากขึ้น
- ห้ามมิให้นายจ้างเรียกหรือรับเงินประกันใด ๆ จากฝ่ายลูกจ้างเด็กเพื่อ ป้องกันมิให้ลูกจ้างเด็กถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้าง
- ห้ามนายจ้างหรือหัวหน้างาน ผู้ควบคุม หรือ ผู้ตรวจแรงงานล่วงเกิน ทางเพศต่อลูกจ้างเด็ก (มาตรา 16)

คุ้มครองแรงงานหญิงมากขึ้น โดยมีบทบัญญัติให้นายจ้างปฏิบัติต่อลูกจ้างชายและหญิงเท่า เทียมกันในการจ้างงาน เว้นแต่ลักษณะหรือสภาพของงานไม่อาจปฏิบัติเช่นนั้นได้

ต่อมาได้มีการออกพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 มีผลบังคับใช้ เมื่อวันที่ 8 เมษายน 2543 แทนพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2534 ที่ถูกยกเลิก ไป พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ฉบับใหม่มีประเด็นที่เพิ่มเติมเฉพาะที่เกี่ยวกับสิทธิ ในการเจรจาต่อรองของลูกจ้างพนักงานรัฐวิสาหกิจคือ

1. การปรับปรุงเพิ่มเติมค่านิยามศัพท์ที่สำคัญ โดยมุ่งเน้นให้สอดคล้องกับหลักกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ เช่น คำว่า นายจ้าง ลูกจ้าง สภาพการจ้าง ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ข้อพิพาทแรงงาน แรงงาน ปิดงาน นัดหยุดงาน สหภาพแรงงาน และสหพันธ์แรงงาน จากที่พระราชบัญญัติปี พ.ศ. 2534 กำหนดเพียงค่านิยามของพนักงาน ฝ่ายบริการ สิทธิประโยชน์ นัดหยุดงาน สมาคม ซึ่ง ค่านิยามของคำว่า สิทธิประโยชน์มีความหมายที่แคบเฉพาะสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับวันเวลาทำงาน ค่าจ้าง เงินเดือน และสวัสดิการพนักงาน เท่านั้น ไม่มีความหมายกว้างเหมือนคำว่า สภาพการจ้าง ของกฎหมายใหม่ นอกจากนี้ กฎหมายปีพ.ศ. 2534 กำหนดให้มีองค์กรลูกจ้างเพียงสมาคมพนักงาน รัฐวิสาหกิจไม่มีรูปแบบองค์กรที่สูงขึ้นไป แต่กฎหมายปีพ.ศ. 2543 กำหนดให้มีสหพันธ์แรงงาน เป็นองค์กรสูงขึ้นมาอีกระดับหนึ่ง

2. การก่อตั้งสมาคมตามกฎหมายปีพ.ศ. 2534 มีขั้นตอนเข้มงวดคือ กำหนดให้มีผู้เริ่มกิจการ 10 คน และต้องมีรายชื่อผู้แสดงความจำนงเข้าเป็นสมาชิกไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 ของพนักงานทั้ง

หมดจึงจะขอขึ้นจดทะเบียนสมาคมได้ และต้องมีสมาชิกไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 ของพนักงานทั้งหมด จึงจะขอจดทะเบียนเป็นสมาคมได้ หากมีสมาชิกน้อยกว่าร้อยละ 30 ไม่ว่าจะกรณีใดต้องถูกยกเลิกสมาคม แต่กฎหมายปี 2543 กำหนดให้มีสมาชิกไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ของลูกจ้างทั้งหมด (มาตรา 42) และไม่มีข้อกำหนดให้ต้องเลิก เมื่อมีสมาชิกน้อยกว่าร้อยละ 30 ของจำนวนพนักงานทั้งหมด

3. วัตถุประสงค์ของสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติปี 2534 กำหนดให้ พิทักษ์และคุ้มครองสิทธิประโยชน์พนักงานซึ่งจากคำนิยามคำว่า สิทธิประโยชน์ซึ่งได้กล่าวมาใน ข้อ 1 มีความหมายแคบ แต่วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติปี 2543 กำหนดให้แสวงหาและคุ้มครองผลประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้างของลูกจ้าง ซึ่งมีความหมายกว้างกว่าและกฎหมายใหม่ กำหนดให้ลูกจ้างนายจ้างมีสิทธิยื่นข้อเรียกร้อง เกรงใจต่อรอง และกำหนดหลักเกณฑ์การระงับข้อพิพาทแรงงานที่เหมาะสมกับแรงงานภาครัฐวิสาหกิจได้ ซึ่งตามพระราชบัญญัติปี 2534 ไม่ได้ กำหนดไว้

นอกจากการแก้ไขกฎหมายใน 2 เรื่องดังกล่าวแล้ว รัฐบาลได้ดำเนินการที่เป็นการปรับปรุงกฎหมายและมิโนนโยบายเกี่ยวกับแรงงานเด็กมาก่อนหน้านี้แล้วเช่น การขยายโอกาสทางการศึกษา โดยขยายการศึกษาภาคบังคับจาก 6 ปีเป็น 9 ปี การออกกฎหมายป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีเมื่อปี 2539 ที่เพิ่มบทลงโทษจำคุกเป็น 6 ปี และโทษทางอาญาแก่ผู้ใช้บริการทางเพศ ผู้จัดหา และบิดามารดาที่ขายบุตรด้วย สำหรับในส่วนนโยบายรัฐบาลมีนโยบายเกี่ยวกับแรงงานเด็ก สรุปได้ 2 ประเด็นสำคัญ คือ

ประเด็นแรก รัฐบาลจะใช้นโยบายขจัดการใช้แรงงานเด็กอย่างเลวร้ายทุกรูปแบบ ในประเด็นนี้ รัฐบาลจะใช้การตรวจคุ้มครองแรงงาน และบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ มีการจัดทำแผนการตรวจแรงงานและกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจนหากพบการใช้แรงงานผิดกฎหมาย กักขัง หน่วงเหนี่ยว คือดำเนินการคดีทันที ทั้งยังมีการปรับปรุงประสิทธิภาพพนักงานตรวจแรงงาน มีการตรวจแรงงานพร้อมเจ้าหน้าที่ตำรวจ จัดส่งเด็กที่ต้องได้รับความช่วยเหลือ ให้กรมประชาสงเคราะห์ และสนับสนุนให้หน่วยงานพัฒนาเอกชน NGO เข้ามาเป็นเครือข่ายร่วมทำงานและให้ความช่วยเหลือ

นอกจากนี้ รัฐจะดำเนินนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของชุมชนเพื่อป้องกันและปราบปราม เพราะปัญหาการใช้แรงงานเด็กเป็นปัญหาที่กระทบถึงทุก ๆ คนในสังคม ชุมชนจึงต้องเข้ามามีส่วน โดยรัฐจะจัดศูนย์รับแจ้งการใช้แรงงานเด็กอย่างไม่เป็นธรรมทางโทรศัพท์(hotline) จัดตั้งอบรม อาสาสมัครประจำหมู่บ้านเป็นผู้ให้คำแนะนำและประชาสัมพันธ์ให้ทุกคนรับทราบ จัดทำแบบแจ้ง ข้อมูลแรงงานเด็ก ให้บิดามารดา แจ้งชื่อเด็กที่ไปทำงานเพื่อทราบข้อมูล

แนวทางที่รัฐจะดำเนินการประชาสัมพันธ์ปลูกจิตสำนึกให้ประชาชนมีส่วนร่วมระงับภัยได้แก่ การจัดรถบริการเคลื่อนที่พร้อมอุปกรณ์ประชาสัมพันธ์ เช่น ทีวี เครื่องขยายเสียงออกเผยแพร่ความรู้แก่เด็ก ผู้นำชุมชนในท้องถิ่นชนบท จัดทำข่าวเผยแพร่ทั้งทาง โทรทัศน์ วิทยุ หนังสือพิมพ์

ประเด็นที่สอง เพื่อป้องกันมิให้เด็กเข้าตลาดแรงงานก่อนวัยอันสมควร โดยจัดเตรียมอบรม ความพร้อมให้เด็กก่อนเข้าสู่ตลาดแรงงานให้รู้จักสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายที่ควรจะได้รับ จัดฝึก อาชีพพัฒนาฝีมือโดยประสานงานกับนายจ้าง หน่วยงานที่มีหน้าที่เข้าฝึกอาชีพให้ลูกจ้างเพื่อมี ทักษะที่ดีขึ้น นอกจากนี้รัฐมีหน้าที่จัดหางานและให้บริการอย่างทั่วถึงเพื่อให้ไม่ทำให้แรงงานถูกหลอก หรือถูกเอาเปรียบ จัดส่งเสริมให้นายจ้างจัดสวัสดิการที่ดีแก่เด็ก เช่น จัดที่พัก อาหารที่มีประโยชน์ มีอุปกรณ์ป้องกันอันตรายจากการทำงาน ยกย่องสนับสนุนนายจ้างที่ปฏิบัติตาม จัดอบรมให้ความรู้ แก่พ่อแม่ผู้ปกครอง ผู้นำชุมชนในการดูแลสิทธิเด็กในท้องถิ่นให้มีความเข้าใจที่ถูกต้อง และ ประการสุดท้าย ส่งเสริมให้เด็กในสถานประกอบการมีการรวมกลุ่มจัดทำกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ จัดกิจกรรมด้านกีฬา จัดกลุ่มให้ความรู้กฎหมายแรงงาน หรือ อาจจัดตั้งสหภาพเพื่อดูแลเด็กใน สถานประกอบการ จัดกลุ่มหรือชมรมฝึกฝีมือให้เพื่อนแรงงานเด็ก เป็นต้น

อย่างไรก็ดี มาตรการต่าง ๆ ที่รัฐกำหนดเป็นนโยบายเพื่อแก้ปัญหาแรงงานเด็กนี้ยังต้องการ ความร่วมมือจากฝ่ายต่าง ๆ เพื่อให้เกิดผลกว้างมากขึ้น ไม่ว่าจะ ฝ่ายนายจ้าง ลูกจ้าง และประชาชนใน สังคมให้เข้ามามีส่วนด้วย จึงจะทำให้ปัญหาการใช้แรงงานเด็กหมดไป

นายจ้าง

นายจ้างเป็นผู้มีบทบาทที่สำคัญในการคุ้มครองแรงงาน จากภาพที่ออกมา นายจ้างมักจะไม ค่อยชอบใจนักเกี่ยวกับความผิดเรื่อง สิทธิแรงงาน โดยกลัวว่าจะเป็นการกีดกันทางการค้าที่แอบ

แฝง (Hidden Protectionism) ซึ่งจะทำความเสียหายต่อการตลาดของคน แต่อย่างไรก็ดีพบว่า ยังมี นายจ้างที่สนใจที่จะช่วยส่งเสริมสิทธิแรงงาน โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการต่อต้านแรงงานเด็ก เช่น ในปี 1996 องค์การนายจ้างระหว่างประเทศ(International Organization of Employers) ได้ช่วย แนะนำให้สังคมได้รับรู้ความจำเป็นในเรื่องเกี่ยวกับแรงงานเด็กมากขึ้น เช่นร่วมมือกับโครงการ IPEC ในการจัดทำ “คู่มือนายจ้างเรื่องแรงงานเด็ก” หรือความพยายามในส่วนของภาคอุตสาหกรรม เช่น ร่วมมือกับโครงการที่ได้รับการสนับสนุนจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) , UNICEF , World Federation of Sporting Goods Industries , Save the Children Fund ตัวอย่างเช่น รัฐบาลปากีสถาน องค์การเอกชนของปากีสถานต้องการยกเลิก

การใช้แรงงานเด็กในอุตสาหกรรมผลิตลูกฟุตบอล โครงการนี้จะช่วยเด็กให้ได้รับการศึกษา ช่วยสร้างรายได้โดยเด็กจะไม่ถูกให้ออกจากงานทันที แต่จะลดการใช้แรงงานเด็กอายุ 14 ปี โดยบุคคลในครอบครัวมาทำแทนเพื่อไม่ให้รายได้ของครอบครัวขาดหายไป

ในประเทศบังคลาเทศก็มีโครงการเช่นเดียวกันนี้ โดยเป็นความร่วมมือระหว่างสมาคม นายจ้าง และผู้ส่งออกสิ่งทอบังคลาเทศ (Bangladesh Garment Exporters' and Association) องค์การ แรงงานระหว่างประเทศ และ UNICEF ซึ่งความสำคัญของการริเริ่มนี้ไม่เพียงเป็นการหยุดการจ้าง เด็กในอุตสาหกรรมสิ่งทอนี้เท่านั้น แต่ยังเป็นการช่วยเหลือให้เด็กมีโอกาสได้ไปโรงเรียนและช่วย เหลือครอบครัวที่จะไม่ให้เด็กกลับมาทำงานนี้อีก²⁵

ลูกจ้าง หรือ สหภาพแรงงาน

ฝ่ายลูกจ้างเป็นฝ่ายที่เสนอความคิดให้มีการเชื่อมโยงเรื่องแรงงานเข้าสู่การพิจารณาใน กรอบข้อตกลงการค้าอยู่ตลอดเวลา โดยฝ่ายลูกจ้างเห็นว่าการเชื่อมโยงเรื่องแรงงานเข้ากับข้อตกลง องค์การการค้าโลกเป็นเรื่องสำคัญต่อประเทศกำลังพัฒนา เพราะประเทศกำลังพัฒนาจะถูกตัดออก จากตลาดโลกถ้าไม่ให้การคุ้มครองมาตรฐานแรงงานขั้นพื้นฐาน

ข้อเสนอฝ่ายลูกจ้างมุ่งเพื่อที่จะมั่นใจว่าคนงานจะได้รับการปกป้องจากการเลือกปฏิบัติและ เฮอร์คิวเปรีชามากจากการทำงาน และคนงานมีสิทธิในการเจรจาได้อย่างอิสระผ่านทางสหภาพ

²⁵ Ibid., p. 291-292.

แรงงานของคน เพื่อคนงานจะได้ส่วนแบ่งที่เป็นธรรมในความเจริญและผลผลิตที่เพิ่มขึ้นจากการขยายตัวทางการค้า

นอกจากข้อเสนอให้มีการเชื่อมโยงแรงงานร่วมกับการค้าแล้ว ลูกจ้างและสหภาพแรงงานยังดำเนินกิจกรรมอีกหลายทาง ประการแรก ลูกจ้างและสหภาพแรงงานเป็นตัวเชื่อมที่จำเป็นกับความริเริ่มจากนายจ้างและผู้บริโภค ตัวอย่างเช่น ข้อตกลงร่วมกันที่จะเลิกใช้แรงงานเด็กในอุตสาหกรรมบางประเภท หรือมีส่วนช่วยในการประมวลข้อปฏิบัติหรือฉลากทางสังคม

ประการที่สอง ลูกจ้างและสหภาพมีส่วนเกี่ยวข้องเพิ่มขึ้นในเรื่องการลดใช้แรงงานเด็ก โดยในระดับระหว่างประเทศสมาพันธ์แรงงานเสรีระหว่างประเทศ (International Confederation of Free Trade Union : ICFTU) ซึ่งเป็นองค์กรของลูกจ้างได้มีส่วนผลักดันการณรงค์ในเรื่องการลดการใช้แรงงานเด็กให้มากขึ้น ริเริ่มโครงการให้การศึกษาแก่เด็ก กดดันรัฐบาลรวมทั้งในระดับองค์การระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก องค์กรการค้าโลกให้มีบทบาทสำคัญในเรื่องการลดการใช้แรงงานเด็ก

ประการที่สาม ลูกจ้างและสหภาพได้มีบทบาทสำคัญในการร่วมตรวจสอบและเปิดเผยการละเมิดสิทธิแรงงานขั้นพื้นฐานโดยการใช้แรงงานเด็กออกสู่สังคม ซึ่งสามารถทำได้โดยผ่านกลไกหลายรูปแบบในระบบขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ตัวอย่างเช่น สหภาพแรงงานที่เป็นตัวแทนลูกจ้างได้เรียกร้องให้สนใจถึงแรงงานเด็กที่ประกันหนี้ (Child Bonded) ว่าเป็นการละเมิดอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 29 เรื่องการบังคับใช้แรงงาน

อย่างไรก็ตาม ในส่วนของลูกจ้างยังสามารถมีส่วนร่วมในอนาคตได้เพิ่มขึ้น เพราะการใช้ประมวลข้อปฏิบัติยังใช้ให้เกิดผลต่อคนงานยังไม่มากนัก และลูกจ้างต้องระดมความร่วมมือในการคอยเฝ้าระวังการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานและการใช้แรงงานเด็ก แต่ก็ไม่ควรละเลยถึงลูกจ้างที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน หรือ แรงงานเด็กในภาคการผลิตนอกระบบ (informal Sector) ที่ยังไม่ได้เข้าสู่กระบวนการรวมตัวเป็นสหภาพว่าทำอย่างไรจึงจะมีโอกาสบุคคลเหล่านั้นเข้าถึงกระบวนการในเรื่องนี้²⁶

²⁶ Ibid., p. 298-300.

ผู้บริโภคร

บทบาทของผู้บริโภคในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิแรงงาน โดยเฉพาะในเรื่องแรงงานเด็กนั้นถือว่า ผู้บริโภคมีบทบาทที่สำคัญในการป้องกันและแก้ไขปัญหา ปฏิกริยาของผู้บริโภคมีตั้งแต่ไม่สนใจจนถึงการประท้วง และหยุดซื้อสินค้าที่ใช้แรงงานเด็กหรือมีการละเมิดสิทธิแรงงาน ในด้านหนึ่ง ถ้าผู้บริโภคหยุดซื้อสินค้าที่นำเข้าจะเกิดผลอย่างรวดเร็วแก่ผู้ส่งออก ในแง่ดี เด็กจะพ้นจากภาวะการใช้แรงงานใช้หนี้ ส่วนในแง่ร้าย เด็กจะตกอยู่ในสภาพที่เลวร้ายกว่า เนื่องจากไม่มีเครือข่ายสังคมช่วยเหลือหากจะต้องถูกออกจากงาน

บทบาทของผู้บริโภคได้รับเอาความเชื่อมโยง หรือนัยสำคัญจากความริเริ่มของลูกจ้างและนายจ้างเมื่อไม่นานนี้ เนื่องจากการเกิดขึ้นของฉลากทางสังคม เพราะฉลากทางสังคมถูกกำหนดขึ้นเพื่อบอกผู้บริโภคเกี่ยวกับสภาพด้านสังคมในการผลิตเพื่อที่จะทำให้ผู้บริโภคได้มั่นใจว่า สินค้าหรือบริการที่เขาใช้นั้น ได้ผลิตภายใต้การทำงานที่เหมาะสมและเป็นธรรม การใช้ฉลากทางสังคมจะเป็นการริเริ่มการเปลี่ยนแปลงที่เริ่มจากผู้บริโภคและย้อนกลับไปสู่เครือข่ายตลาดที่จะมีผลต่อวิธีการผลิต และปรับปรุงชีวิตการทำงานของเด็ก ทั้งในทางที่เป็นแรงกดดันให้ชุดการใช้แรงงานเด็กอย่างสิ้นเชิง หรือปรับปรุงสภาพการทำงานหรือความเป็นอยู่ของเด็กให้ดีขึ้น การริเริ่มใช้ฉลากมักจะมี ความมุ่งหมายอีกประการอย่างเช่น การมีส่วนร่วมช่วยในการปรับปรุงสภาพของแรงงานเด็กและครอบครัวรวมไปถึงสังคม หรือ โดยการจัดตั้งกองทุนในท้องถิ่นโดยการจัดทำโครงการฉลากขึ้นมา การใช้ฉลากทางสังคมมักจะเป็นการใช้โดยสมัครใจเพราะผู้ผลิต ผู้ค้าส่ง หรือผู้ค้าปลีกที่ใช้ฉลากบนสินค้าหรือในบริการของตนมีสิทธิเลือกที่จะใช้หรือไม่ก็ได้ มากกว่าที่จะต้องทำตามเพราะกฎหมายกำหนดหรือเป็นเงื่อนไขนำเข้า และผู้บริโภคมีอิสระที่จะเลือกซื้อตามฉลาก

การใช้ฉลากทางสังคมมีความมุ่งหมายแตกต่างกันไป บางอย่างรับรองสินค้าว่าผลิตโดยไม่ใช้แรงงานเด็ก บางฉลากมีจุดมุ่งหมายเพื่อปรับปรุงเด็กกลุ่มใหญ่โดยการให้การศึกษาและไม่ได้รับรองว่าจะไม่ใช้แรงงานเด็ก บางฉลากมุ่งเฉพาะแรงงานเด็กหรือมีความมุ่งหมายทางสังคมที่กว้างกว่านั้น ขณะที่บางชนิดมีการตรวจสอบและให้รายละเอียดของวัตถุประสงค์

สิ่งที่ท้าทายในเรื่องฉลากก็คือ ทำอย่างไรจึงจะพิสูจน์ว่า ผู้บริโภคมีการสนองตอบในเรื่องของฉลาก ซึ่งการสำรวจตลาดในเรื่องนี้ยังมีไม่มากนัก โดยจากการสำรวจพบว่า ส่วนใหญ่ผู้บริโภค

โดยเฉลี่ย มักจะไม่เข้าใจความซับซ้อนในการลดการใช้แรงงานเด็ก และขณะเดียวกันก็ต้องปกป้องเด็กนั้นด้วย หรือเหตุผลว่าทำไมบางทีอาจเป็นเรื่องของความอยู่รอดของเด็กในช่วงอายุหนึ่งที่ต้องทำงานนอกเวลาและเรียนไปด้วยกันที่จะต้องบังคับให้ออกจากงาน บางทีไม่เฉพาะแต่ตัวเด็กเองเท่านั้น แต่ยังส่งผลไปถึงครอบครัวและอนาคตของเขา สิ่งที่ยากของควมริเริ่มเรื่องฉลากที่ต้องการปรับปรุงการทำงานของเด็กในขณะเดียวกันงานนี้จะต้องแข่งขันกับการริเริ่มใช้ฉลากที่รับรองว่าไม่มีการใช้แรงงานเด็ก

ในแง่ทางระหว่างประเทศ ความพยายามที่จะให้ทุกประเทศเห็นด้วยในเรื่องฉลากนั้นยังไม่เป็นที่ยอมรับในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งมองว่าเป็นการใช้สิทธิกีดกันทางการค้าโดยแอบแฝง (protectionism in disguise) ปัญหาที่เกิดขึ้นคือว่า ฉลากทางสังคมมองว่าเป็นอุปสรรคทางเทคนิค(technical barriers) ในทางการค้าภายใต้กรอบองค์การการค้าโลกซึ่งกำหนดเงื่อนไขไว้ให้ต้องแจ้งไปยังสมาชิกอื่น ๆ หรือไม่ ซึ่งปัญหาในเรื่องนี้ก็เพิ่งเกิดเมื่อไม่นานนี้กับฉลากทางสิ่งแวดล้อม(eco-labelling) เช่นกัน ซึ่งแม้จะไม่มีการศึกษาอย่างลึกซึ้ง แต่ก็อาจสรุปว่าฉลากทางสังคมไม่น่าจะถือว่าเป็นอุปสรรคทางเทคนิคทางการค้า เพราะว่าฉลากทางสังคมมีแนวทางจากการริเริ่มของภาคเอกชน ซึ่งแตกต่างจากฉลากของรัฐบาลซึ่งทำให้ถูกจัดว่าเป็นอุปสรรคทางเทคนิคภายใต้กรอบองค์การการค้าโลก

ฉลากทางสังคมมีความเหมือนกับควมริเริ่มอื่น ๆ เช่น ประมวลข้อปฏิบัติ (Code of Conduct) ซึ่งได้พิสูจน์ในตัวเองแล้วว่าไม่สมบูรณ์โดยตัวของมันเอง การใช้ฉลากจำเป็นต้องใช้ร่วมกับแนวทางอื่น ๆ เช่น การปรับปรุงเด็กให้มีโอกาสศึกษา ส่งเสริมอาชีพให้ครอบครัว หรือ มาตรการเสริมอื่น ๆ ความเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดระหว่างนายจ้าง ลูกจ้าง และผู้บริโภค เป็นสิ่งจำเป็นเพื่อรวมการผลักดันทางสังคมในการช่วยลดปัญหาการใช้แรงงานเด็ก โดยเฉพาะภาคส่งออกแต่ควรจะรวมถึงตลาดภายในประเทศด้วย²⁷

ประชาสังคม

ประชาสังคมคือ กลุ่มของสมาชิกในสังคมที่สามารถส่งผลกระทบทางบวกในประเด็นเรื่องแรงงาน มีหลายฝ่ายด้วยกัน เช่น ผู้นำชุมชน สื่อสารมวลชน องค์กรเอกชน ครอบครัว และตัวเด็ก

²⁷ Ibid., p. 300-303.

ซึ่งทั้งหมดนี้ได้ถูกกล่าวมาแล้วในฐานะเป็นนายจ้าง ลูกจ้าง และผู้บริโภครวม ก็ยังสามารถถือเป็นส่วนหนึ่งในประชาสังคม

การริเริ่มในแนวทางนี้อาจได้รับการส่งเสริมต่อไปอย่างแรกคือ องค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) ซึ่งมีบทบาทเชิงรุกในหลาย ๆ ประเทศ และการรวมกลุ่มกับIPECที่จะแสดงปัญหาแรงงานเด็กให้ปรากฏ แต่ว่าบทบาทขององค์กรเอกชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการไตรภาคีขององค์การแรงงานระหว่างประเทศซึ่งประกอบไปด้วยภาครัฐ องค์กรนายจ้าง สหภาพแรงงาน ยังมีอยู่อย่างจำกัด ซึ่งองค์กรเอกชนควรสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้มากกว่านี้

สอง บทบาทของผู้ดูแลสังคมจำเป็นต้องส่งเสริม เพื่อเพิ่มผู้บังคับใช้กฎหมายแรงงานแบบเดิม เช่น ผู้ตรวจแรงงานและเจ้าหน้าที่ตำรวจ ในบางประเทศมีคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นโดยผู้นำชุมชนเพื่อช่วยคุ้มครองเด็ก ในขณะที่มีการใช้วิธีนี้ คณะกรรมการจะต้องมีความโปร่งใส ให้การมีส่วนร่วมและเป็นประชาธิปไตย เพื่อที่จะมั่นใจว่า คณะกรรมการดังกล่าวตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นประโยชน์แก่ผู้ใช้แรงงานเด็ก

สาม บทบาทของตุลาการเพื่อรับฟังข้อเรียกร้องของผู้ใช้แรงงานให้มากขึ้น มีบทบาทที่สำคัญของศาลสูงในอินเดียที่ตัดสินปัญหาเกี่ยวกับเด็ก โดยตัดสินให้นายจ้างจ่ายเงินเข้ากองทุนเพื่อใช้ในการศึกษาของเด็กและชดเชยต่อครอบครัวในการสูญเสียรายได้ รัฐบาลก็ถูกตัดสินให้ใช้จ่ายเงินในฐานะที่ไม่สามารถจัดหางานให้แก่ผู้ใหญ่ในครอบครัวของเด็ก

สี่ ซึ่งเป็นความเชื่อมโยงที่สำคัญกับเด็ก แนวทางที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาคือ จัดหาอาชีพที่จำเป็นแก่ครอบครัว ความเป็นเรื่องอ่อนไหวในเรื่องเพศที่ให้ฝ่ายหญิงและเด็กหญิงเป็นฝ่ายที่ต้องขอมตามในหลาย ๆ สังคม ลักษณะเฉพาะทางวัฒนธรรมจำเป็นต้องใช้เวลาในการระดมความร่วมมือและในการศึกษาเกี่ยวกับสิ่งจูงใจในการดำเนินชีวิต ในอีกด้านหนึ่งก็ไม่ควรประเมินบทบาทของเด็กต่ำเกินไป เด็กจะมีส่วนช่วยมากสำหรับความพยายามที่จะลดการใช้แรงงานเด็ก อีกทั้งโอกาส

ที่เด็กจะเข้าร่วมในการอภิปรายและการดำเนินการในประเด็นที่เกี่ยวกับแรงงานเด็กยังมีอยู่อย่างจำกัด²⁸

องค์การระหว่างประเทศ

แม้ว่าที่ผ่านมาจะกล่าวถึงบทบาทเฉพาะองค์การแรงงานระหว่างประเทศ แต่ยังมีอีกองค์การซึ่งถูกนำมาใช้เพื่อช่วยเหลือแรงงานเด็ก นั่นคือ UNICEF ซึ่งขณะนี้ได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งได้มีโครงการความร่วมมือในทางบวกในหลาย ๆ ประเทศ เช่น บังคลาเทศ และอีกองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา เช่น โครงการเพื่อการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Program) หรือองค์กรที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (United Nations Human Rights Commission) คณะกรรมการสิทธิเด็ก นอกจากนี้ไม่ควรละเลยถึงความร่วมมือกับองค์กรอื่นซึ่งในทางปฏิบัติแล้วไม่เกี่ยวกับแรงงานเด็กโดยตรง เช่น ธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ²⁹

จากที่กล่าวมาแล้ว สรุปได้ว่า การส่งเสริมมาตรฐานแรงงานภายในกรอบขององค์การการค้าโลกอาจจะมีแนวทางที่เป็นไปได้ 2 แนวทางคือ แนวทางแรก การใช้กลไก การทบทวนนโยบายการค้า (Trade Policy Review Mechanism) โดยการขยายอำนาจพิจารณาทบทวนนโยบายการค้าของคณะกรรมการให้พิจารณาถึงประเด็นเรื่องการคุ้มครองแรงงานที่เกี่ยวกับการค้าด้วย การใช้แนวทางนี้จะช่วยสร้างและในทางสร้างสรรค์แก่สมาชิกขององค์การการค้าโลก เพราะการทบทวนนโยบายจะเป็นการเพิ่มความโปร่งใสในนโยบายทางการค้าที่ให้สมาชิกตรวจสอบได้ การทบทวนนโยบายไม่ใช่วิธีการที่เป็นเชิงลงโทษประเทศสมาชิกหากไม่ดำเนินการตามคำแนะนำ แต่จะช่วยแนะนำหรือให้การสนับสนุนให้ประเทศสมาชิกดำเนินนโยบายทางการค้าไปในทางที่สอดคล้องกันมากขึ้น ซึ่งการนำเรื่องการคุ้มครองแรงงานมาเป็นประเด็นในการพิจารณาด้วยจะทำให้ประเทศสมาชิกเร่งปรับปรุงการคุ้มครองแรงงานในประเทศของตนให้มีมาตรฐานมากยิ่งขึ้นได้

²⁸ Ibid., 303-304.

²⁹ Ibid., 304-305.

ส่วนแนวทางที่สอง การเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างองค์การการค้าโลกกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศในการกำหนดมาตรฐานแรงงานที่เกี่ยวข้องกับการค้า แนวทางนี้เป็นแนวทางที่อาศัยความเชี่ยวชาญขององค์การระหว่างประเทศทั้งสองมาใช้ร่วมกัน องค์การการค้าโลกเป็นองค์การระหว่างประเทศที่เชี่ยวชาญในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการค้า ส่วนองค์การแรงงานระหว่างประเทศเป็นองค์การที่เชี่ยวชาญทางด้านแรงงานและสังคม การร่วมมือกันระหว่างบุคลากรทั้งสององค์การจะทำให้การกำหนดมาตรฐานรวมทั้งการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานที่เกี่ยวข้องกับการค้ามีความชัดเจนมากขึ้น

สำหรับการส่งเสริมมาตรฐานแรงงานภายนอกกรอบข้อตกลงองค์การการค้าโลกมีแนวทางที่จะนำมาใช้ได้ 3 แนวทางคือ แนวทางขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ การปลูกจิตสำนึกทางสังคม และแนวทางอื่น ๆ

องค์การแรงงานระหว่างประเทศเป็นองค์การที่จัดตั้งขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์ข้อหนึ่งคือส่งเสริมให้ประเทศต่าง ๆ นำมาตรฐานที่องค์การกำหนดขึ้นไปปรับใช้เป็นกฎหมายภายใน ซึ่งการนำมาตรฐานแรงงานไปปรับใช้นั้น องค์การแรงงานระหว่างประเทศมีกลไกในการตรวจสอบโดยให้สมาชิกปฏิบัติตาม นอกจากนี้องค์การแรงงานระหว่างประเทศยังมีบทบาทช่วยส่งเสริมมาตรฐานแรงงานคือ การออกอนุสัญญาฉบับใหม่อีก 2 ฉบับคือ อนุสัญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงานและกลไกการติดตามผล และอนุสัญญาว่าด้วยการห้ามและการดำเนินการโดยทันทีเพื่อขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก ซึ่งอนุสัญญาฉบับแรกจะช่วยส่งเสริมมาตรฐานแรงงานขั้นพื้นฐานคือ กำหนดให้ประเทศสมาชิกจะต้องจัดทำรายงานเกี่ยวกับมาตรฐานแรงงานขั้นพื้นฐานเป็นระยะ ๆ ให้แก่องค์การแรงงานระหว่างประเทศเพื่อตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ตามอนุสัญญาแรงงานขั้นพื้นฐาน ส่วนอนุสัญญาฉบับหลังจะเป็นอนุสัญญาที่กำหนดถึงการให้แรงงานเด็กในงานที่ต้องห้ามและมุ่งที่จะแก้ไขการใช้แรงงานในลักษณะนี้ให้หมดไป

แนวทางการส่งเสริม โดยใช้การปลูกจิตสำนึกทางสังคมเป็นมาตรการที่ริเริ่มโดยภาคเอกชน แต่ส่งผลถึงการมีมาตรฐานแรงงานที่ดีขึ้น ซึ่งความริเริ่มดังกล่าวมีการแสดงออกได้หลายแนวทาง เช่น การใช้ประมวลข้อปฏิบัติในสถานที่ทำงาน(Code of Conduct)เป็นการริเริ่มจากฝ่ายผู้ผลิตสินค้าหรือนายจ้างที่ต้องการเป็นพลเมืองที่ดี ส่วนมาตรฐานSA8000 เป็นรูปแบบหนึ่งของการให้ผู้ผลิตรับ

รองต่อผู้ซื้อว่าการผลิตได้ผลิตภายใต้มาตรฐานที่เป็นธรรมไม่มีการบังคับใช้แรงงานหรือมีสภาพแวดล้อมการทำงานที่เป็นอันตรายต่อคนงาน สำหรับฉลากทางสังคมนั้นเป็นแนวทางที่ผู้ผลิตต้องการรับประกันให้แก่ผู้ซื้อสินค้าว่า สินค้าดังกล่าวมีการผลิตภายใต้สภาพแวดล้อมการทำงานที่ดีไม่มีการเอาเปรียบผู้ใช้แรงงาน

ซึ่งแนวทางการส่งเสริมทั้ง 3 นี้เป็นแนวทางที่เกิดจากความริเริ่มของภาคเอกชนไม่ได้เกิดขึ้นจากผลของกฎหมายที่กำหนดให้ปฏิบัติ แต่อย่างไรก็ตาม มาตรการนี้ยังเป็นมาตรการที่ยังไม่สมบูรณ์ในตัวเองที่จะทำให้สภาพการคุ้มครองแรงงานดีขึ้นทั้งหมดยังคงอาศัยการบังคับใช้กฎหมายที่จริงจังจากรัฐด้วย

สำหรับแนวทางอื่น ๆ นั้น เป็นทางเลือกอื่นนอกจากใช้แนวทางภายในและภายนอกองค์กร การการค้าโลกและองค์การแรงงานระหว่างประเทศโดยจะใช้แนวทางความมุ่งหมายของสังคมซึ่งแสดงผ่านตัวกระทำ (Actor) หลากรูปแบบ เช่น รัฐ นายจ้าง ลูกจ้าง ผู้บริโภค และองค์การระหว่างประเทศอื่น บทบาทของผู้กระทำเหล่านี้มีส่วนช่วยส่งเสริมมาตรฐานแรงงานขั้นพื้นฐานเช่นกัน