

รายงานจากผู้อำนวยการใหญ่



International
Labour
Organization

การเคลื่อนไหว เพื่อความยุติธรรมในสังคม

รายงานโลกเพื่อติดตามผลของ
ปฏิญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน

การประชุมแรงงานระหว่างประเทศ
ครั้งที่ 92 ค.ศ. 2004

รายงานฉบับที่ 1 (B)

สำนักงานองค์การแรงงานระหว่างประเทศ
เจนีวา

บทนำ

1. รายงานฉบับนี้เป็นรายงานส่วนแรกของรายงานโลกครั้งที่สอง เพื่อติดตามผลของปฏิญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน แม้ว่ารายงานโลกฉบับแรกที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการสมาคมและการยอมรับสิทธิในการต่อรองร่วม¹อย่างจริงจังได้เผยแพร่มาเป็นเวลาสี่ปีแล้ว หลักการและสิทธิดังกล่าวก็ยังคงเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจอยู่ สิทธิขั้นพื้นฐานดังกล่าวได้บัญญัติไว้ในธรรมนูญองค์การแรงงานระหว่างประเทศตั้งแต่ ค.ศ. 1919 และมีบทบาทในสองลักษณะ กล่าวคือเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับการทำงาน และเป็นกลไกสำคัญอย่างหนึ่งของกระบวนการทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง
2. หลักการขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการต่อรองร่วมนั้นแสดงถึงศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ เป็นหลักประกันว่าลูกจ้างและนายจ้างมีสิทธิที่จะร่วมมือกันกระทำการเพื่อปกป้องทั้งผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของตนและอิสรภาพของพลเมือง เช่น สิทธิในการดำรงชีวิต ความปลอดภัย ความมั่นคง และเสรีภาพของบุคคลและหมู่คณะ หลักประกันนี้จะป้องกันการเลือกปฏิบัติ การแทรกแซง และการคุกคามในสถานะที่เป็นองค์ประกอบสำคัญของประชาธิปไตย หลักการนี้ยังเป็นพื้นฐานของสิทธิขั้นพื้นฐานอื่นๆ ที่บัญญัติไว้ในปฏิญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับดังกล่าวอีกด้วย
3. งานวิเคราะห์วิจัยฉบับต่างๆ พิสูจน์แล้วว่าการเคารพเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการต่อรองร่วมยังเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจที่ดี การเคารพสิทธิและเสรีภาพนี้ยังผลดีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจเพราะประกันว่าผลประโยชน์ต่างๆ ที่เกิดจากการเติบโตทางเศรษฐกิจจะได้รับการแบ่งปัน นอกจากนี้ยังช่วยเพิ่มความสามารถในการผลิต ส่งเสริมการปรับตัวและช่วยให้อุตสาหกรรมดำเนินไปอย่างราบรื่น ในสภาพเศรษฐกิจยุคโลกาภิวัตน์นั้นเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการต่อรองร่วมเป็นกลไกเชื่อมต่อระหว่างเป้าหมายทางสังคมและความต้องการของตลาด ดังนั้นการอธิบายเรื่องนี้จึงไม่เกี่ยวกับประเด็นที่ว่าควรเคารพหลักการและสิทธิดังกล่าวหรือไม่ แต่ควรเคารพและใช้หลักการนี้อย่างไรเพื่อที่จะได้ประโยชน์สูงสุด

¹ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ: *เสียงของท่านในที่ทำงาน* รายงานโลกเพื่อติดตามผลของปฏิญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน รายงานฉบับที่ 1 (B) การประชุมแรงงานระหว่างประเทศ ครั้งที่ 88 พ.ศ. 2543 ณ กรุงเจนีวา

4. รายงานเรื่อง การเคลื่อนไหวเพื่อความยุติธรรมในสังคม ฉบับนี้ได้ประเมินแนวโน้มต่างๆ ต่อเนื่องจากที่ได้ประเมินไว้แล้วในรายงานเรื่อง เสียงของท่านในที่ทำงาน ซึ่งไม่น่าแปลกใจเลยที่เห็นภาพรวมของแนวโน้มต่างๆ มีทิศทางหลากหลายแตกต่างกันไป แม้ว่าแนวโน้มโดยทั่วไปจะดีขึ้นเนื่องจากการเผยแพร่ประชาธิปไตย การยอมรับมาตรฐานสากลขั้นพื้นฐานด้านการใช้แรงงานที่กว้างขวางขึ้น และการดำเนินการด้วยความโปร่งใสมากขึ้นทั่วโลก แต่ปัญหาใหญ่ต่างๆ ก็ยังคงอยู่ สิทธิในการสมาคมของนายจ้างและลูกจ้างยังคงถูกละเมิดในลักษณะต่างๆ เช่น การฆาตกรรม การใช้ความรุนแรง การกักขัง และการปฏิเสธไม่ให้องค์กรต่างๆ คงอยู่และดำเนินการตามกฎหมาย ประชาชนยังคงเสียชีวิตและขาดเสรีภาพในการเคลื่อนไหวเพื่อปกป้องสิทธิขั้นพื้นฐานของพวกเขา ปัญหาต่างๆ เกิดขึ้นมากมาย ไม่ว่าจะเป็นเหตุการณ์อันเศร้าสลดและซับซ้อนในประเทศโคลัมเบียไปจนถึงอุปสรรคต่างๆ ต่อการขยายขอบเขตของกฎหมายและความคุ้มครองให้ครอบคลุมกว้างขวางกว่าภาคอุตสาหกรรม องค์การแรงงานระหว่างประเทศให้ความช่วยเหลือเพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับเสรีภาพในการสมาคม เช่น การสนับสนุนความพยายามของภาครัฐที่จะปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการต่างๆ หรือการเข้าแทรกแซงเพื่อให้มีการปล่อยตัวสมาชิกสหภาพแรงงานที่ถูกคุมขัง

5. มีความจำเป็นอย่างยิ่ง ที่จะต้องขีดเส้นแบ่งให้ชัดเจนระหว่างการกระทำที่เป็นประชาธิปไตยกับประชาธิปไตย“ในนาม” และระหว่างการรับรองมาตรฐานต่างๆ กับการบังคับใช้ ในบางกรณีสถานการณ์ต่างๆ เริ่มล่อแหลมขึ้น ในขณะที่บางกรณีไม่มีความคืบหน้าในการแก้ปัญหาใดๆ ปัญหาในการปฏิบัติบางประการเกิดจากการตัดสินใจทางการเมืองในขณะที่ปัญหาอื่นๆ เกิดจากอุปสรรคในเชิงโครงสร้าง และองค์กรเป็นหลัก หลายกรณีไม่มีขอบเขตที่แน่ชัดระหว่างเหตุผลสองประการนี้ อย่างไรก็ตามการแก้ปัญหานั้นจำเป็นต้องระบุสาเหตุหลักเกิดจากการไม่ตั้งใจแก้ปัญหา หรือไม่สามารรถแก้ปัญหาได้กันแน่

6. สถานการณ์ด้านแรงงานนั้นดีขึ้นในหลายประเทศ แต่ต้องไม่ลืมว่าหากขาดการดำเนินมาตรการต่างๆ อย่างต่อเนื่องความตั้งใจของภาคการเมืองเพียงอย่างเดียวก็ไม่าจะประกันได้ว่าจะแก้ปัญหาได้ ยกตัวอย่างเช่น ในประเทศซาอุดีอาระเบียรวมทั้งประเทศอื่นๆ ในกลุ่มประเทศสมาชิกรัฐอ่าวอาหรับนั้นเมื่อมีการยอมรับสิทธิที่จะก่อตั้งองค์กรตัวแทนลูกจ้างแล้ว จำเป็นต้องมีมาตรการต่างๆ ตามมาเพื่อนำนโยบายนี้ไปสู่การปฏิบัติ ในสาธารณรัฐเกาหลียังมีความลังเลในการปฏิรูปกฎหมาย ซึ่งแสดงให้เห็นความจำเป็นที่จะต้องสร้างความมั่นใจระหว่างภาครัฐ พันธมิตรทางสังคมและภาคประชาชนให้ดีขึ้น ประเทศอินโดนีเซียยังคงรับมือกับผลจากความล้มเหลวของระบบสหภาพเดียวและยังต้องใช้ความพยายามอย่างหนักเพื่อส่งเสริมความร่วมมือในการจัดการด้านแรงงานและการเจรจาทางสังคมที่มีประสิทธิภาพ

7. แม้จะมีความพยายามเผยแพร่ประชาธิปไตยอย่างต่อเนื่องแต่พื้นที่ส่วนต่างๆ ในภาคตะวันออกและภาคกลางของทวีปยุโรปยังคงตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของระบบสหภาพเดียวที่มีการควบคุมจากส่วนกลาง สภาพดังกล่าวคงไม่ยุติลงโดยง่ายและยังอาจตกเป็นเครื่องมือทางการเมืองได้อีกด้วย สหภาพแรงงาน

ยังคงถูกใช้เพื่อประโยชน์ทางการเมือง และภาพพจน์นี้ยังคงติดอยู่กับองค์กรลูกจ้างและนายจ้างมาเป็นเวลาหลายทศวรรษ

8. สำนักทางการเมืองและประชาธิปไตยรวมทั้งความตระหนักเกี่ยวกับเศรษฐกิจและโครงสร้างส่งผลดีแก่การก่อตั้งสหภาพแรงงานและการเจรจา ยกตัวอย่างเช่น องค์กรนายจ้างและลูกจ้างต่างๆ ในประเทศกานาและสหสาธารณรัฐแทนซาเนียมีบทบาทมากขึ้นในการร่วมดำเนินนโยบายแก้ปัญหาความยากจน บทบาทดังกล่าวทำให้องค์กรต่างๆ เหล่านี้หันมาให้ความร่วมมือกันมากขึ้นในการแก้ปัญหาสำคัญของประเทศ ในประเทศบราซิลรัฐบาลคณะใหม่ได้ตั้งคณะกรรมการไตรภาคีขึ้นเพื่อวางแผนปฏิรูปกฎหมายแรงงานเพื่อให้เกิดเสถียรภาพในการสมาคม

9. ดังที่ได้ระบุไว้ในรายงานเรื่อง *เสียงของท่านในที่ทำงาน* การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างและกระบวนการโลกาภิวัตน์เป็นปัญหาสำคัญต่อวิธีการปฏิบัติและโครงสร้างขององค์กรซึ่งเป็นตัวแทนลูกจ้างและนายจ้าง และกระบวนการการเจรจาต่อรองร่วมแบบดั้งเดิม โครงสร้างเหล่านี้ได้รับการทบทวนและปรับเปลี่ยนแม้ว่าความเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ (ซึ่งไม่เคยเกิดขึ้นได้ง่ายเลยกับสถาบันที่เป็นผู้แทนของประชาชนและดูแลผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประชาชน) จะไม่ได้เกิดขึ้นเร็วเท่าความเปลี่ยนแปลงที่เกิดกับผู้ดำเนินการและการดำเนินการทางเศรษฐกิจ สหภาพแรงงานต่างๆ พยายามเสริมสร้างสถานะให้แข็งแกร่งด้วยวิธีการต่างๆ เช่น รวมสหภาพเข้าด้วยกัน และเพิ่มความร่วมมือกันในระดับประเทศและระดับนานาชาติ การทำความตกลงร่วมต่างๆ ได้ขยายขอบเขตไปถึงลูกจ้างที่รับเงินเดือน องค์กรนายจ้างบางแห่งได้ควมรวมเข้ากับสมาพันธ์อุตสาหกรรมต่างๆ หรือมีการร่วมกิจกรรมกันอย่างใกล้ชิดขึ้น สำหรับบรรดานายจ้างความเปลี่ยนแปลงนี้อาจหมายถึงการประสานงานที่ดีขึ้นระหว่างการจัดการด้านแรงงานสัมพันธ์กับการดำเนินนโยบายของกิจการต่างๆ ที่เกี่ยวกับการลงทุน การผลิตและการกำหนดที่ตั้ง

10. การศึกษาระดับของการเจรจาต่อรองร่วม (ไม่ว่าจะเป็นในระดับท้องถิ่น ระดับภาคอุตสาหกรรม หรือระดับประเทศ) ยังเป็นเรื่องยาก การเจรจาต่อรองในระดับบริษัทอาจเป็นสิ่งที่พึงกระทำเพราะสามารถนำไปสู่ความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วแม้ว่าในบางกรณีอาจเป็นการผลึกความรับผิดชอบและภาระไปให้ฝ่ายที่อ่อนแอโดยที่ไม่ได้มีการออกมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหในระดับภาคอุตสาหกรรมหรือระดับประเทศก็ตาม ความสำเร็จในการแก้ไขปัญหานั้นต้องอาศัยความเข้มแข็งและศักยภาพขององค์กรนายจ้างและลูกจ้างที่เกี่ยวข้องในแต่ละระดับของการเจรจา การเจรจาต่อรองแบบรวมอำนาจอยู่ที่ศูนย์กลางอาจนำไปสู่การออกมาตรการทางเศรษฐกิจระยะยาวในระดับประเทศ และในระหว่างการเจรจาอาจส่งเสริมนโยบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจและการจ้างงานของรัฐบาล การเจรจาต่อรองไม่ว่าจะเกิดขึ้นในระดับใดก็ได้พิสูจน์แล้วว่าสามารถก่อให้เกิดความสำเร็จได้ในหลายกรณี

11. ทุกประเทศ (หรือภาคธุรกิจทุกภาคแล้วแต่กรณี) จำเป็นต้องมีการเจรจาในส่วนกลางและในระดับท้องถิ่นผสมผสานกันไปเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด ความคิดที่ว่า การเจรจาต่อรองในระดับและวิธีการที่แตกต่างกันไม่ควรเกี่ยวข้องกันนั้นเป็นความเข้าใจผิด อันที่จริงระบบการเจรจาต่อรองแบบกระจาย

อำนาจส่งผลดีต่อส่วนรวม ดังจะเห็นได้จากกรณีของการต่อรองค่าจ้างประจำปีในประเทศญี่ปุ่นที่มีขึ้นระหว่างสหภาพแรงงานและนายจ้างของแต่ละบริษัทในฤดูใบไม้ผลิของทุกปี การเจรจาต่อรองในระดับบริษัทเมื่อเกิดขึ้นพร้อมๆ กันและดำเนินไปอย่างโปร่งใสสามารถก่อให้เกิดผลลัพธ์เหมือนกับการเจรจาในระดับประเทศได้เช่นกัน ดังที่ได้พิสูจน์แล้วในประเทศฟินแลนด์

12. สิ่งที่ดีเหมือนจะยังเป็นไปไม่ได้ในขณะนี้คือการขยายขอบเขตการเจรจาต่อรองเรื่องค่าแรงและสภาพการจ้างงานไปสู่ระดับนานาชาติ แต่ทั้งนี้ก็มีกรณียกเว้นสำคัญนั่นคือการทำความตกลงระดับโลก ในปี ค.ศ. 2003 ระหว่างผู้ประกอบการทางทะเลกับสมาพันธ์ลูกจ้างขนส่งนานาชาติ (International Transport Workers' Federation) เกี่ยวกับค่าแรงและสภาพการจ้างงานบนเรือซัคทงที่จดทะเบียนได้สะดวก (flag-of-convenience ships) สำหรับภาคอุตสาหกรรมอื่นๆ นั้น การเจรจาต่อรองยังคงดำเนินไปในระดับประเทศเท่านั้นและยังไม่มีแนวโน้มที่จะขยายขอบเขตไปมากกว่านี้ อย่างไรก็ตาม สำหรับประเด็นเกี่ยวกับสิทธิในการก่อตั้งสหภาพแรงงานนั้น องค์การลูกจ้างมีการเข้าร่วมกลุ่มและร่วมมือกันในระดับนานาชาติมากขึ้น โครงสร้างองค์กรต่างๆ ที่เกิดขึ้นตามกฎหมายของสหภาพยุโรป (สหภาพการจ้างงานแห่งยุโรป – European Works Councils) หรือความตกลงต่างๆ ระหว่างบริษัทข้ามชาติกับสหภาพแรงงานต่างๆ (สภาบริษัทโลก – global company councils) ได้เกิดขึ้นเพื่อดำเนินการด้านข้อมูลข่าวสารและการให้คำปรึกษาเป็นหลัก บทบาทในการให้ข้อมูลและให้คำปรึกษาในระดับนานาชาติเพื่อสนับสนุนความตกลงระดับชาติและระดับท้องถิ่นและอื่นๆ นั้นไม่ควรได้รับการประเมินค่าต่ำเกินไป

13. เมื่อไม่กี่ปีที่ผ่านมา บรรดาบริษัทข้ามชาติและสมาพันธ์สหภาพแรงงานทั่วโลกได้ทำความตกลงแบบทวิภาคีเพิ่มขึ้นมาก เวทีที่ใช้ในการเจรจาดังกล่าวอาจเป็นที่ประชุมคณะกรรมการที่ปรึกษาต่างๆ เช่น ที่ประชุมสหภาพการจ้างงานแห่งยุโรปหรือที่ประชุมสหภาพการจ้างงานนานาชาติ ความตกลงแบบทวิภาคีนี้มุ่งประกันหลักการขั้นพื้นฐานต่างๆ ในกิจการที่เกี่ยวข้อง เช่น เสรีภาพในการสมาคมและการต่อรองร่วม ในปัจจุบันข้อตกลงส่วนใหญ่ครอบคลุมถึงกิจการของบริษัทลูก สัญญาบางฉบับยังมีผลถึงบริษัทร่วมทุน ผู้จัดหาสินค้าและผู้รับเหมาช่วงอีกด้วย เนื่องจากความตกลงแบบทวิภาคีมีขึ้นตอนในการติดตามผลและกลไกที่จะรับมือกับปัญหาที่ไม่อาจแก้ไขได้ในระดับท้องถิ่น ความตกลงเหล่านี้จึงสามารถช่วยส่งเสริมการเจรจาระหว่างผู้บริหารกับลูกจ้างของบริษัทได้อีกด้วย

14. ข้อมูลที่เชื่อถือได้เกี่ยวกับองค์กรนายจ้างและลูกจ้างรวมทั้งการต่อรองร่วมกันยังหาได้ยาก ข้อมูลที่ได้รับการเผยแพร่ที่แตกต่างและขัดแย้งกันเอง การใช้ข้อมูลเหล่านี้ยังต้องพิจารณาปริมาณกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่างๆ รวมทั้งข้อจำกัดหรืออุปสรรคทั้งหลายเกี่ยวกับการสมาคมและการต่อรองร่วมอีกด้วย เหล่านี้จำเป็นต้องมีมาตรฐานเกี่ยวกับความหมายของการเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานหรือความหมายขององค์กรนายจ้าง เพราะองค์กรเหล่านี้อาจมีลักษณะต่างกันไปตามประเภทของสมาชิก (เช่น สมาชิกที่มีบทบาทสำคัญ สมาชิกเต็มตัว สมาชิกสมทบ ผู้ฝึกงาน ผู้ว่างงาน และผู้รับเงินเบี้ยบำนาญ เป็นต้น) องค์กรนายจ้างและองค์กรลูกจ้างจำเป็นต้องมีศักยภาพเพียงพอที่จะรวบรวมและจัดการข้อมูลซึ่งอาจช่วยให้องค์กรเหล่านี้สามารถพัฒนานโยบายต่างๆ ที่เหมาะกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปได้

15. ดังนั้นรายงานฉบับนี้จึงเสนอให้ปรับปรุงกระบวนการเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลอย่างเต็มที่นับจากนี้ไปเพื่อที่รายงานโลกฉบับหน้าในอีกสี่ปีจากนี้หรือในปี ค.ศ. 2008 จะสามารถสร้างบรรทัดฐานต่างๆ ที่โปร่งใสและเชื่อถือได้ทั้งนี้เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการต่างๆ ในอนาคต

16. รายงานเรื่อง *เสียงของท่านในที่ทำงาน* ได้ระบุกลุ่มลูกจ้างที่มีปัญหาในการก่อตั้งสหภาพแรงงาน รายงานในปีนี้ได้ศึกษาความเป็นไปต่างๆ ที่เกิดขึ้นกับลูกจ้างกลุ่มนี้อันได้แก่ พนักงานในภาครัฐ คนงานในภาคเกษตรกรรม ลูกจ้างในภาคการส่งออก คนงานต่างด้าวและคนรับใช้ในบ้าน คนเหล่านี้บางส่วนอยู่ในภาคเศรษฐกิจนอกระบบและหลายคนเป็นผู้หญิง สำหรับคนงานในภาครัฐ ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและกระบวนการแปรรูปกิจการไปสู่ระบบเอกชนนั้นเป็นสิ่งที่ท้าทายองค์กรแรงงานที่มีอยู่และวิธีปฏิบัติขององค์กรเหล่านี้เป็นอย่างยิ่ง สหภาพแรงงานยังคงต้องพยายามสร้างหลักประกันให้บรรดาลูกจ้างได้รับความคุ้มครองเมื่อกิจการแปรรูปไปและนายจ้างรวมถึงท่าทีของนายจ้างเปลี่ยนไป ในภาคราชการนั้น งบประมาณที่มีน้อยมักจำกัดโอกาสในการบรรลุข้อตกลงซึ่งต่างจากภาคเอกชน ทำให้มีแนวโน้มที่จะเกิดความขัดแย้งอยู่มากเพราะมีการสมาคมจัดตั้งสหภาพแรงงานเป็นจำนวนมาก มีการคุกคามความพยายามที่จะรักษาสิทธิต่างๆ ในขณะที่ผู้แทนนายจ้างและรัฐบาลไม่มีโอกาสที่จะหลีกเลี่ยงปัญหามากนัก

17. ในภาคเกษตรกรรม ปัญหาอุปสรรคต่างๆ มีหลายประการตั้งแต่การไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย การคุกคามผู้ที่พยายามก่อตั้งสหภาพแรงงานซึ่งรวมถึงการใช้ความรุนแรงด้วย ไปจนถึงอุปสรรคต่างๆ อันเกิดจากลักษณะการจ้างงานในภาคนี้ ได้แก่ สถานที่ทำงานที่อยู่ห่างไกลและกระจัดกระจายกัน งานที่มีเฉพาะฤดูกาล การขาดการติดต่อสื่อสารและอุปสรรคในการใช้ภาษา อย่างไรก็ตาม มีรายงานว่าองค์กรผู้แทนลูกจ้างในภาคนี้มีจำนวนสมาชิกเพิ่มขึ้น

18. การที่ประชาชนและผู้บริโภคหันมาสนใจสภาพการผลิตในระดับนานาชาติมากขึ้นและความโปร่งใสในตลาดโลกที่ขยายวงกว้างขึ้น ทำให้เกิดความตระหนักเรื่องเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการต่อรองร่วมในภาคการส่งออกมากขึ้น ความเปลี่ยนแปลงในภาคการส่งออกเช่นนี้อาจนำไปสู่การดำเนินงานด้านแรงงานสัมพันธ์ที่ดีขึ้น เช่น การใช้เทคโนโลยีใหม่ๆ และการพัฒนากระบวนการผลิตและลักษณะการจ้างงาน อย่างไรก็ตาม ภาคเศรษฐกิจเพื่อการส่งออกนี้ยังคงมีปัญหारेื่องการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานต่างๆ ของลูกจ้างอยู่เป็นประจำ

19. สำหรับแรงงานต่างด้าว สหภาพแรงงานต่างๆ ยังคงพยายามดำเนินการเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของแรงงานต่างด้าวและนำปัญหาของแรงงานเหล่านี้เข้าสู่การเจรจา ความพยายามดังกล่าวมุ่งเข้าถึงตัวแรงงานต่างด้าวเพื่อดึงคนเหล่านี้ให้เข้ามาเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานที่มีอยู่แล้วมากกว่าการก่อตั้งสหภาพแรงงานขึ้นมาใหม่ ทั้งนี้เพื่อประกันว่าคนต่างด้าวเหล่านี้จะไม่ถูกทอดทิ้งจากระบบการต่อรองร่วม

20. คนรับใช้ในบ้านได้รับความช่วยเหลือจากสหภาพแรงงานที่มีอยู่ในปัจจุบันมากขึ้นซึ่งรวมถึงการผลักดันให้มีการตั้งสหภาพ แม้ว่าคนงานในกลุ่มนี้จะอยู่แยกต่างหากจากกันมากกว่าที่จะได้ทำงานอยู่รวมกันองค์กรผู้แทนคนรับใช้ในบ้านก็กำลังเกิดขึ้น เนื่องจากแทบจะไม่มีองค์กรผู้แทนนายจ้างในการจ้างงานประเภทนี้กิจกรรมด้านแรงงานจึงมุ่งประกันความคุ้มครองตามกฎหมายมากกว่าการต่อรองร่วม

21. เศรษฐกิจนอกระบบที่มีทั้งคนงาน ผู้ประกอบการและผู้ทำงานอิสระแต่แทบจะไม่ได้ถูกสำรวจเลยนั้นจำเป็นต้องมีการประกันสิทธิในการก่อตั้งสหภาพแรงงาน แต่จะเห็นได้ชัดว่าแรงงานและผู้ประกอบการส่วนน้อยเท่านั้นที่ต้องการองค์กรผู้แทน สหภาพแรงงานสามารถเข้าถึงกลุ่มคนที่พยายามก่อตั้งสหภาพแรงงานในภาคเศรษฐกิจนอกระบบได้โดยการเชิญชวนเข้าเป็นแนวร่วม การให้ความช่วยเหลือ การร่วมมือดำเนินกิจกรรม และการให้บริการต่างๆ องค์กรนายจ้างสามารถติดต่อสัมพันธ์โดยตรงผ่านการจ้างเหมาช่วงและการดำเนินธุรกิจลักษณะอื่นๆ ทั้งนี้เพราะสายการผลิตนั้นติดต่อถึงภาคเศรษฐกิจนอกระบบอยู่แล้ว บรรดานายจ้างมีปัญหาประการหนึ่งคือการณรงค์ให้เกิดความเคารพสิทธิขั้นพื้นฐานต่างๆ โดยไม่ขัดขวางศักยภาพของความเป็นเจ้าของกิจการและการเจริญเติบโตของภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ความจริงก็คือ องค์กรนายจ้างและลูกจ้างยังไม่สามารถเติมเต็มสถานะการขาดแคลนการบริหารจัดการในภาคเศรษฐกิจนอกระบบได้ ที่ประชุมแรงงานระหว่างประเทศได้อภิปรายถึงภาคเศรษฐกิจนอกระบบในปี ค.ศ. 2002

22. สำหรับปัญหาการทำความเข้าใจอย่างเป็นระบบต่อสถานการณ์ของคนงานที่ประสบอุปสรรคในการเคลื่อนไหวด้านแรงงานนั้น รายงานฉบับนี้เสนอให้มีการเก็บรวบรวมข้อมูลต่างๆ อย่างเป็นระบบและวิเคราะห์อุปสรรคทางกฎหมายและปัญหาในทางปฏิบัติต่างๆ รวมทั้งวิเคราะห์ความคืบหน้าในการแสวงหาเสรีภาพในการสมาคมและการยอมรับสิทธิของการต่อรองร่วม ข้อมูลเหล่านี้จำเป็นต้องจำแนกตามเพศเพื่อศึกษาว่าแรงงานสตรีต้องเผชิญปัญหาเหล่านี้มากเพียงใด

23. แนวโน้มที่โดยรวมจะเป็นไปในทางบวกที่เกิดขึ้นเมื่อไม่กี่ปีที่ผ่านมาคือการยอมรับอย่างกว้างขวางในความสำคัญของการเจรจาทางสังคมที่มีต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม และที่เกิดขึ้นเมื่อไม่นานมานี้คือความสำคัญของธรรมาภิบาล สำหรับองค์กรแรงงานระหว่างประเทศ คำว่า “การเจรจาทางสังคม” หมายถึงการเจรจา การปรึกษาหารือ หรือการแลกเปลี่ยนข้อมูลทุกรูปแบบระหว่างผู้แทนรัฐบาล นายจ้างและลูกจ้างต่างๆ ในเรื่องผลประโยชน์ร่วมกันที่เกี่ยวข้องกับนโยบายทางเศรษฐกิจและสังคม เสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการต่อรองร่วมเป็นสิ่งจำเป็นที่จะก่อให้เกิดเงื่อนไขและปัจจัยต่างๆ ที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของการเจรจาทางสังคม ความสัมพันธ์ระหว่างการเจรจาทางสังคมกับเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการต่อรองร่วมได้รับการศึกษาอย่างลึกซึ้งด้วยความร่วมมือทางเทคนิคเพื่อติดตามผลของปฏิญญาฉบับดังกล่าวจากสำนักงานโครงการพิเศษเกี่ยวกับปฏิญญาฉบับนี้และการเจรจาทางสังคม (the Office of InFocus Programmes on the Declaration and on Social Dialogue) อย่างไรก็ตาม นำสังเกตว่าบางประเทศที่มีปัญหารุนแรงเกี่ยวกับเสรีภาพของการสมาคมอันเกิดจากกลไกในการกำกับดูแลนั้นพยายามอ้างว่าการเจรจาทางสังคมที่เกิดขึ้นในประเทศตนคือสิ่งที่พิสูจน์ว่าตนเคารพหลักการขั้นพื้นฐานนี้

24. รายงานฉบับนี้ยังศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างเสรีภาพของการสมาคมกับการไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้งทางแรงงาน ความสัมพันธ์นี้มีความสำคัญอย่างมากต่อประเทศที่กำลังมีความเปลี่ยนแปลงต่างๆ เกิดขึ้น ในประเทศที่มีระบบสหภาพแรงงานเดียวที่รวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางนั้นไม่ควรจะมีปัญหาแรงงานเกิดขึ้น ถึงปัญหาจะเกิดขึ้นก็สามารถแก้ไขได้ด้วยกลไกที่มีโครงสร้างการรวมอำนาจนั้น เมื่อความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจก่อให้เกิดความไม่มั่นคงและการว่างงาน ถ้าไม่มีกลไกที่เหมาะสมเข้ามาแก้ปัญหาโดยเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ด้วยแล้ว การประท้วงและความขัดแย้งต่างๆ ที่เกิดขึ้นจะถูกยุติลงโดยเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย และผู้นำประท้วงอาจถูกตั้งข้อหาทางอาญา การแก้ไขปัญหาแรงงานควรดำเนินไปตามกรอบของแรงงานสัมพันธ์ซึ่งหมายถึงการเจรจา การปรึกษาหารือ และการดำเนินกลไกที่สามารถไกล่เกลี่ยและป้องกันความขัดแย้งอย่างได้ผล เพื่อความสำเร็จในการแก้ปัญหาจำเป็นต้องยอมรับว่าลูกจ้างมีสิทธิที่จะก่อตั้งสหภาพแรงงานและเลือกตัวแทนของตนเพื่อปฏิบัติหน้าที่เจรจาในนามของลูกจ้าง

25. ความเข้มแข็งขององค์กรนายจ้างและองค์กรลูกจ้าง ระดับและขอบเขตของการต่อรองร่วม และประสิทธิภาพของกลไกทางกฎหมายและการปกครองเพื่อคุ้มครองสิทธิของแรงงานนั้นมีความแตกต่างกันอย่างมากในแต่ละประเทศ ถึงกระนั้นกฎหมายและการบังคับใช้จำเป็นต้องตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปให้ทัน พันธมิตรทางสังคมต่างๆ จำเป็นต้องเพิ่มความสามารถในการสมาคมและการร่วมเจรจาต่อรอง และกระบวนการในการไกล่เกลี่ยความขัดแย้งต่างๆ ก็ต้องได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้นเช่นกัน งานชิ้นพื้นฐานสำคัญดังกล่าวจะต้องดำเนินไปตามกรอบนโยบายที่กว้างขวางขึ้น เป็นกรอบนโยบายที่ครอบคลุมการสร้างพันธมิตรทางการเมืองที่สร้างสรรค์และทัศนคติจากฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับงานด้านแรงงานสัมพันธ์และจากส่วนอื่นๆ ในวงกว้าง ไม่ว่าจะเป็นผู้ออกนโยบายหลักและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไปจนถึงประชาชนโดยทั่วไป งานขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศ ประเทศสมาชิกและองค์กรระหว่างประเทศอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการให้ความรู้ บริการและคำแนะนำตามแผนปฏิบัติการที่เสนอในรายงานฉบับนี้จะช่วยสร้างวัฒนธรรมของเสรีภาพในการสมาคมและการต่อรองร่วมอย่างมั่นคง

26. ตัวอย่างของกิจกรรมต่างๆ ที่บันทึกไว้ในรายงานฉบับนี้แสดงถึงวิธีการอันหลากหลายที่องค์กรแรงงานระหว่างประเทศและประเทศสมาชิกใช้ในการรณรงค์เพื่อเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการต่อรองร่วม ปฏิญญาดังกล่าวขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศต้องการเสนอแนวคิดที่ว่าหลักการและสิทธิต่างๆ มิได้เป็นส่วนหนึ่งของปัญหา หากเป็นส่วนหนึ่งของทางแก้ไขปัญหา ขอย้ำอีกครั้งว่าการที่จะเคารพ ตระหนักหรือส่งเสริมหลักการและสิทธิหรือไม่นั้นไม่ใช่ประเด็นอีกต่อไป ประเด็นอยู่ที่ว่าทำอย่างไรจึงจะเคารพ ตระหนักหรือส่งเสริมหลักการและสิทธิได้อย่างดีที่สุดต่างหาก