



International
Commission
of Jurists



INTERNATIONAL
LAWYERS ASSISTING
WORKERS NETWORK



หนังสือเพื่อนศาล (AMICUS CURIAE BRIEF)

ในคดีของนายวิรุฬห์ สะแกคุ้ม, นายประชาวินวัฒน์ บัวศรี, นายนิธินัย ไชยภูมิ, นายสรวิทย์ พ่อทองคำ,
นายรัชชัย บุญวิสูตร, นายสาโรจน์ รักจันทร์, นายสาวิทย์ แก้วหวาน, นายธรา แสงธรรม,
นายเหลียม โมกงาม, นายภิญโญ เรือนเพชร, นายอรุณ ตีรักชาติ, นายบรรจง บุญเนตร, และนายสุพิเชฐ
สุวรรณชาติ อดีตแกนนำที่ได้รับการเลือกตั้งของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจรถไฟแห่งประเทศไทย จำเลย

(คดีหมายเลขดำที่ อท 151/2562

คดีหมายเลขแดงที่ อท 173/2563)

ยื่นโดย

เครือข่ายทนายความสากลเพื่อช่วยเหลือแรงงาน (ILAW)

สหพันธ์แรงงานขนส่งระหว่างประเทศ (ITF)

สมาพันธ์สหภาพแรงงานโลก (ITUC)

คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากล (ICJ)

9 กรกฎาคม 2564

ก. องค์กรที่ทำการยื่นหนังสือ

1. คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากล (International Commission of Jurists – ICJ) ประกอบด้วยผู้พิพากษาและนักกฎหมายที่มีชื่อเสียง 60 คนจากทั่วโลก ICJ ทำงานเพื่อส่งเสริมการเคารพหลักนิติธรรมและการปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทั่วโลก องค์กร ICJ มีสถานะเป็นองค์กรที่ปรึกษาของสภายุโรป คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติ องค์กรเพื่อการศึกษาศาสนา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ และสหภาพแอฟริกา นอกจากนี้ ICJ ยังทำงานร่วมกับหน่วยงานต่างๆ ขององค์การรัฐอเมริกันและสหภาพรัฐสภา ICJ ถูกตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2495 โดยมีจุดประสงค์เพื่อสนับสนุนให้เกิดการความก้าวหน้าและการนำกฎหมายสิทธิมนุษยชนและกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกันสิทธิพลเมือง วัฒนธรรม เศรษฐกิจ การเมือง และสังคม คุ้มครองหลักการแบ่งแยกอำนาจ และรับประกันความเป็นอิสระของอาชีพตุลาการและกฎหมาย
2. สมาพันธ์สหภาพแรงงานโลก (International Trade Union Confederation - ITUC) เป็นตัวแทนของแรงงาน 200 ล้านคนใน 163 ประเทศและดินแดนทั่วโลกและมีสมาชิกระดับประเทศ 332 องค์กร พันธกิจหลักของ ITUC คือการส่งเสริมและปกป้องสิทธิและผลประโยชน์ของแรงงานผ่านความร่วมมือระหว่างสหภาพแรงงาน การรณรงค์ระดับโลก และการรณรงค์กับสถาบันระดับโลก ประเด็นการทำงานหลักขององค์กรได้แก่ สิทธิมนุษยชนและสิทธิแรงงาน นโยบายด้านเศรษฐกิจและสังคม ความเท่าเทียมและการไม่เลือกปฏิบัติ และความสมานฉันท์ระหว่างประเทศ ITUC ยึดหลักการประชาธิปไตยและความเป็นอิสระของสหภาพแรงงาน และถูกกำกับดูแลโดยการประชุมสมัชชาาระดับโลก ทุกสี่ปี สมัชชาใหญ่ (General Council) และฝ่ายบริหาร (Executive Bureau) ทั้งนี้ ITUC มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับสหพันธ์สหภาพสากล (Global Union Federation) และคณะกรรมการที่ปรึกษาสหภาพแรงงาน (Trade Union Advisory Committee – TUAC) ขององค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (OECD) ITUC ทำงานอย่างใกล้ชิดกับองค์กรแรงงานระหว่างประเทศและหน่วยงานเฉพาะทางอื่นๆของสหประชาชาติ
3. สหพันธ์แรงงานขนส่งระหว่างประเทศ (International Transport Workers' Federation – ITF) เป็นสหพันธ์ของสหภาพแรงงานขนส่ง มีสมาชิกเป็นสหภาพแรงงานประมาณ 700 สหภาพ ซึ่งเป็นตัวแทนแรงงานในภาคขนส่งกว่า 18.5 ล้านคนจากประมาณ 150 ประเทศ สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจรถไฟแห่งประเทศไทย (สร.รฟท.) เป็นสมาชิกของ ITF ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2532 และในฐานะองค์กรสมาชิก สร.รฟท.และสหภาพแรงงานในภาคขนส่งในประเทศไทยได้ตั้งคณะกรรมการประสานงานระดับชาติขึ้นมาโดยเรียกว่า ITF-Thai และประสบความสำเร็จในการดำเนินโครงการของ ITF จำนวนหลายโครงการ ITF ถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อปกป้องสิทธิของแรงงานภาคขนส่งทุกคนผ่านเครือข่ายสหภาพที่เป็นสมาชิกทั่วโลก รายละเอียดเกี่ยวกับ ITF และข้อมูลเกี่ยวกับเป้าหมายและการดำเนินงานสามารถหาอ่านได้เว็บไซต์ <http://www.itfglobal.org>
4. เครือข่ายทนายความสากลเพื่อช่วยเหลือแรงงาน (International Lawyers Assisting Workers - ILAW) เป็นเครือข่ายนักวิชาการและนักปฏิบัติด้านกฎหมายระดับโลกที่เป็นตัวแทนแรงงานและองค์กรตัวแทนแรงงาน รวมถึงสหภาพแรงงาน เครือข่าย ILAW มีสมาชิกเกือบ 650 คนในกว่า 70 ประเทศ รวมถึงประเทศไทย พันธกิจหลักของ

ILAW คือการนำนักปฏิบัติและนักวิชาการทางกฎหมายมารวมตัวกันเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดและข้อมูลเพื่อปกป้องสิทธิและผลประโยชน์ของแรงงานและองค์กรของพวกเขาอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ไม่ว่าจะอยู่ที่ใดก็ตาม

ข. บทนำ

5. หนังสือฉบับนี้เกี่ยวข้องกับกรณีการดำเนินคดีอาญาต่อแกนนำสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจรถไฟแห่งประเทศไทย (สร.รฟท.) เนื่องจากบุคคลดังกล่าวมีส่วนร่วมในการจัดการรณรงค์เกี่ยวกับความปลอดภัยของการเดินรถไฟทั่วประเทศ หลังจากเหตุการณ์รถไฟตกรางเมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2552
6. ผู้ยุทธศาสตร์ซึ่งเป็นอดีตแกนนำของสร.รฟท. ถูกดำเนินคดีทางกฎหมายโดยเจ้าหน้าที่รัฐไทยหลายกรณีหลังจากจัดกิจกรรมโดยสงบเพื่อส่งเสริมการดูแลสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยของผู้ประกอบอาชีพเมื่อเดือนตุลาคม 2552 การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.)¹ ได้ฟ้องร้องดำเนินคดีต่อแกนนำ 13 คนต่อศาลแรงงานกลางโดยอ้างว่าพวกเขาได้กระทำการละเมิดพ.ร.บ. แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ซึ่งห้ามมิให้มีการนัดหยุดงาน² และขอให้ศาลมีคำสั่งอนุญาตให้รฟท. เลิกจ้างจำเลยและให้แกนนำชดเชยค่าเสียหาย ในปีพ.ศ. 2561 หลังจากได้สู้คดีและเจรจากับรัฐบาลเป็นเวลาหลายปี ศาลฎีกาได้พิพากษาว่าการกระทำของจำเลยโดยการร่วมกันออกไปรณรงค์กับพนักงานขับรถและพนักงานช่างเครื่องเพื่อมิให้นารถจักรที่อุปกรณ์ระบบเบรกแตกหรือระบบวิกิแลนซ์ชำรุดออกไปทำขบวนรถไฟไม่ใช่การกระทำหน้าที่ตามมาตรา 23 และ 40 ของพ.ร.บ. แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ ทั้งยังเป็นการจงใจทำให้นายจ้างได้รับความเสียหายและเป็นการละทิ้งงานในขณะที่กำลังปฏิบัติหน้าที่อยู่ตามข้อบังคับการรถไฟแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 3.5 ระเบียบวินัยและการลงโทษพนักงานของการรถไฟแห่งประเทศไทยด้วย ด้วยเหตุนี้ ศาลจึงระบุว่ารฟท. มีเหตุสมควรที่จะเลิกจ้างแกนนำสร.รฟท. ได้ นอกจากนี้ แกนนำสร.รฟท. ยังต้องชดเชยค่าเสียหายเป็นจำนวนเงิน 15 ล้านบาทพร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี³ ซึ่งทำให้เงินเดือนและเงินบำนาญของพวกเขาถูกลดจนแทบไม่เหลือเพื่อจ่ายค่าชดเชยดังกล่าว นอกจากการดำเนินคดีทางกฎหมายแล้ว รฟท. ยังได้ยื่นคำร้องกับสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ต่อแกนนำสร.รฟท. โดยอ้างว่าจำเลยละทิ้งการทำงานตามมาตรา 166 ของประมวลกฎหมายอาญา⁴ หนึ่ง ป.ป.ช. ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อสืบสวนและตรวจสอบการทุจริตโดยนักการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐ รวมถึงรัฐมนตรี โดยพวกเราเข้าใจว่า ป.ป.ช. ไม่เคยดำเนินคดีต่อเจ้าหน้าที่สหภาพแรงงานหรือบุคคลที่ไม่ใช่รัฐ

¹ รฟท. เป็นรัฐวิสาหกิจด้านการรถไฟ ซึ่งได้รับการจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494

² มาตรา 33 ของพ.ร.บ. แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ระบุว่า “ไม่ว่ากรณีใดห้ามมิให้นายจ้างปิดงานหรือลูกจ้างนัดหยุดงาน”

³ ศาลฎีกา, “รฟท. กับ นายภิญโญ เรือนเพชรและพวก”, 3 พฤศจิกายน 2560 หน้า 27

⁴ มาตรา 166 ของประมวลกฎหมายอาญาระบุว่า “ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน ละทิ้งงานหรือกระทำการอย่างใด ๆ เพื่อให้งานหยุดชะงักหรือเสียหาย โดยร่วมกระทำการเช่นนั้นด้วยกันตั้งแต่ห้าคนขึ้นไป องค์กรวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

อื่นๆ ดังนั้น การที่ป.ช.ตรวจสอบแกนนำสหภาพจึงถือเป็นการใช้อำนาจในทางที่มีขอบในทางที่ส่งผลเป็นการลดทอนกิจกรรมของสหภาพแรงงานอันชอบธรรมและกระทบต่อหลักเสรีภาพในการสมาคม

7. ในปีพ.ศ. 2562 ป.ช. ได้ฟ้องร้องคดีอาญาต่อผู้อุทธรณ์ทั้ง 13 คนด้วยข้อหาละทิ้งหน้าที่ตามมาตรา 166 ของประมวลกฎหมายอาญา เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2563 แกนนำสร.รพท.ทั้ง 13 คนถูกศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลางพิพากษาลงโทษจำคุก 3 ปี เนื่องจาก “ละทิ้งงานหรือกระทำการอย่างใด ๆ เพื่อให้งานหยุดชะงักหรือเสียหาย” (มาตรา 166 ของประมวลกฎหมายอาญา) ข้อหาดังกล่าวสืบเนื่องมาจากข้อเท็จจริงที่ว่าแกนนำทั้ง 13 คนร่วมกันออกไปรณรงค์ให้พนักงานรพท.ปฏิเสธการเดินขบวนรถที่พวกเขาอ้างว่ามีอุปกรณ์รักษาความปลอดภัยชำรุดและเชิญชวนพนักงานให้เข้าร่วมการรณรงค์เกี่ยวกับความปลอดภัยของการเดินรถไฟ โดยตอนนี้คดีกำลังอยู่ในชั้นการพิจารณาของศาลอุทธรณ์
8. อนึ่ง องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization - ILO) ได้ออกหนังสือประณามการคุกคามโดยใช้กระบวนการยุติธรรมและทางวินัยต่อแกนนำสหภาพแรงงานหลายฉบับ⁵ และประเทศสหรัฐอเมริกาเองก็ได้รับสิทธิพิเศษทางการค้าบางส่วนของประเทศไทย⁶ ซึ่งส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากคดีนี้ โดยการกระทำเช่นนี้ของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นหนึ่งในตัวอย่างการจำกัดสิทธิของสหภาพแรงงานและเสรีภาพในการสมาคมที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง⁷
9. ทั้งนี้ หนังสือเพื่อนศาลฉบับนี้เสนอว่าเมื่อพิจารณาพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศของประเทศไทยตามที่จกกล่าวต่อไปด้านล่าง การลงโทษทางอาญาผ่านมาตรา 166 ของประมวลกฎหมายอาญาต่อแกนนำสหภาพแรงงานจากกิจกรรมของสหภาพที่มีความชอบธรรมเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการสมาคม การร่วมเจรจาต่อรอง สิทธิในที่ทำงาน และสิทธิที่เกี่ยวข้องอื่นๆ อย่างไม่ได้สัดส่วนและไม่จำเป็น บทสรุปนี้ได้รับการยืนยันเช่นเดียวกันโดย ILO เมื่อพิจารณาถึงข้อหาความผิดตามมาตรา 166 ที่ใช้ฟ้องแกนนำสร.รพท.ทั้ง 13 คน โดยคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญด้าน

⁵ ดู เช่น คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญด้านเสรีภาพในการสมาคม ของ ILO (ILO Committee in Freedom of Association), ‘Case No. 3022 (Thailand)’, ดูได้ที่:

https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:20060:0:FIND:NO:20060:P20060_COUNTRY_ID,P20060_COMPLAINT_STATU_ID:102843,1495811

⁶ USTR, ‘Press Release, USTR Announces GSP Enforcement Actions and Successes for Seven Countries’, 25 ตุลาคม 2019, ดูได้ที่: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2019/october/ustr-announces-gsp-enforcement> การตัดสินใจในส่วนหนึ่งมาจากการยื่นคำร้องโดย American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO) เมื่อปีพ.ศ. 2558 ซึ่งระบุว่าคดีของสร.รพท.เป็นตัวอย่างที่เด่นชัดของการปฏิเสธสิทธิเสรีภาพในการสมาคมและการร่วมเจรจาต่อรองของแรงงานในประเทศไทย

⁷ ดู CIVICUS, ‘Freedom of association in Thailand: an assessment of the enabling environment for civil society’, ตุลาคม 2020, หน้า 22, ดูได้ที่: https://www.civicus.org/documents/reports-and-publications/eena-reports/thailand-CIVICUS-FOA-assessment_en.pdf.

เสรีภาพในการสมาคมของ ILO ได้เน้นย้ำว่าบทลงโทษทางอาญาไม่ควรถูกนำมาใช้เพื่อจำกัดการใช้สิทธิเสรีภาพเกี่ยวกับสหภาพแรงงาน และแสดงความคาดหวังว่า “ข้อหาต่อแกนนำสร.รพท.จะถูกยกฟ้อง หากการกระทำของพวกเขาเป็นลักษณะเกี่ยวข้องกับ หรือเกิดจาก การใช้สิทธิในการทำกิจกรรมของสหภาพแรงงานอันชอบธรรม”⁸

ค. พันธกรณีด้านกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศของประเทศไทย

10. ตามหลักการสัญญาต้องเป็นสัญญา (pacta sunt servanda) และหลักกฎหมายทั่วไปที่เกี่ยวกับกฎหมายสนธิสัญญา ประเทศไทยมีพันธกรณีต้องปฏิบัติตามสนธิสัญญาระหว่างประเทศทุกฉบับที่ตนเป็นภาคีโดยสุจริต⁹ นอกจากนี้ ประเทศไทยยังไม่อาจอ้างบทบัญญัติของกฎหมายในประเทศเพื่อสร้างความชอบธรรมต่อความล้มเหลวในการปฏิบัติตามพันธกรณีของสนธิสัญญาได้¹⁰
11. ประเทศไทยเป็นภาคีสถิติสนธิสัญญาหลักด้านสิทธิมนุษยชน 7 ใน 9 ฉบับ ได้แก่ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights - ICESCR)¹¹ โดยประเทศไทยได้ทำการภาคยานุวัติ ICCPR เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ. 2539 และ ICESCR เมื่อวันที่ 5 กันยายน พ.ศ. 2542 ประเทศไทยยังได้ให้สัตยาบันแก่นุสัญญา ILO 17 ฉบับ ซึ่งรวมถึงอนุสัญญาหลัก 6 ใน 8 ฉบับ¹² นอกจากนี้ประเทศไทยยังปฏิบัติตามสนธิสัญญาต่างๆ แล้ว ประเทศไทยยังมีหน้าที่ในการเคารพ

⁸ ILO, ‘Effect given to the recommendations of the committee and the Governing Body - Report No 392, October 2020; Case No 3022 (Thailand) - Complaint date: 30 April 2013 - Follow-up’, วรรค 70, ดูได้ที่: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:4059432

⁹ United Nations, ‘Vienna Convention on the Law of Treaties’, 23 พฤษภาคม 1969, United Nations, Treaty Series, vol. 1155, หน้า 331, มาตรา 26, ดูได้ที่: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3a10.html>; คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, ‘ความเห็นทั่วไป ฉบับที่ 31: ลักษณะทั่วไปของพันธกรณีทางกฎหมายของรัฐบาลภายใต้กติกา’, เอกสารสหประชาชาติที่ CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 (2004), ย่อหน้า 3, ดูได้ที่: <https://www.refworld.org/docid/478b26ae2.html> (‘ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 31’).

¹⁰ ข้อ 26 และ 27 ของอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา; ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 31 ย่อหน้าที่ 4

¹¹ สนธิสัญญาอื่นๆ ได้แก่ อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (CEDAW) และ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (CRC) และพิธีสารเลือกรับ 2 ฉบับ อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (CERD) อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำแย่ศักดิ์ศรี (CAT) และ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ (CRPD)

¹² ได้แก่ อนุสัญญาว่าด้วยแรงงานบังคับ ค.ศ. 1930 (ฉบับที่ 29), อนุสัญญาว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่ากัน ค.ศ. 1951 (ฉบับที่ 100), อนุสัญญาว่าด้วยการยกเลิกแรงงานบังคับ ค.ศ. 1957 (ฉบับที่ 105), อนุสัญญาว่าด้วยการเลือกปฏิบัติ (การจ้างงานและ

บรรทัดฐานของกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ รวมถึงกฎของกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศใดๆ ที่สะท้อนอยู่ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights - UDHR) และหลักกฎหมายทั่วไปที่รัฐสมาชิกสหประชาชาติยอมรับ¹³

12. สนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนต่างๆ ได้ตั้งหน่วยงานกำกับดูแลที่ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญอิสระเพื่อประเมินการปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้สนธิสัญญาของรัฐภาคี และออกความเห็นทั่วไป (General Comments) เพื่อให้แนวทางในการตีความสนธิสัญญา โดยพิจารณาถึงสิทธิและบทบัญญัติต่างๆ ในสนธิสัญญา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (United Nations Human Rights Committee - HRC) เป็นหน่วยงานกำกับดูแลที่ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญอิสระที่ถูกตั้งโดย ICCPR ในขณะที่คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (Committee on Economic, Social and Cultural Rights – CESCR) ก็เป็นหน่วยงานที่ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญอิสระที่ถูกจัดตั้งโดย ICESCR เช่นเดียวกัน โดยศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้วินิจฉัยว่าศาลควรจะให้ “น้ำหนักอย่างมาก” แก่การตีความของคณะผู้เชี่ยวชาญอิสระ รวมถึงความเห็นทั่วไป (General Comments) ที่ถูกออกมาเพื่อกำกับการบังคับใช้สนธิสัญญานั้นๆ โดยเฉพาะ¹⁴ ทั้งนี้ ศาลในประเทศก็ควรปฏิบัติตามแนวทางของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศในประเด็นดังกล่าวเช่นเดียวกัน
13. เนื่องจากรฟท. เป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ จึงเป็นหน่วยงานของรัฐ การดำเนินการของรฟท.ไม่ว่าจะเป็นการกระทำหรือการละเว้นการกระทำใดจึงถือเป็นการกระทำของรัฐ โดยหลักการดังกล่าวเป็นหลักกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐ ซึ่งถูกระบุอยู่ในบทบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐ (Articles of State Responsibility) ของ

อาซีฟ ค.ศ. 1958 (ฉบับที่ 111), อนุสัญญาว่าด้วยอายุขั้นต่ำ ค.ศ. 1973 (ฉบับที่ 138), อนุสัญญาว่าด้วยการห้ามและการดำเนินการโดยทันที เพื่อขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก ค.ศ. 1999 (ฉบับที่ 182)

¹³ United Nations, ‘กฎบัตรสหประชาชาติ (Charter of the United Nations)’, 24 ตุลาคม 1945, 1 UNTS XVI, มาตรา 92 และ 93, ดูได้ที่: <http://www.un.org/en/sections/un-charter/un-charter-full-text/index.html>; United Nations, ‘ธรรมนูญจัดตั้งศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (Statute of the International Court of Justice)’, 18 เมษายน 1946, มาตรา 38, ดูได้ที่: <http://www.refworld.org/docid/3deb4b9c0.html>; และอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา (Vienna Convention on the Law of Treaties) ซึ่งโดยทั่วไปมักถูกพิจารณาว่าเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ดู Karl Zemanek, ‘Vienna Convention on the Law of Treaties’, UN Audiovisual Library of International Law, 23 พฤษภาคม 1969, ดูได้ที่: <http://legal.un.org/avl/ha/vclt/vclt.html>

¹⁴ หลักการนี้ได้รับการยืนยันในคดี Ahmadou Sadio Diallo ของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ดู ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (International Court of Justice), “Ahmadou Sadio Diallo Case (Republic of Guinea v. Democratic Republic of the Congo)”, คำพิพากษา, 30 พฤศจิกายน 2010, ย่อหน้า 66-68, ดูได้ที่: <https://www.icj-cij.org/files/case-related/103/103-20101130-JUD01-00-EN.pdf>

คณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศ (International Law Commission)¹⁵

14. และถึงแม้ว่ารฟท.จะเป็นหน่วยงานเอกชน ประเทศไทยก็ยังมีพันธกรณีในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้คนในเขตอำนาจของตนจากการประกอบธุรกิจที่นำไปสู่การละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งรวมถึงการให้การเยียวยาต่อความเสียหายจากการดำเนินธุรกิจดังกล่าวและการเอาผิดภาคธุรกิจที่กระทำผิด ข้อ 2 ของ ICCPR และ ICESCR ยังกำหนดให้ประเทศไทยต้องประกันการคุ้มครองสิทธิตามสนธิสัญญาทั้งสองฉบับโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติทุกรูปแบบ
15. นอกจากนั้น หลักการชี้แนะแห่งสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน (UN Guiding Principles on Business and Human Rights)¹⁶ ที่ได้รับการรับรองโดยมติคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ฉบับที่ 17/4¹⁷ ยังระบุว่ารัฐจะต้องดำเนินขั้นตอนเพิ่มเติมเพื่อป้องกันการละเมิดสิทธิโดยธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของหรือควบคุม “ในกรณีที่ธุรกิจอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ... การละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยธุรกิจดังกล่าวอาจถือเป็นการละเมิดพันธกรณีทางกฎหมายระหว่างประเทศของรัฐเอง”¹⁸ ทั้งนี้ ประเทศไทยได้ประกาศใช้แผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนฉบับแรก (พ.ศ. 2562-2565) ไปเมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2562¹⁹ โดยกำหนดแผนปฏิบัติการดังกล่าวตามกรอบของหลักการชี้แนะฯ
16. ฝ่ายตุลาการเองก็มีบทบาทสำคัญในการประกันการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศ หลักการทั่วไปเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐระบุว่า “การกระทำของหน่วยงานใดๆของรัฐ จะต้องถือเป็นการกระทำของรัฐภายใต้กฎหมายระหว่าง

¹⁵ ตามที่คณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศได้อธิบายว่า “ในฐานะที่รัฐอยู่ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ รัฐต้องรับผิดชอบต่อพฤติกรรมขององค์กร หน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ทั้งหมดที่เป็นส่วนหนึ่งของรัฐและดำเนินการในฐานะรัฐ ไม่ว่าหน่วยงานหรือปัจเจกนั้น ๆ จะมีสภาพบุคคลแยกต่างหากภายใต้กฎหมายภายในหรือไม่ก็ตาม” ดู รายงานของคณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศในการประชุมครั้งที่ 53, 23 เมษายน – 1 มิถุนายน และ 2 กรกฎาคม – 10 สิงหาคม 2001, Official Records of the General Assembly, การประชุมครั้งที่ 53, Supplement No. 1, เอกสารสหประชาชาติที่ A/56/10, หน้า 39, ดูได้ที่: https://legal.un.org/ilc/documentation/english/reports/a_56_10.pdf

¹⁶ UN Guiding Principles on Business and Human Rights, ดูได้ที่: https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinessshr_en.pdf

¹⁷ UN Human Rights Council, ‘Resolution adopted by the Human Rights Council 17/4: *Human rights and transnational corporations and other business enterprises*’, เอกสารสหประชาชาติที่ A/HRC/RES/17/4, 6 กรกฎาคม 2011.

¹⁸ หลักการชี้แนะแห่งสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน, หน้า 7

¹⁹ ภาษาไทยและภาษาอังกฤษได้ที่: <https://globalnaps.org/wp-content/uploads/2017/11/nap-thailand-th.pdf> และ <https://globalnaps.org/wp-content/uploads/2017/11/nap-thailand-en.pdf>.

ประเทศ ไม่ว่าหน่วยงานนั้นจะมีหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ หรืออื่นๆ”²⁰

17. ในมุมมองกฎหมายสิทธิมนุษยชน หลักการดังกล่าวถูกสะท้อนอยู่ในความเห็นทั่วไปฉบับที่ 31 ของ HRC และความเห็นทั่วไปฉบับที่ 3 และ 24 ของ CESCR²¹ ซึ่งยืนยันว่า พันธกรณีตาม ICCPR และ ICESCR มีผลผูกพันเป็นการทั่วไปกับหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงาน หน้าที่ในการประกันว่าสิทธิที่ระบุใน ICCPR และ ICESCR จะได้รับการปกป้องและคุ้มครองไม่ได้เป็นแค่ความรับผิดชอบของฝ่ายนิติบัญญัติและบริหาร แต่ยังต้องรวมถึงฝ่ายตุลาการด้วย ในความเห็นทั่วไปฉบับที่ 31 HRC ยังได้เน้นย้ำว่า “ฝ่ายตุลาการสามารถคุ้มครองสิทธิ [ตาม ICCPR] ได้หลายวิธี เช่น การนำคดีมาใช้โดยตรง การนำบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นๆ มาใช้โดยเปรียบเทียบ หรือการตีความการบังคับใช้กฎหมายในประเทศตามกฎหมาย”²² ในความเห็นทั่วไปที่ 3 CESCR เน้นย้ำว่าบทบัญญัติหลายข้อของ ICESCR “สามารถให้ฝ่ายตุลาการและฝ่ายอื่น ๆ นำไปปรับใช้ในระบบกฎหมายในประเทศได้ทันที” โดยรวมถึงสิทธิในการก่อตั้งและเข้าร่วมสหภาพแรงงานและสหพันธ์สหภาพแรงงาน และสิทธิในการนัดหยุดงาน ตามที่ระบุในข้อ 8 ของ ICESCR²³ ตามที่กล่าวข้างต้น ตามหลักทั่วไปเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ ความล้มเหลวของฝ่ายตุลาการในฐานะหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศของรัฐอาจถือเป็นการละเมิดพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศของรัฐเอง²⁴
18. แม้ว่าคดีนี้จะเกี่ยวข้องกับหลักการสิทธิมนุษยชนหลายข้อ ผู้ยื่นหนังสือเรียกร้องขอให้ศาลให้ความสนใจหลักการด้านสิทธิมนุษยชน 3 ข้อที่ถือเป็นหัวใจของคดีนี้ อันได้แก่ สิทธิในเสรีภาพในการสมาคม (รวมถึงสิทธิในการก่อตั้งและเข้าร่วมสหภาพแรงงาน และสิทธิในการนัดหยุดงานและร่วมเจรจาต่อรอง) สิทธิในการทำงานและในที่ทำงาน (รวมถึงสิทธิในสุขภาพที่ดี และสิทธิในการมีสภาพการทำงานที่ยุติธรรมและน่าพึงพอใจ) และสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม ทั้งนี้ สิทธิเหล่านี้ล้วนถูกระบุอยู่ในสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนและเครื่องมือทางกฎหมายอื่นๆ เช่น UDHR ICCPR ICESCR และหลักการสิทธิขั้นพื้นฐานในอนุสัญญาหลักของ ILO ทั้ง 8 ฉบับที่ถูกกล่าวถึงในปฏิญญาว่า

²⁰ UN General Assembly, ‘Resolution 56/83. Responsibility of States for internationally wrongful acts: Annex’, 2001, มาตรา 4, ดูได้ที่: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_6_2001.pdf.

²¹ ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 24 ย่อหน้าที่ 47 ของ CESCR เน้นย้ำว่า “ฝ่ายหรือหน่วยงานต่างๆ ทั้งหมดของรัฐบาลของรัฐภาคี รวมถึงฝ่ายตุลาการ... มีพันธกรณีตามอนุสัญญานี้” และ “รัฐภาคีควรรับประกันว่า ฝ่ายตุลาการโดยเฉพาะผู้พิพากษาและทนายความจะนั้นรับทราบถึงพันธกรณีตามอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมของธุรกิจ และผู้พิพากษาและทนายความสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระโดยสมบูรณ์”

²² ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 31 ย่อหน้าที่ 15

²³ ได้แก่ ข้อ 3, 7 (ก) (1), 8, 10 (3), 13 (2) (ก) (3) และ (4) และ 15 (3). ดู CESCR, “ความเห็นทั่วไปของ CESCR ฉบับที่ 3: ลักษณะของพันธกรณีของรัฐภาคี (มาตรา 2, ย่อหน้า 1, ของกติกา)”, E/1991/23, 14 ธันวาคม 1990.

²⁴ ข้อ 4 ของบทบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐสำหรับการกระทำความผิดระหว่างประเทศ ค.ศ. 2001

ด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน (Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work)

เสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (UDHR)

19. สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้ทำการรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (UDHR) เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2491 ทั้งนี้ UDHR ไม่ใช่สนธิสัญญา แต่ในปัจจุบันบทบัญญัติส่วนใหญ่หรืออาจจะทั้งหมดของ UDHR ได้รับการยอมรับว่ามีสถานะเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ
20. สิทธิในเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคมถูกกล่าวถึงในข้อ 20 ของ UDHR โดยระบุว่า “ทุกคนมีสิทธิในอิสรภาพแห่งการร่วมประชุมและการตั้งสมาคมโดยสันติ และบุคคลใด ๆ จะถูกบังคับให้สังกัดสมาคมใดสมาคมหนึ่งไม่ได้” และข้อ 23 ของ UDHR ระบุต่อไปว่า “ทุกคนมีสิทธิในการก่อตั้งและเข้าร่วมสหภาพแรงงานเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง”

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR)

21. ข้อ 22 ของ ICCPR กำหนดให้ประเทศไทยต้องเคารพและคุ้มครอง “สิทธิในเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม รวมถึงสิทธิที่จะก่อตั้งและเข้าร่วมสหภาพแรงงานเพื่อปกป้องประโยชน์ของตน” ของบุคคลทุกคนภายใต้เขตอำนาจของประเทศ ICCPR ยังระบุต่อไปว่ารัฐอาจจำกัดสิทธิดังกล่าวเพื่อจุดประสงค์อันชอบธรรมที่ถูกระบุในข้อ 22(3) และต้องออกเป็นกฎหมายเท่านั้น²⁵ เช่นเดียวกับสิทธิ ICCPR สิทธิอื่น รัฐจะต้องรับประกันเสรีภาพในการแสดงออกโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ และหลักการไม่เลือกปฏิบัตินี้ยังมีผลบังคับใช้กับการจำกัดสิทธินี้ด้วย²⁶ ข้อ 26 ของ ICCPR ยังกล่าวถึงการไม่เลือกปฏิบัติ ความเสมอภาค และความคุ้มครองทางกฎหมายอย่างเท่าเทียม

²⁵ ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 31 ย่อหน้า 6 ระบุว่า: <https://www.refworld.org/docid/478b26ae2.html> ข้อ 22(2) ของ ICCPR ระบุว่า “การจำกัดการใช้สิทธินี้จะกระทำมิได้ นอกจากจะกำหนดโดยกฎหมายและเพียงพอที่จำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตย เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติ หรือความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุข หรือศีลธรรมของประชาชน หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ความในข้อนี้ไม่ห้ามการวางข้อจำกัดอันชอบด้วยกฎหมายในการใช้สิทธินี้ของทหารและตำรวจ”

²⁶ ข้อ 2 ของ ICCPR ระบุว่า “รัฐภาคีแต่ละรัฐแห่งกติกานี้รับที่จะเคารพและประกันแก่ปัจเจกบุคคลทั้งปวงภายในดินแดนของตนและภายใต้เขตอำนาจของตนในสิทธิทั้งหลายที่รับรองไว้ในกติกานี้ โดยปราศจากการแบ่งแยกใดๆ อาทิ เชื้อชาติ ศิพ เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองหรือความคิดเห็นอื่นใด เผ่าพันธุ์แห่งชาติหรือสังคม ทรัพย์สิน กำเนิด หรือสถานะอื่นๆ” ดู HRC, ‘ความคิดเห็นทั่วไป ฉบับที่ 18 เกี่ยวกับการไม่เลือกปฏิบัติ’, 10 พฤศจิกายน 1989, ย่อหน้า 1, ระบุว่า: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCCPR%2fGE%2f6622&Lang=en

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (ICESCR)

22. ข้อ 8 ของ ICESCR ระบุถึงสิทธิแรงงาน ได้แก่ สิทธิในการก่อตั้งและเข้าร่วมสหภาพแรงงานและสหพันธ์สหภาพแรงงาน รวมถึงสิทธิในการนัดหยุดงาน และกำหนดว่ารัฐภาคีรวมถึงประเทศไทยต้องดำเนินการเพื่อประกัน

“(ก) สิทธิของทุกคนที่จะก่อตั้งสหภาพแรงงานและเข้าร่วมสหภาพแรงงานตามที่ตนเลือก เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของตน ทั้งนี้ โดยขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ขององค์การที่เกี่ยวข้องเท่านั้น ห้ามจำกัดการใช้สิทธินี้ นอกจากที่ได้กำหนดโดยกฎหมายและที่จำเป็นในสังคมประชาธิปไตย เพื่อประโยชน์ของความมั่นคงแห่งชาติ หรือความสงบเรียบร้อยของส่วนรวม หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น

[...]

(ค) สิทธิของสหภาพแรงงานที่จะดำเนินงานอย่างเสรีโดยไม่ขึ้นอยู่กับ การจำกัดใด นอกจากที่ได้กำหนดโดยกฎหมายและซึ่งจำเป็นในสังคมประชาธิปไตย เพื่อประโยชน์ของความมั่นคงแห่งชาติหรือความสงบเรียบร้อยของส่วนรวมหรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น

(ง) สิทธิที่จะนัดหยุดงาน หากใช้สิทธิโดยสอดคล้องกับกฎหมายของประเทศนั้น”

23. CESCR ได้ให้คำอธิบายเกี่ยวกับสิทธิแรงงานที่ได้รับความคุ้มครองภายใต้ ICESCR ในความเห็นทั่วไป ฉบับที่ 24 ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐตาม ICESCR ในบริบทของกิจกรรมทางธุรกิจ โดยเน้นย้ำว่า “แก่นนำสหภาพแรงงาน [...] มักมีความเสี่ยงในการถูกคุกคาม รัฐภาคีควรดำเนินการที่เป็นทุกมาตรการเพื่อปกป้องผู้สมัครด้านสิทธิมนุษยชนและงานของพวกเขา รัฐควรหลีกเลี่ยงการดำเนินคดีทางอาญาเพื่อยับยั้งงานของพวกเขา หรือขัดขวางงานของพวกเขา ด้วยวิธีการอื่นใด”²⁷

อนุสัญญา ILO

24. ในฐานะสมาชิกของ ILO ประเทศไทยมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามหลักการที่ถูกรับรองในธรรมนูญจัดตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) และปฏิญญาฟีลาเดลเฟีย ซึ่งบัญญัติถึงเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคมและการร่วมเจรจาต่อรอง²⁸ ปฏิญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงานและการติดตามผล (ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow up) ซึ่งถูกรับรองในปีพ.ศ. 2541²⁹ ได้ระบุไว้

²⁷ ความเห็นทั่วไปของ CESCR ฉบับที่ 24 ย่อหน้าที่ 48

²⁸ ILO, ‘Freedom of association: Digest of Decisions and Principles of the Freedom of Association, Committee of the Governing body of the ILO’, 5th rev. ed. 2006, ย่อหน้า 15, ดูได้ที่ <http://www.ilo.org/ilolex/english/23e2006.pdf>

²⁹ ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow-up, ดูได้ที่:

เช่นกันว่าสมาชิกทุกประเทศรวมถึงประเทศไทยมีหน้าที่ในฐานะสมาชิกของ ILO ในการเคารพ “สิทธิขั้นพื้นฐาน” บางประการ แม้ว่าประเทศนั้นจะไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกัน ค.ศ. 1948 และอนุสัญญาฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและร่วมเจรจาต่อรอง ค.ศ. 1949 โดยสิทธิเหล่านี้รวมถึงเสรีภาพในการสมาคมและการร่วมเจรจาต่อรองอย่างชัดเจน ILO ยังรับรองสิทธิในการนัดหยุดงานว่าเป็น “ผลที่ตามมาโดยธรรมชาติของสิทธิในการรวมตัว”³⁰ ดังนั้น การที่ประเทศไทยไม่ได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกัน ค.ศ. 1948 (ฉบับที่ 87) หรือ อนุสัญญาว่าด้วยการปฏิบัติตามหลักการแห่งสิทธิในการรวมตัวกันและการเจรจาต่อรองร่วม ค.ศ. 1949 (ฉบับที่ 98) จึงไม่เป็นการปลดปล่อยพันธกรณีของตนในการเคารพสิทธิและหลักการของอนุสัญญาดังกล่าว

25. ILO ได้กำหนดแนวทางในการตีความขอบเขตของเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคมและสิทธิในการนัดหยุดงาน ผ่านแนวทางการตัดสินของคณะกรรมการด้านเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม คณะกรรมการฯ ได้ระบุไว้โดยชัดเจนว่า ข้อกล่าวหาเกี่ยวกับ “การกระทำความผิดทางอาญาไม่ควรถูกใช้เพื่อคุกคามนักสหภาพแรงงานเนื่องจากสมาชิกภาพหรือกิจกรรมของสหภาพฯ”³¹ นอกจากนี้ “การดำเนินคดีทางอาญาและการลงโทษจำคุกแก่นักสหภาพแรงงานเนื่องจากกิจกรรมของสหภาพแรงงานยังไม่เอื้อให้เกิดสภาพแวดล้อมและความสัมพันธ์ในกลุ่มอุตสาหกรรมที่มีเอกภาพและเสถียรภาพ” และไม่ควรมีใครถูก “พรางเสรีภาพหรือถูกทำโทษทางอาญา เพียงเพราะการจัดหรือเข้าร่วมการนัดหยุดงานโดยสันติ”³² ดังนั้น คณะกรรมการฯ จึงได้รับรองสิทธิของแรงงานและองค์กรของแรงงานในการนัดหยุดงานในฐานะวิธีการอันชอบธรรมในการปกป้องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม³³

<https://www.ilo.org/declaration/thedeclaration/textdeclaration/lang--en/index.htm>

³⁰ ILO, ‘Chapter V: Substantive provisions of labour legislation: The right to strike’, ดูได้ที่:

<https://www.ilo.org/legacy/english/dialogue/ifpdial/llg/noframes/ch5.htm>

³¹ ILO, ‘Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association: Trade union and employers organizations rights and civil liberties; General principles’, ย่อหน้า 80, ดูได้ที่:

https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:70002:0::NO:70002:P70002_HIER_ELEMENT_ID,P70002_HIER_LEVEL:3942676,2

³² ILO, ‘Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association: Trade union and employers organizations rights and civil liberties; Bringing of charges and sentencing of trade unionists and representatives of employers organizations to imprisonment’, ย่อหน้า 154 - 157, ดูได้ที่:

https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:70002:0::NO:70002:P70002_HIER_ELEMENT_ID,P70002_HIER_LEVEL:3943180,2

³³ ILO, ‘Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association: Right to strike’, ย่อหน้า 752,

26. นอกจากนั้น คณะกรรมการฯ ยังได้กำหนดว่า การจำกัดสิทธิการนัดหยุดงานสามารถกระทำได้เฉพาะในสองกรณีเท่านั้น ได้แก่ “(1) ในงานบริการสาธารณะสำหรับข้าราชการที่ใช้อำนาจในนามของรัฐ หรือ (2) ในงานบริการที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งยวดในความหมายอย่างแคบ (หมายถึง การบริการที่หากมีการหยุดชะงักจะทำให้เกิดอันตรายต่อชีวิต ความปลอดภัยส่วนบุคคล หรือสุขภาพของประชากรทั้งหมดหรือบางส่วน)”³⁴ คณะกรรมการฯ ยังได้อธิบายด้วยว่า โดยทั่วไปแล้ว การขนส่งไม่ถือเป็นงานบริการที่จำเป็นอย่างยิ่งยวดในความหมายอย่างแคบนี้³⁵ สำหรับกรณีของประเทศไทย คณะกรรมการฯ ได้เคยกล่าวอย่างชัดเจนแล้วว่า การรถไฟ *ไม่ใช่* งานบริการที่จำเป็นอย่างยิ่งยวดที่สามารถใช้เป็นข้อยกเว้นได้³⁶

สิทธิในการทำงานและหลักการขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับอาชีวอนามัยและความปลอดภัย

UDHR

27. สิทธิในการทำงานได้รับการคุ้มครองในข้อ 23 และ 25 ของ UDHR โดยข้อ 23 ระบุว่า “ทุกคนมีสิทธิในการทำงานในการเลือกงานโดยอิสระ ในสภาพการทำงานที่ยุติธรรมและน่าพึงพอใจ และในการคุ้มครองจากการว่างงาน” และ “สิทธิที่จะจัดตั้งและเข้าร่วมสหภาพแรงงานเพื่อความคุ้มครองแห่งผลประโยชน์ของตน” และข้อ 25 ที่ระบุว่า “ทุกคนมีสิทธิในมาตรฐานการครองชีพอันเพียงพอสำหรับสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีของตนและครอบครัว”

ICESCR

28. ข้อ 6 ของ ICESCR ให้การคุ้มครองสิทธิในการทำงาน ข้อ 7 ของ ICESCR ระบุว่า ทุกคนมีสิทธิในการมีสภาพการทำงานที่ยุติธรรมและน่าพึงพอใจ และได้กำหนดเงื่อนไขการทำงานอื่น ๆ ที่รัฐต้องให้การรับรอง เช่น ข้อ 7(ข) ของ

ดูได้ที่:

https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:70002:0::NO::P70002_HIER_ELEMENT_ID,P70002_HIER_LEVEL:3945366

³⁴ ILO, ‘Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association: Right to strike; Cases in which strikes may be restricted or even prohibited, and compensatory guarantees’ (“คำตัดสินใจของคณะกรรมการว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมว่าด้วยการจำกัดสิทธิในการนัดหยุดงาน”), ย่อหน้า 830, ดูได้ที่:

https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:70002:0::NO::P70002_HIER_ELEMENT_ID,P70002_HIER_LEVEL:3945663,2

³⁵ คำตัดสินใจของคณะกรรมการว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมว่าด้วยการจำกัดสิทธิในการนัดหยุดงาน ย่อหน้า 842

³⁶ ดู เช่น ILO. ‘Report in which the committee requests to be kept informed of development - Report No 372’, มิถุนายน 2014, ย่อหน้า 164, ดูได้ที่:

https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:3173680

อนุสัญญาที่กำหนดให้รัฐประกัน “สภาพการทำงานที่ปลอดภัยและถูกสุขอนามัย”

29. CESCR ยังได้ขยายความสิทธิในการทำงานและสิทธิในสถานที่ทำงานในความเห็นทั่วไป ฉบับที่ 18 และ 23 ซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อ 6 และข้อ 7 ของ ICESCR ตามลำดับ
30. ในความเห็นทั่วไป ฉบับที่ 18 CESCR อธิบายอย่างชัดเจนว่าการคุ้มครองสิทธิในการทำงานมีหลายองค์ประกอบ ได้แก่ สิทธิของแรงงานในการมีสภาพการทำงานที่ยุติธรรมและน่าพึงพอใจ โดยเฉพาะการมี “สภาพการทำงานที่ปลอดภัย” และ “สิทธิในการจัดตั้งสหภาพแรงงาน”³⁷ นอกจากนี้ CESCR ยังตระหนักถึงบทบาทสำคัญของสหภาพแรงงาน “ในการรับประกันสิทธิในการทำงานในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ และในการช่วยเหลือรัฐภาคีในการปฏิบัติตามพันธกรณีตามข้อ 6” โดย CESCR เรียกร้องให้รัฐภาคีเช่นประเทศไทยจัดให้มี “สภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยให้เกิดการปฏิบัติตามพันธกรณีเหล่านี้”
31. ในความเห็นทั่วไป ฉบับที่ 23 CESCR ยืนยันว่า “สิทธิเกี่ยวกับสหภาพแรงงาน เสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม และสิทธิในการนัดหยุดงานเป็นวิธีการที่สำคัญในการริเริ่ม รักษา และ คุ้มครองสภาพการทำงานที่ยุติธรรมและน่าพึงพอใจ”³⁸ CESCR ระบุอีกว่า
- “การป้องกันอุบัติเหตุและโรคภัยจากการทำงานเป็นพื้นฐานของสิทธิในการมีสภาพการทำงานที่ยุติธรรมและน่าพึงพอใจ และเกี่ยวข้องกับสิทธิของกติกา ข้ออื่นๆ อย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะสิทธิที่จะมีสุขภาพกายและสุขภาพจิตตามมาตรฐานสูงสุดเท่าที่เป็นได้” (ข้อ 12 ของ ICESCR)³⁹
32. แม้ว่าอุบัติเหตุและโรคภัยไข้เจ็บจากการทำงานอาจไม่สามารถถูกป้องกันได้ทั้งหมด แต่ CESCR ได้เน้นย้ำว่า “ต้นทุนทางมนุษย์และต้นทุนอื่นๆ จากการไม่ดำเนินการใดๆ จะมีค่าสูงกว่าภาระทางการเงินที่รัฐต้องแบกรับในการดำเนินขั้นตอนเชิงป้องกันโดยทันที โดยจะสูงขึ้นเรื่อย ๆ เมื่อเวลาผ่านไป”⁴⁰

³⁷ CESCR, ‘ความคิดเห็นทั่วไปฉบับที่ 18 เกี่ยวกับสิทธิในการทำงาน (ข้อ 6 ของ ICESCR)’, เอกสารสหประชาชาติที่ E/C.12/GC/18, 6 กุมภาพันธ์ 2006, ย่อหน้า 12, 48, 51, 52 และ 54, ดูได้ที่:

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fGC%2f18&Lang=en

³⁸ CESCR, ‘ความคิดเห็นทั่วไปฉบับที่ 23 เกี่ยวกับสิทธิในการมีสภาพการทำงานที่ยุติธรรมและน่าพึงพอใจ (ข้อ 7 ของ ICESCR)’, เอกสารสหประชาชาติที่ E/C.12/GC/23, 27 เมษายน 2016, ย่อหน้า 1, ดูได้ที่:

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fGC%2f23&Lang=en (“ความเห็นทั่วไปของ CESCR ฉบับที่ 23”)

³⁹ ความเห็นทั่วไปของ CESCR ฉบับที่ 23 ย่อหน้า 1 และ 25

⁴⁰ เพิ่งอ้าง

33. CESCR ยังเรียกร้องให้รัฐภาคี “ออกนโยบายระดับชาติเพื่อป้องกันอุบัติเหตุและการบาดเจ็บทางสุขภาพจากการทำงาน โดยการลดความเสี่ยงในสภาพแวดล้อมการทำงานและประกันว่าการออก บังคับใช้ และทบทวนนโยบายดังกล่าวจะทำให้เกิดการคุ้มครองอย่างกว้างขวาง”⁴¹ นโยบายนี้ยังควรระบุประเด็นต่างๆ เช่น “การบำรุงรักษาวัตถุต่างๆในการประกอบการทำงาน (ที่ทำงาน สิ่งแวดล้อมในการทำงาน กระบวนการทำงาน เครื่องมือ เครื่องจักร และอุปกรณ์” และ “การคุ้มครองแรงงานและองค์กรตัวแทนแรงงานจากมาตรการทางวินัย เมื่อแรงงานปฏิบัติตามนโยบายแห่งชาติ เช่น เมื่อแรงงานตอบโต้ต่อภัยอันตรายที่จะเกิดขึ้นและมีความรุนแรง”⁴² นโยบายเช่นว่ายังควรกำหนด “การดำเนินการของนายจ้างโดยเฉพาะด้านการป้องกันและได้ตอบเมื่อเกิดอุบัติเหตุ”⁴³ ข้อนี้เป็นการเสนอแนะรัฐว่าการพัฒนานโยบายระดับชาติไม่ควรให้การคุ้มครองแรงงานแค่ในกรณีที่แรงงานต้องนำตัวเองออกจากสถานการณ์หนึ่งๆ เพื่อความปลอดภัยของตนเองเท่านั้น แต่ยังเสนอแนะให้รัฐรับประกันว่าแรงงานผู้นั้นจะได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมายจากผลลัพธ์อันไม่พึงปรารถนาที่อาจเกิดขึ้นด้วย
34. นอกจากนั้น นโยบายนี้ยังควรกำหนดว่าแรงงานควร “สามารถตรวจสอบสภาพการทำงานโดยปราศจากความกลัวที่จะถูกตอบโต้”⁴⁴ และควรมี “บทบัญญัติที่เหมาะสมเกี่ยวกับการติดตามและการบังคับใช้” “กำหนดบทลงโทษอย่างเหมาะสมในกรณีที่มีการละเมิด” และให้ “มีการเข้าถึงกลไกการร้องทุกข์ที่เหมาะสม” สำหรับแรงงานที่ได้รับผลกระทบจากอุบัติเหตุจากการทำงานที่ป้องกันได้⁴⁵ ทั้งนี้ ในการกำหนดถึงหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับสภาพการทำงานที่ปลอดภัยและถูกสุขลักษณะนี้ CESCR ได้อ้างถึงข้อ 4(1) และข้ออื่นๆ ของอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 155 ว่าด้วยความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน ค.ศ. 1981

อนุสัญญา ILO

35. ประเทศไทยเป็นหนึ่งในสมาชิกก่อตั้งของ ILO โดยธรรมนูญของ ILO⁴⁶ ได้ระบุหลักการว่าแรงงานควรได้รับความคุ้มครองจากโรคภัยไข้เจ็บและการบาดเจ็บที่เกิดจากการจ้างงาน หน้าที่ของ ILO ในการส่งเสริมสภาพการจ้างงานที่

⁴¹ ความเห็นทั่วไปของ CESCR ฉบับที่ 23 ย่อหน้า 25

⁴² ความเห็นทั่วไปของ CESCR ฉบับที่ 23 ย่อหน้า 27

⁴³ ความเห็นทั่วไปของ CESCR ฉบับที่ 23 ย่อหน้า 28

⁴⁴ ความเห็นทั่วไปของ CESCR ฉบับที่ 23 ย่อหน้า 26

⁴⁵ ความเห็นทั่วไปของ CESCR ฉบับที่ 23 ย่อหน้า 29

⁴⁶ ธรรมนูญ ILO (ILO Constitution), อาร์มภบท, ดูได้ที่:

https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:2453907:NO. ดู: ILO,

‘International Labour Standards on Occupational Safety and Health’, ดูได้ที่:

<https://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/occupational-safety-and-health/lang-en/index.htm> .

ปลอดภัยได้ถูกเน้นย้ำในปฏิญญาฟิลาเดลเฟีย ค.ศ. 1944 (พ.ศ. 2487)⁴⁷ นอกจากนี้ ปฏิญญานี้ว่าด้วยความยุติธรรมทางสังคมเพื่อโลกาภิวัตน์ (Declaration on Social Justice for a Fair Globalization) ค.ศ. 2008 (พ.ศ. 2551)⁴⁸ ยังได้ให้การยอมรับว่าสภาพการทำงานที่ถูกสุขลักษณะและปลอดภัยเป็นองค์ประกอบหลักของระเบียบวาระของ ILO ว่าด้วยงานที่มีคุณค่า (Decent Work Agenda) อาชีวอนามัยและความปลอดภัยยังถูกระบุว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญของวาระการพัฒนาที่ยั่งยืน ค.ศ. 2030⁴⁹

36. หน่วยงานกำกับดูแลของ ILO ได้ประกาศแผนปฏิบัติการด้านอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในปีพ.ศ.2553 และหลังจากนั้นได้ออกอนุสัญญาฉบับที่ 155 ว่าด้วยความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน⁵⁰ พิธีสารประกอบอนุสัญญาฉบับที่ 155⁵¹ และอนุสัญญาฉบับที่ 187 ว่าด้วยกรอบการส่งเสริมการดำเนินงานด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัย⁵² เพื่อเป็นเครื่องมือหลักด้านอาชีวอนามัยและความปลอดภัย ซึ่งสมควรได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้นำไปปฏิบัติ⁵³

⁴⁷ ILO Declaration of Philadelphia: Declaration Concerning the Aims and Purposes of the International Labour Organisation, ดูโดยเฉพาะย่อหน้า III(g), ดูได้ที่ <https://www.ilo.org/legacy/english/inwork/cb-policy-guide/declarationofPhiladelphia1944.pdf>.

⁴⁸ ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, adopted by the International Labour Conference at its ninety-seventh session, 10 มิถุนายน 2008, ดูโดยเฉพาะย่อหน้า I.A(ii), ดูได้ที่: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/genericdocument/wcms_371208.pdf.

⁴⁹ เป้าหมายที่ 8.8, 2030 Agenda for Sustainable Development, ดูได้ที่ <https://sdgs.un.org/2030agenda>

⁵⁰ ILO Convention 155 on Occupational Safety and Health Convention, 1981 (No. 155), ดูได้ที่: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C155.

⁵¹ ILO Protocol 155 of 2002 to the Occupational Safety and Health Convention, 1981, ดูได้ที่: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312338.

⁵² ILO Convention 187 on Promotional Framework for Occupational Safety and Health Convention, 2006 (No. 187), ดูได้ที่: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C187

⁵³ ILO, 'ILO Plan of action (2010-2016) to achieve widespread ratification and effective implementation of the occupational safety and health instruments (อนุสัญญาฉบับที่ 155, พิธีสารฉบับค.ศ. 2002 และอนุสัญญาฉบับที่ 187)', รับรองโดยองค์กรกำกับดูแลในสมัยการประชุมที่ 307, มีนาคม 2010, ดูได้ที่ https://www.ilo.org/global/standards/WCMS_125616/lang--en/index.htm

37. ในการประชุมใหญ่ครั้งที่ 108 เมื่อวันที่ 21 มิถุนายน พ.ศ. 2562 ILO ได้ประกาศปฏิญญาหนึ่งศตวรรษเพื่ออนาคต (Centenary Declaration for the Future of Work)⁵⁴ และเน้นย้ำว่า “เงื่อนไขการทำงานที่ปลอดภัยและถูกสุขลักษณะเป็นพื้นฐานของงานที่มีคุณค่า”⁵⁵ ที่ประชุมใหญ่ได้ลงมติเรียกร้องให้หน่วยงานกำกับดูแล “พิจารณาข้อเสนอเพื่อรวมหลักสภาพการทำงานที่ปลอดภัยและถูกสุขลักษณะเข้าไปในกรอบการทำงานของ ILO เกี่ยวกับหลักการขั้นพื้นฐานและสิทธิในการทำงานโดยเร็วที่สุด”⁵⁶ ในประเด็นนี้ได้มีการคาดการณ์อย่างกว้างขวางว่า อนุสัญญาด้านอาชีวอนามัยและความปลอดภัย เช่น อนุสัญญาฉบับที่ 155 อาจได้รับการยอมรับเป็นอนุสัญญาหลักในที่สุด
38. ILO ยังได้ระบุว่าอนุสัญญาทั้งสามฉบับ ได้แก่ อนุสัญญาฉบับที่ 155 อนุสัญญาฉบับที่ 161 (การบริการด้านอาชีวอนามัย)⁵⁷ และอนุสัญญาฉบับที่ 187 เมื่อนำมารวมกันนั้นได้ให้คำจำกัดความแก่หลักการขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับอาชีวอนามัยและความปลอดภัย⁵⁸
39. ประเทศไทยไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 155 ซึ่งข้อ 13 ระบุว่า “แรงงานที่ได้นำตนเองออกจากสถานการณ์การทำงานอันมีเหตุผลที่จะเชื่อได้ว่าเป็นภัยซึ่งใกล้จะเกิดและจะส่งผลร้ายแรงต่อชีวิตและสุขภาพ จะต้องได้รับการคุ้มครองจากผลลัพธ์อันไม่พึงประสงค์โดยสอดคล้องกับเงื่อนไขและแนวปฏิบัติภายในประเทศ” คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญของ ILO ยังได้ระบุว่าสิทธิของแรงงานในการนำตัวเองออกจากสถานการณ์ที่มีเหตุผลที่น่าเชื่อว่าเป็นภัยซึ่งใกล้จะเกิดและจะส่งผลร้ายแรงต่อชีวิตและสุขภาพเป็นรากฐานที่สำคัญสำหรับการป้องกันอุบัติเหตุและโรคร้ายไข้เจ็บจากการทำงาน และจะต้องไม่ถูกบั่นทอนโดยการดำเนินการใดๆ ของนายจ้าง⁵⁹

⁵⁴ ILO Centenary Declaration on the Future of Work, รับรองโดยการประชุมสมัยที่ 108th, 21 มิถุนายน 2019, ดูได้ที่: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_711674.pdf

⁵⁵ เฟิ่งอ๋าง II (ง)

⁵⁶ Resolution on the ILO Centenary Declaration for the Future of Work, รับรองเมื่อ 21 มิถุนายน 2019, ดูได้ที่: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_711659.pdf

⁵⁷ ILO Convention 161 on Occupational Health Services Convention, 1985 (No. 161), ดูได้ที่: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312306

⁵⁸ ดู ILO, ‘Convention 155 and World Day for Safety and Health at Work’, ดูได้ที่: http://www.oit.org/century/history/iloandyou/WCMS_211520/lang--en/index.htm

⁵⁹ ILO, ‘General Survey on the occupational safety and health instruments concerning the promotional

40. อย่างไรก็ตาม รัฐบาลไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 187 เมื่อวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2559 อนุสัญญานี้กำหนดให้ประเทศไทยต้อง “ส่งเสริมและสนับสนุน... สิทธิของแรงงานในการมีสภาพการทำงานที่ปลอดภัยและถูกสุขลักษณะ”⁶⁰ อนุสัญญายังกำหนดให้รัฐภาคีสร้างวัฒนธรรมระดับชาติด้านอาชีวอนามัยและความปลอดภัยเชิงป้องกันที่ “คุ้มครองสิทธิในอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในทุกระดับ โดยรัฐบาล นายจ้าง และแรงงานทำการร่วมมือกันอย่างแข็งขันเพื่อประกันสภาพแวดล้อมการทำงานที่ปลอดภัยและถูกสุขลักษณะผ่านระบบที่มีการกำหนดสิทธิ ความรับผิดชอบ และหน้าที่ และให้ความสำคัญแก่หลักการป้องกันเป็นลำดับแรก”⁶¹ การดำเนินการดังกล่าวควรถูกปฏิบัติ “ร่วมกับการปรึกษาหารือกับองค์กรที่เป็นตัวแทนนายจ้างและแรงงานให้ได้มากที่สุด ส่งเสริมหลักการพื้นฐาน เช่น การประเมินความเสี่ยงและอันตรายในการทำงาน การจัดการความเสี่ยงและอันตรายในการทำงานที่ต้นเหตุ และสร้างวัฒนธรรมระดับชาติด้านอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในเชิงป้องกันที่มีพื้นฐานมาจากข้อมูล[และ]การปรึกษาหารือ”⁶² อนุสัญญานี้ยังได้มีการ “กล่าวถึง” อนุสัญญานี้ฉบับที่ 155 และ “ตราสารอื่นๆ ของ ILO เกี่ยวกับกรอบการส่งเสริมอาชีวอนามัยและความปลอดภัย”⁶³ อย่างชัดเจน อนุสัญญานี้ฉบับที่ 187 ยังอ้างถึงอนุสัญญานี้ฉบับที่ 155 ในการบัญญัติคำนิยามของ “นโยบายของประเทศ” ในข้อ 1(ก) อีกด้วย⁶⁴
41. ลักษณะที่สัมพันธ์กันของมาตรฐานหลักด้านอาชีวอนามัยและความปลอดภัยนี้ยังสื่อถึงความสำคัญของอนุสัญญานี้ฉบับที่ 155 นอกจากนั้น เป้าหมายหลักของอนุสัญญานี้ฉบับที่ 187 คือเพื่อช่วยรัฐสมาชิกดำเนินการให้สัตยาบันและนำสนธิสัญญา ILO ที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ไปปฏิบัติ รวมถึงอนุสัญญานี้ฉบับที่ 155 ด้วย ขณะเดียวกัน ILO ก็ได้ประเมินว่าอนุสัญญาและมาตรฐานด้านแรงงานขององค์กรตนเกือบทั้งหมดมีความเกี่ยวข้องกับมาตรฐานด้านอาชีวอนามัยและความปลอดภัยไม่ว่าทางตรงก็ทางอ้อม⁶⁵ เมื่อพิจารณาว่าอนุสัญญาทั้งสามฉบับข้างต้นเป็นอนุสัญญาและมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ “หลัก” ด้านอาชีวอนามัยและความปลอดภัย จะเห็นได้ว่า อนุสัญญานี้ฉบับที่ 155 นั้นแท้จริง

framework, construction, mines and agriculture’, 8 กุมภาพันธ์ 2017, หน้า 103, ดูได้ที่:

https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/previous-sessions/106/reports/reports-to-the-conference/WCMS_543647/lang-en/index.htm

⁶⁰ ข้อ 3(2) อนุสัญญาว่าด้วยกรอบเชิงส่งเสริมการดำเนินงานความปลอดภัยและอาชีวอนามัย ค.ศ. 2006 (อนุสัญญานี้ฉบับที่ 187)

⁶¹ ข้อ 1(ง) 3 และ 4 ของอนุสัญญานี้ฉบับที่ 187

⁶² ข้อ 3(3) อนุสัญญานี้ฉบับที่ 187

⁶³ อาร์มภพของอนุสัญญานี้ฉบับที่ 187

⁶⁴ ข้อ 1 ของอนุสัญญานี้ฉบับที่ 187

⁶⁵ ILO, ‘International Labour Standards on Occupational Safety and Health’, 31 พฤษภาคม 2021, ดูได้ที่: <https://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/occupational-safety-and-health/lang-en/index.htm>

แล้วมีบทบาทเชิงบรรทัดฐานอย่างชัดเจนในประเทศไทย แม้ว่าบทบัญญัติทั้งหมดของอนุสัญญาดังกล่าวจะไม่มีผลผูกมัดกับรัฐที่ไม่ได้ให้สัตยาบันอย่างเคร่งครัดก็ตาม

42. นอกจากนั้น ตามที่กล่าวไปในย่อหน้าที่ 34 ข้างต้น ความเห็นทั่วไปของ CESCR ฉบับที่ 23 ได้นำหลักของอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 155 ไปบัญญัติเพื่อตีความสิทธิต่างๆ ใน ICESCR เพราะฉะนั้น หลักการหลักบางประการของอนุสัญญาฉบับที่ 155 รวมถึงการคุ้มครองแรงงานในกรณีที่แรงงานได้นำตัวเองออกจากสถานการณ์อันตรายรุนแรงที่กำลังจะเกิดขึ้น จึงไม่ขึ้นอยู่กับหรือจำเป็นต้องมีการให้สัตยาบันอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 155 เป็นการเฉพาะ เนื่องจาก ICESCR ซึ่งผูกมัดประเทศไทยได้บรรจุบทบัญญัติสำคัญของอนุสัญญาดังกล่าวไว้อยู่แล้ว

สิทธิในการได้รับการพิจารณาอย่างเป็นธรรม

43. สิทธิในการได้รับการพิจารณาที่ดีที่เป็นธรรมโดยคณะตุลาการที่มีความสามารถ อิสระ และเป็นกลางที่ได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมายถูกระบุอยู่ในข้อ 14 ของ ICCPR และสะท้อนอยู่ในข้อ 10 ของ UDHR
44. ข้อ 14(1) คุ้มครองสิทธิในการได้รับการพิจารณาอย่างเป็นธรรม โดยบัญญัติว่า “ในการพิจารณาคดีอาญาซึ่งตนต้องหาว่ากระทำความผิด หรือการพิจารณาคดีเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของตน บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับการพิจารณาอย่างเปิดเผยและเป็นธรรมโดยคณะตุลาการซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย มีอำนาจ มีความเป็นอิสระ และเป็นกลาง” ข้อ 14(2) ระบุว่า “บุคคลทุกคนซึ่งต้องหาว่ากระทำความผิดอาญาต้องมีสิทธิได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์ตามกฎหมายได้ว่ามีความผิด” ประเด็นสำคัญของสิทธิในการได้รับการพิจารณาอย่างเป็นธรรมภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศรวมถึงการได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ สิทธิในการพิสูจน์หลักฐาน สิทธิในการต่อสู้คดี และรวมถึงสิทธิในการได้รับคำปรึกษาทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ และสิทธิในการอุทธรณ์ ขอบเขตของพันธกรณีตามข้อ 14 ถูกระบุในความเห็นทั่วไปฉบับที่ 32 ของ HRC โดย HRC ยังได้อธิบายในความเห็นทั่วไปฉบับที่ 29 ว่า “หลักการขั้นพื้นฐานของสิทธิในการได้รับการพิจารณาอย่างเป็นธรรมรวมถึงการได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์นั้น” ไม่ควรถูกจำกัดหรือลดทอนไม่ว่าอย่างไรก็ตาม รวมถึงในสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะ⁶⁶ ในประเด็นการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ HRC ได้ยืนยันว่าข้อ 14 “ได้กำหนดภาระในกระบวนการการดำเนินคดี ให้มีการพิสูจน์ข้อหา และรับประกันว่าบุคคลจะไม่ถูกสันนิษฐานว่ามีความผิดจนกว่าข้อหาจะได้รับการพิสูจน์จนสิ้นสงสัยตามสมควร รวมถึงรับประกันว่าผู้ต้องหาจะได้ประโยชน์แห่งความสงสัย และกำหนดว่าบุคคลซึ่งต้องหาว่ากระทำความผิดอาญาจะได้รับการปฏิบัติตามหลักการข้อนี้”⁶⁷

⁶⁶ HRC, ‘ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 29 สถานการณ์ฉุกเฉินของรัฐ (มาตรา 4)’, เอกสารสหประชาชาติที่ CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, 31 สิงหาคม 2001, ย่อหน้า 11.

⁶⁷ CESCR, ‘ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 32 เกี่ยวกับข้อ 14: สิทธิอันเสมอภาคต่อหน้าศาลและในการได้รับการพิจารณาอย่างเป็นธรรม’, เอกสารสหประชาชาติที่ CCPR/C/GC/32, 23 สิงหาคม 2007, ย่อหน้า 30 (“ความเห็นทั่วไปฉบับที่ 32”).

ง. ข้อเสนอเพื่อพิจารณา

45. พวกเราขอเสนอด้วยความเคารพว่ากฎหมายไทยควรถูกต้องโดยสอดคล้องกับกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ รวมถึงสิทธิในเสรีภาพในการรวมกลุ่มสมาคม การร่วมเจรจาต่อรอง สิทธิในการทำงาน และสิทธิที่เกี่ยวข้อง รวมถึงสิทธิในการได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรมผ่านกระบวนการที่เหมาะสม ซึ่งได้รับการรับรองใน ICCPR ICESCR อนุสัญญา ILO และกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไปตามที่ได้สรุปมาข้างต้น หน้าที่ในการปฏิบัติตามพันธกรณีของกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศอย่างสุจริตนั้นผูกพันรัฐบาลทุกฝ่าย รวมถึงตุลาการ โดยศาลไทยควรตีความกฎหมายในประเทศในลักษณะที่สอดคล้องกับกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

เสรีภาพในการรวมกลุ่มสมาคม

46. ศาลจำต้องหลีกเลี่ยงการตัดสินโทษทางอาญาตามมาตรา 166 ของประมวลกฎหมายอาญากับแกนนำสหภาพอันเนื่องมาจากกิจกรรมของสหภาพแรงงานอันมีความชอบธรรม เนื่องจากการแทรกแซงสิทธิในเสรีภาพในการรวมกลุ่มสมาคม การร่วมเจรจาต่อรอง สิทธิในการทำงาน และสิทธิที่เกี่ยวข้องที่ได้รับการรับรองในกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

47. ตามที่บัญญัติไว้ เมื่อพิจารณาสิทธิในเสรีภาพในการรวมกลุ่มสมาคม (ข้อ 20 และ 23 ของ UDHR ข้อ 22 ของ ICCPR ข้อ 8 ของ ICESCR และจากการเป็นสมาชิก ILO) ไม่ควรมีใครถูกลงโทษทางอาญาเพียงเพราะจัดหรือเข้าร่วมการนัดหยุดงานอย่างสันติ การกระทำใด ๆ ที่ขัดขวางสิทธิในเสรีภาพในการรวมกลุ่มสมาคมจะต้องถือว่าผิดกฎหมาย หากการกระทำดังกล่าวไม่มีความจำเป็นอย่างเคร่งครัดตามจุดประสงค์อันชอบธรรมที่ถูกระบุในข้อ 22 ของ ICCPR อาทิ เหตุด้านสาธารณสุข ความสงบเรียบร้อย หรือความมั่นคงของรัฐ และควรได้สัดส่วนกับจุดประสงค์ดังกล่าว การจำกัดสิทธิใด ๆ ที่ไม่สอดคล้องกับหลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักจุดประสงค์อันชอบธรรม หลักความจำเป็น และหลักการได้สัดส่วนอย่างเคร่งครัดถือว่าขัดกับพันธกรณีกฎหมายระหว่างประเทศของประเทศไทย

48. คณะองค์กรผู้ยื่นหนังสือเพื่อนศาลขอชี้ว่าในปีพ.ศ. 2558 CESCR ได้ออกข้อสังเกตเชิงสรุปของรายงานตามวาระรวมครั้งแรกและครั้งที่สองของประเทศไทยและแสดงความกังวลต่อพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์อันเนื่องมาจาก “เจ้าหน้าที่ภาครัฐไม่มีสิทธิในการนัดหยุดงาน” CESCR ระบุว่า หากประเทศไทยต้องการปฏิบัติตามพันธกรณีทางกฎหมายภายใต้ ICESCR แล้ว ประเทศไทยควร “รับประกันว่าเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่ไม่ได้ให้บริการที่มีความจำเป็นอย่างยืดยาวนั้นมีสิทธิในการนัดหยุดงานตามกติการะหว่างประเทศและมาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง”⁶⁸ ในประเด็นนี้ คณะกรรมการว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมของ ILO ได้อธิบายตามที่กล่าวข้างต้นไปแล้วว่า โดยทั่วไปแล้วการขนส่งไม่ถือเป็นบริการที่จำเป็นอย่างยืดยาวที่อาจใช้อ้างเพื่อการจำกัดหรือห้ามใช้สิทธิในการนัดหยุดงานได้ นอกจากนี้ สำหรับประเทศไทย CESCR ยังมีความเห็นอย่างชัดเจนว่าการเดิน

⁶⁸ CESCR, ‘ข้อสังเกตเชิงสรุปของรายงานตามวาระรวมครั้งแรกและครั้งที่สองของประเทศไทย’, เอกสารสหประชาชาติที่ E/C.12/THA/CO/1-2, 19 มิถุนายน 2015, ย่อหน้า 24

รถไฟไม่ใช่ “การบริการที่จำเป็นอย่างยิ่งยวด” เพื่อการจำกัดสิทธิดังกล่าว

สิทธิในการทำงานและหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับอาชีวอนามัยและความปลอดภัย

49. แทนที่จะใช้การดำเนินคดีทางอาญา ประเทศไทยจำเป็นต้องปฏิบัติตามพันธกรณีในการดำเนินมาตรการที่จำเป็นเพื่อคุ้มครองการรณรงค์ของผู้ยื่นอุทธรณ์และงานของพวกเขา เนื่องจากพวกเขาพยายามช่วยประเทศไทยในการปฏิบัติตามพันธกรณีตามกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ โดยการส่งเสริมสภาพการทำงานที่ยุติธรรมและน่าพึงพอใจ และป้องกันอุบัติเหตุจากการทำงาน ตามที่ระบุในข้อ 23 และ 25 ของ UDHR ข้อ 6 7 และ 12 ของ ICESCR และอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 155 และ 187 ประเทศไทยมีหน้าที่ในการรับประกันว่าแรงงานจะสามารถติดตามสภาพการทำงานของตนได้โดยปราศจากความกลัวว่าจะถูกตอบโต้และจะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายจากผลลัพธ์ที่ไม่พึงปรารถนาอันเนื่องมาจากการติดตามสภาพการทำงานดังกล่าว
50. การเรียกร้องให้พนักงานขับรถและพนักงานช่างหยุดการปฏิบัติหน้าที่ในการเดินขบวนรถไฟที่อุปกรณ์ระบบเบรคแมนหรือระบบวิกิแลนซ์ชำรุดเป็นการกระทำที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายและมาตรฐานระหว่างประเทศ ซึ่งอนุญาตให้แรงงานสามารถนำตัวเองออกจากงานที่เป็นอันตรายได้โดยปราศจากความกลัวว่าจะถูกโต้ตอบตามที่ระบุในอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 155 และ 187 โดยการกระทำดังกล่าวถือเป็นการที่แรงงานปฏิบัติหน้าที่ตามวัฒนธรรมระดับชาติด้านอาชีวอนามัยและความปลอดภัยเชิงป้องกันผ่านการประเมินและจัดการความเสี่ยงที่ต้นกำเนิด⁶⁹
51. หลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554 รัฐบาลไทยได้ระบุว่า จะพยายามพัฒนาแนวปฏิบัติด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัยให้สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ รัฐบาลได้กล่าวกับ ILO ว่ากฎหมายด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัยจะได้รับการทบทวนและแก้ไขตามจำเป็นเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพ⁷⁰ อย่างไรก็ตามจนถึงปัจจุบันนี้ รัฐบาลยังไม่ได้ปฏิบัติตามสัญญาที่จะทบทวนและแก้ไขกฎหมายดังกล่าว โดยกฎหมายด้านอาชีวอนามัยและความปลอดภัยยังไม่ได้ให้การคุ้มครอง “สิทธิในการปฏิเสธ” งานที่อันตรายโดยปราศจากความกลัวว่าจะถูกตอบโต้อย่างชัดเจน ขณะเดียวกันก็ไม่ได้ห้ามอย่างชัดเจนด้วยเช่นกัน

⁶⁹ ข้อ 3(3) ของอนุสัญญา ฉบับที่ 187

⁷⁰ ILO, ‘LEGOSH Occupational Safety and Health, Thailand 2014’, ดูได้ที่:

https://www.ilo.org/dyn/legosh/en/f?p=14100:1100:0::NO::P1100_ISO_CODE3,P1100_SUBCODE_CODE,P1100_YEAR:THA,,2014. ดู กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, ‘กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน จัดประชุม คณะอนุกรรมการพิจารณาทบทวนพระราชบัญญัติความปลอดภัยฯ พ.ศ. 2554 (ฉบับที่ ..) พ.ศ.’, 13 สิงหาคม 2020, ดูได้ที่: http://osh.labour.go.th/index.php?option=com_content&view=article&id=2550%3A-2554-&catid=4%3Anews&Itemid=192

สิทธิในการได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม

52. ศาลทาจิกิสถาน ใช้คำพิพากษาศาลฎีกาในคดีแรงงานที่มีจำเลยเดียวกันในการวินิจฉัยองค์ประกอบทางอาญาของการกระทำของจำเลย โดยระบุว่า “เมื่อรับฟังพฤติกรรมการกระทำของจำเลยทั้งสิบสามดังกล่าวประกอบคำวินิจฉัยของศาลฎีกาทั้งสองคดีดังกล่าวข้างต้นที่วินิจฉัยว่า [...] อันเป็นการละทิ้งหน้าที่ในขณะกำลังปฏิบัติหน้าที่อยู่และเป็นการกระทำผิดอาญาโดยเจตนาต่อนายจ้างอันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบโดยกฎหมาย ประกอบกันแล้วถือได้ว่าการกระทำของจำเลยทั้งสิบสามเป็นการละทิ้งงานหรือการกระทำการใดๆ เพื่อให้งานหยุดชะงักหรือเสียหาย โดยร่วมกันกระทำการเช่นนั้นด้วยกันตั้งแต่ห้าคนขึ้นไป อันเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 166 วรรคแรกตามที่โจทก์ฟ้อง”⁷¹ โดยศาลระบุต่อไปว่า ข้ออ้างของจำเลย “ขัดกับคำวินิจฉัยของศาลฎีกาทั้งสองเรื่องดังกล่าวข้างต้นซึ่งผูกพันจำเลยทั้งสิบสาม [...] ดังนั้น ข้ออ้างของจำเลยทั้งสิบสามจึงไม่มีน้ำหนักรับฟังหักล้างพยานโจทก์ได้”⁷²
53. พวกเราขอเสนอความเห็นด้วยความเคารพว่าการที่ศาลทาจิกิสถาน ตัดสินโทษทางอาญาโดยอ้างถึงคดีแรงงานในศาลฎีกา *โดยไม่จำเป็น (in passing)* ไม่ถือเป็นการกำหนดความผิดทางอาญาตามกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งศาลทาจิกิสถานและเจ้าหน้าที่ดำเนินคดีมีภาระในการพิสูจน์ข้อหาจนสิ้นสงสัยตามสมควร ทั้งนี้ ในการดำเนินการไต่สวนคดีอาญาตามหลักนิติธรรม ศาลจำเป็นต้องดำเนินการพิจารณาคดีอย่างเต็มรูปแบบครบตามองค์ประกอบการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม เพื่อที่จะสรุปว่าการกระทำของผู้ต้องหาเข้าองค์ประกอบความผิดทั้งหมดโดยสิ้นข้อสงสัยตามสมควร แต่ทว่าศาลกลับไม่ได้ดำเนินการตามหลักการข้างต้น ยกตัวอย่างเช่น ศาลไม่ได้พิจารณาจนสิ้นข้อสงสัยตามสมควรว่าผู้ต้องหา มีเจตนาทุจริตจงใจทำให้นายจ้างหรือสาธารณะได้รับความเสียหาย ศาลเพียงอ้างถึงคำตัดสินของศาลอื่นเพื่อหักล้างคำกล่าวอ้างของจำเลย ดังนั้น การตัดสินเอาผิดจำเลยจึงละเมิดหลักการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ตามข้อ 14 ของ ICCPR
54. ด้วยเหตุผลทั้งหมดที่กล่าวไปข้างต้น พวกเราขอเรียกร้องศาลด้วยความเคารพให้พิจารณากลับคำพิพากษาของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง และรับประกันว่าสิทธิตาม UDHR ICCPR ICESCR อนุสัญญา ILO และกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศจะได้รับการประกันและคุ้มครอง

⁷¹ ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง, ‘อัยการสูงสุดกับนายวิรุฬห์ สะแกคุ้ม และพวก’, 21 ตุลาคม 2563, หน้า 18-19

⁷² เพิ่งอ้าง หน้า 19