

แนวทางการตีความข้อบทเรื่องแรงงานในความตกลงเขตการค้าเสรี
: กรณีศึกษาเขตการค้าเสรีประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศชิลี



นางสาวมนลดา นาคภิบาล

สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2550

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THE GUIDELINE TO INTERPRET LABOR CHAPTER IN FREE TRADE AGREEMENT
: A STUDY ON US - CHILE FREE TRADE AGREEMENT

Miss Monlada Nakpibal

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws Program in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2007

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

แนวทางการตีความข้อบทเรื่องแรงงานในความตกลงเขตการค้าเสรี:
กรณีศึกษาเขตการค้าเสรีประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศชิลี

โดย

นางสาวมนลดา นาคภิบาล

สาขาวิชา

นิติศาสตร์

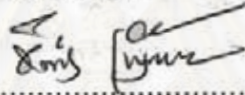
อาจารย์ที่ปรึกษา

รองศาสตราจารย์ ทักษมัย ฤกษ์ะสุด

อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม (ถ้ามี)

-

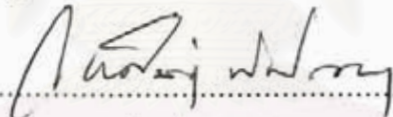
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยรับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทนิติศาสตรบัณฑิต



คณบดีคณะนิติศาสตร์

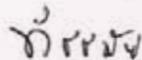
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อธิพันธ์ เชื้อบุญชัย)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



ประธานกรรมการ

(ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล)



อาจารย์ที่ปรึกษา

(รองศาสตราจารย์ ทักษมัย ฤกษ์ะสุด)



กรรมการ

(ดร.ชัยยุทธ ขวลิศนิธิกุล)



กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จักรกฤษณ์ ดวงพัสดร)

มนลดา นาคภิบาล : แนวทางการตีความข้อบทเรื่องแรงงานในความตกลงเขตการค้าเสรี: กรณีศึกษาเขตการค้าเสรีประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศชิลี (THE GUIDELINE TO INTERPRET LABOR CHAPTER IN FREE TRADE AGREEMENT: A STUDY ON US - CHILE FREE TRADE AGREEMENT) อ. ที่ปรึกษา: รองศาสตราจารย์ ทัศมัย ฤกษ์สุด, 228 หน้า.

เนื่องจากปัจจุบันประเทศไทยอยู่ในระหว่างการเจรจาทำความตกลงเขตการค้าเสรีกับประเทศสหรัฐอเมริกา ประเด็นหนึ่งที่ได้รับ ความสนใจ คือ ประเด็นเรื่องข้อบทด้านแรงงาน เนื่องจากเป็นประเด็นที่ยังคงมีความไม่ชัดเจน การพิจารณาข้อบทด้านแรงงานที่ประเทศสหรัฐอเมริกาทำกับประเทศชิลีจึงสามารถหยิบยกเป็นข้อบทด้านแรงงานต้นแบบได้ในฐานะที่ประเทศชิลีเป็นประเทศที่มีรูปแบบ วิถีชีวิต ลักษณะทางสังคมและเศรษฐกิจที่คล้ายคลึงกับประเทศไทย

การวิจัยนี้จึงมุ่งพิสูจน์ว่าพันธกรณีตามข้อบทด้านแรงงานในความตกลงดังกล่าวนั้นยังคงมีความไม่ชัดเจน โดยการศึกษาและวิเคราะห์ข้อบทด้านแรงงานในความตกลงเขตการค้าเสรีระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศชิลี มาตรฐานหลักขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ Core Labor Standards ตามกฎหมายการค้าของประเทศสหรัฐอเมริกา กฎหมายแรงงานของประเทศสหรัฐอเมริกา รวมถึงพิจารณาประเด็นอันเกิดจากคดีพิพาทที่มีประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นคู่กรณีเพื่อพิจารณาว่าข้อบทเรื่องแรงงานที่ปรากฏตามพันธกรณีนั้น มีประเด็นอะไรบ้างที่แสดงถึงความไม่ชัดเจน เพื่อวิเคราะห์ลักษณะและความเป็นไปได้ในการตีความหากประเทศไทยต้องทำความตกลงเขตการค้าเสรีกับประเทศสหรัฐอเมริกาในอนาคต

ผู้ศึกษาสรุปได้ว่า ข้อบทด้านแรงงานในความตกลงเขตการค้าเสรีระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศชิลี ยังคงมีความไม่ชัดเจนในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้ (1) การตีความคำนิยาม เช่น การเลือกปฏิบัติควรครอบคลุมถึงผู้สมัครงานและลูกจ้างที่ตั้งครรภ์ด้วยหรือไม่ (2) ความหมายของคำนิยาม เช่น สิทธิในการรวมตัวกันและการเจรจาต่อรองควรรวมข้อกำหนดเรื่องหลักเกณฑ์พื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิของลูกจ้างด้วยหรือไม่ , ความหมายของมาตรการด้านความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงานควรมีลักษณะอย่างไร (3) ขอบเขตการบังคับใช้ เช่น ข้อบังคับตามความตกลงเขตการค้าเสรีจะมีขอบเขตการบังคับกับประเทศคู่ภาคีที่ละเมิดพันธกรณีด้านแรงงานในประเทศที่ 3 ด้วยหรือไม่ (4) ความแตกต่างในการบังคับใช้กฎหมายแรงงานระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศไทย เช่น การติดตามตรวจสอบของเจ้าหน้าที่รัฐที่ประเทศสหรัฐอเมริกามีมาตรฐานการบังคับใช้ที่สูงกว่าประเทศไทย เป็นต้น เพื่อนำประเด็นต่าง ๆ ที่เกิดจากข้อพิพาทเหล่านี้เป็นแนวทางให้กับคณะผู้แทนเจรจาการค้าของประเทศไทยพิจารณาประกอบการตัดสินใจทำความตกลงเขตการค้าเสรีระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศไทยต่อไป

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์..... ลายมือชื่อนิสิต..... มนลดา นาคภิบาล
ปีการศึกษา.....2550..... ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา..... ทัศมัย ฤกษ์สุด

4786301934 : MAJOR LAWS

KEYWORD : GUIDELINE / INTERPRET/ LABOR CHAPTER / FREE TRADE AGREEMENT/ US - CHILE

MONLADA NAKPIBAL: (THE GUIDELINE TO INTERPRET LABOR CHAPTER IN FREE
TRADE AGREEMENT: A STUDY ON US - CHILE FREE TRADE AGREEMENT).

THESIS ADVISOR: ASSOCIATE PROFESSOR TASHMAI RIKSHASUTA, 228 pp.

Thailand is negotiating a Free Trade Agreement with the US. One of the most interesting aspects is "Labor" because its inclusion is confusing and unclear. The best Labor Chapter model for Thailand to apply and use for the precedent is the Labor Chapter in the US - Chile Free Trade Agreement. This is because Chile is similar to Thailand in several sectors such as the economy, society, and social life.

This thesis aims to prove that the Labor Chapter in US - Chile Free Trade Agreement is unclear and difficult to interpret in the same way. The author investigates legal documents relating to Labor Chapter in US - Chile Free Trade Agreement, ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, Core labor Standards of Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2002 and US labor law. The author also investigates the problems from US case study such as NAFTA and analyses the problematic point of Labor Chapter for being the guideline for Thai representatives.

The author concludes that the Labor Chapter in US - Chile Free Trade Agreement has many problems such as (1) The Interpretation of definitions. For example, whether the word discrimination should cover pregnancy or not. (2) Whether the coverage of some definitions such as the right to organize should include basic regulation regarding employee's right or not and what should be the meaning of occupational safety. (3) The Scope of Free Trade Agreement enforcement, i.e. the case of The violation of labor obligation in third country by any party, should it be under the Labor Chapter or not. (4) Labor law compliance, i.e. the enforcement of labor law in the US is more efficient than that in Thailand. If the Thai Representatives acknowledge these conclusions, they shall better perform in negotiating with US in Thai - US Free Trade Agreement.

Field of study.....LAWS.....Student's signature.....*Monlada Nakpibal*
Tashmai Rikshasuta
Academic year.....2007.....Advisor's signature.....

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จัดทำขึ้นเสร็จสมบูรณ์ บรรลุผลตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ตั้งไว้ทุกประการ ซึ่งผู้เขียนได้รับความช่วยเหลือ ความร่วมมือ และความอนุเคราะห์จากบุคคลหลาย ๆ ท่าน จึงขอถือโอกาสขอบพระคุณทุก ๆ ท่าน ณ ที่นี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ทัชชมัย ฤกษ์สุต ที่ให้ความเมตตาเข้ารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์และให้ความรู้ ให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ยิ่งต่อผู้เขียนในการทำวิทยานิพนธ์นี้พร้อมทั้งสละเวลาให้คำปรึกษาที่ดีแก่ผู้เขียนทุกครั้งและผู้เขียนขอเข้าพบและยังคงคอยให้กำลังใจผู้เขียนในการทำวิทยานิพนธ์ตลอดมา รวมถึงศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล ที่ให้ความเมตตาเข้ารับเป็นประธานคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ดร.ชัยยุทธ ขวลิตนิธิกุล และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จักรกฤษณ์ ดวงพิสดรา ที่ได้สละเวลารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ พร้อมทั้งให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นที่มีคุณค่าในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ขอขอบคุณพี่ ๆ เพื่อน ๆ สำนักสืบสวนและคดี กรมสรรพากร เพื่อน ๆ นิสิตชั้นปริญญาโท คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สาขาระหว่างประเทศ รหัส 47 ทุกท่าน โดยเฉพาะผู้พี่ ต้า เอก (ยิ้ม) เอก (ปริณ) พี่แป๊ะ น้องไอ้ บี พี่สุช ที่คอยให้ความช่วยเหลือ ให้กำลังใจ และไต่ถามถึงความคืบหน้าของวิทยานิพนธ์ตลอดมา ตลอดจน ปูก เบิร์ด ดรีม พร เอ๋ พี่นา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จิ เพื่อนที่คอยรับฟัง ปลอบใจ ให้กำลังใจผู้เขียนเวลาที่ผู้เขียนไม่สบายใจหรือมีปัญหา

ขอขอบพระคุณคุณพ่อ คุณแม่ที่ให้ความรัก ความเมตตา และให้การสนับสนุนผู้เขียนในทุก ๆ ด้าน โดยเฉพาะการให้การสนับสนุนทางการศึกษาที่ดีแก่ผู้เขียนทำให้ผู้เขียนเรียนสำเร็จ มีหน้าที่การงานที่ดี และทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนเสร็จสมบูรณ์ น้องนัท น้องของผู้เขียน รวมถึงลุง David Neutzler ที่ให้ความช่วยเหลือผู้เขียนในด้านภาษาอังกฤษตลอดมา

ขอขอบคุณพี่เอกที่คอยให้ความช่วยเหลือ ให้คำแนะนำ ช่วยผู้เขียนจัดรูปแบบเล่มวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ยังเป็นโครงร่างจนกระทั่งเป็นตัวเล่มวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ รวมถึงคอยเป็นกำลังใจให้ผู้เขียนในทุก ๆ เรื่องเสมอมา ตลอดจนครอบครัวพี่เอกที่ห่วงใย คอยไต่ถามถึงความคืบหน้าวิทยานิพนธ์มาโดยตลอด

ท้ายนี้ หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีประโยชน์แก่ผู้หนึ่งผู้ใดอยู่บ้าง ผู้เขียนขออุทิศเพื่อแทนคุณแก่บรรพคณาจารย์ของผู้เขียนที่ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ให้แก่ผู้เขียนตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ	ช
บทที่	
1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	5
1.3 ขอบเขตของการวิจัย	6
1.4 วิธีการศึกษา.....	6
1.5 สมมติฐานของการวิจัย	7
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	7
2 ความตกลงด้านแรงงานภายใต้ความตกลงระหว่างประเทศ	8
2.1 ความตกลงด้านแรงงานภายใต้องค์การแรงงานระหว่างประเทศ	11
2.1.1 ความเป็นมาและวัตถุประสงค์ของความตกลงเรื่องแรงงาน.....	11
2.1.2 แนวความคิดและความเป็นมาเรื่องมาตรฐานแรงงาน	13
2.1.3 การก่อตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)	14
2.1.3.1 หลักการในการก่อตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ	15
2.1.3.2 หลักสิทธิมนุษยชนตามประกาศแห่งฟีลาเดเฟีย	16
2.1.3.3 วัตถุประสงค์ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ	17
2.1.3.4 อำนาจหน้าที่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ	18
2.1.3.5 โครงสร้างการทำงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ	19
2.1.4 ความหมายของมาตรฐานแรงงานในองค์การแรงงานระหว่างประเทศ.....	22
2.1.5 ความหมายของปฏิญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานของลูกจ้าง ในการทำงาน	24
2.2 ความตกลงด้านแรงงานภายใต้องค์การการค้าโลก (WTO)	35
2.2.1 ความเป็นมาและวัตถุประสงค์ของการก่อตั้งองค์การการค้าโลก	35

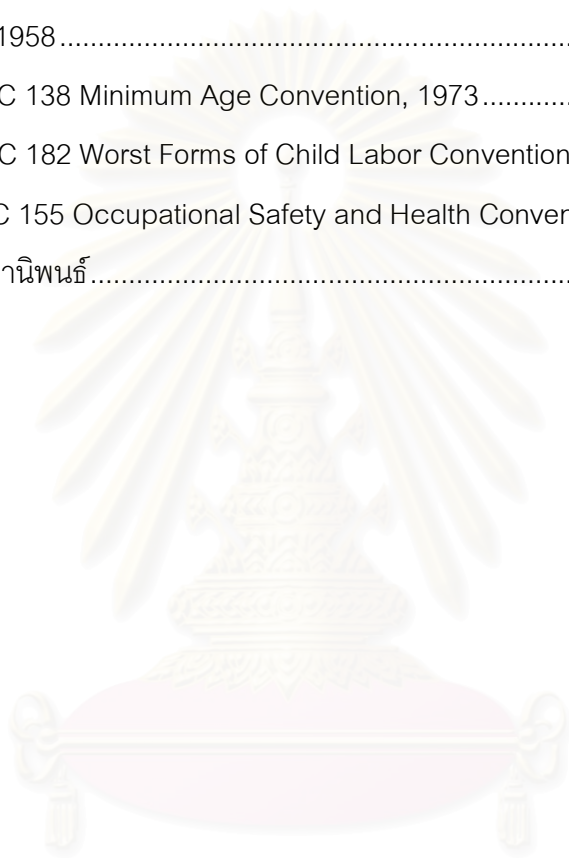
บทที่	หน้า
2.2.2 แนวความคิดและวัตถุประสงค์ในการเจรจาเรื่องมาตรฐานแรงงานในกรอบขององค์การการค้าโลก	41
2.2.3 บทบัญญัติเรื่องแรงงานภายใต้ความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (The General Agreement on Tariff and Trade: GATT)/ องค์การการค้าโลก (WTO).....	48
3 พันธกรณีตามข้อบทด้านแรงงานในความตกลงเขตการค้าเสรีระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศชิลี	54
3.1 เหตุผลและหลักการในการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ	55
3.2 หลักการในการรวมกลุ่มเศรษฐกิจภายใต้องค์การการค้าโลก	56
3.3 ความตกลงเขตการค้าเสรีระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศชิลี	59
3.3.1 ความเป็นมาของความตกลงเขตการค้าเสรีระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศชิลี	59
3.3.2 พันธกรณีตามข้อบทด้านแรงงานระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศชิลี	60
3.4 รัฐบัญญัติส่งเสริมการค้า ค.ศ.2002 (Bipartisan Trade Promotion Act of 2002)	67
3.4.1. ความเป็นมา.....	67
3.4.2 วัตถุประสงค์เรื่องสิทธิแรงงาน.....	69
3.4.3 หลักการคุ้มครองแรงงานที่ใช้ในการเจรจา	70
3.4.3.1. สิทธิแรงงานที่มีการคุ้มครองในการเจรจา	70
3.4.3.2. ข้อผูกพันร่วมกัน (State of Shared Commitment).....	71
3.4.3.3. การปฏิบัติตามและการบังคับใช้กฎหมายแรงงาน (Application and Enforcement of Labor Laws)	71
3.4.4 กลไกในการดำเนินการ	72
3.4.4.1. กลไกความร่วมมือด้านแรงงาน (Labor Cooperation).....	72
3.4.4.2. การปรึกษาหารือด้านแรงงาน (Labor Consultation).....	72
3.5 กฎหมายแรงงานที่เกี่ยวข้องกับการปกป้องสิทธิและประโยชน์ของแรงงานของประเทศสหรัฐอเมริกา.....	73

3.5.1 สิทธิในการสมาคมและสิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรองตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์แห่งชาติ (The National Labor Relations Act หรือ The Wagner Act)	73
3.5.2 Norris – LaGuardia Act of 1932	76
3.5.3 Labor - Management Relation Act 1947	79
3.5.4. ชั่วโมงการทำงาน ค่าจ้างขั้นต่ำ การจ้างแรงงานเด็กตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจ้างแรงงานที่เป็นธรรม (The Fair Labor Standard Act (FLSA) / Child Labor)	82
3.5.5. พระราชบัญญัติเกี่ยวกับสุขอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน The Occupational Safety and Health Act (OSH)	86
3.6 การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจกรณี เขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (North America Free Trade Agreement: NAFTA)	89
3.6.1 ความเป็นมา	90
3.6.2 วัตถุประสงค์	91
3.6.3 สาระสำคัญ	91
3.6.4 ความตกลงด้านแรงงาน	93
3.6.5 คณะกรรมาธิการถาวรเพื่อความร่วมมือด้านแรงงาน (Commission For Labor Cooperation)	95
3.6.6 ความรับผิดชอบในการพิจารณาข้อพิพาทแรงงานของคณะกรรมการ	95
4 การวิเคราะห์ประเด็นปัญหาอันเกิดจากข้อพิพาทด้านแรงงานในความตกลงที่ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นสมาชิก	98
4.1 กรณีการบังคับใช้แรงงาน (Forced Labor)	98
4.1.1 ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น	98
4.1.2 ตัวอย่างคดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องการบังคับใช้แรงงาน	99
4.1.3 การวิเคราะห์เรื่องการบังคับใช้แรงงานตามอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 29 ว่าด้วยการใช้แรงงานบังคับหรือเกณฑ์แรงงาน ค.ศ.1930	101

4.1.4 การวิเคราะห์เรื่องการบังคับใช้แรงงานตามกฎหมายแรงงานของประเทศ สหรัฐอเมริกาว่าด้วยพระราชบัญญัติการจ้างแรงงานที่เป็นธรรม The Fair Labor Standard Act (FLSA)	103
4.2 กรณีเรื่องสิทธิในการรวมตัวกันและสิทธิในการเจรจาต่อรอง (Freedom of association, the right to organize and bargain collectively).....	105
4.2.1 ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น	105
4.2.2 ตัวอย่างคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในการรวมตัวกันและสิทธิในการเจรจาต่อรอง	107
4.2.3 การวิเคราะห์เรื่องสิทธิในการรวมตัวกันเพื่อเจรจาต่อรองตามอนุสัญญาของ องค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวกันและ การร่วมเจรจาต่อรอง ค.ศ. 1949 และอนุสัญญาฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการ รวมตัวกันและการร่วมเจรจาต่อรอง ค.ศ. 1949	111
4.2.4 การวิเคราะห์เรื่องสิทธิในการรวมตัวกันเพื่อเจรจาต่อรองตามพระราชบัญญัติ แรงงานสัมพันธ์แห่งชาติ (The National Labor Relations Act หรือ The Wagner Act).....	114
4.3 กรณีเรื่องของสิทธิในการนัดหยุดงาน (The right to strike)	116
4.3.1 ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น	116
4.3.2 ตัวอย่างคดีพิพาท	116
4.3.3 การวิเคราะห์เรื่องสิทธิในการนัดหยุดงานตามอนุสัญญาขององค์การแรงงาน ระหว่างประเทศฉบับที่ 87 ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวกันและการร่วมเจรจา ต่อรอง ค.ศ. 1949	117
4.3.4 การวิเคราะห์เรื่องสิทธิในการนัดหยุดงานตาม Norris – LaGuardia Act of 1932 และ Labor Management Relation Act 1947	118
4.4 กรณีการคุ้มครองความปลอดภัยและการเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงาน (Prevention of Occupational Injuries and Illnesses).....	121
4.4.1 ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น	121
4.4.2 ตัวอย่างคดีพิพาท	121

4.4.3 การวิเคราะห์เรื่องการคุ้มครองความปลอดภัยและการเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงานตามอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 155 (Occupational Safety and Health Convention ค.ศ.1981) ว่าด้วยเรื่องความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน	124
4.4.4 การวิเคราะห์เรื่องการคุ้มครองความปลอดภัยและการเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงานตามพระราชบัญญัติเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน (The Occupational Safety and Health Act) หรือ OSH	128
4.5 กรณีการเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน (Elimination of employment discrimination) ...	129
4.5.1 ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น	129
4.5.2 ตัวอย่างคดีพิพาท	130
4.5.3 การวิเคราะห์เรื่องการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานตามอนุสัญญาฉบับที่ 111 ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ ค.ศ.1958 (Elimination of employment discrimination)	132
4.5.1 ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น	129
5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	135
5.1 บทสรุป	135
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	144
รายการอ้างอิง.....	146
ภาคผนวก.....	152
ภาคผนวก ก Chapter Eighteen Labor.....	153
ภาคผนวก ข Chapter Twenty-Two Dispute Settlement	160
ภาคผนวก ค C 29 Forced Labor Convention, 1930 Convention concerning Forced or Compulsory Labor	171
ภาคผนวก ง C 105 Abolition of Forced Labor Convention, 1957.....	182
ภาคผนวก จ C 87 Freedom of Association and Protection of the Right to Organize Convention, 1948	186

ภาคผนวก ข C 98 Right to Organized and Collective Bargaining Convention, 1949	192
ภาคผนวก ช C 100 Equal Remuneration Convention, 1951.....	197
ภาคผนวก ซ C 111 Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958	202
ภาคผนวก ฉ C 138 Minimum Age Convention, 1973.....	207
ภาคผนวก ญ C 182 Worst Forms of Child Labor Convention, 1999.....	215
ภาคผนวก ฎ C 155 Occupational Safety and Health Convention, 1981	220
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	228



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เนื่องจากการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศทวีบทบาทและเริ่มมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจนานาชาติประเทศมากขึ้น ประกอบกับอิทธิพลของลักษณะความเป็นโลกาภิวัตน์ (Globalization) กระตุ้นให้เกิดภาวะการแข่งขันทางเศรษฐกิจในรูปแบบการค้าการลงทุนเข้าสู่แต่ละประเทศ จึงเป็นการยากที่ประเทศใดประเทศหนึ่งจะต้านทานกระแสการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ โดยลำพัง แนวความคิดที่จะรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจตามภูมิภาคต่าง ๆ จึงถือกำเนิดขึ้น โดยมีลักษณะความร่วมมือที่แตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับความมุ่งมั่น วัตถุประสงค์ และความคาดหวังของการเจรจาแต่ละครั้งเป็นสำคัญ เช่น การเจรจาการค้า 2 ฝ่าย หรือทวิภาคี (Bilateral Trade Negotiation) การเจรจาการค้าหลายฝ่าย (Pluralateral Trade Negotiation) และการเจรจาการค้าหลายฝ่ายหรือพหุภาคี (Multilateral Trade Negotiation)

การเจรจาทางเศรษฐกิจระดับพหุภาคี (Multilateral) ภายใต้องค์การการค้าโลก หรือ WTO เป็นการเจรจาที่ประกอบด้วยประเทศสมาชิกกว่า 140 ประเทศ แม้ว่าการเจรจาดังกล่าวจะมีผลครอบคลุมประเทศสมาชิกเกือบทั่วโลก แต่การเจรจาดังกล่าวก็ประสบปัญหาจากความต้องการของแต่ละประเทศที่แตกต่างกันประกอบกับกลุ่มต่อต้านการเปิดเสรีทางการค้า นอกจากนี้ ปัจจุบันประเทศจีนเข้าเป็นสมาชิก WTO แล้ว จึงทำให้ประเทศต่าง ๆ หวั่นเกรงศักยภาพการแข่งขัน เนื่องจากประเทศจีนมีตลาดภายในขนาดใหญ่ที่จะขยายอำนาจทางเศรษฐกิจ ประกอบกับการมีแรงงานราคาถูกสามารถรองรับการผลิต การบริโภค และศักยภาพ การส่งออกสูง ทำให้ประเทศต่าง ๆ จำเป็นต้องปรับนโยบายกลยุทธ์ด้านการค้าและการลงทุนเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน¹ โดยการหันมาเปิดเขตการค้าเสรีในระดับทวิภาคี (Bilateral Free Trade Area: BFTA) ซึ่งนิยมเรียกสั้น ๆ ว่า FTA มากขึ้น

ในอดีตการจัดตั้งเขตการค้าเสรีส่วนใหญ่เป็นการรวมพลังทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศในภูมิภาคเดียวกันที่มีเขตแดนติดต่อกัน ประชาชนมีการติดต่อค้าขายไปมาหาสู่กันเป็นเวลานาน ซึ่งเป็นการนำไปสู่การจัดตั้งเขตการค้าเสรีระหว่างกัน โดยเริ่มจากการเปิดเสรีด้านการค้าสินค้าระหว่างกันภายในกลุ่มและค่อย ๆ ขยายสู่ด้านอื่น ๆ เช่น EU AFTA NAFTA เป็นต้น แต่

¹ www.thainews.prd.go.th/FTA/fta.html

ณ ปัจจุบัน การจัดทำเขตการค้าเสรีของประเทศต่าง ๆ แตกต่างไปจากเดิม คือ ไม่ได้จำกัดเฉพาะประเทศในภูมิภาคเดียวกัน และไม่จำกัดว่าต้องทำเป็นกลุ่มประเทศ นอกจากนี้ยังครอบคลุมถึงด้านบริการ การลงทุน รวมทั้งการประสานนโยบายด้านสังคมระหว่างกันด้วย เช่น สิ่งแวดล้อม แรงงาน สิทธิมนุษยชน และความเป็นประชาธิปไตย²

เนื่องจากเขตการค้าเสรี (Free Trade Area :FTA) เป็นความตกลงระหว่างประเทศ 2 ประเทศหรือมากกว่านั้นก็ได้ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อจะลดอุปสรรคทางการค้าระหว่างกัน ให้เหลือน้อยที่สุดหรือเป็นร้อยละศูนย์ เพื่อให้เกิด “Free Trade” หรือการค้าเสรีระหว่างประเทศ คู่เจรจา ซึ่งถือเป็นรูปแบบขั้นพื้นฐานของการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ (Economic Integration) ซึ่งนอกจากจะทำให้ประเทศคู่เจรจาทะลุข้อขัดแย้งในเรื่องต่าง ๆ ได้รวดเร็วขึ้นแล้ว หลายประเทศยังใช้การจัดทำเขตการค้าเสรีเป็นยุทธวิธีในการสร้างพันธมิตรด้านเศรษฐกิจและการเมือง รวมทั้งเป็นการสร้างฐานในการขยายการค้าและการลงทุนกับประเทศในภูมิภาคอื่น ๆ ที่ห่างไกลอีกด้วย การเจรจาการค้าทวิภาคีจึงเกิดขึ้นและแผ่ขยายไปทั่วโลก โดยจากลักษณะของ FTA ดังกล่าว จะเห็นได้ว่าเป็นการสะท้อนแนวความคิดสำคัญทางเศรษฐศาสตร์ที่ว่า “ประโยชน์จากการค้าระหว่างประเทศจะเกิดขึ้นสูงสุดเมื่อประเทศต่าง ๆ ผลิตสินค้าที่ตนมีต้นทุนในการผลิตต่ำที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ แล้วนำสินค้าเหล่านั้นมาค้าขายแลกเปลี่ยนกัน”³ แต่ละประเทศมีต้นทุนในการผลิตสินค้าที่แตกต่างกัน จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องศึกษาว่าประเทศคู่เจรจามีต้นทุนในการผลิตเป็นอย่างไร โดยทฤษฎีดังกล่าวสอดคล้องกับทฤษฎีได้เปรียบโดยเปรียบเทียบของ เดวิด ริคาร์โด นักเศรษฐศาสตร์ชาวอังกฤษ ซึ่งอธิบายว่า แม้ประเทศหนึ่งจะอยู่ในฐานะเสียเปรียบอีกประเทศหนึ่งในการผลิตสินค้าทุกชนิดก็ตาม ประเทศทั้งสองก็ยังคงค้าขายต่อกันได้โดยต่างได้รับผลประโยชน์สูงสุด ถ้าแต่ละประเทศเลือกผลิตเฉพาะสินค้าที่เมื่อเปรียบเทียบกับสินค้าอื่นที่ตนอาจจะผลิตได้แล้วสามารถผลิตได้ด้วยต้นทุนที่ต่ำที่สุดและแลกเปลี่ยนสินค้าซึ่งผลิตขึ้นนั้นกับอีกประเทศหนึ่ง⁴ และสิ่งหนึ่งซึ่งถือว่าเป็นต้นทุนในการผลิตสินค้าที่สำคัญและปรากฏอยู่เป็นส่วนหนึ่งของการเจรจาการค้า ก็คือ แรงงาน เนื่องจากต้นทุนสินค้าใด ๆ ก็ตามจำเป็นต้องประกอบด้วย

² กระทรวงพาณิชย์ กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, ไทยกับเขตการค้าเสรี, (กรุงเทพมหานคร) หน้า 3 – 5.

³ กระทรวงพาณิชย์ กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, FTA FACT BOOK เขตการค้าเสรี, (กรุงเทพมหานคร) หน้า 3.

⁴ ทักษิณ ฤกษ์สุต, แกตต์และองค์การการค้าโลก (WTO), ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2546), หน้า 16.

แรงงานทั้งสิ้น เนื่องจากแรงงานคือพลังงานชนิดหนึ่งที่มีคุณสมบัติสามารถทำให้วัตถุเปลี่ยนแปลงสภาพหรือเคลื่อนที่ไปได้ กล่าวคือ แรงงาน คือ พลังมนุษย์ที่ใช้ในการทำงานให้เกิดผลทางเศรษฐกิจ แรงงานจึงหมายถึง กำลังกาย กำลังความคิด ฝีมือ ความรู้ ความสามารถที่มนุษย์นำมาใช้ให้เกิดประโยชน์แก่ตนเองและส่วนรวม⁵

เมื่อแรงงานมีความสำคัญในภาคเศรษฐกิจ ประเทศสหรัฐอเมริกาก็เป็นประเทศหนึ่งที่เล็งเห็นความสำคัญของปัญหาดังกล่าว ประกอบกับแรงกดดันจากผู้ให้แรงงานภายในประเทศที่ใช้ช่องทางผ่านการเมือง⁶ ทำให้ประเทศสหรัฐอเมริกาพยายามผลักดันประเด็นเกี่ยวกับแรงงานให้เป็นส่วนหนึ่งของการเจรจาการค้าของ WTO แต่สุดท้ายความพยายามดังกล่าวก็ล้มเหลว เนื่องจากประเทศกำลังพัฒนาต่อต้านแนวความคิดดังกล่าวเพราะเห็นว่าการแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) มีศักยภาพเพียงพอที่จะควบคุมดูแลเรื่องแรงงานอยู่แล้ว ทำให้ประเทศสหรัฐอเมริกาต้องผลักดันประเด็นเกี่ยวกับแรงงานในการเจรจาในรูปแบบทวิภาคีแทน

ปัจจุบันประเทศมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกาได้เจรจาการค้าในรูปแบบทวิภาคีกับประเทศต่าง ๆ มากมายไม่ว่าจะเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วหรือประเทศกำลังพัฒนาสิ่งที่สำคัญและมีความเป็นไปได้ก็คือ ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีแนวโน้มว่าอาจจะต้องตกเป็นคู่เจรจากับประเทศสหรัฐอเมริกาในอนาคต และด้วยรูปแบบ วิถีชีวิต ลักษณะทางสังคม การเมือง และเศรษฐกิจของประเทศไทยมีความแตกต่างจากประเทศสหรัฐอเมริกา การเตรียมรับมือหรือการเตรียมรับผลกระทบจากการเจรจาจึงเป็นสิ่งที่ต้องคำนึงถึง โดยเฉพาะประเด็นในเรื่องของแรงงาน ซึ่งถือเป็นต้นทุนในการผลิตสินค้าอย่างหนึ่ง เป็นประเด็นที่ประเทศสหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญมาก เพราะมีการระบุเรื่อง Core Labor Standard และ Multilateral Trading System ไว้ในปฏิญญาการประชุมรัฐมนตรีของประเทศสหรัฐอเมริกาเพื่อเสริมให้มีการยอมรับมาตรฐานแรงงานหลักระหว่างประเทศตามที่สหประชาชาติกำหนดไว้

ดังนั้น หากประเทศไทยได้ตกลงเจรจายอมรับข้อตกลงทวิภาคีกับประเทศสหรัฐอเมริกาแล้ว ผลกระทบที่ตามมาในเรื่องของแรงงานจะเป็นอย่างไร ซึ่งการจะวิเคราะห์ในเรื่องดังกล่าวได้นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องนำประเทศที่ได้ตกลงเจรจายอมรับข้อตกลงทวิภาคีกับ

⁵ แมน สวารัตน์, เศรษฐศาสตร์แรงงาน (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์โอเดียน สโตร์, 2527), หน้า 3.

⁶ ทัชชฌัย ฤกษ์สุด, ประเด็นใหม่ในองค์การการค้าโลก, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2543), หน้า 42.

ประเทศสหรัฐอเมริกาแล้วมาเป็นต้นแบบของการวิเคราะห์ และที่สำคัญต้องเป็นประเทศที่มีรูปแบบ วิถีชีวิต ลักษณะทางสังคม การเมือง และเศรษฐกิจ คล้ายคลึงกับประเทศไทยมาเป็นต้นแบบในการพิจารณา ซึ่งประเทศชิลีเป็นประเทศที่มีองค์ประกอบที่จะใช้ในการวิเคราะห์ครบถ้วนเหมาะสมที่จะนำพันธกรณีในเรื่องแรงงานที่ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศชิลีมาวิเคราะห์*

โดยพันธกรณีตามข้อบทเรื่องแรงงานในความตกลงทวิภาคี US - CHILE นั้น พันธกรณีแต่ละข้อมีรายละเอียดและมีปัญหาที่เกิดขึ้นจากการตีความเนื่องจากจะต้องพิจารณากฎหมายแรงงานที่เกี่ยวข้องของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเด็นตามข้อบทเรื่องแรงงาน เพื่อชี้ให้เห็นถึงความมุ่งหมายของพันธกรณีตามข้อบทเรื่องแรงงานในความตกลงดังกล่าวไปในแต่ละข้อว่าครอบคลุมในเรื่องใดบ้าง รวมถึงการวิเคราะห์คดีพิพาทเรื่องแรงงานในทางระหว่างประเทศ ทั้งคดีพิพาทที่ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นคู่กรณีและคดีพิพาทจากประเทศที่มีการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ เช่น NAFTA เพื่อดูว่าคดีเหล่านั้น ตัดสินและวางบรรทัดฐานในเรื่องดังกล่าวอย่างไร ทั้งนี้เพื่อนำมาวิเคราะห์และแสดงให้เห็นถึงปัญหาทางด้านข้อบทเรื่องแรงงานหากประเทศไทยจะต้องทำข้อตกลงดังกล่าวกับประเทศสหรัฐอเมริกามีประเด็นในเชิง positive หรือ negative อย่างไร เพื่อดึงเอาปัญหาที่เกิดขึ้นจากความแตกต่างมาศึกษา และเสนอเป็นประเด็นปัญหาและศึกษาถึงวิธีการรับมือในการแก้ปัญหาดังกล่าว ประการสำคัญ คือ สิ่งที่เกิดขึ้นตามพันธกรณีในเรื่องแรงงานในความตกลงทวิภาคี US - CHILE ก็คือพันธกรณีแต่ละข้อในเรื่องดังกล่าว แม้ว่าจะดูเหมือนไม่ยุ่งยากและเข้าใจได้ง่ายเนื่องจากสอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานหลักขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และเป็นไปตามมาตรฐานแรงงานหลักของประเทศสหรัฐอเมริกาอยู่มาก แต่พันธกรณีใน

* เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2545 นาย Robert Zoellice ผู้แทนทางการค้าสหรัฐอเมริกา (USA Trade Representative: USTR) และนาย Soledad Alvear รัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ชิลี ได้ร่วมกันแถลงข้อสรุปการเจรจาร่วมกันในข้อตกลงทวิภาคีระหว่างสหรัฐอเมริกาและชิลี หรือ ข้อตกลงการค้าเสรีสหรัฐอเมริกา - ชิลี (US - CHILE Free Trade Agreement) ซึ่งข้อตกลงดังกล่าวไม่ใช่เป็นเพียงแค่ความร่วมมือที่จะร่วมกันลดอุปสรรคทางการค้าเท่านั้น แต่ยังรวมถึงความร่วมมือที่จะกำจัดอุปสรรคการค้าบริการ การลงทุน การคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา การสร้างความปลอดภัยของกฎระเบียบข้อบังคับ ตลอดจนการบังคับใช้มาตรฐานแรงงาน และสิ่งแวดล้อมร่วมกันระหว่างประเทศชิลีและประเทศสหรัฐอเมริกา

แต่ละข้อต่างก็มีความยุ่งยากและซับซ้อนอยู่ในตัวเอง ยากที่จะตีความมาให้เข้าใจอย่างถูกต้องตรงกันได้เพราะพันธกรณีในแต่ละข้อนั้นจำเป็นอย่างไรที่จะต้องมีการอธิบายถึงความหมายและความมุ่งหมายของพันธกรณีว่ามุ่งที่จะคุ้มครองหรือครอบคลุมมากน้อยแค่ไหน ซึ่งกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายที่ถูกบังคับให้การระบุนิติสิทธิแรงงานซึ่งส่วนใหญ่มีอยู่แล้วในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ไปผูกมัดเงื่อนไขการเปิดเสรีทางการค้าระหว่างประเทศ โดยประเด็นแรงงานเป็นประเด็นหนึ่งที่ต้องนำมาใส่ไว้ในความตกลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งความตกลงเขตการค้าเสรีทวิภาคีที่มีประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นคู่เจรจา ด้วยมาตรฐานแรงงานของประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีสูงกว่าประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ ทำให้ประเทศกำลังพัฒนาเหล่านี้ ซึ่งย่อมรวมถึงประเทศไทยจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงพันธกรณีเรื่องแรงงานในแต่ละข้อที่อยู่ในความตกลง เพื่อที่จะได้รู้ทิศทางและแนวทางในการตีความหากมีกรณีพิพาทเกิดขึ้นโดยการยกประเด็นปัญหาที่เกิดจากการตีความพันธกรณีในแต่ละข้อ ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงพันธกรณีตามข้อบทเรื่องแรงงานในความตกลงทวิภาคี US – CHILE นั้น เพื่อที่จะชี้ให้ประเทศที่จะนำพันธกรณีตามข้อบทเรื่องแรงงานในความตกลงดังกล่าวไปใช้เป็นต้นแบบทราบถึงความมุ่งหมายของพันธกรณีในแต่ละข้อว่าครอบคลุมในเรื่องใดบ้าง เพื่อความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกันของประเทศ คู่เจรจา เพราะการอ่านเพียงข้อความตามพันธกรณีเพียงอย่างเดียวย่อมไม่ครอบคลุมความหมายที่ต้องการสื่อทั้งหมดอย่างแน่นอน นอกจากนี้ยังใช้เป็นองค์ประกอบสำคัญในการตีความและใช้เป็นบรรทัดฐานสำคัญอย่างหนึ่งที่สามารถนำมาอ้างได้เมื่อเกิดคดีพิพาทในเรื่องแรงงานตามสัญญาทวิภาคีดังกล่าวด้วย

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อให้ทราบถึงกฎหมายแรงงานของประเทศสหรัฐอเมริกาในเรื่องที่เกี่ยวข้องตามพันธกรณีแต่ละข้อตามข้อบทด้านแรงงานในสัญญาทวิภาคี US – CHILE ว่ามีจุดมุ่งหมายในการคุ้มครองมาตรฐานแรงงานอย่างไร
2. มุ่งศึกษาถึงคดีพิพาทเกี่ยวกับแรงงานในเรื่องที่เกี่ยวข้องตามพันธกรณีแต่ละข้อตามข้อบทด้านแรงงานในสัญญาทวิภาคี US – CHILE และนำมาวิเคราะห์เพื่อหาบรรทัดฐานของแต่ละเรื่องว่าเป็นอย่างไร
3. เพื่อแสดงให้เห็นถึงปัญหาที่เกิดขึ้น และชี้ให้เห็นถึงผลกระทบทั้งในแง่บวกและแง่ลบต่อประเทศไทยเพื่อค้นหาแนวทางที่เหมาะสมในกรณีที่ประเทศไทยอาจจะต้องเจรจาทำความตกลงทวิภาคีกับประเทศสหรัฐอเมริกา ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวนี้ได้

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยนี้ มุ่งพิจารณาถึงพันธกรณีตามบทเรื่องแรงงานในความตกลงเขตการค้าทวิภาคี กรณีประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศชิลี รวมถึงการวิเคราะห์คดีพิพาทเรื่องแรงงานในทางระหว่างประเทศ ทั้งคดีพิพาทที่ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นคู่กรณีและคดีพิพาทจากประเทศที่มีการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ เช่น NAFTA เพื่อดูว่าคดีเหล่านั้นตัดสินและวางบรรทัดฐานในเรื่องดังกล่าวอย่างไร ทั้งนี้เพื่อนำมาวิเคราะห์และแสดงให้เห็นถึงปัญหาทางด้านข้อบทเรื่องแรงงานหากประเทศไทยจะต้องทำข้อตกลงดังกล่าวกับประเทศสหรัฐอเมริกาว่ามีประเด็นในเชิง Positive หรือ negative อย่างไร

1.4 วิธีการศึกษา

ในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยรวบรวมข้อมูลต่างๆ จากตำราวิชาการ หนังสือ เอกสาร บทความวิชาการ หรือสิ่งตีพิมพ์ ทั้งที่เป็นภาษาไทย และภาษาต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) อนุสัญญาและข้อแนะนำขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาที่เกี่ยวข้องเรื่องแรงงานที่ปรากฏในพันธกรณีตามบทเรื่องแรงงานในความตกลงเขตการค้าทวิภาคี กรณีประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศชิลี รวมทั้งกรณีศึกษาที่เกิดขึ้นเป็นข้อพิพาทของประเทศสหรัฐอเมริกา และข้อพิพาทซึ่งเกิดจากการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ แล้วนำมาวิเคราะห์ประกอบการอ้างอิงเพื่อประมวลเป็นข้อเสนอแนะต่อไป

1.5 สมมติฐานของการวิจัย

พันธกรณีตามบทเรื่องแรงงานในความตกลงเขตการค้าทวิภาคี กรณีประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศชิลี ยังคงมีหลายประเด็นที่ยังไม่ชัดเจน ซึ่งจะส่งผลกับการตีความเมื่อบังคับใช้ตามพันธกรณื่อดังกล่าว

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงความมุ่งหมายของกฎหมายแรงงานในประเทศสหรัฐอเมริกาเกี่ยวกับพันธกรณีแต่ละข้อตามข้อบทด้านแรงงานในสัญญาทวิภาคี US - CHILE ว่ามีจุดมุ่งหมายในการคุ้มครองมาตรฐานแรงงานอย่างไร

2. ทำให้ทราบถึงจุดยืนหรือบรรทัดฐานที่ใช้ในคดีพิพาทอันเกี่ยวกับพันธกรณีแต่ละข้อตามข้อบทด้านแรงงานในสัญญาทวิภาคี US - CHILE

3. ทำให้ทราบถึงผลกระทบเกี่ยวกับพันธกรณีแต่ละข้อตามข้อบ่งชี้ด้านแรงงานในสัญญาทวิภาคี US - CHILE โดยพิจารณาทั้งผลกระทบในแง่บวกและแง่ลบ อันจะส่งผลต่อการจัดทำข้อตกลงทวิภาคีระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศไทยในอนาคต

4. ทำให้สามารถใช้ผลที่ได้จากการศึกษานี้ ในการกำหนดท่าทีของประเทศไทย กรณีที่มีการเจรจาความตกลงระหว่างประเทศ ทั้งในระดับพหุภาคี และระดับทวิภาคี ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวนี้ได้



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 2

ความตกลงด้านแรงงานภายใต้ความตกลงระหว่างประเทศ

ในบทนี้เป็นบทที่จะกล่าวเพื่อให้ทราบถึงความสำคัญของความตกลงเรื่องแรงงาน โดยแสดงให้เห็นถึงความเป็นมาและความตกลงด้านแรงงานที่ปรากฏในความตกลงระหว่างประเทศ ซึ่งให้เห็นถึงความสำคัญและความจำเป็นในการจัดตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ความตกลงในการจัดทำอนุสัญญาหลักขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ มาตรฐานแรงงานหลัก ซึ่งจะกล่าวว่ามาตรฐานแรงงานหลักที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศต้องการให้ประเทศต่าง ๆ ให้สัตยาบันมีอะไรบ้าง และหมายถึงอย่างไร รวมถึงสิทธิพื้นฐานของลูกจ้าง

นอกจากนี้จะศึกษาถึงความสัมพันธ์ในเรื่องของแรงงานกับการค้า กล่าวคือ จะศึกษาว่าเรื่องแรงงานมีความเป็นมาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการค้าอย่างไร โดยเริ่มตั้งแต่แนวความคิดที่จะจัดตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศ (ITO) จนมาถึงความตกลงรอบอุรุกวัย (GATT) จนถึงองค์การการค้าโลก (WTO) ว่าในความตกลงดังกล่าวมีการกล่าวถึงเรื่องแรงงานอย่างไร

แรงงาน หมายถึง กำลังกายและกำลังความคิดของมนุษย์ ซึ่งถือว่าเป็นปัจจัยในการผลิตชนิดหนึ่ง รวมทั้งเป็นทรัพยากรที่สำคัญในระบบเศรษฐกิจ การใช้คำว่า “แรงงาน” ในบางครั้งอาจใช้ในความหมายแคบหรือใช้ชี้เฉพาะวัตถุประสงค์ เช่น อาจใช้หมายถึง “ชนชั้นแรงงาน” หรือ “ชนชั้นกรรมาชีพ” ซึ่งหมายถึงเฉพาะบุคคลที่เสนอขายแรงงานให้กับบุคคลอื่น หรือองค์การธุรกิจ เป็นบุคคลที่ทำงานกับเครื่องจักร เครื่องมือ ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของหัวหน้าและมักเป็นบุคคลที่มีรายได้น้อย ปัจจุบันความหมายของคำว่า “แรงงาน” ที่ใช้กันอย่างกว้างขวางโดยทั่วไป ได้ครอบคลุมการใช้กำลังกายและกำลังความคิดของมนุษย์ในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ซึ่งอาจหมายถึงคนในวัยทำงานทั้งหมดที่เป็นกำลังแรงงาน (Labor Force) หรืออาจหมายถึง จำนวนวันหรือชั่วโมง (man – day หรือ man - hour) ที่คนจะทำงานได้ในระยะเวลาใดเวลาหนึ่งซึ่งสามารถเปลี่ยนแปลงในทางที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงในระยะเวลาอันสั้นได้ นอกจากนี้หากมองในแง่ของเศรษฐศาสตร์แล้ว แรงงาน คือ พลังงานชนิดหนึ่งที่มีคุณสมบัติทำให้วัตถุเปลี่ยนแปลงหรือเคลื่อนที่ไปได้ “แรงงาน” จึงเกี่ยวข้องกับผูกพันและมีความสำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ของ

⁷ สุมาลี ปิตยานนท์, เศรษฐศาสตร์แรงงาน (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 1.

มนุษย์มาแต่ช้านาน และถือเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งปัจจัยหนึ่งที่จะยังความเจริญให้แก่ประเทศนับแต่ยุคอดีตจนถึงยุคปัจจุบันซึ่งเป็นยุคที่งานอุตสาหกรรมถือว่าเป็นงานที่มีผลต่อการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงสังคมมากที่สุด ถึงแม้ปัจจุบันจะมีการใช้เครื่องจักรกลที่มีระบบการทำงานและการควบคุมโดยอัตโนมัติอย่างแพร่หลายมากมายเพียงใด แต่การใช้แรงงานของมนุษย์ก็หาได้ลดความสำคัญลงไปไม่ ตรงกันข้าม แรงงานของมนุษย์ก็ยังคงมีอยู่ และยิ่งจะดูเหมือนมีความสำคัญ มีปัญหาที่ซับซ้อนละเอียดอ่อนมากขึ้น

ปัญหาแรงงานโดยตัวของมันเอง เป็นปัญหาสังคม (Social Problem) ชนิดหนึ่ง หมายถึง แบบแผนพฤติกรรมที่คนส่วนใหญ่ของสังคมถือได้ว่าได้เบี่ยงเบนออกไปจากบรรทัดฐานที่ได้รับการยอมรับและเห็นพ้องต้องกันโดยทั่วไป เช่นเดียวกับปัญหายาเสพติด ปัญหาการข่มขืน การทำแท้ง อาชญากรรม โรคเอดส์ การเหยียดผิว การกีดกันทางเพศ และการทารุณกรรมเด็ก เป็นต้น⁸ ปัญหาแรงงานจึงหมายถึงสิ่งที่มีคุณลักษณะดังนี้

1. สิ่งที่ได้รับการนิยามร่วมในเชิงอัตวิสัยจากกลุ่มคน ว่าเป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อกลุ่มคนหรือสังคม
2. มีข้อมูลเชิงประจักษ์ที่ได้รับการศึกษาอย่างเป็นระบบ เพื่อยืนยันถึงระดับความรุนแรงและสาเหตุของปัญหา
3. เป็นสิ่งที่มีสาเหตุมาจากโครงสร้างของสังคม มิใช่สาเหตุจากการกระทำของตัวบุคคลหรือภัยธรรมชาติ
4. เป็นสิ่งที่มีผลกระทบด้านลบต่อบุคคลจำนวนมากพอสมควรจนกลายเป็นปัญหาร่วมของกลุ่มในสังคม
5. เป็นสิ่งที่กลุ่มคนมีความเชื่อว่า สามารถแก้ไขได้ และมีความพยายามร่วมเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว แม้ว่าในความเป็นจริงจะสามารถแก้ไขปัญหาได้หรือไม่ก็ตาม⁹

ยิ่งสังคมมนุษย์พัฒนามาเป็นสังคมเศรษฐกิจอุตสาหกรรมมากขึ้นเท่าใด ปัญหาแรงงานที่เกิดขึ้นยิ่งมีมากและทวีความสำคัญมากขึ้นไม่ว่าจะเป็นปัญหาเกี่ยวกับการกำหนด

⁸ สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, ปัญหาแรงงานในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา มหาวิทยาลัยเอริก, 2538), หน้า 9.

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

คำตอบแทนในการใช้แรงงาน ปัญหาการพัฒนาขีดความสามารถของลูกจ้างให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีการผลิต ปัญหาเกี่ยวกับสภาวะแวดล้อมในการทำงาน ความปลอดภัย สุขอนามัยในการทำงาน ปัญหาเกี่ยวกับการนัดหยุดงาน เป็นต้น¹⁰ ปัญหาเหล่านี้ล้วนมีความรุนแรง ยุ่งยาก และละเอียดอ่อนซับซ้อนยิ่งขึ้นทุกวัน

ปัญหาแรงงานที่เกิดขึ้นส่งผลกระทบต่อ 3 ทาง ได้แก่

1. ทางเศรษฐกิจ ในฐานะที่แรงงานเป็นปัจจัยการผลิตชนิดหนึ่งมิใช่ “ปัจจัยได้เปล่า” จึงต้องคำนึงถึงปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับหลายประการ เช่น แหล่งของการใช้ทรัพยากรแรงงานควรจะเป็นแหล่งการผลิตประเภทใด อุตสาหกรรมอะไร จะใช้แรงงานคุณภาพดังกล่าวมากน้อยแค่ไหน ค่าตอบแทนที่จะกำหนดให้ควรจะเป็นเท่าใด จะถืออะไรเป็นเกณฑ์ มีอะไรเป็นตัวกำหนดในแต่ละสภาวะที่มีเงื่อนไขและสิ่งแวดล้อมที่ต่างกัน ประกอบกับแรงงานตามความหมายมีนัย หมายถึง ตัวบุคคลหรือบุคคลผู้เป็นเจ้าของปัจจัยที่เรียกว่า “แรงงาน” จะเป็นผู้รับส่วนแบ่งจากผลผลิตหรือรายได้เป็นค่าตอบแทนการใช้แรงงาน และจะเป็นผู้ใช้ส่วนแบ่งหรือรายได้นั้น ไปในการบริโภค ดังนั้น แรงงานจึงเป็นได้ทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภค

ในฐานะผู้ผลิต ปัญหาสำคัญอันหนึ่งที่ผู้ผลิตต้องเผชิญ คือ ปัญหาการยกระดับกิจการ ซึ่งหมายถึง การเพิ่มผลผลิต เพิ่มประสิทธิภาพของแรงงาน โดยมีต้องมีการใช้แรงงาน เพิ่มแต่อย่างใด ในฐานะผู้บริโภค ขีดความสามารถของผู้บริโภคจะถูกกำหนดโดยระดับรายได้ของผู้บริโภค ในมุมที่กลับกัน ขีดความสามารถในการบริโภคก็จะเป็นตัวกำหนดขีดความสามารถในการผลิตต่อไป ดังนั้น ปัญหาของผู้บริโภคจึงครอบคลุมกว้างถึงการมีรายได้ อันต่อเนื่องและเพียงพอเพื่อการบริโภค

2. ทางสังคม ปัจจุบันสังคมมนุษย์ได้พัฒนาเป็นสังคมเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม ที่มนุษย์ไม่ได้เพียงทำงานอย่างต่อเนื่องในการผลิตสินค้าและบริการเพื่อรับค่าตอบแทนในการยังชีพเท่านั้น หากแต่ต้องทำงานคลุกคลีร่วมกับคนอื่น ๆ ภายในสถานประกอบการ หน่วยงานหรือองค์กรขนาดใหญ่ที่มีระบบการจัดงานแบบแบ่งแยกแรงงานตามความถนัดหรือความสามารถเฉพาะด้าน มีระบบการผลิตสินค้าที่ซับซ้อนและต่อเนื่องเพื่อสนองความต้องการของตลาดที่ขยายกว้างออกไปทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ เป็นการพัฒนาขีด

¹⁰ แมน สารรัตน์, เศรษฐศาสตร์แรงงาน (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไอดีเอ็นเอสไตร์, 2527), หน้า 4-5.

ความสามารถของสถานประกอบการหรือองค์กรทางเศรษฐกิจในรูปแบบของการใช้เครื่องจักรกลที่มีระบบการทำงานและการควบคุมงานโดยอัตโนมัติ แต่ในทางตรงกันข้ามกลับเป็นการจำกัดอิสรเสรีภาพและเพิ่มภาระหน้าที่ของแรงงานมากขึ้น

3. ทางการเมือง ปัญหาแรงงานมิใช่มีความสำคัญเฉพาะด้านเศรษฐกิจและสังคมเท่านั้น แต่ยังมีผลกระทบต่อการเมืองทั้งภายในและภายนอกประเทศด้วย ในทางการเมืองภายในประเทศ ปัญหาแรงงานบางปัญหา เช่น ปัญหาการว่างงานเรื้อรังอาจสะท้อนถึงขีดความสามารถของรัฐบาลผู้บริหารประเทศว่ามีอยู่จำกัด ยิ่งไปกว่านั้น อาจถูกตีความหมายไปไกลกว่า เป็นเพราะโครงสร้างระบบเศรษฐกิจนายทุนที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ ขาดความเหมาะสม ไม่เอื้ออำนวยต่อการสร้างงาน อาจนำไปสู่การเรียกร้องต้องการลัทธิหรืออุดมการณ์ทางเศรษฐกิจการเมืองแนวใหม่ และสำหรับผลกระทบในทางการเมืองระหว่างประเทศ ปัญหาแรงงานได้กลายเป็นสาเหตุสำคัญในการก่อตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ขึ้น¹¹

2.1 ความตกลงด้านแรงงานภายใต้องค์การแรงงานระหว่างประเทศ

2.1.1 ความเป็นมาและวัตถุประสงค์ของความตกลงเรื่องแรงงาน

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) เป็นหนึ่งในทบวงชำนาญพิเศษขององค์การสหประชาชาติ (The United Nation) ถือเป็นองค์กรทางเศรษฐกิจและสังคมที่มีบทบาทอย่างมากในการกำหนดหลักการและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับแรงงาน โดยมีวัตถุประสงค์หลักที่สำคัญ 2 ประการ คือ เพื่อที่จะก่อให้เกิดสันติสุขอย่างถาวรทั่วโลกและส่งเสริมความยุติธรรมในสังคม การรับรองและเคารพสิทธิมนุษยชน สนับสนุนให้เกิดความเป็นธรรมในการใช้แรงงานรวมถึงยกระดับมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดีแก่ลูกจ้าง ซึ่งการเกิดขึ้นขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) นั้น เป็นผลมาจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมและการขยายตัวของลัทธิเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมที่ได้เกิดขึ้นในช่วงปลายศตวรรษที่ 18

โดยในระยะเริ่มต้นของการปฏิวัติอุตสาหกรรมในยุโรปสมัยปลายศตวรรษที่ 18 นั้น ถือได้ว่าเกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญที่สุดในด้านแรงงาน กล่าวคือ ในเชิงมุมมองทางเศรษฐกิจเกิดการผลิตในระบบโรงงาน (Factory หรือ Mill) โดยโรงงานกลายเป็นสถานที่สำหรับผลิตสินค้าจำนวนมากในคราวเดียวกันโดยอาศัยแรงงานและปัจจัยการผลิตอื่น ๆ มารวมไว้ในสถานที่เดียวกัน และใช้เครื่องจักรกลเป็นหัวใจของการผลิตประกอบกับแรงงานมนุษย์ซึ่งเป็นเพียงแรงงาน

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 6 – 8.

ไร้ฝีมือ การผลิตในระบบนี้จึงเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีมาตรฐานของผลผลิตที่คล้ายคลึงกัน นอกจากนี้ยังสะท้อนให้เห็นว่าการผลิตในยุคนี้เป็นไปเพื่อแสวงผลกำไรอย่างแท้จริง เนื่องจากบุคคลกลุ่มนายทุนที่เป็นเจ้าของโรงงานมีคุณลักษณะเฉพาะที่พึงพอใจแต่การค้ำกำไร ถือเป็นยุคที่ชนชั้นนายทุนเกิดขึ้นอย่างสมบูรณ์ ดังนั้น การผลิตในโรงงานจึงมีจุดประสงค์ที่จะสร้างกำไรสูงสุดให้แก่ตนเอง ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาพสังคม ลูกจ้างซึ่งเป็นฝ่ายด้อยกว่าในสังคมถูกเอารัดเอาเปรียบจากฝ่ายนายจ้างในระบบทุนนิยมที่มุ่งจะสร้างผลผลิตโดยพยายามทำให้ต้นทุนของผลผลิตต่ำเพื่อแสวงหากำไรให้ได้มากที่สุด¹² และต้นทุนที่สามารถชดเชยราคาให้ต่ำได้ง่าย คือต้นทุนด้านแรงงาน โดยวิธีกำหนดค่าแรงขั้นต่ำ การใช้งานเป็นจำนวนชั่วโมงที่ยาวนานในแต่ละวัน โดยต้องทำงานตั้งแต่เช้าจรดเย็นจนตะวันตกดิน (sunrise to sunset) สภาพการทำงานที่เลวร้าย ร้อนอบอ้าว และเต็มไปด้วยหมอกควัน เสียงต่ออันตรายนอกจากนี้ยังก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมแก่สุขภาพอนามัย¹³ ในโรงงานที่เปิดใหม่การทำงานถูกทำให้ง่ายขึ้นกระทั่งเจ้าของโรงงานนิยมจ้างเด็กที่มีอายุเพียง 6 ขวบเข้าทำงาน เด็กนับพันต้องอาศัยในโรงนอนร่วมกัน และมีเพียงชื่อเล่นเพื่อใช้เรียกให้เหมือนสัตว์เท่านั้น

จากสถานการณ์เลวร้ายที่เกิดขึ้น ทำให้เกิดความเคลื่อนไหวสำคัญเพื่อมนุษยธรรม และผลักดันให้เกิดการปฏิรูปทางสังคมขึ้นในยุโรป โดยแนวความคิดในการผลักดันให้มีการสร้างมาตรฐานแรงงานที่เท่าเทียมกันเพื่อทำให้ปัจจัยทางด้านแรงงานไม่มีผลต่อปัจจัยการผลิต เนื่องจากปัญหาด้านแรงงานเป็นปัญหาอันเกิดจากต้นทุนในการผลิต หากผู้ประกอบการจะต้องจ่ายค่าจ้างหรือสวัสดิการให้กับลูกจ้างซึ่งถือเป็นแรงงานของตนมากเท่าไร ย่อมส่งผลให้ต้นทุนของสินค้าที่ผลิตออกมาแพงขึ้นเท่านั้น ในทางกลับกัน หากผู้ประกอบการลดภาระค่าใช้จ่ายในเรื่องการจ้างแรงงาน รวมถึงลดสวัสดิการต่าง ๆ ที่จะมีให้ลูกจ้างให้น้อยลงกว่าเดิม ต้นทุนของสินค้าที่ผลิตออกมาก็จะมีราคาถูกลง เป็นผลให้สินค้าสามารถแข่งขันได้ในตลาดเป็นที่ต้องการในหมู่ผู้บริโภค หากทำให้ผู้ประกอบการทั้งหมดมีมาตรฐานแรงงานที่เท่าเทียมกัน ย่อมส่งผลให้มีอัตราส่วนเรื่องค่าใช้จ่ายทางด้านแรงงานเท่ากัน อันจะส่งผลให้ปัจจัยทางด้านแรงงานไม่มีผลต่อการแข่งขันในระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมได้อีก ดังนั้น หากทุกประเทศมี

¹² สุรพล ปธานวนิช, แนวคิดและปรากฏการณ์ด้านแรงงาน, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: บริษัท เอดิสัน เพรส โพรดักส์ จำกัด, 2543), หน้า 19-24.

¹³ เกษมสันต์ วิลาวรรณ, การบริหารแรงงานสัมพันธ์, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ วิญญูชน, 2538), หน้า 25, แรงงานสัมพันธ์ หลักการ กฎหมาย และการบริหาร, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544), หน้า 31.

มาตรฐานแรงงานที่มีความเท่าเทียมกัน อยู่ในกรอบและมีหลักเกณฑ์การบังคับใช้ที่เหมือนกัน การแข่งขันทางการค้า ที่เป็นธรรมก็จะเกิดขึ้นในที่สุด

2.1.2 แนวความคิดและความเป็นมาเรื่องมาตรฐานแรงงาน

แนวความคิดในการผลักดันให้มีการสร้างมาตรฐานแรงงานปรากฏขึ้นอย่างเด่นชัดในศตวรรษที่ 19 โดยนักอุตสาหกรรม 2 คน ได้แก่ Robert Owen (ค.ศ.1777- ค.ศ.1853) จากประเทศอังกฤษ และ Daniel Legrand (ค.ศ.1783- ค.ศ.1859) จากประเทศฝรั่งเศส ซึ่งได้ริเริ่มความคิดในการสร้างกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศด้านแรงงาน¹⁴ รวมทั้งเรียกร้องไปยังรัฐบาลของประเทศสำคัญในยุโรป ซึ่งจากแนวความคิดนี้ ทำให้ประเทศในยุโรปตระหนักถึงความสำคัญและความจำเป็นในการสร้างความร่วมมือในการจัดทำมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ และในที่สุดความพยายามดังกล่าวได้ปรากฏขึ้นเป็นรูปธรรมเมื่อมีการก่อตั้ง International Association for Labor Legislation (IALL) ณ กรุง Basel ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ในปี ค.ศ.1901¹⁵

International Association for Labor Legislation หรือ IALL มีใจองค์กรของรัฐบาล โดย IALL ประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นสมาคมระดับชาติจากประเทศต่าง ๆ ราวหนึ่งร้อยเพื่อให้เกิดการดำเนินงานระดับชาติขึ้น รัฐบาลที่เต็มใจยอมรับวัตถุประสงค์ของ IALL สามารถที่จะจัดส่งผู้แทนของตนเข้าร่วมประชุมในคณะกรรมการได้ ในประวัติการทำงานของ IALL มีการยกเว้นอนุสัญญา 2 ฉบับ โดยฉบับแรกเกี่ยวข้องกับการห้ามมิให้มีการจ้างสตรีทำงานในเวลากลางคืน และอีกฉบับหนึ่งเกี่ยวข้องกับการห้ามใช้กำมะถัน (Phosphorus) ในโรงงานไม้ขีดไฟ แต่ก่อนที่ร่างอนุสัญญาทั้ง 2 ฉบับ จะได้รับการรับสัตยาบัน สงครามโลกครั้งที่ 1 ก็ได้เกิดขึ้น และถือเป็นการยุติบทบาทของ IALL ที่ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร อย่างไรก็ตามแนวความคิดของการจัดตั้ง IALL ได้ถูกนำมาเป็นแนวความคิดพื้นฐานที่ปรากฏในธรรมนูญก่อตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศในเวลาต่อมา¹⁶

¹⁴ Hansson.G, Social Clauses and International Trade and Economic Analysis of Labor Standards in Trade Policy,(Great Britain: Croom Helm, 1983), p. 11.

¹⁵ www.ilo.org/public/english/about/index.html

¹⁶ รุจิโรช ชุ่มเกษรกุลกิจ, “อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 ว่าด้วยเรื่องสิทธิเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการจัดตั้ง ค.ศ.

2.1.3 การก่อตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)

เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 1 สิ้นสุดลงในปี ค.ศ. 1919 ได้มีการจัดการประชุมเพื่อสันติภาพ (The Peace Conference) ณ แวร์ซายส์ กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส โดยหยิบยกประเด็นปัญหาเรื่องของการดำรงไว้ซึ่งสันติภาพถาวรและความมั่นคงระหว่างประเทศขึ้นพิจารณา ซึ่งได้มีการนำประเด็นทางด้านแรงงานเข้ามาพิจารณาด้วย ตลอดจนผลักดันให้มีการนำประเด็นการปรับปรุงความเป็นอยู่ของลูกจ้างบรรจุเป็นหัวข้อในการประชุมเพื่อสันติภาพ โดยเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับผู้ใช้แรงงานซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับปัญหานี้และไม่ได้รับความคุ้มครองเท่าที่ควร เนื่องจากช่วงสงครามโลกได้มีการรวมตัวของสหภาพแรงงานจากประเทศต่าง ๆ และเรียกร้องให้มีการสร้างสันติภาพระหว่างประเทศ โดยมีความเห็นร่วมกันว่าสันติภาพถาวรจะเกิดขึ้นและดำรงอยู่ได้ต้องอาศัยความยุติธรรมทางสังคม (Social Justice) เป็นพื้นฐาน ซึ่งความพยายามดังกล่าวได้ประสบความสำเร็จเมื่อที่ประชุมได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการด้านแรงงาน (The Labor Commission) เพื่อศึกษาและตรวจสอบสภาพการณ์ด้านแรงงานจากทัศนระหว่งประเทศและพิจารณาวิธีการระหว่างประเทศที่จำเป็นเพื่อหาแนวทางการปฏิบัติร่วมกันในเรื่องแรงงาน ซึ่งในที่สุดคณะกรรมการดังกล่าวก็เสนอแนะให้มีการจัดตั้งองค์การอันมีลักษณะเป็นการถาวรเพื่อดูแลจัดการกับปัญหาด้านแรงงานโดยเฉพาะ¹⁷

คณะกรรมการด้านแรงงานประกอบด้วยผู้แทน 9 ประเทศอันประกอบด้วยประเทศมหาอำนาจ 5 ประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส อิตาลี และญี่ปุ่น นอกจากนี้ยังมีประเทศอื่น ๆ อันประกอบด้วยผู้แทนจากประเทศเบลเยียม ผู้แทนจากประเทศเชโกสโลวาเกีย ผู้แทนจากประเทศคิวบา และผู้แทนจากประเทศโปแลนด์ ได้ร่วมกันจัดทำร่างข้อเสนอ ประกอบด้วยหลักการ 9 ข้อ เพื่อใช้เป็นหลักในการดำเนินนโยบายขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ที่จะจัดตั้งขึ้นโดยใช้เวลาตั้งแต่เดือนมกราคม – เดือนเมษายน ค.ศ. 1919 ซึ่งข้อเสนอนี้ได้นำมาเป็นหลักในการร่างบทบัญญัติส่วนที่ 13 ของสนธิสัญญาแวร์ซายส์ (Part XIII

1948” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545), หน้า 10.

¹⁷ สุชาติวี วิศวกรรม, คำบรรยายกฎหมายคุ้มครองแรงงาน, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, 2543), 13-14.

of the Treaty of Versailles) และถือได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่เป็นหลักในการก่อตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ขึ้น

2.1.3.1 หลักการในการก่อตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ

หลักการสำคัญที่ใช้เป็นหลักในการก่อตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศมีทั้งสิ้นจำนวน 9 ข้อ ได้แก่

2.1.3.1.1 แรงงานมิใช่สินค้าที่สามารถซื้อขายกันได้

2.1.3.1.2 สิทธิในการรวมตัวกันเป็นสมาคม

2.1.3.1.3 การจ่ายค่าแรงต้องเพียงพอต่อการดำรงชีพ

2.1.3.1.4 ชั่วโมงการทำงานต้องอยู่ระหว่าง 8 ชั่วโมงต่อวันหรือ 48 ชั่วโมงต่อ 1 สัปดาห์

2.1.3.1.5 เวลาในการหยุดพักผ่อนต้องมีอย่างน้อยสัปดาห์ละ 24 ชั่วโมง

2.1.3.1.6 ขจัดการใช้แรงงานเด็กในทุกรูปแบบ

2.1.3.1.7 ในประเทศเดียวกัน ต้องมีการจ่ายค่าแรงในงานประเภทเดียวกันอย่างเท่าเทียมกัน

2.1.3.1.8 ต้องปฏิบัติต่อลูกจ้างในประเทศอย่างเสมอภาค

2.1.3.1.9 มีกลไกในการตรวจสอบเพื่อเป็นหลักประกันว่ามีการบังคับใช้กฎหมายเพื่อคุ้มครองลูกจ้างอย่างแท้จริง¹⁸

ต่อมาสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ (The International Labor Office) ได้นำบทบัญญัติในส่วนที่ 13 มาเรียบเรียงใหม่ และบังคับใช้เป็น “ธรรมนูญก่อตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ” วัตถุประสงค์หลักขององค์การแรงงานระหว่างประเทศตามที่ระบุไว้ในบทนำของธรรมนูญองค์การ คือ ส่งเสริมความยุติธรรมในสังคม การรับรองและเคารพในสิทธิมนุษยชน การสนับสนุนให้เกิดความเป็นธรรมในการใช้แรงงาน การยกระดับมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดีแก่ลูกจ้าง และการให้ความช่วยเหลือประเทศสมาชิกในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม นอกจากนี้ก่อน

¹⁸ Antony Alcock, History of International Labor Organization, (New York: Octagon Books, 1971), p.35.

สิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้มีการจัดประชุมแรงงานระหว่างประเทศขึ้นเพื่อเตรียมเผชิญภาวะปัญหาต่าง ๆ ที่คอยอยู่เบื้องหลังสงครามและดำเนินการทบทวนตลอดจนกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์การในโอกาสที่องค์การดำเนินการมาครบ 25 ปี ณ เมืองฟิลาเดเฟีย ประเทศสหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ.1944 โดยในการประชุมครั้งนี้ได้มีการลงมติรับรอง “คำประกาศแห่งฟิลาเดเฟีย” (The Declaration of Philadelphia) ซึ่งต่อมาประกาศดังกล่าวนี้ได้ถูกผนวกเข้าไว้เป็นส่วนหนึ่งของธรรมนูญก่อตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ โดยประกาศดังกล่าวมีเนื้อหาสำคัญเน้นย้ำความสำคัญของหลักสิทธิมนุษยชน

2.1.3.2 หลักสิทธิมนุษยชนตามประกาศแห่งฟิลาเดเฟีย

2.1.3.2.1 แรงงานมิใช่สินค้า

2.1.3.2.2 เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการจัดตั้งสมาคมเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับความก้าวหน้าอันยั่งยืน

2.1.3.2.3 ความยากจน ณ ที่หนึ่งที่โดยอ้อมเป็นปฏิปักษ์ต่อความเจริญรุ่งเรืองในทุกแห่งหน

2.1.3.2.4 มนุษย์ทุกคนมีสิทธิที่จะแสวงหาสวัสดิภาพทางด้านวัตถุและการพัฒนาจิตใจ ภายใต้เงื่อนไขแห่งเสรีภาพ และศักดิ์ศรี (ความภาคภูมิใจ) ความมั่นคงทางเศรษฐกิจและโอกาสอันทัดเทียมกันโดยไม่คำนึงถึงเชื้อชาติ ศาสนาและเพศ¹⁹

เมื่อวันที่ 2 ตุลาคม ค.ศ. 1946 ที่ประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้ตัดสินใจให้องค์การเข้ามามีความสัมพันธ์กับองค์การสหประชาชาติ และสมัชชาใหญ่แห่งองค์การสหประชาชาติได้ยอมรับเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม ค.ศ. 1946 ดังนั้น องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) จึงได้มีสถานะเป็นทบวงการชำนัญพิเศษขององค์การแรกของสหประชาชาติมีการดำเนินกิจกรรม ทั้งการวางแผนนโยบายและโครงการระหว่างประเทศเพื่อปรับปรุงสภาวะความเป็นอยู่และการทำงาน เพิ่มพูนโอกาสการมีงานทำและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานรวมทั้งการจัดฝึกอบรมศึกษาวิจัยและเผยแพร่ข่าวสาร ข้อมูล รวมทั้งดำเนินบทบาทในฐานะองค์การเป็นอย่างดีในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยเฉพาะในส่วนของการรณรงค์ให้ประเทศ

¹⁹ ณรงค์ฤทธิ์ วรรณไส, “มาตรฐานความรับผิดชอบทางสังคมของนายจ้างกับการคุ้มครองแรงงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541,” วารสารแรงงานสัมพันธ์ ปีที่ 48, ฉบับที่ 6 (สิงหาคม 2548): 6.

สมาชิกให้การยอมรับและให้สัตยาบันในมาตรฐานแรงงานขั้นพื้นฐานเพื่อบรรลุถึงการยอมรับในสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของลูกจ้างในปัจจุบัน

2.1.3.3 วัตถุประสงค์ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

การดำเนินกิจกรรมหรือการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศจะต้องอยู่ภายใต้กรอบจำกัดเพียงเท่าที่ธรรมนูญก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศ นั้น ๆ กำหนด องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ก็เช่นเดียวกัน การดำเนินกิจกรรมใด ๆ มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการจัดการได้แค่ไหน เพียงใด จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาจากวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในธรรมนูญก่อตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)

ธรรมนูญก่อตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ข้อ 1²⁰ ได้กำหนดให้การใช้อำนาจขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ในอารัมภบท (Preamble) ของธรรมนูญก่อตั้งองค์การและเป็นไปตามคำประกาศแห่งฟิลาเดเฟีย (The Declaration of Philadelphia)

ในอารัมภบท (Preamble) ของธรรมนูญก่อตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้แสดงให้เห็นถึงบทบัญญัติอันเกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ดังนี้

“(Whereas) Universal and lasting peace can be established only if it is based on social justice ... (Whereas) the failure of any nation to adopt human conditions if labor is and obstacle in the way of other nations which desire to improve the condition in their own country ...”

กล่าวคือ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) มีวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งเพื่อยืนยันว่าสันติภาพที่ถาวรทั่วไปเกิดขึ้นได้ก็โดยพื้นฐานของการมีความยุติธรรมในสังคมเท่านั้น รวมถึงการรับรองและเคารพสิทธิมนุษยชนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการใช้แรงงาน

²⁰ Article 1 A permanent organization is hereby established for the promotion of the objects set forth in the Preamble to this Constitution and in the Declaration concerning the aims and purpose of the International Labor Organization adopted at Philadelphia on 10 May 1944 the text of which is annexed to this Constitution

เพื่อให้เกิดการยกระดับมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดีแก่ผู้ใช้แรงงานและสำหรับวัตถุประสงค์ที่ปรากฏอยู่ในประกาศแห่งฟิลาเดเฟีย (The Declaration of Philadelphia) นั้น ก็ได้ประกาศยืนยันในเรื่องของสิทธิมนุษยชนโดยไม่คำนึงถึงเชื้อชาติ เพศ กล่าวถึงศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจและโอกาสที่เท่าเทียมกัน นอกจากนี้ยังกล่าวยืนยันว่า “ความยากจนมีอยู่ ณ ที่ใด จะก่ออันตรายต่อความรุ่งเรืองทุกแห่งหน”²¹

2.1.3.4 อำนาจหน้าที่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ แบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ ได้แก่

2.1.3.4.1 การใช้อำนาจหน้าที่ในการสร้างกฎเกณฑ์ (The Legislative Function) โดยการสร้างกฎเกณฑ์ทางด้านแรงงานระหว่างประเทศ ในรูปแบบของกฎเกณฑ์ทางแรงงาน 2 ลักษณะ คือ การสร้างกฎเกณฑ์แรงงานในรูปของอนุสัญญา (Convention) และการสร้างกฎเกณฑ์ในรูปของข้อเสนอแนะ (Recommendation) * อันเกิดจากการพิจารณาของที่ประชุมองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ว่า เรื่อง ๆ นั้น มีความเหมาะสมและมีแนวทางปฏิบัติที่

²¹ นิคม จันทรวิฑูร, ประเทศไทยกับประมวลกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 9.

* ข้อแตกต่างของอนุสัญญาและข้อเสนอแนะ กล่าวคือ

1. อนุสัญญา (Convention) จะเป็นการวางหลักใหญ่ ๆ ในแต่ละเรื่องส่วนรายละเอียดมอบให้แต่ละประเทศไปดำเนินการกำหนดเอง กำหนดให้การเข้าเป็นภาคีทำได้โดยการให้สัตยาบัน (Ratification) และเป็นข้อผูกพันที่ต้องปฏิบัติตาม หากไม่มีการปฏิบัติ ประเทศสมาชิกอื่นหรือองค์การนายจ้างและลูกจ้างสามารถยื่นประท้วงต่อองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้

2. ข้อเสนอแนะ (Recommendation) จะเป็นการวางรายละเอียดสำหรับให้ประเทศสมาชิกรับไปเป็นแนวปฏิบัติ กำหนดให้การให้ความเห็นชอบใช้วิธีรับเอา (Adoption) และไม่ถือว่าเป็นข้อผูกพันตามกฎหมายระหว่างประเทศ แต่อย่างไรก็ตามหากประเทศสมาชิกเห็นว่ามี ความจำเป็นอาจยกร่างข้อเสนอแนะขึ้นเป็นอนุสัญญาก็ได้ (รุจิเรข ชุ่มเกษรกุลกิจ, “อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 ว่าด้วยเรื่องสิทธิเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคม และการคุ้มครองสิทธิในการจัดตั้ง ค.ศ. 1948” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545)

พร้อมเพียงในการจัดทำเป็นอนุสัญญาแล้วหรือไม่ หากยังไม่เหมาะสมก็จะได้รับการจัดทำให้เป็นเพียงข้อเสนอเท่านั้น ซึ่งอนุสัญญาและข้อเสนอขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) มีลักษณะแตกต่างกันบางประการในเรื่องรูปแบบของกฎหมาย โดยอนุสัญญาเป็นเครื่องมือที่กำหนดขึ้นมาเพื่อสร้างข้อผูกพันให้เกิดแก่ประเทศต่าง ๆ ซึ่งได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญานั้น ๆ ในขณะที่ข้อเสนอถูกกำหนดขึ้นมาโดยไม่มีวัตถุประสงค์ที่จะสร้างข้อผูกพัน แต่จะวางแนวทางปฏิบัติหรือชี้แนะให้ประเทศต่าง ๆ นำไปปฏิบัติเท่านั้น²²

2.1.3.4.2 การใช้อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการ (The Executive Function) โดยการริเริ่มและจัดการนโยบายต่าง ๆ ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในธรรมนูญก่อตั้ง โดยอาจมีการเผยแพร่หรือกำหนดโครงการต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาแรงงาน ตลอดจนดำเนินการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ทางด้านแรงงานระหว่างประเทศที่องค์การได้ดำเนินการ

2.1.3.4.3 การใช้อำนาจหน้าที่ทางศาล (The Judicial Function) เมื่อพิจารณาจากธรรมนูญก่อตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) แล้ว ไม่มีบทบัญญัติข้อใดที่ระบุให้องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) มีอำนาจหน้าที่ทางตุลาการในการพิจารณาพิพากษากรณีที่ประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบันในอนุสัญญาใดแล้ว ไม่ปฏิบัติตามพันธะผูกพันของอนุสัญญานั้น ซึ่งกรณีข้อขัดแย้งของลักษณะการบังคับทางตุลาการนี้เอง ที่ทำให้องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) เป็นองค์กรที่ไม่มีสภาพบังคับที่ชัดเจน ทำให้หลายประเทศไม่เชื่อมั่นและเรียกร้องโดยพยายามนำเรื่องแรงงานไปผูกเป็นประเด็นหนึ่งของการค้าระหว่างประเทศในเวลาต่อมา ซึ่งจะกล่าวต่อไป

2.1.3.5 โครงสร้างการทำงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) มีองค์หลักในการดำเนินงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ขององค์การ 3 องค์การ ได้แก่ การประชุมใหญ่แรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Conference) คณะกรรมการประศาสน์การ (The Governing - Body) และสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Office) ซึ่งองค์การเหล่านี้ทำหน้าที่ในการตัดสินใจและกำหนดนโยบายขององค์การ ตลอดจนการดำเนินกิจกรรมที่มีมาจากการประชุมในหลายรูปแบบ ซึ่งในการดำเนินงานขององค์การเหล่านี้ (นอกจากสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ)

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 25.

ได้ดำเนินการภายใต้โครงสร้างการดำเนินงานที่เรียกว่า “โครงสร้างไตรภาคี” (Tripartite Structure)* โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.1.3.5.1 การประชุมใหญ่แรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Conference) ปกติจะจัดขึ้นปีละ 1 ครั้ง ในเดือนมิถุนายนของทุกปี ณ นครเจนีวา ประเทศสวิสเซอร์แลนด์ โดยแต่ละรัฐสมาชิกจะมีตัวแทนเข้าร่วมประชุม จากฝ่ายรัฐบาล 2 คน ผู้แทนฝ่ายนายจ้าง 1 คน ผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง 1 คน พร้อมทั้งปรึกษาของแต่ละฝ่าย และโดยส่วนใหญ่ตัวแทนจากภาครัฐจะมาจาก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานของแต่ละรัฐ จะทำหน้าที่กล่าวคำปราศรัยต่อที่ประชุม และเป็นผู้นำของกลุ่มผู้เข้าร่วมประชุมตลอดจนเป็นผู้อภิปรายแนวทางการปฏิบัติงานของรัฐที่ตนเป็นตัวแทน

สำหรับผู้แทนจากฝ่ายนายจ้างและผู้แทนจากฝ่ายลูกจ้างที่เข้าร่วมประชุม นั้น แต่ละคนมีสิทธิอภิปรายแสดงความคิดเห็นของตนได้อย่างอิสระ มีสิทธิในการออกเสียง โดยเท่าเทียมกันปราศจากแทรกแซงขององค์กรของรัฐ

ในการประชุมใหญ่แรงงานระหว่างประเทศนั้น ที่ประชุมจะมีบทบาทหน้าที่สำคัญในการพิจารณาปัญหาต่าง ๆ ด้านแรงงานและสังคม รวมทั้งปัญหาในการดำเนินการต่าง ๆ ขององค์กร ได้แก่ การกำหนดและรับรองมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศในรูปแบบของอนุสัญญา (Convention) และข้อเสนอแนะ (Recommendation) การรับรองและกำหนดแผนงาน ตลอดจนอนุมัติงบประมาณขององค์กรและการคัดเลือกคณะประศาสน์การ (The Governing - Body) เพื่อทำการบริหารงานขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศ

* หลักการไตรภาคีขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศถือเป็นลักษณะพิเศษอย่างหนึ่ง โดยฝ่ายนายจ้างเห็นว่าการเข้าร่วมองค์กรไตรภาคีเป็นหนทางเดียวที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมตัดสินใจปัญหา นโยบายที่จะมีผลกระทบต่อตนเอง ในขณะที่ฝ่ายลูกจ้างเห็นว่า การที่นายจ้างเข้าร่วมไตรภาคีนั้น เท่ากับว่านายจ้างยอมรับข้อเท็จจริงและมีสายตาไกล ตลอดจนมีความคิดก้าวหน้า กล่าวคือ เป็นกรณีทั้ง 2 ฝ่าย ต่างมีผลประโยชน์ร่วมกันและมีความคิดเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้

2.1.3.5.2 คณะกรรมการประศาสน์การ (The Governing - Body) เป็นองค์การบริหารขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ มีการประชุมปีละ 3 ครั้ง ผู้ที่มาปฏิบัติหน้าที่นี้จะต้องได้รับการเลือกตั้งจากการประชุมแรงงานระหว่างประเทศ โดยมีประธานคณะประศาสน์การ (Chairman of the Governing Body) 1 คน และรองประธาน 2 คน (Vice Chairman of the Governing Body) คณะกรรมการประศาสน์การประกอบด้วยตัวแทนจากฝ่ายรัฐบาลจำนวน 28 คน ซึ่งตัวแทนจากฝ่ายรัฐบาล 10 คนใน 28 คน ต้องเป็นสมาชิกถาวรที่มาจากประเทศผู้นำทางด้านอุตสาหกรรมและตัวแทนฝ่ายนายจ้างและตัวแทนฝ่ายลูกจ้างฝ่ายละ 14 คน²³ คณะกรรมการประศาสน์การมีวาระในการปฏิบัติหน้าที่คราวละ 3 ปี เวียนกันไปตามภูมิภาค

คณะกรรมการประศาสน์การเป็นเสมือนคณะกรรมการบริหารขององค์การแรงงานระหว่างประเทศทำหน้าที่กำหนดนโยบายการบริหารและควบคุมการปฏิบัติงานขององค์การ กำหนดโครงการงบประมาณเพื่อเสนอให้ที่ประชุมองค์การแรงงานระหว่างประเทศรับรอง ตลอดจนเลือกตั้งผู้อำนวยการใหญ่ (Director - General)²⁴ ซึ่งทำหน้าที่หัวหน้าสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ

2.1.3.5.3 สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Office) เป็นสำนักงานเลขาธิการขององค์การ ทำหน้าที่เป็นองค์การบริหาร ศูนย์กลางวิจัยและจัดทำเอกสารตลอดจนสิ่งตีพิมพ์ต่าง ๆ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับแรงงานและสังคมรวมทั้งช่วยเหลือหน่วยงานของรัฐบาล องค์การนายจ้าง องค์การลูกจ้าง นอกจากนี้ยังเป็นศูนย์กลางในการปฏิบัติงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศมีผู้อำนวยการใหญ่ (Director - General) เป็นผู้รับผิดชอบสูงสุด

จะเห็นได้ว่าระบบไตรภาคีนับว่าเป็นหัวใจสำคัญของการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศซึ่งในที่ประชุมแรงงานระหว่างประเทศได้มีการรับรองมติหลาย ๆ ครั้งในเรื่องที่เกี่ยวกับระบบไตรภาคี²⁵ เช่น ในปี ค.ศ.1971 ในการ

²³ มาตรา 7 แห่งธรรมนูญก่อตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ

²⁴ มาตรา 8 แห่งธรรมนูญก่อตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ

²⁵ International Labor Organization, International Labor Standards –

ประชุมครั้งที่ 56 ได้มีการรับรองมติเกี่ยวกับการสนับสนุนให้นำระบบไตรภาคีเข้ามาเป็นหลักปฏิบัติ ในการดำเนินกิจกรรมทุกอย่างขององค์การและในปี ค.ศ.1977 ในการประชุมครั้งที่ 63 ที่ประชุมแรงงานระหว่างประเทศได้ลงมติรับรองข้อมติที่เกี่ยวกับการสนับสนุนหลักการไตรภาคีในกระบวนการตรวจสอบขององค์การแรงงานระหว่างประเทศสำหรับกฎเกณฑ์แรงงานระหว่างประเทศและในโปรแกรมความร่วมมือทางเทคนิคต่าง ๆ นอกจากนี้ ในทางปฏิบัติแล้ว องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้นำหลักการไตรภาคีเข้ามาใช้ในกิจกรรมทุกอย่างขององค์การ เช่น การประชุม คณะกรรมการกลุ่มผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ชำนาญการ การประชุมพิเศษและการประชุมครั้งต่าง ๆ ของผู้ประศาสน์การ เป็นต้น ซึ่งการประชุมเหล่านี้จะดำเนินไปในรูปของไตรภาคี ยกเว้นบางกรณีพิเศษเท่านั้น²⁶

จากที่กล่าวมาในเบื้องต้น จะเห็นได้ว่า หน้าที่และบทบาทที่สำคัญมากที่สุดอันหนึ่งขององค์การแรงงานระหว่างประเทศซึ่งเริ่มมีบทบาทมากตั้งแต่การจัดตั้งได้แก่ การกำหนดและรับรองมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศเพื่อให้ประเทศสมาชิกนำไปใช้ปฏิบัติหรือเป็นแนวทางในการกำหนดกฎเกณฑ์การใช้แรงงานในประเทศสมาชิก จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาถึงความหมายของคำว่า “มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ” ว่ามีความหมายอย่างไร

2.1.4 ความหมายของมาตรฐานแรงงานในองค์การแรงงานระหว่างประเทศ

คำว่า “มาตรฐานแรงงาน” ยังไม่มีการให้คำจำกัดความที่ใช้กันทั่วไปไว้ เมื่อมีการกล่าวถึงมาตรฐานแรงงาน คนส่วนใหญ่มักจะนึกถึงเรื่องการใช้แรงงานเด็ก (Child labor) สภาพการทำงาน (Working conditions) การรวมตัวของผู้ใช้แรงงานเพื่อเจรจาต่อรอง (Collective bargaining) เป็นต้น อย่างไรก็ตาม สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการศึกษาเรื่องแรงงาน (International Institute for Labor Studies) ได้วางแนวทางในปี 1994 เกี่ยวกับความหมายโดยทั่วไปและประเภทต่าง ๆ ของมาตรฐานแรงงานไว้ ดังนี้²⁷

²⁶ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ เจนีวา, สภาพภาพแรงงาน และไอ.แอล.โอ. – คู่มือการศึกษาของลูกจ้างฉบับที่ 2 (แก้ไขเพิ่มเติม), แปลโดย สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ ประจำภูมิภาคเอเชีย – แปซิฟิก, หน้า 18 - 20.

²⁷ ทัชชมัย ฤกษ์สุด, ประเด็นใหม่ในองค์การการค้าโลก, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2543), หน้า 33 - 34.

2.1.4.1 สิทธิขั้นพื้นฐาน (Basic Rights) คือ สิทธิในการต่อต้านการใช้แรงงานเด็ก ต่อต้านการอยู่ภายใต้ภาวะจำยอมโดยไม่สมัครใจ (involuntary Servitude) ต่อต้านการบีบบังคับทางกายภาพ (physical Coercions)

2.1.4.2 สิทธิในความอยู่รอด (Survival Rights) คือ สิทธิในการได้รับค่าจ้างที่เพียงพอต่อการดำรงชีพ (living wage) ได้รับค่าทดแทนเมื่อเกิดอุบัติเหตุ (accident compensation)

2.1.4.3 สิทธิในสวัสดิการ (Security Rights) คือ สิทธิในการต่อต้านการปลดออกโดยอำเภอใจ (arbitrary dismissal) สิทธิในการได้รับเงินพิเศษเมื่อเกษียณอายุ (retirement compensation) ได้รับค่าชดเชยเมื่อมีชีวิตรอดจากอันตราย (survivor's compensation)

2.1.4.4 สิทธิในฐานะพลเมือง (Civic Rights) คือ สิทธิในการจัดตั้งสมาคมอย่างเสรี (free association) สิทธิในการมีผู้แทนเพื่อร่วมเจรจาต่อรอง (collective representation) สิทธิในการยื่นข้อเรียกร้อง (free expression of grievances)

เมื่อพิจารณาในมุมมองเชิงกฎหมายระหว่างประเทศแล้ว ความหมายของมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Standards) คือ กฎหมายแรงงานระหว่างประเทศลักษณะหนึ่ง แต่จะแตกต่างจากกฎหมายระหว่างประเทศโดยทั่วไปในแง่ของการรับรอง เพราะที่มาของมาตรฐานแรงงานเกิดจากการประชุมใหญ่ของสมาชิกมากกว่าเกิดจากพิธีการทูต ซึ่งต้องมีการเจรจากันอย่างในสนธิสัญญา²⁸ มาตรฐานแรงงานนั้นอาจเกิดจากการประชุมใหญ่ของสมาชิกในลักษณะที่เป็นองค์การสากล เช่น องค์การสหประชาชาติหรือองค์การที่จัดตั้งในส่วนภูมิภาค เช่น สภาแห่งยุโรปหรือองค์การอื่นในอเมริกาและอาหรับที่รับรองมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศเกี่ยวกับเรื่องแรงงานก็ได้ เช่น กติกาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ กฎบัตรทางสังคมยุโรป เป็นต้น

นับแต่ก่อตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) เมื่อปี ค.ศ.1919 เป็นต้นมา องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ก็ได้ผ่านการรับรองมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศโดยที่ประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศแล้ว โดยเป็นอนุสัญญาแล้วทั้งสิ้นจำนวน 187 ฉบับ²⁹ และข้อเสนอแนะจำนวน 198 ฉบับ³⁰ มีขอบเขตกว้างขวางครอบคลุมถึงเรื่องราวที่

²⁸ นิคม จันทรวิฑูร, ประเทศไทยกับประมวลกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ, หน้า 24

²⁹ <http://www.ilo.org/ilolex/english/conventions.pdf>

เกี่ยวข้องกับกฎหมายแรงงาน นโยบายสังคม สิทธิพื้นฐานของมนุษย์ ปัญหาการจ้างงาน การประกันสังคม การแรงงานสัมพันธ์ สภาพการทำงาน การใช้แรงงานสตรี การใช้แรงงานผู้เยาว์และเด็ก เป็นต้น

ต่อมาหลังจากการประชุมสุดยอดเพื่อการพัฒนาสังคม (UN World Summit for Social Development) ที่กรุงโฮเปนเฮเกน ประเทศเดนมาร์ก เมื่อปี ค.ศ.1995 ที่ประชุมได้มีมติรับรองพันธกิจและแผนปฏิบัติงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) เกี่ยวกับ “สิทธิขั้นพื้นฐานของลูกจ้าง” และที่ประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) สมัยที่ 86 เมื่อวันที่ 18 มิถุนายน ค.ศ. 1998 ก็ได้มีมติรับรองปฏิญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานของลูกจ้างในการทำงาน (Declaration on Fundamental Principle and Rights at Work)³¹ ในเวลาต่อมา โดยปฏิญญานี้มีวัตถุประสงค์ คือ เพื่อกระตุ้นให้เกิดความพยายามระดับชาติในการสร้างหลักประกันว่า ในโลกยุคโลกาภิวัตน์นี้ ความก้าวหน้าทางสังคมจะต้องพัฒนาควบคู่ไปกับความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีผลให้ประเทศสมาชิกต้องเคารพและส่งเสริมหลักการตามปฏิญญาเหล่านี้ให้ได้ผลจริงจังมากขึ้น

2.1.5 ความหมายของปฏิญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานของลูกจ้างในการทำงาน

ปฏิญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานของลูกจ้างในการทำงาน (Declaration on Fundamental Principle and Rights at Work) ซึ่งที่ประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้มีมติรับรองเมื่อเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1998 ดังกล่าวมาแล้วนั้น มีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)³² ซึ่งได้รับการยอมรับกันอย่างกว้างขวาง และมีการรณรงค์ให้ได้รับการส่งเสริมและปฏิบัติอย่างจริงจัง เกี่ยวกับสิทธิแรงงานสำคัญ 4 ประเด็นใหญ่ คือ

³⁰ <http://www.ilo.org/ilolex/english/recommendations.pdf>

³¹ กำจร นาถชื่น, “มาตรฐานแรงงานหลักขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ: กฎหมายแรงงานไทย,” เอกสารประกอบการประชุมนิติศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 4 ณ ศูนย์การประชุมสหประชาชาติ 15 – 16 กันยายน 2547. หน้า 292 – 293.

³² Kofi Addo, “The Correlation Between Labor Standards and International Trade: Which Way Forward?,” *Journal of World Trade* 36 (August 2002): 288.

2.1.5.1 การขจัดการใช้แรงงานบังคับ

2.1.5.1.1 อนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยการเกณฑ์แรงงาน ค.ศ.1930
(Convention Concerning Forced or Compulsory Labor)

เหตุผลสำคัญในการใช้ออนุสัญญาฉบับนี้ก็เพื่อขจัดการเกณฑ์แรงงานที่หวังประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจโดยเฉพาะดินแดนภายใต้อาณานิคมภายหลังได้รับเอกราชก็ปรากฏว่าในบางประเทศซึ่งมีกฎหมายเรื่องการเกณฑ์แรงงานเคยใช้บังคับก็ปรากฏว่ายังมีการใช้กันอยู่ และเหตุผลสำคัญที่ยังคงใช้การเกณฑ์แรงงานอยู่นั้นก็เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจโดยรณรงค์ให้ประชาชนห่มเททำงาน ช่วยเหลือประเทศ

นอกจากนี้ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการใช้แรงงานบังคับที่มีผลกระทบมาจากทางการเมือง คือ การใช้แรงงานนักโทษที่ต้องคดีเพราะสาเหตุทางการเมือง เช่น การแสดงความคิดเห็นทางการเมืองคัดค้านระบบที่เป็นอยู่ ซึ่งวิธีเช่นนี้บางประเทศถึงกับมีกฎหมายกำหนดให้มีการใช้แรงงานบังคับแก่บางคนซึ่งมีข้อคิดเห็นแตกต่างไปจากระบบ

โดยอนุสัญญาฉบับนี้ เป็นอนุสัญญาซึ่งกำหนดให้ประเทศที่ให้สัตยาบันดำเนินการระงับการใช้แรงงานโดยบังคับและการเกณฑ์แรงงานทุกรูปแบบในระยะเวลาเร็วที่สุด ซึ่งหมายถึง งานหรือบริการทุกชนิด ซึ่งเกณฑ์เอาจากบุคคลใด ๆ โดยการขู่เชิญลงโทษ และซึ่งบุคคลดังกล่าวนั้นมิได้สมัครใจที่จะทำเอง ทั้งนี้ไม่รวมถึง

1) งานบริการใด ๆ ซึ่งเกณฑ์โดยการบังคับตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหาร สำหรับงานที่มีลักษณะเป็นการทหารอย่างแท้จริง

2) งานหรือบริการใด ๆ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่พลเมืองที่จะต้องปฏิบัติในประเทศที่มีการปกครองตนเองอย่างเต็มรูปแบบ (fully self - governing country)

3) งานหรือบริการใด ๆ ซึ่งเกณฑ์จากบุคคลใด ๆ อันเนื่องมาจากการมีค่าตัดสินลงโทษของศาลยุติธรรม โดยงานหรือบริการดังกล่าวนี้จะต้องดำเนินไปภายใต้การกำกับดูแลและควบคุมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และบุคคลนั้นมิได้ถูกจ้างหรือถูกกำหนดให้อยู่ภายใต้อำนาจจัดการของสมาคม บริษัท หรือบุคคลซึ่งเป็นเอกชน

4) งานหรือบริการใดซึ่งเรียกเกณฑ์ในกรณีฉุกเฉิน กล่าวคือ ในกรณีที่เกิดสงครามหรือภัยพิบัติ หรือมีที่ท่าว่าจะเกิดภัยพิบัติ

5) บริการต่าง ๆ ของชุมชนขนาดเล็กที่สมาชิกของชุมชนนั้น ดำเนินงานเพื่อประโยชน์โดยตรงของชุมชนนั่นเอง ซึ่งอาจถือเป็นหน้าที่พลเมืองปกติของสมาชิกในชุมชนนั้นที่จะต้องปฏิบัติ

อนึ่ง การที่จะเกณฑ์แรงงานนั้น บุคคลที่จะถูกเกณฑ์แรงงานต้องเป็นชายมีร่างกายสมประกอบ อายุไม่ต่ำกว่า 18 ปี และไม่เกิน 45 ปี และได้รับการตรวจร่างกายเสียก่อนว่าไม่เป็นโรคติดต่อร้ายแรง นอกจากนี้ต้องพิจารณาว่าจะก่อให้เกิดผลเสียต่อการดำรงความเป็นอยู่ทางด้านสังคมในชุมชนแต่ละแห่งนั้นหรือไม่ เพียงใด หากต้องเกณฑ์แรงงานชายไปแล้ว

ประเด็นสำคัญสำหรับอนุสัญญาฉบับนี้ก็คือ ในการเกณฑ์แรงงานนั้นจะเกินกว่า 60 วัน ในระยะเวลาในรอบ 12 เดือนไม่ได้ และในการจ่ายค่าตอบแทนไม่ควรน้อยกว่าลูกจ้างประเภทเดียวกันในท้องถิ่นที่มีการใช้แรงงานนั้น ส่วนการจ่ายก็ต้องจ่ายให้แก่ตัวลูกจ้างเป็นรายบุคคล และในกรณีลูกจ้างประสบอันตรายก็ให้จ่ายค่าทดแทนในกรณีของการเจ็บป่วยหรือประสบอุบัติเหตุจากการทำงานเสมือนลูกจ้างอื่น ๆ ทั่วไป³³

2.1.5.1.2 อนุสัญญาฉบับที่ 105 ว่าด้วยการยกเลิกการเกณฑ์แรงงาน ค.ศ. 1957 (Convention Concerning the Abolition of Forced Labor)

มีขึ้นเพื่อระงับมิให้มีการใช้การเกณฑ์แรงงาน หรือแรงงานบังคับใน รูปแบบใด ๆ ในลักษณะต่อไปนี้

- 1) เป็นวิธีทางหนึ่งของการบังคับทางการเมืองหรือการให้การศึกษา หรือเป็นการลงโทษอันเนื่องมาจากการยึดถือหรือแสดงออกซึ่งความคิดเห็นทางการเมือง หรือความคิดเห็นที่มีอุดมการณ์ตรงกันข้ามกับระบบเศรษฐกิจ สังคม หรือการเมืองที่ได้สถาปนาขึ้น
- 2) เป็นวิธีหนึ่งของการระดมและใช้แรงงานเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจ
- 3) เป็นวิธีทางหนึ่งของการรักษาระเบียบวินัยของแรงงาน

³³ นิคม จันทรวิฑูร, ประเทศไทยกับประมวลกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ,

4) เป็นการลงโทษเนื่องจากการได้เข้าร่วมในการนัดหยุดงาน

5) เป็นวิธีทางหนึ่งของการเลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากความแตกต่างทางศาสนา สัญชาติ สังคม หรือเชื้อชาติ

อนุสัญญาฉบับที่ 105 นี้ ห้ามการเกณฑ์แรงงานเพราะสาเหตุที่มีการฝ่าฝืนทางวินัย วินัยนั้นเป็นกฎเกณฑ์ซึ่งอาจกำหนดในรูปของกฎหมายหรือเป็นบทลงโทษตามระเบียบข้อบังคับ หรือในกรณีมีการผิดสัญญา วิธีการที่กำหนดเช่นนี้แม้จะเกิดขึ้นในไม่กี่ประเทศ แต่ก็ยังพบอยู่เสมอในบางประเทศ นอกจากนี้ยังห้ามการเกณฑ์แรงงานหรือการใช้แรงงานบังคับในการลงโทษ กรณีสืบเนื่องมาจากการนัดหยุดงาน เว้นแต่หากเป็นกิจการสำคัญ (Essential Service) และมีการห้ามมิให้นัดหยุดงานเนื่องจากจะมีผลกระทบต่อสาธารณชนโดยส่วนใหญ่ หากกิจการนั้นมีระบบกลไกในเรื่องชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานที่รวดเร็ว เหมาะสม หรือเป็นกลางมาช่วยรองรับแล้ว แต่ยังมี การนัดหยุดงานอีก กรณีนี้เห็นว่ามัน่าจะลงโทษได้³⁴

2.1.5.2 เสรีภาพในการสมาคม

2.1.5.2.1 อนุสัญญาฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกัน ค.ศ. 1948 (Convention concerning Freedom of Association and Protection of the Right to Organize)

อนุสัญญาฉบับนี้เป็นอนุสัญญาแม่บทในเรื่องเกี่ยวกับการรวมตัวกันเป็นสมาคมเพราะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการปกป้องผลประโยชน์ของลูกจ้าง และลูกจ้างมีสิทธิในการรวมตัวกันเป็นสมาคม ซึ่งถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ซึ่งได้รับการรับรองไม่เฉพาะแต่ในอนุสัญญาและข้อเสนอแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) เท่านั้น แต่สิทธินี้ยังได้รับการรับรองโดยองค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ ด้วย เช่น องค์การสหประชาชาติดังที่ปรากฏอยู่ในปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights)³⁵ นอกจากนั้นสิทธิเสรีภาพในเรื่องนี้ยังถือว่ามีพิเศษเพราะเกี่ยวข้องกับคูกรณี 3 ฝ่าย ได้แก่ นายจ้าง ลูกจ้างและรัฐบาล

³⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 55

³⁵ Article 23.

(4) Everyone has the right to form and to join trade unions for the protection of his interests (<http://www.un.org/Overview/rights.html>)

เสรีภาพในการสมาคม นั้น ลูกจ้างและนายจ้างต้องมีสิทธิจัดตั้ง และมีสิทธิเข้าร่วมในองค์การใด ๆ ที่ตนเลือก โดยไม่ต้องได้รับการอนุญาตล่วงหน้า และเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องละเว้นการแทรกแซงใด ๆ ซึ่งจะเป็นการจำกัดสิทธิดังกล่าวหรือเป็นการขัดขวางการใช้สิทธิ โดยถูกต้องตามกฎหมาย และหากจะนำหลักการของอนุสัญญา³⁶ นี้ไปใช้บังคับกับกองกำลังทหาร และตำรวจต้องได้รับการพิจารณากำหนดโดยกฎหมายหรือกฎระเบียบภายในประเทศเท่านั้น

สำหรับประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคม คือ สิทธิในการนัดหยุดงาน ซึ่งสิทธิในการนัดหยุดงานนี้ไม่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนในอนุสัญญาฉบับที่ 87 นี้ แต่มีกฎเกณฑ์ที่เสนอโดยกรรมการชุดต่าง ๆ เช่น การห้ามนัดหยุดงานเป็นการทั่วไป จะเป็นการจำกัดโอกาสของลูกจ้างในอันที่จะใช้สิทธิปกป้องผลประโยชน์ของสมาชิกและสิทธิของสหภาพแรงงานที่จะจัดทำกิจการขององค์กรหรือไม่³⁶ นอกจากนี้คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเสรีภาพในการจัดตั้งก็ได้ให้ข้อพิจารณาเอาไว้ กล่าวคือ สิทธิการนัดหยุดงานโดยลูกจ้างและองค์กรของเขาได้รับการยอมรับโดยทั่วไปว่าเป็นวิธีการที่จะปกป้องผลประโยชน์ในอาชีพเขา³⁷

2.1.5.2.2 อนุสัญญาฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวกันและการร่วมเจรจาต่อรอง ค.ศ. 1949 (Convention concerning the Application of the Principle of the Right to Organize and to bargain Collective)

อนุสัญญาฉบับที่ 87 และอนุสัญญาฉบับที่ 98 มีเนื้อหาและการใช้สิทธิที่เกี่ยวข้องกัน กล่าวคือ อนุสัญญาฉบับที่ 87 พูดถึงสิทธิของนายจ้างและลูกจ้างในการก่อตั้งสมาคม และกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้สิทธิ โดยเฉพาะสิทธิในการจัดตั้งหรือเข้าร่วมองค์กรโดยการเลือกของเขาเอง ตลอดจนมีอิสระในการร่างข้อบังคับ เลือกรับตัวแทน และการดำเนินกิจกรรม ตลอดจนการบริหารสหภาพแรงงาน ส่วนอนุสัญญาฉบับที่ 98 กล่าวถึงการคุ้มครองบุคคลหรือลูกจ้างในการใช้สิทธิดังกล่าวอย่างมีอิสระไม่ถูกบังคับ ควบคุมในการจะเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมสหภาพแรงงานทั้งจากรัฐบาลหรือแต่ละฝ่าย

องค์กรของลูกจ้าง และของนายจ้างต้องได้รับการคุ้มครองอย่างเพียงพอต่อการกระทำใด ๆ อันเป็นการแทรกแซงซึ่งกันและกันโดยองค์กร หรือโดยหน่วยงานอื่น

³⁶ International Labor Office, International Labor Standard : Paper on Some Selected Topics (Geneva : International Labor Office, 1986), p.12

³⁷ Ibid., p.15

หรือโดยสมาชิกในการก่อตั้งองค์กร ในการปฏิบัติงาน หรือในด้านการบริหาร แต่ละประเทศต้องสร้างกลไกที่เหมาะสมต่อสภาวะภายในประเทศ ตามความจำเป็น เพื่อสนองวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกัน

การคุ้มครองลูกจ้างมิให้ถูกเลิกปฏิบัติต้องเป็นการคุ้มครองอันมีสาเหตุ สืบเนื่องมาจากการเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน ได้แก่ การจ้างงานโดยมีเงื่อนไขว่าลูกจ้างจะต้องไม่เข้าร่วมเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานหรือต้องสละการเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน หรืออ้างมูลเหตุการเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานเป็นเหตุผลการไล่ออกจากงาน หรือมีอคติต่อลูกจ้างเพราะเหตุที่ลูกจ้างเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานหรือเข้าร่วมกิจกรรมของสหภาพแรงงาน โดยมีมาตรการและกลไกในการคุ้มครองสิทธิของลูกจ้าง ได้แก่ การใช้ค่าทดแทนหรือมีบทลงโทษกรณีมีการละเมิดสิทธิ รวมทั้งกำหนดให้มีการระงับข้อขัดแย้ง เช่น ขั้นตอนการระงับข้อร้องทุกข์ที่รวดเร็วและเป็นธรรม การกำหนดให้นายจ้างพิสูจน์ว่าการปลดออกนั้นมีได้กระทำเพราะเหตุจากการเข้าไปมีส่วนร่วมในสหภาพแรงงาน และการเยียวยาโดยการชดเชยค่าเสียหายและการรับลูกจ้างกลับเข้าทำงาน แต่อย่างไรก็ตามอนุสัญญาฉบับนี้ไม่ใช่บังคับกับข้าราชการซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารของรัฐ และต้องไม่ใช่ไปในทางที่เป็นอคติต่อสิทธิหรือสถานะของข้าราชการไม่ว่าโดยวิธีใด

2.1.5.3 การไม่เลิกปฏิบัติ

2.1.5.3.1 อนุสัญญาฉบับที่ 100 ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่ากันสำหรับลูกจ้างชายและหญิงซึ่งทำงานที่มีค่าเท่ากัน ค.ศ.1951 (Convention concerning Equal Remuneration for Men and Women Workers for Work of Equal Value)

อนุสัญญาฉบับนี้กำหนดให้ประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบันจะต้องส่งเสริมและประกันว่ามีการนำหลักการนี้ไปใช้ปฏิบัติเพื่อดูแลและพิจารณากำหนดอัตราค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกันสำหรับลูกจ้างชายและหญิงในงานที่มีหน่วยการทำงานที่เท่าเทียมกัน โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างในเรื่องเพศ หลักการนี้ถือว่าการทำงานชนิดใดชนิดหนึ่งมิให้นำเรื่องเพศเข้ามาเกี่ยวข้องในการกำหนดค่าตอบแทน และการกำหนดวิธีการเพื่อให้มีการนำไปปฏิบัตินั้นอาจใช้บังคับโดยอาศัยกฎหมาย ระเบียบ หรือกลไกที่ได้รับการยอมรับทางกฎหมาย สำหรับพิจารณากำหนดค่าจ้าง ข้อตกลงร่วมระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง หรือใช้วิธีการทั้งหลายดังที่กล่าวมารวม ๆ กัน

ทั้งนี้คำว่า “ค่าตอบแทน” หมายความรวมถึง ค่าจ้างหรือเงินเดือนปกติ พื้นฐานหรือขั้นต่ำ และรวมถึงผลประโยชน์เพิ่มเติมใดๆ ที่ให้โดยทางตรงหรือทางอ้อม ไม่ว่าจะ เป็นเงินสดหรือสิ่งของ โดยนายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างและเนื่องจากการทำงานของลูกจ้าง และ คำว่า “ค่าตอบแทนเท่ากันสำหรับลูกจ้างชายและหญิงซึ่งทำงานที่มีค่าเท่ากัน” หมายถึง อัตราค่าตอบแทนที่กำหนดขึ้นโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากความแตกต่างทางเพศ

หลักการเรื่องการได้รับค่าตอบแทนที่เท่ากันของลูกจ้างชายและหญิงยังได้รับการรับรองในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน มาตรา 23 (2)³⁸ ซึ่งมีสาระสำคัญว่า “บุคคลมีสิทธิในการรับค่าตอบแทนเท่ากันสำหรับการทำงานที่เท่ากันโดยไม่มี การเลือกปฏิบัติใด ๆ”

2.1.5.3.2 อนุสัญญาฉบับที่ 111 ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติการจ้างงานและอาชีพ ค.ศ. 1958 (Convention concerning Discrimination in Respect of Employment and Occupation)

การเลือกปฏิบัติไม่เพียงแต่ก่อปฏิกริยาในทางลบแก่บุคคลที่ถูกเลือกปฏิบัติเท่านั้น หากแต่ยังมีผลกระทบถึงจิตใจและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ นอกจากนี้หากเป็นในเรื่องของการเลือกปฏิบัติในการรับเข้าทำงานอันเกิดจากเชื้อชาติ ศาสนา ผิว หรือปัจจัยอื่น ๆ แล้ว ย่อมส่งผลให้โอกาสในการทำงานของแต่ละบุคคลลดน้อยลง

อนุสัญญาฉบับนี้จึงมีสาระสำคัญโดยเป็นการกำหนดข้อห้ามการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานหรือการประกอบอาชีพ โดยคำว่า “การจ้างงาน” และ “อาชีพ” หมายถึง การเข้ารับการฝึกอาชีพ การเข้าทำงาน การประกอบอาชีพเฉพาะบางประเภท ข้อกำหนดและเงื่อนไขต่าง ๆ ของการจ้างงาน และคำว่า “การเลือกปฏิบัติ” หมายความรวมถึง การแบ่งแยก การกีดกัน หรือการลำเอียงใด ๆ ที่กระทำบนพื้นฐานของเชื้อชาติ สีผิว เพศ ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง การแบ่งแยกในชาติ หรือพื้นฐานทางสังคม ซึ่งมีผลบดบังหรือทำความเสียหายต่อความเสมอภาคในโอกาสหรือในการปฏิบัติเกี่ยวกับการจ้างงานหรืออาชีพ โดยพิจารณากำหนดให้

³⁸ Article 23.

(2) Everyone, without any discrimination, has the right to equal pay for equal work. (<http://www.un.org/Overview/rights.html>)

ประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบันดำเนินนโยบายเพื่อส่งเสริมความเสมอภาคของโอกาสและการปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ เพื่อขจัดการเลือกปฏิบัติใด ๆ เกี่ยวกับการดังกล่าว

อย่างไรก็ตามการแบ่งแยก การกีดกัน หรือการลำเอียงใด ๆ โดยความจำเป็นตามธรรมชาติ เช่น การจ้างงานบางสาขาอาชีพ ซึ่งเน้นลักษณะของงานที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง หรือพิจารณาคุณสมบัติที่ติดตัวมามากกว่าการมาเรียนรู้ในภายหลัง แต่การเลือกปฏิบัติลักษณะนี้ไม่รวมถึงการกีดกันสตรีจากการเข้ารับตำแหน่งหน้าที่การงานระดับสูงในงานทั่ว ๆ ไป นอกจากนี้ในงานบางประเภทและการใช้มาตรการใด ๆ ที่ส่งผลต่อผู้ต้องสงสัยหรือเกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของรัฐ นั้นไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติ

มาตรการอีกอย่างหนึ่งซึ่งไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติก็คือ การให้ความคุ้มครองช่วยเหลือบุคคลในชุมชนหรือในสังคมบางประเภทที่เสียเปรียบทางสังคม ซึ่งอาจมีสาเหตุมาจากการเป็นชนกลุ่มน้อย ทั้งนี้โดยการกำหนดงานหรืออาชีพบางประเภทให้กับคนเหล่านั้น³⁹

2.1.5.4 การห้ามใช้แรงงานเด็ก

เรื่องของการใช้แรงงานเด็กนั้น เป็นเรื่องที่มีมาตั้งแต่สมัยปฏิวัติอุตสาหกรรมในยุคของเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ซึ่งเจ้าของโรงงานคำนึงถึงแต่กำไรที่เกิดจากการผลิตเท่านั้น ดังนั้นการปฏิบัติต่อเด็กซึ่งเป็นลูกจ้างในโรงงานจึงไม่ได้รับการเหลียวแล เอาใจใส่ โดยในโรงงานเปิดใหม่ที่มีการใช้เครื่องจักรอัตโนมัติเข้ามามีบทบาทในการผลิต การทำงานถูกทำให้ง่ายขึ้น จนกระทั่งเจ้าของโรงงานนิยมจ้างเด็กที่มีอายุเพียง 6 ขวบเข้าทำงาน นอกจากนี้ในบางโรงงานเด็กนับพันต้องอาศัยในโรงนอนร่วมกัน และมีเพียงชื่อเล่นเพื่อใช้เรียกให้เหมือนสัตว์เท่านั้น⁴⁰ ปัญหาที่สำคัญดังกล่าวนี้เองที่เป็นจุดเริ่มต้นของแนวคิดและการพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อกำจัดการใช้แรงงานเด็กที่ถูกทารุณนี้ให้หมดไป

2.1.5.4.1 อนุสัญญาฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำที่ให้อำนาจงานได้ ค.ศ. 1973 (Convention concerning Minimum Age for Admission to Employment)

³⁹ นิคม จันทรวิฑูร, ประเทศไทยกับประมวลกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ, หน้า 57

⁴⁰ สุรพล ปธานวนิช, แนวคิดและปรากฏการณ์ด้านแรงงาน, หน้า 19

อนุสัญญาฉบับนี้มีขอบเขตกว้างขวางและระบุว่าให้ประเทศที่ให้สัตยาบันดำเนินนโยบายเพื่อการยกเลิกการใช้แรงงานเด็กอย่างมีประสิทธิภาพ ยับยั้งการใช้แรงงานที่ไม่เป็นธรรมและเพื่อเพิ่มอายุขั้นต่ำที่ยอมให้จ้างงานหรือทำงานได้ให้สูงขึ้นจนถึงระดับที่สอดคล้องกับการพัฒนาทางร่างกายและจิตใจอย่างสมบูรณ์ที่สุดของผู้เยาว์ โดยอนุสัญญาได้กำหนดอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้เด็กทำงานว่าจะต้องไม่ต่ำกว่าอายุที่สำเร็จการศึกษาภาคบังคับ และไม่ว่ากรณีใดก็ตามต้องไม่ต่ำกว่า 15 ปี และสำหรับในประเทศซึ่งเศรษฐกิจและระบบการศึกษายังไม่พัฒนาเพียงพออาจกำหนดอายุขั้นต่ำเป็น 14 ปี ก็ได้ แต่ต้องแจ้งเหตุผลในการยังคงอายุขั้นต่ำ 14 ปี หรือวันที่จะยกเลิกอายุขั้นต่ำนั้น อย่างไรก็ตามก็ต้องเป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบภายในประเทศ

อนุสัญญาฉบับนี้อาจอนุญาตให้มีการจ้างงานหรือการทำงานของเด็กอายุ 13 ถึง 15 ปี ก็ได้ โดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องเป็นการจ้างงานสำหรับงานเบา และไม่น่าจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพ หรือการพัฒนาการและไม่ส่งผลเสียต่อการศึกษา อายุขั้นต่ำในการจ้างงานอันอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพความปลอดภัยหรือศีลธรรมของผู้เยาว์ ต้องไม่ต่ำกว่า 18 ปี แต่อาจอนุญาตให้มีการจ้างงานตั้งแต่อายุ 16 ปีได้ โดยมีเงื่อนไขว่า สุขภาพ ความปลอดภัย และศีลธรรมของผู้เยาว์จะต้องได้รับการคุ้มครองอย่างเต็มที่ และผู้เยาว์ต้องได้รับการสอน หรือได้รับการฝึกอาชีพเฉพาะในสาขาที่เกี่ยวข้องอย่างพอเพียง บทบัญญัติของอนุสัญญาต้องนำมาใช้บังคับกับกิจการ การทำเหมืองแร่และการทำเหมืองหิน การผลิต การก่อสร้าง การไฟฟ้า แก๊ส และบริการสุขภาพ การขนส่ง คลังสินค้า และการสื่อสาร การเพาะปลูกและกิจการทางการเกษตรอื่น ๆ ซึ่งส่วนใหญ่ทำการผลิตเพื่อวัตถุประสงค์ทางการค้า แต่ยกเว้นการผลิตภายในครอบครัว และการผลิตขนาดเล็กเพื่อบริโภคภายในท้องถิ่น และไม่มีการจ้างลูกจ้างประจำ อย่างไรก็ตาม อนุสัญญานี้ไม่มีผลใช้บังคับกับงานที่เด็กและผู้เยาว์กระทำในโรงเรียนเพื่อการศึกษาทั่วไป การศึกษาอาชีพหรือทางเทคนิค หรือในสถาบันการฝึกอบรมอื่น ๆ

ประเด็นเรื่องอายุขั้นต่ำในการใช้แรงงานเด็กนั้น นอกจากจะกำหนดไว้ในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ฉบับดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังปรากฏในตราสารระหว่างประเทศอื่น ๆ อีก เช่น มาตรา 10 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)⁴¹ ซึ่งมีสาระสำคัญคือ จะต้องมีการปกป้องหรือช่วยเหลือเด็ก ๆ และผู้เยาว์ โดย

⁴¹ Article 10

ปราศจากการเลือกปฏิบัติหรืออ้างเหตุเพื่อเอกเทศหรือเหตุผลทางด้านเชื้อชาติ เด็กและผู้เยาว์ทั้งหลายจะต้องได้รับการปกป้องจากการใช้ประโยชน์ทางสังคมหรือเศรษฐกิจ การจ้างเด็กให้ทำงานที่เป็นอันตรายต่อศีลธรรม สุขภาพร่างกาย อันตรายต่อชีวิตของเด็กเอง หรือเป็นการขัดขวางต่อพัฒนาการของเด็กตามปกติจะต้องถูกลงโทษตามกฎหมาย นอกจากนี้รัฐจะต้องกำหนดอายุขั้นต่ำของการจ้างงานเด็ก ซึ่งหากมีการจ่ายค่าจ้างให้เด็กที่มีอายุไม่เกินอายุขั้นต่ำที่กำหนด บุคคลที่ว่าจ้างนั้นต้องถูกลงโทษตามกฎหมาย

นอกจากนี้มาตรา 32 ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 (Convention on the Rights of the Child)⁴² ก็ยังได้กำหนดบทบัญญัติอันมีสาระสำคัญเพื่อ

3. Special measures of protection and assistance should be taken on behalf of all children and young persons without any discrimination for reasons of parentage or other conditions. Children and young persons should be protected from economic and social exploitation. Their employment in work harmful to their morals or health or dangerous to life or likely to hamper their normal development should be punishable by law. States should also set age limits below which the paid employment of child labor should be prohibited and punishable by law.

(http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a_cescr.htm)

⁴² Article 32

1. States Parties recognize the right of the child to be protected from economic exploitation and from performing any work that is likely to be hazardous or to interfere with the child's education, or to be harmful to the child's health or physical, mental, spiritual, moral or social development.

2. States Parties shall take legislative, administrative, social and educational measures to ensure the implementation of the present article. To this end, and having regard to the relevant provisions of other international instruments, States Parties shall in particular:

(a) Provide for a minimum age or minimum ages for admission to employment;

(b) Provide for appropriate regulation of the hours and conditions of employment;

กำหนดให้สิทธิของเด็กได้รับการปกป้องจากการทำงานใด ๆ ที่อาจเป็นอันตรายหรือขัดขวางต่อการศึกษาศึกษาของเด็กหรือเป็นอันตรายต่อศีลธรรม สุขภาพร่างกาย อันตรายต่อชีวิตของเด็กเอง หรือเป็นการขัดขวางต่อพัฒนาการของเด็กตามปกติ โดยรัฐภาคีที่ให้สัตยาบันในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กนี้จะต้องกำหนดในเรื่องของอายุขั้นต่ำในการจ้างงาน และกำหนดหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่เหมาะสมเพื่อคุ้มครองสิทธิของเด็กดังกล่าวมาแล้วด้วย

2.1.5.4.2 อนุสัญญาฉบับที่ 182 ว่าด้วยการห้ามและดำเนินการโดยทันทีเพื่อขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก ค.ศ.1999 (Convention concerning the Prohibition and Immediate Action for the Elimination of the Worst Forms of Child Labor)

อนุสัญญานี้กำหนดให้ประเทศที่ให้สัตยาบันดำเนินมาตรการเพื่อห้าม และขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็กอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพโดยคำว่า “เด็ก” หมายถึง บุคคลทุกคนที่อายุต่ำกว่า 18 ปี และคำว่า “รูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของแรงงานเด็ก” นั้น หมายถึง

- 1) รูปแบบทั้งปวงของระบบทาส หรือแนวปฏิบัติที่คล้ายคลึงกับระบบทาส เช่น การขาย และการขนส่งเด็ก แรงงานชดหนี้ แรงงานไพร่ตืดที่ดิน แรงงานเกณฑ์หรือแรงงานบังคับ รวมทั้งการเกณฑ์หรือการบังคับเด็กเพื่อใช้ในการต่อสู้ด้วยอาวุธ
- 2) การใช้ การจัดหา การเสนอเด็กเพื่อการค้าประเวณี ผลิตสื่อลามกอนาจารหรือเพื่อการแสดงลามกอนาจาร
- 3) การใช้ การจัดหา การเสนอเด็กเพื่อกิจกรรมที่ฝ่าฝืนกฎหมาย โดยเฉพาะเพื่อการผลิต และขนส่งยาเสพติดตามที่นิยามไว้ในสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง
- 4) งานซึ่งโดยลักษณะของงาน หรือโดยสภาพแวดล้อมมีแนวโน้มที่จะเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัย หรือศีลธรรมเด็ก

(c) Provide for appropriate penalties or other sanctions to ensure the effective enforcement of the present article.

(<http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/k2crc.htm>)

นอกจากนี้ประเทศที่ให้สัตยาบันต้องคำนึงถึงความสำคัญของการศึกษาในการจัดแรงงานเด็กเป็นสำคัญ ต้องดำเนินมาตรการที่ได้ผลและมีกำหนดเพื่อจัดให้ความช่วยเหลือโดยตรงที่จำเป็นและเหมาะสมเพื่อนำเด็กออกจากรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็กและเพื่อการฟื้นฟูและการบูรณาการทางสังคมของเด็ก และเพื่อให้มั่นใจว่าเด็กทั้งปวงที่ออกจากรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของแรงงานเด็กสามารถได้รับการศึกษาพื้นฐานและการฝึกอบรมวิชาชีพโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายหากเป็นไปได้และเหมาะสม นอกจากนี้ยังต้องระบุและให้ความช่วยเหลือเด็กที่มีความเสี่ยงเป็นพิเศษ และคำนึงถึงสถานการณ์พิเศษของเด็กด้วย โดยประเทศสมาชิกต้องดำเนินมาตรการที่เหมาะสมต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือกันและกันในการทำให้บทบัญญัติของอนุสัญญาเป็นผล โดยอาศัยความช่วยเหลือและความร่วมมือระหว่างประเทศ รวมทั้งการให้การสนับสนุนเพื่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม การสนับสนุนโครงการจัดความยากจนให้หมดไป และการให้การสนับสนุนการศึกษาทั่วไป

2.2 ความตกลงด้านแรงงานภายใต้องค์การการค้าโลก (WTO)

2.2.1 ความเป็นมาและวัตถุประสงค์ของการก่อตั้งองค์การการค้าโลก

ในสมัยโบราณการค้าขายเป็นไปในลักษณะการแลกเปลี่ยนสินค้าบ้างและการซื้อขายโดยใช้โลหะมีค่าเป็นเครื่องมือบ้าง โดยการค้าระหว่างประเทศในยุคนี้ก็จะกระทำโดยรัฐเองซึ่งใช้การค้ากับต่างประเทศเพื่อเพิ่มพูนทรัพย์สินของคลังหลวงด้วยการสะสมโลหะทองและเงิน ลักษณะดังกล่าวนี้เรียกว่า “ลัทธิพาณิชย์นิยม” ต่อมาช่วงปลายศตวรรษที่ 18 ได้เกิดแนวความคิดฝ่ายเสรีนิยมที่ส่งเสริมให้มีเสรีภาพในการค้าขายระหว่างประเทศจากนักคิดคนสำคัญ ๆ เช่น อาดัม สมิท (Adam Smith) เดวิด ริคาร์โด (David Ricardo) ด้วยวิธีปล่อยให้มีการค้าขายสินค้าแข่งขัน โดยใช้หลักความเชื่อพื้นฐานว่า กลไกของธรรมชาติทางเศรษฐกิจจะปรับการได้เปรียบเสียเปรียบให้เกิดดุลโดยอัตโนมัติตามความสามารถในการผลิต ซึ่งจะทำให้เกิดผลดีต่อคุณภาพและราคาของสินค้า และเกิดความเป็นธรรมต่อฝ่ายผู้ผลิตและผู้บริโภค

แต่การแข่งขันโดยเสรีอันปราศจากขอบเขตและกฎเกณฑ์บังคับก็เกิดปัญหา เนื่องจากว่าผู้ประกอบการที่ค้าขายแข่งขันกันในเรื่องราคาสินค้านั้น ต่างเป็นผู้ประกอบการที่แตกต่างกัน เพราะบางก็เป็นผู้ประกอบการจากประเทศพัฒนาแล้วซึ่งมีความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจมากกว่าผู้แข่งขันที่มาจากประเทศกำลังพัฒนา ส่งผลให้มีความได้เปรียบเสียเปรียบกันเกิดขึ้น ดังนั้น เมื่อการค้าเสรีสื่อเค้าว่าจะมีปัญหา แนวนโยบายทางการค้าระหว่างประเทศจึงต้อง

ปรับเปลี่ยนกลับไปยังจุดเดิม คือ การพึ่งตนเองทั้งหมด (Autarchy)⁴³ คือ การผลิตเองใช้เองทั้งหมดโดยไม่ต้องพึ่งสินค้าหรือบริการต่างประเทศอื่นเลย แต่ต่อมาแนวโน้มนโยบายนี้กลับสร้างความขัดแย้งระหว่างประเทศเพิ่มมากขึ้น มาตรการอีกด้านหนึ่งที่เบาลงมาซึ่งใช้ในการปัญหาของการแข่งขันโดยเสรี ก็คือ การกีดกันทางการค้า (Protectionism) คือ กีดกันไม่ให้สินค้าและบริการของต่างประเทศซึ่งมีราคาต่ำกว่าเข้ามาแข่งขันกับสินค้าภายในประเทศ เพราะกลัวว่าจะทำให้เกิดความเสียหายหรือยับยั้งความเติบโตของการผลิตภายในประเทศ เช่น การห้ามนำเข้า การควบคุมโดยโควตาหรือใช้มาตรการด้านภาษี ฯลฯ

แต่ความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในสภาพสังคมขณะนั้น คือ ได้มีการพยายามของประเทศพัฒนาแล้วที่จะให้ตลาดการค้าของประเทศอื่นเปิดเสรีให้มากที่สุดแต่ในขณะเดียวกันก็พยายามปิดตลาดของตนเองเพื่อเป็นการกีดกันทางการค้า การปฏิบัติทางการค้าต่อกันในลักษณะนี้ก่อให้เกิดความขัดแย้งและตอบโต้ทางการค้าในทำนองเดียวกัน จนทำให้สภาวะการณ์ใกล้เข้าไปหรือเดินทางไปสู่การทำสงครามทางเศรษฐกิจ ประกอบกับเศรษฐกิจในแต่ละประเทศตกต่ำลงอันเป็นผลจากสงครามโลกที่เกิดขึ้นทั้ง 2 ครั้ง ทำให้การกีดกันทางการค้ายิ่งเพิ่มมากขึ้น สุดท้ายเมื่อสงครามผ่านพ้นไปแต่ละประเทศจึงมีความเห็นตรงกันว่าสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ รวมทั้งการกินดีอยู่ดีของพลเมืองนั้น ส่วนสำคัญที่สุดอันจะแก้ปัญหาดังกล่าวได้ก็คือ การวางกฎเกณฑ์เป็นการทั่วไป (General Rule) ให้การค้าระหว่างประเทศเปิดเสรีให้มากที่สุด อันเป็นที่มาของความตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้าหรือ GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) ในเวลาต่อมา

ความตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้าหรือ GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) ซึ่งเป็นความตกลงที่เกิดขึ้นในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 อันเป็นช่วงที่ประเทศต่าง ๆ ประสบปัญหาจากสงคราม และต้องมีการฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคม โดยลักษณะเริ่มแรก GATT มิได้มีฐานะเป็นองค์การระหว่างประเทศ แต่เป็นความตกลงกันเพื่อใช้ในระหว่างที่มีการร่างกฎบัตรขององค์การการค้าระหว่างประเทศ (International Trade Organization : ITO) เพื่อจัดระเบียบการค้าของโลกโดยตั้งใจจะให้เป็นองค์การชำนาญพิเศษของสหประชาชาติในกลุ่มเดียวกับธนาคารโลก (World Bank หรือ International Bank for Reconstruction and

⁴³ อรุณ ภาณุพงศ์, “จาก GATT สู่ WTO ,” วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 25, ฉบับที่ 3 (กันยายน 2538): 441.

Development World Bank) และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF)

ต่อมาปรากฏว่าความพยายามที่จะจัดตั้ง ITO โดยต้องการให้มีลักษณะเป็นองค์กรสากลที่มีขอบเขตครอบคลุมทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศนั้น ไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากไม่ได้รับการยอมรับหรือรับรองจากประเทศที่มีบทบาทสำคัญทางเศรษฐกิจของโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศสหรัฐอเมริกา ที่สภา Congress ไม่ยอมให้สัตยาบันในการเข้าเป็นสมาชิก⁴⁴ เป็นเหตุให้ประเทศอื่น ๆ ไม่เข้าเป็นสมาชิกไปด้วย ดังนั้น GATT จึงเป็นความตกลงทางการค้าที่ตัดตอนเลือกเอาบางส่วนของร่างกฎบัตร ITO ที่พิจารณาอยู่รวมทั้งหลักการขั้นพื้นฐานของ GATT มาใช้ในการวางกฎเกณฑ์ทางการค้าระหว่างประเทศ และในการประชุมรอบสุดท้ายของ GATT ก็ได้มีความตกลงฉบับหนึ่งเกิดขึ้น ซึ่งก็คือ ความตกลงให้มีการจัดตั้งองค์กรระหว่างประเทศใหม่ขึ้นเรียกว่า “องค์การการค้าโลก” (World Trade Organization: WTO) ให้เป็นองค์กรที่เป็นสถาบันหลักทางการค้าระหว่างประเทศซึ่งรวมความตกลงต่าง ๆ ของ GATT ทั้งหมด รวมทั้งความตกลงใหม่ซึ่งเพิ่มขึ้นประกอบเป็นความตกลงขององค์การการค้าโลก (WTO)

องค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ.1995 ตามความตกลงมารีราเกซ จากการประชุมรอบสุดท้ายของ GATT ที่เรียกว่า Uruguay Round ณ เมืองปุนต้า เดล เอสเต้ (The Punta del Este) ประเทศอุรุกวัย ซึ่งจบรอบการเจรจาในการประชุม ณ เมือง มารากาช ประเทศโมร็อกโก

ความตกลงมารีราเกซได้กล่าวถึงความมุ่งหมายขององค์การการค้าโลก (WTO) ว่า เพื่อจะให้ความสำคัญทางการค้าดำเนินการไปเพื่อยกระดับมาตรฐานความเป็นอยู่เพื่อให้มีการจ้างงานอย่างทั่วถึง เพิ่มรายได้ ขยายการผลิตและการค้าสินค้าบริการ กับทั้งให้มีการใช้ทรัพยากรของโลกให้เกิดประโยชน์สูงสุด และเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์เหล่านี้ สมาชิกจะต้องปฏิบัติต่อกันบนพื้นฐานของการปฏิบัติตอบแทนและเพื่อประโยชน์ร่วมกัน โดยมุ่งหมายที่จะลดภาษีศุลกากรและอุปสรรคทางการค้าต่าง ๆ ลงให้มากที่สุด และเพื่อขจัดการเลือกปฏิบัติ (Discrimination) ใน

⁴⁴ Hoekman B.Mand and Kostecki M M, “The Political Economy of The World Trading System The WTO and beyond”, Second edition(Great Britain: Oxford, 2001), p.50.

การค้าระหว่างประเทศ ทั้งนี้ ด้วยการพัฒนาระบบการค้า ระบบพหุภาคี โดยสืบทอดเอาความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้าหรือ GATT และผลการเจรจาอนุภูมิภาคมารวมเข้าไว้⁴⁵

ความสำเร็จของการเจรจาพหุภาคีอนุภูมิภาค ถือเป็นความสำเร็จรอบสำคัญที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อกฎเกณฑ์การค้าโลกมากที่สุด เพราะนอกจากจะมีการเจรจาลดภาษีและอุปสรรคทางการค้า เช่นเดียวกับการเจรจาอื่น ๆ ที่ผ่านมาแล้ว ยังได้ขยายขอบเขตการเจรจาเพื่อปรับปรุงกฎเกณฑ์ของ GATT ที่ได้กำหนดมาให้กระชับรัดกุม และมีความทันสมัยต่อสภาวะการค้าโลกให้น่าเชื่อถือมากยิ่งขึ้น รวมทั้งได้ยกร่างกฎเกณฑ์การค้าในเรื่องสินค้าเกษตร สิ่งทอ และเรื่องใหม่ ๆ ที่ไม่เคยมีการเจรจาใน GATT มาก่อน ได้แก่ เรื่องทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวข้องกับการค้า เรื่องมาตรฐานการลงทุนที่เกี่ยวข้องกับการค้า และเรื่องการค้าบริการ ให้ประเทศสมาชิกได้ถือปฏิบัติเป็นมาตรฐานเดียวกัน รวมถึงการที่ประเทศสมาชิก GATT ที่ได้เข้าร่วมเจรจาในอนุภูมิภาค ได้ตกลงที่จะยกฐานะ GATT ให้มีฐานะเป็นองค์การระหว่างประเทศ โดยการจัดตั้งองค์การการค้าโลก (WTO) ขึ้นมา จึงนับเป็นความสำเร็จก้าวที่สำคัญของการสร้างกฎเกณฑ์ทางการค้าระหว่างประเทศให้มีกฎเกณฑ์เดียวกัน อันเป็นกฎเกณฑ์ที่อำนวยความสะดวกประโยชน์ที่สมดุลแก่ทุกฝ่ายและทุกประเทศ ซึ่งจากวันที่ก่อตั้งจนถึงปัจจุบัน ณ วันที่ 11 มกราคม ค.ศ.2007 นี้ องค์การการค้าโลก (WTO) มีสมาชิกรวมทั้งสิ้น 150 ประเทศแล้ว⁴⁶

2.2.1.1 วัตถุประสงค์ขององค์การการค้าโลก (WTO)

2.2.1.1.1 เป็นเวทีในการเจรจาลดอุปสรรคและข้อกีดกันทางการค้า

2.2.1.1.2 สร้างความเข้มแข็งให้แก่กระบวนการยุติข้อพิพาททางการค้าระหว่างประเทศ

2.2.1.1.3 เป็นกลไกตรวจสอบและทบทวนนโยบายการค้าของประเทศสมาชิก

2.2.1.2 หลักการพื้นฐานขององค์การการค้าโลก (WTO)⁴⁷ ได้แก่

2.2.1.2.1 หลักการไม่เลือกปฏิบัติ (non – discrimination)

⁴⁵ อรุณ ภาณุพงศ์, จาก GATT สู่ WTO, หน้า 434.

⁴⁶ http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm

⁴⁷ ทักษิณัย ฤกษ์สุด, แกตต์และองค์การการค้าโลก (WTO), หน้า 32-42.

คือ การที่หากประเทศภาคีประเทศใดประเทศหนึ่งปฏิบัติต่อประเทศภาคีใดอีกประเทศหนึ่งอย่างไร จะต้องปฏิบัติเช่นนั้นต่อประเทศภาคีอื่นด้วย เพื่อให้ทุกประเทศภาคีได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน โดยแยกพิจารณาได้ 2 ประเด็น คือ

(ก) หลักปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์อย่างยิ่ง (Most Favoured Nation Treatment: MFN) เป็นหลักที่กำหนดการไม่เลือกปฏิบัติ ณ พรมแดนที่สินค้าถูกนำเข้ามาในประเทศภาคี ถือว่าเป็นหลักพื้นฐานที่สำคัญของกฎเกณฑ์ทางการค้าระหว่างประเทศซึ่งระบุอยู่ใน GATT โดยมีความเชื่อว่า หากทุกประเทศปฏิบัติตามหลักการนี้แล้วต่างก็จะได้รับ “ผลประโยชน์” ระยะเวลาจากการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดอย่างมีประสิทธิภาพ

(ข) หลักปฏิบัติอย่างชาติ (Nation Treatment) เป็นหลักการห้ามเลือกปฏิบัติระหว่างสินค้าที่ผลิตในประเทศกับสินค้าที่เหมือนกันซึ่งนำเข้าจากต่างประเทศ

2.2.1.2.2 หลักต่างตอบแทน (Reciprocity)

คือ การที่ประเทศต่าง ๆ แลกเปลี่ยนข้อลดหย่อนทางการค้าระหว่างกันในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศเพื่อลดอุปสรรคทางการค้า ประเทศหนึ่งจะลดอุปสรรคทางการค้าลงเมื่อได้รับผลตอบแทนซึ่งอีกประเทศหนึ่งยินยอมที่จะลดอุปสรรคทางการค้าอื่น ๆ ลงมาด้วย

นอกจากนี้องค์การการค้าโลก (WTO) ยังประกอบด้วยหลักการอื่นที่สำคัญอีก ได้แก่⁴⁸

(ก) การกำหนดและบังคับใช้มาตรการทางการค้าจะต้องมีความโปร่งใส (Transparency) โดยประเทศสมาชิกจะต้องพิมพ์เผยแพร่กฎระเบียบเกี่ยวกับมาตรการทางการค้าของสาธารณะ และแจ้งให้ประเทศสมาชิกอื่น ๆ ทราบเมื่อมีการเปลี่ยนแปลง เพื่อเป็นการสร้างความมั่นใจให้แก่ผู้ประกอบการที่ทำการค้าระหว่างประเทศ

(ข) คุ้มครองผู้ผลิตภายในด้วยภาษีศุลกากรเท่านั้น (Tariff – only protection) โดยหลักการแล้วองค์การการค้าโลก (WTO) ห้ามใช้มาตรการจำกัดการนำเข้าทุกชนิด ยกเว้นบางกรณีที่สอดคล้องกับบทบัญญัติขององค์การการค้าโลก (WTO)

⁴⁸ [www.apecthai.org/dl.php?dir=doc/news-13&file=doc%2Fnews-](http://www.apecthai.org/dl.php?dir=doc/news-13&file=doc%2Fnews-13%2FWTO_(doc).pdf)

(ค) มีสิทธิใช้ข้อยกเว้น ในกรณีฉุกเฉินและจำเป็น (Necessary exceptions and emergency action) ประเทศสมาชิกสามารถใช้มาตรการคุ้มกันชั่วคราวในกรณีที่มีการนำเข้ามากผิดปกติ และสามารถจำกัดการนำเข้า เพื่อจุดประสงค์ในการแก้ไขการขาดดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ หรือในกรณีที่เป็นการข้อยกเว้นทั่วไป เช่น เพื่อรักษาสุขภาพของประชาชน สัตว์ และพืช เพื่อศีลธรรมดี และเพื่อความมั่นคงภายใน เป็นต้น

(ง) ส่งเสริมการแข่งขันทางการค้าที่เป็นธรรม (Fair competition) ประเทศสมาชิกสามารถเก็บภาษีตอบโต้การทุ่มตลาด และการอุดหนุนจากสินค้านำเข้าได้ หากมีการไต่สวนตามกฎหมายองค์การการค้าโลก (WTO) แล้วพบว่า ประเทศผู้ส่งออกมีการทุ่มตลาด หรือให้การอุดหนุนจริง และก่อให้เกิดความเสียหายต่ออุตสาหกรรมภายใน นอกจากนี้ ยังห้ามไม่ให้ประเทศสมาชิกอุดหนุนการผลิต และการส่งออกจนบิดเบือนกลไกตลาด

(จ) ให้มีการรวมกลุ่มทางการค้าเพื่อลดภาษีระหว่างกันได้ หากมีวัตถุประสงค์เพื่อขยายการค้า (No trade blocs) ประเทศสมาชิกสามารถรวมกลุ่ม เพื่อวัตถุประสงค์ที่จะขยายการค้าระหว่างกัน แต่มีเงื่อนไขว่าการรวมกลุ่มต้องไม่มีจุดประสงค์ เพื่อกีดกันทางการนำเข้าสินค้าจากประเทศนอกกลุ่ม และเมื่อรวมกลุ่มกันแล้วต้องไม่กระทบต่อผลประโยชน์เดิมของประเทศนอกกลุ่ม

(ฉ) มีกระบวนการยุติข้อพิพาททางการค้า (Trade dispute settlement mechanism) เมื่อมีกรณีข้อขัดแย้งทางการค้า ให้หรือเพื่อหาทางยุติข้อพิพาท หากไม่สามารถหาข้อสรุปได้ให้นำเรื่องเข้าสู่กระบวนการยุติข้อพิพาทขององค์การการค้าโลก (WTO) โดยการยื่นเรื่องต่อองค์กรระงับข้อพิพาท (Dispute settlement body: DSB) ขององค์การการค้าโลก เพื่อจัดตั้งคณะลูกขุนขึ้นพิจารณาคดีดังกล่าว และรายงานผลให้ประเทศสมาชิกอื่นร่วมกันพิจารณา บังคับให้เป็นไปตามผลของคณะลูกขุน หากไม่ปฏิบัติตามคำตัดสิน ประเทศผู้เสียหายสามารถทำการตอบโต้ทางการค้าได้

(ช) ให้สิทธิพิเศษแก่ประเทศกำลังพัฒนาในการปฏิบัติตามพันธกรณี (Special and differential treatment: S&D) ผ่อนผันให้ประเทศกำลังพัฒนาจำกัดการนำเข้าได้ หากมีจุดประสงค์เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ และรักษาเสถียรภาพดุลการชำระเงิน และให้โอกาสประเทศพัฒนาแล้วให้สิทธิพิเศษทางศุลกากร (GSP) แก่ประเทศกำลังพัฒนาได้ แม้ว่าจะขัดกับหลัก MFN ก็ตาม

อย่างไรก็ตาม การที่ความตกลงทั่วไปว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีศุลกากรและการค้าหรือ GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) ได้แปรสภาพเป็นองค์การการค้าโลก (WTO) ย่อมมีผลเป็นการคุ้มครองการค้าระหว่างประเทศให้ดีขึ้น เนื่องจากกฎเกณฑ์ที่ครอบคลุมกว้างขวางยิ่งขึ้นในทุกเรื่องที่เป็นประโยชน์ทางการค้าไม่ว่าจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศที่พัฒนาแล้วหรือประเทศกำลังพัฒนา ทุกประเทศจำเป็นต้องเพิ่มขีดความสามารถทางการผลิต (Productivity) และความสามารถในการแข่งขัน (Competitiveness) เพราะในขณะที่แต่ละประเทศจะมีตลาดทางการค้ากว้างขวาง และกระจายไปทั่วทุกประเทศในแต่ละทวีปเพิ่มมากขึ้น แต่ในขณะเดียวกันตลาดภายในประเทศก็ต้องเปิดกว้างเพื่อรองรับการแข่งขันทางการค้าที่เข้ามาจากประเทศอื่นด้วย⁴⁹ เช่นกันเพื่อให้สอดคล้องกับคำว่า Free Flow Of Trade

นอกจากนี้การดูแลผลประโยชน์และการเจรจาภายใต้กรอบขององค์การการค้าโลก (WTO) ในรอบต่อ ๆ ไป ก็เป็นเรื่องสำคัญที่แต่ละประเทศที่เป็นสมาชิกจะต้องดำเนินการและเตรียมการทั้งทางด้านการกำหนดนโยบายของประเทศตนเกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศ รวมทั้งจำเป็นต้องตระเตรียมบุคลากรที่มีความสามารถและทักษะในด้านการเจรจาพหุภาคี (Multilateral Negotiation) เพื่อรักษาและเพิ่มพูนผลประโยชน์ทางการค้าของประเทศให้คุ้มค่ามากที่สุด

2.2.2 แนวความคิดและวัตถุประสงค์ในการเจรจาเรื่องมาตรฐานแรงงานในกรอบขององค์การการค้าโลก

ตามร่างกฎบัตรฮาวานา (Havana Charter) ที่เป็นกฎบัตรที่จะจัดตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศ (ITO) นั้น มาตรา 7 ของกฎบัตรดังกล่าวระบุว่า

2.2.2.1 ประเทศสมาชิกมีผลประโยชน์ร่วมกันในการดำเนินการเพื่อบรรลุหรือคงไว้ซึ่งมาตรฐานแรงงานที่เป็นธรรม ซึ่งจะส่งผลถึงประสิทธิภาพในการผลิต การพัฒนาระดับค่าจ้าง และสภาพการทำงานให้ดีขึ้น สภาพการทำงานที่ไม่เป็นธรรม (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการผลิตสินค้าเพื่อการส่งออก) จะสร้างปัญหาต่อการค้าระหว่างประเทศ ดังนั้น แต่ละประเทศสมาชิกจึงควรดำเนินการตามความเหมาะสมและเท่าที่จะกระทำได้เพื่อขจัดความไม่เป็นธรรมนั้นภายในอาณาเขตของประเทศตน

⁴⁹ อรุณ ภาณุพงศ์, จาก GATT สู่ WTO, หน้า 444.

2.2.2.2 ประเทศสมาชิกซึ่งเป็นสมาชิกองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ต้องให้ความร่วมมือกับองค์การนั้นในการดำเนินการเพื่อให้วัตถุประสงค์ที่วางไว้บรรลุผล

2.2.2.3 ในทุกกรณีที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานแรงงานที่เกี่ยวข้องถึงมาตรา 94 หรือมาตรา 95 (คือ มาตรา 22 และมาตรา 23 ของ GATT: กระบวนการระงับข้อพิพาท) องค์การการค้าระหว่างประเทศ (ITO) ต้องเข้าร่วมปรึกษาหารือและดำเนินการร่วมกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ⁵⁰

จะเห็นได้ว่า แนวความคิดในการคุ้มครองแรงงานโดยคำนึงถึงมาตรฐานแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) นั้น เป็นแนวความคิดที่มีมาควบคู่กับการค้าระหว่างประเทศตั้งแต่สมัยที่จะจัดตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศ (ITO) แล้ว เพราะเนื่องจากเห็นแล้วว่า สินค้าทุกชนิดที่ค้าขายกันในตลาดการค้าไม่ว่าจะเป็นตลาดภายในประเทศหรือตลาดระหว่างประเทศก็ดี สิ่งหนึ่งที่เป็นและมีความสำคัญนอกเหนือจากการเป็นผู้ประกอบการ ก็คือ แรงงานที่ใช้ในการผลิตสินค้าเหล่านั้น ดังนั้น จึงควรส่งเสริมมาตรฐานแรงงาน พัฒนาระดับค่าจ้างและสภาพการทำงานให้ดีขึ้นเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อผู้ใช้แรงงานอันมีผลให้เกิดประสิทธิภาพในการผลิตอย่างสูงสุด

แต่เนื่องจากการจัดตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศ (ITO) ไม่ประสบผลสำเร็จเนื่องจากไม่ได้รับการยอมรับหรือรับรองจากประเทศที่มีบทบาทสำคัญทางเศรษฐกิจของโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นเหตุให้ประเทศอื่น ๆ ไม่เข้าเป็นสมาชิกไปด้วย ดังนั้น มาตรา 7 ของกฎบัตรฮาวานา จึงไม่ถูกนำมาบังคับใช้ เป็นเหตุให้หลักเกณฑ์เรื่องมาตรฐานแรงงานและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศ แยกกันอย่างชัดเจน โดยการพิจารณาในเรื่องดังกล่าวต้องพิจารณาภายใต้กรอบของแต่ละองค์การ นั่นคือ การส่งเสริมมาตรฐานแรงงานเพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมจะต้องกระทำภายใต้กรอบขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) เท่านั้น

อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาถึงเรื่องมาตรฐานแรงงานในบริบทขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) แล้ว แม้องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) จะมีหน้าที่คอยกำกับดูแลการคุ้มครองแรงงานของประเทศต่าง ๆ ให้มีความปลอดภัยในการทำงาน อยู่ดีกินดีโดยไม่ถูกบังคับใช้แรงงานเกินไป ตลอดจนเป็นองค์กรกลางในการกำหนดมาตรฐานแรงงานทั้งในรูปของ

⁵⁰ ทัชชฌัย ฤกษ์สุด, ประเด็นใหม่ในองค์การการค้าโลก , หน้า 46-47.

อนุสัญญา (Convention) และข้อเสนอแนะ (Recommendation) ให้ประเทศสมาชิกนำไปปฏิบัติ และในบรรดามาตรฐานแรงงานต่าง ๆ ที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) บัญญัติขึ้นมานั้น มีอนุสัญญาที่สำคัญที่สุดซึ่งถือว่าเป็นมาตรฐานแรงงานหลัก (Core Labor Standard) จำนวน 8 ฉบับ ที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) พยายามให้ประเทศสมาชิกให้สัตยาบันและนำไปกำหนดเป็นกฎหมายภายในของแต่ละประเทศเพื่อบังคับแล้วก็ตาม แต่การรณรงค์ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากการแปลและการตีความอนุสัญญาหรือข้อเสนอแนะอาจจะไม่ตรงกับความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งอาจเกิดจากการที่สภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศสมาชิกมีความแตกต่างกันออกไป⁵¹ ประกอบกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ไม่มีกลไกบังคับทางเทคนิคที่จะสนับสนุนให้ประเทศสมาชิกให้สัตยาบันและไม่มีเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพเพียงพอเพื่อใช้ลงโทษเมื่อมีการฝ่าฝืนหรือละเมิดอนุสัญญา กล่าวคือ ถึงแม้ว่าบทบัญญัติภายใต้ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) จะเปิดโอกาสให้ประเทศสมาชิกสามารถร้องเรียน (complaint) ได้ หากประเทศสมาชิกอื่นไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ แต่ในทางปฏิบัติองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ไม่มีการใช้วิธี Sanctions ที่เป็นรูปธรรมไม่ว่าจะเป็นทางการเงิน การค้า และอื่น ๆ ต่อประเทศที่ไม่ปฏิบัติตามแต่อย่างใด⁵² วิธีเดียวที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) มีเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว ณ ปัจจุบัน คือ การใช้ความกดดันทางศีลธรรมหรืออีกนัยหนึ่งคือ ความรู้สึกผิดชอบชั่วดีของแต่ละประเทศสมาชิกเท่านั้น⁵³

นอกจากนี้ปัญหาเรื่องแรงงานในประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาที่มีค่าจ้างแรงงานต่ำตลอดจนสภาพปัญหาเกี่ยวกับเรื่องการค้าแรงงาน กรณีที่ไม่สามารถบังคับให้ประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาให้ความสำคัญในเรื่องมาตรฐานแรงงานได้ เช่น การจ่ายค่าจ้างต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด การบังคับใช้แรงงานเด็ก สภาพการทำงานที่มีความปลอดภัย ส่งผลให้มาตรฐานแรงงานภายในประเทศต่ำ และผู้ใช้แรงงานยังไม่ได้รับการคุ้มครอง

⁵¹ วิจิตรา พรหมพันธุ์, “ไทยกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ,” ใน 75 ปีแห่งความสัมพันธ์ไทยกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ, กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, (กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด ป. สัมพันธ์พาณิชย์), หน้า 23

⁵² อุมาพร สุทธิวงศ์, “ปัญหาแรงงานเด็กกับการค้าระหว่างประเทศ,” วารสารเศรษฐกิจการพาณิชย์ ปีที่ 30, ฉบับที่ 277 (กันยายน – ตุลาคม 2542): 33.

⁵³ Wolfgang Hans-Michael and Feuerhake Wolfram, “Core labor Standards in World Trade Law: The Necessity for Incorporation of Core Labor Standards in the World Trade Organization,” Journal of World Trade 36 (December 2002): 895.

สิทธิอย่างเพียงพอ อันเนื่องมาจากกฎหมายแรงงานในประเทศดังกล่าวมีมาตรฐานการคุ้มครองแรงงานยังไม่ครอบคลุมในทุกเรื่อง รวมทั้งมีการบังคับใช้กฎหมายแรงงานอย่างไม่มีประสิทธิภาพ มีการละเลยไม่เข้มงวดในการตรวจสอบสถานประกอบการต่าง ๆ นอกจากนี้เพราะการกระทำที่ไม่เป็นธรรมด้านแรงงานได้ทวีความสำคัญในการแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศ⁵⁴ เพื่อขยายตลาดการส่งออกให้มากขึ้นและการขยายตลาดทางการค้าก็ไม่ได้ทำให้สภาพการทำงานและสภาพความเป็นอยู่ดีขึ้น เพราะมีนายจ้างน้อยมากที่เต็มใจจ่ายค่าจ้างเพิ่มขึ้น รวมทั้งในหลายประเทศ สภาพแรงงานไม่ประสบความสำเร็จในการเจรจาต่อรองเพราะมีมาตรการควบคุมทางกฎหมายและการข่มขู่จากฝ่ายนายจ้าง ทำให้ประเทศพัฒนาแล้วบางประเทศ โดยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศในกลุ่มยุโรปไม่พอใจ เนื่องจากเกิดความเสียเปรียบเรื่องการแข่งขันในด้านของต้นทุนในการผลิตโดยเฉพาะต้นทุนด้านแรงงาน เพราะเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่าสินค้าใดที่ผลิตขึ้นจากแรงงานในประเทศที่ไม่มีการกำกับดูแลในเรื่องมาตรฐานแรงงานอย่างเข้มงวดย่อมมีต้นทุนและค่าใช้จ่ายในการผลิตต่ำ ส่งผลให้เกิดความได้เปรียบทางด้านการแข่งขันในตลาดการค้ามากกว่าประเทศอื่น⁵⁵

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้นทำให้สภาพแรงงานและองค์กรเอกชนในประเทศพัฒนาแล้ว พยายามหาทางออกเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยทางออกทางหนึ่งที่ใช้เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวก็คือการผลักดันผ่านรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารบังคับให้ผลักดันมาตรฐานแรงงานหลักระหว่างประเทศ(Internationally Recognized Core Labor Standard) ตามที่สหประชาชาติกำหนดไว้คือ⁵⁶

- (1) เสรีภาพในการสมาคม
- (2) เสรีภาพในการรวมตัวและต่อรองร่วมกัน
- (3) การห้ามใช้แรงงานบังคับ
- (4) การจัดการแสวงหาประโยชน์จากแรงงานเด็ก
- (5) การไม่เลือกปฏิบัติในการจ้างงานหรือการประกอบอาชีพ

⁵⁴ Ibid., p. 884-885

⁵⁵ Ibid., p. 887

⁵⁶ ทัชชมัย ฤกษ์สุด, ประเด็นใหม่ในองค์การการค้าโลก , หน้า 51.

โดยหัวข้อดังกล่าวข้างต้นนั้น ได้มีการเจรจาผ่านเวทีเจรจาการค้าขององค์การการค้าโลก (WTO)⁵⁷ เพื่อบังคับให้ประเทศต่าง ๆ ปฏิบัติตาม โดยมีแนวความคิดที่จะนำเรื่อง Social Clause (ข้อบททางสังคม)* เข้าเป็นประเด็นในการพิจารณาภายใต้องค์การการค้าโลก (WTO) และให้องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ไปกำหนดโครงสร้างของระบบมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศเพื่อใช้เป็นมาตรการลงโทษทางการค้า

จะเห็นได้ว่าความพยายามของประเทศพัฒนาแล้วที่ต้องการนำเรื่องแรงงานเข้ามาผูกโยงกับเรื่องการค้านั้น อาจกล่าวได้ว่าเกิดจากสาเหตุใหญ่ ๆ สำคัญ 3 ประการ ได้แก่

- การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาในปัจจุบันเน้นเรื่องการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก (export oriented industrialization) ทำให้สินค้าที่ผลิตจากแรงงานไร้ฝีมือ (unskilled labor) ในประเทศผู้ส่งออกที่เป็นประเทศกำลังพัฒนานั้น มีความสามารถในการแข่งขันมากกว่าสินค้าที่มาจากหรือผลิตในประเทศพัฒนาแล้ว ซึ่งส่งผลให้แรงงานไร้ฝีมือในประเทศพัฒนาแล้วต้องตกงานมากขึ้น

- เมื่อมีการเปิดเสรีทางการค้ามากขึ้น อุปสรรคทางการค้าแบบเดิมคืออัตราภาษีได้ลดลงเป็นอย่างมาก ความสามารถในการแข่งขันจึงเป็นปัจจัยสำคัญในการทำธุรกิจ ต้นทุนแรงงานซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายในการผลิตจึงถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาเพื่อสร้างความสามารถในการแข่งขัน ประกอบกับการเปิดเสรีด้านการลงทุนทางตรง (FDI : Foreign Direct Investment) ทำ

⁵⁷ กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์, “สิทธิแรงงานกับการค้าระหว่างประเทศ,” ใน สิทธิแรงงานไทยในกระแสการค้าโลก, บัณฑิตย ุทธชัยเศรษฐสุตุมิ,บรรณาธิการ(กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิอารมณ์ พงศ์พงัน, 2539), หน้า 21.

* ข้อบททางสังคม (Social Clause) หมายถึง บทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิทางสังคม โดยเฉพาะสิทธิตามมาตรฐานแรงงาน (Core Labor Standards) ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ เช่น สิทธิของสภาพแรงงาน อันได้แก่ เสรีภาพในการจัดตั้งสหภาพแรงงาน การร่วมเจรจาต่อรอง นอกจากนี้ยังรวมถึงการยกเลิกการใช้แรงงานบังคับ การขจัดการกดขี่แรงงานเด็ก แรงงานนักโทษ และการห้ามการเลือกปฏิบัติ เสนอให้ทุกประเทศในตลาดการค้าระหว่างประเทศ ต้องยอมรับและเคารพสิทธิทางสังคมดังกล่าว (กำจร นากชื่น, “มาตรฐานแรงงานหลักขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ: กฎหมายแรงงานไทย,” เอกสารประกอบการประชุมนิติศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 4 ณ ศูนย์การประชุมสหประชาชาติ 15 – 16 กันยายน 2547. หน้า 292.)

ให้โอกาสที่บริษัทต่าง ๆ จะย้ายฐานการผลิตจากประเทศที่มีมาตรฐานแรงงานสูงไปยังประเทศที่มีมาตรฐานแรงงานต่ำมีความเป็นไปได้มากขึ้น

- ความสำเร็จของการผลักดันให้มีการรวมมาตรฐานแรงงานเข้าไปไว้ในความตกลงต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นความตกลงข้างเคียง (Side agreement) เรื่องแรงงานใน NAFTA หรือ The Protocol on Social Policy ของ Treaty of Maastricht ทำให้กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ต้องการที่จะนำเรื่องแรงงานนี้เข้าไปอยู่ภายใต้ WTO ด้วย⁵⁸

ในขณะเดียวกันเมื่อพิจารณาในมุมมองของประเทศกำลังพัฒนาที่เป็นสมาชิกขององค์การการค้าโลก (WTO) ความคิดของประเทศพัฒนาแล้วในการที่จะนำมาตรฐานแรงงานเข้ามาเป็นประเด็นในการเจรจาการค้าดังกล่าว กลับถูกประเทศกำลังพัฒนามองในทางตรงกันข้ามว่า ข้อตกลงเกี่ยวกับมาตรฐานแรงงานต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายใต้กรอบขององค์การการค้าโลก (WTO) เป็นการนำเรื่องมาตรฐานแรงงานมาเป็นเครื่องมือในการกีดกันทางการค้า (โดยการใช้ข้อยกเว้นตามมาตรา 20 ของ GATT) ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศ เช่น อินเดีย จีน บราซิล อียิปต์ เคนยา นิคารากัว และกลุ่มประเทศอาเซียน จึงรวมตัวกันคัดค้าน โดยมีเหตุผลต่าง ๆ ดังนี้⁵⁹

- องค์การการค้าโลก (WTO) มิใช่เวทีที่เหมาะสมในการเจรจาเรื่องมาตรฐานแรงงาน

- ความสัมพันธ์ระหว่างการค้าเสรีกับมาตรฐานแรงงานยังไม่มี ความเชื่อมโยงกันอย่างชัดเจน ดังนั้น โอกาสที่จะเกิดการแข่งขันทางการค้าอย่างไม่เท่าเทียมกันแทบจะไม่เกิดขึ้น

- ยังคงเป็นที่สงสัยอยู่ว่าการนำเรื่องมาตรฐานแรงงานมาเป็นเงื่อนไขทางการค้านั้น อาจเป็นไปได้ตามครรลองของลัทธิกีดกันทางการค้า (Protectionism) แม้ว่าจะมีความพยายามที่จะบอกว่าเงื่อนไขนี้จะไม่ทำให้ประเทศที่มีค่าจ้างแรงงานต่ำ สูญเสียความสามารถในการแข่งขันแต่ประการใด ประกอบกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ก็เป็นหน่วยงานโดย

⁵⁸ ศักดา ธนิตกุล, ทวีวัฒน์ เสนาะล้ำ, “WTO กับมาตรฐานแรงงาน: เน้นกรณีการใช้แรงงานเด็ก,” วารสารกฎหมาย ปีที่ 19, ฉบับที่ 3 (กันยายน 2542): 22.

⁵⁹ นิรมล สุธรรมกิจ, “การศึกษาเกี่ยวกับมาตรฐานแรงงานกับการค้าระหว่างประเทศ” (รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), หน้า 75.

ตรงที่ดูแลเรื่องมาตรฐานแรงงานอยู่แล้ว จึงไม่มีความจำเป็นที่องค์การการค้าโลก (WTO) ต้องเข้ามาเกี่ยวเนื่องในด้านแรงงานในระเบียบการค้าระหว่างประเทศ

- การละเมิดสิทธิแรงงานอาจเกิดขึ้นโดยลำพังหรือแยกจากการค้าระหว่างประเทศก็ได้ ไม่จำเป็นต้องนำเรื่องการคุ้มครองแรงงานและการค้ามาเชื่อมโยงไว้ด้วยกันเสมอไป

- สำหรับประเด็นเรื่องการห้ามใช้แรงงานเด็กในมาตรฐานแรงงานนั้นน่าจะเป็นประเด็นในด้านสิทธิมนุษยชนกรณีสิทธิของเด็กและเพื่อประโยชน์ของเด็กมากกว่าเรื่องการค้าระหว่างประเทศ โดยเฉพาะแรงงานเด็กในประเทศกำลังพัฒนามากกว่าแรงงานเด็กในประเทศพัฒนาแล้ว

จะเห็นได้ว่า แม้การหยิบยกประเด็นมาตรฐานแรงงานเข้าสู่การเจรจาขององค์การการค้าโลก (WTO) เป็นเรื่องที่ทำให้เกิดความคิดเห็นที่ขัดแย้งระหว่างประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาเป็นอย่างมาก เนื่องจากความคิดเห็นและผลประโยชน์ของทั้ง 2 ฝ่าย ไม่สอดคล้องกัน ซึ่งในที่สุดประเทศสมาชิกขององค์การการค้าโลก (WTO) ก็ยอมให้มีเพียงข้อความเรื่องมาตรฐานแรงงานหลักปรากฏในปฏิญญารัฐมนตรีที่สิงคโปร์ว่า องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) เป็นองค์การที่มีความสามารถในการกำหนดและดำเนินการเกี่ยวกับมาตรฐานแรงงานและจะให้การสนับสนุนการดำเนินการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ในการส่งเสริมมาตรฐานแรงงานหลักเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตามองค์การการค้าโลก (WTO) ก็ปฏิเสธการใช้มาตรฐานแรงงานเพื่อจุดประสงค์ในการกีดกันทางการค้าและตกลงว่าจะไม่มีการหยิบยกข้อโต้แย้งทางด้านแรงงานของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศกำลังพัฒนาที่มีค่าจ้างแรงงานต่ำขึ้นมาเป็นประเด็นในการกีดกันทางการค้า ทั้งนี้ องค์การการค้าโลก (WTO) และ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) จะร่วมกันทำงานตามหน้าที่ของตนให้ดีที่สุดต่อไป⁶⁰

ดังนั้น แม้ว่าการหยิบยกเรื่องมาตรฐานแรงงานมากล่าวถึงในการเจรจการค้าระหว่างประเทศ อาจมีผลให้ประเทศต่าง ๆ หันกลับมามองและพัฒนานกฎหมายแรงงานเพื่อให้มีผลเป็นการคุ้มครองแรงงานอย่างได้ผลและทั่วถึงก็ตาม แต่โดยที่ลักษณะของแรงงานแล้ว จะเห็นได้ว่าแรงงานเป็นปัจจัยสำคัญซึ่งเปรียบเสมือนต้นทุนการผลิตอย่างหนึ่ง อันเป็นการชี้ให้เห็นถึงฐานะทางเศรษฐกิจและสภาพของการค้าระหว่างประเทศ สินค้าชนิดเดียวกันแต่ผลิตขึ้นในประเทศที่มีต้นทุนแรงงานต่างกัน ประเทศที่ผลิตสินค้าด้วยต้นทุนแรงงานต่ำกว่าย่อมจะได้เปรียบ

⁶⁰ อูมาพร สุทธิวงศ์, “สิทธิแรงงานกับการค้าระหว่างประเทศ,” วารสารเศรษฐศาสตร์การพาณิชย์ ปีที่ 30, ฉบับที่ 274 (มีนาคม – เมษายน 2542): 19.

ทางการแข่งขันด้านราคาทำให้ผู้บริโภคสนับสนุน และสนใจซื้อสินค้าได้มากกว่าประเทศที่มีต้นทุนแรงงานสูง ในทางกลับกันประเทศที่มีต้นทุนแรงงานสูง เนื่องจากมีมาตรฐานแรงงานที่สูงกว่า กลับไม่ได้รับการสนับสนุนจากผู้บริโภคเท่าที่ควรเพราะต้นทุนราคาเยอะสูงตามไปด้วย จึงเป็นเหตุให้มีการใช้มาตรการตอบโต้ทางการค้าในรูปแบบต่าง ๆ แต่การตอบโต้ทางการค้าในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อบังคับให้มีการคุ้มครองมาตรฐานแรงงานอย่างยุติธรรมนั้น ยังคงเป็นปัญหาอยู่ว่าเป็นลักษณะการกีดกันทางการค้าหรือไม่ เนื่องจากว่ายังไม่สามารถตกลงถึงความต้องการในการยกระดับมาตรฐานแรงงานของประเทศพัฒนาแล้ว และความเห็นในเรื่องการกีดกันทางการค้าของประเทศกำลังพัฒนาให้สอดคล้องตรงตามกันได้ สุดท้ายแล้วประเด็นแรงงานจึงยังคงเป็นเรื่องที่มีได้อยู่ในกรอบของการเจรจาภายใต้องค์การการค้าโลก (WTO) เนื่องจากไม่มีความสัมพันธ์กับการแข่งขันทางการค้าอย่างชัดเจน และให้เรื่องมาตรฐานแรงงานคงเป็นเรื่องที่ต้องเจรจาในกรอบขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ที่เป็นองค์กรที่ดูแลในด้านนี้โดยตรงต่อไป

2.2.3 บทบัญญัติเรื่องแรงงานภายใต้ความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (The General Agreement on Tariff and Trade: GATT)/องค์การการค้าโลก (WTO)

แม้ว่าความตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (The General Agreement on Tariff and Trade: GATT) อันเป็นความตกลงที่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศเป็นสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการทำหน้าที่เป็นเวทีในการเจรจาอันเกี่ยวข้องกับการค้า หรือหาแนวทางในการกำหนดกฎระเบียบทางการค้าระหว่างประเทศ รวมถึงเป็นเวทีให้ประเทศคู่กรณียุติข้อพิพาททางการค้าระหว่างกัน ซึ่งจากหน้าที่ที่กล่าวมานั้นส่งผลให้ GATT ไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนโดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับมาตรฐานแรงงานหรือการคุ้มครองแรงงาน

แต่หลายประเทศได้พยายามตีความเรื่องดังกล่าวโดยอาศัยบทบัญญัติมาตรา 20 ของ GATT⁶¹ กล่าวคือ มาตรา 20 ของบทบัญญัติ GATT กล่าวถึง บทยกเว้นทั่วไป (General

⁶¹ Article XX General exceptions

“Subject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail, or a disguised restriction on international trade, nothing in this Agreement shall be construed to prevent the adoption or enforcement by any contracting party of measures:.....

(a) necessary to protect public morals;

Exemption Rule) ที่อนุญาตให้ประเทศผู้นำเข้าสามารถตั้งกำแพงภาษีหรือมาตรการกีดกันทางการค้าอื่น ๆ ได้ ถ้ามาตรการกีดกันทางการค้านั้นเป็นไปเพื่อการปกป้องชีวิตและสุขภาพมนุษย์ สัตว์และพืช ตลอดจนการรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และปกป้องคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศมิให้เกิดการขาดแคลนวัตถุดิบหรือขาดแคลนสินค้าภายในประเทศของตนได้ โดยถือว่าไม่ขัดกับวัตถุประสงค์ขององค์การการค้าโลก (WTO) ที่ให้ส่งเสริมการค้าเสรี เจตนารมณ์ของบทยกเว้นทั่วไปโดยต้องไม่ใช้มาตรา 20 นี้ในลักษณะที่จะก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติโดยอำเภอใจหรือปฏิบัติอย่างไม่มีเหตุผลระหว่างประเทศสมาชิกหรือก่อให้เกิดการกีดกันทางการค้าอย่างเคลือบแฝง (Disguised restriction) ต่อการค้าระหว่างประเทศ

ทั้งนี้ การใช้มาตรการกีดกันทางการค้าดังกล่าวจะต้องเป็นไปในลักษณะที่สอดคล้องกับข้อยกเว้นต่าง ๆ ตามมาตรา 20 ของ GATT ได้แก่

- เพื่อปกป้องศีลธรรมอันดีของประชาชนตามมาตรา 20 (a)
- เพื่อการปกป้องชีวิตและสุขภาพของมนุษย์ สัตว์และพืช ตามมาตรา 20 (b)
- เพื่อส่งเสริมให้มีการใช้ผลิตภัณฑ์ที่ผลิตจากการใช้แรงงานนักโทษตามมาตรา 20 (e)

อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติของ GATT ยังคงมิได้ครอบคลุมถึงมาตรฐานแรงงานทั้งหมด เช่น แรงงานเด็ก แรงงานบังคับ คงมีแต่เฉพาะแรงงานนักโทษตามมาตรา 20 (e) เท่านั้น

-
- (b) necessary to protect human, animal or plant life or health;.....
 - (d) necessary to secure compliance with laws or regulations which are not inconsistent with the provisions of this Agreement, including ;
 - (e) relating to the products of prison labor;
 - (g) relating to the conservation of exhaustible natural resources if such measures are made effective in conjunction with restrictions on domestic production or consumption;....
- (<http://www.ciesin.columbia.edu/TG/PI/TRADE/gatttxt.html>)

รวมทั้งไม่มีบทบัญญัติใด ๆ ที่ อนุญาตให้จำกัดปริมาณการนำเข้าสินค้าที่ใช้แรงงานเด็กหรือมีการ บังคับใช้สิทธิของลูกจ้างในทางที่ผิดได้⁶²

เมื่อพิจารณาโดยภาพรวมทั้งหมดของบทบัญญัติตามมาตรา 20 ของ GATT แล้ว จะเห็นได้ว่า มาตรา 20 เป็นการกล่าวถึงข้อยกเว้นทั่วไปที่ให้ประเทศสมาชิกใช้วิธีการกีดกันทาง การค้าได้ โดยอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดบนพื้นฐานของการไม่เลือกปฏิบัติและไม่เคลือบแฝงเพื่อ เป็นการปกป้องและรักษาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นในเชิงของสิทธิมนุษยชนมากกว่าที่จะคำนึงถึง หรือบังคับใช้เพื่อส่งเสริมความเป็นธรรมในเรื่องมาตรฐานแรงงานให้แก่ผู้ใช้แรงงาน กล่าวคือ ข้อยกเว้นดังกล่าวให้กระทำได้ก็ต่อเมื่อประเทศสมาชิกเห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อปกป้องศีลธรรม อันดีของประชาชน หรือปกป้องชีวิตและสุขภาพของมนุษย์ สัตว์และพืช หรือเพื่อส่งเสริมให้มีการ ใช้ผลิตภัณฑ์ที่ผลิตจากการใช้แรงงานนักโทษ แต่บทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีขึ้นเพื่อส่งเสริมและคุ้มครอง อันมีเป้าหมายสำคัญในเรื่องของการค้ามากกว่าที่จะคำนึงถึงสภาพความเป็นอยู่ สวัสดิการ รวมทั้งวิถีชีวิตด้านการทำงานของผู้ใช้แรงงานอย่างแท้จริง

ในทางปฏิบัติแล้ว การใช้มาตรา 20 เกิดปัญหาในการตีความและการบังคับใช้ เนื่องจากข้อความที่ปรากฏในบทบัญญัตินี้ดังกล่าวค่อนข้างเคลือบคลุมและขาดความชัดเจน จึง อาจเสี่ยงต่อการถูกตีความในทางขยายความและการนำไปใช้ในทางที่ผิด เนื่องจากมาตรา 20 (e) ครอบคลุมเฉพาะเงื่อนไขเรื่องสินค้าที่ผลิตจากแรงงานนักโทษ โดยมุ่งเน้นเรื่องการปิดเบี่ยงทาง การค้ามากกว่าการคำนึงถึงการละเมิดสิทธิแรงงาน และในกรณีของมาตรา 20 (b) จะสามารถ ตีความไปถึงข้อบททางสังคม (Social Clause) สิทธิ และมาตรฐานแรงงานได้เพื่อความกินดีอยู่ดี อย่างสงบสุขหรือไม่นั้น หากพิจารณาจากการตีความมาตรา 20 (b) ของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อ พิพาทที่ผ่าน ๆ มา ทำให้เห็นว่าเป็นการยากที่ GATT จะตีความมาตรา 20 ให้ครอบคลุมถึงสิทธิ เด็กหรือสิทธิของแรงงาน เนื่องจากมาตรา 20 เป็นข้อยกเว้นหลักการพื้นฐานของ GATT จึงอยู่ใน บังคับที่จะต้องตีความอย่างเคร่งครัด⁶³

อย่างไรก็ตาม ณ ปัจจุบัน องค์การการค้าโลก (WTO) กับประเด็นในเรื่องแรงงาน ยังคงเป็นเรื่องที่อยู่ระหว่างการถกเถียงกันอย่างต่อเนื่อง แม้ว่าเรื่องแรงงานจะมีใช่ประเด็นสำคัญ และไม่มีควมจำเป็นใด ๆ ที่จะต้องมุ่งประเด็นเรื่องแรงงานเพื่อสร้างบทบาทในองค์กรที่ทำหน้าที่

⁶² อุมภาพร สุทธิวงศ์, สิทธิแรงงานกับการค้าระหว่างประเทศ, หน้า 18.

⁶³ John H., Jackson, World Trade And The Law Of The Gatt, (Indianapolis: Books-Merill, 1969,) p. 742-744.

เกี่ยวกับการค้า แต่อาจกล่าวได้ว่า กระแสความเปลี่ยนแปลงทางความคิดของประเทศสมาชิกขององค์การการค้าโลก (WTO) และกระแสความคิดเรื่องสิทธิมนุษยชน เช่น⁶⁴

- คำถามในเชิงกฎหมายในเรื่องที่ว่าควรจะใช้มาตรการตอบโต้ทางการค้ากับประเทศที่ละเมิดสิทธิตามมาตรฐานแรงงานอย่างร้ายแรงหรือไม่

- คำถามในเชิงวิเคราะห์ในเรื่องที่ว่า หากประเทศใดมีมาตรฐานแรงงานในประเทศที่ต่ำกว่ามาตรฐาน การมีมาตรฐานแรงงานต่ำกว่ามาตรฐานนั้นจะส่งผลให้ประเทศนั้นได้เปรียบประเทศอื่นในลักษณะที่ไม่เป็นธรรมหรือไม่

- คำถามที่เกี่ยวข้องกับองค์กรในลักษณะที่ว่า องค์การการค้าโลก (WTO) ซึ่งทำหน้าที่เป็นเวทีเจรจาทางการค้านั้น สมควรหรือไม่ที่จะปรับเปลี่ยนบทบาทขององค์กรโดยให้มีการแทรกเรื่องของแรงงานเข้าไปในเวทีเจรจาด้วย

จากคำถามในลักษณะดังกล่าวข้างต้นทั้ง 3 ข้อ ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงและความเคลื่อนไหวทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการตอบโต้ทางการค้าว่าควรนำมาใช้เพื่อกำหนดมาตรฐานแรงงานหรือไม่ หรือการกำหนดมาตรฐานแรงงานเพื่อการคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศ ประกอบกับความคิดของประเทศอุตสาหกรรมที่เป็นประเทศพัฒนาแล้วแต่ละประเทศที่เชื่อว่าการศึกษาเรื่องมาตรฐานแรงงานขององค์การการค้าโลก (WTO) จะนำมาซึ่งมาตรฐานแรงงานหลักขององค์กร และการกำหนดระเบียบข้อบังคับขององค์การการค้าโลก (WTO) เกี่ยวกับมาตรฐานแรงงานจะนำมาซึ่งอำนาจของประเทศสมาชิกเพื่อแก้ไขปรับปรุงสภาพการทำงานให้ดีขึ้น

แต่ในทางกลับกันประเทศกำลังพัฒนาและประเทศพัฒนาแล้วบางประเทศ เชื่อว่าประเด็นด้านแรงงานไม่สมควรที่จะนำมาเจรจาภายใต้กรอบเวทีขององค์การการค้าโลก (WTO) ซึ่งเป็นเวทีด้านการค้า โดยระบุนว่าการนำเรื่องมาตรฐานแรงงานมาเชื่อมโยงกับการค้าในการเจรจาการค้าพหุภาคีนั้นจะก่อให้เกิดการบิดเบือนทางการค้า และการกระทำในลักษณะดังกล่าวเป็นวิธีการของประเทศอุตสาหกรรมที่พัฒนาแล้วเพื่อค้ำค้ำๆ ทำลายความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบทางด้านต้นทุนแรงงานของประเทศกำลังพัฒนาซึ่งเป็นประเทศคู่ค้าของตน

⁶⁴ Labor Standards : highly controversial

www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/bey5_e.html <27 August

จากการศึกษาถึงเรื่องความตกลงด้านแรงงานภายใต้ความตกลงระหว่างประเทศ นั้น พบว่า ณ ปัจจุบัน ประเด็นในเรื่องของมาตรฐานแรงงานและการคุ้มครองแรงงานยังคงเป็น ประเด็นที่ถกเถียงกันเพื่อหาความแน่นอนและชัดเจนว่าสมควรหรือไม่ที่จะนำประเด็นเรื่องดังกล่าว มาร่วมเจรจาหรือกันภายใต้กรอบทางการค้าระหว่างประเทศ หรือ ในเวทีการเจรจาการค้า ขององค์การการค้าโลก (WTO) เนื่องจากที่ผ่านมาประเด็นเรื่องแรงงานเป็นประเด็นที่มีความ ซับซ้อนอันมีความเกี่ยวข้องไปถึงราคาของสินค้าซึ่งถือว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับ ต้นทุนการผลิตของแต่ละประเทศ

ประเด็นที่ถกเถียงกันอยู่ในลักษณะดังกล่าวนี้เอง ทำให้ประเทศกำลังพัฒนาและ ประเทศที่พัฒนาแล้ว มีความคิดเห็นที่แตกต่างกัน เนื่องจากโดยสภาพสังคมแล้วประเทศกำลัง พัฒนาย่อมมีพัฒนาการทางการค้าคุ้มครองแรงงานที่ต่ำกว่ามาตรฐาน ซึ่งหมายความว่า การ คุ้มครองแรงงานดังกล่าว อยู่ในเกณฑ์ที่ต่ำกว่ามาตรฐานการคุ้มครองแรงงานของประเทศที่พัฒนา แล้ว จุดนี้เองที่ทำให้เกิดความได้เปรียบ เสียเปรียบกันในเรื่องของต้นทุนการผลิต เพราะประเทศ กำลังพัฒนาย่อมมีต้นทุนที่ถือเป็นค่าใช้จ่ายในการจ้างงานและคุ้มครองแรงงานต่ำกว่าประเทศ พัฒนาแล้ว ซึ่งส่งผลให้ราคาสินค้าที่เป็นผลผลิตของประเทศกำลังพัฒนามีราคาต่ำกว่าสินค้าที่ เป็นผลผลิตของประเทศที่พัฒนาแล้ว โอกาสที่จะนำสินค้าเข้าแข่งขันในตลาดของประเทศกำลัง พัฒนาจึงมีสูงกว่าประเทศที่พัฒนาแล้วเพราะเป็นที่ต้องการของผู้บริโภคมากกว่า หากพิจารณา จากสินค้าชนิดเดียวกันและมีคุณภาพทางการผลิตที่เหมือนกัน

อาจกล่าวได้ว่าเมื่อพิจารณาประเด็นเรื่องการคุ้มครองแรงงานในแต่ละประเทศแล้ว ถือว่าเรื่องดังกล่าวเป็นจุดที่ผลักดันหรือจุดที่ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในเรื่องราคาสินค้าอย่าง หนึ่งที่ยังมองไม่เห็น กล่าวคือ สินค้าชนิดเดียวกัน ผลิตขึ้นโดยผู้ใช้แรงงานที่มีฝีมือในการผลิตไล่เลี่ย กันโดยเป็นแรงงานที่ไม่ต้องการความชำนาญหรือทักษะมาก หากเป็นแรงงานในประเทศที่พัฒนา แล้วที่ให้การคุ้มครองแรงงานในระดับมาตรฐานย่อมส่งผลให้ค่าใช้จ่ายที่จ่ายเป็นค่าจ้างสำหรับ สวัสดิการแรงงานเหล่านั้นสูงกว่าแรงงานในประเทศกำลังพัฒนาซึ่งมีค่าใช้จ่ายที่จ่ายเป็นค่าจ้าง สำหรับสวัสดิการต่ำกว่า ความแตกต่างตรงประการนี้เองที่ส่งผลกระทบไปถึงราคาสินค้าที่แข่งขัน ในตลาดการค้าระหว่างประเทศ

แม้การคุ้มครองแรงงานและการรณรงค์ให้ทุกประเทศปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงาน จะส่งผลให้มาตรฐานแรงงานของทุกประเทศสูงขึ้น แต่ในทางกลับกันอาจเป็นการเพิ่มภาระอย่าง รวดเร็วโดยไม่ทันตั้งตัวให้กับประเทศกำลังพัฒนา ที่ยังคงมีการคุ้มครองแรงงานแบบมาตรฐานเดิม ที่ต่ำกว่าประเทศที่พัฒนาแล้ว ทำให้ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่เห็นว่า การส่งเสริมในเรื่อง

มาตรฐานแรงงานดังกล่าวเป็นเรื่องที่สร้างขึ้นเพื่อกีดกันทางการค้าโดยใช้มาตรฐานแรงงานมาเป็นข้ออ้างเพื่อต่อรองในเรื่องดังกล่าว

ดังนั้น เมื่อคำตอบของเรื่องของการส่งเสริมให้มีการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานยังคงคลุมเครือและไม่ชัดเจนว่าต้องการส่งเสริมให้ทุก ๆ ประเทศปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานเพื่ออะไร และยังไม่สามารถอธิบายในเรื่องของการกีดกันทางการค้าได้อย่างชัดเจน การนำเรื่องมาตรฐานแรงงานมาเชื่อมโยงกับเรื่องการค้าจึงไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างเป็นทางการเป็นเอกฉันท์ เพราะแต่ละประเทศต่างแสดงความเห็นเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวโดยไม่สอดคล้องและแตกต่างกัน การพิจารณาในเรื่องมาตรฐานแรงงานจึงยังคงจะต้องไปพิจารณาในกรอบขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ตามที่เป็นมา มิได้มาอยู่ภายใต้กรอบขององค์การการค้าโลก (WTO) แต่อย่างใด



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 3

พันธกรณีตามข้อบทด้านแรงงานในความตกลงเขตการค้าเสรี ระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศชิลี

จากบทที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่ามีความพยายามของประเทศหลายประเทศ โดยเฉพาะประเทศพัฒนาแล้ว เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาที่พยายามผลักดันและต้องการให้มีการเจรจาเรื่องแรงงานภายใต้กรอบของการค้าระหว่างประเทศหรือองค์การการค้าโลก (WTO) แต่จากความขัดแย้งและไม่สอดคล้องกันในเรื่องความคิด รวมทั้งผลประโยชน์ที่แต่ละฝ่ายจะได้รับไม่ต้องตรงความประสงค์ของกันและกัน ทำให้เรื่องแรงงานยังคงต้องพิจารณาอยู่แต่เพียงภายใต้กรอบขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่เป็นองค์กรที่มีหน้าที่กำกับดูแลเรื่องแรงงานเพียงองค์กรเดียวเท่านั้น

สาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้ไม่สามารถทำการเจรจาเรื่องแรงงานภายใต้กรอบขององค์การการค้าโลก (WTO) ได้ นั้น คือ ความไม่ชัดเจนและความเคลือบคลุมเกี่ยวกับเรื่องของ “แรงงาน” กล่าวคือ แม้ว่าประเทศพัฒนาแล้วจะมองว่าการส่งเสริมให้ทุกประเทศอันรวมถึงประเทศกำลังพัฒนาดำเนิน ปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเป็นสิ่ง ที่จำเป็นและสอดคล้องกับเรื่องสิทธิมนุษยชน เนื่องจากผู้ใช้แรงงานทั้งหลายต่างก็เป็นชนชั้นที่สมควรจะได้รับสิทธิที่แรงงานพึงมี รวมถึงการได้รับการปฏิบัติคุ้มครองอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ด้วย เพราะการรณรงค์ให้ทุกประเทศให้ความสำคัญในเรื่องดังกล่าวต่างก็เป็นผลดีอันจะบังเกิดแก่ประเทศเหล่านั้นในการยกระดับและพัฒนาคุณภาพชีวิตของชนชั้นแรงงานในประเทศตน

แต่ในทางกลับกัน ความคลุมเครือหรือความไม่ชัดเจนที่เกิดขึ้น เนื่องมาจาก “แรงงาน” นั้น แท้จริงแล้วเป็นต้นทุนการผลิตที่สำคัญอันส่งผลถึงราคาของสินค้าในแต่ละประเทศ ที่จะนำเข้ามาแข่งขันในตลาดการค้าระหว่างประเทศหรือในตลาดโลก การส่งเสริมให้มีการปฏิบัติ เพื่อคุ้มครองแรงงานตามมาตรฐานแรงงานย่อมมีผลให้ประเทศส่วนใหญ่โดยเฉพาะประเทศกำลัง พัฒนาได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรฐานแรงงานหลักดังกล่าว สาเหตุเพราะ ประเทศกำลังพัฒนาน้อยประเทศที่จะให้การสนับสนุนหรือส่งเสริมให้มีการปฏิบัติตามมาตรฐาน แรงงานหลักหรือคุ้มครองชนชั้นแรงงานอย่างจริงจัง เนื่องจากการส่งเสริมให้มีการปฏิบัติตาม มาตรฐานแรงงานหลักหรือคุ้มครองแรงงานนั้น เป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งที่เพิ่มต้นทุนการผลิต ทำให้สินค้าที่มาจากประเทศกำลังพัฒนามีต้นทุนราคาที่สูงขึ้นกว่าเดิม ย่อมส่งผลให้โอกาสที่ ประเทศกำลังพัฒนาจะส่งสินค้าเข้าแข่งขันในตลาดการค้าระหว่างประเทศลดน้อยถอยลง นั้น

หมายความว่า แม้การส่งเสริมให้มีการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักหรือการคุ้มครองแรงงาน จะส่งผลดีในภาพรวมของการพัฒนาคุณภาพชีวิตและเคารพในสิทธิมนุษยชนของชนชั้นแรงงานที่ พึ่งมีพึ่งได้ก็ตาม แต่ความขัดแย้งทางด้านผลประโยชน์ของต้นทุนราคาสินค้าที่ประเทศกำลัง พัฒนาและประเทศพัฒนาแล้วประสบอยู่นั้นยังไม่มีข้อสรุปที่ชัดเจนว่าเรื่อง “แรงงาน” สมควรที่จะ ถูกพิจารณาในประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนหรือในทางเศรษฐกิจ ประกอบกับประเทศกำลังพัฒนา กลับมีมุมมองหรือมีทัศนคติต่อแนวความคิดเรื่องการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักที่ประเทศ พัฒนาแล้วเสนออย่างตรงกันข้าม เนื่องจากประเทศกำลังพัฒนาเหล่านั้นมองว่า การส่งเสริมใน ลักษณะดังกล่าวเป็นการกีดกันทางการค้ารูปแบบหนึ่ง ทำให้การเจรจาเรื่องดังกล่าวในองค์การ การค้าโลก (WTO) ไม่ประสบผลสำเร็จ

นอกจากปัญหาในเรื่องของความไม่ชัดเจนและความเคลือบคลุมเกี่ยวกับเรื่อง ของ “แรงงาน” แล้ว สาเหตุหนึ่งก็คือว่าเป็นปัญหาสำคัญที่เป็นผลให้การเจรจาไม่มีบทสรุปที่ ชัดเจน คือ สมาชิกขององค์การการค้าโลก (WTO) ประกอบด้วยประเทศสมาชิกกว่า 150 ประเทศ ทั้งประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา ทำให้เป็นการยากที่ทุกประเทศจะมีความต้องการ ตรงกันและสอดคล้องกับผลประโยชน์ของทุกฝ่าย เนื่องจากแต่ละประเทศย่อมรู้ถึงข้อจำกัดในเรื่อง ความสามารถในการผลิตสินค้าของประเทศตน และคำนึงถึงแต่เพียงผลประโยชน์ของประเทศตน เป็นหลักเท่านั้น ดังนั้น ทางเลือกอย่างหนึ่งเพื่อให้ผลการเจรจาหรือการทำความตกลงใด ๆ ประสบ ผลสำเร็จได้ง่ายขึ้น นั่นก็คือ การพยายามลดจำนวนของประเทศที่เป็นคู่เจรจา เพื่อให้ความขัดแย้ง ในเรื่องผลประโยชน์ของประเทศทั้งหลายที่แตกต่างกันลดน้อยลง และเพื่อให้บทสรุปของการ เจรจายเป็นไปได้มากขึ้น โดยทางเลือกหนึ่งที่หลาย ๆ ประเทศนำมาใช้เพื่อให้ผลการเจรจาที่ประเทศ ตนเป็นคู่สัญญา มีแนวโน้มที่จะประสบความสำเร็จก็คือ การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ

3.1 เหตุผลและหลักการในการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ

ความสัมพันธ์ของการค้าระหว่างประเทศมีวิวัฒนาการเปลี่ยนแปลงไปจากการค้า ในอดีต ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของรูปแบบทางการค้า ขอบข่ายกิจกรรมทางการค้า ประเทศคู่ค้า และ เทคโนโลยีสารสนเทศที่อำนวยความสะดวกทางการค้า ซึ่ง ณ ปัจจุบัน การเจรจาทางการค้าเป็น เรื่องสำคัญเพราะเป็นการแสดงออกถึงความต้องการทางด้านการค้าของประเทศและยังเป็นการ พัฒนาความสัมพันธ์ทางการทูตต่อกันอีกด้วย โดยเป้าหมายหลักของผู้เจรจาทางการค้าที่มาจาก ภาครัฐอันเป็นตัวแทนของประเทศนั้น ๆ คือ เพื่อสิทธิประโยชน์ทางการค้าของประเทศตนเอง เนื่องจากการแข่งขันทางการค้าในปัจจุบันเป็นไปอย่างกว้างขวางและครอบคลุมเกือบทุกประเทศ ทั่วทุกทวีปในโลก ประเทศต่าง ๆ จำเป็นต้องมีนโยบายและมาตรการที่ใช้เป็นเครื่องมือทางการค้า

ซึ่ง การเจรจาทางการค้า นั้น มุ่งหวังที่จะเป็นการแลกเปลี่ยนหรือลดหย่อนสิทธิพิเศษทางการค้า จัดทำข้อตกลงทางการค้า ความร่วมมือและพัฒนารูปแบบทางการค้า และเพื่อแก้ไขข้อพิพาททางการค้าระหว่างประเทศ รูปแบบของการเจรจาต่อรองทางการค้า นั้นสามารถแบ่งออกได้ตามระดับของการเจรจา ได้แก่ (1) ทวิภาคี (Bilateral) ซึ่งเป็นการเจรจาในลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างประเทศต่อประเทศ (2) การเจรจามากฝ่าย (Plurilateral) อาทิเช่น การเจรจา 3 ฝ่าย หรือการเจรจา 4 ฝ่าย (3) การเจรจาหลายฝ่ายหรือการเจรจาพหุภาคี (Multilateral) ซึ่งเป็นการเจรจาที่มีประเทศเข้าร่วมหลายประเทศและใช้เวลายาวนานกว่าจะได้ข้อสรุป การเจรจาต่อรองทางการค้าเหล่านี้นำไปสู่ระดับความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างประเทศในรูปแบบต่าง ๆ ในปัจจุบันระดับความสัมพันธ์ในระดับกลุ่มประเทศในภูมิภาคใกล้เคียงกันและมีข้อตกลงต่อกัน (Regional Trade Arrangements) เป็นกลุ่มเศรษฐกิจและเป็นเรื่องสำคัญต่อการพัฒนาที่นำไปสู่การค้าเสรีของโลก⁶⁵

อาจกล่าวได้ว่า การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ ได้แก่ กระบวนการดำเนินการยกเลิกวิธีการเลือกปฏิบัติ (Discrimination) ด้านการค้า วิธีการเลือกปฏิบัติดังกล่าวเป็นข้อจำกัดการค้า การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจเป็นการนำแนวความคิดเก่าของยุโรปเกี่ยวกับความเสมอภาคของโอกาส (Equality of opportunity) มาใช้ในทางปฏิบัติ การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจจะช่วยให้ประเทศสมาชิกสามารถพัฒนาเศรษฐกิจได้อย่างรวดเร็ว เพราะว่าเป็นการเอาชนะอุปสรรคในการพัฒนาเศรษฐกิจ กล่าวคือ ประเทศที่กำลังพัฒนาที่มีความเสียเปรียบเนื่องจากภาวะตลาดแคบการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจที่มีการแก้ไขอุปสรรคด้านการค้าระหว่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านภาษีศุลกากรและข้อจำกัดด้านอื่น ๆ จะทำให้ตลาดของกลุ่มขยายกว้างขวางยิ่งขึ้น เนื่องจากเป็นการรวมตลาดแห่งชาติของบรรดาประเทศสมาชิกเข้าเป็นตลาดเดียวกัน⁶⁶

3.2 หลักการในการรวมกลุ่มเศรษฐกิจภายใต้องค์การการค้าโลก

แม้ว่าองค์การการค้าโลก (WTO) มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ต้องการให้การค้าโลกดำเนินไปอย่างเสรี (Free Flow of Trade) บนพื้นฐานของความเท่าเทียมกัน คือ การไม่เลือกปฏิบัติ (Non discrimination) ระหว่างประเทศภาคีสมาชิก ดังจะเห็นได้จากการที่ บทบัญญัติกำหนดในเรื่องของหลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้อ่อนนุเคราะห์ หรือ MFN (Most

⁶⁵ www.isc.ru.ac.th/data/Ps0001956.doc

⁶⁶ สมนึก แดงเจริญ, ทฤษฎีว่าด้วยการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร:โครงการส่งเสริมเอกสารวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2537), หน้า 1-2.

Favored Nation Treatment) และหลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (Nation Treatment) ไว้เป็นหลักการสำคัญ

แต่จากอดีตที่ผ่านมาความพยายามของประเทศสมาชิกองค์การการค้าโลก (WTO) ในการร่วมกันเจรจาทางการค้าระหว่างประเทศที่มีเป้าหมายเพื่อประโยชน์ร่วมกันทางการค้าของประเทศสมาชิกโดยให้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการไม่เลือกปฏิบัตินั้นก่อให้เกิดความล่าช้าในการเจรจาและไม่สามารถยังประโยชน์ในการหาข้อสรุปในผลของการเจรจาได้เพราะแต่ละประเทศย่อมมีความต้องการและผลประโยชน์ที่แตกต่างกันตามสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ทำให้การเจรจาภายใต้องค์การการค้าโลก (WTO) ยืดเยื้อและไม่สามารถสรุปผลการเจรจาได้

วิธีการแก้ปัญหาอย่างหนึ่ง ก็คือ เราจำเป็นต้องพิจารณาถึงการจัดตั้งกลุ่มเศรษฐกิจ ซึ่งแม้ว่าจะเป็นการส่งเสริมและสร้างความเป็นเสรีทางการค้ามากขึ้นระหว่างประเทศในกลุ่ม แต่ในทางกลับกันก็ไม่อาจหลีกเลี่ยงการกีดกันทางการค้าต่อประเทศนอกกลุ่มไปได้ โดยการกระทำในลักษณะดังกล่าว เห็นได้ว่าเป็นการขัดกับหลักการพื้นฐานขององค์การการค้าโลก (WTO) อย่างชัดเจน แต่เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติขององค์การการค้าโลก (WTO) แล้ว จะเห็นได้ว่าการรวมกลุ่มหรือการทำความตกลงทางการค้าระดับภูมิภาคเป็นสิ่งที่สามารถกระทำได้ โดยถือเป็น "ข้อยกเว้น" (Exceptions) อย่างหนึ่งขององค์การการค้าโลก (WTO) ที่ประเทศสมาชิกสามารถเลือกปฏิบัติได้ (NON - MFN) ตามมาตรา 24 ของ GATT

ประเทศไทยในฐานะประเทศสมาชิกขององค์การการค้าโลก (WTO) ประเทศหนึ่ง หากเห็นว่าการตกลงใด ๆ ภายใต้การเจรจาขององค์การการค้าโลกอาจทำให้ผลสัมฤทธิ์ในการเจรจาเป็นไปได้ยาก ประเทศก็สามารถใช้ข้อยกเว้นตามมาตรา 24 ของ GATT ได้เช่นเดียวกันเพื่อจัดตั้งเขตการค้าเสรีหรือเข้าร่วมกลุ่มเศรษฐกิจอย่างอื่นเพื่อส่งเสริมเศรษฐกิจของประเทศ

จากที่ปรากฏในปัจจุบันการรวมกลุ่มโดยวิธีการจัดตั้งเขตการค้าเสรีทวิภาคีเป็นความตกลงที่ประเทศต่าง ๆ นิยมใช้เพื่อเจรจาหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจร่วมกันมากที่สุด เนื่องจากมีประเทศคู่เจรจาแค่เพียง 2 ประเทศเท่านั้น ซึ่งมีผลทำให้บทสรุปในเรื่องต่าง ๆ เป็นไปได้อย่างรวดเร็ว โดยประเทศสหรัฐอเมริกาก็เป็นอีกประเทศหนึ่งที่ใช้วิธีการทำความตกลงเขตการค้าเสรี ทวิภาคีกับประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและการค้าของประเทศตน ผ่านทางผู้แทนทางการค้า (USTR – US Trade Representatives) ในการมาเจรจากับประเทศต่าง ๆ เพื่อตกลงแลกเปลี่ยนสิทธิทางการค้าระหว่างกัน

อย่างไรก็ตามข้อตกลงในการจัดตั้งเขตการค้าเสรีทวีภาคีที่ประเทศสหรัฐอเมริกาจัดทำกับประเทศอื่นนั้น มิได้มีเพียงแค่ข้อตกลงเกี่ยวกับการค้าแต่เพียงอย่างเดียว หากยังครอบคลุมถึงข้อบทเรื่องแรงงาน ซึ่งถือได้ว่าเป็นข้อบทที่มีความยุ่งยากและซับซ้อนจนกลายเป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้ไม่สามารถทำการเจรจาเรื่องแรงงานภายใต้กรอบขององค์การการค้าโลก (WTO) ที่มีสมาชิกจำนวนมากได้ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ดังนั้น ประเทศสหรัฐอเมริกาจึงได้กำหนดข้อบทเรื่องแรงงานไว้เป็นส่วนหนึ่งในการเจรจาการค้าเพื่อให้ประเด็นตามข้อบทเรื่องแรงงานได้รับการพิจารณาในทางระหว่งประเทศระหว่งคู่สัญญาที่ทำความตกลงเขตการค้าเสรีระหว่งกัน

เมื่อประเด็นตามข้อบทเรื่องแรงงานมีความสำคัญและได้รับการบรรจุเป็นข้อบทหนึ่งในความตกลงเขตการค้าเสรีที่ประเทศสหรัฐอเมริกาใช้เจรจาทำความตกลงกับประเทศอื่นแทบทุกภูมิภาคทั่วโลก ประเทศไทยในฐานะประเทศกำลังพัฒนาที่มีแนวโน้มว่าจะมีโอกาสทำความตกลงเขตการค้าเสรีกับประเทศสหรัฐอเมริกาในอนาคตย่อมไม่สามารถหลีกเลี่ยงที่จะทำความตกลงตามข้อบทด้านแรงงานได้ ดังนั้น การเตรียมความพร้อมอย่างหนึ่งของประเทศไทยที่สามารถทำได้ในขณะนี้ก็คือ ประเทศไทยจำเป็นต้องศึกษาตัวอย่างข้อบทด้านแรงงาน หมายถึงศึกษาข้อบทด้านแรงงานซึ่งอยู่ในความตกลงเขตการค้าเสรีที่ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ทำกับประเทศอื่นที่มีลักษณะสังคม เศรษฐกิจ วิถีชีวิตความเป็นอยู่ที่เป็นไปในลักษณะเดียวกันกับประเทศไทย เพื่อนำปัญหาอันเกิดจากประเด็นข้อพิพาทตามข้อบทแรงงานดังกล่าวมาพิจารณาศึกษาเพื่อเป็นแนวทางให้กับประเทศไทยในอนาคต โดยประเทศที่ผู้เขียนเห็นว่ามีลักษณะองค์ประกอบในเรื่องสังคม เศรษฐกิจ วิถีชีวิตความเป็นอยู่ที่เป็นไปในลักษณะเดียวกันกับประเทศไทยมากที่สุด ได้แก่ ประเทศชิลี เนื่องจากองค์ประกอบอย่างหนึ่งของประเทศชิลี คือ ประเทศชิลีเป็นประเทศที่ประชาชนทำเกษตรกรรมเป็นหลัก ซึ่งลักษณะดังกล่าวนั้นสอดคล้องและเป็นไปในทางเดียวกับวิถีชีวิตทางสังคมและ เศรษฐกิจส่วนใหญ่ของประชาชนในประเทศไทย ดังนั้น การศึกษาถึงข้อบทด้านแรงงานที่ประเทศสหรัฐอเมริกาทำความตกลงกับประเทศชิลี จึงน่าจะเป็นตัวอย่างต้นแบบที่ดีและความเป็นไปได้มากที่สุดว่า หากประเทศสหรัฐอเมริกามาเจรจาทำความตกลงกับประเทศไทยแล้วจะใช้ข้อบทดังกล่าวเป็นต้นแบบในการเจรจาทำความตกลง ซึ่งผู้เขียนจะกล่าวถึงข้อบทเรื่องแรงงานในความตกลงเขตการค้าเสรีระหว่งประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศชิลีต่อไป

3.3 ความตกลงเขตการค้าเสรีระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศชิลี

3.3.1 ความเป็นมาของความตกลงเขตการค้าเสรีระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศชิลี

เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม ค.ศ. 2002 นาย Robert Zoellick ผู้แทนทางการค้าของประเทศสหรัฐอเมริกา (US Trade Representative: USTR) และนาย Soledad Alvear รัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ชิลี ได้ร่วมกันแถลงข้อสรุปการเจรจาในความตกลงทวิภาคีระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศชิลี (US – CHILE Free Trade Agreement) โดยข้อตกลงนี้มีใช่เป็นข้อตกลงที่มุ่งถึงการขจัดอุปสรรคทางการค้าแต่เพียงอย่างเดียว แต่ยังมีมุ่งถึงความร่วมมือที่จะขจัดอุปสรรคการค้าบริการ การลงทุน การคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา การสร้างความโปร่งใสของกฎระเบียบข้อบังคับ ตลอดจนการบังคับใช้มาตรฐานด้านแรงงานและสิ่งแวดล้อม และหลังจากการเจรจาข้อตกลงทางการค้าของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศชิลีเป็นระยะเวลาที่ยาวนานกว่า 13 ปี จึงได้บทสรุปเกิดเป็นความตกลงทวิภาคีระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศชิลีที่มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2004 ซึ่งส่งผลให้ภาษีของสินค้าส่งออกที่ประเทศสหรัฐอเมริกาส่งไปยังประเทศชิลีลดลงกว่าร้อยละ 90 และภาษีของสินค้าส่งออกที่ประเทศชิลีส่งไปยังประเทศสหรัฐอเมริกาดลดลงกว่าร้อยละ 95 ทำให้ ณ ปัจจุบันประเทศชิลีกลายเป็นตลาดที่ใหญ่เป็นอันดับที่ 36 ในการส่งออกสินค้าไปยังประเทศสหรัฐอเมริกา⁶⁷

โดยจากข้อเท็จจริงจะเห็นได้ว่า นโยบายและการดำเนินมาตรการทางเศรษฐกิจการค้าของประเทศสหรัฐอเมริกามีผลกระทบต่อประเทศต่าง ๆ เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีขนาดใหญ่มีผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศสูงและมีการค้าระหว่างประเทศปีละมากกว่า 1 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ดังนั้น ประเทศสหรัฐอเมริกาจึงเป็นประเทศที่มีบทบาททางด้านการค้าระหว่างประเทศและมีอำนาจในการเจรจาต่อรองสูง แต่อย่างไรก็ตามประเทศสหรัฐอเมริกาได้เปลี่ยนแปลงนโยบายการค้าจากการเจรจาในระดับพหุภาคีไปให้ความสนใจกับการค้าระดับภูมิภาคที่เป็นการจัดทำเขตการค้าเสรีมากขึ้น เนื่องจากการเจรจาในระดับพหุภาคีมีประเทศคู่เจรจาเป็นจำนวนมากทำให้การเจรจาทำความตกลงทางการค้าเป็นไปอย่างล่าช้าและไม่ประสบ

⁶⁷ http://www.ustr.gov/Document_Library/Fact_Sheets/2004/

ความสำเร็จในการเจรจาเท่าที่ควรเมื่อเปรียบเทียบกับผลการเจรจาจัดทำเขตการค้าเสรีซึ่งสามารถกำหนดกฎเกณฑ์ข้อบังคับกับประเทศคู่สัญญาได้ง่ายกว่า

โดยเฉพาะประเด็นในเรื่องของมาตรฐานแรงงาน ซึ่งเป็นประเด็นที่แทรกอยู่ในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศในทุกระดับและถูกหยิบยกขึ้นมาอภิปรายอย่างกว้างขวางในหมู่ประเทศพัฒนาแล้ว จากที่ผู้เขียนได้เคยกล่าวไว้ข้างต้นว่าประเทศสหรัฐอเมริกาล้มเหลวในการผลักดันเรื่องแรงงานให้เข้าสู่การเจรจาขององค์การการค้าโลก (WTO) มาโดยตลอด เนื่องจากการเจรจาขององค์การการค้าโลก (WTO) ประกอบด้วยประเทศสมาชิกที่เป็นประเทศกำลังพัฒนาเป็นจำนวนมากซึ่งต่อต้านการผลักดันประเด็นในเรื่องของมาตรฐานแรงงานในการเจรจาเรื่องการค้าระหว่างประเทศ ดังนั้น ประเทศสหรัฐอเมริกาจึงหันมาใช้วิธีการอื่นในฐานะประเทศสมาชิกขององค์การการค้าโลก (WTO) กล่าวคือ ต้องหันมาผลักดันประเด็นแรงงานโดยใช้วิธีการเจรจาในความตกลงการค้าทวิภาคีแทน ตามข้อยกเว้นในมาตรา 24 ของ GATT ดังนั้น เรื่องแรงงานจึงได้กลายมาเป็นส่วนหนึ่งของความตกลงเขตการค้าเสรีระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศชิลี ซึ่งรายละเอียดจะได้กล่าวต่อไป

3.3.2 พันธกรณีตามข้อบทด้านแรงงานระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศชิลี

ประเด็นด้านแรงงานเป็นประเด็นสำคัญของการเจรจาทางการค้าสำหรับความตกลงทวิภาคีระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศชิลี โดยมีใจความสำคัญเพื่อสนับสนุนนโยบายเพื่อผู้ใช้แรงงานโดยตรงและประเทศคู่เจรจาในฐานะสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) และได้มีความพยายามที่จะออกกฎหมายเพื่อยกระดับคุณภาพแรงงานที่สอดคล้องกับหลักสากล ทั้งนี้ โดยเห็นพ้องร่วมกันว่าการลดหรือกำจัดมาตรการปกป้องคุ้มครองแรงงานเพื่อส่งเสริมการค้าเป็นสิ่งที่ไม่เหมาะสม

ความตกลงทวิภาคีระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศชิลีกำหนดให้ทั้งสองประเทศต้องบังคับใช้กฎหมายแรงงานที่มีประสิทธิภาพเพื่อเป็นหลักประกันว่า แรงงานทั้งสองประเทศจะได้รับการคุ้มครองเท่ากับหลักการคุ้มครองแรงงานที่เป็นสากล กล่าวคือ ทั้งนายจ้างและลูกจ้างจะต้องได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน เป็นธรรม และโปร่งใสเมื่อเกิดข้อพิพาท โดยการใช้กลไกความร่วมมือในการส่งเสริมการเคารพต่อหลักการที่บัญญัติโดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ปฏิญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในที่ทำงาน และที่สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานหลักของอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)

คำว่า “มาตรฐานแรงงานหลัก” มีการให้คำจำกัดความจากที่มา 2 แห่ง คือ มาตรฐานแรงงานหลักตามองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) และ Core Labor Standards ตามกฎหมายการค้าของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยคำจำกัดความจากที่มาทั้ง 2 แห่งครอบคลุมในเรื่องที่คล้ายคลึงกันเกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐาน กล่าวคือ

3.3.2.1 มาตรฐานแรงงานหลักขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้แก่

3.3.2.1.1 สิทธิในการสมาคม

3.3.2.1.2 สิทธิในการรวมตัวและร่วมเจรจาต่อรอง

3.3.2.1.3 การห้ามใช้แรงงานบังคับหรือเกณฑ์แรงงาน และการกำหนดอายุขั้นต่ำสำหรับการจ้างงานเด็ก

3.3.2.1.4 การห้ามและดำเนินการโดยทันทีเพื่อขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก

3.3.2.1.5 การเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ

3.3.2.2 Core Labor Standards ตามกฎหมายการค้า (Bipartisan Trade Promotion Act of 2002) ของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้แก่

3.3.2.2.1 สิทธิในการสมาคม

3.3.2.2.2 สิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรอง

3.3.2.2.3 ห้ามใช้แรงงานบังคับ

3.3.2.2.4 อายุขั้นต่ำในการจ้างงานเด็ก การห้ามและดำเนินการโดยทันทีเพื่อขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก *

3.3.2.2.5 สภาพการทำงานที่ยอมรับได้ โดยคำนึงถึงค่าจ้างขั้นต่ำ ชั่วโมงการทำงาน ความปลอดภัยและสุขอนามัยในการทำงาน

* รูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก ให้ความหมายรวมถึง การจ้างแรงงานเด็กโดยมีวัตถุประสงค์ครอบคลุมถึงการขายบริการทางเพศ การแสดงลามกอนาจาร การขนส่งยาเสพติด การต่อสู้โดยใช้อาวุธ และการบังคับใช้แรงงาน

โดยข้อที่แตกต่างกันนั้น กล่าวคือ ตาม Core Labor Standards ที่ปรากฏในกฎหมายการค้าของประเทศสหรัฐอเมริกา (Bipartisan Trade Promotion Act of ค.ศ. 2002) กำหนดสิทธิในข้อ (5) คือ สภาพการทำงานที่ยอมรับได้ โดยคำนึงถึงค่าจ้างขั้นต่ำ ชั่วโมงการทำงาน ความปลอดภัยและสุขอนามัยในการทำงาน แต่ตามมาตราฐานแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศแล้วสิทธิข้อ (5) คือ การเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ⁶⁸

3.3.2.3 ข้อบทเรื่องแรงงานตามความตกลงเขตการค้าเสรีระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศชิลี (Chapter 18 Labor in US Chile Free Trade Agreement)

3.3.2.3.1 สิทธิในการสมาคม

3.3.2.3.2 สิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรอง

3.3.2.3.3 ห้ามใช้แรงงานบังคับ

3.3.2.3.4 อายุขั้นต่ำในการจ้างแรงงานเด็ก การห้ามและดำเนินการโดยทันทีเพื่อขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก

3.3.2.3.5 สภาพการทำงานที่ยอมรับได้ โดยคำนึงถึงค่าจ้างขั้นต่ำ ชั่วโมงการทำงาน ความปลอดภัยและสุขอนามัยในการทำงาน

3.3.2.4 การระงับข้อพิพาทภายใต้ความตกลงเขตการค้าเสรีระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศชิลี (Dispute Settlement in US Chile Free Trade Agreement)

สำหรับในส่วนของการระงับข้อพิพาทที่ระบุอยู่ในความตกลงเขตการค้าเสรีระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศชิลีนั้น ข้อบทด้านแรงงานได้ระบุเรื่องของการระงับข้อพิพาทไว้ตามมาตรา 18.6⁶⁹ ในรูปแบบของการปรึกษาหารือร่วมกัน (Cooperative Consultations) ซึ่งมีขั้นตอนดังนี้

⁶⁸ Mary Jane Bolle ,”Trade Promotion Authority (TPA) Renewal : Core Labor Standards Issues: A Brief Overview

<<http://digitalcommons.irl.cornell.edu/crs/27>> 22 May 2007

3.3.2.4.1 ขั้นตอนการระงับข้อพิพาทตามมาตรา 18.6 ของความตกลงเขตการค้าเสรีระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศชิลี (Article 18.6 of Chapter 18 Labor in US Chile Free Trade Agreement)

(1) ประเทศคู่ภาคีที่ต้องการให้มีการปรึกษาหารือร่วมกันในประเด็นตามข้อบทเรื่องแรงงานต้องทำคำร้องเป็นหนังสือยื่นไปยังสถานทำการที่ได้รับการจัดตั้งเพื่อพิจารณาประเด็นแรงงานของประเทศคู่ภาคีที่ตั้งขึ้นภายในกระทรวงแรงงานของประเทศตนเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของประเทศคู่ภาคีที่ทำงานในสถานการณั้ยื่นเรื่องให้กับประเทศตนเพื่อเสนอให้มีการร่วมพิจารณาต่อไป

(2) เมื่อได้รับคำร้องแล้ว ประเทศคู่ภาคีทั้ง 2 ประเทศต้องจัดให้มีการปรึกษาหารือร่วมกันโดยทันทีและต้องจัดหาข้อมูลที่สำคัญอันเกี่ยวข้อง ซึ่งต้องใช้พิจารณาประกอบการปรึกษาหารือร่วมกันตามที่ประเทศคู่ภาคีแต่ละฝ่ายร้องขอ

(3) ประเทศคู่ภาคีทั้ง 2 ประเทศจะต้องร่วมมือกันหาเพื่อหาแนวทางในแก้ปัญหาตามประเด็นข้อพิพาทแรงงานด้วยวิธีที่เหมาะสมและพึงพอใจกันทั้ง 2 ฝ่าย

(4) หากประเทศคู่ภาคีทั้ง 2 ประเทศไม่สามารถแก้ปัญหาตามประเด็นข้อพิพาทแรงงานได้โดยวิธีปรึกษาหารือร่วมกัน ประเทศคู่ภาคีสามารถยื่นคำร้องต่อที่ประชุมแรงงานของ 2 ประเทศ เพื่อประชุมพิจารณาตัดสินปัญหาได้

(5) ที่ประชุมแรงงานต้องจัดการประชุมเพื่อพิจารณาแก้ปัญหาตามคำร้องที่ยื่นอย่างรวดเร็ว และหากเห็นว่าเป็นการเหมาะสม ที่ประชุมแรงงานสามารถขอคำปรึกษาจากผู้เชี่ยวชาญภายนอกเพื่อขอความช่วยเหลือเกี่ยวกับกระบวนการ เช่น การให้คนกลางมาเป็นผู้ประสานข้อขัดแย้ง (Good Offices) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Conciliation) หรือ การประนีประนอม (Mediation)

อย่างไรก็ตามหากมีข้อพิพาทด้านแรงงานเกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการที่ประเทศคู่สัญญาตามความตกลงเขตการค้าเสรีมิได้บังคับใช้กฎหมายแรงงานของประเทศตนให้มีประสิทธิภาพโดยการไม่บังคับใช้กฎหมายดังกล่าวนั้นมีผลกระทบต่อการค้าระหว่างประเทศคู่ภาคีทั้ง 2 ประเทศ และประเทศคู่ภาคีไม่สามารถแก้ปัญหาข้อพิพาทแรงงานนั้นได้ภายใน 60 วันนับแต่วันที่ยื่นคำร้องขอให้มีการปรึกษาหารือร่วมกัน ประเทศที่ยื่นคำร้องสามารถขอให้มีการ

ปรึกษาหารือระหว่างกัน (Consultationns) ตามกระบวนการหรือขั้นตอนในการระงับข้อพิพาทตามข้อบทเรื่องการระงับข้อพิพาทของความตกลง (Chapter 22 Dispute Settlement)

3.3.2.4.2 ขั้นตอนในการระงับข้อพิพาทตามข้อบทที่ 22 เรื่องการระงับข้อพิพาทของความตกลงเขตการค้าเสรีระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศชิลี (Chapter 22 Dispute Settlement in US Chile Free Trade Agreement) มีดังนี้

(1) การปรึกษาหารือระหว่างกัน (Consultationns) ประเทศคู่สัญญาสามารถยื่นคำขอให้มีการปรึกษาหารือระหว่างกันเพื่อแก้ไขประเด็นพิพาทที่เกิดจากการละเมิดพันธกรณีเรื่องแรงงาน โดยคำขอดังกล่าวต้องทำเป็นหนังสือที่ระบุเหตุผล ชี้แจงรายละเอียดวิธีการ รวมทั้งระบุถึงประเด็นทางกฎหมายเบื้องต้นที่เกี่ยวข้องกับประเด็นพิพาทนั้นดังกล่าวด้วย อย่างไรก็ตาม ประเทศคู่สัญญาจะต้องร่วมมือกันหาเพื่อหาแนวทางในแก้ปัญหาคข้อพิพาทแรงงานด้วยวิธีที่เหมาะสมและพึงพอใจกันทั้ง 2 ฝ่าย ซึ่งการปรึกษาหารือระหว่างกันนี้ ประเทศคู่สัญญาทั้ง 2 ประเทศ สามารถแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญเพื่อเป็นตัวแทนประเทศในการเข้าร่วมปรึกษาหารือได้

(2) หากไม่สามารถแก้ปัญหาคข้อพิพาทได้โดยวิธีการปรึกษาหารือระหว่างกัน (Consultationns) ภายใน 60 วันนับแต่วันที่ไ้ยื่นคำร้อง (หรือภายใน 15 วันนับแต่ยื่นคำร้อง กรณีเป็นข้อพิพาทแรงงานที่เกี่ยวข้องกับสินค้าที่เน่าเสียได้ง่าย) ก็สามารถใช่วิธีการขอให้คนกลางมาเป็นผู้ประสานข้อขัดแย้ง (Good Offices) หรือการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Conciliation) หรือการประนีประนอม (Mediation) ได้

นอกจากว่าจะมีการตัดสินใจเป็นอย่างอื่น ประเทศคู่ภาคีอาจยื่นคำร้องต่อที่ประชุมแรงงานได้ และที่ประชุมแรงงานต้องจัดการประชุมเพื่อพิจารณาแก้ปัญหาคตามคำร้องที่ยื่นอย่างรวดเร็ว โดยอาจขอคำแนะนำทางเทคนิคจากผู้เชี่ยวชาญหรือตั้งเป็นกลุ่มบุคคลเพื่อร่วมแก้ไขปัญหาคก็ได้หากเห็นว่าเป็นการจำเป็น รวมทั้งอาจจัดทำข้อเสนอแนะในเรื่องประเด็นข้อพิพาทก็ได้

(3) ประเทศคู่ภาคีสามารถร้องขอให้มีการตัดสินข้อพิพาทโดยคณะกรรมการระงับข้อพิพาท (Arbitral Panel) ในกรณีที่ประเทศคู่ภาคีไม่สามารถแก้ปัญหาคพิพาทภายใน 30 วันนับแต่วันที่ยื่นคำร้องขอไปยังที่ประชุมแรงงาน หรือภายใน 75 วัน นับแต่ประเทศคู่ภาคีไ้ยื่นคำร้องเพื่อขอให้มีการปรึกษาหารือระหว่างกัน (Consultationns) หรือภายใน 30 วันนับแต่ประเทศคู่ภาคีไ้ยื่นคำร้องเพื่อขอให้มีการปรึกษาหารือระหว่างกัน (Consultationns) กรณีเป็นข้อพิพาทแรงงานที่เกี่ยวข้องกับสินค้าที่เน่าเสียได้ง่าย

3.3.2.4.3 บทกำหนดโทษหากมีการละเมิดพันธกรณี

หากมีการละเมิดพันธกรณีความตกลงเขตการค้าเสรีต้องใช้วิธีการปรับหรือ monetary assessment กล่าวคือ ในความตกลงเขตการค้าเสรีที่ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ทำกับประเทศคู่ภาคีอื่นได้มีการกำหนดข้อบทเรื่องการบังคับใช้กฎหมายในประเด็นแรงงาน ซึ่งการละเมิดกฎหมายดังกล่าวจะต้องมีลักษณะที่ส่งผลกระทบต่อการค้าระหว่าง 2 ประเทศ และต้องเป็นการกระทำผิดหลายครั้งโดยไม่ได้รับการแก้ปัญหาจึงจะสามารถใช้กระบวนการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นได้ และหากมีการพิจารณาเข้าสู่การระงับข้อพิพาทจริงโดยคณะกรรมการที่ตั้งขึ้น มีข้อวินิจฉัยว่ามีการละเมิดข้อตกลงและต้องเสียค่าปรับ ค่าปรับนั้นจะนำเข้าสู่กองทุนที่ตั้งโดยประเทศคู่ภาคีและจะนำเงินที่ได้จากกองทุนดังกล่าวกลับเข้าสู่ประเทศที่เสียค่าปรับ เพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาแรงงานที่เกิดขึ้นในประเทศ⁷⁰

เนื่องมาจากความสำคัญในการเป็นมหาอำนาจในทางเศรษฐกิจประกอบกับกฎหมายฉบับดังกล่าวถือได้ว่าเป็นกฎหมายการค้าซึ่งประเทศสหรัฐอเมริกาใช้เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการกำหนดข้อบทในการเจรจาวิภาคีกับประเทศต่าง ๆ สำหรับเรื่องแรงงานนั้นประเทศคู่เจรจาทั้งสองตกลงให้ประเทศคู่เจรจาจำต้องปฏิบัติและบังคับใช้กฎหมายแรงงานอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น เพื่อความเข้าใจจึงจำเป็นต้องศึกษากฎหมายการค้าของประเทศสหรัฐอเมริกาฉบับนี้ (Bipartisan Trade Promotion Act of 2002) ในส่วนของประเด็นเกี่ยวกับแรงงาน ในฐานะประเทศมหาอำนาจที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดประเด็นในเรื่องของพันธกรณีเรื่องแรงงานเพื่อเป็นแนวทางในการตั้งประเด็นปัญหาหากมีข้อพิพาทเกิดขึ้น

ณ ปัจจุบัน สภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นจำเป็นต้องยอมรับว่าประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ทรงอิทธิพลในหลาย ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งหากประเทศสหรัฐอเมริกามีการกระเพื่อมไหวในเรื่องดังกล่าว นั้นย่อมเป็นเครื่องหมายแสดงให้ประเทศต่าง ๆ เห็นได้อย่างชัดเจนแล้วว่าจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนสถานการณ์ในประเทศไม่ว่าด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว มูลเหตุที่ผู้เขียนตั้งใจยกกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริการวมถึงข้อกำหนดต่าง ๆ ในเรื่องแรงงานนั้น เนื่องจากว่า ณ ปัจจุบันประเทศสหรัฐอเมริกามุ่งที่จะจัดทำข้อตกลงทางการค้ากับประเทศต่าง ๆ มากมาย ไม่ว่าจะเป็นความตกลงในเรื่องของการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ เช่น ในกรณีของความตกลงการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจกรณีเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (North America Free Trade Agreement: NAFTA)

⁷⁰ http://www.wtothailand.or.th/jointwto.php?trans_id=1687&page=3

อันประกอบด้วย ประเทศสหรัฐอเมริกา เม็กซิโก และแคนาดา ประเทศที่มีพรมแดนติดต่อกับ ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งส่งผลถึงความสัมพันธ์ของทั้ง 3 ประเทศ ในทุก ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง สังคม เศรษฐกิจ การเมือง นอกจากความเป็นประเทศบ้านใกล้เรือนเคียง จะเห็นได้ว่าประเทศ สหรัฐอเมริกากำลัง พยายามที่จะสานสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับประเทศไม่ว่าในแถบทางด้านเอเชีย ละตินอเมริกา รวมทั้งตะวันออกกลาง ทำให้ความเป็นมหาอำนาจของประเทศสหรัฐอเมริกาแผ่ กระจายไปเกือบทั่วโลก นั่นคือการทำความตกลงทวิภาคีกับประเทศต่าง ๆ มากมายในรูปของการ ทำความตกลงเปิดการเจรจาในรูปแบบทวิภาคี เรื่องเขตการค้าเสรีนับจากอดีตจนถึงปัจจุบัน ประมาณ 17 ประเทศ⁷¹ เช่น ความตกลงเขตการค้าทวิภาคีระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกาและ ประเทศชิลี ความตกลงเขตการค้าทวิภาคีระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศสิงคโปร์ ความตกลงเขตการค้าทวิภาคีระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลีย ความตกลง เขตการค้าทวิภาคีระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศบาร์เรน เป็นต้น ซึ่งความตกลง ดังกล่าวส่งผลให้ประเทศคู่เจรจาทั้ง 2 ฝ่าย สามารถเจรจาต่อรองทางเศรษฐกิจได้โดยคำนึงถึง ความสามารถในการส่งออกและนำเข้าสินค้าได้อย่างเต็มที่ แต่อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่าส่วนหนึ่ง ของความตกลงจะมีข้อบทเรื่องแรงงานแทรกอยู่ด้วยไม่มากก็น้อยแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ ซึ่งข้อบทเรื่องแรงงานเหล่านี้ที่เป็นปัญหาที่ซับซ้อนพอสมควร เนื่องจาก ณ ปัจจุบัน ความตกลง เรื่องแรงงานยังคงเป็นเรื่องที่คลุมเครือต่อความเข้าใจของประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศว่า การกำหนดข้อบทเรื่องแรงงานจะเป็นไปเพื่อการกีดกันทางการค้าหรือไม่ หรือการกำหนดข้อบท เรื่องแรงงานจะเป็นไปเพื่อต้องการให้ประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายที่ทำความตกลงกับประเทศ สหรัฐอเมริกาหันมาให้ความสนใจและใส่ใจ รวมทั้งผลักดันด้านแรงงานให้เป็นมาตรฐานสากล เนื่องจากที่ผู้เขียนเคยกล่าวมาในบทต้น ๆ แล้วว่าเรื่องแรงงานกับการค้าเป็นเรื่องที่แยกกันไม่ออก อย่างชัดเจน การทำให้แต่ละประเทศเข้าใจในเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องที่ลำบากพอสมควร และ นอกจากนี้การทำความตกลงกับประเทศสหรัฐอเมริกาย่อมเข้าใจได้โดยนัยว่า ประเทศมหาอำนาจ ย่อมอยู่ในฐานะเหนือกว่าที่จะบีบบังคับประเทศคู่เจรจาให้กระทำการใด ๆ ให้เป็นไปตามความ ต้องการของประเทศสหรัฐอเมริกา การพิจารณารวมทั้งศึกษาข้อบทด้านแรงงานไว้ก่อนนั้น ย่อม ทำให้ประเทศคู่เจรจารู้ถึงทางหนีทีไล่ และรู้เท่าทันประเทศมหาอำนาจอย่างประเทศสหรัฐอเมริกา ได้ เพราะจากที่ผ่านมากการทำความตกลงเขตการค้าทวิภาคีระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกากับ

⁷¹ Bilateral Trade Agreements http://www.ustr.gov/Trade_Agreements

/Bilateral/Section_Index.html (7 June 2007) ข้อมูล ณ วันที่ 7 กรกฎาคม

ประเทศต่าง ๆ ยังไม่มีประเด็นด้านข้อพิพาทแรงงานเกิดขึ้น จึงยังไม่สามารถล่วงรู้ได้ว่า หากเกิดข้อพิพาทแรงงานแล้ว ประเทศสหรัฐอเมริกาจะตีความเรื่องแรงงานตามพันธกรณีอย่างไร เพราะข้อตกลงคงกำหนดไว้แต่เพียงกว้าง ๆ มิได้ลงรายละเอียดไว้ การศึกษาเรื่องแรงงานรวมทั้งประเด็นพิพาทด้านแรงงานทั้งในกฎหมายภายในของประเทศสหรัฐอเมริกา รวมถึงข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจที่ประเทศสหรัฐอเมริกาคือเป็นสมาชิก ย่อมทำให้ทราบถึงลักษณะการตีความเรื่อง ๆ ต่างในข้อบทด้านแรงงานได้และเป็นการเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือในเรื่องของประเด็นข้อพิพาทด้านแรงงานที่จะเกิดขึ้นหากลงนามทำความตกลงเขตการค้าวิภาคกับประเทศสหรัฐอเมริกาในอนาคต

3.4 รัษฎบัญญัติส่งเสริมการค้า ค.ศ.2002 (Bipartisan Trade Promotion Act of 2002)

3.4.1. ความเป็นมา

แต่เดิมก่อนที่ทั่วโลกจะต้องประสบปัญหาเกี่ยวกับภาวะเศรษฐกิจตกต่ำในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 นั้น รัฐสภาของประเทศสหรัฐอเมริกามีอำนาจเต็มที่ในอันที่จะกำหนดนโยบายทางการค้าโดยผ่านกลไกการออกกฎหมายเกี่ยวกับภาษีการค้า รัฐสภาจึงกำหนดอัตราภาษีนำเข้าระดับสูงเพื่อปกป้องผู้ผลิตในประเทศ แต่เมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำแล้ว การกำหนดภาษีนำเข้าในอัตราต่ำจึงย่อมเป็นประโยชน์ต่อการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจของประเทศสหรัฐอเมริกามากกว่า โดยเหตุนี้รัฐบาลโดยประธานาธิบดีจึงเริ่มได้รับอำนาจในการลดภาษีการค้าระหว่างประเทศ เมื่อความสำคัญของภาษีในฐานะที่เคยเป็นเครื่องมือในการกีดกันทางการค้าได้ถูกลดทอนลงดังนี้ มาตรการกีดกันทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษีหรือ Non - tariff Barriers จึงได้ทวีความสำคัญขึ้นไปตามลำดับ โดยเหตุนี้และโดยเหตุที่ประเทศต่าง ๆ เริ่มขาดความมั่นใจในการทำข้อตกลงทางการค้ากับประเทศสหรัฐอเมริกาเนื่องจากไม่มีสิ่งใดเป็นประกันได้ว่าข้อตกลงที่ได้ทำไปแล้วจะเป็นข้อตกลงสุดท้ายที่แน่นอนหรือไม่เพราะรัฐบาลประเทศสหรัฐอเมริกาจะต้องนำข้อตกลงทางการค้าไปเสนอต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบเสียก่อน โดยรัฐสภามีอำนาจในการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงส่วนหนึ่งส่วนใดของข้อตกลงที่รัฐสภาไม่เห็นด้วยได้เสมอ ซึ่งส่งผลให้การเจรจายึดเยื้อและล่าช้าออกไปอีก รัฐสภาสหรัฐอเมริกาจึงต้องการอำนาจในการกำหนดมาตรการกีดกันทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษี และได้พยายามผลักดันกฎหมายที่จะเพิ่มอำนาจในการเจรจาการค้าเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว

ในที่สุดประเทศสหรัฐอเมริกาก็ได้ตรารัษฎบัญญัติการค้า ค.ศ.1974 หรือ Trade Act of 1974 ขึ้น โดยลดอำนาจของรัฐสภาในการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงข้อตกลงที่ได้ทำไปแล้วลงเหลือเพียงอำนาจพิจารณาว่าจะรับหรือไม่รับข้อตกลงทั้งฉบับเท่านั้น เรียกว่า Fast Track Authority

ซึ่งรัฐบาลประเทศสหรัฐอเมริกาได้ใช้ Fast Track Authority นี้ เป็นเครื่องมือในการเจรจาการค้า เรื่อยมาจนกระทั่งปี ค.ศ.1994 Fast Track Authority จึงได้หมดอายุลง และได้มีการรื้อฟื้นขึ้นมาอีกครั้งในปี ค.ศ.2001 โดยประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู บุช ซึ่งมีความเห็นว่าการค้าเปรียบเสมือนที่มาสำคัญที่จะทำให้ลูกจ้างมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นและทำให้เศรษฐกิจเจริญเติบโต⁷² ต่อมาในเดือนสิงหาคม ค.ศ.2002 รัฐบาลประเทศสหรัฐอเมริกาจึงได้ผ่านร่างกฎหมายที่มีชื่อว่า Bipartisan Trade Promotion Act of 2002 (BTPPA) หรือรัฐบัญญัติส่งเสริมการค้า ค.ศ.2002⁷³ ออกมาให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีประเทศสหรัฐอเมริกาในการเจรจาทำข้อตกลงทางการค้ากับประเทศคู่ค้าได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภาในรอบการเจรจา และแจ้งผลของการเจรจาให้รัฐสภาทราบ⁷⁴ เป็นต้น หลังจากรัฐบัญญัติการส่งเสริมการค้า ค.ศ.2002 ดังกล่าวได้มีผลบังคับใช้ ประเทศสหรัฐอเมริกาได้เดินทางเจรจาการค้ากับนานาประเทศโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีกับประเทศต่าง ๆ ในทุกประเทศทั่วโลกทั้งในระดับทวิภาคีและในระดับภูมิภาค โดยประเทศที่ทำการเจรจาระดับทวิภาคีภายใต้กฎหมาย Bipartisan Trade Promotion Act of 2002 กับประเทศสหรัฐอเมริกานั้น ได้แก่ ประเทศชิลี สิงคโปร์ ออสเตรเลีย โมร็อกโค บาห์เรน โอมาน สาธารณรัฐโดมินิกันและอเมริกากลาง เปรู และโคลัมเบีย⁷⁵

⁷² Expanding Opportunity, Available from : <http://www.whitehouse.gov/infocus/internationaltrade/tradeact.html> 21 May 2007.

⁷³ Mary Jane Bolle, "Trade Promotion Authority (Fast-Track) : Labor Issues (Including H.R.3005 and H.R.3019)," <<http://ilr.cornell.edu/library/downloads/keyWorkplaceDocuments/CRS/CRSTradePromitionAuthorityLabor%20Issues1201.pdf>> 21 May 2007

⁷⁴ ศิวัฐ อ่วมประดิษฐ์, "U.S. Trade Promotion Authority Act of 2002," <www.thailanddwto.org/Doc/Res/Reslaw/1.pdf> 9 May 2007

⁷⁵ Mary Jane Bolle , "Trade Promotion Authority (TPA) Renewal : Core Labor Standards Issues: A Brief Overview <<http://digitalcommons.irl.cornell.edu/crs/27>> 22 May 2007

3.4.2 วัตถุประสงค์เรื่องสิทธิแรงงาน

โดยเหตุที่ประเทศสหรัฐอเมริกาต้องการเชื่อมโยงประเด็นการคุ้มครองสิทธิแรงงานเข้ากับประเด็นทางการค้า โดยการสร้างมาตรฐานแรงงานเพื่อตรวจสอบสินค้าที่จะนำเข้ามาไปยังประเทศสหรัฐอเมริกา แต่ประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย และไม่ต้องการให้นำเรื่องแรงงานเข้ามาเป็นข้อจำกัดการนำเข้า เนื่องจากการยอมรับข้อเรียกร้องของประเทศสหรัฐอเมริกาหมายถึงการยอมให้ประเทศสหรัฐอเมริกาใช้มาตรฐานทางสังคมในลักษณะนี้มาเป็นกลไกควบคุมและการจำกัดการนำเข้าสินค้าจากประเทศคู่สัญญาได้โดยปราศจากกฎเกณฑ์อันจะนำไปสู่การกีดกันทางการค้าในที่สุด จึงเป็นที่มาสำคัญของกาหนดวัตถุประสงค์การเจรจาการค้าทวิภาคีในประเด็นเรื่องสิทธิแรงงานขึ้นในรัฐบัญญัติการส่งเสริมการค้า ค.ศ.2002

รัฐบัญญัติการส่งเสริมการค้า ค.ศ.2002 มีขึ้นเพื่อยกระดับมาตรฐานความเป็นอยู่และสร้างความคุ้มกันให้กับประเทศสหรัฐอเมริกา โดยในเรื่องของการคุ้มครองแรงงานนั้นได้กำหนดวัตถุประสงค์หลักเรื่องการคุ้มครองสิทธิแรงงานที่ใช้ในการเจรจาการค้าไว้ดังนี้ คือ เมื่อได้มีการบังคับใช้ข้อตกลงทางการค้าระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศคู่สัญญาแล้ว ประเทศคู่สัญญาต้องทำให้แน่ใจว่ามีการบังคับใช้กฎหมายแรงงานของประเทศตนอย่างมีประสิทธิภาพ (enforce – your - own)⁷⁶ และประเทศคู่สัญญามีสิทธิที่จะตัดสินใจในเรื่องการกำหนดการบังคับใช้กฎหมายแรงงานของตนเอง ทั้งนี้โดยสอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานหลัก อันได้แก่ สิทธิในการสมาคม สิทธิในการรวมตัวและร่วมเจรจาต่อรอง การห้ามใช้แรงงานบังคับหรือเกณฑ์แรงงาน การกำหนดอายุขั้นต่ำสำหรับการจ้างงานเด็ก และการห้ามหรือขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุด และการจัดให้มีสภาพการทำงานที่ยอมรับได้ในเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำ ชั่วโมงการทำงาน และความปลอดภัย และอาชีวอนามัยในการทำงาน อย่างไรก็ตาม การกำหนดนโยบาย และแนวปฏิบัติด้านแรงงานของประเทศคู่สัญญาของประเทศสหรัฐอเมริกานั้นจะต้องมิได้ทำไปโดยมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติตามอำเภอใจ ไม่สมเหตุผลผลหรือเป็นการสร้างอุปสรรคทางการค้า แอบแฝงต่อการส่งออกของประเทศสหรัฐอเมริกา⁷⁷

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ John Curry, "The Trade Act of 2002 : Summary of Provision, Part II"

<http://www.americasnet.net/Commentators/John_Curry/curry_30.pdf>

3.4.3 หลักการคุ้มครองแรงงานที่ใช้ในการเจรจา

3.4.3.1. สิทธิแรงงานที่มีการคุ้มครองในการเจรจา

ประเภทของสิทธิแรงงานที่ข้อตกลงการค้าประสงค์จะให้ประเทศคู่สัญญา ต้องการให้การคุ้มครอง และได้นำมาใช้ในการเจรจาการค้า นั้น มาจากแนวทางในรัฐบัญญัติการส่งเสริมการค้า ค.ศ.2002 ซึ่งได้บัญญัติขึ้นโดยสอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานหลักขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ดังนี้ คือ⁷⁸ สิทธิในการสมาคม สิทธิในการรวมตัวและร่วมเจรจาต่อรอง การห้ามใช้แรงงานบังคับหรือการเกณฑ์แรงงาน การกำหนดอายุขั้นต่ำสำหรับการจ้างแรงงานเด็กและการจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุด และการจัดให้มีสภาพการทำงานที่ยอมรับได้เรื่องค่าจ้างขั้นต่ำ ชั่วโมงการทำงาน และความปลอดภัย และอาชีวอนามัยในการทำงาน

ในประเด็นเรื่องการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังและมีประสิทธิภาพนี้จะเชื่อมโยงไปถึงกระบวนการระงับข้อพิพาทของข้อตกลงการค้าเสรีซึ่งมีการกำหนดบทลงโทษแก่

⁷⁸ Sec.2113. of Bipartisan Trade Promotion Authority.2002

DEFINITIONS.

In this title:

(6) CORE LABOR STANDARDS.—The term “core labor standards” means—

- (A) the right of association;
- (B) the right to organize and bargain collectively;
- (C) a prohibition on the use of any form of forced or compulsory labor;
- (D) a minimum age for the employment of children; and
- (E) acceptable conditions of work with respect to minimum wages, hours

of work, and occupational safety and health.

ประเทศคู่สัญญาที่ถูกตัดสินว่ามีได้ให้ความคุ้มครองแรงงานตามข้อตกลงอย่างเต็มที่โดยการปรับเป็นเงินไม่เกิน 15 ล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปีด้วย⁷⁹

3.4.3.2. ข้อผูกพันร่วมกัน (State of Shared Commitment)

การที่ได้กำหนดให้มีข้อผูกพันร่วมกันได้ส่งผลให้ประเทศคู่สัญญาจะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีในฐานะที่เป็นสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) และข้อผูกพันภายใต้ปฏิญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ว่าด้วยหลักการและสิทธิพื้นฐานในการทำงาน ซึ่งทั้งสองฝ่ายจะต้องมุ่งมั่นที่จะประกันว่าหลักการและสิทธิที่มีการยอมรับกันในระดับระหว่างประเทศดังกล่าวจะได้รับการยอมรับและมีการคุ้มครองตามกฎหมายภายในประเทศของประเทศคู่สัญญาด้วย

นอกจากนี้ข้อผูกพันร่วมกันยังได้กำหนดให้ประเทศคู่สัญญาแต่ละฝ่ายมีสิทธิในการจัดให้มีมาตรฐานแรงงานภายในประเทศ และจัดให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายแรงงานภายในประเทศของตน โดยประเทศคู่สัญญาจะต้องประกันว่ากฎหมายภายในของประเทศได้กำหนดมาตรฐานแรงงานไว้โดยสอดคล้องกับสิทธิด้านแรงงานที่ได้รับการยอมรับในระดับระหว่างประเทศ ในประเด็นนี้ แม้ว่าประเทศสหรัฐอเมริกาจะไม่ได้บังคับว่าประเทศคู่สัญญาจะต้องให้สัตยาบันแก่นุสัญญาขั้นพื้นฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) หรือต้องดำเนินการแก้ไขกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับมาตรฐานดังกล่าวโดยตรงแต่ก็มีความเป็นไปได้ว่าประเทศสหรัฐอเมริกาอาจใช้สิทธิตามข้อตกลงในการเร่งรัดให้ประเทศคู่สัญญาต้องดำเนินการปรับปรุงกฎหมายภายในของตนโดยปริยาย

3.4.3.3. การปฏิบัติตามและการบังคับใช้กฎหมายแรงงาน (Application and Enforcement of Labor Laws)

ประเทศคู่สัญญาจะต้องไม่ละเลยในอันที่จะใช้บังคับกฎหมายแรงงานภายในประเทศอย่างจริงจังโดยการกระทำหรือไม่กระทำการใด ๆ ในลักษณะที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการค้าของประเทศคู่สัญญา หลังจากวันที่ความตกลงมีผลใช้บังคับ และจะต้องยอมรับถึงสิทธิ

⁷⁹ อร ชวลิตนิธิกุล, “มาตรการคุ้มครองแรงงานของประเทศสหรัฐอเมริกาในการค้าระหว่างประเทศที่มีผลต่อประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), หน้า 73

ในการใช้ดุลพินิจของประเทศคู่สัญญาแต่ละฝ่ายอันเกี่ยวกับการสืบสวนการดำเนินคดี การออกกฎระเบียบและการปฏิบัติตาม และการตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรในการบังคับใช้กฎหมายโดยคำนึงถึงลำดับความสำคัญของประเด็นอื่น ๆ ด้านแรงงานด้วย ซึ่งการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ข้างต้นจะเกิดขึ้นต่อเมื่อการกระทำหรือไม่กระทำการนั้น สะท้อนถึงการใช้อดุลพินิจอย่างมีเหตุผล หรือเป็นผลของการตัดสินใจที่สุจริตในการกระจายทรัพยากรดังกล่าว

นอกจากนี้ประเทศคู่สัญญาจะต้องยอมรับว่าเป็นการไม่สมควรในการชักจูงด้านการค้าหรือการลงทุนโดยการหย่อนหรือลดทอนการคุ้มครองซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมายแรงงานภายในประเทศ ทั้งนี้ ประเทศคู่สัญญาต้องมุ่งมั่นเพื่อประกันว่าจะไม่ยกเว้นหรือทำให้เสื่อมเสียโดยประการใด ๆ หรือเสนอที่จะยกเว้นหรือทำให้เสื่อมเสียโดยประการใด ๆ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวนั้น ในลักษณะที่การหย่อนหรือลดทอนนั้นเป็นสิทธิแรงงานที่ยอมรับในระดับระหว่างประเทศ เพื่อเป็นการชักจูงด้านการค้ากับประเทศคู่ค้าอีกฝ่ายหนึ่ง หรือเป็นการชักจูงให้มีการก่อตั้งการค้า การขยายหรือการลงทุนไว้ซึ่งการลงทุนในอาณาเขต⁸⁰

3.4.4 กลไกในการดำเนินการ

3.4.4.1. กลไกความร่วมมือด้านแรงงาน (Labor Cooperation)

ประเทศคู่สัญญาจะต้องให้ความร่วมมือในการส่งเสริมการเคารพต่อมาตรฐานแรงงานขั้นพื้นฐานตามที่กำหนดไว้ในปฏิญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ว่าด้วยสิทธิและหลักการพื้นฐานในการทำงาน และต้องให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามอนุสัญญาองค์การแรงงานประเทศฉบับที่ 182 เกี่ยวกับการห้ามและการขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็กโดยทันที ในประเด็นนี้ประเทศคู่สัญญาจะได้รับประโยชน์จากการพัฒนาความสามารถของบุคลากรในสาขาที่ประเทศสหรัฐอเมริกามีความเชี่ยวชาญ รวมถึงประโยชน์จากการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารด้านแรงงานระหว่างสองประเทศด้วย

3.4.4.2. การปรึกษาหารือด้านแรงงาน (Labor Consultation)

หากประเทศคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายแรงงานอย่างมีประสิทธิภาพตามที่ข้อตกลงเขตการค้าเสรีกำหนดแล้ว ประเทศคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งอาจร้องขอให้

⁸⁰ อร ชวลิตนิธิกุล, “มาตรการคุ้มครองแรงงานของประเทศสหรัฐอเมริกาในการค้าระหว่างประเทศที่มีผลต่อประเทศไทย, หน้า 73 - 74

มีการปรึกษาหารือกับประเทศคู่สัญญาฝ่ายนั้นในประเด็นแรงงานได้ ทั้งนี้ การปรึกษาหารือจะต้องเริ่มภายใน 30 วัน นับตั้งแต่วันที่หน่วยงานของประเทศคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งมีการส่งคำร้องขอให้มีการปรึกษาหารือไปยังหน่วยงานของประเทศคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง เว้นแต่ประเทศคู่สัญญาจะตกลงกันเป็นอย่างอื่น ทั้งนี้ประเทศคู่สัญญาจะต้องดำเนินความพยายามทุกวิถีทางเพื่อบรรลุถึงการแก้ปัญหาอันเป็นที่พอใจของทั้งสองฝ่าย และอาจขอคำแนะนำหรือความช่วยเหลือจากบุคคลหรือหน่วยงานใดที่เห็นว่าเหมาะสม

ในกรณีที่การปรึกษาหารือไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ ประเทศคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดอาจร้องขอให้จัดประชุมคณะอนุกรรมการกิจการแรงงานไปยังหน่วยงานของประเทศคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง ทั้งนี้อนุกรรมการฯ จะต้องรีบแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นโดยการร่วมปรึกษาหารือกับผู้เชี่ยวชาญจากภาครัฐ และจากภายนอก และให้อาศัยวิธีการช่วยเหลือ เช่น Good office หรือการประนีประนอมหรือการไกล่เกลี่ย เป็นต้น หากประเทศคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเห็นว่าประเทศคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีในฐานะที่เป็นสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ประเทศคู่สัญญานั้นอาจร้องขอให้มีการปรึกษาหารือตามหลักเกณฑ์เรื่องกระบวนการระงับข้อพิพาทก็ได้⁸¹

3.5 กฎหมายแรงงานที่เกี่ยวข้องกับการปกป้องสิทธิและประโยชน์ของแรงงานของประเทศสหรัฐอเมริกา

3.5.1 สิทธิในการสมาคมและสิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรองตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์แห่งชาติ (The National Labor Relations Act หรือ The Wagner Act)

3.5.1.1. ความเป็นมา

พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์แห่งชาติหรือเป็นที่รู้จักกันในชื่อ "Wagner Act" ถูกตราขึ้นในปี ค.ศ.1935 ในลักษณะที่เป็นการประกาศถึงสิทธิของแรงงานในประเทศสหรัฐอเมริกา (The Magna Carta of America labor) โดยในอดีต นายจ้างมีเสรีภาพในการสืบหาซ้มาใช้รวมถึงขึ้นบัญชีดำลูกจ้างที่เป็นสมาชิกของสมาคม ทำให้ลูกจ้างเหล่านั้นไม่สามารถรวมตัวกันเป็นสมาคมได้ แต่ต่อมาในปี ค.ศ.1930 ลูกจ้างรวมตัวกันเพื่อโต้แย้งคัดค้านการกระทำดังกล่าว

⁸¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 75 - 76

การรวมตัวกันเพื่อนัดหยุดงานครั้งใหญ่จึงเกิดขึ้นในปี ค.ศ.1933 และ ค.ศ.1934 ซึ่งเป็นการรวมตัวกันทั้งลูกจ้างในเมืองและลูกจ้างในโรงงาน การเผชิญหน้ากันอย่างรุนแรงจึงบังเกิดขึ้นระหว่างลูกจ้างที่พยายามเรียกร้องสิทธิในการรวมตัวเป็นสมาคมและเหล่านายจ้างที่ต่อต้านการรวมตัวเป็นสมาคม จนในที่สุดรัฐบาลของประเทศสหรัฐอเมริกาต้องยอมประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้เพื่อยับยั้งความหายนะที่จะเกิดขึ้น⁸²

The National Labor Relations Act หรือ NLRA เป็นกฎหมายที่ให้สิทธิลูกจ้างในการแสดงออกซึ่งการรวมตัวกัน โดยกฎหมายฉบับนี้ถือว่าการต่อต้านหรือการกีดกันลูกจ้างจากการเป็นสมาชิกองค์กร หรือการใช้วิธีการตอบโต้กรณีการรวมตัวกันเป็นองค์กรของลูกจ้างที่กระทำโดยนายจ้างเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมาย หรือการที่นายจ้างปฏิเสธสิทธิของลูกจ้างที่จะรวมตัวกันเพื่อเจรจาต่อรองเรียกร้องสิทธิก็เป็นสิ่งที่ผิดกฎหมายเช่นเดียวกัน⁸³ แต่เนื้อหาในกฎหมายมิได้ครอบคลุมถึงลูกจ้างที่ทำงานเกี่ยวกับรถไฟหรืออุตสาหกรรมสายการบิน โดยสิทธิของลูกจ้างเหล่านี้จะถูกกำหนดไว้ใน The Railway Labor Act ซึ่งถูกตราขึ้นในปี ค.ศ.1926

3.5.1.2 ประเด็นเรื่องสิทธิในการสมาคมและสิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรอง

3.5.1.2.1 มาตรา 7 ของ NLRA⁸⁴ กำหนดว่าลูกจ้างมีสิทธิที่จะมีองค์กรของตนหรือมีสิทธิจัดตั้งองค์กรหรือรวมตัวกันเป็นองค์กรแรงงานหรือเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรที่ตนเลือกเพื่อเป็นตัวแทนโดยมีวัตถุประสงค์ในการร่วมเจรจาต่อรองกับนายจ้างหรือให้การช่วยเหลือหรือปกป้องซึ่งกันและกัน โดยมาตรา 7 นี้ มีความหมายครอบคลุมการรวมตัวกันในเชิงกว้าง โดยเฉพาะการจัดตั้งองค์กร และยังคงคุ้มครองลูกจ้างที่เข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งในการประท้วงหรือนัดหยุดงาน รวมทั้งลูกจ้างที่ทำหน้าที่เป็นคนเฝ้าโรงงานเพื่อมิให้คนอื่นเข้าไปทำงานแทนในระหว่างที่ตนเองนัดหยุดงานด้วย นอกจากนี้ยังครอบคลุมถึงกิจกรรมที่ลูกจ้างทำร่วมกันโดยมี

⁸² The National Labor Relations Act

<<http://home.earthlink.net/~local1613/nlra.html>>

⁸³ www.en.wikipedia.org/wiki/United_States_labor_law

⁸⁴ NLAR sec.7 Right of mutual concerted activity

<<http://www.futureoftheunion.com/docs/sec7protonprotected.pdf>>20

วัตถุประสงค์เพื่อการรวมตัวกันในการเจรจาต่อรอง (rights to engage in protected concerted activity)

กฎหมายฉบับนี้ให้คำจำกัดความของคำว่า “ลูกจ้าง” ครอบคลุมไปถึงลูกจ้างเกือบทั้งหมดยกเว้นแค่เพียง ผู้อำนวยการ (supervisor) ซึ่งตามมาตรา 2 (11) ของ NLRA ให้นิยามของคำว่า “ผู้อำนวยการ” หมายถึง บุคคลใด ๆ ที่มีอำนาจหรือมีผลประโยชน์ต่อลูกจ้างในการจ้างงาน โอนย้าย พักตำแหน่ง ไล่ออก เรียกกลับเข้ามาทำงานใหม่ เลื่อนขั้น ปลดออกจากงาน มอบหมายงานให้ทำ ให้รางวัลตอบแทนการทำงาน หรือดูแลระเบียบวินัยของลูกจ้าง รวมทั้งมีหน้าที่รับผิดชอบลูกจ้างโดยตรง หรือขัดข้องข้อใจของลูกจ้าง หรือให้คำแนะนำที่มีผลต่อพฤติกรรมของลูกจ้าง⁸⁵

สำหรับคำว่า “กิจกรรมที่ลูกจ้างกระทำร่วมกัน”(concerted activity) หมายถึง กิจกรรมใด ๆ ที่กระทำโดยลูกจ้างแต่ละคนที่พร้อมใจกระทำเพื่อแสวงหาเป้าหมายของกลุ่มร่วมกัน การที่จะดูว่าการกระทำใด ๆ ของลูกจ้างเป็นกิจกรรมที่ลูกจ้างกระทำร่วมกันหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาจากการกระทำของลูกจ้างที่จะต้องเกิดจากความต้องการของลูกจ้างคนนั้น ๆ อย่างแท้จริง มิใช่ขึ้นอยู่กับความต้องการของลูกจ้างคนใดคนหนึ่ง นอกจากนี้ยังหมายความรวมถึงสถานการณ์ต่าง ๆ ที่ลูกจ้างแต่ละคนพยายามริเริ่มขึ้น ชักชวน หรือเตรียมกิจกรรมสำหรับกลุ่มของตน

3.5.1.2.2 มาตรา 8 ของ NLRA⁸⁶ อธิบายความหมายของการกระทำที่ไม่เป็นธรรมของนายจ้างที่มีต่อลูกจ้างในการรวมตัวกันเป็นสมาคมและสิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรอง โดยรูปแบบของการกระทำของนายจ้างที่ถือว่าเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมายฉบับนี้ ได้แก่

(1) การเข้าไปแทรกแซง ห้ามปราม ช่มชู้โดยตรงต่อการจัดตั้งหรือการรวมกลุ่มเป็นสมาคม โดยการปฏิบัติ การเตือน หรือคำสั่งที่เป็นการยับยั้งการคัดค้านหรือการ

⁸⁵ National Labor Relations Act Protections For Non-Union Employees — Avoiding Unfair Labor Practice Charges Filed by the Non-Union Employee “by Nelson D. Atkin II and LeAnne K. Jobs < <http://www.lawmemo.com/articles/non-union.htm>>20 May 2007.

⁸⁶ The National Labor Relations Act

<<http://home.earthlink.net/~local1613/nlra.html>>20 May 2007.

โต้แย้งของลูกจ้างให้ถือว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการแทรกแซงและข่มขู่อันถือว่าการละเมิด มาตรานี้

- (2) การกระทำที่มีลักษณะเป็นการครอบงำสมาคมหรือการรวมกลุ่ม
- (3) การเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อลูกจ้างที่เข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของสมาคมหรือการรวมกลุ่ม เช่น พักตำแหน่ง ปลดออกจากงาน โอนย้ายงาน หรือลดตำแหน่ง
- (4) ใช้วิธีการแก้แค้นในลักษณะของการกระทำที่ไม่เป็นธรรม
- (5) การปฏิเสธที่จะใช้หลักสุจริตในการร่วมเจรจาต่อรองกับลูกจ้าง เช่น การปฏิเสธที่จะให้ข้อมูล การเปลี่ยนแปลงฝ่ายเดียว ปฏิเสธที่จะนัดพบเพื่อเจรจาต่อรอง

3.5.1.2.3 มาตรา 9 ของ NLRA กล่าวถึงสมาคมว่า หากเป็นที่รู้จักหรือได้รับการรับรองแล้ว ก็จะได้รับสิทธิพิเศษในฐานะสมาชิกในการแสดงออกหรือเจรจาต่อรอง โดยลูกจ้างจะเสนอข้อขัดข้องใจของตนได้ก็ต่อเมื่อสมาคมจะให้โอกาสในการแสดงออกถึงข้อข้องใจดังกล่าว และจะต้องมีการจัดตั้งกระบวนการในการออกเสียงเพื่อเลือกตัวแทนของสมาคมด้วย

ตัวอย่างข้อพิพาทที่เกี่ยวกับสิทธิในการเข้าร่วมกิจกรรมที่ลูกจ้างทำร่วมกันโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการรวมตัวกันในการเจรจาต่อรอง (rights to engage in protected concerted activity) ตามมาตรา 7 ของ NLRA เช่น นายจ้างที่ไล่ลูกจ้างกลุ่มหนึ่งออกจากงานด้วยเหตุผลที่ว่าลูกจ้างกลุ่มนั้นเขียนจดหมายร้องเรียนไปยังบริษัทแม่เกี่ยวกับสภาพการทำงานและเรียกร้องเงินค่าตอบแทนพิเศษ เนื่องจากลูกจ้างกลุ่มนี้ต้องใช้เวลามากกว่าเวลาทำงานปกติในการช่วยนายจ้างทำโครงการส่วนตัวของนายจ้างเอง ซึ่งการกระทำดังกล่าวของนายจ้างถือว่าการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมต่อลูกจ้างกลุ่มนี้ ดังนั้น นายจ้างจะต้องให้ลูกจ้างกลุ่มนี้กลับมาปฏิบัติงานตามเดิมพร้อมทั้งให้เงินตอบแทนพิเศษเพิ่มขึ้นด้วย (NLRB v. Oakes Machine Corp., 897 F2d 84 1990).

3.5.2 Norris – LaGuardia Act of 1932

3.5.2.1 ความเป็นมา

เมื่อครั้งเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่มีการเปลี่ยนแปลงทางด้านแรงงานเกิดขึ้นหลายอย่าง โดย 2 ปีแรกของวิกฤตเศรษฐกิจนั้น ประธานาธิบดีฮูเวอร์ (Hoover) และรัฐสภาของประเทศสหรัฐอเมริกาเรียกร้องให้รัฐบาลท้องถิ่นบรรเทาความเดือดร้อนจากวิกฤตเศรษฐกิจ โดย

เชื่อว่าเศรษฐกิจของประเทศจะฟื้นฟูได้ด้วยการสร้างความเชื่อมั่นในเชิงธุรกิจ จึงจัดการประชุมขึ้น โดยชักชวนนักธุรกิจต่าง ๆ สรุปรายงานผลการผลิตและหยุดการลดค่าจ้าง นอกจากนี้รัฐสภาประเทศสหรัฐอเมริกายังค้นหาวិธีการใหม่ ๆ เพื่อให้เข้าใจสภาพเศรษฐกิจและนโยบายทางเศรษฐกิจ หลังจากที่สหภาพแรงงานของธุรกิจบางอย่าง เช่น เหล็ก ถ่านหิน รถไฟ ขาดทุนเพิ่มขึ้น ซึ่งในเวลานั้น เกิดคดีระหว่าง Gompers และ Bucks Stove and Range Company ขึ้นในปี ค.ศ.1911 ศาลมลรัฐ ออกคำสั่งเพื่อขัดขวางมิให้สหภาพแรงงานคว่ำบาตรสินค้าที่เกิดจากการจ้างแรงงานที่ไม่เป็นธรรม และกระตุ้นลูกจ้างให้ปฏิเสธที่จะเข้าจัดการกับสินค้าเหล่านั้น นอกจากนี้ คดีระหว่าง Bedford Cut Stone Company และ Journeymen Stonecutters ที่เกิดขึ้นในปี ค.ศ.1927 กล่าวถึงสหภาพแรงงานในลักษณะที่ลูกจ้างในสหภาพแรงงานนั้นถูกบังคับให้เซ็นสัญญาที่มีลักษณะเป็น Yellow - dog contracts

คดีพิพาทที่เกิดขึ้นเหล่านี้ถือได้ว่าเป็นสาเหตุของการออกกฎหมาย Norris - LaGuardia Act เนื่องจากความรู้สึกอันเป็นปรปักษ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างสูงขึ้น ความจริงก็คือ ตั้งแต่อดีต ก่อนที่จะมีการผ่านร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับลูกจ้าง นายจ้างเป็นฝ่ายได้เปรียบมาโดยตลอด คือ ในเรื่องของข้อสัญญานายจ้างจะเป็นคนร่างข้อกำหนดในสัญญาตามความต้องการของตนแต่เพียงผู้เดียว ดังนั้น การออกกฎหมายฉบับนี้จึงเป็นการเปลี่ยนอำนาจจากฝ่ายนายจ้างมาสู่ฝ่ายลูกจ้าง ในเวลาเดียวกัน สมาชิกของสหภาพแรงงานเริ่มลดลงจาก 5 ล้านคนในปี ค.ศ.1920 เหลือเพียง 3 ล้านคนในปี ค.ศ.1933 จะเห็นได้ว่าแม้จุดมุ่งหมายของการออกกฎหมาย Norris - LaGuardia Act คือ การฟื้นฟูเศรษฐกิจที่ตกต่ำก็ตามแต่ก็ส่งผลให้การเคลื่อนไหวด้านแรงงานมีแนวโน้มลดลงจากเดิม ซึ่งจากที่กล่าวมาทั้งหมดจะเห็นได้ว่า ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นบางอย่างได้รับการคลี่คลายไปในทางที่ดีจากข้อกำหนดในกฎหมายฉบับนี้

Norris - LaGuardia Act of 1932 (หรือที่รู้จักกันในชื่อของกฎหมายที่ต่อต้านคำสั่งห้ามทำกิจกรรมใด ๆ ของศาล Anti - Injunction Bill) จึงเป็นกฎหมายที่มีขึ้นเพื่อปกป้องสิทธิของลูกจ้างให้สามารถรวมกลุ่มกันเพื่อทำกิจกรรมใด ๆ อันจะนำไปสู่การจัดตั้งสหภาพแรงงานได้ นอกจากนี้ยังให้สิทธิสหภาพแรงงานในการรวมตัวกัน การนัดหยุดงาน และสามารถกระทำการรูปแบบใด ๆ เพื่อต่อต้านการบริหารงานโดยปราศจากการแทรกแซงจากศาลมลรัฐ โดยตั้งชื่อตามชื่อบุคคลผู้ให้การสนับสนุนการออกกฎหมายฉบับนี้ ได้แก่ นายจอร์จ นอร์ริส (George Norris) วุฒิสมาชิกพรรครีพับลิกันจากรัฐ Nebraska และ นายฟิโอเรลโล ลาการ์เดีย (Fiorello H. LaGuardia) ผู้แทนจากรัฐ New York กฎหมายฉบับนี้เกิดจากการที่นายจ้างในประเทศสหรัฐอเมริกาทำสัญญาที่เรียกว่า Yellow - dog contracts ซึ่งเป็นสัญญาที่บังคับให้

ลูกจ้างยอมรับสภาพและเงื่อนไขในการทำงานโดยการห้ามเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานใด ๆ โดยสัญญาในลักษณะดังกล่าวนี้ถือว่าผิดกฎหมายตามกฎหมาย Norris – LaGuardia Act of 1932

3.5.2.2 ลักษณะสำคัญ

กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้ลูกจ้างสามารถจัดตั้งสหภาพแรงงานได้โดยปราศจากการแทรกแซงจากนายจ้าง นอกจากนี้ยังถอดถอนอำนาจของศาลมลรัฐในการออกคำสั่งห้ามทำกิจกรรมบางอย่างเพื่อละเว้นการใช้กำลังในข้อพิพาทแรงงานที่อาศัยสัญญาที่มีลักษณะเป็น Yellow - dog contracts นอกจากนี้กฎหมายฉบับนี้ยังห้ามมิให้มีคำสั่งห้ามทำกิจกรรมบางอย่างหรือคำสั่งที่เป็นการห้ามบุคคลใดบุคคลหนึ่งแสดงออกซึ่งการกระทำบางอย่าง สหภาพแรงงานจะขัดขวางลูกจ้างไม่ให้ประกอบกิจการตามที่ไม่ได้ และตามหลักของแรงงานสัมพันธ์แล้ว สหภาพแรงงานไม่สามารถห้ามบุคคลใดบุคคลหนึ่งจากการกระทำดังต่อไปนี้ การเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานที่เหมาะสม, การจ่ายหรือยับยั้งผลประโยชน์จากการนัดหยุดงานหรือผลประโยชน์จากการว่างงาน, การมีส่วนร่วมในข้อพิพาทแรงงาน, การช่วยเหลือหรือให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับการฟ้องร้องค่าเสียหาย, การปราศรัยเรื่องข้อพิพาทด้านแรงงานโดยปราศจากความรุนแรง, การกระทำใดๆ ที่มีใช้การขู่ขอล, หลอกลวง, การรวมตัวกันเพื่อทำให้มีสหภาพแรงงานโดยให้ศาลสูงของสหรัฐแต่เพียงศาลเดียวเท่านั้นที่มีอำนาจในการออกคำสั่งห้ามกระทำกิจกรรมใด ๆ หรือยับยั้งคำสั่งต่อต้านการนัดหยุดงานหรือการชุมนุมในลักษณะอื่น และยังสามารถออกคำสั่งในลักษณะดังกล่าวได้หากเป็นกรณีที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งจะสร้างความเสียหายต่อทรัพย์สิน ซึ่งการออกคำสั่งในลักษณะดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ในกรณีตบฏกฎหมายทั่วไปไม่สามารถเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้

การกระทำโดยไม่เป็นธรรมตามกฎหมายแรงงาน เช่น การนัดหยุดงาน เป็นผลกระทบที่เกิดขึ้นตามมากับกฎหมาย Norris - LaGuardia Act กล่าวคือ สิทธิของสหภาพแรงงานในการสนับสนุนสหภาพแรงงานอื่นได้รับการรับรองว่าเป็นสิทธิที่สามารถทำได้โดยชอบตามกฎหมายฉบับนี้ แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายฉบับนี้มีการกำหนดขอบทเรื่องการห้ามนัดหยุดงานโดยจัดหาคณะลูกขุนเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดจากความคับข้องใจต่าง ๆ อันเนื่องมาจากแรงงานไว้ให้และกำหนดไว้อย่างชัดเจนด้วยว่าขอบทเรื่องการห้ามนัดหยุดงานนั้น หมายความว่ารวมถึง การห้ามมิให้มีการหยุดงานประท้วงของลูกจ้างพวกใดพวกหนึ่งเพื่อเป็นการช่วยเหลือ สนับสนุนลูกจ้างกลุ่มอื่นที่ได้หยุดงานประท้วงไปก่อนหน้านี้แล้วด้วย

อย่างไรก็ตาม Norris – LaGuardia Act of 1932 นับได้ว่าเป็นหนึ่งในกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์ของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งผลของกฎหมายดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความชอบด้วยกฎหมายในการนัดหยุดงานที่ลูกจ้างในประเทศสหรัฐอเมริกาสามารถกระทำได้อย่างสงบ และปราศจากการแทรกแซงหรือกระทำการตอบโต้ในลักษณะเป็นการแก้แค้นโดยศาล นอกจากนี้กฎหมายฉบับดังกล่าวยังเป็นการถอนอำนาจของศาลมลรัฐในการออกคำสั่งห้ามทำกิจกรรมใด ๆ กลับคืนไปด้วย จะเห็นได้ว่าแม้กฎหมายฉบับนี้กล่าวถึงเรื่องแรงงานสัมพันธ์เพียงแต่ส่วนหนึ่งเท่านั้น แต่ผลของกฎหมายดังกล่าวกลับส่งผลกระทบต่อสหภาพแรงงานของประเทศสหรัฐอเมริกา ทำให้สหภาพแรงงานสามารถแสดงศักยภาพของตนภายใต้ Norris – LaGuardia Act of 1932

3.5.3 Labor Management Relation Act 1947

3.5.3.1 ความเป็นมา

Labor - Management Relation Act 1947 หรือเป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่า Taft – Hartley Act⁸⁷ เป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิในการแสดงออกซึ่งกิจกรรมต่าง ๆ และอำนาจของสหภาพแรงงาน เกิดขึ้นได้เพราะได้รับการสนับสนุนจากวุฒิสมาชิกโรเบิร์ต ทาฟท์ (Robert Taft) และสมาชิกสภาเฟร็ด ฮาร์ทลีย์ จูเนียร์ (Fred Hartley, Jr.) ในสมัยของประธานาธิบดีแฮร์รี ทรูแมน (Harry Truman) ซึ่ง ทรูแมน ได้บรรยายลักษณะของกฎหมายฉบับนี้ว่า “เป็นเหมือนกับกฎหมายของแรงงานทาสซึ่งเป็นปฏิปักษ์ต่อหลักการสำคัญของสังคมประชาธิปไตยอย่างประเทศสหรัฐอเมริกา”

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีขึ้นเพื่อกำหนดคุณสมบัติและแก้ไขพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์แห่งชาติ (The National Labor Relations Act หรือ The Wagner Act หรือ “NLRA” ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดเรื่องแรงงานสัมพันธ์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างรัฐ และทำให้คำสั่งห้ามทำกิจกรรมใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานที่ออกโดยศาลมลรัฐสิ้นสุดภาพบังคับ) โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ออกหลักเกณฑ์ว่าด้วยการควบคุมข้อพิพาทแรงงานบนพื้นฐานของการให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์แห่งชาติมีอำนาจเพิ่มมากขึ้น ซึ่งรวมถึงการกำหนดกระบวนการที่สหภาพแรงงานและนายจ้างจำเป็นต้องกระทำก่อนที่จะทำให้ความตกลงเกี่ยวกับการ

⁸⁷ [www://en.wikipedia.org/wiki/Taft-Hartley_Act#Effect_of_the_act](http://en.wikipedia.org/wiki/Taft-Hartley_Act#Effect_of_the_act) <27

เจรจาต่อรองสิ้นสุด โดยกำหนดให้แต่ละฝ่ายต้องยื่นหนังสือแจ้งข้อพิพาทให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งและให้คณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของรัฐรับรู้อีกก่อน นอกจากนี้รัฐบาลยังมีอำนาจที่จะออกคำสั่งเพื่อห้ามหรือต่อต้านการนัดหยุดงานที่มีผลกระทบต่อความปลอดภัยและสุขอนามัยของคนในชาติได้เป็นเวลานานถึง 80 วัน⁸⁸

3.5.3.2 วัตถุประสงค์

เพื่อส่งเสริมการค้าให้มีการไหลเวียนของสินค้า เพื่อกำหนดสิทธิอันชอบธรรมของความสัมพันธ์ที่นายจ้างและลูกจ้างพึงมีตามกฎหมาย ซึ่งมีผลกระทบต่อการค้า เพื่อจัดการกระบวนการที่ก่อให้เกิดสันติและก่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อย ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันการแทรกแซงที่อาจเกิดขึ้นได้ทั้งกับฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง เพื่อปกป้องสิทธิของลูกจ้างซึ่งได้แสดงกิจกรรมใดที่เกี่ยวกับองค์กรแรงงาน ซึ่งการแสดงออกของพวกเขาเหล่านั้นมีผลกระทบต่อการค้า เพื่อให้คำจำกัดความและกำหนดแนวทางปฏิบัติในการทำงาน และการจัดการด้านต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อการค้าและเป็นปฏิปักษ์ต่อสวัสดิภาพของสังคมโดยรวม นอกจากนี้ยังเป็นการคุ้มครองสิทธิของสาธารณชนในกิจกรรมใดที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทแรงงานที่มีผลกระทบต่อการค้า

3.5.3.3 ประเด็นสำคัญ

กฎหมายฉบับนี้มีผลให้สิ่งที่จะกล่าวดังต่อไปนี้เป็นสิ่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

- ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากความขัดแย้งระหว่างสหภาพแรงงาน 2 สหภาพแรงงาน ที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนเจรจาต่อรองข้อพิพาทในฐานะตัวแทนของลูกจ้างทั้งหลาย (Jurisdictional Strikes)

- การคว่ำบาตรอันดับรอง (Secondary boycotts) หมายถึง การกระทำของสหภาพแรงงานที่ห้ามแรงงานของสหภาพแรงงานหรือนายจ้างของแรงงานติดต่อหรือซื้อสินค้าจากกิจการที่อยู่ในกลุ่มคู่พิพาทกับแรงงาน และการยุ้งให้หยุดงาน (picketing)

- ความตกลงที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการจ้างลูกจ้างเฉพาะที่เป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน (Closed - shop agreement) แต่ในส่วนของความตกลงอันว่าด้วยเรื่องที่เกิดการ

⁸⁸ Taft – Hartley Labor Act www.infoplease.com/ce6/bus/Ao847620.html

ธุรกิจต้องจ้างลูกจ้างที่เป็นสมาชิกสหภาพ โดยลูกจ้างจะต้องเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน เป็นระยะเวลาหนึ่งเสียก่อน ก่อนที่จะได้รับการว่าจ้าง (Union shop) นั้น เป็นสิ่งที่ยังคงทำได้ต่อไป

นอกจากนี้กฎหมายฉบับนี้ยังแก้ไขในเรื่องของการนัดหยุดงานโดย กำหนดให้ทั้งลูกจ้างและนายจ้างจะต้องส่งหนังสือแจ้งการนัดหยุดงานให้แก่ฝ่ายทราบเป็นเวลา ไม่น้อยกว่า 60 วัน ก่อนการนัดหยุดงานหรือกระทำการใด ๆ ที่เกี่ยวกับข้อตกลงเรื่องการรวมตัวกัน เพื่อเจรจาต่อรอง นอกจากนี้ยังห้ามกำหนดในเรื่องของ cooling – off period (ช่วงเวลาของการ ชัดแย้งระหว่างนายจ้างและลูกจ้างซึ่งอยู่ในระหว่างการเจรจา ทั้งนายจ้างและลูกจ้างจะต้องปฏิบัติ ตนตามปกติ นายจ้างจะสั่งปิดโรงงานหรือลูกจ้างจะนัดหยุดงานไม่ได้) หลังจากข้อตกลงตาม สัญญาสิ้นสุดแล้ว แม้ว่ากฎหมายฉบับนี้จะให้อำนาจประธานาธิบดีเพื่อเข้าแทรกแซงการนัดหยุด งานที่มีผลกระทบต่อคนในชาติก็ตาม เช่น กรณีของการนัดหยุดงานของกิจการถ่านหิน แห่งชาติสหรัฐอเมริกา แต่ในความเป็นจริงประธานาธิบดี เช่น จอร์จ ดับเบิลยู บุช (George W. Bush) มักจะไม่ใช้อำนาจดังกล่าวแต่ปล่อยให้เป็นที่ของกฎหมายในการแก้ไขสถานการณ์ เช่น ในกรณีของการปิดกิจการของบริษัท International Longshore and Warehouse Union เพื่อบีบบังคับลูกจ้างให้ยอมรับเงื่อนไขการจ้างงานที่ฝ่ายนายจ้างต้องการในระหว่างการตกลงเจรจ าต่อรองกับบริษัทที่ประกอบกิจการขนถ่ายสินค้าขึ้นลงจากเรือในแถบ West Coast เมื่อปี ค.ศ. 2002

ในส่วนของข้อกำหนดเรื่องการแก้ไข กฎหมายฉบับนี้แก้ไขกฎหมายเรื่อง สิทธิในการสมาคมและสิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรองตามพระราชบัญญัติแรงงาน สัมพันธ์แห่งชาติ (The National Labor Relations Act หรือ The Wagner Act) หรือ “NLRA” ใน ส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจดุลพินิจในการพิจารณาถึงคำสั่งห้ามในกรณีที่นายจ้างหรือลูกจ้าง กระทำการอันเป็นการละเมิดกฎหมายฉบับนี้ โดยกำหนดให้คณะกรรมการเกี่ยวกับ NLRA สามารถใช้ดุลพินิจเกี่ยวกับคำสั่งห้ามทำกิจกรรมใด ๆ ในกรณีของการคว่ำบาตรอันดับรอง (Secondary boycotts) ซึ่งหมายถึง การกระทำของสหภาพแรงงานที่ห้ามลูกจ้างของสหภาพ แรงงานหรือนายจ้างของแรงงานติดต่อหรือซื้อสินค้าจากกิจการที่อยู่ในกลุ่มคู่พิพาทกับแรงงาน นอกจากนี้กฎหมายฉบับนี้ยังกำหนดถึงความเป็นอิสระของคณะกรรมการ NLRA ซึ่งอยู่ภายใต้ กรอบการบริหารของ NLRA และสภาสูงยังกำหนดในเรื่องสิทธิของนายจ้างในอันที่จะฟ้องร้อง สหภาพแรงงานสำหรับเรียกร้องเอาค่าเสียหายที่เกิดขึ้นอันมีสาเหตุมาจากการคว่ำบาตรอันดับรอง (Secondary boycotts) ของสหภาพแรงงาน แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายฉบับนี้ก็ยังคงให้ คณะกรรมการ NLRA มีอำนาจผูกขาดเฉพาะตัวในการออกคำสั่งเพื่อต่อต้านการกระทำดังกล่าว

3.5.4. กฎหมายเกี่ยวกับชั่วโมงการทำงาน ค่าจ้างขั้นต่ำ การจ้างแรงงานเด็กตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจ้างแรงงานที่เป็นธรรม (The Fair Labor Standard Act (FLSA) /Child Labor)

3.5.4.1 ความเป็นมา

The Fair Labor Standard Act (FLSA) ถูกตราขึ้นในปี ค.ศ.1983 โดยเป็นกฎหมายที่กำหนดในเรื่องของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำและสิทธิในการทำงานล่วงเวลาของลูกจ้างเอกชน แต่ด้วยข้อยกเว้นต่าง ๆ มากมาย สภาคองเกรสจึงได้แก้กฎหมายฉบับนี้เมื่อปี ค.ศ.1974 โดยให้ครอบคลุมถึงข้าราชการด้วย

3.5.4.2 ประเด็นอันเป็นลักษณะสำคัญของกฎหมาย

3.5.4.2.1 ประเด็นเรื่องการคุ้มครองการจ้างงานตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจ้างแรงงานที่เป็นธรรมนั้นคุ้มครองครอบคลุมถึงการจ้างงานในลักษณะดังต่อไปนี้⁸⁹

(1) การคุ้มครองในลักษณะของกิจการ (Enterprise Coverage)

พระราชบัญญัติฉบับนี้คุ้มครองถึงลูกจ้างใด ๆ ที่ทำงานในบริษัทหรือองค์กรที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 2 คน ขึ้นไป และทำรายได้ขั้นต่ำเป็นเงิน \$500,000 ต่อปี หรือ ลูกจ้างที่ทำงานในโรงพยาบาล การทำธุรกิจใด ๆ ที่มีลักษณะการให้บริการโดยการเสนอซึ่งการรักษาพยาบาลดูแลผู้ป่วยอาศัย การทำธุรกิจใด ๆ เกี่ยวกับสถานศึกษา สถานรับเลี้ยงดูแลเด็กก่อนเข้าเรียน และการเป็นเจ้าของหน้าที่ซึ่งเป็นตัวแทนรัฐบาล

(2) การคุ้มครองในลักษณะตัวบุคคล (Individual Coverage)

พระราชบัญญัตินี้ให้ความคุ้มครองครอบคลุมไปถึงลูกจ้างที่ทำงานในลักษณะที่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างรัฐเป็นปกติธุระใน “ลักษณะการค้าในเชิงพาณิชย์ระหว่างมลรัฐต่อมลรัฐ” (Interstate commerce) นอกจากนี้ยังครอบคลุมถึงการผลิตสินค้าเพื่อขนส่งระหว่างรัฐที่มีการติดต่อสื่อสารทางการค้าระหว่างกันทางโทรศัพท์เป็นปกติธุระ ธุรกรรมอันเกี่ยวข้องกับกระบวนการส่งสินค้าระหว่างรัฐ การเดินทางเพื่อติดต่อค้าขายยังรัฐต่าง ๆ และการ

⁸⁹ http://careerplanning.about.com/cs/legalissues/a/fair_labor.htm <10

ทำงานในลักษณะที่เป็นการดูแลอาคารที่มีไว้สำหรับผลิตสินค้าเพื่อขนส่งระหว่างรัฐ นอกจากนี้ยังครอบคลุมถึงการทำงานเกี่ยวกับการให้บริการภายในประเทศอีกด้วย

3.5.4.2.2 ประเด็นเรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ⁹⁰ ที่กำหนดไว้ตาม พระราชบัญญัติว่าด้วยการจ้างแรงงานที่เป็นธรรม ได้แก่

(1) การจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำนั้นจะต้องกำหนดไว้ไม่ต่ำกว่า \$455 ต่อสัปดาห์หรือ \$1,971.66 ต่อเดือน (หรือ \$5.15 ต่อชั่วโมง)

(2) การจ่ายค่าจ้างนั้นลูกจ้างจะต้องได้รับค่าจ้างตามที่ตกลงกันไว้ล่วงหน้าสำหรับการทำงานที่ตกลงกันจ่ายค่าจ้างเป็นสัปดาห์โดยไม่ต้องคำนึงถึงจำนวนวัน ชั่วโมงการทำงาน คุณภาพหรือปริมาณของงานที่ทำ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ นายจ้างจะต้องจ่ายให้กับลูกจ้างรายวันทุกชั่วโมงที่ลูกจ้างทำงาน ในจำนวนค่าแรงขั้นต่ำที่มีผลบังคับใช้ ไม่ว่าจะลูกจ้างจะได้รับค่าแรงเป็นรายชั่วโมง รายวัน หรือรายชิ้นก็ตาม ค่าแรงขั้นต่ำในขณะนี้คือ \$5.15 ต่อชั่วโมง (บางรัฐอาจมากกว่านี้)

3.5.4.2.3 ประเด็นในเรื่องชั่วโมงการทำงาน ที่กำหนดไว้ตาม พระราชบัญญัติว่าด้วยการจ้างแรงงานที่เป็นธรรม ได้แก่

ชั่วโมงการทำงานของลูกจ้างที่ทำงานในลักษณะที่เกี่ยวข้องกับการค้าการผลิตสินค้าเพื่อการค้า กิจกรรมหรือโครงการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการค้าหรือการผลิตสินค้า กำหนดไว้ไม่ให้เกินกว่า 40 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ นอกเสียจากว่าลูกจ้างจะได้รับค่าชดเชยการทำงานสำหรับชั่วโมงการทำงานที่เกินจากที่กำหนดในอัตราที่ไม่น้อยกว่า 1 - 1.5 เท่า ของอัตราค่าจ้างตามปกติ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ นายจ้างจะต้องจ่ายค่าแรงให้กับลูกจ้างรายวันที่ทำงานทุกหน้าที่ไม่ว่านายจ้างจะอนุญาตล่วงหน้าให้ทำหรือไม่

“ชั่วโมงการทำงาน” คือเวลาทั้งหมดที่ลูกจ้างจะต้องอยู่ในหน้าที่ หรืออยู่ประจำในสถานที่ทำงานนั้นๆ ตามปกติเวลาที่ใช้ในการฝึกหัดงานและการเดินทางจากสถานที่

⁹⁰http://www.law.cornell.edu/uscode/29/usc_sec_29_00000206----000-

ทำงานแห่งหนึ่งเพื่อไปสถานที่ทำงานอีกแห่งหนึ่งในระหว่างวันทำงาน และงานซ่อมแซมก็ถือว่า เป็นชั่วโมงที่จะต้องได้รับค่าแรงเช่นกัน

“ค่าล่วงเวลา” ตามปกตินายจ้างต้องจ่ายค่าแรงให้กับลูกจ้าง 1.5 เท่าของค่าแรงปกติหลังจากที่ลูกจ้างทำงานครบ 40 ชั่วโมงในรอบ 7 วันของสัปดาห์

3.5.4.2.4 ประเด็นเรื่องการจ้างแรงงานเด็กได้ถูกกำหนดขึ้นโดยให้ความหมายของการบังคับหรือข่มขู่แรงงานเด็กในลักษณะดังนี้ คือ

คำว่า การบังคับหรือข่มขู่การใช้แรงงานเด็ก (Oppressive child labor) หมายถึง สภาพการจ้างงานภายใต้ลักษณะดังนี้

(1) การจ้างงานลูกจ้างใดๆ ที่มีอายุต่ำกว่า 16 ปี (และให้หมายความรวมถึงผู้ปกครอง หรือบุคคลที่ทำหน้าที่ในลักษณะเดียวกับผู้ปกครองที่ให้บุตรหรือเด็กในปกครองของตนที่มีอายุต่ำกว่า 16 ปี ทำงานที่เกี่ยวกับด้านการผลิต เหมืองแร่ หรือการทำงานใด ๆ ที่กำหนดโดยรัฐมนตรีกระทรวงแรงงานว่าเป็นงานที่อันตรายเป็นพิเศษสำหรับเด็กที่มีอายุระหว่าง 16 ปี - 18 ปี หรืองานที่มีลักษณะที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ หรือความปลอดภัย ความเป็นอยู่ตามปกติสุข) ไม่ว่าในลักษณะใด

(2) การจ้างงานลูกจ้างใด ๆ ที่มีอายุระหว่าง 16 ปี - 18 ปี ลักษณะการทำงานใดที่รัฐมนตรีกระทรวงแรงงานกำหนดหรือประกาศไว้ว่าเป็นงานที่อันตรายเป็นพิเศษสำหรับเด็กที่มีอายุระหว่าง 16 ปี - 18 ปี หรืองานที่มีลักษณะที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ หรือความปลอดภัย ความเป็นอยู่ตามปกติสุข

อย่างไรก็ตาม การบังคับหรือข่มขู่การใช้แรงงานเด็ก ไม่หมายความรวมถึง การจ้างงานในลักษณะใด ๆ ที่ได้รับการรับรองจากรัฐมนตรีกระทรวงแรงงานว่ามีใช้งานที่อันตราย โดยรัฐมนตรีกระทรวงแรงงานจะกำหนดเป็นมติในการจ้างงานลูกจ้างเด็กที่มีอายุระหว่าง 14 - 16 ปี ทำงานที่เกี่ยวกับด้านการผลิต เหมืองแร่ ที่ไม่มีลักษณะเป็นการบังคับหรือข่มขู่หากการจ้างงานในลักษณะดังกล่าวมีการกำหนดขอบเขตของการทำงานและระยะเวลาในการทำงานที่ได้แทรกแซงด้านการศึกษาหรือก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ หรือความปลอดภัย ความเป็นอยู่ตามปกติสุข

นอกจากนี้พระราชบัญญัติว่าด้วยการจ้างแรงงานที่เป็นธรรม ยังกำหนดในเรื่องของการเก็บรักษาเอกสาร โดยนายจ้างจะต้องเก็บเอกสารข้อมูลที่ระบุค่าแรงทั้งหมดที่จ่ายให้กับลูกจ้างและจำนวนชั่วโมงทำงานทั้งหมด ไม่ว่าจะงานนั้นจะทำในที่ใดก็ตาม ลูกจ้างควรจะได้รับข้อมูล เช่น ชื่อ ที่อยู่ และเบอร์โทรศัพท์ของนายจ้างและจำนวนชั่วโมงของลูกจ้างที่ได้ทำงานไว้ด้วย⁹¹

3.5.4.2.5 ประเด็นที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการจ้างแรงงานที่เป็นธรรมมีได้ครอบคลุมถึง⁹²

- (1) ค่าจ้างสำหรับช่วงเวลาที่มิได้ทำงาน เช่น ค่าจ้างในวันหยุด วันลาพักร้อน วันลาป่วย
- (2) ค่าจ้างสำหรับค่าอาหารมื้อใด ๆ หรือช่วงเวลาหยุดพักในวันทำงาน
- (3) ผลประโยชน์นอกเหนือจากค่าจ้างที่ลูกจ้างจะได้รับจากนายจ้าง
- (4) หนังสือเตือนก่อนการปลดออก เหตุผลในการปลดออก หรือ การจ่ายค่าจ้างสุดท้ายในทันทีทันใดเพื่อสิ้นสุดการจ้างงาน
- (5) ค่าชดเชยเมื่อเลิกจ้าง

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

91

http://www.osha.gov/pls/epub/wageindex.download?p_file=F22050/Thai%20Day%20Laborer%20Fact%20Sheet%20%2061.pdf <10 June 2007>

⁹² Technical Assistance.

<http://www.colorado.gov/dpa/dhr/comp/docs/flsa.pdf> <10 June 2007>

3.5.5. พระราชบัญญัติเกี่ยวกับสุขอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน The Occupational Safety and Health Act (OSH)

3.5.5.1 ความเป็นมา⁹³

จากปรากฏการณ์ที่ลูกจ้างกว่า 14,000 คน เสียชีวิต และกว่า 2,000,000 คน ได้รับบาดเจ็บจากอุบัติเหตุทางอุตสาหกรรมในปี 1970 โดยในการตรวจสุขภาพประจำปีพบว่ามีผู้ป่วยใหม่ประมาณ 300,000 ราย เป็นโรคที่เกิดจากการทำงาน ผลกระทบที่เกิดขึ้นกับลูกจ้างและเศรษฐกิจ เป็นที่น่าตกใจ สภานิติบัญญัติของสหรัฐอเมริกา โดยประธานาธิบดีริชาร์ด นิกสัน (Richard Nixon) จึงได้ผ่านพระราชบัญญัติสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน เมื่อปี ค.ศ.1970 โดยจุดมุ่งหมายของพระราชบัญญัตินี้คือ “การประกันความปลอดภัยและสุขภาพเท่าที่เป็นไปได้ในการทำงานของลูกจ้างทั้งชายและหญิง และคุ้มครองทรัพยากรบุคคล”

3.5.5.2 ลักษณะสำคัญของพระราชบัญญัตินี้คือ

3.5.5.2.1 จัดหาวิธีการใด ๆ เพื่อลดอัตราการเกิดอันตรายจากการทำงานให้แก่นายจ้างและลูกจ้าง

3.5.5.2.2 ออกพระราชบัญญัติเกี่ยวกับมาตรฐานความปลอดภัยในการทำงานและพระราชบัญญัติเกี่ยวกับสุขอนามัย

3.5.5.2.3 จัดทำแผนเกี่ยวกับมาตรฐานความปลอดภัยในการทำงานและแผนเกี่ยวกับสุขอนามัยโดยส่งเสริมให้มีการปฏิบัติตามแผนดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพ

3.5.5.2.4 ออกกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยและสุขอนามัยในการทำงาน โดยแบ่งแยกการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวระหว่างนายจ้างและลูกจ้างตามความรับผิดชอบที่เกิดขึ้นและความถูกต้อง

3.5.5.2.5 ออกกฎหมายเพื่อประโยชน์ในการค้นคว้าเรื่องความปลอดภัยในการทำงานและสุขอนามัย รวมไปถึงกฎหมายเกี่ยวกับสุขภาพจิต รวมถึงพัฒนาปรับปรุงระเบียบ เทคนิค และวิธีการเกี่ยวกับปัญหาสุขอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน

⁹³ Twomey D,P Labor & Employment Law, Text & Cases ,(United States of America : South – Western, 1989), p.523-535.

3.5.5.2.6 สนับสนุนฝ่ายบริหารให้มีความรับผิดชอบและบังคับใช้พระราชบัญญัติเกี่ยวกับสุขอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน

สภานิติบัญญัติของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้ออกพระราชบัญญัติเกี่ยวกับสุขอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน เพื่อให้มีผลภายใต้ขอบเขตการดำเนินงานของรัฐธรรมนูญโดยกำหนดอำนาจขอบเขตของประเภทธุรกิจ จัดให้มีการควบคุมสุขอนามัยและความปลอดภัยในการทำงานระหว่างมลรัฐ โดยสภานิติบัญญัติได้ออกข้อกำหนดพื้นฐานในการพิจารณาตัดสินคดีเกี่ยวกับสุขอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน โดยการกำหนดข้อยกเว้นบางข้อของพระราชบัญญัติ ทำให้พระราชบัญญัตินี้มีการบังคับใช้ครอบคลุมถึงนายจ้างและลูกจ้างที่ประกอบกิจการอยู่ในประเทศสหรัฐอเมริกา แต่อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัตินี้มีข้อยกเว้นมิให้ใช้บังคับกับผู้ประกอบธุรกิจของตนเองและข้าราชการภายในประเทศ

3.5.5.3 หน่วยงานภายใต้พระราชบัญญัติเกี่ยวกับสุขอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน ได้แก่

3.5.5.3.1 OSHA⁹⁴ (Occupational Safety and Health Administration) เป็นหน่วยงานซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของกรมแรงงานประเทศสหรัฐอเมริกามีหน้าที่ออกข้อกำหนดเกี่ยวกับมาตรการป้องกันการเจ็บป่วย ป้องกันการเกิดอันตราย และป้องกันการเสียชีวิตอันเนื่องมาจากการทำงานโดยการออกเป็นข้อกำหนดสำหรับสถานประกอบการ (หรือเรียกกันทั่วไปว่า “มาตรฐาน”) และบังคับใช้ตามข้อกำหนดดังกล่าว

3.5.5.3.2 NIOSH⁹⁵ (The National Institute for Occupational Safety and Health) คือ ศูนย์ค้นคว้าวิจัยด้านสุขภาพในการทำงาน โดยจะศึกษาถึงความปลอดภัยในการทำงานและปัญหาที่เกี่ยวกับสุขอนามัยต่าง ๆ จัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับวิธีการป้องกันความเจ็บป่วยและอันตรายอันเนื่องมาจากการทำงาน รวมทั้งให้คำปรึกษาทางเทคนิคแก่ OSHA และจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อให้ OSHA นำไปใช้เพื่อออกข้อกำหนดเป็นมาตรฐานต่อไป

3.5.5.3.3 OSHRC (The Occupational Safety and Health Review Commission) เป็นหน่วยงานอิสระจาก OSHA มีหน้าที่วินิจฉัยทบทวนประเด็นข้อพิพาทตามกฎหมายของ OSHA ซึ่ง OSHA อาจเสนอให้มีการลงโทษ แต่ OSHRC จะเป็นผู้ประเมินและ

⁹⁴http://en.wikipedia.org/wiki/Occupational_Safety_and_Health_Administration (2007 August 22)

⁹⁵<http://en.wikipedia.org/wiki/NIOSH>

กำหนดการลงโทษนั้นเอง โดยคู่มือสามารถร้องเรียนคำตัดสินของ OSHRC ได้ โดย คณะกรรมการ OSHRC ประกอบด้วยสมาชิก 3 คน ที่ได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี มีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี

3.5.5.4 การออกข้อกำหนดตามพระราชบัญญัติเกี่ยวกับสุขอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน

เลขาธิการสภาแรงงานได้รับมอบหมายให้เป็นผู้กำหนดข้อกำหนดสำหรับ OSHA พระราชบัญญัติให้ความคุ้มครอง 3 ประเภทคือ

3.5.5.4.1 ข้อกำหนดชั่วคราว

ข้อกำหนดชั่วคราวคือ ข้อกำหนดเกี่ยวกับสุขอนามัยและความปลอดภัยในการทำงานซึ่งเลขาธิการสภาแรงงานได้รับมอบอำนาจในการออกข้อกำหนดดังกล่าว ข้อกำหนดที่ออกโดยเลขาธิการสภาแรงงานนั้นมีระยะเวลาการบังคับใช้ 2 ปี นับจากวันที่ข้อกำหนดดังกล่าวมีผลบังคับใช้ โดยส่วนใหญ่จะยึดตามมติของประชาชนส่วนใหญ่ที่มีความต้องการให้ออกข้อกำหนดในเรื่องใด

3.5.5.4.2 ข้อกำหนดถาวร

ข้อกำหนดถาวรอาจจะเป็นการกำหนดข้อกำหนดขึ้นมาใหม่หรือแก้ไขจากข้อกำหนดชั่วคราวก็ได้ โดยเลขาธิการสภาแรงงานจะนำข้อเสนอแนะในการออกข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องมาจากฝ่ายที่มีส่วนได้ส่วนเสียในเรื่องเกี่ยวกับสุขอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน เช่น ข้อเสนอแนะที่ได้รับมาจากสหภาพแรงงานต่างๆ ข้อเสนอแนะที่ได้รับมาจากนายจ้าง และข้อเสนอแนะที่ได้จาก NIOSH

โดย OSHA ได้พัฒนาและได้แก้ไขข้อกำหนด ซึ่งจะต้องตีพิมพ์การนำเสนอข้อกำหนดให้ประชาชนรับทราบเพื่อให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อกำหนดดังกล่าว โดยประชาชนมีเวลาอย่างน้อย 30 วันเพื่อลงประชามติยอมรับข้อกำหนด

ข้อกำหนดซึ่งไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชน จะส่งผลให้ข้อกำหนดดังกล่าวถูกยกเลิกไปนั้น เนื่องจากสาเหตุ เช่น การนำเสนอข้อกำหนดที่ไม่สามารถชี้แจงถึงเหตุผลในการออกข้อกำหนดได้ หรือ ระยะเวลาในการให้ประชาชนลงประชามติเกี่ยวกับ

ข้อกำหนดนั้นน้อยเกินไป จึงได้มีการขยายเวลาในการให้ประชาชนพิจารณาลงมติยอมรับข้อกำหนดเพิ่มขึ้นจากเดิม 30 วัน เป็น 60 วัน

นอกจากนี้เลขาธิการสภาแรงงานมีอำนาจในการขยายระยะเวลาการบังคับใช้ข้อกำหนดได้ ดังเช่นกรณีของการขยายระยะเวลาการบังคับใช้ข้อกำหนดเกี่ยวกับฝุ่นของเยื่อหินทนไฟในโรงงานอุตสาหกรรม โดยให้ขยายระยะเวลาการบังคับใช้ข้อกำหนดดังกล่าวเป็นเวลา 4 ปี จากเดิมที่มีระยะเวลาการบังคับใช้เพียง 2 ปี

นอกจากนี้ยังมีข้อกำหนดเกี่ยวกับสุขอนามัยสำหรับใช้ในสถานประกอบการที่ออกโดย OSHA ในเดือนเมษายน ปี ค.ศ.1987 อันเกิดจากข้อเรียกร้องของลูกจ้างที่ต้องการให้นายจ้าง 11 รายหรือมากกว่านั้น จัดหาให้บริการและจัดให้มีน้ำดื่ม ห้องน้ำ และที่ล้างมือ ข้อกำหนดนี้ถูกออกแบบมาเพื่อปกป้องลูกจ้างจากสาเหตุที่ทำให้เกิดอันตราย 4 ประการคือ เชื้อโรคทางลำไส้ อาการป่วยที่เกิดจากอุณหภูมิการเต้นของชีพจรที่แรง การติดเชื้อจากห้องน้ำและสารเคมีทางการเกษตร มีความคาดหวังว่าข้อกำหนดนี้จะช่วยลดผู้ป่วยลงได้ 2 ใน 3 จากผู้ป่วยจำนวน 276,404 เหลือเพียง 93,605 ต่อปี

3.5.5.4.3 ข้อกำหนดฉุกเฉินชั่วคราว

เลขาธิการสภาแรงงานอาจจะข้ามแบบแผน ธรรมเนียมปฏิบัติต่างๆ และสร้างข้อกำหนดฉุกเฉินชั่วคราวขึ้นมาได้ เมื่อได้รับข้อมูลอันเชื่อได้ว่าลูกจ้างอยู่ในภาวะที่ร่างกายได้รับอันตรายจากสารพิษหรือมีพบว่าอันตรายใด ๆ ที่เกิดขึ้นใหม่ ตัวอย่างเช่น การออกข้อกำหนดฉุกเฉินชั่วคราวเกี่ยวกับชนิดของยาฆ่าแมลงในบริษัท Florida Peach Growers Association จำกัด โดยมีเหตุผลในการออกข้อกำหนดฉุกเฉินชั่วคราวว่าไม่ต้องการให้เกิดการตายหรือการได้รับบาดเจ็บ ข้อกำหนดฉุกเฉินชั่วคราวมีผลเมื่อมีการประกาศ เลขาธิการต้องมีเหตุผลสำหรับการออกคำสั่ง และสร้างกระบวนการสำหรับการประกาศข้อกำหนดถาวร โดยที่ข้อกำหนดฉุกเฉินชั่วคราวมีผลเพียง 6 เดือนเท่านั้น

3.6 การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจกรณี เขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (North America Free Trade Agreement: NAFTA)

อย่างไรก็ตาม การพิจารณาถึงข้อพิพาทนอกจากจะพิจารณาจากคดีที่ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นคู่กรณีแล้ว ข้อพิจารณาอีกสิ่งหนึ่งที่จะนำมาประกอบกันได้ก็คือ การพิจารณาถึงหลักการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจที่มีประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นสมาชิก ซึ่งที่จะยกตัวอย่างได้แก่

เขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (North America Free Trade Agreement: NAFTA) ซึ่งจะขอกล่าวถึงความตกลงในเรื่องดังกล่าวพอสังเขป ดังนี้⁹⁶

3.6.1 ความเป็นมา

การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในภูมิภาคอเมริกาเหนือเกิดขึ้นนับแต่ที่ประธานาธิบดีไบรอัน มัลโรนีย์ แห่งประเทศแคนาดา แสดงออกถึงเจตนารมณ์ของประเทศแคนาดาโดยการประกาศถึงการเจรจาข้อตกลงการค้าเสรีของประเทศสหรัฐอเมริกาในเดือนมิถุนายน ค.ศ.1985 หลังจากนั้นตัวแทนทางการค้าของทั้งสองฝ่ายก็ได้มีการเจรจาต่อรองอย่างต่อเนื่องเกี่ยวกับข้อตกลงและประโยชน์อันเป็นส่วนได้ส่วนเสียทางการค้า จนกระทั่งสามารถบรรลุข้อตกลงได้ในวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ.1987 ต่อมาข้อตกลงการค้าเสรีระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศแคนาดาได้เริ่มมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ.1989 เป็นต้นมา

ในขณะเดียวกันในปี ค.ศ.1985 ประเทศสหรัฐอเมริกาได้เจรจาตกลงทำความเข้าใจกับประเทศเม็กซิโกในเรื่องการอุดหนุน และภาษีศุลกากรและการค้าหรือเกตต์ (General Agreement on Tariff and Trade: GATT) และได้เริ่มดำเนินการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจโดยลดอุปสรรคทางการค้าลง ต่อมาในปี ค.ศ.1987 ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศเม็กซิโกก็ได้ลงนามในความตกลงเพื่อกำหนดกรอบในการเจรจาเกี่ยวกับการเปิดเสรีทางการค้าและสถาปนากลไกทวิภาคีที่มีผลต่อความสัมพันธ์ทางการค้าของทั้ง 2 ประเทศ

ในเดือนมิถุนายน ค.ศ.1990 ประธานาธิบดี จอร์จ บุช และประธานาธิบดี ซาลีนาส แห่งประเทศเม็กซิโก ได้ประกาศเจตจำนงร่วมกันที่จะจัดตั้งเขตการค้าเสรีระหว่าง 2 ประเทศ และได้สั่งการให้รัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ของตนเริ่มเตรียมการในข้อตกลงดังกล่าว ซึ่งต่อมาในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ.1991 ประเทศแคนาดาก็ได้เข้าร่วมเจรจาทำความตกลงด้วย และท้ายสุดก็เป็นการกฤษฎาเพื่อนำไปสู่การก่อตั้งเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (NAFTA)

การเจรจาอย่างเป็นทางการเริ่มขึ้นเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน ค.ศ.1991 หลังจากที่รัฐสภาได้ลงมติต่ออายุการใช้อำนาจอย่างรวดเร็ว (Fast Track Authority) กล่าวคือเป็นอำนาจของ

⁹⁶ Overview of the NAFTA <http://www.dfait-maeci.gc.ca/nafta-alena/over-en.asp> <2007 June>

ฝ่ายบริหารในการเจรจาเพื่อทำความตกลงทวิภาคีและการเจรจาการค้ารอบอุรุกวัย โดยเมื่อฝ่ายบริหารทำความตกลงแล้วจะเสนอให้รัฐสภาสหรัฐอเมริกาพิจารณาให้ความเห็นชอบ ซึ่งรัฐสภามีสิทธิออกเสียงเพียง “เห็นด้วย” หรือ “ไม่เห็นด้วย” เท่านั้น ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงข้อตกลงดังกล่าวได้ ซึ่งอำนาจดังกล่าวนี้เป็นนโยบายของประธานาธิบดี จอร์จ บุช เพื่อใช้ในการเจรจาทำความตกลงเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (NAFTA) ในฐานะกลยุทธ์ทางการค้าแนวใหม่

ซึ่งในการเจรจาในรอบแรกนั้น ที่ประชุมได้จัดตั้งคณะกรรมการ 6 คณะเพื่อพิจารณาในเรื่องสำคัญ 6 เรื่อง ได้แก่ การเข้าถึงตลาด (Market Access) ซึ่งพิจารณาในเรื่องมาตรการกีดกันทางการค้าทั้งที่เป็นภาษีและไม่ใช่อุตสาหกรรม กฎเกณฑ์ทางการค้า (Trade Rules) การค้าบริการ หลักและข้อจำกัดของการลงทุน การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา กลไกรงับและยุติข้อพิพาททางการค้า (Dispute Settlement) หลังจากนั้น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา และประเทศเม็กซิโกได้ประกาศเจตนารมณ์ร่วมกัน ในการจัดทำข้อตกลงการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (North American Free Trade Agreement: NAFTA) นี้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ.1994

3.6.2 วัตถุประสงค์⁹⁷

การเจรจาเพื่อทำความตกลงการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (North American Free Trade Agreement: NAFTA) มีขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคทางการค้าและบริการระหว่างประเทศภาคี

โดยการยกเลิกภาษีศุลกากรภายใน 15 ปี ส่งเสริมการแข่งขันที่เป็นธรรม รวมทั้งจัดให้มีการลงทุนอย่างเป็นขั้นเป็นตอน ขยายโอกาสการลงทุน คุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา และแก้ไขข้อพิพาททางการค้าโดยจัดตั้งกลไกการยุติปัญหาข้อพิพาทอย่างรวดเร็ว

3.6.3 สารสำคัญ

3.6.3.1 การเข้าสู่ตลาด กำหนดให้มีการลดและยกเลิกภาษี และมาตรการที่มีใช้ภาษีศุลกากร ที่เป็นอุปสรรคต่อการค้าระหว่างประเทศภาคี

⁹⁷ ข้อตกลงการค้าเสรีอเมริกาเหนือ

www.dtn.moc.go.th/web/8/143/nafta.asp?g_id=143&f_id=678-<2007

3.6.3.2 แหล่งกำเนิดสินค้า กำหนดสัดส่วนการผลิตสินค้าที่ต้องใช้ผลิตภัณฑ์ภายในประเทศภาคีในการผลิตสินค้า เช่น การผลิตสิ่งทอ เสื้อผ้าสำเร็จรูป และรถยนต์

3.6.3.3 การค้าบริการ กำหนดหลักการเพื่อเปิดการค้าบริการระหว่างประเทศภาคีโดยใช้หลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ และหลักปฏิบัติอย่างประเทศที่ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่ง

3.6.3.4 สินค้าเกษตร ประมาณครึ่งหนึ่งของสินค้าที่เรียกเก็บภาษี และมีโควตาจะถูกขจัดออกไป ไม่ต้องมีภาษีและโควตาตั้งแต่เดือนมกราคม ค.ศ. 1994 ยกเว้นพืชที่มีความอ่อนไหว หรือมีปัญหา จะมีการยกเลิกการเก็บภาษีภายใน 15 ปี เช่น การส่งออกข้าวโพดของประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

3.6.3.5 การลงทุน กำหนดให้มีการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันสำหรับนักลงทุนในประเทศภาคี

3.6.3.6 ทรัพย์สินทางปัญญา กำหนดให้มีการปกป้องในทรัพย์สินทางปัญญาอย่างเพียงพอ และมีประสิทธิภาพ บนหลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติเพื่อป้องกันการละเมิดลิขสิทธิ์ สิทธิบัตร และเครื่องหมายการค้าระหว่างประเทศภาคี

3.6.3.7 กลไกการยุติข้อพิพาท กรณีมีข้อขัดแย้งสามารถพิจารณาได้ภายใต้ GATT หรือข้อตกลง NAFTA เวทีใดเวทีหนึ่ง สำหรับ NAFTA กำหนดกลไกในการยุติข้อพิพาท โดยเริ่มจากการปรึกษาหารือโดยคณะกรรมการการค้าก่อน หากตกลงกันไม่ได้ให้มีการตัดสินโดยคณะลูกขุนของ NAFTA

3.6.3.8 ข้อตกลงข้างเคียง กำหนดให้มีข้อตกลงข้างเคียงขึ้นเพื่อปกป้องสิ่งแวดล้อม และสิทธิประโยชน์ของลูกจ้างในประเทศภาคี โดยเฉพาะในประเทศเม็กซิโก รวมทั้งช่วยป้องกันการไหลทะลักของสินค้าจากประเทศภาคีหนึ่ง ที่อาจทำให้อุตสาหกรรมภายในประเทศอื่นๆ ได้รับความเสียหาย

3.6.4 ความตกลงด้านแรงงาน⁹⁸

การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในอเมริกาเหนือ หรือ NAFTA ระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศเม็กซิโก และประเทศแคนาดา นั้น เป็นความตกลงซึ่งแสดงให้เห็นถึงการนำเรื่องความตกลงด้านแรงงานมาแทรกกับการเจรจาทางเศรษฐกิจเป็นครั้งแรก โดยความตกลงเรื่องแรงงานดังกล่าวถูกเรียกว่า “ความร่วมมือด้านแรงงานในความตกลงของอเมริกาเหนือ” (The North American Agreement on Labor Cooperation : NAALC) ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อ 1 มกราคม ค.ศ.1994 ความตกลง NAALC นี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาสภาพการทำงานและความเป็นอยู่ขั้นพื้นฐานของประเทศคู่เจรจาทั้ง 3 ประเทศให้ดีขึ้น แลกเปลี่ยนข้อมูลทางด้านแรงงาน รวมถึงร่วมมือกันเพื่อการบังคับใช้กฎหมายแรงงานภายในของแต่ละประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดความโปร่งใสในการบริหาร บังคับใช้กฎหมายแรงงาน

โดยข้อตกลงดังกล่าวมีสาระสำคัญที่นำมาซึ่งความตกลงที่ประเทศคู่สัญญาทั้ง 3 ประเทศ จะต้องบังคับใช้กฎหมายแรงงานในประเทศของตนอย่างมีประสิทธิภาพ โดยประเทศคู่เจรจาทั้ง 3 ประเทศ จะต้องยืนยันและยอมรับซึ่งกฎหมายแรงงานของแต่ละประเทศ นอกจากนี้ จะต้องพัฒนา แก้ไข ปรับเปลี่ยนกฎหมายและข้อกำหนดต่างๆ เพื่อนำมาซึ่งมาตรฐานแรงงานระดับสูง โดยจะต้องเป็นไปในลักษณะที่มีคุณภาพทั้งด้านการผลิตและสถานประกอบการ และจะต้องมีการพัฒนามาตรฐานแรงงานอย่างยั่งยืนเพื่ออนาคตด้านแรงงานที่ดีต่อไป โดยจะต้องร่วมมือกันสนับสนุน ส่งเสริมหลักการพื้นฐานด้านสิทธิแรงงานที่มีทั้งสิ้น 11 ข้อ ให้มีผลในระยะยาวต่อไป

ความตกลงด้านแรงงานที่ปรากฏในความร่วมมือด้านแรงงานในความตกลงของอเมริกาเหนือ (NAALC) แบ่งเป็นสิทธิด้านแรงงานที่ปรากฏในกฎหมายการค้าของประเทศสหรัฐอเมริกา 5 ข้อ และอีก 6 ข้อ ปรากฏในมาตรฐานแรงงานหลักขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ซึ่งได้แก่

⁹⁸ Mary Jane Bolle , “NAFTA Labor Side Agreement: Lessons for the Worker Rights and Fast-Track Debate “<http://digitalcommons.irl.cornell.edu/crs/27> (2007,May)

<http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1042&context=key_workplace> 7 June 2007

3.6.4.1 สิทธิในการสมาคม และการคุ้มครองสิทธิในการจัดตั้งองค์กร (Freedom of association and protection of the right to organize)

3.6.4.2 สิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรอง (The right to organize and bargain collectively)

3.6.4.3 สิทธิในการนัดหยุดงาน (The right to strike)

3.6.4.4 ห้ามใช้แรงงานบังคับ (A prohibition on the use of any form of forced or compulsory labor)

3.6.4.5 การกำหนดมาตรฐานแรงงานขั้นต่ำเกี่ยวกับค่าล่วงเวลา (Minimum employment standards pertaining to overtime pay)

3.6.4.6 การขจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน (Elimination of employment discrimination)

3.6.4.7 ค่าตอบแทนที่เท่ากันในลูกจ้างหญิงและชาย (Equal pay for women and men)

3.6.4.8 ค่าชดเชยในกรณีที่เกิดการบาดเจ็บ หรือเจ็บป่วย อันเนื่องมาจากการทำงาน (Compensation in cases of occupational injuries and illnesses)

3.6.4.9 การคุ้มครองสิทธิของแรงงานอพยพ (Protection of migrant workers)

3.6.4.10 การคุ้มครองแรงงานเด็กและแรงงานที่มีอายุน้อย (Labor protections for children and young persons)

3.6.4.11 การกำหนดมาตรฐานแรงงานขั้นต่ำเกี่ยวกับค่าจ้างในการทำงาน (Minimum employment standards pertaining to minimum wage)

3.6.5 คณะกรรมการถาวรเพื่อความร่วมมือด้านแรงงาน (Commission For Labor Cooperation) แบ่งเป็น

3.6.5.1 คณะกรรมการถาวรตาม NAALC เพื่อระงับข้อพิพาทแรงงานที่เกิดขึ้นภายใน NAFTA ประกอบด้วย

3.6.5.1.1 ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี (Ministerial Council) ซึ่งได้แก่รัฐมนตรีกระทรวงแรงงานของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศเม็กซิโก และประเทศแคนาดา

3.6.5.1.2 กองเลขาธิการ (Secretariat) 15 คน ที่มาจากประเทศสมาชิกทั้ง 3 ประเทศ โดยแต่ละประเทศสมาชิก NAFTA จะมีสำนักงานการปกครองแห่งชาติ (National Administrative Offices: NAO) ของประเทศตน

3.6.5.2 คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นโดยชั่วคราวเพื่อตัดสินข้อพิพาทบางกรณี ได้แก่

3.6.5.2.1 คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญในการประเมินข้อพิพาท (Evaluation Committee of Experts: ECE)

3.6.5.2.2 คณะลูกขุนเพื่อชี้ขาดข้อพิพาท (Arbitral Panel: AP)

หากมีข้อพิพาทแรงงานเกิดขึ้นอันเนื่องจากการไม่บังคับใช้กฎหมายให้สอดคล้องหรือเป็นไปตามความตกลงด้านแรงงาน

3.6.6 ความรับผิดชอบในการพิจารณาข้อพิพาทแรงงานของคณะกรรมการแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่

3.6.6.1 สำนักงานการปกครองแห่งชาติ (National Administrative Offices: NAO) กองเลขาธิการ (Secretariat) และ ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี (Ministerial Council) รับผิดชอบข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับ

3.6.6.1.1 สิทธิในการสมาคม และการคุ้มครองสิทธิในการเจรจาต่อรอง (Freedom of association and protection of the right to organize)

3.6.6.1.2 สิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรอง (The right to organize and bargain collectively)

3.6.6.1.3 สิทธิในการนัดหยุดงาน (The right to strike)

3.6.6.2 สำนักงานการปกครองแห่งชาติ (National Administrative Offices: NAO) กองเลขานุการ (Secretariat) ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี (Ministerial Council) และ คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญในการประเมินข้อพิพาท (Evaluation Committee of Experts: ECE) รับผิดชอบข้อพิพาทที่เกี่ยวข้อง

3.6.6.2.1 สิทธิในการนัดหยุดงาน (The right to strike)

3.6.6.2.2 ห้ามใช้แรงงานบังคับ (A prohibition on the use of any form of forced or compulsory labor)

3.6.6.2.3 การกำหนดมาตรฐานแรงงานขั้นต่ำเกี่ยวกับค่าล่วงเวลา (Minimum employment standards pertaining to overtime pay)

3.6.6.2.4 การขจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน (Elimination of employment discrimination)

3.6.6.2.5 ค่าตอบแทนที่เท่ากันในลูกจ้างหญิงและชาย (Equal pay for women and men)

3.6.6.2.6 ค่าชดเชยในกรณีที่เกิดการบาดเจ็บ หรือเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงาน (Compensation in cases of occupational injuries and illnesses)

3.6.6.2.7 การคุ้มครองสิทธิของแรงงานอพยพ (Protection of migrant

3.6.6.3 สำนักงานการปกครองแห่งชาติ (National Administrative Offices: NAO) กองเลขานุการ (Secretariat) และ Ministerial Council คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญในการประเมินข้อพิพาท (Evaluation Committee of Experts: ECE) และคณะลูกขุนเพื่อชี้ขาดข้อพิพาท (Arbitral Panel: AP) รับผิดชอบข้อพิพาทที่เกี่ยวข้อง

3.6.6.3.1 การคุ้มครองแรงงานเด็กและแรงงานที่มีอายุน้อย (Labor protections for children and young persons)

3.6.6.3.2 การกำหนดมาตรฐานแรงงานขั้นต่ำเกี่ยวกับค่าจ้างในการทำงาน (Minimum employment standards Pertaining to minimum wage)

โดยการตัดสินข้อพิพาทที่มีลูกขุนเพื่อชี้ขาดข้อพิพาท (Arbitral Panel: AP) เข้ามาเกี่ยวข้องนั้น จะมีความแตกต่างจากข้อพิพาทลักษณะอื่น ๆ คือ ข้อพิพาทใดที่ AP เข้ามาเกี่ยวข้องตัดสินด้วยนั้น AP สามารถออกมาตรการบังคับซึ่งเป็นบทลงโทษ (Sanction) ในเรื่องนั้นๆ ได้ นั่นจึงทำให้ NALLC มีผลบังคับอย่างชัดเจนเฉพาะในเรื่องของการคุ้มครองแรงงานเด็กและแรงงานที่มีอายุน้อย และการกำหนดมาตรฐานแรงงานขั้นต่ำเกี่ยวกับค่าจ้างในการทำงาน

จะเห็นได้ว่าจากที่กล่าวมา ไม่ว่าจะเป็นการตกลงเจรจาในระดับภูมิภาค หรือระดับภูมิภาคที่มีประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นคู่เจรจา ต่างก็ต้องใช้ข้อตกลงด้านแรงงานที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายการค้าของประเทศไทยทั้งสิ้น สิ่งที่เห็นได้ชัดก็คือประเทศไทยถือเจตนารมณ์ของตนเองเป็นสำคัญในการทำข้อตกลง ซึ่งความตกลงในเรื่องแรงงานดังที่กล่าวมาทั้งหมด ต่างไม่มีคำนิยามใด ๆ ในการแปลความเพื่อความชัดเจน ดังนั้น สิ่งที่จะตีความความหมายของข้อตกลงเรื่องแรงงานทั้งหมดจึงจำเป็นต้องวิเคราะห์จากข้อพิพาทแรงงานที่เกิดขึ้น เพื่อความชัดเจนในการตีความ รวมถึงการบังคับใช้ตามข้อตกลงแรงงานที่กล่าวมาทั้งหมด

บทที่ 4

การวิเคราะห์ประเด็นปัญหาอันเกิดจากข้อพิพาทด้านแรงงาน ในความตกลงที่ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นสมาชิก

เนื่องจากเมื่อพิจารณาพันธกรณีตามความตกลงเขตการค้าทวีภาคีของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศชิลีแล้ว พบว่าเป็นไปตามมาตรฐานแรงงานหลักตามกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาภายใต้ Bipartisan Trade Promotion Authority 2002 ทั้งนี้ จึงต้องศึกษาบทนิยามการตีความบทนิยามของกฎหมายรวมถึงศึกษา Case study ในคดีที่เป็นประเด็นพิพาทด้านแรงงานของประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อดูถึงลักษณะของบทบัญญัติตามพันธกรณี ว่าเป็นอย่างไร รวมถึงผลของคำพิพากษา เช่น คดีที่ประเทศสหรัฐอเมริกาถูกฟ้องเรื่องการใช้แรงงานบังคับหรือการเกณฑ์แรงงานกรณีบริษัท UNOCAL - Burma หรือคดีที่เกิดจากการผิดพันธกรณีด้านแรงงานในความตกลงของกลุ่มประเทศ เช่น NAFTA ว่าเรื่องดังกล่าวมีประเด็นและมีความสอดคล้องตามความหมายของอนุสัญญาหลักขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (Core Labor Standard) หรือไม่ อย่างไร

4.1 กรณีการบังคับใช้แรงงาน (Forced Labor)

4.1.1 ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นมีดังนี้

4.1.1.1 ความหมายของคำว่า “การบังคับใช้แรงงาน” หมายความว่าอย่างไร

4.1.1.2 หากเป็นการบังคับใช้แรงงาน ซึ่งถือว่าไม่เป็นการปฏิบัติตามพันธกรณีตามข้อบทด้านแรงงานในความตกลงเขตการค้าเสรีระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศชิลี เนื่องจากมิได้ส่งเสริมและมิได้มีการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องของการยกเลิกการเกณฑ์แรงงานอย่างมีประสิทธิภาพ หากพบว่าประเทศใดประเทศหนึ่งที่เป็นคู่ภาคีมีส่วนร่วมโดยเป็นตัวการบังคับใช้แรงงานผ่านตัวแทนในประเทศที่ 3 กรณีดังกล่าวนี้จะถือว่าประเทศคู่ภาคีที่บังคับใช้แรงงานนั้นกระทำผิดพันธกรณีเรื่องการจ้างงานบังคับหรือไม่ เนื่องจากอาจมีข้อโต้แย้งได้ว่า การจ้างงานบังคับนั้นมิได้ใช้แรงงานบังคับต่อประเทศคู่ภาคี

4.1.1.3 หากการบังคับใช้กฎหมายแรงงานของประเทศคู่ภาคีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพจริง แต่เมื่อประเทศคู่ภาคีดังกล่าวมาลงทุนหรือมาประกอบธุรกิจในประเทศอื่น ๆ ที่

มิใช่ประเทศคู่ภาคี และมีได้มีการบังคับใช้แรงงานอย่างมีประสิทธิภาพ ประเทศคู่ภาคีนั้นจะถือว่า ผิดพันกรณีตามข้อบทด้านแรงงานหรือไม่

4.1.1.4 ในฐานะประเทศใด ๆ ก็ตามที่เป็นประเทศคู่ภาคีที่ทำความตกลงกับประเทศ สหรัฐอเมริกา สามารถอ้างถึงการกระทำในลักษณะเดียวกันกับการใช้แรงงานบังคับที่ประเทศ สหรัฐอเมริกากระทำในประเทศพม่าได้หรือไม่ ว่าการกระทำในลักษณะนี้ถือว่าประเทศ สหรัฐอเมริกาผิดพันกรณีในข้อของการใช้แรงงานบังคับ โดยถือว่าเป็นการไม่บังคับใช้กฎหมายใน เรื่องแรงงานอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อใช้สิทธิตามข้อตกลงทวิภาคีกับประเทศเหล่านั้นได้หรือไม่

4.1.2 ตัวอย่างคดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องการบังคับใช้แรงงาน

4.1.2.1 ข้อพิพาทระหว่างบริษัทน้ำมันUnocal (Unocal Corporation and Union Oil Company of California) และ ประเทศพม่า

กรณีตาม Case ดังกล่าว เป็นเรื่องเกี่ยวกับการร่วมลงทุนระหว่างประเทศ โจทก์ เป็นประชาชนประเทศพม่าใช้ชื่อในการฟ้องว่า John, Jane Roe คดีเริ่มโดยองค์กรณีมนุษยชน ในประเทศสหรัฐอเมริกาได้รับแจ้งจากชาวพม่าจำนวน 15 คน ซึ่งเป็นชาวบ้านจากรัฐ Tenasserim ประเทศพม่า กรณีมาขอความช่วยเหลือ กล่าวคือ บริษัท Unocal มีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ที่รัฐ California ประเทศสหรัฐอเมริการับผิดชอบดำเนินการวางท่อส่งแก๊ส (pipeline) ในประเทศพม่า โดย ดำเนินกิจการร่วมค้าร่วมกับบริษัทน้ำมันของฝรั่งเศสและรัฐบาลทหารพม่า ในการดูแลรักษา ธรรมชาติจากชายฝั่งของประเทศพม่าส่งมาตามท่อส่งแก๊สเพื่อนำมายังประเทศไทย โดยโจทก์ฟ้อง ให้ บริษัท Unocal รับผิดชอบกรณีละเมิดสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศซึ่งโจทก์มีกองทหารพม่า เป็นตัวแทนในการละเมิดสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศดังกล่าว

ประเด็นในเบื้องต้นก็คือ

(1) บริษัท Unocal และกองทหารพม่าได้กระทำการอันเป็นการละเมิดสิทธิ มนุษยชนระหว่างประเทศจริงหรือไม่

(2) กองทหารพม่าเป็นเพียงตัวแทนหรือผู้ทำสัญญาอิสระที่ถูกจ้างโดย ไครงการ

ศาลชั้นต้นพบว่า

(1). กรณีข้อกล่าวหาในเรื่องของการฆาตกรรม ช่มชู้และทรมาณ โจทก์ไม่สามารถแสดงให้เห็นว่าบริษัท Unocal มีความเกี่ยวพันอย่างใดกับการกระทำของรัฐบาลพม่าหรือบังคับควบคุมกองทหารพม่า

(2). กรณีข้อกล่าวหาในเรื่องของการบังคับใช้แรงงาน โจทก์ไม่สามารถแสดงให้เห็นว่าบริษัท Unocal มีส่วนร่วมในการบังคับใช้แรงงานนั้น

ประเด็นต่อมาที่พิจารณาก็คือ เรื่องของ Conspiracy (การมีส่วนร่วม) จากหลักฐานต่าง ๆ แสดงให้เห็นว่า บริษัท Unocal ให้ความช่วยเหลือกองทหารของประเทศพม่าโดยให้ทหารดังกล่าว ทำหน้าที่มีส่วนร่วมในการรักษาความปลอดภัยและสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐาน โดยบริษัท Unocal ให้กองทหารพม่าใช้รูปภาพ สักรวจและวาดแผนที่เพื่อแสดงให้เห็นว่ากองทหารพม่าควบคุมดูแลในพื้นที่ใดบ้าง โดยบริษัท Unocal จ่ายเงินเพื่อสนับสนุนการกระทำดังกล่าว ทั้ง ๆ ที่บริษัท Unocal รู้ว่ากองทหารพม่าใช้กำลังบังคับแรงงาน แสดงให้เห็นว่าบริษัท Unocal สนับสนุนให้กองทหารสามารถบังคับใช้แรงงานเหล่านั้นต่อไปได้เพื่อให้โครงการวางท่อส่งแก๊ส (pipeline) ในประเทศพม่า ในการดูถูกชาวมุสลิมจากชายฝั่งของประเทศพม่าส่งมาตามท่อส่งแก๊สเพื่อนำมายังประเทศไทย ซึ่งเป็นโครงการในความรับผิดชอบของบริษัท Unocal สำเร็จลุล่วงไปเพื่อประโยชน์ของตนเอง ข้อกฎหมายที่ต้องพิจารณาจะมีประเด็นที่โจทก์อ้างโดยใช้กฎหมาย Alien Tort Statute ที่ออกในปี ค.ศ.1789 นั้น ให้สิทธิคนต่างด้าวในการฟ้องร้องประเทศสหรัฐอเมริกากรณีการทำละเมิด กฎหมาย หรือ สนธิสัญญาของประเทศสหรัฐอเมริกา แต่ไม่รวมถึงผู้ช่วยเหลือ สนับสนุนยุยงส่งเสริมหรือสมรู้ร่วมคิดเพื่อการทำละเมิดนั้น ดังนั้น จากคดีพิพาทดังกล่าว จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาในเรื่องของการบังคับใช้แรงงานที่กระทำโดยประเทศสหรัฐอเมริกาเพราะในเรื่องของการบังคับใช้แรงงานนั้น เป็นพันธุกรณีข้อหนึ่งที่ปรากฏอยู่ในพันธุกรณีตามข้อบทด้านแรงงานในความตกลงเขตการค้าทวิภาคี ระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศชิลี ซึ่งจากการศึกษา พบปัญหาในเบื้องต้น เนื่องจากตามกรณีดังกล่าว บริษัท Unocal ซึ่งเป็นบริษัทของประเทศสหรัฐอเมริกา ดำเนินการโดยคนสัญชาติอเมริกาถูกฟ้องร้องในเรื่องของการทำผิดกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ในเรื่องของการบังคับใช้แรงงาน แต่จากข้อเท็จจริงบริษัท Unocal อยู่ในสถานะที่เป็นผู้มีส่วนร่วมหรือในลักษณะตัวการ ตัวแทน เพราะบริษัท Unocal มิได้เป็นผู้บังคับใช้แรงงานด้วยตนเอง แต่บังคับ ควบคุม ผ่านทางกองทหารของประเทศพม่า ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงมีลักษณะเช่นนี้ บริษัท Unocal ประเทศสหรัฐอเมริกา จะต้องรับผิดชอบในเรื่องของการบังคับใช้แรงงานหรือไม่ และหากพิจารณาพันธุกรณีตามข้อบทด้านแรงงานในความตกลงเขตการค้าทวิภาคี ระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศชิลี นั้น ปัญหา

ที่เกิดขึ้นจากการเกณฑ์แรงงานดังกล่าว นั้น พบว่า การเกณฑ์แรงงานหรือการใช้แรงงานบังคับเป็น พันธกรณีหนึ่งใน 5 ข้อ ที่อยู่ในความตกลงทวิภาคีระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศชิลี กรณีดังกล่าวก็น่าจะต้องมีการพิจารณาว่าผิดพันธกรณี ในเรื่องการบังคับใช้แรงงานหรือไม่

เนื่องจากว่า พันธกรณีที่ปรากฏในบทเรื่องแรงงานในความตกลงเขตการค้า ทวิภาคีกรณีประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศชิลี ในเรื่องของการห้ามใช้แรงงานบังคับ (A prohibition on the use of any form of forced or compulsory labor) นั้น บังคับโดย ปลายลักษณะอักษรแต่เพียงว่า ให้ประเทศคู่กรณีบังคับใช้กฎหมายในเรื่องแรงงานดังต่อไปนี้โดยมี ประสิทธิภาพ ซึ่งเรื่องการห้ามใช้แรงงานบังคับก็เป็นหนึ่งในพันธกรณีดังกล่าว

โดยข้อตกลงในเรื่องของการใช้แรงงานบังคับนั้นมิได้ขยายความครอบคลุมไปถึง ความหมายและลักษณะของการเกณฑ์แรงงานหรือการใช้แรงงานบังคับว่าต้องมีลักษณะเป็น อย่างไร และบังคับให้ประเทศที่ทำข้อตกลงในเรื่องแรงงานบังคับห้ามใช้แรงงานบังคับกับประเทศ คู่สัญญาเท่านั้นหรือกับประเทศอื่น ๆ ด้วยหรือไม่ เนื่องจากตามคดีพิพาทนั้น ประเทศ สหรัฐอเมริกามีได้ทำความตกลงเรื่องแรงงานใด ๆ กับประเทศพม่า แต่ในความเป็นจริงที่เกิดขึ้น คือ ชาวบ้านพม่าถูกบังคับใช้แรงงานจากกองกำลังทหารพม่าซึ่งเป็นลูกจ้างของบริษัทน้ำมัน Unocal ในประเทศสหรัฐอเมริกา

ดังนั้น จะเห็นได้ว่ากรณีดังกล่าวเกิดความไม่ชัดเจนในเรื่องของการให้ความหมาย ของคำว่า “การใช้แรงงานบังคับ” นั้น มีความหมายครอบคลุมอย่างไร ถึงใครบ้าง และลักษณะของ ความหมายของคำว่า การใช้แรงงานบังคับหมายถึงการกระทำในลักษณะใด ซึ่งเรื่องดังกล่าวนี้ ถือ ได้ว่าเป็นเรื่องที่มีความซับซ้อน เพราะประเทศพม่ามิได้เป็นประเทศคู่สัญญาที่ทำความตกลงใน เรื่องของการใช้แรงงานบังคับ นอกจากนี้ประเทศสหรัฐอเมริกาโดยบริษัทน้ำมัน Unocal มิใช่เป็น ผู้ที่บังคับใช้แรงงานชาวบ้านพม่าดังกล่าวโดยตรง แต่เป็นกองกำลังทหารพม่าซึ่งเป็นลูกจ้างของ บริษัทฯ เองที่เป็นผู้ใช้แรงงานบังคับดังกล่าว ซึ่งการพิสูจน์ถึงการรับรู้และความรับผิดชอบของนายจ้าง ซึ่งก็คือบริษัทฯ จะต้องมีอย่างน้อยเพียงใด เรื่องดังกล่าวต่างก็เป็นเรื่องที่ยังไม่มีข้อกฎหมายใดๆ กำหนดไว้เป็นหลักเกณฑ์ทั้งสิ้น

4.1.3 การวิเคราะห์เรื่องการบังคับใช้แรงงานตามอนุสัญญาขององค์การแรงงาน ระหว่างประเทศฉบับที่ 29 ว่าด้วยการใช้แรงงานบังคับหรือเกณฑ์แรงงาน ค.ศ.1930

เมื่อเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับข้อบทด้านแรงงานขึ้น สิ่งที่ต้องนำมาพิจารณา ประกอบการตีความประเด็นข้อพิพาท คือ อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศในเรื่อง

นั้น ๆ โดยต้องนำปัญหาที่เกิดขึ้นมาปรับเข้ากับหลักการในเรื่องนั้น ๆ ของอนุสัญญา ซึ่งอนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยการเกณฑ์แรงงาน ค.ศ.1930 (Convention Concerning Forced or Compulsory Labor) เหตุผลสำคัญในการใช้อนุสัญญาฉบับนี้เพื่อขจัดการเกณฑ์แรงงานที่หวังประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจโดยเฉพาะดินแดนภายใต้อาณานิคมภายหลังได้รับเอกราช ซึ่งในบางประเทศที่เคยมีกฎหมายเรื่องการเกณฑ์แรงงานบังคับบังคับใช้ก็ปรากฏว่ายังมีการใช้กันอยู่ และเหตุผลสำคัญที่ยังคงใช้การเกณฑ์แรงงานอยู่นั้นก็เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจโดยรณรงค์ให้ประชาชนทุ่มเททำงาน ช่วยเหลือประเทศ นอกจากนี้ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการใช้แรงงานบังคับที่มีผลกระทบมาจากทางการเมือง คือ การใช้แรงงานนักโทษที่ต้องคดีเพราะสาเหตุทางการเมือง เช่น การแสดงความคิดเห็นทางการเมืองคัดค้านระบบที่เป็นอยู่ ซึ่งวิธีเช่นนี้บางประเทศถึงกับมีกฎหมายกำหนดให้มีการใช้แรงงานบังคับแก่บางคนซึ่งมีข้อคิดเห็นแตกต่างไปจากระบบ

โดยอนุสัญญาฉบับนี้ เป็นอนุสัญญาซึ่งกำหนดให้ประเทศที่ให้สัตยาบันดำเนินการระงับการใช้แรงงานโดยบังคับและการเกณฑ์แรงงานทุกรูปแบบในระยะเวลาเร็วที่สุด ซึ่งหมายถึง งานหรือบริการทุกชนิด ซึ่งเกณฑ์เอาจากบุคคลใด ๆ โดยการขู่เชิญลงโทษ และซึ่งบุคคลดังกล่าวนั้นมิได้สมัครใจที่จะทำเอง ทั้งนี้ไม่รวมถึง งานบริการใด ๆ ซึ่งเกณฑ์โดยการบังคับตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหาร สำหรับงานที่มีลักษณะเป็นการทหารอย่างแท้จริง ,งานหรือบริการใด ๆ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่พลเมืองที่จะต้องปฏิบัติในประเทศที่มีการปกครองตนเองอย่างเต็มที่ ,งานหรือบริการใด ๆ ซึ่งเกณฑ์จากบุคคลใด ๆ อันเนื่องมาจากคำตัดสินลงโทษของศาลยุติธรรม โดยงานหรือบริการดังกล่าวนี้จะต้องดำเนินไปภายใต้การกำกับดูแลและควบคุมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และบุคคลนั้นมิได้ถูกจ้างหรือถูกกำหนดให้อยู่ภายใต้อำนาจจัดการของสมาคม บริษัท หรือบุคคลซึ่งเป็นเอกชน ,งานหรือบริการใดซึ่งเรียกเกณฑ์ในกรณีฉุกเฉิน กล่าวคือ ในกรณีที่เกิดสงครามหรือภัยพิบัติ หรือมีที่ท่าว่าจะเกิดภัยพิบัติ ,บริการต่าง ๆ ของชุมชนขนาดเล็กที่สมาชิกของชุมชนนั้นดำเนินงานเพื่อประโยชน์โดยตรงของชุมชนนั่นเอง ซึ่งอาจถือเป็นหน้าที่พลเมืองปกติของสมาชิกในชุมชนนั้นที่จะต้องปฏิบัติ

โดยการเกณฑ์แรงงานนั้น บุคคลที่ถูกเกณฑ์แรงงานต้องเป็นชายมีร่างกายสมประกอบ อายุไม่ต่ำกว่า 18 ปี และไม่เกิน 45 ปี และได้รับการตรวจโรคเสียก่อนว่าไม่เป็นโรคติดต่อร้ายแรง นอกจากนี้ต้องพิจารณาว่าจะก่อให้เกิดผลเสียต่อการดำรงความเป็นอยู่ทางด้านสังคมในชุมชนแต่ละแห่งนั้นหรือไม่ เพียงใด หากต้องเกณฑ์แรงงานชายไปแล้ว

ประเด็นสำคัญสำหรับอนุสัญญาฉบับนี้ คือ ในการเกณฑ์แรงงานนั้นจะเกินกว่า 60 วัน ในระยะเวลาในรอบ 12 เดือนไม่ได้ และในการจ่ายค่าตอบแทนไม่ควรน้อยกว่าลูกจ้าง

ประเภทเดียวกันในท้องถิ่นที่มีการใช้แรงงานนั้น ส่วนการจ่ายก็ต้องจ่ายให้แก่ตัวลูกจ้างเป็นรายบุคคล และในกรณีลูกจ้างประสบอันตรายก็ให้จ่ายค่าทดแทนในกรณีของการเจ็บป่วยหรือประสบอุบัติเหตุจากการทำงานเสมือนลูกจ้างอื่น ๆ ทั่ว ๆ ไป

อย่างไรก็ตามอนุสัญญาฉบับดังกล่าว สามารถนำหลักการสำคัญในอนุสัญญาฯ มาปรับใช้เพื่อระบุถึงลักษณะของการเกณฑ์แรงงานได้ว่ามีลักษณะอย่างไร ซึ่งคงจำแนกได้อย่างเดียวว่าลักษณะการเกณฑ์แรงงานหรือใช้แรงงานบังคับเป็นไปในลักษณะของการทำงานหรือบริการทุกชนิด ซึ่งเกณฑ์เอาจากบุคคลใด ๆ โดยการขู่เชิญลงโทษ และซึ่งบุคคลดังกล่าวนั้นมิได้สมัครใจที่จะทำเอง ซึ่งอาจนำไปปรับใช้กับประเด็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในแง่ของลักษณะการกระทำของกองกำลังทหารพม่าที่กระทำต่อชาวบ้านรัฐ Tenasserim เพราะจากข้อฟ้องร้องของชาวบ้านดังกล่าวนั้น แสดงให้เห็นว่าชาวบ้านมิได้เต็มใจสร้างท่อส่งแก๊สแต่อย่างใด และนอกจากนี้ยังเป็นการขัดกับหลักการในเรื่องของการจ่ายเงินค่าจ้างด้วย แต่อย่างไรก็ดีบทบัญญัติของอนุสัญญาฯ ดังกล่าว ก็ยังมีได้ครอบคลุมหรือบ่งบอกได้อย่างชัดเจนถึงความรับผิดชอบในลักษณะของตัวแทนหรือนายจ้างที่ก่อให้เกิดการใช้แรงงานบังคับเกิดขึ้น ซึ่งประเด็นในเรื่องดังกล่าวจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกำหนดหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ชัดเจนเพื่อยุติปัญหาที่เกิดขึ้นในอนาคตของประเด็นข้อพิพาทเรื่องนี้

4.1.4 การวิเคราะห์เรื่องการบังคับใช้แรงงานตามกฎหมายแรงงานของประเทศสหรัฐอเมริกาว่าด้วยพระราชบัญญัติการจ้างแรงงานที่เป็นธรรม The Fair Labor Standard Act (FLSA)

จากคดีพิพาทที่เกิดขึ้น ทำให้ต้องมาพิจารณาถึงกฎหมายแรงงานของประเทศสหรัฐอเมริกาเกี่ยวกับการบังคับใช้แรงงาน กล่าวคือ ประเทศสหรัฐอเมริกามีข้อกำหนดตามกฎหมายในเรื่องเกี่ยวกับการใช้แรงงานโดยกฎหมายฉบับดังกล่าวพิจารณาครอบคลุมไปถึงเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

4.1.4.1 ประเภทของการคุ้มครองแรงงาน

4.1.4.1.1 การคุ้มครองในลักษณะของกิจการ (Enterprise Coverage)

พระราชบัญญัติฉบับนี้คุ้มครองถึงลูกจ้างใด ๆ ที่ทำงานในบริษัทหรือองค์กรที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 2 คน ขึ้นไป และทำรายได้ขั้นต่ำเป็นเงิน \$500,000 ต่อปี หรือ ลูกจ้างที่ทำงานในโรงพยาบาล การทำธุรกิจใด ๆ ที่มีลักษณะการให้บริการโดยการเสนอซึ่งการรักษา

พยาบาลดูแลผู้ป่วยอาศัย การทำธุรกิจใด ๆ เกี่ยวกับสถานศึกษา สถานรับเลี้ยงดูแลเด็กก่อนเข้าเรียน และการเป็นเจ้าของหน้าที่ซึ่งเป็นตัวแทนรัฐบาล

4.1.4.1.2 การคุ้มครองในลักษณะตัวบุคคล (Individual Coverage)

พระราชบัญญัตินี้ให้ความคุ้มครองครอบคลุมไปถึงลูกจ้างที่ทำงานในลักษณะที่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างรัฐเป็นปกติธุระใน “ลักษณะการค้าในเชิงพาณิชย์ระหว่างมลรัฐต่อมลรัฐ” (Interstate commerce) นอกจากนี้ยังครอบคลุมถึงการผลิตสินค้าเพื่อขนส่งระหว่างรัฐที่มีการติดต่อสื่อสารทางการค้าระหว่างกันทางโทรศัพท์เป็นปกติธุระ ธุรกรรมอันเกี่ยวข้องกับกระบวนการส่งสินค้าระหว่างรัฐ การเดินทางเพื่อติดต่อค้าขายยังรัฐต่าง ๆ และการทำงานในลักษณะที่เป็นกรดูแลอาคารที่มีไว้สำหรับผลิตสินค้าเพื่อขนส่งระหว่างรัฐ นอกจากนี้ยังครอบคลุมถึงการทำงานเกี่ยวกับการให้บริการภายในประเทศอีกด้วย

4.1.4.2 ข้อกำหนดเรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

4.1.4.2.1 การจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำนั้นจะต้องกำหนดไว้ไม่ต่ำกว่า \$455 ต่อสัปดาห์หรือ \$1,971.66 ต่อเดือน (หรือ \$5.15 ต่อชั่วโมง)

4.1.4.2.2 การจ่ายค่าจ้างนั้นลูกจ้างจะต้องได้รับค่าจ้างตามที่ตกลงกันไว้ล่วงหน้าสำหรับการทำงานที่ตกลงกันจ่ายค่าจ้างเป็นสัปดาห์โดยไม่ต้องคำนึงถึงจำนวนวัน ชั่วโมงการทำงาน คุณภาพหรือปริมาณของงานที่ทำ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ นายจ้างจะต้องจ่ายให้กับลูกจ้างรายวันทุกชั่วโมงที่ลูกจ้างทำงาน ในจำนวนค่าแรงขั้นต่ำที่มีผลบังคับใช้ ไม่ว่าลูกจ้างจะได้รับค่าแรงเป็นรายชั่วโมง รายวัน หรือรายชิ้นก็ตาม ค่าแรงขั้นต่ำในขณะนี้คือ \$5.15 ต่อชั่วโมง (บางรัฐอาจมากกว่านี้)

4.1.4.3 ประเด็นในเรื่องชั่วโมงการทำงาน

ชั่วโมงการทำงานของลูกจ้างที่ทำงานในลักษณะที่เกี่ยวข้องกับการค้าการผลิตสินค้าเพื่อการค้า กิจกรรมหรือโครงการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการค้าหรือการผลิตสินค้า กำหนดไว้ไม่ให้เกินกว่า 40 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ นอกเสียจากว่าลูกจ้างจะได้รับค่าชดเชยการทำงานสำหรับชั่วโมงการทำงานที่เกินจากที่กำหนดในอัตราที่ไม่น้อยกว่า 1 - 1.5 เท่า ของอัตราค่าจ้างตามปกติ

หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ นายจ้างจะต้องจ่ายค่าแรงให้กับลูกจ้างรายวันที่ทำงานทุกหน้าที่ไม่ว่า นายจ้างจะอนุญาตล่วงหน้าให้ทำหรือไม่

จะเห็นได้ว่า ประเทศสหรัฐอเมริกาก็ได้มีการบัญญัติกฎหมายในเรื่องของการจ้างแรงงานที่เป็นธรรมและให้การคุ้มครองแรงงานที่เป็นธรรมโดยกำหนดครอบคลุมรวมไปถึงการจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำ และชั่วโมงการทำงานด้วย ซึ่งเรื่องดังกล่าวถือว่าประเทศสหรัฐอเมริกาพิจารณา รวมไปถึงเรื่องของความเป็นอยู่ของแรงงาน โดยคำนึงถึงทั้งด้านชีวิตความเป็นอยู่ในสังคม ค่าครองชีพที่จะส่งผลถึงเรื่องของค่าจ้างขั้นต่ำ และเรื่องสุขอนามัยของแรงงานที่อาจเกิดความเจ็บป่วยได้ หากถูกใช้แรงงานในชั่วโมงที่มากเกินไปที่กำหนด ดังนั้น จะเห็นได้ว่ามาตรฐานแรงงานของประเทศสหรัฐอเมริกาที่บังคับใช้ในเรื่องการคุ้มครองแรงงานเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการจ้างแรงงานนั้นอยู่ในระดับสูง กล่าวคือ ให้การคุ้มครองแรงงานในทุก ๆ ด้าน ซึ่งการที่ประเทศสหรัฐอเมริกาคำหนดเรื่องการคุ้มครองแรงงานตามกฎหมายแรงงานในประเทศไว้สูง นั้นย่อมหมายความว่าประเทศสหรัฐอเมริกาต้องการให้เกิดการคุ้มครองแรงงานในระดับสูงและเป็นมาตรฐานสากลเช่นเดียวกัน แต่ในคดีพิพาทที่เกิดขึ้นนั้น จะเห็นได้ว่าบริษัท UNOCAL ซึ่งเป็นบริษัทของประเทศสหรัฐอเมริกา ใช้แรงงานบังคับจากประชาชนชาวพม่าโดยปราศจากการคำนึงถึงเรื่องการจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำและประเด็นในเรื่องของชั่วโมงการทำงาน นั้นย่อมหมายถึงการบังคับใช้กฎหมายแรงงานที่ต่ำกว่าการบังคับใช้กฎหมายแรงงานที่กำหนดในประเทศของตน การบังคับใช้แรงงานที่ต่ำกว่านี้ในประเทศที่ 3 ที่ไม่ใช่ประเทศคู่ภาคีจะส่งผลให้ประเทศสหรัฐอเมริกาถูกกล่าวหาว่าผิดพันกรณีในเรื่องการบังคับใช้กฎหมายแรงงานว่ามีได้มีการบังคับใช้กฎหมายแรงงานอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ เนื่องจากเป็นการบังคับใช้กฎหมายแรงงานนอกอาณาเขตของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเรื่องดังกล่าวนี้ ถือเป็นประเด็นสำคัญที่ประเทศไทยในฐานะประเทศคู่ภาคีในความตกลงเขตการค้าเสรีในอนาคตจะต้องพิจารณาให้ความสำคัญ และร่วมพิจารณาถึงกรอบความคุ้มครองเรื่องแรงงานที่ประเทศสหรัฐอเมริกาคำหนดไว้ว่าจะเกิดความล้าหลังในการบังคับใช้ในอนาคตหรือไม่ อย่างไร

4.2 กรณีเรื่องสิทธิในการรวมตัวกันและสิทธิในการเจรจาต่อรอง (Freedom of association, the right to organize and bargain collectively)

4.2.1 ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นมีดังนี้

4.2.1.1 ความหมายของการละเมิดสิทธิในการสมาคมและเสรีภาพในการรวมตัวกันเพื่อเจรจาต่อรอง มีความหมายครอบคลุมแค่ไหน เพียงใด

4.2.1.2 หากนายจ้างมีข้อตกลงที่ทำขึ้นระหว่างลูกจ้างเกี่ยวกับการให้ลูกจ้างมีสิทธิในเรื่องการรวมตัวกันและสิทธิในการเจรจาต่อรองแล้ว ลูกจ้างจะสามารถร้องขอหรือเรียกร้องให้นายจ้างจัดทำข้อตกลงเกี่ยวกับสิทธิดังกล่าวขึ้นมาใหม่ได้หรือไม่

4.2.1.3 หากนายจ้างมีความคิดเห็นว่า ข้อตกลงเรื่องการรวมตัวกันและสิทธิในการเจรจาต่อรองที่ลูกจ้างเรียกร้องให้จัดตั้งขึ้นใหม่เป็นการจัดทำข้อตกลงที่ซับซ้อนกับข้อตกลงเดิม ลูกจ้างจะกล่าวหาว่านายจ้างละเมิดมิได้บังคับใช้กฎหมายเรื่องเกี่ยวกับการรวมตัวกันและสิทธิในการเจรจาต่อรองอย่างมีประสิทธิภาพได้หรือไม่

4.2.1.4 การกล่าวอ้างว่าข้อตกลงเกี่ยวกับการรวมตัวกันและสิทธิในการเจรจาที่นายจ้างจัดทำขึ้นหย่อนประสิทธิภาพนั้น ต้องกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาหรือไม่ว่าควรใช้หลักเกณฑ์ใด

4.2.1.5 การกระทำใดที่ถือว่าไม่เป็นการสนับสนุนซึ่งสิทธิของลูกจ้าง หมายถึงการกระทำในลักษณะใด และการกระทำใดที่เป็นการไม่คำนึงถึงสิทธิในการรวมตัวกันและสิทธิในการเจรจาต่อรองซึ่งนายจ้างไม่พึงกระทำเพราะอาจเป็นเหตุให้ลูกจ้างร้องเรียนว่านายจ้างมิได้ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวกันและสิทธิในการเจรจาต่อรอง

4.2.1.6 นายจ้างต้องมีข้อพิสูจน์หรือต้องมีข้อสันนิษฐานทางกฎหมายอย่างใดบ้าง เพื่อแสดงให้เห็นว่ามีได้ไล่ลูกจ้างออกจากงานด้วยสาเหตุที่ลูกจ้างแสดงเจตนาที่ใช้สิทธิในการรวมตัวกันเพื่อจัดตั้งเป็นสหภาพแรงงาน

4.2.1.7 การละเมิดสิทธิในการสมาคมและเสรีภาพในการรวมตัวกันเพื่อเจรจาต่อรองมีความหมายรวมไปถึงการใช้อำนาจจัดการอย่างไม่เป็นธรรมของเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่เกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนสหภาพแรงงานหรือไม่

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

4.2.2 ตัวอย่างคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในการรวมตัวกันและสิทธิในการเจรจาต่อรอง

4.2.2.1 ข้อพิพาทกรณีบริษัท The Executive Air Transport (TAESA)⁹⁹

เรื่องดังกล่าวเป็นกรณีของสมาคมพนักงานต้อนรับบนเครื่องบิน(The Association of Flight Attendants) ของประเทศเม็กซิโกที่ตั้งอยู่ที่เมืองวอชิงตัน ดี ซี ประเทศสหรัฐอเมริกา ยื่นฟ้องร้องรัฐบาลของประเทศเม็กซิโกในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ.1999 เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลของประเทศเม็กซิโกให้การสนับสนุนซึ่งสิทธิในการรวมตัวกันเป็นสมาคมและสิทธิในการเจรจาต่อรอง โดยตามเรื่องร้องเรียนที่รัฐบาลสหรัฐอเมริกา (National Administrative Offices: NAO Of US) ได้รับนั้นมีข้อเท็จจริงว่า พนักงานต้อนรับบนเครื่องบินของบริษัท Mexico's Executive Air Transport จำกัด (TAESA) พยายามที่จะรวมกลุ่มกันเพื่อก่อตั้งเป็นสมาคมพนักงานต้อนรับบนเครื่องบินแห่งประเทศไทยเม็กซิโก (ASSA) ในปี ค.ศ.1997 โดยการแสดงเจตนารมณ์ของพนักงานต้อนรับบนเครื่องบินเหล่านั้นที่ต้องการให้บริษัทคำนึงถึงผลประโยชน์ใด ๆ ที่พนักงานต้อนรับบนเครื่องบินเหล่านั้นควรได้รับ เช่น ความปลอดภัย การจัดการฝึกอบรมเพื่อความปลอดภัย การถูกร้องขอให้ทำงานเป็นระยะเวลาเกินกว่าที่กำหนดไว้เพื่อความปลอดภัย การละเมิดข้อกำหนดมาตรฐานแรงงานขั้นต่ำ อัตราค่าจ้าง รวมถึงเงินค่าล่วงเวลา แต่กลับถูกขัดขวางและถูกยับยั้งมิให้มีการรวมตัวกันเป็นสมาคมและมีให้เจรจาต่อรอง นอกจากนี้ ผู้ยื่นข้อร้องเรียนยังกล่าวด้วยว่า พนักงานต้อนรับบนเครื่องบินคนใดที่พยายามให้การสนับสนุนให้มีการจัดตั้งสมาคมจะถูกไล่ออกจากงาน เนื่องจากบริษัทให้เหตุผลว่า มีข้อตกลงทั่วไปเกี่ยวกับเรื่องของการรวมตัวกันเพื่อเจรจาต่อรองที่ใช้บังคับกับพนักงานต้อนรับบนเครื่องบินโดยทั่วไปอยู่แล้ว

ซึ่งเรื่องร้องเรียนดังกล่าว สำนักงานการปกครองแห่งชาติของประเทศสหรัฐอเมริกาได้รับเรื่องร้องเรียนไว้และทำการไต่สวนสาธารณะในเดือนมีนาคม ค.ศ.2000 และแถลงข้อเท็จจริงว่ากฎหมายแรงงานของประเทศเม็กซิโกไม่ได้กำหนดชัดเจนในเรื่องสหภาพแรงงานของคนที่มีอาชีพเดียวกันว่าจะสามารถจัดตั้งสมาคมของตนเพื่อรวมกลุ่มกันเจรจาต่อรองกับนายจ้างขึ้นมาอีกได้หรือไม่ หากเป็นกรณีที่มีข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการเจรจาต่อรองอยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม สำนักงานการปกครองแห่งชาติของประเทศสหรัฐอเมริกาเสนอแนะให้รัฐบาลของประเทศเม็กซิโกใช้มาตรการเยียวยาความเสียหายและแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นที่เกี่ยวข้องกับการ

⁹⁹ THE RESULTS OF NAFTA LABOR RIGHTS CASES

http://www.hrw.org/reports/2001/nafta/nafta0401-06.htm#P975_164422 (7 July 2007)

รวมตัวกันเพื่อเจรจาต่อรอง รวมทั้งเสนอแนะให้เรื่องดังกล่าวเข้าที่ประชุมของคณะรัฐมนตรีในรัฐบาลของประเทศเม็กซิโกเพื่อกำหนดเป็นบรรทัดฐานในเรื่องสิทธิในการรวมตัวกันเพื่อเจรจาของคนที่มีความเชื่อเดียวกันว่าจะสามารถจัดตั้งสมาคมของตนเพื่อรวมกลุ่มกันเจรจาต่อรองกับนายจ้างขึ้นมาอีกได้หากเป็นกรณีที่มีข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการเจรจาต่อรองอยู่แล้วแต่ข้อตกลงนั้นมิได้สนับสนุนให้ลูกจ้างได้รับผลประโยชน์เกี่ยวกับการสิทธิในการรวมตัวกันและสิทธิในการเจรจาต่อรองในลักษณะที่ลูกจ้างควรได้รับ

4.2.2.2 ข้อพิพาทกรณีบริษัท Han Young¹⁰⁰

เรื่องดังกล่าวเป็นกรณีฟ้องคดีหลายองค์กรยื่นฟ้องต่อสำนักงานการปกครองแห่งชาติของประเทศสหรัฐอเมริกาในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1998 เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลของประเทศเม็กซิโกให้การสนับสนุนซึ่งสิทธิในการรวมตัวกันเป็นสมาคมและสิทธิในการเจรจาต่อรอง โดยมีข้อเท็จจริงว่า ในปี ค.ศ. 1997 ลูกจ้างในบริษัท Baja California State plant of Han Young ซึ่งเป็นบริษัทที่ผลิตโครงรถยนต์พร้อมด้วยเครื่องยนต์และล้อสำหรับรถบรรทุกและรถแทรกเตอร์ที่ใช้สำหรับลากส่งบริษัท Hyundai โดยลูกจ้างเหล่านี้พยายามรวมตัวกันเพื่อจัดตั้งสหภาพแรงงานขึ้นมาใหม่ และฟ้องร้องสหภาพแรงงานเดิมที่อยู่ในเครือเดียวกันกับสมาพันธ์ว่าด้วยการปฏิวัติของลูกจ้างและเกษตรกร (Revolutionary Confederation of Workers and Peasants) หรือ CROC โดยผู้ร้องเรียนกล่าวว่า สหภาพแรงงานเดิมนั้นมิได้ทำสิ่งใดที่เป็นการช่วยเหลือหรือสนับสนุนลูกจ้างมากไปกว่าการจัดการบริหาร และนอกจากนี้สหภาพแรงงานเดิมไม่เคยจัดให้มีการนัดชุมนุม พบปะกันระหว่างลูกจ้างด้วยกัน และไม่เคยแสดงให้เห็นถึงข้อสัญญาที่ลูกจ้างมีต่อบริษัท เหมือนกับว่าสัญญาจ้างหรือข้อตกลงเรื่องการทำงานโดยให้มีสหภาพแรงงานนั้น เป็นไปเพื่อให้สอดคล้องกับข้อกำหนดตามกฎหมายแรงงานของประเทศเม็กซิโกเท่านั้น แต่ในความเป็นจริงแล้วสิทธิทั้งหลายที่ลูกจ้างพึงได้รับยังอยู่ห่างไกลจากที่กำหนดในกฎหมายมาก และยังไม่เคยแสดงสิ่งใด ๆ อันจะทำให้ลูกจ้างรับรู้ได้เลยว่ามีตัวแทนของสหภาพแรงงานอยู่

นอกจากนี้ตามคำฟ้องดังกล่าวนี้ ลูกจ้างถูกบังคับให้ทำงานภายใต้สภาวะแวดล้อมที่เต็มไปด้วยมลพิษ อีกทั้งยังต้องเดือดร้อนอย่างแสนสาหัสจากการจ่ายค่าตอบแทนที่ไม่แน่นอนและไม่สม่ำเสมอ ลูกจ้างเหล่านี้จึงพยายามที่จัดตั้งองค์กรแรงงานของตนเองที่เป็นอิสระและไม่ขึ้นอยู่กัสมาพันธ์ว่าด้วยการปฏิวัติของลูกจ้างและเกษตรกร

¹⁰⁰ ibid

(Revolutionary Confederation of Workers and Peasants) หรือ CROC แต่ความพยายามดังกล่าวกลับถูกปฏิเสธ โดยลูกจ้างที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนหรือผู้นำในการจัดตั้งสหภาพแรงงานใหม่ ถูกไล่ออกจากงาน

สำนักงานการปกครองแห่งชาติ (National Administrative Offices: NAO) ของประเทศสหรัฐอเมริกา รับคำร้องและทำการไต่สวนสาธารณะในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1998 โดยตั้งประเด็นคำฟ้องไว้ 2 เรื่อง ได้แก่ การละเมิดสิทธิในการรวมตัวกันเป็นสมาคมและความปลอดภัยในการทำงาน โดยเรียกร้องให้รัฐบาลของประเทศเม็กซิโก โดยเฉพาะกระทรวงแรงงานของประเทศเม็กซิโกจัดทำข้อตกลงที่มีลักษณะเป็นการผูกมัดที่มีศักยภาพในการให้การสนับสนุนและเผยแพร่ข้อมูลใด ๆ อันเกี่ยวกับสิทธิของลูกจ้างในรวมตัวกันเป็นสมาคม ลูกจ้างย่อมมีสิทธิที่จะรับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิของตนในการรวมตัวเป็นสมาคมและการเจรจาต่อรอง นอกจากนี้ในเรื่องของสหชนามัยต้องจัดให้มีการเจรจาระหว่างรัฐบาลของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศเม็กซิโก เพื่อหาวิธีการในการพัฒนาปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงานและสหชนามัยในการทำงานของลูกจ้างให้ดีขึ้น

4.2.2.3 ข้อพิพาทกรณีบริษัท Echlin¹⁰¹

เรื่องดังกล่าวเป็นกรณีที่มีการยื่นฟ้องต่อสำนักงานการปกครองแห่งชาติของประเทศสหรัฐอเมริกาในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1998 เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลของประเทศเม็กซิโกให้การสนับสนุนซึ่งสิทธิในการรวมตัวกันเป็นสมาคมและสิทธิในการเจรจาต่อรอง รวมถึงการคุ้มครองป้องกันความปลอดภัยและความเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการการทำงาน โดยมีข้อเท็จจริงว่า ในเดือนธันวาคม ปี ค.ศ. 1996 ลูกจ้างในโรงงานผลิตชิ้นส่วนรถยนต์ ชื่อว่า Ciudad de los Reyes ในรัฐเม็กซิโก ภายใต้การดูแลของบริษัท Echlin ประเทศสหรัฐอเมริกา นั้นพยายามที่จะจัดตั้งสหภาพแรงงานภายในสถานที่ทำงานของตนเอง แต่แล้วลูกจ้างเหล่านี้กลับถูกแก้แค้นโดยกลุ่มนายจ้างของตน โดยการถูกทำร้ายซึ่งก่อให้เกิดอันตรายต่อร่างกายและถูกไล่ออก และแม้ว่านายจ้างจะจัดตั้งสหภาพแรงงานขึ้น แต่การลงคะแนนเสียงเพื่อเลือกตั้งผู้แทนของสหภาพแรงงานก็ตกอยู่ท่ามกลางบรรยากาศที่น่ากลัว รวมทั้งมีการบังคับขู่เข็ญโดยนายจ้างเพื่อขอบู๊ตลงคะแนนรวมว่าลูกจ้างใช้สิทธิเลือกตั้งใคร นอกจากนี้ยังมีการถูกข่มขู่ในระหว่างการ

¹⁰¹ ibid

ลงคะแนนเสียงเพื่อจัดตั้งสหภาพแรงงาน โดยผู้บังคับบัญชาที่มีหน้าที่ดูแลความปลอดภัยในการทำงานก็ไม่สนใจจัดการปัญหาอันเนื่องมาจากการทำร้ายหรือการกระทำทารุณเหล่านี้

สำนักงานการปกครองแห่งชาติของประเทศสหรัฐอเมริกาได้รับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวและทำการไต่สวนสาธารณะ ต่อมาในเดือนพฤษภาคม ค.ศ.2000 รัฐบาลของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศเม็กซิโกบรรลุถึงข้อตกลงร่วมกันที่จะให้ความคุ้มครองอย่างต่อเนื่องในเรื่องของข้อสัญญาที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวและการเจรจาต่อรอง นอกจากนี้ยังมีความพยายามร่วมกันที่จะสนับสนุนและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับข้อตกลงเรื่องสิทธิการรวมตัวกันและสิทธิในการเจรจาต่อรองในสถานที่ทำงาน และให้มีการจัดทำรายชื่อบุคคลที่เหมาะสมและจัดให้มีการเลือกตั้งโดยใช้บัตรลงคะแนนเป็นการลับเพื่อแสดงให้เห็นซึ่งสิทธิในเรื่องของการรวมตัวกันและเจรจาต่อรองตามสัญญา

4.2.2.4 ข้อพิพาทกรณี บริษัท Sony

เรื่องดังกล่าวมีข้อเท็จจริงว่า กองทุนว่าด้วยสิทธิแรงงานระหว่างประเทศ (The International Labor Rights Fund) ความร่วมมือเพื่อความยุติธรรมใน Maquiladoras (Coalition for Justice in the Maquiladoras) ยื่นข้อร้องเรียนในเดือนสิงหาคม ค.ศ.1994 กล่าวหาประเทศเม็กซิโกว่าละเมิดพันธกรณีความร่วมมือด้านแรงงานในความตกลงของอเมริกาเหนือ (The North American Agreement on Labor Cooperation: NAALC) โดยการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการรวมตัวกันเพื่อเจรจาต่อรอง

โดยผู้ร้องเรียนกล่าวว่า นับแต่ปี ค.ศ.1990 เป็นต้นมา ลูกจ้างที่ทำงานในบริษัท Sony ต่างถูกขอให้ทำงานล่วงเวลา และหากลูกจ้างใดแสดงเจตนาโดยการพยายามจัดตั้งสหภาพแรงงานในโรงงาน ลูกจ้างคนนั้นก็จะถูกไล่ออก นอกจากนี้ลูกจ้างยังต้องทนกับเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องดังกล่าวในการจัดการเกี่ยวกับการจัดตั้งสหภาพแรงงาน รวมทั้งยังปฏิบัติต่อลูกจ้างอย่างไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับคำร้องขอของลูกจ้างในการขึ้นทะเบียนสหภาพแรงงาน

สำนักงานการปกครองแห่งชาติของประเทศสหรัฐอเมริกายอมรับที่จะทบทวนประเด็นในเรื่องของเสรีภาพในการสมาคมและการรวมตัวกันเพื่อเจรจาต่อรอง ซึ่งต่อมาในเดือนเมษายน ค.ศ.1995 มีการปรึกษาหารือระหว่างรัฐมนตรีโดยมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการขึ้น

ทะเบียนสหภาพแรงงาน และรัฐบาลของประเทศเม็กซิโกได้เปิดการประชุมในเรื่องการขึ้นทะเบียนสหภาพแรงงาน และยอมรับที่จะศึกษาถึงเรื่องนี้อย่างจริงจัง

จากประเด็นปัญหาตามข้อพิพาทที่กล่าวมาทั้งหมด จะเห็นได้ว่าปัญหาที่เกิดขึ้นนั้น คือ ความไม่ชัดเจนในความหมายว่าอย่างไรที่จะถือได้ว่าเป็นการละเมิดซึ่งเสรีภาพในการสมาคม สิทธิในการรวมตัวกันและเสรีภาพในการเจรจาต่อรอง เนื่องจากว่าตามข้อบทด้านแรงงานนั้น คงกำหนดไว้เพียงว่าจะต้องส่งเสริมในเรื่องของเสรีภาพในการสมาคม สิทธิในการรวมตัวกันและเสรีภาพในการเจรจาต่อรอง ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นเห็นได้อย่างชัดเจนว่าความเข้าใจของคุณเจรจาที่เป็นคู่พิพาทดังกล่าว นั้น มีความเข้าใจที่ไม่ต้องตรงกันว่าอะไรที่เป็นการละเมิดถึงสิทธิในเรื่องดังกล่าว ซึ่งหากปล่อยให้แต่ละประเทศใช้ความเข้าใจตามแต่ละประเทศโดยคำนึงถึงแต่ผลประโยชน์ได้เสียของฝ่ายตนเป็นสำคัญ ก็จะทำให้ไม่มีหลักเกณฑ์กำหนดเป็นแนวทาง และอาจสร้างปัญหาให้กับประเทศคู่เจรจาในอนาคต หากมีข้อพิพาทเกิดขึ้นและเกิดจากปัญหาในเรื่องของเสรีภาพในการสมาคม สิทธิในการรวมตัวกันและเสรีภาพในการเจรจาต่อรองดังกล่าว

4.2.3 การวิเคราะห์เรื่องสิทธิในการรวมตัวกันเพื่อเจรจาต่อรองตามอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวกันและการร่วมเจรจาต่อรอง ค.ศ. 1949 และอนุสัญญาฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวกันและการร่วมเจรจาต่อรอง ค.ศ. 1949

เมื่อพิจารณาประเด็นในเรื่องดังกล่าวประกอบกับหลักการสำคัญตามอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ แล้ว สิทธิในการรวมตัวกันเพื่อเจรจาต่อรอง (Right to Bargain Collectively) หมายถึง การคุ้มครองสิทธิในการจัดตั้งองค์กรแรงงานในการรวมตัวกันเพื่อเจรจาต่อรองอย่างเสรีตามเงื่อนไขและข้อกำหนดในเรื่องสภาพการจ้างโดยเป็นสิทธิพื้นฐานของลูกจ้างตามมาตรฐานแรงงานหลักขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ตามอนุสัญญาฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกัน ค.ศ. 1948 (Convention concerning Freedom of Association and Protection of the Right to Organize) และอนุสัญญาฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวกันและการร่วมเจรจาต่อรอง ค.ศ. 1949 (Convention concerning the Application of the Principle of the Right to Organize and to bargain Collective)

อนุสัญญาฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกัน ค.ศ. 1948 (Convention concerning Freedom of Association and Protection of

the Right to Organize) อนุสัญญาฉบับนี้เป็นอนุสัญญาแม่บทในเรื่องเกี่ยวกับการรวมตัวกันเป็นสมาคมเพราะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการปกป้องผลประโยชน์ของลูกจ้าง และลูกจ้างมีสิทธิในการรวมตัวกันเป็นสมาคม ซึ่งถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ซึ่งได้รับการรับรองไม่เฉพาะแต่ในอนุสัญญาและข้อเสนอแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) เท่านั้น แต่สิทธินี้ยังได้รับการรับรองโดยองค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ ด้วย เช่น องค์การสหประชาชาติดังที่ปรากฏอยู่ในปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) นอกจากนี้สิทธิเสรีภาพในเรื่องนี้ยังถือว่ามีความพิเศษเพราะเกี่ยวข้องกับคู่กรณี 3 ฝ่าย ได้แก่ นายจ้าง ลูกจ้างและรัฐบาล

เสรีภาพในการสมาคมนั้น ลูกจ้างและนายจ้างต้องมีสิทธิจัดตั้ง และมีสิทธิเข้าร่วมในองค์กรใด ๆ ที่ตนเลือก โดยไม่ต้องได้รับการอนุญาตล่วงหน้า และเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องละเว้นการแทรกแซงใด ๆ ซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิดังกล่าวหรือเป็นการขัดขวางการใช้สิทธิโดยถูกต้องตามกฎหมาย และหากจะนำหลักการของอนุสัญญานี้ไปใช้บังคับกับกองกำลังทหารและตำรวจต้องได้รับการพิจารณากำหนดโดยกฎหมายหรือกฎระเบียบภายในประเทศเท่านั้น

สำหรับประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคม คือ สิทธิในการนัดหยุดงาน ซึ่งสิทธิในการนัดหยุดงานนี้ไม่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนในอนุสัญญาฉบับที่ 87 นี้ แต่มีกฎเกณฑ์ที่เสนอโดยกรรมการชุดต่าง ๆ เช่น การห้ามนัดหยุดงานเป็นการทั่วไป จะเป็นการจำกัดโอกาสของลูกจ้างในอันที่จะใช้สิทธิปกป้องผลประโยชน์ของสมาชิกและสิทธิของสหภาพแรงงานที่จะจัดทำกิจการขององค์กรหรือไม่นอกจากนี้คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเสรีภาพในการจัดตั้งก็ได้ให้ข้อพิจารณาเอาไว้ กล่าวคือ สิทธิการนัดหยุดงานโดยลูกจ้างและองค์กรของเขาได้รับการยอมรับโดยทั่วไปว่าเป็นวิธีการที่จะปกป้องผลประโยชน์ในอาชีพเขา

อนุสัญญาฉบับที่ 87 และอนุสัญญาฉบับที่ 98 มีเนื้อหาและการใช้สิทธิที่เกี่ยวข้องกัน กล่าวคือ อนุสัญญาฉบับที่ 87 พูดถึงสิทธิของนายจ้างและลูกจ้างในการก่อตั้งสมาคม และกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้สิทธิ โดยเฉพาะสิทธิในการจัดตั้งหรือเข้าร่วมองค์กรโดยการเลือกของเขาเอง ตลอดจนมีอิสระในการร่างข้อบังคับ เลือกตัวแทน และการดำเนินกิจกรรม ตลอดจนการบริหารสหภาพแรงงาน ส่วนอนุสัญญาฉบับที่ 98 กล่าวถึงการคุ้มครองบุคคลหรือลูกจ้างในการใช้สิทธิดังกล่าวอย่างมีอิสระไม่ถูกบังคับ ควบคุมในการจะเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมสหภาพแรงงานทั้งจากรัฐบาลหรือแต่ละฝ่าย

องค์กรของลูกจ้างและของนายจ้างต้องได้รับการคุ้มครองอย่างเพียงพอต่อการกระทำใด ๆ อันเป็นการแทรกแซงซึ่งกันและกันโดยองค์กร หรือโดยหน่วยงานอื่น หรือโดยสมาชิก

ในการก่อตั้งองค์กร ในการปฏิบัติงาน หรือในด้านการบริหาร แต่ละประเทศต้องสร้างกลไกที่เหมาะสมต่อสภาวะภายในประเทศตามความจำเป็น เพื่อสนองวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกัน

การคุ้มครองลูกจ้างมิให้ถูกเลือกปฏิบัติต้องเป็นการคุ้มครองอันมีสาเหตุสืบเนื่องมาจากการเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน ได้แก่ การจ้างงานโดยมีเงื่อนไขว่าลูกจ้างจะต้องไม่เข้าร่วมเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานหรือต้องสละการเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน หรืออ้างมูลเหตุการเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานเป็นเหตุผลในการไล่ออกจากราชการ หรือมีอคติต่อลูกจ้าง เพราะเหตุที่ลูกจ้างเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานหรือเข้าร่วมกิจกรรมของสหภาพแรงงาน โดยมีมาตรการและกลไกในการคุ้มครองสิทธิของลูกจ้าง ได้แก่ การใช้ค่าทดแทนหรือมีบทลงโทษกรณีมีการละเมิดสิทธิ รวมทั้งกำหนดให้มีการระงับข้อขัดแย้ง เช่น ขั้นตอนการระงับข้อร้องทุกข์ที่รวดเร็วและเป็นธรรม การกำหนดให้นายจ้างพิสูจน์ว่าการปลดออกนั้นมิได้กระทำเพราะเหตุจากการเข้าไปมีส่วนร่วมในสหภาพแรงงาน และการเยียวยาโดยการชดเชยค่าเสียหายและการรับลูกจ้างกลับเข้าทำงาน แต่อย่างไรก็ตามอนุสัญญาฉบับนี้ไม่ใช่บังคับกับข้าราชการซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารของรัฐ และต้องไม่ใช่ไปในทางที่เป็นอคติต่อสิทธิหรือสถานะของข้าราชการไม่ว่าโดยวิธีใด

ซึ่งหากพิจารณาหลักการตามอนุสัญญาทั้ง 2 ฉบับ โดยปรับเข้ากับประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากข้อพิพาทแล้ว นั้น สาเหตุส่วนใหญ่มาจากการตีความความหมายของการละเมิดเสรีภาพในการสมาคม สิทธิในการรวมตัวกันและเสรีภาพในการเจรจาต่อรองทั้งทางฝ่ายของนายจ้างและลูกจ้างที่แตกต่างกัน โดยหากฝ่ายใดถูกระทบสิทธิก็จะกล่าวอ้างว่าการกระทบสิทธิของตนดังกล่าวเกิดจากอีกฝ่ายหนึ่ง สิ่งที่เกิดขึ้น คือ ไม่มีทางที่ทั้งฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างจะไม่กระทบกระทั่งกัน แต่จะใช้มาตรการหรือหาวิธีการใดเพื่อให้แต่ละฝ่ายมีความเข้าใจในหลักการที่ตรงกัน เพราะหากแต่ละฝ่ายยังคงเข้าใจไม่ถูกต้องตรงกันแล้ว สาเหตุหรือประเด็นของการละเมิดเสรีภาพในการสมาคม สิทธิในการรวมตัวกันและเสรีภาพในการเจรจาต่อรองจะมีขึ้นมากมายไม่มีที่สิ้นสุด นอกจากจะเป็นปัญหาและอุปสรรคในการทำงานของลูกจ้างและการจ้างงานของนายจ้างแล้ว ยังส่งผลให้เศรษฐกิจของประเทศตกต่ำลงในเชิงการค้าอีกด้วย

4.2.4 การวิเคราะห์เรื่องสิทธิในการรวมตัวกันเพื่อเจรจาต่อรองตามพระราชบัญญัติ แรงงานสัมพันธ์แห่งชาติ (The National Labor Relations Act หรือ The Wagner Act)

4.2.4.1 ข้อกำหนดเรื่องการคุ้มครองสิทธิของลูกจ้าง

มาตรา 7 ของ NLRA กำหนดว่าลูกจ้างมีสิทธิที่จะมีองค์กรของตนหรือมีสิทธิจัดตั้งองค์กรหรือรวมตัวกันเป็นองค์กรแรงงานหรือเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรที่ตนเลือก เพื่อเป็นตัวแทนโดยมีวัตถุประสงค์ในการร่วมเจรจาต่อรองกับนายจ้างหรือให้การช่วยเหลือหรือปกป้องซึ่งกันและกัน โดยมาตรา 7 นี้ มีความหมายครอบคลุมการรวมตัวกันในเชิงกว้าง โดยเฉพาะการจัดตั้งองค์กร และยังคงคุ้มครองลูกจ้างที่เข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งในการประท้วงหรือนัดหยุดงาน รวมทั้งลูกจ้างที่ทำหน้าที่เป็นคนเฝ้าโรงงานเพื่อมิให้คนอื่นเข้าไปทำงานแทนในระหว่างที่ตนเองนัดหยุดงานด้วย นอกจากนี้ยังครอบคลุมถึงกิจกรรมที่ลูกจ้างทำร่วมกันโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการรวมตัวกันในการเจรจาต่อรอง (rights to engage in protected concerted activity)

4.2.4.2 ความหมายของการกระทำที่ไม่เป็นธรรม

มาตรา 8 ของ NLRA อธิบายความหมายของการกระทำที่ไม่เป็นธรรมของนายจ้างที่มีต่อลูกจ้างในการรวมตัวกันเป็นสมาคมและสิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรอง โดยรูปแบบของการกระทำของนายจ้างที่ถือว่าเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมายฉบับนี้ ได้แก่

4.2.4.2.1 การเข้าไปแทรกแซง ห้ามปราม ช่มชู้โดยตรงต่อการจัดตั้งหรือการรวมกลุ่มเป็นสมาคม โดยการปฏิบัติ การเตือน หรือคำสั่งที่เป็นการยับยั้งการคัดค้านหรือการโต้แย้งของลูกจ้างให้ถือว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการแทรกแซงและช่มชู้อันถือว่าเป็นการละเมิดมาตรานี้

4.2.4.2.2 การกระทำที่มีลักษณะเป็นการครอบงำสมาคมหรือการรวมกลุ่ม

4.2.4.2.3 การเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อลูกจ้างที่เข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของสมาคมหรือการรวมกลุ่ม เช่น พักตำแหน่ง ปลดออกจางาน โอนย้ายงาน หรือลดตำแหน่ง

4.2.4.2.4 ใช้วิธีการแก้แค้นในลักษณะของการกระทำที่ไม่เป็นธรรม

4.2.4.2.5 การปฏิเสธที่จะใช้หลักสุจริตในการร่วมเจรจาต่อรองกับลูกจ้าง เช่น การปฏิเสธที่จะให้ข้อมูล การเปลี่ยนแปลงฝ่ายเดียว ปฏิเสธที่จะนัดพบเพื่อเจรจาต่อรอง

4.2.4.3 สิทธิของสมาคมที่ได้รับการรับรอง

มาตรา 9 ของ NLRA กล่าวถึงสมาคมว่า หากเป็นที่รู้จักหรือได้รับการรับรองแล้ว ก็จะได้รับสิทธิพิเศษในฐานะสมาชิกในการแสดงออกหรือเจรจาต่อรอง โดยลูกจ้างจะเสนอข้อขัดข้องใจของตนได้ก็ต่อเมื่อสมาคมจะให้โอกาสในการแสดงออกถึงข้อข้องใจดังกล่าว และจะต้องมีการจัดตั้งกระบวนการในการออกเสียงเพื่อเลือกตัวแทนของสมาคมด้วย

เมื่อพิจารณากฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาในเรื่องของสิทธิในการรวมตัวกันเพื่อเจรจาต่อรองแล้วจะเห็นได้ว่ากฎหมายฉบับนี้ให้การคุ้มครององค์กรลูกจ้างในกรณีที่มีการรวมตัวกันเป็นสมาคมอย่างเห็นได้ชัด กล่าวคือ คำนี้ถึงสิทธิที่ลูกจ้างพึงมีโดยปราศจากการขัดขวางหรือข่มขู่โดยฝ่ายนายจ้าง โดยยังกำหนดอีกว่าหากนายจ้างกระทำในลักษณะที่เป็นการข่มขู่การกระทำดังกล่าวนั้นถือว่าการกระทำที่ไม่เป็นธรรมตามกฎหมายฉบับดังกล่าวและหากนายจ้างกระทำที่ไม่เป็นธรรมในลักษณะดังกล่าวจะถือว่านายจ้างมีความผิด และยังกำหนดมาตรฐานการให้สิทธิในการรวมตัวและการเจรจาต่อรองของลูกจ้างในระดับสูง รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนลูกจ้างให้มีสิทธิเต็มที่ที่จะจัดตั้งเป็นสมาคมเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ที่ตนพึงมีตามกฎหมาย

ดังนั้น หากพิจารณาในมุมมองกฎหมายของประเทศไทยที่อยู่ในฐานะที่จะทำความเข้าใจการตกลงเขตการค้าเสรีกับประเทศสหรัฐอเมริกานั้น สิ่งที่ควรคำนึงถึงก็คือในเรื่องความพร้อมของกฎหมายที่ให้สิทธิลูกจ้างในการรวมตัวเพื่อตั้งเป็นสมาคมและสิทธิในการเจรจาต่อรอง เนื่องจากปัจจุบันความเข้าใจทั้งของลูกจ้างและนายจ้างในเรื่องสิทธิในการรวมตัวเป็นสมาคมและสิทธิในการเจรจาต่อรองนั้นยังมีอยู่น้อย ประกอบกับประเทศไทยก็ยังมีได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการเจรจาต่อรองซึ่งส่งผลให้ข้อกำหนดต่าง ๆ ในเรื่องดังกล่าวยังไม่ได้รับความสนใจมากเท่าที่ควร ดังนั้น หากประเทศไทยต้องทำความเข้าใจการตกลงเขตการค้ากับประเทศสหรัฐอเมริกาในอนาคต ประเทศไทยจำเป็นต้องศึกษาถึงข้อกำหนด เงื่อนไข และการให้ความคุ้มครองคนงานในเรื่องสิทธิในการสมาคมและการเจรจาต่อรองโดยนำเอาข้อกำหนด หลักเกณฑ์ มาพิจารณาและปรับใช้กับวิถีชีวิตความเป็นอยู่รวมทั้งให้ความรู้ทั้งกับลูกจ้างและนายจ้างเพื่อป้องกันมิให้เกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับเรื่องนี้ในอนาคต

4.3 กรณีเรื่องของสิทธิในการนัดหยุดงาน (The right to strike)

4.3.1 ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นมีดังนี้

4.3.1.1 อำนาจของประธานาธิบดี ในการออกคำสั่งห้ามลูกจ้างหยุดงาน แม้ว่าจะกระทำได้ตามที่กฎหมายให้อำนาจเพื่อความมั่นคงแห่งชาติ แต่หากลูกจ้างกระทำการนัดหยุดงาน คำสั่งดังกล่าวจะถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิของลูกจ้างในการนัดหยุดงานหรือไม่

4.3.1.2 ควรกำหนดสาเหตุที่ลูกจ้างสามารถนัดหยุดงานได้โดยปราศจากการแทรกแซงจากคำสั่งของประธานาธิบดีหรือไม่ อย่างไร เพื่อแสดงให้เห็นว่าเป็นการสนับสนุนสิทธินัดหยุดงานของลูกจ้าง

4.3.2 ตัวอย่างคดีพิพาท

การนัดหยุดงานของบริษัท AeroMéxico

เรื่องดังกล่าวเป็นกรณีที่สมาคมพนักงานต้อนรับบนเครื่องบิน (The Association of Flight Attendants) ในประเทศสหรัฐอเมริกา ยื่นฟ้องต่อสำนักงานการปกครองแห่งชาติ (National Administrative Offices: NAO) ของประเทศสหรัฐอเมริกาในเดือนสิงหาคม ค.ศ.1998 กล่าวหาว่ารัฐบาลของประเทศเม็กซิโกยินยอมให้มีการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของลูกจ้างในเรื่องของการนัดหยุดงาน โดยบังคับให้พนักงานต้อนรับบนเครื่องบินของบริษัท AeroMéxico กลับไปทำงาน โดยมีได้มีการกระทำตามข้อเรียกร้องอันเกิดจากการนัดหยุดงานใด ๆ ด้วยเหตุผลที่ว่า การนัดหยุดงานดังกล่าวมีผลต่อ ความมั่นคงของชาติ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงได้ความว่า รัฐบาลของประเทศเม็กซิโกกระทำการแทรกแซงสิทธิของพนักงานต้อนรับโดยออกคำสั่งห้ามนัดหยุดงานและเข้ายึดอำนาจการบริหารสายการบิน

สำนักงานการปกครองแห่งชาติ (National Administrative Offices: NAO) ของประเทศสหรัฐอเมริกาปฏิเสธที่จะรับคำร้องในเรื่องดังกล่าวเนื่องมาจากการยึดอำนาจการบริหารของบริษัท AeroMéxico เป็นสิ่งที่กระทำได้ภายใต้กฎหมายของประเทศเม็กซิโก ดังนั้น การพิจารณาตัดสินในเรื่องดังกล่าวจึงไม่เป็นประโยชน์ต่อการบังคับใช้ข้อตกลงเรื่องความร่วมมือด้านแรงงานในอเมริกาเหนือหรือ NAALC

แต่อย่างไรก็ตามสมาคมพนักงานต้อนรับบนเครื่องบิน (The Association of Flight Attendants) กล่าวหาว่า ข้อตกลงที่ทำให้การนัดหยุดงานสิ้นสุดลงนั้นกระทำภายใต้การข่มขู่หรือบังคับจากรัฐบาลและการนัดหยุดงานยังสิ้นสุดลงหลังจากที่พนักงานต้อนรับบนเครื่องบินของบริษัท AeroMéxico ถูกบังคับให้เลิกใช้สิทธิในการนัดหยุดงาน โดยผู้ร้องเรียนคนหนึ่งกล่าวว่า มิได้สงสัยหรือมีคำถามใด ๆ เกี่ยวกับอำนาจเด็ดขาดที่มีผลสมบูรณ์ของ President Zedillo's แห่งประเทศเม็กซิโก ที่จะออกคำสั่งยกเลิกการนัดหยุดงานของพนักงานต้อนรับบนเครื่องบินของบริษัท AeroMéxico เนื่องจากการออกคำสั่งยกเลิกการนัดหยุดงานดังกล่าวถือเป็นเครื่องมือทางกฎหมายอย่างหนึ่งที่ประธานาธิบดีมีอำนาจจะกระทำได้ แต่สิ่งที่ต้องการร้องเรียนก็คือ ขอให้สำนักงานการปกครองแห่งชาติทบทวนคำตัดสิน เนื่องมาจากว่าอำนาจในการออกคำสั่งยกเลิกการนัดหยุดงานของประธานาธิบดีนั้น แม้เป็นสิ่งที่ปฏิเสธไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญ แต่การใช้อำนาจดังกล่าวมีผลกระทบต่อกฎหมายแรงงานของประเทศเม็กซิโกอย่างมากในเรื่องของสิทธิที่เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปในลักษณะมาตรฐานสากล และเป็นสิทธิที่ปรากฏในอนุสัญญานั้นคือ “สิทธิของลูกจ้างในประเทศเม็กซิโกที่จะนัดหยุดงาน”

4.3.3 การวิเคราะห์เรื่องสิทธิในการนัดหยุดงานตามอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวกันและการร่วมเจรจาต่อรอง ค.ศ. 1949

กรณีของการนัดหยุดงานมิได้กล่าวไว้อย่างชัดเจนในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ แต่ถือว่าเป็นการคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างให้มีการนัดหยุดงานได้เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ร่วมกันของลูกจ้างซึ่งเกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคม คือ สิทธิในการนัดหยุดงาน ซึ่งสิทธิในการนัดหยุดงานนี้ไม่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนในอนุสัญญาฉบับที่ 87 นี้ แต่มีกฎเกณฑ์ที่เสนอโดยกรรมการชุดต่าง ๆ เช่น การห้ามนัดหยุดงานเป็นการทั่วไปจะเป็นการจำกัดโอกาสของลูกจ้างในอันที่จะใช้สิทธิปกป้องผลประโยชน์ของสมาชิกและสิทธิของสหภาพแรงงานที่จะจัดทำกิจการขององค์กรหรือไม่ นอกจากนี้คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเสรีภาพในการจัดตั้งก็ได้ให้ข้อพิจารณาเอาไว้ กล่าวคือ สิทธิการนัดหยุดงานโดยลูกจ้างและองค์กรของเขาได้รับการยอมรับโดยทั่วไปว่าเป็นวิธีการที่จะปกป้องผลประโยชน์ในอาชีพเขา

ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจาก สิทธิการนัดหยุดงานนั้น ควรจะเป็นไปเพื่อปกป้องประโยชน์ในอาชีพขององค์กรและของลูกจ้างนั้น แต่อย่างไรก็ตาม สาเหตุส่วนหนึ่งเกิดขึ้นมาจากการไม่มีการกำหนดชัดเจนว่าอย่างไรที่ลูกจ้างสามารถนัดหยุดงาน และการนัดหยุดงานของลูกจ้างถือเป็นสิทธิที่ลูกจ้างสามารถทำได้อย่างเด็ดขาดโดยปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายบริหารหรือไม่

หรือควรกำหนดในลักษณะเฉพาะว่า หากเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องด้วยสาธารณะประโยชน์อันจะมีผลกระทบต่อประชาชนโดยส่วนรวม การนัดหยุดสามารถกระทำได้ด้วยเหตุอย่างไรบ้าง เพื่อแสดงให้เห็นว่าลูกจ้างทุกคนสามารถนัดหยุดงานได้ โดยปราศจากการแทรกแซงของผู้ที่มีอำนาจ และยังเป็นกำหนดแนวทางในการนัดหยุดงานเพื่อความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกันของลูกจ้างหน่วยงานทั้งหลายอีกด้วย กฎหมายฉบับนี้มีขึ้นเพื่อปกป้องสิทธิของลูกจ้างให้สามารถรวมกลุ่มกันเพื่อทำกิจกรรมใด ๆ อันจะนำไปสู่การจัดตั้งสหภาพแรงงานได้ นอกจากนี้ยังให้สิทธิสหภาพแรงงานในการรวมตัวกัน การนัดหยุดงาน และสามารถกระทำกรรูปแบบใด ๆ เพื่อต่อต้านการบริหารงานโดยปราศจากการแทรกแซงจากศาล

4.3.4 การวิเคราะห์เรื่องสิทธิในการนัดหยุดงานตาม Norris – LaGuardia Act of 1932 และ Labor Management Relation Act 1947

4.3.4.1 สิทธิของลูกจ้างที่ได้รับการคุ้มครอง

Norris – LaGuardia Act of 1932 เป็นกฎหมายที่มีขึ้นเพื่อปกป้องสิทธิของลูกจ้างให้สามารถรวมกลุ่มกันเพื่อทำกิจกรรมใด ๆ อันจะนำไปสู่การจัดตั้งสหภาพแรงงานได้ นอกจากนี้ยังให้สิทธิสหภาพแรงงานในการรวมตัวกัน การนัดหยุดงาน และสามารถกระทำกรรูปแบบใด ๆ เพื่อต่อต้านการบริหารงานโดยปราศจากการแทรกแซงจากศาล และกำหนดให้สัญญาที่บังคับให้ลูกจ้างยอมรับสภาพและเงื่อนไขในการทำงานโดยการห้ามเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานใด ๆ โดยสัญญาในลักษณะดังกล่าวนี้ถือว่าผิดกฎหมาย

4.3.4.2 ลักษณะสำคัญ

กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้ลูกจ้างสามารถจัดตั้งสหภาพแรงงานได้โดยปราศจากการแทรกแซงจากนายจ้าง นอกจากนี้ยังถอดถอนอำนาจของศาลมลรัฐในการออกคำสั่งห้ามทำกิจกรรมบางอย่างเพื่อละเว้นการใช้กำลังในข้อพิพาทแรงงานที่อาศัยสัญญาที่มีลักษณะเป็น Yellow - dog contracts นอกจากนี้กฎหมายฉบับนี้ยังห้ามมิให้มีคำสั่งห้ามทำกิจกรรมบางอย่างหรือคำสั่งที่เป็นการห้ามบุคคลใดบุคคลหนึ่งแสดงออกซึ่งการกระทำบางอย่าง สหภาพแรงงานจะขัดขวางลูกจ้างไม่ให้ประกอบกิจการตามหน้าที่ไม่ได้ และตามหลักของแรงงานสัมพันธ์แล้ว สหภาพแรงงานไม่สามารถห้ามบุคคลใดบุคคลหนึ่งจากการกระทำดังต่อไปนี้ การเป็นสมาชิก สหภาพแรงงานที่เหมาะสม, การจ่ายหรือยับยั้งผลประโยชน์จากการนัดหยุดงานหรือผลประโยชน์จากการว่างงาน ,การมีส่วนร่วมในข้อพิพาทแรงงาน ,การช่วยเหลือหรือให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับ

การฟ้องร้องค่าเสียหาย, การปราศรัยเรื่องข้อพิพาทด้านแรงงานโดยปราศจากความรุนแรง การกระทำใดๆ ที่มีใช้การขู่ขอล หลอกลวง , การรวมตัวกันเพื่อทำให้มีสหภาพแรงงานโดยให้ศาลสูงของสหรัฐแต่เพียงศาลเดียวเท่านั้นที่มีอำนาจในการออกคำสั่งห้ามกระทำกิจกรรมใด ๆ หรือยับยั้งคำสั่งต่อต้านการนัดหยุดงานหรือการประชุมในลักษณะอื่น และยังสามารถออกคำสั่งในลักษณะดังกล่าวได้หากเป็นกรณีที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งจะสร้างความเสียหายต่อทรัพย์สิน ซึ่งการออกคำสั่งในลักษณะดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ในกรณีทั่วทุกกฎหมายทั่วไปไม่สามารถเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ นอกจากนี้ยังมีการกำหนดข้อบทเรื่องการห้ามนัดหยุดงานโดยจัดกำหนดลูกขุนเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดจากความคับข้องใจต่าง ๆ อันเนื่องมาจากแรงงานไว้ให้ และกำหนดไว้อย่างชัดเจนด้วยว่าข้อบทเรื่องการห้ามนัดหยุดงานนั้น หมายความว่ารวมถึง การห้ามมิให้มีการหยุดงานประท้วงของลูกจ้างพวกใดพวกหนึ่งเพื่อเป็นการช่วยเหลือ สนับสนุนลูกจ้างกลุ่มอื่นที่ได้หยุดงานประท้วงไปก่อนหน้านี้แล้วด้วย

อย่างไรก็ตาม Norris – LaGuardia Act of 1932 นับได้ว่าเป็นหนึ่งในกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์ของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งผลของกฎหมายดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความชอบด้วยกฎหมายในการนัดหยุดงานที่ลูกจ้างในประเทศสหรัฐอเมริกาสสามารถกระทำได้โดยสงบ และปราศจากการแทรกแซงหรือกระทำการตอบโต้ในลักษณะเป็นการแก้แค้นโดยศาล นอกจากนี้กฎหมายฉบับดังกล่าวยังเป็นการถอนอำนาจของศาลในการออกคำสั่งห้ามทำกิจกรรมใด ๆ กลับคืนไปด้วย จะเห็นได้ว่าแม้กฎหมายฉบับนี้กล่าวถึงเรื่องแรงงานสัมพันธ์เพียงแต่ส่วนหนึ่งเท่านั้น แต่ผลของกฎหมายดังกล่าวกลับส่งผลกระทบต่อสหภาพแรงงานของประเทศสหรัฐอเมริกา ทำให้สหภาพแรงงานสามารถแสดงศักยภาพของตนภายใต้ Norris – LaGuardia Act of 1932

4.3.4.3 กระบวนการที่นายจ้างและลูกจ้างต้องกระทำก่อนการใช้สิทธินัดหยุดงาน

กระบวนการที่นายจ้างและลูกจ้างต้องทำก่อนการใช้สิทธินัดหยุดงานเป็นไปตาม Labor - Management Relation Act 1947 กล่าวคือกำหนดกระบวนการที่สหภาพแรงงานและนายจ้างจำต้องกระทำก่อนที่จะทำให้เกิดความตกลงเกี่ยวกับการเจรจาต่อรองสิ้นสุด โดยกำหนดให้แต่ละฝ่ายต้องยื่นหนังสือแจ้งข้อพิพาทให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งทราบเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 60 วัน ก่อนการนัดหยุดงานหรือการกระทำใด ๆ ที่เกี่ยวกับข้อตกลงเรื่องการรวมตัวกันเพื่อเจรจาต่อรอง และให้คณะกรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของรัฐรับรู้อีกก่อน นอกจากนี้รัฐบาลยังมีอำนาจที่จะ

ออกคำสั่งเพื่อห้ามหรือต่อต้านการนัดหยุดงานที่มีผลกระทบต่อความปลอดภัยและสุขอนามัยของคนในชาติได้เป็นเวลานานถึง 80 วัน¹⁰²

นอกจากนี้ยังห้ามกำหนดในเรื่องของ cooling – off period (ช่วงเวลาของการขัดแย้งระหว่างนายจ้างและลูกจ้างซึ่งอยู่ระหว่างการเจรจา ทั้งนายจ้างและลูกจ้างจะต้องปฏิบัติตามปกติ นายจ้างจะสั่งปิดโรงงานหรือลูกจ้างจะนัดหยุดงานไม่ได้) หลังจากข้อตกลงตามสัญญาสิ้นสุดแล้ว แม้ว่ากฎหมายฉบับนี้จะให้อำนาจประธานาธิบดีเพื่อเข้าแทรกแซงการนัดหยุดงานที่มีผลกระทบต่อคนในชาติก็ตาม เช่น กรณีของการนัดหยุดงานของกิจการถ่านหินแห่งชาติสหรัฐอเมริกา แต่ในความเป็นจริงประธานาธิบดี เช่น จอร์จ ดับเบิลยู บุช (George W. Bush) มักจะไม่ใช้อำนาจดังกล่าวแต่ปล่อยให้เป็นที่ของกฎหมายในการแก้ไขสถานการณ์ เช่น ในกรณีของการปิดกิจการของบริษัท International Longshore and Warehouse Union เพื่อบีบบังคับลูกจ้างให้ยอมรับเงื่อนไขการจ้างงานที่ฝ่ายนายจ้างต้องการในระหว่างการตกลงเจรจาทันทีกับบริษัทที่ประกอบกิจการขนถ่ายสินค้าขึ้นลงจากเรือในแถบ West Coast เมื่อปี ค.ศ. 2002

จะเห็นได้ว่าประเทศสหรัฐอเมริกากำหนดกระบวนการในการให้ลูกจ้างใช้สิทธิในการนัดหยุดงานอย่างเป็นขั้นตอน เนื่องจากการนัดหยุดงานนั้นมีผลต่อทั้งสถานการณ์ทางธุรกิจของนายจ้างและส่งผลกระทบต่อประชาชนซึ่งเป็นผู้บริโภคภายในประเทศ แต่อย่างไรก็ดีกฎหมายฉบับดังกล่าวก็มิได้เพิกเฉยต่อสิทธิของลูกจ้างที่ถูกกระทบ นั่นจึงเป็นสาเหตุให้การนัดหยุดงานของลูกจ้างที่ได้กระทำตามกระบวนการและข้อกำหนดก่อนการนัดหยุดงานอย่างถูกต้องแล้วเป็นสิ่งที่กระทำได้ แต่ในส่วนของประเทศไทยนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาถึงการกำหนดขั้นตอนในการนัดหยุดงานตามประเทศสหรัฐอเมริกาอย่างเป็นระบบ รวมทั้งอำนาจในการสั่งห้ามการใช้สิทธิในการนัดหยุดงานของฝ่ายบริหารว่ามีความเป็นไปได้มากน้อยเพียงใด เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมและความพร้อมในการทำ ความตกลงเขตการค้าเสรีกับประเทศสหรัฐอเมริกาในอนาคต

¹⁰² Taft – Hartley Labor Act www.infoplease.com/ce6/bus/Ao847620.html

4.4 กรณีการคุ้มครองความปลอดภัยและการเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงาน (Prevention of Occupational Injuries and Illnesses)

4.4.1 ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นมีดังนี้

4.4.1.1 การตีความในเรื่องของการให้ความคุ้มครองในเรื่องความปลอดภัยและการเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงานนั้นหมายความว่าอย่างไร

4.4.1.2 การพิจารณาถึงความเหมาะสมของเครื่องมือที่ช่วยเหลือคุ้มครองลูกจ้างในเรื่องของความปลอดภัยนั้นใช้มาตรฐานใดเป็นเกณฑ์

4.4.1.3 ความคุ้มครองในเรื่องของความปลอดภัยและการเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงาน ควรหมายรวมถึงการกำหนดปริมาณของการใช้ยาฆ่าแมลงและกำจัดศัตรูพืชด้วยหรือไม่

4.4.1.4 ควรกำหนดข้อบังคับให้ลูกจ้างใช้เครื่องป้องกันหรือหน้ากากป้องกันสารพิษระหว่างทำงานหรือไม่ หากไม่มีการกำหนดข้อบังคับดังกล่าว จะถือว่าเป็นการละเลยในเรื่องการคุ้มครองในเรื่องของความปลอดภัยและการเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงานหรือไม่

4.4.1.5 ความคุ้มครองในเรื่องของความปลอดภัยและการเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงาน ควรหมายรวมถึงการออกข้อบังคับกำหนดให้สถานที่ที่พักผ่อนของลูกจ้างโดยคำนึงถึงสุขอนามัย และกำหนดอย่างชัดเจนจะให้ลูกจ้างอยู่ร่วมกันกี่คนด้วยหรือไม่

4.4.1.6 ในกรณีที่ลูกจ้างต้องทำงานในลักษณะที่เกี่ยวข้องกับสัตว์ บริษัทจำเป็นต้องหรือไม่ ว่าจะออกข้อบังคับให้ลูกจ้างได้รับการฉีดวัคซีนป้องกันโรคที่เกิดจากสัตว์ตรงตามระยะเวลาที่กำหนดเพื่อความปลอดภัย

4.4.2 ตัวอย่างคดีพิพาท

4.4.2.1 ข้อพิพาทกรณีบริษัท Solec

เรื่องดังกล่าวเป็นกรณีที่ผู้ร้องเรียนยื่นข้อร้องเรียนในเดือนเมษายน ค.ศ. 1998 เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลของประเทศสหรัฐอเมริกาให้ความคุ้มครองในเรื่องของความปลอดภัยและการเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงาน สืบเนื่องมาจากบริษัท Solec สถานประกอบการตั้งอยู่ในรัฐแคลิฟอร์เนีย ประกอบกิจการผลิตแผงรับพลังงานแสงอาทิตย์ (Solar

Panel) โดยผู้ร้องเรียนกล่าวว่า “การผลิตแผงรับพลังงานแสงอาทิตย์นั้นต้องใช้สารเคมีที่มีส่วนผสมที่เป็นอันตรายอย่างมาก แต่สถานที่ที่ใช้ผลิตนั้นมีการระบายอากาศที่น้อยมาก ไม่เพียงพอต่อลูกจ้าง และยังมีการเก็บของเสีย สิ่งปฏิภูลที่มีพิษทั้งหลายไว้ในสถานที่ทำงานอีกด้วย นอกจากนี้ยังมีโลหะหนักที่สกปรกและเป็นอันตรายต่อสุขภาพ โดยที่ของเสียต่าง ๆ ถูกโยนทิ้งลงในท่อระบายน้ำโสโครก” โดยลูกจ้างในสถานที่แห่งนี้มีประมาณ 100 คน ส่วนมากเป็นแรงงานอพยพมาจากหลายประเทศ เช่น เซอร์เบีย ปากีสถาน เวียดนาม กัวเตมาลา เม็กซิโก ประเทศในกลุ่มละติน อเมริกา กัมพูชา และฟิลิปปินส์

สำนักงานการปกครองแห่งชาติของประเทศเม็กซิโกได้รับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวและทำการไต่สวนสาธารณะ ต่อมาในเดือนสิงหาคม ค.ศ.1999 สำนักงานการปกครองแห่งชาติ (National Administrative Offices: NAO) ของประเทศเม็กซิโกเรียกร้องให้มีการปรึกษาหารือกันในระดับรัฐมนตรี และต่อมาได้มีการหารือระหว่างรัฐบาลประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศเม็กซิโกเพื่อจัดการประชุมอภิปรายแก้ไขปัญหาในเรื่องความคุ้มครองในเรื่องความปลอดภัยและการเจ็บป่วยและการคุ้มครองแรงงานอพยพ

4.4.2.2 ข้อพิพาทกรณี Washington State Apples Industry

สำนักงานการปกครองแห่งชาติของประเทศเม็กซิโกได้รับเรื่องร้องเรียนจากผู้ร้องเรียนเมื่อเดือนพฤษภาคม ค.ศ.1998 โดยผู้ร้องเรียนต้องการให้รัฐบาลของประเทศสหรัฐอเมริกาให้การสนับสนุนและให้ความคุ้มครองในเรื่องของความปลอดภัยและการเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงาน สืบเนื่องมาจากการไต่สวนพบข้อเท็จจริงว่า สภาพการทำงานภายในโรงงานอุตสาหกรรมแห่งนี้ไม่มีมาตรการป้องกันอันตรายจากเทคโนโลยีชีวภาพ เกิดการบาดเจ็บอันเนื่องมาจากการทำงานเป็นประจำอย่างซ้ำซากขาดมาตรการทางกฎหมายและข้อกำหนดทางกฎหมายเพื่อป้องกันอันตรายที่เกิดจากยาฆ่าแมลงและศัตรูพืช ขาดอุปกรณ์และเครื่องมือเพื่อป้องกันอันตรายจากยาฆ่าแมลงและศัตรูพืช มีวิธีการปฏิบัติเพื่อป้องกันอันตรายและความเจ็บป่วยอันเกิดจากการทำงานที่ไม่เพียงพอ

นอกจากนี้ยังพบว่าภายในโรงงานที่เข้าเป็นสถานที่บรรจุผลไม้ใส่กล่องเพื่อขนส่งไปค้าขายยังประเทศต่างๆ นั้นเต็มไปด้วยสารเคมีจากยาฆ่าแมลงและศัตรูพืช เนื่องจากมีการใช้สารเคมีจากยาฆ่าแมลงและศัตรูพืชดังกล่าวเพื่อทำให้ผลไม้สดและสะอาด แต่เมื่อลูกจ้างนำผลไม้ที่มีสารเคมีเหล่านั้นมาบรรจุใส่กล่อง สารเคมีก็แพร่กระจายไปในชั้นบรรยากาศและ

ประกอบกับโรงงานที่ใช้เป็นสถานที่บรรจุผลไม้ นั้นมีการระบายอากาศที่ไม่เพียงพอทำให้ลูกจ้างมากกว่า 100 คน ได้รับสารพิษ

สำหรับลูกจ้างที่ทำงานเก็บผลไม้ในไร่ ก็ร้องเรียนว่าหลายครั้งที่การทำงานของพวกเขาถูกควบคุมโดยไม่มีเหตุผล เช่น การถูกนายจ้างเรียกไปถามว่าควรจ่ายค่าตอบแทนให้เท่าใด หรือเพื่อรับข้อร้องเรียนว่าไม่มีห้องน้ำให้ลูกจ้าง แต่ท้ายที่สุดแล้วพวกเขาก็ยังคงต้องทำงานโดยปราศจากการป้องกันใด ๆ จากยาฆ่าแมลงและศัตรูพืช ลูกจ้างหลายคนได้รับบาดเจ็บจากการทำงาน เนื่องจากลูกจ้างเหล่านั้นต้องเร่งรีบทำงานโดยไม่มีเวลาพักและไม่ได้รับประทานอาหาร ใด ๆ เนื่องจากนายจ้างจะจ่ายค่าตอบแทนให้ลูกจ้างโดยนับจากแอปเปิ้ลที่ลูกจ้างเก็บได้ ดังนั้น เพื่อให้ได้เงินเพิ่มมากขึ้น ลูกจ้างจึงไม่ยอมเสียเวลาไปกับการพักผ่อนหรือรับประทานอาหาร ทำให้พวกเขาเหล่านั้นล้มเจ็บลง

สำนักงานการปกครองแห่งชาติ (National Administrative Offices: NAO) ของประเทศเม็กซิโกได้รับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวและทำการไต่สวนสาธารณะ ต่อมาในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1999 สำนักงานการปกครองแห่งชาติ (National Administrative Offices: NAO) ของประเทศเม็กซิโกเรียกร้องให้มีการปรึกษาหารือกันในระดับรัฐมนตรี และต่อมาได้มีการหารือระหว่างรัฐบาลประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศเม็กซิโกเพื่อจัดการประชุมอภิปรายแก้ไขปัญหาในเรื่องความคุ้มครองในเรื่องของความปลอดภัยและการเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงานและการคุ้มครองแรงงานอพยพ

4.4.2.3 ข้อพิพาทกรณีกรณี Decoster Egg Farm

สำนักงานการปกครองแห่งชาติของประเทศเม็กซิโกได้รับเรื่องร้องเรียนจากผู้ร้องเรียนเมื่อเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1998 โดยผู้ร้องเรียนต้องการให้รัฐบาลของประเทศสหรัฐอเมริกาให้การสนับสนุนและให้ความคุ้มครองในเรื่องของความปลอดภัยและการเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงาน และการเรียกร้องค่าชดเชยกรณีที่ได้รับบาดเจ็บจากการทำงาน สืบเนื่องมาจากการไต่สวนพบข้อเท็จจริงว่า Decoster Egg Farm ตั้งอยู่ในรัฐเมน ประเทศสหรัฐอเมริกา สภาพการทำงานภายใน Decoster Egg Farm ยังขาดมาตรการป้องกันการบาดเจ็บและเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงาน โดยการจัดทำรายงานอุบัติเหตุยังไม่เพียงพอ นอกจากนี้สภาพการทำงานยังอยู่ในสภาวะแวดล้อมที่ไม่ดีต่อสุขภาพของลูกจ้าง

ผู้ร้องเรียนยังกล่าวอีกว่า Decoster Egg Farm แห่งนี้ มีลูกจ้างประมาณ 350 คน โดยลูกจ้างคนหนึ่งต้องสูญเสียนิ้วมือ 4 นิ้ว เนื่องมาจากการทำงานกับเครื่องจักรในฟาร์ม โดยปราศจากการป้องกันใด ๆ นอกจากนี้ลูกจ้างที่ทำงานในเล้าไก่ยังต้องทุกข์ทรมานกับการหายใจท่ามกลางฝุ่นสกปรกที่เต็มไปด้วยมูลไก่ และยังเสี่ยงต่อแผลติดเชื้อที่เกิดจากการถูกไก่จิกในกรณีที่ยื่นมือไปเก็บซากนกตายในเล้าไก่เพื่อแยกไปทิ้ง นอกจากนี้ยังต้องทำงานในสภาวะแวดล้อมที่มีเสียงดัง และพบกับเสียงบังคับขู่เข็ญอันดังจากหัวหน้าลูกจ้าง

หากเป็นกรณีของลูกจ้างที่ได้รับบาดเจ็บจะถูกลำเลียงโดยรถบัสและขนออกไป นอกจากนี้การเจ้าหน้าที่พักให้ลูกจ้างซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาจ้างก็ไม่ได้มีการจัดหาให้อย่างเหมาะสม เนื่องจากที่พักลูกจ้างเหล่านี้แออัดไปด้วยลูกจ้าง ซึ่งการอยู่รวมกันในลักษณะคนแออัดยัดเยียดมากเกินไปดังกล่าว ส่งผลต่อสุขอนามัยของลูกจ้าง รวมถึงสิ่งปฏิกูลและน้ำโสโครกในท่อระบายน้ำต่างก็ส่งผลต่อสุขอนามัยของลูกจ้างทั้งสิ้น

สำนักงานการปกครองแห่งชาติของประเทศเม็กซิโกได้รับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวและทำการไต่สวนสาธารณะ ต่อมาในเดือนธันวาคม ค.ศ.1999 สำนักงานการปกครองแห่งชาติของประเทศเม็กซิโกเรียกร้องให้มีการรักษาหรือกักกันในระดับรัฐมนตรี และต่อมาได้มีการหารือระหว่างรัฐบาลประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศเม็กซิโกเพื่อจัดการประชุมอภิปรายแก้ไขปัญหในเรื่องความคุ้มครองในเรื่องของความปลอดภัยและการเจ็บป่วย และจัดหามาตรการที่เหมาะสมเพื่อปกป้องคุ้มครองลูกจ้างให้ปลอดภัยจากการเจ็บป่วยและบาดเจ็บจากการทำงาน นอกจากนี้กระทรวงแรงงานของประเทศสหรัฐอเมริกายังตกลงที่จะดำเนินการจัดอภิปรายในเรื่องสภาพแวดล้อมในการทำงาน และลูกจ้างที่ทำงานด้านเกษตรกรรมทั้งหมดในรัฐเมน

4.4.3 การวิเคราะห์เรื่องการคุ้มครองความปลอดภัยและการเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงานตามอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 155 (Occupational Safety and Health Convention ค.ศ.1981) ว่าด้วยเรื่องความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน

ประเด็นในเรื่องความปลอดภัย สุขอนามัย และการเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงาน นั้น จากประเด็นปัญหาข้อพิพาทที่เกิดขึ้นทั้งหมด สิ่งที่ต้องคำนึงถึงนอกจากปัญหาด้านการตีความในเรื่องของการให้ความคุ้มครองในเรื่องของความปลอดภัยและการเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงานว่ามีความหมายว่าอย่างไรแล้ว รายละเอียดหรือองค์ประกอบปลีกย่อยต่าง ๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมด้านการทำงาน เครื่องมือ อุปกรณ์ป้องกันอันตรายจาก

สารเคมี สารพิษ การกำหนดปริมาณของการใช้ยาฆ่าแมลงและกำจัดศัตรูพืช หรือการกำหนดข้อบังคับให้ลูกจ้างใช้เครื่องป้องกันหรือหน้ากากป้องกันสารพิษหรือหน้ากากป้องกันฝุ่นระหว่างทำงาน และหากไม่มีการกำหนดข้อบังคับดังกล่าว จะถือว่าเป็นการละเลยในเรื่องการคุ้มครองในเรื่องของความปลอดภัยและการเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงานหรือไม่ นอกจากนี้การให้ความสำคัญถึงเรื่องสถานที่พักผ่อนของลูกจ้างโดยคำนึงถึงสุขอนามัย และกำหนดอย่างชัดเจนว่าจะให้ลูกจ้างอยู่ร่วมกันกี่คน รวมถึงในกรณีที่ลูกจ้างต้องทำงานในลักษณะที่เกี่ยวข้องกับสัตว์ บริษัทจำเป็นต้องหรือไม่ อย่างไรที่จะออกข้อบังคับให้ลูกจ้างได้รับการฉีดวัคซีนป้องกันโรคที่เกิดจากสัตว์ตรงตามระยะเวลาที่กำหนดเพื่อความปลอดภัย

สิ่งที่กล่าวมาทั้งหมดต่างก็เป็นประเด็นปัญหาอันเกิดจากการตีความหรือความไม่เข้าใจ และความหมายที่ไม่ครอบคลุมในเรื่องข้อกำหนด หลักเกณฑ์ด้านความปลอดภัย สุขอนามัย และการเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงาน ที่ยังไม่มีกำหนดด้วยมาตรฐานที่ชัดเจนแต่อย่างไรก็ตามในเมื่อเรื่องความปลอดภัย สุขอนามัย และการเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงานถือได้ว่าเป็นเรื่องที่ต้องการแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ให้ความสำคัญโดยกำหนดไว้เป็นอนุสัญญาฉบับที่ 155 (Occupational Safety and Health Convention ค.ศ.1981) ว่าด้วยเรื่องความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน ซึ่งมีหลักการเบื้องต้นว่า¹⁰³ อนุสัญญาฉบับนี้บังคับใช้กับลูกจ้างทุกประเภท ซึ่งหมายถึง บุคคลทุกคนที่ได้รับการว่าจ้างให้ทำงาน และบังคับใช้กับกิจการทุกประเภทที่มีการจ้างงาน โดยมีขอบเขตการคุ้มครองครอบคลุมไปถึงสถานที่ทุกแห่งซึ่งลูกจ้างจำเป็นต้องอยู่หรือไปด้วยเหตุผลในการทำงาน และอยู่ภายใต้การควบคุมของนายจ้างทั้งโดยทางตรงหรือทางอ้อม ซึ่งอาจไม่ใช่ สถานประกอบการของนายจ้าง ทั้งยังคุ้มครองครอบคลุมถึงสุขภาพของลูกจ้างที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการทำงาน อันมิได้หมายถึงสุขภาพที่ปลอดภัยจากโรคหรือความเจ็บป่วยเท่านั้น แต่ยังรวมถึงปัจจัยอันเป็นองค์ประกอบทางร่างกายและจิตใจซึ่งได้รับผลโดยตรงจากการทำงานอีกด้วย

นอกจากนี้อนุสัญญาฉบับนี้ยังมีบทบัญญัติที่มุ่งหมายให้ประเทศสมาชิกจัดทำนโยบายแห่งชาติ อันเป็นการวางมาตรการป้องกันทั้งในระดับประเทศและระดับสถานประกอบการอย่างค่อยเป็นค่อยไป และจัดทำนโยบายภายในประเทศด้านความปลอดภัย อาชีว

¹⁰³ ชัยยุทธ ขวลิตนิธิกุล การศึกษาความพร้อมของประเทศไทยในการปฏิบัติตามอนุสัญญาฉบับที่ 155 และพิธีสารประกอบอนุสัญญา <http://www.labor.go.th/ilo/155.pdf>

อนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ครอบคลุมถึงลูกจ้างทุกกลุ่มประเภทในการจัดทำและทบทวนนโยบายดังกล่าว รัฐจะกระทำการแต่เพียงฝ่ายเดียวไม่ได้ ต้องทำการปรึกษาร่วมกับฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างด้วยเสมอ อนุสัญญาฉบับนี้ให้ ความสำคัญเป็นอย่างยิ่งกับการจัดทำนโยบายแห่งชาติ อันจะทำให้ ชี้อบงคับ มาตรการ หรือแนวปฏิบัติต่าง ๆ ด้าน ความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานของประเทศมีความยืดหยุ่นและสอดคล้องซึ่งกันและกัน นโยบายแห่งชาติต้องเป็นนโยบายสำหรับการดำเนินงานในระยะยาว ไม่ใช่ นโยบายเฉพาะกิจ ภายใต้ นโยบายแห่งชาติดังกล่าว ประเทศสมาชิกต้องวางกรอบงานเพื่อเป็นหลักปฏิบัติที่จำเป็นอันจะมีผลต่อความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานโดยอย่างน้อยที่สุด นโยบายแห่งชาติต้องวางกรอบงานเพื่อเป็นหลักปฏิบัติในเรื่องดังต่อไปนี้

4.4.3.1 หลักปฏิบัติในเรื่องการออกแบบ การทดสอบ การเลือกใช้วัสดุ การนำวัสดุอื่นมาใช้แทนที่ การติดตั้ง การเตรียมการ การใช้ และการบำรุงรักษาของอุปกรณ์ในการทำงานด้านวัตถุ เช่น การออกแบบสถานที่ทำงาน การรักษาสภาพแวดล้อมในการทำงาน การติดตั้ง เครื่องมือ เครื่องจักรและอุปกรณ์ การเลือกใช้สารเคมี สสาร สารที่ก่อให้เกิดปฏิกิริยาทางเคมี ทางกายภาพและชีวภาพ ตลอดจน การกำหนดกระบวนการทำงาน

4.4.3.2 หลักปฏิบัติในเรื่อง การใช้อุปกรณ์การทำงานหรือการจัดกระบวนการทำงานให้ เหมาะสมกับผู้ปฏิบัติงาน อันเป็นการจัดองค์ประกอบการทำงานด้านวัตถุให้สัมพันธ์กับผู้ปฏิบัติงานหรือผู้ควบคุมดูแลการทำงาน การปรับเครื่องจักรให้เหมาะสมกับการใช้งาน ตลอดจน การจัดเวลาทำงาน การจัดระเบียบการทำงานและการกำหนดกระบวนการทำงานให้เหมาะสมกับขีดความสามารถทางร่างกายและจิตใจของลูกจ้าง

4.4.3.3 หลักปฏิบัติ ในเรื่องการจัดฝึกอบรมที่จำเป็นเบื้องต้นให้แก่ลูกจ้าง และการฝึกอบรม ทบทวนหรือเพิ่มเติมที่เป็นประโยชน์ต่อลูกจ้าง เพื่อสร้างศักยภาพและคุณสมบัติในการทำงานให้แก่ลูกจ้าง

4.4.3.4 หลักปฏิบัติในเรื่อง การติดต่อสื่อสารและความร่วมมือ เพื่อให้ ฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้ แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร ตลอดจนความรู้ต่าง ๆ ให้แก่กันและกัน ตลอดจนการให้ความร่วมมือกันในเรื่องต่าง ๆ เพื่อให้มีความปลอดภัยและสุขอนามัยในการทำงาน ซึ่งการติดต่อสื่อสารและความร่วมมือนี้ ควรมีขึ้นทั้งในระดับคณะทำงาน ระดับสถานประกอบการและระดับอื่น ๆ ที่สูงขึ้นไปตามความเหมาะสม ตลอดไปจนถึงในระดับประเทศด้วย

4.4.3.5 หลักปฏิบัติในเรื่อง การคุ้มครองลูกจ้างและผู้แทนลูกจ้างจาก มาตรการทางวินัย กรณีที่บุคคลดังกล่าวได้กระทำการใดๆ ที่เหมาะสมสอดคล้องกับนโยบาย แห่งชาติที่จัดทำขึ้น ประเทศสมาชิกต้องกำหนดบทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบให้แก่ นายจ้าง ลูกจ้าง รวมถึงบุคลากรในภาครัฐเองไว้ อย่างชัดเจนในนโยบายแห่งชาติ ซึ่งการกำหนดหน้าที่และ ความรับผิดชอบของบุคคลที่เกี่ยวข้องนี้ ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงความเหมาะสมกับแนวปฏิบัติและ สภาพการณ์ ภายในประเทศด้วยประเทศสมาชิกต้องติดตามและทบทวนสถานการณ์ด้านความ ปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานอยู่เป็นระยะตามความเหมาะสม ทั้งสถานการณ์ ในภาพรวมระดับประเทศและบางสถานการณ์เฉพาะที่มีความจำเป็น เพื่อให้ ทราบถึงปัญหาที่สำคัญต่าง ๆ ภายในประเทศและสามารถหาวิธีการที่มีประสิทธิภาพเพื่อแก้ไข ปัญหา นั้น ประเทศสมาชิกต้องจัดลำดับการปฏิบัติงานตามความสำคัญและความจำเป็นเร่งด่วน ของสถานการณ์ ทั้งยังต้องทำการประเมินผลการปฏิบัติงานดังกล่าวอยู่เสมอ เพื่อหาข้อบกพร่อง ที่อาจมี

เมื่อพิจารณาจากประเด็นปัญหาตามข้อพิพาทประกอบกับหลักการที่กล่าวมาตาม อนุสัญญาฉบับที่ 155 ทั้งหมด แล้ว จะเห็นได้ว่า อนุสัญญาฉบับที่ 155 กำหนดหรือวางมาตรฐาน เรื่องความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงานไว้โดยกรอบอย่างกว้าง ๆ แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหาด้านการตีความและการกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรฐานความปลอดภัยก็ยังคงเป็นปัญหา อยู่ เห็นได้จากปัญหาที่เกิดจากประเด็นข้อพิพาททั้งหมด แม้ว่าอนุสัญญาบังคับใช้กับลูกจ้างทุก ประเภท ซึ่งหมายถึง บุคคลทุกคนที่ได้ รับการว่าจ้างให้ทำงาน และบังคับใช้กับกิจการทุกประเภท ที่มีกิจการจ้างงาน โดยมีขอบเขตการคุ้มครองครอบคลุมไปถึงสถานที่ทุกแห่งซึ่งลูกจ้างจำเป็นต้องอยู่ หรือไปด้วยเหตุผลในการทำงาน และอยู่ภายใต้การควบคุมของนายจ้างทั้งโดยทางตรงหรือทาง อ้อม ซึ่งอาจไม่ใช่ สถานประกอบการของนายจ้าง ทั้งยังคุ้มครองครอบคลุมถึงสุขภาพของลูกจ้างที่ เกี่ยวเนื่องกับการทำงาน อันมิได้หมายถึงสุขภาพที่ปลอดจากโรคหรือความเจ็บป่วยเท่านั้น แต่ยัง รวมถึงปัจจัยอันเป็นองค์ประกอบทางร่างกายและจิตใจซึ่งได้รับผลโดยตรงจากการทำงาน แต่ เนื่องจากปัญหาด้านสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงานเป็นปัญหาที่มีลักษณะซับซ้อน กล่าวคือ การทำงานหรืออาชีพของลูกจ้างที่ถูกนายจ้างสั่งให้ทำหรือรับผิดชอบ บางครั้งการดูแล ลูกจ้างดังกล่าว นายจ้างก็มิได้กำหนดกระบวนการหรือพิจารณาถึงลงไป ในรายละเอียด รวมทั้ง การจัดให้มีเครื่องมือหรืออุปกรณ์ป้องกันสารเคมีหรือสารพิษที่อาจมีผลกระทบต่อร่างกายของ ลูกจ้าง การกำหนดปริมาณของการใช้ยาฆ่าแมลงและกำจัดศัตรูพืช หรือการกำหนดข้อบังคับให้ ลูกจ้างใช้เครื่องป้องกันหรือหน้ากากป้องกันสารพิษหรือหน้ากากป้องกันฝุ่นระหว่างทำงาน สถานที่พักผ่อนของลูกจ้างโดยคำนึงถึงสุขภาพ และกำหนดอย่างชัดเจนว่าจะให้ลูกจ้างอยู่

ร่วมกันก็คน หรือกรณีที่ถูกจ้างต้องทำงานในลักษณะที่เกี่ยวข้องกับสัตว์ จำเป็นหรือไม่ อย่างไรก็ตามจะออกข้อบังคับให้ลูกจ้างได้รับการฉีดวัคซีนป้องกันโรคที่เกิดจากสัตว์ตรงตามระยะเวลาที่กำหนด เพื่อความปลอดภัย

ซึ่งจากข้อพิพาทการกระทำในลักษณะต่าง ๆ ที่กล่าวมาของนายจ้างในลักษณะการงดเว้นการให้การสนับสนุนซึ่งอุปกรณ์ป้องกันสารพิษ สารเคมี รวมถึงการงดเว้นการให้การสนับสนุนในเรื่องของการจัดที่พักอาศัย สถานที่พักผ่อนอย่างเหมาะสมและไม่แออัด ล้วนเป็นพฤติกรรมที่นายจ้างกระทำโดยขัดกับหลักการตามอนุสัญญาฉบับที่ 155 ว่าด้วยความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน ทั้งสิ้น แต่อย่างไรก็ตามปัญหาด้านการตีความและการกำหนดแนวทางปฏิบัติเพื่อความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกันระหว่างนายจ้างและลูกจ้างต่างก็เป็นสิ่งที่จำเป็นและควรทำ เนื่องจาก ณ ปัจจุบันการตีความคำว่าความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงานต่างถูกตีความไปในทางขยายความมากขึ้นและอาจส่งผลด้านการแปลความและการตีความที่ไม่ถูกต้องตรงกันต่อไปในอนาคตได้

4.4.4 การวิเคราะห์เรื่องการคุ้มครองความปลอดภัยและการเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงานตามพระราชบัญญัติเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน (The Occupational Safety and Health Act) หรือ OSH

ลักษณะสำคัญ

4.4.4.1 จัดหาวิธีการใด ๆ เพื่อลดอัตราการเกิดอันตรายจากการทำงานให้แก่ นายจ้างและลูกจ้าง

4.4.4.2 ออกพระราชบัญญัติเกี่ยวกับมาตรฐานความปลอดภัยในการทำงานและพระราชบัญญัติเกี่ยวกับสุขภาพอนามัย

4.4.4.3 จัดทำแผนเกี่ยวกับมาตรฐานความปลอดภัยในการทำงานและแผนเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยโดยส่งเสริมให้มีการปฏิบัติตามแผนดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพ

4.4.4.4 ออกกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน โดยแบ่งแยกการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวระหว่างนายจ้างและลูกจ้างตามความรับผิดชอบที่เกิดขึ้นและความถูกต้อง

4.4.4.5 ออกกฎหมายเพื่อประโยชน์ในการค้นคว้าเรื่องความปลอดภัยในการทำงานและสุขอนามัย รวมไปถึงกฎหมายเกี่ยวกับสุขภาพจิต รวมถึงพัฒนาปรับปรุงระเบียบ เทคนิค และวิธีการเกี่ยวกับปัญหาสุขอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน

4.4.4.6 สนับสนุนฝ่ายบริหารให้มีความรับผิดชอบและบังคับใช้พระราชบัญญัติเกี่ยวกับความสุขอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน

จะเห็นได้ว่า ประเทศสหรัฐอเมริกาออกพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสุขอนามัยอันเกิดเนื่องมาจากการทำงาน โดยข้อกำหนดตามพระราชบัญญัติคุ้มครองทั้งสุขภาพกายและสุขภาพจิตของแรงงานโดยมีมาตรฐานการคุ้มครองที่ดำเนินไปตามแผนมาตรฐานความปลอดภัยในการทำงานและ แผนเกี่ยวกับสุขอนามัย สาเหตุส่วนหนึ่งที่ประเทศสหรัฐอเมริกาออกพระราชบัญญัติที่ให้การคุ้มครองสุขอนามัยของแรงงานในการทำงานที่ครอบคลุมตั้งแต่กระบวนการที่เกี่ยวข้องกับสุขอนามัยก็เนื่องมาจากว่าประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศอุตสาหกรรมที่การทำงานของคนงานส่วนใหญ่อาจจะต้องเกี่ยวข้องกับสารพิษที่ใช้ในการประกอบกิจการ การออกข้อกำหนดใด ๆ เพื่อคุ้มครองสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของคนงานเป็นสิ่งจำเป็น แต่อย่างไรก็ตามจากประเด็นปัญหาข้อพิพาทที่เกิดขึ้นนั้นอาจมีสาเหตุมาจากการหย่อนประสิทธิภาพในการตรวจตราดูแล รวมถึงให้ความสำคัญกับวิถีชีวิตของลูกจ้างที่ทำงานในโรงงานหรือพื้นที่เกษตรกรรมที่มีสถานทำงานอยู่ในภาวะเสี่ยงอันตราย เพราะเมื่อพิจารณาจากข้อกำหนดตามพระราชบัญญัติแล้วเห็นได้ว่ามีเนื้อหาที่ครอบคลุมขอบเขตการคุ้มครองลูกจ้างเพื่อป้องกันมิให้ได้รับอันตรายจากการทำงาน รวมทั้งจัดหาสวัสดิการให้ลูกจ้างอย่างเพียงพอ ดังนั้น หากประเทศไทยจะต้องอยู่ในฐานะคู่ภาคีในการจัดทำขตกการค้าเสรีกับประเทศสหรัฐอเมริกาแล้ว การพิจารณาในเนื้อหาของพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสุขอนามัยอันเกิดเนื่องมาจากการทำงานแต่เพียงอย่างเดียวอาจจะไม่เพียงพอ แต่ควรพิจารณาถึงความเป็นไปได้ในการตรวจตราดูแลสถานประกอบการในเชิงปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ราชการในการเข้าตรวจสถานประกอบการ รวมถึงการตรวจสอบการจัดหาสวัสดิการของนายจ้างว่าจัดให้กับลูกจ้างว่าเหมาะสมเพียงใดหรือไม่

4.5 กรณีการเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน (Elimination of employment discrimination)

4.5.1 ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นมีดังนี้

4.5.1.1 คำว่า “การเลือกปฏิบัติ” ที่มีผลต่อการจ้างงาน หมายถึงการกระทำที่มีลักษณะอย่างใดบ้าง

4.5.1.2 การตรวจสอบการตั้งครุฑที่นายจ้างกระทำต่อลูกจ้างหญิงรวมทั้งผู้สมัครงานที่เป็นหญิง ถือเป็นการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมในการจ้างงาน หรือไม่

4.5.2 ตัวอย่างคดีพิพาท

คดีพิพาทกรณีการทดสอบการตั้งครุฑของลูกจ้าง

เรื่องดังกล่าวเป็นคดีพิพาทที่เกิดขึ้นในความตกลงเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (North American Free Trade Agreement) หรือ NAFTA โดยองค์กรเพื่อสิทธิมนุษยชนและกองทุนเพื่อสิทธิของลูกจ้างระหว่างประเทศ ได้รับข้อร้องเรียนกรณีการแพร่ขยายอย่างกว้างขวางเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติในการจ้างลูกจ้างหญิงที่เกิดขึ้น ณ Maquiladora¹⁰⁴ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของพรมแดนประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศเม็กซิโก

โดยข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นบริษัท Maquiladora ซึ่งเป็นบริษัทของประเทศสหรัฐอเมริกาบริษัทหนึ่งจัดให้มีการตรวจสอบการตั้งครุฑของผู้สมัครงานหญิงและปฏิเสธลูกจ้างที่มีผลการตรวจสอบการตั้งครุฑเป็นบวก นอกจากนี้นายจ้างหลายคนยังกดดันลูกจ้างหญิงที่ตั้งครุฑเพื่อให้ลาออกจางานอีกด้วย ผู้ร้องเรียนกล่าวว่าการกระทำดังกล่าวมานี้ รวมถึงความล้มเหลวของเจ้าหน้าที่แรงงานของเม็กซิโกในการห้ามกระทำการดังกล่าวเป็นการละเมิดพันธกรณีของเม็กซิโกภายใต้ความตกลงข้างเคียงของ NAFTA

เพื่อให้ได้ทราบข้อเท็จจริงที่ชัดเจน องค์กรซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการกระทำดังกล่าวของประเทศสหรัฐอเมริกาจึงทำการตรวจสอบโดยรับฟังประชาพิจารณ์จากประชาชนที่อาศัยอยู่ตามเมืองต่าง ๆ ของแนวพรมแดนประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศเม็กซิโก และร่วมตรวจสอบถึงการกระทำดังกล่าวที่เกิดขึ้นในทั้ง 3 ประเทศสมาชิก NAFTA ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา และประเทศเม็กซิโก

ในปี ค.ศ.1998 จึงมีการตั้งประเด็นเพื่อยืนยันว่าการตรวจสอบการตั้งครุฑของลูกจ้างหญิงเป็นการกระทำที่ถือว่าเลือกปฏิบัติต่อลูกจ้าง โดยการตรวจสอบการตั้งครุฑส่งผล

¹⁰⁴ North American Free Trade Agreement <NAFTA> - Case Law

กระทบต่อผู้หญิงทั้งที่กำลังสมัครงานเพื่อหางานทำและผู้หญิงที่ทำงานแล้ว นอกจากนี้ยังตั้งข้อสังเกตว่ากฎหมายของประเทศเม็กซิโกยังมีความไม่ชัดเจนในเรื่องของการกระทำที่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลที่อยู่ในระหว่างการสมัครงานเพื่อหางานทำ ซึ่งการกระทำดังกล่าวถือว่าเป็นการรบกวนสิทธิที่พึงมีของผู้หญิงเหล่านั้น

ผลสุดท้ายจึงมีการประชุมร่วมกันของรัฐมนตรีของประเทศสมาชิก NAFTA ทั้ง 3 ประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา แคนาดา และเม็กซิโก ในเดือนตุลาคม ค.ศ.1998 เกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานของลูกจ้างหญิง โดยได้ข้อสรุปในเบื้องต้นว่า

(1) บริษัทในประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีสถานประกอบการตั้งอยู่ ณ Maquiladora ประกาศยกเลิกตรวจสอบการตั้งครรภ์

(2) รัฐบาลกลางประกาศยกเลิกการตรวจสอบการตั้งครรภ์ของผู้หญิงที่มาสมัครงาน

(3) รัฐสภาของประเทศเม็กซิโกเสนอแนะให้มีการประกาศถึงสิทธิของผู้หญิงที่ยังไม่ได้อยู่ในฐานะลูกจ้างโดยยังคงเป็นแค่ผู้สมัครงานเท่านั้นเกี่ยวกับการกระทำที่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานให้ชัดเจน

ประเด็นที่ต้องคำนึงถึงก็คือ หากนายจ้างกระทำการตรวจสอบการตั้งครรภ์ของลูกจ้างหญิง ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นแสดงให้เห็นว่าการกระทำของนายจ้างในลักษณะดังกล่าว เป็นการเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน โดยเป็นการตีความขยายความถึงความหมายของคำว่า “การเลือกปฏิบัติ” ว่ามีความหมายครอบคลุมถึงการกระทำอย่างไรบ้าง เพราะหากพิจารณาตามข้อพิพาทแล้ว ประเทศสหรัฐอเมริกาถือว่าการตรวจสอบการตั้งครรภ์เป็นสิ่งที่กระทำได้โดยไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน ในขณะที่ประเทศเม็กซิโกคู่กรณีกลับมองว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการเลือกปฏิบัติ ประเด็นปัญหาตามข้อพิพาทก็คือ การตรวจสอบการตั้งครรภ์ของลูกจ้างหญิงถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานหรือไม่ เพราะเรื่องดังกล่าวมิได้มีบทกฎหมายบัญญัติถึงความหมายของคำว่า “การเลือกปฏิบัติ” ให้อย่างชัดเจนตามข้อบทเรื่องแรงงานที่ตกลงกันได้ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงปัญหาการตีความคำว่า “การเลือกปฏิบัติ” และความไม่ชัดเจนของข้อบทเรื่องแรงงานดังกล่าว

จากคดีพิพาทที่เกิดขึ้น แม้ว่าการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมในการจ้างงานจะมีใช้พันกรณีตามที่ปรากฏในบทเรื่องแรงงานในความตกลงเขตการค้าทวีภาคีกรณีประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศชิลีก็ตาม แต่การเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมในการจ้างงาน นั้น ถือเป็นอนุสัญญาหนึ่งซึ่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ปรารถนาให้ทุกประเทศให้สัตยาบัน โดยระบุไว้ในอนุสัญญาฉบับที่ 111 ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ ค.ศ.1958 (Convention concerning Discrimination in Respect of Employment and Occupation) และถือเป็นหนึ่งในข้อตกลงเรื่องความร่วมมือทางด้านแรงงาน (NAALC) ที่ประเทศสมาชิกจำเป็นต้องส่งเสริมและให้การสนับสนุนบังคับใช้กฎหมายแรงงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว

4.5.3 การวิเคราะห์เรื่องการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานตามอนุสัญญาฉบับที่ 111 ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ ค.ศ.1958 (Elimination of employment discrimination)

โดยเมื่อเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับข้อบกพร่องด้านแรงงานขึ้น สิ่งที่ต้องนำมาพิจารณาประกอบการตีความด้วย คือ อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศในเรื่องนั้น ๆ โดยต้องนำปัญหาที่เกิดขึ้นมาปรับเข้ากับหลักการในเรื่องนั้น ๆ ของอนุสัญญา ซึ่งอนุสัญญาฉบับที่ 111 ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ ค.ศ.1958 นั้น มีสาระสำคัญโดยเป็นการกำหนดข้อห้ามการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานหรือการประกอบอาชีพ โดยคำว่า “การจ้างงาน” และ “อาชีพ” ตามอนุสัญญาหมายถึง การเข้ารับการฝึกอาชีพ การเข้าทำงาน การประกอบอาชีพเฉพาะบางประเภท และข้อกำหนดและเงื่อนไขต่าง ๆ ของการจ้างงาน และคำว่า “การเลือกปฏิบัติ” หมายความว่า การแบ่งแยก การกีดกัน หรือการลำเอียง ใด ๆ ที่กระทำบนพื้นฐานของเชื้อชาติ สีผิว เพศ ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง การแบ่งแยกในชาติ หรือพื้นฐานทางสังคมซึ่งมีผลลบล้างหรือทำความเสียหายต่อความเสมอภาคในโอกาสหรือในการปฏิบัติเกี่ยวกับการจ้างงานหรืออาชีพ โดยพิจารณากำหนดให้ประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบันดำเนินนโยบายเพื่อส่งเสริมความเสมอภาคของโอกาสและการปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ เพื่อขจัดการเลือกปฏิบัติใด ๆ เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว

หากพิจารณาตามหลักการพื้นฐานด้านสิทธิมนุษยชนแล้ว การเลือกปฏิบัติไม่เพียงแต่ก่อให้เกิดปฏิกริยาในทางลบแก่บุคคลที่ถูกเลือกปฏิบัติเท่านั้น หากแต่ยังมีผลกระทบถึงจิตใจและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ นอกจากนี้หากเป็นในเรื่องของการเลือกปฏิบัติในการรับเข้าทำงานอันเกิดจากเชื้อชาติ ศาสนา ผิว หรือปัจจัยอื่น ๆ แล้ว ย่อมส่งผลให้โอกาสในการทำงานของแต่ละบุคคลลดน้อยลง โดยข้อพิพาทเรื่องนี้อาจตั้งข้อสังเกตได้ว่าการกระทำที่ถือได้ว่าเป็นการ

เลือกปฏิบัติอันไม่เป็นธรรมนั้น ตามอนุสัญญาฉบับที่ 111 คำว่า “การเลือกปฏิบัติ” ให้ความหมายรวมถึงการแบ่งแยก การกีดกัน หรือการลำเอียง ใด ๆ ที่กระทำบนพื้นฐานของเชื้อชาติ สีผิว เพศ ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง การแบ่งแยกในชาติหรือพื้นฐานทางสังคม ซึ่งมีผลลบดังหรือทำความเสียหายต่อความเสมอภาคในโอกาสหรือในการปฏิบัติเกี่ยวกับการจ้างงานหรืออาชีพอย่างหนึ่ง ซึ่งในกรณีตามข้อพิพาท การที่นายจ้างทำการตรวจสอบการตั้งครรภ์ของลูกจ้างหญิง และการตรวจสอบการตั้งครรภ์ของผู้สมัครงานที่เป็นหญิง การกระทำดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการกระทำอย่างใด ๆ ที่เป็นการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานต่อลูกจ้างหญิง โดยอาศัยสาเหตุเรื่องการตั้งครรภ์มาเป็นข้ออ้างไม่รับเข้าทำงานทั้งที่ไม่ได้มีข้อกำหนดเกี่ยวข้องด้วยการทำงานแต่อย่างใดว่าเป็นการทำงานที่อยู่ในสถานะที่อันตรายห้ามมิให้หญิงที่อยู่ในภาวะตั้งครรภ์ ทำให้ลูกจ้างหญิงที่แท้จริงแล้วอยู่ในสถานะที่สามารถทำงานได้ ถูกจำกัดโอกาสในการทำงานและการสร้างอาชีพ โดยที่เรื่องการตั้งครรภ์นั้นถือเป็นธรรมชาติของมนุษย์

การกระทำของนายจ้างในเรื่องนี้ทำให้บุคคลดังกล่าวได้รับการกระทำอันเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ซึ่งประเด็นในเรื่องนี้น่าจะต้องนำมาพิจารณาร่วมด้วย เนื่องจากเป็นการแสดงให้เห็นว่า ความหมายของคำว่าเลือกปฏิบัติอันไม่เป็นธรรมนั้น ได้ถูกตีความให้ขยายไปอย่างกว้างขวางโดยรวมถึงการตรวจสอบการตั้งครรภ์ที่นายจ้างกระทำต่อลูกจ้างหญิงด้วย ซึ่งในอนาคตหากมีข้อพิพาทเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานที่กระทำต่อลูกจ้างหญิงด้วยวิธีการตรวจสอบการตั้งครรภ์ และต่อมาหากพบว่าลูกจ้างหญิงหรือผู้สมัครงานที่เป็นหญิงอยู่ในระหว่างการตั้งครรภ์ ลูกจ้างหญิงและผู้สมัครงานที่เป็นหญิงเหล่านี้ก็จะไม่ได้รับการว่าจ้างให้ทำงาน การกระทำของนายจ้างก็จะถือได้ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติ อย่างไรก็ตามหากงานดังกล่าวเป็นงานที่อันตรายหรือเป็นงานที่โดยลักษณะแล้วจะส่งผลกระทบต่อลูกจ้างหญิงที่ตั้งครรภ์ต่อไปในอนาคต เรื่องดังกล่าวก็อาจจะต้องนำมากำหนดไว้เป็นข้อยกเว้นให้ทุกประเทศเข้าใจตรงกันว่าการเลือกปฏิบัติที่นายจ้างกระทำในลักษณะดังกล่าวเป็นสิ่งที่ถือได้ว่าสามารถกระทำได้โดยมีข้อยกเว้นเรื่องสุขอนามัยของลูกจ้างหญิงและเด็กในครรภ์มาเป็นตัวกำกับ

สรุป

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นทั้งหลายที่ยกมาเป็นกรณีศึกษาไม่ว่าจะเป็นกรณีในประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นคู่กรณีโดยตรง เช่น คดี UNOCAL ซึ่งเป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศพม่าเกี่ยวกับการใช้แรงงานบังคับในประเทศพม่าในการสร้างท่อส่งก๊าซ นั้น การใช้แรงงานบังคับก็ถือเป็นพันธกรณีข้อหนึ่งที่อยู่ในความตกลงทวิภาคีตามข้อบทเรื่องแรงงานระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศชิลี ซึ่งประเด็นในเรื่อง

แรงงานบังคับหรือการเกณฑ์แรงงานในเรื่องนี้ก็ยังคงเป็นปัญหาในเรื่องการตีความในประเด็นของการกระทำในลักษณะของตัวแทนที่ประเทศสหรัฐอเมริกาต่อกองกำลังทหารประเทศพม่า ซึ่งโดยลักษณะข้อเท็จจริงของรูปคดีแล้ว ประเทศสหรัฐอเมริกาได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการบังคับใช้โดยตรงแต่เป็นการบังคับใช้แรงงานหรือเกณฑ์แรงงานโดยผ่านทางกองกำลังทหารพม่า ลักษณะในกรณีดังกล่าวนี้ จะนำมากล่าวหาประเทศสหรัฐอเมริกาได้หรือไม่ว่า ประเทศสหรัฐอเมริกาไม่ปฏิบัติหรือไม่บังคับใช้กฎหมายในเรื่องการเกณฑ์แรงงานหรือการใช้แรงงานบังคับอย่างมีประสิทธิภาพ การกระทำของประเทศสหรัฐอเมริการะบุว่าเป็นการกระทำต่อประเทศที่สามมิใช่กระทำต่อประเทศคู่สัญญาตามข้อตกลงทวิภาคีอันได้แก่ ประเทศชิลี แต่กรณีดังกล่าวประเทศชิลีจะสามารถอ้างเพื่อเรียกร้องสิทธิที่ตนเองมีอยู่ตามข้อตกลงทวิภาคีดังกล่าวได้หรือไม่ ยังเป็นประเด็นที่มีข้อสงสัยอยู่ว่าการอ้างสิทธิตามเรื่องแรงงานกรณีผิดพันกรณีในเรื่องแรงงานนั้น ก่อให้ประเทศคู่เจรจาของตนได้สิทธิมากน้อยแค่ไหน เพียงใด

นอกจากนี้ หากพิจารณาถึงพันกรณีข้ออื่น ๆ อันได้แก่ เสรีภาพในการสมาคม สิทธิในการรวมตัวกันเพื่อเจรจาต่อรอง ชั่วโมงการทำงาน หรือสภาพการทำงานที่ยอมรับได้ ตามที่ปรากฏจากข้อพิพาทในกลุ่มความตกลงการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (NAFTA) ที่มีประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นคู่เจรจากับประเทศแคนาดาและประเทศเม็กซิโก นั้น จะเห็นได้ว่าปัญหาบางปัญหา เช่น ในกรณีของเสรีภาพในการสมาคม และสิทธิในการรวมตัวกันเพื่อเจรจาต่อรอง ต่างเป็นเรื่องที่มีปัญหาเกิดขึ้นบ่อยครั้ง ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ว่าประเทศใดประเทศหนึ่งฟ้องร้องประเทศคู่เจรจาว่าไม่ปฏิบัติหรือไม่บังคับใช้กฎหมายแรงงานอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีข้อเท็จจริงในเรื่องของสาเหตุเกิดข้อพิพาทที่แตกต่างกันไป รวมถึงเรื่องของสภาพการจ้าง สวัสดิการของลูกจ้างซึ่งต่างก็อ้างสิทธิของตนที่พึงมี โดยมีได้มีการอธิบายความหมายหรือตีความให้คำจำกัดความ พันกรณีต่าง ๆ เหล่านี้ การที่ลูกจ้างคนใดคนหนึ่งถูกกระทำอย่างไร ๆ อันเป็นการกระทบสิทธิของตนก็จะนำมาฟ้องร้องว่าถูกละเมิดสิทธิ โดยมีความพยายามในการตีความความหมายขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายไปในทางที่เป็นประโยชน์แก่ตนเท่านั้น

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ในอดีตการจัดตั้งเขตการค้าเสรีส่วนใหญ่เป็นการรวมพลังทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศในภูมิภาคเดียวกันที่มีเขตแดนติดต่อกัน ประชาชนมีการติดต่อค้าขายไปมาหาสู่กันเป็นเวลานาน และนำไปสู่การจัดตั้งเขตการค้าเสรีระหว่างกัน โดยเริ่มจากการเปิดเสรีด้านการค้าสินค้าระหว่างกันภายในกลุ่มและค่อย ๆ ขยายสู่ด้านอื่น ๆ เช่น EU AFTA NAFTA เป็นต้น แต่ ณ ปัจจุบัน การจัดทำเขตการค้าเสรีของประเทศต่าง ๆ แตกต่างไปจากเดิม คือ ไม่ได้จำกัดเฉพาะประเทศในภูมิภาคเดียวกัน และไม่จำกัดว่าต้องทำเป็นกลุ่มประเทศ นอกจากนี้ยังครอบคลุมถึงด้านบริการ การลงทุน รวมทั้งการประสานนโยบายด้านสังคมระหว่างกันด้วย เช่น สิ่งแวดล้อม แรงงาน สิทธิมนุษยชน และความเป็นประชาธิปไตย นอกจากนี้การรวมกลุ่มทางการค้าดังกล่าวก็มีได้มีเพียงแค่รูปแบบเดียว แต่มีทั้งการรวมกลุ่มแบบพหุภาคี เช่น การรวมกลุ่มทางการค้ากรณีองค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) หรือความตกลงทางการค้าในอเมริกาเหนือ (North America Free Trade Agreement: NAFTA)

โดยการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจระดับพหุภาคี (Multilateral) ภายใต้องค์การการค้าโลกหรือ WTO เป็นการเจรจาที่ประกอบด้วยประเทศสมาชิกกว่า 140 ประเทศ แม้ว่าการเจรจาดังกล่าวจะมีผลครอบคลุมประเทศสมาชิกเกือบทั่วโลก แต่การเจรจาดังกล่าวก็ประสบปัญหาจากความต้องการของแต่ละประเทศที่แตกต่างกันประกอบกับกลุ่มต่อต้านการเปิดเสรีทางการค้า และปัจจุบันประเทศจีนเข้าเป็นสมาชิก WTO แล้ว จึงทำให้ประเทศต่าง ๆ หวั่นเกรงศักยภาพการแข่งขัน เนื่องจากประเทศจีนมีตลาดภายในขนาดใหญ่ที่จะขยายอำนาจทางเศรษฐกิจ ประกอบกับแรงงานราคาถูกสามารถรองรับการผลิต การบริโภค และศักยภาพการส่งออกสูง ทำให้ประเทศต่าง ๆ จำเป็นต้องปรับนโยบายกฤษฎีการค้าและการลงทุนเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน โดยการหันมาเปิดเขตการค้าเสรีในระดับทวิภาคี (Bilateral Free Trade Area: BFTA) ซึ่งนิยมเรียกสั้น ๆ ว่า FTA มากขึ้น

กล่าวคือ ปัจจุบันข้อตกลงด้านการค้าได้พัฒนารูปแบบมาเป็นความตกลงแบบทวิภาคี ซึ่งเป็นการตกลงทางการค้าระหว่าง 2 ประเทศ โดยมีได้คำนึงถึงความใกล้ชิดทางด้านพรมแดน เชื้อชาติ ซึ่งแม้ว่าประเทศที่เป็นสมาชิกขององค์การการค้าโลก (WTO) จะต้องคำนึงถึง

หลักการพื้นฐาน ซึ่งได้แก่ หลักการไม่เลือกปฏิบัติ (non-discrimination) และหลักต่างตอบแทน (reciprocity) ก็ตาม แต่การตกลงระหว่างประเทศสมาชิก 2 ประเทศ โดยคำนึงถึงประโยชน์แต่เพียง 2 ประเทศที่เป็นคู่ภาคี ซึ่งเป็นข้อยกเว้นของหลักการไม่เลือกปฏิบัติและหลักต่างตอบแทน นั้น ก็เป็นสิ่งที่ทำได้ภายใต้ข้อยกเว้นขององค์การการค้าโลก (WTO)

เนื่องจากเขตการค้าเสรี (Free Trade Area :FTA) เป็นความตกลงระหว่างประเทศ 2 ประเทศหรือมากกว่านั้นก็ได้ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อจะลดอุปสรรคทางการค้าระหว่างกัน ให้เหลือน้อยที่สุดหรือเป็นร้อยละศูนย์ เพื่อให้เกิด “Free Trade” หรือการค้าเสรีระหว่างประเทศคู่เจรจา ซึ่งถือเป็นรูปแบบขั้นพื้นฐานของการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ (Economic Integration) ซึ่งนอกจากจะทำให้ประเทศคู่เจรจาทะลุข้อจำกัดในเรื่องต่าง ๆ ได้รวดเร็วขึ้นแล้ว หลายประเทศยังใช้การจัดทำเขตการค้าเสรีเป็นยุทธวิธีในการสร้างพันธมิตรด้านเศรษฐกิจและการเมือง รวมทั้งเป็นการสร้างฐานในการขยายการค้าและการลงทุนกับประเทศในภูมิภาคอื่น ๆ ที่ห่างไกลอีกด้วย การเจรจาการค้าทวิภาคีจึงเกิดขึ้นและแผ่ขยายไปทั่วโลก โดยจากลักษณะของ FTA ดังกล่าว จะเห็นได้ว่าเป็นการสะท้อนแนวความคิดสำคัญทางเศรษฐศาสตร์ที่ว่า “ประโยชน์จากการค้าระหว่างประเทศจะเกิดขึ้นสูงสุดเมื่อประเทศต่าง ๆ ผลิตสินค้าที่ตนมีต้นทุนในการผลิตต่ำที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ แล้วนำสินค้าเหล่านั้นมาค้าขายแลกเปลี่ยนกัน

สิ่งหนึ่งซึ่งถือว่าเป็นต้นทุนในการผลิตสินค้าที่สำคัญและปรากฏอยู่เป็นส่วนหนึ่งของการเจรจาการค้า ก็คือ แรงงาน เนื่องจากต้นทุนสินค้าใด ๆ ก็ตามจำเป็นต้องประกอบด้วยแรงงานทั้งสิ้น เนื่องจากแรงงานคือพลังงานชนิดหนึ่งที่มีคุณสมบัติสามารถทำให้วัตถุเปลี่ยนสภาพหรือเคลื่อนที่ไปได้ กล่าวคือ แรงงาน คือ พลังมนุษย์ที่ใช้ในการทำงานให้เกิดผลทางเศรษฐกิจ แรงงานจึงหมายถึง กำลังกาย กำลังความคิด ฝีมือ ความรู้ ความสามารถที่มนุษย์นำมาใช้ให้เกิดประโยชน์แก่ตนเองและส่วนร่วม

นับมาจนถึงปัจจุบัน ปัญหาเรื่องแรงงานยังคงเป็นปัญหาที่อยู่ในลักษณะซับซ้อน กล่าวคือ ปัญหาด้านแรงงานสามารถมองได้ในเชิงสิทธิมนุษยชน โดยคำนึงถึงสิทธิของลูกจ้าง ต้องการยกระดับมาตรฐานแรงงานหรือชีวิตความเป็นอยู่ของลูกจ้างให้สูงขึ้น แต่จากข้อเท็จจริงที่พบและเป็นข้อโต้แย้งกันอยู่ในการประชุมระดับโลก ไม่ว่าจะเป็นระดับทวิภาคีหรือระดับพหุภาคีที่ปรากฏนั้น ประเทศที่เป็นประเทศพัฒนาแล้วเท่านั้นที่ต้องการให้พัฒนาและสนับสนุนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันสิทธิของลูกจ้าง แต่ในทางกลับกันประเทศกำลังพัฒนายังคงมีประเด็นที่ไม่สามารถยอมรับได้ในการพัฒนาหรือสนับสนุนสิทธิของลูกจ้าง

จากสาเหตุดังกล่าวข้างต้นประกอบกับการที่ประเทศมหาอำนาจซึ่งเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วอย่างสหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญกับเรื่องแรงงานมากโดยถือว่าแรงงานเป็นต้นทุนในการผลิตสินค้าอย่างหนึ่งเห็นได้จากการระบุเรื่อง Core Labor Standard และ Multilateral Trading System ไว้ในปฏิญญาการประชุมรัฐมนตรีของประเทศสหรัฐอเมริกาเพื่อเสริมให้มีการยอมรับมาตรฐานแรงงานหลักระหว่างประเทศตามที่สหประชาชาติกำหนดไว้ ประกอบกับแรงกดดันจากภายในประเทศทำให้ประเทศสหรัฐอเมริกาพยายามผลักดันประเด็นเกี่ยวกับแรงงานให้เป็นส่วนหนึ่งของการเจรจาทางการค้า โดยเห็นได้จากการผลักดันเรื่องแรงงานผ่านเวทีการเจรจาขององค์การการค้าโลก (WTO) ซึ่งสุดท้ายความพยายามดังกล่าวก็ล้มเหลว เนื่องจากประเทศกำลังพัฒนาต่อต้านแนวความคิดดังกล่าวเพราะเห็นว่าองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) มีศักยภาพเพียงพอที่จะควบคุมดูแลเรื่องแรงงานอยู่แล้ว สิ่งนี้เองที่อาจเป็นผลให้ประเทศสหรัฐอเมริกาใช้วิธีการผลักดันประเด็นเกี่ยวกับแรงงานโดยการนำมาเป็นข้อบทหนึ่งในการเจรจาเวลาทำความตกลงเขตการค้าเสรีกับประเทศต่าง ๆ

ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่มีแนวโน้มว่าอาจจะต้องตกเป็นคู่เจรจากับประเทศสหรัฐอเมริกาในอนาคต ดังนั้น ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนาที่มีรูปแบบ วิถีชีวิต ลักษณะทางสังคม การเมือง และเศรษฐกิจของประเทศไทยแตกต่างจากประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นประเทศพัฒนาแล้วอย่างสิ้นเชิง ประกอบกับความคิดเห็นด้านแรงงานระหว่างประเทศกำลังพัฒนาและประเทศพัฒนาแล้วมีความแตกต่างกัน ประเทศไทยในฐานะคู่เจรจากับประเทศสหรัฐอเมริกาในอนาคตจึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาผลกระทบตามพันธกรณีด้านแรงงานที่ประเทศสหรัฐอเมริกาได้เจรจากับประเทศอื่นไปแล้ว ซึ่งการศึกษาเรื่องดังกล่าวย่อมมีความสำคัญและถือเป็นตัวอย่างให้กับประเทศไทยได้ดี

โดยข้อบทเรื่องแรงงานที่ผู้เขียนเห็นว่าประเทศไทยควรนำมาวิเคราะห์เพื่อเป็นต้นแบบ คือ พันธกรณีตามข้อบทด้านแรงงานในความตกลงเขตการค้าเสรีระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศชิลี เนื่องมาจากว่าสภาพสังคมเศรษฐกิจ วิถีชีวิตด้านแรงงานของประเทศชิลีมีความคล้ายคลึงกับประเทศไทย จึงมีความเป็นไปได้มากกว่าหากประเทศสหรัฐอเมริกาจะทำความตกลงเขตการค้าเสรีกับประเทศไทยแล้ว ข้อบทด้านแรงงานที่ประเทศสหรัฐอเมริกาทำกับประเทศชิลีจึงน่าจะเป็นต้นแบบเดียวกันกับที่ประเทศสหรัฐอเมริกาจะนำไปใช้ในการเจรจาท่าความตกลงเขตการค้าเสรีกับประเทศไทย

โดยการที่จะวิเคราะห์และพิสูจน์ให้เห็นว่าพันธกรณีตามข้อบทด้านแรงงานในความตกลงเขตการค้าเสรีระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศชิลีนั้นมีประเด็นปัญหาเรื่อง

การตีความอันมีผลต่อการบังคับใช้ตามพันธกรณีนั้น จำต้องศึกษาจากปัญหาจากประเด็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้น แต่เนื่องจากข้อจำกัดที่ว่า ณ ปัจจุบัน ยังไม่มีข้อพิพาทระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศชิลีตามข้อบทด้านแรงงานเกิดขึ้น การพิสูจน์ให้เห็นว่าข้อบทดังกล่าวมีปัญหาในเรื่องของการตีความ จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงประเด็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากคดีพิพาทแรงงานที่มีประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นคู่กรณีโดยพิจารณาประกอบกับพันธกรณีที่ระบุไว้ตามความตกลงเขตการค้าเสรีทวีภาคระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศชิลี ซึ่งได้แก่ สิทธิในการสมาคม (The right of association) สิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรอง (The right to organize and bargain collectively) ห้ามใช้แรงงานบังคับ (A prohibition on the use of any form of forced or compulsory labor) อายุขั้นต่ำในการจ้างแรงงานเด็ก การห้ามและดำเนินการโดยทันทีเพื่อขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก (A minimum age for the employment of children and the prohibition and elimination of the worst forms of child labor) และสภาพการทำงานที่ยอมรับได้ โดยคำนึงถึงค่าจ้างขั้นต่ำ ชั่วโมงการทำงาน ความปลอดภัยและสุขอนามัยในการทำงาน (Acceptable conditions of work with respect to minimum wages, hours of work, and occupational safety and health) รวมทั้งศึกษาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องแรงงานของประเทศไทย เพื่อเป็นแนวทางให้กับประเทศไทยในการพิจารณาตามข้อบทด้านแรงงานว่าข้อบทด้านแรงงานแต่ละเรื่องดังกล่าวมีปัญหาในการตีความอย่างไร เพื่อประเทศไทยจะรู้ถึงจุดบกพร่องและจุดบอดที่แอบแฝงอยู่ในความไม่ชัดเจนของข้อบทตามพันธกรณีและสามารถหยิบยกประเด็นข้อพิพาทที่เกิดจากการตีความเหล่านี้เป็นเครื่องมือในการเตรียมความพร้อมให้กับประเทศไทยก่อนการเจรจาทำความตกลงเขตการค้าเสรีกับประเทศสหรัฐอเมริกาต่อไป

จากการศึกษาพันธกรณีตามข้อบทด้านแรงงานและวิเคราะห์ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากข้อพิพาทในทางระหว่างประเทศเกี่ยวกับประเด็นด้านแรงงานโดยมีประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศคู่พิพาทนั้น ผู้เขียนพบว่าประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากข้อพิพาทด้านแรงงานแบ่งแยกตามพันธกรณีในเรื่องต่าง ๆ ที่ปรากฏในข้อบทได้ ดังนี้

5.1.1 กรณีการบังคับใช้แรงงาน (Forced Labor)

ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นมีดังนี้

5.1.1.1 ความหมายของคำว่า “การบังคับใช้แรงงาน” หมายความว่าอย่างไร

5.1.1.2 หากเป็นการบังคับใช้แรงงาน ซึ่งถือว่าไม่เป็นการปฏิบัติตามพันธกรณีตาม ข้อบ่งชี้ด้านแรงงานในความตกลงเขตการค้าเสรีระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศชิลี เนื่องจากมิได้ส่งเสริมและมีได้มีการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องของการยกเลิกการเกณฑ์แรงงาน อย่างมีประสิทธิภาพ หากพบว่าประเทศใดประเทศหนึ่งที่เป็นคู่ภาคีมีส่วนร่วมโดยเป็นตัวการ บังคับใช้แรงงานผ่านตัวแทนในประเทศที่ 3 กรณีดังกล่าวนี้จะถือว่าประเทศคู่ภาคีที่บังคับใช้ แรงงานนั้นกระทำผิดพันธกรณีเรื่องการใช้แรงงานบังคับหรือไม่ เนื่องจากอาจมีข้อโต้แย้งได้ว่า การ ใช้แรงงานบังคับนั้นมิได้ใช้แรงงานบังคับต่อประเทศคู่ภาคี

5.1.1.3 หากการบังคับใช้กฎหมายแรงงานของประเทศคู่ภาคีเป็นไปอย่างมี ประสิทธิภาพจริง แต่เมื่อประเทศคู่ภาคีดังกล่าวมาลงทุนหรือมาประกอบธุรกิจในประเทศอื่น ๆ ที่ มิใช่ประเทศคู่ภาคี และมีได้มีการบังคับใช้แรงงานอย่างมีประสิทธิภาพ ประเทศคู่ภาคีนั้นจะถือว่า ผิดพันธกรณีตามข้อบ่งชี้ด้านแรงงานหรือไม่

5.1.1.4 ในฐานะประเทศใด ๆ ก็ตามที่เป็นประเทศคู่ภาคีที่ทำความตกลงกับประเทศ สหรัฐอเมริกา สามารถอ้างถึงการกระทำในลักษณะเดียวกันกับการใช้แรงงานบังคับที่ประเทศ สหรัฐอเมริกากระทำในประเทศพม่าได้หรือไม่ ว่าการกระทำในลักษณะนี้ถือว่าประเทศ สหรัฐอเมริกาผิดพันธกรณีในข้อของการใช้แรงงานบังคับ โดยถือว่าเป็นการไม่บังคับใช้กฎหมายใน เรื่องแรงงานอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อใช้สิทธิตามข้อตกลงทวิภาคีกับประเทศเหล่านั้นได้หรือไม่

5.1.2.กรณีเรื่องสิทธิในการรวมตัวกันและสิทธิในการเจรจาต่อรอง (Freedom of association, the right to organize and bargain collectively)

ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นมีดังนี้

5.1.2.1 ความหมายของการละเมิดสิทธิในการสมาคมและเสรีภาพในการรวมตัวกัน เพื่อเจรจาต่อรอง มีความหมายครอบคลุมแค่ไหน ใหน เพียงใด

5.1.2.2 หากนายจ้างมีข้อตกลงที่สร้างขึ้นระหว่างลูกจ้างเกี่ยวกับการให้ลูกจ้างมีสิทธิ ในเรื่องการรวมตัวกันและสิทธิในการเจรจาต่อรองแล้ว ลูกจ้างจะสามารถร้องขอหรือเรียกร้องให้ นายจ้างจัดทำข้อตกลงเกี่ยวกับสิทธิดังกล่าวขึ้นมาใหม่ได้หรือไม่

5.1.2.3 หากนายจ้างมีความคิดเห็นที่ว่า ข้อตกลงเรื่องการรวมตัวกันและสิทธิในการ เจรจาต่อรองที่ลูกจ้างเรียกร้องให้จัดตั้งขึ้นมาใหม่เป็นการจัดทำข้อตกลงที่ซับซ้อนกับข้อตกลงเดิม

ลูกจ้างจะกล่าวหาว่านายจ้างละเมิดมิได้บังคับใช้กฎหมายเรื่องเกี่ยวกับการรวมตัวกันและสิทธิในการเจรจาต่อรองอย่างมีประสิทธิภาพได้หรือไม่

5.1.2.4 การกล่าวอ้างว่าข้อตกลงเกี่ยวกับการรวมตัวกันและสิทธิในการเจรจาที่นายจ้างจัดทำขึ้นหย่อนประสิทธิภาพนั้น ต้องกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาหรือไม่ว่าควรใช้หลักเกณฑ์ใด

5.1.2.5 การกระทำใดที่ถือว่าไม่เป็นการสนับสนุนซึ่งสิทธิของลูกจ้าง หมายถึงการกระทำในลักษณะใด และการกระทำใดที่เป็นการไม่คำนึงถึงสิทธิในการรวมตัวกันและสิทธิในการเจรจาต่อรองซึ่งนายจ้างไม่พึงกระทำเพราะอาจเป็นเหตุให้ลูกจ้างร้องเรียนว่านายจ้างมิได้ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวกันและสิทธิในการเจรจาต่อรอง

5.1.2.6 นายจ้างต้องมีข้อพิสูจน์หรือต้องมีข้อสันนิษฐานทางกฎหมายอย่างใดบ้าง เพื่อแสดงให้เห็นว่ามีได้ใส่ลูกจ้างออกจากงานด้วยสาเหตุที่ลูกจ้างแสดงเจตนาที่ใช้สิทธิในการรวมตัวกันเพื่อจัดตั้งเป็นสหภาพแรงงาน

5.1.2.7 การละเมิดสิทธิในการสมาคมและเสรีภาพในการรวมตัวกันเพื่อเจรจาต่อรองมีความหมายรวมไปถึงการใช้อำนาจจัดการอย่างไม่เป็นธรรมของเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่เกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนสหภาพแรงงานหรือไม่

5.1.3.กรณีเรื่องของสิทธิในการนัดหยุดงาน (The right to strike)

ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นมีดังนี้

5.1.3.1 อำนาจของประธานาธิบดี ในการออกคำสั่งห้ามลูกจ้างหยุดงาน แม้ว่าจะกระทำได้ตามที่กฎหมายให้อำนาจเพื่อความมั่นคงแห่งชาติ แต่หากลูกจ้างกระทำการนัดหยุดงาน คำสั่งดังกล่าวจะถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิของลูกจ้างในการนัดหยุดงานหรือไม่

5.1.3.2 ควรกำหนดสาเหตุที่ลูกจ้างสามารถนัดหยุดงานได้โดยปราศจากการแทรกแซงจากคำสั่งของประธานาธิบดีหรือไม่ อย่างไร เพื่อแสดงให้เห็นว่าเป็นการสนับสนุนสิทธินัดหยุดงานของลูกจ้าง

5.1.4. 5.1.4. การป้องกันการคุ้มครองความปลอดภัยและการเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงาน (Prevention of Occupational Injuries and Illnesses)

ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นมีดังนี้

5.1.4.1 การตีความในเรื่องของการให้ความคุ้มครองในเรื่องความปลอดภัยและการเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงานนั้นหมายความว่าอย่างไร

5.1.4.2 การพิจารณาถึงความเหมาะสมของเครื่องมือที่ช่วยเหลือคุ้มครองลูกจ้างในเรื่องของความปลอดภัยนั้นใช้มาตรฐานใดเป็นเกณฑ์

5.1.4.3 ความคุ้มครองในเรื่องของความปลอดภัยและการเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงาน ควรหมายถึงการกำหนดปริมาณของการใช้ยาฆ่าแมลงและกำจัดศัตรูพืชด้วยหรือไม่

5.1.4.4 ควรกำหนดข้อบังคับให้ลูกจ้างใช้เครื่องป้องกันหรือหน้ากากป้องกันสารพิษระหว่างทำงานหรือไม่ หากไม่มีการกำหนดข้อบังคับดังกล่าว จะถือว่าเป็นการละเลยในเรื่องการคุ้มครองในเรื่องของความปลอดภัยและการเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงานหรือไม่

5.1.4.5 ความคุ้มครองในเรื่องของความปลอดภัยและการเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงาน ควรหมายถึงการออกข้อบังคับกำหนดให้สถานที่ที่ที่พักผ่อนของลูกจ้างโดยคำนึงถึงสุขอนามัย และกำหนดอย่างชัดเจนจะให้ลูกจ้างอยู่ร่วมกันกี่คนด้วยหรือไม่

5.1.4.6 ในกรณีที่ลูกจ้างต้องทำงานในลักษณะที่เกี่ยวข้องกับสัตว์ บริษัทจำเป็นต้องหรือไม่ อย่างไรที่จะออกข้อบังคับให้ลูกจ้างได้รับการฉีดวัคซีนป้องกันโรคที่เกิดจากสัตว์ตรงตามระยะเวลาที่กำหนดเพื่อความปลอดภัย

5.1.5. 5.1.5. การเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน (Elimination of employment discrimination)

ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นมีดังนี้

5.1.5.1 คำว่า “การเลือกปฏิบัติ” ที่มีผลต่อการจ้างงาน หมายถึงการกระทำที่มีลักษณะอย่างใดบ้าง

5.1.5.2 การตรวจสอบการตั้งครุฑที่นายจ้างกระทำต่อลูกจ้างหญิงรวมทั้งผู้สมัครงานที่เป็นหญิง ถือเป็นทางเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมในการจ้างงาน หรือไม่

จากที่กล่าวมาทั้งหมดเป็นผลของการที่ผู้เขียนศึกษาคดีพิพาทและดึงประเด็นที่เกี่ยวข้องกับพันธกรณีตามข้อบทเรื่องแรงงานในความตกลงเขตการค้าเสรีระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศชิลีถึงผลของการตีความที่ไม่ชัดเจนของพันธกรณีตามข้อบทดังกล่าว กล่าวคือ ยังคงมีปัญหาและยังมีความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับความหมายและความเข้าใจในเรื่องของคำนิยามรวมทั้งประเด็นทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับข้อบทดังกล่าว นอกจากนี้การกำหนดเรื่องมาตรฐานและขอบเขตการบังคับใช้ก็ยังคงเป็นเรื่องสำคัญที่ส่งผลกับการตีความหากมีการบังคับใช้ความตกลงเขตการค้าเสรีในอนาคต

นอกจากนี้ จากการศึกษากรณีพิพาททั้งหมดยังพบว่าสิ่งที่สามารถยืนยันว่าข้อบทเรื่องแรงงานในความตกลงเขตการค้าเสรียังคงมีความไม่ชัดเจน ได้แก่ การบังคับใช้กฎหมายแรงงานในแต่ละประเทศที่แตกต่างกัน เพราะการบังคับใช้กฎหมายแรงงานของแต่ละประเทศตั้งอยู่บนมาตรฐานแรงงานที่แตกต่างกัน กล่าวคือ แม้ว่าประเทศแต่ละประเทศที่ตกลงเจรจาทำความตกลงเขตการค้าเสรีต่อกันจะอยู่ในสถานะที่เป็นสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) เหมือนกันก็ตาม แต่การแสดงเจตนารมณ์ในการยอมรับมาตรฐานแรงงานด้วยการให้สัตยาบันอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่เป็นอนุสัญญาหลักทั้ง 8 ฉบับ ในจำนวนที่แตกต่างกัน โดยกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาที่พยายามแสดงออกอย่างชัดเจนในเวทีที่ใช้ในการเจรจาตกลงในระดับต่าง ๆ ว่า ต้องการยกระดับมาตรฐานแรงงานให้สูงขึ้นโดยคำนึงถึงสวัสดิการ ฐานะความเป็นอยู่ของลูกจ้างให้อยู่ในระดับที่สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานหลักขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) มากที่สุด แต่ในขณะเดียวกันประเทศสหรัฐอเมริกาก็เป็นประเทศหนึ่งที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาหลักขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) น้อยมากเป็นจำนวนแค่ 2 ฉบับ เท่านั้น คือ อนุสัญญาฉบับที่ 105 ว่าด้วยการยกเลิกการเกณฑ์แรงงาน ค.ศ. 1957 (Convention Concerning the Abolition of Forced Labor) และอนุสัญญาฉบับที่ 182 ค.ศ. 1999 ว่าด้วยการห้ามและดำเนินการโดยทันทีเพื่อขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก (Convention concerning the Prohibition and Immediate Action for the Elimination of the Worst Forms of Child Labor) ในขณะที่ประเทศกำลังพัฒนาที่ถูกกล่าวหาว่าให้ความคุ้มครองแรงงานที่ไม่เพียงพอหรือมีมาตรฐานแรงงานต่ำ เช่น ประเทศเปรูกลับให้สัตยาบันอนุสัญญาหลักครบทั้ง 8 ฉบับ ประเทศปานามาและประเทศโคลัมเบียให้สัตยาบันอนุสัญญาหลัก

7 ฉบับ¹⁰⁵ โดยที่ประเทศไทยให้สัตยาบันอนุสัญญาหลัก 5 ฉบับ ซึ่งก็มากกว่าประเทศสหรัฐอเมริกา เช่นเดียวกัน

ดังนั้นเมื่อมีปัญหาข้อพิพาทแรงงานเกิดขึ้นอย่างมากมาย รวมทั้งความไม่ชัดเจนในการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ในการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักของประเทศสหรัฐอเมริกา การอ่านแต่ถ้อยคำตามข้อบทแรงงานเพียงอย่างเดียวอาจมีผลทำให้เข้าใจความหมายไม่ครอบคลุม แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นย่อมแสดงให้เห็นถึงสาระสำคัญที่ปรากฏอยู่ในรายละเอียดของพันธกรณีแต่ละเรื่องในข้อบทเรื่องแรงงานในความตกลงดังกล่าวเพราะหากประเทศที่เป็นประเทศคู่ภาคีหรือเป็นประเทศที่เป็นสมาชิกของกลุ่มเศรษฐกิจมีความเข้าใจในความหมาย ประเด็นและลักษณะการครอบคลุมในเชิงการปฏิบัติของแต่ละข้อบทไปในทางเดียวกันแล้ว ปัญหาที่เกิดจากประเด็นข้อพิพาทย่อมไม่เกิดขึ้นเนื่องจากแต่ละประเทศสามารถบังคับใช้กฎหมายแรงงานให้มีประสิทธิภาพไปในทิศทางเดียวกันได้

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการพิจารณาประเด็นข้อพิพาทตามพันธกรณีของข้อบทด้านแรงงานในความตกลงเขตการค้าเสรีระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศชิลีนั้นพบว่าพันธกรณีตามบทเรื่องแรงงานในความตกลงทวิภาคีระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศชิลีนั้น บอกเอาไว้ในลักษณะคำนิยามโดยกว้าง โดยที่ให้ประเทศคู่เจรจาแต่ละฝ่ายเข้าใจเองว่าจะต้องบังคับใช้กฎหมายแรงงานในประเทศของตนอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะเห็นได้ว่าข้อพิพาทแรงงานที่เกิดขึ้นเกิดจากปัญหาด้านการตีความและความเข้าใจของแต่ละประเทศในการบังคับใช้กฎหมายที่แตกต่างกัน

ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบกับกฎหมายแรงงานของประเทศสหรัฐอเมริกาแล้ว ผู้เขียนเห็นว่า ลักษณะของขอบเขตการคุ้มครองและการคำนึงถึงสวัสดิภาพและสวัสดิการของลูกจ้างที่พึงมีพึงได้รับนั้น กฎหมายของประเทศสหรัฐให้ความคุ้มครองในเรื่องดังกล่าวไว้ในมาตรฐานที่สูง หมายถึง กฎหมายดังกล่าวมีข้อกำหนดที่เป็นการยกระดับวิถีชีวิตความเป็นอยู่ในการทำงานรวมถึงจัดหาสวัสดิการเพื่อการทำงานของลูกจ้างอย่างพอเพียง

¹⁰⁵ Issue Analysis U.S. Ratification of ILO Core Labor Standards April

2007 http://www.uscib.org/docs/ilo_conventions_us_ratification.pdf (August 2007)

สำหรับประเทศไทย แม้ว่าปัจจุบันเนื้อหาของบทบัญญัติส่วนใหญ่ของกฎหมายคุ้มครองแรงงานและกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของประเทศไทยจะมีความสอดคล้องกับอนุสัญญาหลักขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) แล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติยังมีปัญหาเกี่ยวกับการติดตามตรวจสอบ การบังคับใช้เพื่อคุ้มครองสิทธิซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐเองยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างทั่วถึงเพราะเหตุข้อจำกัดด้านอัตรากำลังเมื่อเทียบกับจำนวนสถานประกอบกิจการและจำนวนลูกจ้างทั้งหมดที่มีอยู่ นอกจากนี้ บางเรื่องบางประเด็นก็มีหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบหลายหน่วยงานทำให้ขาดเอกภาพในการตรวจสอบและดำเนินการ¹⁰⁶ ดังนั้น หากในอนาคตประเทศไทยต้องทำความตกลงเขตการค้าเสรีกับประเทศสหรัฐอเมริกาแล้ว จำต้องพิจารณากฎหมายเรื่องแรงงานของประเทศไทย ข้อกำหนด แนวทางปฏิบัติด้านแรงงาน รวมทั้งการให้ความรู้ความเข้าใจกับพนักงานตรวจแรงงาน เพื่อให้การปฏิบัติงานและการบังคับใช้กฎหมายแรงงานของประเทศไทยมีความสอดคล้องกับ Core Labor Standard ตามกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นคู่ภาคี

ซึ่งหากพิจารณาตามมุมมองในแง่ดีซึ่งจะเกิดขึ้นกับประเทศไทยหากมีการทำความตกลงเขตการค้าเสรีระหว่างประเทศไทยกับประเทศสหรัฐอเมริกาแล้ว จะเห็นได้ว่ามาตรฐานแรงงานที่บังคับใช้กับลูกจ้างโดยทั่วไปจะอยู่ในระดับที่สูงขึ้น กรณีเช่น ไม่มีการบังคับใช้แรงงาน ลูกจ้างจะได้รับสิทธิในการรวมตัวเป็นสมาคมและสิทธิในการเจรจาต่อรองมากขึ้น รัฐจะต้องจัดหาสวัสดิการในการทำงานรวมทั้งต้องคำนึงถึงสุขอนามัยของลูกจ้างและจัดหาวิธีการเพื่อให้เกิดความปลอดภัยในการทำงาน แต่ในทางกลับกันหากกฎหมายหรือมาตรการบังคับของประเทศไทยที่เกี่ยวกับเรื่องแรงงานเหล่านี้ยังอยู่ในระดับที่ต่ำกว่ามาตรฐานและไม่สอดคล้องกับหลักการสากลตามมาตรฐานแรงงานหลักขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ลักษณะของกฎหมายและการบังคับใช้ที่ไม่ได้มาตรฐานดังกล่าวอาจเป็นสาเหตุหนึ่งที่ประเทศสหรัฐอเมริกากล่าวอ้างว่าประเทศมิได้ปฏิบัติตามพันธกรณีด้านแรงงานซึ่งอาจมีผลกระทบต่อเจรจาต่อรองทางการค้าหรือประเทศสหรัฐอเมริกาอาจใช้ประโยชน์จากมาตรฐานแรงงานที่แตกต่างในการได้รับสิทธิพิเศษที่ผูกมากับความตกลงเขตการค้าเสรีในอนาคตต่อไป

¹⁰⁶ กัจจ นากซึน, “ผลกระทบทางกฎหมายด้านแรงงานจากการเปิดเขตการค้าเสรี,” เอกสารประกอบการประชุมนิติศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 4 ณ ศูนย์การประชุมสหประชาชาติ 15 – 16 กันยายน 2547. หน้า 8.

สำหรับประเด็นที่น่าคิดต่อไปก็คือเมื่อการจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรีมีได้มี แต่เฉพาะข้อตกลงด้านแรงงานเพียงอย่างเดียว หากแต่ยังครอบคลุมไปถึงข้อบทที่มีความสำคัญ ข้อบทหนึ่งซึ่งได้แก่ “ข้อบทด้านการลงทุน” ด้วย ซึ่งหมายความว่า หากประเทศไทยจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรีกับประเทศสหรัฐอเมริกาแล้ว ประเทศไทยจะต้องส่งเสริมและเปิดประเทศเพื่อรองรับการลงทุนจากผู้ประกอบการของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยหากประเทศไทยยังมิได้ส่งเสริม และให้การสนับสนุน รวมถึงพัฒนา ปรับปรุงกฎหมายแรงงานให้มีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ปัญหาที่จะเกิดขึ้นต่อไปในอนาคตนั้น อาจเป็นไปได้ว่า ผู้ประกอบการของประเทศสหรัฐอเมริกาอาจย้ายฐานการผลิตโดยยึดประเทศไทยเพื่อเป็นฐานแห่งการลงทุน และอาศัยช่องโหว่ของกฎหมายแรงงานประกอบกับการบังคับใช้กฎหมายแรงงานที่ด้อยประสิทธิภาพของประเทศไทยโดยใช้มาตรการคุ้มครองแรงงานที่ต่ำกว่ามาตรการคุ้มครองแรงงานที่ใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกาเพื่อลดต้นทุนด้านแรงงานที่เกิดจากการประกอบการ ซึ่งหากเกิดเรื่องในลักษณะดังกล่าว จะถือว่าประเทศสหรัฐอเมริการะทำการอันถือได้ว่าเป็นการผิดพันธกรณีตาม ข้อบทเรื่องแรงงานหรือไม่ และประเทศไทยจะมีมาตรการทางกฎหมายอย่างไรเพื่อแก้ไขปัญหาคือ ปัญหาที่จะเกิดขึ้น ซึ่งแม้ว่าในปัจจุบันเรื่องดังกล่าวยังไม่มีประเด็นปัญหาอันจะนำไปสู่การเจรจาทำความตกลงร่วมกัน แต่ในอนาคตอันใกล้ หากเรื่องดังกล่าวยังมีได้ได้รับการแก้ไขให้เป็นไปในทางที่เหมาะสม อาจจะเป็นสาเหตุให้กลายเป็นปัญหาสำคัญระดับประเทศในอนาคตได้

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กนกศรี ศิริมังคลวณิชย์. องค์การการค้าโลกกับมาตรการทางการค้าฝ่ายเดียว : ศึกษากรณีมาตรา 301 ของรัฐบัญญัติทางการค้าของสหรัฐอเมริกา. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546.

กำจร นากชื่น. รายงานการประชุมนิติศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 5. เงื่อนไขด้านมาตรฐานแรงงานใน องค์การการค้าโลกกับการกีดกันทางการค้า, 2548.

เกษมสันต์ วิลาวรรณ. การบริหารแรงงานสัมพันธ์. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ วิทยุชน, 2538.

เกษมสันต์ วิลาวรรณ. แรงงานสัมพันธ์ หลักการ กฎหมายและการบริหาร. พิมพ์ครั้งที่ 5 กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิทยุชน, 2544.

ข้อตกลงการค้าเสรีอเมริกาเหนือ. แหล่งที่มา:

www.dtn.moc.go.th/web/8/143/nafta.asp?g_id=143&f_id=678[2550,มิถุนายน 25]

ณรงค์ วรรณโส. มาตรฐานความรับผิดชอบทางสังคมของนายจ้างกับการคุ้มครองแรงงานตาม พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541. วารสารแรงงานสัมพันธ์ 48 6 (สิงหาคม 2548) : 6.

ดิษยา ดัชชานนท์. อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 182 ว่าด้วยการขจัด รูปแบบอันเลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็กกับการปฏิบัติตามพันธกรณีของประเทศไทย วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545.

ทรงศักดิ์ สายเชื้อ. 2546. แนวโน้มและกรอบแนวคิดต่างๆ ของการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในระบบ เศรษฐกิจระหว่างประเทศและในเอเชีย. แหล่งที่มา:

<http://www.mfa.go.th/internet/europe/paper2.doc>[2550,มิถุนายน 25]

ทวีวัฒน์ เสนาะล้ำ. องค์การการค้าโลก (WTO) กับแนวคิดเรื่องมาตรฐานแรงงานขั้นพื้นฐาน: ประเด็นปัญหาและทางเลือก วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542.

ทัชชหัย ฤกษ์สุด. แกตต์และองค์การการค้าโลก (WTO). พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2546.

ทัชชหัย ฤกษ์สุด. ประเด็นใหม่ในองค์การการค้าโลก. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2543.

นิคม จันทรวิฑูร. ประเทศไทยกับประมวลกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531.

พาณิชย์, กระทรวง. กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์. ไทยกับเขตการค้าเสรี (Free Trade Area). กรุงเทพมหานคร : กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์, 2545

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์, ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศกับสงครามการค้า. กรุงเทพมหานคร : คบไฟ, 2540.

รุจิเรข ชุ่มเกสรกุลกิจ. อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 ว่าด้วยเรื่องสิทธิเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการจัดตั้ง ค.ศ. 1948 วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545.

วิจิตรา พรหมพันธุ์. ไทยกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ. ใน 75 ปี แห่งความสัมพันธ์ไทยกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ. 15 - 30. กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด ป.สัมพันธ์พาณิชย์, 2537

ศักดิ์ านิตกุล และ ทวีวัฒน์ เสนาะล้ำ. WTO กับมาตรฐานแรงงาน: เน้นกรณีการใช้แรงงานเด็ก. วารสารกฎหมาย 19 3 (กันยายน 2542) : 19 - 30.

ศิวิฑ อ่วมประดิษฐ์. U.S. Trade Promotion Authority Act of 2002. [Online] แหล่งที่มา : <http://www.thailandwto.org/Doc/Res/Reslaw/1.pdf> [2006, June 20]

ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์. คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ผลกระทบของการเปิดการค้าเสรีต่อแรงงานไทย. เสนอต่อกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม เมษายน 2544.

เศรษฐกิจการพาณิชย์, กรม สิทธิแรงงานกับการค้าระหว่างประเทศ. ใน บัณฑิตย ุทธชัยเศรษฐดุฒิ,
(บรรณาธิการ), สิทธิแรงงานไทยในกระแสการค้าโลก, 21 – 36 กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิ
อารมณ, 2539

สมนึก แดงเจริญ, ทฤษฎีว่าด้วยการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจ. กรุงเทพมหานคร : โครงการส่งเสริม
เอกสารทางวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2537

สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, ปัญหาแรงงานในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร : ศูนย์วิจัยและผลิตตำรา
มหาวิทยาลัยเกริก, 2538.

สุดาศิริ วัฒนวงศ์. คำบรรยายกฎหมายคุ้มครองแรงงาน. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติ
บรรณาการ, 2543.

สุมาลี ปิตยานนท์, เศรษฐศาสตร์แรงงาน กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
2535.

สุรพล ปธานวนิช, แนวคิดและปรากฏการณ์ด้านแรงงาน, พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพมหานคร : เอติสัน
เพรส โปรดักส์, 2543.

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ เจนีวา. สหภาพแรงงาน และไอ.แอล.โอ. – คู่มือการศึกษาของ
คนงานฉบับที่ 2 (แก้ไขเพิ่มเติม), แปลโดย สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ ประจำ
ภูมิภาคเอเชีย – แปซิฟิก, กรุงเทพมหานคร: บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้งกรุ๊ป จำกัด, 2536.

อร ชวลิตนิกุล. มาตรการคุ้มครองแรงงานของประเทศสหรัฐอเมริกาในการค้าระหว่างประเทศที่มี
ผลกระทบต่อประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะ
นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548.

อรุณ ภาณุพงศ์. GATT สู่ WTO. วารสารนิติศาสตร์ 26 3 (กันยายน 2538) : 433 - 444.

อุมาพร สุทธิวงศ์. ปัญหาแรงงานเด็กกับการค้าระหว่างประเทศ วารสารเศรษฐกิจการพาณิชย์ 30
277 (กันยายน - ตุลาคม 2542) : 32 - 40.

อุมาพร สุทธิวงศ์. สิทธิแรงงานกับการค้าระหว่างประเทศ วารสารเศรษฐกิจการพาณิชย์ 30 274
(มีนาคม เมษายน 2542) : 13 - 20.

เอกพล จงวิไลยวรรณ. “ข้อตกลงการค้าเสรีสหรัฐอเมริกา – ชิลี (U.S. – Chile Free Trade Agreement)” แหล่งที่มา : [http:// www.thailandwto.org/Doc/FTA/Ekapol-2.pdf](http://www.thailandwto.org/Doc/FTA/Ekapol-2.pdf)
[2006,June 21]

ภาษาอังกฤษ

Andrea Ruiz-Esquide. Labor Democratic Transition and Neo-Liberal Policy Environment: The Case of Chile[Online]. Available From:
<http://www.istsocrates.bereey.edu:7001/Events/Spring 2001/03-15-valenzuela> ๒
[2006,June 19]

Antony A, History of International Labor Organization. New York: Octagon Books,1971.

Brian A.Langille. Eight Ways to think about International Labour Standards. Journal of World Trade, 31/4 (August 1997) : 27-53.

Congressional Digest.(1993).(n.d.).Federal Labor Laws [Online]. Available From:
<http://www.eserver.org/history/us-labor-law.txt>. [2007,June 19]

Hans-Michael Wolfgang and Wolfram Feuerhake. Core labour Standards in World Trade Law:The Necessity for Incorporation of Core Labour Standards in the World Trade Organization. Journal of World Trade 36 (December 2002) : 883-901.

Hanson, G Social Clauses and International Trade. Great Britain : Croom Helm, 1983.

Hoekman, B.M.,and Kostecki,M.M. The Political Economy of The World Trading System The WTO and beyond. Second edition. Great Britain: Oxford, 2001.

In The United States Court Of Appeals For The Ninth Circuit. Available From:
<http://www.laborrights.org/projects/corporate/unocal/openingbrift.doc> ๒
[2006,June 8]

International Confederation of Free Trade Unions.ICFTU:International Confederation of Free trade Unions. Available From:
<http://www.icftu.org/addresslisat.asp?Language=EN> [2006,June 15]

International Economics Policy Briefs. Labor Standards, Development, and CAFA[Online].

Available From: <http://www.iie.com/publications/pb/pb04-2> [2006, June 21]

International Labor Organization ILOLEX Database of International Labor Standard:

Chile. Available From: <http://www.ilo.org/ilolex/english/newratframe.html>

[2006, June 17]

International Labor Organization. What are international labor standards?[Online].

Available From: <http://www.ilo.org/public/english/standards/norm/whatare/>

[2006, June 28]

John H., Jackson, World Trade and The Law Of The Gatt. Indianapolis: Books-Merill,

1969.

Kofi Addo. The Correlation Between Labour Standards and International Trade: Which

Way Forward?. Journal of World Trade 36 (August 2002): 285-303.

Labor Rights Report: Chile. Available From: [http://www.dol.gov/ilab/media/reports/usfta/](http://www.dol.gov/ilab/media/reports/usfta/HR2738ChileLaborRights.pdf)

HR2738ChileLaborRights.pdf [2006, May 20]

Labor Summary. Available From: <http://www.cid.harvard.edu/cidtrade/issues/labor.html>

[2006, June 25]

Labour Standards : highly controversial. Available From:

http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/bey5_e.html [2007, August 21]

Mary Jane Bolle , "NAFTA Labor Side Agreement: Lessons for the Worker Rights and

Fast-Track Debate". Available From:

<http://digitalcommons.irl.cornell.edu/crs/27> [2007, May 18]

Mary Jane Bolle. Trade Promotion Authority (Fast-Track) : Labor Issues (Including

H.R.3005 and H.R.3019. Available From:

<http://ilr.cornell.edu/library/downloads/keyWorkplaceDocuments/CRS/CRSTradePromotionAuthorityLabor%20Issues1201.pdf> [2007, May 18]

Mary Jane Bolle. Trade Promotion Authority (TPA) Renewal : Core Labor Standards

Issues: A Brief Overview. Available From:

<http://digitalcommons.irl.cornell.edu/crs/27> [2007, May 18]

National Labor Relations Act Protections For Non-Union Employees — Avoiding Unfair Labor Practice Charges Filed by the Non-Union Employee “by Nelson D. Atkin II and LeAnne K. Jabs. Available From:

<http://www.lawmemo.com/articles/non-union.htm> [2007, May 19]

NLAR sec.7 Right of mutual concerted activity. Available From:

<http://www.futureoftheunion.com/docs/sec7protnonprotected.pdf> [2007, May 19]

North American Free Trade Agreement <NAFTA> - Case Law. Available From:

<http://www.oit.org/public/english/employment/gems/eeo/nafta/cl.html>

[2007, May 19]

The National Labor Relations Act. Available From:

<http://home.earthlink.net/~local1613/nlra.html> [2007, May 22]

The Norris – LaGuardia Act Katie Ewonaitis. Available From:

<http://www.stfrancis.edu/ba/ghkickul/stuwebs/btopics/works/norrislaguardia.html>

[2007, June 28]

Trade Promotion Authority. Available From:

<http://www.state.gov/g/oes/rls/fs/2002/12953.htm> [2006, June 17]

Twomey D,P Labor & Employment Law, Text & Cases .United States of America : South – Western, 1989

Unocal in Burma: Profits before people[Online]. Available From:

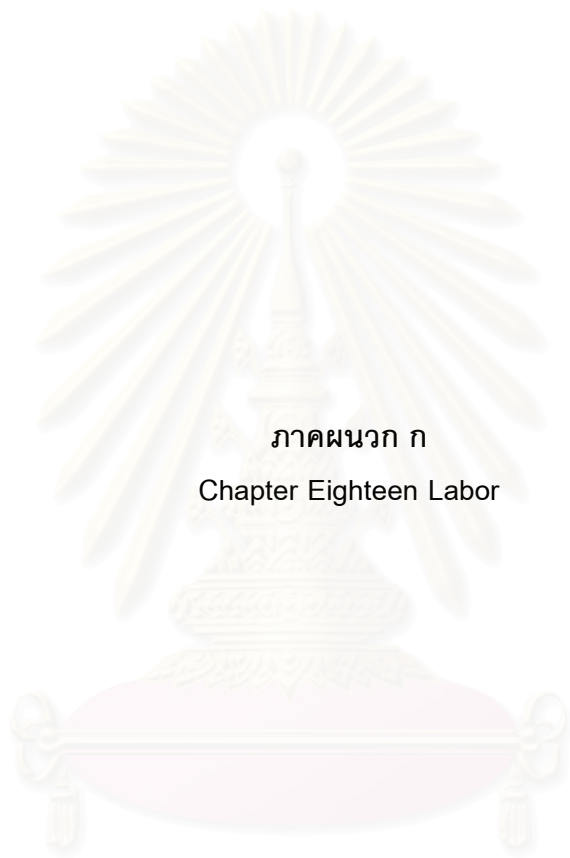
<http://www.laborrights.org/projects/corporate/unocal/index.html> [2006, May 19]

Whalley, J. Implications for the GATT and the World Trade System. In J.J. Schott (ed.), Free Trade Areas And US. Trade Policy, 353-364. United State of American: Institute For International Economic, 1989.



ภาคผนวก

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก ก
Chapter Eighteen Labor

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Chapter Eighteen

Labor

Article 18.1: Statement of Shared Commitment

1. The Parties reaffirm their obligations as members of the International Labor Organization (ILO) and their commitments under the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow-up (1998). Each Party shall strive to ensure that such labor principles and the internationally recognized labor rights set forth in Article 18.8 are recognized and protected by its domestic law.

2. Recognizing the right of each Party to establish its own domestic labor standards, and to adopt or modify accordingly its labor laws, each Party shall strive to ensure that its laws provide for labor standards consistent with the internationally recognized labor rights set forth in Article 18.8 and shall strive to improve those standards in that light.

Article 18.2: Enforcement of Labor Laws

1. (a) A Party shall not fail to effectively enforce its labor laws, through a sustained or recurring course of action or inaction, in a manner affecting trade between the Parties, after the date of entry into force of this Agreement.

(b) The Parties recognize that each Party retains the right to exercise discretion with respect to investigatory, prosecutorial, regulatory, and compliance matters and to make decisions regarding the allocation of resources to enforcement with respect to other labor matters determined to have higher priorities. Accordingly, the Parties understand that a Party is in compliance with subparagraph (a) where a course of action or inaction reflects a reasonable exercise of such discretion, or results from a bona fide decision regarding the allocation of resources.

2. The Parties recognize that it is inappropriate to encourage trade or investment by weakening or reducing the protections afforded in domestic labor laws. Accordingly, each Party shall strive to ensure that it does not waive or otherwise derogate from, or offer to waive or otherwise derogate from, such laws in a manner that weakens or reduces adherence to the internationally recognized labor rights referred to in Article 18.8 as an encouragement for trade with the other Party, or as an encouragement for the establishment, acquisition, expansion, or retention of an investment in its territory.

3. Nothing in this Chapter shall be construed to empower a Party's authorities to undertake labor law enforcement activities in the territory of the other Party.

Article 18.3: Procedural Guarantees and Public Awareness

1. Each Party shall ensure that persons with a legally recognized interest under its law in a particular matter have appropriate access to judicial tribunals of general, labor or other specific jurisdiction, quasi-judicial tribunals, or administrative tribunals, as appropriate, for the enforcement of the Party's labor laws.

2. Each Party shall ensure that its proceedings for the enforcement of its labor laws are fair, equitable, and transparent.
3. Each Party shall provide that the parties to such proceedings may seek remedies to ensure the enforcement of their rights under domestic labor laws.
4. For greater certainty, decisions by each Party's judicial tribunals of general, labor, or other specific jurisdiction, quasi-judicial tribunals, or administrative tribunals, as appropriate, or pending decisions, as well as related proceedings, shall not be subject to revision or reopened under the provisions of this Chapter.
5. Each Party shall promote public awareness of its labor laws.

Article 18.4: Labor Affairs Council

1. The Parties hereby establish a Labor Affairs Council, comprising cabinet-level or equivalent representatives of the Parties, or their designees.
2. The Council shall meet within the first year after the date of entry into force of this Agreement and thereafter as often as it considers necessary to oversee the implementation of and review progress under this Chapter, including the activities of the Labor Cooperation Mechanism established under Article 18.5, and to pursue the labor objectives of this Agreement. Each meeting of the Council shall include a public session, unless the Parties otherwise agree.
3. Each Party shall designate an office within its labor ministry that shall serve as a point of contact with the other Party, and with the public, for purposes of carrying out the work of the Council.
4. The Council shall establish its work program and procedures and may, in carrying out its work, establish governmental working or expert groups and consult with or seek advice of non-governmental organizations or persons, including independent experts.
5. All decisions of the Council shall be taken by mutual agreement of the Parties and shall be made public, unless the Council decides otherwise.
6. Each Party may convene a national consultative or advisory committee, as appropriate, comprising members of its public, including representatives of its labor and business organizations and other persons to provide views regarding the implementation of this Chapter.
7. Each Party's point of contact shall provide for the submission, receipt, and consideration of public communications on matters related to this Chapter, and shall make such communications available to the other Party and the public. Each Party shall review such communications, as appropriate, in accordance with its domestic procedures.

Article 18.5: Labor Cooperation Mechanism

Recognizing that cooperation provides enhanced opportunities for the Parties to promote respect for the principles embodied in the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow-up (1998), compliance with ILO Convention 182 Concerning the Prohibition and Immediate Action for the Elimination of the Worst Forms of Child Labor (1999), and to advance other common

commitments, the Parties hereby establish a Labor Cooperation Mechanism, as set out in Annex 18.5.

Article 18.6: Cooperative Consultations

1. A Party may request consultations with the other Party regarding any matter arising under this Chapter by delivering a written request to the point of contact that the other Party has designated under Article 18.4(3)

2. The Parties shall consult promptly after delivery of the request. The requesting Party shall provide specific and sufficient information in the request for the other Party to respond.

3. The Parties shall make every attempt to arrive at a mutually satisfactory resolution of the matter and may seek advice or assistance from any person or body they deem appropriate in order to fully examine the matter at issue.

4. If the Parties fail to resolve a matter through consultations, either Party may request that the Council be convened to consider the matter by delivering a written request to the other Party's point of contact.

5. The Council shall promptly convene and shall endeavor to resolve the matter, including, where appropriate, by consulting outside experts and having recourse to such procedures as good offices, conciliation, or mediation.

6. If the matter concerns whether a Party is conforming to its obligations under Article 18.2(1)(a), and the Parties have failed to resolve the matter within 60 days of a request under paragraph 1, the complaining Party may request consultations under Article 22.4 (Consultations) or a meeting of the Commission under Article 22.5 (Commission – Good Offices, Conciliation, and Mediation) and, as provided in Chapter Twenty-Two (Dispute Settlement), thereafter has recourse to the other provisions of that Chapter.

7. Neither Party may have recourse to dispute settlement under this Agreement for any matter arising under any provision of this Chapter other than Article 18.2(1)(a).

8. Neither Party may have recourse to dispute settlement under this Agreement for a matter arising under Article 18.2(1)(a) without first pursuing resolution of the matter in accordance with this Article.

Article 18.7: Labor Roster

1. The Parties shall establish within six months after the date of entry into force of this Agreement and maintain a roster of up to 12 individuals who are willing and able to serve as panelists in disputes arising under Article 18.2(1)(a). Unless the Parties otherwise agree, four members of the roster shall be selected from among individuals who are non-Party nationals. Labor roster members shall be appointed by mutual agreement of the Parties and may be reappointed. Once established, a roster shall remain in effect for a minimum of three years, and shall remain in effect thereafter until the Parties constitute a new roster.

2. Labor roster members shall:

- (a) Have expertise or experience in labor law or its enforcement, or in the resolution of disputes arising under international agreements;
- (b) Be chosen strictly on the basis of objectivity, reliability, and sound judgment;
- (c) Be independent of, and not affiliated with or take instructions from, either Party; and
- (d) Comply with a code of conduct to be established by the Commission.

3. Where a Party claims that a dispute arises under Article 18.2(1)(a), Article 22.9 (Panel Selection) shall apply, except that the panel shall be composed entirely of panelists meeting the qualifications in paragraph 2.

Article 18.8: Definitions

For purposes of this Chapter:

Labor laws means a Party's statutes or regulations, or provisions thereof that are directly related to the following internationally recognized labor rights:

- (a) The right of association;
- (b) The right to organize and bargain collectively;
- (c) A prohibition on the use of any form of forced or compulsory labor;
- (d) A minimum age for the employment of children and the prohibition and elimination of the worst forms of child labor; and
- (e) Acceptable conditions of work with respect to minimum wages, hours of work, and occupational safety and health. For greater certainty, the setting of standards and levels in respect of minimum wages by each Party shall not be subject to obligations under this Chapter. Each Party's obligations under this Chapter pertain to enforcing the level of the general minimum wage established by that Party.

Statutes or regulations means:

- (a) For the United States, acts of the Congress or regulations promulgated pursuant to acts of the Congress that are enforceable by action of the federal government; and
- (b) For Chile, acts or regulations promulgated pursuant to acts that are enforceable by the agency charged with enforcing Chile's labor laws.

ANNEX 18.5

Labor Cooperation Mechanism

Establishment of a Labor Cooperation Mechanism

1. Recognizing that bilateral cooperation on labor matters will provide enhanced opportunities for the Parties to improve labor standards, and to further advance their common commitments, including the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow-up (1998), the Parties have established a Labor Cooperation Mechanism. Organization and Principal Functions
2. Each Party shall designate an office within its ministry of labor to serve as a point of contact to support the work of the Labor Cooperation Mechanism.

3. The Parties' labor ministries shall carry out the work of the Labor Cooperation Mechanism by developing and pursuing cooperative activities on labor matters, including by working jointly to:

- (a) Establish priorities for cooperative activities;
- (b) Develop and periodically revise a work program of specific cooperative activities in accord with such priorities;
- (c) Exchange information regarding labor policies and the observance and effective application of labor law and practice in the Parties' territories;
- (d) Exchange information on and encourage best labor practices, including best practices adopted by multinational firms, small and medium enterprises, and other private enterprises, as well as by labor organizations;
- (e) Advance understanding of, respect for, and effective implementation of the principles reflected in the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow-up (1998);
- (f) Promote the collection and publication of comparable data on labor standards, labor market indicators, and enforcement activity;
- (g) arrange periodic labor cooperation review sessions at the request of either Party, review current cooperative activities, and provide guidance for future cooperative activities between the Parties; and
- (h) Develop recommendations to their respective governments for their consideration.

Cooperative Activities

4. The Labor Cooperation Mechanism may undertake cooperative activities on any labor matter it considers appropriate, such as on:

- (a) Fundamental rights and their effective application: legislation, practice, and implementation related to the core elements of the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow-up (1998) (freedom of association and the effective recognition of the right to collective bargaining, elimination of all forms of forced or compulsory labor, abolition of child labor, including the worst forms of child labor in compliance with the ILO Convention N°182 on the Worst Forms of Child Labor (1999), and elimination of employment discrimination);
- (b) Labor relations: forms of cooperation among workers, management, and governments, including the resolution of labor disputes;
- (c) Working conditions: legislation, practice, and implementation related to occupational safety and health; prevention of and compensation for work-related injuries and illness; and employment conditions;
- (d) Issues related to small and medium enterprises: promotion of fundamental rights at work; improvement of working conditions; forms of cooperation between employers and worker

representatives; and social protection services agreed between workers' organizations and employers or their associations;

(e) social protections: human resource development and employment training; work benefits; social programs for workers and their families; migrant workers; worker adjustment programs; and social protection, including social security, income security, and health care services;

(f) technical issues and information exchange: programs, methodologies, and experiences regarding productivity improvement; labor statistics, including comparable data; current ILO issues and activities; consideration and encouragement of best labor practices; and the effective use of technologies, including those that are Internet-based; and

(g) Implications of economic integration between the Parties for advancing each Party's labor objectives.

Implementation of Cooperative Activities

5. The Parties may carry out cooperative activities under this Annex through any form they deem appropriate, including by:

(a) Exchanging government delegations, professionals, and specialists, including through study visits;

(b) Sharing information, standards, regulations and procedures and best practices, including through the exchange of pertinent publications and monographs;

(c) Organizing joint conferences, seminars, workshops, meetings, training sessions, and outreach and education programs;

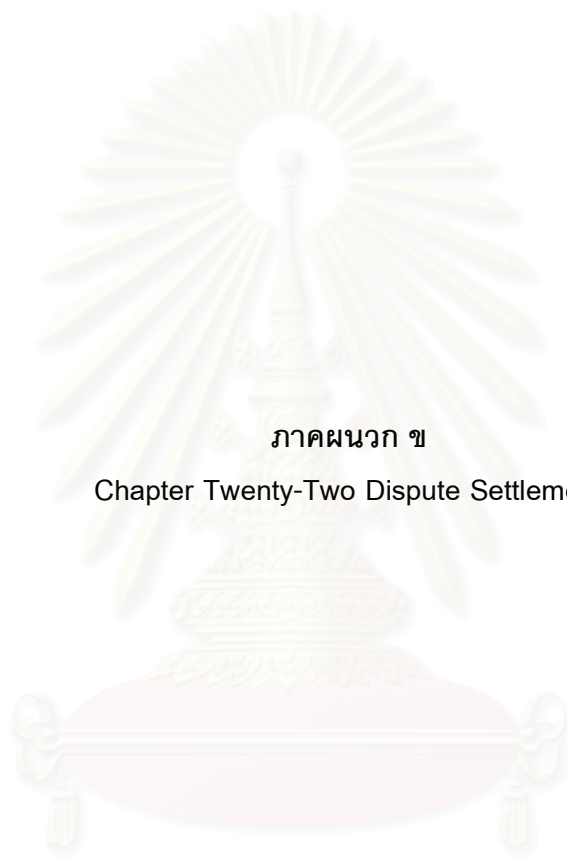
(d) Developing collaborative projects or demonstrations;

(e) Undertaking joint research projects, studies, and reports, including by engaging independent experts with relevant expertise;

(f) drawing on the expertise of academic and other institutions in their territories in developing and implementing cooperative programs and by encouraging relationships between such institutions on technical labor issues; and

(g) Engaging in technical exchanges and cooperation.

6. In identifying areas for cooperation and carrying out cooperative activities, the Parties shall consider views of their respective worker and employer representatives, as well as other members of civil society.



ภาคผนวก ข

Chapter Twenty-Two Dispute Settlement

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Chapter Twenty-Two

Dispute Settlement

Article 22.1: Cooperation

The Parties shall at all times endeavor to agree on the interpretation and application of this Agreement, and shall make every attempt through cooperation and consultations to arrive at a mutually satisfactory resolution of any matter that might affect its operation.

Article 22.2: Scope of Application

Except as otherwise provided in this Agreement, the dispute settlement provisions of this Chapter shall apply:

- (a) With respect to the avoidance or settlement of all disputes between the Parties regarding the interpretation or application of this Agreement;
- (b) wherever a Party considers that a measure of the other Party is inconsistent with the obligations of this Agreement or that the other Party has otherwise failed to carry out its obligations under this Agreement; and
- (c) Wherever a Party considers that a measure of the other Party causes nullification or impairment in the sense of Annex 22.2.

Article 22.3: Choice of Forum

1. Where a dispute regarding any matter arises under this Agreement and under another free trade agreement to which both Parties are party or the WTO Agreement, the complaining Party may select the forum in which to settle the dispute.
2. Once the complaining Party has requested a panel under an agreement referred to in paragraph 1, the forum selected shall be used to the exclusion of the others.

Article 22.4: Consultations

1. Either Party may request in writing consultations with the other Party with respect to any actual or proposed measure or any other matter that it considers might affect the operation of this Agreement.
22-2
2. The requesting Party shall set out the reasons for the request, including identification of the measure or other matter at issue and an indication of the legal basis for the complaint and shall deliver the request to the other Party.
3. Consultations on matters regarding perishable goods shall commence within 15 days of the date of delivery of the request.
4. The Parties shall make every attempt to arrive at a mutually satisfactory resolution of any matter through consultations under this Article or other consultative provisions of this Agreement. To this end, the Parties shall:

(a) provide sufficient information to enable a full examination of how the actual or proposed measure or other matter might affect the operation and application of this Agreement; and

(b) treat any confidential information exchanged in the course of consultations on the same basis as the Party providing the information.

5. In consultations under this Article, a Party may request the other Party to make available personnel of its government agencies or other regulatory bodies who have expertise in the matter subject to consultations.

Article 22.5: Commission - Good Offices, Conciliation, and Mediation

1. A Party may request in writing a meeting of the Commission if the Parties fail to resolve a matter pursuant to Article 22.4 within:

(a) 60 days of delivery of a request for consultations;

(b) 15 days of delivery of a request for consultations in matters regarding perishable goods; or

(c) such other period as they may agree.

2. A Party may also request in writing a meeting of the Commission where consultations have been held pursuant to Article 18.6 (Cooperative Consultations), Article 19.6 (Environmental Consultations) or Article 7.8 (Committee on Technical Barriers to Trade).

3. The requesting Party shall state in the request the measure or other matter complained of and delivers the request to the other Party.²²⁻³

4. Unless it decides otherwise, the Commission shall convene within 10 days of delivery of the request and shall endeavor to resolve the dispute promptly. The Commission may:

(a) call on such technical advisers or create such working groups or expert groups as it deems necessary;

(b) have recourse to good offices, conciliation, mediation, or such other dispute resolution procedures; or

(c) make recommendations, as may assist the Parties to reach a mutually satisfactory resolution of the dispute.

Article 22.6: Request for an Arbitral Panel

1. If the Parties fail to resolve a matter within:

(a) 30 days of the Commission convening pursuant to Article 22.5;

(b) 75 days after a Party has delivered a request for consultations under Article 22.4, if the Commission has not convened pursuant to Article 22.5(4);

(c) 30 days after a Party has delivered a request for consultations under Article 22.4 in a matter regarding perishable goods, if the Commission has not convened pursuant to Article 22.5(4); or

(d) such other period as the Parties agree, either Party may request in writing the establishment of an arbitral panel to consider the matter. The requesting Party shall state in the request the measure or other matter

complained of and indicate the provisions of this Agreement that it considers relevant, and shall deliver the request to the other Party. An arbitral panel shall be established upon delivery of a request.

2. Unless the Parties otherwise agree, the panel shall be established and perform its functions in a manner consistent with the provisions of this Chapter.

3. Notwithstanding paragraphs 1 and 2, an arbitral panel may not be established to review a proposed measure 22-4

Article 22.7: Roster

1. The Parties shall establish within six months of the entry into force of this Agreement and maintain a roster of at least 20 individuals who are willing and able to serve as panelists. Unless the Parties otherwise agree, six roster members shall be selected from among individuals who are non-Party nationals. The roster members shall be appointed by mutual agreement of the Parties, and may be reappointed. Once established, a roster shall remain in effect for a minimum of three years, and shall remain in effect thereafter until the Parties constitute a new roster.

2. Roster members shall:

(a) have expertise or experience in law, international trade, other matters covered by this Agreement, or the resolution of disputes arising under international trade agreements;

(b) be chosen strictly on the basis of objectivity, reliability, and sound judgment;

(c) be independent of, and not be affiliated with or take instructions from, any Party; and

(d) comply with a code of conduct to be established by the Commission.

Article 22.8: Qualifications of Panelists

All panelists shall meet the qualifications set out in Article 22.7(2). Individuals may not serve as panelists for a dispute in which they have participated pursuant to Article 22.5(4)(a).

Article 22.9: Panel Selection

1. The Parties shall apply the following procedures in selecting a panel:

(a) the panel shall comprise three members;

(b) the Parties shall endeavor to agree on the chair of the panel within 15 days of the delivery of the request for the establishment of the panel. If the Parties are unable to agree on the chair within this period, the chair shall be selected by lot within three days from among the roster members who are non-Party nationals;

(c) within 15 days of selection of the chair, each Party shall select one panelist; 22-5

(d) if a Party fails to select its panelist within such period, the panelist shall be selected by lot within three days from among the roster members who are nationals of the Party; and

(e) each Party shall endeavor to select panelists who have expertise or experience relevant to the subject matter of the dispute.

2. Panelists shall normally be selected from the roster. A Party may exercise a peremptory challenge against any individual not on the roster who is proposed as a panelist by the other Party within 15 days after the individual has been proposed.

3. If a Party believes that a panelist is in violation of the code of conduct, the Parties shall consult and if they agree, the panelist shall be removed and a new panelist shall be selected in accordance with this Article.

Article 22.10: Rules of Procedure

1. The Commission shall establish, by the date of entry into force of this Agreement, Rules of Procedure, which shall ensure:

(a) a right to at least one hearing before the panel, which, subject to subparagraph (e), shall be open to the public;

(b) an opportunity for each Party to provide initial and rebuttal submissions;

(c) that each Party's written submissions, written versions of its oral statement, and written responses to a request or questions from the panel will be made public within 10 days after they are submitted, subject to subparagraph (e);

(d) that the panel will consider requests from non-governmental entities located in the Parties' territories to provide written views regarding the dispute that may assist the panel in evaluating the submissions and arguments of the Parties; and

(e) the protection of confidential information.

2. Unless the Parties otherwise agree, the panel shall conduct its proceedings in accordance with the Rules of Procedure and may, after consulting with the Parties, adopt additional procedural rules not inconsistent with the Rules of Procedure.

3. The Commission may modify the Rules of Procedure. 22-6

4. Unless the Parties otherwise agree within 20 days from the date of the delivery of the request for the establishment of the panel, the terms of reference shall be: "To examine, in the light of the relevant provisions of this Agreement, the matter referenced in the panel request and to make findings, determinations and recommendations as provided in Article 22.12(3) and to deliver the written reports referred to in Articles 22.12 and 22.13."

5. If the complaining Party wishes to argue that a matter has nullified or impaired benefits, the terms of reference shall so indicate.

6. If a Party wishes the panel to make findings as to the degree of adverse trade effects on a Party of any measure or other matter found not to conform with the obligations of this Agreement or to have caused nullification or impairment in the sense of Annex 22.2, the terms of reference shall so indicate.

Article 22.11: Experts and Technical Advice

1. On request of a Party, or, unless the Parties disapprove, on its own initiative, the panel may seek information and technical advice, including information and technical advice concerning environmental, labor, health, safety, or other technical matters raised by a Party in a proceeding, from any person or body that it deems appropriate.
2. Before a panel seeks information or technical advice, it shall establish appropriate procedures in consultation with the Parties. The panel shall provide the Parties:
 - (a) advance notice of, and an opportunity to provide comments to the panel on, proposed requests for information and technical advice pursuant to paragraph 1; and
 - (b) a copy of any information or technical advice submitted in response to a request pursuant to paragraph 1 and an opportunity to provide comments.
3. Where the panel takes the information or technical advice into account in the preparation of its report, it shall also take into account any comments by the Parties on the information or technical advice.

Article 22.12: Initial Report

1. Unless the Parties otherwise agree, the panel shall base its report on the relevant provisions of this Agreement and the submissions and arguments of the Parties. 22-7
2. If the Parties agree, the panel may make recommendations for resolution of the dispute.
3. Unless the Parties otherwise agree, the panel shall, within 120 days after the last panelist is selected, present to the Parties an initial report containing:
 - (a) findings of fact, including any findings pursuant to a request under Article 22.10(6);
 - (b) its determination as to whether a Party has not conformed with its obligations under this Agreement or that a Party's measure is causing nullification or impairment in the sense of Annex 22.2, or any other determination requested in the terms of reference; and
 - (c) its recommendations, if the Parties have requested them, for resolution of the dispute.
4. Panelists may furnish separate opinions on matters not unanimously agreed.
5. A Party may submit written comments to the panel on its initial report within 14 days of presentation of the report or within such other period as the Parties may agree.
6. After considering any written comments on the initial report, the panel may reconsider its report and make any further examination it considers appropriate.

Article 22.13: Final Report

1. The panel shall present a final report to the Parties, including any separate opinions on matters not unanimously agreed, within 30 days of presentation of the initial report, unless the Parties otherwise agree. The Parties shall release the final report to the public within 15 days thereafter, subject to the protection of confidential information.
2. No panel may, either in its initial report or its final report, disclose which panelists are associated with majority or minority opinions.

Article 22.14: Implementation of Final Report

1. On receipt of the final report of a panel, the Parties shall agree on the resolution of the dispute, which normally shall conform with the determinations and recommendations, if any, of the panel.
2. If, in its final report, the panel determines that a Party has not conformed with its obligations under this Agreement or that a Party's measure is causing nullification or 22-8 impairment in the sense of Annex 22.2, the resolution, whenever possible, shall be to eliminate the non-conformity or the nullification or impairment.¹
3. Where appropriate, the Parties may agree on a mutually satisfactory action plan to resolve the dispute, which normally shall conform with the determinations and recommendations, if any, of the panel. If the Parties agree on such an action plan, the complaining Party may have recourse to Article 22.15(2) or Article 22.16(1), as the case may be, only if it considers that the Party complained against has failed to carry out the action plan.

Article 22.15: Non-Implementation - Suspension of Benefits

1. If a panel has made a determination of the type described in Article 22.14(2) and the Parties are unable to reach agreement on a resolution pursuant to Article 22.14 within 45 days of receiving the final report, or such other period as the Parties agree, the Party complained against shall enter into negotiations with the other Party with a view to developing mutually acceptable compensation.
2. If the Parties:
 - (a) are unable to agree on compensation within 30 days after the period for developing such compensation has begun; or
 - (b) have agreed on compensation or on a resolution pursuant to Article 22.14 and the complaining Party considers that the other Party has failed to observe the terms of the agreement, the complaining Party may at any time thereafter provide written notice to the other Party that it intends to suspend the application to the other Party of benefits of equivalent effect. The notice shall specify the level of benefits that the Party proposes to suspend. Subject to paragraph 5, the complaining Party may begin suspending benefits 30 days after the later of the date on which it provides notice under this paragraph or the panel issues its determination under paragraph 3, as the case may be.
3. If the Party complained against considers that:
 - (a) the level of benefits proposed to be suspended is manifestly excessive; or
 - (b) it has eliminated the non-conformity or the nullification or impairment that the panel has found, it may, within 30 days after the complaining Party provides notice under paragraph 2, request that the panel be reconvened to consider the matter. The Party complained against shall deliver its request in writing to the other Party. The panel shall reconvene as soon as possible after delivery of

¹ Compensation, the payment of monetary assessments, and the suspension of benefits are intended as temporary measures pending the elimination of any non-conformity or nullification or impairment that the panel has found. 22-9

the request and shall present its determination to the Parties within 90 days after it reconvenes to review a request under subparagraph (a) or (b), or within 120 days for a request under subparagraphs (a) and (b). If the panel determines that the level of benefits proposed to be suspended is manifestly excessive, it shall determine the level of benefits it considers to be of equivalent effect.

4. The complaining Party may suspend benefits up to the level the panel has determined under paragraph 3 or, if the panel has not determined the level, the level the Party has proposed to suspend under paragraph 2, unless the panel has determined that the Party complained against has eliminated the non-conformity or the nullification or impairment.

5. The complaining Party may not suspend benefits if, within 30 days after it provides written notice of intent to suspend benefits or, if the panel is reconvened under paragraph 3, within 20 days after the panel provides its determination, the Party complained against provides written notice to the other Party that it will pay an annual monetary assessment.

The Parties shall consult, beginning no later than 10 days after the Party complained against provides notice, with a view to reaching agreement on the amount of the assessment. If the Parties are unable to reach an agreement within 30 days after consultations begin, the amount of the assessment shall be set at a level, in U.S. dollars, equal to 50 percent of the level of the benefits the panel has determined under paragraph 3 to be of equivalent effect or, if the panel has not determined the level, 50 percent of the level that the complaining Party has proposed to suspend under paragraph 2.

6. Unless the Commission otherwise decides, a monetary assessment shall be paid to the complaining Party in U.S. currency, or in an equivalent amount of Chilean currency, in equal, quarterly installments beginning 60 days after the Party complained against gives notice that it intends to pay an assessment. Where the circumstances warrant, the Commission may decide that an assessment shall be paid into a fund established by the Commission and expended at the direction of the Commission for appropriate initiatives to facilitate trade between the Parties, including by further reducing unreasonable trade barriers or by assisting a Party in carrying out its obligations under the Agreement.

7. If the Party complained against fails to pay a monetary assessment, the complaining Party may suspend the application to the Party complained against of benefits in accordance with paragraph 4.

8. This Article shall not apply with respect to a matter described in Article 22.16(1). 22-10

Article 22.16: Non-Implementation in Certain Disputes

1. If, in its final report, a panel determines that a Party has not conformed with its obligations under Article 18.2(1)(a) (Enforcement of Labor Laws) or Article 19.2(1)(a) (Enforcement of Environmental Laws), and the Parties:

(a) are unable to reach agreement on a resolution pursuant to Article 22.14 within 45 days of receiving the final report; or

(b) have agreed on a resolution pursuant to Article 22.14 and the complaining Party considers that the other Party has failed to observe the terms of the agreement, the complaining Party may at any time thereafter request that the panel be reconvened to impose an annual monetary assessment on the other Party. The complaining Party shall deliver its request in writing to the other Party. The panel shall reconvene as soon as possible after delivery of the request.

2. The panel shall determine the amount of the monetary assessment in U.S. dollars within 90 days after it reconvenes under paragraph 1. In determining the amount of the assessment, the panel shall take into account:

(a) the bilateral trade effects of the Party's failure to effectively enforce the relevant law;

(b) the pervasiveness and duration of the Party's failure to effectively enforce the relevant law;

(c) the reasons for the Party's failure to effectively enforce the relevant law;

(d) the level of enforcement that could reasonably be expected of the Party given its resource constraints;

(e) the efforts made by the Party to begin remedying the non-enforcement after the final report of the panel, including through the implementation of any mutually agreed action plan; and

(f) any other relevant factors.

The amount of the assessment shall not exceed 15 million dollars annually, adjusted for inflation as specified in Annex 22.16. 22-11

3. On the date on which the panel determines the amount of the monetary assessment under paragraph 2, or at any time thereafter, the complaining Party may provide notice in writing to the other Party demanding payment of the monetary assessment. The monetary assessment shall be payable in U.S. currency, or in an equivalent amount of Chilean currency, in equal, quarterly, installments beginning 60 days after the complaining Party provides such notice.

4. Assessments shall be paid into a fund established by the Commission and shall be expended at the direction of the Commission for appropriate labor or environmental initiatives, including efforts to improve or enhance labor or environmental law enforcement, as the case may be, in the territory of the Party complained against, consistent with its law.

In deciding how to expend monies paid into the fund, the Commission shall consider the views of interested persons in the Parties' territories.

5. If the Party complained against fails to pay a monetary assessment, the complaining Party may take other appropriate steps to collect the assessment or otherwise secure compliance. These steps may include suspending tariff benefits under the Agreement as necessary to collect the assessment,

while bearing in mind the Agreement's objective of eliminating barriers to bilateral trade and while seeking to avoid unduly affecting parties or interests not party to the dispute.

Article 22.17: Compliance Review

1. Without prejudice to the procedures set out in Article 22.15(3), if the Party complained against considers that it has eliminated the non-conformity or the nullification or impairment that the panel has found, it may refer the matter to the panel by providing written notice to the other Party. The panel shall issue its report on the matter within 90 days after the Party complained against provides notice.

2. If the panel decides that the Party complained against has eliminated the nonconformity or the nullification or impairment, the complaining Party shall promptly reinstate any benefits it has suspended under Article 22.15 or 22.16 and the Party complained against shall no longer be required to pay any monetary assessment it has agreed to pay under Article 22.15(5) or that has been imposed on it under Article 22.16(1).

Article 22.18: Five-Year Review

The Commission shall review the operation and effectiveness of Articles 22.15 and 22.16 not later than five years after the Agreement enters into force, or within six months after benefits have been suspended or monetary assessments have been imposed in five proceedings initiated under this Chapter, whichever occurs first. 22-12

Article 22.19: Referral of Matters from Judicial or Administrative Proceedings

1. If an issue of interpretation or application of this Agreement arises in any domestic judicial or administrative proceeding of a Party that any Party considers would merit its intervention, or if a court or administrative body solicits the views of a Party, that Party shall notify the other Party. The Commission shall endeavor to agree on an appropriate response as expeditiously as possible.

2. The Party in whose territory the court or administrative body is located shall submit any agreed interpretation of the Commission to the court or administrative body in accordance with the rules of that forum.

3. If the Commission is unable to agree, either Party may submit its own views to the court or administrative body in accordance with the rules of that forum.

Article 22.20: Private Rights

Neither Party may provide for a right of action under its domestic law against the other Party on the ground that a measure of the other Party is inconsistent with this Agreement.

Article 22.21: Alternative Dispute Resolution

1. Each Party shall, to the maximum extent possible, encourage and facilitate the use of arbitration and other means of alternative dispute resolution for the settlement of international commercial disputes between private parties in the free trade area.

2. To this end, each Party shall provide appropriate procedures to ensure observance of

agreements to arbitrate and for the recognition and enforcement of arbitral awards in such disputes.

3. A Party shall be deemed to be in compliance with paragraph 2 if it is a party to and is in compliance with the 1958 United Nations Convention on the Recognition and Enforcement of Foreign Arbitral Awards or the 1975 Inter-American Convention on International Commercial Arbitration 22-13

Annex 22.2

Nullification or Impairment

1. If either Party considers that any benefit it could reasonably have expected to accrue to it under any provision of:

(a) Chapters Three through Five (National Treatment and Market Access for Goods, Rules of Origin and Origin Procedures, and Customs Administration);

(b) Chapter Seven (Technical Barriers to Trade);

(c) Chapter Nine (Government Procurement);

(d) Chapter Eleven (Cross-Border Trade in Services); or

(e) Chapter Seventeen (Intellectual Property Rights), is being nullified or impaired as a result of the application of any measure that is not inconsistent with this Agreement, the Party may have recourse to dispute settlement under this Chapter.

2. Neither Party may invoke paragraph 1(d) or (e) with respect to any measure subject to an exception under Article 23.1 (General Exceptions).22-14

Annex 22.16

Inflation Adjustment Formula for Monetary Assessments

1. An annual monetary assessment imposed before December 31, 2004 shall not exceed 15 million dollars (U.S.).

2. Beginning January 1, 2005, the 15 million dollar (U.S.) annual cap shall be adjusted for inflation in accordance with paragraphs 3 through 5.

3. The period used for the accumulated inflation adjustment shall be calendar year 2003 through the most recent calendar year preceding the one in which the assessment is owed.

4. The relevant inflation rate shall be the U.S. inflation rate as measured by the Producer Price Index for Finished Goods published by the U.S. Bureau of Labor Statistics.

5. The inflation adjustment shall be estimated according to the following formula:

$$\$15 \text{ million} \times (1 + \square i) = A$$

$\square i$ = accumulated U.S. inflation rate from calendar year 2003 through the most recent calendar year preceding the one in which the assessment is owed.

A = cap for the assessment for the year in question.



ภาคผนวก ค

C 29 Forced Labor Convention, 1930

Convention concerning Forced or Compulsory Labor

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

C 29 Forced Labor Convention, 1930
Convention concerning Forced or Compulsory Labor
(Note: Date of coming into force: 01:05:1932.)

The General Conference of the International Labor Organization, Having been convened at Geneva by the Governing Body of the International Labor Office, and having met in its Fourteenth Session on 10 June 1930, and Having decided upon the adoption of certain proposals with regard to forced or compulsory labor, which is included in the first item on the agenda of the Session, and Having determined that these proposals shall take the form of an international Convention, adopts this twenty-eighth day of June of the year one thousand nine hundred and thirty the following Convention, which may be cited as the Forced Labor Convention, 1930, for ratification by the Members of the International Labor Organization in accordance with the provisions of the Constitution of the International Labor Organization:

Article 1

1. Each Member of the International Labor Organization which ratifies this Convention undertakes to suppress the use of forced or compulsory labor in all its forms within the shortest possible period.
2. With a view to this complete suppression, recourse to forced or compulsory labor may be had, during the transitional period, for public purposes only and as an exceptional measure, subject to the conditions and guarantees hereinafter provided.
3. At the expiration of a period of five years after the coming into force of this Convention, and when the Governing Body of the International Labor Office prepares the report provided for in Article 31 below, the said Governing Body shall consider the possibility of the suppression of forced or compulsory labor in all its forms without a further transitional period and the desirability of placing this question on the agenda of the Conference.

Article 2

1. For the purposes of this Convention the term forced or compulsory labor shall mean all work or service which is exacted from any person under the menace of any penalty and for which the said person has not offered himself voluntarily.
2. Nevertheless, for the purposes of this Convention, the term forced or compulsory labor shall not include--
 - (a) any work or service exacted in virtue of compulsory military service laws for work of a purely military character;
 - (b) any work or service which forms part of the normal civic obligations of the citizens of a fully self-governing country;
 - (c) any work or service exacted from any person as a consequence of a conviction in a court of law, provided that the said work or service is carried out under the supervision and control of a public

authority and that the said person is not hired to or placed at the disposal of private individuals, companies or associations;

(d) any work or service exacted in cases of emergency, that is to say, in the event of war or of a calamity or threatened calamity, such as fire, flood, famine, earthquake, violent epidemic or epizootic diseases, invasion by animal, insect or vegetable pests, and in general any circumstance that would endanger the existence or the well-being of the whole or part of the population;

(e) minor communal services of a kind which, being performed by the members of the community in the direct interest of the said community, can therefore be considered as normal civic obligations incumbent upon the members of the community, provided that the members of the community or their direct representatives shall have the right to be consulted in regard to the need for such services.

Article 3

For the purposes of this Convention the term competent authority shall mean either an authority of the metropolitan country or the highest central authority in the territory concerned.

Article 4

1. The competent authority shall not impose or permit the imposition of forced or compulsory labor for the benefit of private individuals, companies or associations.

2. Where such forced or compulsory labor for the benefit of private individuals, companies or associations exists at the date on which a Member's ratification of this Convention is registered by the Director-General of the International Labor Office, the Member shall completely suppress such forced or compulsory labor from the date on which this Convention comes into force for that Member.

Article 5

1. No concession granted to private individuals, companies or associations shall involve any form of forced or compulsory labor for the production or the collection of products which such private individuals, companies or associations utilize or in which they trade.

2. Where concessions exist containing provisions involving such forced or compulsory labor, such provisions shall be rescinded as soon as possible, in order to comply with Article 1 of this Convention.

Article 6

Officials of the administration, even when they have the duty of encouraging the populations under their charge to engage in some form of labor, shall not put constraint upon the said populations or upon any individual members thereof to work for private individuals, companies or associations.

Article 7

1. Chiefs who do not exercise administrative functions shall not have recourse to forced or compulsory labor.

2. Chiefs who exercise administrative functions may, with the express permission of the competent authority, have recourse to forced or compulsory labor, subject to the provisions of Article 10 of this Convention.

3. Chiefs who are duly recognized and who do not receive adequate remuneration in other forms may have the enjoyment of personal services, subject to due regulation and provided that all necessary measures are taken to prevent abuses.

Article 8

1. The responsibility for every decision to have recourse to forced or compulsory labor shall rest with the highest civil authority in the territory concerned.

2. Nevertheless, that authority may delegate powers to the highest local authorities to exact forced or compulsory labor which does not involve the removal of the workers from their place of habitual residence. That authority may also delegate, for such periods and subject to such conditions as may be laid down in the regulations provided for in Article 23 of this Convention, powers to the highest local authorities to exact forced or compulsory labor which involves the removal of the workers from their place of habitual residence for the purpose of facilitating the movement of officials of the administration, when on duty, and for the transport of Government stores.

Article 9

Except as otherwise provided for in Article 10 of this Convention, any authority competent to exact forced or compulsory labor shall, before deciding to have recourse to such labor, satisfy itself--

(a) that the work to be done or the service to be rendered is of important direct interest for the community called upon to do work or render the service;

(b) that the work or service is of present or imminent necessity;¶

(c) that it has been impossible to obtain voluntary labor for carrying out the work or rendering the service by the offer of rates of wages and conditions of labor not less favorable than those prevailing in the area concerned for similar work or service; and

(d) that the work or service will not lay too heavy a burden upon the present population, having regard to the labor available and its capacity to undertake the work.

Article 10

1. Forced or compulsory labor exacted as a tax and forced or compulsory labor to which recourse is had for the execution of public works by chiefs who exercise administrative functions shall be progressively abolished.

2. Meanwhile, where forced or compulsory labor is exacted as a tax, and where recourse is had to forced or compulsory labor for the execution of public works by chiefs who exercise administrative functions, the authority concerned shall first satisfy itself--

(a) that the work to be done or the service to be rendered is of important direct interest for the community called upon to do the work or render the service;

- (b) that the work or the service is of present or imminent necessity;
- (c) that the work or service will not lay too heavy a burden upon the present population, having regard to the labor available and its capacity to undertake the work;
- (d) that the work or service will not entail the removal of the workers from their place of habitual residence;
- (e) that the execution of the work or the rendering of the service will be directed in accordance with the exigencies of religion, social life and agriculture.

Article 11

1. Only adult able-bodied males who are of an apparent age of not less than 18 and not more than 45 years may be called upon for forced or compulsory labor. Except in respect of the kinds of labor provided for in Article 10 of this Convention, the following limitations and conditions shall apply:

- (a) whenever possible prior determination by a medical officer appointed by the administration that the persons concerned are not suffering from any infectious or contagious disease and that they are physically fit for the work required and for the conditions under which it is to be carried out;
- (b) exemption of school teachers and pupils and officials of the administration in general;
- (c) the maintenance in each community of the number of adult able-bodied men indispensable for family and social life;
- (d) respect for conjugal and family ties.

2. For the purposes of subparagraph (c) of the preceding paragraph, the regulations provided for in Article 23 of this Convention shall fix the proportion of the resident adult able-bodied males who may be taken at any one time for forced or compulsory labor, provided always that this proportion shall in no case exceed 25 per cent. In fixing this proportion the competent authority shall take account of the density of the population, of its social and physical development, of the seasons, and of the work which must be done by the persons concerned on their own behalf in their locality, and, generally, shall have regard to the economic and social necessities of the normal life of the community concerned.

Article 12

1. The maximum period for which any person may be taken for forced or compulsory labor of all kinds in any one period of twelve months shall not exceed sixty days, including the time spent in going to and from the place of work.

2. Every person from whom forced or compulsory labor is exacted shall be furnished with a certificate indicating the periods of such labor which he has completed.

Article 13

1. The normal working hours of any person from whom forced or compulsory labor is exacted shall be the same as those prevailing in the case of voluntary labor, and the hours worked in excess of the

normal working hours shall be remunerated at the rates prevailing in the case of overtime for voluntary labor.

2. A weekly day of rest shall be granted to all persons from who forced or compulsory labor of any kind is exacted and this day shall coincide as far as possible with the day fixed by tradition or custom in the territories or regions concerned.

Article 14

1. With the exception of the forced or compulsory labor provided for in Article 10 of this Convention, forced or compulsory labor of all kinds shall be remunerated in cash at rates not less than those prevailing for similar kinds of work either in the district in which the labor is employed or in the district from which the labor is recruited, whichever may be the higher.

2. In the case of labor to which recourse is had by chiefs in the exercise of their administrative functions, payment of wages in accordance with the provisions of the preceding paragraph shall be introduced as soon as possible.

3. The wages shall be paid to each worker individually and not to his tribal chief or to any other authority.

4. For the purpose of payment of wages the days spent in traveling to and from the place of work shall be counted as working days.

5. Nothing in this Article shall prevent ordinary rations being given as a part of wages, such rations to be at least equivalent in value to the money payment they are taken to represent, but deductions from wages shall not be made either for the payment of taxes or for special food, clothing or accommodation supplied to a worker for the purpose of maintaining him in a fit condition to carry on his work under the special conditions of any employment, or for the supply of tools.

Article 15

1. Any laws or regulations relating to workmen's compensation for accidents or sickness arising out of the employment of the worker and any laws or regulations providing compensation for the dependants of deceased or incapacitated workers which are or shall be in force in the territory concerned shall be equally applicable to persons from whom forced or compulsory labor is exacted and to voluntary workers.

2. In any case it shall be an obligation on any authority employing any worker on forced or compulsory labor to ensure the subsistence of any such worker who, by accident or sickness arising out of his employment, is rendered wholly or partially incapable of providing for himself, and to take measures to ensure the maintenance of any persons actually dependent upon such a worker in the event of his incapacity or decease arising out of his employment.

Article 16

1. Except in cases of special necessity, persons from whom forced or compulsory labor is exacted shall not be transferred to districts where the food and climate differ so considerably from those to which they have been accustomed as to endanger their health.
2. In no case shall the transfer of such workers be permitted unless all measures relating to hygiene and accommodation which are necessary to adapt such workers to the conditions and to safeguard their health can be strictly applied.
3. When such transfer cannot be avoided, measures of gradual habituation to the new conditions of diet and of climate shall be adopted on competent medical advice.
4. In cases where such workers are required to perform regular work to which they are not accustomed, measures shall be taken to ensure their habituation to it, especially as regards progressive training, the hours of work and the provision of rest intervals, and any increase or amelioration of diet which may be necessary.

Article 17

Before permitting recourse to forced or compulsory labor for works of construction or maintenance which entail the workers remaining at the workplaces for considerable periods, the competent authority shall satisfy itself--

- (1) that all necessary measures are taken to safeguard the health of the workers and to guarantee the necessary medical care, and, in particular, (a) that the workers are medically examined before commencing the work and at fixed intervals during the period of service, (b) that there is an adequate medical staff, provided with the dispensaries, infirmaries, hospitals and equipment necessary to meet all requirements, and (c) that the sanitary conditions of the workplaces, the supply of drinking water, food, fuel, and cooking utensils, and, where necessary, of housing and clothing, are satisfactory;
- (2) that definite arrangements are made to ensure the subsistence of the families of the workers, in particular by facilitating the remittance, by a safe method, of part of the wages to the family, at the request or with the consent of the workers;
- (3) that the journeys of the workers to and from the workplaces are made at the expense and under the responsibility of the administration, which shall facilitate such journeys by making the fullest use of all available means of transport;
- (4) that, in case of illness or accident causing incapacity to work of a certain duration, the worker is repatriated at the expense of the administration;
- (5) that any worker who may wish to remain as a voluntary worker at the end of his period of forced or compulsory labor is permitted to do so without, for a period of two years, losing his right to repatriation free of expense to himself.

Article 18

1. Forced or compulsory labor for the transport of persons or goods, such as the labor of porters or boatmen, shall be abolished within the shortest possible period. Meanwhile the competent authority shall promulgate regulations determining, inter alia, (a) that such labor shall only be employed for the purpose of facilitating the movement of officials of the administration, when on duty, or for the transport of Government stores, or, in cases of very urgent necessity, the transport of persons other than officials, (b) that the workers so employed shall be medically certified to be physically fit, where medical examination is possible, and that where such medical examination is not practicable the person employing such workers shall be held responsible for ensuring that they are physically fit and not suffering from any infectious or contagious disease, (c) the maximum load which these workers may carry, (d) the maximum distance from their homes to which they may be taken, (e) the maximum number of days per month or other period for which they may be taken, including the days spent in returning to their homes, and (f) the persons entitled to demand this form of forced or compulsory labor and the extent to which they are entitled to demand it.

2. In fixing the maxima referred to under (c), (d) and (e) in the foregoing paragraph, the competent authority shall have regard to all relevant factors, including the physical development of the population from which the workers are recruited, the nature of the country through which they must travel and the climatic conditions.

3. The competent authority shall further provide that the normal daily journey of such workers shall not exceed a distance corresponding to an average working day of eight hours, it being understood that account shall be taken not only of the weight to be carried and the distance to be covered, but also of the nature of the road, the season and all other relevant factors, and that, where hours of journey in excess of the normal daily journey are exacted, they shall be remunerated at rates higher than the normal rates.

Article 19

1. The competent authority shall only authorize recourse to compulsory cultivation as a method of precaution against famine or a deficiency of food supplies and always under the condition that the food or produce shall remain the property of the individuals or the community producing it.

2. Nothing in this Article shall be construed as abrogating the obligation on members of a community, where production is organized on a communal basis by virtue of law or custom and where the produce or any profit accruing from the sale thereof remain the property of the community, to perform the work demanded by the community by virtue of law or custom.

Article 20

Collective punishment laws under which a community may be punished for crimes committed by any of its members shall not contain provisions for forced or compulsory labor by the community as one of the methods of punishment.

Article 21

Forced or compulsory labor shall not be used for work underground in mines.

Article 22

The annual reports that Members which ratify this Convention agree to make to the International Labor Office, pursuant to the provisions of Article 22 of the Constitution of the International Labor Organization, on the measures they have taken to give effect to the provisions of this Convention, shall contain as full information as possible, in respect of each territory concerned, regarding the extent to which recourse has been had to forced or compulsory labor in that territory, the purposes for which it has been employed, the sickness and death rates, hours of work, methods of payment of wages and rates of wages, and any other relevant information.

Article 23

1. To give effect to the provisions of this Convention the competent authority shall issue complete and precise regulations governing the use of forced or compulsory labor.
2. These regulations shall contain, inter alia, rules permitting any person from whom forced or compulsory labor is exacted to forward all complaints relative to the conditions of labor to the authorities and ensuring that such complaints will be examined and taken into consideration.

Article 24

Adequate measures shall in all cases be taken to ensure that the regulations governing the employment of forced or compulsory labor are strictly applied, either by extending the duties of any existing labor inspectorate which has been established for the inspection of voluntary labor to cover the inspection of forced or compulsory labor or in some other appropriate manner. Measures shall also be taken to ensure that the regulations are brought to the knowledge of persons from whom such labor is exacted.

Article 25

The illegal exaction of forced or compulsory labor shall be punishable as a penal offence, and it shall be an obligation on any Member ratifying this Convention to ensure that the penalties imposed by law are really adequate and are strictly enforced.

Article 26

1. Each Member of the International Labor Organization which ratifies this Convention undertakes to apply it to the territories placed under its sovereignty, jurisdiction, protection, suzerainty, tutelage or authority, so far as it has the right to accept obligations affecting matters of internal jurisdiction; provided that, if such Member may desire to take advantage of the provisions of article 35 of the Constitution of the International Labor Organization, it shall append to its ratification a declaration stating--

- (1) the territories to which it intends to apply the provisions of this Convention without modification;

(2) the territories to which it intends to apply the provisions of this Convention with modifications, together with details of the said modifications;

(3) the territories in respect of which it reserves its decision.

2. The aforesaid declaration shall be deemed to be an integral part of the ratification and shall have the force of ratification. It shall be open to any Member, by a subsequent declaration, to cancel in whole or in part the reservations made, in pursuance of the provisions of subparagraphs (2) and (3) of this Article, in the original declaration.

Article 27

The formal ratifications of this Convention under the conditions set forth in the Constitution of the International Labor Organization shall be communicated to the Director-General of the International Labor Office for registration.

Article 28

1. This Convention shall be binding only upon those Members whose ratifications have been registered with the International Labor Office.

2. It shall come into force twelve months after the date on which the ratifications of two Members of the International Labor Organization have been registered with the Director-General.

3. Thereafter, this Convention shall come into force for any Member twelve months after the date on which the ratification has been registered.

Article 29

As soon as the ratifications of two Members of the International Labor Organization have been registered with the International Labor Office, the Director-General of the International Labor Office shall so notify all the Members of the International Labor Organization. He shall likewise notify them of the registration of ratifications which may be communicated subsequently by other Members of the Organization.

Article 30

1. A Member which has ratified this Convention may denounce it after the expiration of ten years from the date on which the Convention first comes into force, by an act communicated to the Director-General of the International Labor Office for registration. Such denunciation shall not take effect until one year after the date on which it is registered with the International Labor Office.

2. Each Member which has ratified this Convention and which does not, within the year following the expiration of the period of ten years mentioned in the preceding paragraph, exercise the right of denunciation provided for in this Article, will be bound for another period of five years and, thereafter, may denounce this Convention at the expiration of each period of five years under the terms provided for in this Article.

Article 31

At such times as it may consider necessary the Governing Body of the International Labor Office shall present to the General Conference a report on the working of this Convention and shall examine the desirability of placing on the agenda of the Conference the question of its revision in whole or in part.

Article 32

1. Should the Conference adopt a new Convention revising this Convention in whole or in part, the ratification by a Member of the new revising Convention shall ipso jure involve denunciation of this Convention without any requirement of delay, notwithstanding the provisions of Article 30 above, if and when the new revising Convention shall have come into force.
2. As from the date of the coming into force of the new revising Convention, the present Convention shall cease to be open to ratification by the Members.
3. Nevertheless, this Convention shall remain in force in its actual form and content for those Members which have ratified it but have not ratified the revising convention.

Article 33

The French and English texts of this Convention shall both be authentic.





ภาคผนวก ง

C 105 Abolition of Forced Labor Convention, 1957

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

C 105 Abolition of Forced Labor Convention, 1957

The General Conference of the International Labor Organization,
Having been convened at Geneva by the Governing Body of the International Labor Office, and
having met in its Fortieth Session on 5 June 1957, and
Having considered the question of forced labor, which is the fourth item on the agenda of the session, and
Having noted the provisions of the Forced Labor Convention, 1930, and
Having noted that the Slavery Convention, 1926, provides that all necessary measures shall be taken to prevent compulsory or forced labor from developing into conditions analogous to slavery and that the Supplementary Convention on the Abolition of Slavery, the Slave Trade and Institutions and Practices Similar to Slavery, 1956, provides for the complete abolition of debt bondage and serfdom, and
Having noted that the Protection of Wages Convention, 1949, provides that wages shall be paid regularly and prohibits methods of payment which deprive the worker of a genuine possibility of terminating his employment, and
Having decided upon the adoption of further proposals with regard to the abolition of certain forms of forced or compulsory labor constituting a violation of the rights of man referred to in the Charter of the United Nations and enunciated by the Universal Declaration of Human Rights, and
Having determined that these proposals shall take the form of an international Convention,
adopts this twenty-fifth day of June of the year one thousand nine hundred and fifty-seven the following Convention, which may be cited as the Abolition of Forced Labor Convention, 1957:

Article 1

Each Member of the International Labor Organization which ratifies this Convention undertakes to suppress and not to make use of any form of forced or compulsory labor--

- (a) as a means of political coercion or education or as a punishment for holding or expressing political views or views ideologically opposed to the established political, social or economic system;
- (b) as a method of mobilizing and using labor for purposes of economic development;
- (c) as a means of labor discipline;
- (d) as a punishment for having participated in strikes;
- (e) as a means of racial, social, national or religious discrimination.

Article 2

Each Member of the International Labor Organization which ratifies this Convention undertakes to take effective measures to secure the immediate and complete abolition of forced or compulsory labor as specified in Article 1 of this Convention.

Article 3

The formal ratifications of this Convention shall be communicated to the Director-General of the International Labor Office for registration.

Article 4

1. This Convention shall be binding only upon those Members of the International Labor Organization whose ratifications have been registered with the Director-General.
2. It shall come into force twelve months after the date on which the ratifications of two Members have been registered with the Director-General.
3. Thereafter, this Convention shall come into force for any Member twelve months after the date on which its ratification has been registered.

Article 5

1. A Member which has ratified this Convention may denounce it after the expiration of ten years from the date on which the Convention first comes into force, by an act communicated to the Director-General of the International Labor Office for registration. Such denunciation shall not take effect until one year after the date on which it is registered.
2. Each Member which has ratified this Convention and which does not, within the year following the expiration of the period of ten years mentioned in the preceding paragraph, exercise the right of denunciation provided for in this Article, will be bound for another period of ten years and, thereafter, may denounce this Convention at the expiration of each period of ten years under the terms provided for in this Article.

Article 6

1. The Director-General of the International Labor Office shall notify all Members of the International Labor Organization of the registration of all ratifications and denunciations communicated to him by the Members of the Organization.
2. When notifying the Members of the Organization of the registration of the second ratification communicated to him, the Director-General shall draw the attention of the Members of the Organization to the date upon which the Convention will come into force.

Article 7

The Director-General of the International Labor Office shall communicate to the Secretary-General of the United Nations for registration in accordance with Article 102 of the Charter of the United Nations full particulars of all ratifications and acts of denunciation registered by him in accordance with the provisions of the preceding Articles.

Article 8

At such times as it may consider necessary the Governing Body of the International Labor Office shall present to the General Conference a report on the working of this Convention and shall examine

the desirability of placing on the agenda of the Conference the question of its revision in whole or in part.

Article 9

1. Should the Conference adopt a new Convention revising this Convention in whole or in part, then, unless the new Convention otherwise provides:

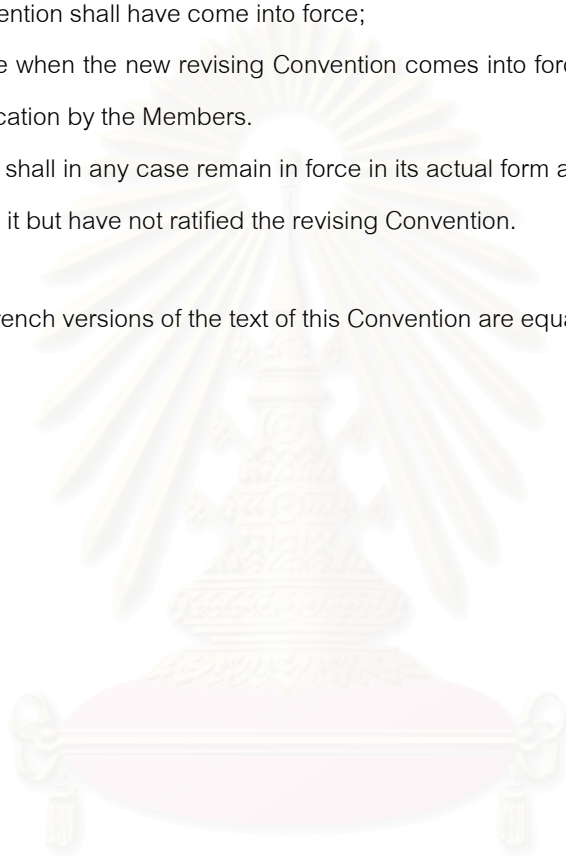
a) The ratification by a Member of the new revising Convention shall ipso jure involve the immediate denunciation of this Convention, notwithstanding the provisions of Article 5 above, if and when the new revising Convention shall have come into force;

b) as from the date when the new revising Convention comes into force this Convention shall cease to be open to ratification by the Members.

2. This Convention shall in any case remain in force in its actual form and content for those Members which have ratified it but have not ratified the revising Convention.

Article 10

The English and French versions of the text of this Convention are equally authoritative



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก จ

C 87 Freedom of Association and Protection of the Right to Organize Convention, 1948

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

C 87 Freedom of Association and Protection of the Right to Organize Convention, 1948

The General Conference of the International Labor Organization, Having been convened at San Francisco by the Governing Body of the International Labor Office, and having met in its Thirty-first Session on 17 June 1948; Having decided to adopt, in the form of a Convention, certain proposals concerning freedom of association and protection of the right to organize, which is the seventh item on the agenda of the session; Considering that the Preamble to the Constitution of the International Labor Organization declares "recognition of the principle of freedom of association" to be a means of improving conditions of labor and of establishing peace; Considering that the Declaration of Philadelphia reaffirms that "freedom of expression and of association are essential to sustained progress"; Considering that the International Labor Conference, at its Thirtieth Session, unanimously adopted the principles which should form the basis for international regulation; Considering that the General Assembly of the United Nations, at its Second Session, endorsed these principles and requested the International Labor Organization to continue every effort in order that it may be possible to adopt one or several international Conventions; adopts this ninth day of July of the year one thousand nine hundred and forty-eight the following Convention, which may be cited as the Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948:

PART I. FREEDOM OF ASSOCIATION**Article 1**

Each Member of the International Labor Organization for which this Convention is in force undertakes to give effect to the following provisions.

Article 2

Workers and employers, without distinction whatsoever, shall have the right to establish and, subject only to the rules of the organization concerned, to join organizations of their own choosing without previous authorization.

Article 3

1. Workers' and employers' organizations shall have the right to draw up their constitutions and rules, to elect their representatives in full freedom, to organize their administration and activities and to formulate their programmes.

2. The public authorities shall refrain from any interference which would restrict this right or impede the lawful exercise thereof.

Article 4

Workers' and employers' organizations shall not be liable to be dissolved or suspended by administrative authority.

Article 5

Workers' and employers' organizations shall have the right to establish and join federations and confederations and any such organization, federation or confederation shall have the right to affiliate with international organizations of workers and employers.

Article 6

The provisions of Articles 2, 3 and 4 hereof apply to federations and confederations of workers' and employers' organizations.

Article 7

The acquisition of legal personality by workers' and employers' organizations, federations and confederations shall not be made subject to conditions of such a character as to restrict the application of the provisions of Articles 2, 3 and 4 hereof.

Article 8

1. In exercising the rights provided for in this Convention workers and employers and their respective organizations, like other persons or organized collectivities, shall respect the law of the land.
2. The law of the land shall not be such as to impair, nor shall it be so applied as to impair, the guarantees provided for in this Convention.

Article 9

1. The extent to which the guarantees provided for in this Convention shall apply to the armed forces and the police shall be determined by national laws or regulations.
2. In accordance with the principle set forth in paragraph 8 of Article 19 of the Constitution of the International Labor Organization the ratification of this Convention by any Member shall not be deemed to affect any existing law, award, custom or agreement in virtue of which members of the armed forces or the police enjoy any right guaranteed by this Convention.

Article 10

In this Convention the term **organization** means any organization of workers or of employers for furthering and defending the interests of workers or of employers.

PART II. PROTECTION OF THE RIGHT TO ORGANISE

Article 11

Each Member of the International Labor Organization for which this Convention is in force undertakes to take all necessary and appropriate measures to ensure that workers and employers may exercise freely the right to organize.

PART III. MISCELLANEOUS PROVISIONS

Article 12

1. In respect of the territories referred to in Article 35 of the Constitution of the International Labor Organization as amended by the Constitution of the International Labor Organization Instrument of Amendment 1946, other than the territories referred to in paragraphs 4 and 5 of the said article as so amended, each Member of the Organization which ratifies this Convention shall communicate to the

Director-General of the International Labor Office with or as soon as possible after its ratification a declaration stating:

- a) the territories in respect of which it undertakes that the provisions of the Convention shall be applied without modification;
- b) the territories in respect of which it undertakes that the provisions of the Convention shall be applied subject to modifications, together with details of the said modifications;
- c) the territories in respect of which the Convention is inapplicable and in such cases the grounds on which it is inapplicable;
- d) the territories in respect of which it reserves its decision.

2. The undertakings referred to in subparagraphs (a) and (b) of paragraph 1 of this Article shall be deemed to be an integral part of the ratification and shall have the force of ratification.

3. Any Member may at any time by a subsequent declaration cancel in whole or in part any reservations made in its original declaration in virtue of subparagraphs (b), (c) or (d) of paragraph 1 of this Article.

4. Any Member may, at any time at which the Convention is subject to denunciation in accordance with the provisions of Article 16, communicate to the Director-General a declaration modifying in any other respect the terms of any former declaration and stating the present position in respect of such territories as it may specify.

Article 13

1. Where the subject-matter of this Convention is within the self-governing powers of any non-metropolitan territory, the Member responsible for the international relations of that territory may, in agreement with the government of the territory, communicate to the Director-General of the International Labor Office a declaration accepting on behalf of the territory the obligations of this Convention.

2. A declaration accepting the obligations of this Convention may be communicated to the Director-General of the International Labor Office:

- a) by two or more Members of the Organization in respect of any territory which is under their joint authority; or
- b) by any international authority responsible for the administration of any territory, in virtue of the Charter of the United Nations or otherwise, in respect of any such territory.

3. Declarations communicated to the Director-General of the International Labor Office in accordance with the preceding paragraphs of this Article shall indicate whether the provisions of the Convention will be applied in the territory concerned without modification or subject to modifications; when the declaration indicates that the provisions of the Convention will be applied subject to modifications it shall give details of the said modifications.

4. The Member, Members or international authority concerned may at any time by a subsequent declaration renounce in whole or in part the right to have recourse to any modification indicated in any former declaration.

5. The Member, Members or international authority concerned may, at any time at which this Convention is subject to denunciation in accordance with the provisions of Article 16, communicate to the Director-General a declaration modifying in any other respect the terms of any former declaration and stating the present position in respect of the application of the Convention.

PART IV. FINAL PROVISIONS

Article 14

The formal ratifications of this Convention shall be communicated to the Director-General of the International Labor Office for registration.

Article 15

1. This Convention shall be binding only upon those Members of the International Labor Organisation whose ratifications have been registered with the Director-General.

2. It shall come into force twelve months after the date on which the ratifications of two Members have been registered with the Director-General.

3. Thereafter, this Convention shall come into force for any Member twelve months after the date on which its ratifications have been registered.

Article 16

1. A Member which has ratified this Convention may denounce it after the expiration of ten years from the date on which the Convention first comes into force, by an act communicated to the Director-General of the International Labor Office for registration. Such denunciation shall not take effect until one year after the date on which it is registered.

2. Each Member which has ratified this Convention and which does not, within the year following the expiration of the period of ten years mentioned in the preceding paragraph, exercise the right of denunciation provided for in this Article, will be bound for another period of ten years and, thereafter, may denounce this Convention at the expiration of each period of ten years under the terms provided for in this Article.

Article 17

1. The Director-General of the International Labor Office shall notify all Members of the International Labor Organization of the registration of all ratifications, declarations and denunciations communicated to him by the Members of the Organization.

2. When notifying the Members of the Organization of the registration of the second ratification communicated to him, the Director-General shall draw the attention of the Members of the Organization to the date upon which the Convention will come into force.

Article 18

The Director-General of the International Labor Office shall communicate to the Secretary-General of the United Nations for registration in accordance with Article 102 of the Charter of the United Nations full particulars of all ratifications, declarations and acts of denunciation registered by him in accordance with the provisions of the preceding articles.

Article 19

At such times as it may consider necessary the Governing Body of the International Labor Office shall present to the General Conference a report on the working of this Convention and shall examine the desirability of placing on the agenda of the Conference the question of its revision in whole or in part.

Article 20

1. Should the Conference adopt a new Convention revising this Convention in whole or in part, then, unless the new Convention otherwise provides:

- a) the ratification by a Member of the new revising Convention shall ipso jure involve the immediate denunciation of this Convention, notwithstanding the provisions of Article 16 above, if and when the new revising Convention shall have come into force;
- b) as from the date when the new revising Convention comes into force this Convention shall cease to be open to ratification by the Members.

2. This Convention shall in any case remain in force in its actual form and content for those Members which have ratified it but have not ratified the revising Convention.

Article 21

The English and French versions of the text of this Convention are equally authoritative

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก จ

C 98 Right to Organized and Collective Bargaining Convention, 1949

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

C 98 Right to Organized and Collective Bargaining Convention, 1949

The General Conference of the International Labor Organization, Having been convened at Geneva by the Governing Body of the International Labor Office, and having met in its Thirty-second Session on 8 June 1949, and Having decided upon the adoption of certain proposals concerning the application of the principles of the right to organize and to bargain collectively, which is the fourth item on the agenda of the session, and Having determined that these proposals shall take the form of an international Convention, adopts this first day of July of the year one thousand nine hundred and forty-nine the following Convention, which may be cited as the Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949:

Article 1

1. Workers shall enjoy adequate protection against acts of anti-union discrimination in respect of their employment.
2. Such protection shall apply more particularly in respect of acts calculated to--
 - (a) make the employment of a worker subject to the condition that he shall not join a union or shall relinquish trade union membership;
 - (b) cause the dismissal of or otherwise prejudice a worker by reason of union membership or because of participation in union activities outside working hours or, with the consent of the employer, within working hours.

Article 2

1. Workers' and employers' organizations shall enjoy adequate protection against any acts of interference by each other or each other's agents or members in their establishment, functioning or administration.
2. In particular, acts which are designed to promote the establishment of workers' organizations under the domination of employers or employers' organizations, or to support workers' organizations by financial or other means, with the object of placing such organizations under the control of employers or employers' organizations, shall be deemed to constitute acts of interference within the meaning of this Article.

Article 3

Machinery appropriate to national conditions shall be established, where necessary, for the purpose of ensuring respect for the right to organize as defined in the preceding Articles.

Article 4

Measures appropriate to national conditions shall be taken, where necessary, to encourage and promote the full development and utilization of machinery for voluntary negotiation between employers or employers' organizations and workers' organizations, with a view to the regulation of terms and conditions of employment by means of collective agreements.

Article 5

1. The extent to which the guarantees provided for in this Convention shall apply to the armed forces and the police shall be determined by national laws or regulations.

2. In accordance with the principle set forth in paragraph 8 of Article 19 of the Constitution of the International Labor Organization the ratification of this Convention by any Member shall not be deemed to affect any existing law, award, custom or agreement in virtue of which members of the armed forces or the police enjoy any right guaranteed by this Convention.

Article 6

This Convention does not deal with the position of public servants engaged in the administration of the State, nor shall it be construed as prejudicing their rights or status in any way.

Article 7

The formal ratifications of this Convention shall be communicated to the Director-General of the International Labor Office for registration.

Article 8

1. This Convention shall be binding only upon those Members of the International Labor Organization whose ratifications have been registered with the Director-General.

2. It shall come into force twelve months after the date on which the ratifications of two Members have been registered with the Director-General.

3. Thereafter, this Convention shall come into force for any Member twelve months after the date on which its ratification has been registered.

Article 9

1. Declarations communicated to the Director-General of the International Labor Office in accordance with paragraph 2 of Article 35 of the Constitution of the International Labor Organization shall indicate --

a) the territories in respect of which the Member concerned undertakes that the provisions of the Convention shall be applied without modification;

b) the territories in respect of which it undertakes that the provisions of the Convention shall be applied subject to modifications, together with details of the said modifications;

c) the territories in respect of which the Convention is inapplicable and in such cases the grounds on which it is inapplicable;

d) the territories in respect of which it reserves its decision pending further consideration of the position.

2. The undertakings referred to in subparagraphs (a) and (b) of paragraph 1 of this Article shall be deemed to be an integral part of the ratification and shall have the force of ratification.

3. Any Member may at any time by a subsequent declaration cancel in whole or in part any reservation made in its original declaration in virtue of subparagraph (b), (c) or (d) of paragraph 1 of this Article.

4. Any Member may, at any time at which the Convention is subject to denunciation in accordance with the provisions of Article 11, communicate to the Director-General a declaration modifying in any other respect the terms of any former declaration and stating the present position in respect of such territories as it may specify.

Article 10

1. Declarations communicated to the Director-General of the International Labor Office in accordance with paragraph 4 or 5 of Article 35 of the Constitution of the International Labor Organization shall indicate whether the provisions of the Convention will be applied in the territory concerned without modification or subject to modifications; when the declaration indicates that the provisions of the Convention will be applied subject to modifications, it shall give details of the said modifications.

2. The Member, Members or international authority concerned may at any time by a subsequent declaration renounce in whole or in part the right to have recourse to any modification indicated in any former declaration.

3. The Member, Members or international authority concerned may, at any time at which this Convention is subject to denunciation in accordance with the provisions of Article 11, communicate to the Director-General a declaration modifying in any other respect the terms of any former declaration and stating the present position in respect of the application of the Convention.

Article 11

1. A Member which has ratified this Convention may denounce it after the expiration of ten years from the date on which the Convention first comes into force, by an act communicated to the Director-General of the International Labor Office for registration. Such denunciation shall not take effect until one year after the date on which it is registered.

2. Each Member which has ratified this Convention and which does not, within the year following the expiration of the period of ten years mentioned in the preceding paragraph, exercise the right of denunciation provided for in this Article, will be bound for another period of ten years and, thereafter, may denounce this Convention at the expiration of each period of ten years under the terms provided for in this Article.

Article 12

1. The Director-General of the International Labor Office shall notify all Members of the International Labor Organization of the registration of all ratifications, declarations and denunciations communicated to him by the Members of the Organization.

2. When notifying the Members of the Organization of the registration of the second ratification communicated to him, the Director-General shall draw the attention of the Members of the Organization to the date upon which the Convention will come into force.

Article 13

The Director-General of the International Labor Office shall communicate to the Secretary-General of the United Nations for registration in accordance with Article 102 of the Charter of the United Nations full particulars of all ratifications, declarations and acts of denunciation registered by him in accordance with the provisions of the preceding articles.

Article 14

At such times as it may consider necessary the Governing Body of the International Labor Office shall present to the General Conference a report on the working of this Convention and shall examine the desirability of placing on the agenda of the Conference the question of its revision in whole or in part.

Article 15

1. Should the Conference adopt a new Convention revising this Convention in whole or in part, then, unless the new Convention otherwise provides,

a) the ratification by a Member of the new revising Convention shall ipso jure involve the immediate denunciation of this Convention, notwithstanding the provisions of Article 11 above, if and when the new revising Convention shall have come into force;

b) as from the date when the new revising Convention comes into force, this Convention shall cease to be open to ratification by the Members.

2. This Convention shall in any case remain in force in its actual form and content for those Members which have ratified it but have not ratified the revising Convention.

Article 16

The English and French versions of the text of this Convention are equally authoritative.



ภาคผนวก ช

C 100 Equal Remuneration Conventions, 1951

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

C 100 Equal Remuneration Conventions, 1951

The General Conference of the International Labor Organization, Having been convened at Geneva by the Governing Body of the International Labor Office, and having met in its Thirty-fourth Session on 6 June 1951, and Having decided upon the adoption of certain proposals with regard to the principle of equal remuneration for men and women workers for work of equal value, which is the seventh item on the agenda of the session, and Having determined that these proposals shall take the form of an international Convention, adopts this twenty-ninth day of June of the year one thousand nine hundred and fifty-one the following Convention, which may be cited as the Equal Remuneration Convention, 1951:

Article 1

For the purpose of this Convention--

(a) the term **remuneration** includes the ordinary, basic or minimum wage or salary and any additional emoluments whatsoever payable directly or indirectly, whether in cash or in kind, by the employer to the worker and arising out of the worker's employment;

(b) the term **equal remuneration for men and women workers for work of equal value** refers to rates of remuneration established without discrimination based on sex.

Article 2

1. Each Member shall, by means appropriate to the methods in operation for determining rates of remuneration, promote and, in so far as is consistent with such methods, ensure the application to all workers of the principle of equal remuneration for men and women workers for work of equal value.

2. This principle may be applied by means of--

- (a) national laws or regulations;
- (b) legally established or recognized machinery for wage determination;
- (c) collective agreements between employers and workers; or
- (d) a combination of these various means.

Article 3

1. Where such action will assist in giving effect to the provisions of this Convention measures shall be taken to promote objective appraisal of jobs on the basis of the work to be performed.

2. The methods to be followed in this appraisal may be decided upon by the authorities responsible for the determination of rates of remuneration, or, where such rates are determined by collective agreements, by the parties thereto.

3. Differential rates between workers which correspond, without regard to sex, to differences, as determined by such objective appraisal, in the work to be performed shall not be considered as being contrary to the principle of equal remuneration for men and women workers for work of equal value.

Article 4

Each Member shall co-operate as appropriate with the employers' and workers' organisations concerned for the purpose of giving effect to the provisions of this Convention.

Article 5

The formal ratifications of this Convention shall be communicated to the Director-General of the International Labor Office for registration.

Article 6

1. This Convention shall be binding only upon those Members of the International Labor Organisation whose ratifications have been registered with the Director-General.
2. It shall come into force twelve months after the date on which the ratifications of two Members have been registered with the Director-General.
3. Thereafter, this Convention shall come into force for any Member twelve months after the date on which its ratification has been registered.

Article 7

1. Declarations communicated to the Director-General of the International Labor Office in accordance with paragraph 2 of Article 35 of the Constitution of the International Labor Organization shall indicate --
 - a) the territories in respect of which the Member concerned undertakes that the provisions of the Convention shall be applied without modification;
 - b) the territories in respect of which it undertakes that the provisions of the Convention shall be applied subject to modifications, together with details of the said modifications;
 - c) the territories in respect of which the Convention is inapplicable and in such cases the grounds on which it is inapplicable;
 - d) the territories in respect of which it reserves its decision pending further consideration of the position.
2. The undertakings referred to in subparagraphs (a) and (b) of paragraph 1 of this Article shall be deemed to be an integral part of the ratification and shall have the force of ratification.
3. Any Member may at any time by a subsequent declaration cancel in whole or in part any reservation made in its original declaration in virtue of subparagraph (b), (c) or (d) of paragraph 1 of this Article.
4. Any Member may, at any time at which the Convention is subject to denunciation in accordance with the provisions of Article 9, communicate to the Director-General a declaration modifying in any other respect the terms of any former declaration and stating the present position in respect of such territories as it may specify.

Article 8

1. Declarations communicated to the Director-General of the International Labor Office in accordance with paragraph 4 or 5 of Article 35 of the Constitution of the International Labor Organization shall indicate whether the provisions of the Convention will be applied in the territory concerned without modification or subject to modifications; when the declaration indicates that the provisions of the Convention will be applied subject to modifications, it shall give details of the said modifications.

2. The Member, Members or international authority concerned may at any time by a subsequent declaration renounce in whole or in part the right to have recourse to any modification indicated in any former declaration.

3. The Member, Members or international authority concerned may, at any time at which this Convention is subject to denunciation in accordance with the provisions of Article 9, communicate to the Director-General a declaration modifying in any other respect the terms of any former declaration and stating the present position in respect of the application of the Convention.

Article 9

1. A Member which has ratified this Convention may denounce it after the expiration of ten years from the date on which the Convention first comes into force, by an act communicated to the Director-General of the International Labor Office for registration. Such denunciation shall not take effect until one year after the date on which it is registered.

2. Each Member which has ratified this Convention and which does not, within the year following the expiration of the period of ten years mentioned in the preceding paragraph, exercise the right of denunciation provided for in this Article, will be bound for another period of ten years and, thereafter, may denounce this Convention at the expiration of each period of ten years under the terms provided for in this Article.

Article 10

1. The Director-General of the International Labor Office shall notify all Members of the International Labor Organization of the registration of all ratifications, declarations and denunciations communicated to him by the Members of the Organization.

2. When notifying the Members of the Organization of the registration of the second ratification communicated to him, the Director-General shall draw the attention of the Members of the Organization to the date upon which the Convention will come into force.

Article 11

The Director-General of the International Labor Office shall communicate to the Secretary-General of the United Nations for registration in accordance with Article 102 of the Charter of the United Nations full particulars of all ratifications, declarations and acts of denunciation registered by him in accordance with the provisions of the preceding articles.

Article 12

At such times as may consider necessary the Governing Body of the International Labor Office shall present to the General Conference a report on the working of this Convention and shall examine the desirability of placing on the agenda of the Conference the question of its revision in whole or in part.

Article 13

1. Should the Conference adopt a new Convention revising this Convention in whole or in part, then, unless the new Convention otherwise provides--

a) the ratification by a Member of the new revising Convention shall ipso jure involve the immediate denunciation of this Convention, notwithstanding the provisions of Article 9 above, if and when the new revising Convention shall have come into force;

b) as from the date when the new revising Convention comes into force this Convention shall cease to be open to ratification by the Members.

2. This Convention shall in any case remain in force in its actual form and content for those Members which have ratified it but have not ratified the revising Convention.

Article 14

The English and French versions of the text of this Convention are equally authoritative.



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก ซ

C 111 Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

C 111 Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958

The General Conference of the International Labor Organization, Having been convened at Geneva by the Governing Body of the International Labor Office, and having met in its Forty-second Session on 4 June 1958, and Having decided upon the adoption of certain proposals with regard to discrimination in the field of employment and occupation, which is the fourth item on the agenda of the session, and Having determined that these proposals shall take the form of an international Convention, and Considering that the Declaration of Philadelphia affirms that all human beings, irrespective of race, creed or sex, have the right to pursue both their material well-being and their spiritual development in conditions of freedom and dignity, of economic security and equal opportunity, and Considering further that discrimination constitutes a violation of rights enunciated by the Universal Declaration of Human Rights, adopts this twenty-fifth day of June of the year one thousand nine hundred and fifty-eight the following Convention, which may be cited as the Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958:

Article 1

1. For the purpose of this Convention the term **discrimination** includes--

(a) any distinction, exclusion or preference made on the basis of race, color, sex, religion, political opinion, national extraction or social origin, which has the effect of nullifying or impairing equality of opportunity or treatment in employment or occupation;

(b) such other distinction, exclusion or preference which has the effect of nullifying or impairing equality of opportunity or treatment in employment or occupation as may be determined by the Member concerned after consultation with representative employers' and workers' organizations, where such exist, and with other appropriate bodies.

2. Any distinction, exclusion or preference in respect of a particular job based on the inherent requirements thereof shall not be deemed to be discrimination.

3. For the purpose of this Convention the terms **employment** and **occupation** include access to vocational training, access to employment and to particular occupations, and terms and conditions of employment.

Article 2

Each Member for which this Convention is in force undertakes to declare and pursue a national policy designed to promote, by methods appropriate to national conditions and practice, equality of opportunity and treatment in respect of employment and occupation, with a view to eliminating any discrimination in respect thereof.

Article 3

Each Member for which this Convention is in force undertakes, by methods appropriate to national conditions and practice--

- (a) to seek the co-operation of employers' and workers' organizations and other appropriate bodies in promoting the acceptance and observance of this policy;
- (b) to enact such legislation and to promote such educational programmes as may be calculated to secure the acceptance and observance of the policy;
- (c) to repeal any statutory provisions and modify any administrative instructions or practices which are inconsistent with the policy;
- (d) to pursue the policy in respect of employment under the direct control of a national authority;
- (e) to ensure observance of the policy in the activities of vocational guidance, vocational training and placement services under the direction of a national authority;
- (f) to indicate in its annual reports on the application of the Convention the action taken in pursuance of the policy and the results secured by such action.

Article 4

Any measures affecting an individual who is justifiably suspected of, or engaged in, activities prejudicial to the security of the State shall not be deemed to be discrimination, provided that the individual concerned shall have the right to appeal to a competent body established in accordance with national practice.

Article 5

1. Special measures of protection or assistance provided for in other Conventions or Recommendations adopted by the International Labor Conference shall not be deemed to be discrimination.

2. Any Member may, after consultation with representative employers' and workers' organizations, where such exist, determine that other special measures designed to meet the particular requirements of persons who, for reasons such as sex, age, disablement, family responsibilities or social or cultural status, are generally recognized to require special protection or assistance, shall not be deemed to be discrimination.

Article 6

Each Member which ratifies this Convention undertakes to apply it to non-metropolitan territories in accordance with the provisions of the Constitution of the International Labor Organization.

Article 7

The formal ratifications of this Convention shall be communicated to the Director-General of the International Labor Office for registration.

Article 8

1. This Convention shall be binding only upon those Members of the International Labor Organization whose ratifications have been registered with the Director-General.

2. It shall come into force twelve months after the date on which the ratifications of two Members have been registered with the Director-General.

3. Thereafter, this Convention shall come into force for any Member twelve months after the date on which its ratification has been registered.

Article 9

1. A Member which has ratified this Convention may denounce it after the expiration of ten years from the date on which the Convention first comes into force, by an act communicated to the Director-General of the International Labor Office for registration. Such denunciation shall not take effect until one year after the date on which it is registered.

2. Each Member which has ratified this Convention and which does not, within the year following the expiration of the period of ten years mentioned in the preceding paragraph, exercise the right of denunciation provided for in this Article, will be bound for another period of ten years and, thereafter, may denounce this Convention at the expiration of each period of ten years under the terms provided for in this Article.

Article 10

1. The Director-General of the International Labor Office shall notify all Members of the International Labor Organization of the registration of all ratifications and denunciations communicated to him by the Members of the Organization.

2. When notifying the Members of the Organization of the registration of the second ratification communicated to him, the Director-General shall draw the attention of the Members of the Organization to the date upon which the Convention will come into force.

Article 11

The Director-General of the International Labor Office shall communicate to the Secretary-General of the United Nations for registration in accordance with Article 102 of the Charter of the United Nations full particulars of all ratifications and acts of denunciation registered by him in accordance with the provisions of the preceding Articles.

Article 12

At such times as it may consider necessary the Governing Body of the International Labor Office shall present to the General Conference a report on the working of this Convention and shall examine the desirability of placing on the agenda of the Conference the question of its revision in whole or in part.

Article 13

1. Should the Conference adopt a new Convention revising this Convention in whole or in part, then, unless the new Convention otherwise provides:

a) the ratification by a Member of the new revising Convention shall ipso jure involve the immediate denunciation of this Convention, notwithstanding the provisions of Article 9 above, if and when the new revising Convention shall have come into force;

b) as from the date when the new revising Convention comes into force, this Convention shall cease to be open to ratification by the Members.

2. This Convention shall in any case remain in force in its actual form and content for those Members which have ratified it but have not ratified the revising Convention.

Article 14

The English and French versions of the text of this Convention are equally authoritative.



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก ฅ

C 138 Minimum Age Convention, 1973

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

C 138 Minimum Age Convention, 1973

The General Conference of the International Labor Organization,
Having been convened at Geneva by the Governing Body of the International Labor Office, and
having met in its Fifty-eighth Session on 6 June 1973, and
Having decided upon the adoption of certain proposals with regard to minimum age for admission to
employment, which is the fourth item on the agenda of the session, and
Noting the terms of the Minimum Age (Industry) Convention, 1919, the Minimum Age (Sea)
Convention, 1920, the Minimum Age (Agriculture) Convention, 1921, the Minimum Age (Trimmers
and Stokers) Convention, 1921, the Minimum Age (Non-Industrial Employment) Convention, 1932,
the Minimum Age (Sea) Convention (Revised), 1936, the Minimum Age (Industry) Convention
(Revised), 1937, the Minimum Age (Non-Industrial Employment) Convention (Revised), 1937, the
Minimum Age (Fishermen) Convention, 1959, and the Minimum Age (Underground Work)
Convention, 1965, and
Considering that the time has come to establish a general instrument on the subject, which would
gradually replace the existing ones applicable to limited economic sectors, with a view to achieving
the total abolition of child labor, and
Having determined that these proposals shall take the form of an international Convention,
adopts this twenty-sixth day of June of the year one thousand nine hundred and seventy-three the
following Convention, which may be cited as the Minimum Age Convention, 1973:

Article 1

Each Member for which this Convention is in force undertakes to pursue a national policy designed
to ensure the effective abolition of child labor and to raise progressively the minimum age for
admission to employment or work to a level consistent with the fullest physical and mental
development of young persons.

Article 2

1. Each Member which ratifies this Convention shall specify, in a declaration appended to its
ratification, a minimum age for admission to employment or work within its territory and on means of
transport registered in its territory; subject to Articles 4 to 8 of this Convention, no one under that age
shall be admitted to employment or work in any occupation.
2. Each Member which has ratified this Convention may subsequently notify the Director-General of
the International Labor Office, by further declarations, that it specifies a minimum age higher than
that previously specified.
3. The minimum age specified in pursuance of paragraph 1 of this Article shall not be less than the
age of completion of compulsory schooling and, in any case, shall not be less than 15 years.

4. Notwithstanding the provisions of paragraph 3 of this Article, a Member whose economy and educational facilities are insufficiently developed may, after consultation with the organisations of employers and workers concerned, where such exist, initially specify a minimum age of 14 years.

5. Each Member which has specified a minimum age of 14 years in pursuance of the provisions of the preceding paragraph shall include in its reports on the application of this Convention submitted under article 22 of the Constitution of the International Labor Organization a statement--

(a) that its reason for doing so subsists; or

(b) that it renounces its right to avail itself of the provisions in question as from a stated date.

Article 3

1. The minimum age for admission to any type of employment or work which by its nature or the circumstances in which it is carried out is likely to jeopardize the health, safety or morals of young persons shall not be less than 18 years.

2. The types of employment or work to which paragraph 1 of this Article applies shall be determined by national laws or regulations or by the competent authority, after consultation with the organizations of employers and workers concerned, where such exist.

3. Notwithstanding the provisions of paragraph 1 of this Article, national laws or regulations or the competent authority may, after consultation with the organizations of employers and workers concerned, where such exist, authorize employment or work as from the age of 16 years on condition that the health, safety and morals of the young persons concerned are fully protected and that the young persons have received adequate specific instruction or vocational training in the relevant branch of activity.

Article 4

1. In so far as necessary, the competent authority, after consultation with the organizations of employers and workers concerned, where such exist, may exclude from the application of this Convention limited categories of employment or work in respect of which special and substantial problems of application arise.

2. Each Member which ratifies this Convention shall list in its first report on the application of the Convention submitted under article 22 of the Constitution of the International Labor Organization any categories which may have been excluded in pursuance of paragraph 1 of this Article, giving the reasons for such exclusion, and shall state in subsequent reports the position of its law and practice in respect of the categories excluded and the extent to which effect has been given or is proposed to be given to the Convention in respect of such categories.

3. Employment or work covered by Article 3 of this Convention shall not be excluded from the application of the Convention in pursuance of this Article.

Article 5

1. A Member whose economy and administrative facilities are insufficiently developed may, after consultation with the organizations of employers and workers concerned, where such exist, initially limit the scope of application of this Convention.
2. Each Member which avails itself of the provisions of paragraph 1 of this Article shall specify, in a declaration appended to its ratification, the branches of economic activity or types of undertakings to which it will apply the provisions of the Convention.
3. The provisions of the Convention shall be applicable as a minimum to the following: mining and quarrying; manufacturing; construction; electricity, gas and water; sanitary services; transport, storage and communication; and plantations and other agricultural undertakings mainly producing for commercial purposes, but excluding family and small-scale holdings producing for local consumption and not regularly employing hired workers.
4. Any Member which has limited the scope of application of this Convention in pursuance of this Article--
 - (a) shall indicate in its reports under Article 22 of the Constitution of the International Labor Organization the general position as regards the employment or work of young persons and children in the branches of activity which are excluded from the scope of application of this Convention and any progress which may have been made towards wider application of the provisions of the Convention;
 - (b) may at any time formally extend the scope of application by a declaration addressed to the Director-General of the International Labor Office.

Article 6

This Convention does not apply to work done by children and young persons in schools for general, vocational or technical education or in other training institutions, or to work done by persons at least 14 years of age in undertakings, where such work is carried out in accordance with conditions prescribed by the competent authority, after consultation with the organizations of employers and workers concerned, where such exist, and is an integral part of--

- (a) a course of education or training for which a school or training institution is primarily responsible;
- (b) a program of training mainly or entirely in an undertaking, which program has been approved by the competent authority; or
- (c) a program of guidance or orientation designed to facilitate the choice of an occupation or of a line of training.

Article 7

1. National laws or regulations may permit the employment or work of persons 13 to 15 years of age on light work which is--

(a) not likely to be harmful to their health or development; and
(b) not such as to prejudice their attendance at school, their participation in vocational orientation or training programs approved by the competent authority or their capacity to benefit from the instruction received.

2. National laws or regulations may also permit the employment or work of persons who are at least 15 years of age but have not yet completed their compulsory schooling on work which meets the requirements set forth in sub-paragraphs (a) and (b) of paragraph 1 of this Article.

3. The competent authority shall determine the activities in which employment or work may be permitted under paragraphs 1 and 2 of this Article and shall prescribe the number of hours during which and the conditions in which such employment or work may be undertaken.

4. Notwithstanding the provisions of paragraphs 1 and 2 of this Article, a Member which has availed itself of the provisions of paragraph 4 of Article 2 may, for as long as it continues to do so, substitute the ages 12 and 14 for the ages 13 and 15 in paragraph 1 and the age 14 for the age 15 in paragraph 2 of this Article.

Article 8

1. After consultation with the organizations of employers and workers concerned, where such exist, the competent authority may, by permits granted in individual cases, allow exceptions to the prohibition of employment or work provided for in Article 2 of this Convention, for such purposes as participation in artistic performances.

2. Permits so granted shall limit the number of hours during which and prescribe the conditions in which employment or work is allowed.

Article 9

1. All necessary measures, including the provision of appropriate penalties, shall be taken by the competent authority to ensure the effective enforcement of the provisions of this Convention.

2. National laws or regulations or the competent authority shall define the persons responsible for compliance with the provisions giving effect to the Convention.

3. National laws or regulations or the competent authority shall prescribe the registers or other documents which shall be kept and made available by the employer; such registers or documents shall contain the names and ages or dates of birth, duly certified wherever possible, of persons whom he employs or who work for him and who are less than 18 years of age.

Article 10

1. This Convention revises, on the terms set forth in this Article, the Minimum Age (Industry) Convention, 1919, the Minimum Age (Sea) Convention, 1920, the Minimum Age (Agriculture) Convention, 1921, the Minimum Age (Trimmers and Stokers) Convention, 1921, the Minimum Age (Non-Industrial Employment) Convention, 1932, the Minimum Age (Sea) Convention (Revised), 1936, the Minimum Age (Industry) Convention (Revised), 1937, the Minimum Age (Non-Industrial

Employment) Convention (Revised), 1937, the Minimum Age (Fishermen) Convention, 1959, and the Minimum Age (Underground Work) Convention, 1965.

2. The coming into force of this Convention shall not close the Minimum Age (Sea) Convention (Revised), 1936, the Minimum Age (Industry) Convention (Revised), 1937, the Minimum Age (Non-Industrial Employment) Convention (Revised), 1937, the Minimum Age (Fishermen) Convention, 1959, or the Minimum Age (Underground Work) Convention, 1965, to further ratification.

3. The Minimum Age (Industry) Convention, 1919, the Minimum Age (Sea) Convention, 1920, the Minimum Age (Agriculture) Convention, 1921, and the Minimum Age (Trimmers and Stokers) Convention, 1921, shall be closed to further ratification when all the parties thereto have consented to such closing by ratification of this Convention or by a declaration communicated to the Director-General of the International Labor Office.

4. When the obligations of this Convention are accepted--

(a) by a Member which is a party to the Minimum Age (Industry) Convention (Revised), 1937, and a minimum age of not less than 15 years is specified in pursuance of Article 2 of this Convention, this shall ipso jure involve the immediate denunciation of that Convention,

(b) in respect of non-industrial employment as defined in the Minimum Age (Non-Industrial Employment) Convention, 1932, by a Member which is a party to that Convention, this shall ipso jure involve the immediate denunciation of that Convention,

(c) in respect of non-industrial employment as defined in the Minimum Age (Non-Industrial Employment) Convention (Revised), 1937, by a Member which is a party to that Convention, and a minimum age of not less than 15 years is specified in pursuance of Article 2 of this Convention, this shall ipso jure involve the immediate denunciation of that Convention,

(d) in respect of maritime employment, by a Member which is a party to the Minimum Age (Sea) Convention (Revised), 1936, and a minimum age of not less than 15 years is specified in pursuance of Article 2 of this Convention or the Member specifies that Article 3 of this Convention applies to maritime employment, this shall ipso jure involve the immediate denunciation of that Convention,

(e) in respect of employment in maritime fishing, by a Member which is a party to the Minimum Age (Fishermen) Convention, 1959, and a minimum age of not less than 15 years is specified in pursuance of Article 2 of this Convention or the Member specifies that Article 3 of this Convention applies to employment in maritime fishing, this shall ipso jure involve the immediate denunciation of that Convention,

(f) by a Member which is a party to the Minimum Age (Underground Work) Convention, 1965, and a minimum age of not less than the age specified in pursuance of that Convention is specified in pursuance of Article 2 of this Convention or the Member specifies that such an age applies to

employment underground in mines in virtue of Article 3 of this Convention, this shall ipso jure involve the immediate denunciation of that Convention,

if and when this Convention shall have come into force.

5. Acceptance of the obligations of this Convention--

(a) shall involve the denunciation of the Minimum Age (Industry) Convention, 1919, in accordance with Article 12 thereof,

(b) in respect of agriculture shall involve the denunciation of the Minimum Age (Agriculture) Convention, 1921, in accordance with Article 9 thereof,

(c) in respect of maritime employment shall involve the denunciation of the Minimum Age (Sea) Convention, 1920, in accordance with Article 10 thereof, and of the Minimum Age (Trimmers and Stokers) Convention, 1921, in accordance with Article 12 thereof,

if and when this Convention shall have come into force.

Article 11

The formal ratifications of this Convention shall be communicated to the Director-General of the International Labor Office for registration.

Article 12

1. This Convention shall be binding only upon those Members of the International Labor Organisation whose ratifications have been registered with the Director-General.

2. It shall come into force twelve months after the date on which the ratifications of two Members have been registered with the Director-General.

3. Thereafter, this Convention shall come into force for any Member twelve months after the date on which its ratifications has been registered.

Article 13

1. A Member which has ratified this Convention may denounce it after the expiration of ten years from the date on which the Convention first comes into force, by an act communicated to the Director-General of the International Labor Office for registration. Such denunciation shall not take effect until one year after the date on which it is registered.

2. Each Member which has ratified this Convention and which does not, within the year following the expiration of the period of ten years mentioned in the preceding paragraph, exercise the right of denunciation provided for in this Article, will be bound for another period of ten years and, thereafter, may denounce this Convention at the expiration of each period of ten years under the terms provided for in this Article.

Article 14

1. The Director-General of the International Labor Office shall notify all Members of the International Labor Organization of the registration of all ratifications and denunciations communicated to him by the Members of the Organization.

2. When notifying the Members of the Organization of the registration of the second ratification communicated to him, the Director-General shall draw the attention of the Members of the Organization to the date upon which the Convention will come into force.

Article 15

The Director-General of the International Labor Office shall communicate to the Secretary-General of the United Nations for registration in accordance with Article 102 of the Charter of the United Nations full particulars of all ratifications and acts of denunciation registered by him in accordance with the provisions of the preceding Articles.

Article 16

At such times as it may consider necessary the Governing Body of the International Labor Office shall present to the General Conference a report on the working of this Convention and shall examine the desirability of placing on the agenda of the Conference the question of its revision in whole or in part.

Article 17

1. Should the Conference adopt a new Convention revising this Convention in whole or in part, then, unless the new Convention otherwise provides:

- a) the ratification by a Member of the new revising Convention shall ipso jure involve the immediate denunciation of this Convention, notwithstanding the provisions of Article 13 above, if and when the new revising Convention shall have come into force;
- b) as from the date when the new revising Convention comes into force this Convention shall cease to be open to ratification by the Members.

2. This Convention shall in any case remain in force in its actual form and content for those Members which have ratified it but have not ratified the revising Convention.

Article 18

The English and French versions of the text of this Convention are equally authoritative.

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก ญ

C 182 Worst Forms of Child Labor Convention, 1999

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

C 182 Worst Forms of Child Labor Convention, 1999

The General Conference of the International Labor Organization,
Having been convened at Geneva by the Governing Body of the International Labor Office, and
having met in its 87th Session on 1 June 1999, and
Considering the need to adopt new instruments for the prohibition and elimination of the worst forms
of child labor, as the main priority for national and international action, including international
cooperation and assistance, to complement the Convention and the Recommendation concerning
Minimum Age for Admission to Employment, 1973, which remain fundamental instruments on child
labor, and
Considering that the effective elimination of the worst forms of child labor requires immediate and
comprehensive action, taking into account the importance of free basic education and the need to
remove the children concerned from all such work and to provide for their rehabilitation and social
integration while addressing the needs of their families, and
Recalling the resolution concerning the elimination of child labor adopted by the International Labor
Conference at its 83rd Session in 1996, and
Recognizing that child labor is to a great extent caused by poverty and that the long-term solution
lies in sustained economic growth leading to social progress, in particular poverty alleviation and
universal education, and
Recalling the Convention on the Rights of the Child adopted by the United Nations General
Assembly on 20 November 1989, and
Recalling the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow-up,
adopted by the International Labor Conference at its 86th Session in 1998, and
Recalling that some of the worst forms of child labor are covered by other international instruments,
in particular the Forced Labor Convention, 1930, and the United Nations Supplementary Convention
on the Abolition of Slavery, the Slave Trade, and Institutions and Practices Similar to Slavery, 1956,
and
Having decided upon the adoption of certain proposals with regard to child labor, which is the fourth
item on the agenda of the session, and
Having determined that these proposals shall take the form of an international Convention;
adopts this seventeenth day of June of the year one thousand nine hundred and ninety-nine the
following Convention, which may be cited as the Worst Forms of Child Labor Convention, 1999.

Article 1

Each Member which ratifies this Convention shall take immediate and effective measures to secure
the prohibition and elimination of the worst forms of child labor as a matter of urgency.

Article 2

For the purposes of this Convention, the term **child** shall apply to all persons under the age of 18.

Article 3

For the purposes of this Convention, the term **the worst forms of child labor** comprises:

- (a) all forms of slavery or practices similar to slavery, such as the sale and trafficking of children, debt bondage and serfdom and forced or compulsory labor, including forced or compulsory recruitment of children for use in armed conflict;
- (b) the use, procuring or offering of a child for prostitution, for the production of pornography or for pornographic performances;
- (c) the use, procuring or offering of a child for illicit activities, in particular for the production and trafficking of drugs as defined in the relevant international treaties;
- (d) work which, by its nature or the circumstances in which it is carried out, is likely to harm the health, safety or morals of children.

Article 4

1. The types of work referred to under Article 3(d) shall be determined by national laws or regulations or by the competent authority, after consultation with the organizations of employers and workers concerned, taking into consideration relevant international standards, in particular Paragraphs 3 and 4 of the Worst Forms of Child Labor Recommendation, 1999.
2. The competent authority, after consultation with the organizations of employers and workers concerned, shall identify where the types of work so determined exist.
3. The list of the types of work determined under paragraph 1 of this Article shall be periodically examined and revised as necessary, in consultation with the organizations of employers and workers concerned.

Article 5

Each Member shall, after consultation with employers' and workers' organizations, establish or designate appropriate mechanisms to monitor the implementation of the provisions giving effect to this Convention.

Article 6

1. Each Member shall design and implement programs of action to eliminate as a priority the worst forms of child labor.
2. Such programs of action shall be designed and implemented in consultation with relevant government institutions and employers' and workers' organizations, taking into consideration the views of other concerned groups as appropriate.

Article 7

1. Each Member shall take all necessary measures to ensure the effective implementation and enforcement of the provisions giving effect to this Convention including the provision and application of penal sanctions or, as appropriate, other sanctions.

2. Each Member shall, taking into account the importance of education in eliminating child labor, take effective and time-bound measures to:

- (a) prevent the engagement of children in the worst forms of child labor;
- (b) provide the necessary and appropriate direct assistance for the removal of children from the worst forms of child labor and for their rehabilitation and social integration;
- (c) ensure access to free basic education, and, wherever possible and appropriate, vocational training, for all children removed from the worst forms of child labor;
- (d) identify and reach out to children at special risk; and
- (e) take account of the special situation of girls.

3. Each Member shall designate the competent authority responsible for the implementation of the provisions giving effect to this Convention.

Article 8

Members shall take appropriate steps to assist one another in giving effect to the provisions of this Convention through enhanced international cooperation and/or assistance including support for social and economic development, poverty eradication programmes and universal education.

Article 9

The formal ratifications of this Convention shall be communicated to the Director-General of the International Labor Office for registration.

Article 10

1. This Convention shall be binding only upon those Members of the International Labor Organization whose ratifications have been registered with the Director-General of the International Labor Office.
2. It shall come into force 12 months after the date on which the ratifications of two Members have been registered with the Director-General.
3. Thereafter, this Convention shall come into force for any Member 12 months after the date on which its ratification has been registered.

Article 11

1. A Member which has ratified this Convention may denounce it after the expiration of ten years from the date on which the Convention first comes into force, by an act communicated to the Director-General of the International Labor Office for registration. Such denunciation shall not take effect until one year after the date on which it is registered.
2. Each Member which has ratified this Convention and which does not, within the year following the expiration of the period of ten years mentioned in the preceding paragraph, exercise the right of denunciation provided for in this Article, will be bound for another period of ten years and, thereafter, may denounce this Convention at the expiration of each period of ten years under the terms provided for in this Article.

Article 12

1. The Director-General of the International Labor Office shall notify all Members of the International Labor Organization of the registration of all ratifications and acts of denunciation communicated by the Members of the Organization.

2. When notifying the Members of the Organization of the registration of the second ratification, the Director-General shall draw the attention of the Members of the Organization to the date upon which the Convention shall come into force.

Article 13

The Director-General of the International Labor Office shall communicate to the Secretary-General of the United Nations, for registration in accordance with article 102 of the Charter of the United Nations, full particulars of all ratifications and acts of denunciation registered by the Director-General in accordance with the provisions of the preceding Articles.

Article 14

At such times as it may consider necessary, the Governing Body of the International Labor Office shall present to the General Conference a report on the working of this Convention and shall examine the desirability of placing on the agenda of the Conference the question of its revision in whole or in part.

Article 15

1. Should the Conference adopt a new Convention revising this Convention in whole or in part, then, unless the new Convention otherwise provides --

(a) the ratification by a Member of the new revising Convention shall ipso jure involve the immediate denunciation of this Convention, notwithstanding the provisions of Article 11 above, if and when the new revising Convention shall have come into force;

(b) as from the date when the new revising Convention comes into force, this Convention shall cease to be open to ratification by the Members.

2. This Convention shall in any case remain in force in its actual form and content for those Members which have ratified it but have not ratified the revising Convention.

Article 16

The English and French versions of the text of this Convention are equally authoritative.



ภาคผนวก ฎ

C 155 Occupational Safety and Health Convention, 1981

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

C 155 Occupational Safety and Health Convention, 1981

The General Conference of the International Labor Organization,
Having been convened at Geneva by the Governing Body of the International Labor Office, and
having met in its Sixty-seventh Session on 3 June 1981, and
Having decided upon the adoption of certain proposals with regard to safety and health and the
working environment, which is the sixth item on the agenda of the session, and
Having determined that these proposals shall take the form of an international Convention,
Adopts this twenty-second day of June of the year one thousand nine hundred and eighty-one the
following Convention, which may be cited as the Occupational Safety and Health Convention, 1981:

PART I. SCOPE AND DEFINITIONS

Article 1

1. This Convention applies to all branches of economic activity.
2. A Member ratifying this Convention may, after consultation at the earliest possible stage with the representative organizations of employers and workers concerned, exclude from its application, in part or in whole, particular branches of economic activity, such as maritime shipping or fishing, in respect of which special problems of a substantial nature arise.
3. Each Member which ratifies this Convention shall list, in the first report on the application of the Convention submitted under Article 22 of the Constitution of the International Labor Organisation, any branches which may have been excluded in pursuance of paragraph 2 of this Article, giving the reasons for such exclusion and describing the measures taken to give adequate protection to workers in excluded branches, and shall indicate in subsequent reports any progress towards wider application.

Article 2

1. This Convention applies to all workers in the branches of economic activity covered.
2. A Member ratifying this Convention may, after consultation at the earliest possible stage with the representative organizations of employers and workers concerned, exclude from its application, in part or in whole, limited categories of workers in respect of which there are particular difficulties.
3. Each Member which ratifies this Convention shall list, in the first report on the application of the Convention submitted under Article 22 of the Constitution of the International Labor Organization, any limited categories of workers which may have been excluded in pursuance of paragraph 2 of this Article, giving the reasons for such exclusion, and shall indicate in subsequent reports any progress towards wider application.

Article 3

For the purpose of this Convention--

- (a) the term **branches of economic activity** covers all branches in which workers are employed, including the public service;
- (b) the term **workers** covers all employed persons, including public employees;
- (c) the term **workplace** covers all places where workers need to be or to go by reason of their work and which are under the direct or indirect control of the employer;
- (d) the term **regulations** covers all provisions given force of law by the competent authority or authorities;
- (e) the term **health** , in relation to work, indicates not merely the absence of disease or infirmity; it also includes the physical and mental elements affecting health which are directly related to safety and hygiene at work.

PART II. PRINCIPLES OF NATIONAL POLICY

Article 4

1. Each Member shall, in the light of national conditions and practice, and in consultation with the most representative organizations of employers and workers, formulate, implement and periodically review a coherent national policy on occupational safety, occupational health and the working environment.
2. The aim of the policy shall be to prevent accidents and injury to health arising out of, linked with or occurring in the course of work, by minimizing, so far as is reasonably practicable, the causes of hazards inherent in the working environment.

Article 5

The policy referred to in Article 4 of this Convention shall take account of the following main spheres of action in so far as they affect occupational safety and health and the working environment:

- (a) design, testing, choice, substitution, installation, arrangement, use and maintenance of the material elements of work (workplaces, working environment, tools, machinery and equipment, chemical, physical and biological substances and agents, work processes);
- (b) relationships between the material elements of work and the persons who carry out or supervise the work, and adaptation of machinery, equipment, working time, organization of work and work processes to the physical and mental capacities of the workers;
- (c) training, including necessary further training, qualifications and motivations of persons involved, in one capacity or another, in the achievement of adequate levels of safety and health;
- (d) communication and co-operation at the levels of the working group and the undertaking and at all other appropriate levels up to and including the national level;
- (e) the protection of workers and their representatives from disciplinary measures as a result of actions properly taken by them in conformity with the policy referred to in Article 4 of this Convention.

Article 6

The formulation of the policy referred to in Article 4 of this Convention shall indicate the respective functions and responsibilities in respect of occupational safety and health and the working environment of public authorities, employers, workers and others, taking account both of the complementary character of such responsibilities and of national conditions and practice.

Article 7

The situation regarding occupational safety and health and the working environment shall be reviewed at appropriate intervals, either over-all or in respect of particular areas, with a view to identifying major problems, evolving effective methods for dealing with them and priorities of action, and evaluating results.

PART III. ACTION AT THE NATIONAL LEVEL

Article 8

Each Member shall, by laws or regulations or any other method consistent with national conditions and practice and in consultation with the representative organizations of employers and workers concerned, take such steps as may be necessary to give effect to Article 4 of this Convention.

Article 9

1. The enforcement of laws and regulations concerning occupational safety and health and the working environment shall be secured by an adequate and appropriate system of inspection.
2. The enforcement system shall provide for adequate penalties for violations of the laws and regulations.

Article 10

Measures shall be taken to provide guidance to employers and workers so as to help them to comply with legal obligations.

Article 11

To give effect to the policy referred to in Article 4 of this Convention, the competent authority or authorities shall ensure that the following functions are progressively carried out:

- (a) the determination, where the nature and degree of hazards so require, of conditions governing the design, construction and layout of undertakings, the commencement of their operations, major alterations affecting them and changes in their purposes, the safety of technical equipment used at work, as well as the application of procedures defined by the competent authorities;
- (b) the determination of work processes and of substances and agents the exposure to which is to be prohibited, limited or made subject to authorization or control by the competent authority or authorities; health hazards due to the simultaneous exposure to several substances or agents shall be taken into consideration;
- (c) the establishment and application of procedures for the notification of occupational accidents and diseases, by employers and, when appropriate, insurance institutions and others directly concerned, and the production of annual statistics on occupational accidents and diseases;

(d) the holding of inquiries, where cases of occupational accidents, occupational diseases or any other injuries to health which arise in the course of or in connection with work appear to reflect situations which are serious;

(e) the publication, annually, of information on measures taken in pursuance of the policy referred to in Article 4 of this Convention and on occupational accidents, occupational diseases and other injuries to health which arise in the course of or in connection with work;

(f) the introduction or extension of systems, taking into account national conditions and possibilities, to examine chemical, physical and biological agents in respect of the risk to the health of workers.

Article 12

Measures shall be taken, in accordance with national law and practice, with a view to ensuring that those who design, manufacture, import, provide or transfer machinery, equipment or substances for occupational use--

(a) satisfy themselves that, so far as is reasonably practicable, the machinery, equipment or substance does not entail dangers for the safety and health of those using it correctly;

(b) make available information concerning the correct installation and use of machinery and equipment and the correct use of substances, and information on hazards of machinery and equipment and dangerous properties of chemical substances and physical and biological agents or products, as well as instructions on how known hazards are to be avoided;

(c) undertake studies and research or otherwise keep abreast of the scientific and technical knowledge necessary to comply with subparagraphs (a) and (b) of this Article.

Article 13

A worker who has removed himself from a work situation which he has reasonable justification to believe presents an imminent and serious danger to his life or health shall be protected from undue consequences in accordance with national conditions and practice.

Article 14

Measures shall be taken with a view to promoting in a manner appropriate to national conditions and practice, the inclusion of questions of occupational safety and health and the working environment at all levels of education and training, including higher technical, medical and professional education, in a manner meeting the training needs of all workers.

Article 15

1. With a view to ensuring the coherence of the policy referred to in Article 4 of this Convention and of measures for its application, each Member shall, after consultation at the earliest possible stage with the most representative organizations of employers and workers, and with other bodies as appropriate, make arrangements appropriate to national conditions and practice to ensure the necessary co-ordination between various authorities and bodies called upon to give effect to Parts II and III of this Convention.

2. Whenever circumstances so require and national conditions and practice permit, these arrangements shall include the establishment of a central body.

PART IV. ACTION AT THE LEVEL OF THE UNDERTAKING

Article 16

1. Employers shall be required to ensure that, so far as is reasonably practicable, the workplaces, machinery, equipment and processes under their control are safe and without risk to health.

2. Employers shall be required to ensure that, so far as is reasonably practicable, the chemical, physical and biological substances and agents under their control are without risk to health when the appropriate measures of protection are taken.

3. Employers shall be required to provide, where necessary, adequate protective clothing and protective equipment to prevent, so far as is reasonably practicable, risk of accidents or of adverse effects on health.

Article 17

Whenever two or more undertakings engage in activities simultaneously at one workplace, they shall collaborate in applying the requirements of this Convention.

Article 18

Employers shall be required to provide, where necessary, for measures to deal with emergencies and accidents, including adequate first-aid arrangements.

Article 19

There shall be arrangements at the level of the undertaking under which--

(a) workers, in the course of performing their work, co-operate in the fulfillment by their employer of the obligations placed upon him;

(b) representatives of workers in the undertaking co-operate with the employer in the field of occupational safety and health;

(c) representatives of workers in an undertaking are given adequate information on measures taken by the employer to secure occupational safety and health and may consult their representative organizations about such information provided they do not disclose commercial secrets;

(d) workers and their representatives in the undertaking are given appropriate training in occupational safety and health;

(e) workers or their representatives and, as the case may be, their representative organizations in an undertaking, in accordance with national law and practice, are enabled to enquire into, and are consulted by the employer on, all aspects of occupational safety and health associated with their work; for this purpose technical advisers may, by mutual agreement, be brought in from outside the undertaking;

(f) a worker reports forthwith to his immediate supervisor any situation which he has reasonable justification to believe presents an imminent and serious danger to his life or health; until the

employer has taken remedial action, if necessary, the employer cannot require workers to return to a work situation where there is continuing imminent and serious danger to life or health.

Article 20

Co-operation between management and workers and/or their representatives within the undertaking shall be an essential element of organizational and other measures taken in pursuance of Articles 16 to 19 of this Convention.

Article 21

Occupational safety and health measures shall not involve any expenditure for the workers.

PART V. FINAL PROVISIONS

Article 22

This Convention does not revise any international labor Conventions or Recommendations.

Article 23

The formal ratifications of this Convention shall be communicated to the Director-General of the International Labor Office for registration.

Article 24

1. This Convention shall be binding only upon those Members of the International Labor Organisation whose ratifications have been registered with the Director-General.
2. It shall come into force twelve months after the date on which the ratifications of two Members have been registered with the Director-General.
3. Thereafter, this Convention shall come into force for any Member twelve months after the date on which its ratification has been registered.

Article 25

1. A Member which has ratified this Convention may denounce it after the expiration of ten years from the date on which the Convention first comes into force, by an act communicated to the Director-General of the International Labor Office for registration. Such denunciation shall not take effect until one year after the date on which it is registered.
2. Each Member which has ratified this Convention and which does not, within the year following the expiration of the period of ten years mentioned in the preceding paragraph, exercise the right of denunciation provided for in this Article, will be bound for another period of ten years and, thereafter, may denounce this Convention at the expiration of each period of ten years under the terms provided for in this Article.

Article 26

1. The Director-General of the International Labor Office shall notify all Members of the International Labor Organization of the registration of all ratifications and denunciations communicated to him by the Members of the Organization.

2. When notifying the Members of the Organization of the registration of the second ratification communicated to him, the Director-General shall draw the attention of the Members of the Organization to the date upon which the Convention will come into force.

Article 27

The Director-General of the International Labor Office shall communicate to the Secretary-General of the United Nations for registration in accordance with Article 102 of the Charter of the United Nations full particulars of all ratifications and acts of denunciation registered by him in accordance with the provisions of the preceding Articles.

Article 28

At such times as it may consider necessary the Governing Body of the International Labor Office shall present to the General Conference a report on the working of this Convention and shall examine the desirability of placing on the agenda of the Conference the question of its revision in whole or in part.

Article 29

1. Should the Conference adopt a new Convention revising this Convention in whole or in part, then, unless the new Convention otherwise provides:

- a) the ratification by a Member of the new revising Convention shall ipso jure involve the immediate denunciation of this Convention, notwithstanding the provisions of Article 25 above, if and when the new revising Convention shall have come into force;
- b) as from the date when the new revising Convention comes into force this Convention shall cease to be open to ratification by the Members.

2. This Convention shall in any case remain in force in its actual form and content for those Members which have ratified it but have not ratified the revising Convention.

Article 30

The English and French versions of the text of this Convention are equally authoritative.

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวมนลดา นาคภิบาล เกิดเมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2522 ที่กรุงเทพมหานคร สำเร็จการศึกษา นิติศาสตร์บัณฑิต จากคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2543 และได้เข้าทำงานที่ฝ่ายกำกับกับการปฏิบัติการ ธนาคารกสิกรไทย จำกัด (มหาชน) สำนักพหุโยธิน จนกระทั่งเดือนตุลาคม 2544 ได้เข้าทำงานที่กลุ่มงานสืบสวนและคดี ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนเป็นสำนักสืบสวนและคดี กรมสรรพากร จนถึงปัจจุบัน



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย