

ผลกระทบจากมาตรการทางกฎหมายต่อ
นโยบายการจ้างแรงงานของสหภาพยุโรป:
ความท้าทายจากการขยายสมาชิกภาพ*
Implications from Legal Measures on
European Employment:
The Challenge of Enlargement

ภัทรมน สาทรรักษ์**

บทคัดย่อ

สหภาพยุโรปเป็นองค์กรระดับภูมิภาคต้นแบบที่มีความก้าวหน้า และประสบความสำเร็จมากที่สุดใน การกำหนดนโยบาย และมาตรการทางกฎหมายในเรื่องของการจ้างแรงงานมาใช้บังคับภายในภูมิภาคของตน สหภาพยุโรปมีลักษณะขององค์กรเหนือรัฐ (Supranational) ที่ประเทศสมาชิกตกลงยินยอมถ่ายโอนอำนาจอธิปไตยบางส่วนให้กับองค์กรกลางของประชาคม โดยอำนาจพื้นฐานของประชาคมมีกฎหมายออกมารองรับในรูปแบบของสนธิสัญญารวมถึงมาตรการทางกฎหมายในรูปแบบของข้อกำหนดบังคับ (Directives) ระเบียบ (Regulations) บทบาทในการริเริ่มออกนโยบายและมาตรการทาง

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง "ผลกระทบของการขยายสมาชิกภาพต่อ มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงาน" โดยทุนสนับสนุนการวิจัยคณะ รัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา ประจำปี 2554

** อาจารย์ประจำภาควิชานิติศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

กฎหมายเกี่ยวกับการจ้างแรงงานของสหภาพยุโรป มิได้จำกัดอยู่เฉพาะรัฐกับองค์กรกลางของสหภาพยุโรปเท่านั้น สหภาพยุโรปได้กำหนดรูปแบบที่ส่งเสริมความร่วมมือมากขึ้นโดยให้ความสำคัญกับหุ้นส่วนทางสังคมในการกำหนดทิศทาง รูปแบบที่เหมาะสมผ่านการเจรจาทางสังคม (Social Dialogue) เรียกว่า “Open Method Coordination”

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาผลกระทบของการขยายสมาชิกภาพต่อมาตรการทางกฎหมายในขอบเขตจำกัดเฉพาะเรื่องการจ้างแรงงานในสหภาพยุโรป โดยให้ความสำคัญกับประเด็นของการขยายสมาชิกภาพในช่วง ค.ศ. 2004 และ ค.ศ. 2007 ที่รับประเทศในยุโรปกลาง และยุโรปตะวันออกเข้ามาเป็นสมาชิกบนพื้นฐานของความแตกต่างเรื่องโครงสร้างทางเศรษฐกิจภายในของประเทศสมาชิกใหม่อันส่งผลโดยตรงต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อเข้าสู่ตลาดแรงงานที่มีขนาดใหญ่ขึ้น ดังนั้น การปรับตัวเพื่อรองรับความเปลี่ยนแปลงทั้งในการกำหนดนโยบายและมาตรการทางกฎหมายที่มีความยืดหยุ่นและสร้างความมั่นคงในตลาดแรงงานภายในภูมิภาคจึงมีความจำเป็นเพื่อจัดข้อจำกัดต่างๆ ที่เกิดขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการส่งเสริมให้เกิดการจ้างแรงงานในระดับสูง การฝึกทักษะในการทำงานให้กับแรงงาน รวมถึงการเรียนรู้ตลอดชีวิตเพื่อลดอัตราว่างงานในระยะยาว และตอบสนองต่อความต้องการของตลาดแรงงานภายในภูมิภาคได้อย่างแท้จริง

Abstract

European Union is a regional role model organization of the most progressive and the most successful in social policy regulations and legal measures applicable throughout its region. The European Union operational system is supranational which means member states transfer some of their sovereign powers to the central organs of the Union. The fundamental power of the union is derived from legal regulations in the forms of treaty including with other legal regulations.

in the forms of directive and regulation. Moreover, the right to initiative employment policy and legal measures on employment is not only limited between member states and central organs of the Union but also provides cooperative method with relevant social partners through the social dialogue called "Open Method Coordination".

This article has the objective to study some implications from enlargement to legal measures focusing on employment in the European Union particularly the issue of enlargement in the year 2004 and the year 2007 respectively. During this period, the European Union accepted new members from Central and Eastern European countries through the accession process. From this action, it shall directly affect the improvement of human resources into expanding labor market. Therefore, the adjustment both policy and legal regulations in order to create labor security and more flexibility at regional labor market is necessary. The aim of reforming policies and legal regulations is to abolish any remaining internal restrictions. The promotion of growth employment, labor skill training as well as lifelong learning are progressing in all European Union member states in order to eliminate long-term unemployment and to respond to regional labor market.

บทนำ

จากแนวคิดของ Burkett¹ ที่ได้กล่าวถึงกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศในยุคใหม่ที่มีความเกี่ยวข้องกับการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ทางด้านการเมืองรูปแบบการปกครองที่แตกต่างกันมีผลต่อการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงาน ทางด้านเศรษฐกิจ หากมีการดำเนินนโยบายทุ่มตลาด (Social Dumping) ย่อมส่งผลกระทบต่อกลุ่มแรงงานในระดับล่าง ทาง

¹ John Craig and Michael Lynk. *Globalization and the Future of Labor Law*. 2006. p. 5.

ด้านสังคมนโยบายทางด้านสังคมและการจ้างแรงงาน มีวัตถุประสงค์เพื่อบรรลุผลในการยกระดับทรัพยากรมนุษย์ ดังนั้น การกำหนดนโยบายทางด้าน การจ้างแรงงานจึงมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบจากการส่งเสริมเพื่อก่อให้เกิดการจ้างงานอย่างเต็มที่ (full employment) และการคุ้มครองแรงงานมาเป็นการบริหารจัดการแรงงานเพื่อก่อให้เกิดความสอดคล้องกับความต้องการของผู้บริโภคและกระตุ้นให้เกิดการแบ่งปันทางเศรษฐกิจ

ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 สิ้นสุดลง ความพยายามในการผสมผสานร้อยรัดเพื่อให้เกิดความปรองดองระหว่างประเทศคู่สงคราม คือ ประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมันได้เกิดขึ้น โดยจัดทำสนธิสัญญาก่อตั้งประชาคมถ่านหินและเหล็กกล้า ค.ศ. 1951 ร่วมกับประเทศอิตาลี ประเทศเนเธอร์แลนด์ ประเทศเบลเยียม และประเทศลักเซมเบิร์ก ต่อมาใน ค.ศ. 1957 ทิศทางความร่วมมือของ 6 ประเทศ ผู้ร่วมก่อตั้งประชาคมยุโรปได้เปลี่ยนแปลงจากเหตุผลทางการเมืองมาเป็นการพัฒนาทางเศรษฐกิจ โดยเน้นในเรื่องการค้าภายในตลาดยุโรป ควบคู่ไปกับการยกระดับมาตรฐานชีวิตความเป็นอยู่ของประชากร² ปัญหาที่เกิดขึ้นภายใต้สนธิสัญญาก่อตั้งประชาคมเศรษฐกิจยุโรป หรือสนธิสัญญากรุงโรม (Treaty of Rome) ในการกำหนดนโยบายทางสังคมและการจ้างแรงงาน คือ ความล่าช้าในการถ่ายโอนนโยบายจากรัฐสมาชิกไปยังองค์กรกลางของประชาคมยุโรปและการบัญญัติกฎหมายเฉพาะเรื่องเพื่อกำหนดนโยบายทางสังคม และการจ้างแรงงานที่ยังไม่ปรากฏในช่วงเวลานี้

ประชาคมยุโรปหรือสหภาพยุโรปในเวลาต่อมาได้นำเรื่องของการจ้างแรงงานผนวกเข้ากับนโยบายทางสังคม สหภาพยุโรปถือเป็นองค์กรในระดับภูมิภาคที่มีความก้าวหน้าและประสบความสำเร็จมากที่สุดใน การกำหนดมาตรการทางกฎหมาย ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ระดับ กล่าวคือ มาตรการทางกฎหมายในลำดับแรก (Primary Legislation) ได้แก่ สนธิสัญญาที่กำหนดกรอบการดำเนินงานในด้านต่างๆ และมาตรการทางกฎหมายในลำดับรอง (Secondary Legislation) ได้แก่ ข้อกำหนดบังคับ (Directives) ระเบียบ

² Giandomenico Majone. *Dilemmas of European Integration (The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth)*, 2005. pp. 5-6.

(Regulations) การตีความในประเด็นปัญหาของศาลสิทธิยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป เพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติของประเทศสมาชิกให้เป็นไปในรูปแบบที่สอดคล้องกัน ภายใต้รูปแบบองค์กรเหนือรัฐ (supranational) ที่ประเทศสมาชิกตกลงยินยอมถ่ายโอนอำนาจอธิปไตยบางส่วนให้กับองค์กรกลางของประชาคม โดยอำนาจพื้นฐานของประชาคมได้มาจากกฎหมายในรูปแบบของสนธิสัญญา ยิ่งไปกว่านั้น การดำเนินงานของประชาคมต้องสอดคล้องกับหลักควบคุมการใช้อำนาจของประชาคม (Subsidiarity) หากการดำเนินกิจการใดไม่ได้ตกอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของประชาคมยุโรป ประชาคมยุโรปสามารถดำเนินกิจการใดๆ ได้เฉพาะกรณีที่ประเทศสมาชิกไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายได้ ถ้าปรากฏว่าประเทศสมาชิกดำเนินการได้ดีกว่าประชาคมต้องเป็นไปตามแนวทางที่ประเทศสมาชิกได้ดำเนินการหน่วยงานภายในประชาคมเศรษฐกิจยุโรป ที่มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบาย เสนอกฎหมายรวมถึงมาตรการต่างๆ ทางด้านสังคมและแรงงาน ได้แก่ คณะกรรมาธิการว่าด้วยการจ้างแรงงานกิจกรรมทางสังคมและด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง (European Commission on Employment Social Affair and Inclusion) คณะกรรมาธิการทำหน้าที่เป็นผู้ริเริ่ม (Right to initiative) ในการกำหนดมาตรการต่างๆ และเป็นผู้ประสานงานกับหน่วยงานหรือองค์กรภาคเอกชนที่ถือเป็นหุ้นส่วนทางสังคม (Social Partner) ในการบริหารจัดการเรื่องของการจ้างงาน

การริเริ่มจัดตั้งกองทุนสวัสดิการสังคมยุโรป (European Social Fund) ที่ได้จัดตั้งขึ้นใน ค.ศ.1962 แสดงให้เห็นถึงความพยายามที่จะเพิ่มอัตราการจ้างงานภายในภูมิภาค โดยเน้นที่การส่งเสริมทักษะของแรงงาน การช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสเพื่อยกระดับความสามารถของแรงงานในการทำงาน ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงานในเรื่องหลักเสรีภาพในการเคลื่อนย้ายของแรงงาน (Free Movement of Workers) เช่น ข้อกำหนดบังคับ Directive 68/360/EEC และ Council Regulation 1612/68³ ลง

³ European Commission. *Growth and Jobs: Working Together for Europe's Future a New Start for the Lisbon Strategy*. Web. http://europa.eu/legislation_summaries/other/1230119_en.htm. 19 July 2011.

วันที่ 15 ตุลาคม ค.ศ.1968 กำหนดมาตรการเพื่อขจัดข้อจำกัดในการเคลื่อนย้ายอย่างเสรีของแรงงาน และการแสวงหาถิ่นพำนักของแรงงานภายในประชาคมยุโรปรวมถึงเงื่อนไขในการขออนุญาตตรวจลงตรา (Visa) ให้ทั้งตัวผู้ได้รับการว่าจ้างและคนในครอบครัวโดยไม่คิดค่าธรรมเนียมและไม่ต้องขออนุญาตตรวจลงตรา การเพิกถอนสิทธิในการพำนักจะกระทำมิได้ หากพบว่าลูกจ้างไม่สามารถทำงานต่อไปได้ เนื่องจากประสบอุบัติเหตุ เจ็บป่วยหรือถูกเลิกจ้างโดยไม่สมัครใจ

อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ ค.ศ. 1980 เป็นต้นมา ประชาคมยุโรปต้องเผชิญกับปัญหาการว่างงานของประชากรอยู่ในอัตราสูง โดยเฉพาะในกลุ่มวัยรุ่นที่มีการสร้างหลักเกณฑ์ในเรื่องการฝึกอบรมทางวิชาชีพ (Vocational Training) ตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ โดยมีข้อกำหนดให้รัฐสมาชิก ควรจะดำเนินมาตรการที่จำเป็นในการปรับทักษะของแรงงานให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี การสร้างทักษะทางวิชาชีพที่มีประสิทธิภาพเป็นสิ่งที่ช่วยให้เกิดการเคลื่อนย้ายอย่างเสรีของแรงงาน และถือเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการที่จะประสานความร่วมมือและกำหนดมาตรการต่างๆ ที่เหมาะสมระหว่างประเทศสมาชิก พัฒนาการของมาตรการทางกฎหมายเป็นไปในรูปแบบของการจัดทำนโยบายทางสังคม ให้มีสภาพบังคับเป็นมาตรการทางกฎหมาย ภายใต้กรอบของกฎระเบียบเดียวแห่งยุโรป ค.ศ. 1981 (Single European Act) เช่น ข้อกำหนดบังคับว่าด้วยความปลอดภัยและสุขอนามัย (Directives on Health and Safety 1989) ข้อกำหนดบังคับที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันโดยไม่มี การเลือกปฏิบัติ (Directive on Equal Rights in Employment 1979) เป็นต้น

ภายหลังจากที่มีการลงนามในสนธิสัญญา มาสทริชท์ (Maastricht Treaty) ค.ศ. 1992 การรวมตัวของประชาคมยุโรป (European Community) ได้เปลี่ยนมาเป็นสหภาพยุโรป (European Union) พร้อมประเทศสมาชิก 15

ประเทศ⁴ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเทศในยุโรปเหนือและยุโรปตะวันตกที่มีโครงสร้างเศรษฐกิจภายในประเทศไม่แตกต่างกันมากนัก ผลที่เกิดขึ้นจากการรวมตัวของสหภาพยุโรปที่เกิดขึ้น ได้แสดงให้เห็นถึงความสำเร็จในการเป็นต้นแบบของการสร้างความร่วมมือทางเศรษฐกิจในรูปแบบขององค์กรเหนือรัฐ (Supranational)⁵ สนธิสัญญาฉบับนี้ได้มีการจัดวางโครงสร้างของการบริหารจัดการภายในสหภาพยุโรป แบ่งออกเป็น 3 เสาหลัก (Three Pillars) กล่าวคือ เสาหลักที่ 1 ว่าด้วยประชาคมยุโรป (European Communities)⁶ มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายทางด้านต่างๆ รวมถึงนโยบายทางด้านสังคมและการจ้างงาน เสาหลักที่ 2 ว่าด้วยนโยบายด้านการต่างประเทศและความมั่นคง (Common Foreign and Security Community) และเสาหลักที่ 3 ว่าด้วยความร่วมมือทางด้านกระบวนการยุติธรรมและกิจการภายใน (Cooperation in Justice and Home Affairs) ในภาคผนวกของของสนธิสัญญาที่ต้องประชาคมยุโรปนี้ ได้มีการทำข้อตกลงว่าด้วยนโยบายทางสังคม (Agreement on Social Policy) ที่ถือเป็นกรเปลี่ยนแปลงกระบวนการทางนิติบัญญัติในเรื่องนโยบายทางสังคมของประชาคมยุโรปโดยสิ้นเชิง

⁴ การรับประเทศสมาชิกเพิ่ม จากเดิมที่มี 6 ประเทศก่อตั้ง จนถึงช่วงเวลาของการลงนามในสนธิสัญญา มาสทริชท์ แบ่งเป็น 4 ช่วง ดังนี้ 1. ค.ศ. 1973 สหราชอาณาจักร ไอร์แลนด์ และเดนมาร์ก 2. ค.ศ. 1981 กรีซ 3. ค.ศ. 1986 สเปน โปรตุเกส และ 4. ค.ศ. 1995 สวีเดน ฟินแลนด์ ออสเตรีย ปัจจุบัน (ค.ศ. 2012) การขยายสมาชิกภาพของสหภาพยุโรปได้มีเพิ่มเติมขึ้นอีก 2 ครั้ง กล่าวคือ ค.ศ. 2004 และ ค.ศ. 2007 ที่เป็นการรับสมาชิกจากประเทศยุโรปกลางและยุโรปตะวันออก รวมทั้งสิ้น 27 ประเทศ

⁵ องค์กรระหว่างประเทศเหนือรัฐ (Supranational) เป็นแนวคิดของการรวมยุโรป ที่ประเทศสมาชิกตกลงยินยอมถ่ายโอนอำนาจอธิปไตยบางส่วนให้กับประชาคม โดยอำนาจพื้นฐานของประชาคมตั้งอยู่บนอำนาจในทางกฎหมายตามสนธิสัญญา การดำเนินงาน มี High Authority เป็นผู้ทำหน้าที่ในการบริหารงานและมีอำนาจในการตัดสินใจ โดยผลของการตัดสินใจมีผลผูกพันรัฐสมาชิกให้ปฏิบัติตามขอบอำนาจและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ร่วมกัน

⁶ European Community หรือ EC เป็นการรวมเอาหน่วยงานองค์กรที่มีอยู่อย่างกระจัดกระจายมารวมเป็นหนึ่งเดียว กล่าวคือ ประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (EEC) ประชาคมถ่านหินและเหล็กกล้า (ECSC) และประชาคมพลังงานปรมาณูยุโรป (EURATOM)

แม้ว่าโครงสร้างของการบริหารจัดการภายในสหภาพยุโรป ได้มีการวางรูปแบบไว้ในสนธิสัญญามาสทริชท์ แต่ประเด็นของการให้ความร่วมมือของประเทศสมาชิกทั้ง 15 ประเทศ ที่พร้อมจะก้าวเดินไปข้างหน้ายังมีข้อถกเถียงอยู่มาก จึงส่งผลให้ประเทศสมาชิกต้องกลับมาทบทวนและเจรจาในการกำหนดทิศทางร่วมกันอีกครั้ง โดยเฉพาะในเรื่องของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของการบริหารจัดการในการตัดสินใจร่วมกันที่ต้องการเสียงส่วนใหญ่ของประเทศสมาชิก ทั้งนี้เพื่อให้เกิดกลไกที่สอดคล้องกับกฎหมายในการรวมกลุ่มกันของรัฐต่างๆ การเจรจาและการเปิดให้ลงนามภายใต้สนธิสัญญาอัมสเตอร์ดัม (Amsterdam Treaty) ค.ศ. 1997 จึงเกิดขึ้น เพื่อให้สิทธิของประชากรมีความเข้มแข็ง และได้มีการวางนโยบายเป็น 4 กลุ่ม กล่าวคือ 1. การจ้างแรงงานและนโยบายทางสังคม 2. ความมั่นคง เสรีภาพและความยุติธรรม 3. สิ่งแวดล้อม สุขภาพ และสิทธิของผู้บริโภค และ 4. คุณค่า และทัศนคติของประชากรยุโรป

ในส่วนของนโยบายด้านสังคมและการจ้างแรงงาน ได้ปรับแนวทางที่สำคัญแบ่งเป็น 3 ประการ คือ 1. การวางกลยุทธ์ของสหภาพยุโรปโดยแต่ละประเทศจัดวางโปรแกรมการจ้างงานภายในประเทศของตน โดยมีคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป (The Council of the European Union) เป็นผู้ดำเนินการประเมินผล 2. สหภาพยุโรปมีสิทธิดำเนินมาตรการบางอย่างที่จะกระตุ้นให้เกิดความร่วมมือระหว่างสมาชิก 3. การจัดตั้งคณะกรรมการว่าด้วยการจ้างแรงงานเพื่อทำหน้าที่เป็นผู้ประสานนโยบายการจ้างงานระดับชาติกับนโยบายด้านตลาดแรงงาน⁷ การสร้างนวัตกรรมใหม่ทางด้านนโยบายการจ้างงาน สะท้อนให้เห็นถึงการสร้างความตระหนักว่านโยบายด้านการจ้างงาน เป็นประเด็นสำคัญในลำดับต้นที่ประเทศสมาชิกต้องให้ความสนใจ ภายใต้สนธิสัญญานีซ (Nice Treaty) การปรับตัวของสหภาพยุโรป เน้นไปที่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างในการบริหารจัดการ เพื่อเตรียมความพร้อมและรองรับ

⁷ European Commission. *Treaty of Amsterdam: What has Changed in Europe*. 1999. p. 11.

กับการขยายสมาชิกภาพ (Enlargement) ไปสู่ประเทศยุโรปกลาง ประเทศยุโรปตะวันออก รวมถึงประเทศในกลุ่มบอลติก⁶ พัฒนาการล่าสุดของสหภาพยุโรป คือการเจรจาและลงนามในสนธิสัญญาลิสบอน (Lisbon Treaty) ซึ่งมีผลใช้บังคับในวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2009 โดยการวางโครงสร้างทางสังคมของสหภาพยุโรป ได้สร้างขึ้นมาเพื่อส่งเสริมการให้ความช่วยเหลือทางเทคนิค โดยมุ่งเน้นไปที่การจ้างงาน การให้ความคุ้มครองทางสังคม การสร้างความเท่าเทียมกัน และการจัดการเลือกปฏิบัติ

ในส่วนของการทำงานนั้น การขยายสมาชิกภาพใน ค.ศ. 2004 และ ค.ศ. 2007 ส่งผลให้เกิดการปรับตัวทั้งในระดับสหภาพยุโรป รัฐสมาชิกเดิมทั้ง 15 ประเทศ และรัฐสมาชิกใหม่ 12 ประเทศ โดยเฉพาะมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย

1. การจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน โดยเฉพาะกลุ่มที่ตกอยู่ในภาวะเสียเปรียบ เช่น แรงงานสตรี แรงงานที่มีอายุน้อยที่ไม่ใช่แรงงานมีฝีมือ ลูกจ้างที่ทำงานชั่วคราว กลุ่มแรงงานสูงอายุ และกลุ่มที่มีความหลากหลายทางชาติพันธุ์ต่างๆ เป็นต้น

2. การเข้าถึงการฝึกหัดวิชาชีพก่อนเข้าทำงานและขณะทำงาน เพื่อลดความเสี่ยงในการกลับเข้าสู่สภาวะของการว่างงาน การกำหนดมาตรการทางกฎหมายในรูปแบบข้อกำหนดบังคับ (Directives) เพื่อให้รัฐสมาชิกกำหนดมาตรการกฎหมายภายในของประเทศตนให้สอดคล้อง และเพิ่มการฝึกหัดวิชาชีพทั้งในสถาบันการศึกษาและสถานที่ทำงานเพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต

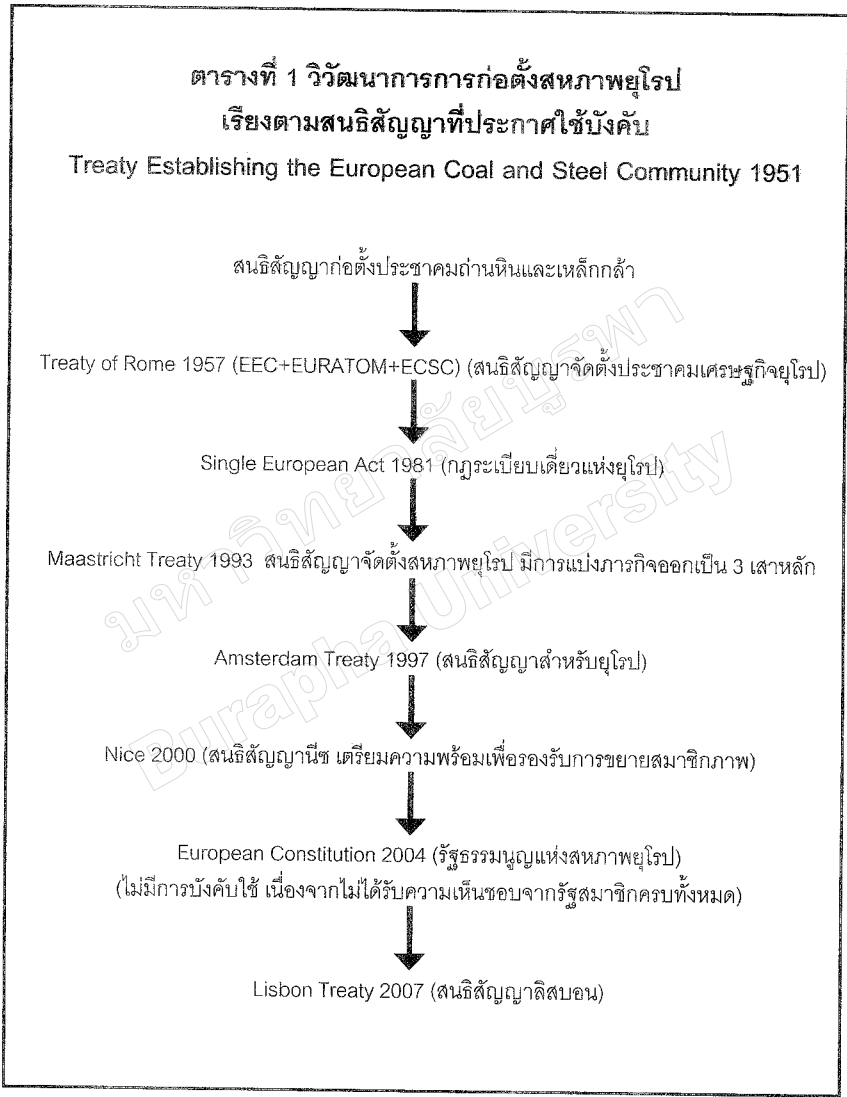
3. การวางระบบประกันสังคมและการคุ้มครองทางสังคมที่มีประสิทธิภาพร่วมกัน เพื่อให้แรงงานมีหลักประกันในการทำงานและส่งเสริมความปลอดภัยในการทำงานที่ดี

⁶ การขยายสมาชิกภาพของสหภาพยุโรปจนถึงปัจจุบัน แบ่งเป็น 2 ช่วง คือ ค.ศ. 2004 ประกอบไปด้วย ฮังการี โปแลนด์ สโลวาเกีย ลัตเวีย เอสโตเนีย ลิทัวเนีย เช็ก สโลวีเนีย ไชปรัส และมอลตา และ ค.ศ. 2007 ประกอบด้วย โรมาเนีย และบัลแกเรีย รวมทั้งสิ้น 27 ประเทศ

4. การมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการจ้างงานของหุ้นส่วนทางสังคม โดยเฉพาะลูกจ้างระดับล่าง การเจรจาต่อรองร่วมกันภายใต้รูปแบบของการเจรจาทางสังคมที่ยังขาดหายไปในภาคเอกชน

5. การขจัดอุปสรรคของกฎหมายภายในเกี่ยวกับการอพยพย้ายถิ่น (Migration) โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐสมาชิกเดิมมักสร้างข้อจำกัดก่อนการเข้าถึง การจ้างงาน เช่น ประเทศเยอรมันและออสเตรียได้กำหนดให้รัฐสมาชิกใหม่ จำนวน 8 รัฐ ต้องมีใบอนุญาตในการทำงาน (Work Permit) ซึ่งขัดต่อหลักเสรีภาพในการเคลื่อนย้ายของแรงงาน เป็นต้น

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษาถึงพัฒนาการของการกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงานที่ต้องมีการ ทบทวน แก้ไขเพื่อรองรับการขยายสมาชิกภาพของสหภาพยุโรป ใน ค.ศ. 2004 และ ค.ศ. 2007 ซึ่งประกอบไปด้วยประเทศสมาชิกจากยุโรปกลางและยุโรป ตะวันออก โดยประเทศสมาชิกใหม่เหล่านี้มีโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่แตกต่าง จากประเทศสมาชิกเดิม จึงเป็นความท้าทายของสหภาพยุโรปที่ต้องกำหนด มาตรการทางกฎหมาย โดยเฉพาะมาตรการทางกฎหมายในลำดับรอง (Secondary Legislation) โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อกำหนดบังคับ (Directives) และระเบียบ (Regulations) ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สอดคล้องกับการขยาย ตลาดแรงงานที่มีขนาดใหญ่ขึ้น อันจะส่งผลให้ประชากรของสหภาพยุโรปได้รับการยกระดับคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และมีโอกาสเข้าสู่ตลาดแรงงาน โดยปราศจาก การเลือกปฏิบัติ และสอดคล้องกับหลักเสรีภาพในการเคลื่อนย้ายของแรงงาน เสรีได้อย่างแท้จริง



1. มาตรการทางกฎหมายของสหภาพยุโรปที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงาน ต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่เพื่อรองรับการขยายสมาชิกภาพสู่ประเทศยุโรปตะวันออกและยุโรปกลาง ใน ค.ศ. 2004 และ ค.ศ. 2007 ที่มีระดับโครงสร้างการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่แตกต่างจากประเทศสมาชิกภาพเดิม ซึ่งเป็นประเทศที่อยู่ในกลุ่มยุโรปเหนือและยุโรปตะวันตก

2. การขยายสมาชิกภาพของสหภาพยุโรป ใน ค.ศ. 2004 และ ค.ศ. 2007 จะส่งผลกระทบต่อมาตรการทางกฎหมายอย่างไร โดยพิจารณาผลกระทบจากมาตรการทางกฎหมายใน 3 ลักษณะ กล่าวคือ

2.1 ผลกระทบจากมาตรการทางกฎหมายที่มีต่อสหภาพยุโรปในฐานะองค์การระหว่างประเทศ

2.2 ผลกระทบจากมาตรการทางกฎหมายที่มีต่อรัฐสมาชิกเดิม 15 ประเทศ

2.3 ผลกระทบจากมาตรการทางกฎหมายที่มีต่อรัฐสมาชิกใหม่ 12 ประเทศ

การขยายสมาชิกภาพของสหภาพยุโรป ใน ค.ศ. 2004 และ ค.ศ. 2007 ส่งผลให้ต้องทบทวนนโยบาย และแก้ไขเพิ่มเติมมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงานของสหภาพยุโรป ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการเคลื่อนไหวอย่างเสรีของแรงงาน หลักการไม่เลือกปฏิบัติ การสร้างความเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิงในการเข้าถึงการทำงาน การเข้าถึงการฝึกอาชีพก่อนเข้าทำงานและขณะทำงาน การสนับสนุนการเรียนรู้ตลอดชีวิต การพัฒนาระบบประกันสังคมร่วมกัน เพื่อนำไปสู่การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่มีประสิทธิภาพต่อไป โดยมีขอบเขตในการศึกษา เกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงานของสหภาพยุโรป จึงมุ่งเน้นในเรื่องของมาตรการและมาตรฐาน (Norms and Standards) ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการขยายสมาชิกภาพของสหภาพยุโรป โดยเฉพาะกรณีของการรับประเทศสมาชิกใหม่ในยุโรปกลางและ

ยุโรปตะวันออก โดยแบ่งช่วงเวลาของการศึกษาพัฒนาการของนโยบายและมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจ้างแรงงานของสหภาพยุโรปเป็น 3 ช่วงเวลา ดังนี้

1. การก่อตั้งประชาคมยุโรปจนถึงการลงนามในสนธิสัญญามาสทริชต์ (ค.ศ. 1950-1992)
2. การลงนามในสนธิสัญญาอัมสเตอร์ดัมจนถึงการขยายสมาชิกภาพของสหภาพยุโรป (ค.ศ. 1997-2007)
3. การประกาศใช้สนธิสัญญาลิสบอน (ค.ศ. 2007) จนถึงสหภาพยุโรป ใน ค.ศ. 2020

วิธีการวิจัย

เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยอาศัยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งต่างๆ ดังต่อไปนี้

1. หมวดเอกสารปฐมภูมิ ประกอบด้วย สนธิสัญญาที่เกี่ยวข้องของสหภาพยุโรป มาตรการทางกฎหมาย (Directives) และกฎเกณฑ์ต่างๆ (Regulations) ที่เกี่ยวข้อง
2. หมวดเอกสารทุติยภูมิ ประกอบด้วย หนังสือ บทความ วารสาร วิชาการ เอกสารที่เกี่ยวข้องของคณะกรรมการสหภาพยุโรป
3. หมวดเว็บไซต์ ตัวอย่างที่สำคัญเช่น เว็บไซต์ของสหภาพยุโรป คณะกรรมการว่าด้วยการจ้างแรงงาน กิจกรรมทางด้านสังคมและด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

วิวัฒนาการด้านนโยบายและมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจ้างแรงงานของสหภาพยุโรป

ภายใต้โครงสร้างการดำเนินงานของสหภาพยุโรป การจ้างแรงงานเป็นส่วนหนึ่งของมิติทางสังคม มาตรการทางกฎหมายอยู่ในรูปของข้อกำหนด

บังคับ (Directives) มีวัตถุประสงค์เพื่อวางระบบกฎหมายและแนวทางปฏิบัติของประเทศสมาชิกให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ในการริเริ่มดำเนินการในเรื่องต่างๆ นอกจากนั้น การประสานความร่วมมือมีทั้งรูปแบบระหว่างองค์กรกลางของสหภาพยุโรปกับประเทศสมาชิก และรูปแบบของการจัดทำข้อตกลงทางสังคม (Social Dialogue) ผ่านการเจรจาทางสังคมระหว่างองค์กรกลางของสหภาพยุโรปกับกลุ่มนายจ้าง องค์กรทางการค้าที่ถือเป็นหุ้นส่วนทางสังคมภายใต้รูปแบบ “Open Method Coordination”⁹ ที่ไม่ได้มุ่งเน้นให้เกิดความสอดคล้องของนโยบาย เพื่อนำไปสู่การกำหนดมาตรการทางกฎหมายในระดับภูมิภาคมาใช้บังคับกับประเทศสมาชิกทุกประเทศ แต่ถือเป็นการเรียนรู้ร่วมกันเพื่อเสนอแนะให้คำแนะนำแก่ประเทศสมาชิกและเป็นทางเลือกให้สหภาพยุโรปนำไปกำหนดเป็นนโยบายเพื่อสร้างมาตรการทางกฎหมายต่อไป

การศึกษาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงานในสหภาพยุโรป มุ่งเน้นในเรื่องของมาตรฐานและมาตรฐาน (Norms and Standards) ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการขยายสมาชิกภาพของสหภาพยุโรป โดยเฉพาะในช่วง ค.ศ. 2004 และ ค.ศ. 2007 ที่มีการรับประเทศสมาชิกในยุโรปกลางและยุโรปตะวันออก (Central and Eastern European Countries)

วิวัฒนาการ ช่วงที่ 1 การก่อตั้งประชาคมยุโรปจนถึงสนธิสัญญา มาสทริชต์

การรวมตัวกันของประชาคมยุโรปในช่วงเริ่มก่อตั้ง มีเป้าหมายเพื่อผสมผสานความปรองดองทางการเมืองของอดีตประเทศคู่สงคราม (เยอรมันและฝรั่งเศส) และส่งเสริมความร่วมมือทางเศรษฐกิจเพื่อเป็นปัจจัยผลักดันให้

⁹ Kina Jacobsson. "Soft regulation and the subtle transformation of states: the case of EU employment policy". *Journal of European Social Policy*. 11.2 (2004): 355-370.

ประชากรของประชาคมยุโรปมีความเป็นอยู่ และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ความสนใจของสหภาพยุโรปที่มีต่อนโยบายทางด้านแรงงานนั้น เริ่มต้นขึ้นในช่วง ค.ศ. 1960 เป็นต้นมา โดยมุ่งความสนใจไปที่การริเริ่มดำเนินการในเรื่องหลักเสรีภาพในการเคลื่อนย้ายของแรงงาน¹⁰ เพื่อส่งเสริมให้เกิดการเป็นตลาดร่วม (Common Market)¹¹ ภายในภูมิภาคยุโรปขึ้น รวมถึงส่งเสริมให้เกิดการจ้างงานเต็มที่ (Full Employment) เพื่อสร้างความสอดคล้องระหว่างตลาดแรงงานและเป้าหมายทางเศรษฐกิจ ความรับผิดชอบในเรื่องการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงาน ถือเป็นความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างประชาคมยุโรปและประเทศสมาชิก

หากพิจารณาบทบัญญัติของสนธิสัญญาก่อตั้งประชาคมยุโรป (Treaty Establishing the European Community)¹² ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นวัตถุประสงค์สำคัญไว้ในบทบัญญัติมาตรา 2 กล่าวคือ “ประชาคมร่วมกันวางนโยบาย กิจกรรมต่างๆ เพื่อส่งเสริมและก่อให้เกิดความสมดุล ความสอดคล้องของการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน การจ้างงานในอัตราที่สูง การคุ้มครองทางสังคม ความเสมอภาคระหว่างชายและหญิง รวมถึงการผสมนโยบายทางเศรษฐกิจและสังคมร่วมกัน (Social Cohesion) อันจะนำไปสู่ความเป็น

¹⁰ หลักเสรีภาพในการเคลื่อนย้ายของแรงงาน ปรากฏอยู่ในมาตรา 39-42 ของสนธิสัญญาก่อตั้งประชาคมยุโรป (มาตรา 18 Amsterdam Treaty) ที่กำหนดสิทธิให้ประชากรในสหภาพยุโรปทุกคนเคลื่อนย้ายได้โดยเสรีภายในดินแดนสหภาพยุโรป นอกจากนั้นหลักกฎหมายนี้ยังออกมาเพื่อพยายามจำกัดข้อจำกัดในเรื่องของการห้ามเลือกปฏิบัติที่นำเรื่องสัญชาติมาเป็นเครื่องมือกีดกันในเรื่องของการจ้างแรงงานทุกรูปแบบ และคุ้มครองไปถึงเรื่องการจ่ายค่าชดเชย และเงื่อนไขในการทำงาน และการจ้างแรงงานอื่นๆ

¹¹ ดูมาตรา 7A ของสนธิสัญญาก่อตั้งประชาคมยุโรป (มาตรา 14 Amsterdam Treaty) ที่วางหลักในเรื่องของการสร้างตลาดร่วมภายในโดยปราศจากอุปสรรคต่างๆ

¹² ภายหลังได้เปลี่ยนชื่อมาเป็น Treaty on the Functioning of the European Union

เอกภาพระหว่างรัฐสมาชิก¹³ ในส่วนของการจ้างแรงงานนั้น ได้มีบทบัญญัติกำหนดไว้ในหมวด 8 (มาตรา 125-130) ได้วางหลักเกณฑ์สำคัญในเรื่องการจ้างแรงงาน¹⁴ ดังต่อไปนี้

1. การจ้างแรงงานนั้นต้องเป็นการทำงานร่วมกันระหว่างรัฐสมาชิกและประชาคมยุโรปในการกำหนดกลยุทธ์และแนวทางของการจ้างแรงงาน โดยเฉพาะในเรื่องของการส่งเสริมเรื่องการฝึกทักษะและการขยายตลาดแรงงาน เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ

¹³ See Article 2 of the Treaty Establishing the European Community states that "The Community shall have as its task, by establishing a common market and an economic and monetary union and by implementing common policies or activities referred to in Articles 3 and 4, to promote throughout the Community a harmonious, balanced and sustainable development of economic activities, a high level of employment and of social protection, equality between men and women, and economic and social cohesion and solidarity among Member States".

¹⁴ See Article 125 of the Treaty Establishing the European Community states that "Member States and Community shall, in accordance with this title, work towards developing a coordinated strategy for employment and particularly for promoting a skilled, trained and adaptable workforce and labor responsive to economic change with a view to achieving the objectives defined in Article 2 of the Treaty on European Union and in Article 2 of this Treaty".; See Article 126 of the Treaty Establishing the European Community states that (1) Member States, through their employment policies, shall contribute to the achievement of the objectives referred to in Article 125 in a way consistent with the broad guidelines of the economic policies of the Member States and of the Community adopted pursuant to Article 99 (2). (2) Member States, having regard to national practices related to the responsibilities of management and labor, shall regard promoting employment as a matter of common concern and shall coordinate their action in this respect within the Council, in accordance with the provisions of 128.; See Article 127 of the Treaty Establishing the European Community states that (1) The Community shall contribute to a high level of employment by encouraging cooperation between Member States and by supporting and, if necessary, complementing their action. In doing so, the competences of the Member States shall be respected. (2) The objective of a high level of employment shall be taken into consideration in the formulation and implementation of Community policies and activities.

2. รัฐสมาชิกของประชาคมยุโรป มีหน้าที่ในการกำหนดแนวทางกว้างๆ ในการจ้างแรงงานให้สอดคล้องกับแนวนโยบายเศรษฐกิจของประเทศตนและนำเสนอต่อประชาคมยุโรปในรูปแบบของการจัดทำรายงานประจำปี (Annual Report) ส่งให้กับคณะกรรมาธิการยุโรป (The European Commission) และคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป (The Council of the European Union)

3. ประชาคมยุโรปมีหน้าที่ในการช่วยก่อให้เกิดการจ้างงานในระดับสูง โดยส่งเสริมความร่วมมือระหว่างรัฐสมาชิกของประชาคม และกำหนดแนวทางเพื่อทำให้นโยบายได้ลงไปสู่การปฏิบัติจริง โดยคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป (The Council of the European Union) จะพิจารณารายงานของคณะกรรมการว่าด้วยการจ้างงาน (Employment Committee) ที่เป็นหน่วยงานในการให้การสนับสนุนและให้คำปรึกษา รวมถึงวิเคราะห์นโยบายการจ้างงานของแต่ละรัฐที่ได้ส่งมาจากรายงานประจำปี เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะให้กับรัฐสมาชิกรวบรวมไปปรับนโยบายและกฎหมายภายในของตน

จากที่กล่าวมาข้างต้น สนธิสัญญาก่อตั้งประชาคมยุโรป (Treaty Establishing the European Community) กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องสิทธิพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับนโยบายทางสังคมและการจ้างงาน แบ่งออกเป็น 12 ประการ กล่าวคือ 1. สิทธิในการทำงานในประเทศประชาคมยุโรป 2. สิทธิในการได้รับสวัสดิการที่เหมาะสม 3. สิทธิในการยกระดับความเป็นอยู่และสภาพการทำงาน 4. สิทธิในการได้รับความคุ้มครองทางสังคม 5. สิทธิในการก่อตั้งสมาคมและการเจรจาต่อรองร่วมกัน 6. สิทธิในการได้รับการฝึกวิชาชีพ 7. สิทธิของชายและหญิงในการได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน 8. สิทธิในการได้รับข้อมูลข่าวสาร การให้คำปรึกษาและการมีส่วนร่วม 9. สิทธิในการได้รับความคุ้มครองทางด้านสุขภาพ ความปลอดภัยในการทำงาน 10. การคุ้มครองเด็กและวัยรุ่น 11. การรับประกันมาตรฐานขั้นต่ำในความเป็นอยู่ของผู้สูงอายุ และ 12. การยกระดับการคุ้มครองสำหรับผู้พิการ สิทธิขั้นพื้นฐานทั้ง 12 ประการนี้ได้กำหนดไว้ในสนธิสัญญาก่อตั้งประชาคมยุโรปนี้ได้มีการนำมาใช้ในการกำหนดนโยบายและออกมาตรการทางกฎหมาย ไม่ว่าจะป็นในรูปแบบของข้อ

กำหนดบังคับ (Directives) หรือระเบียบ (Regulations) เพื่อเป็นการวางแนวทางของประชาคมให้ประเทศสมาชิกดำเนินการให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

การประกาศใช้กฎบัตรทางสังคม (Social Charter 1961) พิธีสารของกฎบัตรทางสังคม (Protocol 1988) และแผนปฏิบัติการทางสังคมของประชาคมยุโรป (Community Social Action Program 1974)¹⁵ ซึ่งเป็นผลงานของคณะมนตรีแห่งรัฐ (Council of Ministers) สะท้อนให้เห็นแนวคิดที่ว่า การขยายตัวทางเศรษฐกิจไม่ใช่เป้าหมายสุดท้าย แต่สิ่งที่ควรต้องดำเนินการ คือ การก่อให้เกิดผลลัพธ์ในการยกระดับคุณภาพชีวิตที่ได้นั้นย้ำในเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานและประชากร โดยให้การรับประกันถึงสิทธิขั้นพื้นฐานในทางสังคม 4 ประการ กล่าวคือ

1. สิทธิในการได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน โดยไม่นำข้อจำกัดเรื่องเพศมาเป็นเครื่องมือกีดกัน
2. สิทธิของแรงงานในการเข้าถึงข้อมูลและการได้รับคำปรึกษา
3. การเข้าร่วมในการตัดสินใจเพื่อพัฒนาสภาวะในการทำงานและสภาพแวดล้อมในการทำงาน
4. สิทธิของผู้สูงอายุในการได้รับความคุ้มครองทางสังคม

อย่างไรก็ตาม กฎบัตรทางสังคมและพิธีสารยังไม่มีสถานะของข้อตกลงที่มีผลผูกมัดทางกฎหมาย เป็นเพียงการจัดระบบของนโยบายและกำหนดเป้าหมายให้มีความสอดคล้องกันในเรื่องของการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงาน

แผนปฏิบัติการทางสังคมของประชาคมยุโรป ค.ศ. 1974 ได้เน้นไปที่การส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิก การส่งเสริมหลักเสรีภาพในการเคลื่อนย้ายของแรงงานและรักษาความเท่าเทียมกันในการแข่งขันขององค์กรทางธุรกิจ แบ่งเป็น 3 เรื่อง ดังนี้

¹⁵ ต้นฉบับของ Social Action Programs มีความเกี่ยวข้องใน 2 ประเด็น คือ 1. การปรับโครงสร้างบริษัท 2. การปฏิบัติที่เท่าเทียมกันระหว่างแรงงานชายและหญิง และในภายหลังจึงมีการนำเรื่องสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงานเข้ามารวมไว้

1. สภาพแวดล้อมในการทำงาน เพื่อให้เกิดความสำเร็จในวงกว้างของการจ้างงาน
2. ยกระดับของการจ้างงานที่ดีและเต็มที่ เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตและสภาวะในการทำงาน
3. ยกระดับความร่วมมือในการบริหารจัดการด้านแรงงานในเชิงเศรษฐกิจและสังคมของการดำเนินชีวิตของแรงงาน

หลักกฎหมายที่สำคัญเกี่ยวกับการจ้างแรงงานภายใต้กฎระเบียบเดี่ยวแห่งยุโรป มุ่งเน้นไปที่การให้ความสำคัญของสภาพแวดล้อมในการทำงานและความปลอดภัยในการทำงาน การตัดสินใจในเรื่องดังกล่าวใช้ระบบเสียงข้างมาก การสร้างความเข้มแข็งให้กับนโยบายทางสังคมและเศรษฐกิจให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันโดยเฉพาะความร่วมมือที่ใกล้ชิดกันมากขึ้นของกองทุนต่างๆ ในประชาคมยุโรป เช่น กองทุนสวัสดิการสังคมยุโรป (European Social Fund-ESF) กองทุนเพื่อการพัฒนาในระดับภูมิภาคของประชาคมยุโรป (European Regional Development Fund-ERDF)

ภายใต้สนธิสัญญา มาสทริทช์ ค.ศ. 1992 มีความชัดเจนในเรื่องนโยบายทางด้านสังคมและการจ้างงานเพิ่มมากขึ้นและเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินงานในเสาหลักที่ 1 ว่าด้วยประชาคมยุโรป และมีการเปลี่ยนแปลงสถานะจากประชาคมยุโรปมาเป็นสหภาพยุโรป และมีการกำหนดในเรื่องความเป็นประชากรสหภาพยุโรป (European Citizenship)¹⁶ เป็นครั้งแรกที่มีความหมายแตกต่างไปจากสัญชาติของบุคคลนั้น ในปีถัดมา คือ ค.ศ. 1993 นับแต่นั้นมา คณะกรรมาธิการสหภาพยุโรปได้เริ่มการหารือในวงกว้างเพื่อกำหนดนโยบายทางด้านสังคมในอนาคต ผลที่เกิดขึ้นจากการหารือ ปรากฏออกมาในรูปของเอกสาร 2 ฉบับ ประกอบด้วย

¹⁶ แนวคิดในเรื่องของการเป็นประชากรยุโรป (European Citizenship) หมายความว่าบุคคลทุกคนที่มีสัญชาติของประเทศสมาชิก ถือเป็นแนวคิดลำดับรองของการให้สิทธิแก่ประชากรของสหภาพยุโรป ที่สามารถใช้สิทธิในการออกเสียงเลือกตั้ง สิทธิในการเคลื่อนย้ายอย่างเสรี สิทธิในการตั้งถิ่นฐานและได้รับการจ้างงานทั่วทั้งสหภาพยุโรป

1. สมุดปกขาวว่าด้วยการเติบโต การสร้างโอกาสทางการแข่งขันและ การจ้างงาน (White Paper on Growth, Competitiveness and Employment 1993) เอกสารชิ้นนี้ถือเป็นที่ครั้งแรกที่มีการวางกลยุทธ์ให้นโยบายการจ้างงานเป็นนโยบายเร่งด่วนของสหภาพยุโรป ที่จะสร้างหลักประกันเพื่อความ มั่นใจในการสร้างโอกาสที่ดีขึ้นของผู้ด้อยโอกาส และการมีงานทำที่ยั่งยืน ทั้งนี้ เพื่อต่อสู้กับอัตราการว่างงานที่สูงขึ้นของสหภาพยุโรป โดยได้มีการวิเคราะห์ ถึงที่มาของปัญหาที่เกิดขึ้นในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา เนื้อหาของสมุดปกขาวยืนยัน พัฒนาการในอนาคต ที่ต้องเคารพต่อการพัฒนามาบนพื้นฐานของความแตกต่าง และเน้นย้ำถึงเป้าหมายในการค้นหาความสอดคล้องของเป้าหมายและ นโยบายพื้นฐานของการสร้างความร่วมมือภายใต้ความแตกต่างของระบบ กฎหมายภายใน เพื่อให้เกิดความก้าวหน้าและสอดคล้องกับนโยบายพื้นฐาน ของสหภาพยุโรป

2. กระบวนการดิเอสเซนท์ (The Essen Process 1994) ได้ออกมา เพื่อสร้างความตระหนักกับรัฐถึงอัตราการว่างงานของสหภาพยุโรป โดยมี เป้าหมายหลัก 5 ประการ¹⁷ ประกอบด้วย

¹⁷ According to the Essen Summit 1994, there are five important principles:

1. Improving employment opportunities by promoting investment in vocational training, particularly for young people, and ensuring that as many people as possible receive training to adapt to technological progress and reduce the risk of becoming unemployed.

2. Increasing the employment intensity of growth by more flexible organization of work, wage agreements at a level that encourages job-creating investment; promotion of initiatives at regional and local level to take account of new social and environmental concerns.

3. Reducing non-wage labor costs, particularly to help unqualified employees.

4. Moving from a passive (income support) employment policy to an active (training, work experience, job search aid) policy; and ensuring that there is an incentive for individuals to seek employment by taking this into account when working out income-support measures.

5. Implementing particular measures to help the young, especially school leavers, by offering employment or training; fighting against long-term unemployment which should be a major aspect of labor market policy; and giving special attention to the difficult situation of unemployed women and older workers.

2.1. เพื่อสร้างโอกาสในเรื่องของการฝึกอาชีพสำหรับแรงงานที่อายุน้อย เพื่อเป็นหลักประกันว่าบุคคลที่ได้รับการฝึกอาชีพสามารถปรับตัวเข้ากับ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี และลดความเสี่ยงจากการถูกเลิกจ้าง

2.2. เพื่อยกระดับการจ้างงาน ส่งเสริมการลงทุนทางการจ้างงาน เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับความเจริญเติบโตทั้งในระดับประเทศ และระดับภูมิภาค โดยมุ่งเน้นในประเด็นทางสังคมและสิ่งแวดล้อม

2.3. ลดประเภทของแรงงานที่ไม่มีสวัสดิการเพื่อช่วยเหลือกลุ่มขาดคุณสมบัติในการถูกจ้างงาน

2.4 พัฒนาระบบนโยบายที่เกี่ยวข้องกับตลาดแรงงานโดยเพิ่มมาตรการเชิงบวกมากยิ่งขึ้นในการฝึกอบรมสร้างเสริมประสบการณ์ในการทำงาน ช่วยเหลือในการทำงาน

2.5 ต่อสู้กับการว่างงานในระยะยาวและแรงงานเด็กที่ต้องออกมาจากโรงเรียน ซึ่งถือเป็นปัญหาหลักที่สะท้อนมาจากนโยบายด้านตลาดแรงงาน ให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับกลุ่มแรงงานหญิงและแรงงานที่สูงอายุ¹⁸

นับตั้งแต่ช่วงของการก่อตั้งประชาคมยุโรปจนถึงการประกาศใช้สนธิสัญญา มาสทริชต์ มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงานได้เริ่มปรากฏให้เห็นในเรื่องหลักเสรีภาพของการเคลื่อนย้ายแรงงาน การปฏิบัติที่เท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิง แต่ยังคงเผชิญปัญหาในเรื่องการกำหนดทิศทางรูปแบบการปฏิบัติในแนวทางเดียวกันของประเทศสมาชิก ซึ่งในประเด็นดังกล่าวนี้ สหภาพยุโรปดำเนินการโดยปราศจากความร่วมมือจากสหราชอาณาจักร สนธิสัญญา มาสทริชต์ได้เริ่มมีผลใช้บังคับเพื่อต่อสู้กับปัญหาการว่างงานในระยะยาว ส่งผลให้การออกมาตรการทางกฎหมายในระดับภูมิภาคมีความชัดเจนมากขึ้นดังที่ปรากฏในสมุดปกขาวว่าด้วยการเติบโต การสร้างโอกาสทางการแข่งขันและการจ้างงาน และกระบวนการดีเอสเซ็นท์ นอกจากนี้ การริเริ่มให้ความสำคัญกับหุ้นส่วนทางสังคมในรูปแบบของการเจรจาทาง

¹⁸ Marina Kesner Škreb. "Employment Policy in the European Union". *Financial Theory and Practice*. 34.3 (2010): 315-317.

สังคม แสดงให้เห็นถึงความพยายามที่จะประสานผลประโยชน์ แลกเปลี่ยนทัศนคติและข้อมูลระหว่างกันเพื่อสร้างความร่วมมือที่ใกล้ชิดมากยิ่งขึ้น เพื่อนำไปสู่การกำหนดเป้าหมายที่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในตลาดแรงงาน และการจ้างแรงงาน

วิวัฒนาการช่วงที่ 2 สนธิสัญญาอัมสเตอร์ดัมจนถึงการขยายสมาชิกของสหภาพยุโรป

สนธิสัญญาอัมสเตอร์ดัม (Amsterdam Treaty) ถือเป็นจุดเปลี่ยนของการกำหนดนโยบายทางการจ้างแรงงาน ที่มีการนำมาตรการทางกฎหมายและมาตรการที่มีใช้กฎหมายเข้ามาใช้ คือ การเข้ามามีส่วนร่วมของหุ้นส่วนทางสังคม เรียกว่า “Open Method Coordination” (OMC) นโยบายการจ้างแรงงานและตลาดแรงงานถือเป็นประเด็นที่สหภาพยุโรปวิตกกังวลมากทั้งในระดับสหภาพยุโรป หุ้นส่วนทางสังคม ระดับประเทศ การสร้างความเข้าใจในเรื่องของมาตรการทางกฎหมายแรงงานภายในสหภาพยุโรป ต้องคำนึงถึงความต้องการของทุกภาคส่วนที่เข้ามาเกี่ยวข้องและได้รับผลกระทบจากมาตรการดังกล่าว พัฒนาการสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงาน ภายใต้สนธิสัญญาอัมสเตอร์ดัมฉบับนี้ มีดังต่อไปนี้

1. การกำหนดกลยุทธ์ทางการจ้างแรงงาน (European Employment Strategy) ถือเป็นนโยบายที่มีการขับเคลื่อนมากที่สุดทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ โดยอาศัยรูปแบบของ Social Dialogue ที่เป็นความร่วมมือระหว่างหุ้นส่วนทางสังคมและองค์กรกลางของสหภาพยุโรป ถือเป็นส่วนสำคัญในการนำมาสร้างกลยุทธ์ทางการจ้างแรงงาน

2. การจัดตั้งคณะกรรมการการจ้างแรงงาน (Employment Committee) โดยอาศัยอำนาจของบทบัญญัติในสนธิสัญญา (Treaty-based) มีหน้าที่ในการให้คำปรึกษา ส่งเสริมการสร้างความร่วมมือของรัฐสมาชิกและการกำหนดนโยบายของการสร้างตลาดแรงงาน โดยบทบัญญัติในสนธิสัญญาไม่ได้เปลี่ยนแปลงหลักพื้นฐานของรัฐสมาชิกที่จะสร้างนโยบายการจ้างแรงงาน

ภายในของตนเอง แต่ส่งเสริมให้รัฐสมาชิกร่วมมือกันเพื่อนำไปสู่การกำหนดแนวทางหรือนโยบายด้านการจ้างแรงงานในระดับสหภาพยุโรป

3. ผู้นำรัฐหรือรัฐบาลได้กำหนดนโยบายด้านการจ้างแรงงานว่าเป็นหน้าที่ในการดำเนินงานร่วมกันและได้มีการวางแนวทางการดำเนินงานรูปแบบใหม่ๆ เพิ่มขึ้น เช่น การกำหนดกิจกรรม นโยบายเพื่อต่อสู้กับการเลือกปฏิบัติ¹⁹ โดยขยายกรอบแนวคิดของปัจจัยที่เกี่ยวข้องไปที่ สัญชาติ เชื้อชาติ ศาสนา ความพิการ อายุ และเพศ เป็นต้น

ในส่วนของกลยุทธ์ทางการจ้างแรงงานของสหภาพยุโรป (European Employment Strategy) เกิดขึ้นจาก Luxembourg Process ที่กำหนดกรอบเวลาสำหรับการสร้างความร่วมมือและตรวจสอบนโยบายการจ้างแรงงานในระดับสหภาพยุโรปว่าต้องเกิดจากการสร้างข้อตกลงร่วมกันของประเทศสมาชิก ดังนี้

1. แนวทางการจ้างงาน (Employment guidelines) โดยเป็นข้อเสนอจากคณะกรรมการที่วางแนวทางไว้ให้กับประเทศสมาชิก
2. แผนงานระดับประเทศ (National Action Plans) ประเทศสมาชิกต้องสร้างแผนของประเทศตน โดยอธิบายว่า แนวทางที่คณะกรรมการได้กำหนดไว้จะถูกนำมาใช้ในระดับภายในประเทศได้อย่างไร
3. Joint Employment Report เป็นการทำงานร่วมกันระหว่างคณะกรรมการยุโรป (The European Commission) กับคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป (The Council of the European Union) โดยมีหน้าที่ในการวิเคราะห์แผนงาน และเสนอต่อคณะมนตรียุโรปซึ่งเป็นการประชุมสุดยอดแห่งยุโรป (European Council) เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางสำหรับการจ้างแรงงานในปีถัดไป

¹⁹ See Article 13 of the Treaty Establishing the European Community states that "The European Union may take action to combat discrimination based on sex, racial or ethnic origin, religion or belief, disability, age or sexual orientation."

4. ข้อเสนอแนะ (Recommendations) เป็นการกำหนดประเด็นเฉพาะ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการ สหภาพยุโรปได้เคารพความหลากหลายของรัฐสมาชิกในการสร้างความร่วมมือด้านต่างๆ เช่น เศรษฐกิจ สังคม การเมือง กฎหมาย โดยนับตั้งแต่ ค.ศ. 2002 เป็นต้นมา สหภาพยุโรปได้เตรียมการจัดทำกระบวนการรับสมาชิกใหม่ซึ่งเป็นประเทศแถบยุโรปกลางและยุโรปตะวันออก และดำเนินเรื่อยมา ใน ค.ศ. 2004 และ ค.ศ. 2007 รวมทั้งสิ้น 27 ประเทศ

ร่างรัฐธรรมนูญยุโรป (A Draft Treaty Establishing a European Constitution) ค.ศ. 2004 เป็นกฎหมายที่มีวิวัฒนาการมาจากการบูรณาการทางด้านเศรษฐกิจควบคู่กับการบูรณาการทางด้านต่างๆ เช่น การเมือง สังคม และวัฒนธรรมที่มีพัฒนาการมาจากสนธิสัญญาของสหภาพยุโรปที่มีมาก่อนหน้านั้น ทั้งนี้การจัดทำรัฐธรรมนูญสหภาพยุโรป (European Constitution) ได้บัญญัติออกมารองรับจำนวนรัฐสมาชิกที่เพิ่มมากขึ้นและสังคมของสหภาพยุโรปที่มีความหลากหลายมากยิ่งขึ้น รัฐธรรมนูญของสหภาพยุโรปได้สะท้อนให้เห็นถึงเอกลักษณ์ทางสังคม ที่เรียกว่า "The European Social Model" ที่เน้นย้ำในเรื่องการพัฒนาเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจควบคู่กับการยกระดับคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นทางสังคม ตลอดจนขจัดความไม่เป็นธรรมทางสังคม โดยส่งเสริมแนวคิดทางสิทธิมนุษยชน²⁰ สิทธิที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญสหภาพยุโรป ประกอบไปด้วย

1. การสร้างระบบประกันสังคม มุ่งเน้นการส่งเสริมการประกันสุขภาพของแรงงาน การคุ้มครองแรงงานจากความเจ็บป่วยหรืออุบัติเหตุที่เกิดขึ้นจากการทำงาน

2. การคุ้มครองและให้สิทธิพลเมืองยุโรปไปอาศัยหรือพำนักในรัฐสมาชิกอื่น ทั้งนี้เป็นการให้สิทธิที่เท่าเทียมกัน และปราศจากการเลือกปฏิบัติกับประชากรที่ถือสัญชาติของรัฐสมาชิก และถือเป็นประชากรของสหภาพยุโรป

²⁰ วรลักษณ์ สงวนแก้ว. คุณค่าและสถานะทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญยุโรป. 2550. หน้า 39.

(European Citizenship) โดยการคุ้มครองนั้นจะไม่ต่ำกว่ามาตรฐานขั้นต่ำของการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในประเทศที่ผู้นั้นถือสัญชาติอยู่

3. การส่งเสริมให้หลักเสรีภาพในการเคลื่อนไหวย่างเสรีของแรงงานสามารถนำไปใช้ได้จริงบนพื้นฐานความหลากหลายของประเทศสมาชิกในสหภาพยุโรปที่มีการขยายสมาชิกภาพ

การคุ้มครองสิทธิทางสังคมภายใต้รัฐธรรมนูญสหภาพยุโรป จัดได้ว่าเป็นการสร้างกลไก รูปแบบ และระบบการคุ้มครองที่มีความชัดเจน โดยมีรัฐสภายุโรป คณะกรรมาธิการสหภาพยุโรป ในการออกกฎหมายระดับสหภาพยุโรป และกฎหมายภายในของรัฐสมาชิก ทั้งนี้มีการนำหลักคุ้มครองสิทธิทางสังคมที่ปรากฏในกฎบัตรทางสังคม (Social Charter) ที่ส่งเสริมสิทธิทางสังคมด้านต่างๆ รวมถึงการจ้างแรงงาน การสร้างความเท่าเทียมกันระหว่างแรงงานหญิงและชายมารวบรวมไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อสร้างกรอบการดำเนินงานให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

สรุปได้ว่า นับตั้งแต่การลงนามในสนธิสัญญาอัมสเตอร์ดัม ทิศทางของนโยบายและมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงานมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ทั้งในเรื่องของการส่งเสริมให้เกิดการเคลื่อนไหวย่างเสรีของแรงงาน การสร้างความเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิง การให้สิทธิในการพำนักในรัฐสมาชิกอื่นของประชากรสหภาพยุโรป ความสามารถในการปรับตัวเพื่อเข้าสู่ตลาดแรงงานโดยการสร้างระบบการฝึกหัดอาชีพ (Vocational Training) การเรียนรู้ตลอดชีวิต (Lifelong Learning) นอกจากนั้น การวางกลไกเพื่อรองรับการขยายสมาชิกภาพที่เกิดขึ้นได้ปรากฏภายใต้สนธิสัญญานีซ และมีความพยายามที่จะยกระดับการคุ้มครองสิทธิในทางสังคมให้เป็นรูปธรรมมากขึ้น บนพื้นฐานของสังคมแห่งความหลากหลายที่เกิดขึ้นโดยนำไปเขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษรภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งสหภาพยุโรป แต่รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวไม่ได้รับการรับรองจากรัฐสมาชิกครบทุกรัฐ จึงไม่มีการนำมาใช้นับตั้งแต่ประเทศสมาชิกแต่อย่างใด

วิวัฒนาการช่วงที่ 3 การประกาศใช้สนธิสัญญาลิสบอนจนถึงกลยุทธ์มุ่งสู่สหภาพยุโรป ค.ศ. 2020

เมื่อมีการประกาศใช้สนธิสัญญาลิสบอน (Lisbon Treaty ช่วงเวลา ค.ศ. 2005-2010) ได้มีการกำหนดนโยบายโดยมี 3 แนวทางหลัก คือ

1. การรักษาระดับประชากรที่ได้รับการจ้างแรงงาน ยกเว้นตลาดแรงงานและปรับโครงสร้างระบบการคุ้มครองทางสังคม
2. ยกเว้นการปรับตัวของแรงงานและบริษัท และ
3. เพิ่มการลงทุนในทรัพยากรมนุษย์โดยผ่านการศึกษและการพัฒนาทักษะที่ดีขึ้น

นับตั้งแต่การประกาศใช้สนธิสัญญาลิสบอน ได้สร้างกรอบการดำเนินงานที่ชัดเจนมากขึ้น รวมถึงการกำหนดแนวทางเพื่อต่อสู้กับข้อท้าทายที่เกิดขึ้นจากการขยายสมาชิกภาพ กล่าวคือ ความหลากหลายทางชาติพันธุ์ของประชากรในสหภาพยุโรปภายใต้แถลงการณ์โรมา ที่สร้างความเท่าเทียมกันในการเข้าถึงการศึกษา การจ้างแรงงาน และมีทิศทางสังคมในเรื่องต่างๆ ทั้งนี้เพื่อเป็นการกำหนดแนวทางต่อสู้กับความยากจน การสร้างความเสมอภาคเพื่อก้าวไปสู่การเป็นสหภาพยุโรป ใน ค.ศ. 2020 ที่เป็นสหภาพยุโรปเพื่อประชากรของตนอย่างแท้จริง

ผลการศึกษาวิจัย

ผลกระทบของการขยายสมาชิกภาพที่มีต่อมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจ้างแรงงานในสหภาพยุโรปนั้น ก่อให้เกิดผลกระทบที่มีต่อสหภาพยุโรปในฐานะองค์การระหว่างประเทศ รัฐสมาชิกเดิม 15 ประเทศ และรัฐสมาชิกใหม่ 12 ประเทศ²¹ ที่ต้องนำไปสู่การแก้ไขเพิ่มเติมมาตรการทางกฎหมาย สรุปได้ดังนี้

²¹ European Commission. *Report of the High Level Group on the Future of Social Policy in an Enlarged European Union*. 2004. pp.11-15.

1. ผลกระทบจากการขาดความร่วมมือในการบังคับใช้กฎหมายและนโยบายต่างๆ ของสหภาพยุโรป ทำให้เป็นการรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป คณะกรรมาธิการสหภาพยุโรป หลักการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมเกิดขึ้นได้ยากเพราะมาตรการทางกฎหมายของสหภาพยุโรป การเข้ามามีส่วนร่วมของลูกจ้างในระดับล่าง และการเข้ามามีส่วนร่วมในระดับกลาง การเจรจาต่อรองร่วมกันในรูปแบบของ “Social Dialogue” ยังขาดหายไปโดยเฉพาะในภาคเอกชน (Private Sector) และในการขยายสมาชิกภาพมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการจ้างแรงงานสามารรถใช้บังคับได้เฉพาะกับกลุ่มประเทศยุโรปกลางที่มีการปรับตัวที่ดี ในขณะที่กลุ่มประเทศบอลข่านที่ได้รับความเสียหายยังคงต้องใช้เวลาปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจเพื่อรองรับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

2. ผลกระทบจากการทำให้มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการฝึกอบรม การคุ้มครองทางสังคม และโอกาสในการเข้าถึงการจ้างงานให้สามารถปฏิบัติได้จริง ถือเป็นเรื่องช่องว่างของกฎหมายลายลักษณ์อักษรและการนำกฎหมายลายลักษณ์อักษรลงสู่การปฏิบัติ โดยเฉพาะในเรื่องเกี่ยวกับการจ้างแรงงาน ประเทศในยุโรปกลางและยุโรปตะวันออกมีการดำเนินงานตามค่าเฉลี่ยที่ต่ำกว่าประเทศอื่นๆ ในเรื่องเวลาการทำงาน สุขภาวะอนามัยในการทำงาน ทั้งนี้ต้องอาศัยความร่วมมือของหุ้นส่วนทางสังคม เพื่อให้การนำกฎหมายลงสู่ภาคปฏิบัติเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้กฎหมายแรงงานของประเทศในยุโรปกลางและยุโรปตะวันออก คุ้มครองเฉพาะการทำงานในภาคเอกชน เช่น ประเทศฮังการี ได้กำหนดระบบของกฎหมายในการคุ้มครองลูกจ้างในบริษัทเอกชน ลูกจ้างที่ทำงานในสถาบันการเงิน โรงพยาบาล ห้องสมุด และพนักงานของรัฐ เป็นต้น

3. ผลกระทบที่เกิดจากหลักเสรีภาพในการเคลื่อนไหวของแรงงาน การสร้างหลักเสรีภาพในการเคลื่อนย้ายเสรีของแรงงาน ได้มีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่มีความหลากหลายในการให้สิทธิกับแรงงานและครอบครัวในการเข้าพำนักในที่พักของประเทศสมาชิกอื่นๆ อย่างไรก็ตาม การแสวงหาที่พัก

ที่สนับสนุนโดยรัฐบาล (Public Housing) ยังคงมีความขาดแคลนในการออกมารองรับแนวทางดังกล่าว

4. ผลกระทบในการบูรณาการในเรื่องการเจรจาทำความตกลงร่วมกัน (Collective Bargaining) มาใช้ร่วมกับมาตรการทางกฎหมาย ในเรื่องของนโยบายการจ้างแรงงานผ่านรูปแบบของการสร้างความร่วมมือแบบเปิด (Open Method of Coordination) เพื่อช่วยในการแลกเปลี่ยนข้อมูล การให้คำปรึกษา สหภาพยุโรปจึงออกมาตรการทางกฎหมายเพื่อกำหนดรูปแบบของการแลกเปลี่ยนข้อมูล การให้คำปรึกษา สุขภาวะอนามัยและการคุ้มครองทางสังคม ซึ่งถือเป็นการริเริ่มการเข้ามามีส่วนร่วมในระดับชาติ

5. ผลกระทบในเรื่องของความเท่าเทียมกันและการไม่เลือกปฏิบัติเกี่ยวกับการจ้างแรงงาน ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการเข้าสู่ตลาดแรงงานของสหภาพยุโรป คือ แรงงานที่มีฝีมือสูงกว่าเป็นที่ต้องการในการจ้างงานมากกว่า และการมีคุณวุฒิที่สูงกว่าส่งผลโดยตรงต่อรายได้ที่ได้รับ ในขณะที่สหภาพยุโรปมีความพยายามในการขจัดปัญหาเพื่อลดอัตราว่างงาน และช่วยเหลือผู้ที่ตกงานให้มีความสามารถเพียงพอที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงานได้ มาตรการต่างๆ ได้จัดทำขึ้นเพื่อยกระดับความรู้ในเรื่องทักษะที่เกี่ยวข้อง เช่น การเรียนรู้ตลอดชีวิต การฝึกหัดอาชีพทั้งก่อนและขณะทำงาน รวมถึงรับประกันว่าบุคคลดังกล่าวได้มีทักษะที่ถูกต้องเหมาะสมกับการจ้างงานและตลาดแรงงาน เพราะตลาดแรงงานของสหภาพยุโรปมีขนาดใหญ่มากขึ้น จึงต้องมีความพร้อมในการเรียนรู้จากอดีตเพื่อให้เข้ากับปัจจุบันและวางรูปแบบการจ้างงานในอนาคต ความไม่สอดคล้องของบุคคลที่มีทักษะตรงกับความต้องการของตลาดแรงงาน ทำให้เกิดการขาดแคลนทักษะที่สำคัญนำไปสู่การไม่ได้รับการจ้างงาน และสูญเสียทรัพยากรที่นำมาใช้ในการพัฒนายกระดับคุณภาพชีวิตของประชากร

ข้อเสนอแนะ

1. สหภาพยุโรปควรให้ความสำคัญกับการเข้าถึงตลาดแรงงานของประชากรจากประเทศสมาชิกใหม่ วางรูปแบบการยกระดับคุณภาพของแรงงานให้เป็นระบบมากขึ้น โดยเฉพาะในเรื่องของการประกันทางสังคมและการคุ้มครองทางสังคม สนับสนุนในเรื่องของการฝึกอบรม การพัฒนาทักษะเฉพาะทางวิชาชีพเพื่อป้องกันการตกเป็นผู้อว่างงานในระยะยาว

2. การส่งเสริมให้หุ้นส่วนทางสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอนโยบายที่เหมาะสมกับการขยายสมาชิกภาพ รวมถึงความเสี่ยงต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นต่อการจ้างแรงงาน เพื่อนำไปสู่การกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่ทันต่อความเปลี่ยนแปลงและมีความเฉพาะเจาะจงมากยิ่งขึ้น เช่น มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยและสุขอนามัยในการทำงาน เป็นต้น

รายการอ้างอิง

- วรลักษณ์ สงวนแก้ว. *คุณค่าและสถานะทางกฎหมายของรัฐธรรมนุญยุโรป*. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ยุโรป ศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550.
- Craig, J., & Lynk, M. *Globalization and the Future of Labor Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- European Commission. *Report of the High Level Group on the Future of Social Policy in an Enlarged European Union*. Luxembourg: Employment and Social Affairs, 2004.
- _____. *Growth and Jobs: Working Together for Europe's Future a New Start for the Lisbon Strategy*. Web. http://europa.eu/legislation_summaries/other/1230119_en.htm. 19 July 2011.
- _____. *Treaty of Amsterdam: What has Changed in Europe*. Luxembourg: Official Publications of the European Communities, 1999.
- Jacobsson, K. "Soft regulation and the subtle transformation of states: the case of EU employment policy". *Journal of European Social Policy*. 11.2 (2004): 355-370.
- Majone, G. *Dilemmas of European Integration (The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth)*. United States: Oxford University Press, 2005.
- Škreb, M. K. "Employment Policy in the European Union". *Financial Theory and Practice*. 34.3 (2010): 315-317.