การบังคับใช้ความร่วมมือด้านแรงงานในความตกลงอเมริกาเหนือ: กรณีศึกษามาตรฐานแรงงานหลัก

นางสาวคัทลียา ใจศรีธิ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2556
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย
The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository(CUIR)
are the thesis authors' files submitted through the Graduate School.

THE ENFORCEMENT OF THE NORTH AMERICAN AGREEMENT ON LABOR COOPERATION (NAALC) : A STUDY ON CORE LABOR STANDARDS

MISS KUTTALEEYA JAISRETI

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 2013
Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การบังคับใช้ความร่วมมือด้านแรงงานในความตกลงอเมริกาเหนือ : กรณีศึกษามาตรฐานแรงงานหลัก
โดย	นางสาวคัทลียา ใจศรีธิ
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	รองศาสตราจารย์ ทัชชมัย ทองอุไร

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้นับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญามหาบัณฑิต

.....คณบดีคณะนิติศาสตร์
(ศาสตราจารย์ ดร.ศักดา ธนิตกุล)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(รองศาสตราจารย์ ทัชชมัย ทองอุไร)

.....กรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.ศักดา ธนิตกุล)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(อาจารย์ ดร.ชัยยุทธ ชวลิตนิธิกุล)

คัทลียา ใจศรีธิ : การบังคับใช้ความร่วมมือด้านแรงงานในความตกลงอเมริกาเหนือ : กรณีศึกษามาตรฐานแรงงานหลัก (THE ENFORCEMENT OF THE NORTH AMERICAN AGREEMENT ON LABOR COOPERATION (NAALC) : A STUDY ON CORE LABOR STANDARDS) อ. ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก : รศ. ทัชชมัย ทองอุไร, 276 หน้า.

กรณีการรวมกลุ่มของกลุ่มการค้าเสรีอเมริกาเหนือ หรือ NAFTA มีวัตถุประสงค์หลักในการสร้างบรรยากาศการค้าเสรีระหว่างประเทศภาคีสมาชิกไปพร้อมกับการให้ความสำคัญกับประเด็นเรื่องมาตรฐานแรงงาน จึงได้มีการออกความตกลงข้างเคียงว่าด้วยเรื่องแรงงาน ชื่อว่า ความร่วมมือด้านแรงงานในความตกลงอเมริกาเหนือ (ความตกลง NAALC) ซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากการบังคับใช้อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ คือ การนำมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจมาบังคับใช้กับประเทศภาคีสมาชิกที่ละเมิดพันธกรณีภายใต้ความตกลง NAALC และเนื่องจาก NAFTA เป็นการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจที่มีประเทศภาคีสมาชิกประกอบด้วยประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศที่กำลังพัฒนา จึงทำให้ NAFTA มีลักษณะการรวมกลุ่มที่ใกล้เคียงกับประชาคมอาเซียนเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้น ประชาคมอาเซียนจึงอาจใช้ความตกลง NAALC เป็นแนวทางในการออกมาตรการเรื่องแรงงาน เพื่อทำให้เกิดการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักภายในกลุ่มประเทศภาคีสมาชิกมากขึ้นได้

จากการศึกษาการบังคับใช้ความตกลง NAALC พบว่า ความตกลงฉบับนี้เป็นกรณีที่ก่อให้เกิดการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งทำให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศภาคีสมาชิกในการแสวงหามาตรการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงานอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น และนำมาสู่ความกดดันต่อประเทศภาคีสมาชิก เพื่อสร้างความเปลี่ยนแปลงนโยบายด้านการคุ้มครองแรงงานและทำให้การบังคับใช้กฎหมายแรงงานภายในประเทศมีประสิทธิภาพมากขึ้น นอกจากนั้นยังส่งผลต่อพฤติกรรมเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานของผู้ประกอบการภายในประเทศภาคีสมาชิกที่เปลี่ยนไปในทางที่ดีขึ้นอีกด้วย อย่างไรก็ตาม ยังคงมีข้อบกพร่องบางประการที่ทำให้การบังคับใช้ความตกลงฉบับนี้ไม่เต็มประสิทธิภาพเท่าที่ควร ได้แก่ ข้อจำกัดที่เกิดจากตัวบทของความตกลง NAALC และข้อจำกัดที่เกิดจากผู้มีอำนาจบังคับใช้ความตกลง NAALC นั้นเอง

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์.....ลายมือชื่อนิสิต.....

ปีการศึกษา.....2556.....ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก.....

538 59647 34 : MAJOR LAWS
KEYWORDS : THE ENFORCEMENT / THE NORTH AMERICAN AGREEMENT ON LABOR COOPERATION / NAALC / CORE LABOR STANDARDS

KUTTALEEYA JAISRETI : THE ENFORCEMENT OF THE NORTH AMERICAN AGREEMENT ON LABOR COOPERATION (NAALC) : A STUDY ON CORE LABOR STANDARDS. ADVISOR : ASSOC. PROF. TASHMAI THONGURAI, 276 pp.

The economic integration of North American Free Trade Agreement (NAFTA) mainly aims to establish free trade among NAFTA member states concurrently with the emphasis on the issue of labor standards, where the side agreement concerning labor issues has been made named “North American Agreement on Labor Cooperation” (NAALC). The characteristic of NAALC is different from the Conventions of the International Labor Organization (ILO) in terms of the punitive measures. NAALC imposes the economic sanction against the member state that violates its obligation under NAALC. Since NAFTA member states consist of both developed countries and developing countries, it looks similar to ASEAN Community. Thus, ASEAN Community could use the NAALC as a guideline to establish labor measures so as to improve the compliance of Core Labor Standards within its community.

The study found that NAALC has effected more compliance of Core Labor Standards. In particular, the cooperation among the member states in pursuing the measures to prevent and resolve labor right violations is more concrete. It has led the member states to make change in their policies on the protection and enforcement of labor legislations to be more effective. Additionally, it can also enhance the behaviors of enterprises in the member states for better protection of the workers. However, there are some loopholes which cause limitations of enforcement of the agreement including the limitations caused by the NAALC provisions itself, as well as, by the competent authorities relating to the NAALC enforcement.

Field of Study : LAWS Student’s Signature .....

Academic Year : 2013 Advisor’s Signature .....

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยความกรุณาอย่างยิ่งจากคณาจารย์และผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่าน อันประกอบไปด้วย รองศาสตราจารย์ ทัชชมัย ทองอุไร อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ซึ่งอาจารย์ได้เมตตาและสละเวลาอันมีค่ารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา โดยตลอดระยะเวลาในการจัดทำวิทยานิพนธ์ ท่านได้ให้คำชี้แนะแนวทางการเขียนวิทยานิพนธ์ รวมทั้งกรุณาตรวจและให้ความคิดเห็นทางวิชาการอย่างละเอียดถี่ถ้วนอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการปรับปรุงแก้ไขเนื้อหาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนสำเร็จตามระยะเวลาที่ผู้เขียนได้ตั้งใจไว้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล ซึ่งได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์นี้ รวมทั้งเป็นผู้จุดประกายความคิดแก่ผู้เขียนในการริเริ่มทำหัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ในชั้นเรียนวิชากฎหมายแรงงานขั้นสูงซึ่งอาจารย์เป็นผู้สอน ขอขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร.ศักดา ธนิตกุล และอาจารย์ ดร.ชัยยุทธ ชวลิตนิธิกุล ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และให้คำชี้แนะแนวทางการค้นคว้าข้อมูลอันเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณร้อยตรีโสภณ และนางกมลรัตน์ ใจศรีธิ บิดามารดาผู้เป็นที่เคารพรักยิ่งของผู้เขียน ท่านทั้งสองเป็นผู้ให้กำลังใจ ให้การสนับสนุนการศึกษา อบรมคุณธรรมจริยธรรม ตลอดจนแนะแนวทางในการดำเนินชีวิต และปลูกฝังให้ผู้เขียนรักความเจริญก้าวหน้าในวิชาชีพมาโดยตลอด จนทำให้ผู้เขียนประสบความสำเร็จในการศึกษาอย่างที่ตั้งใจไว้

ผู้เขียนขอขอบคุณนายสิงห์ เนียมมุณี ผู้จัดการฝ่ายกฎหมายบริษัท เนชั่นแนล เพาเวอร์ ซัพพลาย จำกัด (มหาชน) ที่อนุญาตให้ผู้เขียนลาศึกษาต่อในระดับปริญญาโท และกรุณาให้โอกาสกลับเข้าทำงานตามปกติเมื่อครบกำหนด ขอขอบคุณนายพงศกร กรรณิการ์ ที่คอยดูแล และให้กำลังใจแก่ผู้เขียน รวมทั้งนางสาวพิมพกานต์ ทิศอุ่น สำหรับการให้คำแนะนำในการจัดทำวิทยานิพนธ์แก่ผู้เขียนด้วยดีเสมอมา

นอกจากนี้ ผู้เขียนขอขอบคุณเพื่อนๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อนๆคณะนิติศาสตร์ สาขากฎหมายระหว่างประเทศทุกคน สำหรับมิตรภาพและความช่วยเหลือต่างๆในระหว่างที่ผู้เขียนศึกษาอยู่ที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย รวมทั้งขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ส่วนงานนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยทุกท่าน ที่อำนวยความสะดวกและให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เขียนในการดำเนินการให้สอดคล้องตามระเบียบการจัดทำวิทยานิพนธ์ของมหาวิทยาลัยจนกระทั่งเสร็จสิ้นกระบวนการ

ท้ายนี้ หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีคุณค่าและประโยชน์ประการใดแล้ว ผู้เขียนขอมอบความดีเป็นกตเวทิตาแก่บิดามารดา คณาจารย์ผู้มีพระคุณทุกท่าน และบรรดาบุคคลที่ให้การสนับสนุนการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ แต่หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อบกพร่องผิดพลาดประการใดแล้ว ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย..... ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ..... จ
กิตติกรรมประกาศ..... ฉ
สารบัญ..... ช
สารบัญตาราง..... ด
สารบัญภาพ..... ต

บทที่ 1 บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา..... 1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย..... 2
1.3 สมมติฐานของการวิจัย..... 8
1.4 ขอบเขตของการวิจัย..... 8
1.5 วิธีการศึกษาวิจัย..... 8
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย..... 8

บทที่ 2 แนวคิดเรื่องมาตรฐานแรงงานหลัก(Core Labor Standards)และประวัติความเป็นมาของความร่วมมือด้านแรงงานในความตกลงอเมริกาเหนือ (NAALC)..... 10

2.1 ความเป็นมา แนวคิดและวิวัฒนาการในการกำหนดเรื่องมาตรฐานแรงงานหลัก..... 10
2.2 ความเป็นมาของความร่วมมือด้านแรงงานในความตกลงอเมริกาเหนือ (NAALC) กับการกำหนดเรื่องมาตรฐานแรงงานหลัก 14
2.2.1 การเชื่อมโยงประเด็นเรื่องมาตรฐานแรงงานหลักเข้ากับความตกลงเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (North American Free Trade Agreement: NAFTA)..... 15
2.2.2 ความหมายของมาตรฐานแรงงานหลักภายใต้ความร่วมมือด้านแรงงานในความตกลงอเมริกาเหนือ (NAALC)..... 17
2.2.2.1 เสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรอง..... 17
2.2.2.1.1 อนุสัญญาฉบับที่ 87 : ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการรวมตัวกัน (Freedom of Association and Protection of the Right to Organise) ค.ศ. 1984..... 18
2.2.2.1.2 อนุสัญญาฉบับที่ 98 : ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวกันหรือร่วมเจรจาต่อรอง (Right to Organise and Collective Bargaining) ค.ศ.1949..... 19
2.2.2.2 การขจัดไปซึ่งแรงงานบังคับ..... 22

หน้า

2.2.2.2.1 อนุสัญญาฉบับที่ 29 : ว่าด้วยการเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับ (Forced Labor) ค.ศ. 1930..... 22
2.2.2.2.2 อนุสัญญาฉบับที่ 105 : ว่าด้วยการยกเลิกแรงงานบังคับ (Abolition of Forced Labor) ค.ศ.1957..... 23
2.2.2.3 การห้ามใช้แรงงานเด็ก..... 25
2.2.2.3.1 อนุสัญญาฉบับที่ 138 : ว่าด้วยอายุขั้นต่ำ (Minimum Age) ค.ศ.1973..... 26
2.2.2.3.2 อนุสัญญาฉบับที่ 182 : ว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของแรงงานเด็ก (Worst Forms of Child Labor) ค.ศ.1999... 27
2.2.2.4 การขจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและในอาชีพ..... 28
2.2.2.4.1 อนุสัญญาฉบับที่ 100 : ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน (Equal Remuneration) ค.ศ. 1951..... 29
2.2.2.4.2 อนุสัญญาฉบับที่ 111 : ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติ (การจ้างงานและการประกอบอาชีพ) [Discrimination (Employment and Occupation)] ค.ศ. 1958..... 29
2.2.2.5 ข้อสังเกตกรณีแรงงานข้ามชาติ (Migrant Worker)..... 31
2.2.3 โครงสร้างของความร่วมมือด้านแรงงานในความตกลงอเมริกาเหนือ (NAALC)..... 34

บทที่ 3 วิเคราะห์ประเด็นทางกฎหมายของความร่วมมือด้านแรงงานในความตกลงอเมริกาเหนือ (NAALC) กับการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลัก (Core Labor Standards)..... 39
3.1 การวิเคราะห์โครงสร้างองค์กรภายใต้ NAALC กับการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักของประเทศภาคีสมาชิก..... 39
3.1.1 โครงสร้างองค์กรภายใต้ความตกลง NAALC..... 39
3.1.1.1 องค์กรถาวร (Permanent Structure)..... 41
3.1.1.1.1 คณะกรรมการเพื่อความร่วมมือด้านแรงงาน (Commission For Labor Cooperation : CLC)..... 41
3.1.1.1.1.1 สภารัฐมนตรี (Ministerial Council : MC)..... 41
3.1.1.1.1.2 สำนักงานเลขานุการ (Secretariat)..... 41
3.1.1.1.2 หน่วยงานภายในประเทศ (National Institutions)..... 42
3.1.1.1.2.1 สำนักงานการปกครองแห่งชาติ (National Administrative Office : NAO)..... 43
3.1.1.1.2.2 คณะกรรมการที่ปรึกษาแห่งชาติ (National Advisory Committee) และคณะกรรมการแห่งรัฐบาล (Governmental Committee)..... 43

หน้า

3.1.1.2 องค์กรระงับข้อพิพาท (Dispute Settlement Bodies)..... 44
3.1.1.2.1 คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญในการประเมินข้อพิพาท (Evaluation Committees of Expert : ECE)..... 44
3.1.1.2.2 คณะอนุญาโตตุลาการเพื่อชี้ขาดข้อพิพาท (Arbitral Panel : AP)..... 44
3.1.2 การวิเคราะห์จุดแข็งและข้อบกพร่องของโครงสร้างองค์กรภายใต้ NAALC กับการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักของประเทศภาคีสมาชิก..... 45
3.1.2.1 ความต่อเนื่องในการปฏิบัติงานขององค์กรภายใต้ NAALC เป็นจุดแข็งที่จะทำให้ประเทศภาคีสมาชิกปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักมากขึ้น..... 45
3.1.2.2 ความเป็นอิสระและความเป็นกลางของขององค์กรที่ทำหน้าที่บังคับใช้ความตกลง NAALC กับการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักของประเทศภาคีสมาชิก..... 47
3.1.2.2.1 ความเป็นอิสระและความเป็นกลางขององค์กรถาวรภายใต้ความตกลง NAALC กับการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักของประเทศภาคีสมาชิก..... 48
3.1.2.2.1.1 การดำเนินงานของ CLC ที่อยู่ภายใต้การควบคุมโดยรัฐบาลประเทศภาคีสมาชิก เป็นจุดแข็งที่จะทำให้ประเทศภาคีสมาชิกปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักมากขึ้น..... 48
3.1.2.2.1.2 ความไม่เป็นอิสระของ NAO ทำให้กระบวนการรับข้อร้องเรียนไม่เป็นกลาง..... 49
3.1.2.2.2 ความเป็นอิสระและความเป็นกลางขององค์กรระงับข้อพิพาทที่ตั้งขึ้นตามความตกลง NAALC เป็นจุดแข็งที่จะทำให้ประเทศภาคีสมาชิกปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักมากขึ้น..... 50
3.1.2.3 การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนภายใต้โครงสร้างองค์กรตามความตกลง NAALC เป็นจุดแข็งที่ทำให้ประเทศภาคีสมาชิกปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักมากขึ้น..... 51
3.2 การวิเคราะห์กระบวนการบังคับใช้ความร่วมมือด้านแรงงานในความตกลงอเมริกาเหนือ (NAALC Process) กับการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลัก..... 52
3.2.1 กระบวนการบังคับใช้ความร่วมมือด้านแรงงานในความตกลงอเมริกาเหนือ (NAALC Process)..... 52
3.2.1.1 กระบวนการบังคับใช้ความตกลง NAALC ระดับที่ 1..... 56
3.2.1.1.1 มาตรฐานแรงงานที่สามารถใช้กระบวนการบังคับใช้ ระดับที่ 1..... 56

หน้า

3.2.1.1.2 วิธีการดำเนินการ..... 56
3.2.1.2 กระบวนการบังคับใช้ความตกลง NAALC ระดับที่ 2..... 58
3.2.1.2.1 มาตรฐานแรงงานที่สามารถใช้กระบวนการบังคับใช้ ระดับที่ 2..... 58
3.2.1.2.2 วิธีการดำเนินการขั้นต้น..... 58
3.2.1.2.3 ความมีส่วนร่วมของประเทศภาคีสมาชิกในกระบวนการบังคับใช้ความตกลง NAALC ระดับที่ 2..... 58
3.2.1.2.4 วิธีการดำเนินการในลำดับถัดไป..... 59
3.2.1.3 กระบวนการบังคับใช้ความตกลง NAALC ระดับที่ 3..... 60
3.2.1.3.1 มาตรฐานแรงงานที่สามารถใช้กระบวนการบังคับใช้ระดับที่ 3..... 60
3.2.1.3.2 วิธีการดำเนินการขั้นต้น..... 60
3.2.1.3.3 วิธีการดำเนินการในลำดับถัดไปและการบังคับใช้โทษทางการค้า (Trade sanctions)..... 61
3.2.2 การวิเคราะห์จุดแข็งและข้อบกพร่องของ NAALC Process กับการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักของประเทศภาคีสมาชิก..... 62
3.2.2.1 ความตกลง NAALC กำหนดให้ NAO แต่ละประเทศสามารถกำหนดระเบียบการพิจารณารับหรือไม่รับข้อร้องเรียนได้เอง เป็นข้อบกพร่องใน NAALC Process..... 62
3.2.2.2 NAALC Process ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเป็นจุดแข็งของความตกลงฯ..... 65
3.2.2.3 NAALC Process ทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูล ความรู้ ข่าวสารด้านแรงงานตลอดจนถึงความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาแรงงานระหว่างประเทศภาคีสมาชิก..... 66
3.2.2.4 การนำมาตรการลงโทษทางการค้ามาใช้เพื่อการลงโทษประเทศภาคีสมาชิก..... 68
3.2.2.4.1 เงื่อนไขภายใต้ความตกลง NAALC ในการนำโทษทางการค้ามาบังคับใช้..... 68
3.2.2.4.1.1 เงื่อนไขการบังคับใช้โทษปรับ..... 68
3.2.2.4.1.2 เงื่อนไขการบังคับใช้โทษการถูกระงับสิทธิประโยชน์ทางการค้า..... 68
3.2.2.4.2 ข้อจำกัดในการนำมาตรการลงโทษทางการค้ามาใช้..... 69
3.2.2.4.2.1 โทษทางการค้าไม่สามารถนำมาใช้กับมาตรฐานแรงงานหลักได้ทุกหลักการ..... 69
3.2.2.4.2.2 การดำเนินการเพื่อบังคับใช้โทษทางการค้ามีหลายขั้นตอนและเป็นไปอย่างล่าช้า..... 69

หน้า

3.2.2.4.2.3 การบังคับใช้โทษทางการค้ามีเพดานกำหนดจำนวนเงินไว้ซึ่งเป็นเงินจำนวนน้อย..... 70
3.2.2.4.2.4 จำนวนเงินที่ถูกปรับจะต้องนำส่งเข้ากองทุนที่ตั้งขึ้นตามความตกลง NAALC ไม่ได้ส่งมอบให้แก่ผู้ยื่นข้อร้องเรียนเพื่อการเยียวยาความเสียหายโดยตรง..... 72
3.2.2.4.2.5 การลงโทษโดยการระงับการให้สิทธิประโยชน์ทางการค้าทำให้การค้าเสรีเดินถอยหลัง..... 73
3.3 การวิเคราะห์สถานะทางกฎหมายของความตกลง NAALC..... 76
3.3.1 ความตกลง NAALC ไม่มีสภาพบังคับ (Sanction) ในตัวเอง..... 76
3.3.2 ความตกลง NAALC มีสถานะเป็นความตกลงข้างเคียง (side agreement) ของความตกลง NAFTA ทำให้ประเทศภาคีสมาชิก NAFTA สามารถเลือกที่จะเข้าผูกพันตนภายใต้ NAALC หรือไม่ก็ได้..... 77
3.4 การวิเคราะห์เรื่องการคงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตยของประเทศภาคีสมาชิก..... 78
3.4.1 ความตกลง NAALC ไม่บังคับให้ประเทศภาคีสมาชิกต้องออกกฎหมายภายในรองรับเรื่องมาตรฐานแรงงานหลักทั้งหมด และไม่ได้กำหนดมาตรฐานแรงงานขั้นต่ำร่วมกัน (non-harmonization) 78
3.4.2 ประเทศภาคีสมาชิกมีอำนาจอธิปไตยในการบังคับใช้กฎหมายแรงงานภายในประเทศของตน โดยประเทศภาคีสมาชิกอื่นไม่สามารถแทรกแซงได้..... 81
3.5 การวิเคราะห์เรื่องการบังคับใช้ความตกลง NAALC เกี่ยวกับประเด็นความได้เปรียบของประเทศพัฒนาแล้วต่อประเทศกำลังพัฒนา..... 84
3.5.1 การเจรจาทำความตกลง NAALC ที่มีรากฐานมาจากการเมืองภายในของประเทศสหรัฐอเมริกา..... 85
3.5.1.1 กระแสเรียกร้องให้การค้าเสรีแนวใหม่ให้ความสำคัญต่อคุณภาพชีวิตประชาชนในภูมิภาคอเมริกาเหนือ..... 85
3.5.1.2 การนำกระแสเรียกร้องด้านแรงงานมาเป็นประเด็นหาเสียงในการเลือกตั้งประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา..... 85
3.5.1.3 การดำเนินการเกี่ยวกับประเด็นด้านแรงงานในภูมิภาคอเมริกาเหนือภายหลังการเลือกตั้งประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาสิ้นสุดลง..... 86
3.5.2 ผลกระทบจากการบังคับใช้ NAALC ต่อความได้เปรียบเสียเปรียบของประเทศพัฒนาแล้วต่อประเทศกำลังพัฒนา..... 88
3.5.2.1 ในระดับของกระบวนการปรึกษาหารือ..... 88
3.5.2.2 ในระดับของกระบวนการประเมินข้อพิพาทโดย ECE..... 89
3.5.2.3 ในระดับของการชี้ขาดข้อพิพาทโดย AP..... 89
3.6 บทสรุป..... 91

หน้า

3.6.1 สรุปประเด็นทางกฎหมายซึ่งเป็นจุดแข็งของความตกลง NAALC ที่ทำให้ประเทศภาคีสมาชิกปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักมากขึ้น เมื่อนำความตกลงฯไปบังคับใช้..... 91
3.6.2 สรุปประเด็นทางกฎหมายซึ่งเป็นข้อบกพร่องของความตกลง NAALC ที่ไม่อาจทำให้ประเทศภาคีสมาชิกปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักมากขึ้นได้เมื่อนำความตกลงฯไปบังคับใช้..... 92

บทที่ 4 การวิเคราะห์การบังคับใช้ความร่วมมือด้านแรงงานในความตกลงอเมริกาเหนือ (NAALC) กับการทำให้ประเทศภาคีสมาชิกปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักมากขึ้น..... 95
4.1 ปัญหาเกี่ยวกับเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรอง..... 96
4.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรองในประเทศเม็กซิโก..... 96
4.1.1.1 ปัญหาเรื่องสถานะทางกฎหมายของอนุสัญญาระหว่างประเทศในระบบกฎหมายของประเทศเม็กซิโก..... 98
4.1.1.1.1 กรณีศึกษา..... 99
4.1.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับการจัดตั้งสหภาพแรงงานอิสระ (Independent Union) 101
4.1.1.2.1 เจ้าหน้าที่ปฏิเสธคำร้องขอขึ้นทะเบียนสหภาพแรงงานอิสระด้วยเหตุผลเรื่อง “หนึ่งสหภาพแรงงานต่อหนึ่งสถานประกอบการ” 101
4.1.1.2.1.1 กรณีศึกษา..... 102
4.1.1.2.2 เจ้าหน้าที่ปฏิเสธคำร้องขอขึ้นทะเบียนสหภาพแรงงานด้วยเหตุผลที่เป็นเรื่องทางเทคนิค หรือ “hyper-technical grounds” 105
4.1.1.2.2.1 กรณีศึกษา..... 107
4.1.1.2.3 การตีความเรื่อง “ขอบเขตการให้ความคุ้มครองสิทธิของแรงงานภายใต้สัญญาร่วมเจรจาต่อรองของบริษัท (Company Collective Bargaining Agreement)”..... 111
4.1.1.2.3.1 กรณีศึกษา..... 112
4.1.1.3 ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการทางกฎหมายในการสรรหาสหภาพแรงงานตัวแทนเพื่อเป็นผู้แทนฝ่ายลูกจ้างในการเรียกร้องสิทธิแรงงานต่อนายจ้าง..... 114
4.1.1.3.1 ปัญหาความขัดแย้งเรื่องวิธีการสรรหาสหภาพแรงงานตัวแทน..... 114
4.1.1.3.1.1 กรณีศึกษา..... 115

4.1.1.3.2 ปัญหาจากกระบวนการเลือกตั้งสหภาพแรงงานตัวแทนแบบเปิดเผย (open ballot) กับบรรยากาศการเลือกตั้งที่ไม่มีความเป็นอิสระ..... 119
4.1.1.3.2.1 กรณีศึกษา..... 119
4.1.1.3.3 ปัญหาเรื่องการนำข้อบทเรื่อง “exclusion clause” และ “expulsion procedure” ไปใช้ในทางปฏิบัติ..... 125
4.1.1.3.3.1 กรณีศึกษา..... 127
4.1.1.4 ปัญหาเกี่ยวกับความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจดูแลเรื่องเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรอง..... 129
4.1.1.4.1 โครงสร้างองค์กรที่อาจก่อให้เกิดปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน..... 129
4.1.1.4.1.1 กรณีศึกษา..... 130
4.1.1.4.2 ปัญหาความล่าช้าในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้เสียหาย..... 132
4.1.1.4.2.1 กรณีศึกษา..... 132
4.1.1.5 ปัญหาเรื่องความบกพร่องของกฎหมายในการให้ความคุ้มครองสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลด้านแรงงาน..... 134
4.1.1.5.1 กรณีศึกษา..... 135
4.1.1.6 ปัญหาเรื่องผู้เสียหายในคดีละเมิดสิทธิแรงงานสละสิทธิในการดำเนินคดี..... 138
4.1.1.6.1 ปัญหาการลูกจ้างถูกนายจ้างขมขู่ให้สละสิทธิในการดำเนินคดี..... 139
4.1.1.6.1.1 กรณีศึกษา..... 139
4.1.1.6.2. ปัญหาเรื่องผู้เสียหายจากการถูกเลิกจ้างไม่เป็นธรรมไม่ดำเนินคดีเพราะไม่ไว้วางใจต่อการทำงานของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ..... 141
4.1.1.6.2.1 กรณีศึกษา..... 141
4.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรองในประเทศสหรัฐอเมริกา..... 142
4.1.2.1 ปัญหาเรื่องข้อบกพร่องของกฎหมายภายใน ในการให้ความคุ้มครองเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการร่วมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรอง..... 144
4.1.2.1.1 กรณีศึกษาประเด็นปัญหาเรื่องกฎหมายไม่กำหนดกรอบเวลาในการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ ทำให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานล่าช้า..... 144

4.1.2.1.2 กรณีศึกษาประเด็นปัญหาเรื่องกฎหมายไม่กำหนดบทลงโทษแก่ผู้ละเมิดเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรอง..... 145
4.1.2.1.3 กรณีศึกษาประเด็นปัญหาเรื่องนิยามคำว่า“ลูกจ้าง”ในกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของสหรัฐอเมริกาที่ไม่ครอบคลุมถึงแรงงานบางประเภท..... 146
4.1.2.2 ปัญหาเรื่องเจ้าหน้าที่ไม่มีหลักเกณฑ์ในการตัดสินชี้ขาดข้อร้องเรียนและกลับคำตัดสินบ่อย..... 147
4.1.2.3 แนวทางและผลการพิจารณาข้อร้องเรียนของ NAO ประเทศเม็กซิโก 148
4.1.3 ปัญหาเกี่ยวกับเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรองในประเทศแคนาดา..... 150
4.1.3.1 กรณีศึกษา..... 151
4.2 ปัญหาเกี่ยวกับการขจัดการใช้แรงงานบังคับในทุกรูปแบบ..... 152
4.2.1 ปัญหาการใช้แรงงานบังคับในประเทศเม็กซิโก..... 153
4.2.1.1 กรณีศึกษา..... 153
4.3 ปัญหาเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็ก..... 155
4.3.1 ปัญหาการใช้แรงงานเด็กในประเทศเม็กซิโก..... 155
4.3.1.1 กรณีศึกษา..... 156
4.4 ปัญหาเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและในอาชีพ..... 159
4.4.1 ปัญหาการเลือกปฏิบัติต่อแรงงานที่เป็นหญิงมีครรภ์ในการจ้างงานและในอาชีพในประเทศเม็กซิโก..... 159
4.4.1.1 กรณีศึกษา..... 160
4.4.2 ปัญหาการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและในอาชีพเนื่องมาจากความแตกต่างทางเชื้อชาติ ในประเทศสหรัฐอเมริกา..... 163
4.4.2.1 กรณีศึกษา..... 164
4.5 การวิเคราะห์ความสำเร็จของการบังคับใช้ความร่วมมือด้านแรงงานในความตกลงอเมริกาเหนือ (NAALC) ต่อการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักของประเทศภาคีสมาชิก..... 166
4.5.1 การบังคับใช้ความตกลง NAALC ทำให้เกิดความร่วมมือในการแสวงหามาตรการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงานอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น (Constitutive Effect) 166
4.5.1.1 ความร่วมมือระหว่าง NAO ของประเทศภาคีสมาชิก..... 167
4.5.1.2 ความร่วมมือในระดับรัฐมนตรีของประเทศภาคีสมาชิก..... 167
4.5.1.2.1 ความตกลงว่าด้วยการบังคับใช้ (Agreement on Implementation) 167

หน้า

4.5.1.2.2 ปฏิญญาร่วม (Joint Declaration) 168
4.5.2 การบังคับใช้ความตกลง NAALC ทำให้เกิดกระแสความร่วมมือในการเรียกร้องการคุ้มครองสิทธิแรงงานในวงกว้างมากขึ้น (Mobilization Effect) 169
4.5.3 การบังคับใช้ความตกลง NAALC ทำให้เกิดความตระหนักเกี่ยวกับปัญหาแรงงานในสังคมของบรรดาประเทศภาคีสมาชิกมากขึ้น (Awareness of the Problems : Sunshine Effect) 170
4.5.4 การบังคับใช้ความตกลง NAALC ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายด้านการคุ้มครองแรงงานและทำให้การบังคับใช้กฎหมายแรงงานภายในประเทศเข้มงวดขึ้น..... 171
4.5.5 การบังคับใช้ความตกลง NAALC ทำให้พฤติกรรมเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานของผู้ประกอบการภายในประเทศภาคีสมาชิกเปลี่ยนไปในทางที่ดีขึ้น..... 173
4.6 การวิเคราะห์ข้อจำกัดที่ทำให้การบังคับใช้ความร่วมมือด้านแรงงานในความตกลงอเมริกาเหนือ (NAALC) ไม่เต็มประสิทธิภาพ..... 174
4.6.1 ประเทศภาคีสมาชิกไม่ใช้สิทธิในการดำเนินกระบวนการบังคับใช้ความตกลง NAALC หรือ NAALC Process ให้เต็มประสิทธิภาพ..... 174
4.6.2 ผู้มีอำนาจบังคับใช้ความตกลง NAALC มีแนวทางแก้ไขปัญหาที่ไม่สอดคล้องกับปัญหาที่เกิดขึ้นจริง..... 175
4.6.3 NAO ไม่รับพิจารณาข้อร้องเรียนหลายกรณี ซึ่งเป็นผลมาจากการไม่มีมาตรฐานกลางในการรับข้อร้องเรียน..... 177
4.6.4 NAO แต่ละประเทศมีแนวทางการตีความพันธกรณีภายใต้ความตกลง NAALC ที่ไม่สอดคล้องกัน..... 178
4.6.5 ขอบอำนาจในการพิจารณาข้อร้องเรียนของ NAO ถูกจำกัดด้วยเนื้อหาของกฎหมายภายในของประเทศภาคีสมาชิก ที่มีระดับความคุ้มครองมาตรฐานแรงงานไม่เท่ากัน..... 180

บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ..... 182
5.1 บทสรุป..... 182
5.2 ข้อเสนอแนะ..... 188
5.2.1 ข้อเสนอแนะสำหรับการปรับปรุงตัวบทของความตกลง NAALC..... 188
5.2.2 ข้อเสนอแนะสำหรับการปรับปรุงแนวทางการบังคับใช้ความตกลง NAALC ของผู้มีอำนาจบังคับใช้ความตกลงฯ..... 191

รายการอ้างอิง..... 193
ภาคผนวก..... 201

หน้า

ภาคผนวก ก : คำแปลความร่วมมือด้านแรงงานในความตกลงของอเมริกาเหนือ..... 202
ภาคผนวก ข : ตารางสรุปข้อร้องเรียนที่ยื่นต่อ NAO (1994-2013) กรณีศึกษามาตรฐานแรงงานหลัก..... 253
ภาคผนวก ค...... 273
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์..... 276

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1	ตารางแสดงความเชื่อมโยงระหว่างมาตรฐานแรงงานหลักกับหลักการด้านแรงงานภายใต้ความร่วมมือด้านแรงงานในความตกลงอเมริกาเหนือ (NAALC).....	32
2	ตารางแสดงโครงสร้างของความร่วมมือด้านแรงงานในความตกลงอเมริกาเหนือ (NAALC).....	35
3	ตารางแสดงหลักการภายใต้ NAALC และขอบเขตการบังคับใช้ NAALC.....	55
4	ตารางแสดงข้อมูลสมมติเปรียบเทียบอัตราภาษีศุลกากรที่มีการบังคับใช้ระหว่างประเทศภาคีสมาชิกความตกลง NAFTA สำหรับการนำเข้ายางรถยนต์.....	74

สารบัญภาพ

ภาพที่		หน้า
1	โครงสร้างองค์กรภายใต้ความร่วมมือด้านแรงงานในความตกลงอเมริกาเหนือ (NAALC Administrative Structure).....	40
2	กระบวนการบังคับใช้ความร่วมมือด้านแรงงานในความตกลงอเมริกาเหนือ (NAALC Process) : กรณีมาตรฐานแรงงานหลัก.....	54

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบัน การขยายตัวทางการค้าระหว่างประเทศได้กลายเป็นตัวจักรสำคัญในการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนา (developing countries) หรือประเทศพัฒนาน้อยกว่า (less developed countries) ทั้งหลายซึ่งมีการเปิดประเทศเพิ่มขึ้นตลอดช่วงเวลาในหลายทศวรรษที่ผ่านมา ในขณะเดียวกันการขยายตัวทางการค้าระหว่างประเทศของประเทศกำลังพัฒนาก็ได้เอื้อประโยชน์ต่อประเทศพัฒนาแล้ว ในแง่ที่ว่าประชาชนของประเทศพัฒนาแล้วสามารถซื้อสินค้าราคาถูกจากประเทศกำลังพัฒนาที่ต้นทุนการผลิตต่ำกว่า เป็นไปตามทฤษฎีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ* (comparative advantage theory) นอกจากนั้นประเทศกำลังพัฒนาและประเทศพัฒนาแล้วยังได้รับผลประโยชน์ด้านอื่นๆที่เป็นผลสืบเนื่องจากการขยายตัวทางการค้าระหว่างประเทศอีกด้วย อาทิ การเพิ่มผลผลิต การบริโภค เพิ่มสวัสดิการของสังคมมากขึ้น เป็นต้น[1]

แต่ในขณะเดียวกันกับที่เศรษฐกิจพัฒนาไปสู่การค้าอย่างเสรีมากขึ้น แรงงานกลับได้รับการดูแลน้อยลง เพราะผู้ผลิตต่างต้องการลดต้นทุนเพื่อให้ได้มาซึ่งกำไรมหาศาล อีกทั้งประเทศผู้รับการลงทุนซึ่งส่วนใหญ่เป็นกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา มีความเชื่อว่าค่าแรงถูกจะช่วยดึงดูดการลงทุนจากต่างชาติ และการลงทุนจากต่างชาตินี้เองเป็นปัจจัยหลักที่ทำให้เกิดการจ้างงานอันจะนำมาซึ่งการพัฒนาเศรษฐกิจได้เป็นอย่างดี ส่งผลให้เกิดการลดค่าแรงตลอดจนถึงสวัสดิการที่ผู้ใช้แรงงานพึ่งได้รับ

---

* David Ricardo กล่าวว่าประเทศที่ไม่มีความได้เปรียบโดยสมบูรณ์ในการผลิตสินค้าทุกๆอย่างกับประเทศอื่น ยังคงสามารถทำการค้าที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ทุกฝ่ายได้ ประเทศที่ด้อยประสิทธิภาพควรผลิตและส่งออกเฉพาะสินค้าที่ประเทศตนมีความเสียเปรียบโดยสมบูรณ์น้อยกว่า ถือได้ว่าสินค้านี้เป็นสินค้าที่ประเทศผลิตด้วยความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ ทฤษฎีความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบนี้เป็นที่รู้จักแพร่หลาย และใช้อธิบายสาเหตุของธุรกิจการค้าระหว่างประเทศจนทุกวันนี้

[1] นิรมล สุธรรมกิจ. มาตรฐานแรงงานกับการค้าระหว่างประเทศ. เอกสารวิจัยหมายเลข 6. โครงการ WTO Watch (จับกระแสองค์การการค้าโลก), มิถุนายน 2550. หน้า 3.

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ทัชชมัย ฤกษะสุต ใช้คำว่า “แข่งกันลงเหว” เป็นภาวะที่ประเทศผู้ส่งออก (ประเทศกำลังพัฒนา) สร้างแรงกดดันต่อประเทศพัฒนาแล้วซึ่งเป็นประเทศผู้นำเข้าต้องใช้มาตรฐานแรง งานภายในประเทศตนต่ำลงไปด้วย โดยที่แรงงานประเทศผู้นำเข้าอาจต้องยินยอมให้มีการลดมาตรฐานแรงงานภายประเทศ ผู้นำเข้าลงในระดับหนึ่งเพื่อมิให้ผู้ลงทุนเคลื่อนย้ายฐานการลงทุนไปยังประเทศที่มีมาตรฐานแรงงานที่ต่ำกว่า เช่น ลดค่าจ้างแรงงานภายในให้ต่ำลงเพื่อให้สามารถแข่งขันกันได้ มิฉะนั้นผลของการเคลื่อนย้ายฐานการลงทุนลงไปสู่ประเทศที่มีมาตรฐานแรงงานต่ำ กว่านั้นส่งผลกระทบต่อภาคการผลิตภายในประเทศของผู้นำเข้าซึ่งต้องใช้แรงงาน ในการผลิตเป็นหลักต้องปิดกิจการเนื่องจากไม่อาจแข่งขันด้านราคาสินค้าราคา ถูกจากประเทศกำลังพัฒนาที่เข้ามาตีตลาดสินค้าภายในประเทศได้ ย่อมส่งผลกระทบต่อภาคแรงงานด้วยที่ต้องอยู่ในภาวะว่างงาน (Unemployment)

ไปด้วย จึงยิ่งเป็นการแข่งขันกันลงเหว (race to the bottom)** นอกจากนั้นภายหลังยังเกิดแนวคิดเรื่องการค้าที่เป็นธรรม (Fair Trade) ซึ่งเป็นแนวคิดหนึ่งที่สนับสนุนว่า “การค้าที่ดีพึงตั้งอยู่บนพื้นฐานของการพูดคุยแลกเปลี่ยน ความโปร่งใสและการเคารพซึ่งกันและกัน เพื่อสร้างให้เกิดความเสมอภาคทางการค้า การค้าที่เป็นธรรมจะช่วยสนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยการทำให้เกิดเงื่อนไขทางการค้าที่ดีขึ้น และช่วยปกป้องสิทธิของผู้ผลิตและลูกจ้าง ที่ด้อยโอกาส โดยเฉพาะผู้ผลิตและลูกจ้างในประเทศที่กำลังพัฒนา”[2]

ด้วยเหตุนี้จึงมีความพยายามจากหลายภาคส่วนในการเรียกร้องให้เกิดความตระหนักในสิทธิของผู้ใช้แรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ”องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization หรือ ILO)” ซึ่งเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นพร้อมกับการก่อตั้งสันนิบาตชาติ (The League of Nations) เมื่อ พ.ศ. 2462 (ค.ศ. 1919) ภายใต้สนธิสัญญาแวร์ซายส์ (Treaty of Versailles) วัตถุประสงค์ในการก่อตั้ง ILO คือ ส่งเสริมความยุติธรรมทางสังคม และส่งเสริมให้สิทธิมนุษยชนและสิทธิแรงงานได้รับการยอมรับอย่างเป็นสากล จนกระทั่งสันนิบาตชาติได้ถูกยกเลิกไป และมีการจัดตั้งสหประชาชาติ (United Nations) ขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2489 (ค.ศ. 1946) ILO จึงกลายเป็นองค์การชำนัญพิเศษ (Specialized agency) ของสหประชาชาติ อันเป็นองค์กรหลักเพียงหนึ่งเดียวของสหประชาชาติที่รับผิดชอบดูแลประเด็นแรงงานของประเทศภาคีสมาชิก นอกจากนั้นยังมีความพยายามจากองค์กรพัฒนาเอกชน (non-governmental organizations หรือ NGOs) หลายๆ องค์กรในการเรียกร้องสิทธิให้แก่กลุ่มผู้ใช้แรงงาน และเรียกร้องให้เกิดกลไกการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานอย่างเป็นรูปธรรมและเกิดประสิทธิภาพมากขึ้น รวมทั้งผู้ซื้อในประเทศต่างๆทั้งรายใหญ่ เช่น ซุปเปอร์มาเก็ต และรายย่อยอย่างผู้บริโภคทั่วไปต่างก็หยิบยกประเด็นนี้ขึ้นมาเรียกร้องต่อรัฐบาลของตนและต่อสาธารณชนในมีการพิจารณากันอย่างต่อเนื่อง ปัจจุบันภาคเอกชนในประเทศพัฒนาแล้วได้กำหนด “จรรยาบรรณทางการค้า” (Corporate Codes of Conduct) ของตนขึ้น ซึ่งระบุข้อปฏิบัติต่อแรงงานในโรงงานของผู้ผลิต ด้วยเล็งเห็นว่าประเด็นเรื่องสิทธิแรงงานเป็นหนึ่งในความมั่นคงของมวลมนุษยชาติ เพราะแรงงานก็คือทรัพยากรมนุษย์ ดังนั้นจึงควรได้รับการพัฒนาศักยภาพให้ได้มาตรฐานและได้รับการสรรสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีเพื่อสุดท้ายจะนำมาซึ่งการพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไป

อย่างไรก็ตามแม้จะมีความพยายามผลักดันเรื่องมาตรฐานแรงงานจนกระทั่งมีองค์กรแรงงานระหว่างประเทศมาดูแลประเด็นนี้โดยเฉพาะ แต่กลับประสบปัญหาในการบังคับใช้กลไกที่มีอยู่ขององค์กรให้เกิดประสิทธิภาพ เนื่องจากกลไกการบังคับขององค์การแรงงานระหว่างประเทศไม่มีสภาพบังคับ (sanction) กล่าวคือ การบังคับให้เป็นไปตามอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่บรรดาประเทศสมาชิกได้ให้สัตยาบันไว้นั้นเป็นไปตามความสมัครใจและความพร้อมของประเทศนั้นๆเอง อนุสัญญาที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศออกมาไม่มีบทที่ว่าด้วยการลงโทษผู้ที่ละเมิดหรือไม่ปฏิบัติตามแต่อย่างใด ด้วยเหตุแห่งความบกพร่องในการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานของ

---

[2] World Fair Trade Organization. What is Fair Trade [Online], 8 November 2011. Available from: http://www.wfto.com/index.php

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ทำให้ประเทศที่พัฒนาแล้วซึ่งมีความกังวลว่าเมื่อการแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศทวีความรุนแรงขึ้น อาจนำไปสู่การลดลงของมาตรฐานแรงงานและสวัสดิการสำหรับลูกจ้าง ทั้งนี้เพราะผู้ประกอบการต้องการลดต้นทุนการผลิตและจะนำไปสู่การแย่งส่วนแบ่งการตลาดในประเทศผู้นำเข้าในที่สุด ซึ่งจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อลูกจ้างและอีกนัยหนึ่งอาจเกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันทางการค้า (Fair Competition) ระหว่างประเทศต่อประเทศผู้นำเข้าที่มีมาตรฐานแรงงานสูงกว่าแต่กลับถูกทุ่มตลาดเนื่องจากต้นทุนการผลิตในประเทศผู้ส่งออกต่ำมาก จึงได้พยายามผลักดันประเด็นเรื่องแรงงานเข้าสู่เวทีการเจรจาการค้าพหุภาคี และมีการหยิบยกมาถกกันในการประชุมองค์การการค้าโลก (World Trade Organization) เมื่อเดือนธันวาคม 1996 ณ ประเทศสิงคโปร์ ทั้งนี้เพราะต้องการอาศัยกลไกการขององค์การการค้าโลกที่มีบทลงโทษทางด้านเศรษฐกิจ (economic sanction) มาใช้กับผู้ที่ละเมิดข้อกำหนดเรื่องมาตรฐานแรงงาน แต่ในที่สุดการนำกลไกด้านการค้าระหว่างประเทศมาเชื่อมโยงกับการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานก็ถูกโต้แย้งโดยกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา เพราะเห็นว่าประเด็นเรื่องมาตรฐานแรงงานจะกลายเป็นเครื่องมือของกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วที่จะนำมาใช้เป็นอุปสรรคทางการค้าแก่ประเทศกำลังพัฒนาซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเทศผู้ส่งออก และเห็นว่าองค์การการค้าโลกไม่เหมาะที่จะเป็นองค์กรที่ควบคุมดูแลเรื่องมาตรฐานแรงงานเพราะองค์การการค้าโลกมีวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งเพื่อสรรสร้างความเป็นธรรมทางการค้าและลดอุปสรรคในการค้าระหว่างประเทศ

ในขณะที่มีกระแสโต้แย้งว่าการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานอาจก่อให้เกิดอุปสรรคทางการค้าเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตามในเมื่อแรงงานเป็นหนึ่งในปัจจัยการผลิต ดังนั้นการค้าและการพัฒนาทางเศรษฐกิจกับประเด็นเรื่องแรงงานจึงเป็นสิ่งที่มีความเชื่อมโยงกันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งหากพิจารณาดูแล้วจะพบว่าการพัฒนาทางเศรษฐกิจเกิดจากการเจริญเติบโตของการค้าระหว่างประเทศ และการค้าระหว่างประเทศเป็นปัจจัยทำให้เกิดการพัฒนาสภาพความเป็นอยู่ของแรงงานทั่วทั้งโลกให้ดีขึ้นได้ จึงกล่าวได้ว่าการเติบโตของการค้าระหว่างประเทศนำมาซึ่งคุณภาพชีวิตที่ดีของแรงงาน[3]และการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานที่ดีขึ้นย่อมส่งผลให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืน[4] ดังนั้นจึงเกิดเป็นประเด็นที่สนใจศึกษาว่าจะมีกลไกหรือวิธีการใดหรือไม่ที่สามารถนำมาบังคับใช้เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของคนงานซึ่งเป็นเหตุผลทางศีลธรรมและเกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่ยั่งยืน และบังคับใช้เพื่อให้เกิดการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงาน ทั้งนี้จะต้องเป็นรูปแบบการบังคับใช้ที่ได้รับการยอมรับทั้งจากประเทศพัฒนาแล้วและกำลังพัฒนาได้อย่างลงตัว

จากการศึกษาพบว่า ประเทศพัฒนาแล้วหลายประเทศมีความพยายามยกระดับการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานให้มีความเข้มข้น จริงจังมากขึ้น กล่าวคือ พยายามนำประเด็นเรื่องแรงงานมาสู่การ

---

[3] Michael E. Aleo, Comparative Advantage and Labor Protections in Free Trade Agreement: Making Labor Protections in Trade Agreements Practical and Effective, The Berkeley Electronic Press (2006): 17.

[4] Remi Bazillier, Core Labour Standards and Economic growth, (Sorbonne : Maison des Sciences Economiques Universit´e Paris 1 Panth´eon, 2004), 3.

เจรจาระหว่างกลุ่มการค้าในระดับภูมิภาค และพยายามสร้างความเป็นกฎหมายที่มีสภาพบังคับ โดยกำหนดให้มีบทลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงาน ซึ่งตัวอย่างหนึ่งที่น่าสนใจคือการรวมตัวกันของกลุ่มการค้าเสรีอเมริกาเหนือ หรือเป็นที่รู้จักกันในนาม North America Free Trade Agreement (NAFTA) ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักในการสร้างบรรยากาศการค้าเสรีระหว่างประเทศสมาชิก อันได้แก่ สหรัฐอเมริกา แคนาดาและเม็กซิโก และให้ความสำคัญกับประเด็นเรื่องมาตรฐานแรงงานไปด้วยในขณะเดียวกัน จึงได้มีการออกความตกลงข้างเคียง (side agreement) ว่าด้วยเรื่องแรงงาน ชื่อว่า “ความร่วมมือด้านแรงงานในความตกลงอเมริกาเหนือ หรือ North America Agreement on Labor Cooperation (NAALC)” ซึ่งเป็นความตกลงด้านแรงงานที่เกิดขึ้นก่อนการผลักดันประเด็นเรื่องมาตรฐานแรงงานเข้าสู่เวทีการเจรจาการค้าในองค์การการค้าโลกเสียอีก โดยที่ความตกลงระหว่างประเทศฉบับนี้มีลักษณะพิเศษคือ กระบวนการบังคับใช้ความตกลงสำหรับกรณีละเมิดพันธกรณีภายใต้ความตกลง NAALC และกระบวนระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศภาคีสมาชิกของความตกลง NAFTA ด้วยกัน ที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากการบังคับใช้อนุสัญญาของ ILO

นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาในบริบทของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียนแล้ว แม้ประเด็นเรื่องมาตรฐานแรงงานจะมีความสำคัญทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม แต่จากการศึกษากลับพบว่าอาเซียนให้ความสำคัญกับประเด็นแรงงานน้อยมาก[5] ซึ่งที่ผ่านมาภายใต้กรอบของอาเซียนได้หยิบยกประเด็นเกี่ยวกับการเปิดเสรีด้านการค้าและบริการขึ้นมาอภิปรายสู่สาธารณชนเป็นจำนวนมาก แต่ในการอธิปรายเหล่านี้กลับไม่มีการกล่าวถึงประเด็นแรงงานเท่าที่ควร ดังนั้น หากมีการศึกษาถึงกลไกของความตกลง NAALC ในเชิงลึก เพื่อดูถึงโครงสร้างการทำงานและกระบวนการบังคับใช้ความตกลงฉบับนี้ เฉพาะแต่ประเด็นเรื่องมาตรฐานแรงงานหลัก เพื่อวิเคราะห์ว่าภายใต้ความตกลงฉบับนี้มีประเด็นทางกฎหมายที่น่าจะเสริมให้การบังคับใช้ความตกลงฯบรรลุผล กล่าวคือก่อให้เกิดการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักมากขึ้นอย่างไร แล้วจึงศึกษาผลของการบังคับใช้ความตกลงฯผ่านข้อร้องเรียนตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ภายใต้ความตกลงฉบับนี้ เพื่อพิจารณาแนวทางการตีความเกี่ยวกับข้อกฎหมายในความตกลงฯ โดยเฉพาะในส่วนของพันธกรณีภายใต้ความตกลงฯ แนวทางการวินิจฉัยปัญหาในข้อร้องเรียน รวมทั้งแนวทางในการให้ข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหาของหน่วยงานระงับข้อพิพาทภายใต้ความตกลงฯ เพื่อจะวิเคราะห์ว่าแนวทางการแก้ไขปัญหาภายใต้กระบวนการบังคับใช้ความตกลงฯ จะสามารถนำไปสู่การปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักมากขึ้นได้หรือไม่ อย่างไร ตลอดจนการวิเคราะห์ผลสำเร็จของการบังคับใช้ความตกลงฯต่อการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักของประเทศภาคีสมาชิกผ่านกระบวนการพิจารณาข้อร้องเรียน รวมทั้งข้อจำกัดที่ทำให้การบังคับใช้ความตกลงฯเป็นไปอย่างไม่เต็มประสิทธิภาพ ซึ่งการวิเคราะห์ข้อจำกัดนั้นจะนำไปสู่ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไข ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในแง่ที่สามารถใช้ความตกลงฉบับนี้เป็นต้นแบบในการออกมาตรการเรื่องแรงงานเพื่อทำให้เกิดการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานมากขึ้น โดย

---

[5] สุรินทร์ พิศสุวรรณ. เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องทิศทางและแนวโน้มในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิแรงงานในบริบทของอาเซียน [ออนไลน์]. 2 ธันวาคม 2554. แหล่งที่มา: http://www.homenetthailand.org/index.php

อยู่ภายใต้ร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกในกลุ่มข้อตกลงการค้าเสรีระดับภูมิภาคของอาเซียนหรือ ASEAN Free Trade Agreement (AFTA) ซึ่งประเทศไทยเป็นสมาชิกได้ด้วย และนอกจากนั้นยังเป็นการเตรียมความพร้อมเพื่อการเจรจาต่อรองทางการค้าระหว่างประเทศไทยกับประเทศในกลุ่มการค้าเสรีอเมริกาเหนือในอนาคต เนื่องจากประเทศในกลุ่มนี้โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นคู่ค้าที่สำคัญกับไทยเริ่มให้ความสำคัญต่อประเด็นด้านมาตรฐานแรงงานและใช้เป็นพื้นฐานในการเจรจาต่อรองระดับทวิภาคีมากขึ้น ดังตัวอย่างข้อตกลงการค้าเสรีระหว่างสหรัฐอเมริกาและประเทศจอร์แดน (United States-Jordan Free Trade Agreement) ที่มีการบรรจุข้อตกลงด้านแรงงานรวมอยู่ด้วย[6]

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มุ่งเน้นศึกษาวิเคราะห์กลไกภายความตกลง NAALC พร้อมทั้งชี้ให้เห็นความสำเร็จ ตลอดจนถึงปัญหาและอุปสรรคพร้อมทางเลือกในการบังคับใช้ความตกลงฯ เพื่อให้เกิดการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานทั้งนี้หากจะกล่าวถึงมาตรฐานแรงงานก็อาจจำแนกได้เป็นหลายประเภทได้แก่

(1) มาตรฐานแรงงานตามกฎหมายภายในประเทศ (national labor standards)

เป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อแรงงานภายในประเทศ และบังคับใช้โดยภาครัฐในขอบข่ายเรื่องการคุ้มครองแรงงาน แรงงานสัมพันธ์ สวัสดิการแรงงานและความปลอดภัยในการทำงาน เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติแรงงานวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 และกฎหมายความปลอดภัยในการทำงานเกี่ยวกับเครื่องจักร เกี่ยวกับไฟฟ้า ก่อสร้างว่าด้วยการนั่งร้าน ก่อสร้างว่าด้วยเขตก่อสร้าง เป็นต้น มาตรฐานแรงงานในรูปแบบของกฎหมายเหล่านี้สามารถบังคับใช้ได้โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ และใช้บังคับกับนายจ้างทุกคนโดยเสมอภาคกันเพื่อลูกจ้างทุกคนในประเทศไทย

(2) มาตรฐานแรงงานเอกชน (private labor standards) มี 2 กลุ่มใหญ่คือ

(2.1) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อคนงาน ที่ใช้โดยภาคเอกชน (ได้แก่ กลุ่มผู้ซื้อ ผู้ขาย หรือองค์กรเอกชนต่างๆ) เช่น มาตรฐานแรงงานของอุตสาหกรรมการผลิตเสื้อผ้า (Worldwide Responsible Apparel Production หรือ WRAP) มาตรฐาน FLA (Fair Labour Association Standard) มาตรฐาน WRC (Worker Right Consortium) มาตรฐาน ETI (The Ethical Trading Initiative) และมาตรฐานความรับผิดชอบทางสังคม (Social Accountability หรือ S A 8000) เป็นต้น มาตรฐานเหล่านี้เป็นมาตรฐานแรงงานโดยสมัครใจ (Voluntary) การบังคับใช้เป็นไปโดยสมัครใจระหว่างผู้ซื้อและผู้ขายหรือผู้ผลิตสินค้า ภาครัฐไม่เข้ามาเกี่ยวข้องโดยตรง และมีรายละเอียดปลีกย่อยแตกต่างกันไปมาตรฐานแรงงานลักษณะนี้ มักจะมีหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ตรวจสอบว่า ผู้ผลิตได้

---

[6] Mary Jane Bolle, NAFTA Labor Side Agreement: Lesson for the Worker Rights and Fast-Track Debate [Online]. 20 February 2013. Available from: http://digitalcommons.irl.cornell.edu/crs/27

ดูแลลูกจ้างที่ใช้ในการผลิตสอดคล้องกับมาตรฐานที่ตั้งไว้อย่างไรบ้าง และหากได้มาตรฐานก็จะได้รับการรับรอง (certification) บางมาตรฐานผู้ผลิตจำเป็นต้องเสียค่าใช้จ่ายเพื่อให้ได้รับการรับรอง

(2.2) มาตรฐานแรงงานที่เป็นหลักจริยธรรมด้านแรงงาน (Labor code of conduct) หรือหลักจรรยาบรรณขององค์กร (corporate of conduct) ของบริษัทรายใหญ่ต่างๆ (โดยเฉพาะบริษัทสหรัฐอเมริกา) มาตรฐานแรงงานในลักษณะนี้จัดเป็นมาตรฐานแรงงานโดยสมัครใจเช่นกัน โดยผู้ผลิตจะเป็นผู้กำหนดมาตรฐานแรงงานขึ้นเอง ซึ่งสะท้อนความรับผิดชอบของผู้ผลิตหรือผู้ว่าจ้างที่มีต่อลูกจ้างและสังคม โดยไม่ต้องให้กฎหมายหรือมาตรฐานอื่นๆมาใช้บังคับ

(3) มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ (International labor standards)ประกอบด้วย 2 กลุ่มใหญ่ ได้แก่

(3.1) ข้อกำหนดหรือหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับมาตรฐานของสภาพการทำงานตลอดจน สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานในการทำงาน ซึ่งโดยทั่วไปเรียกว่า มาตรฐานแรงงานหลัก (core labor standards) ตามเกณฑ์ของ ILO โดยถือเป็นส่วนหนึ่งของประมวลกฎหมายระหว่างประเทศ มาตรฐานแรงงานประเภทนี้มีลักษณะเป็นกึ่งกฎหมาย (soft law) กล่าวคือ เป็นข้อตกลงระหว่างประเทศที่อยู่ในรูปของอนุสัญญา (conventions) ซึ่งมีผลบังคับใช้ เมื่อประเทศนั้นๆให้สัตยาบัน (ratification) ผ่านองค์กร ILO นอกจากนั้นในมาตรฐานแรงงานกลุ่มนี้ยังมีอนุสัญญาขององค์กรระหว่างประเทศอื่นๆ เช่น องค์กรสหประชาชาติ (UN) สภาแห่งชาติยุโรป (EC) เป็นต้น

(3.2) มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นจากการทำสนธิสัญญาทวิภาคีและข้อตกลงในระดับภูมิภาคภายใต้กรอบความร่วมมือด้านแรงงาน ซึ่งถือเป็น ส่วนหนึ่งของประมวลกฎหมายระหว่างประเทศเช่นกัน การบังคับใช้มาตรฐานแรงงานในระดับนี้ ขึ้นอยู่กับลักษณะของข้อตกลงว่าจะบังคับใช่อย่างไร และมีขอบเขตเพียงใดซึ่งการกำหนดเป็นข้อตกลงระดับภูมิภาคจะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของข้อตกลงได้ดีกว่ามาตรฐานสากล เนื่องจากจะสอดคล้องกับปัญหาที่จำเป็นจะต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วนในภูมิภาคได้มากกว่า โดยวิธีการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในเรื่องของกฎหมายภายในภูมิภาค ตัวอย่างเช่น การรวมตัวของสหภาพยุโรป หรือโดยวิธีการสร้างแรงจูงใจซึ่งเป็นประโยชน์ต่างตอบแทนให้แก่ผู้ปฏิบัติได้ตรงตามมาตรฐาน ในบริบทของการค้าระหว่างประเทศนี้ข้อกำหนดมักจะเกี่ยวข้องกับมาตรฐานแรงงานที่มีผลต่อการค้าโดยที่มีวัตถุประสงค์เพื่อลดการบิดเบือนทางการค้า เช่น ประเทศผู้ส่งออกใช้เรื่องมาตรฐานแรงงานที่ต่ำกว่ามาตรฐานมาเป็นข้อได้เปรียบในเรื่องราคาต้นทุนสินค้าต่อประเทศผู้นำเข้า ดังนั้นประเทศผู้นำเข้าจึงประสงค์ที่จะใช้มาตรการทางการค้าต่อประเทศผู้ส่งออกที่ไม่สามารถปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานขั้นพื้นฐานได้ อย่างไรก็ตามมาตรฐานแรงงานขั้นพื้นฐานที่กล่าวถึงกันทั่วไปนั้น มักหมายถึง “มาตรฐานแรงงานหลัก” ที่อ้างไว้ในปฏิญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิพื้นฐานของคนงานในสถานประกอบการ (Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work) หรืออิงตามอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานแรงงานหลักทั้ง 7 อนุสัญญาของ ILO ได้แก่

- การให้อิสระแก่ลูกจ้างที่จะเลือกเป็นสมาชิกสมาคมองค์กรสหภาพแรงงานใดก็ได้ และสามารถรวมตัวกันเพื่อสร้างอำนาจการต่อรองกับฝ่ายนายจ้างได้ (freedom of association and the effective recognition of the right to collective bargaining)

- การจ้างแรงงานจะต้องไม่เป็นการบังคับให้ทำงานไม่ว่าจะด้วยวิธีการใดๆก็ตาม (eliminate of all forms of forces or compulsory labor)

- ห้ามเลือกปฏิบัติทั้งในด้านการจ้างทำงานและการเลือกประกอบอาชีพ (eliminate of discrimination in respect of employment and occupation)

- ห้ามใช้แรงงานเด็ก (abolition of child labor)

มาตรฐานแรงงานหลักในการใช้แรงงานเหล่านี้ จัดตั้งขึ้นเพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานแก่แรงงานหรือลูกจ้างทุกคน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนที่ยากจนและ/หรือที่มีแรงกายเป็นทรัพย์เพียงอย่างเดียวในการแสวงหารายได้ ซึ่งมักพบว่า ประชาชนกลุ่มนี้เป็นคนส่วนใหญ่ของสังคมทั้งในประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา[7] ดังนั้นวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงมุ่งศึกษาเฉพาะโครงสร้างองค์กร กระบวนการบังคับใช้ความตกลง NAALC กรณีการบังคับใช้เพื่อให้เกิดการปฏิบัติตาม “มาตรฐานแรงงานหลัก (core labor standards)” หรือเรียกว่า “มาตรฐานหลักในการใช้แรงงาน” เนื่องจากมาตรฐานแรงงานหลักเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางและเป็นที่ตกลงร่วมกันระหว่างประเทศต่างๆ เท่านั้น แต่จะไม่ลงลึกไปถึงมาตรฐานแรงงานในกลุ่มอื่นๆ

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อให้ทราบถึงความเป็นมา แนวคิด วิวัฒนาการและสาระสำคัญของมาตรฐานแรงงานหลัก

1.2.2 เพื่อให้ทราบถึงโครงสร้างองค์กรและกระบวนการบังคับใช้ “ความร่วมมือด้านแรงงานในความตกลงอเมริกาเหนือ” ในกรณีของมาตรฐานแรงงานหลัก

1.2.3 มุ่งศึกษาคดีพิพาทที่เกิดขึ้นภายใต้ “ความร่วมมือด้านแรงงานในความตกลงอเมริกาเหนือ” ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานแรงงานหลักและนำมาวิเคราะห์ประสิทธิภาพในการบังคับใช้ความตกลงด้านแรงงานฉบับนี้

---

[7] นิรมล สุธรรมกิจ, หน้า 5

1.2.4 เพื่อแสดงให้เห็นถึงความสำเร็จตลอดจนอุปสรรคในการบังคับใช้ “ความร่วมมือด้านแรงงานในความตกลงอเมริกาเหนือ” ในการทำให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักมากขึ้น

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

“ความร่วมมือด้านแรงงานในความตกลงอเมริกาเหนือ (The North American Agreement on Labor Cooperation หรือ NAALC) เป็นกรณีที่ก่อให้เกิดการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลัก (Core Labor Standards หรือ CLS) มากขึ้น”

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาการบังคับใช้ “ความร่วมมือด้านแรงงานในความตกลงอเมริกาเหนือ” (North American Agreement on Labor Cooperation) ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานแรงงานหลัก (Core Labor Standards) และผลของการบังคับใช้ผ่านกรณีพิพาทระหว่างประเทศสมาชิกที่เข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทภายใต้ความตกลงด้านแรงงานฉบับนี้

1.5 วิธีการศึกษา

การเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูลจากหนังสือ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ และเอกสารต่างๆที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Organization) ในส่วนของมาตรฐานแรงงานหลัก ศึกษาโครงสร้างและกระบวนการบังคับใช้ “ความร่วมมือด้านแรงงานในความตกลงอเมริกาเหนือ” (North American Agreement on Labor Cooperation) ตลอดจนจนถึงทบทวนวรรณกรรมเชิงประจักษ์ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ค้นคว้า วิจัยทั้งในส่วนของประเทศไทยและต่างประเทศต่อกรณีผลของการบังคับใช้ “ความร่วมมือด้านแรงงานในความตกลงอเมริกาเหนือ” ของกลุ่มเศรษฐกิจอเมริกาเหนือ รวมทั้งคดีพิพาทระหว่างประเทศสมาชิกที่เข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทภายใต้ความตกลงฉบับนี้ด้วย

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงความเป็นมา แนวคิด วิวัฒนาการและสาระสำคัญของมาตรฐานแรงงานหลัก

1.6.2 ทำให้ทราบถึงโครงสร้างองค์กรและกระบวนการบังคับใช้ “ความร่วมมือด้านแรงงานในความตกลงอเมริกาเหนือ” ในกรณีของมาตรฐานแรงงานหลัก

1.6.3 ทำให้ทราบถึงประสิทธิภาพในการบังคับใช้ “ความร่วมมือด้านแรงงานในความตกลงอเมริกาเหนือ” ในกรณีของมาตรฐานแรงงานหลัก

1.6.4 ทำให้ทราบถึงความสำเร็จตลอดจนอุปสรรคในการบังคับใช้ “ความร่วมมือด้านแรงงานในความตกลงอเมริกาเหนือ” ในการทำให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักมากขึ้น

1.6.5 ทำให้สามารถใช้ผลการศึกษานี้เป็นแนวทางในการศึกษาในระดับต่อไป เกี่ยวกับการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานหลักของกลุ่มประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียน (ASEAN) ได้

บทที่ 2

แนวคิดเรื่องมาตรฐานแรงงานหลัก (Core Labor Standards) และประวัติความเป็นมาของความร่วมมือด้านแรงงานในความตกลงอเมริกาเหนือ (NAALC)

2.1 ความเป็นมา แนวคิดและวิวัฒนาการในการกำหนดเรื่องมาตรฐานแรงงานหลัก

แนวคิดเรื่องการคุ้มครองผู้ใช้แรงงานเป็นผลมาจากการปฏิวัติอุตสาหกรรม ซึ่งเกิดขึ้นในประเทศอังกฤษเป็นประเทศแรกจากนั้นจึงขยายต่อไปยังประเทศต่างๆในทวีปยุโรปและอเมริกา การปฏิวัติอุตสาหกรรมก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างมาก ในทางเศรษฐกิจ การปฏิวัติอุสาหกรรมทำให้เกิดความต้องการวัตถุดิบเพื่อนำมาสร้างผลิตผลอุตสาหกรรมโดยอาศัยเทคโนโลยี เมื่อผลิตสินค้าได้เป็นจำนวนมากก็ต้องมีการส่งออกไปขายยังต่างประเทศ ทำให้การค้าระหว่างประเทศมีการขยายตัวมากขึ้น ส่วนการเปลี่ยนแปลงในทางสังคมนั้น การปฏิวัติอุตสาหกรรมทำให้ความเป็นอยู่ของมนุษย์และสภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไป การมีโรงงานอุตสาหกรรมทำให้เกิดของเสียจากโรงงาน เกิดฝุ่นควัน มีการใช้แรงงานที่เอารัดเอาเปรียบคนงาน โดยเฉพาะมีการใช้แรงงานเด็ก นอกจากนั้น เพื่อการแข่งขันกันผลิตให้ได้สินค้าจำนวนมาก รวดเร็ว และต้นทุนต่ำ จึงมีความต้องการจ้างแรงงานในอัตราที่ถูก ส่วนในด้านของแรงงานในขณะนั้นก็ขาดอำนาจต่อรอง และไม่มีโอกาสเลือกงาน อีกทั้งกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ยังให้ความคุ้มครองแรงงานได้ไม่เพียงพอ[1]

จากสภาพที่สวัสดิการของแรงงานถูกละเลยเพื่อให้ต้นทุนการผลิตสินค้าต่ำสำหรับรองรับการแข่งขันในทางการค้าระหว่างประเทศ ทำให้ขาดความร่วมมือในระหว่างประเทศเพื่อแก้ปัญหาสังคม นักวิชาการอุตสาหกรรมจึงพยายามเรียกร้องให้มีการปฏิรูปสังคมโดยการที่ประเทศต่างๆร่วมมือกันสร้างมาตรการระหว่างประเทศที่กำหนดกฎเกณฑ์ทางแรงงานขึ้นมา ความพยายามนี้ได้เกิดขึ้นต่อเนื่องตลอดมาจนมีการจัดการประชุมกันในกรุงเบอร์ลินเมื่อปี ค.ศ. 1890 โดยมีประเทศในยุโรปเข้าร่วมด้วย ผลของการประชุม ที่ประชุมฯมีข้อเสนอแนะให้มีการจัดทำมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ และที่ประชุมฯยังเล็งเห็นถึงความจำเป็นในการกำหนดอายุขั้นต่ำของแรงงานเด็ก การกำหนดเกี่ยวกับงานที่เด็กและสตรีไม่ควรทำ การทำงานในวันหยุด ความปลอดภัยในที่ทำงาน จากการประชุมนี้ทำให้รัฐบาลของประเทศในยุโรปเริ่มตระหนักถึงผลกระทบทางสังคม และถือเป็นจุดเริ่มของความร่วมมือระหว่างประเทศ

ในปี ค.ศ. 1897 ได้มีการประชุมของนักวิชาการ สมาชิกรัฐสภาจากยุโรปและสหรัฐอเมริกาเพื่อทบทวนผลการประชุมเบอร์ลินและศึกษาแนวทางในการจัดตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ผลของการประชุมฯทำให้มีการเผยแพร่แนวคิดนี้ออกไปในหลายประเทศ เกิดการจัดตั้งองค์กร

---

[1] นิคม จันทรวิทุร, ประเทศไทยกับประมวลกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ (กรุงเทพ :โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 3.

ภายในประเทศเพื่อทำหน้าที่ให้ความคุ้มครองแรงงาน และองค์กรภายในประเทศเหล่านี้ได้มาประชุมครั้งแรกที่กรุงปารีสในปี ค.ศ. 1900 และจัดตั้งสมาคมกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ (The International Association for Labour Legislation) โดยมีสำนักงานที่ประเทศสวิสเซอร์แลนด์ ถือว่าสมาคมฯนี้เป็นสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศองค์กรแรก แต่อย่างไรก็ตามสมาคมกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศยังไม่ใช่องค์กรที่เกิดจากความร่วมมือของรัฐ เพราะสมาชิกขององค์กรคือสมาคมระดับชาติของประเทศต่างๆ ที่เรียกร้องให้มีความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยที่รัฐบาลที่ยินยอมรับวัตถุประสงค์ของสมาคมนี้สามารถส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุมได้

สมาคมฯสนับสนุนให้มีการศึกษาและพิจารณาเกี่ยวกับมาตรการต่างๆ รวมทั้งเรียกร้องให้นานาประเทศดำเนินการป้องกันหรือแก้ไขสภาพการทำงานที่ไม่เหมาะสม จัดการประชุมระหว่างประเทศ ยกร่างอนุสัญญาระหว่างประเทศ ผลักดันให้มีการยอมรับและให้สัตยาบันอนุสัญญาที่จัดทำขึ้นและนำมาตรการที่กำหนดขึ้นในอนุสัญญาไปปฏิบัติให้เกิดผล อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของสมาคมฯมีข้อบกพร่อง คือ สมาคมฯไม่มีอำนาจที่จะบังคับให้สมาชิกของสมาคมฯปฏิบัติตามอนุสัญญาได้ นอกจากนั้นอนุสัญญาที่จัดทำโดยสมาคมฯก็หาได้กำหนดบทลงโทษในกรณีที่สมาชิกของสมาคมฯไม่ยอมปฏิบัติตาม[2]

อนุสัญญาที่จัดทำขึ้นโดยสมาคมกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศได้แก่ อนุสัญญาการห้ามใช้ฟอสฟอรัสขาวและอนุสัญญาว่าด้วยการทำงานกลางคืนสำหรับสตรี ซึ่งได้รับการรับรองจากการประชุมของสมาคมฯในปี ค.ศ.1906 การประชุมครั้งต่อมาในปี ค.ศ.1913 สมาคมฯได้ยกร่างอนุสัญญาว่าด้วยข้อบังคับเกี่ยวกับชั่วโมงการทำงานของสตรีและเด็ก และอนุสัญญาการห้ามมิให้ใช้เด็กทำงานในเวลากลางคืน แต่ปรากฏว่ายังไม่เป็นผลสำเร็จก็เกิดสงครามโลกครั้งที่ 1

เมื่อเกิดสงครามโลกครั้งที่ 1 ขึ้นในปี ค.ศ. 1914 การดำเนินการของสมาคมกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศได้สิ้นสุดลง แต่อย่างไรก็ตาม ระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 1 สหพันธ์แรงงานในประเทศต่างๆ ยังคงดำเนินการอยู่และผลักดันการสร้างหลักประกันแก่แรงงาน ซึ่งรวมถึงเรื่องชั่วโมงการทำงาน ความปลอดภัยในการทำงาน การประกันสังคม โดยเสนอให้รวมอยู่ในสนธิสัญญาสันติภาพด้วย และพยายามผลักดันให้มีการจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศถาวรเพื่อบังคับใช้กฎเกณฑ์ต่างๆที่กำหนดขึ้น

ภายหลังจากที่สงครามโลกสงบลงก็มีการประชุมสันติภาพในปี ค.ศ. 1919 ที่กรุงปารีส (The Paris Peace Conference of 1919) ซึ่งได้มีความตกลงจัดตั้งคณะกรรมการกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ (Commission on International Labour Legislation) เพื่อร่างข้อเสนอเตรียมบรรจุไว้ในสนธิสัญญาสันติภาพ ข้อที่น่าสนใจคือคณะกรรมการฯประกอบด้วย 3 ฝ่ายคือ ฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง และข้อเสนอของคณะกรรมการฯชุดนี้ได้ถูกบรรจุเข้าไว้ในส่วนที่ 13 ของ

---

[2] รสลิน ธำรงวิทย์, “สถาบันระหว่างประเทศ”,ใน เอกสารการสอนชุดสถาบันระหว่างประเทศ, (กรุงเทพ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2538), หน้า 435.

สนธิสัญญาสันติภาพแวร์ซายส์ (Treaty of Versailles) จึงกล่าวได้ว่าองค์การแรงงานระหว่างประเทศ หรือ ILO (International Labour Organization) ได้เกิดขึ้นพร้อมกับการก่อตั้งสันนิบาตชาติ (The League of Nations) ภายใต้สนธิสัญญาแวร์ซายส์นั่นเอง ทั้งนี้ประเทศไทยได้ร่วมเป็นประเทศสมาชิกก่อตั้งด้วย วัตถุประสงค์ในการก่อตั้ง ILO คือ เพื่อส่งเสริมความยุติธรรมทางสังคมและส่งเสริมให้สิทธิมนุษยชนและสิทธิแรงงานให้ได้รับการยอมรับอย่างเป็นสากล

ILO มีการดำเนินงานให้ความร่วมมือกับองค์การสันนิบาตชาติ แต่มิได้ถูกควบคุมโดยสันนิบาตชาติ หากแต่องค์การสันนิบาตชาติจะมีส่วนร่วมเพียงการจัดทำงบประมาณ ILO ได้ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำอนุสัญญาด้านแรงงานระหว่างประเทศและได้รับการให้สัตยาบันอย่างกว้างขวาง อนุสัญญาที่จัดทำในระยะแรกมักเป็นเรื่องเกี่ยวกับพื้นฐานด้านแรงงาน เช่น เรื่องเกี่ยวกับชั่วโมงการทำงาน ความปลอดภัยในการทำงาน การจ้างแรงงานผู้หญิงและเด็ก การจ่ายเงินค่าชดเชยเพื่อเลิกจ้าง และการให้การรักษาพยาบาล เป็นต้น กิจกรรมเหล่านี้มีผลต่อการเสริมสร้างมาตรฐานด้านแรงงานในประเทศต่างๆ สำหรับบางประเทศ จึงถือเป็นครั้งแรกที่มีการยอมรับมาตรฐานด้านแรงงาน ซึ่งในเวลาต่อมา ILO ยังได้ขยายขอบเขตการทำงานของตนออกไป ไม่จำกัดเฉพาะปัญหามาตรฐานแรงงานขั้นต่ำ แต่ยังได้พยายามดำเนินการเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพในการสมาคม ด้วยเหตุที่ว่าสิทธิในการจัดตั้งสหภาพแรงงานในบางประเทศนั้นยังถูกจำกัดอยู่ อย่างไรก็ตาม การดำเนินการดังกล่าวนี้ทำให้ ILO ถูกต่อต้านจากบางประเทศ

ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 แม้ว่าองค์การสันนิบาตชาติจะสิ้นสุดบทบาทลง แต่ ILO ก็ยังคงดำเนินงานอยู่อย่างต่อเนื่อง ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 จะสิ้นสุด ได้มีการจัดประชุมแรงงานระหว่างประเทศเพื่อเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือกับปัญหาต่างๆ ที่รออยู่ภายหลังสงครามโลกตลอดจนกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์การฯที่เมืองฟิลาเดลเฟีย ประเทศสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. 1944 และในการประชุมครั้งนี้เองทำให้มีการลงมติรับรองคำประกาศแห่งฟิลาเดลเฟีย (Declaration of Philadelphia) ซึ่งมีเนื้อหาสาระสำคัญเน้นเรื่องสิทธิมนุษยชนของแรงงาน ในเวลาต่อมาคำประกาศฟิลาเดลเฟียได้ถูกผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของธรรมนูญของ ILOในปี ค.ศ. 1946 เมื่อได้มีการจัดตั้งองค์การสหประชาชาติ (United Nations) ขึ้นแล้ว ILO ได้กลายเป็นทบวงการชำนาญพิเศษองค์การแรกขององค์การสหประชาชาติ อันเป็นองค์กรหลักเพียงหนึ่งเดียวของสหประชาชาติที่รับผิดชอบดูแลประเด็นเรื่องแรงงานของประเทศสมาชิก

บทบาทสำคัญของ ILO ภายใต้องค์การสหประชาชาติ คือ การพยายามส่งเสริมความคุ้มครองด้านสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของมนุษย์ การปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่และสภาพการทำงาน รวมถึงการส่งเสริมการทำงานอย่างเต็มที่ ซึ่งการพยายามที่จะส่งเสริมความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของมนุษย์นี้ ประเทศต่างๆในโลกเองก็ได้ตั้งปณิธานไว้ตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติเช่นเดียวกัน นอกจากนั้น ILO ยังมีบทบาทในการให้ความร่วมมือด้านวิชาการ การฝึกอบรม การวิจัยและสนับสนุนข้อมูลข่าวสารด้านแรงงานอีกด้วย และสถานการณ์สำคัญซึ่งยืนยันถึงการตระหนักในเรื่องมาตรฐานแรงงานขั้นพื้นฐานของนานาประเทศได้เกิดขึ้น เมื่อ

วันที่ 18 มิถุนายน 1998 เนื่องจากในวันดังกล่าวที่ประชุมของ ILO สมัยที่ 86 มีมติรับรอง **"ปฏิญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน (Declaration on Fundamental Principle and Right at Work)"** โดยมีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมการปฏิบัติตาม **"มาตรฐานแรงงานหลัก (Core Labor Standards)"** ของ ILO รวม 4 เรื่อง คือ การขจัดไปซึ่งการใช้แรงงานบังคับในทุกรูปแบบ (อนุสัญญาฉบับที่ 29 และ105) เสรีภาพในการสมาคมและการรับรองสิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรอง (อนุสัญญาฉบับที่ 87 และ 98) การขจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและในอาชีพ (อนุสัญญาฉบับที่ 100 และ 111) และการยกเลิกการใช้แรงงานเด็ก (อนุสัญญาฉบับที่ 138 และ 182) โดยกำหนดพันธกิจให้ประเทศสมาชิก ILO เคารพและปฏิบัติตามสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน หรือที่เรียกว่า มาตรฐานแรงงานหลัก ซึ่งถือเป็นสิทธิมนุษยชนด้วย แม้ว่ารัฐบาลของประเทศนั้นๆจะให้สัตยาบันหรือไม่ก็ตาม โดยไม่คำนึงถึงระดับการพัฒนาประเทศ ทั้งนี้เพื่อกระตุ้นให้เกิดความพยายามระดับชาติในการสร้างหลักประกันว่าในโลกยุคโลกาภิวัฒน์นี้ ความก้าวหน้าทางสังคมจะต้องพัฒนาไปพร้อมกับความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ

จุดเริ่มต้นของปฏิญญาฯสืบเนื่องมาจากที่ประชุมสุดยอดด้านการพัฒนาสังคม (World Social Summit) ที่กรุงโคเปนเฮเกน ประเทศเดนมาร์ก เมื่อปี 1995 ได้รับรองพันธกิจและแผนปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องกับ "สิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงาน" ซึ่งมีเนื้อหาสาระตามมาตรฐานแรงงานหลัก ในเวลาต่อมาเมื่อมีการประชุมระดับรัฐมนตรีขององค์การการค้าโลก (WTO) ที่ประเทศสิงคโปร์ เมื่อเดือนธันวาคม ปี 1996 ที่ประชุมฯให้การยอมรับว่า ILO เป็นองค์กรเดียวที่รับผิดชอบด้านแรงงานและมีบทบาทโดยตรงด้านมาตรฐานแรงงานและการส่งเสริมหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน

การย้ำถึงพันธกิจของ ILO เป็นจุดผลักดันที่ทำให้มีการรับรองปฏิญญาฯในปี 1998 อันเป็นผลให้ประเทศสมาชิกแม้มิได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาหลักต้องมีพันธะในการปฏิบัติตามอนุสัญญาเหล่านี้ให้ได้ผลจริงจังมากขึ้น สาระสำคัญของปฏิญญาฯนอกจากจะกล่าวถึงสิ่งที่เป็นมาตรฐานแรงงานหลักแล้ว ยังย้ำว่าปฏิญญาฯจะไม่ถูกนำมาใช้เพื่อการกีดกันทางการค้า นอกจากนั้นการปฏิบัติตามปฏิญญาฯจะไม่ถูกตั้งข้อสงสัยในเรื่องความได้เปรียบเสียเปรียบเชิงการค้า หรือเรียกว่า "ความได้เปรียบโดยเปรียบเทียบ" (Comparative Advantage) ด้วย[3]

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าประเด็นเรื่องการคุ้มครองแรงงานเป็นเรื่องที่ถูกนำมากล่าวถึงอยู่เสมอในระดับสากลนับตั้งแต่ยุคของการปฏิวัติอุสาหกรรม สืบเนื่องมาจนกระทั่งถึงการประชุมระดับรัฐมนตรีของ WTO ที่ประเทศสิงคโปร์ เมื่อเดือนธันวาคม ปี 1996 ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความพยายามผลักดันประเด็นเรื่องการคุ้มครองแรงงานให้มีสภาพบังคับเกี่ยวกับการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานมากขึ้น อาทิ เช่น การลงโทษทางเศรษฐกิจ (economic sanction) แต่ถึงกระนั้นความพยายามดังกล่าวก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จเนื่องจากมีการคัดค้านจากกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาว่า การนำการลงโทษทาง

[3] สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน, อนุสัญญาหลักและปฏิญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน (กระทรวงแรงงาน, 2546), หน้า คำนำ.

เศรษฐกิจมาใช้เป็นกรณีที่ก่อให้เกิดช่องทางในการกีดกันทางการค้า แต่สิ่งหนึ่งที่นับว่าเป็นผลสำเร็จจากการพยายามผลักดันประเด็นนี้เข้าสู่เวทีการค้าโลกคือ มีการรับรอง **“ปฏิญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน (Declaration on Fundamental Principle and Right at Work)”** ในเวลาต่อมา ซึ่งเท่ากับเป็นการแสดงเจตจำนงร่วมกันของมวลมนุษยชาติที่ประสงค์จะยกระดับการคุ้มครองแรงงานให้มากขึ้น

ด้วยเหตุเหล่านี้ อาจกล่าวได้ว่าทุกๆประเทศมีพันธกิจในการดูแลประเด็นเรื่องการคุ้มครองแรงงานร่วมกันไม่ว่าจะเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วหรือกำลังพัฒนาก็ตาม จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเร่งแสวงหาเครื่องมือหรือกลไกที่นำไปสู่ความสำเร็จในการยกระดับการคุ้มครองแรงงานโดยเฉพาะกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่จะต้องเร่งปรับตัวให้ทันกระแสโลก เพราะอีกไม่นานอาจจะทัดทานกระแสการเปลี่ยนแปลงนี้ไม่ได้ เนื่องจากกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วที่มีระดับการคุ้มครองแรงงานสูงกว่าได้ใช้ความพยายามในการผลักดันประเด็นนี้มาในความตกลงทางการค้าทวิภาคีมากขึ้นเรื่อยๆ ยกตัวอย่าง กรณีของความตกลงการค้าเสรีระหว่างสหรัฐอเมริกาและประเทศจอร์แดน (United States-Jordan Free Trade Agreement) ที่มีการบรรจุข้อตกลงด้านแรงงานรวมอยู่ด้วย[4]

2.2 ความเป็นมาของความร่วมมือด้านแรงงานในความตกลงอเมริกาเหนือ (NAALC) กับการกำหนดเรื่องมาตรฐานแรงงานหลัก

ความร่วมมือด้านแรงงานในความตกลงอเมริกาเหนือ (NAALC) เป็นผลมาจากความพยายามในการนำประเด็นเรื่องแรงงานมาสู่การเจรจาระหว่างกลุ่มการค้าในระดับภูมิภาค[5]และพยายามสร้างความเป็นกฎหมายที่มีสภาพบังคับเข้มแข็ง (hard law) โดยกำหนดให้มีบทลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงาน ตัวอย่างหนึ่งที่น่าสนใจคือ การรวมตัวกันของกลุ่มการค้าเสรีอเมริกาเหนือ หรือเป็นที่รู้จักกันในนาม North America Free Trade Agreement (NAFTA) ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักในการสร้างบรรยากาศการค้าเสรีระหว่างประเทศสมาชิกอันได้แก่ สหรัฐอเมริกา แคนาดาและเม็กซิโก และให้ความสำคัญกับประเด็นเรื่องมาตรฐานแรงงานไปด้วยในขณะเดียวกัน จึงได้มีการออกความตกลงข้างเคียง (side agreement) ที่ว่าด้วยเรื่องแรงงาน ชื่อว่า “ความร่วมมือด้านแรงงานในความตกลงอเมริกาเหนือ หรือ North America Agreement on Labor Cooperation (NAALC)” ซึ่งเป็นความตกลงด้านแรงงานที่เกิดขึ้นก่อนการผลักดันประเด็นเรื่องมาตรฐานแรงงานเข้าสู่เวทีการเจรจาการค้าในองค์การการค้าโลกเสียอีก โดยที่ความตกลงระหว่างประเทศฉบับนี้มีลักษณะพิเศษคือ มีกระบวนการบังคับสำหรับกรณีละเมิดหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงาน และมีกระบวนระงับข้อพิพาทภายในระหว่างประเทศสมาชิกความตกลงการค้าเสรีอเมริกาเหนือด้วยกัน ที่มีลักษณะ

---

[4] **See more** : Mary Jane Bolle, Jordan-U.S. Free Trade Agreement : Labor Issues, [Online] 13 December 2001. Available from : http://www.policyarchive.org/handle/10207/bitstreams/3488.pdf

[5] Michael J.Trebilcock, Trade Policy and Labour Standards (University of Toronto), 16.

พิเศษแตกต่างจากกลไกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ให้เห็นถึงการบังคับใช้กระบวนการดังกล่าวนี้โดยละเอียดในบทต่อไป

2.2.1 การเชื่อมโยงประเด็นเรื่องมาตรฐานแรงงานหลักเข้ากับความตกลงเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (North American Free Trade Agreement: NAFTA)

ในระหว่างที่มีการเจรจาเพื่อการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในอเมริกาเหนือ หรือ NAFTA ระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกา เม็กซิโก และแคนาดา สหรัฐอเมริกามีความกังวลว่าอุตสาหกรรมสหรัฐอเมริกาจะย้ายฐานการผลิตไปยังประเทศเม็กซิโก เพื่ออาศัยโอกาสจากค่าแรงราคาถูกและช่องว่างทางกฎหมายแรงงานของเม็กซิโกในการดำเนินธุรกิจ ซึ่งจะทำให้ผู้ส่งออกชาวเม็กซิกันสามารถขยายการส่งออกสินค้าของตนไปยังสหรัฐอเมริกาได้มากขึ้น ซึ่งเป็นการแข่งขันทางการค้าที่ไม่เท่าเทียมกันและยังทำให้เกิดปัญหาแรงงานอพยพอีกด้วย ดังนั้น ประธานาธิบดีคลินตันจึงได้จัดทำความตกลงข้างเคียง (side agreement) ด้านแรงงานขึ้นมาฉบับหนึ่ง[6] ซึ่งก็คือ NAALC ความตกลงฉบับนี้จึงเป็นความตกลงซึ่งแสดงให้เห็นถึงการนำเรื่องการคุ้มครองแรงงานมาผนวกกับความร่วมมือทางเศรษฐกิจเป็นครั้งแรก

ความตกลง NAALC มีผลบังคับใช้เมื่อ 1 มกราคม ค.ศ.1994 [7] มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาสภาพการทำงานและความเป็นอยู่ขั้นพื้นฐานของประเทศคู่เจรจาทั้ง 3 ประเทศให้ดีขึ้น แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารด้านแรงงาน รวมถึงร่วมมือกันเพื่อการบังคับใช้กฎหมายแรงงานภายในของแต่ละประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดความโปร่งใสในการบริหาร และบังคับใช้กฎหมายแรงงาน

โดยความตกลงดังกล่าวมีสาระสำคัญว่า ประเทศคู่สัญญาทั้ง 3 ประเทศ จะต้องบังคับใช้กฎหมายแรงงานภายในประเทศของตนอย่างมีประสิทธิภาพ โดยที่ทั้ง 3 ประเทศจะไม่ก้าวล่วงมาตรฐานแรงงานที่กำหนดไว้ในกฎหมายแรงงานของแต่ละประเทศและจะไม่บังคับให้ต้องใช้มาตรฐานในระดับเท่ากัน แต่ทั้งนี้ประเทศสมาชิกจะต้องพยายามพัฒนา แก้ไข ปรับเปลี่ยนกฎหมายข้อกำหนดตลอดจนแสวงหาหนทางต่างๆในการคุ้มครองสิทธิของแรงงานในประเทศของตน ในขณะเดียวกันจะต้องคำนึงถึงคุณภาพและอัตราผลิตภาพสูงในการผลิต* ทั้งจะต้องมีการพัฒนามาตรฐานแรงงานอย่างยั่งยืนเพื่ออนาคตด้านแรงงานที่ดีต่อไป โดยความร่วมมือกันในการสนับสนุนส่งเสริมหลักการพื้นฐานด้านสิทธิแรงงาน มีทั้งสิ้น 11 ข้อ มีที่มาจากหลักการคุ้มครองแรงงานขั้นพื้นฐานในกฎหมายการค้าของประเทศสหรัฐอเมริกา 5 ประการได้แก่ (1) สิทธิในการสมาคม (2)

---

[6] รศ.ทัชชมัย ฤกษะสุต, “มาตรฐานแรงงานกับข้อตกลงการค้าเสรี กรณีศึกษา US-Australia FTA ฯลฯ,” ใน มาตรฐานแรงงานกับการค้า:อุปสรรคและโอกาสเพื่อการพัฒนา, สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา, หน้า ข-24

[7] North American Agreement on Labor Cooperation, U.S.-Can-Mex (Sept. 14, 1993), Article.51. [hereinafter refer to NAALC]

* **อัตราการผลิตภาพสูง (High Productivity)** คือ การใช้ทรัพยากรการผลิตพื้นฐาน อันประกอบด้วย คน เครื่องจักร วัสดุ วิธีการและการวัดผลให้สามารถผลิตได้ตามปริมาณที่ต้องการ มีคุณภาพปลอดภัยและต้นทุนต่ำ

เสรีภาพในการเข้าเป็นสมาชิกสหภาพและสิทธิในการรวมตัวกันเพื่อเจรจาต่อรอง (3) การขจัดแรงงานบังคับ (4) การกำหนดอายุขั้นต่ำสำหรับการจ้างแรงงานเด็ก และ (5) การกำหนดสภาพการจ้างซึ่งเป็นที่ยอมรับได้ ในเรื่องเกี่ยวกับ ค่าจ้างขั้นต่ำ ชั่วโมงการทำงาน และความปลอดภัยและอาชีวอนามัยในการทำงาน[8] ประกอบกับเรื่องสิทธิในการได้รับค่าชดเชยในกรณีเจ็บป่วยของคนงานและเรื่องการคุ้มครองแรงงานอพยพ ให้มีผลในระยะยาวต่อไป ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าข้อ (1) – (4) ของกฎหมายสหรัฐอเมริกาสอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานหลักทั้ง 4 ประการได้แก่เรื่อง (1) เสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรอง (2) การขจัดไปซึ่งการใช้แรงงานบังคับในทุกรูปแบบ (3) การยกเลิกการใช้แรงงานเด็ก และ (4) การขจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและในอาชีพ

ความตกลงด้านแรงงานที่ปรากฏในความตกลง NAALC ได้แก่[9]

(1) เสรีภาพในการสมาคม และการคุ้มครองสิทธิในการเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน (Freedom of association and protection of the right to organize)

(2) สิทธิในการรวมตัวกันเพื่อเจรจาต่อรอง (The right to bargain collectively)

(3) สิทธิในการนัดหยุดงาน (The right to strike)

(4) การห้ามใช้แรงงานบังคับ (A prohibition of forced labor)

(5) การคุ้มครองแรงงานเด็กและผู้เยาว์ (Labor protections for children and young persons)

(6) มาตรฐานแรงงานขั้นต่ำเกี่ยวกับการจ้างงาน ค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา (Minimum employment standards: pertaining to minimum wage , overtime pay)

(7) การขจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน (Elimination of employment discrimination)

(8) การให้ค่าจ้างที่เท่ากันระหว่างลูกจ้างหญิงและชาย (Equal pay for women and men)

(9) การป้องกันความเจ็บป่วยหรือการบาดเจ็บเนื่องมาจากการทำงาน (Prevention of occupational injuries and illness)

---

[8] The U.S. Trade Act of 1974, as amended. Sec.502 (a)(4)

[9] NAALC, Annex 1 Labor Principles.

(10) การจ่ายค่าทดแทนในกรณีบาดเจ็บ หรือเจ็บป่วย อันเนื่องมาจากการทำงาน (Compensation in cases of occupational injuries and illnesses)

(11) การคุ้มครองแรงงานอพยพ (Protection of migrant workers)

2.2.2 ความหมายของมาตรฐานแรงงานหลักภายใต้ความร่วมมือด้านแรงงานในความตกลงอเมริกาเหนือ (NAALC)

ดังได้กล่าวไปแล้วข้างต้นว่า “มาตรฐานแรงงานหลัก” คือหลักการที่ว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานที่เป็นที่ยอมรับกันอย่างแพร่หลายในบรรดาประเทศสมาชิก ILO โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นที่ยอมรับภายใต้ “ปฏิญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน” ประกอบด้วยเรื่อง (1) เสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรอง (2) การขจัดไปซึ่งการใช้แรงงานบังคับในทุกรูปแบบ (3) การยกเลิกการใช้แรงงานเด็ก และ (4) การขจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและในอาชีพ โดยมุ่งให้ความคุ้มครองแก่แรงงานทุกคน โดยไม่คำนึงถึงสัญชาติหรือสถานะความเป็นแรงงานอพยพ หลักการและสิทธิทั้งสี่ประการดังกล่าวจะต้องได้รับการปฏิบัติในทุกขั้นตอนของกระบวนการย้ายถิ่นฐานแรงงานและจะต้องได้รับการเคารพแม้ในประเทศซึ่งรัฐบาลยังมิได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาที่เกี่ยวข้อง และเป็นหลักการที่ประเทศภาคีสมาชิกความตกลง NAALC ยอมรับร่วมกัน

ต่อไปนี้จะเป็นการอธิบายความหมายและขอบเขตของหลักการที่เป็นมาตรฐานแรงงานหลักในลักษณะที่เป็นนิยามสากลและเชื่อมโยงมาถึงความหมายภายใต้ NAALC ด้วย ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

2.2.2.1 เสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรอง

“เสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรอง” มีนิยามสากลปรากฏอยู่ใน “ปฏิญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน” ซึ่งได้กล่าวถึงอนุสัญญาของ ILO จำนวนทั้งสิ้น 8 ฉบับ โดยสามารถแบ่งออกเป็น 4 หมวดหมู่ และในเรื่องเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรองจัดอยู่ในกลุ่มที่ 1 ประกอบด้วยอนุสัญญาว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว ค.ศ. 1948 ฉบับที่ 87 และอนุสัญญาฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวกันและการเจรจาต่อรอง

เสรีภาพในการรวมตัวเป็นสมาคมเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปกป้องผลประโยชน์ของแรงงานและที่สำคัญเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ซึ่งได้รับการรับรองไม่เฉพาะแต่ในอนุสัญญาและข้อแนะ (Recommendations) ของ ILO แต่องค์กรระหว่างประเทศอื่นๆก็ได้รับรองด้วย อาทิเช่น องค์การสหประชาชาติ นอกจากนั้นสิทธิเสรีภาพในเรื่องนี้ยังถือว่ามีความสำคัญเป็นพิเศษเพราะเกี่ยวพันกับคู่กรณีที่เกี่ยวข้องถึง 3 ฝ่าย คือ นายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล

ความจริงแล้ว เสรีภาพในการสมาคมนี้ได้มีการกล่าวมาตั้งแต่เริ่มการจัดตั้ง ILO ในปี ค.ศ. 1919 โดยมีการกำหนดไว้ในข้อบังคับขององค์การฯ นอกจากนั้นในอารัมภบทของส่วนที่ 13 ของสนธิสัญญาแวร์ซายส์ก็ยังกล่าวถึงการรับรองหลักการในเรื่องเสรีภาพในการสมาคมโดยถือเป็นส่วนหนึ่งของเป้าหมายขององค์การฯด้วย

นับตั้งแต่นั้นมา ILOได้พยายามที่จะกำหนดเสรีภาพในเรื่องนี้เป็นกฎหมายในรูปอนุสัญญาและอนุสัญญาฉบับแรกที่ได้รับการรับรองเกี่ยวกับเรื่องนี้คือ อนุสัญญาฉบับที่ 11 ว่าด้วยสิทธิการรวมตัวกันเป็นสมาคมในกิจการภาคเกษตรกรรมซึ่งได้รับการรับรองในปี ค.ศ.1921 อนุสัญญาระบุว่าให้สิทธินี้เช่นเดียวกับแรงงานในภาคอุตสาหกรรมซึ่งก็แสดงว่าแรงงานในภาคอุตสาหกรรมนั้นได้รวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงานอยู่แล้วเพียงแต่ยังไม่มีกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศกำหนดหลักเกณฑ์เอาไว้ อย่างไรก็ตามอนุสัญญาฉบับที่ 11 นี้มิได้กล่าวถึงเนื้อหาในเรื่องรายละเอียดการใช้สิทธิแต่อย่างใด

เมื่อไม่มีการกล่าวถึงสิทธิในการรวมตัวกันเป็นสมาคมในรายละเอียด ILO จึงได้พยายามเสนอเรื่องนี้แต่ก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จ จนกระทั่งหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประกอบกับมีการอนุมัติคำประกาศฟิลาเดเฟีย ในปี ค.ศ. 1944 ที่ยืนยันว่า “เสรีภาพในการแสดงออกและการรวมตัวกันเป็นสมาคมเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อสนับสนุนค้ำจุนให้เกิดความก้าวหน้า” คำประกาศนี้ยังระบุถึงการรับรองสิทธิในการเจรจาต่อรอง การร่วมมือกันระหว่างนายจ้างและลูกจ้างในการดำเนินการปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิต และความร่วมมือของลูกจ้างและนายจ้างในการตระเตรียมและปฏิบัติเพื่อกำหนดมาตรฐานด้านสังคมและเศรษฐกิจ ในปี ค.ศ. 1948 องค์การสหประชาชาติโดยสภาเศรษฐกิจและสังคมพร้อมด้วยสหพันธ์แรงงานคนงานที่ชื่อว่า World Federation of Trade Union (WFTU) ซึ่งเป็นสหพันธ์แรงงานประเทศโลกคอมมิวนิสต์และสหพันธ์แรงงานแห่งอเมริกา หรือ American Federation of Labour (AFL) ได้ผลักดันให้ ILO บรรจุเรื่องสิทธิของสหภาพแรงงานลงในระเบียบวาระการประชุมของการประชุมองค์การฯ และผลจากการผลักดันเรื่องนี้เองที่ประชุมได้รับรองอนุสัญญาฉบับที่ 87 ในปี ค.ศ. 1948 ว่าด้วยเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคม และสิทธิในการรวมตัวกัน และในปีถัดมาได้รับรองอนุสัญญาเพิ่มเติมเกี่ยวกับเรื่องนี้คือ อนุสัญญาฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวกันหรือร่วมเจรจาต่อรอง หลังจากนั้นเป็นต้นมาก็มีการอนุมัติรับรองอนุสัญญาและข้อแนะที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ อาทิเช่น อนุสัญญาและข้อแนะในเรื่องเกี่ยวกับผู้แทนลูกจ้างปี ค.ศ. 1971 อนุสัญญาและข้อแนะในเรื่ององค์กรของคนงานในชนบท ปี ค.ศ. 1978 อนุสัญญาและข้อแนะเกี่ยวกับเรื่องแรงงานสัมพันธ์ในภาครัฐบาล เป็นต้น

2.2.2.1.1 อนุสัญญาฉบับที่ 87 : ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการรวมตัวกัน (Freedom of Association and Protection of the Right to Organise) ค.ศ. 1984

อนุสัญญาฉบับนี้เป็นแม่บทในเรื่องการรวมตัวกันเป็นสมาคมของผู้ใช้แรงงาน โดยได้กำหนดสิทธิขั้นพื้นฐานเรื่องเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคม และคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกัน และได้

ให้สิทธินี้แก่นายจ้างและลูกจ้างอย่างเท่าเทียมกันโดยปราศจากข้อแตกต่างในการมีอิสระที่จะเลือกเข้าร่วมสมาคมโดยไม่มีเงื่อนไขทางกฎหมายและข้อบังคับมาเป็นอุปสรรค

อนุสัญญาได้กำหนดหลักการสำคัญ อาทิ ให้นายจ้างหรือลูกจ้างมีสิทธิที่จะกำหนดข้อบังคับและกฎเกณฑ์ขององค์กรของตนเอง ให้สิทธิเลือกผู้แทนองค์กรของตนอย่างมีอิสระ ให้สิทธิในการจัดตั้งองค์กรการบริหารและจัดทำกิจกรรมอย่างเป็นอิสระไม่ถูกยุบหรือระงับเสียซึ่งสิทธิดังกล่าวนี้ อนุสัญญายังกำหนดสิทธิในการก่อตั้งและเข้าร่วมเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานหรือสมาพันธ์และเข้าเป็นสมาชิกองค์กรระหว่างประเทศไม่ว่าจะเป็นของนายจ้างหรือลูกจ้าง โดยรัฐจะไม่เข้าไปเกี่ยวข้องอันจะเป็นการรบกวนการใช้สิทธิหรือเป็นอุปสรรคแก่นายจ้างหรือลูกจ้างในอันที่จะร่างข้อบังคับหรือเลือกตั้งผู้แทนของตนเอง

อย่างไรก็ตาม นายจ้างและลูกจ้างตลอดจนองค์กรของนายจ้างหรือลูกจ้างยังคงต้องเคารพต่อกฎหมายภายในประเทศ แต่กฎหมายนั้นๆจะต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อการใช้สิทธิที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาด้วย ทั้งนี้ คำว่า “องค์กร” หมายถึง องค์กรใดๆของนายจ้างหรือลูกจ้างที่มุ่งส่งเสริมหรือปกป้องผลประโยชน์ของนายจ้างหรือคนงานเอง[10]

2.2.2.1.2 อนุสัญญาฉบับที่ 98 : ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวกันหรือร่วมเจรจาต่อรอง (Right to Organise and Collective Bargaining) ค.ศ.1949

ปกติประเทศที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 87 มักจะให้สัตยาบันฉบับที่ 98 ด้วยเพราะเนื้อหาและการใช้สิทธิมีความเกี่ยวเนื่องกัน โดยอนุสัญญาฉบับที่ 87 กล่าวถึงสิทธิของนายจ้างและลูกจ้างในการก่อตั้งสมาคม กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้สิทธิ โดยเฉพาะสิทธิในการก่อตั้งหรือเข้าร่วมองค์กรโดยอิสรเสรี ตลอดจนอิสระในการร่างข้อบังคับ เลือกตัวแทน และการดำเนินกิจกรรมตลอดจนการบริหารสหภาพแรงงาน ส่วนอนุสัญญาฉบับที่ 98 กล่าวถึงการคุ้มครองบุคคลหรือลูกจ้างในการใช้สิทธิดังกล่าวอย่างอิสระโดยไม่ถูกบังคับ ควบคุมในการเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมสหภาพแรงงานทั้งจากรัฐบาลหรือจากอีกฝ่ายหนึ่ง กล่าวคือทั้งฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างพึงละเว้นการแทรกแซงซึ่งกันและกัน นอกจากนั้นอนุสัญญาฉบับที่ 98 ได้กล่าวถึงการร่วมเจรจาต่อรอง โดยเฉพาะการส่งเสริมการร่วมเจรจาต่อรองของคู่กรณีที่ต้องมีอิสระและเท่าเทียมกัน[11] โดยที่การนำหลักการของอนุสัญญานี้ไปใช้บังคับกับทหารและตำรวจ ต้องได้รับการพิจารณากำหนดโดยกฎหมายและกฎระเบียบแห่งชาติเท่านั้น และอนุสัญญานี้ไม่ใช้บังคับกับข้าราชการซึ่งมีอำนาจหน้าที่ทางการบริหารปกครอง[12]

---

[10] นิคม จันทรวิทุร, ประเทศไทยกับประมวลกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ (กรุงเทพ :โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 43-45.

[11] เรื่องเดียวกัน, หน้า 49.

[12] สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน, อนุสัญญาหลักและปฏิญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน, หน้า 6

อย่างไรก็ดี เพื่อการคุ้มครองปกป้องสิทธิของลูกจ้างในการดังกล่าว อนุสัญญาได้กำหนดมาตรการและกลไกเอาไว้ เช่น การชดใช้ค่าเสียหาย หรือมีบทลงโทษในกรณีมีการละเมิดสิทธิ รวมทั้งการกำหนดขั้นตอนการระงับข้อพิพาท เช่น ขั้นตอนการร้องทุกข์ที่รวดเร็วและเป็นธรรม การกำหนดให้นายจ้างพิสูจน์ว่าการเลิกจ้างนั้นมิได้กระทำเพราะสาเหตุจากการเข้าไปมีส่วนร่วมในสหภาพแรงงาน และการเยียวยาโดยชดใช้ค่าเสียหายและการรับลูกจ้างเข้าทำงาน เป็นต้น

เสรีภาพในการรวมตัวเป็นสมาคมนอกจากจะปรากฏหลักการอยู่ในอนุสัญญาฉบับที่ 87 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศแล้ว ยังปรากฏอยู่ในตราสารระหว่างประเทศอื่นๆ ที่สำคัญและได้รับการยอมรับว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ในมาตรา 23 ข้อ 4 ว่า “ทุกคนมีสิทธิที่จะก่อตั้งและเข้าร่วมกับสหภาพแรงงานเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของตน (Everyone has the right to form and to join trade unions for the protection of his interest)”

นอกจากนี้เสรีภาพในการรวมตัวเป็นสมาคมยังถูกกล่าวถึงโดยละเอียดในมาตรา 8 ของกติกาสากลว่าด้วยสิทธิในทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Culture Rights) ซึ่งกำหนดให้รัฐภาคีแห่งกติกาฉบับนี้รับที่จะประกัน

(ก) สิทธิของทุกคนที่จะก่อตั้งสหภาพแรงงานและเข้าร่วมสหภาพแรงงานตามที่ตนเลือกโดยอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ขององค์การที่เกี่ยวข้องนั้น เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองผลประโยชน์ของตนทางเศรษฐกิจและสังคม การกำจัดตัดทอนการใช้สิทธินี้จะกระทำไม่ได้ นอกจากจะกำหนดไว้โดยกฎหมายตามการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อความมั่นคงของชาติหรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น

(ข) สิทธิของสหภาพแรงงานที่จะจัดตั้งสหพันธ์หรือสมาพันธ์แห่งชาติและสิทธิของสมาพันธ์ที่จะก่อตั้งหรือเข้าร่วมกับองค์การสหภาพแรงงานระหว่างประเทศ

(ค) สิทธิของสหภาพแรงงานที่จะปฏิบัติหน้าที่อย่างเสรีโดยไม่อยู่ภายใต้การจำกัดใดๆ นอกจากมีการกำหนดไว้โดยกฎหมายตามการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อความมั่นคงของชาติหรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น

(ง) สิทธิที่จะหยุดงานซึ่งได้ปฏิบัติตามกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ

อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติในข้อนี้มีข้อยกเว้นในการบังคับใช้ตามวรรค 3** หรือกล่าวได้ว่ามาตรา 8 ของกติกานี้ยอมรับสิทธิในการหยุดงานแต่เงื่อนไขในการใช้สิทธินี้อยู่ในดุลยพินิจของผู้บัญญัติกฎหมาย นอกจากนั้นมาตรฐานแรงงานหลักในข้อนี้ยังปรากฏอยู่ในกติกาสากลว่าด้วยสิทธิ

พลเมืองและสิทธิการเมือง (International Covenant On Civil and Political Right) โดยกติกาสากลฯได้กล่าวถึงสิทธิในการจัดตั้งสหภาพแรงงานโดยกำหนดกรอบกว้างๆ ไว้ในมาตรา 22 วรรคแรก ว่า “บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิในเสรีภาพแห่งการสมาคมกับผู้อื่น รวมทั้งสิทธิที่จะก่อตั้งหรือเข้าร่วมสหภาพแรงงานเพื่อปกป้องผลประโยชน์ตน” และในวรรคที่ 2 มีข้อความจำกัดอำนาจคล้ายกับมาตรา 8 วรรค 3 ของกติกาว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจฯ หากแต่จำกัดเฉพาะทหารและตำรวจ ไม่รวมถึง “ฝ่ายบริหารของรัฐ” ในจุดนี้เองอาจกล่าวได้ว่ากติกาสากลว่าด้วยสิทธิทางแพ่งและสิทธิทางการเมืองก็ยังให้ความสำคัญกับมาตรฐานแรงงานในข้อนี้เช่นเดียวกันแม้ว่าขอบเขตการคุ้มครองจะแคบกว่าอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศก็ตาม แต่ก็สะท้อนให้เห็นว่ามาตรฐานแรงงานข้อนี้เป็นที่ยอมรับแล้วอย่างกว้างขวางในทางระหว่างประเทศ

สำหรับประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคมและสิทธิในการเจรจาต่อรองที่สำคัญประการหนึ่ง คือ สิทธิในการนัดหยุดงาน ซึ่งสิทธิในการนัดหยุดงานนี้ไม่ได้ถูกกำหนดนิยามไว้ชัดเจนไม่ว่าจะในอนุสัญญาฉบับที่ 87 หรือ ฉบับที่ 98 แต่สิทธิดังกล่าวนี้ก็เป็นที่ยอมรับกันอย่างแพร่หลายในบรรดาประเทศสมาชิกองค์การสหประชาชาติ ทั้งได้มีกฎเกณฑ์ที่เสนอโดยกรรมการชุดต่างๆ ซึ่งเกิดจากการพิจารณาว่า การห้ามนัดหยุดงานเป็นการทั่วไปจะเป็นการจำกัดโอกาสของลูกจ้างในการใช้สิทธิปกป้องผลประโยชน์ของสมาชิกและสิทธิของสหภาพแรงงานที่จะดำเนินกิจกรรมต่อไปหรือไม่ เช่น คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเสรีภาพในการรวมตัว (the Committee on Freedom of Association) ได้ให้ข้อพิจารณาไว้ว่า สิทธิการนัดหยุดงานโดยลูกจ้างและองค์กรของเขาได้รับการยอมรับโดยทั่วไปว่าเป็นวิธีการที่จะส่งเสริมและปกป้องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของแรงงาน นอกจากนั้นคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญในการบังคับใช้อนุสัญญาและข้อแนะ (the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations) ได้ให้แนวทางไว้ว่า บทบัญญัติใดๆที่เป็นการจำกัดการใช้สิทธิการนัดหยุดงาน (strike action) ควรจะต้องพิจารณาในเรื่องการกระทำโดยสันติเป็นสำคัญ การใช้สิทธิที่กระทำได้โดยสันติต้องสามารถทำได้[13]

กรณีภายใต้ NAALC มีการกล่าวถึงหลักเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการรวมกลุ่มไว้ในภาคผนวกที่ 1 แนบท้ายความตกลงฯ ได้แก่ข้อที่ 1 ว่าด้วยเรื่อง **“เสรีภาพในการสมาคม และการคุ้มครองสิทธิในการเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน”** หมายถึง สิทธิของแรงงานในการใช้สิทธิได้อย่างเป็นอิสระปราศจากการขัดขวางการตั้งหรือเข้าร่วมสหภาพแรงงานตามความประสงค์ของตนเอง เพื่อที่จะต่อรองเกี่ยวกับผลประโยชน์ของตน ข้อที่ 2 ว่าด้วยเรื่อง **“สิทธิในการรวมตัวกันเพื่อเจรจาต่อรอง”** หมายถึง การคุ้มครองสิทธิในการตั้งสหภาพของแรงงานเพื่อเข้าร่วมในการเจรจาต่อรอง

---

[13] Bernard Gernigon, Alberto Odero, Horacio Guido, “ILO Principles concerning the right to strike,” International Labour Review, Vol.137, No.4 (1998), 11.

**มาตรา 8 วรรค 3 ของกติกาสากลว่าด้วยสิทธิในทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม “บทบัญญัติในข้อนี้ไม่ห้ามการกำหนดข้อจำกัดตัดทอน การใช้สิทธิเหล่านี้โดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ที่เป็นทหารหรือตำรวจ หรือฝ่ายบริหารของรัฐ”

อย่างมีอิสระในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับระยะเวลาและสภาพการจ้าง ประกอบกับข้อที่ 3 ว่าด้วยเรื่อง **"สิทธิในการหยุดงาน"** หมายถึง การคุ้มครองสิทธิของแรงงานในการนัดหยุดงานเพื่อที่ปกป้องผลประโยชน์ร่วมกัน

2.2.2.2 การขจัดการใช้แรงงานบังคับในทุกรูปแบบ

การใช้แรงงานบังคับถือเป็นเรื่องที่ต้องถูกประณามในระดับสากล โดยนิยามของคำว่า "แรงงานบังคับ" ใน ILO มีองค์ประกอบ 2 ประการคือ[14]

(1) งานหรือบริการที่ถูกบังคับให้ทำโดยข่มขู่ว่าหากขัดขืนจะลงโทษ

(2) แรงงานไม่สมัครใจที่จะทำงานหรือให้บริการนั้น

อนุสัญญาที่เกี่ยวกับการเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับมี 2 ฉบับ คือ อนุสัญญาฉบับที่ 29 และอนุสัญญาฉบับที่ 105

2.2.2.2.1 อนุสัญญาฉบับที่ 29 : ว่าด้วยการเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับ (Forced Labor) ค.ศ. 1930

อนุสัญญาฉบับนี้กำหนดให้ยกเลิกการเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับในรูปแบบใดๆก็ตามที่ดำเนินการโดยเอกชน บริษัท หรือสมาคมใดๆ เพื่อประโยชน์ในทางการค้า แต่แม้ว่าอนุสัญญาจะมุ่งห้ามการใช้แรงงานบังคับในระดับบุคคลหรือระดับเอกชน ไม่ว่าบุคคลหรือเอกชนนั้นจะมีสถานะทางกฎหมายอย่างไร แต่ผู้รับผิดชอบให้เกิดการปฏิบัติตามอนุสัญญาก็คือภาครัฐ โดยภาครัฐต้องไม่บังคับให้บุคคลใดหรือยอมให้มีการบังคับบุคคลใดทำงานเพื่อผลประโยชน์ของสมาคม บริษัท เอกชน หรือนายจ้างใดๆ ขณะเดียวกันภาครัฐก็ต้องไม่บังคับใช้แรงงานเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจของรัฐเอง อย่างไรก็ตามอนุสัญญาได้ยกเว้นที่จะไม่ก้าวล่วงถึงอำนาจอันชอบธรรมของรัฐ[15] จึงบัญญัติให้ความหมายของการเกณฑ์แรงงานไว้ว่าไม่ให้รวมถึง

(ก) งานบริการใดๆซึ่งมีการเกณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหารและงานนั้นต้องเป็นงานตามลักษณะทหารอย่างแท้จริง

---

[14] รศ.ทัชชมัย ฤกษะสุต, "มาตรฐานแรงงานกับข้อตกลงการค้าเสรี กรณีศึกษา US-Australia FTA ฯลฯ," หน้า ข-16

[15] อังคณา เตชะโกเมนท์, ลักษณะของการใช้แรงงานบังคับภายใต้อนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยแรงงานบังคับ ค.ศ.1930, (กรุงเทพฯ : กลุ่มงานมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ สำนักพัฒนามาตรฐานแรงงาน), หน้า 5.

(ข) งานบริการใดๆซึ่งมีการเกณฑ์ตามคำตัดสินของศาลยุติธรรมให้ได้รับโทษ และงานหรือบริการดังกล่าวนี้จะต้องดำเนินการภายใต้การควบคุมโดยรัฐ และมิได้ตกอยู่ภายใต้การควบคุมของเอกชน

(ค) การเกณฑ์แรงงานในกรณีฉุกเฉิน เช่น เกิดอัคคีภัย อุทกภัย ทุพภิกขภัย แผ่นดินไหว โรคระบาดร้ายแรง เป็นต้น อันอาจจะเป็นอันตรายต่อการดำรงชีพหรือความกินดีอยู่ดีของประชากรทั้งหมดหรือแต่เพียงบางส่วน

(ง) การบริการต่างๆของชุมชนขนาดเล็ก ซึ่งดำเนินการโดยสมาชิกในชุมชน เพื่อประโยชน์โดยตรงของชุมชนนั้นเอง

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่จำเป็นต้องมีการเกณฑ์แรงงานก็ให้ขึ้นอยู่กับผู้มีอำนาจสูงสุดฝ่ายพลเรือนในรัฐในการตัดสินใจที่จะดำเนินการ และหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ใดๆที่จะใช้เกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับ แต่ก่อนที่จะพิจารณาดำเนินการเช่นว่านั้นจะต้องแน่ใจก่อนว่า

(ก) งานที่ทำนั้นมีความสำคัญโดยตรงต่อผลประโยชน์ของชุมชนที่ได้รับการร้องขอให้ทำงานหรือให้บริการนั้น

(ข) มีความจำเป็นในปัจจุบันหรือความจำเป็นที่จะเกิดขึ้น

(ค) ไม่เป็นภาระหนักเกินไปสำหรับประชาชน โดยพิจารณาจากแรงงานที่มีอยู่ และความสามารถในการดำเนินงาน และ

(ง) ไม่สามารถหาแรงงานโดยสมัครใจที่จะทำงานหรือให้บริการ โดยเสนอให้อัตราค่าจ้างและสภาพการจ้างที่ให้ความพอใจไม่น้อยกว่างานหรือบริการที่มีลักษณะอย่างเดียวกันที่มีอยู่ทั่วไปในเขตท้องที่นั้น

อนึ่ง การเกณฑ์แรงงานนั้นบุคคลจะถูกเกณฑ์แรงงานต้องเป็นชายมีร่างกายสมประกอบ อายุไม่ต่ำกว่า 18 ปี และไม่เกิน 45 ปี และได้รับการตรวจโรคเสียก่อนว่าไม่เป็นโรคติดต่อร้ายแรง นอกจากนั้นต้องพิจารณาว่าในชุมชนแต่ละแห่งนั้นหากต้องเกณฑ์แรงงานชายไปแล้วจะก่อให้เกิดผลเสียต่อการดำรงความเป็นอยู่ทางด้านสังคมหรือไม่เพียงใดเสียก่อน

2.2.2.2.2 อนุสัญญาฉบับที่ 105 : ว่าด้วยการยกเลิกแรงงานบังคับ (Abolition of Forced Labor) ค.ศ.1957

อนุสัญญาฉบับนี้ว่าด้วยการยกเลิกแรงงานบังคับที่กำหนดให้ประเทศสมาชิกซึ่งให้สัตยาบันต่ออนุสัญญานี้ดำเนินการเพื่อระงับมิให้มีการเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับในรูปแบบใดๆในลักษณะดังต่อไปนี้

(ก) ใช้หรือเกณฑ์แรงงานเพื่อเป็นการทำโทษหรือเพื่อการอบรม อันเนื่องจากบุคคลมีข้อคิดเห็นทางการเมืองที่ขัดแย้งกับอุดมการณ์ทางการเมือง ทางเศรษฐกิจหรือทางสังคมที่เป็นอยู่ในขณะนั้น

(ข) เพื่อระดมแรงงานโดยมีวัตถุประสงค์ของการพัฒนาเศรษฐกิจ

(ค) เพื่อลงโทษลูกจ้างทางวินัย

(ง) เพื่อลงโทษเพราะสาเหตุที่เข้าร่วมในการนัดหยุดงาน

(จ) เป็นวิธีการเลือกปฏิบัติเพราะความแตกต่างด้านเชื้อชาติ สัญชาติหรือศาสนา

นอกจากนี้แล้วประเด็นการห้ามบังคับใช้แรงงานได้รับการรับรองตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน กติกาสากลว่าสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมและกติกาสากลว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิการเมืองด้วย โดยในปฏิญญาฯ กำหนดไว้ในมาตรา 4 มีสาระสำคัญว่า “บุคคลใดจะถูกบังคับให้เป็นทาสหรืออยู่ในภาวะจำยอมใดๆมิได้ การเป็นทาสและการค้าทาสจะมีไม่ได้ในทุกรูปแบบ”[16] ทั้งยังได้รับการยืนยันในมาตรา 23 ว่า “บุคคลจะมีสิทธิเลือกทำงานได้อย่างเสรี”[17] ส่วนในกติกาสากลว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมก็ได้รับรองสิทธิในการทำงานส่วนหนึ่งที่มีข้อความว่า “คนทุกคนมีสิทธิที่จะมีโอกาสได้ใช้ชีวิตโดยการทำงานที่ตนเลือกเองอย่างอิสระ”[18] ทั้งกติกาฯ ยังกำกับให้รัฐที่เป็นภาคีในอนุสัญญาต้องดำเนินการที่เหมาะสมเพื่อคุ้มครองสิทธินี้ ส่วนกติกาสากลว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิการเมืองได้อ้างถึงเรื่องแรงงานบังคับโดยละเอียดไว้ในมาตรา 8 วรรค 3 ว่า:

(ก) บุคคลใดจะถูกเกณฑ์แรงงานหรือบังคับให้ใช้แรงงานมิได้

(ข) บทบัญญัติในวรรค 3 (ก) มิได้ห้ามการทำงานตามคำพิพากษาลงโทษของศาลที่มีอำนาจในประเทศที่ถือว่าการจำคุกและการทำงานหนักเป็นโทษทางอาญาชนิดหนึ่ง

(ค) เพื่อวัตถุประสงค์ของบทบัญญัติในวรรคนี้ คำว่า “เกณฑ์แรงงานหรือบังคับให้ใช้แรงงาน”ไม่หมายรวมถึง

---

[16] “No one shall be held in slavery or servitude”

[17] “everyone has the right.....to free choice of employment”

[18] “ the right of everyone to opportunity to gain his living by work which he free choose on accepts”

(ก.1) งานหรือบริการใดซึ่งมิได้อ้างถึงในอนุวรรค (ข) ซึ่งบุคคลผู้ถูกควบคุมโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายของศาล หรือบุคคลผู้อยู่ระหว่างการปล่อยตัวจากการควบคุมโดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องไม่กระทำผิดในระหว่างนั้น

(ข.1) การปฏิบัติงานใดในลักษณะทางทหาร และการรับใช้ชาติตามที่กฎหมายกำหนด

(ค.1) การเกณฑ์ให้ปฏิบัติงานใดในกรณีฉุกเฉินหรือกรณีภัยพิบัติที่คุกคามความอยู่รอดหรือความผาสุกของชุมชน

(ง.1) งานหรือบริการใดอันเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ปกติของพลเมือง[19]

กรณีภายใต้ NAALC มีการกล่าวถึงหลักขจัดไปซึ่งแรงงานบังคับไว้ในภาคผนวกที่ 1 แนบท้ายความตกลงฯ ได้แก่ข้อที่ 4 ว่าด้วยเรื่อง **“การห้ามใช้แรงงานบังคับ”** หมายถึง การขจัดไปและยกเลิกไปซึ่งแรงงานบังคับทุกรูปแบบยกเว้นกรณีแรงงานบังคับที่รัฐภาคีพิจารณายอมรับเป็นการทั่วไป ตัวอย่างเช่น แรงงานบังคับเพื่อประโยชน์ทางการทหาร หน้าที่บางอย่างของพลเมือง แรงงานนักโทษที่ไม่ใช่เพื่อวัตถุประสงค์ส่วนตัวและจะต้องเป็นการทำงานในกรณีฉุกเฉินเท่านั้น

2.2.2.3 การยกเลิกการใช้แรงงานเด็ก

ปัญหาเรื่องการใช้แรงงานเด็กเป็นเรื่องที่น่าวิตกกังวลมาตั้งแต่สมัยการปฏิวัติอุตสาหกรรมใหม่ๆเมื่อเด็กถูกใช้แรงงานอย่างทารุณและไร้มนุษยธรรมโดยเฉพาะการใช้แรงงานเด็กอายุ 5-6 ปี ในโรงงานทอผ้าในยุคปฏิวัติอุตสาหกรรม เพราะฉะนั้นเมื่อกล่าวถึงแรงงานเด็กอาจกล่าวได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของแนวคิดเรื่องกฎหมายแรงงาน ดังนั้นจึงมักจะพบว่ากฎหมายแรงงานไม่ว่าทั้งในประเทศและต่างประเทศมีบทบัญญัติว่าด้วยการใช้แรงงานเด็กและเยาวชน ประกอบกับเหตุผลที่ว่าเด็กมีสิทธิด้านมนุษยชนเช่นเดียวกับประชาชนทุกคน แม้ว่าจะมีความสามารถในการทำงานและประสบการณ์ด้อยกว่าผู้ใหญ่ก็ตาม ดังนั้นจึงควรได้รับความคุ้มครองไม่ให้มีการแสวงหาประโยชน์จากเด็ก ทั้งจะต้องให้ความคุ้มครองเด็กมิให้ได้รับอันตรายแก่กายและจิตใจตลอดจนอันตรายที่กระทบต่อพัฒนาการของเด็กอันเนื่องมาจากการทำงาน

ด้วยเหตุนี้ ILO จึงได้ออกอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานเด็กซึ่งฉบับที่เป็นหลักการสำคัญประกอบเป็นส่วนหนึ่งของมาตรฐานแรงงานเด็กได้แก่ ฉบับที่ 138 และ ฉบับที่ 182

[19] Nicolas Valticos, Geraldo W.von Potobsky, International Labour Law, 116.

2.2.2.3.1 อนุสัญญาฉบับที่ 138 : ว่าด้วยอายุขั้นต่ำ (Minimum Age) ค.ศ.1973

ในเรื่องข้อกำหนดที่เกี่ยวกับอายุขั้นต่ำในการจ้างแรงงานเด็กนั้นได้มีพัฒนาการต่อเนื่องมายาวนาน โดย ILO ได้ออกอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้มาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ฉบับ ซึ่งอนุสัญญาเหล่านี้พยายามที่จะระบุกฎเกณฑ์การคุ้มครองแรงงานเด็ก ตั้งแต่เรื่องอายุขั้นต่ำในการจ้างงานซึ่งกำหนดเป็นมาตรฐานไว้ที่ 14 ปี จนขยับขึ้นเป็น 15 ปีและสูงกว่าสำหรับงานบางประเภทที่ต้องเสี่ยงอันตรายหรือมีผลร้ายต่อสุขภาพ ต่อมาในปี 1973 จึงได้มีอนุสัญญาฉบับใหม่ที่รวบรวมเอาหลักการของอนุสัญญาต่างๆที่เกี่ยวข้องกับอายุขั้นต่ำมาไว้ในฉบับเดียว จึงเป็นที่มาของอนุสัญญาฉบับที่ 138

อนุสัญญาฉบับนี้มีขอบเขตกว้างขวางและระบุว่าประเทศที่ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาฉบับนี้ต้องกำหนดนโยบายแห่งชาติเพื่อประกันว่าจะมีการระงับยับยั้งการใช้แรงงานเด็กที่ไม่เป็นธรรมและขณะเดียวกันจะกำหนดอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้เด็กทำงานโดยคำนึงถึงการพัฒนาและความเติบโตด้านร่างกายและจิตใจ และที่สำคัญประเทศที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้จะต้องควบคุมกฎหมายที่กำหนดอายุขั้นต่ำว่าจะต้องไม่น้อยกว่า 15 ปี หรือ 14 ปี (ในกรณีของประเทศกำลังพัฒนา) หรือปีสุดท้ายของการศึกษาภาคบังคับแล้วแต่ว่าอายุใดจะสูงกว่ากัน โดยอายุดังกล่าวอาจน้อยลงได้อีก 2 ปี ในกรณีที่งานนั้นเป็นงานเบา ส่วนอาชีพและกิจการบางประเภทที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อร่างกายและจิตใจจะกำหนดอายุไว้ 18 ปีหรือ 16 ปีแล้วแต่กรณี อย่างไรก็ดี อนุสัญญาฉบับนี้ได้รับการเสริมด้วยข้อแนะฉบับที่ 146 ซึ่งกำหนดรายละเอียดในเรื่องการกำหนดอายุขั้นต่ำ การเสนอแนะแนวทางที่รัฐควรถือเป็นนโยบายแห่งชาติ ซึ่งข้อแนะฉบับดังกล่าวนี้ได้ระบุว่ารัฐควรดำเนินการเพื่อกำหนดอายุขั้นต่ำไว้ที่ 16 ปี ส่วนประเทศใดที่กำหนดไว้ต่ำกว่านี้ก็ควรพยายามปรับปรุงระดับให้สูงขึ้น

อย่างไรก็ตาม มีข้อยกเว้นในเรื่องอายุขั้นต่ำในบางกรณีซึ่งค่อนข้างจำกัด โดยหากประสงค์จะจ้างงานเด็กที่อายุต่ำกว่าเกณฑ์ที่อนุสัญญากำหนดจะต้องมีการปรึกษาหารือกับองค์กรนายจ้างและคนงานก่อน ทั้งนี้จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขว่า เด็กจะต้องได้รับความคุ้มครองอย่างเต็มที่ในเรื่องสุขภาพ ความปลอดภัยและสภาพจิตใจ และเด็กจะต้องได้รับคำแนะนำและได้รับการฝึกอาชีพที่เกี่ยวข้องกับการทำงานดังกล่าวเป็นการเฉพาะ

ประเด็นอายุขั้นต่ำในการทำงานยังปรากฏในตราสารระหว่างประเทศอื่นๆอีกคือ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม โดยกำหนดไว้ในมาตรา 10 วรรค 3 ซึ่งมีสาระสำคัญคือ มาตรการพิเศษเพื่อปกป้องและช่วยเหลือ ซึ่งจะนำมาใช้กับเด็กและผู้เยาว์ทั้งหลายโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ เด็กและผู้เยาว์ต้องได้รับการปกป้องจากการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม การจ้าง การใช้ให้ทำงานที่อันตรายกระทบต่อศีลธรรม สุขภาพหรืออันตรายต่อชีวิต หรือขัดขวางต่อพัฒนาการตามปกติของเด็กและผู้เยาว์ โดยรัฐจะต้องกำหนดอายุขั้นต่ำของการจ้างแรงงานเด็ก หากมีการจ้างแรงงานเด็กที่อายุต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนด ผู้ฝ่าฝืนจะต้องได้รับโทษตามกฎหมาย ขณะเดียวกันสมัชชาสหประชาชาติยังได้รับรอง “ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของเด็กในปี ค.ศ. 1959” ซึ่งมีเนื้อหาคล้ายกับธรรมนูญของ ILO ในประเด็นเรื่องอายุขั้นต่ำ ปฏิญญาฯนี้ได้ยืนยันหลักการว่า จะต้องไม่มีการจ้างงานเด็กก่อนจะถึงอายุขั้นต่ำที่เหมาะสม นอกจากนั้นในปฏิญญาฯฉบับ

เดียวกันนี้ยังมีเนื้อหาที่ยืนยันถึงหลักการว่าจะต้องไม่มีการจ้างงานเด็กซึ่งงานนั้นเป็นเหตุหรือก่อให้เกิดผลร้ายแก่สุขภาพ การศึกษา หรือขัดขวางต่อพัฒนาการของสภาพร่างกาย จิตใจ หรือศีลธรรมของเด็ก ซึ่งสอดคล้องกับอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 182 ดังจะกล่าวต่อไป

2.2.2.3.2 อนุสัญญาฉบับที่ 182 : ว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของแรงงานเด็ก (Worst Forms of Child Labor) ค.ศ.1999

ILO ได้ออกอนุสัญญาฉบับนี้เมื่อปี 1999 กำหนดให้ประเทศที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้จะต้องดำเนินมาตรการเพื่อขจัดไปซึ่งการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดโดยทันทีและอย่างได้ผลเป็นการเร่งด่วน โดยอนุสัญญาฉบับนี้ให้นิยามคำว่า “เด็ก” ว่าหมายถึงบุคคลทุกคนที่อายุต่ำกว่า 18 ปี และ “รูปแบบการใช้แรงงานเด็กโดยมิชอบ” มีดังนี้

(ก) การใช้แรงงานทาสในทุกรูปแบบ เช่น การซื้อขายเด็ก การใช้เด็กเป็นทาสเพื่อเป็นหลักประกันการชำระหนี้ (debt bondage) การบังคับให้เด็กเข้ารับการคัดเลือกเพื่อไปเป็นกำลังในการรบหรือการต่อสู้ด้วยอาวุธ

(ข) การใช้ จัดซื้อ จัดจ้างหรือเสนอให้เด็กค้าประเวณี เพื่อการผลิตสื่อลามก หรือการแสดงลามก

(ค) การใช้ จัดหาหรือเสนอให้เด็กดำเนินกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย โดยเฉพาะเพื่อการผลิตและขนส่งยาเสพติดตามที่นิยามไว้ในสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

(ง) การทำงานซึ่งโดยลักษณะของงาน หรือโดยสภาพแวดล้อมในการทำงานมีแนวโน้มที่จะเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัย หรือศีลธรรมของเด็ก

เพื่อให้หลักการขจัดไปซึ่งการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดได้ผล ประเทศสมาชิกจะต้องกำหนดและปฏิบัติตามแผนการดำเนินงานที่ตั้งไว้ โดยการหารือกับภาครัฐและเอกชนซึ่งหมายรวมถึงทั้งองค์กรนายจ้างและลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งเร่งดำเนินมาตรการต่างๆที่จำเป็นทุกประการเพื่อเป็นหลักประกันว่าจะมีการปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ อย่างได้ผล เช่น การบัญญัติกฎหมาย การบังคับใช้บทลงโทษทางอาญาหรือบทลงโทษอื่นๆตามที่สมควร

นอกจากอนุสัญญาของ ILO แล้ว องค์การสหประชาชาติยังให้ความสำคัญต่อสิทธิเด็กไว้เป็นการเฉพาะในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กซึ่งสมัชชาใหญ่ของสหประชาชาติได้รับรองไว้เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน ค.ศ. 1989 บทบัญญัติมาตรา 32 ซึ่งกำหนดให้สิทธิของเด็กได้รับการปกป้องจาก “การใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจและจากการทำงานใดๆ ที่อาจเป็นอันตรายหรือขัดขวางต่อการศึกษาของเด็กหรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือสภาพร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ศีลธรรม หรือพัฒนาการทาง

สังคมของเด็ก” รัฐภาคีจะต้องจัดให้มีอายุขั้นต่ำที่เกี่ยวข้องกับการจ้างทำงานและออกกฎระเบียบที่เหมาะสมเกี่ยวกับสภาพและชั่วโมงการทำงานด้วย[20]

ทั้งยังปรากฏในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ในกติกาสากลว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง โดยเฉพาะข้อ 23 และข้อ 24 และในกติกาสากลว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยเฉพาะข้อ 10 อีกด้วย

ในส่วนของการขจัดไปซึ่งการใช้แรงงานเด็กก็ได้บัญญัติไว้ภายใต้ NAALC เช่นกัน ปรากฏอยู่ในภาคผนวกที่ 1 แนบท้ายความตกลง ข้อที่ 5 ว่าด้วยเรื่อง **“การคุ้มครองแรงงานเด็กและผู้เยาว์”** ซึ่งกำหนดให้รัฐภาคีสมาชิกจะต้องออกกฎหมาย ข้อบังคับเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองแรงงานเด็กและผู้เยาว์ในการจ้างงาน ที่ลักษณะการทำงานอาจก่อให้เกิดอันตรายทางร่างกาย จิตใจ โดยคำนึงถึงการพัฒนาทางศีลธรรมของเด็ก รวมถึงเรื่องการศึกษาเล่าเรียนและข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับเรื่องความปลอดภัยด้วย

2.2.2.4 การขจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและในอาชีพ

การเลือกปฏิบัติเป็นเรื่องเกี่ยวกับจิตใจมนุษย์และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ดังนั้นหากการเลือกปฏิบัติเกิดขึ้นในระดับชาติย่อมก่อให้เกิดความตึงเครียดระหว่างกลุ่มต่างๆ ส่วนในระดับระหว่างประเทศหากมีการเลือกปฏิบัติอันเป็นผลมาจากเชื้อชาติ ลัทธิ ศาสนา และภาษาแล้ว ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเช่นกัน

ในส่วนของมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ การเลือกปฏิบัติได้ถูกนำมาศึกษาและกำหนดเป็นอนุสัญญา โดยในระยะแรกแนวความคิดยังไม่เป็นแนวเดียวกัน อนุสัญญาฉบับแรกที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้กำหนดแนวทางการคุ้มครองแก่กลุ่มบุคคลเฉพาะกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งที่เห็นว่าได้รับการเลือกปฏิบัติ เช่น สตรี ชาวต่างประเทศ คนงานชนบท คนงานอพยพ คนงานพื้นเมือง เป็นต้น ต่อมาการกำหนดกฎเกณฑ์ได้คลุมไปถึงการห้ามมิให้เลือกปฏิบัติกับผู้ใช้แรงงานทุกคน ได้แก่ การเลือกปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดหางาน การบังคับใช้แรงงาน การฝึกอาชีพ ค่าตอบแทน การประกันสังคม หรือการปลดคนงาน เป็นต้น

องค์การแรงงานระหว่างประเทศมีอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้อยู่ 2 ฉบับ คือ ฉบับที่ 100 และฉบับที่ 111

---

[20] Ibid, p. 225

2.2.2.4.1 อนุสัญญาฉบับที่ 100 : ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน (Equal Remuneration) ค.ศ. 1951

อนุสัญญาฉบับนี้เน้นเรื่องความเท่าเทียมกันระหว่างเพศและขจัดการเลือกปฏิบัติ โดยประเทศภาคีสมาชิกจะต้องพิจารณากำหนดอัตราค่าตอบแทนอย่างเท่าเทียมกันระหว่างลูกจ้างชายและหญิง “ค่าตอบแทน” หมายถึง ค่าจ้างหรือเงินเดือน หรือเงินชดเชย (additional emoluments) ใดๆ ที่จ่ายโดยตรงหรือโดยอ้อมไม่ว่าจะเป็นเงินสดหรือสิ่งอื่นใดที่แทนเงินซึ่งนายจ้างให้แก่คนงานที่เป็นผลมาจากการจ้างงาน และ “ความเท่าเทียมกัน” นั้นหมายความว่า เมื่อหญิงหรือชายทำงานที่มีคุณค่าเท่าเทียมกัน (equal value) จะต้องได้รับค่าตอบแทนในอัตราที่เท่ากัน ปราศจากการเลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากความแตกต่างทางเพศ หลักการนี้อาจใช้บังคับโดยอาศัย กฎหมายหรือกฎระเบียบแห่งชาติ กลไกที่จัดตั้งขึ้นหรือได้รับการยอมรับตามกฎหมายสำหรับการพิจารณากำหนดค่าจ้าง ข้อตกลงร่วมระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง หรือวิธีการทั้งหลายเหล่านี้รวมกัน

หลักการเรื่องการได้รับค่าตอบแทนที่เท่ากันของหญิงและชายยังได้รับการรับรองในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนปี ค.ศ.1948 ในมาตรา 23 วรรค 2 ซึ่งมีสาระสำคัญว่า “บุคคลมีสิทธิในการรับค่าตอบแทนเท่ากัน สำหรับการทำงานที่เท่ากันโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติใดๆ”[21] และในกติกาสากลว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ปี ค.ศ.1966 มาตรา 7 ย่อหน้า a(1) ใจความว่า “คนงานจะต้องได้รับค่าจ้างและค่าตอบแทนที่เป็นธรรม ในอัตราเท่ากันสำหรับงานที่มีมูลค่าเท่ากัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำงานของสตรีที่สภาพของงานไม่ด้อยกว่าชายซึ่งจะต้องมีการชำระค่าจ้างที่เท่ากันสำหรับงานที่เท่ากันนั้น”

2.2.2.4.2 อนุสัญญาฉบับที่ 111 : ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติ (การจ้างงานและการประกอบอาชีพ) [Discrimination (Employment and Occupation)] ค.ศ. 1958

เป็นอนุสัญญาที่กำหนดให้ประเทศภาคีสมาชิกดำเนินนโยบายแห่งชาติ ซึ่งกำหนดขึ้นด้วยระเบียบวิธีที่เหมาะสมกับสภาพและแนวปฏิบัติภายในประเทศ เพื่อส่งเสริมความเสมอภาคของโอกาสและการปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ เพื่อขจัดการเลือกปฏิบัติในทุกรูปแบบ อนุสัญญาฉบับนี้ได้กำหนดคำจำกัดความของคำว่า “การเลือกปฏิบัติ” ไว้ว่าให้รวมถึงข้อแตกต่างใดๆ ข้อแบ่งแยก หรือการเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเพราะสาเหตุเนื่องมาจากการมีเชื้อชาติ ผิว เพศ ศาสนา ความเห็นทางการเมือง ข้อแตกต่างด้านสัญชาติ หรือพื้นเพเดิมทางสังคมจะมีผลทำให้เกิดการเสียหายหรือลบล้างซึ่งความเท่าเทียมกันในโอกาสหรือการปฏิบัติงานหรืออาชีพ และเพื่อวัตถุประสงค์ของอนุสัญญานี้ คำว่า “การจ้างงาน” และ “อาชีพ” หมายความรวมถึง การเข้ารับการฝึกอาชีพ การเข้าทำงาน การประกอบอาชีพเฉพาะบางประเภท และข้อกำหนดและเงื่อนไขต่างๆของการจ้างงาน

---

[21] **Article 23 para.2** “Everyone, without any discrimination, has the right to equal pay for equal work.”

อย่างไรก็ตาม มีการกำหนดกฎเกณฑ์บางประการที่ถือว่าไม่ใช่เป็นการเลือกปฏิบัติ เช่น การจ้างงานบางสาขาอาชีพ ซึ่งเน้นลักษณะของงานที่เกี่ยวกับความมั่นคง หรือพิจารณาคุณสมบัติซึ่งติดตัวมา แต่การเลือกปฏิบัติลักษณะนี้ไม่รวมถึงการกีดกันสตรีจากการเข้ารับตำแหน่งระดับสูงในงานทั่วไป นอกจากนั้นไม่หมายรวมถึง การเลือกปฏิบัติต่อบุคคลที่ต้องสงสัยหรือมีบทบาทเกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่อาจกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ แต่บุคคลที่เกี่ยวข้องนั้นจะต้องมีหลักประกันในการใช้สิทธิร้องอุทธรณ์ให้มีการพิจารณาทบทวนได้ด้วย อีกมาตรการหนึ่งที่ไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติคือการให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือบุคคลในชุมชนหรือบุคคลบางประเภทที่เสียเปรียบทางสังคม เช่น ชนกลุ่มน้อย เป็นต้น

อนุสัญญาฉบับนี้ได้กำหนดแนวทางกว้างๆครอบคลุมถึงบุคคลทุกคนไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างเอกชนหรือลูกจ้างของรัฐ หรือแม้แต่ผู้ประกอบอาชีพส่วนตัว ทั้งนี้โดยคำนึงว่าบุคคลทุกคนควรได้รับความเท่าเทียมกันในด้านโอกาสและการปฏิบัติ โดยเฉพาะในเรื่องต่อไปนี้

(ก) โอกาสในการเข้าถึงการแนะแนวอาชีพและการจัดหางานให้ทำ

(ข) โอกาสในการเข้าถึงการฝึกอบรมและการทำงานโดยที่คนงานมีอิสระในการเลือก ทั้งนี้ให้คำนึงความเหมาะสมของแต่ละบุคคลในเรื่องการฝึกอาชีพและการทำงาน

(ค) โอกาสในความก้าวหน้าโดยให้เป็นไปตามประสบการณ์ ความสามารถและวิริยะ

(ง) ความมั่นคงในการทำงาน

(จ) ค่าตอบแทนที่เหมาะสมกับงานที่ทำ

(ฉ) สภาพการจ้างซึ่งรวมถึงชั่วโมงการทำงาน เวลาพัก วันหยุดประจำปี โดยได้รับค่าจ้าง ความปลอดภัยในงาน รวมถึงสวัสดิการและผลประโยชน์ต่างๆที่ได้จากการทำงาน

ในด้านมาตรการขจัดการเลือกปฏิบัติ อนุสัญญาระบุให้ประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบันประกาศนโยบายแห่งชาติ เพื่อส่งเสริมความเท่าเทียมกันในด้านโอกาสและการปฏิบัติในส่วนที่เกี่ยวกับการจ้างงานและอาชีพ ขณะเดียวกันรัฐที่ให้สัตยาบันต้องดำเนินการตามนโยบายนั้นด้วย อย่างไรก็ดีในการขจัดการเลือกปฏิบัตินั้น อนุสัญญากำหนดให้รัฐสมาชิกเลือกวิธีการอันเหมาะสมกับสภาวะของประเทศและไม่ได้ระบุว่าต้องขจัดการเลือกปฏิบัติในทันทีทันใด ดังนั้นจึงขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของประเทศในการที่จะเลือกวิธีการและเวลาที่เหมาะสมในการนำไปใช้ปฏิบัติ

โดยอนุสัญญาได้กำหนดแนวทางในการกำหนดมาตรการเพื่อให้รัฐดำเนินการในการขจัดการเลือกปฏิบัติ ดังนี้

(ก) ขอความร่วมมือจากองค์กรนายจ้างและลูกจ้างและองค์การอื่นๆ ในการส่งเสริมให้มีการยอมรับและปฏิบัติตามนโยบาย

(ข) ออกกฎหมายและส่งเสริมการให้การศึกษาอบรมในเรื่องการขจัดการเลือกปฏิบัติ อันจะช่วยให้เกิดการยอมรับและปฏิบัติตามนโยบายนั้น

(ค) ยกเลิกกฎหมายหรือแนวปฏิบัติใดๆ ที่ไม่สอดคล้องกับนโยบายการขจัดการเลือกปฏิบัติ

(ง) ดำเนินการให้มีนโยบายเกี่ยวกับการจ้างงานโดยให้รัฐเข้าไปมีส่วนควบคุมโดยตรง

(จ) วางหลักประกันว่าการแนะแนวอาชีพ การฝึกอาชีพ และการจัดหางานได้เป็นไปตามแนวนโยบายที่กำหนดภายใต้การกำกับของรัฐบาล

กรณีภายใต้ NAALC มีการกล่าวถึงหลักไม่เลือกปฏิบัติในการจ้างงานปรากฏอยู่ในภาคผนวกที่ 1 แนบท้ายความตกลงฯได้แก่ข้อที่ 7 **“การขจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน”** หมายถึง การขจัดไปซึ่งการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานอันเนื่องมาจากความแตกต่างด้านเชื้อชาติ ศาสนา อายุ เพศ และเหตุอื่น แต่อยู่ภายใต้บางเหตุที่เข้าข้อยกเว้น เช่น กรณีการปรับใช้เรื่องคุณสมบัติในการจ้างงาน และการออกบทบัญญัติเกี่ยวกับวัยเกษียณอายุ และมาตรการพิเศษในการปกป้องและให้ความช่วยเหลือกลุ่มพิเศษเพื่อแก้ไขผลกระทบจากการถูกเลือกปฏิบัติ และข้อที่ 8 **“การให้ค่าจ้างที่เท่ากันระหว่างลูกจ้างหญิงและชาย”** หมายถึง การจ่ายค่าตอบแทนที่เท่ากันระหว่างหญิงและชายจะนำมาใช้กับหลักการจ่ายค่าตอบแทนอย่างเท่าเทียมกันในงานแบบเดียวกัน

2.2.2.5 ข้อสังเกตกรณีแรงงานข้ามชาติ (Migrant Worker)

ความตกลง NAALC ให้ความคุ้มครองแรงงานข้ามชาติที่อยู่ในดินแดนของประเทศภาคีสมาชิกให้ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกับคนชาติของประเทศภาคีในเรื่องสภาพการจ้าง ปรากฏในภาคผนวกที่ 1 เรื่องหลักการด้านแรงงานข้อที่ 11[22] แต่สำหรับสิทธิแรงงานที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานแรงงานหลักนั้น แรงงานข้ามชาติย่อมได้รับความคุ้มครองเฉกเช่นเดียวกับ

[22] **NAALC, Annex 1: Labor Principles** “The following are guiding principles that the Parties are committed to promote, subject to each Party's domestic law, but do not establish common minimum standards for their domestic law. They indicate broad areas of concern where the Parties have developed, each in its own way, laws, regulations, procedures and practices that protect the rights and interests of their respective workforces.

...

11. Protection of migrant workers

Providing migrant workers in a Party's territory with the same legal protection as the Party's nationals in respect of working conditions.”

แรงงานอื่นๆอย่างเท่าเทียมกันภายใต้หลักการของความตกลงที่เกี่ยวกับมาตรฐานแรงงานหลักดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

ตารางที่ 1 : ตารางแสดงความเชื่อมโยงระหว่างมาตรฐานแรงงานหลักกับหลักการด้านแรงงานภายใต้ความร่วมมือด้านแรงงานในความตกลงอเมริกาเหนือ (NAALC)

มาตรฐานแรงงานหลัก	**อนุสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง**	**หลักการภายใต้ NAALC**
เสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรอง	1) อนุสัญญา ILO ฉบับที่ 87 และ 98 2) ส่วนที่ 13 ของสนธิสัญญาแวร์ซายส์ 3) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน มาตรา 23 ข้อ 4 4) กติกาสากลว่าด้วยสิทธิในทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมมาตรา 8 5) กติกาสากลว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิการเมือง มาตรา 22	1) **หลักการข้อที่ 1** เสรีภาพในการสมาคม และการคุ้มครองสิทธิในการเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน 2) **หลักการข้อที่ 2** สิทธิในการรวมตัวกันเพื่อเจรจาต่อรอง 3) **หลักการข้อที่ 3** สิทธิในการนัดหยุดงาน
การขจัดการใช้แรงงานบังคับในทุกรูปแบบ	1) อนุสัญญา ILO ฉบับที่ 29 และ 105 2) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน มาตรา 4 และ มาตรา 23 3) กติกาสากลว่าสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม 4) กติกาสากลว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิการเมือง มาตรา 8	1) **หลักการข้อที่ 4** การห้ามใช้แรงงานบังคับ

การยกเลิกการใช้แรงงานเด็ก	1) อนุสัญญา ILO ฉบับที่ 138 และ 182 2) ข้อแนะ ILO ฉบับที่ 146 3) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม โดยกำหนดไว้ในมาตรา 10 วรรค 3 4) ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของเด็กในปี ค.ศ. 1959 5) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน 6) กติกาสากลว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ 23 และข้อ 24	1) **หลักการข้อที่ 5** การคุ้มครองแรงงานเด็ก
การขจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและในอาชีพ	1) อนุสัญญา ILO ฉบับที่ 100 และ 111 2) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนปี ค.ศ.1948 ในมาตรา 23 วรรค 2 3) กติกาสากลว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ปี ค.ศ.1966 มาตรา 7 ย่อหน้า a(1) 4) อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ	1) **หลักการข้อที่ 7** การขจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน 2) **หลักการข้อที่ 8** การให้ค่าจ้างที่เท่ากันระหว่างลูกจ้างหญิงและชาย

ดังนั้นจึงกล่าวโดยสรุปได้ว่า เรื่องมาตรฐานแรงงานหลักได้รับการยอมรับและบัญญัติไว้ในอนุสัญญาระหว่างประเทศหลายฉบับที่มีเนื้อหาสอดคล้องกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของมาตรฐานแรงงานหลักว่าด้วยเรื่องเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรองนอกจากจะปรากฏในคำประกาศ “ปฏิญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน” ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศแล้ว ยังปรากฏหลักการอยู่ในตราสารระหว่างประเทศอื่นๆ ที่สำคัญและได้รับการยอมรับว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ ได้แก่

1) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ประเทศภาคีสมาชิก NAFTA ทั้งหมดร่วมให้สัตยาบัน

2) กติกาสากลว่าด้วยสิทธิในทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Culture Rights: ICESCR) ประเทศภาคีสมาชิก NAFTA ที่เข้าเป็นภาคี ได้แก่ ประเทศแคนาดา และเม็กซิโก สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกานั้นได้ลงนามแต่ไม่ได้ให้สัตยาบัน

3) กติกาสากลว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิการเมือง (International Covenant On Civil and Political Right :ICCPR) ประเทศภาคีสมาชิก NAFTA ทั้งหมดร่วมให้สัตยาบัน

4) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งอเมริกา (The American Convention on Human Rights: American Convention) ให้สัตยาบันโดยประเทศแคนาดาและเม็กซิโก สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกานั้นได้ลงนามแต่ไม่ได้ให้สัตยาบัน

5) อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women: CEDAW) เกี่ยวข้องกับมาตรฐานแรงงานหลักว่าด้วยการห้ามเลือกปฏิบัติ ให้สัตยาบันโดยประเทศแคนาดาและเม็กซิโก สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกานั้นได้ลงนามแต่ไม่ได้ให้สัตยาบัน

ในส่วนของ NAALC เองก็มีหลักการในเรื่องมาตรฐานแรงงานหลักสอดคล้องเป็นอย่างเดียวกันกับมาตรฐานแรงงานหลัก (Core Labor Standards) ที่กล่าวถึงในระดับสากล

อย่างไรก็ตาม มีประเด็นที่จะต้องศึกษาและทำการวิเคราะห์ต่อไปว่า ภายใต้หลักการที่คล้ายคลึงกันระหว่างการคุ้มครองมาตรฐานแรงงานหลักของ NAALC และ ในความตกลงระหว่างประเทศอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอนุสัญญาของ ILO นั้น เมื่อมีการนำ NAALC ไปบังคับใช้ในภาคพื้นทวีปอเมริกาเหนือสำหรับกลุ่มประเทศภาคีสมาชิก NAFTA แล้วได้มีการตีความเกี่ยวกับขอบเขตการให้ความคุ้มครองแรงงานในเรื่องเกี่ยวกับมาตรฐานแรงงานหลักนั้นๆอย่างไร จะอาศัยอิงตามมาตรฐานในระดับระหว่างประเทศหรือไม่ ซึ่งผู้เขียนจะทำการวิเคราะห์ในบทที่ 4 ต่อไป

2.2.3 โครงสร้างของความร่วมมือด้านแรงงานในความตกลงอเมริกาเหนือ (NAALC)

ความร่วมมือด้านแรงงานในความตกลงอเมริกาเหนือ (NAALC) เป็นความตกลงระหว่างประเทศที่มีโครงสร้างเนื้อหาทั้งหมด 7 ส่วนกับอีก 7 ภาคผนวก โดยมีรายละเอียดของแต่ละส่วนดังนี้

ตารางที่ 2 : ตารางแสดงโครงสร้างของความร่วมมือด้านแรงงานในความตกลงอเมริกาเหนือ (NAALC)

ส่วนที่	โครงสร้าง NAALC	มาตรา	ขอบเขตของเนื้อหา
ตัวบทความร่วมมือด้านแรงงานในความตกลงอเมริกาเหนือ			
0	อารัมภบท	-	กล่าวถึงแนวคิด ซึ่งเป็นที่มาของการบัญญัติความตกลงฉบับนี้
1	วัตถุประสงค์	1	บัญญัติถึงวัตถุประสงค์ของการบัญญัติความตกลงฉบับนี้ในเรื่องเกี่ยวกับมาตรฐานแรงงาน
2	พันธกรณี	2 - 7	บัญญัติถึงพันธกรณีของรัฐภาคีสมาชิกในการดำเนินการให้ความคุ้มครองแรงงานที่อยู่ในความปกครองภายใต้อำนาจอธิปไตยของตน
3	คณะกรรมการเพื่อความร่วมมือด้านแรงงาน	8 - 19	เนื้อหาส่วนที่ 3 ถึง 5 จะกล่าวถึงการกระบวนการบังคับใช้ความตกลงฉบับนี้ซึ่งจะสะท้อนผ่านการทำงานของหน่วยงานต่างๆที่อยู่ภายใต้ความตกลงด้านแรงงานฉบับนี้ ได้แก่ **ส่วนที่ 3** จะกล่าวถึงการดำเนินงานร่วมกันระหว่างบรรดารัฐภาคีภายใต้กรอบการทำงานของคณะกรรมาธิการเพื่อความร่วมมือด้านแรงงาน (Commission for Labor Cooperation)โดยร่วมกับสภารัฐมนตรี (The Council) สำนักงานเลขานุการ (The Secretariat) และสำนักงานการปกครองแห่งชาติ (National Administration Offices: NAOs) รวมทั้งมีคณะกรรมการแห่งชาติ (National Committees) เป็นผู้ให้คำปรึกษาแก่คณะทำงานแห่งชาติด้วย

4	การร่วมกันปรึกษาหารือและการประเมินข้อพิพาท	20 - 26	เป็นการดำเนินงานในขั้นตอนของการร่วมกันปรึกษาหารือระหว่างหน่วยงานที่เรียกว่า สำนักงานการปกครองแห่งชาติ(National Administration Offices: NAOs) ตลอดจนถึงขั้นตอนการดำเนินงานของ คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญในการประเมินข้อพิพาท (Evaluation Committee of Experts: ECE)
5	การระงับข้อพิพาท	27 - 41	กล่าวถึงขั้นตอนในการระงับข้อพิพาทผ่านคณะอนุญาโตตุลาการ (Arbitral Panel) ซึ่งจะมีเนื้อหาร่วมถึงการนำวิธีการลงโทษทางเศรษฐกิจมาใช้ (Economic Sanction) ด้วย
6	บทบัญญัติทั่วไป	42 - 49	เป็นส่วนของบทบัญญัติทั่วไป เช่น หลักการบังคับใช้ความตกลงฯ สิทธิในการบังคับใช้กฎหมายภายในของรัฐภาคี การเก็บรักษาข้อมูลด้านแรงงานที่รัฐภาคีหรือองค์กรภายใต้ความตกลงฯได้รับมา ความร่วมมือกับองค์กรแรงงานระหว่างประเทศ การขยายพันธกรณีด้านแรงงาน กองทุนเพื่อความร่วมมือภายใต้ความตกลงฯ เอกสิทธ์และความคุ้มกันต่อผู้ปฏิบัติงานภายใต้ความตกลงฯ และนิยามศัพท์ต่างๆภายใต้ความตกลงฯ
7	บทส่งท้าย	50 - 55	กำหนดเกี่ยวกับ วันที่ความตกลงฯมีผลใช้บังคับ ระเบียบวิธีการในการแก้ไขเปลี่ยนแปลง การมีผลใช้บังคับของความตกลงและการถอนตัวออกจากการเป็นรัฐภาคี
ภาคผนวก			
1	หลักการด้านแรงงาน	ภาคผนวกที่ 1	กล่าวถึงหลักการพื้นฐานหรือประเภทของมาตรฐานแรงงานที่รัฐภาคีสมาชิกให้ความสำคัญภายใต้ความตกลงฉบับนี้ ซึ่งหมายรวมถึงหลักการที่เป็นมาตรฐานแรงงานหลักด้วย

2	หลักการตีความ	ภาคผนวกที่ 23	บทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการตีความในกรณีเกิดข้อพิพาทว่ากรณีใดจะถือว่าอยู่ภายใต้ความตกลงฉบับนี้บ้าง
3	การบังคับใช้โทษปรับ	ภาคผนวกที่ 39	บทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับใช้โทษทางเศรษฐกิจซึ่งเป็นส่วนที่เรียกว่า “โทษปรับ”
4	การนำความตกลงฯ ไปใช้บังคับและการทำให้เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายภายในของประเทศแคนาดา	ภาคผนวกที่ 41A	บทบัญญัติเกี่ยวกับการการนำความตกลงด้านแรงงานฉบับนี้ไปใช้บังคับและการนำเข้าไปรวมไว้ภายใต้กฎหมายภายในของประเทศแคนาดาโดยเฉพาะ
5	การระงับสิทธิประโยชน์	ภาคผนวกที่ 41B	บทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับใช้โทษทางเศรษฐกิจซึ่งเป็นส่วนที่เรียกว่า “การระงับสิทธิประโยชน์” อันหมายถึง สิทธิประโยชน์ทางการค้าภายใต้ความตกลงเขตการค้าเสรี NAFTA
6	ขอบเขตของพันธกรณี	ภาคผนวกที่ 46	บทบัญญัติกำหนดขอบเขตของพันธกรณีว่ามีความผูกพันต่อมลรัฐภายในรัฐภาคีสมาชิกรัฐไหนอย่างไร
7	นิยามของ “ประเทศ” โดยเฉพาะเจาะจง	ภาคผนวกที่ 49	บทบัญญัติที่กำหนดถึงนิยามของ “อาณาเขต” ของประเทศภาคีสมาชิกที่ต้องตกอยู่ภายใต้ความตกลงฉบับนี้ ว่าครอบคลุมถึงบริเวณไหนของประเทศภาคีสมาชิก อันได้แก่ ประเทศแคนาดา แระเทศเม็กซิโก และประเทศสหรัฐอเมริกา

เมื่อพิจารณาโดยภาพรวมทั้งหมดของ NAALC แล้ว จะเห็นได้ว่า ภาคผนวกที่ 1 เป็นส่วนที่แสดงรายละเอียดเกี่ยวกับหลักการที่ความตกลงฉบับนี้ให้ความสำคัญ ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นเรื่องมาตรฐานแรงงานหลักโดยอาศัยวิธีการต่างๆที่จะบังคับให้บรรดาประเทศสมาชิกให้ความสำคัญต่อมาตรฐานแรงงาน โดยการบังคับใช้กฎหมายภายในของตนที่เกี่ยวข้องกับหลักการทั้งหลายอย่างจริงจังและมีประสิทธิภาพ เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของความตกลงฯ สำหรับกระบวนการบังคับใช้ความตกลงฯ จะปรากฏอยู่ในเนื้อหาส่วนที่ 3 ถึง 5 ซึ่งในส่วนนี้เอง มีประเด็นที่น่าสนใจคือ มีการจัดตั้งคณะทำงานขึ้นมาโดยเป็นลักษณะผสานความร่วมมือกันระหว่างประเทศสมาชิกเพื่อทำงานภายใต้บทบัญญัติตามความตกลงฉบับนี้ จึงเป็นลักษณะเด่นประการหนึ่งที่น่าจะทำให้มีการปฏิบัติตาม

มาตรฐานแรงงานหลักในกลุ่มประเทศสมาชิกมากขึ้น นอกจากกระบวนการในการผสานความร่วมมือแล้ว ความตกลงฉบับนี้ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะทำงานเพื่อพิจารณา วินิจฉัยเกี่ยวกับข้อพิพาทแรงงานที่เกี่ยวข้องกับหลักการต่างๆดังปรากฏในภาคผนวกที่ 1 พร้อมทั้งร่วมกันแสวงหาทางออกในการแก้ไขปัญหาเหล่านั้นอีกด้วย กล่าวคือ มีรูปแบบของการทำให้มาตรฐานแรงงานกลายเป็นกฎหมายที่มีสภาพบังคับสำหรับผู้ฝ่าฝืน

ดังนั้น NAALC จึงเป็นความตกลงที่มีรูปแบบการบังคับใช้ที่น่าสนใจแตกต่างจากความตกลงเกี่ยวกับเรื่องมาตรฐานแรงงานอื่นๆ ซึ่งในท้ายที่สุดอาจจะนำมาซึ่งการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักมากขึ้นได้ อย่างไรก็ตามจากการศึกษาเกี่ยวกับการให้คำจำกัดความมาตรฐานแรงงานหลักทั้ง 4 ประการอันได้แก่เรื่อง (1) เสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรอง (2) การขจัดการใช้แรงงานบังคับในทุกรูปแบบ (3) การยกเลิกการใช้แรงงานเด็ก (4) การขจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและในอาชีพแล้วพบว่า ภายใต้ NAALC เอง ไม่ได้มีการให้คำจำกัดความที่ชัดเจนมากนักซึ่งในส่วนนี้เองอาจจะเป็นปัญหาในการบังคับใช้ความตกลงฯได้ แต่เมื่อเปรียบเทียบกับการให้คำจำกัดความและขอบเขตของหลักการต่างๆเหล่านี้ในความตกลงระหว่างประเทศอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามนิยามของ ILO ดังที่ปรากฏอยู่ในอนุสัญญาที่รวมไว้ใน “ปฏิญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน” ทั้ง 8 ฉบับ พบว่ามีความคล้ายคลึงกันอย่างยิ่ง แต่ในทางปฏิบัติเมื่อบรรดาประเทศสมาชิกมีการนำความตกลง NAALC ไปบังคับใช้ จะมีการตีความหลักการซึ่งเป็นมาตรฐานแรงงานหลักเหล่านี้แตกต่างไปหรือไม่ จึงเป็นเรื่องที่จะต้องทำการศึกษา วิเคราะห์ต่อไปในบทที่ 4

ลำดับต่อไป ในบทที่ 3 ผู้เขียนจะวิเคราะห์ให้เห็นถึงความเกี่ยวพันระหว่างมาตรฐานแรงงานหลักกับความตกลง NAALC เพื่อจะได้เห็นภาพที่ชัดเจนว่า ความตกลงฉบับนี้ จะถูกนำมาใช้เพื่อให้เกิดการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักได้อย่างไร พร้อมทั้งชี้ให้ประเด็นทางกฎหมายที่อาจเป็นอุปสรรคในการบังคับใช้ความตกลง NAALC เพื่อให้ประเทศภาคีสมาชิกปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักด้วย

บทที่ 3

วิเคราะห์ประเด็นทางกฎหมายของความร่วมมือด้านแรงงานในความตกลงอเมริกาเหนือ (NAALC) กับการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลัก (Core Labor Standards)

เนื่องจากความร่วมมือด้านแรงงานในความตกลงอเมริกาเหนือ (NAALC) เป็นความตกลงฉบับแรกที่นำเรื่องมาตรฐานแรงงานมาเชื่อมโยงกับความตกลงการค้าระหว่างประเทศ โดยที่อาศัยความตกลงด้านการค้า (Trade Agreement) เป็นเครื่องมือขับเคลื่อนให้พันธกรณีในเรื่องการพัฒนามาตรฐานแรงงานบรรลุผล ดังนั้นโดยตัวของความตกลง NAALC จึงมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากความร่วมมือด้านแรงงานอื่นๆ ด้วยเหตุนี้ในบทที่ 3 จึงเป็นการศึกษาความตกลง NAALC ผ่านตัวบท โดยอธิบายว่าประเทศภาคีสมาชิกจะนำความตกลงฯไปบังคับใช้ได้อย่างไรบ้าง พร้อมทั้งชี้ให้เห็นประเด็นทางกฎหมายที่เป็นลักษณะเฉพาะของความตกลงฯ เพื่อจะนำไปสู่การวิเคราะห์ว่า “ประเด็นทางกฎหมายต่างๆเหล่านี้เป็นจุดแข็งหรือข้อบกพร่องที่จะทำให้ประเทศภาคีสมาชิกปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักมากขึ้นได้อย่างไร”

โดยเริ่มจากการวิเคราะห์ เรื่องโครงสร้างองค์กรภายใต้ความตกลงฯ เรื่องกระบวนการบังคับใช้ความตกลงฯ เรื่องสถานะทางกฎหมายของความตกลงฯ เรื่องการคงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตยของประเทศภาคีสมาชิก และเรื่องการบังคับใช้ความตกลงฯกับประเด็นความได้เปรียบของประเทศภาคีสมาชิก ที่เป็นประเทศพัฒนาแล้วต่อประเทศกำลังพัฒนา ตามลำดับ

3.1 การวิเคราะห์โครงสร้างองค์กรภายใต้ความตกลง NAALC กับการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักของประเทศภาคีสมาชิก

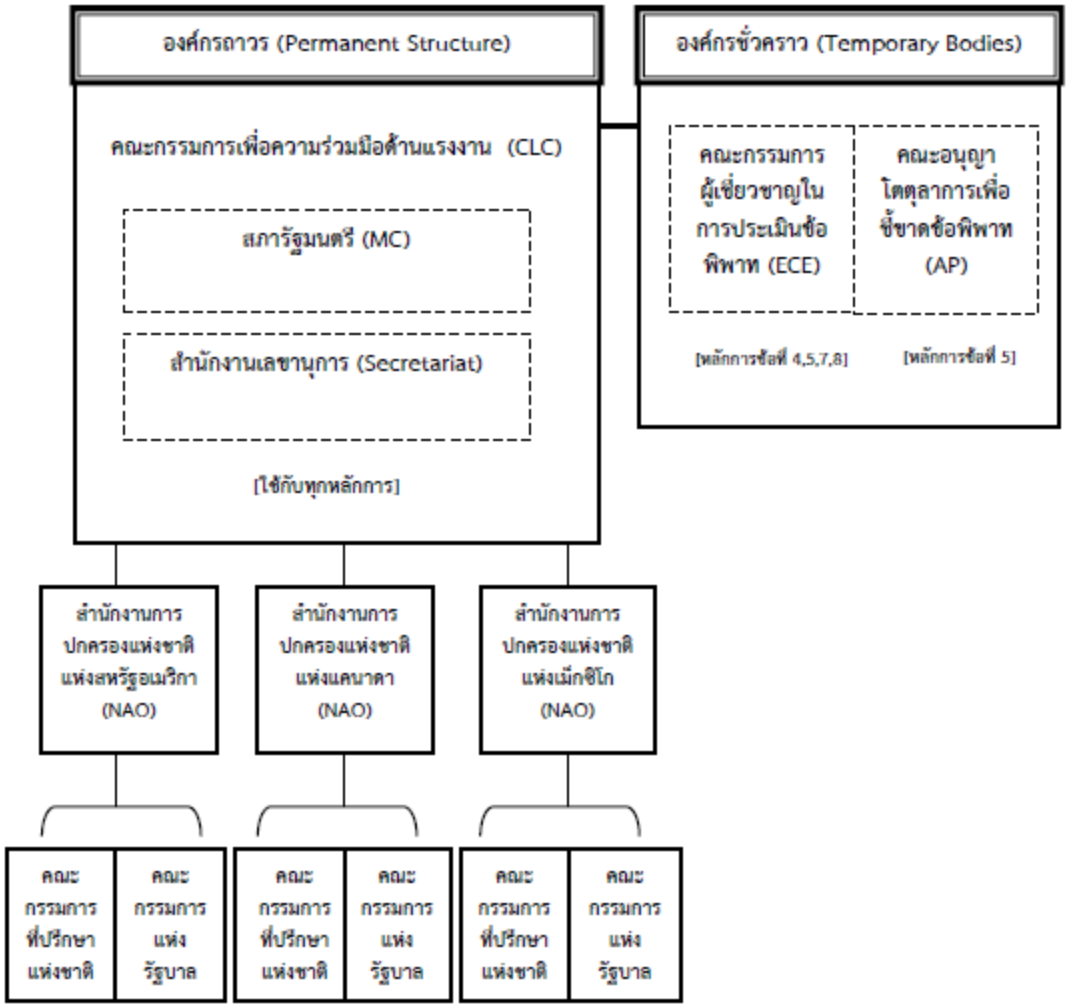
การศึกษาเรื่องโครงสร้างองค์กร มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างพื้นฐานความเข้าใจเกี่ยวกับกลไกการทำงานของความตกลง NAALC เพราะหน่วยงานต่างๆที่อยู่ภายใต้ความตกลงฉบับนี้เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการนำความตกลงฯไปบังคับใช้ ซึ่งผู้เขียนจะอธิบายถึงกระบวนการบังคับใช้ความตกลงฯ ในหัวข้อต่อไป

3.1.1 โครงสร้างองค์กรภายใต้ความตกลง NAALC

ความตกลง NAALC ได้ถูกออกแบบให้มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดูแลให้ประเทศภาคีสมาชิกปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้ความตกลงฯ ในรูปแบบขององค์กรระหว่างประเทศและองค์กรภายในประเทศ โดยมีลักษณะการดำเนินงานแตกต่างกัน ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่

หน่วยงานที่ก่อตั้งขึ้นอย่างถาวรภายใต้ความตกลงฯ และหน่วยงานที่มีลักษณะตั้งขึ้นมาเป็นการชั่วคราวเพื่อดำเนินการระงับข้อพิพาทโดยเฉพาะ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

ภาพที่ 1 : โครงสร้างองค์กรภายใต้ความร่วมมือด้านแรงงานในความตกลงอเมริกาเหนือ (NAALC Administrative Structure)



3.1.1.1 องค์กรถาวร (Permanent Structure)

องค์กรถาวรแบ่งเป็น 2 ส่วน ได้แก่ องค์กรดำเนินงานกลางที่ร่วมมือกันระหว่างประเทศภาคีสมาชิกเรียกว่า คณะกรรมการเพื่อความร่วมมือด้านแรงงาน และองค์ภายในประเทศ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.1.1.1.1 คณะกรรมการเพื่อความร่วมมือด้านแรงงาน (Commission For Labor Cooperation : CLC)

เป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นเพื่อตอบสนองการดำเนินงานให้เป็นไปตามพันธกรณีของความตกลง NAALC ทำหน้าที่เสมือนเป็นศูนย์รวมด้านความร่วมมือด้านแรงงานระหว่างสำนักงานการปกครองแห่งชาติ (National Administrative Office หรือ NAO) ของประเทศภาคีสมาชิก เนื่องจากในการดำเนินงานของ CLC จะมี NAO ของประเทศภาคีสมาชิกเป็นผู้ช่วยซึ่ง CLC ประกอบด้วย

3.1.1.1.1.1 สภารัฐมนตรี (Ministerial Council : MC)

มาจากรัฐมนตรีกระทรวงแรงงานของประเทศแคนาดา สหรัฐอเมริกาและเม็กซิโก[1] ตั้งขึ้นเพื่อดูแลประเด็นด้านแรงงานภายในกลุ่มประเทศภาคีสมาชิกความตกลง NAALC ทำหน้าที่เหมือนองค์กรอิสระที่อยู่ภายใต้ CLC คอยกำหนดทิศทางการทำงานของสำนักงานเลขานุการ และดำเนินกิจกรรมเพื่อส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศภาคีสมาชิกเพื่อขยายความคุ้มครองเกี่ยวกับสิทธิแรงงานตามมาตรฐานแรงงาน และกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ ตลอดจนถึงขยายตลาดแรงงานให้กว้างยิ่งขึ้น[2]

3.1.1.1.1.2 สำนักงานเลขานุการ (Secretariat)

เป็นเสมือนผู้ช่วยในการดำเนินงานของ MC ผู้อำนวยการสำนักงานเลขานุการมาจากการแต่งตั้งของ MC มีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี และสับเปลี่ยนกันดำรงตำแหน่งระหว่างบุคคลที่มาจากประเทศภาคีสมาชิกทั้ง 3 ประเทศ และเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในสำนักงานเลขานุการมาจากผู้เชี่ยวชาญจากประเทศภาคีสมาชิกทั้ง 3 ประเทศ ได้แก่ นักเศรษฐศาสตร์แรงงาน นักกฎหมายแรงงาน และผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาการอื่นๆที่มีประสบการณ์การทำงานด้านแรงงานในประเทศของตนจำนวนทั้งสิ้น 15 คน[3]

---

[1] North American Agreement on Labor Cooperation, U.S.-Can-Mex (Sept. 14, 1993), Article.51. [hereinafter refer to NAALC]

[2] Ibid. art 10 - 11

[3] Ibid. art 12

หน้าที่หลักของสำนักงานเลขานุการมีอยู่ 3 ประการ[4] หน้าที่ประการแรกเกี่ยวข้องกับการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับความตกลง NAALC โดยทำการศึกษาวิจัย วิเคราะห์ข้อมูล และนำเสนอรายงานแก่สาธารณะ ประเด็นที่ทำการศึกษาวิจัย ได้แก่ เรื่องกฎหมายแรงงานและกระบวนการทางปกครองเกี่ยวกับแรงงาน แนวโน้มของวิธีการทางปกครองที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายแรงงาน สภาพการจ้างของแรงงานในตลาด เช่น เรื่องอัตราจ้างแรงงาน อัตราค่าจ้างแรงงาน ผลิตภาพ* ของแรงงาน ตลอดจนการแสวงหาแนวทางในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เช่น การให้การฝึกอบรมแรงงาน เป็นต้น นอกจากนั้นสำนักงานเลขานุการอาจจะต้องศึกษาประเด็นอื่นๆที่ MC มีคำสั่งโดยตรงให้ทำการศึกษาด้วย

หน้าที่ประการที่สอง คือ สำนักงานเลขานุการจะต้องช่วยงานของคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญในการประเมินข้อพิพาท (Evaluation Committees of Expert หรือ ECE) ที่ตั้งขึ้นโดยมติของ MC เพื่อทำหน้าที่ระงับข้อพิพาท เมื่อมีการยื่นข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดพันธกรณีภายใต้ความตกลง NAALC โดยที่เมื่อ ECE ประเมินข้อพิพาทและมีคำตัดสินออกมาแล้ว สำนักงานเลขานุการจะต้องเผยแพร่ข้อมูลคำตัดสินดังกล่าวแก่สาธารณะเกี่ยวกับผลสรุปของข้อร้องเรียน (submission) เช่น มีประเด็นข้อร้องเรียนใดบ้างที่อยู่ในขั้นตอนของการปรึกษาหารือ หรือมีข้อร้องเรียนเรื่องใดบ้างที่กำลังดำเนินการในขั้นตอนการระงับข้อพิพาทโดย ECE ซึ่งรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินงานของหน่วยงาน ECE ผู้เขียนจะอธิบายในหัวข้อการวิเคราะห์กระบวนการบังคับใช้ความตกลง NAALC เพื่อให้เห็นภาพชัดเจนขึ้นต่อไป

หน้าที่ประการสุดท้าย คือ หน้าที่ในการเป็นผู้ช่วยในการดำเนินงานของ MC กล่าวคือ ต้องปฏิบัติงานตามคำสั่งที่ MC มอบหมายโดยตรง สำนักเลขานุการจึงเป็นเครื่องมือของ MC ในการทำให้พันธกรณีภายใต้ NAALC บรรลุผลนั่นเอง

3.1.1.1.2 หน่วยงานภายในประเทศ (National Institutions)

หน่วยงานภายในประเทศที่ตั้งขึ้นตามความตกลง NAALC ได้แก่ สำนักงานการปกครองแห่งชาติ (National Administrative Office หรือ NAO) และ คณะกรรมการที่ปรึกษาแห่งชาติ (National Advisory Committee) พร้อมด้วยคณะกรรมการแห่งรัฐบาล (Governmental Committee) มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

[4] Ibid. art 13 – 14

*ผลิตภาพ คือ ความสามารถในการใช้ทรัพยากรการผลิตพื้นฐาน อันประกอบด้วย คน (Man), เครื่องจักร (Machine), วัสดุ (Material), วิธีการ (Method) และการวัดผล (Measurement) ให้สามารถผลิตสิ่งที่อยากทำได้ตามปริมาณที่ต้องการได้อย่างมีคุณภาพ ปลอดภัยและต้นทุนต่ำ

3.1.1.1.2.1 สำนักงานการปกครองแห่งชาติ (National Administrative Office : NAO)

ความตกลง NAALC ได้กำหนดให้รัฐบาลของประเทศภาคีสมาชิกต้องตั้ง NAO ให้อยู่ภายใต้การดำเนินงานของกระทรวงแรงงาน[5] โดย NAO ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการติดต่อประสานงานระหว่าง NAO ของประเทศภาคีสมาชิก หน่วยงานอื่นๆที่ตั้งขึ้นภายใต้ความตกลงฯ สำนักงานเลขานุการ ตลอดจนเป็นสื่อกลางระหว่างรัฐบาลและประชาชนด้วย นอกจากนั้นยังทำหน้าที่เป็นหน่วยงานที่รวบรวมข้อมูลข่าวสารเพื่อผู้ที่เกี่ยวข้องจะได้นำข้อมูลเหล่านี้ไปใช้ประโยชน์ในการพัฒนามาตรฐานแรงงานภายในประเทศต่อไป

กิจกรรมที่สำคัญของ NAO คือการดำเนินกิจกรรมร่วมกับ MC ได้แก่ การจัดสัมมนาทางวิชาการ การประชุมหารือ การดำเนินโครงการวิจัยร่วมกัน ตลอดจนการให้ความช่วยเหลือทางด้านวิชาการ (technical assistance) ในประเด็นที่เกี่ยวกับหลักการด้านแรงงานทั้ง 11 ข้อซึ่งปรากฏอยู่ในภาคผนวกที่ 1 ของความตกลงฯ เช่น ข้อมูลสถิติที่เกี่ยวกับหลักการด้านแรงงานดังกล่าว นอกจากนั้น NAO ของบรรดาประเทศภาคีสมาชิกยังสามารถร่วมมือกันด้านแรงงานในรูปแบบของการทำความตกลงทวิภาคีกับประเทศภาคีสมาชิก เพื่อพัฒนามาตรฐานแรงงานภายในประเทศร่วมกันได้อีกด้วย

หน้าที่สำคัญอีกประการหนึ่งของ NAO คือ การรับข้อร้องเรียนในประเด็นการบังคับใช้กฎหมายแรงงานภายในของประเทศภาคีสมาชิกอื่นที่ไม่สอดคล้องตามพันธกรณีภายใต้ความตกลงฯ[6] โดยที่ NAO ของแต่ละประเทศมีอำนาจในการออกระเบียบการพิจารณาเกี่ยวกับการรับหรือไม่รับข้อร้องเรียนของ NAO แต่ละประเทศได้เอง และดำเนินการภายใต้กรอบอำนาจของตนเพื่อนำไปสู่การระงับข้อพิพาทในระดับต่างๆของความตกลงฯ ตามที่ปรากฏอยู่ในส่วนที่ 4 เรื่องการร่วมกันปรึกษาหารือและการประเมินข้อพิพาท และ ส่วนที่ 5 เรื่องการระงับข้อพิพาท

3.1.1.1.2.2 คณะกรรมการที่ปรึกษาแห่งชาติ (National Advisory Committee) และคณะกรรมการแห่งรัฐบาล (Governmental Committee)

ประกอบด้วยบุคคลทั่วไปที่เป็นตัวแทนของทั้งกลุ่มผู้ใช้แรงงาน นายจ้าง รวมทั้งตัวแทนจากภาครัฐด้วย เพื่อทำหน้าที่ให้คำแนะนำแก่ NAO ในการบังคับใช้ความตกลง NAALC ตลอดจนถึงช่วยส่งเสริมให้เกิดการขยายพันธกรณีภายใต้ความตกลงฯให้กว้างมากขึ้น[7]

---

[5] Ibid. art 15

[6] Ibid. art 16

[7] Ibid. art 17 – 18

3.1.1.2 องค์กรระงับข้อพิพาท (Dispute Settlement Bodies)

คือ หน่วยงานที่ทำหน้าที่เสมือนเป็นองค์กรระงับข้อพิพาทที่ตั้งขึ้นตามความตกลง NAALC ได้แก่ คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญในการประเมินข้อพิพาท (Evaluation Committees of Expert หรือ ECE) และคณะอนุญาโตตุลาการเพื่อชี้ขาดข้อพิพาท (Arbitral Panel หรือ AP) ปฏิบัติหน้าที่แตกต่างกัน ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

3.1.1.2.1 คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญในการประเมินข้อพิพาท (Evaluation Committees of Expert : ECE)

เป็นหน่วยงานสำคัญที่ทำหน้าที่ระงับข้อพิพาท ประกอบด้วยสมาชิก 3 คน ECE จะถูกตั้งขึ้นมาเป็นการเฉพาะกิจเพื่อทำหน้าที่พิจารณาข้อร้องเรียนที่ได้ผ่านกระบวนการพิจารณาในระดับของ NAO และผ่านการปรึกษาหารือในระดับรัฐมนตรีแล้ว แต่การแก้ไขปัญหาในกระบวนการดังกล่าวไม่ได้ผล โดยที่ ECE จะวิเคราะห์ประเด็นปัญหาในข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการละเลยการบังคับใช้กฎหมายแรงงานภายในประเทศภาคีสมาชิกว่ามีอยู่จริงหรือไม่ เพื่อหาแนวทางแก้ไขและนำเสนอเป็นรายงานต่อ MC ต่อไป

3.1.1.2.2 คณะอนุญาโตตุลาการเพื่อชี้ขาดข้อพิพาท (Arbitral Panel : AP)[8]

เป็นหน่วยงานที่ดำเนินกระบวนการระงับข้อพิพาทเป็นลำดับสุดท้าย ประกอบด้วยสมาชิก 5 คน ซึ่ง AP จะถูกจัดตั้งขึ้นต่อเมื่อมีการยื่นข้อร้องเรียนและได้ดำเนินกระบวนการระงับข้อพิพาทผ่านหน่วยงาน ECE มาแล้วแต่ประเทศภาคีสมาชิกพบว่าประเทศภาคีผู้ถูกร้องเรียนยังคงละเลยไม่บังคับใช้กฎหมายแรงงานในเรื่องเกี่ยวกับหลักการด้านแรงงานข้อที่ 5, 6, และ 9[9] ซึ่งข้อที่ 5 เป็นมาตรฐานแรงงานหลักที่เกี่ยวกับการยกเลิกการใช้แรงงานเด็ก โดยเมื่อมีประเทศภาคีสมาชิกร้องขอให้มีการ

---

[8] Ibid. part 5

[9] Ibid. **Annex 1 : Labor Principles**

1. Freedom of association and protection of the right to organization
2. The right to bargain collectively
3. The right to strike
4. Prohibition of forced labor
5. Labor protections for children and young persons
6. Minimum employment standards
7. Elimination of employment discrimination
8. Equal pay for women and men
9. Prevention of occupational injuries and illnesses
10. Compensation in cases of occupational injuries and illnesses
11. Protection of migrant workers

จัดตั้ง AP มายัง MC และสำนักงานเลขานุการ จะต้องปรากฏว่า MC มีมติ 2 ใน 3 เห็นชอบให้มีการจัดตั้งก่อน จึงจะสามารถจัดตั้ง AP ได้

หน้าที่ของ AP คือ การพิจารณาประเด็นข้อร้องเรียนซึ่งเป็นประเด็นเดียวกับที่ ECE เคยพิจารณาและมีข้อเสนอแนะมาแล้ว แต่เนื่องจากยังคงมีกรณีตามที่มีประเด็นข้อร้องเรียนดังกล่าวอยู่ จึงต้องเสนอให้ AP พิจารณาและหาแนวทางแก้ไขอีกครั้ง โดย AP จะเสนอแนวทางแก้ไขในรูปแบบของรายงานเช่นเดียวกับการทำงานของ ECE

ลักษณะเด่นของการดำเนินงานโดย AP คือ เมื่อ AP เสนอแผนการปฏิบัติงานให้ประเทศผู้ถูกร้องเรียนนำไปปฏิบัติแล้ว หากประเทศผู้ถูกร้องยังละเลยที่จะปฏิบัติตามคำแนะนำ ในลำดับสุดท้าย AP อาจมีคำชี้ขาดลงโทษประเทศผู้ถูกร้องโดยการลงโทษทางการค้าได้แก่ การปรับ และการระงับสิทธิประโยชน์ทางการค้าแก่ประเทศผู้ถูกร้องก็ได้

3.1.2 การวิเคราะห์จุดแข็งและข้อบกพร่องของโครงสร้างองค์กรภายใต้ความตกลง NAALC กับการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักของประเทศภาคีสมาชิก

ตามที่ได้กล่าวไปแล้วว่าความตกลง NAALC ถูกออกแบบให้มีองค์กรที่มี 2 รูปแบบ ได้แก่ องค์กรระหว่างประเทศและองค์กรภายในประเทศ โดยมีลักษณะการดำเนินงานแตกต่างกัน และสามารถแบ่งองค์กรเหล่านี้ได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ หน่วยงานที่ก่อตั้งขึ้นอย่างถาวรภายใต้ความตกลงฯ และหน่วยงานที่มีลักษณะตั้งขึ้นมาเป็นการชั่วคราวเพื่อดำเนินการระงับข้อพิพาทโดยเฉพาะ ซึ่งลักษณะโครงสร้างองค์กรดังกล่าวอาจจะเป็นได้ทั้งจุดแข็งที่จะช่วยส่งเสริมให้ประเทศภาคีสมาชิกปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานมากขึ้น ในขณะเดียวกันอาจจะมีข้อบกพร่องที่ทำให้การดำเนินงานขององค์กรไม่บรรลุวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมให้ประเทศภาคีสมาชิกปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานได้มากขึ้นเท่าที่ควรด้วย ซึ่งสามารถวิเคราะห์ประเด็นดังกล่าวได้ดังต่อไปนี้

3.1.2.1 ความต่อเนื่องในการปฏิบัติงานขององค์กรภายใต้ NAALC เป็นจุดแข็งที่จะทำให้ประเทศภาคีสมาชิกปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักมากขึ้น

จากการพิจารณาโครงสร้างองค์กรภายใต้ความตกลง NAALC จะเห็นว่าความตกลงฯ ได้ถูกออกแบบให้มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ควบคุม ดูแลให้มีการปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้ความตกลงฯ เป็นการเฉพาะ ทั้งในรูปแบบขององค์กรถาวร และองค์กรชั่วคราว

ในส่วนขององค์กรถาวร ตามที่ปรากฏใน มาตรา 9 ถึง 18 ของความตกลงฯ มีลักษณะการดำเนินงานเป็นหน่วยงานในระดับระหว่างประเทศ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงานมาจากสมาชิกของประเทศภาคีทั้ง 3 ประเทศ เพื่อมาทำงานร่วมกันตามขอบเขตงานของแต่ละหน่วย ได้แก่ คณะกรรมการเพื่อความร่วมมือด้านแรงงาน (Commission For Labor Cooperation หรือ CLC) ซึ่งประกอบด้วยคณะทำงานที่สำคัญคือ สภารัฐมนตรี (Ministerial Council หรือ MC) และ

สำนักงานเลขานุการ (Secretariat) ทำหน้าที่ในเชิงบริหาร โดย MC จะมีการประชุมอย่างน้อยปีละ 1 ครั้งเป็นประจำทุกปี[10] เพื่อควบคุมภาพรวมทั้งหมดของการบังคับใช้ความตกลงฯ ดังที่ปรากฏในมาตรา 10 ว่าหน้าที่ของ MC นั้นได้แก่

1) การสอดส่องดูแลการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายและให้คำแนะนำเพื่อสร้างข้อตกลงเพิ่มเติมขึ้นในอนาคตภายใต้ความตกลงฉบับนี้

2) การควบคุมการทำงานและกิจกรรมของสำนักเลขานุการและคณะทำงานหรือคณะดำเนินการอื่นๆที่อยู่ภายใต้กรอบของที่ประชุมคณะรัฐมนตรี

3) การจัดลำดับองค์กรเพื่อประสานความร่วมมือและให้ความช่วยเหลือทางด้านวิชาการอย่างเหมาะสมตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 11

4) การอนุมัติแผนงานประจำปีและงบประมาณของคณะทำงาน

5) การอนุมัติเกี่ยวกับการแถลงต่อสาธารณะในเรื่องต่างๆ

6) การอำนวยความสะดวกในการดำเนินกระบวนการปรึกษาหารือระหว่างประเทศภาคีสมาชิกความตกลงฯรวมถึงการแลกเปลี่ยนข้อมูลด้านแรงงานระหว่างประเทศ

7) การชี้ให้เห็นถึงประเด็นความแตกต่าง ที่อาจเกิดขึ้นระหว่างบรรดาประเทศภาคีสมาชิกในเรื่องการตีความหรือการบังคับใช้ความตกลงฯ และ

8) การส่งเสริมความร่วมมือในการเผยแพร่ต่อสาธารณะ เกี่ยวกับข้อมูลเชิงเปรียบเทียบเรื่องการบังคับใช้ความตกลงฯต่อมาตรฐานแรงงานและตลาดแรงงาน

สำหรับการดำเนินกิจกรรมร่วมกับหน่วยงานอื่นนั้น MC จะดำเนินงานผ่านสำนักงานเลขานุการ[11] จากนั้นสำนักงานเลขานุการจึงทำหน้าที่เป็นเสมือนศูนย์กลางในการประสานงาน และรับส่งข้อมูลกับหน่วยงานในระดับภายในประเทศ ซึ่งได้แก่ สำนักงานการปกครองแห่งชาติ (National Administrative Office หรือ NAO) ที่ดำเนินงานอยู่ภายใต้กระทรวงแรงงานของแต่ละประเทศภาคีสมาชิก ซึ่งเป็นลักษณะการประสานงานจากบนลงล่าง กล่าวคือ จากหน่วยงานบริหารกระจายสู่หน่วยงานปฏิบัติ และยังเผยแพร่ข้อมูลต่อสาธารณะอีกด้วย

นอกจากนั้นยังมีการประสานงานกันในลักษณะจากล่างขึ้นบน คือ หน่วยงานปฏิบัติรายงานแนวทางและผลการดำเนินงานไปยังหน่วยงานบริหาร ตัวอย่างเช่น มาตรา 16(1) แสดงให้เห็นถึงการ

[10] Ibid. art 9

[11] Ibid. art 13(1)

ดำเนินงานที่ประสานกันไปมาระหว่างบรรดาประเทศภาคีสมาชิกด้วยกันโดยผ่านศูนย์กลาง โดยบทบัญญัติกำหนดให้ NAO ของแต่ละประเทศจะต้องประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ ได้แก่ หน่วยงานของรัฐภายในประเทศ NAO ของประเทศภาคีสมาชิกอื่น และสำนักงานเลขานุการ หมายความว่าการดำเนินงานใดๆของ NAO ของแต่ละประเทศจะต้องรายงานไปยังสำนักงานเลขานุการ ซึ่งหมายความรวมถึงการดำเนินการเกี่ยวกับกระบวนการยื่นข้อเรียกร้องซึ่งเป็นสาระสำคัญของความตกลงฯด้วย

ดังนั้น ลักษณะของโครงสร้างองค์กรที่มีหน่วยงานกลางในการควบคุมการดำเนินงานตลอดจนถึงการทำหน้าที่ประสานงานเช่นนี้ ย่อมทำให้การดำเนินงานเพื่อให้พันธกรณีตามความตกลงฯบรรลุผลเป็นไปอย่างต่อเนื่องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ด้วยการดำเนินงานที่ต่อเนื่องจึงเป็นจุดแข็งที่จะส่งผลให้ประเทศภาคีสมาชิกปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักมากขึ้นได้

3.1.2.2 ความเป็นอิสระและความเป็นกลางของขององค์กรที่ทำหน้าที่บังคับใช้ ความตกลง NAALC กับการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักของประเทศภาคีสมาชิก

เมื่อกล่าวถึงคำว่า “องค์กรอิสระ” ย่อมหมายถึง องค์กรใดๆที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการเกี่ยวกับภารกิจตามกฎหมายที่ให้อำนาจ โดยที่มีสถานะพิเศษ ซึ่งได้รับหลักประกันให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยอิสระ ปราศจากการแทรกแซงขององค์กรของรัฐหรือสถาบันการเมืองอื่น และอยู่เหนือกระแสและการกดดันใดๆ[12] รวมทั้งไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎข้อบังคับที่ออกโดยบุคคลหรือองค์กรอื่นด้วย

ประเด็นที่ต้องพิจารณา คือ ที่มาและการเข้าสู่อำนาจของบุคคลที่เข้าทำหน้าที่ในหน่วยงานการกำหนดนโยบายและการดำเนินงานของหน่วยงานที่เป็นอิสระ อิสระในเรื่องงบประมาณ ตลอดจนมีสำนักงานที่ควรจะเป็นอิสระปราศจากการควบคุมจากรัฐบาลของประเทศใดประเทศหนึ่งโดยเฉพาะเนื่องจากในการดำเนินงานของหน่วยงานในระดับระหว่างประเทศ โดยเฉพาะหน่วยงานระงับข้อพิพาทนั้นควรจะเป็นกลาง เพื่อที่จะสามารถให้ความเป็นธรรมแก่บรรดาประเทศภาคีสมาชิกได้อย่างเท่าเทียมกัน เพื่อป้องกันการบังคับใช้ความตกลงฯเพื่อเอาเปรียบประเทศภาคีสมาชิกอื่นๆ

หากพิจารณาจากโครงสร้างองค์กรภายใต้ความตกลงฯในหัวข้อที่ 3.1.1 ข้างต้นสามารถสรุปรูปแบบของโครงสร้างองค์กรภายใต้ความตกลงฯได้เป็น 2 ส่วนใหญ่ ได้แก่ องค์กรถาวรที่ตั้งขึ้นตามความตกลงฯ และองค์กรระงับข้อพิพาท

---

[12] นภดล เฮงเจริญ, **องค์กรอิสระ : ความสำคัญต่อการปฏิรูปการเมืองและการปฏิรูประบบราชการ** [ออนไลน์], 7 มีนาคม 2556. แหล่งที่มา http://pub-law.net/publaw/view.aspx?id=895

3.1.2.2.1 ความเป็นอิสระและความเป็นกลางขององค์กรถาวรภายใต้ความตกลง NAALC กับการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักของประเทศภาคีสมาชิก

องค์กรถาวรภายใต้ NAALC ได้แก่ คณะกรรมการเพื่อความร่วมมือด้านแรงงาน อันประกอบด้วยหน่วยงานย่อย คือ สภารัฐมนตรี และสำนักงานเลขานุการ ดำเนินงานร่วมกับสำนักงานการปกครองแห่งชาติ ซึ่งการดำเนินงานขององค์กรเหล่านี้ส่งผลต่อการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักของประเทศภาคีสมาชิกซึ่งสามารถแยกเป็นส่วนที่เป็นจุดแข็งและข้อบกพร่องได้ดังต่อไปนี้

3.1.2.2.1.1 การดำเนินงานของ CLC ที่อยู่ภายใต้การควบคุมโดยรัฐบาลประเทศภาคีสมาชิก เป็นจุดแข็งที่จะทำให้ประเทศภาคีสมาชิกปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักมากขึ้น

สำหรับในส่วนขององค์กรถาวรนั้นจะทำหน้าที่หลักในการบริหารงานเพื่อให้ความตกลงฯ บรรลุผล หน่วยงานสำคัญ คือ คณะกรรมการเพื่อความร่วมมือด้านแรงงาน (Commission For Labor Cooperation หรือ CLC) อันประกอบด้วยหน่วยงานย่อย ได้แก่ 1) สภารัฐมนตรี (Ministerial Council หรือ MC) ซึ่งมาจากรัฐมนตรีแรงงานของบรรดาประเทศภาคีสมาชิก 2) สำนักงานเลขานุการ (Secretariat) เป็นผู้ช่วยในการบริหารงานของ MC มีผู้อำนวยการที่มาจากการแต่งตั้งของ MC และ 3) สำนักงานการปกครองแห่งชาติ (National Administrative Office หรือ NAO) โดยความตกลงฯได้กำหนดให้รัฐบาลของประเทศภาคีสมาชิกต้องตั้ง NAO ให้อยู่ภายใต้การดำเนินงานของกระทรวงแรงงานของแต่ละประเทศ

จากรูปแบบของโครงสร้างองค์กรถาวรนี้ จะเห็นได้ว่าเกือบทุกหน่วยงานจะอยู่ภายใต้การควบคุมและกำกับดูแลของรัฐบาลของประเทศภาคีสมาชิกเอง ไม่ว่าจะเป็น MC ที่ได้มาโดยตำแหน่ง กล่าวคือ ต้องเป็นรัฐมนตรีกระทรวงแรงงานของประเทศภาคีสมาชิก ซึ่งเป็นที่แน่นอนว่ารัฐมนตรีจะต้องรับนโยบายของรัฐบาลของประเทศของตนมาใช้ในการทำหน้าที่ร่วมกันในการควบคุมการดำเนินการตามหน้าที่ของ MC ดังที่ปรากฏในมาตรา 10 เพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีของความตกลงฯนั่นเอง

หน่วยงานที่แตกต่างจากหน่วยงานอื่นๆที่เป็นองค์กรถาวรอยู่บ้าง นั่นก็คือ สำนักงานเลขานุการ เนื่องจากสำนักงานเลขานุการจะต้องดำเนินงานภายใต้การควบคุมของ MC โดยตรง จะไม่ขึ้นกับรัฐบาลของประเทศใดประเทศหนึ่ง ดังที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 12(5) ว่า

“In the performance of their duties, the Executive Director and the staff shall not seek or receive instructions from any government or any other authority external to the Council. Each Party shall respect the international character of the responsibilities of the Executive Director and the staff and shall not seek to influence them in the discharge of their responsibilities.”

ดังนั้น จึงเป็นที่น่าสังเกตว่า เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงาน ถาวรเหล่านี้ มาจากตัวแทนของรัฐบาลของบรรดาประเทศภาคีสมาชิก และทุกๆหน่วยงานทำหน้าที่เป็นตัวแทนรัฐบาลของตนทั้งสิ้น แต่การดำเนินงานของ CLC ที่อยู่ภายใต้การควบคุมโดยรัฐบาลประเทศภาคีสมาชิก แม้ว่าจะทำให้การดำเนินงานของหน่วยงานในรูปแบบของโครงสร้างองค์กรถาวรไม่มีความเป็นอิสระจากรัฐบาลของประเทศของตน แต่ก็มิได้ส่งผลเสียต่อความเป็นกลางของการดำเนินงานแต่อย่างใด ในทางตรงกันข้ามกลับทำให้เกิดการประสานงานใกล้ชิดกันระหว่างหน่วยงานกลางและรัฐบาล ทำให้เกิดความต่อเนื่องในการปฏิบัติงานมากยิ่งขึ้น

3.1.2.2.1.2 ความไม่เป็นอิสระของ NAO ทำให้กระบวนการรับข้อร้องเรียนไม่เป็นกลาง

หน่วยงาน NAO สังกัดอยู่ในกระทรวงแรงงานของบรรดาประเทศภาคีสมาชิก ทำหน้าที่เสมือนตัวแทนของรัฐบาลในการดำเนินงานตามพันธกรณีของความตกลง NAALC ทั้งยังอาศัยงบประมาณในการดำเนินงานจากรัฐบาลภายในประเทศภาคีสมาชิกเองด้วย[13] ซึ่งความไม่เป็นอิสระของ NAO เช่นนี้ย่อมเป็นปัญหาต่อความเป็นกลางในการดำเนินงาน เนื่องจากหน้าที่สำคัญประการหนึ่งของ NAO คือ การพิจารณาว่าจะรับหรือไม่รับข้อร้องเรียนจากประชาชนหรือองค์กรที่อยู่ในอาณาเขตประเทศภาคีสมาชิกอื่นหรือไม่ ทั้งยังเปิดโอกาสให้ NAO แต่ละประเทศใช้ดุลยพินิจในการพิจารณารับหรือไม่รับข้องร้องเรียนได้เองอีกด้วย[14] ดังนั้น หากเกิดกรณีที่รัฐบาลเข้ามาควบคุมการการใช้ดุลยพินิจในการรับข้อร้องเรียนของ NAO จึงอาจจะเกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมต่อประเทศภาคีสมาชิกที่ถูกร้องเรียนได้ตลอดจนประเทศภาคีสมาชิกอื่นด้วย เพราะการบริหารงานของรัฐบาลจะต้องพิจารณาประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือกล่าวได้ว่ามีเรื่องการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องเสมอ ในกรณีที่รัฐบาลต้องการรักษาความสัมพันธ์อันดี หรือผลประโยชน์ที่มีอยู่กับประเทศภาคีสมาชิกที่ถูกร้องเรียน รัฐบาลอาจจะเข้าควบคุมการใช้ดุลยพินิจของ NAO เพื่อไม่ให้รับข้อร้องเรียนไว้พิจารณาก็ได้ เมื่อ NAO ซึ่งเป็นหน่วยงานตั้งต้นในการทำหน้าที่ระงับข้อพิพาทต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาลภายในประเทศ ย่อมทำให้ผู้ร้องเรียนเกิดความไม่มั่นใจต่อกระบวนการบังคับใช้ความตกลงฯ ว่าหน่วยงาน NAO จะพิจารณาข้อร้องเรียนอย่างเป็นกลางหรือไม่ ในส่วนนี้จึงเป็นจุดบกพร่องของตัวความตกลงฯที่ทำให้ไม่ประเทศภาคีสมาชิกอาจจะไม่เลือกใช้กระบวนการภายใต้ความตกลงฯเพื่อบังคับให้ประเทศภาคีสมาชิกอื่นที่ละเมิดสิทธิแรงงานต้องปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักก็ได้

[13] NAALC, Article 15

[14] Ibid. art 16(3)

3.1.2.2.2 ความเป็นอิสระและความเป็นกลางขององค์กรระงับข้อพิพาทที่ตั้งขึ้นตามความตกลง NAALC เป็นจุดแข็งที่จะทำให้ประเทศภาคีสมาชิกปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักมากขึ้น

สำหรับองค์กรระงับข้อพิพาท ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญในการประเมินข้อพิพาท (Evaluation Committees of Expert หรือ ECE) และคณะอนุญาโตตุลาการเพื่อชี้ขาดข้อพิพาท (Arbitral Panel หรือ AP) ทั้ง 2 หน่วยงานเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการระงับข้อพิพาท ซึ่งมีที่มาจากการคัดเลือกจากระบบบัญชีรายชื่อ สำหรับ ECE มีประธานมาจากการแต่งตั้งโดย MC คัดเลือกจากบัญชีรายชื่อของผู้เชี่ยวชาญที่ผ่านการปรึกษาหารือกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Organization หรือ ILO)[15] และสมาชิกคนอื่นๆมาจากการคัดเลือกโดย MC จากบัญชีรายชื่อผู้เชี่ยวชาญที่ประเทศภาคีสมาชิกเสนอมา และสำหรับ AP จะมีองค์คณะทั้งหมด 5 คน โดยคู่กรณี (ประเทศผู้ร้องเรียนและประเทศผู้ถูกร้องเรียน) จะต้องคัดเลือกองค์คณะ AP มาฝ่ายละ 2 คน ซึ่งต้องเป็นพลเมืองของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งจากบัญชีรายชื่อที่ MC ได้จัดทำขึ้นและเก็บรักษาบัญชีรายชื่อเอาไว้ โดยบัญชีรายชื่อ 1 ฉบับจะมีอายุการใช้งาน 3 ปีเท่านั้น อันประกอบไปด้วยบุคคลธรรมดา 45 คน ซึ่งเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์ในด้านกฎหมายแรงงานหรือการบังคับใช้กฎหมายแรงงาน หรือในการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นภายใต้ความตกลงระหว่างประเทศหรือมีความชำนาญด้านวิชาการที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายแรงงาน หรือเป็นผู้เชี่ยวชาญพิเศษหรือมีประสบการณ์ในศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง มีความน่าเชื่อถือและมีวิจารณญาณที่ดี และเป็นอิสระไม่มีความเกี่ยวข้องกับประเทศภาคีสมาชิกใดๆหรือสำนักงานเลขานุการ[16]

ในด้านของการดำเนินงานขององค์กรระงับข้อพิพาท ความตกลงฯ บัญญัติให้ MC เป็นผู้กำหนดระเบียบการปฏิบัติงาน (Rule of Procedure) ของ ECE ซึ่งมีเนื้อหาประกอบด้วย วิธีการแต่งตั้ง ECE ตลอดจนกระบวนการ กำหนดการและรูปแบบในการจัดทำรายงานการวินิจฉัยและประเมินข้อพิพาทที่ ECE จะต้องวินิจฉัยและเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาต่อ MC [17] และ AP เองก็เช่นเดียวกัน ความตกลงฯบัญญัติให้ MC เป็นผู้กำหนดแบบอย่างระเบียบการปฏิบัติงาน (Model Rules of Procedure) สำหรับการดำเนินงานของ AP ไว้เช่นกันโดยจะต้องมีเนื้อหาเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินงาน และระยะเวลาในการทำคำชี้ขาด ซึ่งต้องสอดคล้องตามมาตรา 33 ของความตกลงฯ อย่างไรก็ตามจนถึงปัจจุบันนี้ MC ก็ยังไม่ได้กำหนดแบบอย่างระเบียบการปฏิบัติงานสำหรับ AP ไว้เลย[18]

---

[15] Ibid. art 24(1)(b) read with art 45

[16] Ibid. art 30 – 32

[17] Ibid. 24

[18] Secretariat of the Commission of Labor Cooperation, 1997 Review of the North American Agreement on Labor Cooperation [online], 20 February 2013, Available from www.naalc.org.co.th/english/publication/review.html.

เมื่อพิจารณาถึงความเป็นอิสระของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ระงับข้อพิพาท จะเห็นได้ว่า คณะดำเนินงานที่สังกัดหน่วยงานเหล่านี้มาจากการคัดเลือกจากบัญชีรายชื่อที่จัดทำโดย MC ซึ่งล้วนแต่เป็นบุคคลภายนอกที่มีความเชี่ยวชาญด้านแรงงานทั้งสิ้น ประกอบกับกระบวนคัดเลือกมีความเป็นกลางเนื่องจากให้ประเทศภาคีสมาชิกคัดเลือกบุคคลในบัญชีรายชื่อที่มีสัญชาติของประเทศภาคีอื่น และในการดำเนินงานนั้นต้องเป็นไปตามระเบียบที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนในความตกลงฯ ประกอบกับระเบียบการการปฏิบัติงาน (Rule of Procedure) ที่ MC จัดทำขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรโดยอาศัยอำนาจตามความตกลงฯ เพราะฉะนั้นหากการดำเนินงานของหน่วยงานระงับข้อพิพาทเหล่านี้แตกต่างไปจากที่ความตกลงฯกำหนดไว้ ผู้ร้องเรียนย่อมโต้แย้งได้

ประเด็นที่น่าสังเกตคือ ระเบียบการปฏิบัติงานไม่มีบทบัญญัติควบคุมการใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยข้อร้องเรียนแต่อย่างใด[19] องค์กรระงับข้อพิพาทภายใต้ความตกลงฯจึงค่อนข้างเป็นหน่วยงานที่มีอิสระในการแสวงหาข้อเท็จจริงและใช้ดุลยพินิจโดยปราศจากการชี้นำของรัฐบาลของประเทศภาคีสมาชิกใดๆ

ดังนั้น กล่าวโดยสรุป คือ โครงสร้างองค์กรภายใต้ความตกลงฯในส่วนของหน่วยงานบริหารถูกควบคุมโดยรัฐบาลของประเทศภาคีสมาชิก ซึ่งเป็นผลดีในแง่การประสานงานที่ใกล้ชิดกับรัฐบาล แต่อย่างไรก็ตาม หน่วยงานบริหารกลับรวมไปถึง NAO ซึ่งทำหน้าที่อีกด้านหนึ่งในฐานะเป็นหน่วยงานตั้งต้นสำหรับกระบวนการระงับข้อพิพาทด้วย ด้วยเหตุนี้แม้ว่าองค์กรระงับข้อพิพาทจะค่อนข้างมีความเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงเกี่ยวกับการใช้ดุลยพินิจในการวินิจฉัยข้อร้องเรียน แต่หากกระบวนการตั้งต้น ซึ่งหมายถึง การยื่นข้อร้องเรียนไม่ได้ยื่นโดยตรงต่อหน่วยงานกลางที่มีอิสระในการใช้ดุลยพินิจว่าจะรับหรือไม่รับข้อร้องเรียนนั้น ย่อมเกิดข้อกังขาต่อความเป็นกลางในการบังคับใช้ความตกลงฯ อยู่ดี โครงสร้างองค์กรในลักษณะนี้จึงมีทั้งส่วนที่เป็นจุดแข็งและข้อบกพร่องรวมอยู่ด้วยกัน ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการบังคับใช้ความตกลงฯได้

3.1.2.3 การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนภายใต้โครงสร้างองค์กรตามความตกลง NAALC เป็นจุดแข็งที่ทำให้ประเทศภาคีสมาชิกปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักมากขึ้น

โครงสร้างองค์กรภายใต้ความตกลง NAALC ในส่วนของหน่วยงานภายในประเทศนั้นจะมีหน่วยงานหนึ่งทีเรียกว่า “คณะกรรมการที่ปรึกษาแห่งชาติ (National Advisory Committee)” ซึ่งตั้งขึ้นมาตามบทบัญญัติของความตกลง NAALC มาตรา 17 ซึ่งระบุไว้ว่า

“Each Party may convene a national advisory committee, comprising members of its public, including representatives of its labor and business

[19] **See more** “Rule of Procedure of Evaluation Committees of Experts of the North American Agreement on Labor Cooperation”

organizations and other persons, to advise it on the implementation and further elaboration of this Agreement”

หมายความว่าคณะกรรมการที่ปรึกษาแห่งชาติ ประกอบด้วย บุคคลทั่วไปที่เป็นตัวแทนของทั้งกลุ่มผู้ใช้แรงงาน นายจ้าง แสดงว่า ความตกลงฯได้ถูกออกแบบโครงสร้างองค์กรที่เปิดโอกาสให้ภาคประชาชน ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างเข้ามามีส่วนร่วมในการบังคับใช้ความตกลงฯ ซึ่งบทบัญญัติใช้คำว่า “...members of its public” คำว่า “สมาชิก” นั้นอาจจะตีความให้กว้างว่าเป็นคนในพื้นที่โดยไม่คำนึงถึงเชื้อชาติ สัญชาติก็ได้ โดยเข้ามาทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่ NAO ของแต่ละประเทศในการบังคับใช้ความตกลงฯให้บรรลุวัตถุประสงค์ต่อไป

ดังนั้นลักษณะองค์กรที่เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานเช่นนี้ย่อมจะทำให้ภาครัฐ สามารถเข้าใจและรับรู้ปัญหาที่แท้จริง นำมาสู่วิธีการแก้ปัญหาแรงงานที่ได้ผลในทางปฏิบัติมากยิ่งขึ้น กรณีนี้จึงเป็นลักษณะเด่นประการหนึ่งของความตกลงฯที่อาจจะทำให้เกิดการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักของบรรดาประเทศภาคีสมาชิกมากขึ้นได้

3.2 การวิเคราะห์กระบวนการบังคับใช้ความร่วมมือด้านแรงงานในความตกลงอเมริกาเหนือ (NAALC Process) กับการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลัก

หลังจากที่ทำความเข้าใจเกี่ยวกับรูปแบบโครงสร้างองค์กรภายใต้ความตกลง NAALC แล้ว ต่อไปนี้จะเป็นการศึกษาเกี่ยวกับการนำความตกลงฯไปบังคับใช้ในทางปฏิบัติ ซึ่งความตกลงฉบับนี้มีลักษณะพิเศษตรงที่ไม่เพียงแต่กำหนดพันธกรณีเพื่อให้ประเทศภาคีสมาชิกปฏิบัติตามเท่านั้น แต่สาระสำคัญของความตกลงฯเกี่ยวข้องกับกระบวนการระงับข้อพิพาทด้วย

3.2.1 กระบวนการบังคับใช้ความร่วมมือด้านแรงงานในความตกลงอเมริกาเหนือ (NAALC Process)

ความตกลง NAALC ได้ถูกออกแบบให้มีกระบวนการที่ทำให้ประเทศภาคีสมาชิกต้องบังคับใช้กฎหมายแรงงานภายในของตนให้มีประสิทธิภาพ โดยการเปิดโอกาสให้ประเทศภาคีสมาชิกสามารถร้องเรียนเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายแรงงานภายในประเทศภาคีสมาชิกอื่นได้เมื่อเห็นว่าประเทศภาคีสมาชิกนั้นๆไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายแรงงานภายในได้อย่างมีประสิทธิภาพ กระบวนการบังคับใช้ทั้งหมดนี้ได้ถูกออกแบบขึ้นโดยคำนึงถึงอำนาจอธิปไตยของประเทศภาคีสมาชิกเป็นหลัก ดังนั้นจึงไม่มีองค์กรระหว่างประเทศที่ตั้งขึ้นตามความตกลงฯโดยเฉพาะ มาทำหน้าที่บังคับใช้กระบวนการภายใต้ความตกลงฯ แต่ความตกลงฯถูกออกแบบให้ประเทศภาคีสมาชิกต้องให้ความร่วมมือกันในการแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการละเมิดพันธกรณีภายใต้ความตกลงฯ เพื่อพิสูจน์ว่าการละเมิดพันธกรณีเหล่านั้นเป็นผลมาจากการบังคับใช้กฎหมายแรงงานภายในประเทศอย่างไม่มีประสิทธิภาพหรือไม่ และเพื่อจะนำมาสู่ความร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหาแรงงานภายในประเทศที่ถูกกล่าวหาว่าละเมิดพันธกรณีนั่นเอง ซึ่งกระบวนการบังคับใช้ความตกลงฯในลักษณะนี้มีประเด็นทาง

กฎหมายที่เป็นจุดแข็งของความตกลงฯที่จะทำให้ประเทศภาคีสมาชิกปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักมากขึ้น ในขณะเดียวกันภายใต้กระบวนการบังคับใช้ความตกลงฯนี้อาจมีจุดบกพร่องที่ทำให้พันธกรณีภายใต้ความตกลงฯไม่บรรลุผลเช่นกัน

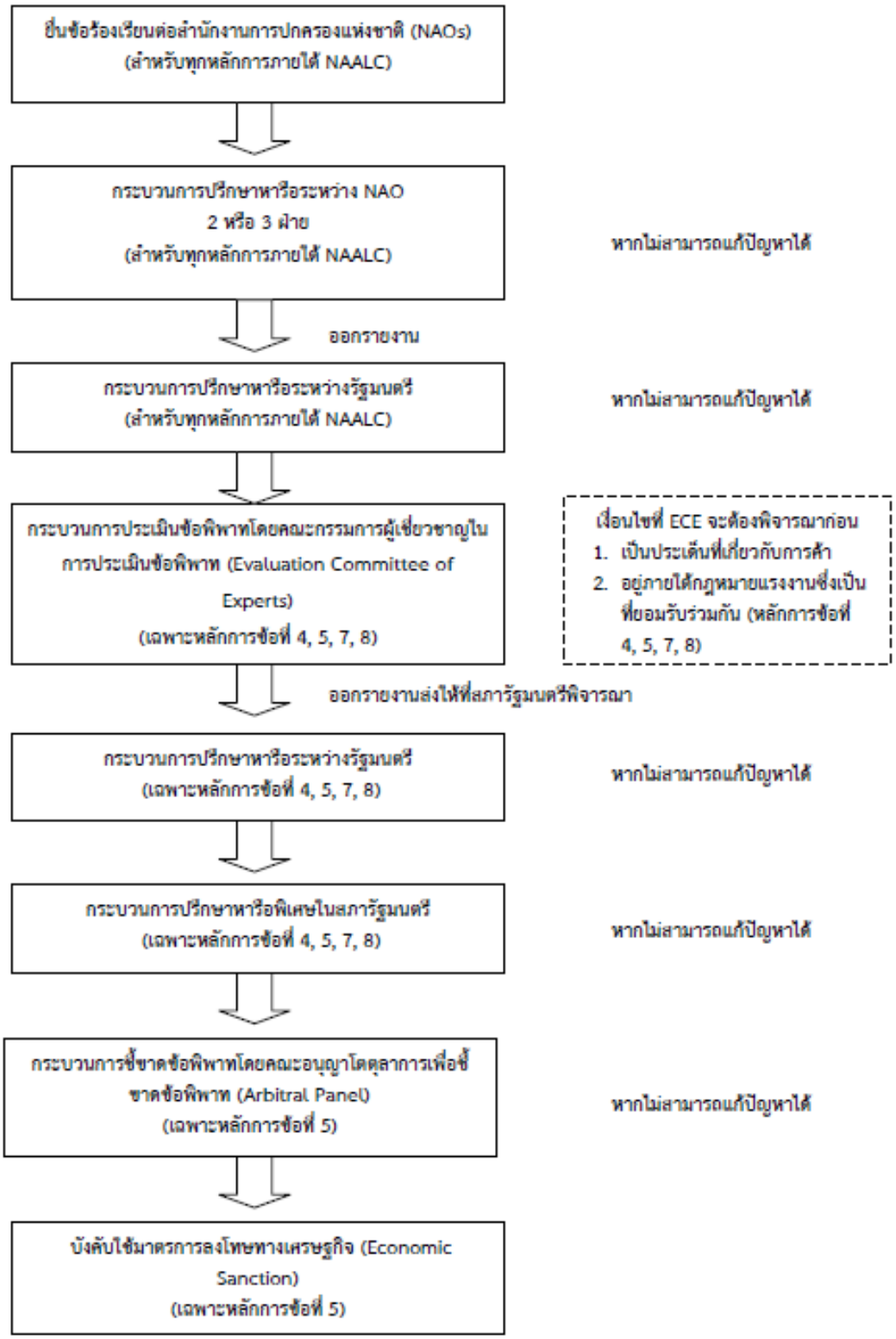
กระบวนการบังคับใช้ความตกลง NAALC เริ่มต้นจากกระบวนการยื่นข้อร้องเรียน (submission process) คือ เปิดโอกาสให้ประเทศภาคีสมาชิกสามารถยื่นข้อร้องเรียน เกี่ยวกับกฎหมายแรงงานภายในประเทศภาคีสมาชิกต่อ NAO ของประเทศภาคีสมาชิกอื่นที่ไม่ใช่ประเทศที่เหตุการณ์ละเมิดพันธกรณีภายใต้ความตกลงฯเกิดขึ้นได้ ยกตัวอย่างเช่น ผู้ร้องต้องการร้องเรียนเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายของสหรัฐอเมริกา สามารถยื่นข้อร้องเรียนไปยัง NAO ของประเทศเม็กซิโกหรือแคนาดา และเมื่อ NAO ได้รับข้อร้องเรียนแล้วก็จะทำการพิจารณาว่าจะรับข้อร้องเรียนไว้พิจารณาหรือไม่ภายใน 60 วันนับแต่วันที่ได้รับข้อร้องเรียน ซึ่งกรณีที่ NAO จะรับข้อร้องเรียนนั้นจะต้องเกี่ยวกับการละเมิดพันธกรณีภายใต้ความตกลงฯเท่านั้น[20]

อย่างไรก็ตาม ความตกลงฯได้บัญญัติว่า NAO แต่ละประเทศสามารถกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าจะรับหรือปฏิเสธการพิจารณาข้อร้องเรียนนั้นเองได้[21] เมื่อ NAO รับข้อร้องเรียนไว้พิจารณาแล้วก็จะนำมาสู่กระบวนการบังคับใช้ภายใต้ NAALC ต่อไป ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ระดับ ซึ่งประเด็นที่ร้องเรียนจะนำไปสู่กระบวนการบังคับใช้รูปแบบใดขึ้นอยู่กับว่าประเด็นดังกล่าวเกี่ยวข้องกับมาตรฐานแรงงานที่อยู่ภายใต้ภาคผนวกที่ 1 ของความตกลง NAALC ในข้อใด ซึ่งกระบวนการบังคับใช้ความตกลงฯ มีรูปแบบดังต่อไปนี้

[20] NAALC, Part 2 Article 2-7

[21] Ibid. art 16(3)

ภาพที่ 2 : กระบวนการบังคับใช้ความร่วมมือด้านแรงงานในความตกลงอเมริกาเหนือ (NAALC Process) : กรณีมาตรฐานแรงงานหลัก



ตารางที่ 3 : ตารางแสดงหลักการภายใต้ NAALC และขอบเขตการบังคับใช้ NAALC

มาตรฐานแรงงานหลัก	หลักการภายใต้ NAALC	ขอบเขตการบังคับใช้ NAALC
เสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรอง	**หลักการข้อที่ 1** เสรีภาพในการสมาคม และการคุ้มครองสิทธิในการเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน **หลักการข้อที่ 2** สิทธิในการรวมตัวกันเพื่อเจรจาต่อรอง **หลักการข้อที่ 3** สิทธิในการนัดหยุดงาน	**กระบวนการบังคับใช้ระดับที่ 1 : การปรึกษาหารือ** กระบวนการปรึกษาหารือกันระหว่างสำนักงานการปกครองแห่งชาติประจำแต่ละประเทศภาคีสมาชิก (National Administrative Office) กับสภารัฐมนตรี (Ministerial Council) และสำนักงานเลขานุการ (Secretariat)
การขจัดไปซึ่งการใช้แรงงานบังคับในทุกรูปแบบ	**หลักการข้อที่ 4** การห้ามใช้แรงงานบังคับ	**กระบวนการบังคับใช้ระดับที่ 2 : การปรึกษาหารือและการประเมินข้อพิพาท** กระบวนการบังคับใช้ระดับที่ 1 ประกอบกับกระบวนการประเมินข้อพิพาทโดยคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญในการประเมินข้อพิพาท (Evaluation Committee of Experts)
การขจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและในอาชีพ	**หลักการข้อที่ 7** การขจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน **หลักการข้อที่ 8** การให้ค่าจ้างที่เท่ากันระหว่างลูกจ้างหญิงและชาย	

มาตรฐานแรงงานหลัก	หลักการภายใต้ NAALC	ขอบเขตการบังคับใช้ NAALC
การยกเลิกการใช้แรงงานเด็ก	**หลักการข้อที่ 5** การคุ้มครองแรงงานเด็ก	**กระบวนการบังคับใช้ระดับที่ 3 : การปรึกษาหารือ การประเมินและการชี้ขาดข้อพิพาท** กระบวนการบังคับใช้ระดับที่ 2 ประกอบกับกระบวนการชี้ขาดข้อพิพาทโดยคณะอนุญาโตตุลาการเพื่อชี้ขาดข้อพิพาท (Arbitral Panel) ซึ่งอาจนำไปสู่การลงโทษทางการค้า (Trade sanction)

3.2.1.1 กระบวนการบังคับใช้ความตกลง NAALC ระดับที่ 1

3.2.1.1.1 มาตรฐานแรงงานที่สามารถใช้กระบวนการบังคับใช้ระดับที่ 1

กระบวนการบังคับใช้ความตกลง NAALC ระดับที่ 1 จะนำมาใช้กับประเด็นเกี่ยวกับมาตรฐานแรงงานทุกหลักการที่ปรากฏในภาคผนวกที่ 1 ของความตกลงฯ

3.2.1.1.2 วิธีการดำเนินการ

ในลำดับนี้อาจเรียกว่าเป็นการดำเนินงานของคณะกรรมการเพื่อความร่วมมือด้านแรงงาน หรือ CLC การดำเนินการเริ่มต้นเมื่อ NAO รับข้อร้องเรียนแล้ว สิ่งที่ NAO จะต้องทำ คือ การรวบรวมข้อเท็จจริงจากประเด็นที่ถูกร้องเรียน เพื่อพิจารณาว่าประเทศผู้ถูกร้องละเมิดพันธกรณีภายใต้ความตกลงฯ หรือไม่ และจัดทำรายงานเพื่อเผยแพร่ข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าว รายละเอียดในการพิจารณารวมไปถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นต่อสาธารณะต่อไป ซึ่งทั้งหมดนี้อาจดำเนินผ่านกระบวนการความร่วมมือในการปรึกษาหารือ (Cooperative Consultations) ระหว่าง NAO ของประเทศที่รับข้อร้องเรียนกับ NAO ของประเทศผู้ถูกร้อง[22] นอกจากนั้น NAO ของประเทศภาคีสมาชิกที่เหลือสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการปรึกษาหารือได้โดยการแจ้งความประสงค์เป็น

[22] Ibid. art 21(1)

หนังสือไปยัง NAO ทั้ง 2 ประเทศที่เป็นต้นเรื่องและสำนักงานเลขานุการ[23]และในกระบวนการปรึกษาหารือนี้เองที่ NAO ของประเทศผู้ถูกร้องเรียนจะต้องให้ข้อมูลแก่สาธารณะและแก่ NAO ของประเทศผู้ร้องเกี่ยวกับข้อกฎหมาย กระบวนการ นโยบายภาครัฐ และวิธีการบังคับใช้กฎหมายแรงงานในเรื่องที่เป็นประเด็นร้องเรียนนั้น เพื่อ NAO ที่รับข้อร้องเรียนจะได้ทำการวิเคราะห์ว่าตามที่มีข้อร้องเรียนมานั้นเมื่อสืบทราบแล้วปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงอันแสดงให้เห็นว่าประเทศที่ถูกร้องละเมิดพันธกรณีภายใต้ความตกลงฯเกี่ยวกับหลักการข้อที่ร้องเรียนมาหรือไม่ แล้วสุดท้ายเพื่อจะนำมาสู่ความร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหาจากกการที่ประเทศผู้ถูกร้องละเมิดพันธกรณีภายใต้ความตกลงฯ ร่วมกัน[24]

นอกจากนั้น หากเห็นว่าแนวทางแก้ไขปัญหาที่ได้จากกระบวนการปรึกษาหารือระหว่าง NAO นั้นไม่ได้ผลประเทศผู้ร้องเรียนยังสามารถร้องขอให้มีการปรึกษาหารือในระดับรัฐมนตรี (Ministerial Consultations) กับประเทศผู้ถูกร้องเรียนอีกก็ได้[25] และเช่นเดียวกันกับในกระบวนการปรึกษาหารือระหว่าง NAO หากประเทศที่เหลือเห็นว่าตนมีส่วนได้เสียในกรณีดังกล่าวหรือได้รับผลกระทบด้วยก็สามารถร้องขอเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการปรึกษาหารือระดับรัฐมนตรีได้[26] และถ้าหากปัญหาแรงงานที่เป็นประเด็นร้องเรียนยังไม่สามารถแก้ไขได้ ประเทศภาคีสมาชิกประเทศใดประเทศหนึ่งที่เข้าร่วมในกระบวนการปรึกษาหารือระดับรัฐมนตรีสามารถร้องข้อให้มีการดำเนินการบังคับใช้ความตกลงฯในระดับถัดไปได้ ทั้งนี้ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าประเด็นข้อร้องเรียนที่จะนำเข้าสู่กระบวนการบังคับใช้ความตกลงฯในระดับถัดไป จะต้องเป็นประเด็นเกี่ยวกับมาตรฐานแรงงานหลักในเรื่องการขจัดไปซึ่งการใช้แรงงานบังคับในทุกรูปแบบ การขจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและในอาชีพ และการยกเลิกการใช้แรงงานเด็ก ซึ่งเป็นหลักการที่ปรากฏในภาคผนวกของ NAALC ข้อที่ 4, 5, 7 และ 8 เท่านั้น โดยที่ไม่รวมถึงมาตรฐานแรงงานหลักในกลุ่มของเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรอง

จึงเห็นได้ว่า มาตรฐานแรงงานหลักในกลุ่มของเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรองไม่สามารถจะดำเนินกระบวนการไปจนถึงการบังคับใช้โทษทางการค้าต่อประเทศผู้ถูกร้องเรียนได้ ทำให้มาตรฐานแรงงานหลักในกลุ่มนี้อยู่ภายใต้การบังคับใช้ความตกลงฯในระดับที่อ่อนที่สุด นั่นคือ ระดับการปรึกษาหารือเพื่อแสวงหาความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาเท่านั้น ประเทศผู้ฝ่าฝืนพันธกรณีที่เกี่ยวกับมาตรฐานแรงงานกลุ่มนี้จะไม่ถูกลงโทษทางการค้าแต่อย่างใด

---

[23] Ibid. art 21(3)

[24] Ibid. art 21(2)

[25] Ibid. art 22(1)

[26] Ibid. art 22(2)

3.2.1.2 กระบวนการบังคับใช้ความตกลง NAALC ระดับที่ 2

3.2.1.2.1 มาตรฐานแรงงานที่สามารถใช้กระบวนการบังคับใช้ระดับที่ 2

กระบวนการบังคับใช้ความตกลง NAALC ระดับที่ 2 นี้จะใช้กับกรณีที่ประเทศภาคีถูกร้องเรียนว่าละเลยไม่บังคับใช้มาตรฐานแรงงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่อง การขจัดไปซึ่งการใช้แรงงานบังคับในทุกรูปแบบ การขจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและในอาชีพ และการยกเลิกการใช้แรงงานเด็ก ซึ่งเป็นหลักการที่ปรากฏในภาคผนวกของความตกลงฯ ข้อที่ 4, 5, 7 และ 8 ในกรณีที่แนวทางการแก้ไขปัญหาการละเมิดพันธกรณีที่ถูกเสนอภายใต้กระบวนการปรึกษาหารือระดับรัฐมนตรีในกระบวนการบังคับใช้ระดับที่ 1 ไม่ได้ผล[27]

3.2.1.2.2 วิธีการดำเนินการขั้นต้น

ประเทศภาคีสมาชิกที่เข้าร่วมกระบวนการปรึกษาหารือในการบังคับใช้ระดับที่ 1 สามารถร้องขอให้มีการตั้ง ECE ต่อ MC [28] โดยในเบื้องต้น ECE ที่ตั้งขึ้นจะทำหน้าที่พิจารณาว่า ประเด็นที่ถูกส่งมาเกี่ยวข้องกับการค้าหรือไม่ และจะต้องเกี่ยวกับหลักการแรงงานข้อที่ 4 ถึง 11 หรือไม่เสียก่อน[29]ซึ่งถ้าประเด็นที่ถูกร้องเรียนอยู่ภายใต้เงื่อนไขดังกล่าว กระบวนการพิจารณาโดย ECE ก็จะดำเนินต่อไป แต่ถ้าประเด็นไม่อยู่ภายใต้เงื่อนไขดังกล่าวก็จะไม่มีการตั้ง ECE เพื่อพิจารณาในลำดับถัดไป[30] โดย ECE จะต้องอาศัยข้อเท็จจริงที่ได้รับจาก NAO ของบรรดาประเทศภาคีสมาชิก สำนักงานเลขานุการ กลุ่มผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้อง องค์กรหรือผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับประเด็นปัญหากฎหมายแรงงานนั้นๆและข้อมูลจากสาธารณะอื่นๆ[31]ในการพิจารณาและจัดทำรายงาน (Report) เสนอต่อสาธารณะ

3.2.1.2.3 ความมีส่วนร่วมของประเทศภาคีสมาชิกในกระบวนการบังคับใช้ความตกลง NAALC ระดับที่ 2

ประเทศภาคีสมาชิกสามารถแสดงข้อคิดเห็นต่อข้อมูลที่ ECE ได้รับ[32]ตลอดจนถึงร่างรายงาน (Draft Evaluation Reports) ที่ ECE จัดทำขึ้นเพื่อนำเสนอต่อ MC เกี่ยวกับผลการพิจารณาของ ECE ซึ่งร่างรายงานมีเนื้อหาประกอบด้วย ผลการศึกษาเปรียบเทียบในประเด็นที่ถูกร้องเรียน บทสรุปของการพิจารณาและข้อเสนอแนะที่เป็นไปได้ในทางปฏิบัติตามความเหมาะสม เพื่อให้ความช่วยเหลือ

---

[27] Ibid. art 23(2)

[28] Ibid. art 23(1)

[29] Ibid. annex 23

[30] Ibid. art 23(3)

[31] Ibid. art 24(1)(e)

[32] Ibid. art 24(1)(f)

ในการแก้ปัญหาแก่ประเทศภาคีที่ถูกร้องเรียน โดยการแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรต่อ ECE ในนามของประเทศภาคีสมาชิกนั้นๆเอง[33]

เมื่อ ECE พิจารณาข้อคิดเห็นของประเทศภาคีที่เกี่ยวข้องแล้ว ECE จะต้องจัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Evaluation Reports) ที่ประกอบด้วยข้อเสนอแนะจาก ECE สำหรับการแก้ไขปัญหาในประเด็นที่ถูกร้องเรียนต่อ MC อีกครั้งภายใน 60 วัน นับแต่ที่ได้ส่งร่างรายงานฉบับสมบูรณ์ไปแล้ว[34]เมื่อ MC เห็นด้วยกับแนวทางแก้ไขปัญหาของ ECE แล้ว รายงานฉบับสมบูรณ์จะถูกเปิดเผยต่อสาธารณะภายใน 30 วัน[35] และประเทศภาคีสมาชิกที่ถูกร้องเรียนรวมทั้งประเทศภาคีสมาชิกที่เกี่ยวข้องกับแผนปฏิบัติงานตามที่ ECE เสนอ จะต้องทำคำตอบรับข้อเสนอแนะซึ่งปรากฏอยู่ในรายงานของ ECE เป็นลายลักษณ์อักษรไปยังประเทศภาคีอื่นและสำนักงานเลขานุการภายใน 90 วัน นับจากวันที่ ECE ได้เผยแพร่รายงานแก่สาธารณะ[36]

3.2.1.2.4 วิธีการดำเนินการในลำดับถัดไป

ในลำดับต่อไปภายหลังจากที่ประเทศภาคีสมาชิกที่ถูกร้องเรียนนำแผนปฏิบัติงาน (action plan) ที่ปรากฏอยู่ในรายงานฉบับสมบูรณ์ตามที่ ECE เสนอไปปฏิบัติแล้ว ประเทศภาคีสมาชิกที่ร้องเรียนสามารถร้องขอไปยังประเทศภาคีสมาชิกอื่นอีกประเทศหนึ่งและสำนักงานเลขานุการ เพื่อให้ร่วมกันพิจารณาว่าประเทศภาคีที่ถูกร้องเรียนยังคงเพิกเฉยต่อการบังคับใช้กฎหมายภายในตามที่ได้เคยมีข้อร้องเรียนไปอยู่อีกหรือไม่[37] และจะต้องแสวงหาแนวทางแก้ปัญหาที่เป็นที่พอใจแก่ทุกฝ่ายร่วมกันอีกครั้งหนึ่ง[38] โดยมีโอกาสที่จะดำเนินการแก้ไขภายใน 60 วัน แต่ถ้าหากยังแก้ไขปัญหาไม่ได้ กระบวนการสุดท้ายในกระบวนการบังคับใช้ความตกลงฯระดับที่ 2 คือ การร้องขอให้มีการจัดการประชุมพิเศษของสภารัฐมนตรี (special session of the Council)[39] ในลำดับนี้ ที่ประชุมพิเศษของสภารัฐมนตรีอาจจะใช้วิธีการใดๆก็ได้เพื่อหาทางแก้ไขปัญหาที่เป็นประเด็นร้องเรียนนั้น อาทิ การตั้งคณะทำงานพิเศษที่เป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะลงไปดำเนินการแก้ปัญหา โดยการไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาท ตลอดจนการออกข้อเสนอแนะโดยที่ประชุมพิเศษฯ เป็นต้น[40]

แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าความตกลงฯได้กำหนดให้ที่ประชุมพิเศษของสภารัฐมนตรีสามารถใช้ดุลยพินิจในกรณีที่ประชุมพิเศษฯ ตัดสินว่าประเด็นข้อพิพาทนั้นตกอยู่ภายใต้ความตกลงอื่นๆหรือการจัดการอื่นที่ประเทศภาคีที่ทำการปรึกษาหารือกันนั้นเป็นภาคีสมาชิกอยู่ด้วยหรือไม่ ซึ่งถ้าหากอยู่

---

[33] Ibid. art 25

[34] Ibid. art 26(1)

[35] Ibid. art 26(2)

[36] Ibid. art 26(3)

[37] Ibid. art 27(1) read with art 27(2)

[38] Ibid. art 27(4)

[39] Ibid. art 28(1)

[40] Ibid. art 28(4)

ภายใต้พันธกรณีตามความตกลงอื่น สภารัฐมนตรีก็อาจแจ้งให้ประเทศภาคีเหล่านั้นดำเนินการให้เหมาะสม สอดคล้องตามความตกลงหรือการจัดการนั้นๆแทนก็ได้[41]แสดงให้เห็นถึงความยืดหยุ่นในการบังคับใช้ความตกลงฯอย่างมาก

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าแม้จะดำเนินการมาถึงกระบวนการบังคับใช้ความตกลงฯในระดับที่ 2 ลักษณะการบังคับใช้ก็ยังเน้นที่ความร่วมมือกันในการแสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหาโดยที่ยังไม่มีการลงโทษทางการค้าต่อประเทศผู้ฝ่าฝืนพันธกรณีเช่นเดียวกันกับการบังคับใช้ความตกลงฯในระดับแรก นอกจากนั้นความตกลงฯยังเปิดโอกาสให้ที่ประชุมพิเศษของสภารัฐมนตรีสามารถชี้แจงให้ผู้ร้องเรียนหันไปใช้กระบวนการระงับข้อพิพาทตามความตกลงอื่นๆที่ประเทศภาคีเป็นสมาชิกได้อีกด้วย กรณีนี้จะเห็นได้ว่าโดยบทบัญญัติมาตรานี้แสดงให้เห็นว่า ประเทศภาคีสมาชิกของความตกลงฯมิได้มุ่งเน้นการระงับข้อพิพาทโดยอาศัยกระบวนการภายใต้ความตกลงฯอย่างเต็มที่เท่าไหร่นัก สาระสำคัญของการระงับข้อพิพาทภายใต้ความตกลงฯน่าจะเป็นเรื่องของการแสวงหาความร่วมมือและระงับข้อพิพาทโดยวิธีที่เป็นที่พอใจของทุกฝ่ายมากกว่าการมุ่งลงโทษผู้ฝ่าฝืนพันธกรณี

3.2.1.3 กระบวนการบังคับใช้ความตกลง NAALC ระดับที่ 3

3.2.1.3.1 มาตรฐานแรงงานที่สามารถใช้กระบวนการบังคับใช้ระดับที่ 3

มาตรฐานแรงงานที่จะสามารถนำเข้าสู่ขั้นตอนนี้ได้จะต้องมาจากข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการที่ประเทศภาคีผู้ถูกร้องเรียนละเลยไม่บังคับใช้มาตรฐานแรงงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องความปลอดภัยและสุขอนามัยในการทำงาน การยกเลิกการใช้แรงงานเด็ก หรือค่าจ้างขั้นต่ำให้มีประสิทธิภาพ ในส่วนของมาตรฐานแรงงานหลักที่จัดอยู่ในกลุ่มนี้ ได้แก่ เรื่องการยกเลิกการใช้แรงงานเด็กเท่านั้น ซึ่งเป็นหลักการข้อที่ 5 ภายใต้ความตกลงฯ

3.2.1.3.2 วิธีการดำเนินการขั้นต้น

กระบวนการบังคับใช้ความตกลงฯระดับที่ 3 นี้เป็นกระบวนการระงับข้อพิพาทโดยการดำเนินงานของหน่วยงานชั่วคราว (Temporary Bodies) องค์กรหนึ่งคือ คณะอนุญาโตตุลาการเพื่อชี้ขาดข้อพิพาท (Arbitral Panel หรือ AP)

กระบวนการบังคับใช้ระดับที่ 3 เริ่มต้นจากการที่ประเทศภาคีผู้ทำการปรึกษาหารือกันในระดับขั้นที่ผ่านมามีคำร้องขอเป็นลายลักษณ์อักษรและประเทศภาคีสมาชิกมีมติ 2 ใน 3 ให้มีการตั้ง AP โดยที่ AP มีหน้าที่พิจารณาข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการที่ประเทศภาคีผู้ถูกร้องเรียนละเลยไม่บังคับใช้มาตรฐานแรงงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องความปลอดภัยและสุขอนามัยในการทำงาน แรงงานเด็ก หรือค่าจ้างขั้นต่ำให้มีประสิทธิภาพ โดยประเด็นที่ถูกร้องเรียนดังกล่าวจะต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ

[41] Ibid. art 28(5)

การค้าด้วย[42] กระบวนการระงับข้อพิพาทโดยการดำเนินงานของ AP จะนำมาใช้ในกรณีที่การละเมิดพันธกรณีภายใต้ความตกลงฯที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานแรงงานดังกล่าวมา ยังไม่ได้รับการแก้ไขในขั้นตอนของกระบวนการบังคับใช้ความตกลงฯในระดับที่ 1 และ 2 ตามลำดับ

ในการดำเนินการเพื่อระงับข้อพิพาท AP มีอำนาจที่จะเรียกขอข้อมูลและคำแนะนำจากบุคคลอื่นที่เห็นว่าเหมาะสม โดยคู่กรณีจะต้องเห็นชอบกับการเรียกขอข้อมูลเหล่านั้นด้วย[43]เมื่อได้รับข้อมูลครบถ้วนแล้ว AP จะต้องพิจารณาข้อมูลเพื่อจัดทำรายงานฉบับแรกภายใน 180 วันเสนอคู่กรณีเพื่อชี้แจงเกี่ยวกับข้อเท็จจริงที่พบ และผลการพิจารณาว่าประเทศที่ถูกร้องเรียนนั้นละเลยในการบังคับใช้กฎหมายแรงงานภายในประเทศของตนจริงหรือไม่ ตลอดจนถึงเสนอแผนปฏิบัติงานเพื่อให้ประเทศที่ถูกร้องเรียนนำไปปฏิบัติตาม[44]อย่างไรก็ตาม NAALC เปิดโอกาสให้คู่กรณีสามารถยื่นข้อคิดเห็นเป็นลายลักษณ์อักษรเกี่ยวกับรายงานฉบับแรกแก่ AP ภายใน 30 วันนับจากวันที่ AP เสนอรายงาน เพื่อที่ AP จะนำไปพิจารณาและจัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์ภายใน 60 วันนับแต่มีการเสนอรายงานฉบับแรกต่อไป[45] ในกรณีที่ AP พิจารณาเห็นว่าประเทศผู้ถูกร้องเรียนละเลยในการบังคับใช้กฎหมายแรงงานภายในของตนจริง คู่กรณีอาจจะตกลงกันระงับข้อพิพาท โดยตกลงยอมรับแผนปฏิบัติงานตามข้อเสนอแนะของ AP ที่ปรากฏในรายงานฉบับสมบูรณ์[46]

3.2.1.3.3 วิธีการดำเนินการในลำดับถัดไปและการบังคับใช้โทษทางการค้า (Trade sanctions)

ในกรณีที่คู่กรณีไม่เห็นชอบกับแผนปฏิบัติงานที่ AP เสนอมาในรายงานฉบับสมบูรณ์ดังกล่าว คู่กรณีประเทศใดประเทศหนึ่งก็ยังมีโอกาสที่จะร้องขอให้มีการตั้ง AP ซึ่งเป็น AP ชุดใหม่ขึ้นมาอีกครั้งเพื่อพิจารณาแผนปฏิบัติงานที่ประเทศผู้ถูกร้องเรียนจัดทำขึ้นเองและเสนอเพื่อให้ AP ชุดใหม่พิจารณา[47] เมื่อมีการตั้ง AP ชุดใหม่ AP ชุดนี้จะต้องพิจารณาว่าแผนปฏิบัติงานที่เสนอโดยคู่กรณีฝ่ายที่ถูกร้องเรียนจะมีประสิทธิภาพในการเยียวยากรณีไม่บังคับใช้กฎหมายแรงงานนั้นได้หรือไม่และถ้าได้จะต้องรับรองแผนปฏิบัติการนั้น แต่ถ้าเห็นว่าแผนปฏิบัติงานนั้นไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ AP จะต้องเสนอแผนปฏิบัติงานใหม่ที่สอดคล้องกับกฎหมายของประเทศผู้ถูกร้องเรียนและในขณะเดียวกันอาจจะบังคับใช้โทษปรับ (monetary enforcement assessment) ด้วยก็ได้[48] และผลการชี้ขาดของ AP ที่ถูกตั้งขึ้นมาอีกครั้งนี้ให้ถือเป็นที่สุด คู่กรณีจะโต้แย้งอีกไม่ได้[49] อย่างไรก็ตามประเทศภาคีผู้ร้องเรียนยังสามารถร้องขอให้มีการตั้ง AP ขึ้นใหม่อีกครั้งเพื่อพิจารณาว่าประเทศผู้ถูก

---

[42] Ibid. art 29(1)

[43] Ibid. art 35

[44] Ibid. art 36(2)

[45] Ibid. art 36(4) read with art 37(1)

[46] Ibid. art 38

[47] Ibid. art 39

[48] Ibid. art 39(4)

[49] Ibid. art 39(6)

ร้องเรียนสามารถบังคับใช้แผนปฏิบัติการได้อย่างเต็มที่หรือไม่ หรือในกรณีที่ AP มีคำชี้ขาดให้ลงโทษโดยการปรับด้วยนั้น ประเทศผู้ถูกร้องเรียนได้ชำระค่าปรับหรือไม่[50] ซึ่งถ้าพบว่าประเทศผู้ถูกร้องเรียนละเลยในการดำเนินการตามทุกมาตรการโดยสิ้นเชิง AP สามารถมีคำชี้ขาดเพื่อลงโทษขั้นเด็ดขาดได้ นั่นคือ การระงับสิทธิประโยชน์ทางการค้า (Suspension of Benefits)

ดังนั้นสำหรับกระบวนการบังคับใช้ความตกลงฯระดับที่ 3 จะเห็นได้ว่าเป็นระดับการบังคับใช้ที่รุนแรงที่สุดเนื่องจากมีการนำการลงโทษทางการค้ามาใช้ด้วย ได้แก่ การปรับและการถูกระงับการให้สิทธิประโยชน์ทางการค้า

3.2.2 การวิเคราะห์จุดแข็งและข้อบกพร่องของ NAALC Process กับการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักของประเทศภาคีสมาชิก

เนื่องจากกระบวนการบังคับใช้ความตกลง NAALC หรือ NAALC Process มีความซับซ้อนและหลากหลายขั้นตอน ดังนั้นกระบวนการบางส่วนอาจจะเป็นจุดแข็งที่ทำให้ปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักมากขึ้น ในขณะที่บางส่วนอาจจะเป็นข้อบกพร่องที่ทำให้การบังคับใช้ความตกลงฯเพื่อให้ประเทศภาคีสมาชิกปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักมากขึ้นไม่ได้ผลเท่าที่ควร ซึ่งสามารถวิเคราะห์ได้ดังต่อไปนี้

3.2.2.1 ความตกลง NAALC กำหนดให้ NAO แต่ละประเทศสามารถกำหนดระเบียบการพิจารณารับหรือไม่รับข้อร้องเรียนได้เอง เป็นข้อบกพร่องใน NAALC Process

มาตรา 16(3) ของความตกลง NAALC บัญญัติว่า

“Each NAO shall provide for the submission and receipt, and periodically publish a list, of public communications on labor law matters arising in the territory of another Party. Each NAO shall review such matters, as appropriate, in accordance with domestic procedures”

หมายความว่าผู้ร้องที่อยู่ในประเทศภาคีประเทศใดประเทศหนึ่งอาจยื่นข้อร้องเรียนต่อ NAO ของประเทศภาคีอื่นในประเด็นใดๆที่เกี่ยวกับกฎหมายแรงงานซึ่งเกิดขึ้นในอาณาเขตประเทศภาคีที่ผู้ร้องอยู่ได้ แต่ทั้งนี้การจะรับข้อร้องเรียนไว้พิจารณาหรือไม่นั้นให้ขึ้นอยู่กับระเบียบการพิจารณาภายในของแต่ละ NAO ที่กำหนดขึ้นเอง

[50] Ibid. art 40

สำหรับการรับหรือปฏิเสธข้อร้องเรียนนั้นจะต้องอาศัยหลายปัจจัยในการพิจารณา ผู้เขียนจะขอยกตัวอย่างข้อพิจารณาของ NAO ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งได้จัดทำขึ้นเป็นเอกสารของกระทรวงแรงงานแห่งสหรัฐอเมริกาเพื่อการดำเนินการภายใต้ NAALC[51] ซึ่งระบุว่า

“บุคคลใดๆอาจยื่นข้อร้องเรียนต่อ NAO แห่งสหรัฐอเมริกาในประเด็นเกี่ยวกับกฎหมายแรงงานที่เกิดขึ้นในอาณาเขตของประเทศภาคีอื่น โดยการจะนำข้อร้องเรียนเข้าสู่การพิจารณาภายใต้กระบวนการบังคับใช้ความตกลงฯนั้น NAO ได้วางแนวทางซึ่งเป็นมาตรฐานขั้นต่ำ โดยให้พิจารณาว่าข้อร้องเรียนได้เขียนบรรยายถึงเนื้อหาดังต่อไปนี้หรือไม่

1) ประเด็นข้อร้องเรียนเกิดจากการกระทำของประเทศภาคีอื่นที่ไม่สอดคล้องตามพันธกรณีภายใต้ส่วนที่ 2 ของความตกลง NAALC หรือไม่

2) การกระทำของประเทศภาคีอื่นนั้นก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้ยื่นข้อร้องเรียนหรือบุคคลอื่นหรือไม่ อย่างไร

3) ประเด็นที่เกิดขึ้นได้แสดงให้เห็นถึงการไม่บังคับใช้กฎหมายแรงงานภายในประเทศภาคีอื่น (ประเทศที่ผู้ร้องอยู่) หรือไม่

4) ประเด็นที่ร้องเรียนถูกนำเข้าสู่กระบวนการเยียวยาภายใต้กฎหมายภายในของประเทศของผู้ร้องหรือไม่ และต้องบรรยายว่าขณะนี้อยู่ในขั้นตอนใด

5) ประเด็นที่ร้องเรียนเป็นประเด็นที่อยู่ระหว่างการพิจารณาขององค์การระหว่างประเทศใดๆหรือไม่

โดยปกติ NAO ควรจะรับข้อร้องเรียนเพื่อพิจารณา หากข้อร้องเรียนนั้นเกี่ยวข้องกับกฎหมายแรงงานภายในดินแดนของประเทศภาคีสมาชิกอื่นและเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับพันธกรณีภายใต้ความตกลง NAALC

อย่างไรก็ตาม NAO อาจจะปฏิเสธไม่รับข้อร้องเรียนก็ได้หากพิจารณาแล้วเห็นว่า

1) ข้อร้องเรียนไม่ได้ระบุชัดเจนว่าใครเป็นผู้ยื่นข้อร้องเรียน ไม่มีการลงชื่อ ไม่ลงวันที่ หรือไม่ได้แสดงให้เห็นถึงประเด็นที่ร้องเรียนโดยชัดแจ้งซึ่งทำให้ไม่สามารถดำเนินกระบวนการพิจารณาในลำดับถัดไปได้

---

[51] U.S. National Administrative Office, Bureau of International Labor Affairs, U.S. Department of Labor, North American Agreement on Labor Cooperation : A guide [Online], 20 February 2013, Available from www.dol.gov/ilab /media/ reports/nao/naalcgd.htm.

2) ประเด็นที่ร้องเรียนไม่ใช่เรื่องการไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้ส่วนที่ 2 ของความตกลง NAALC

3) ข้อร้องเรียนแสดงให้เห็นว่าประเด็นที่เกิดขึ้นยังไม่ผ่านกระบวนการเยียวยาภายใต้กฎหมายภายในของประเทศผู้ถูกร้อง หรือประเด็นดังกล่าวกำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณาโดยองค์การระหว่างประเทศอื่น

4) ประเด็นข้อร้องเรียนเป็นประเด็นเดียวกับประเด็นข้อร้องเรียนที่กำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของ NAO และไม่มีข้อเท็จจริงใหม่เพิ่มเติม”

จากตัวอย่างข้อพิจารณาในการรับหรือปฏิเสธข้อร้องเรียนที่ยื่นต่อ NAO ของประเทศสหรัฐอเมริกาข้างต้นนั้น จะเห็นได้ว่าแม้บทบัญญัติในมาตรา 16(3) จะเปิดโอกาสให้มีการยื่นข้อเรียกร้อง “ในประเด็นกฎหมายใดๆที่เกิดขึ้นภายในอาณาเขตประเทศภาคีสมาชิกอื่น” แต่เมื่อพิจารณาแนวทางการรับข้อร้องเรียนของ NAO แห่งสหรัฐอเมริกาแล้วพบว่า NAO กำหนดเงื่อนไขไว้หลายประการ อาทิ ข้อร้องเรียนที่จะรับไว้พิจารณาต้องเป็นประเด็นที่เกิดจากการกระทำของประเทศภาคีอื่นที่ไม่สอดคล้องตามพันธกรณีภายใต้ส่วนที่ 2 ของความตกลง NAALC และโดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องประกอบด้วยกรณีการละเมิดพันธกรณีในเรื่องการละเลยการบังคับใช้กฎหมายแรงงานภายในประเทศภาคีที่ผู้ร้องอยู่ด้วย นอกจากนั้น ประเด็นข้อร้องเรียนดังกล่าวจะต้องผ่านกระบวนการเยียวยาภายใต้กฎหมายภายในของประเทศผู้ถูกร้องก่อน และประเด็นดังกล่าวต้องไม่อยู่ในระหว่างการพิจารณาโดยองค์การระหว่างประเทศอื่น เป็นต้น ซึ่งเงื่อนไขต่างๆเหล่านี้เป็นเงื่อนไขที่ NAO ของประเทศสหรัฐอเมริกากำหนดขึ้นเองซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 16(3) ที่ว่า “...in accordance with domestic procedures..”

ด้วยเหตุนี้ผู้เขียนจึงเห็นว่า หากความตกลงฯเปิดโอกาสให้ประเทศภาคีกำหนดระเบียบการรับข้อร้องเรียนเอง ย่อมจะทำให้โอกาสในการนำข้อร้องเรียนเข้าสู่กระบวนการบังคับใช้ความตกลงฯของแต่ละ NAO ไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกันหรือไม่สอดคล้องกัน NAO ใดที่มีข้อจำกัดหรือเงื่อนไขมากก็จะมีการพิจารณาข้อร้องเรียนน้อยลงทั้งๆที่กระบวนการในการยื่นข้อร้องเรียนเป็นหนทางที่จะนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายภายใน ตลอดจนปรับปรุงการบังคับใช้กฎหมายแรงงานในเรื่องที่ประเทศภาคีสมาชิกต่างให้ความสำคัญดังปรากฏในภาคผนวกที่ 1 ของความตกลงฯ การดำเนินกระบวนการพิจารณารับหรือปฏิเสธข้อร้องเรียนที่ไม่สอดคล้องกันนี้จึงเป็นข้อบกพร่องของกระบวนการบังคับใช้ความตกลงฯ เนื่องจากจะทำให้ผู้ร้องหันไปยื่นข้อร้องเรียนต่อ NAO ที่มีข้อจำกัดน้อยกว่า แต่ถ้าหาก NAO ที่มีข้อจำกัดน้อยกว่านั้นเป็นประเทศที่ผู้ร้องอยู่เอง ก็อาจจะทำให้ผู้ที่จะร้องเรียนไม่ประสงค์จะใช้แนวทางตามความตกลงฯเพื่อระงับข้อพิพาทก็ได้ และในที่สุดความตกลงฉบับนี้ก็จะไม่ถูกนำไปบังคับใช้โดยปริยาย

3.2.2.2 NAALC Process ทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเป็นจุดแข็งของความตกลงฯ

ภายใต้กระบวนการบังคับใช้ความตกลง NAALC ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้หลายขั้นตอน เริ่มตั้งแต่ขั้นตอนการยื่นข้อร้องเรียน ซึ่งแม้ว่าตัวบทบัญญัติของความตกลงฯจะไม่ได้เขียนไว้อย่างชัดเจนว่าประชาชนทั่วไปคือผู้ที่มีสิทธิยื่นข้อร้องเรียนต่อ NAO ก็ตาม แต่บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนี้คือ มาตรา 16(3) ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “Each NAO shall provide for the submission and receipt....public communications on labor law matters arising in the territory of another Party.....” จึงแสดงให้เห็นว่าข้อร้องเรียนที่ยื่นต่อ NAO นั้น อาจมาจากประชาชนของประเทศภาคีสมาชิกอื่นก็ได้

นอกจากนั้นความร่วมมือของภาคประชาชนยังปรากฏอยู่ในกระบวนการระงับข้อพิพาทในชั้นของ ECE โดยมาตรา 24(1)(e)[52] ระบุไว้ว่า “ ในการจัดทำรายงานของ ECE นั้น ECE สามารถหาข้อมูลได้จากสำนักงานเลขานุการ NAO ของประเทศภาคีสมาชิก องค์กร สถาบันหรือบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับประเด็นข้อร้องเรียน ตลอดจนสาธารณะ” ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ECE สามารถแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้จากการมีส่วนรวมของภาคประชาชน เพื่อที่จะนำข้อมูลที่ได้เหล่านั้นไปพิจารณาเพื่อจัดทำรายงานเสนอต่อ MC ต่อไปอีกด้วย และเมื่อพิจารณาระเบียบการพิจารณาเพื่อรับข้อร้องเรียนที่จัดทำขึ้นภายในของ NAO แต่ละประเทศเอง เช่น จากระเบียบฯของ NAO ประเทศสหรัฐอเมริกาประกอบด้วยแล้ว พบว่าระเบียบฯดังกล่าวมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการอนุญาตให้ NAO สามารถจัดทำประชาพิจารณ์เพื่อรับทราบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากภาคเอกชนได้ แต่การทำประชาพิจารณ์นั้นจะไม่ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมเพื่อตัดสินข้อพิพาท แต่เป็นเพียงกระบวนการในการรวบรวมข้อมูลจากสาธารณะเท่านั้น ซึ่ง NAO อาจจะเห็นว่าไม่จำเป็นต้องดำเนินการทำประชาพิจารณ์เพื่อรวบรวมข้อเท็จจริงก็ได้ โดยในการตัดสินใจนั้นขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของ NAO ของประเทศสหรัฐอเมริกาเอง[53]

---

[52] 1. The Council shall establish rules of procedure for ECEs, which shall apply unless the Council otherwise decides. The rules of procedure shall provide that:

.....

e) An ECE may consider, in preparing its report, any information provided by

1. The Secretariat
2. The NAO of each Party
3. Organizations, institutions and persons with relevant expertise
4. The public

[53] The holding of a public hearing is presumed by the guidelines, unless the NAO deems that a hearing is not a suitable method to gather information. It is important to note that:

- a hearing is only one of several methods used by the NAO to gather information;
- a hearing is not a judicial proceeding;
- examination of witnesses is not permitted;

จากบทบัญญัติต่างๆข้างต้น แสดงให้เห็นถึงความมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ทั้งในการนำข้อร้องเรียนมาสู่ NAO ตลอดจนการให้ข้อมูลประกอบการพิจารณาในขั้นตอนของการระงับข้อพิพาทต่างๆ ได้แก่ การให้ข้อมูลผ่านการทำประชาพิจารณ์ของ NAO และ การให้ข้อมูลแก่ ECE เพื่อหน่วยงานดังกล่าวนี้จะนำข้อเท็จจริงจากสาธารณะไปใช้พิจารณาเพื่อดำเนินการระงับข้อพิพาทให้ลำดับถัดไป

การให้ความสำคัญต่อภาคประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อเสนอข้อมูลความเป็นจริงเกี่ยวกับปัญหาการให้ความคุ้มครองสิทธิแรงงานภายในประเทศของตน เท่ากับเป็นการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลแต่ละประเทศโดยประชาชนของตนเอง และประชาชนจะทำหน้าที่เป็นกระบอกเสียงที่สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาภายในประเทศของตน ด้วยรูปแบบของกระบวนการบังคับใช้ความตกลงฯเช่นนี้ จึงเป็นลักษณะพิเศษประการหนึ่งของความตกลงฯที่เป็นจุดแข็งที่จะสร้างภาวะกดดันแก่รัฐบาลของบรรดาประเทศภาคีสมาชิกในการดูแลประเด็นแรงงาน ทำให้จะต้องบังคับใช้กฎหมายแรงงานที่มีอยู่แล้วอย่างเต็มประสิทธิภาพ เพราะมิฉะนั้นจะเกิดการร้องเรียนต่อ NAO ประเทศอื่นและจะทำให้รัฐบาลของประเทศผู้ถูกร้องเรียนบ่อยๆต้องอับอาย เนื่องจากการถูกร้องเรียนย่อมแสดงให้เห็นถึงความหละหลวมในการทำงานของรัฐบาลนั่นเอง

3.2.2.3 NAALC Process ทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูล ความรู้ ข่าวสารด้านแรงงาน ตลอดจนถึงความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาแรงงานระหว่างประเทศภาคีสมาชิก

การแลกเปลี่ยนข้อมูลด้านแรงงานนั้นปรากฏอยู่ในบทบัญญัติของความตกลง NAALC มากมาย ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบการทำงานของสำนักงานเลขานุการที่จะต้องทำการศึกษา ค้นคว้าวิจัยเกี่ยวกับประเด็นกฎหมายแรงงาน กระบวนการการบังคับใช้กฎหมายแรงงาน ตลอดจนถึงแนวโน้มในการปรับปรุงกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายแรงงานของประเทศภาคีสมาชิกเพื่อเผยแพร่แก่สาธารณะ ซึ่งเป็นเรื่องของการรายงานผลการดำเนินงานและผลการศึกษาวิจัยของสำนักงานเลขานุการแก่ MC[54] ที่สำคัญ คือ เรื่องการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารนี้ ได้ถูกนำมาบัญญัติไว้เป็นหนึ่งในพันธกรณีของประเทศภาคีสมาชิก โดยปรากฏอยู่ในมาตรา 6 และ 7 ซึ่งกำหนดให้ประเทศภาคีสมาชิกจะต้องทำการเผยแพร่ข้อมูลด้านกฎหมายแรงงาน ได้แก่ ตัวบทกฎหมาย ข้อบังคับ กระบวนการและคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวกับหลักการภายใต้ความตกลงฯแก่สาธารณะเพื่อให้บุคคลผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องและประเทศภาคีสมาชิกอื่นๆสามารถเข้ามาศึกษาได้ ตลอดจนถึงพันธกรณีของประเทศภาคีสมาชิกที่จะต้องส่งเสริมการศึกษาวิจัยในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายแรงงานด้วย

- the Secretary of the NAO or his or her designee is the presiding officer and is the only person that elicits information from the witnesses;
- generally the rules of evidence are not in effect; and
- persons wishing to present testimony must give notice to the NAO in writing along with a statement of the testimony to be presented.

[54] NAALC, Article 14

เมื่อพิจารณาประเด็นเรื่องการแลกเปลี่ยนข้อมูล ความรู้ ข่าวสารด้านแรงงานระหว่างประเทศภาคีสมาชิกจากกระบวนการบังคับใช้ความตกลงฯ พบว่าประเด็นนี้ปรากฏอยู่ในแทบจะทุกขั้นตอนเช่นกัน เริ่มตั้งแต่กระบวนการปรึกษาหารือระหว่าง NAO และขั้นตอนการปรึกษาหารือในระดับรัฐมนตรีด้วย กล่าวคือ เมื่อ NAO รับข้อร้องเรียนไว้พิจารณาแล้ว และได้ร้องขอข้อมูลเกี่ยวกับข้อเท็จจริงเพิ่มเติมไปยังประเทศภาคีสมาชิกฝ่ายที่ถูกร้องเรียน เพื่อยุติข้อเท็จจริงอันจะนำไปสู่การร่วมมือกันปรึกษาหารือเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาต่อไปนั้น NAO และตัวแทนของประเทศที่ถูกร้องขอจะต้องให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูลด้านแรงงานตามที่ร้องขอมาด้วย เพื่อที่จะช่วยสร้างความเข้าใจต่อประเด็นปัญหาและดำเนินการตอบสนองต่อประเด็นปัญหาได้ตรงจุดมากขึ้น[55] สำหรับในขั้นตอนของการระงับข้อพิพาทโดย ECE ก็มีบทบัญญัติกำหนดให้ต้องมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลด้านแรงงานด้วยเช่นกัน แต่เป็นในลักษณะของการให้ความคิดเห็นต่อข้อมูลที่ ECE ได้รับมาจากสำนักงานเลขานุการ NAO องค์กรภายนอกที่เกี่ยวข้องและจากภาคประชาชน เพื่อนำมาพิจารณาประเด็นข้อร้องเรียนที่เกิดขึ้น[56] นอกจากนั้นประเทศภาคีสมาชิกยังสามารถแสดงความคิดเห็นต่อร่างรายงานของ ECE และแสดงความคิดเห็นในการกระบวนการระงับข้อพิพาทของ AP เกี่ยวกับผลการพิจารณาและแผนปฏิบัติงานที่หน่วยงานเหล่านี้มีข้อเสนอแนะมาได้อีกด้วย[57] เพื่อที่หน่วยงานระงับข้อพิพาทเหล่านี้จะนำความคิดเห็นที่ได้ไปปรับปรุงเพื่อจัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์ต่อไป และประการสุดท้ายการแลกเปลี่ยนข้อมูล ความรู้ ข่าวสารด้านแรงงานระหว่างประเทศภาคีสมาชิก อาจจะได้มาจากการเผยแพร่ผลการพิจารณาข้อร้องเรียน ซึ่งความตกลงฯกำหนดให้สำนักงานเลขานุการจะต้องเผยแพร่ผลการพิจารณาแก่สาธารณะเสมอ ดังบทบัญญัติในมาตรา 13(4) ที่ว่า “The Secretariat shall periodically publish a list of matters resolved under Part Four or referred to Evaluation Committees of Experts”[58]

การที่ความตกลงฯกำหนดพันธกรณีตลอดจนออกแบบกระบวนการบังคับใช้ความตกลงฯให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลด้านแรงงานระหว่างประเทศภาคีสมาชิกรวมถึงสาธารณะชนทั่วไปซึ่งอาจจะไม่ใช่ประชาชนของบรรดาประเทศภาคีสมาชิกด้วยเช่นนี้ ย่อมเป็นผลดีต่อการทำความเข้าใจสภาพปัญหาแรงงานซึ่งกันและกัน ทั้งยังสามารถนำข้อมูลเหล่านี้ไปใช้ในการศึกษาเปรียบเทียบเพื่อป้องกันปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นต่อไปได้อีกด้วย ยิ่งไปกว่านั้นการที่ข้อมูลเหล่านี้เปิดเผยต่อสาธารณะทำให้เกิดช่องทางที่ภาคธุรกิจของต่างประเทศสามารถเข้าไปตรวจสอบและประเมินผลการทำงานของรัฐบาลประเทศนั้นๆเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายแรงงานภายในประเทศได้ด้วย ประการสำคัญคือ สภาพปัญหาด้านแรงงานเป็นปัจจัยสำคัญที่ภาคธุรกิจจะนำมาพิจารณาเพื่อดำเนินการค้า การลงทุนกับประเทศเหล่านี้ ดังนั้นหากข้อมูลที่เปิดเผยออกมามีแต่แง่ลบก็ย่อมส่งผลต่อความเชื่อถือของภาคเอกชนที่จะร่วมค้ากับประเทศนั้นๆ ขณะเดียวกันหากข้อมูลที่เปิดเผยต่อสาธารณะแสดงแต่ด้านบวกก็จะส่งผลดีต่อบรรยากาศการค้า การลงทุนภายในประเทศเช่นกัน ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าข้อมูล

---

[55] Ibid. art 21(2) read with art 22(3)

[56] Ibid. art 24(1)(f)

[57] Ibid. art 25(2) read with art 36(4)

[58] Read with art 26(2) and art 37(3)

ข่าวสารที่แสดงต่อสาธารณะนี้ไม่ได้มีประโยชน์เพียงเพื่อการศึกษาเท่านั้น แต่ยังเป็นการสร้างความกดดันต่อประเทศภาคีสมาชิกให้ปรับปรุงมาตรฐานแรงงานภายในประเทศของตนอีกด้วย

3.2.2.4 การนำมาตรการลงโทษทางการค้ามาใช้เพื่อการลงโทษประเทศภาคีสมาชิก

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในหัวข้อ 3.2.1.3 ว่าการนำมาตรการลงโทษทางการค้ามาใช้เป็นระดับการบังคับใช้ที่รุนแรงที่สุด จึงจัดอยู่ในกระบวนการบังคับใช้ความตกลง NAALC ระดับที่ 3 แต่อย่างไรก็ตาม ในการนำมาตรการลงโทษทางการค้ามาใช้มีข้อจำกัดหลายประการที่ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการนำโทษนี้มาใช้ในทางปฏิบัติได้

3.2.2.4.1 เงื่อนไขภายใต้ความตกลง NAALC ในการนำโทษทางการค้ามาบังคับใช้

3.2.2.4.1.1 เงื่อนไขการบังคับใช้โทษปรับ

ในการกำหนดค่าปรับนั้น ในปีแรกนับหลังจากวันที่ความตกลงมีผลใช้บังคับ โทษปรับที่กำหนดจะต้องเป็นจำนวนไม่เกินกว่า 20 ล้านดอลล่าร์สหรัฐฯ หรือเทียบเท่ากับสกุลเงินตราของประเทศภาคีที่ถูกร้องเรียน และในปีถัดมา โทษปรับที่บังคับใช้จะต้องไม่เกินกว่า ร้อยละ 0.07 ของมูลค่าการค้าขายสินค้าทั้งหมดระหว่างประเทศภาคีสมาชิกในช่วงปีล่าสุดที่ข้อมูลปรากฏ[59]

3.2.2.4.1.2 เงื่อนไขการบังคับใช้โทษการถูกระงับสิทธิประโยชน์ทางการค้า

ภายใต้ความตกลง NAFTA มีเงื่อนไขการระงับสิทธิประโยชน์ทางการค้าดังต่อไปนี้

1) การระงับสิทธิประโยชน์ทางการค้าจะทำได้ต่อเมื่อ AP ได้เคยมีคำชี้ขาดให้ประเทศภาคีที่ถูกร้องเรียนนำแผนปฏิบัติงานไปใช้ และได้บังคับใช้โทษปรับแล้ว แต่ปรากฏว่าประเทศภาคีที่ถูกร้องเรียนไม่สามารถบังคับใช้แผนปฏิบัติการได้อย่างเต็มที่อีกทั้งไม่ชำระค่าปรับตามที่ได้มีคำชี้ขาด

2) การระงับการให้สิทธิประโยชน์ทางการค้าแก่ประเทศภาคีสมาชิกที่ถูกลงโทษจะต้องเป็นจำนวนไม่มากกว่าจำนวนเงินที่ถูกสั่งปรับ สำหรับกรณีที่มีประเทศผู้ร้องเรียน 2 ราย จะต้องให้การระงับการให้สิทธิประโยชน์ทางการค้ามีมูลค่ารวมกันแล้ว ไม่เกินกว่าจำนวนเงินที่ถูกสั่งปรับด้วยเช่นกัน[60]

3) การระงับการให้สิทธิประโยชน์ทางการค้าสามารถกระทำได้โดยการระงับสิทธิประโยชน์ทางภาษีศุลกากรที่มีอยู่ตามความตกลง NAFTA ต่อประเทศที่ถูกลงโทษ และต้อง

---

[59] Ibid. annex 39(1)

[60] Ibid. art 41

กลับไปใช้อัตราภาษีที่จัดเก็บอยู่ก่อนที่ความตกลง NAFTA จะมีผลใช้บังคับหรือในอัตรา MFN แล้วแต่กรณี

4) การระงับการให้สิทธิประโยชน์ทางการค้านี้จะใช้กับการจัดเก็บภาษีสินค้าซึ่งมีแหล่งกำเนิดจากประเทศผู้ถูกลงโทษเท่านั้น

5) การระงับการให้สิทธิประโยชน์ทางการค้า จะต้องระงับสิทธิประโยชน์ทางการค้าต่อสินค้าในหมวดที่ถูกกล่าวหาว่าประเทศภาคีละเลยไม่บังคับใช้มาตรฐานแรงงานที่เกี่ยวข้องกับ เรื่องความปลอดภัยและสุขอนามัยในการทำงาน แรงงานเด็กหรือเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำ ให้มีประสิทธิภาพเท่านั้น เว้นแต่ว่า การระงับสิทธิประโยชน์ทางการค้าในหมวดนั้นจะกระทำไม่ได้ หรือจะไม่เกิดประสิทธิผลประเทศภาคีอาจจะพิจารณาระงับสิทธิประโยชน์ทางการค้าต่อสินค้าในหมวดอื่นแทนก็ได้[61]

3.2.2.4.2 ข้อจำกัดในการนำมาตรการลงโทษทางการค้ามาใช้

3.2.2.4.2.1 โทษทางการค้าไม่สามารถนำมาใช้กับมาตรฐานแรงงานหลักได้ทุกหลักการ

กระบวนการบังคับใช้ความตกลง NAALC ระดับที่ 3 จะนำมาใช้กับกลุ่มมาตรฐานแรงงานที่แคบมาก ในส่วนของมาตรฐานแรงงานหลักที่เข้าข่ายการบังคับใช้ในรูปแบบนี้มีเพียงเรื่องแรงงานเด็ก ส่วนมาตรฐานแรงงานอื่นๆจะต้องระงับข้อพิพาทโดยการแสวงหาความร่วมมือในการแก้ปัญหาร่วมกันของบรรดาประเทศภาคีสมาชิก NAFTA ไม่มีการลงโทษผู้ฝ่าฝืนพันธกรณีแต่อย่างใด ซึ่งปรากฏอยู่ในกระบวนการบังคับใช้ความตกลงฯ ระดับที่ 1 และ 2 ตามลำดับ

3.2.2.4.2.2 การดำเนินการเพื่อบังคับใช้โทษทางการค้ามีหลายขั้นตอนและเป็นไปอย่างล่าช้า

เนื่องจากกว่าที่กระบวนการบังคับใช้ความตกลง NAALC จะดำเนินมาถึงขั้นตอนนี้ได้ ประเทศผู้ร้องเรียนและองค์กรที่ตั้งขึ้นภายใต้ความตกลงฯจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอนการบังคับใช้ระดับก่อนหน้า ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่ากระบวนการบังคับใช้ความตกลงฯก่อนหน้าที่จะมาสู่การลงโทษนั้น มีขั้นตอนของการแสวงหาความร่วมมือกันอย่างน้อยถึง 4 ครั้ง ใช้ชื่อว่ากระบวนการปรึกษาหารือ ตั้งแต่ระดับของ NAO มาจนถึงรัฐมนตรี และชี้ขาดข้อพิพาทโดย AP จนกว่าจะปรากฏชัดว่าประเทศผู้ถูกร้องเรียนไม่ดำเนินการใดๆตามที่ AP มีคำชี้ขาดเลยจึงจะสามารถบังคับใช้โทษทางการค้าเพื่อลงโทษได้ ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนเห็นว่าโดยตัวความตกลง NAALC มีวัตถุประสงค์มุ่งแสวงหาความร่วมมือกันระหว่างประเทศภาคีสมาชิกเป็นหลัก โทษทางการค้าแม้ว่าจะมีสภาพบังคับรุนแรงเนื่องจากการบังคับใช้โทษอาจจะกระทบกระเทือนต่อสภาพเศรษฐกิจภายในประเทศได้ แต่ก็ไม่ได้มุ่ง

[61] Ibid. annex 41(b)

หมายจะนำมาใช้ เพียงแต่กำหนดขึ้นมาเพื่อสร้างแรงกดดันแก่ประเทศที่จะละเมิดพันธกรณีให้รู้สึกกลัวการถูกลงโทษทางการค้าเท่านั้น

3.2.2.4.2.3 การบังคับใช้โทษทางการค้ามีเพดานกำหนดจำนวนเงินไว้ซึ่งเป็นเงินจำนวนน้อย

การกำหนดเพดานสำหรับการบังคับใช้โทษทางการค้า เริ่มตั้งแต่โทษปรับจะต้องเป็นไปตามภาคผนวกที่ 39(1)[62] คือ ในปีแรกที่ความตกลงฯมีผลบังคับใช้ โทษปรับที่กำหนดจะต้องเป็นจำนวนไม่เกินกว่า 20 ล้านดอลล่าร์สหรัฐฯ หรือเทียบเท่ากับสกุลเงินตราของประเทศภาคีที่ถูกร้องเรียน ในปีถัดมาโทษปรับที่กำหนดจะต้องไม่เกินร้อยละ 0.07 ของมูลค่าการค้าขายสินค้าทั้งหมดระหว่างประเทศภาคีสมาชิกในช่วงปีล่าสุดเพื่อนำเงินดังกล่าวไปใช้ตามแนวทาง CLC ในการพัฒนาหรือเพื่อที่จะเสริมให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายแรงงานในประเทศผู้ถูกร้องมากขึ้น[63] เช่นเดียวกับโทษการถูกระงับสิทธิประโยชน์ทางการค้าที่กำหนดไว้ในมาตรา 41(1) วรรค 2[64] ก็ได้กำหนดเพดานเอาไว้ว่าต้องไม่เกินกว่าจำนวนค่าปรับและจะบังคับใช้โทษการถูกระงับสิทธิประโยชน์ได้ก็ต่อเมื่อประเทศผู้ถูกร้องเรียนไม่สามารถชำระค่าปรับได้ภายใน 180 วันนับแต่มีคำชี้ขาด[65] ซึ่งจำนวนเงินที่กำหนดไว้เป็นเพดานก็ไม่ได้สูงมากนัก และมีข้อสังเกตว่าการถูกระงับสิทธิประโยชน์ทางการค้านั้น มาตรา 41(2) วรรค 2 บัญญัติไว้ว่า

"the complaining Party or Parties may, in accordance with Annex 41B, suspend annually the application to the Party complained against of NAFTA benefits in an amount no greater than the monetary enforcement assessment imposed by the panel under Article 39(5)(b)."

การใช้คำว่า "suspend annually" ตีความได้ว่า สามารถระงับสิทธิประโยชน์ทางการค้าได้เป็นรายปีและทำได้เพียงปีละหนึ่งครั้ง แต่อาจจะระงับสิทธิประโยชน์ทางการค้าไปหลายๆปี แต่ทั้งนี้จำนวนเงินที่ประเทศผู้ถูกร้องเรียนสูญเสียไปเพราะการถูกระงับสิทธิประโยชน์ทางการค้าจะต้องไม่มากกว่าจำนวนเงินที่ถูกสั่งปรับ ในกรณีที่ AP เคยมีคำชี้ขาดโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 39(5)(b) ให้

---

[62] NAALC, Annex 39(1) state that "For the first year after the date of entry into force of this Agreement, any monetary enforcement assessment shall be no greater than 20 million dollars (U.S.) or its equivalent in the currency of the Party complained against. Thereafter, any monetary enforcement assessment shall be no greater than .007 percent of total trade in goods between the Parties during the most recent year for which data are available."

[63] Ibid. annex 39(3)

[64] NAALC, Article 41(1)(2) state that "Any complaining Party or Parties may suspend, in accordance with Annex 41B, the application to the Party complained against of NAFTA benefits in an amount no greater than that sufficient to collect the monetary enforcement assessment."

[65] Ibid. art 41(1)

ลงโทษโดยการปรับ ดังนั้นเมื่อย้อนกลับไปดูที่การกำหนดโทษปรับตามภาคผนวกที่ 39(1) จะเห็นได้ว่า ถ้าจะระงับสิทธิประโยชน์ทางการค้า ในปีแรกที่ความตกลงฯมีผลใช้บังคับ เพดานของจำนวนสิทธิประโยชน์ที่จะถูกระงับเพื่อเป็นการลงโทษนั้น จะต้องเป็นจำนวนไม่เกินกว่า 20 ล้านดอลล่าร์สหรัฐฯ หรือเทียบเท่ากับสกุลเงินตราของประเทศภาคีที่ถูกร้องเรียน และในปีต่อๆมาที่ความตกลงฯมีผลใช้บังคับ ถ้าจะลงโทษด้วยการระงับสิทธิประโยชน์ทางการค้า ก็จะถูกกำหนดเพดานไว้ว่า จะต้องไม่เกินร้อยละ 0.07 ของมูลค่าการค้าขายสินค้าทั้งหมดระหว่างประเทศภาคีสมาชิกในช่วงปีล่าสุดก่อนที่จะถูกระงับสิทธิประโยชน์ทางการค้า แต่เหนือสิ่งอื่นใด แม้ว่าจะมีเพดานกำหนดจำนวนเงินเอาไว้ การบังคับใช้โทษทางการค้าก็จะต้องกำหนดจำนวนเงินให้สมเหตุสมผลกับความผิด ดังเงื่อนไขที่ใช้ในการพิจารณากำหนดค่าปรับตามที่ปรากฏในภาคผนวกที่ 39(2) ว่า

“ในการพิจารณาเพื่อกำหนดค่าปรับ คณะอนุญาโตตุลาการเพื่อชี้ขาดข้อพิพาทจะต้องคำนึงถึงเงื่อนไขดังต่อไปนี้:

1) ผลกระทบและระยะเวลาของการที่ประเทศภาคีผู้ถูกร้องเรียนละเลยไม่บังคับใช้มาตรฐานแรงงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องความปลอดภัยและสุขอนามัยในการทำงาน แรงงานเด็ก หรือค่าจ้างขั้นต่ำให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งในส่วนของมาตรฐานแรงงานหลักที่จัดอยู่ในกลุ่มนี้ ได้แก่ เรื่องแรงงานเด็ก เท่านั้น

2) ระดับความสามารถในการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานของประเทศภาคีสมาชิก โดยคำนึงถึงข้อจำกัดของประเทศภาคีสมาชิกประกอบการพิจารณาด้วย

3) เหตุผลที่ประเทศภาคีสมาชิกไม่สามารถปฏิบัติตามแผนปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ (ถ้ามี)

4) ความพยายามในการเยียวยาผลกระทบจากการที่ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพได้ ภายหลังจากการดำเนินกระบวนการในขั้นตอนของการนำเสนอรายงานฉบับสุดท้ายของคณะอนุญาโตตุลาการเพื่อชี้ขาดข้อพิพาท และ

5) เรื่องอื่นๆที่เกี่ยวข้อง

ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนเห็นว่าการที่บทบัญญัติกำหนดให้ AP ใช้ดุลพินิจได้เองในการลงโทษประเทศที่ฝ่าฝืนพันธกรณีภายใต้ความตกลงฯ แม้จะเป็นการปรามประเทศภาคีให้เกรงกลัวต่อการถูกลงโทษปรับหรือถูกระงับสิทธิประโยชน์ทางการค้า แต่การกำหนดเพดานของการลงโทษไว้ตามที่ได้กล่าวไปนี้ถือเป็นจำนวนเงินเพียงเล็กน้อยประกอบกับมีเงื่อนไขการพิจารณาหลายประการที่ทำให้ AP ต้องพิจารณาลงโทษลดลงอีก จึงไม่อาจทำให้บรรดาประเทศภาคีสมาชิกเกรงกลัวต่อการถูกลงโทษทางการค้า ลักษณะเช่นนี้จึงเป็นจุดบกพร่องของความตกลงฯที่ไม่สามารถบังคับให้ประเทศภาคีสมาชิกต้องปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักตามกฎหมายภายใน เพื่อหลีกเลี่ยงการถูกดำเนินกระบวนพิจารณาลงโทษตามความตกลงฯนี้ได้เท่าที่ควร

3.2.2.4.2.4. จำนวนเงินที่ถูกปรับจะต้องนำส่งเข้ากองทุนที่ตั้งขึ้นตามความตกลง NAALC ไม่ได้ส่งมอบให้แก่ผู้ยื่นข้อร้องเรียนเพื่อการเยียวยาความเสียหายโดยตรง

ภาคผนวกที่ 39(3)[66] ของความตกลง NAALC กำหนดให้ ประเทศผู้ถูกร้องเรียนต้องนำส่งจำนวนเงินที่ถูกปรับต่อกองทุนที่ก่อตั้งขึ้นในนามของคณะกรรมการเพื่อความร่วมมือด้านแรงงาน (a fund established in the name of the Commission) ซึ่งดำเนินการก่อตั้งขึ้นโดย MC เพื่อที่ CLC จะได้นำเงินดังกล่าวไปใช้ในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายแรงงานของประเทศผู้ถูกร้องโดยสอดคล้องกับแนวทางของกฎหมายภายในของประเทศผู้ถูกร้องเอง

จากบทบัญญัติดังกล่าวนี้ จะเห็นได้ว่าแม้ประชาชนซึ่งเป็นผู้ได้รับความเสียหายโดยตรงจากการที่รัฐบาลของประเทศที่ตนอยู่ ละเลยในการบังคับใช้กฎหมายแรงงานภายในให้มีประสิทธิภาพ จะเป็นผู้ยื่นข้อร้องเรียนด้วยตนเอง แต่ในท้ายที่สุดแล้ว การลงโทษขั้นรุนแรงตามความตกลงฯอันหมายรวมถึง การลงโทษปรับนั้น ความตกลงฯกลับกำหนดให้ประเทศผู้ถูกร้องเรียนนำส่งเงินค่าปรับเข้ากองทุนฯ ไม่ได้นำมาชำระค่าเสียหายโดยตรงต่อผู้ร้องเรียน ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าการลงโทษปรับตามกระบวนการของความตกลงฯไม่ได้มุ่งที่จะทำให้เกิดการเยียวยาความเสียหายต่อผู้ได้รับผลกระทบแต่อย่างใด แต่กระบวนการนี้มุ่งที่จะลงโทษแก่ประเทศภาคีที่ฝ่าฝืนพันธกรณี และนำเงินค่าปรับไปใช้ในการแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุที่ทำให้ประเทศภาคีสมาชิกละเลยการบังคับใช้กฎหมายแรงงานภายในเสียมากกว่า การบังคับใช้โทษปรับในลักษณะนี้ จึงเป็นทั้งลักษณะเด่นและข้อบกพร่องของความตกลงฯ

ในส่วนของลักษณะเด่นนั้น อาจกล่าวได้ว่า ความตกลงฯเน้นถึงการแก้ไขปัญหาแรงงานในระดับมหภาค ซึ่งหากมีการนำมาใช้ควบคู่กับกระบวนการระงับข้อพิพาทตามกฎหมายภายในที่มุ่งเน้นเยียวยาผู้เสียหายด้วยแล้วก็จะเป็นจุดแข็งประการหนึ่งของความตกลงฯที่จะช่วยเสริมให้ประเทศภาคีต้องบังคับใช้กฎหมายแรงงานภายในประเทศให้เต็มประสิทธิภาพและจะส่งผลให้เกิดการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ในอีกแง่หนึ่งก็อาจเป็นข้อบกพร่องเช่นกัน เนื่องจากการกำหนดให้ประเทศผู้ถูกร้องเรียนต้องชำระค่าปรับต่อกองทุนฯ อาจกลายเป็นประเด็นที่ทำให้แรงจูงใจของประชาชนในการยื่นข้อร้องเรียนต่อ NAO เพื่อการบังคับใช้ความตกลงฯในลำดับถัดไปลดลงได้ เนื่องจากกลไกเช่นนี้ไม่ได้ช่วยให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยา ประชาชนจึงอาจจะเลือกใช้การระงับข้อพิพาทตามกระบวนการของกฎเกณฑ์อื่นๆแทน ซึ่งการยื่นข้อร้องเรียนเป็นหัวใจของการบังคับใช้ความตกลงฯ ดังนั้นหากประชาชนให้ความร่วมมือในการยื่นข้อร้องเรียนน้อยลง ก็ย่อมจะส่งผลในแง่ลบต่อการบังคับใช้ความตกลงฯที่จะไม่เต็มประสิทธิภาพได้

---

[66] NAALC, Annex 39(3) state that “All monetary enforcement assessments shall be paid in the currency of the Party complained against into a fund established in the name of the Commission by the Council and shall be expended at the direction of the Council to improve or enhance the labor law enforcement in the Party complained against, consistent with its law.”

3.2.2.4.2.5 การลงโทษโดยการระงับการให้สิทธิประโยชน์ทางการค้าทำให้การค้าเสรีเดินถอยหลัง

ภาคผนวกที่ 41B[67] บัญญัติไว้ว่า เมื่อมีการระงับการให้สิทธิประโยชน์ทางการค้า ประเทศภาคีสมาชิกอื่นต้องเลือกบังคับใช้อัตราภาษีศุลกากร (tariff benefits) ระหว่างอัตราภาษี 2 ประเภท ดังต่อไปนี้ แล้วแต่ว่าอันตราใดจะต่ำกว่ากัน (levels not to exceed the lesser of) ได้แก่

1) อัตราที่บังคับใช้อยู่ก่อนวันที่ NAFTA จะมีผลใช้บังคับ

2) อัตรา MFN ซึ่งหมายถึง อัตราปกติ เป็นอัตราภาษีศุลกากรที่บังคับใช้เป็นการทั่วไปสำหรับประเทศที่เป็นภาคีสมาชิกองค์การการค้าโลก[68]ที่บังคับใช้อยู่ในวันที่ประเทศภาคีสมาชิกระงับสิทธิประโยชน์ทางการค้าแก่ประเทศผู้ถูกร้องเรียน

โดยจะต้องบังคับใช้อัตราภาษีนั้นต่อสินค้าที่เป็นปัญหาซึ่งนำมาสู่การยื่นข้อร้องเรียนในประเด็นเรื่องความปลอดภัยและสุขอนามัยในการทำงาน แรงงานเด็ก หรือค่าจ้างขั้นต่ำเท่านั้น เว้นเสียแต่ว่าการระงับสิทธิประโยชน์ต่อสินค้านั้นๆไม่สามารถกระทำได้ หรือการลงโทษเช่นนั้นจะไม่เกิดประสิทธิผล ก็สามารถพิจารณาระงับสิทธิประโยชน์ต่อสินค้าในหมวดอื่นแทนได้

ดังนั้น ในการพิจารณากำหนดอัตราการจัดเก็บภาษีศุลกากรเพื่อลงโทษประเทศผู้ถูกร้องเรียน จึงต้องพิจารณาก่อนว่า ก่อนที่ความตกลง NAFTA จะมีผลใช้บังคับประเทศภาคีสมาชิกความตกลง

---

[67] NAALC, Annex 41B state that

"1. Where a complaining Party suspends NAFTA tariff benefits in accordance with this Agreement, the Party may increase the rates of duty on originating goods of the Party complained against to levels not to exceed the lesser of:

a) the rate that was applicable to those goods immediately prior to the date of entry into force of the NAFTA, and

b) the Most-Favored-Nation rate applicable to those goods on the date the Party suspends such benefits, and such increase may be applied only for such time as is necessary to collect, through such increase, the monetary enforcement assessment.

2. In considering what tariff or other benefits to suspend pursuant to Article 41(1) or (2):

a) a complaining Party shall first seek to suspend benefits in the same sector or sectors as that in respect of which there has been a persistent pattern of failure by the Party complained against to effectively enforce its occupational safety and health, child labor or minimum wage technical labor standards; and

b) a complaining Party that considers it is not practicable or effective to suspend benefits in the same sector or sectors may suspend benefits in other sectors."

[68] สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา, ประมวลคำศัพท์ [Online], 7 มีนาคม 2556. Available from http://www.tnsc.com/html/images/stories/FTA/Vocabulary.pdf .

NAFTA ทั้งฝ่ายประเทศที่ถูกร้องเรียนและฝ่ายประเทศที่จะเก็บภาษีเพื่อลงโทษทางการค้า ได้เคยมีการจัดทำความตกลงทางการค้าระหว่างประเทศอื่นใดอยู่หรือไม่ เพื่อพิจารณาอัตราภาษีศุลกากรที่ใช้จัดเก็บสำหรับสินค้าประเภทที่ต้องเก็บภาษีเพื่อลงโทษตามความตกลงทางการค้าระหว่างประเทศนั้นๆ เปรียบเทียบกับอัตรา MFN ในวันที่จะทำการจัดเก็บภาษีเพื่อลงโทษทางการค้า ว่าอัตราใดต่ำกว่ากัน ประเทศภาคีสมาชิกความตกลง NAFTA จะต้องบังคับใช้อัตราที่ต่ำกว่านั้นแก่ประเทศภาคีสมาชิกความตกลง NAFTA ที่ถูกร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดความตกลง NAALC ยกตัวอย่างเช่น สมมติให้อัตราภาษีศุลกากรที่มีการบังคับใช้ระหว่างประเทศภาคีสมาชิกความตกลง NAFTA สำหรับการนำเข้ายางรถยนต์ เป็นดังต่อไปนี้

ตารางที่ 4 : ตารางแสดงข้อมูลสมมติเปรียบเทียบอัตราภาษีศุลกากรที่มีการบังคับใช้ระหว่างประเทศภาคีสมาชิกความตกลง NAFTA สำหรับการนำเข้ายางรถยนต์

ความตกลงทางการค้าระหว่างประเทศ / ปีที่บังคับใช้	**อัตราภาษีศุลกากรที่จัดเก็บสำหรับการนำเข้ายางรถยนต์**	
	Canada (ประเทศผู้ถูกร้องเรียน)	**U.S.** (ประเทศที่จัดเก็บภาษีเพื่อลงโทษทางการค้า)
FTA U.S. – Canada / 1989 (Non MFN Rate)	20%	20%
NAFTA / 1994 (Non MFN Rate)	5%	5%
กฎเกณฑ์ทางการค้าของ WTO / ฉบับที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะที่จะจัดเก็บภาษี (MFN Rate)	30%	30%

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าประเทศสหรัฐอเมริกา (ประเทศที่จัดเก็บภาษีเพื่อลงโทษทางการค้า) และประเทศแคนาดา (ประเทศผู้ถูกร้องเรียน) เคยจัดทำความตกลงทางการระหว่างประเทศต่อกันไว้ก่อนที่ความตกลง NAFTA จะมีผลใช้บังคับ โดยกำหนดอัตราภาษีศุลกากรสำหรับการนำเข้ายาง

รถยนต์ไว้ที่ร้อยละ 20 ต่อมาเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับอัตราภาษีศุลกากรที่เป็นอัตรา MFN ซึ่งบังคับใช้เป็นการทั่วไปสำหรับประเทศภาคีสมาชิก WTO พบว่าอัตรา MFN สำหรับการนำเข้ายางรถยนต์เฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 30 ดังนั้นอัตราภาษีศุลกากรที่ประเทศสหรัฐอเมริกาจะต้องนำมาใช้เพื่อลงโทษทางการค้าแก่ประเทศแคนาดา สำหรับการนำเข้ายางรถยนต์ คือ อัตราร้อยละ 20 (อัตราตามความตกลงการค้าเสรีสหรัฐอเมริกา – แคนาดา) เพราะเป็นอัตราที่ต่ำกว่า

ในส่วนนี้มีข้อสังเกตว่า อัตรา MFN เป็นอัตราภาษีที่สูงที่สุด ในขณะที่อัตราภาษีศุลกากรตามความตกลง NAFTA เป็นอัตราที่ต่ำที่สุด ซึ่งเป็นเรื่องปกติ เนื่องจากการรวมกลุ่มการค้าเสรีจะมีการเก็บภาษีระหว่างกันในอัตราหนึ่งซึ่งค่อนข้างต่ำ ในขณะเดียวกันจะกำหนดอัตราภาษีต่อประเทศนอกกลุ่มไว้อีกอัตราหนึ่งในสินค้าชนิดเดียวกันนั้นซึ่งเป็นอัตราที่สูงกว่าอัตราที่จัดเก็บระหว่างประเทศในกลุ่ม จึงกล่าวได้ว่า มีลักษณะของ “การเลือกปฏิบัติ” ระหว่างประเทศภาคีสมาชิกในกลุ่มและประเทศนอกกลุ่ม โดยประเทศภาคีสมาชิกในกลุ่มจะได้สิทธิประโยชน์มากกว่า

กล่าวโดยสรุป คือ การถูกระงับสิทธิประโยชน์ทางการค้า หมายถึง การถูกระงับสิทธิประโยชน์ทางภาษีศุลกากรสำหรับสินค้าบางประเภทที่ได้รับประโยชน์จากการถูกจัดเก็บภาษีอัตราต่ำเนื่องจากมีความตกลง NAFTA และให้กลับไปใช้อัตราภาษีศุลกากรเดิมก่อนที่ NAFTA จะมีผลบังคับใช้แก่ประเทศผู้ถูกร้องเรียนแทน ทำให้ประเทศผู้ถูกร้องอาจถูกจัดเก็บภาษีในอัตราเท่ากับประเทศนอกกลุ่มความตกลง NAFTA แต่ถ้ามีความตกลงอื่นๆบังคับใช้ระหว่างกันอยู่ก่อนที่ความตกลง NAFTA จะมีผลใช้บังคับก็อาจจะถูกจัดเก็บตามอัตราที่ระบุในความตกลงนั้นๆได้ ทั้งนี้ มูลค่าภาษีที่จัดเก็บจะต้องคำนวณเป็นจำนวนเงินไม่เกินกว่าจำนวนที่อาจจัดเก็บได้ตามโทษปรับ โดยAP จะเป็นผู้พิจารณากำหนดระยะเวลาในการบังคับใช้อัตราภาษีเพื่อลงโทษเป็นรายปีตามความเหมาะสม

จากบทบัญญัติของความตกลงฯเกี่ยวกับการลงโทษทางการค้านี้ จะเห็นได้ว่า แม้จะเป็นไปเพื่อการลงโทษประเทศที่ละเมิดพันธกรณีและเพื่อปรามประเทศภาคีสมาชิกอื่นมิให้เอาเยี่ยงอย่าง แต่ในอีกมุมหนึ่ง การลงโทษทางการค้าเช่นนี้เท่ากับเป็นการทำให้การค้าเสรีเดินถอยหลัง กล่าวคือ ทั้งๆที่มีการรวมกลุ่มกันเพื่อขยายการค้าเสรีไปมากกว่าที่ WTO กำหนดแล้ว แต่เพื่อเป็นการลงโทษจึงต้องกลับมาใช้อัตราภาษีตามความตกลงของ WTO ซึ่งเป็นอัตราที่สูงกว่าที่ตกลงกันภายใต้ความตกลงเขตดารค้าเสรี เสมือนว่าไม่เคยมีการทำความตกลงการค้าเสรีระหว่างประเทศภาคีสมาชิกมาก่อน ดังนั้นในการบังคับใช้ความตกลง NAALC เพื่อทำให้ประเทศภาคีสมาชิกปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานมากขึ้นก็ต้องพิจารณาประเด็นเรื่องผลกระทบต่อระบบการค้าเสรีทั้งระบบภายใต้ความตกลง NAFTA ซึ่งเป็นความตกลงหลักด้วย ด้วยเหตุนี้การจะบังคับใช้โทษระงับสิทธิประโยชน์ทางการค้าจึงอาจนำมาใช้ในทางปฏิบัติได้ค่อนข้างยาก

3.3 การวิเคราะห์สถานะทางกฎหมายของความตกลง NAALC

3.3.1 ความตกลง NAALC ไม่มีสภาพบังคับ (Sanction) ในตัวเอง

ประเทศภาคีสมาชิกความตกลง NAFTA ได้ออกความตกลง NAALC มาในรูปแบบของความตกลงข้างเคียง (side agreement) เพื่อเสริมสร้างบรรยากาศการค้าเสรีระหว่างประเทศภาคีสมาชิก NAFTA โดยให้ความสำคัญกับประเด็นเรื่องมาตรฐานแรงงานเป็นหลัก เนื่องจากเล็งเห็นว่าหากประเทศภาคีสมาชิกมีระดับมาตรฐานแรงงานไม่เท่ากันย่อมก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในการแข่งขันทางการค้าไปด้วย ดังนั้น โดยนัยของการออกความตกลง NAALC ก็เพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการบังคับใช่ความตกลง NAFTA ซึ่งเป็นความตกลงหลัก ด้วยเหตุนี้ความตกลง NAALC จึงไม่มีสภาพบังคับ (sanction) ในตัวเอง

ความตกลง NAALC ประกอบด้วยส่วนที่มีลักษณะเป็นกฎหมายสารบัญญัติที่กำหนดพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับเรื่องการคุ้มครองแรงงาน และส่วนที่เป็นวิธีสบัญญัติซึ่งกำหนดกระบวนการบังคับใช้ความตกลงฯในกรณีที่มีการฝ่าฝืนพันธกรณีเอาไว้ในส่วนที่ 3 ถึง 5** ซึ่งเกี่ยวข้องกับการทำงานของหน่วยงานต่างๆที่อยู่ภายใต้ความตกลงฯด้วย เช่น การปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างองค์กรที่มีหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้ความตกลงฯของประเทศภาคีสมาชิก ซึ่งการปรึกษาหารือร่วมกันดังกล่าวอาจจะนำมาสู่ความตกลงว่าด้วยการดำเนินการ (Agreement on Implementation) และปฏิญญาร่วม (Joint Declaration) ที่มีรายละเอียดของแผนปฏิบัติงานเพื่อแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายแรงงานภายในประเทศภาคีสมาชิกที่ไม่มีประสิทธิภาพ หรือการละเลยการบังคับใช้กฎหมายแรงงานภายในประเทศจนทำให้เกิดปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงานในรูปแบบต่างๆ ความตกลงย่อยนี้เปรียบเสมือนเป็นกฎหมายลำดับรอง หากยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ จะต้องย้อนกลับมาดูกระบวนการบังคับใช้ความตกลง NAALC ในระดับขั้นต่อไป เพราะการดำเนินการแก้ไขปัญหาการละเมิดพันธะกรณีต่างๆจะต้องอยู่ภายใต้กรอบของความตกลง NAALC ที่ประเทศภาคีสมาชิกยอมผูกพันตนไว้ ยิ่งไปกว่านั้นในส่วนการลงโทษทางการค้า จะทำได้ก็ต่อเมื่อเป็นกรณีมาตรฐานแรงงาน เรื่องความปลอดภัยและสุขอนามัยในการทำงาน แรงงานเด็ก หรือค่าจ้างขั้นต่ำ โดยที่อาจระงับสิทธิประโยชน์ทางการค้าต่อสินค้าประเภทที่ได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีศุลกากรภายใต้ความตกลง NAFTA เท่านั้น

ด้วยเหตุนี้จึงอาจสรุปได้ว่า ความตกลง NAALC มีสถานะเสมือนเป็นกฎหมายลูกของความตกลง NAFTA โดยที่ตัวของความตกลง NAALC เองเป็นเพียงกรอบความร่วมมือฉบับใหญ่ในเรื่องของแรงงาน เพื่อนำมาสู่การสร้างกลไกความร่วมมือในลำดับต่อไป แต่มิได้มีสภาพบังคับในตัว หากจะบังคับใช้มาตรการลงโทษแก่ประเทศผู้ฝ่าฝืนความตกลง NAALC นอกจากจะต้องพิจารณากระบวนการดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในความตกลง NAALC แล้ว ผู้มีอำนาจบังคับใช้ยังต้องย้อนกลับไปพิจารณาขอบเขตการลงโทษภายใต้กรอบของความตกลง NAFTA เสียก่อนว่าทำได้หรือไม่ประกอบกันด้วย

3.3.2 ความตกลง NAALC มีสถานะเป็นความตกลงข้างเคียง (side agreement) ของความตกลง NAFTA ทำให้ประเทศภาคีสมาชิก NAFTA สามารถเลือกที่จะเข้าผูกพันตนภายใต้ NAALC หรือไม่ก็ได้

ความตกลงข้างเคียง (side agreement) เป็นการนำบทบัญญัติที่มีความคลุมเครือ ไม่ชัดเจน หรือประเด็นที่ประเทศภาคีสมาชิกของความตกลงหลักไม่สามารถตกลงกันได้โดยเอกฉันท์บางเรื่องมาเป็นหัวข้อในการเจรจาเพื่อกำหนดรายละเอียดให้ชัดเจน โปร่งใสมากยิ่งขึ้น หลังจากนั้นจะนำมารวบรวมไว้เป็นความตกลงข้างเคียง ซึ่งประเทศภาคีของความตกลงหลักมีโอกาสเลือกว่าจะเข้าเป็นภาคีความตกลงข้างเคียงฉบับนั้นหรือไม่ ขึ้นอยู่กับความพร้อมของแต่ละประเทศ ซึ่งส่งผลให้เกิด “การเลือกปฏิบัติ” ระหว่างประเทศที่เป็นภาคีและประเทศที่ไม่ได้เป็นภาคีของความตกลงนั้นๆ

ความตกลงข้างเคียงเป็นที่รู้จักกันแพร่หลายเมื่อมีการเจรจา GATT รอบเคนเนดี้และรอบโตเกียว โดยการนำบทบัญญัติ GATT ที่มีความคลุมเครือมารวบรวมเป็นความตกลงข้างเคียง ส่งผลให้เกิดการเลือกปฏิบัติระหว่างประเทศภาคี GATT ยกตัวอย่างเช่น หากประเทศ ก. ข. และ ค. เข้าร่วมเป็นภาคีในความตกลงข้างเคียงเรื่องการช่วยอุดหนุน (Subsidy Code) ซึ่งระบุว่า ก่อนที่จะมีการเก็บอากรตอบโต้กับสินค้านำเข้าที่มีการช่วยอุดหนุน จะต้องมีการ พิสูจน์ความเสียหาย (Injury Test) ก่อน ดังนั้น เมื่อมีข้อพิพาทระหว่างประเทศ ก. ข. หรือ ค. ก็ต้องปฏิบัติตามที่ความตกลงข้างเคียงกำหนดไว้ แต่ประเทศ ก. ข. หรือ ค. อาจจะอ้างว่า ตนไม่ต้องดำเนินการพิสูจน์ความเสียหายได้ หากมีการนำเข้าสินค้าจากประเทศ ฮ. ซึ่งไม่ได้เป็นภาคีความตกลงข้างเคียงนี้ แม้ว่าประเทศ ฮ. จะถูกกล่าวหาว่ามีการช่วยอุดหนุนก็ตาม

อย่างไรก็ตามปัญหาเรื่องการเลือกปฏิบัตินั้นสามารถแก้ไขได้โดยการกำหนดในความตกลงหลักให้ ประเทศที่เข้าเป็นภาคีสมาชิกของความตกลงหลักจะต้องยอมรับผูกพันในทุกความตกลงภายใต้ความตกลงหลักด้วย ดังเช่น ในกรณีของบทบัญญัติ GATT ข้างต้นนั้น ปัญหาได้คลี่คลายไปหลังจากการจัดตั้ง WTO เนื่องจากมีการกำหนดว่า ประเทศที่เข้าเป็นภาคีสมาชิก WTO ต้องยอมรับผูกพันในทุกความตกลงภายใต้ WTO ด้วย

เมื่อพิจารณาตัวบทของความตกลง NAFTA ซึ่งเป็นความตกลงหลักประกอบกับพิจารณาตัวบทของความตกลง NAALC ซึ่งมีสถานะเป็นความตกลงข้างเคียงของ NAFTA แล้ว จะเห็นได้ว่าความตกลง NAFTA มีลักษณะเปิด กล่าวคือ เปิดโอกาสให้ประเทศนอกกลุ่มสามารถเข้าร่วมให้สัตยาบันต่อความตกลงฯได้ ดังที่ระบุไว้ในมาตรา 2024(1) ของความตกลง NAFTA[69] โดยที่ความตกลง NAFTA ไม่ได้บัญญัติให้ประเทศที่เข้าร่วมจะต้องยอมรับผูกพันตนต่อทุกความตกลงภายใต้ NAFTA ดังกรณี

---

[69] North America Free Trade Agreement [hereinafter refer to NAFTA], Article 2204 state that **“Accession**

1. Any country or group of countries may accede to this Agreement subject to such terms and conditions as may be agreed between such country…”

ของ WTO แต่อย่างใด นอกจากนั้นเมื่อพิจารณาความตกลง NAALC ก็ยังพบว่ามีลักษณะเปิดเช่นเดียวกันกับ NAFTA ดังปรากฏในมาตรา 53 ของความตกลงฯ[70] แม้ว่าปัจจุบันประเทศภาคีสมาชิก NAFTA ทั้ง 3 ประเทศจะยอมผูกพันตนภายใต้ความตกลง NAALC ก็ตาม แต่ในอนาคต หากมีประเทศนอกกลุ่มเข้าร่วมให้สัตยาบันต่อความตกลง NAFTA ประเทศเหล่านั้นก็สามารถเลือกได้ว่าจะเข้าผูกพันตนภายใต้ความตกลงข้างเคียงของ NAFTA ซึ่งหมายรวมถึง NAALC ด้วยหรือไม่ ในกรณีที่ประเทศเหล่านั้นไม่เข้าร่วมความตกลงข้างเคียง ก็อาจเกิดการเลือกปฏิบัติในประเด็นการให้ความคุ้มครองมาตรฐานแรงงานได้ นั่นหมายความว่า ประเทศที่ไม่ให้สัตยาบันต่อความตกลงข้างเคียง ก็จะไม่มีพันธกรณีที่จะต้องบังคับใช้กฎหมายแรงงานในประเทศของตนให้เต็มประสิทธิภาพ และจะไม่เสี่ยงต่อการถูกปรับ หรือถูกระงับสิทธิประโยชน์ทางการค้าอันเนื่องมาจากการละเลยไม่บังคับใช้กฎหมายแรงงานภายในของตน

ด้วยเหตุนี้จะเห็นได้ว่าการที่ความตกลง NAFTA เปิดโอกาสให้ประเทศภาคีสมาชิก NAFTA สามารถเลือกที่จะเข้าผูกพันตนภายใต้ NAALC หรือไม่ก็ได้ เป็นข้อบกพร่องที่ทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติในระหว่างภาคีสมาชิก NAFTA ด้วยกัน และยังเป็นประเด็นที่ทำให้การบังคับใช้ความตกลง NAALC เพื่อทำให้ประเทศภาคีสมาชิก NAFTA ปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักมากขึ้น เป็นไปอย่างไม่เต็มประสิทธิภาพ

3.4 การวิเคราะห์เรื่องการคงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตยของประเทศภาคีสมาชิก

3.4.1 ความตกลง NAALC ไม่บังคับให้ประเทศภาคีสมาชิกต้องออกกฎหมายภายในรองรับเรื่องมาตรฐานแรงงานหลักทั้งหมด และไม่ได้กำหนดมาตรฐานแรงงานขั้นต่ำร่วมกัน (non-harmonization)

วัตถุประสงค์ของความตกลง NAALC มุ่งเน้นให้ประเทศภาคีสมาชิกร่วมมือกันพัฒนามาตรฐานแรงงานในเรื่องที่ปรากฏในภาคผนวกที่ 1 ซึ่งมีทั้งสิ้น 11 เรื่องให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้[71] เมื่อพิจารณานิยามของมาตรฐานแรงงานในภาคผนวกที่ 1 แล้วพบว่ามีเรื่องเกี่ยวกับมาตรฐานแรงงานหลักปรากฏอยู่ด้วย ได้แก่

ข้อที่ 1 ว่าด้วยเรื่อง “เสรีภาพในการสมาคม และการคุ้มครองสิทธิในการเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน” หมายถึง สิทธิของแรงงานในการใช้สิทธิได้อย่างเป็นอิสระปราศจากการขัดขวางการ

---

[70] NAALC, Article 53 state that

“Accession

Any country or group of countries may accede to this Agreement subject to such terms and conditions as may be agreed between such country or countries and the Council and following approval in accordance with the applicable legal procedures of each country.”

[71] Ibid. art 1(2)

ตั้งหรือเข้าร่วมสหภาพแรงงานตามความประสงค์ของตนเองเพื่อที่จะต่อรองเกี่ยวกับผลประโยชน์ของตน

ข้อที่ 2 ว่าด้วยเรื่อง “สิทธิในการรวมตัวกันเพื่อเจรจาต่อรอง” หมายถึง การคุ้มครองสิทธิในการตั้งสหภาพของแรงงานเพื่อเข้าร่วมในการเจรจาต่อรองอย่างมีอิสระในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับระยะเวลาและสภาพการจ้าง ประกอบกับ

ข้อที่ 3 ว่าด้วยเรื่อง “สิทธิในการหยุดงาน” หมายถึง การคุ้มครองสิทธิของแรงงานในการนัดหยุดงานเพื่อที่ปกป้องผลประโยชน์ร่วมกัน

ข้อที่ 4 ว่าด้วยเรื่อง “การห้ามใช้แรงงานบังคับ” หมายถึง การขจัดไปและยกเลิกไปซึ่งแรงงานบังคับทุกรูปแบบยกเว้นกรณีแรงงานบังคับที่ประเทศภาคีพิจารณายอมรับเป็นการทั่วไป ตัวอย่างเช่น แรงงานบังคับเพื่อประโยชน์ทางการทหาร หน้าที่บางอย่างของพลเมือง แรงงานนักโทษที่ไม่ใช่เพื่อวัตถุประสงค์ส่วนตัวและจะต้องเป็นการทำงานในกรณีฉุกเฉินเท่านั้น

ข้อที่ 5 ว่าด้วยเรื่อง “การคุ้มครองแรงงานเด็กและผู้เยาว์” ซึ่งกำหนดให้ประเทศภาคีสมาชิกจะต้องออกกฎหมาย ข้อบังคับเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองแรงงานเด็กและผู้เยาว์ในการจ้างงาน ที่ลักษณะการทำงานอาจก่อให้เกิดอันตรายทางร่างกาย จิตใจ โดยคำนึงถึงการพัฒนาทางศีลธรรมของเด็ก รวมถึงเรื่องการศึกษาเล่าเรียนและข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับเรื่องความปลอดภัยด้วย

ข้อที่ 7 “การขจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน” หมายถึง การขจัดไปซึ่งการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานอันเนื่องมาจากความแตกต่างด้านเชื้อชาติ ศาสนา อายุ เพศและเหตุอื่น แต่อยู่ภายใต้บางเหตุที่เข้าข้อยกเว้น เช่น กรณีการปรับใช้เรื่องคุณสมบัติในการจ้างงานและการออกบทบัญญัติเกี่ยวกับวัยเกษียณอายุ และมาตรการพิเศษในการปกป้องและให้ความช่วยเหลือกลุ่มพิเศษเพื่อแก้ไขผลกระทบจากการถูกเลือกปฏิบัติ และ

ข้อที่ 8 “การให้ค่าจ้างที่เท่ากันระหว่างลูกจ้างหญิงและชาย” หมายถึง การจ่ายค่าตอบแทนที่เท่ากันระหว่างหญิงและชายจะนำมาใช้กับหลักการจ่ายค่าตอบแทนอย่างเท่าเทียมกันในงานแบบเดียวกัน ซึ่งหลักการเหล่านี้มีนิยามคล้ายคลึงกับอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (conventions) ดังรายละเอียดที่ได้กล่าวไปแล้วในบทที่ 2

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาพันธกรณีของประเทศภาคีสมาชิกภายใต้ความตกลงฯ กลับไม่มีบทบัญญัติที่บังคับให้ประเทศภาคีสมาชิกต้องนำเรื่องมาตรฐานแรงงานดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในกฎหมายภายในของตนด้วย และไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำร่วมกันของบรรดาประเทศภาคีสมาชิกในการบัญญัติกฎหมายแรงงานภายในประเทศเพื่อให้ความคุ้มครองแรงงานในเรื่องนั้นๆ เพื่อให้เนื้อหาของกฎหมายแรงงานภายในประเทศสอดคล้องกันหรือเรียกได้ว่าไม่มีระบบ harmonization ยิ่งไปกว่านั้นบทบัญญัติมาตรา 2 ยังกำหนดไว้ว่า

"Affirming full respect for each Party's constitution, and recognizing the right of each Party to establish its own domestic labor standards, and to adopt or modify accordingly its labor laws and regulations....."

เท่ากับว่าความตกลงฯ ยอมรับเรื่องอำนาจอธิปไตยของแต่ละประเทศจึงเปิดโอกาสให้ประเทศภาคีสมาชิกใช้ดุลยพินิจของตนในการพิจารณาออกกฎหมายและปรับปรุงกฎหมายแรงงานภายในประเทศ ตลอดจนถึงสิทธิในการรับเอากฎหมายแรงงานระหว่างประเทศมาบัญญัติเป็นกฎหมายภายในด้วย แต่ทั้งนี้ประเทศภาคีสมาชิกยังต้องอยู่ภายใต้พันธกรณีที่จะต้องบังคับใช้กฎหมายเพื่อส่งเสริมมาตรฐานแรงงานให้สูงขึ้น ทั้งจะต้องพัฒนามาตรฐานแรงงานทั้ง 11 ประการซึ่งหมายรวมถึงเรื่องมาตรฐานแรงงานหลักด้วยแล้วนั้นให้ดีที่สุดเท่าที่จะทำได้ ดังที่ปรากฏในมาตรา 2 วรรคท้ายว่า

".....each Party shall ensure that its labor laws and regulations provide for high labor standards, consistent with high quality and productivity workplaces, and shall continue to strive to improve those standards in that light."

สำหรับประเด็นนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่า การไม่บังคับให้ประเทศภาคีสมาชิกจะต้องออกกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องมาตรฐานแรงงานหลักให้ครบทั้งหมดนั้นแสดงให้เห็นว่าความตกลงฯมุ่งหมายที่ความสำเร็จของการบังคับใช้กฎหมายแรงงานที่มีอยู่แล้วภายในประเทศให้มีประสิทธิภาพสูงสุด ในขณะที่มาตรฐานแรงงานในเรื่องใดประเทศภาคียังไม่พร้อมที่จะพัฒนาก็มิได้แปลว่าความตกลงฯจะละเลยประเด็นนั้นไป แต่ประเทศภาคีสมาชิกก็ยังต้องดำเนินมาตรการเพื่อพัฒนามาตรฐานแรงงานนั้นๆอยู่เพื่อให้สอดคล้องตามพันธกรณีของความตกลงฯ แต่ทุกอย่างล้วนขึ้นอยู่กับระดับความพร้อมของแต่ละประเทศ การไม่มีบทบัญญัติบังคับเช่นนี้เท่ากับเป็นความยินยอมที่จะผูกพันตนภายใต้พันธกรณีของความตกลงฯแบบหลวมๆ นอกจากนั้นอาจมีปัญหาว่าระดับการพัฒนามาตรฐานแรงงานของแต่ละประเทศย่อมไม่เท่ากัน ขึ้นอยู่กับกฎหมายแรงงานภายในที่มีอยู่ก่อนที่ความตกลงฯจะมีผลบังคับใช้

ข้อดีของการไม่บังคับให้ประเทศภาคีสมาชิกต้องออกกฎหมายภายในรองรับเรื่องมาตรฐานแรงงานหลักทั้งหมด และไม่มีระบบ harmonization คือ ทำให้ระดับของมาตรฐานแรงงานสอดคล้องกับสภาพสังคม เศรษฐกิจและการเมืองภายในของประเทศภาคีสมาชิกนั้นๆเองและระดับการพัฒนาก็จะเป็นไปตามระดับความพร้อม โดยที่ในขณะเดียวกันก็เป็นการรับประกันว่ากฎหมายแรงงานภายในที่บัญญัติให้ความคุ้มครองมาตรฐานแรงงานในเรื่องนั้นๆจะต้องถูกบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ มิฉะนั้นผู้ได้รับผลกระทบที่อยู่ในอาณาเขตประเทศที่ละเลยในการบังคับใช้กฎหมายแรงงานนั้นสามารถที่จะยื่นข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายแรงงานที่ไม่มีประสิทธิภาพต่อ NAO ของประเทศภาคีสมาชิกอื่นได้

อย่างไรก็ตาม ในอีกด้านหนึ่ง การที่ไม่กำหนดมาตรฐานแรงงานขั้นต่ำร่วมกัน อาจจะส่งผลกระทบต่อการดำเนินแผนกิจกรรมเพื่อพัฒนามาตรฐานแรงงานที่จะไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ เนื่องจากขาดเครื่องมือชี้วัดว่าอย่างไรถึงจะเรียกได้ว่าประเทศภาคีสมาชิกได้ส่งเสริมมาตรฐานแรงงานได้ดีพอแล้ว การปล่อยให้เป็นหน้าที่ของแต่ละประเทศภาคีสมาชิกเองในการออกกฎหมาย ตลอดจนการบังคับใช้กฎหมายให้สอดคล้องตามพันธกรณีเช่นนี้ อาจจะทำให้การดำเนินงานของประเทศภาคีเป็นไปอย่างไม่จริงจังและความตกลงฯก็จะบรรลุผลช้า

นอกจากนั้น หากปล่อยให้เป็นอำนาจอธิปไตยของแต่ละรัฐในการออกกฎหมายเช่นนี้ก็อาจทำให้เกิดความไม่มั่นใจของนักลงทุนต่อภาวะความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในที่อาจจะส่งผลกระทบต่อการออกกฎหมายแรงงานเพิ่มเติมในภายหลังได้ ซึ่งถ้าหากสามารถทำให้กฎหมายแรงงานของประเทศภาคีสมาชิกอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ขั้นต่ำอย่างเดียวกันได้ก็น่าจะทำให้การบังคับใช้ความตกลงฯมีประสิทธิภาพมากขึ้น

3.4.2 ประเทศภาคีสมาชิกมีอำนาจอธิปไตยในการบังคับใช้กฎหมายแรงงานภายในประเทศของตน โดยประเทศภาคีสมาชิกอื่นไม่สามารถแทรกแซงได้

ความตกลง NAALC มีวัตถุประสงค์ให้ประเทศภาคีสมาชิกจะต้องส่งเสริมให้มีการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายแรงงานภายในของตนให้มีประสิทธิภาพ[72] และมาตรา 3 ได้บัญญัติในทำนองเดียวกัน โดยมาตรา 3(1) [73]กำหนดให้ประเทศภาคีสมาชิกต้องส่งเสริมการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายแรงงานของตนอย่างมีประสิทธิภาพโดยผ่านการดำเนินงานของรัฐบาลที่เหมาะสม แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติมาตรา 42 ที่บัญญัติเกี่ยวกับหลักการในการบังคับใช้ ความตกลงฯว่า

---

[72] Ibid. art 1(6)

[73] NAALC, Article 3(1) state that

"1. Each Party shall promote compliance with and effectively enforce its labor law through appropriate government action, subject to Article 42, such as:

a) appointing and training inspectors;
b) monitoring compliance and investigating suspected violations, including through on-site inspections;
c) seeking assurances of voluntary compliance;
d) requiring record keeping and reporting;
e) encouraging the establishment of worker-management committees to address labor regulation of the workplace;
f) providing or encouraging mediation, conciliation and arbitration services; or
g) initiating, in a timely manner, proceedings to seek appropriate sanctions or remedies for violations of its labor law."

“ Nothing in this Agreement shall be construed to empower a Party's authorities to undertake labor law enforcement activities in the territory of another Party.”

หมายความว่าแม้ว่าประเทศภาคีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะไม่ได้บังคับใช้กฎหมายแรงงานอย่างมีประสิทธิภาพ ประเทศภาคีสมาชิกอื่นก็ไม่สามารถจะเข้าไปแทรกแซงใดๆได้

ในมาตรา 3(2)[74] และมาตรา 5[75] แห่งความตกลงฯ กำหนดพันธกรณีแก่ประเทศภาคีสมาชิกว่าจะต้องรับประกันความเที่ยงธรรม (fair) เสมอภาค (equitable) และโปร่งใส (transparent) ใน

[74] NAALC, Article 3(2) state that “Each Party shall ensure that its competent authorities give due consideration in accordance with its law to any request by an employer, employee or their representatives, or other interested person, for an investigation of an alleged violation of the Party's labor law”

[75] NAALC, Article 5 state that

“1. Each Party shall ensure that its administrative, quasi-judicial, judicial and labor tribunal proceedings for the enforcement of its labor law are fair, equitable and transparent and, to this end, each Party shall provide that:

a) such proceedings comply with due process of law;
b) any hearings in such proceedings are open to the public, except where the administration of justice otherwise requires;
c) the parties to such proceedings are entitled to support or defend their respective positions and to present information or evidence; and
d) such proceedings are not unnecessarily complicated and do not entail unreasonable charges or time limits or unwarranted delays.

2. Each Party shall provide that final decisions on the merits of the case in such proceedings are:

a) in writing and preferably state the reasons on which the decisions are based;
b) made available without undue delay to the parties to the proceedings and, consistent with its law, to the public; and
c) based on information or evidence in respect of which the parties were offered the opportunity to be heard.

3. Each Party shall provide, as appropriate, that parties to such proceedings have the right, in accordance with its law, to seek review and, where warranted, correction of final decisions issued in such proceedings.

4. Each Party shall ensure that tribunals that conduct or review such proceedings are impartial and independent and do not have any substantial interest in the outcome of the matter.

5. Each Party shall provide that the parties to administrative, quasi-judicial, judicial or labor tribunal proceedings may seek remedies to ensure the enforcement of their labor rights.

การดำเนินกระบวนการทางกฎหมายในเรื่องเกี่ยวกับแรงงานโดยได้กำหนดเกี่ยวกับวิธีการดำเนินกระบวนการยุติธรรมไว้ ยกตัวอย่างเช่น

1) กระบวนการยุติธรรมต้องสอดคล้องกับหลักนิติธรรม

2) กระบวนการไต่สวนทุกขั้นตอนจะต้องเปิดเผยต่อสาธารณะยกเว้นกรณีที่หน่วยงานยุติธรรมทางปกครองจะเห็นเป็นอย่างอื่น

3) ในการดำเนินกระบวนการยุติธรรม คู่กรณีมีสิทธิที่จะให้การสนับสนุนหรือต่อสู้ตามบทบาทของตนและมีสิทธิที่จะเสนอข้อมูลหรือหลักฐาน เป็นต้น

อย่างไรก็ตามมาตรา 5 ข้อ 7 บัญญัติไว้ว่า “ Nothing in this Article shall be construed to require a Party to establish, or to prevent a Party from establishing, a judicial system for the enforcement of its labor law distinct from its system for the enforcement of laws in general.”

ข้อ 8 บัญญัติในทำนองเดียวกันว่า “ For greater certainty, decisions by each Party's administrative, quasi-judicial, judicial or labor tribunals, or pending decisions, as well as related proceedings shall not be subject to revision or reopened under the provisions of this Agreement.”

หมายความว่าความตกลง NAALC จะต้องไม่ถูกตีความไปในทางที่ทำให้ประเทศภาคีสมาชิกต้องเปลี่ยนแปลงวิธีการดำเนินกระบวนการยุติธรรมเกี่ยวกับประเด็นกฎหมายแรงงานซึ่งประเทศภาคีดำเนินการอยู่ก่อนที่ความตกลงฯจะมีผลใช้บังคับ และการตีความความตกลง NAALC จะไม่ก้าวล่วงคำตัดสินตามกระบวนการยุติธรรมภายในประเทศ กล่าวคือไม่อาจตีความความตกลงฯเพื่อให้เกิดการทบทวนคำตัดสินหรือทำให้เกิดการพิจารณาคดีใหม่ของระบบยุติธรรมภายในประเทศภาคีสมาชิกบทบัญญัติที่กำหนดเกี่ยวกับวิธีการดำเนินกระบวนการยุติธรรมในมาตรา 5 นี้จึงมีสถานะเป็นเพียงแนวทางในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมที่เหมาะสมเท่านั้น ประเทศภาคีสมาชิกจะนำไปปฏิบัติตามหรือไม่ ประเทศภาคีสมาชิกอื่นก็ไม่อาจเข้าแทรกแซงการดำเนินการทางกฎหมายภายในได้

Such remedies may include, as appropriate, orders, compliance agreements, fines, penalties, imprisonment, injunctions or emergency workplace closures.

6. Each Party may, as appropriate, adopt or maintain labor defense offices to represent or advise workers or their organizations. .....”

นอกจากนั้นมาตรา 43[76] บัญญัติห้ามมิให้ประเทศภาคีสมาชิกประเทศใดประเทศหนึ่งใช้สิทธิในการดำเนินการภายใต้กฎหมายภายในของตนต่อประเทศภาคีสมาชิกอื่น ในกรณีที่ประเทศภาคีสมาชิกอื่นได้กระทำการละเมิดพันธกรณีภายใต้ความตกลงฯ

บทบัญญัติที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนี้แสดงให้เห็นว่าประเทศภาคีสมาชิกต่างมีอำนาจอธิปไตยในการบังคับใช้กฎหมายแรงงานภายใน และอำนาจอธิปไตยในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมเกี่ยวกับประเด็นกฎหมายแรงงานของตนอย่างเต็มที่ ดังนั้นแม้ว่าประเทศภาคีอื่นจะเห็นว่าประเทศภาคีสมาชิกประเทศใดประเทศหนึ่งไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายภายในได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือดำเนินกระบวนการทางกฎหมายเกี่ยวกับประเด็นด้านแรงงานโดยไม่เที่ยงธรรม ไม่เสมอภาค และไม่โปร่งใส ประเทศภาคีอื่นก็ไม่อาจเข้าแทรกแซงได้ เพียงแต่สามารถร้องเรียนเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายภายในของประเทศภาคีสมาชิกนั้นๆผ่าน “กระบวนการบังคับใช้ความร่วมมือด้านแรงงานในความตกลงอเมริกาเหนือ (NAALC Process)” เริ่มต้นจากการยื่นข้อร้องเรียนเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวต่อ NAO ของประเทศภาคีสมาชิกอื่น หากไม่มีการยื่นข้อร้องเรียน รัฐบาลของประเทศภาคีสมาชิกอื่นก็ไม่อาจเข้าแทรกแซงได้โดยเด็ดขาด

ดังนั้น บทบัญญัติที่สร้างหลักประกัน เรื่องการคงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตยในการบังคับใช้กฎหมายแรงงานภายในประเทศของตน โดยประเทศภาคีสมาชิกอื่นไม่สามารถแทรกแซงได้ จึงเป็นจุดแข็งของความตกลงฯ ในการลดปัญหาการแทรกแซงทางการเมืองภายในประเทศ ในขณะเดียวกันการบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการบังคับใช้ความตกลงฯเอาไว้ ก็ช่วยลดปัญหาการใช้ความตกลงฯเพื่อแสวงประโยชน์ภายในประเทศภาคีสมาชิกอื่นที่อยู่ภายใต้ความตกลงด้วย เช่น การอ้างกฎหมายแรงงานภายในประเทศมาเป็นอุปสรรคทางการค้า เป็นต้น เนื่องจากการระงับสิทธิประโยชน์ทางการค้าที่ดำเนินการผ่านกระบวนการบังคับใช้ความตกลงฯมีขั้นตอนการบังคับใช้ที่ซับซ้อนและนำมาใช้ได้ยากลำบาก ด้วยเหตุนี้เมื่อต้องดำเนินกระบวนการดังกล่าวแล้ว การจะใช้ความตกลงฯเพื่อสร้างอุปสรรคทางการค้าจึงเป็นไปได้ยากด้วย

3.5 การวิเคราะห์เรื่องการบังคับใช้ความตกลง NAALC เกี่ยวกับประเด็นความได้เปรียบของประเทศพัฒนาแล้วต่อประเทศกำลังพัฒนา

ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วว่าความตกลง NAALC มีพื้นฐานความร่วมมือมาจากประเทศ 3 ประเทศที่มีสภาพเศรษฐกิจและสังคมแตกต่างกัน กล่าวคือ ประเทศเม็กซิโกเป็นประเทศภาคีสมาชิกเดียวที่เป็นประเทศกำลังพัฒนาท่ามกลางประเทศภาคีสมาชิกที่เป็นประเทศพัฒนาแล้วได้แก่ สหรัฐอเมริกาและแคนาดา โดยมีวัตถุประสงค์ของความร่วมมือเพื่อยกระดับมาตรฐานแรงงานในทั้ง 3 ประเทศให้ดีขึ้น จึงเป็นประเด็นหนึ่งที่พึงวิเคราะห์ว่า ความแตกต่างของระดับการพัฒนาของประเทศภาคีสมาชิกมี

[76] NAALC, Article 43 state that “No Party may provide for a right of action under its domestic law against any other Party on the ground that another Party has acted in a manner inconsistent with this Agreement”

ผลต่อการบังคับใช้ความตกลงฯหรือไม่ และทำให้เกิดความได้เปรียบของประเทศพัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนาหรือไม่ อย่างไร

3.5.1 การเจรจาทำความตกลง NAALC ที่มีรากฐานมาจากการเมืองภายในของประเทศสหรัฐอเมริกา

3.5.1.1 กระแสเรียกร้องให้การค้าเสรีแนวใหม่ให้ความสำคัญต่อคุณภาพชีวิตประชาชนในภูมิภาคอเมริกาเหนือ

ความตกลง NAALC มีจุดเริ่มต้นจากการเจรจาเกี่ยวกับเขตการค้าเสรีระหว่างสหรัฐอเมริกาและเม็กซิโกที่มีขึ้นในปี 1990 ในครั้งนั้นได้มีข้อสรุปว่าทั้ง 2 ประเทศควรเปิดเวทีเสวนากันระหว่างประชาชนชาวสหรัฐอเมริกาและเม็กซิโกเพื่อให้แน่ใจว่าภายใต้ความร่วมมือการค้าเสรีระหว่างกันนั้นจะทำให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจไม่ใช่ทำให้เกิดการแสวงประโยชน์ระหว่างกัน และในต้นปี 1991 ประเทศแคนาดาได้เข้าร่วมการเสวนาด้วย จึงทำให้การเสวนากลายเป็นการเสวนา 3 ฝ่ายโดยจัดขึ้นที่กรุงวอชิงตัน ดีซี ประเทศสหรัฐอเมริกา ผู้เข้าร่วมเสวนามีมากกว่า 500 คน ตั้งแต่นักกฎหมาย สมาชิกรัฐสภา กลุ่มกิจกรรมเพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อม คุ้มครองแรงงาน ส่งเสริมการเกษตร ตลอดจนถึงกลุ่มคนที่มาจากแวดวงวิชาการจากทั้ง 3 ประเทศ และหลังจากเสร็จสิ้นการเสวนาเพียงไม่นานก็ทำให้เกิดเครือข่ายความร่วมมือใน 3 ประเทศที่ทำหน้าที่ตรวจสอบควบคุมการเจรจาของตัวแทนภาครัฐเกี่ยวกับประเด็นการคุ้มครองหรือปรับปรุงมาตรฐานแรงงานและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งทำหน้าที่ผลักดันประเด็นเหล่านี้ให้เข้าไปอยู่ภายใต้ความตกลงการค้าเสรีด้วย ในตอนแรกเครือข่ายนี้ประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการค้าเสรีในเม็กซิโก 120 องค์กร จากสหรัฐอเมริกา 100 องค์กรและ 40 องค์กรจากแคนาดา ซึ่งทั้งหมดนี้ร่วมมือกันส่งเสริมการค้าเสรีแนวใหม่ที่ให้ความสำคัญเรื่องคุณภาพชีวิตประชากรมากขึ้นเหมือนกับเป็นประบอกเสียงแทนประชาชนทั้ง 3 ประเทศในการเรียกร้องต่อรัฐบาลของตน ในตอนแรกการเรียกร้องของภาคประชาชนเหล่านี้ยังไม่ได้รับความสนใจ จนกระทั่งเกิดความชัดเจนในปัญหาการเคลื่อนย้ายฐานการผลิตไปยังประเทศเม็กซิโกเพื่ออาศัยประโยชน์จากการที่เม็กซิโกมีค่าแรงถูกกว่า ก่อให้เกิดปัญหาความไม่เท่าเทียมกันในเรื่องการค้าเพราะสหรัฐอเมริกามองว่าการที่เม็กซิโกมีมาตรฐานแรงงานต่ำทำให้ต้นทุนการผลิตต่ำ เป็นสิ่งดึงดูดการลงทุนไปจากสหรัฐอเมริกา ยิ่งไปกว่านั้น เนื่องจากต้นทุนต่ำนั่นเองทำให้สินค้าเม็กซิโกที่ส่งกลับมาขายในสหรัฐอเมริกามีราคาถูกกว่าสินค้าที่ผลิตในสหรัฐอเมริกาเอง ซึ่งเป็นความได้เปรียบทางการค้า นอกจากนั้นยังก่อให้เกิดปัญหาการเพิ่มขึ้นของแรงงานอพยพไปยังเม็กซิโกด้วย

3.5.1.2 การนำกระแสเรียกร้องด้านแรงงานมาเป็นประเด็นหาเสียงในการเลือกตั้งประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา

ก่อนหน้าที่ประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู บุช แห่งสหรัฐอเมริกาจะหมดวาระการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีเพียงไม่นาน ในการปราศรัยเพื่อหาเสียงเลือกตั้งประธานาธิบดีครั้งใหม่ นายบิล คลินตัน แห่งพรรคเดโมแครต ซึ่งเป็นผู้ให้การสนับสนุนการค้าเสรีมาอย่างยาวนานจึงได้ปราศรัย

เรียกคะแนนเสียงโดยการให้สัญญาต่อประชาชนว่าหากตนได้รับการเลือกตั้งตนจะผลักดันประเด็นด้านแรงงานเข้าไปไว้ใน NAFTA นอกจากนั้นนายบิล คลินตันยังได้กล่าวถึงประเด็นด้านแรงงานไว้ครั้งหนึ่งในการประชุมที่นอร์ท แคโรไรลนา เมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 1992[77] ซึ่งนายบิล คลินตันได้ให้ข้อสังเกตว่าการที่สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีมาตรฐานเรื่องค่าจ้างแรงงานสูง ต่อไปอาจส่งผลกระทบทำให้ภาคธุรกิจเคลื่อนย้ายตนเองไปประกอบการที่อื่นที่ค่าแรงถูกกว่า แล้วในที่สุดจะทำให้สหรัฐอเมริกาสูญเสียรายได้ แล้วก็เป็นไปได้ที่หลายๆฝ่ายที่ได้ประโยชน์ในเรื่องนี้จะละเลยผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นต่อประชากรแต่กลับมุ่งลดค่าแรงเพื่อจูงใจการลงทุนมากขึ้น การกล่าวของนายบิล คลินตันเป็นไปเพื่อชี้นำให้เห็นว่ารัฐบาลภายใต้การนำของนายจอร์จ ดับเบิลยู บุชนั้นไม่ได้สร้างหลักประกันในเรื่องมาตรฐานแรงงานไว้ใน NAFTA เลย[78] และในที่สุดเมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 1992 ประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู บุช ก็ได้ลงนามใน NAFTA โดยปราศจากข้อบทเกี่ยวกับประเด็นแรงงานตามที่นายบิล คลินตันกล่าวไว้จริงๆ และภายหลังจากการกล่าวของนายบิล คลินตันนั้นเอง ประธานาธิบดีคาร์ลอส ซาลินาส แห่งเม็กซิโกก็ได้แสดงทรรศนะของตนเกี่ยวกับความกังวลในประเด็นแรงงานที่เกิดขึ้นจากการค้าตามที่นายบิล คลินตันกล่าวและนายคาร์ลอสเองยินดีที่จะจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นนี้[79]

3.5.1.3 การดำเนินการเกี่ยวกับประเด็นด้านแรงงานในภูมิภาคอเมริกาเหนือภายหลังการเลือกตั้งประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาสิ้นสุดลง

เมื่อการเลือกตั้งสิ้นสุดและปรากฏว่านายบิล คลินตันเป็นฝ่ายชนะการเลือกตั้งและได้ขึ้นมาดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกาคนถัดไป นายบิล คลินตันจึงทำการผลักดันประเด็น

---

[77] Clinton warned, “For a high wage country like ours, the blessings of more trade can be offset at least in part by the loss of income and jobs as more and more multi-national corporations take advantage of their ability to move money, management, and production away from a high wage country to a low wage country...We can also lost income because those companies who stay at home can use the threat of moving to depress wages as many do today....” And with respect to Mexico, he observed, “There is certainly cause for concern. We can see clearly there that labor standards have been regularly violated....So there is some reason to fear that there are people in this world and in our country who would take advantage of any provisions insuring more investment opportunities to look for lower wages without regard to the human impact of their decisions. ”

[78] Clinton observed that the NAFTA negotiated by Carla Hills on behalf of the Bush Administration, “does nothing to affirm our right to insist that the Mexicans follow their own labor standards, “which, he note, were “now frequently violated.” “perhaps the toughest issue of all,” he said, “is how to obtain better enforcement of laws already on the books on environment and worker standards. It’s interesting that the agreement negotiated by the Bush team goes a long way to do this in protecting intellectual property rights and the right to invest in Mexico, but is silent with respect to labor laws and the environment.”

[79] Minnesota Advocates for Human Rights, No double Standards in international Law, (December 1992), 9.

ด้านแรงงานเข้าสู่เวทีการค้าอย่างแท้จริง โดยภายหลังการดำรงตำแหน่งเพียง 9 เดือนเท่านั้นก็ได้เกิดความตกลงที่ชื่อว่าความร่วมมือด้านแรงงานในความตกลงอเมริกาเหนือ (NAALC) ขึ้นมา เพื่อที่จะสร้างความเชื่อมั่นให้เกิดขึ้นในภูมิภาคอเมริกาเหนือว่า แรงงานในประเทศเม็กซิโกจะมีโอกาสที่เท่าเทียมกันกับประเทศอื่นๆในภูมิภาคในการเรียกร้องสิทธิของตน กล่าวคือ มีสิทธิในการเรียกร้องค่าแรงในอัตราใกล้เคียงกับสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะแรงงานที่อยู่ในภาคการค้าสินค้าและบริการซึ่งเป็นส่วนที่อยู่ภายใต้ความตกลง NAFTA สิ่งที่ทำให้สหรัฐอเมริกาคิดว่า NAALC จะสามารถยกระดับมาตรฐานแรงงานในเม็กซิโกผ่านการบังคับใช้กฎหมายของเม็กซิโกขึ้นมาได้เนื่องจาก ภายใต้มาตรา 123 ของรัฐธรรมนูญเม็กซิโกและกฎหมายแรงงานภายในของเม็กซิโกเอง ได้บัญญัติรับประกันว่าแรงงานภายในประเทศจะได้รับสิทธิในการรวมกลุ่มและเจรจาต่อรอง ซึ่งถ้าสามารถทำให้เม็กซิโกปฏิบัติตามกฎหมายของตนเองได้อย่างเคร่งครัด ในทางปฏิบัติสหภาพแรงงานในเม็กซิโกก็จะมีสิทธิมีเสียงมากขึ้นและสุดท้ายก็จะนำมาซึ่งความเท่าเทียมกันในเรื่องมาตรฐานแรงงานของประเทศทั้ง 3 ในภูมิภาคอเมริกาเหนือ นอกจากนั้นประธานาธิบดีบิล คลินตัน ยังได้วางแนวทางไว้ด้วยว่าการบังคับใช้ NAALC จะต้องมีกระบวนการที่หลากหลายเพื่อป้องกันและเยียวยาเรื่องการละเมิดสิทธิแรงงาน ยกตัวอย่างเช่น การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมโดยการรับฟังความคิดเห็นหรือประชาพิจารณ์ สิทธิของผู้ร้องเรียนในการนำเสนอหลักฐานต่างๆเกี่ยวกับการละเมิดพันธกรณี ตลอดจนต้องปรับปรุงกระบวนการต่างๆอยู่เสมอเพื่อให้เกิดการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพ[80] และสหรัฐอเมริกาจะสามารถใช้ความตกลง NAALC เพื่อส่งเสริมให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานของเม็กซิโกได้[81] ต่อมาเมื่อประธานาธิบดีบิล คลินตัน เข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาเมื่อช่วงต้นปี 1993***ทำให้นายบิล คลินตัน เป็นผู้มีอำนาจในการเจรจาเกี่ยวกับความตกลงข้างเคียงของความตกลง NAFTA ในประเด็นเรื่องแรงงานและสิ่งแวดล้อม และได้เริ่มต้นเจรจากับประเทศเม็กซิโกก่อนในเดือนมีนาคม 1993 หลังจากนั้นไม่นานประเทศแคนาดาก็ได้เข้าร่วมด้วย ผลการเจรจาเป็นที่ยุติในเดือนพฤศจิกายน 1993 กลายมาเป็นความตกลงข้างเคียง NAFTA ที่มีผลบังคับใช้ในวันที่ 1 มกราคม 1994

สืบเนื่องจากเหตุผลเบื้องหลังที่ทำให้เกิดความตกลง NAALC ที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นจะเห็นได้ว่าความตกลง NAALC เกิดจากการพยายามลดแรงกดดันทางการเมืองอันสืบเนื่องมาจากกระแสเรียกร้องให้มีการนำประเด็นแรงงานและสิ่งแวดล้อมเข้าไปไว้ในความตกลง NAFTA ภายในประเทศสหรัฐอเมริกาเองแต่ด้วยความที่เกรงว่ารัฐสภาแห่งสหรัฐอเมริกาจะไม่เห็นชอบด้วยที่นำประเด็น

---

[80] Clinton said “should contain a wide variety of procedural safeguards and remedies that we take for granted here in our country, such as easy access to the courts, public hearings, the right to present evidence, streamlined procedures and effective remedies…”

[81] Human Right Watch Organisation reports, Trading away rights, The Unfulfilled Promise of NAFTA’s Labor Side Agreement, (2001), 22.

*** NAALC and NAFTA were negotiated by the Administration and approved by Congress under presidential “fast-track” authority – without amendment and with limited debate. This authority which expired in 1994

ดังกล่าวเข้าเป็นส่วนหนึ่งของความตกลง NAFTA จึงได้เสนอให้ออกความตกลงมาในรูปแบบของความตกลงข้างเคียง ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าความตกลง NAALC แท้จริงมีรากฐานมาจากการเมืองภายในของสหรัฐอเมริกาที่ต้องการขจัดความกลัวว่ามาตรฐานแรงงานที่ต่ำกว่าของประเทศเม็กซิโกจะก่อให้เกิดปัญหาการย้ายสถานประกอบการภายในประเทศโดยเฉพาะทางตอนใต้ของสหรัฐอเมริกาที่มีอาณาเขตติดกับเม็กซิโก ความตกลงนี้เกิดขึ้นโดยที่คู่เจรจาไม่ได้มีความไม่เสมอภาคกันในเรื่องอำนาจการต่อรอง เป็นเพียงความคิดริเริ่มโดยฝ่ายเดียวของประเทศสหรัฐอเมริกาในขณะที่ประเทศแคนาดาและเม็กซิโกจำใจต้องยอมรับความตกลงข้างเคียงฉบับนี้เพื่อรักษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของตนภายใต้ความตกลง NAFTA ซึ่งจะต้องพึ่งพาสหรัฐอเมริกาอยู่ และเนื่องจากความตกลงฉบับนี้ให้อำนาจอธิปไตยแก่ประเทศภาคีในการบังคับใช้กฎหมายของตน ทั้งยังกำหนดให้การบังคับใช้ความตกลงในเรื่องเกี่ยวกับสิทธิแรงงานเกี่ยวกับการรวมกลุ่มได้แก่ เสรีภาพในการสมาคม และการคุ้มครองสิทธิในการเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน สิทธิในการรวมตัวกันเพื่อเจรจาต่อรอง และสิทธิในการนัดหยุดงานมีระดับการบังคับใช้เพียงแค่กระบวนการปรึกษาหารือเท่านั้น ทำให้ไม่มีผลกระทบต่อการเมืองภายในประเทศในเรื่องสิทธิการรวมกลุ่มซึ่งมีความอ่อนไหวง่ายอยู่แล้ว[82]

3.5.2 ผลกระทบจากการบังคับใช้ NAALC ต่อความได้เปรียบเสียเปรียบของประเทศพัฒนาแล้วต่อประเทศกำลังพัฒนา

ตามที่ได้กล่าวไปแล้วในหัวข้อที่ 3.5.1 จะเห็นได้ว่าการจัดทำความตกลง NAALC ตั้งอยู่บนพื้นฐานการเจรจาของประเทศภาคีที่มีอำนาจการต่อรองไม่เสมอภาคกัน จึงเป็นที่แน่ชัดอยู่แล้วว่าประเทศที่มีอำนาจต่อรองสูงกว่าย่อมเป็นผู้กำหนดทิศทางการบังคับใช้ความตกลง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งวัตถุประสงค์หลักของความตกลงฯ คือ ความพยายามควบคุมการบังคับใช้กฎหมายแรงงานภายในประเทศเม็กซิโก เพื่อยกระดับมาตรฐานแรงงานภายในประเทศเม็กซิโกให้ทัดเทียมกับประเทศภาคีสมาชิกอื่นๆ ดังนั้นข้อกำหนดต่างๆในความตกลงฯ จึงมุ่งที่จะบังคับใช้ต่อประเทศเม็กซิโกเป็นหลัก ผลกระทบจากการบังคับใช้ความตกลงฯต่อความได้เปรียบเสียเปรียบของประเทศพัฒนาแล้วต่อประเทศกำลังพัฒนาจึงสามารถวิเคราะห์ได้ดังต่อไปนี้

3.5.2.1 ในระดับของกระบวนการปรึกษาหารือ

กระบวนการปรึกษาหารือจะบังคับใช้กับสิทธิแรงงานเกี่ยวกับการรวมกลุ่มได้แก่ เสรีภาพในการสมาคม และการคุ้มครองสิทธิในการเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน สิทธิในการรวมตัวกันเพื่อเจรจาต่อรอง และสิทธิในการนัดหยุดงาน ซึ่งปรากฏตามภาคผนวกที่ 1 ข้อ 1, 2 และ 3 ตามลำดับ มีลักษณะเป็นการร่วมมือกันเพื่อหาข้อเท็จจริง แลกเปลี่ยนข้อมูลเพื่อแก้ไขปัญหา ในส่วนนี้จึงน่าจะก่อประโยชน์ต่อประเทศที่ละเมิดพันธกรณีในแง่ที่สามารถเข้าร่วมการปรึกษาหารือและรับการช่วยเหลือ

---

[82] Rainer Dombois, Erthard Hornberger, Jens Winter, Transnational labor regulation in the NAFTA – a Problem of Institutional Design? The case of the North American Agreement on Labor Cooperation between the USA, Mexico and Canada, (University of Bremen, 2003), 6-9.

สนับสนุนเพื่อแก้ปัญหาภายในประเทศของตนจากประเทศภาคีสมาชิกอื่น จึงไม่ใช่จุดที่เสียเปรียบต่อประเทศที่พัฒนาแล้วแต่อย่างใด

3.5.2.2 ในระดับของกระบวนการประเมินข้อพิพาทโดย ECE

ลำดับถัดมา หากการแก้ไขปัญหาโดยกระบวนการปรึกษาหารือไม่ได้ผลจะต้องนำข้อร้องเรียนเข้าสู่กระบวนการประเมินข้อพิพาทโดย ECE ทั้งนี้เฉพาะข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการละเลยไม่บังคับใช้กฎหมายแรงงานภายใน ที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานแรงงานในเรื่องการขจัดไปซึ่งการใช้แรงงานบังคับในทุกรูปแบบ การขจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและในอาชีพและการยกเลิกการใช้แรงงานเด็ก ซึ่งปรากฏตามภาคผนวกที่ 1 ข้อ 4, 5, 7 และ 8 โดยที่ไม่รวมถึงสิทธิแรงงานเกี่ยวกับการรวมกลุ่ม ในลำดับนี้การประเมินข้อพิพาทจะนำไปสู่การประชุมใหญ่ระดับคณะรัฐมนตรีของแต่ละประเทศที่จะเข้ามาหารือกันและวางแนวทางการแก้ปัญหาที่เป็นรูปธรรม โดยอาจจะเป็นในลักษณะของความตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศผู้ละเมิดพันธกรณีจะต้องลงนามและนำไปปฏิบัติตามมิฉะนั้นอาจจะนำมาสู่การบังคับลำดับถัดไปได้ ในลำดับนี้จึงมีลักษณะเป็นความร่วมมือกัน และประเทศที่ละเมิดพันธกรณีก็ยังคงได้ประโยชน์จากการได้รับความช่วยเหลือจากประเทศภาคีสมาชิกอื่นๆ แต่อาจก่อให้เกิดแรงกดดันมากขึ้นว่าจะต้องแก้ไขตามแนวทางที่ MC กำหนดไว้

3.5.2.3 ในระดับของการชี้ขาดข้อพิพาทโดย AP

ลำดับสุดท้ายกระบวนการชี้ขาดข้อพิพาทโดย AP สำหรับข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการที่ประเทศภาคีผู้ถูกร้องเรียนละเลยไม่บังคับใช้กฎหมายแรงงานภายในที่เกี่ยวข้องกับเรื่องความปลอดภัยและสุขอนามัยในการทำงาน แรงงานเด็ก หรือค่าจ้างขั้นต่ำให้มีประสิทธิภาพ โดยประเด็นที่ถูกร้องเรียนดังกล่าวจะต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการค้าด้วย ในกลุ่มของมาตรฐานแรงงานหลักที่อาจใช้กระบวนการนี้ได้มีแต่เรื่องการยกเลิกการใช้แรงงานเด็กเท่านั้น

ในการชี้ขาดข้อพิพาทนั้น หาก AP พิจารณาแล้ว เห็นว่าประเทศผู้ถูกร้องเรียนไม่สามารถปฏิบัติตามแผนปฏิบัติงานตามความตกลงย่อยที่ผ่านการหารือในสภารัฐมนตรีได้ AP อาจจะมีคำชี้ขาดให้ลงโทษประเทศภาสมาชิกความตกลงฯที่ถูกร้องเรียนโดยการปรับเงิน และถ้าหากไม่ชำระเงินค่าปรับภายใน 180 วันนับแต่มีคำชี้ขาด AP อาจจะมีคำชี้ขาดให้ประเทศภาคีสมาชิกอื่นๆระงับสิทธิประโยชน์ทางการค้าที่ได้รับภายใต้ความตกลง NAFTA แก่ประเทศผู้ถูกร้องเรียน เท่ากับจำนวนที่ถูกปรับก็ได้ โดยภาคผนวกที่ 41B [83]ระบุไว้ว่า การจะระงับสิทธิประโยชน์ทางการค้านั้น จะต้องระงับ

---

[83] NAALC, Article 41B(2) state that

"In considering what tariff or other benefits to suspend pursuant to Article 41(1) or (2) :

1. a complaining Party shall first seek to suspend benefits in the same sector or sectors as that in respect of which there has been a persistent pattern of failure by the Party complained against to effectively enforce its occupational safety and health, child labor or minimum wage technical labor standards; and

สิทธิประโยชน์เฉพาะในส่วนของสินค้าที่เกี่ยวข้องกับกรณีข้อร้องเรียนที่ว่า รัฐละเลยการบังคับใช้กฎหมายภายในของตนให้มีประสิทธิภาพ เกี่ยวกับเรื่องความปลอดภัยและสุขอนามัยในการทำงาน แรงงานเด็ก หรือค่าจ้างขั้นต่ำเท่านั้น มิใช่สำหรับการส่งออกสินค้าทุกประเภทที่ส่งออกในปีนั้น เว้นแต่ในกรณีที่ประเทศผู้ร้องพิจารณาเห็นว่าการระงับสิทธิประโยชน์แก่สินค้าอย่างหนึ่งอย่างใดในหมวดเดียวกันนั้นไม่สามารถกระทำได้ หรือจะไม่มีประสิทธิผล ก็อาจจะระงับสิทธิประโยชน์ต่อสินค้าในหมวดอื่นแทนก็ได้

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในภาคผนวกที่ 41B แล้วจะเห็นได้ว่า ความตกลงฯกำหนดให้บังคับใช้โทษทางการค้าอย่างเฉพาะเจาะจงมาก ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าหากประเทศที่ถูกร้องเรียนมีเศรษฐกิจที่พึ่งพาการส่งออกสินค้าชนิดที่ถูกระงับสิทธิประโยชน์ระหว่างกลุ่มประเทศ NAFTA อยู่มาก ก็จะได้รับกระทบมาก เนื่องจากในปีที่คำชี้ขาดให้ระงับสิทธิพิเศษทางการค้าจะเป็นปีที่รายได้หลักของประเทศลดลง และย่อมจะส่งผลให้สภาพเศรษฐกิจภายในประเทศย่ำแย่ไปด้วย แต่ถ้าหากประเทศผู้ถูกร้องเรียนมีเศรษฐกิจที่ไม่ได้พึ่งพาการส่งออกสินค้าชนิดที่ถูกระงับสิทธิประโยชน์เป็นสำคัญ การระงับสิทธิประโยชน์ทางการค้าย่อมไม่ส่งผลกระทบต่อรายได้ของประเทศในปีที่ถูกระงับสิทธิประโยชน์เท่าใดนัก เพราะยังสามารถพึ่งพาการส่งออกสินค้าประเภทอื่นได้อย่างเต็มที่อยู่เช่นเดิม

สรุปได้ว่าการบังคับใช้ความตกลงของอเมริกาเหนือในความร่วมมือด้านแรงงานอาจก่อให้เกิดความได้เปรียบระหว่างประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาอยู่บ้างโดยเฉพาะในลำดับการบังคับใช้โทษทางการค้ากับผู้ละเมิดพันธกรณีภายใต้ความตกลง NAALC ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับว่าในระหว่างเวลาที่ AP มีคำชี้ขาดให้ระงับสิทธิประโยชน์ทางการค้าประเทศผู้ถูกลงโทษมีสภาพเศรษฐกิจภายในพึ่งพาการส่งออกสินค้าไปยังประเทศภาคีสมาชิกอื่นใน NAFTA มากน้อยเพียงใด ซึ่งก็เป็นไปได้ว่าในแต่ละปีนั้นตัวเลขระดับการส่งออกจะไม่คงที่ หากในเวลานั้นสินค้าที่ถูกระงับสิทธิประโยชน์ทางการค้าเป็นสินค้าส่งออกที่เป็นรายได้หลักก็ย่อมเกิดผลกระทบในภาพรวมมาก ในทางกลับกันแม้ว่าประเทศภาคีสมาชิกอีกประเทศหนึ่งจะถูกระงับสิทธิประโยชน์ทางการค้าเช่นกันแต่เป็นสินค้าคนละตัวซึ่งไม่ใช่สินค้าที่เป็นรายได้หลัก ก็ย่อมได้รับผลกระทบในภาพรวมน้อยกว่าเพราะยังสามารถพึ่งพาการส่งออกจากสินค้าประเภทอื่นได้ แต่อย่างไรก็ตาม การลงโทษทางการค้าที่มีผลกระทบต่อสภาพทางเศรษฐกิจภายในประเทศย่อมเป็นผลเสียแก่ประเทศกำลังพัฒนามากกว่าประเทศพัฒนาแล้ว ในแง่ความเข็งแกร่งของเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน เนื่องจากในกรณีที่ประเทศพัฒนาแล้วถูกลงโทษทางการค้า แม่ว่าอาจจะเสียหายจากการถูกลงโทษแต่ด้วยสภาพเศรษฐกิจที่แข็งแกร่งย่อมทำให้ฟื้นตัวได้เร็วกว่าประเทศกำลังพัฒนานั่นเอง

---

2. a complaining Party that considers it is not practicable or effective to suspend benefits in the same sector or sectors may suspend benefits in other sectors."

3.6 บทสรุป

จากการวิเคราะห์ เรื่องโครงสร้างองค์กรภายใต้ความตกลงฯ เรื่องกระบวนการบังคับใช้ความตกลงฯ เรื่องสถานะทางกฎหมายของความตกลงฯ เรื่องการคงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตยของประเทศภาคีสมาชิก และ เรื่องการบังคับใช้ความตกลงของอเมริกาเหนือในความร่วมมือด้านแรงงานเกี่ยวกับประเด็นความได้เปรียบของประเทศประเทศภาคีสมาชิกที่เป็นประเทศพัฒนาแล้วต่อประเทศกำลังพัฒนา ตามลำดับ สามารถสรุป “ประเด็นทางกฎหมายที่เป็นจุดแข็ง และประเด็นทางกฎหมายที่เป็นข้อบกพร่อง ของความตกลง NAALC ในการที่จะทำให้ประเทศภาคีสมาชิกปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักมากขึ้น เมื่อต้องนำความตกลงฯไปบังคับใช้” ได้ดังต่อไปนี้

3.6.1 สรุปประเด็นทางกฎหมายซึ่งเป็นจุดแข็งของความตกลง NAALC ที่ทำให้ประเทศภาคีสมาชิกปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักมากขึ้น เมื่อนำความตกลงฯไปบังคับใช้

1) โครงสร้างองค์กรภายใต้ความตกลง NAALC ได้ถูกออกแบบให้มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ควบคุม ดูแลให้มีการปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้ความตกลงฯ เป็นการเฉพาะ ทั้งในรูปแบบขององค์กรถาวร และองค์กรชั่วคราว ประกอบกับมีหน่วยงานกลางในการควบคุมการดำเนินงาน ตลอดจนถึงการทำหน้าที่ประสานงานทำให้การดำเนินงานเพื่อให้พันธกรณีตามความตกลงฯบรรลุผลเป็นไปอย่างต่อเนื่องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ด้วยการดำเนินงานที่ต่อเนื่องจึงเป็นจุดแข็งที่จะส่งผลให้ประเทศภาคีสมาชิกปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักมากขึ้น

2) การดำเนินงานของคณะกรรมการเพื่อความร่วมมือด้านแรงงาน (Commission For Labor Cooperation หรือ CLC) ที่อยู่ภายใต้การควบคุมโดยรัฐบาลประเทศภาคีสมาชิก ทำให้เกิดการประสานงานใกล้ชิดกันระหว่างหน่วยงานกลางและรัฐบาล เรียกได้ว่าเป็นการประสานงานทั้งระดับภายในประเทศและระดับระหว่างประเทศ จึงทำให้เกิดความต่อเนื่องในการปฏิบัติงานมากยิ่งขึ้น

3) องค์กรระงับข้อพิพาทที่ตั้งขึ้นตามความตกลงฯ มีความเป็นกลาง ปราศจากการแทรกแซงของรัฐบาลของประเทศภาคีสมาชิกประเทศใดประเทศหนึ่ง

4) การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนภายใต้โครงสร้างองค์กรตามความตกลงฯ ทำให้หน่วยงานที่ทำหน้าที่บังคับใช้ความตกลงฯมีความเข้าใจปัญหาที่แท้จริงและนำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่ได้ผลในทางปฏิบัติมากขึ้น

5) กระบวนการบังคับใช้ความตกลงฯ (NAALC Process) ทำให้เกิดความมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ซึ่งเป็นการตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายแรงงานของรัฐบาลโดย

ประชาชนของตนเอง และประชาชนยังเป็นกระบอกเสียงที่สะท้อนปัญหาแรงงานภายในประเทศด้วย

6) NAALC Process ทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูล ความรู้ ข่าวสารทางด้านแรงงาน ตลอดจนถึงความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาแรงงานอันจะนำไปสู่การพัฒนามาตรฐานแรงงานภายในประเทศต่อไป ทั้งยังเป็นการสร้างความกดดันต่อประเทศภาคีสมาชิกให้ปรับปรุงมาตรฐานแรงงานภายในประเทศของตนด้วย เนื่องจากข้อมูลที่เผยแพร่ออกไปนั้นเท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้ภาคธุรกิจของประเทศต่างๆ สามารถตรวจสอบสถานการณ์ด้านแรงงานภายในประเทศภาคีสมาชิก NAFTA ก่อนดำเนินการค้าหรือการลงทุนกับประเทศเหล่านี้ด้วย

7) การนำส่งเงินค่าปรับเข้ากองทุนที่ก่อตั้งขึ้นในนามของคณะกรรมการเพื่อความร่วมมือด้านแรงงาน เพื่อที่ CLC จะนำไปใช้แก้ปัญหาแรงงานภายในประเทศผู้ถูกร้อง เป็นการแก้ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายแรงงานในลักษณะมหภาค แทนที่จะมุ่งเยียวยาผู้เสียหายเป็นรายกรณี ทำให้เกิดการพัฒนามาตรฐานแรงงานภายในภูมิภาคอเมริกาเหนือร่วมกัน

8) การที่ความตกลงฯไม่บังคับให้ประเทศภาคีสมาชิกต้องออกกฎหมายภายในรับรองเรื่องมาตรฐานแรงงานหลักทั้งหมด และไม่มีระบบ Harmonization มาตรฐานแรงงานขั้นต่ำ เป็นข้อดีที่ทำให้ระดับมาตรฐานแรงงานสอดคล้องกันตามสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของบรรดาประเทศภาคีสมาชิกเอง ในขณะเดียวกันก็เป็นการรับประกันว่ามาตรฐานแรงงานที่กำหนดไว้เป็นกฎหมายภายในอยู่แล้ว จะไม่ถูกทำให้ลดมาตรฐานลง แต่จะต้องถูกบังคับใช้อย่างเต็มประสิทธิภาพ

9) การคงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตยในการบังคับใช้กฎหมายแรงงานภายในประเทศ ประเทศภาคีสมาชิกอื่นไม่สามารถแทรกแซงได้ เป็นการรักษาความมั่นคงภายในประเทศไม่ให้ถูกแทรกแซงทางการเมือง แล้วป้องกันปัญหาการอ้างเหตุผล เรื่องการบังคับใช้กฎหมายแรงงานเพื่อแสวงประโยชน์ภายในประเทศภาคีสมาชิก NAFTA ด้วย

3.6.2 สรุปประเด็นทางกฎหมายซึ่งเป็นข้อบกพร่องของความตกลง NAALC ที่ไม่อาจทำให้ประเทศภาคีสมาชิกปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักมากขึ้นได้ เมื่อนำความตกลงฯไปบังคับใช้

1) ความไม่เป็นอิสระของ NAO ทำให้กระบวนการรับข้อร้องเรียนไม่เป็นกลาง

2) การกำหนดให้ NAO แต่ละประเทศภาคีสมาชิก สามารถกำหนดระเบียบการพิจารณารับหรือไม่รับข้อร้องเรียนได้เอง ทำให้เกิดความไม่สอดคล้องกันในบรรดาประเทศภาคีสมาชิก

3) อุปสรรคในการนำโทษทางทางค้ามาใช้

3.1) โทษทางการค้าไม่สามารถนำมาใช้กับมาตรฐานแรงงานได้ทุกหลักการ สามารถนำมาใช้ได้เฉพาะกรณีข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการละเลยไม่บังคับใช้กฎหมายแรงงานภายในที่เกี่ยวข้องกับเรื่องความปลอดภัยและสุขอนามัยในการทำงาน แรงงานเด็ก หรือค่าจ้างขั้นต่ำให้มีประสิทธิภาพ โดยประเด็นที่ถูกร้องเรียนดังกล่าวจะต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการค้าด้วยในส่วนของมาตรฐานแรงงานหลักที่เข้าข่ายมีเพียง เรื่องการยกเลิกการใช้แรงงานเด็กเท่านั้น

3.2) การดำเนินการเพื่อบังคับใช้โทษทางการค้า มีหลายขั้นตอนและเป็นไปอย่างล่าช้า

3.3) การบังคับใช้โทษทางการค้ามีเพดานกำหนดจำนวนเงินไว้ ซึ่งเป็นเงินจำนวนน้อย ทั้งยังมีเงื่อนไขที่ AP จะต้องพิจารณาก่อนมีคำชี้ขาดหลายประการ ซึ่งทำให้โทษทางการค้าที่จะลงแก่ประเทศผู้ถูกร้องเรียนมีความรุนแรงลดลงอีก

3.4) การนำส่งเงินค่าปรับเข้ากองทุนที่ก่อตั้งขึ้นในนามของคณะกรรมการเพื่อความร่วมมือด้านแรงงาน ไม่ได้มอบให้แก่ผู้ยื่นข้อร้องเรียน เพื่อเยียวยาความเสียหายโดยตรง ทำให้แรงจูงใจในการยื่นข้อร้องเรียนของประชาชนที่ได้รับความเสียหายตาม NAALC Process ลดลง

4) การลงโทษโดยการระงับการให้สิทธิประโยชน์ทางการค้า ทำให้การค้าเสรีเดินถอยหลัง

5) เนื่องจากความตกลง NAALC มีสถานะทางกฎหมายเป็นความตกลงข้างเคียง (side agreement) ที่ให้ความสำคัญกับประเด็นเรื่องมาตรฐานแรงงาน ทั้งนี้เพื่อเสริมสร้างบรรยากาศการค้าเสรีระหว่างประเทศภาคีสมาชิกความตกลง NAFTA ซึ่งเป็นความตกลงหลัก จึงทำให้การบังคับใช้ความตกลง NAALC มีข้อจำกัดหลายประการ

5.1) ความตกลง NAALC ไม่มีสภาพบังคับ (Sanction) ในตัวเอง ดังนั้นการนำโทษทางเศรษฐกิจไปบังคับใช้แก่ผู้ฝ่าฝืนพันธกรณีภายใต้ความตกลงฯจึงถูกจำกัดอยู่ภายใต้กรอบของความตกลง NAFTA และจะต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของ NAFTA ซึ่งเป็นความตกลงหลักด้วย

5.2) การที่ความตกลง NAALC มีสถานะทางกฎหมายเป็นความตกลงข้างเคียงทำให้ประเทศภาคีสมาชิก NAFTA สามารถเลือกที่จะผูกพันตนภายใต้ความตกลง NAALC หรือไม่ก็ได้ จึงทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติระหว่างประเทศภาคี NAFTA ด้วยกันเอง และทำให้การบังคับใช้ความตกลงฯเป็นไปอย่างไม่เต็มประสิทธิภาพ

6) การไม่บังคับให้ประเทศภาคีสมาชิกต้องออกกฎหมายภายในรับรองเรื่องมาตรฐานแรงงานหลักทั้งหมด และไม่มีระบบ Harmonization มาตรฐานแรงงานขั้นต่ำ ทำให้ขาดเครื่องมือชี้วัดระดับการพัฒนาของมาตรฐานแรงงานภายในกลุ่มประเทศภาคีสมาชิก และอาจทำให้การดำเนินการเพื่อให้พันธกรณีตามความตกลงฯบรรลุผล เป็นไปอย่างล่าช้าและไม่จริงจัง

7) การลงโทษทางการค้ากระทบต่อสภาพเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนามากกว่าประเทศพัฒนาแล้ว เนื่องจากสภาพเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาอ่อนแอกว่าประเทศพัฒนาแล้ว ทำให้ฟื้นตัวได้ช้ากว่าประเทศพัฒนาแล้ว

บทที่ 4

การวิเคราะห์การบังคับใช้ความร่วมมือด้านแรงงานในความตกลงอเมริกาเหนือ (NAALC) กับการทำให้ประเทศภาคีสมาชิกปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักมากขึ้น

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของความร่วมมือด้านแรงงานในความตกลงอเมริกาเหนือ (NAALC) (ต่อไปนี้เรียก ความตกลง NAALC) ในบทที่ 3 แล้ว พบว่ามีเนื้อหาที่แสดงให้เห็นถึงลักษณะที่เป็นจุดแข็งรวมทั้งจุดบกพร่องในการที่จะทำให้ประเทศภาคีสมาชิกปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักอยู่หลายประการ ดังนั้นจึงต้องศึกษาว่าเมื่อนำความตกลง NAALC ไปบังคับใช้ในทางปฏิบัติแล้วจะส่งผลให้เกิดการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักมากขึ้นได้หรือไม่

การบังคับใช้ความตกลง NAALC แบ่งเป็น 2 แนวทาง ได้แก่ การบังคับใช้ผ่านหน่วยงานผู้มีอำนาจภายในประเทศภาคีสมาชิก โดยการตีความพันธกรณีภายใต้ความตกลงฯเพื่อนำไปปรับกับการบังคับใช้กฎหมายภายในประเทศ และการบังคับใช้ในกระบวนการระงับข้อพิพาท ผ่านสำนักงานการปกครองแห่งชาติ (National Administrative Offices หรือ NAO) ประกอบกับองค์กรระงับข้อพิพาทที่ตั้งขึ้นภายใต้ความตกลง NAALC ได้แก่ คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญในการประเมินข้อพิพาท (Evaluation Committees of Expert หรือ ECE) และ คณะอนุญาโตตุลาการเพื่อชี้ขาดข้อพิพาท (Arbitral Panel หรือ AP) ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้มีบทบาทสำคัญในการตีความพันธกรณีภายใต้ความตกลงฯเพื่อใช้ในการพิจารณาคดี

สำหรับบทนี้เป็นการศึกษาการบังคับใช้ความตกลง NAALC ผ่านกระบวนการระงับข้อพิพาทเป็นหลัก โดยศึกษาจากคดีพิพาทที่มีการยื่นข้อร้องเรียนต่อ NAO เพื่อพิจารณาแนวทางการตีความเกี่ยวกับข้อกฎหมายในความตกลงฯ โดยเฉพาะในส่วนของพันธกรณีภายใต้ความตกลงฯ แนวทางการวินิจฉัยปัญหาในข้อร้องเรียน รวมทั้งแนวทางในการให้ข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหาของ NAO โดยศึกษาจากเอกสารที่ชื่อว่า “รายงานผลการพิจารณาข้อร้องเรียนของ NAO” เฉพาะข้อร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานแรงงานหลัก ซึ่งคณะกรรมการเพื่อความร่วมมือด้านแรงงาน (Commission for Labor Cooperation หรือ CLC) และหน่วยงานภายในประเทศภาคีสมาชิกที่รับผิดชอบด้านแรงงานจัดทำขึ้นเพื่อเผยแพร่ รายละเอียดปรากฏตามตารางสรุปข้อร้องเรียนที่ยื่นต่อ NAO (1994-2013) กรณีศึกษา: มาตรฐานแรงงานหลัก

เนื้อหาในบทนี้จะแบ่งเป็น 2 ส่วน ดังต่อไปนี้

ส่วนแรก เป็นการจำแนกหัวข้อการศึกษาแบ่งตามประเภทของมาตรฐานแรงงานหลัก โดยวิเคราะห์ประเด็นปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงานที่เกิดขึ้นในอาณาเขตประเทศภาคีสมาชิกจากตัวอย่างข้อร้องเรียนที่มีการยื่นต่อ NAO ของประเทศภาคีสมาชิก แล้วชี้ให้เห็นแนวทางในการพิจารณาข้อร้องเรียน ประกอบกับแนวทางการตีความวัตถุประสงค์และพันธกรณีภายใต้ความตกลงฯ จากนั้นจะ

ศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทของ NAO แต่ละประเทศ เพื่อจะวิเคราะห์ว่าแนวทางการแก้ไขปัญหาภายใต้กระบวนการบังคับใช้ความตกลงฯ จะสามารถนำไปสู่การปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักมากขึ้นได้หรือไม่ อย่างไร

ส่วนที่สอง เป็นการวิเคราะห์ผลสำเร็จของการบังคับใช้ความตกลงฯต่อการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักของประเทศภาคีสมาชิกผ่านกระบวนการพิจารณาข้อร้องเรียน รวมทั้งข้อจำกัดที่ทำให้การบังคับใช้ความตกลงฯเป็นไปอย่างไม่เต็มประสิทธิภาพ ซึ่งการวิเคราะห์ข้อจำกัดนั้นจะนำไปสู่ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไข อันจะเป็นประโยชน์สำหรับการนำความตกลงฉบับนี้มาเป็นกฎหมายต้นแบบแก่ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในการพัฒนาการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานหลักต่อไป

4.1 ปัญหาเกี่ยวกับเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรอง

ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรองเป็นกรณีที่มีการยื่นข้อร้องเรียนต่อ NAO มากที่สุดในบรรดามาตรฐานแรงงานหลักทั้ง 4 ประการ รวมทั้งสิ้นกว่า 30 คดี ซึ่งส่วนใหญ่เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศเม็กซิโก มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

4.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรองในประเทศเม็กซิโก

เสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรองได้รับการรับรองภายใต้รัฐธรรมนูญของประเทศประเทศเม็กซิโก (the Political Constitution of the United Mexican States) ประกอบกับกฎหมายของสหพันธรัฐ (federal regulations) ที่สำคัญได้แก่

1) กฎหมายแรงงานของรัฐบาลกลางประเทศเม็กซิโก (the Federal Labor Law of Mexican หรือ FLL) ให้ความคุ้มครองสิทธิแรงงานเกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์ เช่น ข้อกำหนดเกี่ยวกับการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรองและการนัดหยุดงาน เป็นต้น

2) กฎหมายแรงงานของรัฐบาลกลางสำหรับลูกจ้างของรัฐ (The Federal Law of Workers in the Service of the State หรือ LFTSE) ให้ความคุ้มครองสิทธิแรงงานและแรงงานสัมพันธ์แก่ลูกจ้างของรัฐเท่านั้น

โดยการบังคับใช้กฎหมายผ่านหน่วยงานผู้มีอำนาจที่เรียกว่า คณะกรรมการชี้ขาดและประนอมข้อพิพาทแรงงาน (The Conciliation and Arbitration Board หรือ CAB) แบ่งออกเป็นคณะกรรมการกลางและคณะกรรมการระดับท้องถิ่น มีชื่อเรียกว่า คณะกรรมการชี้ขาดและประนอมข้อพิพาทแรงงานแห่งรัฐบาลกลาง (Federal Conciliation and Arbitration Board หรือ Federal

CAB) และคณะกรรมการชี้ขาดและประนอมข้อพิพาทแรงงานแห่งรัฐบาลท้องถิ่น (Local Conciliation and Arbitration Board หรือ Local CAB) ตามลำดับ

ในส่วนของความตกลงระหว่างประเทศ (International Agreement) ที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรอง ซึ่งรัฐบาลกลางประเทศเม็กซิโกให้สัตยาบันได้แก่

1) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights)

2) กติกาสากลว่าด้วยสิทธิในทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Culture Rights หรือ ICESCR)

3) กติกาสากลว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิการเมือง (International Covenant On Civil and Political Right หรือ ICCPR)

4) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งอเมริกา (The American Convention on Human Rights หรือ American Convention)

5) อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการรวมตัวกัน (Freedom of Association and Protection of the Right to Organise)

จากข้อมูลที่ปรากฏพบว่ามีการร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรองในประเทศเม็กซิโกทั้งสิ้น 19 คดีโดยร้องเรียนต่อ NAO ประเทศสหรัฐอเมริกา 15 คดีซึ่ง NAO ประเทศสหรัฐอเมริการับพิจารณาถึง 11 คดี และร้องเรียนต่อ NAO ประเทศแคนาดา 4 คดี แต่ NAO ประเทศแคนาดารับพิจารณาเพียง 2 คดี สามารถสรุปประเด็นปัญหาที่มีการร้องเรียนได้ดังนี้

1) ปัญหาเรื่องสถานะทางกฎหมายของอนุสัญญาระหว่างประเทศในระบบกฎหมายของประเทศเม็กซิโก

2) ปัญหาจากการที่สหภาพแรงงานซึ่งได้รับการขึ้นทะเบียนโดยผลของสัญญาร่วมเจรจาต่อรองของบริษัท ไม่ปฏิบัติหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองสิทธิแรงงานของลูกจ้างในบริษัทให้เต็มที่ ทำให้ลูกจ้างต้องการเรียกร้องให้มีการจัดตั้งสหภาพแรงงานเพื่อเป็นตัวแทนฝ่ายลูกจ้างขึ้นมาใหม่

3) ปัญหาจากการที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจรับขึ้นทะเบียนสหภาพแรงงานปฏิเสธคำร้องขอขึ้นทะเบียนสหภาพแรงงานของลูกจ้าง โดยอ้างเหตุผลที่เป็นเรื่องทางเทคนิคซึ่งไม่ใช่

สาระสำคัญ และบางกรณีเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจปฏิเสธคำร้องเนื่องจากเจ้าหน้าที่ตีความกฎหมายภายในผิดพลาดเอง

4) ปัญหาจากการเลือกตั้งสหภาพแรงงานตัวแทนโดยวิธีการเปิดเผยในที่สาธารณะ ทำให้ลูกจ้างที่สนับสนุนสหภาพแรงงานใหม่ต้องเผชิญกับภัยคุกคามจากนายจ้างและสหภาพแรงงานเดิม

5) ปัญหาจากการที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการดูแลบรรยากาศการเลือกตั้งสหภาพแรงงานตัวแทน ละเลยการปฏิบัติหน้าที่ในการอำนวยให้เกิดความยุติธรรมในการเลือกตั้ง

6) ปัญหาจากการที่โครงสร้างองค์กรของรัฐที่มีอำนาจดูแลเกี่ยวกับการใช้สิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรอง เอื้ออำนวยต่อการเกิดผลประโยชน์ทับซ้อน ทำให้กระทบต่อการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ที่ไม่เป็นกลาง หรือจงใจปฏิบัติงานล่าช้าโดยไม่มีเหตุอันควร

7) ปัญหาจากการที่ลูกจ้างผู้ถูกละเมิดสิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรองไม่ยอมดำเนินคดีตามกฎหมายต่อนายจ้าง เพราะการขาดแคลนรายได้ระหว่างการดำเนินคดี จึงยอมรับค่าชดเชยจากบริษัทและถอนคำฟ้อง

8) ปัญหาจากการที่ลูกจ้างของบริษัทไม่ทราบว่าบริษัทมีสัญญาร่วมเจรจาต่อรองอยู่แล้ว ทำให้ลูกจ้างไม่สามารถใช้สิทธิแรงงานผ่านหน่วยงานที่เป็นตัวแทนของตนได้อย่างเต็มที่ และไม่สามารถตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของสหภาพแรงงานให้เป็นไปตามสัญญาดังกล่าวได้

4.1.1.1 ปัญหาเรื่องสถานะทางกฎหมายของอนุสัญญาระหว่างประเทศในระบบกฎหมายของประเทศเม็กซิโก

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งประเทศเม็กซิโกมาตรา 133[1] วางหลักเอาไว้ว่า หากรัฐบาลของประเทศเม็กซิโกได้ลงนามในอนุสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศ และการลงนามนั้นได้ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแห่งเม็กซิโกแล้ว อนุสัญญาระหว่างประเทศนั้นมีสถานะเป็นกฎหมายลำดับ

---

[1] **The Political Constitution of the United Mexican States** (hereinafter, the Constitution), Article 133 states that “the Constitution, the laws of the Congress of the Union which emanate therefrom, and all treaties made, or which shall be made in accordance therewith by the President of the Republic, with the approval of the Senate, shall be the Supreme Law throughout the Union. The judges of every States shall be bound to the said Constitution, the laws and treaties, notwithstanding any contradictory provisions that may appear in the Constitutions or laws of the States.”

สูงสุดของประเทศเม็กซิโก ผู้พิพากษาของทุกรัฐจะต้องนำไปใช้ในการพิจารณาข้อพิพาทภายในประเทศด้วย ดังนั้นจึงนำมาสู่ปัญหาว่า ผู้ร้องเรียนมักจะอ้างว่ารัฐบาลประเทศเม็กซิโกละเมิดอนุสัญญาระหว่างประเทศ ในขณะที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมักจะอ้างว่าเจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายภายในแล้ว

4.1.1.1.1 กรณีศึกษา

(1) คดี Fishing Ministry Case (U.S.NAO 9601)[2]

(1.1) ข้อเท็จจริง

ผู้ร้องกล่าวหาว่า การที่รัฐบาลประเทศเม็กซิโกบัญญัติกฎหมายแรงงานภายในมีเนื้อหาจำกัดสิทธิในการจัดตั้งสหภาพแรงงานของลูกจ้างของรัฐได้เพียงหนึ่งแห่งต่อหนึ่งหน่วยงานนั้น[3] เท่ากับเป็นการละเลยการต่อการบังคับใช้กฎหมายแรงงานภายในให้สอดคล้องกับพันธกรณีในอนุสัญญาระหว่างประเทศ ได้แก่ อนุสัญญาองค์กรแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87, กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง, อนุสัญญาแห่งอเมริกันว่าด้วยสิทธิมนุษยชนปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนสิทธิมนุษยชนที่รัฐบาลประเทศเม็กซิโกได้ให้สัตยาบันไว้ นอกจากนั้นรัฐธรรมนูญแห่งประเทศเม็กซิโกเองก็ได้บัญญัติให้อนุสัญญาระหว่างประเทศอยู่ในสถานะกฎหมายสูงสุดของประเทศ ทำให้อนุสัญญาระหว่างประเทศกลายเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายภายในโดยทันที ด้วยเหตุนี้ผู้ร้องจึงต้องการให้รัฐบาลแก้ไขเนื้อหาของกฎหมายภายในให้สอดคล้องตามข้อกำหนดในอนุสัญญาระหว่างประเทศเหล่านั้นด้วย

(1.2) แนวทางและผลการพิจารณาข้อร้องเรียนของ NAO ประเทศสหรัฐอเมริกา

ในการพิจารณาข้อร้องเรียนของ NAO ประเทศสหรัฐอเมริกา คณะกรรมการความสัมพันธ์ระหว่างอุตสาหกรรมของสภาแห่งสหรัฐอเมริกาเพื่อธุรกิจระหว่างประเทศ (The Industrial Relations Committee of the U.S. Council for the International Business) ได้มีคำแถลงมายัง NAO เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาข้อร้องเรียน ซึ่งสรุปได้ว่า การพิจารณาข้อร้องเรียนภายใต้ความตกลง NAALC นั้น NAO ไม่ควรใช้ดุลยพินิจในประเด็นที่เกินขอบวัตถุประสงค์ของความตกลงฯ ที่มุ่งส่งเสริมหลักการด้านแรงงานตามที่กำหนดไว้ในภาคผนวกที่ 1 ของความตกลงฯ NAO จึงควรพิจารณาเพียงว่ารัฐบาลประเทศเม็กซิโกสามารถบังคับใช้กฎหมายภายในที่มีอยู่แล้วนั้นอย่างเต็ม

---

[2] Secretariat of the Commission of Labor Cooperation, U.S.NAO, "Public Report of Review of NAO Submission No.9601."

[3] **The Federal Law of Workers in the Service of the States** (hereinafter, LFTSE), Article 68 "each agency shall have only one union, In the event that there are various groups of workers who desires to form a union, the Federal Labor Conciliation and Arbitration Tribunal will grant to the majority union"

ประสิทธิภาพหรือไม่เท่านั้น การใช้ดุลยพินิจในประเด็นที่เกินกว่าเขตอำนาจจะเป็นการไม่เหมาะสม NAO จึงไม่ควรใช้ดุลยพินิจของตนตัดสินเกี่ยวกับข้อเรียกร้องที่ต้องการให้รัฐบาลเม็กซิโกแก้ไขกฎหมายภายใน

ผลการพิจารณาข้อร้องเรียน NAOฯ ได้ชี้แจงว่า ประเด็นเรื่องการแก้ไขกฎหมายเป็นเรื่องที่อยู่ภายใต้ดุลยพินิจของคณะกรรมการว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม (Committee on Freedom of Association หรือ CFA) ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจตีความและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการบังคับใช้อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 แก่ประเทศภาคีสมาชิกที่ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาฉบับดังกล่าว รวมถึงประเทศเม็กซิโกด้วย

ดังนั้นในส่วนของ NAO สำหรับประเด็นเรื่องสถานะทางกฎหมายของอนุสัญญาระหว่างประเทศ NAOฯ จึงมีข้อเสนอแนะให้มีการปรึกษาหารือกันในระดับรัฐมนตรีเกี่ยวกับเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างผลของการให้สัตยาบันอนุสัญญาระหว่างประเทศ อย่างเช่น อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 กับระบบกฎหมายภายในของประเทศเม็กซิโกเท่านั้น และในที่สุดเมื่อมีการปรึกษาหารือระดับรัฐมนตรีแล้ว จึงเกิดโครงการสัมมนาระหว่างประเทศภาคีสมาชิก NAALC ในหัวข้อ “อนุสัญญาระหว่างประเทศกับกฎหมายแรงงานภายใน” เกิดขึ้น เพื่อสร้างความเข้าใจที่ตรงกันเกี่ยวกับระบบกฎหมายแรงงานของประเทศเม็กซิโก

(2) คดี Echlin Case (Canadian NAO 9801)[4]

ผู้ร้องยื่นข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรองต่อ NAO ประเทศแคนาดา ดังนั้น NAOฯ จึงต้องวินิจฉัยกฎหมายภายในของประเทศเม็กซิโกที่เกี่ยวข้องกับประเด็นในข้อร้องเรียนก่อน

ในการวินิจฉันกฎหมายภายในของประเทศเม็กซิโก NAOฯ กล่าวว่า รัฐบาลประเทศเม็กซิโกได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาและความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรองไว้หลายฉบับ ได้แก่ อนุสัญญาองค์กรแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87, กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง, อนุสัญญาแห่งอเมริกันว่าด้วยสิทธิมนุษยชนปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนสิทธิมนุษยชน, กติกาสากลว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรมและกติกาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน นอกจากนั้นรัฐธรรมนูญของประเทศเม็กซิโกมาตรา 133 ประกอบกับ บทบัญญัติกฎหมาย FLL มาตรา 6[5]ได้บัญญัติให้อนุสัญญาระหว่าง

---

[4] Secretariat of the Commission of Labor Cooperation, Canadian. NAO, “Public Report of Review of NAO Submission No.9801,”

[5] **the Federal Labor Law of Mexican** (hereinafter, FLL) Article 6 “the respective laws and treaties concluded and approved in term of article 133 of the Constitutional shall apply to

ประเทศมีสถานะทางกฎหมายอยู่เหนือกฎหมายภายใน ดังนั้น จึงหมายความเมื่อใดก็ตามที่รัฐบาลของประเทศเม็กซิโกได้ลงนามในอนุสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศและการลงนามนั้นได้ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแห่งเม็กซิโกแล้ว อนุสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศดังกล่าวย่อมกลายมาเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายภายในทันที

การตีความของ NAOฯ เช่นว่านี้เป็นตีความที่ทำให้เกิดความชัดเจน เรื่องสถานะทางกฎหมายของอนุสัญญาระหว่างประเทศในระบบกฎหมายของประเทศเม็กซิโกมากยิ่งขึ้น หลังจากนั้นก็ไม่ปรากฏว่ามีปัญหาข้อร้องเรียนในทำนองนี้อีกเลย

4.1.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับการจัดตั้งสหภาพแรงงานอิสระ (Independent Union)

เนื่องจากกฎหมายภายในประเทศเม็กซิโกเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการสามารถจัดทำสัญญาร่วมเจรจาต่อรองกับสหภาพแรงงานกลาง ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในเครือของพรรค PRI[*] โดยไม่ต้องผ่านความยินยอมจากลูกจ้าง แต่ปรากฏว่าสหภาพแรงงานดังกล่าวมักจะไม่ให้ความช่วยเหลือและดำเนินการเรียกร้องสิทธิแรงงานแก่ลูกจ้างที่อยู่ภายใต้การดูแลขององค์กรให้เต็มที่ ทำให้ลูกจ้างต้องการเรียกร้องให้มีการจัดตั้งสหภาพแรงงานอิสระ (Independent Union)[**] มาทำหน้าที่แทนสหภาพแรงงานเดิม แต่ความพยายามดังกล่าวกลับไม่เป็นผล เนื่องจากเมื่อถึงขั้นตอนการขึ้นทะเบียนสหภาพแรงงาน กลุ่มดังกล่าวมักจะถูกเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิเสธคำร้องขอขึ้นทะเบียนโดยอ้างเหตุผลที่เป็นเรื่องทางเทคนิคซึ่งเป็นข้อผิดพลาดเล็กน้อยและไม่ใช่สาระสำคัญ หรือเรียกว่าเหตุผลที่เป็น “hyper-technical grounds” เช่น เอกสารที่ใช้ในการยื่นคำร้องไม่ครบถ้วน หรือไม่ถูกต้อง โดยเจ้าหน้าที่ไม่ให้คำแนะนำเพื่อแก้ไขก่อนการปฏิเสธคำร้อง นอกจากนั้นบางกรณีเจ้าหน้าที่ปฏิเสธคำร้องเนื่องจากเจ้าหน้าที่ตีความกฎหมายผิดพลาดเอง ปัญหาเกี่ยวกับการจัดตั้งสหภาพแรงงานอิสระมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

4.1.1.2.1 เจ้าหน้าที่ปฏิเสธคำร้องขอขึ้นทะเบียนสหภาพแรงงานอิสระด้วยเหตุผลเรื่อง “หนึ่งสหภาพแรงงานต่อหนึ่งสถานประกอบการ”

กฎหมายภายในประเทศเม็กซิโกกำหนดว่า สหภาพแรงงานตามกฎหมายเท่านั้นที่สามารถดำเนินกิจกรรมต่างๆด้านแรงงานได้ เช่น มีสิทธิได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็น

---

labour insofar as they are to the workers’s advantage, as from the date of commencement of their validity.”

* Institutional Revolutionary Party หรือ PRI เป็นพรรคการเมืองที่มีอำนาจในประเทศเม็กซิโกมาอย่างต่อเนื่องและยาวนานกว่า 70 ปีแล้ว

** **สหภาพแรงงานอิสระ (Independent Union)** หมายถึง สหภาพแรงงานที่ไม่ได้เป็นพันธมิตรหรือเป็นส่วนหนึ่งของสหภาพแรงงานกลางในประเทศเม็กซิโก ซึ่งสหภาพแรงงานกลางได้แก่ CTM, CROC และ CROM ซึ่งขึ้นต่อพรรคการเมืองชื่อ “the Institutional Revolutionary Party” หรือ พรรค PRI.

สหภาพแรงงานตัวแทนของลูกจ้างในสถานประกอบการ มีสิทธิเป็นตัวแทนของสมาชิกสหภาพแรงงานในการยื่นข้อร้องเรียนต่อฝ่ายนายจ้าง มีสิทธิให้การในชั้นศาลสำหรับประเด็นข้อพิพาทที่สหภาพแรงงานดังกล่าวเป็นคู่ความ เป็นต้น ซึ่งการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรองจะมีสถานะทางกฎหมายได้ต่อเมื่อได้ดำเนินการขึ้นทะเบียนต่อหน่วยงานผู้มีอำนาจรับจดทะเบียนสหภาพแรงงานเท่านั้น ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวหมายถึง CAB นั่นเอง

4.1.1.2.1.1 กรณีศึกษา

(1) คดี Sony Case (U.S NAO 9403)[6]

(1.1) ข้อเท็จจริง

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า CAB ปฏิเสธคำร้องขอขึ้นทะเบียนสหภาพแรงงานด้วยเหตุผลว่า สถานประกอบการที่ผู้ร้องยื่นขอขึ้นทะเบียนสหภาพแรงงานนั้นมีสหภาพแรงงานอื่นอยู่แล้ว โดยอ้างว่ากฎหมาย FLL อนุญาตให้มีการขึ้นทะเบียนสหภาพแรงงานได้เพียง “หนึ่งสหภาพแรงงานต่อหนึ่งสถานประกอบการ” ซึ่งเป็นการกล่าวอ้างจากการตีความกฎหมายที่ไม่ถูกต้อง ดังนั้นผู้ร้องจึงยื่นอุทธรณ์ (amparo) คำตัดสินของ CAB ต่อศาลแขวงเมืองซิวดัดวิกโตเรีย (the Second District Court Judge in Ciudad Victoria) และขณะเดียวกันได้ยื่นข้อร้องเรียนต่อ NAO ประเทศสหรัฐอเมริกาเพื่อกล่าวหาว่ารัฐบาลกลางประเทศเม็กซิโกละเลยการบังคับใช้กฎหมายแรงงานภายในเพื่อคุ้มครองเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรองให้มีประสิทธิภาพ เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของ CAB ก่อให้เกิดความยากลำบากในการขึ้นทะเบียนสหภาพแรงงานอิสระ จึงเป็นอุปสรรคในการใช้สิทธิการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรองของลูกจ้าง

(1.2) แนวทางและผลการพิจารณาข้อร้องเรียนของ NAO ประเทศสหรัฐอเมริกา

ในการพิจารณาข้อร้องเรียนของ NAO ประเทศสหรัฐอเมริกา NAO เพียงแต่ชี้ให้เห็นข้อเท็จจริงที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับข้อจำกัดในการใช้สิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงาน ว่าเกิดจากการตีความกฎหมายที่ไม่ถูกต้องของ CAB เนื่องจากแท้จริงแล้ว กฎหมาย FLL ไม่ได้มีข้อจำกัดเรื่อง “หนึ่งสหภาพแรงงานต่อหนึ่งสถานประกอบการ” แต่อย่างใด ดังนั้น NAO จึงมีข้อเสนอแนะให้มีการปรึกษาหารือระดับรัฐมนตรี เพื่อช่วยสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินงานในการขึ้นทะเบียนสหภาพแรงงานมากขึ้นต่อไป

---

[6] Secretariat of the Commission of Labor Cooperation. U.S.NAO, “Public Report of Review of NAO Submission No.9403,”

(2) คดี Fishing Ministry Case (U.S NAO 9601)

(2.1) ข้อเท็จจริง

สืบเนื่องจากการที่รัฐบาลกลางประเทศเม็กซิโกมีคำสั่งให้ควบรวมกระทรวง 3 แห่งให้มาเป็นกระทรวงเดียวโดยใช้ชื่อว่า “กระทรวงสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติและการประมง (The ministry of Environment, Natural Resources, and Fishing หรือ SEMANAP)” แต่มีข้อเท็จจริงปรากฏว่าก่อนที่จะมีการควบรวมหน่วยงานดังกล่าว กระทรวงประมง (Fishing Ministry) ได้ขึ้นทะเบียนสหภาพแรงงานประจำกระทรวงอยู่ก่อนแล้ว ใช้ชื่อว่า “The Single Trade Union of Workers of Fishing Ministry หรือ SUTSP” ดังนั้นเมื่อมีการควบรวมกระทรวง SUTSP จึงไปขอจดทะเบียนเปลี่ยนชื่อต่อ CAB เพื่อให้ชื่อของสหภาพแรงงานสอดคล้องกับชื่อใหม่ของกระทรวง แต่ CAB กลับปฏิเสธคำขอด้วยเหตุผลว่า อำนาจหน้าที่ของ SUTSP ในการเป็นสหภาพแรงงานตัวแทนของกระทรวงประมงได้สิ้นสุดไปแล้วโดยผลของการควบรวมกระทรวงใหม่ ที่ทำให้กระทรวงประมง เดิมไม่มีสถานะทางกฎหมายอีกต่อไป แต่ SUTSP ก็ยังมีสถานะทางกฎหมายเป็นสหภาพแรงงานที่ได้รับการขึ้นทะเบียนแล้วอยู่เช่นเดิม

หลังจากนั้นสหภาพแรงงานเพียงองค์กรเดียวที่เป็นสหภาพแรงงานตัวแทนของลูกจ้างของรัฐมีชื่อว่า “The Federation of Unions of Workers in the Service of the State หรือ FSTSE” ได้ขอขึ้นทะเบียนเป็นสหภาพตัวแทนให้แก่กระทรวงแห่งใหม่นี้ โดยจะใช้ชื่อว่า “The National Union of Workers of the Ministry of the Environment, Natural Resources and Fishing หรือ SNTSMARNAP” และ CAB ได้อนุมัติตามคำขอ ทั้งยังอ้างกฎหมาย “The Federal Law of Workers in Service of the State หรือ LFTSE” ซึ่งมีเนื้อหาระบุเรื่อง “หนึ่งสหภาพแรงงานต่อหนึ่งสถานประกอบการ” เป็นฐานกฎหมายเพื่อชี้แจงว่า เมื่อมีการทะเบียนสหภาพแรงงาน SNTSMARNAP แล้ว จะมีการขอขึ้นทะเบียนสภาพแรงงานอื่นในกระทรวงแห่งนี้อีกไม่ได้

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวจะเห็นได้ว่า กระทรวง SEMANAP มีสหภาพแรงงานที่ได้รับอนุญาตให้ขึ้นทะเบียนถึง 2 แห่ง ซึ่งทำให้เกิดปัญหาว่าสหภาพแรงงานใดจะเป็นตัวแทนที่แท้จริงของลูกจ้างที่สังกัดกระทรวง SEMANAP ในการดำเนินกิจกรรมด้านแรงงาน ในขณะที่กฎหมาย LFTSE ที่ CAB อ้างถึงกลับกำหนดให้มีหนึ่งสหภาพแรงงานต่อหนึ่งสถานประกอบการเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นประเด็นข้อร้องเรียนต่อ NAO ของประเทศสหรัฐอเมริกาว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลางแห่งประเทศเม็กซิโก อันหมายถึง CAB ละเมิดกฎหมายแรงงานภายในของประเทศเม็กซิโก เนื่องจากการปฏิเสธคำร้องขอจดทะเบียนเปลี่ยนชื่อสหภาพแรงงาน และการอ้างเหตุผลในคำตัดสินของ CAB มีผลทำให้สถานะการเป็นสหภาพแรงงานตัวแทนแก่ลูกจ้างอย่างถูกต้องตามกฎหมายของ SUTSP เป็นโมฆะไปโดยปริยาย

นอกจากนั้นการที่กฎหมาย LFTSE มีเนื้อหาจำกัดสิทธิในการจัดตั้งสหภาพแรงงานภายในสถานประกอบการ แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลกลางประเทศเม็กซิโกละเลยการบัญญัติกฎหมายแรงงาน

ภายในให้สอดคล้องตามพันธกรณีภายใต้อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 ที่คุ้มครองเสรีภาพในการสมาคม ซึ่งรัฐบาลเม็กซิโกยอมผูกพันตนอีกด้วย

(2.2) แนวทางและผลการพิจารณาข้อร้องเรียนของ NAO ประเทศสหรัฐอเมริกา

NAO ประเทศสหรัฐอเมริกาพิจารณาปัญหาเรื่องการปรับใช้กฎหมายภายในที่มีเนื้อหาจำกัดสิทธิในการจัดตั้งสหภาพแรงงานโดยอิสระจากคำพิพากษาของศาลสูงเม็กซิโก (the Supreme Court) ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นนี้ มีจำนวน 2 คดี[7] ซึ่งแม้ว่าแนวทางการตีความดังกล่าวก็ยังไม่อาจถือได้ว่าเป็นคำพิพากษาบรรทัดฐาน*** ถึงกระนั้นอย่างน้อยที่สุดก็ได้แสดงให้เห็นแนวทางการตีความของศาล เพื่อเป็นบรรทัดฐานแก่ศาลชั้นต้นเอาไว้

โดย NAO วินิจฉัยว่า กฎหมาย FLL จะต้องพิจารณาแยกจากกฎหมาย FSTSE เนื่องจากกฎหมาย FSTSE ใช้เฉพาะกับลูกจ้างของรัฐ และจากการวินิจฉัยของศาล พบว่ากฎหมาย FLL ไม่ได้มีข้อจำกัดเรื่อง “หนึ่งสหภาพแรงงานต่อหนึ่งสถานประกอบการ” แต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้การที่เจ้าหน้าปฏิเสธการคำร้องขอขึ้นทะเบียนสหภาพแรงงานในสถานประกอบการเอกชนจึงเป็นคำสั่งที่มิชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนั้นศาลเห็นว่า เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญของเม็กซิโก มาตรา 123 คือ การมุ่งส่งเสริมความคุ้มครองสิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรองให้สอดคล้องตามหลักสากล ดังนั้นในการออกกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องกับสิทธิดังกล่าว รัฐบาลเม็กซิโกจะต้องดำเนินการให้สอดคล้องตามความตกลงระหว่างประเทศที่รัฐบาลได้ให้สัตยาบันไว้ ได้แก่ อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 ด้วย

สำหรับการตีความเรื่อง “หนึ่งสหภาพแรงงานต่อหนึ่งสถานประกอบการ” ของ CFA เกี่ยวกับข้อเท็จจริงกรณี Fishing Ministry Case (U.S NAO 9601) CFA แนะนำให้รัฐบาลเม็กซิโกพิจารณามาตรา 2 ของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87[8] ให้ดี เนื่องจากภายใต้ข้อบทดังกล่าวมีเนื้อหาคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างและนายจ้างในการเข้าร่วมสหภาพแรงงานได้โดย

---

[7] The case of the university of Guadalajara in the states of Jalisco and the case of the states of Oaxaca.

*** Under Mexican Jurisprudence, stare decisis is created when the Supreme Court, sitting en bance, issue 5 consecutive decisions on the same point, or by one decision resolving conflicting opinions of the Collegiate Circuit Tribunals.

[8] **ILO Conventions No.87, Article 2** states that “Workers and employers, without distinction whatsoever, shall have the right to 2. establish and, subject only to the rules of the organisation concerned, to join organisations of their own choosing without previous authorisation.”

อิสระ ขณะเดียวกันมาตรา 3 วรรค 2[9] ของอนุสัญญาฉบับเดียวกันนี้ยังคุ้มครองแรงงานและนายจ้างจากการถูกแทรกแซงการใช้สิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรองอีกด้วย[10]

นอกจากนั้น CFA วินิจฉัยว่าโดยผลของกฎหมาย FSTSE ทำให้ลูกจ้างของรัฐไม่สามารถจัดตั้งสหภาพแรงงานอิสระได้เลย[11] ดังนั้น CFA จึงเรียกร้องให้รัฐบาลเม็กซิโกพิจารณาเรื่องการออกกฎหมายที่จะสามารถรับรองสิทธิในการจัดตั้งสหภาพแรงงานและการเข้าร่วมสหภาพแรงงานของลูกจ้างของรัฐได้โดยอิสระและรัฐบาลจะต้องเร่งขจัดอุปสรรคไม่ว่าจะเป็นบรรดาข้อบทกฎหมาย หรือแนวทางปฏิบัติใดๆที่ขัดแย้งต่อหลักการในอนุสัญญาฉบับที่ 87 ดังกล่าวให้เร็วที่สุดอีกด้วย[12]แต่ในส่วนของ NAO เองไม่ได้มีข้อสรุปหรือข้อเสนอแนะอื่นใดเพิ่มเติม

4.1.1.2.2 เจ้าหน้าที่ปฏิเสธคำร้องขอขึ้นทะเบียนสหภาพแรงงานด้วยเหตุผลที่เป็นเรื่องทางเทคนิค หรือ “hyper-technical grounds”

สืบเนื่องจากกฎหมายภายในประเทศเม็กซิโกกำหนดไว้ว่าสหภาพแรงงานจะมีสถานะทางกฎหมายต่อเมื่อได้ดำเนินการขึ้นทะเบียนต่อ CAB ซึ่งมาจากแนวคิด “เรื่องการรับจดทะเบียนโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ (concept of register by the competent authority)”

สำหรับแนวคิดนี้ CFA ได้เคยมีคำวินิจฉัย สรุปได้ว่า ถ้าการพิจารณาอนุญาตหรือปฏิเสธการขึ้นทะเบียนสหภาพแรงงานอยู่ภายใต้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเพียงฝ่ายเดียว ย่อมเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักการในมาตรา 2 ของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 ที่มุ่งคุ้มครองสิทธิของทั้งนายจ้างและลูกจ้างในการจัดตั้งสหภาพแรงงานได้อย่างอิสระโดยไม่ต้องมีการขออนุญาตจากฝ่ายบริหารก่อน แต่ถ้าหากกฎหมายภายในเพียงแต่กำหนดเงื่อนไขทางกฎหมายเพื่อเป็นกรอบควบคุมการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ในการรับรองสถานะทางกฎหมายของการรวมกลุ่มเพื่อจัดตั้งสหภาพแรงงาน เมื่อการรวมกลุ่มเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดก็สามารถขึ้นทะเบียนสหภาพแรงงานและมีสถานะทางกฎหมายได้โดยทันที เช่นนี้สามารถทำได้ เพราะยังถือว่ากฎหมายภายในสอดคล้องตามมาตรา 2 ของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 อยู่

สำหรับกฎหมายภายในประเทศเม็กซิโก ได้วางหลักเอาไว้ว่า ถ้าการรวมกลุ่มกันเพื่อจัดตั้งสหภาพแรงงานได้ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดถูกต้อง ครบถ้วนแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจย่อมไม่สามารถปฏิเสธคำร้องขอขึ้นทะเบียนสหภาพแรงงานได้ อย่างไรก็ตามกฎหมายได้กำหนด

---

[9] Ibid, **Article 3(2)** states that “The public authorities shall refrain from any interference which would restrict this right or impede the lawful exercise thereof.”

[10] International Labor Office, Governing Body, 300th Report of Committee on Freedom of Association, Case no. 1844(Mexico), 1995, Paragraph 239.

[11] Ibid., Paragraph 242.

[12] Ibid., Paragraph 244.

หลักเกณฑ์ในการพิจารณาปฏิเสธการขึ้นทะเบียนสหภาพแรงงานเอาไว้ในมาตรา 366[13] ด้วย แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ คือ เจ้าหน้าที่ CAB มักจะปฏิเสธคำร้องขอขึ้นทะเบียนสหภาพแรงงานด้วยเห็นผลที่เป็นเรื่องทางเทคนิค หรือ “hyper-technical grounds” จนเกินไปและไม่ใช่สาเหตุตามมาตรา 366 เช่น เรื่องแบบฟอร์มคำขอไม่ถูกต้อง มีรายละเอียดไม่ครบถ้วน การสะกดคำผิด ขาดเอกสารสำเนา เป็นต้น ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นประเด็นที่ไม่ได้มีความสำคัญในการพิจารณาจนถึงขนาดที่ต้องปฏิเสธคำร้องขอขึ้นทะเบียนสหภาพแรงงาน เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว จึงมักจะมีการร้องเรียนว่าเจ้าหน้าที่ใช้ดุลยพินิจเกินขอบอำนาจตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเป็นเหตุให้เกิดความยุ่งยากและความล่าช้าในการขึ้นทะเบียนสหภาพแรงงาน

นอกจากนั้น ยังมีปัญหาว่า เจ้าหน้าที่ไม่แจ้งข้อผิดพลาดและไม่ให้โอกาสในการแก้ไขคำร้องให้สมบูรณ์ตามแบบที่กฎหมายกำหนด แต่กลับปฏิเสธคำร้องในทันที ทั้งที่เป็นข้อผิดพลาดในการดำเนินกระบวนการยื่นคำร้องเพียงเล็กน้อย

สำหรับประเด็นนี้ รัฐบาลประเทศเม็กซิโกโต้แย้งว่า ตามกฎหมายภายในประเทศเม็กซิโก เจ้าหน้าที่ CAB ไม่ได้มีหน้าที่ชี้แจงข้อผิดพลาดและไม่มีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ยื่นคำร้องขอขึ้นทะเบียนสหภาพแรงงานแต่อย่างใด เพราะฉะนั้นจึงไม่อาจกล่าวได้ว่ารัฐบาลประเทศเม็กซิโกบกพร่องในการบังคับใช้กฎหมายแรงงานในเรื่องเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรอง

ข้อร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับการที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจปฏิเสธคำร้องขอขึ้นทะเบียนสหภาพแรงงานอิสระด้วยเหตุผลที่เป็น “hyper-technical grounds” ได้แก่ คดี Sony Case (U.S NAO 9403), Han Young Case (U.S.NAO 9702), Echlin Case (U.S.NAO 9703 and Canadian NAO 9801), Aero Mexico Case (U.S.NAO 9801), TAESA Case (U.S.NAO 9901) และ Matamoras Garment and Tarrant Case (U.S. NAO 2003-01 and Canadian NAO 2003-01)

---

[13] **FLL,** Article 366 paragraph 1 and 2 states that

“The registry may be denied only if:

I. The union does not put into place the objectives mentioned in Article 356;

II. If it was not organized with the number of members specified in Article 364; and

III. If they do not present the documents referred to in the latter Article.

If the requirements established for the registering of unions are satisfied, no corresponding authorities will be able to deny it.”

4.1.1.2.2.1 กรณีศึกษา

(1) คดี Matamoras Garment and Tarrant Case (U.S. NAO 2003-01 and Canadian NAO 2003-01)[14]

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ลูกจ้างของบริษัท Matamoras Garment ยื่นคำร้องขอขึ้นทะเบียนสหภาพแรงงานอิสระต่อ Local CAB แห่งรัฐปัวปลา แต่เจ้าหน้าที่ปฏิเสธคำร้องขอด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

1) รายชื่อสมาชิกสหภาพแรงงานทั้ง 2 ฉบับ มีการสะกดชื่อของคณะกรรมการสหภาพแรงงานคนหนึ่งไม่ตรงกัน

2) รายชื่อสมาชิกสหภาพแรงงานที่แนบมานั้นไม่มีสิ่งที่สามารถยืนยันได้ว่าผู้มีชื่อเป็นสมาชิกทั้งหมดมีอายุเกิน 14 ปีบริบูรณ์ ตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด

3) หนึ่งในผู้มีชื่อในบัญชีรายชื่อสมาชิกสหภาพแรงงานปฏิเสธว่าตนไม่ได้ลงลายมือชื่อ

4) กฎหมายกำหนดไว้ว่าการรวมกลุ่มเพื่อขอขึ้นทะเบียนสหภาพแรงงานจะต้องมีจำนวนสมาชิกขั้นต่ำ 20 คน แต่ในกรณีของบริษัท Matamoras Garment ไม่สามารถยืนยันจำนวนสมาชิกของกลุ่มที่แน่นอนได้ เนื่องจากในวันที่เจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบข้อเท็จจริงตามคำร้องที่บริษัทฯเป็นวันที่โรงงานของบริษัทฯปิดทำการ

ในกรณีของบริษัท Tarrant Garment คำร้องขอขึ้นทะเบียนสหภาพแรงงานในบริษัทฯถูกปฏิเสธ ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

1) ไม่ได้แนบสำเนาเอกสารมาในคำร้อง

2) ไม่ได้ดำเนินการเลือกตั้งคณะกรรมการสหภาพแรงงานในวันเดียวกับที่มีการรวมกลุ่มกันเพื่อจัดตั้งสหภาพแรงงาน

3) สะกดชื่อหนึ่งในสมาชิกสหภาพแรงงานจากทั้งหมด 728 คนผิดพลาด

4) ไม่ได้จัดทำระเบียบเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินของสหภาพแรงงาน

---

[14] Secretariat of the Commission of Labor Cooperation, U.S.NAO, “Public Report of Review of NAO Submission No.2003-01,” and Canadian. NAO, “Public Report of Review of NAO Submission No.2003-01.”

5) ไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับสถานะความเป็นลูกจ้างของบริษัท Tarrant Garment ของผู้ที่มีชื่อเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน

สำหรับกรณีหลังนี้ผู้ยื่นคำร้องโต้แย้งคำตัดสินของ CAB ว่าเป็นการใช้อำนาจในการพิจารณาคำร้องที่ไม่สอดคล้องตาม มาตรา 366 ของ FLL นอกจากนั้นยังมีประเด็นว่า เหตุผลที่ CAB อ้างล้วนแต่เป็นเรื่องทางเทคนิค เพราะฉะนั้นโดยอาศัยบทบัญญัติของ FLL มาตรา 685[15] มาตรา 686[16]และมาตรา 873[17] ถ้ามีความผิดพลาดเกิดขึ้นจริง CAB จะต้องมีหน้าที่ชี้แจงให้ผู้ยื่นคำร้องแก้ไขความผิดพลาดก่อน ไม่สามารถปฏิเสธคำร้องขอได้ทันที ดังนั้นการกระทำของ CAB นอกจากจะขัดกับหลักกฎหมายภายในประเทศเม็กซิโกแล้ว ยังเป็นการละเมิดต่ออนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 ด้วย ผู้เสียหายจึงยื่นข้อร้องเรียนไปยัง CFA ให้ช่วยวินิจฉัยประเด็น

---

[15] **FLL,** Article 685**.** The labor legal process will be public, free, immediate, predominantly oral, and will be initiated at the request of a party. The Boards will have the obligation of taking the measures necessary for achieving greater economy, concentration, and simplicity of the process.

When the legal complaint of the worker is incomplete, with respect to it not containing all the benefits stipulated by law that result from the intended or proceeding action, in conformity to the acts revealed by the worker, the Board, at the moment of accepting the legal complaint, will correct it. The latter will be done without prejudice to when the complaint is obscure or vague it proceeds under the terms detailed in Article 873 of this Law.

[16] **FLL**, Article 686. The labor legal process and the paralegal procedures, will substantiate and decide under the terms stipulated in the present law.

The Boards will order that any irregularity or omission that they note in the substantiation process is corrected, for the purpose of bringing into compliance the procedure, unless that it entails the revocation of their own resolutions, following the provision in Article 848 of the present law.

[17] **FLL,** Article 873. The full session or the special Board, within the twenty four hours following, counted after the moment in which the written lawsuit is received, will issue an agreement, in which will be stipulated the day and time for the holding of the hearing of conciliation, suit, and exceptions and offering and admission of evidence, that must be performed within the fifteen days following that in the which the lawsuit was received. In the same agreement will be the order to notify personally all the parties, with ten days notice prior to the hearing at least, delivering to the defendant a copy of the lawsuit, and ordering the parties to be notified with the warning to the defendant to be prepared with all defense if not in agreement, if he answers the suit in the affirmative sense, and thereby loses the right of offering evidence, if he does not attend the hearing.

When the plaintiff is the worker or his beneficiaries, the Board, in case of noting some irregularity in the document of the suit, of was exercising contradictory actions, upon admitting the suit, the defects or omissions will be stipulated to in and it will be held so that he corrects them within a term of three days.

เมื่อมีการร้องเรียนไปยัง CFA แล้ว รัฐบาลประเทศเม็กซิโกจึงได้มีคำชี้แจงเกี่ยวกับการตีความเรื่องหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการชี้แจงความผิดพลาดในเอกสารและการให้คำแนะนำแก่ผู้ยื่นคำร้องว่ามาตรา 685มาตรา 686 และมาตรา 873 แห่ง FLL จะนำมาใช้ก็ต่อเมื่อเป็นกรณีดังต่อไปนี้

1) เป็นกรณีข้อพิพาทระหว่างนายจ้างและลูกจ้างเท่านั้น ไม่รวมถึงข้อพิพาทที่เกี่ยวกับกระบวนการทางปกครองอย่างเช่น การขอขึ้นทะเบียนสหภาพแรงงาน เป็นต้น

2) CAB มีหน้าที่ในการชี้แจงความผิดพลาดในเอกสารและการให้คำแนะนำเพื่อแก้ไขจุดบกพร่องแก่ผู้ยื่นคำร้อง เฉพาะกรณีที่ผู้ยื่นคำร้องที่เป็นบุคคลธรรมดาที่เป็นลูกจ้างไม่ใช่สหภาพแรงงาน

ดังนั้น Local CAB แห่งรัฐปัวปลา จึงไม่มีหน้าที่ในการชี้แจงความผิดพลาดในเอกสารและให้คำแนะนำเพื่อแก้ไขจุดบกพร่องในกรณีตามที่มีการร้องเรียนนี้

อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาข้อร้องเรียน CFA ได้มีข้อเสนอแนะแก่รัฐบาลประเทศเม็กซิโกว่า รัฐบาลควรจะดำเนินมาตรการเพื่อสร้างความมั่นใจแก่ผู้ยื่นคำร้องขอขึ้นทะเบียนสหภาพแรงงานว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะให้โอกาสในการแก้ไขจุดบกพร่องในคำร้องจึงจะเหมาะสมกว่า นอกจากนั้นการที่รัฐบาลอ้างว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ชี้แจงความผิดพลาดในเอกสารและให้คำแนะนำเพื่อแก้ไขเฉพาะกรณีที่ผู้ยื่นคำร้องเป็นบุคคลธรรมดาไม่รวมถึงสหภาพแรงงานนั้น ก็ไม่สอดคล้องกับแนวทางการตีความของ CFA เกี่ยวกับขอบเขตความคุ้มครองเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรองภายใต้อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศแต่อย่างใด

(2) แนวทางและผลการพิจารณาข้อร้องเรียนของ NAO

(2.1) แนวทางและผลการพิจารณาข้อร้องเรียนของ NAO ประเทศสหรัฐอเมริกา

NAO ประเทศสหรัฐอเมริกาพิจารณาข้อร้องเรียนเกี่ยวกับประเด็นปัญหาเรื่องเจ้าหน้าที่ปฏิเสธคำร้องขอขึ้นทะเบียนสหภาพแรงงานด้วยเหตุผลที่เป็น “hyper-technical grounds” หลายคดีประกอบกันแล้ว เห็นว่าปัญหานี้มีการร้องเรียนมายัง NAO อยู่เสมอนับตั้งแต่ความตกลง NAALC มีผลใช้บังคับ ซึ่งข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นปรากฏตามข้อร้องเรียนต่างๆแสดงให้เห็นว่า

1) เป็นการยากที่ลูกจ้างจะสามารถดำเนินการขอขึ้นทะเบียนสหภาพแรงงานอิสระต่อเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นได้

2) การปรับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนสหภาพแรงงานของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งไม่สอดคล้องกัน

อย่างไรก็ตาม NAO เห็นว่า นักวิชาการแรงงานของประเทศเม็กซิโกได้ยอมรับข้อเท็จจริงแล้วว่ามีปัญหาเช่นนี้เกิดขึ้นและได้พยายามหาแนวทางการแก้ไข ยกตัวอย่างเช่น หลังจากมีข้อร้องเรียนคดี Sony Case (U.S NAO 9403) คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญด้านแรงงานของเม็กซิโก ได้มีข้อเสนอแนะเพื่อความชัดเจนในการปรับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนสหภาพแรงงานว่า โดยหลักการแล้วถ้าผู้ยื่นคำร้องปฏิบัติตามกฎหมายครบถ้วนแล้ว CAB จะต้องรับขึ้นทะเบียนสหภาพแรงงาน

นอกจากนั้นรัฐบาลประเทศเม็กซิโกเองก็ให้ความสำคัญเรื่องนี้ด้วย โดยมีการดำเนินโครงการที่ชื่อว่า “โครงการสำหรับการจ้างงาน การฝึกอบรม และการต่อสู้เพื่อสิทธิแรงงาน: 1995-2000 (Program for Employment, Training and the Defense of Labor Right: 1995-2000)” ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่นที่ดำเนินงานเกี่ยวกับสิทธิแรงงานได้มีโอกาสพบปะและหารือร่วมกัน เกี่ยวกับแนวทางการตีความและการปรับใช้กฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องกับสิทธิแรงงาน เพื่อจะได้สร้างความเข้าใจตรงกัน[18]

สำหรับประเด็นเรื่องหน้าที่ของ CAB ในการชี้แจงความผิดพลาดในเอกสารและการให้คำแนะนำเพื่อแก้ไขจุดบกพร่องแก่ผู้ยื่นคำร้องขอขึ้นทะเบียนสหภาพแรงงานนั้น NAO พิจารณาจากกฎหมายภายในของประเทศเม็กซิโกที่ระบุว่าสหภาพแรงงานจะมีสถานทางกฎหมายต่อเมื่อได้จดทะเบียนจัดตั้งสหภาพแรงงานต่อ CAB แล้ว จึงมีความเห็นว่า การที่รัฐบาลประเทศเม็กซิโกอ้างบทบัญญัติที่ว่าด้วยหน้าที่ในการชี้แจงความผิดพลาดในเอกสารและการให้คำแนะนำเพื่อแก้ไขจุดบกพร่องแก่ผู้ยื่นคำร้องจะไม่นำมาใช้ในกรณีที่ผู้ยื่นคำร้องเป็นสหภาพแรงงานนั้น เป็นการตีความที่ไม่ถูกต้อง เพราะผู้ยื่นคำร้องขอขึ้นทะเบียนสหภาพแรงงานย่อมยังไม่มีสถานะเป็นสหภาพแรงงานตามกฎหมายหากยังไม่ได้รับการจดทะเบียน ดังนั้นเมื่อพิจารณาตามตัวบทแล้ว CAB จึงมีหน้าที่ในการชี้แจงความผิดพลาดในเอกสารและให้คำแนะนำในการแก้ไขจุดบกพร่องในคำร้องแก่ผู้ยื่นคำร้องขอขึ้นทะเบียนสหภาพแรงงานด้วย

นอกจากนั้นจากข้อเท็จจริงในคดีนี้แสดงให้เห็นว่า จุดบกพร่องในคำร้องขอขึ้นทะเบียนสหภาพแรงงานทั้ง 2 แห่ง เป็นความผิดพลาดที่เป็นเรื่องทางเทคนิค ซึ่งเป็นประเด็นรองในการพิจารณาอนุมัติการขึ้นทะเบียน เพราะฉะนั้นผู้ยื่นคำร้องก็ควรได้รับโอกาสในการแก้ไขจุดบกพร่องเสียก่อน

---

[18] **See more** , Secretariat of the Commission of Labor Cooperation, U.S. NAO ,“Public Report of Review of NAO Submission No.9702,” p.19-20.

**** ในกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของไทย **"สัญญาร่วมเจรจาต่อรอง"** (Collective bargaining agreement) เปรียบได้กับ **“ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง”** ซึ่งเป็นข้อตกลงระหว่างนายจ้างกับสหภาพแรงงาน โดยสหภาพแรงงานจะเจรจาต่อรองกับนายจ้างเพื่อทำข้อตกลงในฐานะที่สหภาพแรงงานเป็นตัวแทนของลูกจ้างทั้งหมดในสถานประกอบการเดียวกัน

ผลการพิจารณาข้อร้องเรียน NAO เห็นว่า ประเด็นเรื่องหน้าที่ของ CAB ในการชี้แจงความผิดพลาดในเอกสารและการให้คำแนะนำเพื่อแก้ไขจุดบกพร่องแก่ผู้ยื่นคำร้องขอขึ้นทะเบียนสหภาพแรงงานยังมีแนวทางการตีความกฎหมายที่เป็นที่ถกเถียงกันอยู่ระหว่างนักวิชาการแรงงานกับรัฐบาลประเทศเม็กซิโก ดังนั้น NAO จึงมีข้อเสนอแนะให้มีการปรึกษาหารือระดับรัฐมนตรี เพื่อแสวงหาแนวทางที่เป็นประโยชน์สำหรับการแก้ไขปัญหานี้ต่อไป

(2.2) แนวทางและผลการพิจารณาข้อร้องเรียนของ NAO ประเทศแคนาดา

NAO ประเทศแคนาดาพิจารณาบทบัญญัติกฎหมาย FLL มาตรา 366 ประกอบข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่า เหตุผลที่ Local CAB ใช้ในการปฏิเสธคำร้องขอขึ้นทะเบียนสหภาพแรงงานหลายประการไม่สอดคล้องตามมาตรา 366 ยกตัวอย่างเช่น กรณีของบริษัท Matamoras Garment เรื่องข้อผิดพลาดในการสะกดชื่อสมาชิกของสหภาพแรงงาน ก็ไม่ถือเป็นเหตุตามมาตรา 366 ที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการปฏิเสธคำร้องแต่อย่างใด หากแต่เป็นข้อผิดพลาดเพียงเล็กน้อยที่สามารถแก้ไขได้ และถึงแม้ว่ากฎหมายภายในประเทศเม็กซิโกจะไม่ได้บัญญัติไว้อย่างชัดแจ้งว่า CAB มีหน้าที่ชี้แจงความผิดพลาดในเอกสารและให้คำแนะนำเพื่อแก้ไขจุดบกพร่องในคำร้องแก่ผู้ยื่นคำร้องขอขึ้นทะเบียนสหภาพแรงงานในทุกกรณี แต่ขณะเดียวกันกฎหมายก็ไม่ได้ห้ามเจ้าหน้าที่ไม่ให้ดำเนินการเช่นว่านั้น แต่ปรากฏว่าเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาความล่าช้าในการดำเนินกระบวนการจดทะเบียนจัดตั้งสหภาพแรงงานซึ่งจะเป็นการไม่สอดคล้องตามกฎหมายภายในประเทศเม็กซิโกที่ควบคุมเรื่องกำหนดเวลาในการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ แทนที่ CAB จะให้คำแนะนำเพื่อให้ผู้ยื่นคำร้องเร่งแก้ไขข้อผิดพลาด CAB กลับอาศัยเหตุผลที่เป็น “hyper-technical grounds” เพื่อปฏิเสธคำร้องเพื่อความรวดเร็วในการดำเนินการทันที

ผลการพิจารณาข้อร้องเรียน NAO เห็นว่ากรณีนี้ควรจะมีการปรึกษาหารือในระดับรัฐมนตรีต่อไป เพื่อหาข้อสรุปเกี่ยวกับแนวทางการใช้ดุลยพินิจในการรับจดทะเบียนสหภาพแรงงานของ CAB ที่ควรจะคำนึงถึงความเป็นกลาง ความเป็นอิสระและปราศจากผลประโยชน์ทับซ้อนของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเป็นหลัก

4.1.1.2.3 การตีความเรื่อง “ขอบเขตการให้ความคุ้มครองสิทธิของแรงงานภายใต้สัญญาร่วมเจรจาต่อรองของบริษัท (Company Collective Bargaining Agreement)**”**

กรณีที่ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องตีความเรื่องขอบเขตการให้ความคุ้มครองสิทธิของแรงงานภายใต้สัญญาร่วมเจรจาต่อรองของบริษัท เกิดจากการที่สหภาพแรงงานอิสระขอขึ้นทะเบียนต่อ CAB เพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสหภาพแรงงานตัวแทนแก่ลูกจ้างในบริษัท โดยที่บริษัทดังกล่าวมีการทำสัญญาร่วมเจรจาต่อรองกับสหภาพแรงงานอื่นอยู่แล้ว และปรากฏว่าคำร้องขอขึ้นทะเบียนสหภาพแรงงานอิสระถูกเจ้าหน้าที่ปฏิเสธ เนื่องจากขอบเขตวัตถุประสงค์ของสหภาพแรงงานอิสระไม่ได้มุ่งเป็นตัวแทนแก่ลูกจ้างทุกคนในบริษัท ทำให้ลูกจ้างไม่สามารถจัดตั้งสหภาพแรงงานอิสระขึ้นมาใหม่ได้

4.1.1.2.3.1 กรณีศึกษา

(1) คดี TEASA Case (U.S.NAO 9901)[19]

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า กลุ่มพนักงานต้อนรับบนเครื่องบินของบริษัท TAESA ต้องการให้สหภาพแรงงานที่ชื่อว่า “the Association of Flight Attendants of Mexico หรือ ASSA” ซึ่งเป็นสหภาพแรงงานที่มีสมาชิกจำกัดเพียงผู้ประกอบอาชีพพนักงานต้อนรับบนเครื่องบินโดยเฉพาะกล่าวคือ มีลักษณะเป็น “craft union”***** มาเป็นสหภาพแรงงานตัวแทนของพนักงานต้อนรับบนเครื่องบินในบริษัทฯ แต่ปรากฏว่า บริษัทฯได้ทำสัญญาร่วมเจรจาต่อรองกับสหภาพแรงงานในสังกัดของพรรค PRI และดำเนินการขึ้นทะเบียนสหภาพแรงงานเพื่อให้ทำหน้าที่เป็นสหภาพแรงงานตัวแทนแก่ลูกจ้างทุกคนในบริษัทฯอยู่แล้ว ดังนั้น CAB จึงปฏิเสธการขึ้นทะเบียนสหภาพ ASSA เพื่อเป็นสหภาพแรงงานตัวแทนแก่พนักงานต้อนรับบนเครื่องบินในบริษัท TEASA ด้วยเหตุผลว่า

1) สัญญาร่วมเจรจาต่อรอง มีขอบเขตคุ้มครองพนักงานในบริษัททุกคน ไม่สามารถแยกส่วนได้ (cannot be fragment)

2) ASSA มีลักษณะเป็น “craft union” ที่ให้ความคุ้มครองเฉพาะแรงงานในบางอาชีพเท่านั้น จึงไม่มีคุณสมบัติที่จะเป็นสหภาพแรงงานตัวแทน แทนที่สหภาพแรงงานเดิมที่ขึ้นทะเบียนไว้โดยผลของสัญญาร่วมเจรจาต่อรองของบริษัทฯได้

3) การอนุญาตให้ ASSA ขึ้นทะเบียนเป็นสหภาพแรงงานตัวแทนของกลุ่มพนักงานต้อนรับบนเครื่องบินของบริษัท TEASA จะทำให้กระทบต่อคะแนนเสียงข้างมากของพนักงานอาชีพอื่นๆในบริษัทฯที่เป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานตามสัญญาร่วมเจรจาต่อรองของบริษัทฯ เมื่อมีการใช้สิทธิเจรจาต่อรองต่อนายจ้าง อีกทั้งยังเป็นการแยกส่วนสัญญาร่วมเจรจาต่อรอง อันเป็นการขัดต่อกฎหมายภายในของเม็กซิโกด้วย

4) ASSA จะสามารถเป็นสหภาพแรงงานตัวแทน แทนที่สหภาพแรงงานตามสัญญาร่วมเจรจาต่อรองของบริษัทฯได้ ก็ต่อเมื่อ ASSA มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง เพื่อมุ่งทำหน้าที่เป็นตัวแทนแก่แรงงานในทุกสาขาอาชีพ และ ASSA จะต้องได้รับคะแนนเสียงข้างมากในการเลือกตั้งสหภาพแรงงานตัวแทนของบริษัท TEASA เท่านั้น

---

[19] Secretariat of the Commission of Labor Cooperation, U.S. NAO ,“Public Report of Review of NAO Submission No.9901,”

***** ในกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของไทย **“Craft Union”** เรียกว่า “**สหภาพแรงงานช่างฝีมือ**” ซึ่งหมายถึง สหภาพแรงงานที่สมาชิกเป็นช่างฝีมือหรือปฏิบัติงานอยู่ในสาขาอาชีพเดียวกัน เช่น สหภาพแรงงานช่างไม้ สหภาพแรงงานช่างประปา สหภาพแรงงานนักฟุตบอล เป็นต้น

นอกจากนั้น CAB ยังอ้างคำพิพากษาของศาลสูงที่สร้างบรรทัดฐานในการพิจารณาเรื่องความสามารถในการเป็นสหภาพแรงงานตัวแทนของ craft union เพื่อเป็นเหตุผลประกอบการปฏิเสธคำร้องด้วย ซึ่งสรุปบรรทัดฐานดังกล่าวได้ว่า

1) มาตรา 388 ส่วนย่อยที่ 3 ของ FLL[20] ซึ่งกำหนดว่า กรณีที่ในสถานประกอบการเดียวกันมีสหภาพแรงงานหลายหน่วยงาน craft union อาจจะเป็นตัวแทนลูกจ้างเพื่อจัดทำสัญญาร่วมเจรจาต่อรองกับนายจ้างก็ได้ แต่จะไม่นำมาใช้ในกรณีที่สถานประกอบการมีสัญญาร่วมเจรจาต่อรองที่มีการจดทะเบียนไว้อยู่แล้ว

2) สัญญาร่วมเจรจาต่อรองมีขอบเขตความคุ้มครองสิทธิแรงงานครอบคลุมลูกจ้างทุกคนในบริษัท

(2) แนวทางการพิจารณาข้อร้องเรียนของ NAO ประเทศสหรัฐอเมริกา

สำหรับประเด็นปัญหานี้ NAO ประเทศสหรัฐอเมริกาพิจารณาเห็นว่า การลงคะแนนเลือกตั้งสหภาพแรงงานตัวแทนนั้น ไม่อาจจำกัดเฉพาะการเลือกตัวแทนเพื่อประโยชน์ของลูกจ้างบางส่วนในสถานประกอบการ เมื่อมีการร้องขอให้มีการเลือกตั้งสหภาพแรงงานตัวแทนเพื่อมาทำหน้าที่เป็นผู้แทนลูกจ้างในการเจรจาทำสัญญาร่วมเจรจาต่อรองกับฝ่ายนายจ้างเกิดขึ้น ลูกจ้างทุกคนในสถานประกอบการเป็นผู้มีสิทธิในการลงคะแนนและผลคะแนนนั้นย่อมผูกพันลูกจ้างทุกคนในสถานประกอบการอย่างเสมอภาคกัน

ผลการพิจารณาข้อร้องเรียน NAO สรุปว่า การใช้ดุลยพินิจของ CAB ในการปฏิเสธคำร้องของ ASSA ที่ขอขึ้นทะเบียนเป็นสหภาพแรงงานตัวแทนแก่พนักงานต้อนรับบนเครื่องบินของบริษัท TEASA นั้นเป็นการใช้ดุลยพินิจตามกฎหมายภายในของเม็กซิโก มาตรา 388 ส่วนย่อยที่ 3 ของ FLL แล้วและไม่ขัดต่อพันธกรณีภายใต้ความตกลง NAALC ในมาตรา 3[21]ว่าด้วยเรื่องการดำเนินการของ

---

[20] **FLL,** Article 388, Section III states that " If there are craft unions and either company or industrial unions, the craft unions may enter into a collective labor agreement with respect to their trades, provided that the number of their members is greater than the number of those workers having the same occupation who form part of the company or industrial union."

[21] **NAALC,** Article 3 states that

"Government Enforcement Action

1. Each Party shall promote compliance with and effectively enforce its labor law through appropriate government action, subject to Article 42, such as:

1. appointing and training inspectors;
2. monitoring compliance and investigating suspected violations, including through on-site inspections;
3. seeking assurances of voluntary compliance;

รัฐบาลในการส่งเสริมการปฏิบัติตามกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายแรงงานภายในประเทศให้มีประสิทธิภาพ ตลอดจนถึงการสร้างความมั่นใจว่าเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจภายในประเทศจะใช้ดุลยพินิจภายใต้กฎหมายอย่างเป็นธรรม NAOฯ จึงไม่ได้มีข้อเสนอแนะต่อไป

4.1.1.3 ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการทางกฎหมายในการสรรหาสหภาพแรงงานตัวแทนเพื่อเป็นผู้แทนฝ่ายลูกจ้างในการเรียกร้องสิทธิแรงงานต่อนายจ้าง

แม้ว่าลูกจ้างจะสามารถรวมกลุ่มกันเพื่อจัดตั้งสหภาพแรงงานงานอิสระและดำเนินการขึ้นทะเบียนต่อ CAB ได้เป็นผลสำเร็จแล้ว แต่สหภาพแรงงานอิสระก็แทบจะไม่มีโอกาสปฏิบัติหน้าที่เป็นตัวแทนของลูกจ้างในบริษัทแทนที่สหภาพแรงงานเดิมได้เลย เนื่องจากวิธีการลงคะแนนเพื่อเลือกสหภาพแรงงานที่จะมาเป็นตัวแทนของฝ่ายลูกจ้างนั้นใช้วิธีการลงคะแนนแบบเปิดเผยต่อสาธารณะ (open ballot) ทำให้กลุ่มลูกจ้างที่สนับสนุนสหภาพแรงงานงานอิสระต้องเผชิญกับภัยคุกคามต่างๆ ทั้งจากสหภาพแรงงานเดิมและฝ่ายบริหารของบริษัทที่ลูกจ้างทำงานอยู่ เพื่อไม่ให้ลูกจ้างใช้สิทธิในการเลือกตั้งได้อย่างเป็นอิสระ เช่น การข่มขู่ว่าจะเลิกจ้างโดยอ้างว่ากฎหมายแรงงานให้อำนาจนายจ้างเลิกจ้างลูกจ้างที่ต่อต้านสหภาพแรงงานเดิมได้ รวมถึงการใช้กำลังข่มขู่ด้วย เป็นต้น

4.1.1.3.1 ปัญหาความขัดแย้งเรื่องวิธีการสรรหาสหภาพแรงงานตัวแทน

สำหรับประเทศเม็กซิโก กฎหมายภายในให้การยอมรับการมีสหภาพแรงงานที่หลากหลายในสถานประกอบการเดียวกัน แต่อย่างไรก็ตามสหภาพแรงงานที่จะสามารถเป็นตัวแทนแก่ลูกจ้างทุกคนในบริษัทเพื่อจัดทำสัญญาร่วมเจรจาต่อรองกับฝ่ายนายจ้างจะมีได้เพียงสหภาพแรงงานเดียวเท่านั้น โดยสหภาพแรงงานตัวแทนดังกล่าวจะต้องได้รับเสียงสนับสนุนข้างมากจึงจะสามารถขอขึ้นทะเบียนเป็นสหภาพแรงงานตัวแทนได้ แต่กฎหมายกลับไม่ได้กำหนดวิธีการในการสรรหาสหภาพแรงงานตัวแทนเอาไว้ เพียงแต่บัญญัติว่าอาจจะใช้วิธีการเลือกตั้งก็ได้เท่านั้น จึงนำมาสู่ปัญหาในการพิสูจน์เสียงข้างมากเพื่อให้เป็นที่ยอมรับแก่ทุกฝ่ายทั้งฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้าง สหภาพแรงงานเดิม รวมถึงเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจรับขึ้นทะเบียนสหภาพแรงงานด้วย

---

4. requiring record keeping and reporting;
5. encouraging the establishment of worker-management committees to address labor regulation of the workplace;
6. providing or encouraging mediation, conciliation and arbitration services; or
7. initiating, in a timely manner, proceedings to seek appropriate sanctions or remedies for violations of its labor law.

2. Each Party shall ensure that its competent authorities give due consideration in accordance with its law to any request by an employer, employee or their representatives, or other interested person, for an investigation of an alleged violation of the Party's labor law."

4.1.1.3.1.1 กรณีศึกษา

(1) คดี Han Young Case (U.S.NAO 9702)[22]

คดีนี้มีสาเหตุมาจาก คำตัดสินของ CAB ที่ตัดสินให้ผลการเลือกตั้งสหภาพแรงงานตัวแทนในบริษัท Han Young ซึ่งสหภาพแรงงานที่ชื่อว่า “the Union of Metal, Steel, Iron, and Allied Workers หรือ STIMAHCS” เป็นฝ่ายชนะนั้นเป็นโมฆะ โดยให้เหตุผลว่า สหภาพแรงงานดังกล่าวไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าได้รับการสนับสนุนจากเสียงข้างมากของลูกจ้างในสถานประกอบการเดียวกัน เนื่องจากวิธีการสรรหาสหภาพแรงงานตัวแทนโดย “การเลือกตั้ง” เป็นเพียงวิธีการที่แสดงให้เห็นถึงความพอใจของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งแค่เพียงระยะเวลาที่มีการเลือกตั้งเท่านั้น ไม่ได้เป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการพิสูจน์ว่าสหภาพแรงงานที่ได้รับเลือกตั้งได้รับการสนับสนุนจากเสียงส่วนใหญ่ของแรงงานทั้งหมดในสถานประกอบการเดียวกันแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม CAB ก็ไม่ได้ให้คำแนะนำว่า STIMAHCS ควรจะดำเนินการอย่างไรเพื่อพิสูจน์ว่าได้รับการสนับสนุนจากเสียงส่วนใหญ่ของลูกจ้างในบริษัทฯแล้ว

นอกจากนั้น CAB ยังกล่าวว่า STIMAHCS ขึ้นทะเบียนเป็นสหภาพแรงงานในกลุ่มงานโลหะ ไม่ใช่สหภาพแรงงานในกลุ่มงานยานยนต์ ดังนั้นจึงไม่สามารถเป็นสหภาพแรงงานตัวแทนของลูกจ้างในบริษัท Han Young ได้ เนื่องจากบริษัทดังกล่าวประกอบธุรกิจเกี่ยวกับยานยนต์

(2) แนวทางการพิจารณาข้อร้องเรียนของ NAO ประเทศสหรัฐอเมริกา

NAO ประเทศสหรัฐอเมริกาพิจารณาข้อร้องเรียนในคดีนี้จากคำพิพากษาของศาลสูงประเทศเม็กซิโก พบว่ามีแนวคำตัดสินขัดแย้งกัน 2 คดี เนื่องจากในปี ค.ศ.1979 ศาลสูงเคยพิพากษาว่า การสรรหาสหภาพแรงงานตัวแทนโดยวิธีเลือกตั้ง เป็นวิธีที่มีประสิทธิภาพที่สุดในการพิจารณาว่าสหภาพแรงงานใดมีเสียงสนับสนุนข้างมาก ในขณะที่คำพิพากษา ปี ค.ศ.1993 กลับพิพากษาว่า การสรรหาสหภาพแรงงานตัวแทนโดยวิธีเลือกตั้งไม่ใช่วิธีที่มีประสิทธิภาพที่สุดในการพิจารณาว่าสหภาพแรงงานใดมีเสียงสนับสนุนข้างมาก เพราะมีความเป็นไปได้ว่าในวันเลือกตั้งลูกจ้างบางส่วนอาจจะไม่สามารถมาใช้สิทธิได้ เช่น เป็นผู้เจ็บป่วยจากการทำงาน หรือหยุดงาน นอกจากนั้นกฎหมายภายในของเม็กซิโกเองก็ยังมีข้อห้าม ไม่ให้ลูกจ้างที่เพิ่งเข้ามาทำงานใหม่และลูกจ้างในระดับผู้บริหารเข้ามามีส่วนร่วมในการลงคะแนนเสียงด้วย จึงทำให้จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสหภาพแรงงานตัวแทนมีน้อยลงมากจนไม่อาจกล่าวได้ว่าผลการเลือกตั้งมาจากเสียงสนับสนุนส่วนใหญ่ อย่างไรก็ตามคำพิพากษาของศาลในครั้งหลังก็ไม่ได้ระบุวิธีการที่สหภาพแรงงานอาจใช้เพื่อพิสูจน์ถึงการได้รับเสียงสนับสนุนข้างมากจากแรงงานในสถานประกอบการเดียวกันแต่อย่างใด

---

[22] Secretariat of the Commission of Labor Cooperation, U.S.NAO, “Public Report of Review of NAO Submission No. 9702,”

จากการที่หน่วยงานผู้มีอำนาจในประเทศเม็กซิโก รวมทั้งคำพิพากษาของศาลมีความเห็นที่แตกต่างกันเกี่ยวกับการนำวิธีการเลือกตั้งมาใช้ในการสรรหาสหภาพแรงงานตัวแทนเช่นนี้ จึงเป็นอุปสรรคต่อการใช้สิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรองของบรรดาลูกจ้างในประเทศเม็กซิโก

ต่อมา NAO ได้พิจารณาการตีความเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวของ CFA ซึ่งสรุปได้ว่า แม้ว่าเรื่องความหลากหลายของสหภาพแรงงานในสถานประกอบการเดียวกันจะเป็นที่ยอมรับ แต่ก็ยังคงมีการสรรหาสภาพแรงงานตัวแทนได้ แต่การพิจารณาว่าสหภาพแรงงานใดเป็นสหภาพแรงงานที่ได้รับเสียงสนับสนุนข้างมากที่สุด (Concept of The Most Representation Election) นั้น จะต้องมีเกณฑ์ในการพิจารณา เพราะมิเช่นนั้นอาจจะทำให้เกิดความไม่เป็นกลางในการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจได้

สำหรับ NAO แล้วมีความเห็นแบ่งออกเป็น 3 ประการ ได้แก่

ประการแรก หากไม่ระงับข้อพิพาทกรณีบริษัท Han Young ด้วยวิธีการเลือกตั้ง สหภาพแรงงานเดิมที่ขึ้นทะเบียนไว้ตามสัญญาร่วมเจรจาต่อรองของบริษัทฯ ก็จะมีสถานะเป็นสหภาพแรงงานตัวแทนในทันที และเมื่อพิจารณากฎหมายภายในของเม็กซิโกแล้วพบว่า มีบทบัญญัติที่อนุญาตให้คู่สัญญาในสัญญาร่วมเจรจาต่อรองสามารถระบุข้อสัญญาที่เรียกว่า “exclusion clause” ไว้ในสัญญาฯได้[23] ซึ่งผลของข้อสัญญานี้จะทำให้บริษัทฯสามารถเลิกจ้างลูกจ้างที่ไม่ได้เป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้ได้โดยไม่ผิดกฎหมาย ดังนั้น ลูกจ้างของบริษัทฯที่สนับสนุน STIMAHCS ก็จะมีความเสี่ยงที่จะถูกเลิกจ้าง จึงไม่มีทางเลือกที่ดีกว่าการสนับสนุนสหภาพแรงงานเดิม อาจกล่าวได้ว่าลูกจ้างไม่ได้มีเสรีภาพในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรองอย่างแท้จริง

ประการที่ที่สอง กฎหมายภายในเม็กซิโกเปิดช่องเอาไว้ว่า ในกรณีที่มีสหภาพแรงงานหลายสหภาพในสถานประกอบการเดียวกัน เพื่อที่จะพิจารณาว่าสหภาพแรงงานใดได้รับเสียงสนับสนุนข้างมาก อาจใช้วิธีการเลือกตั้งก็ได้[24] ดังนั้นเพื่อระงับข้อพิพาทกรณีนี้ วิธีการเลือกตั้งจึงวิธีการที่ควรนำมาใช้มากที่สุด

ประการสุดท้าย การที่ CAB อ้างว่า สหภาพแรงงาน STIMAHCS ขึ้นทะเบียนสหภาพแรงงานในกลุ่มโลหะไม่ใช่กลุ่มยานยนต์ซึ่งเป็นกิจการของบริษัท Han Young จึงไม่อาจเป็นสหภาพแรงงานตัวแทนของบริษัทฯได้นั้นก็ไม่สอดคล้องกับตัวบทกฎหมาย เพราะ Han Young เป็นบริษัทผู้ผลิตตัวถังรถ และงานเชื่อมโลหะต่างๆของเครื่องยนต์ จึงสามารถจัดอยู่ในกลุ่มงานโลหะได้ด้วย ประกอบ

---

[23] โปรดดูหัวข้อที่ 4.1.1.3.3 เรื่องปัญหาการปรับใช้ข้อบทกฎหมายเรื่อง “exclusion clause” และ “expulsion procedure”

[24] **FLL**, Article 388, 389, 892-899 and 931

กับกฎหมายไม่ได้จำแนกประเภทของสหภาพแรงงานในกลุ่มงานอุตสาหกรรมไว้โดยละเอียดแต่อย่างใด[25]

จากคำตัดสินของ CAB จึงทำให้ NAO เกิดข้อสงสัยเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายภายในของเม็กซิโกในเรื่องกระบวนการสรรหาสหภาพแรงงานตัวแทนในสถานประกอบการ และยังเกิดความสงสัยต่อความเป็นกลางในการใช้ดุลยพินิจของ CAB ซึ่งเกี่ยวข้องกับพันธกรณีภายใต้ความตกลง NAALC มาตรา 3 ว่าด้วยเรื่องการละเลยการบังคับใช้กฎหมายภายในให้มีประสิทธิภาพและมาตรา 5[26] ว่าด้วยเรื่องการรับรองสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้านแรงงานด้วย เนื่องจากไม่มี

---

[25] **FLL,** Article 360 identifies the different kinds of unions it states that
"The unions of workers can be:

I Trades, those formed by workers of the same profession, trade or specialty;

II Business, those formed by workers that render services in the same company;

III Industrial, those formed by workers that render services in one or more companies of the same type of industry;

IV Nationally by industry, those formed by workers that render services in one or several companies in the same type of industry, installed in one or more States; and

V. Various professions, those formed by workers of diverse professions. Such unions only can be formed when in the municipality where they are located; the number of workers of one single profession may be less than 20."

[26] **NAALC, Article 5** states that **"Procedural Guarantees**

1. Each Party shall ensure that its administrative, quasi-judicial, judicial and labor tribunal proceedings for the enforcement of its labor law are fair, equitable and transparent and, to this end, each Party shall provide that:
   (1) such proceedings comply with due process of law;
   (2) any hearings in such proceedings are open to the public, except where the administration of justice otherwise requires;
   (3) the parties to such proceedings are entitled to support or defend their respective positions and to present information or evidence; and
   (4) such proceedings are not unnecessarily complicated and do not entail unreasonable charges or time limits or unwarranted delays.
2. Each Party shall provide that final decisions on the merits of the case in such proceedings are:
   (1) in writing and preferably states the reasons on which the decisions are based;
   (2) made available without undue delay to the parties to the proceedings and, consistent with its law, to the public; and
   (3) based on information or evidence in respect of which the parties were offered the opportunity to be heard.
3. Each Party shall provide, as appropriate, that parties to such proceedings have the right, in accordance with its law, to seek review and, where warranted, correction of final decisions issued in such proceedings.

กฎหมายภายในที่ควบคุมการใช้ดุลยพินิจของ CAB เกี่ยวกับการชี้ขาดผลการเลือกตั้ง และ CAB เองก็ไม่สามารถให้คำตอบที่ชัดเจนเกี่ยวกับวิธีการสรรหาสหภาพแรงงานตัวแทนได้

ผลการพิจารณาข้อร้องเรียน NAO จึงมีข้อเสนอแนะให้มีการปรึกษาหารือกันในระดับรัฐมนตรีเกี่ยวกับการแสวงหามาตรการต่างๆเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการให้ความคุ้มครองสิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรองของแรงงานให้ดียิ่งขึ้น พร้อมกันนั้นยังเน้นย้ำให้ที่ประชุมระดับรัฐมนตรีให้ความสำคัญต่อการดำเนินโครงการต่างๆที่รัฐบาลเม็กซิโกได้เคยตั้งเป้าหมายไว้ในสมัยที่มีการปรึกษาหารือระดับรัฐมนตรีซึ่งเป็นผลจากการพิจารณาข้อร้องเรียนคดี Sony Case (U.S.NAO 9403) ว่าจะดำเนินการให้เป็นรูปธรรมเพื่อแก้ไขปัญหาเหล่านี้ ได้แก่ โครงการหลักการปฏิบัติด้านแรงงานแนวใหม่ (Principles of the New Labor Culture) และโครงการสำหรับการจ้างงาน การฝึกอบรม และการต่อสู้เพื่อสิทธิแรงงาน: 1995-2000 (Program for Employment, Training and the Defense of Labor Right:1995-2000)”

ต่อมามีข้อเท็จจริงปรากฏว่า ข้อพิพาทคดี Han Young ยุติลง เมื่อสหภาพแรงงาน STIMAHCS ยื่นอุทธรณ์คำตัดสินของ CAB ต่อศาลอุทธรณ์กลางแห่งเม็กซิโกและชนะคดี ทำให้ STIMAHCS ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นสหภาพแรงงานงานอิสระ และมีการเจรจายุติข้อพิพาทกันด้วยวิธีการเลือกตั้ง ซึ่งผลการเลือกตั้งปรากฏว่า STIMAHCS เป็นผู้ได้รับคะแนนเสียงสนับสนุนข้างมาก จึงมีสถานะเป็นสหภาพแรงงานตัวแทนของลูกจ้างในบริษัท Han Young และได้เป็นตัวแทนฝ่ายลูกจ้างในการจัดทำสัญญาร่วมเจรจาต่อรองกับฝ่ายนายจ้างของบริษัทฯต่อไป[27]

---

4. Each Party shall ensure that tribunals that conduct or review such proceedings are impartial and independent and do not have any substantial interest in the outcome of the matter.
5. Each Party shall provide that the parties to administrative, quasi-judicial, judicial or labor tribunal proceedings may seek remedies to ensure the enforcement of their labor rights. Such remedies may include, as appropriate, orders, compliance agreements, fines, penalties, imprisonment, injunctions or emergency workplace closures.
6. Each Party may, as appropriate, adopt or maintain labor defense offices to represent or advise workers or their organizations.
7. Nothing in this Article shall be construed to require a Party to establish, or to prevent a Party from establishing, a judicial system for the enforcement of its labor law distinct from its system for the enforcement of laws in general.
8. For greater certainty, decisions by each Party's administrative, quasi-judicial, judicial or labor tribunals, or pending decisions, as well as related proceedings shall not be subject to revision or reopened under the provisions of this Agreement.

[27] **See more** : U.S. Department of Labor, Bureau of International Labor Affairs, U.S. National Administrative Office, Follow-up Report: NAO Submission #940003 (December 4,1996).

สำหรับประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นว่า ถึงแม้จะไม่สามารถสรุปได้ว่า “การเลือกตั้ง” เป็นวิธีการที่ดีที่สุดที่ควรนำมาใช้ในการสรรหาสหภาพแรงงานตัวแทนหรือไม่ แต่ NAO ประเทศสหรัฐอเมริกาก็ได้มีส่วนสำคัญในการชี้ให้เห็นผลกระทบจากการที่ไม่ยอมรับในผลการเลือกตั้ง ทั้งยังช่วยชี้ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการตีความและการนำกฎหมายแรงงานภายในไปบังคับใช้ในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในประเทศเม็กซิโก และยังเป็นผู้ริเริ่มให้รัฐบาลประเทศเม็กซิโกเกิดความกระตือรือร้นที่จะแสวงหามาตรการเพื่อส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมายแรงงานเกี่ยวกับสิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรองในประเทศเม็กซิโกให้มีประสิทธิภาพได้อีกด้วย

4.1.1.3.2 ปัญหาจากกระบวนการเลือกตั้งสหภาพแรงงานตัวแทนแบบเปิดเผย (open ballot) กับบรรยากาศการเลือกตั้งที่ไม่มีความเป็นอิสระ

กระบวนการเลือกตั้งแบบเปิดเผย (open ballot) คือการแสดงเจตนาลงคะแนนเสียงเลือกตั้งทางวาจาต่อหน้าผู้อยู่ในเขตเลือกตั้ง ซึ่งถือเป็นธรรมเนียมปฏิบัติในการเลือกสหภาพแรงงานตัวแทนภายในประเทศเม็กซิโก และไม่ขัดต่อกฎหมายภายใน เนื่องจากกฎหมายแรงงานประเทศเม็กซิโก บัญญัติเพียงว่า การสรรหาสหภาพแรงงานตัวแทนฝ่ายลูกจ้างเพื่อการจัดทำสัญญาร่วมเจรจาต่อรองกับฝ่ายนายจ้าง สำหรับกรณีที่มีสหภาพแรงงานหลายสหภาพในสถานประกอบการเดียวกันอาจจะใช้วิธีการเลือกตั้งก็ได้ แต่ไม่ได้กำหนดรูปแบบของกระบวนการเลือกตั้งเอาไว้

อย่างไรก็ตาม การดำเนินกระบวนการเลือกตั้งแบบเปิดเผยในทางปฏิบัติส่งผลกระทบต่อการใช้สิทธิลงคะแนนของแรงงานหลายประการ เพราะทำให้การเลือกตั้งไม่มีความเป็นอิสระ ดังที่มีข้อร้องเรียน คดี Echlin Case (U.S.NAO 9703 and Canadian NAO 9801), TAESA Case (U.S.NAO 9901) และ Matamoras Garment and Tarrant Case (U.S. NAO 2003-01 and Canadian NAO 2003-01)

4.1.1.3.2.1 กรณีศึกษา

(1) คดี Echlin Case (U.S.NAO 9703 and Canadian NAO 9801)[28]

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ลูกจ้างของบริษัท ITAPSA (บริษัทลูกของบริษัท Echlin) กล่าวหาว่าสหภาพแรงงานเดิมละเลยการปฏิบัติหน้าที่ในการเรียกร้องสิทธิเกี่ยวกับการคุ้มครองสวัสดิภาพ ความปลอดภัยและสุขอนามัยในการทำงานของลูกจ้าง ประกอบกับในบริษัทฯมีการขึ้นทะเบียนสหภาพแรงงานไว้หลายสหภาพ ลูกจ้างจึงต้องการให้มีการเลือกตั้งสหภาพแรงงานใหม่และได้ยื่นคำร้องต่อ

---

[28] Secretariat of the Commission of Labor Cooperation, U.S.NAO, “Public Report of Review of NAO Submission No. 9703,” and Canadian. NAO, “Public Report of Review of NAO Submission No. 9801,”

CAB ซึ่งในที่สุด CAB มีคำตัดสินให้สรรหาสหภาพแรงงานตัวแทนใหม่โดยการเลือกตั้ง โดยที่ CAB เป็นผู้กำหนดวันเลือกตั้งเอง

ต่อมาปรากฏว่าลูกจ้างที่พยายามเรียกร้องให้มีการเลือกตั้ง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้สนับสนุนสหภาพแรงงานอิสระกลับถูกคุกคามจากตัวแทนของฝ่ายนายจ้างและจากสหภาพแรงงานเดิม

นอกจากนั้น CAB ยังประกาศเลื่อนกำหนดการเลือกตั้งออกไป แต่ไม่ได้แจ้งให้ตัวแทนของสหภาพแรงงานงานอิสระ ซึ่งเป็นคู่แข่งในการเลือกตั้งทราบ อีกทั้งยังแจ้งกำหนดการเลือกตั้งใหม่ไม่ทั่วถึง ทำให้เมื่อถึงวันตามกำหนดการเลือกตั้งเดิม มีลูกจ้างของบริษัทฯที่สนับสนุนสหภาพแรงงานงานอิสระไปยังสถานที่เลือกตั้งจำนวนมากเพื่อหวังจะไปใช้สิทธิ ปรากฏว่าลูกจ้างที่ไปในวันนั้นถูกแอบถ่ายรูปและในวันดังกล่าวลูกจ้างที่สนับสนุนสหภาพแรงงานงานอิสระกว่า 20 คนก็ถูกไล่ออก

ต่อมาก่อนวันเลือกตั้ง 1 วัน ลูกจ้างถูกข่มขู่จากตัวแทนฝ่ายนายจ้างให้ลงคะแนนให้แก่สหภาพแรงงานเดิม มิเช่นนั้นจะเป็นภัยต่อตนเอง

ในวันเลือกตั้งจริง การเลือกตั้งถูกดำเนินการโดยวิธีลงคะแนนแบบเปิดเผยทางวาจา และในเขตเลือกตั้งก็มีกลุ่มคนแปลกหน้าซึ่งไม่ใช่ลูกจ้างของบริษัทฯพกพาอาวุธเข้ามาในเขตเลือกตั้ง ทำให้ผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนไม่สามารถเลือกลงคะแนนได้อย่างอิสระ เพราะเกรงจะถูกปองร้ายจากผู้ที่ไม่พอใจการลงคะแนน ในที่สุดผลการเลือกตั้งปรากฏว่าสหภาพแรงงานเดิมเป็นฝ่ายชนะ ดังนั้น สหภาพแรงงานอิสระ จึงพยายามยื่นอุทธรณ์ต่อศาลเกี่ยวกับการดำเนินการจัดการเลือกตั้งของ CAB ที่ไม่เป็นกลาง

จากปัญหาที่เกิดขึ้นในบริษัท ITAPSA ทำให้หน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้ความคุ้มครองสิทธิแรงงานในประเทศเม็กซิโกหลายหน่วยงานรวมตัวกันเพื่อยื่นข้อร้องเรียนต่อ NAO ประเทศสหรัฐอเมริกาเพื่อกล่าวหาว่า เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของประเทศเม็กซิโกละเลยการดูแลบรรยากาศการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสะดวกและปลอดภัย เนื่องจากการเลือกตั้งสหภาพแรงงานตัวแทนในบริษัท ITAPSA มีความผิดปกติหลายประการที่ทำให้ลูกจ้างไม่สามารถใช้สิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรองได้อย่างเป็นอิสระ ได้แก่

1) กลุ่มผู้สนับสนุนสหภาพแรงงานอิสระถูกขัดขวางไม่ให้เข้าไปใช้สิทธิเลือกตั้งตามวันเวลาที่กำหนด

2) บริษัทฯอนุญาตให้กลุ่มคนนอกที่พกอาวุธเข้ามาในเขตเลือกตั้งเพื่อข่มขู่ลูกจ้าง ทำให้ลูกจ้างไม่สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้โดยอิสระ

3) มีการดำเนินกระบวนการการเลือกตั้งด้วยวิธีเปิดเผยต่อหน้าเจ้าหน้าที่ของรัฐและตัวแทนฝ่ายนายจ้าง แทนที่จะเป็นรูปแบบการเลือกตั้งแบบลับ

4) ในวันเลือกตั้ง CAB ละเลยการตรวจสอบสิทธิของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง ทำให้คนนอกที่ไม่ใช่ลูกจ้างของบริษัทฯแฝงตัวเข้ามาลงคะแนนเลือกตั้งด้วย

(2) แนวทางการพิจารณาข้อร้องเรียนของ NAO

(2.1) แนวทางการพิจารณาข้อร้องเรียนของ NAO ประเทศสหรัฐอเมริกา

ในการพิจารณาข้อร้องเรียนของ NAO ประเทศสหรัฐอเมริกา NAO ได้อ้างถึงมาตรา 133(4)[29] และมาตรา 6 [30] ของ FLL ประกอบความเห็นของ CFA เกี่ยวกับการบังคับใช้อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 ซึ่งสรุปได้ 2 ประเด็นดังนี้

ประเด็นแรก กฎหมายแรงงานภายในประเทศเม็กซิโกมีเจตนารมณ์ที่มุ่งให้ความคุ้มครองลูกจ้าง จากการถูกคุกคามเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรองจากฝ่ายนายจ้าง เช่นเดียวกันกับอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87

ประเด็นที่สอง ในส่วนการวิเคราะห์เกี่ยวกับวิธีการเลือกตั้งแบบลับนั้น กฎหมายภายในประเทศเม็กซิโกบัญญัติเพียงว่า อาจจะนำมาใช้ได้หากสหภาพแรงงานที่ลงสมัครรับเลือกตั้งเห็นพ้องต้องกัน แต่สำหรับ CFA มีความเห็นว่าวิธีการลงคะแนนแบบลับสามารถให้คุ้มครองเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรองของแรงงานได้ดีกว่าการเลือกตั้งแบบเปิดเผยโดยทางวาจา เนื่องจากวิธีการเลือกตั้งแบบลับช่วยลดข้อพิพาทระหว่างฝ่ายนายจ้างกับฝ่ายลูกจ้างได้ ซึ่งจะทำให้การทำสัญญาร่วมเจรจาต่อรองเป็นไปอย่างราบรื่น นอกจากนั้น เรื่องความปลอดภัยถือเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิพลเมืองซึ่งมีความสำคัญต่อการใช้สิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรอง ดังนั้น เจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งเป็นคนของรัฐควรคุ้มครองความปลอดภัยแก่แรงงานผู้ดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรองให้ดี

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าจะมีข้อมูลมากมายสนับสนุนว่าวิธีการเลือกตั้งแบบลับเป็นวิธีการที่เหมาะสม แต่ความตกลง NAALC ก็ไม่ได้ให้อำนาจแก่ NAOในการตัดสินชี้ขาดให้รัฐบาลประเทศเม็กซิโกต้องนำวิธีการเลือกตั้งแบบลับมาใช้ ดังนั้น ในความเห็นของ NAO ต่อประเด็นนี้เห็นว่า แม้กฎหมายของประเทศเม็กซิโกจะไม่ได้บังคับให้นำวิธีการเลือกตั้งแบบลับมาใช้ในการเลือกตั้งสหภาพแรงงานตัวแทน แต่ CAB ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ควบคุมการเลือกตั้ง ควรจะต้องดำเนินการใดๆก็ตามที่ทำให้เกิดความมั่นใจได้ว่าการเลือกตั้งสหภาพแรงงานตัวแทนในประเทศเม็กซิโกจะเป็นไปอย่าง

---

[29] **FLL,** Article 133 (4) states that “prohibits employers from attempting to influence workers’ affiliation or withdrawal to or form a union or to support a particular candidate”

[30] **FLL,** Article 6 states that “the respective laws and the treaties concluded and approved in terms of Article 133 of the Constitution shall apply to labor relations insofar as they are to the worker’s advantage, as from the date of commencement of their validity.”

เป็นกลางและลูกจ้างจะได้รับความคุ้มครองเสรีภาพในการใช้สิทธิเลือกตั้งมากกว่าสถานการณ์ที่ปรากฏในข้อร้องเรียนนี้

นอกจากนั้น NAO วินิจฉัยประเด็นปัญหาเกี่ยวกับวิธีการลงคะแนนโดยเปิดทางวาจาต่อหน้าบรรดาตัวแทนของสหภาพแรงงานเดิมและตัวแทนฝ่ายนายจ้างว่า กรณีดังกล่าวไม่ได้เป็นการรบกวนการใช้สิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรองของลูกจ้างแต่อย่างใด เนื่องจากบุคคลทั้ง 2 ฝ่ายล้วนเป็นผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับผลการเลือกตั้ง จึงสามารถอยู่ในบริเวณเลือกตั้งเพื่อใช้สิทธิโต้แย้งต่อกระบวนการเลือกตั้งที่มิชอบได้ แต่การปรากฏตัวของกลุ่มคนที่ไม่ใช่ลูกจ้างของบริษัทฯจำนวนมากนั้นเป็นสิ่งที่ไม่เหมาะสมเพราะนอกจากจะไม่ใช่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งแล้ว ยังทำให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถตรวจสอบรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงเกิดการแอบอ้างใช้สิทธิแทนลูกจ้างของบริษัทฯทำให้ผลการเลือกตั้งบิดเบือนไปจากความเป็นจริง ซึ่งเป็นการขัดต่อกฎหมายแรงงานภายในประเทศเม็กซิโกเอง ที่กำหนดไว้ว่า เฉพาะลูกจ้างของบริษัทเท่านั้นที่มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งสหภาพแรงงานตัวแทน โดยไม่รวมถึงลูกจ้างในระดับผู้จัดการและลูกจ้างใหม่ที่เข้ามาทำงานหลังจากเกิดกรณีร้องขอให้มีการจัดการเลือกตั้งสหภาพแรงงานตัวแทน[31] ดังนั้น NAO จึงมีความเห็นว่า ประเด็นปัญหาดังกล่าวกระทบต่อเสรีภาพในการเลือกตั้งสหภาพแรงงานตัวแทนของลูกจ้างในบริษัทฯ และแสดงให้เห็นว่า CAB ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐละเลยการบังคับใช้กฎหมายแรงงานภายในประเทศเม็กซิโกให้มีประสิทธิภาพ อันเป็นการขัดต่อพันธกรณีของความตกลงฯ มาตรา 3

ผลการพิจารณาข้อร้องเรียน NAOฯ มีข้อเสนอแนะให้มีการปรึกษาหารือระดับรัฐมนตรี เพื่อร่วมกันหามาตรการแก้ไขปัญหาดังนี้

1) กรณีนายจ้างคุกคามเสรีภาพในการเลือกตั้งสหภาพแรงงานตัวแทน ซึ่งเป็นการใช้สิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรอง

2) ปัญหาการดำเนินงานของ CAB ทั้งก่อนและในระหว่างการเลือกตั้งสหภาพแรงงานตัวแทนให้มีประสิทธิภาพ เป็นไปตามกฎหมายที่มีผลผูกพันประเทศเม็กซิโก

---

[31] **FLL,** Article 931 states that “If a test by recount of the workers is offered, the following standards will be observed:

I. The Board will stipulate the place, day, and time in which it must be performed;
II. Only the workers of the company that attend the recount will have the right to vote;
III. Those that have been dismissed from their work after the date of the presentation of the strike call will be considered workers of the company;
IV. The votes of the workers in positions of trust will not be calculated, nor those of the workers that have begun their jobs after the date of the strike call; and
V. The objections to the workers that attend the recount must be done in the same action of the hearing, in which case the Board will call a hearing for offering and presentation of evidence.”

3) การหารือเกี่ยวกับการนำวิธีการเลือกตั้งแบบลับมาใช้ในการเลือกตั้งสหภาพแรงงานตัวแทน

(2.2) แนวทางการพิจารณาข้อร้องเรียนของ NAO ประเทศแคนาดา

ในส่วนการพิจารณาข้อร้องเรียนของ NAO ประเทศแคนาดา NAO ได้อ้างถึงมาตรา 25 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง[32]ที่ประเทศเม็กซิโกเป็นภาคีสมาชิก ซึ่งมีเนื้อหาส่งเสริมการเลือกตั้งด้วยรูปแบบการลงคะแนนลับ เพื่อชี้ใช้เห็นว่า ด้วยผลของมาตรา 133 ของรัฐธรรมนูญแห่งประเทศเม็กซิโก รัฐบาลประเทศเม็กซิโกจะต้องออกกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับอนุสัญญาระหว่างประเทศฉบับดังกล่าว แต่เมื่อพิจารณากฎหมายภายในประเทศเม็กซิโกแล้วกลับพบว่า กฎหมายภายในของประเทศเม็กซิโกไม่ได้ชี้ชัดถึงรูปแบบการเลือกตั้งที่ต้องนำมาใช้ในการเลือกตั้งสหภาพแรงงานตัวแทน แต่กฎหมายภายในของเม็กซิโกก็ได้ให้อำนาจแก่หน่วยงานผู้รับผิดชอบในการดำเนินการเลือกตั้งให้เกิดความเป็นธรรม

NAO วินิจฉัยกฎหมายภายในของประเทศเม็กซิโกประกอบพันธกรณีมาตรา 2 ของความตกลง NAALC [33] และสรุปว่า การเลือกตั้งสหภาพแรงงานโดยวิธีการลงคะแนนลับเป็นวิธีที่สามารถคุ้มครองสิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรองของแรงงานได้ดีกว่าการลงคะแนนแบบเปิดเผย ดังนั้น ถ้า CAB นำวิธีการลงคะแนนลับมาใช้ย่อมจะเป็นการแสดงให้เห็นว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการลงคะแนนเลือกตั้งสหภาพแรงงานนั้น ได้ปฏิบัติหน้าที่ในการคุ้มครองความถูกต้องและความสมบูรณ์ของการเลือกตั้งได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องตามพันธกรณีมาตรา 2 ของความตกลง NAALC ด้วย แต่การที่ CAB ปล่อยให้มีการเลือกตั้งด้วยวิธีลงคะแนนแบบเปิดเผยต่อไปโดยที่กฎหมายให้อำนาจให้การใช้ดุลยพินิจสั่งให้ดำเนินวิธีการอื่นได้นั้น ทำให้เกิดข้อสงสัยต่อการใช้อำนาจของ CAB ในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อคุ้มครองกระบวนการเลือกตั้งให้เป็นไปอย่างเป็นธรรม ซึ่งเป็นประเด็นเกี่ยวกับพันธกรณีภายใต้ความตกลง NAALC มาตรา 3 อย่างไรก็ตาม NAO ก็ไม่ได้กล่าวโดยตรงว่าประเทศเม็กซิโกควรจะเปลี่ยนรูปแบบการเลือกตั้งให้เป็นแบบลับแต่อย่างใด

---

[32] **ICCPR,** Article 25 states that “every citizen shall have the right and the opportunity [...] without unreasonable restrictions [...] to vote and to be elected at genuine periodic elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret ballot, guaranteeing the free expression of the will of the electors [...].”

[33] **NAALC,** Article 2 states that “**Levels of Protection**

Affirming full respect for each Party's constitution, and recognizing the right of each Party to establish its own domestic labor standards, and to adopt or modify accordingly its labor laws and regulations, each Party shall ensure that its labor laws and regulations provide for high labor standards, consistent with high quality and productivity workplaces, and shall continue to strive to improve those standards in that light.”

ผลการพิจารณาข้อร้องเรียน NAO มีข้อเสนอแนะให้มีการปรึกษาหารือระดับรัฐมนตรีเพื่อหามาตรการให้ความคุ้มครองเสรีภาพในการสมาคมและการใช้สิทธิในการรวมกลุ่มฯของแรงงานในระหว่างการเลือกตั้งสหภาพแรงงานตัวแทน และร่วมกันพิจารณาหารูปแบบของกระบวนการที่เหมาะสมที่จะนำมาใช้ในการสรรหาสหภาพแรงงานตัวแทนในประเทศเม็กซิโกต่อไป

สำหรับการวินิจฉัยข้อร้องเรียนผู้เขียนของ NAO ประเทศแคนาดาผู้เขียนมีความเห็นว่า การวินิจฉัยข้อเท็จจริงประกอบกับการตีความมาตรา 2 ของความตกลง NAALC เป็นวิธีการที่ทำให้เห็นถึงความสำคัญของพันธกรณีในมาตรานี้มากขึ้น และจะเป็นแนวทางแก่ประเทศภาคีสมาชิกในการนำพันธกรณีภายใต้ความตกลง NAALC ไปใช้ในทางปฏิบัติได้เป็นอย่างดี เนื่องจากถ้าวิเคราะห์พันธกรณีมาตรา 2 โดยละเอียดแล้วจะเห็นได้ว่า ภายใต้บทบัญญัติในมาตรานี้ ประเทศภาคีสมาชิกมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม 2 ประการ

ประการแรก พันธกรณีในการทำให้มาตรฐานแรงงานที่ใช้ภายในประเทศเป็นมาตรฐานแรงงานระดับสูง (provide for high labor standards) ซึ่งมาตรฐานแรงงานที่ใช้ภายในประเทศนั้นหมายถึง กฎหมายแรงงานภายในที่ประเทศภาคีสมาชิกบัญญัติขึ้น รวมถึงการรับเอาพันธกรณีในทางกฎหมายระหว่างประเทศด้านแรงงานที่ประเทศภาคีสมาชิกยอมผูกพันตนอยู่เข้ามาอนุวัติการเป็นกฎหมายภายในด้วย โดยที่ความตกลง NAALC รับรองสิทธิของประเทศภาคีสมาชิกในการบัญญัติมาตรฐานแรงงานของตนเอง โดยไม่มีบทกำหนดเรื่องมาตรฐานแรงงานขั้นต่ำร่วมกัน (non harmonization)

ประการที่สอง พันธกรณีที่จะต้องมุ่งมั่นพัฒนามาตรฐานแรงงานนั้นๆให้สูงขึ้นต่อไปอีก (continue to strive to improve those standards in that light)[34]อย่างไรก็ตาม ความตกลงฯไม่ได้ให้นิยามเอาไว้ว่า “มาตรฐานแรงงานระดับสูงนั้นมีลักษณะอย่างไร เพียงแต่กำหนดถึงมาตรฐานแรงงานเอาไว้อย่างกว้างๆดังที่ปรากฏอยู่ในมาตรา 49 ซึ่งนิยามคำว่า “กฎหมายแรงงาน (Labor Law)” ประกอบกับคำอธิบายนิยามของแต่ละหลักการในภาคผนวกที่ 1 ว่า มาตรฐานแรงงานที่จะถูกกล่าวถึงภายใต้ความตกลง NAALC ประกอบด้วย 11 หลักการ ได้แก่ กฎหมายและข้อบังคับ หรือบทบัญญัติในทำนองที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับ 1) เสรีภาพในการสมาคม และการคุ้มครองสิทธิในการเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน 2) สิทธิในการรวมตัวกันเพื่อเจรจาต่อรอง 3) สิทธิในการนัดหยุดงาน 4) การห้ามใช้แรงงานบังคับ 5) การคุ้มครองแรงงานเด็กและผู้เยาว์ 6) มาตรฐานแรงงานขั้นต่ำเกี่ยวกับการจ้างงาน 7) การขจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน 8) การให้ค่าจ้างที่เท่ากันระหว่างลูกจ้างหญิงและชาย 9) การป้องกันความเจ็บป่วยหรือการบาดเจ็บเนื่องมาจากการทำงาน 10) การจ่ายค่าทดแทนในกรณีบาดเจ็บ หรือเจ็บป่วย อันเนื่องมาจากการทำงาน และ 11) การคุ้มครองแรงงานอพยพ

---

[34] Human Right Watch Organization, Trading away Rights :The unfulfilled Promise of NAFTA’s Labor Side Agreement [Online] 24 February 2013. Available from: http://www.hrw.org/reports/2001/nafta/.

เมื่อพันธกรณีภายใต้ความตกลงฯ ถูกบัญญัติไว้อย่างกว้างๆและคลุมเครือจึงเป็นหน้าที่ของประเทศภาคีสมาชิกที่จะต้องตีความพันธกรณีทั้ง 2 ประการแยกออกจากกัน โดยวิเคราะห์ว่าพันธกรณีดังกล่าวนี้จะนำไปใช้ในทางปฏิบัติได้อย่างไรบ้าง ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าหากมีการร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดพันธกรณีในข้อนี้เกิดขึ้น การจะชี้ขาดว่าประเทศภาคีสมาชิกละเลยที่จะปฏิบัติตามพันธกรณีในเรื่องการพัฒนามาตรฐานแรงงานให้สูงขึ้นนั้นย่อมเป็นเรื่องที่ค่อนข้างยาก เนื่องจากจะต้องตีความให้ได้เสียก่อนว่ามาตรฐานแรงงานที่ใช้อยู่นั้นเป็นมาตรฐานแรงงานระดับสูงหรือยัง เนื่องจากไม่มีการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำที่ประเทศภาคีสมาชิกยอมรับร่วมกันเอาไว้ ทั้งจะต้องมองให้ไกลออกไปอีกว่าในกรณีดังที่มีข้อร้องเรียนมานั้นประเทศภาคีสมาชิกที่ถูกร้องเรียนจะสามารถพัฒนามาตรฐานแรงงานในหลักการที่กล่าวอ้างถึงให้สูงขึ้นได้อีกหรือไม่และจะกระทำได้อย่างไร ด้วยเหตุนี้จะเห็นได้ว่า NAO เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการสร้างแนวทางในการนำพันธกรณีไปใช้ในทางปฏิบัติ

4.1.1.3.3 ปัญหาเรื่องการนำข้อบทเรื่อง “exclusion clause” และ “expulsion procedure” ไปใช้ในทางปฏิบัติ

ข้อบทกฎหมายเรื่อง “exclusion clause” และ “expulsion procedure” เป็นบทบัญญัติเฉพาะในกฎหมายแรงงานของประเทศเม็กซิโก โดยข้อบทเรื่อง “exclusion clause” ปรากฏอยู่ในมาตรา 395 ของกฎหมาย FLL[35] สรุปได้ว่า ในสัญญาร่วมเจรจาต่อรองที่จัดทำขึ้นระหว่างฝ่ายนายจ้างกับสหภาพแรงงาน อาจมีข้อตกลงกันให้นายจ้างต้องจ้างเฉพาะลูกจ้างที่เป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานตามสัญญาร่วมเจรจาต่อรองเท่านั้น และยังให้สิทธิแก่นายจ้างในการเลิกจ้างลูกจ้างที่ถอนตัวหรือถูกตัดออกจากการเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานนั้นได้

อย่างไรก็ตาม บทบัญญัตินี้จะไม่นำมาใช้กับลูกจ้างที่เป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานอื่นที่มีอยู่ก่อนวันที่มีการจัดทำสัญญาร่วมเจรจาต่อรอง หรือก่อนที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบทนี้เข้าไปในสัญญาร่วมเจรจาต่อรอง แต่สหภาพแรงงานตามสัญญาร่วมเจรจาต่อรองก็ไม่อาจตัดสิทธิการเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานของลูกจ้างบริษัทได้ตามอำเภอใจ หากแต่จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของ มาตรา 371[36] ที่เรียกว่าข้อบทเรื่อง “expulsion procedure” ซึ่งกำหนดไว้ว่า การตัดสิทธิการเป็นสมาชิก

---

[35] **FLL,** Article 395, known as the “Exclusion Clause” states that “In the collective contract it can be established that the employer will admit exclusively as employees those who are members of the contracting union. This clause and any others that establish privileges in their favor, will not be applied with prejudice to the employees that do not join the union and that are already rendering their services in the company or establishment, from before the date in which the union requests the making or changing of the labor contract and the inclusion of the exclusionary clause

It can also be established that the employer will separate those members from their jobs that resign or are expelled from the contracting union.”

[36] **FLL,** Article 371 states that “The by-laws of the trade union shall contain

สหภาพแรงงานของลูกจ้างจะกระทำได้ต่อเมื่อมีข้อเท็จจริงอันปรากฏชัดว่าลูกจ้างคนดังกล่าวมีพฤติกรรมที่เป็นปฏิปักษ์ต่อสหภาพแรงงาน ซึ่งจะต้องเปิดโอกาสให้ลูกจ้างได้แก้ต่างข้อกล่าวหาก่อน และการตัดสิทธิการเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานของลูกจ้างจะต้องดำเนินการผ่านที่ประชุมสมาชิกสหภาพแรงงาน โดยอาศัยมติเห็นชอบให้ตัดสิทธิด้วยคะแนนเสียง 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสหภาพแรงงานและจะต้องบันทึกผลการลงคะแนนในรายงานการประชุมอย่างถูกต้องด้วย

สำหรับประเด็นนี้ ปัญหาที่เกิดขึ้นอยู่เสมอในประเทศเม็กซิโก คือ ในทางปฏิบัติแล้ว บรรดานายจ้างและและสหภาพแรงงานตามสัญญาร่วมเจรจาต่อรองมักจะตีความและนำข้อบทดังกล่าวไปใช้อย่างไม่เหมาะสม เช่น อ้างข้อบทดังกล่าวเพื่อข่มขู่ลูกจ้างให้ล้มเลิกความพยายามในการจัดตั้งสหภาพแรงงานอิสระ การข่มขู่ลูกจ้างให้เลือกสหภาพแรงงานเดิมเป็นสหภาพแรงงานตัวแทนในการจัดทำสัญญาร่วมเจรจาต่อรองฉบับใหม่ เป็นต้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรองของลูกจ้างในประเทศเม็กซิโก

นอกจากนั้น ยังมีปัญหาว่า CAB ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่ดูแลเรื่องสิทธิแรงงานในประเทศเม็กซิโกขาดความเข้าใจเกี่ยวกับการบังคับใช้ข้อบทดังกล่าวด้วย ทำให้มีการร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหานี้มายัง NAO หลายคดี เช่น คดี Echlin Case (U.S.NAO 9703 and Canadian NAO 9801) และ TEASA Case (U.S.NAO 9901) เป็นต้น

VII. grounds and procedure for expulsion and disciplinary penalties. In the case of expulsion the following rules shall be observed:

(a) a meeting of the workers shall be called for the sole purpose of informing them of the expulsion;

(b) in the case of trade unions subdivided into sections the expulsion procedure shall be carried out at a meeting of the section concerned; the motion of expulsion shall be submitted to the workers of each one of the sections of the trade union for their decision;

(c) the worker concerned shall be entitled to make a statement in his defense in accordance with the rules;

(d) the meeting shall hear the evidence on which the motion of expulsion is based and the evidence shall be submitted to the worker concerned;

(e) workers shall not be represented by proxy vote by correspondence or in writing;

(f) expulsion shall be approved by the two-thirds majority of the total membership of the trade union;

(g) expulsion may be decided only in those cases expressly stipulated in the rules, duly evidenced and exactly applicable to the case.”

4.1.1.3.3.1 กรณีศึกษา

(1) คดี Echlin Case (U.S.NAO 9703 and Canadian NAO 9801)

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ลูกจ้างของบริษัท ITAPSA จำนวนหนึ่งถูกเลิกจ้างโดยพลการในขณะกำลังดำเนินการจัดตั้งสหภาพแรงงานอิสระขึ้นในบริษัทฯ และลูกจ้างบางส่วนถูกเลิกจ้างในระหว่างการเลือกตั้งสหภาพแรงงานตัวแทน ลูกจ้างกลุ่มดังกล่าวจึงยื่นข้อร้องเรียนต่อ CAB เกี่ยวกับการถูกเลิกจ้างไม่เป็นธรรม ในที่สุด CAB มีคำตัดสินให้บริษัทฯรับลูกจ้างเหล่านั้นกลับเข้าทำงานตามเดิม

ต่อมาเมื่อผลการเลือกตั้งปรากฏว่าสหภาพแรงงานเดิมเป็นฝ่ายชนะ ทำให้สหภาพแรงงานดังกล่าวมีสถานะเป็นสหภาพแรงงานตัวแทน กลุ่มลูกจ้างที่กลับเข้าทำงานก็ถูกเลิกจ้างอีกครั้ง ฝ่ายนายจ้างอ้างว่าลูกจ้างกลุ่มดังกล่าวไม่ได้เป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานแล้ว เนื่องจากกระทำการฝ่าฝืนสัญญาร่วมเจรจาต่อรอง ข้อที่ 10 โดยไม่มีหลักฐานปรากฏว่าสหภาพแรงงานได้ดำเนินการตามข้อบทกฎหมายในเรื่อง “expulsion procedure” แล้วหรือยัง ประกอบกับ ลูกจ้างยังให้การเพิ่มเติมว่าไม่ทราบรายละเอียดเกี่ยวกับข้อสัญญาในสัญญาร่วมเจรจาต่อรองเลย เนื่องจากไม่เคยได้รับสำเนาสัญญาดังกล่าวมาก่อน เมื่อรับทราบข้อเท็จจริงในกรณีหลังแล้ว CAB กลับเพิกเฉยไม่ยอมดำเนินการใดๆ

สำหรับเรื่องการไม่ได้รับสำเนาสัญญาร่วมเจรจาต่อรองนี้ เกี่ยวข้องกับปัญหาเรื่องข้อบกพร่องของกฎหมายภายใน ในการให้ความคุ้มครองลูกจ้างให้ได้รับทราบข้อมูลข่าวสารด้านแรงงาน ซึ่งจะกล่าวถึงต่อไปด้วย

(2) แนวทางการพิจารณาข้อร้องเรียนของ NAO

(2.1) แนวทางการพิจารณาข้อร้องเรียนของ NAO ประเทศสหรัฐอเมริกา

ในการพิจารณาข้อร้องเรียนโดย NAO ประเทศสหรัฐอเมริกา NAO อ้างการตีความของ CFA ที่กล่าวถึงข้อบทเรื่อง “exclusion clause” ว่า บทบัญญัติข้อนี้ทำให้เกิดการผูกขาดของสหภาพแรงงานเพียงแห่งเดียว (union monopoly) ซึ่งมีข้อดี คือ ช่วยเพิ่มอำนาจต่อรองให้แก่ฝ่ายลูกจ้าง และลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างสหภาพแรงงานในกรณีที่มีหลายสหภาพในสถานประกอบการเดียวกัน ในแง่หนึ่งข้อบทนี้ช่วยรับประกันว่าลูกจ้างจะสามารถใช้สิทธิในการเจรจาต่อรองกับนายจ้างได้ ซึ่งสอดคล้องตามวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 แต่ในอีกแง่หนึ่ง การผูกขาดก็อาจทำให้ลูกจ้างไม่มีเสรีภาพในการเลือกเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานที่ตนต้องการได้ และยังเป็นการเพิกเฉยต่อกลุ่มเสียงข้างน้อย ซึ่งขัดต่ออนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 ที่เน้นให้ความสำคัญต่อความแตกต่างหลากหลายในทุกกรณี ดังนั้น สิ่งที่ควรจะคำนึงถึง คือ แม้ว่าความเป็นเอกภาพอาจจะเป็นสิ่งที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานของสหภาพแรงงานในบางสถานการณ์ แต่ขณะเดียวกันก็ต้องคำนึงถึงเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิใน

การรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรองของทุกคนไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างหรือนายจ้างประกอบด้วย เพราะฉะนั้น แม้ว่าโดยผลของกฎหมายภายในประเทศเม็กซิโกแล้ว ลูกจ้างทุกคนจะต้องเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานที่เป็นคู่สัญญากับบริษัท ในขณะเดียวกันลูกจ้างทุกคนก็ยังคงมีสิทธิในการรวมกลุ่มกันเพื่อจัดตั้งสหภาพแรงงานขึ้นใหม่ หรือสามารถเลือกเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานอื่นได้ด้วย

นอกจากนั้น NAO ได้อ้างถึงการตีความของศาลสูงประเทศเม็กซิโก เพื่อย้ำว่าการนำ “exclusion clause” ไปใช้ในทางปฏิบัติ สหภาพแรงงานซึ่งเป็นคู่สัญญากับบริษัทจะต้องดำเนินการอย่างเคร่งครัดตาม “expulsion procedure” ด้วย ซึ่งศาลสูงได้เคยวินิจฉัยว่า การที่นายจ้างอ้าง “exclusion clause” เป็นเหตุเลิกจ้างลูกจ้างที่สนับสนุนสหภาพแรงงานอิสระ เป็นการปรับใช้ “exclusion clause” เพื่อลงโทษลูกจ้างเป็นเรื่องผิดกฎหมาย อย่างไรก็ตามคำพิพากษาฉบับนี้ยังไม่ถึงกับเป็นคำพิพากษาบรรทัดฐานเพียงแต่อาจใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาคดีของศาลชั้นต้นเท่านั้น

เมื่อวินิจฉัยข้อร้องเรียนแล้ว NAO มีความเห็นว่า ถ้าไม่ควบคุมการปรับใช้ข้อบทเรื่อง “exclusion clause” ให้เหมาะสม จะส่งผลกระทบต่อเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรองของลูกจ้างได้ ดังนั้น NAO จึงมีข้อเสนอแนะให้รัฐมนตรีกระทรวงแรงงานของสหรัฐอเมริกาและเม็กซิโกปรึกษาหารือกัน เพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับการปรับใช้ข้อบทเรื่อง “exclusion clause” ให้สอดคล้องตามกฎหมายภายในประเทศเม็กซิโกและมาตรฐานแรงงานในเรื่องเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการเจรจาต่อรอง ก่อนที่จะเผยแพร่ความเข้าใจในการปรับใช้กฎหมายแก่สาธารณะต่อไป

(2.2) แนวทางการพิจารณาข้อร้องเรียนของ NAO ประเทศแคนาดา

ในส่วนการพิจารณาข้อร้องเรียนโดย NAO ประเทศแคนาดา NAO มีความเห็นว่า เพื่อที่จะนำข้อบทในเรื่อง “exclusion clause” มาใช้ให้เกิดประสิทธิภาพ ลูกจ้างของบริษัทฯควรจะได้รับทราบเกี่ยวกับการบัญญัติถึงข้อบทดังกล่าวในสัญญาร่วมเจรจาต่อรองเสียก่อน และขณะเดียวกันสหภาพแรงงานก็ควรมีความเข้าใจเกี่ยวกับ “expulsion procedure” ซึ่งเป็นเงื่อนไขในการนำข้อบทเรื่อง “exclusion clause” ไปใช้ในทางปฏิบัติด้วย กรณีดังกล่าวทำให้เกิดข้อสงสัยเกี่ยวกับการทำงานของ CAB ในการควบคุมการปรับใช้ข้อบทเรื่อง “exclusion clause” และ “expulsion procedure” ให้ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เนื่องจากกฎหมายภายในเม็กซิโกได้ให้อำนาจแก่ CAB ในการตัดสินข้อพิพาทได้ทันทีเมื่อพบว่ามีการปรับใช้บทบัญญัติเรื่อง “exclusion clause” อย่างไม่เหมาะสม แต่ CAB กลับเพิกเฉยไม่ยอมมีคำตัดสิน

นอกจากนั้น ยังทำให้เกิดข้อสงสัยต่อรัฐบาลของประเทศเม็กซิโกเกี่ยวกับความสามารถของรัฐบาลในการควบคุมการบังคับใช้กฎหมายแรงงานภายในให้สอดคล้องกับพันธกรณีภายใต้ความตกลง NAALC มาตรา 3 อีกด้วย

ดังนั้นเพื่อสร้างความเข้าใจที่ชัดเจนมากขึ้นเกี่ยวกับปัญหาการปรับใช้ข้อบทกฎหมายเรื่อง “exclusion clause” และ “expulsion procedure” NAO จึงมีข้อเสนอแนะให้รัฐมนตรีกระทรวงแรงงานของประเทศแคนาดาและประเทศเม็กซิโกปรึกษาหารือกันในประเด็นต่อไปนี้

1) การบังคับใช้กฎหมายในกรณีที่สหภาพแรงงานไม่ปฏิบัติตาม “expulsion procedure” ในการตัดลูกจ้างออกจากการเป็นสมาชิกของสหภาพ

2) การเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับสัญญาร่วมเจรจาต่อรองที่ฝ่ายนายจ้างได้ตกลงกับสหภาพแรงงานตัวแทนแก่ลูกจ้างของบริษัท ตลอดจนถึงผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับสัญญาดังกล่าวด้วย

4.1.1.4 ปัญหาเกี่ยวกับความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจดูแลเรื่องเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรอง

หน่วยงานของรัฐผู้มีอำนาจในการดูแลบรรยากาศการเลือกตั้งสหภาพแรงงานตัวแทนละเลยการปฏิบัติหน้าที่ในการอำนวยให้เกิดความยุติธรรมในการเลือกตั้ง ซึ่งจากข้อร้องเรียนมีข้อมูลสนับสนุนว่าสาเหตุของปัญหาเกิดจากโครงสร้างองค์กรของรัฐที่มีอำนาจดูแลเกี่ยวกับการใช้สิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรอง เอื้ออำนวยให้เกิดปัญหาเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนของเจ้าหน้าที่ ทำให้กระทบต่อการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ที่อาจไม่เป็นกลางหรือปฏิบัติงานล่าช้าได้

4.1.1.4.1 โครงสร้างองค์กรที่อาจก่อให้เกิดปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน

ข้อร้องเรียนที่ยื่นต่อ NAO มักจะมีข้อกล่าวหาว่า CAB ใช้ดุลยพินิจอย่างไม่เป็นธรรมก่อให้เกิดความยุ่งยากในการขึ้นทะเบียนสหภาพแรงงานอิสระ รวมไปถึงปัญหาในกระบวนการเลือกตั้งสหภาพแรงงานตัวแทนด้วย

เมื่อพิจารณาจากโครงสร้างองค์กร พบว่า CAB ประกอบด้วยตัวแทนที่มาจากฝ่ายนายจ้างลูกจ้างและจากรัฐบาล ซึ่งเงื่อนไขในการเป็นตัวแทนฝ่ายลูกจ้าง คือ บุคคลดังกล่าวจะต้องสังกัดสหภาพแรงงาน และโดยส่วนใหญ่มักจะได้รับการคัดเลือกมาจากสหภาพแรงงานกลางหรือสหภาพแรงงานในเครือของพรรค PRI ได้แก่ CTM, CROC และ CROM ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่ามีอย่างน้อยหนึ่งคนในคณะทำงานของ CAB ที่อาจมีส่วนได้เสียต่อผลการพิจารณาขึ้นทะเบียนสหภาพแรงงานอิสระ หรือการพิจารณาข้อพิพาทแรงงาน ในกรณีที่คู่กรณีในข้อพิพาทแรงงานฝ่ายหนึ่งเป็นสหภาพแรงงานที่คณะทำงานของ CAB สังกัดอยู่ก็เป็นได้

นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาจากบทบาทหน้าที่ของ CAB พบว่า CAB เป็นหน่วยงานที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาล เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาอนุมัติการขึ้นทะเบียนสหภาพแรงงาน แต่ในขณะเดียวกันก็มีอำนาจพิจารณาข้อพิพาทแรงงาน รวมทั้งลงโทษผู้ฝ่าฝืนกฎหมายอันเกี่ยวกับสิทธิ

ในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรอง ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตุลาการด้วย ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า CAB เป็นองค์กรที่มีลักษณะผสมระหว่างอำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ

ข้อร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหานี้ได้แก่ คดี Echlin Case (U.S. NAO 9703 and Canadian NAO 9801), Sony Case (U.S NAO 9403), Han Young Case (U.S. NAO 9702), TAESA Case (U.S. NAO 9901) และ Matamoras Garment and Tarrant Case (U.S. NAO 2003-01 and Canadian NAO 2003-01)

4.1.1.4.1.1 กรณีศึกษา

(1) คดี Echlin Case (U.S. NAO 9703 and Canadian NAO 9801)

ข้อเท็จจริงปรากฏว่าลูกจ้างของบริษัท ITAPSA กว่า 20 คนถูกไล่ออกเนื่องจากมีส่วนร่วมในการจัดตั้งสหภาพแรงงานอิสระก่อนที่จะมีการเลือกตั้งสหภาพแรงงานตัวแทน นอกจากนั้นในวันเลือกตั้งสหภาพแรงงานตัวแทนยังมีกลุ่มคนแปลกหน้าซึ่งไม่ใช่ลูกจ้างของบริษัทฯพกพาอาวุธเข้ามาในเขตเลือกตั้ง และใช้วิธีการเลือกตั้งแบบลงคะแนนอย่างเปิดเผยโดยทางวาจา ทำให้ผู้มาลงคะแนนไม่อาจใช้สิทธิได้อย่างอิสระเพราะเกรงกลัวต่อการถูกปองร้ายจากผู้ที่ไม่พอใจการลงคะแนนเสียงของแรงงาน เมื่อการเลือกตั้งแล้วเสร็จ CAB ใช้เวลาในการพิจารณาผลคะแนนเลือกตั้งค่อนข้างนานก่อนที่จะประกาศผลอย่างเป็นทางการ ในที่สุดเมื่อผลการเลือกตั้งปรากฏว่าสหภาพแรงงานเดิมเป็นฝ่ายชนะ กลุ่มลูกจ้างที่สนับสนุนสหภาพแรงงานงานอิสระจึงยื่นข้อร้องเรียนโต้แย้งผลการเลือกตั้งต่อ CAB แต่ CAB กลับไม่อนุญาตให้ผู้ร้องเรียนเสนอหลักฐานเพื่อสนับสนุนข้อกล่าวหา ซึ่งในข้อเท็จจริงปรากฏว่าตัวแทนฝ่ายลูกจ้างที่เป็นหนึ่งในคณะทำงานของ CAB ชุดที่ดำเนินการเลือกตั้งให้แก่บริษัท ITAPSA เป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานที่ชื่อว่า “the Confederation of Mexican Workers หรือ CTM” ซึ่งเป็นสหภาพแรงงานในเครือเดียวกันกับสหภาพแรงงานเดิมจึงทำให้เกิดข้อสงสัยว่า CAB อาจมีส่วนได้เสียต่อผลการเลือกตั้งสหภาพแรงงานตัวแทน จึงประกาศผลการเลือกตั้งช้า อีกทั้งยังไม่อนุญาตให้ผู้ร้องเรียนเสนอหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับข้อร้องเรียนด้วย

(2) แนวทางการพิจารณาข้อร้องเรียนของ NAO

(2.1) แนวทางการพิจารณาข้อร้องเรียนของ NAO ประเทศสหรัฐอเมริกา

สำหรับ NAO ประเทศสหรัฐอเมริกามีความเห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นประเด็นปัญหาในเรื่องความเป็นกลาง และความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานราชการภายในประเทศเม็กซิโกที่ทำหน้าที่อำนวยความยุติธรรมเกี่ยวกับสิทธิแรงงาน และเกี่ยวข้องกับความตกลง NAALC มาตรา 5 ซึ่งว่าด้วยเรื่องการรับรองสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้านแรงงานภายในประเทศภาคีสมาชิก NAO จึงมีข้อเสนอแนะแก่รัฐบาลประเทศเม็กซิโกว่า การดำเนินการใดๆเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนสหภาพแรงงานอิสระ หรือการขึ้นทะเบียนเป็นสหภาพแรงงานที่ได้รับการรับรองภายใต้

สัญญาร่วมเจรจาต่อรอง ควรจะเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐอีกหน่วยงานหนึ่งที่แยกจาก CAB และให้ CAB ทำหน้าที่เป็นองค์กรตุลาการที่ทำหน้าที่พิจารณาตัดสินข้อพิพาทเกี่ยวกับความไม่ถูกต้องตามกฎหมายในการดำเนินการจดทะเบียนดังกล่าว โดยวิธีการแยกการใช้อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการออกจากกันอย่างชัดเจนเช่นนี้ จะช่วยป้องกันปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนที่อาจกระทบต่อความเป็นกลางในการพิจารณาตัดสินข้อพิพาทได้ แต่ถึงอย่างไร หากยังคงยึดถือหลักการที่ว่าตัวแทนฝ่ายลูกจ้างในคณะทำงานของ CAB ต้องมาจากบุคคลที่สังกัดสหภาพแรงงาน ก็อาจทำให้ผู้เสียหายไม่ได้รับการเยียวยาที่เพียงพอในกระบวนการระงับข้อพิพาทด้านแรงงานอยู่เช่นเดิม เพราะด้วยวิธีการเลือกตัวแทนฝ่ายลูกจ้างจากเสียงข้างมาก ตัวแทนฝ่ายลูกจ้างส่วนใหญ่จึงมาจากสหภาพแรงงานที่มีชื่อเสียง ซึ่งล้วนแต่เป็นสหภาพแรงงานกลาง เช่น CTM, CROC และ CROM อยู่ดี ดังนั้นรัฐบาลประเทศเม็กซิโกจะต้องพิจารณาโครงสร้างขององค์กร CAB ให้รอบคอบด้วย

(2.2) แนวทางการพิจารณาข้อร้องเรียนของ NAO ประเทศแคนาดา

ในการพิจารณาข้อร้องเรียนของ NAO ประเทศแคนาดา NAO ได้กล่าวถึงกฎหมาย FLL มาตรา 671[37]ซึ่งเป็นช่องทางการร้องเรียนปัญหาเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำหน้าที่พิจารณาข้อพิพาทในกฎหมายเม็กซิโกและให้ข้อสังเกตไว้ว่า กฎหมายดังกล่าวเปิดช่องให้ร้องเรียนเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อนของเจ้าหน้าที่ในแง่ความสัมพันธ์ส่วนตัวของบุคคลเท่านั้น เช่น กรณีที่หนึ่งในสมาชิก CAB เข้าไปมีผลประโยชน์ได้เสียต่อกิจการของคู่กรณีที่กำลังเป็นข้อพิพาทกันอยู่ และผู้ร้องจะต้องพิสูจน์ข้อเท็จจริงให้เป็นที่ประจักษ์เสียก่อน ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ช่องทางการร้องเรียนดังกล่าวไม่ได้ครอบคลุมถึงกรณีความทับซ้อนกันในรูปแบบของโครงสร้างองค์กร อย่างกรณีที่ตัวแทน

---

[37] **FLL, Article 671 states that** "Just cause for revocation of the representatives of the workers and employers are;

I. To hear a case for which they have a conflict, according to this Law;
II. To litigate in any other special Board except for his own case, that of his parents, spouse, or children;
III. To be absent without just cause from hearings;
IV. To refuse to vote on any resolution;
V. To refuse to sign a resolution;
VI. To remove a file from the office without giving a receipt to the secretary;
VII. To remove from any file any official document or modify the contents of the official documents after being signed by the parties, alter them, or destroy totally or in part the contents of a file;
VIII. To retain unduly a folder or refuse to return it at the request of the secretary;
IX. To approve a notoriously illegal or unjust resolution;
X. To receive directly or indirectly any gift from the parties in conflict; and
XI. To litigate for a representative as alternate on the Board in which he has an interest or litigate for the latter being in function of alternate.

ฝ่ายลูกจ้างในคณะทำงานของ CAB ต้องได้รับการคัดเลือกจากสมาชิกของสหภาพแรงงานแห่งใดแห่งหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาข้อพิพาทระหว่างสหภาพแรงงาน ดังนั้น ผลประโยชน์ทับซ้อนก็อาจเกิดขึ้นได้ หากตัวแทนฝ่ายลูกจ้างเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งที่กำลังมีข้อพิพาทกันอยู่ กรณีดังกล่าวจึงเกี่ยวข้องกับมาตรา 5 ของความตกลงฯ

ผลการพิจารณาข้อร้องเรียนคดีนี้ NAO มีข้อเสนอแนะให้มีการปรึกษาหารือกันในระดับรัฐมนตรี ในประเด็นดังต่อไปนี้

1) การกำหนดคุณสมบัติของ CAB ที่จะช่วยส่งเสริมให้การพิจารณาข้อพิพาทด้านแรงงานเป็นกลาง มีความเป็นอิสระและปราศจากปัญหาเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน

2) การบัญญัติกฎหมายที่ช่วยป้องกันปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมด้านแรงงานของ CAB

4.1.1.4.2 ปัญหาความล่าช้าในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้เสียหาย

CAB เป็นหน่วยงานที่มักจะถูกร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหาความล่าช้าในการปฏิบัติงานอยู่เสมอ ข้อร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหานี้ได้แก่ คดี Han Young Case (U.S.NAO 9702), Echlin Case (U.S. NAO 9703 and Canadian NAO 9801) และ Matamoras Garment and Tarrant Case (U.S. NAO 2003-01 and Canadian NAO 2003-01)

4.1.1.4.2.1 กรณีศึกษา

(1) คดี Han Young Case (U.S.NAO 9702)

(1.1) ข้อเท็จจริง

มีข้อเท็จจริงที่แสดงให้เห็นว่า CAB ปฏิบัติงานล่าช้าอยู่หลายครั้ง เริ่มจากการลงคะแนนเลือกตั้งสหภาพแรงงานครั้งแรกในบริษัท Han Young ซึ่ง CAB กำหนดให้จัดขึ้นในวันที่ 6 ตุลาคม ค.ศ. 1997 แต่ CAB ประกาศผลการเลือกตั้งอย่างเป็นทางการวันที่ 10 พฤศจิกายน ค.ศ.1997 หลังจากวันเลือกตั้งประมาณ 1 เดือน โดยประกาศให้ผลการเลือกตั้งที่สหภาพแรงงานงานอิสระได้คะแนนเสียงข้างมากเป็นโมฆะ โดยอ้างว่าสหภาพแรงงานงานอิสระขาดคุณสมบัติในการเป็นสหภาพแรงงานตัวแทน และรับรองให้สหภาพแรงงานเดิมตามสัญญาร่วมเจรจาต่อรองของบริษัทฯกลับมาทำหน้าที่เป็นสหภาพตัวแทนเช่นเดิม

ต่อมาสหภาพแรงงานงานอิสระจึงอุทธรณ์คำตัดสินของ CAB ต่อศาลอุทธรณ์กลาง (Federal Appeal Court) ปรากฏว่าระหว่างกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท มีการจัดทำความตกลงร่วม

ระหว่างสหภาพแรงงานเดิมกับสหภาพแรงงานอิสระ ว่าจะชี้ขาดข้อพิพาทโดยการเลือกตั้งสหภาพแรงงานตัวแทนใหม่ และให้ถือผลของการเลือกตั้งเป็นที่ยุติ ซึ่งการเลือกตั้งดังกล่าวจัดขึ้นในวันที่ 16 ธันวาคม ค.ศ.1997 แต่ CAB ประกาศผลการเลือกตั้งอย่างเป็นทางการวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ.1997 ล่าช้าไปกว่า 2 เดือน โดยไม่ชี้แจงเหตุผลแห่งความล่าช้า ซึ่งในระหว่างที่ยังไม่ได้รับการรับรองผลการเลือกตั้ง สหภาพแรงงานตัวแทนยังไม่มีอำนาจในการปฏิบัติงาน ส่งผลให้การดำเนินกิจกรรมเพื่อการคุ้มครองสิทธิแรงงานขาดช่วง

(1.2) แนวทางและผลการพิจารณาข้อร้องเรียนของ NAO ประเทศสหรัฐอเมริกา

NAO ประเทศสหรัฐอเมริกาวินิจฉัยว่า ความล่าช้าในการประกาศผลการเลือกตั้งสหภาพแรงงานตัวแทนของ CAB เป็นการกระทำที่ไม่สอดคล้องตามพันธกรณีของความตกลง NAALC มาตรา 5(2)(2) และยังแสดงให้เห็นถึงความบกพร่องในการส่งเสริมและรับรองสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมตามมาตรา 5(1) เนื่องจากข้อเท็จจริงดังกล่าวทำให้เกิดข้อสงสัยเกี่ยวกับความเป็นกลาง และความเป็นอิสระในการใช้ดุลยพินิจในการปรับใช้กฎหมายของ CAB

(2) คดี Matamoras Garment and Tarrant Case (U.S. NAO 2003-01 and Canadian NAO 2003-01)

(2.1) ข้อเท็จจริง

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ความล่าช้าในการปฏิบัติงานของ CAB ที่ถูกกล่าวหามีอยู่ 2 ประการ

ประการแรก ความล่าช้าในการประกาศผลการพิจารณาคำขอขึ้นทะเบียนสหภาพแรงงานอิสระในบริษัท Matamoras Garment และบริษัท Tarrant Garment ซึ่งใช้เวลาถึง 58 วันและ 60 วันตามลำดับ โดยที่ CAB ปฏิเสธคำร้องด้วยเหตุผลที่เป็น “hyper-technical grounds” และเป็นที่น่าสังเกตว่า กฎหมายภายในของเม็กซิโกกำหนดระยะเวลาในการใช้ดุลพินิจของ CAB เกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ว่า จะต้องไม่เกิน 60 วัน มิฉะนั้นสหภาพแรงงานอิสระจะมีสถานะทางกฎหมายโดยทันที[38] ดังนั้น เมื่อผลการพิจารณาออกมาเมื่อครบ 60 วันพอดี ก็ต้องถือว่าผลการพิจารณาของ CAB ยังใช้ได้ สหภาพแรงงานอิสระจึงยังไม่มีสถานะทางกฎหมาย ซึ่งความล่าช้าในการปฏิบัติงานของ CAB ในกรณีนี้ดูเป็นความล่าช้าอย่างมีนัยสำคัญเนื่องจาก CAB ไม่ได้ชี้แจงเหตุผลแห่งความล่าช้า อีกทั้งยังปฏิเสธคำขอขึ้นทะเบียนสหภาพแรงงานอิสระอีกด้วย

---

[38] **FLL**, Article 366 noted that authorities must resolve registration applicants within 60 days. If the authority does not render a decision within a period of sixty days, the applicants may request that it issues a decision; if it fails to do so within three days of the request being submitted, registration shall be considered to have been affected for all legal purposes, thereby requiring the authority to issue the respective document within the next three days.

ประการที่สอง เมื่อผู้รวมกลุ่มเพื่อขอขึ้นทะเบียนสหภาพแรงงานอิสระอุทธรณ์คำตัดสินดังกล่าวต่อศาล และศาลได้ขอให้ CAB ส่งรายงานการพิจาณา เพื่อใช้ในการพิจารณาคดี ปรากฏว่า CAB ไม่ได้ส่งรายงานจนล่วงเลยเวลาตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย[39] ส่งผลให้กระบวนการพิจารณาของศาลต้องล่าช้าออกไปเรื่อยๆ และด้วยเหตุแห่งความล่าช้าทั้งปวงทำให้สหภาพแรงงานอิสระ ซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบไม่ได้รับความเป็นธรรมในกระบวนการพิจารณาคดีเท่าที่ควร

(2.2) แนวทางและผลการพิจารณาข้อร้องเรียนของ NAO ประเทศแคนาดา

NAO ประเทศแคนาดาวินิจฉัยว่า สถานการณ์ดังกล่าวเกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายแรงงานภายในประเทศเม็กซิโกที่ไม่มีประสิทธิภาพอันเป็นการละเมิดพันธกรณีของความตกลงมาตรา 3 และ มาตรา 5(1)(4) ด้วยเพราะ CAB ทำให้กระบวนการขึ้นทะเบียนสหภาพแรงงานเกิดความยุ่งยาก ซับซ้อน อีกทั้งยังดำเนินการล่าช้าโดยปราศจากเหตุผลอันควร

นอกจากนั้นการที่มีข้อร้องเรียนประเด็นนี้เกิดขึ้นบ่อยครั้งย่อมเป็นการแสดงให้เห็นปัญหาในขึ้นทะเบียนสหภาพแรงงานอิสระว่า เกิดจากความบกพร่องในการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐเอง แต่รัฐบาลประเทศเม็กซิโกกลับไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้เป็นรูปธรรมได้

ผลการพิจารณาข้อร้องเรียน NAO ประเทศแคนาดามีข้อเสนอแนะให้มีการปรึกษาหารือระหว่างรัฐมนตรีของประเทศแคนาดาและเม็กซิโกเกี่ยวกับเรื่องการกำหนดระยะเวลาในการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจรับขึ้นทะเบียนสหภาพแรงงานในประเทศเม็กซิโกให้เหมาะสมต่อไป

4.1.1.5 ปัญหาเรื่องความบกพร่องของกฎหมายในการให้ความคุ้มครองสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลด้านแรงงาน

การให้ความคุ้มครองสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลด้านแรงงานเกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครองสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้านแรงงานตามพันธกรณีภายใต้ความตกลง NAALC มาตรา 4[40] และ 5 เรื่อง “private action” และ “procedural guarantee” ตามลำดับ โดยมาตรา 4 มุ่ง

---

[39] **The Ley de Amparo (LA),** Article 147 indicates that when the District Court does not find any cause of inadmissibility, the judge admits it, requests a report of justification from the authorities responsible for the alleged violation, and schedules the hearing within 30 days.

Article 149 relates to the report of justification. The authority whose decision is challenged must submit their report within five days, but this period can be extended for an extra five days when this is justified. In any case, the report must be submitted at least eight days before the hearing. When the authority does not submit such report within the time limit, the petitioner or an affected third party can request the postponement or suspension of the hearing.

[40] **NAALC,** Article 4 states that “**Private Action**

คุ้มครองให้ลูกจ้างได้รับความช่วยเหลืออย่างเหมาะสมจากกระบวนการยุติธรรมด้านแรงงานตามสิทธิภายใต้กฎหมายแรงงานของประเทศภาคสมาชิกเอง รวมถึงความตกลงร่วมต่างๆ ซึ่งย่อมครอบคลุมถึงสัญญาร่วมเจรจาต่อรองที่จัดทำขึ้นในบริษัทด้วย และมาตรา 5 มุ่งคุ้มครองลูกจ้างให้สามารถร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิแรงงานต่อหน่วยงานผู้มีอำนาจของรัฐได้ ดังนั้นเมื่อกฎหมายภายในมีความบกพร่องในการให้ความคุ้มครองสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลด้านแรงงานย่อมทำให้กระทบต่อความสามารถในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้านแรงงานของลูกจ้างด้วย

ข้อร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหานี้ได้แก่ คดี Sony Case (U.S.NAO 9403), Han Young Case (U.S.NAO 9702), Echlin Case (U.S. NAO 9703 and Canadian NAO 9801), TEASA Case (U.S.NAO 9901) และ Matamoras Garment and Tarrant Case (U.S. NAO 2003-01 and Canadian NAO 2003-01)

4.1.1.5.1 กรณีศึกษา

คดี Sony Case (U.S.NAO 9403), Echlin Case (U.S. NAO 9703 and Canadian NAO 9801), และ Matamoras Garment and Tarrant Case (U.S. NAO 2003-01 and Canadian NAO 2003-01) มีข้อเท็จจริงที่มีลักษณะร่วมกันดังต่อไปนี้

(1) ข้อเท็จจริง

ปัญหาที่ทำให้มีการยื่นข้อร้องเรียนต่อ NAO สืบเนื่องจากการที่ลูกจ้างในบริษัทต้องการจัดตั้งสหภาพแรงงานอิสระ โดยไม่ทราบมาก่อนว่าบริษัทได้มีการทำสัญญาร่วมเจรจาต่อรองกับสหภาพแรงงานกลางไว้แล้ว ซึ่งมีผลทำให้มีสหภาพแรงงานที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนลูกจ้างในการเรียกร้องสิทธิแรงงานอยู่แล้วโดยไม่จำเป็นต้องจัดตั้งสหภาพแรงงานขึ้นมาใหม่ แต่ลูกจ้างมักจะทราบข้อเท็จจริงนี้ในขณะที่กำลังพยายามจัดตั้งสหภาพแรงงาน ทำให้ลูกจ้างไม่พอใจสหภาพแรงงานเดิมมากขึ้น เนื่องจากก่อนหน้านั้นสหภาพแรงงานเดิมไม่เคยแสดงตนเป็นตัวแทนเรียกร้องสิทธิแรงงานแทนลูกจ้างเลย

นอกจากนั้นยังมีปัญหาอีกว่าทั้งสหภาพแรงงานเดิมและฝ่ายนายจ้างพยายามขัดขวางการรวมกลุ่มเพื่อจัดตั้งสหภาพแรงงานอิสระของลูกจ้าง โดยอ้างข้อสัญญาต่างๆในสัญญาร่วมเจรจาต่อรอง

---

1. Each Party shall ensure that persons with a legally recognized interest under its law in a particular matter have appropriate access to administrative, quasi-judicial, judicial or labor tribunals for the enforcement of the Party's labor law.
2. Each Party's law shall ensure that such persons may have recourse to, as appropriate, procedures by which rights arising under:
    (1) its labor law, including in respect of occupational safety and health, employment standards, industrial relations and migrant workers, and
    (2) collective agreements,"

มาข่มขู่ไม่ให้ลูกจ้างดำเนินการต่อไป สิ่งที่ร้ายแรงกว่านั้น คือ กฎหมายเปิดช่องให้สหภาพแรงงานตัวแทนสามารถจัดการเกี่ยวกับปัญหาสิทธิแรงงานภายในสถานประกอบการได้ด้วยตนเองโดยไม่ต้องดำเนินการผ่านหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น เมื่อเกิดปัญหาว่าสหภาพแรงงานเดิมละเมิดสิทธิแรงงานของลูกจ้างในบริษัทเสียเอง ลูกจ้างจึงไม่มีช่องทางการร้องเรียนเพื่อเยียวยาผลกระทบจากการถูกละเมิดสิทธิ นอกจากข้อเท็จจริงจะปรากฏว่า การขัดขวางการใช้สิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรองนั้น มีการทำอันตรายแก่ร่างกาย จึงจะสามารถฟ้องร้องเป็นคดีอาญาต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจได้

การที่ลูกจ้างไม่ทราบข้อมูลเกี่ยวกับสัญญาร่วมเจรจาต่อรองทำให้ลูกจ้างไม่สามารถเรียกร้องสิทธิแรงงานต่อนายจ้างโดยผ่านหน่วยงานที่เป็นตัวแทนของตนได้อย่างเต็มที่ นอกจากนั้นลูกจ้างยังไม่สามารถตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของสหภาพแรงงานเดิมให้เป็นไปตามสัญญาดังกล่าวได้อีกด้วย

(2) แนวทางการพิจารณาข้อร้องเรียนของ NAO

(2.1) แนวทางการพิจารณาข้อร้องเรียนของ NAO ประเทศสหรัฐอเมริกา

ในคดี Echlin Case (U.S. NAO 9703) เมื่อ NAO พิจารณาข้อเท็จจริงจากคดีอื่นๆ ประกอบด้วยแล้ว จึงมีข้อสรุปว่า ประเทศเม็กซิโกมีระบบการเผยแพร่ข้อมูลด้านแรงงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะเห็นได้จาก ปัญหาความยุ่งยากในการค้นหาสถานะการจดทะเบียนสัญญาร่วมเจรจาต่อรองในสถานประกอบการ เพราะถึงแม้ว่า สำนักงานเลขาธิการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมแห่งประเทศเม็กซิโก (The Mexican Secretariat of Labor and Social Welfare หรือ Mexican STPS) จะพยายามพัฒนาเรื่องความโปร่งใสเกี่ยวกับข้อมูลของสหภาพแรงงานที่ได้รับการขึ้นทะเบียน โดยการเผยแพร่ผ่านระบบฐานข้อมูลของหน่วยงานแล้วก็ตาม แต่ข้อมูลที่ปรากฏในระบบฐานข้อมูลกลับมีเพียงข้อมูลพื้นฐาน เช่น ชื่อ วันที่ขึ้นทะเบียน ที่อยู่ของสหภาพแรงงาน และชื่อของผู้มีอำนาจจัดการแทนสหภาพแรงงานนั้นๆ เป็นต้น แต่ไม่ปรากฏข้อมูลเกี่ยวกับสัญญาร่วมเจรจาต่อรองที่สหภาพแรงงานได้ลงนามไว้เลย

นอกจากนั้น NAO พบว่าลูกจ้างของบริษัทที่มีการตกลงทำสัญญาร่วมเจรจาต่อรองกับสหภาพแรงงานกลางไม่ได้รับสำเนาสัญญาดังกล่าว และถึงแม้ว่าจะร้องขอจากนายจ้างก็มักจะถูกปฏิเสธอยู่เสมอ

ปัญหาเหล่านี้เกิดจากการที่กฎหมายภายในประเทศเม็กซิโกไม่ได้กำหนดให้นายจ้างหรือสหภาพแรงงานตัวแทนต้องเผยแพร่สัญญาร่วมเจรจาต่อรองแก่ลูกจ้างในบริษัท ตลอดจนบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้องกับบริษัทให้ได้รับทราบข้อมูลอย่างทั่วถึง อีกทั้งนายจ้างสามารถทำสัญญาร่วมเจรจาต่อรองของบริษัทได้โดยไม่ต้องผ่านความเห็นชอบของลูกจ้างแต่อย่างใด NAO มีความเห็นว่า การคุ้มครองเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรองนั้นไม่ได้มุ่งคุ้มครองเฉพาะเวลาที่ลูกจ้างอยู่ในสถานที่ทำงานเท่านั้น แต่ยังรวมถึงความคุ้มครองต่อทั้งลูกจ้างและตัวแทน

ของลูกจ้างในการเข้าถึงข้อมูลที่ถูกต้องตามกฎหมายด้านแรงงานและการรับทราบเกี่ยวกับกิจกรรมของสหภาพแรงงานที่ตนเป็นสมาชิกด้วย

นอกจากนั้น NAO ยังตั้งข้อสังเกตต่อกรณีที่กฎหมายเปิดช่องให้สหภาพแรงงานตัวแทนสามารถดำเนินกิจกรรมภายในสถานประกอบการได้อย่างเป็นอิสระโดยไม่ต้องผ่านหน่วยงานของรัฐว่าเมื่อเป็นเช่นนั้นภาครัฐจะจัดการกับปัญหาที่สหภาพแรงงานตัวแทนละเมิดสิทธิแรงงานของลูกจ้างในสถานประกอบการเสียเองอย่างไร

ผลของการพิจารณาข้อร้องเรียนเกี่ยวกับประเด็นปัญหานี้ NAO ได้เคยมีข้อเสนอแนะในคดี Sony Case (U.S.NAO 9403) โดยเสนอแนะให้นำประเด็นเรื่อง “private action” และ “procedural guarantee” ซึ่งเกี่ยวข้องกับพันธกรณีภายใต้ความตกลง NAALC มาตรา 4 และ 5 ว่าด้วยเรื่องความสามารถของลูกจ้างในการเข้าสู่กระบวนการบังคับใช้สิทธิแรงงาน บรรจุเข้าเป็นวาระแห่งชาติ เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลกันระหว่างประเทศภาคีสมาชิกภายใต้ความตกลง NAALC และเสนอให้ประเทศภาคีสมาชิกปรึกษาหารือกัน เพื่อหามาตรการในการแก้ไขการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของลูกจ้างในกรณีที่สหภาพแรงงานตามสัญญาร่วมเจรจาต่อรองที่บริษัทจัดทำขึ้นขัดขวางเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรองของลูกจ้างด้วย

ดังนั้น ในการพิจารณาข้อร้องเรียนคดี Echlin Case (U.S. NAO 9703) NAO จึงย้ำเกี่ยวกับเจตนารมณ์ของรัฐบาลเม็กซิโกในแถลงการณ์ร่วมดังกล่าว เพื่อให้รัฐบาลประเทศเม็กซิโกเกิดความตระหนักถึงบทบาทของตนในการแก้ไขปัญหาเรื่องนี้อย่างเร่งด่วน

ต่อมามีข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ปรากฏในรายงานผลการพิจารณาข้อร้องเรียนคดี Matamoras Garment and Tarrant Case (U.S. NAO 2003-01) ว่า สืบเนื่องจากข้อร้องเรียนกรณีก่อนหน้าได้แก่ คดี Sony Case (U.S.NAO 9403), Han Young Case (U.S.NAO 9702), Echlin Case (U.S. NAO 9703 and Canadian NAO 9801) และ TEASA Case (U.S.NAO 9901) รัฐบาลประเทศเม็กซิโกได้ให้ความสำคัญต่อปัญหานี้มากขึ้น รัฐบาลฯจึงได้แสดงเจตนารมณ์ในแถลงการณ์ร่วมระหว่างประเทศภาคีสมาชิกความตกลง NAALC ลงวันที่ 18 พฤษภาคม ค.ศ.2000 โดยให้การรับรองว่าจะดำเนินมาตรการเพื่อสร้างความมั่นใจต่อแรงงานเรื่องการเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับสัญญาร่วมเจรจาต่อรองที่ได้จดทะเบียนไว้ให้ได้

(2.2) แนวทางการพิจารณาข้อร้องเรียนของ NAO ประเทศแคนาดา

NAO ประเทศแคนาดาวินิจฉัยว่า พลเมืองประเทศเม็กซิโกที่เป็นลูกจ้างย่อมได้รับความคุ้มครองสิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรองโดยปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายนายจ้างและอำนาจรัฐ ตามรัฐธรรมนูญประเทศเม็กซิโกประกอบกฎหมาย FLL แต่บทบัญญัติเหล่านี้ไม่ครอบคลุมถึงกรณีถูกแทรกแซงการใช้สิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรองจากสหภาพแรงงานที่ลูกจ้างเป็นสมาชิกอยู่ทำให้ลูกจ้างที่ถูกสหภาพแรงงานละเมิดสิทธิไม่สามารถเรียกร้องความเป็นธรรมผ่านกฎหมายฉบับนี้ได้

เว้นแต่ว่าการละเมิดดังกล่าวเกี่ยวข้องกับการกระทำผิดทางอาญาจึงจะสามารถดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาผ่านกฎหมายฉบับอื่นได้

จากข้อเท็จจริงข้างต้น NAO จึงตั้งข้อสงสัยต่อประสิทธิภาพของกฎหมาย FLLในการให้ความคุ้มครองสิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรองแก่ลูกจ้าง ดังนั้นจึงเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาความสามารถของรัฐบาลประเทศเม็กซิโกในการปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้ความตกลง NAALC มาตรา 2 ว่าด้วยการบัญญัติกฎหมายแรงงานภายในให้อยู่ในมาตรฐานแรงงานระดับสูง ประกอบกับมาตรา 4 เกี่ยวกับความสามารถของลูกจ้างในการเข้าสู่กระบวนการบังคับใช้สิทธิแรงงานที่ได้รับความคุ้มครองภายใต้สัญญาร่วมเจรจาต่อรองของบริษัทด้วย

ผลการพิจารณาข้อร้องเรียน NAO มีข้อเสนอแนะให้รัฐมนตรีกระทรวงแรงงานของประเทศแคนาดากับสำนักงานเลขาธิการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมแห่งประเทศเม็กซิโกปรึกษาหารือกัน เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาความบกพร่องในการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับสัญญาร่วมเจรจาต่อรองของบริษัทแก่สมาชิกของสหภาพแรงงานตลอดจนถึงผู้มีส่วนเกี่ยวข้องด้วย

ผู้เขียนเห็นว่าสาเหตุหลักของประเด็นปัญหานี้เกิดจากข้อบกพร่องของกฎหมายภายในของประเทศเม็กซิโกเอง ที่ไม่มีบทบัญญัติส่งเสริมการเผยแพร่กฎหมายตลอดจนความตกลงร่วมต่างๆ เกี่ยวกับแรงงานอย่างเหมาะสม ซึ่งเกี่ยวข้องกับพันธกรณีภายใต้ความตกลง NAALC มาตรา 7 ที่ว่าด้วยเรื่องการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารด้านแรงงานแก่สาธารณเพื่อสร้างความตระหนักเกี่ยวกับกฎหมายแรงงานภายในด้วย[41] เนื่องจากพันธกรณีในข้อนี้กำหนดให้ประเทศภาคีสมาชิกจะต้องเผยแพร่เอกสารข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติ วิธีการบังคับใช้และขั้นตอนการปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานแก่สาธารณะ รวมทั้งต้องส่งเสริมการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายแรงงาน แต่ในการพิจารณาข้อร้องเรียน NAO กลับไม่ได้อ้างถึงพันธกรณีในข้อนี้แต่อย่างใด

4.1.1.6 ปัญหาเรื่องผู้เสียหายในคดีละเมิดสิทธิแรงงานสละสิทธิในการดำเนินคดี

ถึงแม้ว่ากฎหมายภายในประเทศเม็กซิโกจะเปิดโอกาสให้ลูกจ้างซึ่งเป็นผู้เสียหายจากการถูกนายจ้างละเมิดสิทธิแรงงานสามารถร้องเรียนไปยัง CAB เพื่อขอรับค่าชดเชย หรือเพื่อขอให้ CAB มีคำตัดสินให้ลูกจ้างกลับเข้าทำงานได้ แต่ในทางปฏิบัติมักจะพบว่าลูกจ้างซึ่งเป็นผู้เสียหายยอมสละสิทธิในการดำเนินคดี ซึ่งมีทั้งที่สมัครใจและถูกขู่เข็ญ สาเหตุหลักที่ลูกจ้างยอมสละสิทธิในการดำเนินคดีต่อนายจ้างมีดังต่อไปนี้

---

[41] **NAALC, Article 7** states that "**Public Information and Awareness**
Each Party shall promote public awareness of its labor law, including by:

1. ensuring that public information is available related to its labor law and enforcement and compliance procedures; and
2. promoting public education regarding its labor law."

4.1.1.6.1 ปัญหาการลูกจ้างถูกนายจ้างขมขู่ให้สละสิทธิในการดำเนินคดี

เนื่องจากผู้ถูกละเมิดสิทธิแรงงานมักจะเป็นลูกจ้างที่มีรายได้น้อย และผู้กระทำการละเมิดมักจะเป็นนายจ้างของลูกจ้างเหล่านั้นนั่นเอง ดังนั้นนายจ้างจึงมีวิธีการที่สามารถทำให้ลูกจ้างซึ่งเป็นผู้เสียหายสละสิทธิในการดำเนินคดีตามกฎหมายได้มากมาย ดังเช่นคดี Honeywell and General Electric Case (U.S.NAO 9402), Sony Case (U.S.NAO 9403), Echlin Case (U.S.NAO 9703) และ Matamoros Garment and Tarrant Case (U.S.NAO 2003-01)

4.1.1.6.1.1 กรณีศึกษา

นับตั้งแต่ความตกลง NAALC มีผลใช้บังคับ ปรากฏว่ามีข้อร้องเรียนเกี่ยวกับกรณีลูกจ้างถูกเลิกจ้างอย่างไม่เป็นธรรม เพราะลูกจ้างเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมของสหภาพแรงงานอยู่เสมอ ทั้งๆ ที่เป็นการใช้สิทธิอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และต่อมาเมื่อลูกจ้างเลือกที่จะดำเนินคดีก็จะพบปัญหาว่าถูกนายจ้างข่มขู่ให้สละสิทธิในการดำเนินคดี

เมื่อพิจารณากฎหมายแรงงานของเม็กซิโกแล้วพบว่า กฎหมายวางหลักไว้ว่า ลูกจ้างที่ถูกเลิกจ้างมีสิทธิได้รับค่าชดเชยโดยคำนวณตามระยะเวลาการทำงาน นอกจากนั้นยังมีสิทธิได้รับค่าชดเชยจากการถูกเลิกจ้างไม่เป็นธรรมด้วย อย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นการป้องกันการถูกฟ้องร้องในภายหลัง เมื่อมีการเลิกจ้าง นายจ้างมักจะข่มขู่ให้ลูกจ้างเขียนใบลาออกพร้อมลงชื่อยอมรับค่าชดเชย โดยอ้างว่าหากลูกจ้างไม่รับข้อเสนอลูกจ้างจะไม่มีสิทธิได้รับค่าชดเชยอีกต่อไปและจะต้องถูกขึ้นบัญชีดำซึ่งจะทำให้ไม่สามารถหางานใหม่ได้ ดังนั้นด้วยความกลัวต่อปัญหาที่จะตามมาภายหลัง ลูกจ้างที่ถูกเลิกจ้างจึงมักจะยินยอมซึ่งเท่ากับเป็นการสละสิทธิในการดำเนินคดีต่อนายจ้างเพื่อขอรับค่าชดเชยเต็มจำนวนรวมไปถึงสิทธิที่จะขอให้ CAB มีคำตัดสินให้ลูกจ้างกลับเข้าทำงานในสถานประกอบการเดิมไปโดยปริยาย

(1) ข้อเท็จจริงคดี Matamoros Garment and Tarrant Case (U.S.NAO 2003-01)

ข้อเท็จจริงพบว่าลูกจ้างถูกบังคับให้ลงนามในสัญญายอมรับค่าชดเชยเมื่อมีการเลิกจ้างตั้งแต่ตอนทำสัญญาจ้างกับบริษัทแล้ว ซึ่งบริษัทได้นำสัญญาดังกล่าวมาข่มขู่ลูกจ้างผู้เสียหายที่ประสงค์จะดำเนินคดีกับบริษัทในภายหลังว่าหากลูกจ้างไม่ยินยอมรับค่าชดเชยตามสัญญาจะต้องถูกขึ้นบัญชีดำทำให้ไม่สามารถหางานใหม่ได้ นอกจากนั้นยังมีปัญหาว่ารัฐบาลไม่ได้จัดหาหลักประกันการว่างงานให้แก่ลูกจ้าง ทำให้ลูกจ้างที่ถูกเลิกจ้างประสบปัญหาขาดแคลนรายได้ในระหว่างดำเนินคดี ดังนั้นลูกจ้างซึ่งเป็นผู้เสียหายจึงเลือกที่จะรับค่าชดเชย เพื่อหลีกเลี่ยงความเสี่ยงจากการถูกขึ้นบัญชีดำ และเพื่อจะได้ไม่เป็นการเสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีต่อไปอีกด้วย ในที่สุดเมื่อการดำเนินคดีไปถึงชั้นศาล ศาลจึงยกฟ้องด้วยเหตุผลว่าผู้เสียหายในคดียอมรับค่าชดเชยและสละสิทธิในการดำเนินคดีแล้ว

(2) แนวทางและผลการพิจารณาข้อร้องเรียนของ NAO ประเทศสหรัฐอเมริกา

สำหรับประเด็นปัญหานี้ในช่วงแรก NAO ประเทศสหรัฐอเมริกาเสนอแนะให้มีการจัดโครงการความร่วมมือระหว่างประเทศภาคีสมาชิกของความตกลง NAALC เพื่อแสวงหาแนวทางทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างไม่ให้ถูกเลิกจ้าง เนื่องจากการใช้สิทธิในการรวมกลุ่มฯ นอกจากนั้น NAO ยังนำเสนอกิจกรรมเพื่อติดตามผลของโครงการด้วย ทำให้โครงการความร่วมมือต่างๆดำเนินมาอย่างต่อเนื่อง ได้แก่ คดี Honeywell and General Electric Case (U.S.NAO 9402), Sony Case (U.S.NAO 9403), Echlin Case (U.S.NAO 9703) อย่างไรก็ตาม ปัญหานี้ก็ไม่ได้หมดไป

ต่อมาเมื่อเกิดคดี Matamoros Garment and Tarrant Case (U.S.NAO 2003-01) NAO ประเทศสหรัฐเมริกาจึงสรุปแนวทางการพิจารณาข้อร้องเรียนประเด็นนี้เพื่อเป็นประโยชน์แก่กรณีอื่นต่อไปว่า ตามกฎหมายภายในประเทศเม็กซิโก หากผู้เสียหายยอมรับค่าชดเชยด้วยเหตุผลส่วนตัวแล้วย่อมเป็นการตัดสิทธิในการดำเนินคดี ผู้มีอำนาจพิจารณาคดีจึงไม่สามารถวินิจฉัยได้ว่าการเลิกจ้างนั้นๆมีสาเหตุเนื่องจากการพยายามจัดตั้งสหภาพแรงงานหรือไม่ ดังนั้นเมื่อเป็นเช่นนี้ NAO เองก็ไม่สามารถวินิจฉัยได้ว่า รัฐบาลของประเทศเม็กซิโกละเลยการบังคับใช้กฎหมายแรงงานภายในที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหานี้หรือไม่เช่นกัน

จากประเด็นปัญหานี้จะเห็นได้ว่า การใช้อำนาจขององค์กรระงับข้อพิพาทภายใต้ความตกลง NAALC ถูกจำกัดด้วยบทบัญญัติของกฎหมายภายในของประเทศภาคีสมาชิก หากกรณีพิพาทดังกล่าวไม่สามารถดำเนินคดีในชั้นศาลภายในประเทศได้แล้ว NAO หรือองค์กรระงับข้อพิพาทในกระบวนการบังคับใช้ความตกลงระดับอื่นๆก็ไม่สามารถใช้ดุลยพินิจต่อประเด็นพิพาทเหล่านั้นได้ เนื่องจากจะเป็นการก้าวก่ายต่ออำนาจอธิปไตยของประเทศภาคีสมาชิก นอกจากนั้นบทบัญญัติภายใต้ความตกลงฯก็ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 5.8 ซึ่งสรุปได้ว่า คำตัดสินของฝ่ายตุลาการของประเทศภาคีสมาชิก จะต้องไม่ถูกทบทวนหรือนำมาพิจารณาคดีใหม่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติในความตกลงฉบับนี้ ดังนั้นหากศาลภายในตัดสินเช่นไรแล้วก็ต้องถือว่าเป็นที่ยุติ NAO จะใช้วิธีการภายใต้ความตกลงฯเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมไม่ได้

อย่างไรก็ตาม องค์กรระงับข้อพิพาทภายใต้ความตกลงฯก็ยังมีบทบาทสำคัญในการแสวงหาความร่วมมือเพื่อป้องกันปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต หรือช่วยให้คำแนะนำเพื่อแก้ไขปัญหาจากต้นเหตุผ่านกระบวนการการปรึกษาหารือได้ ดังเช่นที่ NAO ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ดำเนินการในช่วงแรก แม้ว่าการดำเนินการดังกล่าวอาจจะไม่เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจน แต่อย่างน้อยด้วยวิธีการปรึกษาหารือย่อมทำให้เกิดความตระหนักถึงปัญหาในวงกว้างและอาจจะนำไปสู่การริเริ่มปรับปรุงกฎหมายภายในของประเทศภาคีสมาชิกด้วยตนเองได้

4.1.1.6.2. ปัญหาเรื่องผู้เสียหายจากการถูกเลิกจ้างไม่เป็นธรรมไม่ดำเนินคดีเพราะไม่ไว้วางใจต่อการทำงานของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ

จากตัวอย่างข้อร้องเรียนที่ได้นำเสนอไปข้างต้น ล้วนแต่สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศเม็กซิโก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ CAB เพราะเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการให้ความคุ้มครองสิทธิแรงงานแก่ลูกจ้างในประเทศเม็กซิโก ไม่ว่าจะเป็นข้อสงสัยต่อความเป็นกลางในการใช้ดุลยพินิจ ความล่าช้าในการปฏิบัติงาน และความเป็นอิสระในเชิงโครงสร้างองค์กร เป็นต้น สิ่งต่างๆเหล่านี้ล้วนแต่ส่งผลกระทบต่อความรู้สึกในแง่ลบของลูกจ้างที่ได้รับความเสียหายในการเข้าร้องเรียนต่อหน่วยงานดังกล่าวทั้งสิ้น ดังเช่นข้อเท็จจริงในกรณีต่อไปนี้

4.1.1.6.2.1 กรณีศึกษา

(1) คดี Matamoras Garment and Tarrant Case (Canadian NAO 2003-01)

ข้อเท็จจริงปรากฏว่าลูกจ้างของบริษัท Matamoras Garment และบริษัท Tarrant Garment ในประเทศเม็กซิโกกล่าวหาว่าสหภาพแรงงานที่ขึ้นทะเบียนต่อ CAB ตามผลของสัญญาร่วมเจรจาต่อรองของบริษัทฯ ละเลยการปฏิบัติหน้าที่ในการเป็นตัวแทนฝ่ายลูกจ้างเพื่อเรียกร้องสิทธิแรงงานต่อนายจ้าง บรรดาลูกจ้างจึงต้องการจัดตั้งสหภาพแรงงานอิสระขึ้นมาใหม่ แต่กลับต้องเผชิญปัญหาถูกขัดขวางจากฝ่ายนายจ้างด้วยการที่นายจ้างเลิกจ้างลูกจ้างที่มีส่วนร่วมในกระบวนการการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรอง และจ่ายค่าชดเชยในอัตราต่ำกว่าที่กฎหมายแรงงานกำหนด ทั้งที่เป็นการใช้สิทธิแรงงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ประกอบกับกฎหมายรัฐธรรมนูญของเม็กซิโกเองก็ได้ให้ความคุ้มครองการใช้สิทธิดังกล่าวเอาไว้ว่า แรงงานสามารถใช้สิทธิการรวมกลุ่มได้โดยปราศจากการถูกข่มขู่ หรือขัดขวางจากนายจ้างและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งกฎหมายประเทศเม็กซิโกเปิดโอกาสให้ผู้ถูกเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำอันไม่เป็นธรรมของนายจ้างต่อหน่วยงานผู้มีอำนาจ นั่นก็คือ CAB ได้ แต่ผู้เสียหายบางส่วนเลือกที่จะไม่ดำเนินคดีเนื่องจากไม่มีความไว้วางใจต่อการทำงานของ CAB โดยกล่าวว่ามักจะไม่ได้รับความเป็นธรรมในการพิจารณาคดีของ CAB

(2) แนวทางการพิจารณาข้อร้องเรียนของ NAO ประเทศแคนาดา

จากข้อร้องเรียนคดี Matamoras Garment and Tarrant Case (Canadian NAO 2003-01) NAO ประเทศแคนาดา เห็นว่าปัญหาดังกล่าวสามารถแก้ไขเยียวยาได้โดยกระบวนการทางกฎหมายภายในประเทศ แต่เมื่อผู้เสียหายเลือกที่จะไม่ดำเนินคดี ก็เท่ากับว่าทำให้กระบวนการที่กฎหมายภายในบัญญัติไว้ไม่ถูกนำมาใช้ แต่ก็เป็นเพราะความสมัครใจของผู้เสียหายเอง ดังนั้น NAO จึงไม่สามารถสรุปว่า รัฐบาลประเทศเม็กซิโกละเลยการบังคับใช้กฎหมายภายในเกี่ยวกับการคุ้มครองเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรองได้

ผลการพิจารณาข้อร้องเรียน สำหรับประเด็นนี้ NAO มีข้อเสนอแนะให้รัฐมนตรีกระทรวงแรงงานของประเทศเม็กซิโกและแคนาดาปรึกษาหารือกัน เพื่อหามาตรการที่จะทำให้กระบวนการคุ้มครองการถูกขัดขวางการใช้สิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรองของลูกจ้างสามารถบังคับใช้ได้ในทางปฏิบัติต่อไป

สำหรับประเด็นนี้ก็มีผลเช่นเดียวกับประเด็นข้างต้นเนื่องจากการใช้ดุลยพินิจของ NAO ถูกจำกัดด้วยกฎหมายภายใน NAO จึงไม่อาจใช้ดุลยพินิจที่เกินขอบเขตที่ความตกลงฯกำหนดได้

4.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรองในประเทศสหรัฐอเมริกา

กฎหมายภายในประเทศสหรัฐอเมริกาที่ให้ความคุ้มครองเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรอง ได้แก่

1) รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา (The Constitution of the United States of American) ซึ่งแม้ไม่ได้เจาะจงให้ความคุ้มครองในเรื่องแรงงาน แต่ได้วางหลักการเพื่อรับรองเสรีภาพของบุคคลธรรมดา ซึ่งเป็นพื้นฐานในการพัฒนาเรื่องสิทธิของแรงงานในประเทศต่อไป

2) ประมวลกฎหมายแห่งสหรัฐอเมริกา (The Code of Laws of the United States of America) ซึ่งเป็นการรวบรวมกฎหมายของรัฐบาลกลางเอาไว้ ประกอบด้วยเรื่องแรงงานในหัวข้อที่ 29

3) กฎหมายแรงงานสัมพันธ์แห่งสหรัฐอเมริกา (National Labor Relations Act หรือ NLRA)

โดยการบังคับใช้ผ่านหน่วยงานผู้มีอำนาจเรียกว่า “คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์แห่งชาติ (National Labor Relations Board หรือ NLRB)” ซึ่งทำหน้าที่ในการควบคุมการเลือกตั้งสหภาพแรงงานตัวแทน ในกรณีที่มีหลายสหภาพแรงงานแข่งขันกันเป็นสหภาพแรงงานตัวแทนแก่ “bargaining unit” ซึ่งหมายถึง กลุ่มของลูกจ้างกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งที่สหภาพแรงงานต้องการเป็นตัวแทนให้ ที่มีเพียงกลุ่มเดียว และทำการสืบสวนข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมด้านแรงงาน อย่างไรก็ตาม NLRB ไม่มีอำนาจในการบังคับคำชี้ขาดของตน ทำให้ต้องฟ้องร้องต่อศาลแขวง (District Court) หรือศาลกลาง (Federal Court) แล้วแต่กรณี เพื่อให้ศาลมีคำบังคับ ดังนั้นบางครั้ง NLRB จึงอาจทำหน้าที่เป็นคู่ความในคดีด้วย

ในส่วนของความตกลงระหว่างประเทศ (International Agreement) ที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรอง ประเทศสหรัฐอเมริกามีความเกี่ยวข้องกับความตกลงระหว่างประเทศดังต่อไปนี้

1) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) โดยการให้สัตยาบัน

2) กติกาสากลว่าด้วยสิทธิในทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Culture Rights หรือ ICESCR) โดยการร่วมลงนามแต่ไม่ได้ให้สัตยาบัน

3) กติกาสากลว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิการเมือง (International Covenant On Civil and Political Right หรือ ICCPR) โดยการให้สัตยาบัน

4) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งอเมริกา (The American Convention on Human Rights หรือ American Convention) โดยการร่วมลงนามแต่ไม่ได้ให้สัตยาบัน

แต่ไม่ได้ให้สัตยาบันต่อความตกลงขององค์การแรงงานระหว่างประเทศในเรื่องนี้เลยทั้ง ความตกลงฉบับที่ 87 และฉบับที่ 98

อย่างไรก็ตามรัฐบาลสหรัฐอเมริกาก็ยังคงมีหน้าที่ที่จะต้องให้ความคุ้มครองเรื่องเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรองแก่บุคคลในอาณาเขตประเทศของตนตาม “ปฏิญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน (Declaration on Fundamental Principle and Right at Work)” เพราะถือเป็นหลักสิทธิมนุษยชน ดังนั้นประเทศสมาชิก ILO จะต้องเคารพและปฏิบัติตาม แม้จะไม่ได้ให้สัตยาบันก็ตาม นอกจากนั้นยังมีความผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้ความตกลง NAALC ที่มุ่งส่งเสริมสิทธิแรงงานในประเด็นนี้ด้วย[42]

ในลำดับต่อไปจะเป็นการสรุปประเด็นปัญหาเกี่ยวกับเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรองที่เกิดขึ้นในดินแดนประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งผู้ร้องได้ร้องเรียนต่อ NAO ประเทศภาคีสมาชิกความตกลง NAALC อื่นๆ

จากข้อมูลที่ปรากฏพบว่า มีการร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรองเกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกาไม่มากนัก เมื่อเทียบกับกรณีของ

---

[42] Secretariat of the Commission of Labor Cooperation, Mexican. NAO, “Public Report of Review of Submission No.9501.”

ประเทศเม็กซิโก และในจำนวนข้อร้องเรียนที่มีการยื่นต่อ NAO มีเพียง 1 คดีเท่านั้นที่ยื่นต่อ NAO ประเทศแคนาดาแต่ NAO ไม่รับพิจารณา นอกเหนือจากนั้นเป็นการร้องเรียนต่อ NAO ประเทศเม็กซิโก และ NAO รับไว้พิจารณาถึง 6 คดี แต่เผยแพร่ผลการพิจารณาข้อร้องเรียนออกมาเพียง 3 คดี ซึ่งสามารถสรุปสาเหตุของปัญหาเกี่ยวกับการละเมิดเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรองที่เกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา รวมทั้งแนวทางและผลการพิจารณาคดีของ NAO ประเทศเม็กซิโกได้ดังต่อไปนี้

4.1.2.1 ปัญหาเรื่องข้อบกพร่องของกฎหมายภายใน ในการให้ความคุ้มครองเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการร่วมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรอง

ปัญหาเรื่องข้อบกพร่องของกฎหมายภายใน ในการให้ความคุ้มครองเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการร่วมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรอง ปรากฏในรายงานผลการพิจารณาคดีของ NAO ประเทศเม็กซิโก 2 คดีได้แก่ คดี Solec Case (Mexican NAO 9801) และ Washington State Apple Case (Mexican NAO 9802) ซึ่งสามารถพิจารณาเป็นประเด็นปัญหาหลักได้ดังต่อไปนี้

4.1.2.1.1 กรณีศึกษาประเด็นปัญหาเรื่องกฎหมายไม่กำหนดกรอบเวลาในการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ ทำให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานล่าช้า

(1) ข้อเท็จจริงคดี Solec Case (Mexican NAO 9801)

ข้อเท็จจริงปรากฏว่าลูกจ้างของบริษัท Solec ซึ่งตั้งอยู่ที่รัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ยื่นคำร้องขอให้มีการจัดการเลือกตั้งสหภาพแรงงานตัวแทนต่อ NLRB ในเดือนกรกฎาคม 1997 และ NLRB ได้กำหนดวันเลือกตั้งขึ้นภายหลังจากการยื่นคำร้อง 2 เดือน ปรากฏว่าในระหว่างการเลือกตั้ง NLRB รับข้อร้องเรียนของฝ่ายนายจ้างบริษัท Solec ที่คัดค้านการใช้สิทธิในการเลือกตั้งของลูกจ้างบางตำแหน่งไว้พิจารณา ทำให้แม้การเลือกตั้งจะสิ้นสุดไปแล้วก็ยังไม่สามารถประกาศผลการเลือกตั้งอย่างเป็นทางการได้ หลังจากนั้น 2 เดือน NLRB จึงมีคำตัดสินให้ข้อร้องเรียนของบริษัทฯตกไป ถึงกระนั้นบริษัทฯก็ยังยื่นอุทธรณ์คำตัดสินของ NLRB ต่อ จนเวลาผ่านไปกว่า 4 เดือนในขณะที่ผู้ร้องได้ยื่นข้อร้องเรียนนี้ต่อ NAO ประเทศเม็กซิโก NLRB ก็ยังไม่มีคำตัดสินชี้ขาดอุทธรณ์

จากข้อเท็จจริงข้างต้นจะเห็นได้ว่า NLRB ใช้เวลาในการดำเนินกระบวนการเลือกตั้งพร้อมทั้งประกาศผลการเลือกตั้งอย่างเป็นทางการทั้งสิ้นกว่า 1 ปี ซึ่งเป็นระยะเวลาที่ยาวนาน

อย่างไรก็ตาม สำหรับประเด็นนี้ NAO ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ให้ข้อมูลแก่ NAO ประเทศเม็กซิโกว่า กฎหมาย NLRA ไม่ได้บัญญัติเรื่องกรอบระยะเวลาในการดำเนินงานของ NLRB เอาไว้ ดังนั้นในการดำเนินการเลือกตั้งแต่ละกรณีจึงใช้เวลาไม่เท่ากัน อาจใช้เวลาหลายเดือนหรือบางกรณีก็กว่า 4 ปี

(2) ข้อเท็จจริงคดี Washington State Apple Case (Mexican NAO 9802)[43]

ผู้ร้องอ้างว่ากฎหมายแรงงานประเทศสหรัฐอเมริกาได้วางหลักกฎหมายที่เรียกว่า “Gissel Order” เพื่อเปิดโอกาสให้ NLRB สามารถใช้ดุลยพินิจและมีคำสั่งให้นายจ้างทำการเจรจาต่อรองกับสหภาพแรงงานที่ได้รับเสียงสนับสนุนข้างมากจากลูกจ้างในบริษัท หากมีข้อเท็จจริงที่พิสูจน์ได้ว่าสหภาพแรงงานดังกล่าวต้องแพ้การเลือกตั้ง เนื่องจากถูกนายจ้างรบกวนการเลือกตั้งโดยการกระทำที่ไม่เป็นธรรม (unfair labor practices) ต่อสหภาพแรงงาน[44]แต่ในทางปฏิบัติ NLRB มักจะไม่ใช้วิธีการนี้แต่กลับนำประเด็นดังกล่าวไปฟ้องต่อศาล ซึ่งการดำเนินคดีใช้เวลาค่อนข้างนาน มีผลทำให้กว่าที่จะเริ่มกระบวนการเจรจาต่อรองกับนายจ้างได้นั้นต้องใช้เวลาหลายปี

4.1.2.1.2 กรณีศึกษาประเด็นปัญหาเรื่องกฎหมายไม่กำหนดบทลงโทษแก่ผู้ละเมิดเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรอง

(1) ข้อเท็จจริงคดี Solec Case (Mexican NAO 9801)

ข้อเท็จจริงปรากฏว่าระหว่างการดำเนินการจัดการเลือกตั้งสหภาพแรงงานตัวแทนในบริษัท Solec ฝ่ายนายจ้างพยายามยื่นคำคัดค้านการใช้สิทธิเลือกตั้งของลูกจ้างในตำแหน่ง “ผู้ควบคุมสายการผลิต (Line Supervisor)” ต่อ NLRB ซึ่งถ้าหากไม่นับคะแนนในส่วนผู้ควบคุมสายการผลิตจะทำให้มีผลกระทบอย่างเป็นนัยสำคัญต่อผลการเลือกตั้ง

ผลการพิจารณา NLRB มีคำสั่งยกคำคัดค้านและให้ดำเนินการเลือกตั้งต่อไป แต่ฝ่ายนายจ้างขออุทธรณ์คำตัดสินของ NLRB ต่อ เมื่อผลการพิจารณาอุทธรณ์ยังไม่ออกมาเช่นนี้ จึงต้องชะลอการประกาศผลการเลือกตั้งอย่างเป็นทางการออกไปอีก แต่กระนั้นฝ่ายนายจ้างก็ยังยื่นคำคัดค้านเรื่องเดิมต่อ NLRB ซ้ำอีก ดังนั้นเห็นได้ว่าการกระทำของฝ่ายนายจ้างเป็นการทำให้กระบวนการเลือกตั้งล่าช้าออกไปเรื่อยๆ จึงเป็นการรบกวนการเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรองของลูกจ้าง ซึ่งเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมาย NLRA ฝ่ายลูกจ้าง เห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจควรลงโทษฝ่ายนายจ้างที่กระทำการอันไม่สมควรดังกล่าว

(2) ข้อเท็จจริงคดี Washington State Apple Case (Mexican NAO 9802)

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ฝ่ายนายจ้างกระทำการอันเป็นการ บังคับ ข่มขู่ และเลือกปฏิบัติต่อลูกจ้างที่พยายามจะจัดตั้งสหภาพแรงงานตัวแทนในบริษัท “Washington Fruit Corporation and Stemilt Gowers Corporatoin Apple Packing Plants” เพื่อให้ลูกจ้างล้มเลิกความพยายามในการ

---

[43] Secretariat of the Commission of Labor Cooperation, Mexican. NAO, “Public Report of Review of Submission No.9802.”

[44] NLRB v. Gissel Packing Co., Case and Davis Supermarkets v. NLRB Case.

ดำเนินการเลือกตั้ง โดยพฤติการณ์ดังกล่าวมีขึ้นก่อนที่ถึงกำหนดวันเลือกตั้งเพียง 1 สัปดาห์ ลูกจ้างจึงยื่นข้อร้องเรียนต่อ NLRB เพื่อกล่าวหาว่า การกระทำของนายจ้างเป็นการขัดขวางไม่ให้มีการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นการกระทำที่ละเมิดต่อเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรอง อย่างไรก็ตาม สำหรับประเด็นปัญหานี้ NAO ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ให้ข้อมูลแก่ NAO ประเทศเม็กซิโกว่า กฎหมายภายในประเทศสหรัฐอเมริกาไม่มีบทกำหนดโทษสำหรับการฝ่าฝืนกฎหมาย NLRA เอาไว้[45] จึงไม่มีช่องทางกฎหมายที่จะเอาผิดแก่นายจ้างในกรณีที่นายจ้างละเมิดเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรอง ซึ่งในระหว่างที่ NAO ประเทศเม็กซิโกกำลังพิจารณาข้อร้องเรียนคดีนี้ NLRB เองก็กำลังพิจารณาเกี่ยวกับประเด็นปัญหาในกฎหมายดังกล่าวอยู่เช่นกัน[46]

4.1.2.1.3 กรณีศึกษาประเด็นปัญหาเรื่องนิยามคำว่า “ลูกจ้าง” ในกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของสหรัฐอเมริกาที่ไม่ครอบคลุมถึงแรงงานบางประเภท

ภายใต้กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของสหรัฐอเมริกาหรือ NLRA ได้กำหนดบทนิยามของคำว่า “ลูกจ้าง” ที่จะได้รับความคุ้มครองเกี่ยวกับเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการเจรจาต่อรองเอาไว้ โดยที่ไม่รวมถึงลูกจ้างบางประเภท ได้แก่ ลูกจ้างในภาคเกษตรกรรม ผู้ที่ทำงานที่บ้าน ผู้ที่ทำงานกับครอบครัวหรือคู่สมรส ผู้รับจ้างทำของ ลูกจ้างระดับผู้จัดการ และลูกจ้างของการรถไฟ[47]

(1) ข้อเท็จจริงคดี Washington State Apple Case (Mexican NAO 9802)

มีประเด็นร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรอง 2 ประเด็น ดังนี้

---

[45] Illegal conduct will not be permitted. The NLRB may order ;

1. an employer to rehire a worker fired in violation of the law and to pay lost wages and benefits, and
2. may order an employer or union to cease violating the law.

[46] Secretariat of the Commission of Labor Cooperation, Mexican NAO ,“Public Report of Review of NAO Submission No.9801,” p.5

[47] **NLRA**, Section 2(3) states that “ The term "employee" shall include any employee, and shall not be limited to the employees of a particular employer, unless the Act [this subchapter] explicitly states otherwise, and shall include any individual whose work has ceased as a consequence of, or in connection with, any current labor dispute or because of any unfair labor practice, and who has not obtained any other regular and substantially equivalent employment, but shall not include any individual employed as an agricultural laborer, or in the domestic service of any family or person at his home, or any individual employed by his parent or spouse, or any individual having the status of an independent contractor, or any individual employed as a supervisor, or any individual employed by an employer subject to the Railway Labor Act [45 U.S.C. § 151 et seq.], as amended from time to time, or by any other person who is not an employer as herein defined”

ประเด็นแรก เป็นการร้องเรียนเกี่ยวกับการเข้าถึงสิทธิในการสมาคมของลูกจ้างในภาคเกษตรกรรมซึ่งทำงานให้แก่บริษัท Washington State Apple โดยอ้างว่าแม้ว่าศาลแห่งรัฐวอชิงตันจะเคยมีคำตัดสินให้แรงงานในภาคเกษตรกรรมได้รับความคุ้มครองสิทธิดังกล่าวภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาเป็นการทั่วไปก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติ ก็ไม่สามารถใช้สิทธิได้โดยง่าย ดังนั้นจึงเท่ากับว่าลูกจ้างในภาคเกษตรกรรมถูกกีดกันออกจากการได้รับความคุ้มครองสิทธิในการรวมกลุ่มจากกฎหมายทุกฉบับนั่นเอง

ประเด็นที่สอง ผู้ร้องกล่าวหาว่ากฎหมายแรงงานที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิในการรวมกลุ่มของสหรัฐอเมริกาไม่ได้รับการพัฒนาขึ้นเลยนับตั้งแต่มีการประกาศใช้ NLRA ในปี ค.ศ.1935 ในทางกลับกัน สหรัฐอเมริกายังได้ประกาศใช้กฎหมายที่ชื่อว่า “The Taft Hartley Act” ในปี ค.ศ. 1947 ทำให้มีข้อจำกัดในการจัดตั้งสหภาพแรงงานมากขึ้นอีก[48]

4.1.2.2 ปัญหาเรื่องเจ้าหน้าที่ไม่มีหลักเกณฑ์ในการตัดสินชี้ขาดข้อร้องเรียนและกลับคำตัดสินบ่อย

(1) ข้อเท็จจริงคดี Solec Case (Mexican NAO 9801)

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อลูกจ้างบริษัท Solec ยื่นคำร้องต่อ NLRB เพื่อขอให้มีการจัดการเลือกตั้งสหภาพแรงงาน NLRB จึงได้จัดการประชุม 3 ฝ่าย ประกอบด้วยฝ่ายนายจ้าง ลูกจ้างและเจ้าหน้าที่จาก NLRB เอง เพื่อรับฟังปัญหาก่อนทำการตัดสินว่าสมควรที่จะดำเนินการเลือกตั้งขึ้นในบริษัทฯหรือไม่ ปรากฏว่าในระหว่างการดำเนินการประชุมนั้น ตัวแทนฝ่ายนายจ้างได้ยื่นคำคัดค้านไม่ให้มีการเลือกตั้ง แต่ในครั้งนี้ NLRB ปฏิเสธที่จะรับคำคัดค้านไว้พิจารณา

ต่อมาในระหว่างที่มีการดำเนินการเลือกตั้งอยู่นั้น NLRB มีคำสั่งรับคำคัดค้านการโต้แย้งการใช้สิทธิเลือกตั้งของลูกจ้างในตำแหน่งผู้ควบคุมสายการผลิตที่ฝ่ายนายจ้างยื่นต่อ NLRB ไว้พิจารณา ทั้งๆที่เคยมีคำตัดสินของศาลแห่งรัฐวอชิงตันประกอบกับแนวคำวินิจฉัยประเด็นดังกล่าวนี้ของผู้อำนวยการส่วนงาน NLRB ที่วางหลักไว้ว่า ผู้ควบคุมสายการผลิตมีสิทธิในการลงคะแนนเลือกตั้งสหภาพแรงงานตัวแทน

หลังจากนั้น ผ่านไปกว่า 2 เดือน NLRB คณะที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการเลือกตั้งกรณีนี้จึงได้มีคำตัดสินให้คำคัดค้านของฝ่ายนายจ้างตกไป ซึ่งหมายความว่ายอมให้มีการนับคะแนนเสียงของลูกจ้างในตำแหน่งผู้ควบคุมสายการผลิตด้วย อย่างไรก็ตามเมื่อมีการนับคะแนนจริง เจ้าหน้าที่ NLRB กลับไม่ยอมนับเสียงของผู้ควบคุมสายการผลิต ซึ่งลูกจ้างในตำแหน่งดังกล่าวคิดเป็นอัตราส่วนได้ถึงร้อยละ 15 จากจำนวนลูกจ้างของบริษัทฯทั้งหมด

---

[48] STIMAHCS, Violations of NAALC Labor Principles and Obligations in the Washington States Apple Industry, p.16-17.

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า เจ้าหน้าที่ NLRB ตัดสินปัญหาในประเด็นเดียวกันกลับไปกลับมาโดยไม่มีหลักเกณฑ์การใช้ดุลยพินิจที่ชัดเจน การที่ไม่มีหลักเกณฑ์เช่นนี้ทำให้เจ้าหน้าที่สามารถใช้ดุลยพินิจได้ตามอำเภอใจและอาจจะเกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้เสียหายได้ กรณีดังกล่าวจึงเป็นปัญหาทั้งเรื่องข้อบกพร่องของกฎหมายที่ใช้ควบคุมการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ และเรื่องของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเองที่ใช้ดุลยพินิจอย่างไม่เป็นธรรม

4.1.2.3 แนวทางและผลการพิจารณาข้อร้องเรียนของ NAO ประเทศเม็กซิโก

แนวการพิจารณาข้อร้องเรียนของ NAO ประเทศเม็กซิโก NAO ได้วางหลักเอาไว้ในรายงานผลการพิจารณาข้อร้องเรียนของ NAO ในทุกคดีว่า

“ NAO ไม่มีเจตนาที่จะสร้างกลไกเหนือชาติ (supra-national mechanism) ดังนั้น NAO จึงไม่มีหน้าที่ตัดสินหรือพยายามที่จะแก้ไขกฎหมายภายในของประเทศสหรัฐอเมริกา เพียงแต่มีเจตนาที่จะส่งเสริมให้ประเทศสหรัฐอเมริกาปฏิบัติตามกฎหมายภายในของตนเอง และให้ความคุ้มครองสิทธิแรงงานภายในประเทศของตนเท่านั้น การวินิจฉัยประเด็นในเชิงลึกเป็นหน้าที่ของ ECE และการลงโทษสำหรับกรณีที่มีการละเลยการบังคับใช้กฎหมายแรงงานภายในให้มีประสิทธิภาพเป็นหน้าที่ของ AP”[49]

จากแนวทางการพิจารณาข้อร้องเรียนของ NAO ประเทศเม็กซิโก สรุปได้ว่า NAO มีหน้าที่แจกแจงประเด็นข้อร้องเรียนประกอบกับนำเสนอข้อมูลที่เกี่ยวข้องตามที่ NAO ได้รับ พร้อมทั้งเชื่อมโยงประเด็นข้อร้องเรียนนั้นเข้ากับพันธกรณีภายใต้ความตกลงฯว่าการกระทำที่ถูกกล่าวหาต่างๆ เหล่านี้เกี่ยวข้องกับพันธกรณีภายใต้ความตกลงฯในข้อใดบ้างและจัดทำรายงานสรุปเท่านั้น ซึ่งในขั้นตอนนี้ NAOฯ อาจจะมีข้อเสนอแนะให้มีการปรึกษาหารือในระดับรัฐมนตรีต่อไปก็ได้

ผลการพิจารณาข้อร้องเรียนของ NAO ประเทศเม็กซิโกที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานแรงงานเรื่องเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรอง เป็นดังนี้

(1) คดี Solec Case (Mexican NAO 9801)

NAO สรุปว่า กรณีดังกล่าวเป็นปัญหาเกี่ยวกับหลักการด้านแรงงานตามความตกลง NAALC ในข้อ 1 เรื่องเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน โดยที่เกี่ยวข้องกับพันธกรณีภายใต้ความตกลงมาตรา 3 มาตรา 4 และมาตรา 5 โดยไม่ได้ชี้แจง

---

[49] Secretariat of the Commission of Labor Cooperation, Mexican. NAO, “Public Report of Review of NAO Submission No.9801,”p.15 and Mexican NAO ,“Public Report of Review of NAO Submission No.9802,”p 17 and Mexican NAO ,“Public Report of Review of NAO Submission No.9803,”p.17

รายละเอียดว่าเหตุการณ์ใดเป็นการละเมิดต่อพันธกรณีในส่วนใด แต่ NAO ได้กล่าวถึงหลักทั่วไปของกฎหมาย NLRA ว่าเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งให้ความคุ้มครองมาตรฐานแรงงานเรื่องเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการรวมกลุ่ม ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจซึ่งก็คือ NLRB ที่จะต้องทำให้เกิดความมั่นใจให้ได้ว่าฝ่ายนายจ้างจะไม่สามารถรบกวนการใช้สิทธิดังกล่าวของฝ่ายลูกจ้างได้ ท้ายที่สุด NAO มีข้อเสนอแนะให้มีการปรึกษาหารือในระดับรัฐมนตรีต่อไปเพื่อหาข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่การดำเนินการของรัฐบาลประเทศสหรัฐอเมริกาในการให้ความคุ้มครองสิทธิแรงงานเรื่องดังกล่าวต่อไป

(2) คดี Washington State Apple Case (Mexican NAO 9802)

NAO สรุปว่า NAO จะไม่ทำการพิจารณาประเด็นการละเมิดเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรองที่เกิดขึ้นในบริษัท Washington Fruit Corporation and Stemilt Gowers Corporatoin Apple Packing Plants เนื่องจากคดีดังกล่าวกำลังอยู่ภายใต้กระบวนการพิจารณาของ NLRB ขอบเขตอำนาจในการพิจารณาข้อร้องเรียนของ NAO จึงถูกจำกัดไว้ตามความตกลง NAALC มาตรา 5.8[50] ซึ่งสรุปได้ว่าคดีที่มีคำตัดสินแล้ว หรือกำลังอยู่ในระหว่างพิจารณาขององค์กรผู้มีอำนาจในรัฐภาคีสมาชิกจะต้องไม่ถูกนำมาพิจารณาซ้ำหรือพิจารณาใหม่ภายใต้ความตกลง NAALC

ในส่วนของลูกจ้างในภาคเกษตรกรรม NAO วินิจฉัยว่ากรณีดังกล่าวเป็นปัญหาเกี่ยวกับหลักการด้านแรงงานตามความตกลง NAALC ในข้อ 1 เรื่องเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน และ ข้อ 2 เรื่องสิทธิในการรวมตัวกันเพื่อเจรจาต่อรองโดยที่เกี่ยวข้องกับพันธกรณีภายใต้ความตกลงมาตรา 3 มาตรา 4 มาตรา 5 และมาตรา 7 โดยไม่ได้ชี้แจงรายละเอียดอีกเช่นกันว่า เหตุการณ์ใดเป็นการละเมิดต่อพันธกรณีในส่วนใด แต่ NAO ได้เน้นย้ำว่าประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศเดียวในบรรดาประเทศภาคีสมาชิกความตกลง NAALC ที่ยังไม่ได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาขององค์การแรงงานฉบับที่ 87 ทั้งๆที่เป็นหนึ่งในอนุสัญญาที่ให้ความคุ้มครองเกี่ยวกับมาตรฐานแรงงานหลัก ท้ายที่สุด NAO มีข้อเสนอแนะให้มีการปรึกษาหารือในระดับรัฐมนตรีต่อไป แต่การปรึกษาหารือนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อหาข้อเท็จจริงและรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานในภาคเกษตรกรรม เพื่อทำความเข้าใจต่อปัญหามากขึ้นเท่านั้น

---

[50] **NAALC,** Article 5.8 states that “For greater certainty, decisions by each Party's administrative, quasi-judicial, judicial or labor tribunals, or pending decisions, as well as related proceedings shall not be subject to revision or reopened under the provisions of this Agreement.”

สำหรับประเด็นปัญหาเรื่อง “The Taft Hartley Act” ที่มีผลทำให้เกิดข้อจำกัดในการจัดตั้งสหภาพแรงงานมากขึ้นนั้น ผู้เขียนเห็นว่าข้อกล่าวหานี้ได้เปิดโอกาสให้ NAO ของประเทศเม็กซิโกสามารถใช้ดุลยพินิจเพื่อตีความความหมายของพันธกรณีมาตรา 2 ของความตกลง NAALC เนื่องจากความตกลง NAALC มีลักษณะพิเศษที่แม้จะรับรองอำนาจอธิปไตยในการออกกฎหมายภายในแต่ขณะเดียวกันประเทศภาคีสมาชิกก็มีพันธกรณีที่จะต้องสร้างความมั่นใจว่ากฎหมายแรงงานภายในประเทศจัดอยู่ในมาตรฐานแรงงานระดับสูง ทั้งจะต้องมุ่งมั่นพัฒนามาตรฐานแรงงานดังกล่าวให้สูงขึ้นต่อไป ดังนั้นโดยนัยของมาตรา 2 จึงหมายความว่าห้ามมิให้ประเทศภาคีสมาชิกเปลี่ยนแปลงตัวบทกฎหมายเดิมให้มีมาตรฐานการคุ้มครองแรงงานที่อยู่ในระดับต่ำลง แต่ในการพิจารณาข้อร้องเรียนของ NAO ประเทศเม็กซิโกกลับพบว่า NAO ไม่ได้วินิจฉัยประเด็นนี้และไม่ได้เสนอแนะให้มีการปรึกษาหารือระดับรัฐมนตรีเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวแต่อย่างใด ดังนั้นจากคดีนี้จะเห็นได้ว่า NAO ของประเทศเม็กซิโกอาศัยช่องว่างที่ความตกลงฯไม่ได้กำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับการจัดทำรายงานเอาไว้ ในการหลีกเลี่ยงที่จะบุให้ชัดเจนถึงเหตุผลที่ NAO ไม่ได้เสนอแนะให้ที่ประชุมปรึกษาหารือในประเด็นการตีความมาตรา 2 ทั้งๆที่ผู้ร้องได้กล่าวอ้างถึงพฤติการณ์ที่เป็นการละเมิดพันธกรณีในข้อนี้ไว้อย่างชัดเจนและเป็นสิ่งที่ NAO ควรจะให้ความสำคัญด้วย

เมื่อไม่มีการเสนอแนะให้ให้มีการปรึกษาหารือระดับรัฐมนตรีเพื่อตีความพันธกรณีในมาตรา 2 ประเด็นดังกล่าวนี้จึงถูกละเลยไปโดยสิ้นเชิง เพราะความตกลง NAALC มีข้อจำกัดว่ากระบวนการบังคับใช้ความตกลงฯจะต้องเป็นไปตามลำดับขั้นตอนและจะขอให้มีการตั้ง ECE ได้ก็ต่อเมื่อเป็นข้อร้องเรียนในประเด็นเกี่ยวกับมาตรฐานแรงงานหลักในเรื่อง การขจัดไปซึ่งการใช้แรงงานบังคับในทุกรูปแบบ การขจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและในอาชีพ และการยกเลิกการใช้แรงงานเด็ก เมื่อประเด็นข้อร้องเรียนในมาตรา 2 เกี่ยวข้องกับสิทธิในการรวมกลุ่มจึงไม่อาจจะส่งประเด็นไปยัง ECE เพื่อพิจารณาในเชิงลึกต่อไปได้อีก

4.1.3 ปัญหาเกี่ยวกับเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรองในประเทศแคนาดา

ข้อร้องเรียนที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรองในประเทศแคนาดาถูกยื่นต่อ NAO ประเทศสหรัฐอเมริกาทั้งสิ้น 2 คดี ได้แก่ คดี McDonald’s Case (U.S.NAO 9803) และ Canada Post Case (U.S.NAO 9804) แต่ในที่สุด NAO ประเทศสหรัฐอเมริกาก็ไม่ได้วินิจฉัยทั้ง 2 คดี

4.1.3.1 กรณีศึกษา

(1) คดี McDonald's Case (U.S.NAO 9803)[51]

ปรากฏว่า NAO ประเทศสหรัฐอเมริการับไว้พิจารณา แต่ภายหลังผู้ร้องถอนคำร้องเนื่องจากรัฐบาลประเทศแคนาดาตกลงที่จะทำการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการต่อต้านการจัดตั้งสหภาพแรงงานโดยการที่นายจ้างปิดสถานประกอบการในประเทศแคนา พร้อมทั้งจะทำการทบทวนบทบัญญัติทั้งหมดในประมวลกฎหมายแรงงานแห่งประเทศแคนาดา (the Canadian Labor Code) ด้วย

(2) คดี Canada Post Case (U.S.NAO 9804)[52]

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ร้องกล่าวหาว่ากฎหมายแรงงานแห่งประเทศแคนาดา ไม่ให้ความคุ้มครองสิทธิในการตั้งสหภาพแรงงานของพนักงานไปรษณีย์ในชนบท ข้อร้องเรียนนี้จึงเป็นการกล่าวหาในทำนองว่า มาตรฐานแรงงานที่บัญญัติขึ้นใช้ภายในประเทศแคนาดาไม่อาจนำไปสู่มาตรฐานแรงงานระดับสูงจึงเป็นการละเมิดพันธกรณีมาตรา 2 ของความตกลง NAALC แต่ในขั้นตอนของการพิจารณารับข้อร้องเรียน ปรากฏว่า NAO ประเทศสหรัฐอเมริกาปฏิเสธไม่รับข้อร้องเรียนไว้พิจารณา โดยให้เหตุผลว่า กรณีดังกล่าวไม่ใช่ประเด็นปัญหาเรื่องรัฐบาลละเลยการบังคับใช้กฎหมายแรงงานภายในประเทศ[53] ซึ่งเป็นเงื่อนไขหนึ่งในการพิจารณารับข้อร้องเรียนภายใต้ความตกลง NAALC ที่ NAO กำหนดขึ้น[54] ดังนั้น NAO จึงไม่มีอำนาจวินิจฉัย

อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่าแท้จริงแล้วความตกลง NAALC ได้บัญญัติให้ NAO มีหน้าที่พิจารณาข้อร้องเรียน "ซึ่งเป็นประเด็นเกี่ยวกับกฎหมายแรงงานที่เกิดขึ้นในดินแดนของรัฐภาคีอื่น" ไม่ใช่เฉพาะประเด็นเรื่องการบังคับใช้กฎหมายเท่านั้น

จากคดีนี้นอกจากจะไม่สามารถทราบถึงแนวทางการตีความมาตรา 2 ของ NAO ประเทศสหรัฐอเมริกาแล้ว ยังเป็นการย้ำให้เห็นถึงปัญหาว่า การที่ความตกลงฯกำหนดให้เงื่อนไขการพิจารณารับข้อร้องเรียนเป็นไปตามที่ NAO ของแต่ละประเทศภาคีสมาชิกกำหนดขึ้นเองนั้น อาจจะเป็น

---

[51] Secretariat of the Commission of Labor Cooperation, U.S. NAO, "Public Report of Review of NAO Submission No.9803,"

[52] Secretariat of the Commission of Labor Cooperation, U.S. NAO, "Public Report of Review of NAO Submission No.9804,"

[53] Letter from Irasema Garza, secretary, U.S.NAO, to Larry Fedechko, President, Organization of Rural Route Mail Carriers, February 1,1999

[54] U.S. National Administrative Office, Bureau of International Labor Affairs, U.S. Department of Labor, Washington, D.C., "North American Agreement on Labor Cooperation : A guide", [Online], 20 February 2013, available on www.dol.gov/ilab /media/ reports/nao/naalcgd.htm.

อุปสรรคในการบังคับใช้ความตกลงฉบับนี้ให้เกิดประสิทธิภาพ เพราะทำให้การพิจารณาเพื่อรับข้อร้องเรียนไม่สอดคล้องกันในบรรดาประเทศภาคีสมาชิก และการไม่รับข้อร้องเรียนไว้พิจารณาด้วยเหตุผลที่ไม่เหมาะสมก็อาจจะเป็นอุปสรรคขัดขวางต่อการพัฒนามาตรฐานแรงงานนั้นๆให้สูงขึ้นต่อไปได้

อย่างไรก็ตาม ความตกลง NAALC มีจุดเด่นในเรื่องการคงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตยของประเทศภาคีสมาชิก ทำให้ประเทศภาคีสมาชิกไม่อาจก้าวล่วงอำนาจอธิปไตยในการออกกฎหมายแรงงานภายในซึ่งกันและกันได้ แม้จะเห็นว่ากฎหมายแรงงานภายในไม่เหมาะสมก็จะสั่งให้ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายไม่ได้ จึงแตกต่างจากกรณีที่กฎหมายภายในให้ความคุ้มครองสิทธิแรงงานเป็นอย่างดีแล้ว แต่ผู้มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายไม่บังคับใช้ให้มีประสิทธิภาพ หน่วยงานระงับข้อพิพาทภายใต้ความตกลงฯ อาจจะดำเนินการลงโทษทางการค้าต่อการกระทำนั้นได้ แต่สำหรับกรณีแรกซึ่งความตกลงฯยังมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่ NAO ให้สามารถเสนอให้มีการปรึกษาหารือกันในระดับรัฐมนตรี ในประเด็นใดๆก็ตามทางด้านแรงงานที่เกี่ยวข้องกับพันธกรณีของความตกลงฯได้[55] ดังนั้นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ระงับข้อพิพาทอาจจะมีข้อเสนอแนะให้ทำการศึกษาเพื่อนำไปสู่การปรับปรุงอย่างค่อยเป็นค่อยไป แต่ทั้งนี้ต้องขึ้นอยู่กับความตั้งใจจริงที่จะพัฒนามาตรฐานแรงงานของประเทศผู้ถูกร้องเรียนเป็นสำคัญว่าจะให้ความร่วมมือมากน้อยประการใด เนื่องจากประเทศภาคีสมาชิกอื่นไม่สามารถบังคับให้ดำเนินการได้ ดังนั้นเพื่อที่จะนำไปสู่กิจกรรมที่จะทำให้เกิดการพัฒนามาตรฐานแรงงานให้ดีขึ้นได้ ผู้เขียนเห็นว่าประเทศภาคีสมาชิกพึงให้ความสำคัญต่อกระบวนการรับข้อร้องเรียนด้วย แต่ในการบังคับใช้ความตกลงฉบับนี้ยังไม่ปรากฏว่าประเทศภาคีสมาชิกได้มีการหารือกันเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวแต่อย่างใด

4.2 ปัญหาเกี่ยวกับการขจัดการใช้แรงงานบังคับในทุกรูปแบบ

จากข้อมูลที่ปรากฏ พบว่านับตั้งแต่งความตกลง NAALC มีผลใช้บังคับเมื่อปี ค.ศ. 1994 จนถึงปัจจุบัน มีการยื่นข้อร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหาการใช้แรงงานบังคับเพียง 3 คดีเท่านั้น คดีแรกเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในอาณาเขตประเทศเม็กซิโก ร้องเรียนต่อ NAO ประเทศสหรัฐอเมริกา คือ คดี Rubie’s Case (U.S.NAO 2005-03) ซึ่งมีการเผยแพร่รายงานผลการพิจารณาข้อร้องเรียนแล้ว คดีที่สองเกิดขึ้นในอาณาเขตประเทศสหรัฐอเมริกา ร้องเรียนต่อ NAO ประเทศเม็กซิโก เป็นข้อร้องเรียนหมายเลข Mexican NAO 2005-01 และคดีล่าสุดเกิดขึ้นในอาณาเขตประเทศเม็กซิโก ร้องเรียนต่อ NAO ประเทศแคนาดา เป็นข้อร้องเรียนหมายเลข Canadian NAO 2011-01 ซึ่งจนถึงขณะนี้ทั้ง 2 คดีหลังยังไม่มีการเผยแพร่รายงานผลการพิจารณาข้อร้องเรียน

---

[55] **NAALC**, Article 2(1)

4.2.1 ปัญหาการใช้แรงงานบังคับในประเทศเม็กซิโก

การคุ้มครองสิทธิแรงงาน เรื่องการขจัดการใช้แรงงานบังคับในทุกรูปแบบได้รับการรับรองภายใต้รัฐธรรมนูญของประเทศประเทศเม็กซิโก ประกอบกับกฎหมายแรงงานของรัฐบาลกลางแห่งประเทศเม็กซิโก หรือ FLL ที่มีบทบัญญัติกำหนดระยะเวลาการทำงาน เวลาพัก วันหยุด และอัตราค่าจ้างที่เหมาะสม เพื่อให้แน่ใจว่าลูกจ้างทำงานด้วยความสมัครใจและได้รับค่าตอบแทนที่เหมาะสม[56]

นอกจากนั้นยังมีบทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งเจ้าหน้าที่จากส่วนกลาง (Federal Authority) และเจ้าหน้าที่ประจำแต่ละรัฐ (State Authority) ในการร่วมมือกันตรวจสอบสถานประกอบการเป็นระยะๆ (Periodical Inspection) โดยวิธีการสุ่มตรวจ ซึ่งมีรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการดำเนินการในบทบัญญัติที่เรียกว่า กฎระเบียบทั่วไป (the General Regulations) ทั้งนี้เพื่อที่จะได้ดำเนินการลงโทษผู้ประกอบการที่ฝ่าฝืนกฎหมายแรงงานและเยียวยาความเสียหายแก่แรงงานที่ถูกละเมิดสิทธิได้ทันท่วงที[57]

ในส่วนของความตกลงระหว่างประเทศ (International Agreement) ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิแรงงาน เรื่องการขจัดการใช้แรงงานบังคับในทุกรูปแบบ ซึ่งประเทศเม็กซิโกได้ให้สัตยาบันได้แก่

1) กติกาสากลว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิการเมือง (International Covenant On Civil and Political Right หรือ ICCPR)

2) อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 29 ว่าด้วยการเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับ (Forced Labor)

3) อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 105 ว่าด้วยการยกเลิกแรงงานบังคับ (Abolition of Forced Labor)

4.2.1.1 กรณีศึกษา

(1) ข้อเท็จจริงคดี Rubie's Case (U.S.NAO 2005-03)[58]

ผู้ร้องกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เคยเข้าไปตรวจสอบเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิแรงงานในบริษัท Rubie's ซึ่งตั้งอยู่ที่เมืองเตเปจิเดลลิโอ รัฐอีดัลโกเลย ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่ทราบว่าบริษัทดังกล่าวมีการใช้แรงงานบังคับ โดยบังคับให้ลูกจ้างทำงานล่วงเวลาเพื่อให้ได้ผลผลิตตามเป้าหมาย โดยการปิด

---

[56] **FLL**, Article 3, 61, 66,68

[57] **FLL,** Article 540 to 543

[58] Secretariat of the Commission of Labor Cooperation, U.S.NAO, "Public Report of Review of NAO Submission No.2005-03."

ประตูโรงงานพร้อมทั้งให้เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยยืนประจำการคอยกันไม่ให้ลูกจ้างหนีออกจากโรงงาน และถ้าลูกจ้างคนใดไม่ยอมทำงานล่วงเวลาจะถูกบังคับให้เขียนใบลาออกหรือถูกไล่ออก ผู้ร้องกล่าวว่า การละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว เป็นการละเลยการบังคับใช้กฎหมายแรงงานภายในประเทศเม็กซิโกให้มีประสิทธิภาพ อันเป็นการขัดต่อพันธกรณีภายใต้ความตกลง NAALC มาตรา 3

แต่ฝ่ายนายจ้างของบริษัทฯปฏิเสธข้อกล่าวหา โดยชี้แจงว่าสาเหตุที่ต้องมีเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยยืนประจำการที่ประตูโรงงานนั้น เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบบัตรพนักงานในการเข้าสู่บริเวณโรงงาน อันเป็นการรักษาความปลอดภัยและป้องกันมิให้ทรัพย์สินของบริษัทฯถูกโจรกรรม แต่ไม่ได้ประจำการเพื่อทำหน้าที่ขัดขวางไม่ให้ลูกจ้างออกจากโรงงานแต่อย่างใด

เมื่อได้รับข้อร้องเรียนแล้ว NAO ประเทศสหรัฐอเมริกาจึงขอข้อมูลเพิ่มเติมไปยัง NAO ประเทศเม็กซิโก พบว่าเคยมีการร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิแรงงานในบริษัท Rubie’s ต่อหัวหน้ารัฐบาลท้องถิ่น (Municipal President) และฟ้องคดีต่อคณะกรรมการประนอมข้อพิพาทประจำเมืองเตเปจิเดลลิโอ (the Municipal Conciliation Judge in Tepeji del Rio) แห่งรัฐอีดัลโก แต่เนื่องจากหน่วยงานดังกล่าวไม่มีเขตอำนาจในการวินิจฉัยกรณีการละเมิดสิทธิแรงงานจึงได้แนะนำให้ผู้ร้องยื่นข้อร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจแทน แต่ผู้ร้องก็ไม่ได้ดำเนินการตามคำแนะนำ ทำให้ตั้งแต่ปี 1998 ถึง 2005 เจ้าหน้าที่รัฐผู้มีอำนาจตรวจสอบสถานประกอบการไม่เคยเข้าไปตรวจสอบบริษัท Rubie’s เลย เจ้าหน้าที่จึงไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิแรงงานในบริษัทดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่มีการยื่นข้อร้องเรียนต่อ NAO แล้ว เจ้าหน้าที่ทั้งจากส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น จึงเข้าไปตรวจสอบบริษัท Rubie’s เป็นกรณีพิเศษในเดือนพฤษภาคมถึงมิถุนายน 2005 โดยแยกกันตรวจสอบ รวมทั้งสิ้น 4 ครั้ง แต่ก็ไม่พบว่ามีปัญหาการใช้แรงงานบังคับแต่อย่างใด มีเพียงปัญหาเรื่องสิทธิเกี่ยวกับสุขภาพและสภาพการจ้างเท่านั้น ซึ่งก็ไม่เกี่ยวกับเรื่องการจ่ายค่าล่วงเวลา

(2) แนวทางและผลการพิจารณาข้อร้องเรียนของ NAO ประเทศสหรัฐอเมริกา

NAO ประเทศสหรัฐอเมริกากล่าวว่า โดยหลักการแล้ว การพิจารณาข้อร้องเรียนภายใต้ความตกลง NAALC นั้น NAO จะไม่พิจารณาข้อมูลที่ไม่ได้ยื่นต่อหน่วยงานผู้มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายในเรื่องนั้นๆในประเทศผู้ถูกร้องเรียน

จากข้อมูลที่ได้รับจากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจประเทศเม็กซิโก พบว่าไม่เคยมีการร้องเรียนเกี่ยวกับการใช้แรงงานบังคับในบริษัท Rubie’s ต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจมาก่อน เจ้าหน้าที่จึงไม่ได้เข้าไปตรวจสอบข้อเท็จจริงในเวลาที่เกิดเหตุละเมิดสิทธิแรงงานตามที่กล่าวอ้าง ทำให้ NAOฯ ไม่มีข้อมูลเพียงพอที่จะวินิจฉัยได้ แต่ NAO ก็ได้พิจารณาจากรายงานของเจ้าหน้าที่ซึ่งได้ดำเนินการตรวจสอบ

บริษัท Rubie's เป็นกรณีพิเศษภายหลังจากที่มีข้อร้องเรียนต่อ NAOฯ แล้ว แต่ก็ไม่พบว่ามีปัญหาการใช้แรงงานบังคับในบริษัทฯตามที่มีข้อร้องเรียน

อย่างไรก็ตาม NAO เห็นว่าหากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจดำเนินการตามกฎหมาย FLL มาตรา 542[59] ประกอบกับกฎระเบียบทั่วไป (General Regulations) ซึ่งให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการเข้าไปตรวจสอบสถานประกอบการเป็นระยะๆในเวลาที่อ้างในข้อร้องเรียน เจ้าหน้าที่ก็อาจพบปัญหาตามที่มีการกล่าวอ้างและสามารถดำเนินการลงโทษนายจ้างพร้อมทั้งเยียวยาความเสียหายแก่ลูกจ้างได้ทัน ดังนั้น NAO จึงมีข้อเสนอแนะให้มีการปรึกษาหารือกันในระดับ NAO ของบรรดาประเทศภาคีสมาชิก เกี่ยวกับเรื่องความถี่และประสิทธิภาพในการดำเนินการตรวจสอบสถานประกอบการเป็นระยะๆโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในประเทศเม็กซิโก เพื่อจะได้เป็นการส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมายแรงงานภายในประเทศเม็กซิโกเกี่ยวกับการตรวจสอบกรณีละเมิดสิทธิแรงงาน รวมถึงการปรึกษาหารือเกี่ยวกับวิธีการที่เจ้าหน้าที่ออกไปสำรวจภาคสนามด้วย เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายภายในของประเทศเม็กซิโกสอดคล้องตามพันธกรณีภายใต้ความตกลง NAALC มาตรา 3 ว่าด้วยการควบคุมการบังคับใช้กฎหมายภายในให้มีประสิทธิภาพด้วย

4.3 ปัญหาเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็ก

นับตั้งแต่งความตกลง NAALC มีผลใช้บังคับจนถึงปัจจุบัน มีการยื่นข้อร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหาการใช้แรงงานเด็ก 3 คดี ซึ่งล้วนแต่เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในอาณาเขตประเทศเม็กซิโก โดยร้องเรียนต่อ NAO ประเทศสหรัฐอเมริกา 2 คดี คดีแรกคือ คดี Tomatoes Case (U.S. NAO 9802) เป็นคดีที่ผู้ร้องยื่นข้อร้องเรียนต่อกระทรวงแรงงานแห่งสหรัฐอเมริกา (the United States Department of Labor) ภายหลังกระทรวงแรงงานได้ส่งประเด็นต่อมายัง NAO แต่เนื่องจากผู้ร้องไม่สนใจติดตาม และเสนอหลักฐานเพิ่มเติมเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิแรงงานเด็กตามที่มีการกล่าวอ้างในข้อร้องเรียน NAO ประเทศสหรัฐอเมริกาจึงไม่รับข้อร้องเรียนไว้พิจารณาต่อไป คดีที่สองคือ คดี Rubie's Case (U.S.NAO 2005-03) ซึ่ง NAO ประเทศสหรัฐอเมริการับพิจารณา และคดีที่สามร้องเรียนต่อ NAO ประเทศแคนาดาเป็นข้อร้องเรียนหมายเลข Canadian NAO 2011-01 ซึ่ง NAO ประเทศแคนาดารับพิจารณาแต่ยังไม่มีการเผยแพร่รายงานผลการพิจารณาข้อร้องเรียน

4.3.1 ปัญหาการใช้แรงงานเด็กใน<u>ประเทศเม็กซิโก</u>

การคุ้มครองสิทธิแรงงานเด็กได้รับการรับรองภายใต้รัฐธรรมนูญของประเทศเม็กซิโกประกอบกับกฎหมายแรงงานกลางประเทศเม็กซิโก หรือ FLL[60] ซึ่งมีบทบัญญัติที่รวมถึงการกำหนด

---

[59] **FLL**, Article 542 , section II states that "The labor inspectors have the following obligations:...

II. To inspect periodically the companies and establishments;..."

[60] **FLL**, Article 173 to 180

อายุขั้นต่ำในการจ้างงานไว้ที่ 14 ปี[61] โดยที่การจ้างแรงงานเด็กอายุระหว่าง 14 ถึง 15 ปีจะต้องได้รับอนุญาตจากผู้ปกครองของเด็กก่อน นอกจากนั้นยังกำหนดบทลงโทษเอาไว้ในกฎหมายฉบับเดียวกันด้วย[62]

นอกจากนั้นยังมีบทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการร่วมมือกันตรวจสอบสถานประกอบการเป็นระยะๆโดยวิธีการสุ่มตรวจ เพื่อดำเนินการลงโทษผู้ประกอบการที่ฝ่าฝืนกฎหมายแรงงานและเยียวยาความเสียหายแก่แรงงานที่ถูกละเมิดสิทธิได้ทันท่วงที เช่นเดียวกับหลักการในการให้ความคุ้มครองสิทธิแรงงานเกี่ยวกับการใช้แรงงานบังคับตามที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นด้วย

ในส่วนของความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิทธิแรงงาน เรื่องการยกเลิกการใช้แรงงานเด็กซึ่งประเทศเม็กซิโกได้ให้สัตยาบันได้แก่

1) กติกาสากลว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิการเมือง (International Covenant On Civil and Political Right หรือ ICCPR)

2) กติกาสากลว่าด้วยสิทธิในทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Culture Rights หรือ ICESCR)

3) อนุสัญญาองค์การสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิเด็ก (UN Convention on the Rights of the Child หรือ CRC)

4) อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 182 ว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก (Worst Forms of Child Labor)

แต่รัฐบาลประเทศเม็กซิโกยังไม่ได้ให้สัตยาบันต่อ อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำในการจ้างงาน (Minimum Age)

4.3.1.1 กรณีศึกษา

(1) ข้อเท็จจริงคดี Rubie's Case (U.S.NAO 2005-03)

ผู้ร้องกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจละเลยการบังคับใช้กฎหมาย โดยการไม่ลงพื้นที่เพื่อดำเนินการตรวจสอบสถานประกอบการเป็นระยะๆ ทำให้ไม่ทราบว่าในบริษัท Rubie's มีการละเมิดกฎหมายแรงงานเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กดังต่อไปนี้

---

[61] **FLL**, Article 23

[62] **FLL**, Article 992 to 995

1) มีการจ้างแรงงานเด็กอายุระหว่าง 13 ถึง 15 ปีในอัตราส่วน 1 ใน 6 ของจำนวนพนักงาน ซึ่งอายุ 13 ปีเป็นอายุที่ต่ำกว่าอายุขั้นต่ำที่กฎหมายแรงงานประเทศเม็กซิโกกำหนดไว้

2) บริษัทฯแจ้งอายุเท็จและปลอมสูติบัตรเพื่อให้แรงงานเด็กสามารถเข้าทำงานแต่แรงงานเด็กไม่สามารถใช้เอกสารปลอมเพื่อเข้าระบบประกันสังคมได้

อย่างไรก็ตาม ผู้ร้องไม่ได้แนบสำเนาเอกสารที่กล่าวอ้างว่าเป็นเอกสารปลอมมาในข้อร้องเรียน โดยอ้างว่าบริษัทฯเก็บเอกสารทั้งหมดไว้ไม่สามารถนำออกมาได้ แต่เมื่อ NAO พิจารณารายงานผลการตรวจสอบภายในบริษัท Rubie's ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการเป็นกรณีพิเศษแล้วพบว่า ผลการตรวจสอบบริษัท Rubie's ที่ดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ส่วนกลางและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีบางประเด็นที่ข้อเท็จจริงไม่สอดรับกัน และไม่ตรงกับข้อกล่าวอ้างของผู้ร้อง ได้แก่

1) เจ้าหน้าที่ส่วนกลางพบว่าแรงงานเด็กที่ทำงานในบริษัทฯมีอายุระหว่าง 14 ถึง 16 ปี ซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์อายุขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนด และในการจ้างแรงงานเด็กมีเอกสารรับรองครบถ้วน ได้แก่ หนังสืออนุญาตให้ทำงานจากผู้ปกครอง ใบสูติบัตร และเอกสารรับรองสิทธิประกันสุขภาพจากรัฐ

2) เจ้าหน้าที่ส่วนกลางพบแรงงานเด็กเพศหญิง 1 ราย เริ่มทำงานตั้งแต่อายุ 14 ปี แต่เมื่อตรวจสอบเอกสารจากสหภาพแรงงานของบริษัทฯแล้วพบว่าวัน เดือน ปีเกิดตรงกับความเป็นจริง

3) เจ้าหน้าที่ส่วนกลางพบแรงงานเด็กชาย 1 ราย อายุ 13 ปี ทำงานในบริษัทฯเนื่องจากความจำเป็นที่ผู้ปกครองเป็นลูกจ้างของบริษัทฯ และต้องการให้เด็กเข้าทำงานด้วย จึงเป็นการจ้างงานในกรณีพิเศษ เด็กไม่ได้มีหน้าที่ทำตามคำสั่งของนายจ้างโดยตรงแต่อย่างใด นอกจากนั้นเรื่องนี้ก็ยังไม่เคยมีการร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ

4) เจ้าหน้าที่ส่วนกลางพบว่ามีแรงงานเด็กจำนวน 5 ราย ทำงานล่วงเวลาเพราะเกินกว่าเวลาที่กฎหมายกำหนด[63]โดยนายจ้างไม่จ่ายค่าล่วงเวลา แต่กรณีดังกล่าวสามารถแก้ไข

---

[63] **FLL,** Article 177 states that "The work shift for those less than 16 years of age cannot exceed 6 hours daily and must be divided into periods not greater than 3 hours. Between the distinct periods in the work shift, they will have a break of not less than 1 hour."

Article 178 states that "The utilization of work is prohibited of those under 16 years of age for overtime work and on Sundays and obligatory days off. If this prohibition is broken, the overtime hours will be paid with an additional 200% payment over that which normally corresponds to that shift and to the wages that correspond to Sundays and the obligatory days off in conformity to the provision in Articles 73 and 75."

ได้โดยการทำข้อตกลงระงับข้อพิพาทระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเป็นรายบุคคล ในขณะที่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นก็พบข้อเท็จจริงว่า แรงงานเด็กอายุต่ำกว่า 16 ปี ทำงานตามตารางเวลาบริษัท คือ ตั้งแต่เวลา 7 นาฬิกาถึง 16 นาฬิกา รวมแล้วเป็นเวลา 8 ชั่วโมงต่อวันโดยที่พัก 1 ชั่วโมง แต่กลับมองว่า แม้จะเกิน 6 ชั่วโมงต่อวัน ก็ไม่เป็นการทำงานล่วงเวลาเพราะเป็นไปตามเงื่อนไขในสัญญาจ้าง

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ประเด็นเรื่องการทำงานล่วงเวลาของแรงงานเด็ก เจ้าหน้าที่ทั้งสองหน่วยงานมีการตีความกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ มาตรา 177 และ 178 ไม่สอดคล้องกัน โดยเจ้าหน้าที่ส่วนกลางสรุปว่าแรงงานเด็กทำงานล่วงเวลาต้องได้รับค่าจ้างเพิ่มขึ้นแต่สามารถทำข้อตกลงระงับข้อพิพาทกันได้ ส่วนเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นกลับตีความว่า แม้แรงงานเด็กจะทำงานเกิน 6 ชั่วโมงต่อวันแต่เป็นไปตามเงื่อนไขตามสัญญาจึงไม่เป็นการทำงานล่วงเวลา

(2) แนวทางและผลการพิจารณาข้อร้องเรียนของ NAO ประเทศสหรัฐอเมริกา

เมื่อ NAO ประเทศสหรัฐอเมริกาพิจารณาข้อกล่าวหาประกอบกับรายงานผลการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว จึงสรุปว่า

1) ประเด็นเรื่องเอกสารปลอม และการเข้าระบบประกันสังคมของแรงงานเด็ก เนื่องจากผู้ร้องไม่ได้ยื่นหลักฐานประกอบข้อร้องเรียน นอกจากนั้นกรณีดังกล่าวก็ยังไม่เคยมีการร้องเรียนต่อหน่วยงานผู้มีอำนาจในประเทศเม็กซิโก อีกทั้งเมื่อเจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบก็ไม่พบหลักฐานตามที่กล่าวอ้าง ดังนั้น NAO จึงไม่มีหลักฐานเพียงพอที่จะวินิจฉัยได้

2) ประเด็นเรื่องแรงงานเด็กทำงานล่วงเวลา สามารถสรุปได้ว่า เจ้าหน้าที่ทั้งสองหน่วยงานตีความกฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่เหมือนกัน ทำให้เกิดข้อสงสัยต่อความสามารถของรัฐบาลเม็กซิโกในการตรวจสอบข้อเท็จจริง และการหามาตรการที่เหมาะสมเพื่อลงโทษผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย ตลอดจนถึงการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ถูกกระทำละเมิดด้วย

จากคำวินิจฉัยข้างต้น NAO มีข้อเสนอแนะให้มีการปรึกษาหารือกันระหว่าง NAO ของบรรดาประเทศภาคีสมาชิกความตกลง NAALC เพื่อสร้างความเข้าใจที่ตรงกัน เกี่ยวกับการปรับใช้มาตรา 178 ของกฎหมาย FLL ที่ต้องการให้มีการจ่ายค่าจ้าง 3 เท่าต่อชั่วโมงสำหรับการทำงานของแรงงานเด็กที่เกิน 6 ชั่วโมงต่อวัน นอกจากนั้นเพื่อร่วมกันหาแนวทางการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับสิทธิของแรงงานเด็กในสถานประกอบการ เช่น การติดประกาศกฎหมายแรงงานในสถานประกอบการเป็นต้น

4.4 ปัญหาเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและในอาชีพ

นับตั้งแต่งความตกลง NAALC มีผลใช้บังคับจนถึงปัจจุบัน มีการยื่นข้อร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหาการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและในอาชีพ 5 คดี ประกอบด้วยปัญหาในประเทศเม็กซิโกซึ่งยื่นต่อ NAO ประเทศสหรัฐอเมริกา 2 คดี คือ Pregnancy Testing Case (U.S.NAO 9701) และ Rubie's Case (U.S.NAO 2005-03) ปัญหาในประเทศสหรัฐอเมริกา ยื่นต่อ NAO ประเทศเม็กซิโก 2 คดี คือ Solec Case (Mexican NAO 9801) และ De Coster Egg Farm Case (Mexican NAO 9803) และปัญหาในประเทศแคนาดา ยื่นต่อ NAO ประเทศสหรัฐอเมริกา 1 คดี คือ Canada Post Case (U.S.NAO 9804) แต่ NAO สหรัฐอเมริกาไม่รับพิจารณาด้วย

4.4.1 ปัญหาการเลือกปฏิบัติต่อแรงงานที่เป็นหญิงมีครรภ์ในการจ้างงานและในอาชีพในประเทศเม็กซิโก

ในประเทศเม็กซิโก ความคุ้มครองเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติในการจ้างและในอาชีพได้รับการรับรองภายใต้รัฐธรรมนูญของประเทศประเทศเม็กซิโก[64] โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรา 123(A) ที่มุ่งให้ความคุ้มครองเป็นพิเศษแก่ลูกจ้างที่เป็นหญิงมีครรภ์ และการจ่ายค่าตอบแทนอย่างเท่าเทียมกันระหว่างลูกจ้างหญิงและชาย ประกอบกับความคุ้มครองภายใต้กฎหมายแรงงานกลางประเทศเม็กซิโก หรือ FLL[65] โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรา 133 คุ้มครองการถูกเลือกปฏิบัติในการจ้างงานเนื่องจากความแตกต่างทางเพศสภาพ และ มาตรา 170 มุ่งคุ้มครองลูกจ้างที่เป็นหญิงมีครรภ์เกี่ยวกับสภาพการจ้างที่เหมาะสม ตลอดจนถึงให้สิทธิในการลาคลอดและเลี้ยงดูบุตรโดยยังได้รับค่าตอบแทนการทำงาน ในขณะที่มาตรา 47 ได้กำหนดเหตุในการเลิกจ้าง ซึ่งไม่รวมถึงการตั้งครรภ์แต่อย่างใด

สำหรับความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องได้แก่

1) อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women หรือ CEDAW)

2) อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 111 ว่าด้วยว่าด้วยการเลือกปฏิบัติ (การจ้างงานและการประกอบอาชีพ) [Discrimination (Employment and Occupation)] ค.ศ. 1958

สำหรับประเทศเม็กซิโก รัฐบาลประเทศเม็กซิโกถูกร้องเรียนเกี่ยวกับการละเลยไม่บังคับใช้กฎหมายเพื่อให้ความคุ้มครองสิทธิแรงงานจากการถูกเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ ภายใต้

---

[64] **The Constitution**, Article 1, 4, 5 and 123(A)

[65] **FLL**, Article 3, 47, 133 and 164 to 172

ความตกลง NAALC รวมทั้งสิ้น 2 คดี ได้แก่ Pregnancy Testing Case (U.S.NAO 9701) และ Rubie's Case (U.S.NAO 2005-03) มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

4.4.1.1 กรณีศึกษา

(1) คดี Pregnancy Testing Case (U.S.NAO 9701)[66]

(1.1) ข้อเท็จจริง

เป็นข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานเนื่องจากเพศสภาพ โดยผู้ร้องกล่าวหาว่า บริษัทในนิคมอุตสาหกรรมมากีลาโดร่าส์ (Maquiladora Industries) ซึ่งเป็นเขตนิคมอุตสาหกรรมในประเทศเม็กซิโกที่ได้รับสิทธิพิเศษเรื่องค่าแรงราคาถูก ส่วนใหญ่เป็นบริษัทของประเทศสหรัฐอเมริกาต้องการหลีกเลี่ยงการจ่ายค่าจ้างเต็มจำนวนในระหว่างที่ลูกจ้างหญิงลาคลอดตามกฎหมายเม็กซิโก[67] จึงกำหนดเงื่อนไขในพิจารณารับบุคคลเข้าทำงานว่า ผู้สมัครที่เป็นผู้หญิงจะต้องผ่านการตรวจสอบการตั้งครรภ์ก่อน ถ้าหากผู้สมัครตั้งครรภ์ บริษัทฯจะไม่รับเข้าทำงาน นอกจากนั้นแม้ว่าจะรับเข้าทำงานแล้วก็ยังต้องตรวจสอบการตั้งครรภ์และให้ลูกจ้างหญิงตอบคำถามเกี่ยวกับพฤติกรรมทางเพศในการตรวจสุขภาพประจำปีด้วย ถ้าพบว่าตั้งครรภ์จะถูกกดดันให้ลาออกด้วยการให้ทำงานที่มีผลเสียต่อร่ายกาย หรือให้ทำงานล่วงเวลาโดยไม่จ่ายค่าทำงานล่วงเวลา เป็นต้น

จากข้อเท็จจริงข้างต้น ผู้ร้องจึงร้องเรียนว่ารัฐบาลประเทศเม็กซิโกละเมิดพันธกรณีภายใต้ความตกลง NAALC มาตรา 4 ว่าด้วยสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้านแรงงานของบุคคลธรรมดา เนื่องจากกฎหมายภายในประเทศเม็กซิโกรับรองสิทธิ "ลูกจ้าง" ในการฟ้องร้องเกี่ยวกับปัญหาการเลือกปฏิบัติต่อหน่วยงานยุติธรรมด้านแรงงานภายในประเทศ ไม่ได้ได้รับรองสิทธิของผู้เสียหายที่อยู่ในสถานะ "ผู้สมัครงาน" ในกระบวนการดังกล่าว

(1.2) แนวทางและผลการพิจารณาข้อร้องเรียนของ NAO ประเทศสหรัฐอเมริกา

NAO วินิจฉัยว่า การเลือกปฏิบัติในการจ้างงานต่อ "ลูกจ้าง" ด้วยเหตุที่ลูกจ้างตั้งครรภ์ ถือว่าเป็นการละเมิดกฎหมายแรงงานภายในของประเทศเม็กซิโก ขณะเดียวกันก็เป็นการฝ่าฝืนพันธกรณีของความตกลงฯด้วย แต่กฎหมายแรงงานภายในประเทศเม็กซิโกไม่ได้ระบุชัดเจนว่าการตรวจการตั้งครรภ์แก่ "ผู้สมัครงาน" สามารถทำได้หรือไม่และจะถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานหรือไม่

---

[66] Secretariat of the Commission of Labor Cooperation, U.S.NAO, "Public Report of Review of NAO Submission No.9701."

[67] Article 123(A)(V) of the Mexican Constitution and Article 170(1)(II) of the Federal Labor Law ; Mexican Labor Law entitles pregnant employees to maternity leave that includes full wages paid by their employers.

อย่างไรก็ตาม NAO มีข้อคิดเห็นเกี่ยวกับกรณีดังกล่าวว่า ภายใต้ความตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศเม็กซิโกได้ให้สัตยาบันไว้ ได้แก่ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ และอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 111 ซึ่งเน้นเรื่องการไม่เลือกปฏิบัติทุกรูปแบบในการจ้างงานและอาชีพนั้น ผู้หญิงมีสิทธิที่จะได้รับพิจารณาเข้าทำงานและได้รับความคุ้มครองเกี่ยวกับสภาพการจ้างเช่นเดียวกับเพศชาย โดยจะต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติ ดังนั้น ผู้หญิงไม่ว่าจะอยู่ในสถานะ “ผู้สมัครงาน” หรือ “ลูกจ้าง” ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองภายใต้อนุสัญญาทั้ง 2 ฉบับนี้เช่นเดียวกัน ดังนั้นการตรวจการตั้งครรภ์เพื่อจำแนกสิทธิดังกล่าวระหว่างหญิงชายหรือหญิงปกติและหญิงมีครรภ์จึงเป็นสิ่งที่ทำไม่ได้ และ NAOฯ ยังได้กล่าวถึงคำวินิจฉัยของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งรัฐบาลกลางประเทศเม็กซิโก (the Human Rights Commission of the Federal District of Mexico) ที่ไม่เห็นด้วยกับการตรวจสอบการตั้งครรภ์โดยหน่วยงานของรัฐประกอบด้วย

ผลการพิจารณาข้อร้องเรียน NAO มีข้อเสนอแนะให้มีการปรึกษาหารือในระดับรัฐมนตรีต่อไปใน 2 ประเด็นคือ

1) ความชอบด้วยกฎหมายในการตรวจสอบการตั้งครรภ์ในผู้สมัครงานหญิง

2) เรื่องการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมด้านแรงงานภายในประเทศเม็กซิโกของผู้สมัครงานที่เป็นหญิงมีครรภ์ ซึ่งเกี่ยวข้องกับพันธกรณีมาตรา 4 ของความตกลง NAALC

ภายหลังมีข้อเท็จจริงปรากฏว่าเมื่อดำเนินกระบวนการปรึกษาหารือในระดับรัฐมนตรีประเทศภาคีสมาชิกความตกลง NAALC มีการจัดทำความตกลงของรัฐมนตรี (Ministerial Agreement) เมื่อเดือนตุลาคม ปี ค.ศ. 1998 โดยรัฐบาลประเทศเม็กซิโกตกลงที่จะดำเนินมาตรการเพื่อขจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานแก่หญิงมีครรภ์ดังต่อไปนี้

1) จัดสัมมนาทางวิชาการเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของแรงงานหญิงทั้งในประเทศเม็กซิโกและสหรัฐอเมริกา

2) จัดตั้งสำนักงานความเป็นธรรมทางเพศ (the Gender and Equity Bureau) สังกัดหน่วยงาน Mexican STPS มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับสิทธิแรงงานหญิงในสถานประกอบการ ข้อเท็จจริงปรากฏว่าได้ดำเนินการแล้วในปี 1998

3) รัฐบาลเม็กซิโกจะทำสัญญากับสภาอุตสาหกรรมมากีลาโดร่า (National Council of Maquiladora Industries) โดยให้สภาฯไปทำสัญญากับกลุ่มบริษัทที่เป็นสมาชิกของสภาฯ เพื่อตกลงยกเลิกการตรวจการตั้งครรภ์ในแรงงานหญิงเพื่อวัตถุประสงค์ในการพิจารณาจ้างงาน ข้อเท็จจริงปรากฏว่าได้ดำเนินการแล้วในเดือนเมษายน ปี 2002

4) รัฐบาลเม็กซิโกจะบัญญัติกฎหมายชื่อว่า “พระราชบัญญัติขจัดการเลือกปฏิบัติ (the Federal Prevention and Elimination of Discrimination Act) ข้อเท็จจริงปรากฏว่าในปี 2005 กฎหมายดังกล่าวมีผลใช้บังคับแล้ว

อย่างไรก็ตามความตกลงของรัฐมนตรีดังกล่าว กลับละเลยที่จะนำประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของ “ผู้สมัครงาน” ซึ่งเป็นผู้หญิงมีครรภ์ ไปดำเนินการแก้ไขอย่างจริงจัง

ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าหน่วยงานผู้มีอำนาจภายในประเทศภาคีสมาชิกเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการทำให้ความตกลง NAALC บรรลุผล หากผู้มีอำนาจไม่ให้ความสำคัญต่อประเด็นปัญหาที่ NAO ชี้แจงและไม่แสวงหามาตรการแก้ไขปัญหา การบังคับใช้ความตกลง NAALC ก็จะไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร

(2) คดี Rubie’s Case (U.S.NAO 2005-03)

(2.1) ข้อเท็จจริง

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ร้องกล่าวหาว่าบริษัท Rubie’s เลือกปฏิบัติในการจ้างงานต่อผู้หญิงมีครรภ์ โดยบังคับให้ผู้สมัครที่เป็นผู้หญิงต้องผ่านการตรวจครรภ์ก่อนรับเข้าทำงาน นอกจากนั้นยังมีการตรวจครรภ์ในระหว่างที่เป็นลูกจ้างของบริษัทฯและให้ลูกจ้างออกค่าใช้จ่ายเองคิดเป็นรายได้ที่ต้องเสียไปเท่ากับ 1 สัปดาห์ หากตั้งครรภ์จะถูกกดดันให้ลาออก แต่เมื่อเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางเข้าทำการตรวจสอบบริษัทฯแล้วก็ไม่พบว่ามีปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้น เจ้าหน้าที่พบลูกจ้างซึ่งเป็นหญิงมีครรภ์เพียง 1 รายซึ่งลูกจ้างคนดังกล่าวให้ข้อมูลว่าตนได้รับการจัดสรรเวลาพักให้อย่างเหมาะสม ไม่ได้ถูกกดดันให้ลาออก

(2.2) แนวทางและผลการพิจารณาข้อร้องเรียนของ NAO ประเทศสหรัฐอเมริกา

NAO ได้เข้าไปสัมภาษณ์ลูกจ้างในบริษัท Rubie’s และพบว่าการตรวจการตั้งครรภ์เป็นส่วนหนึ่งของการตรวจสุขภาพก่อนเข้าทำงานและการตรวจสุขภาพประจำปี ซึ่งลูกจ้างทุกคนจะต้องตรวจ นอกจากนั้นก็ไม่พบหลักฐานว่ามีการเลือกปฏิบัติเนื่องจากทราบผลว่าลูกจ้างตั้งครรภ์แต่อย่างใด อีกทั้งยังไม่เคยมีการฟ้องร้องดำเนินคดีเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติต่อลูกจ้างที่เป็นหญิงมีครรภ์ต่อหน่วยงานผู้มีอำนาจมาก่อน ดังนั้นนอกจากข้อมูลที่ NAO สืบทราบแล้วก็ไม่มีข้อมูลอื่นๆที่จะสามารถสนับสนุนข้อร้องเรียนได้ NAO จึงไม่สามารถสรุปได้ว่ารัฐบาลประเทศเม็กซิโกละเลยการบังคับใช้กฎหมายแรงงานเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน

อย่างไรก็ตาม NAO พบว่าจนกระทั่งถึงปี 2005 ยังมีการสอบถามสถานะการตั้งครรภ์ในใบสมัครงานของบริษัทฯอยู่ ดังนั้น NAO จึงมีข้อเสนอแนะให้มีการปรึกษาหารือกันในระดับ NAO ของบรรดาประเทศภาคีสมาชิกความตกลงฯ เพื่อกระตุ้นให้รัฐบาลเม็กซิโกรักษาสัญญาที่จะดำเนินการ

ขจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานต่อแรงงานหญิงที่ตั้งครรภ์ ตามที่เคยประกาศเจตนารมณ์ไว้ในความตกลงของรัฐมนตรีสืบเนื่องจากข้อร้องเรียนคดี Pregnancy Testing Case (U.S.NAO 9701)

นอกจากนั้น NAO ขอให้หน่วยงาน Mexican STPS นำเสนอผลความคืบหน้าของการดำเนินกิจกรรมของสำนักงานความเป็นธรรมทางเพศที่เกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติขจัดการเลือกปฏิบัติด้วย

ในที่สุดมีข้อมูลปรากฏในรายงานผลการพิจารณาคดีกรณี Rubie's Case (U.S.NAO 2005-03) ว่าบริษัท Rubie's ได้ตัดคำถามเกี่ยวกับสถานะการตั้งครรภ์ออกจากใบสมัครงานตั้งแต่เดือนกรกฎาคม 2005 เป็นต้นมา ซึ่งแสดงให้เห็นความเปลี่ยนไปในทางที่ดีที่เป็นผลมาจากการพิจารณาข้อร้องเรียนของ NAO ภายใต้ความตกลง NAALC นั่นเอง

4.4.2 ปัญหาการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและในอาชีพเนื่องมาจากความแตกต่างทางเชื้อชาติในประเทศสหรัฐอเมริกา

กฎหมายภายในประเทศสหรัฐอเมริกาที่ให้ความคุ้มครองจากการถูกเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ ได้แก่

1) พระราชบัญญัติสิทธิพลเมือง (the Civil Rights Act) มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการถูกเลือกปฏิบัติเนื่องจากความแตกต่างทางเชื้อชาติ บังคับใช้ผ่านหน่วยงานที่ชื่อว่าคณะกรรมการโอกาสในการจ้างงานที่เท่าเทียมกัน (the equal employment opportunity commission หรือ EEOC) ซึ่งมีส่วนงานมาตรฐานการจ้างงาน (the Employment Standards Administration) คอยกำกับควบคุมไม่ให้นายจ้างกระทำการอันเป็นการเลือกปฏิบัติต่อลูกจ้างหรือผู้สมัครงานเนื่องจากความแตกต่างทางด้านเชื้อชาติ รวมไปถึงสีผิว ศาสนา เพศ และสัญชาติด้วย เพื่อสร้างความมั่นใจว่าผู้สมัครงานที่มีคุณสมบัติอย่างเดียวกันจะต้องได้รับโอกาสในการจ้างงานอย่างเท่าเทียมกัน

2) แนวปฏิบัติเกี่ยวกับแรงงาน (Labor Practices) จัดทำขึ้นโดยกระทรวงแรงงาน (the Labor Department) มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการรับเข้าทำงาน การกำหนดอัตราค่าจ้าง การเลื่อนตำแหน่งแก่ลูกจ้าง การเลิกจ้าง เป็นต้น

3) รัฐกำหนดที่ 11246 (Executive Order No.11246) ซึ่งบัญญัติให้บริษัทที่ทำสัญญาทางปกครองกับรัฐบาลกลางประเทศสหรัฐอเมริกาจะต้องไม่กระทำการที่เป็นการเลือกปฏิบัติต่อลูกจ้าง

4) หลักความเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย (Equal Rights Under the Law) ที่ได้รับการรับรองภายใต้ประมวลกฎหมายแห่งสหรัฐอเมริกา (The Code of Laws of the

United States of America) หัวข้อที่ 42 ที่รับรองว่าบุคคลผู้อยู่ภายใต้เขตอำนาจของสหรัฐอเมริกามีสิทธิเท่าเทียมกันในการฟ้องร้องดำเนินคดีแก่ผู้กระทำผิดกฎหมาย ซึ่งหมายรวมถึงการฟ้องร้องต่อนายจ้างที่กระทำการอันเป็นการเลือกปฏิบัติต่อลูกจ้าง แม้ว่าลูกจ้างจะไม่ใช้คนเชื้อชาติอเมริกันก็ตาม

จากข้อมูลที่ปรากฏพบว่ามีการยื่นข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพเนื่องจากความแตกต่างทางด้านเชื้อชาติในประเทศสหรัฐอเมริกาต่อ NAO ประเทศเม็กซิโก 2 คดี ได้แก่ คดี Solec Case (Mexican NAO 9801) และ De Coster Egg Farm Case (Mexican NAO 9803) มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

4.4.2.1 กรณีศึกษา

(1) คดี Solec Case (Mexican NAO 9801)

(1.1) ข้อเท็จจริง

ผู้ร้องกล่าวหาเจ้าหน้าที่รัฐผู้มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการขจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพว่าละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ในการลงโทษนายจ้างที่ละเมิดกฎหมายดังกล่าว โดยกระทำการอันเป็นการเลือกปฏิบัติต่อลูกจ้างเนื่องจากความแตกต่างด้านเชื้อชาติ เช่น นายจ้างไม่พิจารณารับผู้สมัครงานที่มีเชื้อชาติลาตินอเมริกันเข้าทำงาน นายจ้างไม่ยอมเลื่อนตำแหน่งให้แก่ลูกจ้างที่มีเชื้อชาติอัฟริกัน-อเมริกัน หรือกลุ่มคนอเมริกันผิวดำ เป็นต้น ซึ่งรวมถึงบริษัท Solec International ที่ตั้งอยู่ในรัฐแคลิฟอร์เนียร์ ประเทศสหรัฐอเมริกาด้วย

(1.2) แนวทางและผลการพิจารณาข้อร้องเรียนของ NAO ประเทศเม็กซิโก

แนวทางการพิจารณาข้อร้องเรียนของ NAO ประเทศเม็กซิโกสำหรับประเด็นปัญหานี้ก็เช่นเดียวกับประเด็นปัญหาอื่นๆที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นว่า NAO จะไม่ตัดสินหรือพยายามที่จะแก้ไขกฎหมายภายในของประเทศสหรัฐอเมริกา แต่มีเจตนาที่จะส่งเสริมให้สหรัฐอเมริกาปฏิบัติตามกฎหมายภายในของตนเองและคุ้มครองสิทธิแรงงานภายในประเทศของตนเท่านั้น ดังนั้นแนวทางการวินิจฉัยประเด็นจึงเป็นการเชื่อมโยงประเด็นในข้อร้องเรียนกับพันธกรณีภายใต้ความตกลง NAALC ว่าการกระทำที่ถูกกล่าวหาต่างๆเหล่านี้เกี่ยวข้องกับพันธกรณีภายใต้ความตกลงฯในข้อใดบ้างและจัดทำรายงานสรุป มีรายละเอียดดังนี้

สำหรับคดี Solec Case (Mexican NAO 9801) NAO สรุปว่า กรณีดังกล่าวเป็นปัญหาเกี่ยวกับหลักการด้านแรงงานตามความตกลง NAALC ในข้อ 7 เรื่องการขจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน โดยที่เกี่ยวข้องกับพันธกรณีภายใต้ความตกลงมาตรา 3 แต่ไม่ได้ชี้แจงรายละเอียดว่าเหตุการณ์ใดเป็นการละเมิดต่อพันธกรณีในส่วนใด นอกจากนั้น NAO ได้ระบุว่ากรณีดังกล่าวเกี่ยวข้อง

กับกฎหมายภายในประเทศสหรัฐอเมริกา ได้แก่ พระราชบัญญัติสิทธิพลเมือง ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของ EEOC และเจ้าหน้าที่ในส่วนงานมาตรฐานการจ้างงานที่จะต้องควบคุมไม่ให้นายจ้างกระทำการอันเป็นการเลือกปฏิบัติต่อลูกจ้างหรือผู้สมัครงานเนื่องจากความแตกต่างทางด้านเชื้อชาติ รวมไปถึงสีผิว ศาสนา เพศ และสัญชาติด้วย

นอกจากนั้น กรณีดังกล่าวยังเกี่ยวข้องกับรัฐกำหนดที่ 11246 (Executive Order No.11246) ดังนั้นบริษัทที่ทำสัญญาทางปกครองกับรัฐบาลกลางประเทศสหรัฐอเมริกาจึงต้องให้ความร่วมมือแก่ภาครัฐในการสร้างความมั่นใจว่าผู้สมัครงานที่มีคุณสมบัติอย่างเดียวกันจะต้องได้รับโอกาสในการจ้างงานอย่างเท่าเทียมกันด้วย ท้ายที่สุด NAOฯ มีข้อเสนอแนะให้มีการปรึกษาหารือในระดับรัฐมนตรีต่อไปเพื่อหาข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่การดำเนินการของรัฐบาลประเทศสหรัฐอเมริกาในการให้ความคุ้มครองสิทธิแรงงานเรื่องดังกล่าวต่อไป

(2) คดี De Coster Egg Farm Case (Mexican NAO 9803)[68]

(2.1) ข้อเท็จจริง

ผู้ร้องกล่าวหาว่าบริษัท De Coster Egg Farm ในรัฐเมน ประเทศสหรัฐอเมริกา เลือกปฏิบัติในการจ้างงานต่อลูกจ้างเชื้อชาติเม็กซิกัน ได้แก่ นายจ้างกลั่นแกล้งลูกจ้างเชื้อชาติเม็กซิกัน โดยการมอบหมายให้ทำงานที่เป็นอันตราย ให้ค่าจ้างและสวัสดิการไม่เท่าลูกจ้างอื่นๆ ให้ที่อยู่อาศัยที่ไม่สะอาด ไม่ปลอดภัยและแออัดโดยห้องหนึ่งประกอบไปด้วยครอบครัวชาวเม็กซิกันถึง 3 ครอบครัว อีกทั้งยังให้บริการทางการแพทย์และหลักประกันสุขภาพที่ไม่เหมาะสม และไม่มีการให้ความรู้เกี่ยวกับสิทธิแรงงานแก่ลูกจ้างกลุ่มดังกล่าวอีกด้วย

(2.2) แนวทางและผลการพิจารณาข้อร้องเรียนของ NAO ประเทศเม็กซิโก

NAO สรุปว่า กรณีดังกล่าวเป็นปัญหาเกี่ยวกับหลักการด้านแรงงานตามความตกลง NAALC ในข้อ 7 เรื่องการขจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน โดยที่เกี่ยวข้องกับพันธกรณีภายใต้ความตกลงมาตรา 3 และมาตรา 4 แต่ไม่ได้ชี้แจงรายละเอียดว่าเหตุการณ์ใดเป็นการละเมิดต่อพันธกรณีในส่วนใดอีกเช่นกัน

นอกจากนั้น NAO ได้ระบุว่ากรณีดังกล่าวเกี่ยวข้องกับกฎหมายภายในรัฐเมน ได้แก่ พระราชบัญญัติสิทธิมนุษยชนแห่งรัฐเมน (the Maine Human Rights Act) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อขจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน หรือการเข้าถึงบริการสาธารณะเนื่องจากความแตกต่างเรื่องเชื้อชาติ และพระราชบัญญัติสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน ประกอบกับ พระราชบัญญัติ

---

[68] Secretariat of the Commission of Labor Cooperation, Mexican. NAO, “Public Report of Review of NAO Submission No.9803.”

คุ้มครองลูกจ้างในงานเกษตรกรรมตามฤดูกาลและแรงงานอพยพ ซึ่งเป็นกฎหมายของรัฐบาลกลางที่รัฐบาลแห่งรัฐเมนได้ให้การรับรองไว้ในกฎหมายของรัฐแล้วด้วย เพื่อย้ำให้เห็นว่าลูกจ้างในภาคเกษตรกรรมของรัฐเมนไม่ว่าจะมีเชื้อชาติใดก็ย่อมได้รับความคุ้มครองภายใต้กฎหมายเช่นเดียวกับลูกจ้างในรัฐอื่นๆ เนื่องจากรัฐบาลแห่งรัฐเมนได้ให้การรับรองกฎหมายของรัฐบาลกลางที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการขจัดการเลือกปฏิบัติหลายฉบับ ท้ายที่สุด NAO มีข้อเสนอแนะให้มีการปรึกษาหารือในระดับรัฐมนตรีต่อไป เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่การดำเนินการของรัฐบาลประเทศสหรัฐอเมริกาในการสร้างความมั่นใจว่าลูกจ้างที่เป็นคนเชื้อชาติเม็กซิกันซึ่งทำงานในภาคเกษตรกรรมจะได้รับความคุ้มครองจากการถูกเลือกปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันกับคนเชื้อชาติอื่น

4.5 การวิเคราะห์ความสำเร็จของการบังคับใช้ความร่วมมือด้านแรงงานในความตกลงอเมริกาเหนือ (NAALC) ต่อการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักของประเทศภาคีสมาชิก

จากการศึกษารายงานการพิจารณาข้อร้องเรียนของ NAO แล้ว พบว่าการบังคับใช้ความตกลง NAALC ทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักในประเทศภาคีสมาชิกในทางที่ดีขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ทำให้เกิดการยกระดับความร่วมมือในทางระหว่างประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงานในกลุ่มประเทศภาคีสมาชิกความตกลงฯอย่างเห็นได้ชัด ความสำเร็จของการบังคับใช้ความตกลงฯ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

4.5.1 การบังคับใช้ความตกลง NAALC ทำให้เกิดความร่วมมือในการแสวงหามาตรการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงานอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น (Constitutive Effect)

จากเดิมก่อนที่ความตกลง NAALC จะมีผลใช้บังคับ บรรดาประเทศต่างๆในภูมิภาคอเมริกาเหนือต่างก็บังคับใช้กฎหมายแรงงานภายในประเทศของตนไปตามแนวนโยบายของรัฐบาลแต่ละประเทศโดยไม่ได้มีความร่วมมือระหว่างประเทศในภูมิภาคเดียวกัน จนกระทั่งเกิดแนวคิดในการจัดทำความตกลง NAALC ที่มีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ การมุ่งแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงานในรูปแบบความร่วมมือเนื่องจากประเทศภาคีสมาชิกความตกลงฯเชื่อว่าหากสามารถแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงานได้เป็นผลสำเร็จแล้ว นอกจากจะทำให้คุณภาพชีวิตของแรงงานในกลุ่มประเทศภาคีสมาชิกดีขึ้น ยังทำให้ความสามารถในการแข่งขันทางการค้าที่เท่าเทียมกัน ดังนั้น ความตกลงฯจึงถูกออกแบบมาเพื่อสร้างโอกาสสำหรับความร่วมมือระหว่างประเทศ ทั้งในรูปแบบของความร่วมมืออย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความร่วมมือกันระหว่างประเทศภาคีสมาชิกในการแสวงหามาตรการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงาน ผ่านกระบวนการบังคับใช้ความร่วมมือด้านแรงงานในความตกลงอเมริกาเหนือ หรือที่เรียกว่า NAALC Process ซึ่งเริ่มต้นจากการยื่นข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดหลักการด้านแรงงานภายใต้ความตกลงฯมายัง NAO ของประเทศภาคีสมาชิก จากกระบวนการนี้ทำให้ NAO ของทั้ง 3 ประเทศ สามารถให้คำปรึกษาเบื้องต้น เพื่อแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงานแก่รัฐบาลของประเทศภาคีสมาชิกที่ถูกร้องเรียนในเรื่องที่อยู่ในขอบเขตของความตกลงฯ นอกจากนี้ยังอาจมีการปรึกษาหารือในระดับรัฐมนตรีต่อไปได้อีกด้วย

4.5.1.1 ความร่วมมือระหว่าง NAO ของประเทศภาคีสมาชิก

ความร่วมมือเพื่อแสวงหามาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงานระหว่างประเทศภาคีสมาชิก เกิดจากความร่วมมือระหว่าง NAO ของประเทศผู้ถูกร้องเรียนกับ NAO ของประเทศที่รับข้อร้องเรียน เนื่องจากความตกลงฯบัญญัติให้ NAO ของประเทศผู้ถูกร้องเรียนจะต้องเสนอข้อมูลเกี่ยวกับประเด็นที่เป็นข้อร้องเรียนแก่ NAO ของประเทศที่รับข้อร้องเรียนเพื่อพิจารณา

นอกจากนั้น NAO ทั้ง 2 ประเทศอาจจะประชุมร่วมกันเพื่อสร้างความเข้าใจต่อปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงานและการบังคับใช้กฎหมายแรงงานภายในประเทศผู้ถูกร้องเรียน แล้วจึงรวบรวมข้อมูลเพื่อวินิจฉัยและปรึกษาหารือเพื่อแก้ไขปัญหาร่วมกัน ในกระบวนการนี้ NAO ของประเทศภาคีที่เหลือยังสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการปรึกษาหารือได้ด้วย เมื่อมีการหารือเพื่อแก้ไขปัญหาร่วมกันแล้วย่อมทำให้เกิดแนวทางที่เป็นรูปธรรมและสามารถตรวจสอบซึ่งกันและกันได้มากกว่าการที่ประเทศภาคีจะรับไปดำเนินการแก้ไขปัญหาด้วยตัวเอง

4.5.1.2 ความร่วมมือในระดับรัฐมนตรีของประเทศภาคีสมาชิก

ความร่วมมือในระดับรัฐมนตรีของประเทศภาคีสมาชิก เกิดจากผลการพิจารณาข้อร้องเรียนของ NAO ที่มักจะมีข้อเสนอแนะให้มีการปรึกษาหารือระดับรัฐมนตรีต่อไป ซึ่งการปรึกษาหารือระดับรัฐมนตรีนี้อาจมีทั้งการหารือ 2 ฝ่ายระหว่างรัฐมนตรีกระทรวงแรงงานของประเทศผู้รับข้อร้องเรียนกับรัฐมนตรีกระทรวงแรงงานของประเทศผู้ถูกร้องเรียน หรือการหารือ 3 ฝ่ายซึ่งประกอบด้วยรัฐมนตรีกระทรวงแรงงานของบรรดาประเทศภาคีสมาชิกทั้ง 3 ประเทศก็ได้ เมื่อมีการปรึกษาหารือกันเพื่อแสวงหามาตรการในการแก้ปัญหาตามที่มีข้อร้องเรียนเรียนแล้ว รัฐมนตรีแรงงานของประเทศภาคีสมาชิกมักจะจัดทำความตกลงย่อยในรูปแบบต่างได้แก่ ความตกลงว่าด้วยการบังคับใช้ (Agreement on Implementation) และปฏิญญาร่วม (Joint Declaration)

4.5.1.2.1 ความตกลงว่าด้วยการบังคับใช้ (Agreement on Implementation)

ความตกลงนี้เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “ความตกลงว่าด้วยการบังคับใช้ผลการปรึกษาหารือระดับรัฐมนตรี (Ministerial Consultations Implementation Agreement)” เป็นความตกลงที่จัดทำขึ้นระหว่างตัวแทนรัฐบาลของประเทศผู้เข้าร่วมกระบวนการปรึกษาหารือระดับรัฐมนตรีตามที่ NAO มีข้อเสนอแนะให้ดำเนินการปรึกษาหารือ ซึ่งมีเนื้อหากำหนดแผนปฏิบัติงาน (Action Plan) ที่ประเทศผู้ถูกร้องเรียนตกลงนำไปปฏิบัติ เพื่อแก้ไขปัญหาในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ โดยจะกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการไว้ด้วย โดยผลการปรึกษาหารือในระดับรัฐมนตรีที่นำมาสู่การจัดทำความตกลงในรูปแบบนี้ได้แก่ คดี Sony Case (U.S.NAO 9403), Sprint Case (Mexican NAO 9501), Fishing Ministry Case (U.S.NAO 9601) และ Pregnancy Testing Case (U.S.NAO 9701) เป็นต้น

ยกตัวอย่างเช่น ความตกลงว่าด้วยการบังคับใช้ผลการปรึกษาหารือระดับรัฐมนตรี คดี Sony Case (U.S.NAO 9403) เป็นการจัดทำแผนปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างรัฐบาลประเทศเม็กซิโกซึ่งเป็นประเทศผู้ถูกร้องเรียนและประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นประเทศผู้รับข้อร้องเรียน เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนสหภาพแรงงานในประเทศเม็กซิโก โดยความตกลงดังกล่าวได้กำหนดแผนปฏิบัติงานย่อยออกไป เช่น รัฐบาลประเทศเม็กซิโกจะดำเนินการศึกษาเกี่ยวกับเนื้อหาตลอดจนการบังคับใช้กฎหมายแรงงานเรื่องการขึ้นทะเบียนสหภาพแรงงาน ซึ่งจะเชิญเจ้าหน้าที่รัฐเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งในการศึกษาวิจัยด้วย โดยจะดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 180 วันนับแต่ความตกลงเพื่อบังคับใช้แผนปฏิบัติงานมีผลใช้บังคับ เป็นต้น

4.5.1.2.2 ปฏิญญาร่วม (Joint Declaration)

ปฏิญญาร่วมมีลักษณะเป็นการประกาศเจตนารมณ์ร่วมกันระหว่างตัวแทนรัฐบาลของประเทศผู้เข้าร่วมกระบวนการปรึกษาหารือระดับรัฐมนตรีตามที่ NAO มีข้อเสนอแนะให้ดำเนินการว่าจะร่วมมือกันแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายแรงงานในประเทศผู้ถูกร้องเกี่ยวกับประเด็นที่มีการร้องเรียนมายัง NAO ซึ่งปฏิญญาร่วมดังกล่าวจะมีเนื้อหากำหนดแผนปฏิบัติงานที่ประเทศผู้ถูกร้องเรียนจะต้องนำไปปฏิบัติ พร้อมกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการไว้ โดยประเทศภาคีสมาชิกที่รับข้อร้องเรียนจะร่วมแสดงเจตนารมณ์ว่าจะให้ความช่วยเหลือในการดำเนินแผนปฏิบัติงานเหล่านั้น อย่างไร หรือบางกรณีหากเป็นการปรึกษาหารือ 3 ฝ่าย ประเทศภาคีสมาชิกความตกลงฯทั้งหมดอาจร่วมกันประกาศเจตนารมณ์และร่วมแสดงไมตรีจิตในการให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคแก่ประเทศผู้ถูกร้องเรียนด้วยก็ได้

นอกจากนั้นลักษณะสำคัญอีกประการหนึ่งของปฏิญญาร่วม คือ ปฏิญญาร่วมฉบับหนึ่ง จะประกอบด้วยแผนปฏิบัติงานสำหรับแก้ไขปัญหา ในประเด็นที่มีการร้องเรียนหลายคดีและหลายประเด็นรวมกัน การจัดทำปฏิญญาร่วมฯในรูปแบบนี้ได้แก่ คดี Han Young Case (U.S.NAO 9702) ประกอบกับ คดี Echlin Case (U.S.NAO 9703), คดี Solec Case (Mexican NAO 9801) ประกอบกับ คดี Washington State Apple Case (Mexican NAO 9802) และ De Coster Egg Farm Case (Mexican NAO 9803) เป็นต้น

ตัวอย่างกิจกรรมในแผนปฏิบัติงานที่จะประเทศผู้ถูกร้องเรียนจะต้องนำไปปฏิบัติ

1) โครงการอุตสาหกรรมสัมพันธ์กับสิทธิแรงงาน (Industrial Relations and Worker Rights Initiatives) เป็นกิจกรรมการประชุมเชิงปฏิบัติ เพื่อส่งเสริมการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้และประสบการณ์ที่เป็นประโยชน์ในการสร้างระบบแรงงานสัมพันธ์ที่มีประสิทธิภาพ โดยการจัดเวทีสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ นายจ้าง ลูกจ้างและนักวิชาการในประเทศภาคีสมาชิกเพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับระบบแรงงานสัมพันธ์ของทั้ง 3 ประเทศ รวมทั้งการแลกเปลี่ยนเกี่ยวกับประสิทธิผลของระบบดังกล่าว

2) โครงการฝึกอบรมการจ้างงาน (Employment Training Initiatives) มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการรับรู้เกี่ยวกับหลักกฎหมายว่าด้วยการจ้างงานที่สำคัญ รวมทั้งส่งเสริมการฝึกอบรมความรู้ดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพแก่ประเทศภาคีสมาชิกความตกลง NAALC ทั้งสามประเทศ โดยโครงการนี้จะทำให้รัฐบาล นายจ้าง และผู้แทนแรงงานสามารถแบ่งปันความเชี่ยวชาญในเรื่องต่าง ๆ เช่น การพัฒนาทักษะของผู้ปฏิบัติงาน การปรับปรุงการเข้าถึงการฝึกอบรม การส่งเสริมความเป็นธรรมในการจ้างงาน และการสร้างความมั่นใจเรื่องความปลอดภัยสำหรับแรงงานอพยพ การประชุมเชิงปฏิบัติการที่มุ่งไปที่ประเด็นความเท่าเทียมกันในการทำงาน ประเด็นการจ้างงานที่ไม่สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงาน เพื่อเปลี่ยนแปลงรูปแบบการทำงานเหล่านั้นให้ตรงตามมาตรฐานแรงงานต่อไป

3) โครงการความคิดริเริ่มเกี่ยวกับแรงงานเด็กและเพศสภาพ (Child Labor and Gender Initiatives) โครงการนี้มุ่งเน้นไปที่การแลกเปลี่ยนข้อมูล การปฏิบัติที่ดีที่สุดต่อแรงงานเด็กและแรงงานหญิง และการศึกษาของเด็ก ในการประชุมจะมีการตรวจสอบสภาพการจ้างของแรงงานเด็กและเยาวชน เพื่อที่จะนำไปสู่การปรับปรุงสภาพแวดล้อมในสถานที่ทำงาน รวมไปถึงให้ความคุ้มครองเรื่องความปลอดภัยในการทำงานแก่เด็กและเยาวชนให้สอดคล้องตามกฎหมาย

จากตัวอย่างความตกลงย่อยข้างต้นจะเห็นได้ว่า เจตนารมณ์ของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานแรงงานหลักได้ถูกนำมาบันทึกไว้อย่างเป็นลายลักษณ์อักษร ทำให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องสามารถตรวจสอบได้ว่ารัฐบาลของประเทศผู้ถูกร้องเรียนปฏิบัติตามแผนดำเนินงานที่ได้ยินยอมผูกพันตนไว้หรือไม่ หากไม่ปฏิบัติตามก็ย่อมมีหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินมาตรการบังคับในระดับที่รุนแรงขึ้นต่อไปได้ ดังนั้นการจัดทำความตกลงอย่างเป็นลายลักษณ์อักษรเช่นนี้จึงนำมาสู่การแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงานอย่างเป็นรูปธรรมและตรวจสอบได้มากขึ้น มิได้เป็นเพียงการแสดงเจตนารมณ์ลอยๆในเวทีระหว่างประเทศอีกต่อไป

4.5.2 การบังคับใช้ความตกลง NAALC ทำให้เกิดกระแสความร่วมมือในการเรียกร้องการคุ้มครองสิทธิแรงงานในวงกว้างมากขึ้น (Mobilization Effect)

เนื่องจากความตกลง NAALC บัญญัติไว้ว่า ผู้ร้องจะต้องยื่นข้อร้องเรียนต่อ NAO ของประเทศภาคีสมาชิกอื่นที่ไม่ใช่ NAO ของประเทศที่ถูกกล่าวหา ดังนั้น เมื่อผู้ร้องเรียนต้องการร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิแรงงานในอาณาเขตประเทศที่ตนเองอยู่ก็จะต้องยื่นข้อร้องเรียนไปยัง NAO ของประเทศภาคีสมาชิกอื่นที่เหลืออีก 2 ประเทศ ยกตัวอย่างเช่น เกิดการละเมิดสิทธิแรงงานซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของหลักการด้านแรงงานที่ได้รับความคุ้มครองภายใต้ความตกลง NAALC ในประเทศเม็กซิโก เมื่อผู้ร้องเรียนที่อยู่ในประเทศเม็กซิโกต้องการกล่าวหารัฐบาลประเทศเม็กซิโกว่ากรณีการละเมิดสิทธิแรงงานดังกล่าวเกิดจากการที่รัฐบาลประเทศเม็กซิโกละเลยการบังคับใช้กฎหมายแรงงานภายในอย่างเต็มประสิทธิภาพ ผู้ร้องจะต้องยื่นข้อร้องเรียนต่อ NAO ของประเทศสหรัฐอเมริกาหรือประเทศแคนาดา ประเทศใดประเทศหนึ่งหรือทั้งสองประเทศก็ได้ เมื่อความตกลงฯ

กำหนดเอาไว้เช่นนี้แล้ว ในทางปฏิบัติ การจะยื่นข้อร้องเรียนต่อหน่วยงานที่อยู่ภายนอกประเทศได้นั้น ก็ต้องอาศัยความร่วมมือของหน่วยงานภายในของประเทศที่จะไปยื่นข้อร้องเรียนในการประสานงาน หรือดำเนินการแทนจึงจะสะดวกกว่า[69]

จากการศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับข้อร้องเรียนที่ยื่นต่อ NAO พบว่าในคดีหนึ่งจะประกอบด้วยผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลายกลุ่มร่วมกันยื่นข้อร้องเรียน ทั้งจากหน่วยงานที่อยู่ในประเทศเดียวกันและบางคดีมีการร่วมมือกันระหว่างประเทศด้วย ยกตัวอย่างเช่น คดีหมายเลข U.S.NAO 2005-01 เป็นการร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรองโดยผู้ร้องได้แก่ องค์กรไม่แสวงกำไร (Non Governmental Organization : NGO) ที่ชื่อว่า “Washington Office on Latin America (WOLA)” ร่วมกับสหภาพแรงงานจากประเทศภาคีสมาชิกความตกลงฯทั้ง 3 ประเทศรวมทั้งสิ้นจำนวน 22 แห่ง และคดีหมายเลข Mexican NAO 2006-01 ซึ่งร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรองและการเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน โดยผู้ร้องเรียนมาจากการรวมกลุ่มของสหภาพแรงงานในประเทศภาคีสมาชิกความตกลงฯทั้งสิ้น 54 แห่ง เป็นต้น ดังนั้นจะเห็นได้ว่า กระบวนการยื่นข้อร้องเรียนภายใต้ความตกลง NAALC ทำให้เกิดกระแสความร่วมมือในการเรียกร้องการคุ้มครองสิทธิแรงงานที่ขยายวงกว้างมากขึ้น จากระดับภายในประเทศไปสู่ระดับระหว่างประเทศ และการรวมกลุ่มกันด้วยวัตถุประสงค์ดังกล่าวนับว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในกลุ่มของประชาชน นำมาสู่การดำเนินกิจกรรมต่างๆร่วมกันมากมาย เช่น การรณรงค์เพื่อสร้างความตระหนักในการคุ้มครองสิทธิแรงงานในประเทศภาคีสมาชิกความตกลงฯ เกิดการสร้างเครือข่ายพิทักษ์สิทธิแรงงานที่คอยให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ใช้แรงงานในประเทศภาคีสมาชิกความตกลงฯ มากขึ้น เป็นต้น นอกจากนั้นเมื่อการแสดงออกถึงเจตนารมณ์ของประชาชนที่มุ่งให้ความสำคัญเรื่องสิทธิแรงงานแผ่ขยายเป็นวงกว้าง ย่อมทำให้กลุ่มผู้ประกอบการและรัฐบาลต้องหันมาให้ความสำคัญต่อภาพลักษณ์ของบริษัทและประเทศ ในเรื่องการปฏิบัติต่อแรงงานด้วย เพราะประชาชนก็คือกลุ่มผู้บริโภคที่จะส่งผลโดยตรงต่อผลกำไรในการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบการและระบบเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวมนั่นเอง

4.5.3 การบังคับใช้ความตกลง NAALC ทำให้เกิดความตระหนักเกี่ยวกับปัญหาแรงงานในสังคมของบรรดาประเทศภาคีสมาชิกมากขึ้น (Awareness of the Problems : Sunshine Effect)

กระบวนการบังคับใช้ความตกลง NAALC หรือ NAALC Process มีรูปแบบที่เน้นการสร้างความมีส่วนร่วมของภาครัฐในระดับหน่วยงานภายในและระหว่างประเทศ ตลอดจนถึงภาคประชาชนของประเทศภาคีสมาชิกความตกลงฯ ทั้ง 3 ประเทศอยู่หลายประการ

---

[69] Tamara Kay. Legal Transnationalism: The Relationship between Transnational Social Movement Building and International Law. Law & Social Inquiry Vol 32 (2011), p. 419-454.

ประการแรก NAO สามารถจัดทำประชาพิจารณ์ (Public Hearing) เพื่อรับทราบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากภาคเอกชนได้ ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นประชาชนในประเทศผู้ถูกร้องเรียน NGO และบรรดาผู้ประกอบการ ได้แสดงความคิดเห็นซึ่งจะเป็นเสมือนกระบอกเสียงไปยังรัฐบาลของตนเพื่อจะได้ออกแนวนโยบายมาแก้ไขปัญหาในระดับภายในประเทศ นอกจากนั้นยังเป็นการรายงานข้อมูลไปยังคณะกรรมการกลางของความตกลงฯ หมายถึง CLC เพื่อคณะกรรมการจะได้อาศัยอำนาจตามความตกลงฯ แสวงหาความร่วมมือในการสร้างมาตรการแก้ไขปัญหาต่อไปนอกเหนือจากช่องทางการพิจารณาคดีผ่านข้อร้องเรียน

ประการที่สอง NAO มีหน้าที่รวบรวมข้อเท็จจริงจากประเด็นที่ถูกร้องเรียน เพื่อพิจารณาว่าประเทศผู้ถูกร้องละเมิดพันธกรณีภายใต้ NAALC เนื่องจากการละเลย (failure) ในการบังคับใช้กฎหมายแรงงานภายในจริงหรือไม่ และจัดทำรายงานเพื่อเผยแพร่ข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าวรายละเอียดในการพิจารณารวมไปถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นต่อสาธารณะ

ประการที่สาม ผลการหารือระดับรัฐมนตรีนำมาสู่แผนปฏิบัติงานที่เน้นการสร้างความตระหนักและความเข้าใจต่อปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงานในเวทีสาธารณะ เช่น การจัดสัมมนา การศึกษาวิจัย การแลกเปลี่ยนคณะผู้เชี่ยวชาญ เป็นต้น

การเผยแพร่ข้อมูลผ่านช่องทางดังกล่าวข้างต้นทำให้ปัญหาที่เคยถูกปกปิดไว้ได้รับการเปิดเผยต่อสาธารณะ ไม่เพียงแต่ภายในประเทศแต่ยังเปิดเผยต่อสังคมระหว่างประเทศด้วย ทำให้สาธารณชนหันกลับมาให้ความสนใจต่อปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงานที่เกิดขึ้นภายในประเทศของตน จึงเกิดความร่วมมือกันเพื่อสอดส่องดูแลแทนภาครัฐ นอกจากนั้นยังทำให้เกิดการเรียนรู้แก่ภาคประชาชนว่าสามารถร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าวมาตามช่องทางของความตกลง NAALC ได้ จึงเป็นการสร้างภาวะกดดันแก่รัฐบาลของบรรดาประเทศภาคีสมาชิกในการดูแลประเด็นแรงงาน ทำให้รัฐบาลต้องพยายามบังคับใช้กฎหมายแรงงานภายในที่มีอยู่แล้วให้เต็มประสิทธิภาพ เพราะมิฉะนั้นจะเกิดการร้องเรียนต่อ NAO ของประเทศภาคีสมาชิกอื่น ทำให้รัฐบาลของประเทศผู้ถูกร้องเรียนบ่อยๆต้องอับอายและถูกลดความน่าเชื่อถือในสายตาของสังคมระหว่างประเทศและยังส่งผลกระทบต่อการขยายตัวของภาคธุรกิจด้วย เนื่องจากการถูกร้องเรียนย่อมแสดงให้เห็นถึงความหละหลวมในการทำงานของรัฐบาลนั่นเอง ในขณะเดียวกันการที่ผู้เสียหายมีช่องทางร้องเรียนเพิ่มขึ้นย่อมทำให้ภาคธุรกิจตื่นตัวที่จะปรับเปลี่ยนพฤติกรรมต่อลูกจ้างเพื่อสร้างภาพลักษณ์ที่ดีได้อีกด้วย

4.5.4 การบังคับใช้ความตกลง NAALC ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายด้านการคุ้มครองแรงงานและทำให้การบังคับใช้กฎหมายแรงงานภายในประเทศเข้มงวดขึ้น

เนื่องจากความตกลง NAALC จัดทำขึ้นระหว่างรัฐบาลของประเทศภาคีสมาชิกทั้ง 3 ประเทศประกอบกับกระบวนการบังคับใช้ความตกลงฯ มีเจตนารมณ์มุ่งเน้นการแสวงความร่วมมือระหว่างรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงานภายในประเทศภาคีสมาชิก โดยเน้นที่การแก้ไขปัญหาผ่านการบังคับใช้กฎหมายแรงงานอย่างมีประสิทธิภาพเป็นหลัก การเปิดโอกาสให้รัฐบาล

ประเทศอื่นเข้ามาร่วมหารือแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายภายในประเทศผ่านกระบวนการบังคับใช้ความตกลงฯ จึงเป็นการสร้างแรงกดดันต่อรัฐบาลของประเทศภาคีสมาชิกโดยตรงให้เปลี่ยนแปลงแนวปฏิบัติในการคุ้มครองแรงงานภายในประเทศ เมื่อแนวปฏิบัติเดิมนั้นถูกร้องเรียนมายัง NAO ซึ่งการศึกษาผลการบังคับใช้ความตกลงฯพบว่า เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายด้านการคุ้มครองแรงงานและทำให้การบังคับใช้กฎหมายแรงงานภายในประเทศเข้มงวดขึ้น

ยกตัวอย่างเช่น คดี McDonald's Case (U.S.NAO 9803) ซึ่งเป็นการร้องเรียนเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายภายในประเทศแคนาดา เมื่อ NAO ประเทศสหรัฐอเมริการับข้อร้องเรียนไว้พิจารณาแล้ว ปรากฏว่า ผู้ร้องถอนคำร้อง เนื่องจากรัฐบาลประเทศแคนาดาตกลงที่จะทำการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการต่อต้านการจัดตั้งสหภาพแรงงานโดยการที่นายจ้างปิดสถานประกอบการในประเทศแคนา พร้อมทั้งจะทำการทบทวนบทบัญญัติทั้งหมดในประมวลกฎหมายแรงงานแห่งประเทศแคนาดา (the Canadian Labor Code) ด้วย

นอกจากนั้นยังมีคดี Pregnancy Testing Case (U.S.NAO 9701) ซึ่งผลการพิจารณาข้อร้องเรียนของ NAO ได้มีข้อเสนอแนะให้มีการปรึกษาหารือระดับรัฐมนตรี ต่อมาในเดือนตุลาคม ปี ค.ศ. 1998 ภายหลังจากการปรึกษาหารือในระดับรัฐมนตรีแล้ว รัฐบาลประเทศเม็กซิโกได้จัดทำความตกลงของรัฐมนตรีเพื่อประกาศเจตนารมณ์ว่ารัฐบาลจะดำเนินมาตรการเพื่อขจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานแก่หญิงมีครรภ์โดยมีแนวนโยบายที่สำคัญได้แก่

1) การจัดตั้งสำนักงานความเป็นธรรมทางเพศสังกัดหน่วยงาน STPS มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับสิทธิแรงงานหญิงในสถานประกอบการ ข้อเท็จจริงปรากฏว่าได้ดำเนินการแล้วในปี 1998

2) รัฐบาลเม็กซิโกจะทำสัญญากับสภาอุตสาหกรรมมากีลาโดร่าโดยสภาฯจะทำสัญญากับกลุ่มบริษัทที่เป็นสมาชิกของสภาฯเพื่อตกลงที่จะยกเลิกการตรวจการตั้งครรภ์ในแรงงานหญิงเพื่อวัตถุประสงค์ในการพิจารณาจ้างงาน ข้อเท็จจริงปรากฏว่าได้ดำเนินการแล้วในเดือนเมษายน ปี 2002

3) รัฐบาลเม็กซิโกจะบัญญัติกฎหมายชื่อว่า "พระราชบัญญัติขจัดการเลือกปฏิบัติ ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่าในปี 2005 กฎหมายดังกล่าวมีผลใช้บังคับแล้ว

จากตัวอย่างข้างต้นแสดงให้ว่ากระบวนการบังคับใช้ความตกลงฯ ทำให้รัฐบาลประเทศผู้ถูกร้องเรียนถูกกดดันจากรัฐบาลประเทศภาคีสมาชิกอื่นผ่านเวทีการประชุมระหว่างประเทศทั้งในระดับ NAO และระดับรัฐมนตรี ทำให้รัฐบาลต้องเร่งปรับเปลี่ยนแนวนโยบายด้านการคุ้มครองแรงงานให้เป็นไปตามกฎหมายแรงงานที่ตนได้ยอมผูกพันตนไว้ นอกจากนั้นยังทำให้การบังคับใช้กฎหมายแรงงานภายในประเทศมีความเข้มงวดมากขึ้นเพื่อแสดงให้ประเทศภาคีสมาชิกอื่นๆเห็นถึงความตั้งใจ

จริงในการคุ้มครองสิทธิแรงงานของรัฐบาลประเทศผู้ถูกร้องเรียน หรืออาจกล่าวได้ว่า เพื่อสร้างภาพลักษณ์ที่ดีของประเทศในสายตานานาประเทศนั่นเอง

4.5.5 การบังคับใช้ความตกลง NAALC ทำให้พฤติกรรมเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานของผู้ประกอบการภายในประเทศภาคีสมาชิกเปลี่ยนไปในทางที่ดีขึ้น

จากการศึกษาผลการบังคับใช้ความตกลง NAALC พบว่า กระบวนการบังคับใช้ความตกลงฯ ที่เริ่มจากการยื่นข้อร้องเรียนต่อ NAO ทำให้เกิดการเปลี่ยนพฤติกรรมเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานของภาคอุตสาหกรรมภายในประเทศภาคีสมาชิกไปในทางที่ดีขึ้น ซึ่งแรงผลักดันสำคัญที่ทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงคือ ขั้นตอนการปรึกษาหารือระดับรัฐมนตรีของประเทศภาคีสมาชิก ที่นำมาสู่การจัดทำแผนงานสำหรับนำไปใช้แก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงานในประเทศผู้ถูกร้องเรียน

ยกตัวอย่างเช่น ผลจากการพิจารณาข้อร้องเรียนคดี Sony Case (U.S.NAO 9403) นำมาสู่การดำเนินการ “โครงการหลักการปฏิบัติด้านแรงงานแนวใหม่ (Principles of the New Labor Culture)” เพื่อแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรอง การดำเนินโครงการดังกล่าวทำให้เกิดการประชุม 3 ฝ่ายระหว่างฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายผู้ประกอบการและฝ่ายลูกจ้างในประเทศเม็กซิโก เพื่อแถลงเจตนารมณ์ร่วมกันว่านับตั้งแต่มีการประกาศหลักการปฏิบัติด้านแรงงานแนวใหม่เป็นต้นไป ฝ่ายผู้ประกอบการและลูกจ้างจะเคารพสิทธิซึ่งกันและกันตามที่กฎหมายให้ความคุ้มครองเอาไว้ ในขณะที่ฝ่ายรัฐบาลรับที่จะปรับปรุงกระบวนการทางกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองสิทธิการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรองให้เป็นไปอย่างเป็นธรรมมากที่สุด โครงการนี้จึงเสมือนเป็นการประกาศยุติการละเมิดสิทธิซึ่งกันและกันและเพื่อสร้างความเข้าใจอันดีอันจะนำไปสู่การให้ความคุ้มครองสิทธิแรงงานอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

นอกจากนั้น สำหรับประเด็นปัญหาเรื่องการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพพบว่า สืบเนื่องจากการพิจารณาข้อร้องเรียนคดี Pregnancy Testing Case (U.S.NAO 9701) รัฐบาลเม็กซิโกได้จัดทำความตกลงของรัฐมนตรีเพื่อประกาศเจตนารมณ์ว่ารัฐบาลประเทศเม็กซิโกจะดำเนินมาตรการเพื่อขจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานแก่หญิงมีครรภ์ โดยจะทำสัญญากับสภาอุตสาหกรรมมากีลาโดร่า เพื่อให้สภาฯไปทำสัญญากับกลุ่มบริษัทที่เป็นสมาชิกของสภาฯ เพื่อตกลงยกเลิกการตรวจการตั้งครรภ์เพื่อวัตถุประสงค์ในการพิจารณาจ้างงานในแรงงานหญิง ต่อมาในการพิจารณาข้อร้องเรียนคดี Rubie’s Case (U.S.NAO 2005-03) NAO ยังพบข้อมูลว่ามีการสอบถามสถานะการตั้งครรภ์ในใบสมัครงานของบริษัท Rubie’s อยู่ ดังนั้น NAO จึงมีข้อเสนอแนะให้มีการปรึกษาหารือกันในระดับ NAO ของบรรดาประเทศภาคีสมาชิกความตกลงฯ เพื่อกระตุ้นให้รัฐบาลเม็กซิโกรักษาสัญญาที่จะดำเนินการขจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานต่อแรงงานหญิงที่ตั้งครรภ์ตามที่เคยตกลงไว้ในคดีก่อน หลังจากนั้นปรากฏว่าบริษัท Rubie’s ได้ตัดคำถามเกี่ยวกับสถานการณ์ตั้งครรภ์ออกจากใบสมัครงานตั้งแต่เดือนกรกฎาคม 2005 เป็นต้นมา

ข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นจึงเป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นว่ากระบวนการบังคับใช้ความตกลงฯ ทำให้เกิดกระแสกดดันต่อผู้ประกอบการภายในประเทศภาคีสมาชิก ให้เพิ่มความสนใจต่อสิทธิแรงงานมากขึ้นและเมื่อภาครัฐดำเนินการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังยิ่งทำให้บรรดาผู้ประกอบการต้องเร่งปรับเปลี่ยนแนวทางการให้ความคุ้มครองแรงงานไปในทิศทางสอดคล้องกับกฎหมายมากขึ้นด้วย

4.6 การวิเคราะห์ข้อจำกัดที่ทำให้การบังคับใช้ความร่วมมือด้านแรงงานในความตกลงอเมริกาเหนือ (NAALC) ไม่เต็มประสิทธิภาพ

จากกรณีศึกษาคดีพิพาทเกี่ยวกับมาตรฐานแรงงานหลักที่ยื่นต่อ NAO ตามกระบวนการบังคับใช้ความตกลง NAALC จะเห็นได้ว่าผลของการพิจารณาข้อร้องเรียน ทำให้เกิดความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงานในอาณาเขตประเทศภาคีสมาชิก ตั้งแต่ความร่วมมือระดับประชาชน ภาครัฐและภาคธุรกิจภายในประเทศ ตลอดจนถึงความร่วมมือในทางระหว่างประเทศของบรรดาประเทศภาคีสมาชิกที่มีความเป็นรูปธรรมมากขึ้นกว่าตอนที่ความตกลงฯยังไม่ถูกนำมาใช้บังคับ ซึ่งความร่วมมือในรูปแบบต่างๆตามที่ได้กล่าวไปแล้วนั้นจะนำมาสู่การปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักมากขึ้น แต่มีลักษณะที่ค่อยเป็นค่อยไป เนื่องจากมีข้อจำกัดหลายประการที่ทำให้การบังคับใช้ความตกลงฯเป็นไปอย่างไม่เต็มประสิทธิภาพ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

4.6.1 ประเทศภาคีสมาชิกไม่ใช้สิทธิในการดำเนินกระบวนการบังคับใช้ความตกลง NAALC หรือ NAALC Process ให้เต็มประสิทธิภาพ

ความตกลง NAALC กำหนดไว้ว่า หากประเด็นปัญหาที่มีการยื่นข้อร้องเรียนยังไม่ได้รับการแก้ไขหลังจากการปรึกษาหารือระดับรัฐมนตรีซึ่งเป็นกระบวนการบังคับใช้ความตกลงฯระดับที่ 1 ประเทศภาคีสมาชิกที่เข้าร่วมการปรึกษาหารือระดับรัฐมนตรีอาจจะดำเนินกระบวนการบังคับใช้ความตกลงฯระดับที่ 2 โดยร้องขอเป็นลายลักษณ์อักษร ให้ตั้งคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญในการประเมินข้อพิพาทหรือ ECE ไปยังประเทศภาคีความตกลงฯอื่นๆที่เหลือและแก่กองเลขานุการ และที่ประชุมคณะรัฐมนตรีจะต้องตั้ง ECE ตามคำร้องขอ เพื่อมาทำหน้าที่ตรวจสอบรูปแบบการปฏิบัติในการบังคับใช้มาตรฐานแรงงาน ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานแรงงานหลัก ได้แก่ เรื่องการขจัดไปซึ่งการใช้แรงงานบังคับในทุกรูปแบบ การขจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและในอาชีพ และการยกเลิกการใช้แรงงานเด็ก ซึ่งเป็นหลักการที่ปรากฏในภาคผนวกของ NAALC ข้อที่ 4, 5, 7 และ 8 เท่านั้น โดย ECE จะดำเนินการศึกษาเปรียบเทียบและให้คำแนะนำในเรื่องการปฏิบัติที่สอดคล้องตามกฎหมายภายในของประเทศภาคีสมาชิกนั้นๆ และจัดทำรายงาน พร้อมทั้งคำแนะนำเพื่อเสนอให้ที่ประชุมสมัยสามัญของสภารัฐมนตรีหรือ MC พิจารณา แต่ถ้าหากกระบวนการประเมินข้อพิพาทข้อพิพาทยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้และปรากฏว่ายังมีรูปแบบการปฏิบัติที่แสดงให้เห็นถึงความล้มเหลวอย่างถาวรในการบังคับใช้กฎหมายแรงงานภายในประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ เฉพาะกรณีที่เกี่ยวกับเรื่องความปลอดภัยและสุขอนามัยในการทำงาน การยกเลิกการใช้แรงงานเด็ก หรือค่าจ้างขั้นต่ำให้มีประสิทธิภาพ ในส่วนของมาตรฐานแรงงานหลักที่จัดอยู่ในกลุ่มนี้ ได้แก่ เรื่องแรงงานเด็กเท่านั้น ซึ่งเป็นหลักการข้อที่ 5 ประเทศภาคีสมาชิกความตกลงฯที่ทำการปรึกษาหารือกันในระดับขั้น

ที่ผ่านมา อาจมีคำร้องขอเป็นลายลักษณ์อักษร ประกอบกับมติ 2 ใน 3 ของประเทศภาคีสมาชิกให้มีการตั้งคณะอนุญาโตตุลาการเพื่อชี้ขาดข้อพิพาทหรือ AP เพื่อดำเนินการระงับข้อพิพาทซึ่งเป็นกระบวนการบังคับใช้ความตกลงฯระดับสุดท้าย ซึ่งที่สุดแล้วผลของกระบวนการระงับข้อพิพาทอาจนำไปสู่การบังคับใช้โทษปรับ และการบังคับใช้โทษทางการค้าได้อีกด้วย

เมื่อพิจารณาข้อร้องเรียนที่มีการยื่นต่อ NAO พบว่า นับตั้งแต่ความตกลง NAALC มีผลใช้บังคับเป็นต้นมาประเทศภาคีสมาชิกไม่เคยขอให้มีการดำเนินกระบวนการบังคับใช้ความตกลง NAALC ในลำดับที่ 2 และ 3 เลย อย่างเช่นคดี Pregnancy Testing Case (U.S.NAO 9701) และคดี Rubie's Case (U.S.NAO 2005-03) ซึ่งมีข้อกล่าวหาเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานเนื่องจากเพศสภาพเช่นเดียวกัน และในการพิจารณาข้อร้องเรียนคดีหลัง แม้ NAO จะพบว่านับตั้งแต่ปี 1997 จนกระทั่งถึงปี 2005 ยังมีการสอบถามสถานะการตั้งครรภ์ในใบสมัครงานของบริษัทต่างๆ อยู่ แต่ NAO ประเทศสหรัฐอเมริกาก็ได้มีข้อเสนอแนะให้มีการปรึกษาหารือกันในระดับ NAO ของบรรดาประเทศภาคีสมาชิกความตกลงฯ เพื่อกระตุ้นให้รัฐบาลเม็กซิโกรักษาสัญญาที่จะดำเนินการขจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานต่อแรงงานหญิงที่ตั้งครรภ์ ตามที่เคยประกาศเจตนารมณ์ไว้ในความตกลงของรัฐมนตรีสืบเนื่องจากข้อร้องเรียนคดี Pregnancy Testing Case (U.S.NAO 9701) เท่านั้น ในขณะที่ประเทศภาคีสมาชิกก็ไม่ได้ดำเนินการร้องขอให้มีการตั้ง ECE เพื่อมาทำหน้าที่ตรวจสอบรูปแบบการปฏิบัติในการบังคับใช้มาตรฐานแรงงาน ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานแรงงานเรื่องการขจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและในอาชีพแต่อย่างใด

เนื่องจากยังไม่เคยมีการดำเนินกระบวนการบังคับใช้ความตกลงในระดับที่รุนแรงกว่าการแสวงหาความร่วมมือผ่านการปรึกษาหารือระหว่างตัวแทนของประเทศภาคีสมาชิกความตกลงฯมาก่อน จึงไม่สามารถวิเคราะห์ได้ว่ากลไกสำคัญประการหนึ่งเพื่อบังคับให้ประเทศภาคีสมาชิกปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลัก ซึ่งหมายถึงการปรับและการระงับสิทธิพิเศษทางการค้านั้นจะส่งผลในเชิงบวกที่ทำให้ประเทศภาคีสมาชิกปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักมากขึ้นได้หรือไม่

อย่างไรก็ตามแม้ว่าประเทศภาคีสมาชิกจะไม่ยอมใช้สิทธิในการดำเนินกระบวนการบังคับใช้ความตกลง NAALC ให้เต็มประสิทธิภาพ ซึ่งเหตุผลหนึ่งอาจเป็นเพราะต้องการรักษาความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศเอาไว้ ก็ไม่ได้หมายความว่าจะทำให้ความตกลงฯหมดสิ้นความหมายแต่อย่างใด เพราะอย่างน้อยความตกลงฯได้ทำให้เกิดการยกระดับความร่วมมือกันในการแก้ปัญหาขึ้นมาเป็นปัญหาระดับภูมิภาค ซึ่งทำให้ประเทศภาคีสมาชิกให้ความสำคัญและปรับเปลี่ยนแนวทางการบังคับใช้กฎหมายแรงงานภายในไปในแนวทางที่ดีขึ้นได้

4.6.2 ผู้มีอำนาจบังคับใช้ความตกลง NAALC มีแนวทางแก้ไขปัญหาที่ไม่สอดคล้องกับปัญหาที่เกิดขึ้นจริง

กระบวนการบังคับใช้ความร่วมมือด้านแรงงานในความตกลงอเมริกาเหนือ หรือที่เรียกว่า NAALC Process เป็นกระบวนการที่จะนำมาสู่การแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงานในประเทศ

ภาคีสมาชิกที่ถูกร้องเรียนในเรื่องที่อยู่ในขอบเขตของความตกลงฯได้ โดยผ่านกระบวนการทั้ง 3 ระดับ แต่ตลอดระยะเวลาที่ความตกลงมีผลใช้บังคับเป็นต้นมามีเพียงกระบวนการบังคับใช้ความตกลงฯระดับที่ 1 ซึ่งมุ่งเน้นที่การแสวงหาความร่วมมือระหว่างประเทศภาคีสมาชิกผ่านกระบวนการปรึกษาหารือ ซึ่งจะนำมาสู่แผนปฏิบัติงานเพื่อแก้ไขปัญหาที่ถูกกำหนดไว้อย่างเป็นลายลักษณะอักษรในความตกลงย่อยต่างๆ แต่จากการศึกษาผลการพิจารณาข้อร้องเรียนพบว่า บางครั้งหน่วยงานผู้มีหน้าที่ออกแบบแผนปฏิบัติงาน ได้กำหนดแผนปฏิบัติงานที่มีวัตถุประสงค์ไม่ครอบคลุมถึงบางประเด็นที่มีการร้องเรียน

ยกตัวอย่างเช่น คดี Pregnancy discrimination in Maquiladoras (U.S.NAO 9701) ซึ่งเป็นกรณีร้องเรียนเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานเนื่องมาจากเพศสภาพ และเกี่ยวข้องกับมาตรา 4 ของความตกลง NAALC ว่าด้วยเรื่องการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้านแรงงานของปัจเจกชน เนื่องจากกฎหมายภายในของประเทศเม็กซิโกได้รับรองสิทธิของ“ลูกจ้าง” ในการดำเนินการร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหาการเลือกปฏิบัติต่อหน่วยงานยุติธรรมด้านแรงงานภายในประเทศได้ ในขณะที่ผู้เสียหายที่อยู่ในสถานะ “ผู้สมัครงาน” ไม่สามารถดำเนินการเช่นนั้นต่อหน่วยงานยุติธรรมด้านแรงงานภายในประเทศเม็กซิโก

สำหรับผลการพิจารณาข้อร้องเรียนของ NAO ประเทศสหรัฐอเมริกา NAO ได้ชี้ให้เห็นถึงสภาพปัญหาเกี่ยวกับสิทธิของหญิงมีครรภ์ในการได้รับความคุ้มครองจากการถูกเลือกปฏิบัติในการได้รับเลือกเข้าทำงาน เมื่อบุคคลดังกล่าวมีสิทธิได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายแล้วก็ย่อมมีสิทธิที่จะเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมภายในประเทศเม็กซิโกได้ด้วย ซึ่งจะเป็นไปตามมาตรา 4 ของความตกลง NAALC แต่อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่าในความตกลงของรัฐมนตรี (ministerial agreement) ที่ดำเนินการผ่านกระบวนการปรึกษาหารือในระดับรัฐมนตรี กลับละเลยที่จะนำประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของ “ผู้สมัครงาน” ซึ่งเป็นผู้หญิงมีครรภ์ ไปดำเนินการแก้ไขอย่างจริงจังภายใต้กระบวนการบังคับใช้ความตกลงฯในลำดับถัดไป เนื่องจากเนื้อหาของความตกลงของรัฐมนตรีที่ลงนามกันเมื่อเดือนตุลาคม ปี ค.ศ. 1998 เป็นการตกลงแก้ปัญหาร่วมกันโดยการจัดสัมมนาทางวิชาการเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของแรงงานหญิงทั้งในประเทศเม็กซิโกและสหรัฐอเมริกา แต่ประเด็นสัมมนาไม่ได้รวมเรื่องการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมของผู้หญิงที่ไม่ใช่ลูกจ้างซึ่งได้รับผลกระทบจากการถูกเลือกปฏิบัติในการได้รับเลือกเข้าทำงาน

ผลกระทบจากการที่ผู้มีอำนาจบังคับใช้ความตกลง NAALC มีแนวทางแก้ไขปัญหาที่ไม่สอดคล้องกับปัญหาที่เกิดขึ้นจริงนี้ ทำให้ภายหลังหากมีการนำข้อพิพาทเดิมไปสู่กระบวนการบังคับใช้ความตกลงฯระดับที่ 2 ซึ่งจะถูกนำมาใช้ก็ต่อเมื่อแนวทางการแก้ไขปัญหาการละเมิดพันธกรณีที่ถูกเสนอขึ้นภายใต้กระบวนการปรึกษาหารือระดับรัฐมนตรีในกระบวนการบังคับใช้ระดับที่1ไม่ได้ผล จะมีผลทำให้ปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงานบางประเด็นที่ไม่ได้กำหนดแผนปฏิบัติงานเพื่อแก้ไขปัญหามาแต่ต้นนั้นถูกละเลยไปโดยสิ้นเชิง ไม่อาจนำมาสู่การแก้ไขปัญหาผ่านขั้นตอนการประเมินข้อพิพาทของ

ECE ได้แล้ว การบังคับใช้ความตกลงฯเพื่อแก้ไขปัญหาที่ได้ถูกละเลยมาแต่ต้น จึงไม่อาจนำมาใช้ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพเท่าที่ควร

4.6.3 NAO ไม่รับพิจารณาข้อร้องเรียนหลายกรณี ซึ่งเป็นผลมาจากการไม่มีมาตรฐานกลางในการรับข้อร้องเรียน

สำหรับประเด็นปัญหานี้ความตกลง NAALC ได้วางหลักในการพิจารณารับข้อร้องเรียนของ NAO ไว้ว่า ความตกลงฯ เปิดโอกาสให้ผู้ร้องที่อยู่ในประเทศภาคีประเทศใดประเทศหนึ่งอาจยื่นข้อร้องเรียนต่อ NAO ของประเทศภาคีอื่นในประเด็นใดๆที่เกี่ยวกับกฎหมายแรงงานซึ่งเกิดขึ้นในอาณาเขตประเทศภาคีที่ผู้ร้องอยู่ได้ แต่ทั้งนี้การจะรับข้อร้องเรียนไว้พิจารณาหรือไม่นั้นให้ขึ้นอยู่กับระเบียบการพิจารณาภายในของแต่ละ NAO ที่กำหนดขึ้นเอง

เมื่อพิจารณาข้อร้องเรียนที่มีการยื่นต่อ NAO พบว่ามีคดีตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงข้อจำกัดในประเด็นนี้ได้แก่ คดี Canada Post Case (U.S.NAO 9804) ซึ่งผู้ร้องกล่าวหาว่ากฎหมายแรงงานแห่งประเทศแคนาดา ไม่ให้ความคุ้มครองสิทธิในการตั้งสหภาพแรงงานของพนักงานไปรษณีย์ในชนบท กรณีดังกล่าวเกี่ยวข้องกับการละเมิดพันธกรณีมาตรา 2 ของความตกลง NAALC เนื่องจากมาตรฐานแรงงานที่บัญญัติขึ้นใช้ภายในประเทศแคนาดาไม่อาจนำไปสู่มาตรฐานแรงงานระดับสูง แต่ในขั้นตอนของการพิจารณารับข้อร้องเรียน ปรากฏว่า NAO ประเทศสหรัฐอเมริกาปฏิเสธไม่รับข้อร้องเรียนไว้พิจารณา โดยให้เหตุผลว่า กรณีดังกล่าวไม่ใช่ประเด็นปัญหาเรื่องรัฐบาลละเลยการบังคับใช้กฎหมายแรงงาภายในประเทศ[70] ซึ่งเป็นเงื่อนไขหนึ่งในการพิจารณารับข้อร้องเรียนภายใต้ความตกลง NAALC ที่ NAOฯ กำหนดขึ้น

จากกรณีศึกษาข้างต้น จะเห็นได้ว่าแม้ปัญหาที่มีการยื่นข้อร้องเรียนจะเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับพันธกรณีในการทำให้มาตรฐานแรงงานที่ใช้ภายในประเทศเป็นมาตรฐานแรงงานระดับสูง (provide for high labor standards) ซึ่งปรากฏในมาตรา 2 ของความตกลง NAALC และเป็นประเด็นเกี่ยวกับกฎหมายแรงงานซึ่งเกิดขึ้นในอาณาเขตประเทศภาคีสมาชิกความตกลงฯที่ผู้ร้องอยู่ แต่เนื่องจาก NAO ประเทศสหรัฐอเมริกาสามารถกำหนดเงื่อนไขการรับข้อร้องเรียนบางประการที่มีผลทำให้ NAO ไม่สามารถรับพิจารณาข้อร้องเรียนดังกล่าวได้ จึงทำให้ผู้ร้องหมดโอกาสที่จะนำข้อ

---

[70] **North American Agreement on Labor Cooperation : A guide** states that "...Any person may file a submission with the U.S. NAO regarding labor law matters arising in the territory of another Party. The procedural guidelines require verification of minimum standards in order to begin the review process. The submission shall address and explain, to the fullest extent possible, whether:

...

(c.) the matters complained of appear to demonstrate a pattern of non-enforcement of labor law by another Party;..."

ร้องเรียนเข้าสู่กระบวนการพิจารณาภายใต้ความตกลง NAALC โดย NAO ประเทศสหรัฐอเมริกา อย่างไรก็ตามผู้ร้องอาจจะนำประเด็นข้อร้องเรียนเดียวกันนี้ไปยื่นต่อ NAO ประเทศแคนาดาได้ ซึ่ง NAO ประเทศแคนาดาอาจจะมีผลการวินิจฉัยที่แตกต่างกับ NAO ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ แต่ไม่มีข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ร้องได้ดำเนินการเช่นนั้น

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าแนวทางการพิจารณารับข้อร้องเรียนของ NAO ของแต่ละประเทศไม่สอดคล้องกันเป็นข้อจำกัดที่ทำให้กระบวนการบังคับใช้ความตกลงฯไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากกรณีที่ NAO ใดมีข้อจำกัดหรือเงื่อนไขในการรับข้อร้องเรียนมาก ก็จะทำให้มีจำนวนข้อร้องเรียนที่รับพิจารณาน้อยลง ทั้งๆที่กระบวนการในการยื่นข้อร้องเรียนเป็นหนทางที่จะนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายภายใน ตลอดจนปรับปรุงการบังคับใช้กฎหมายแรงงานในเรื่องที่ประเทศภาคีสมาชิกความตกลงฯต่างให้ความสำคัญดังปรากฏในภาคผนวกที่ 1 ของความตกลงฯ

4.6.4 NAO แต่ละประเทศมีแนวทางการตีความพันธกรณีภายใต้ความตกลง NAALC ที่ไม่สอดคล้องกัน

จากการศึกษาข้อร้องเรียนที่ผู้ร้องยื่นต่อ NAO ของบรรดาประเทศภาคีสมาชิกภายใต้ความตกลง NAALC พบว่า NAO แต่ละประเทศมีแนวทางการตีความพันธกรณีภายใต้ความตกลงฯที่ไม่สอดคล้องกัน

ยกตัวอย่างเช่น การตีความเกี่ยวกับพันธกรณีมาตรา 2 พบว่ามีเพียง NAO ของประเทศแคนาดาเท่านั้นที่พยายามตีความ ปรากฏในคดี Echlin Case (Canadian NAO 9801) NAO ประเทศแคนาดาได้แสดงถึงทัศนะของตนเองต่อวิธีการเลือกตั้งสหภาพแรงงานในประเทศเม็กซิโกว่าหากกฎหมายภายในไม่ได้กำหนดรูปแบบการเลือกตั้งสหภาพแรงงานไว้ หน่วยงานผู้มีอำนาจดูแลการเลือกตั้งควรจะนำวิธีที่จะเป็นมาตรฐานแรงงานระดับสูง ซึ่งสอดคล้องตามมาตรา 2 มาใช้ในการเลือกตั้งมากกว่า และการเลือกตั้งโดยลงคะแนนลับก็เป็นวิธีที่เป็นมาตรฐานแรงงานระดับสูงมากกว่าการลงคะแนนโดยเปิดเผยทางวาจา

สำหรับ NAO ประเทศสหรัฐอเมริกา มีข้อร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับมาตรา 2 ยื่นต่อ NAO ประเทศสหรัฐอเมริกาเพียงกรณีเดียวเท่านั้น คือ คดีCanada Post Case (U.S.NAO 9804) แต่ NAO กลับปฏิเสธที่จะรับข้อร้องเรียนดังกล่าวไว้พิจารณาด้วยเหตุผลว่า การที่กฎหมายแรงงานแห่งประเทศแคนาดาไม่ให้ความคุ้มครองสิทธิในการตั้งสหภาพแรงงานของพนักงานไปรษณีย์ในชนบทไม่ใช่ประเด็นปัญหาเรื่องรัฐบาลละเลยการบังคับใช้กฎหมายแรงงานภายในประเทศแต่เป็นเรื่องอำนาจอธิปไตยในการออกกฎหมาย NAO ประเทศสหรัฐอเมริกาจึงไม่มีอำนาจวินิจฉัยข้อร้องเรียน

แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในมาตรา 2 แล้วจะเห็นได้ว่า มาตรานี้กำหนดพันธกรณีให้ประเทศภาคีสมาชิกมีต้องส่งเสริมให้เกิดมาตรฐานแรงงานระดับสูง ดังนั้นเนื้อหาของกฎหมายแรงงานภายในประเทศที่บัญญัติขึ้นจึงอาจถูกตรวจสอบได้โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 2 ของความตกลงฯ

เมื่อผู้มีอำนาจร้องเรียนเห็นว่าประเทศภาคีสมาชิกละเลยที่จะปฏิบัติตามมาตรานี้ ผู้มีอำนาจร้องเรียนสามารถที่จะยื่นข้อร้องเรียนต่อ NAO ของประเทศภาคีสมาชิกได้ ซึ่งความตกลงฯยังมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่ NAO ให้สามารถเสนอให้มีการปรึกษาหารือกันในระดับรัฐมนตรี ในประเด็นใดๆก็ตามทางด้านแรงงานที่เกี่ยวข้องกับพันธกรณีของความตกลงฯได้อีกด้วย[71] แต่ถ้าหาก NAO ไม่รับข้อร้องเรียนไว้พิจารณาแต่แรกย่อมเป็นการตัดกระบวนการปรึกษาหารือเพื่อพัฒนามาตรฐานแรงงานต่อไป

สำหรับ NAO ประเทศเม็กซิโกกลับจำกัดบทบาทหน้าที่ของตนเองว่า มีหน้าที่เพียงแต่การจัดทำรายงานเพื่อนำเสนอข้อเท็จจริงจากข้อร้องเรียนประกอบกับพยานหลักฐานที่ได้รับ พร้อมทั้งเชื่อมโยงประเด็นข้อร้องเรียนว่าเกี่ยวข้องกับบทบัญญัติของความตกลงฯในมาตราใด และอาจจะมีข้อเสนอแนะให้มีกระบวนการปรึกษาหารือหรือไม่ก็ได้ โดยที่หน้าที่ในการตีความบทบัญญัติของความตกลงฯในเชิงลึกเป็นหน้าที่ของ ECE ซึ่งเกิดข้อสังเกตว่า ถ้าหาก NAO ไม่มีข้อเสนอแนะให้มีการปรึกษาหารือกันในระดับรัฐมนตรีข้อร้องเรียนดังกล่าวย่อมไม่อาจนำไปสู่กระบวนการพิจารณาโดย ECE ได้อย่างแน่นอนเพราะความตกลงกำหนดไว้ว่ากระบวนการประเมินข้อพิพาทโดย ECE จะนำมาใช้ต่อเมื่อการแก้ไขปัญหาโดยกระบวนการปรึกษาหารือไม่ได้ผล

จากข้อเท็จจริงข้างต้นจะเห็นได้ว่า NAO ประเทศแคนาดามีแนวโน้มที่จะพยายามตีความพันธกรณีภายใต้ความตกลงมากที่สุด ในขณะที่ NAO ประเทศเม็กซิโกพยายามหลีกเลี่ยงการตีความมากที่สุด และ NAO ประเทศสหรัฐอเมริกามีแนวโน้มที่อยู่ระหว่างกลางของทั้ง 2 ประเทศข้างเนื่องจาก NAO ประเทศสหรัฐอเมริกาสามารถให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่การวิเคราะห์สถานการณ์และชี้ให้เห็นสภาพปัญหาการที่ชัดเจนมากขึ้น อย่างไรก็ตาม NAO ประเทศสหรัฐอเมริกากลับไม่พยายามที่จะตีความพันธกรณีภายใต้ความตกลงฯว่ารัฐบาลของประเทศภาคีสมาชิกที่ถูกร้องเรียนควรจะนำพันธกรณีดังกล่าวมาปรับกับการบังคับใช้กฎหมายแรงงานภายในประเทศอย่างไร

เนื่องจาก NAO แต่ละประเทศมีแนวทางการตีความพันธกรณีภายใต้ความตกลงฯที่ไม่สอดคล้องกันเช่นนี้ จึงทำให้ NAO ไม่มีบรรทัดฐานในการพิจารณาข้อร้องเรียน ซึ่งไม่เพียงแต่จะทำให้เกิดความยุ่งยากในการพิจารณาข้อร้องเรียนเท่านั้น ยังทำให้สูญเสียโอกาสที่จะสร้างความเข้าใจแก่ผู้มีอำนาจออกกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายภายในประเทศภาคีสมาชิก เกี่ยวกับการนำพันธกรณีภายใต้ความตกลงฯไปปรับใช้กับการออกกฎหมาย ตลอดจนถึงการบังคับใช้กฎหมายภายในประเทศเพื่อยกระดับมาตรฐานแรงงานอีกด้วย

---

[71] **NAALC**, Article 2(1)

4.6.5 ขอบอำนาจในการพิจารณาข้อร้องเรียนของ NAO ถูกจำกัดด้วยเนื้อหาของกฎหมายภายในของประเทศภาคีสมาชิก ที่มีระดับความคุ้มครองมาตรฐานแรงงานไม่เท่ากัน

บทบัญญัติของความตกลง NAALC ให้การยอมรับอำนาจอธิปไตยในการบังคับใช้กฎหมายแรงงานภายใน และอำนาจอธิปไตยในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมเกี่ยวกับประเด็นกฎหมายแรงงานของประเทศภาคีสมาชิกอย่างเต็มที่ และไม่มีระบบ Harmonization มาตรฐานแรงงานขั้นต่ำ ดังนั้นแม้ว่าประเทศภาคีอื่นจะเห็นว่าประเทศภาคีสมาชิกประเทศใดประเทศหนึ่งไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายภายในได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือดำเนินกระบวนการทางกฎหมายเกี่ยวกับประเด็นด้านแรงงานโดยไม่เที่ยงธรรม ไม่เสมอภาค และไม่โปร่งใส ประเทศภาคีอื่นก็ไม่อาจเข้าแทรกแซง ซึ่งการแทรกแซงที่ว่านั้น ได้แก่ การตีความพันธกรณีภายใต้ความตกลงไปในทางที่ทำให้ประเทศภาคีสมาชิกต้องเปลี่ยนแปลงวิธีการดำเนินกระบวนการยุติธรรมเกี่ยวกับประเด็นกฎหมายแรงงานซึ่งประเทศภาคีดำเนินการอยู่ก่อนที่ความตกลง NAALC จะมีผลใช้บังคับ การตีความที่ทำให้เกิดการทบทวนคำตัดสินหรือทำให้เกิดการพิจารณาคดีใหม่ของระบบยุติธรรมภายในประเทศภาคีสมาชิก และการใช้สิทธิในการดำเนินการภายใต้กฎหมายภายในของตนต่อประเทศภาคีสมาชิกอื่น อย่างไรก็ตามบุคคลหรือองค์กรในประเทศภาคีสมาชิกประเทศหนึ่งอาจยื่นข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายภายในของประเทศภาคีสมาชิกอื่นผ่าน “กระบวนการบังคับใช้ความตกลงของอเมริกาเหนือในความร่วมมือด้านแรงงาน (NAALC Process)” ได้ โดยในกระบวนการพิจารณาข้อร้องเรียนของหน่วยงานที่ทำหน้าที่บังคับใช้ความตกลงฯจะต้องยึดขอบเขตของกฎหมายภายในเพื่อพิจารณา จะต้องไม่กระทำการแทรกแซงอำนาจอธิปไตยในการออกกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายของประเทศผู้ถูกร้องเรียน แต่สามารถให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์แก่การให้ความคุ้มครองสิทธิแรงงาน ตลอดจนมีข้อเสนอแนะที่นำมาสู่ความร่วมมือเพื่อปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย หากประเทศภาคีสมาชิกที่ถูกร้องเรียนสมัครใจที่จะเข้าร่วม โดยที่ไม่ใช่การบังคับหรือสั่งให้ดำเนินการ แต่กว่าที่จะไปถึงกระบวนการความร่วมมือเช่นว่านั้น มักมีปัญหาว่าขอบอำนาจในการพิจารณาข้อร้องเรียนของ NAO จะถูกจำกัดด้วยเนื้อหาของกฎหมายภายในของประเทศภาคีสมาชิก ที่มีระดับความคุ้มครองมาตรฐานแรงงานไม่เท่ากัน[72] ยกตัวอย่างเช่น ความผูกพันในทางกฎหมายระหว่างประเทศต่ออนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับมาตรฐานแรงงานเรื่องเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรองของประเทศภาคีสมาชิกความตกลง NAALC มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) อนุสัญญาฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการรวมตัวกัน (Freedom of Association and Protection of the Right to Organise) ค.ศ. 1984 ให้สัตยาบันโดยประเทศแคนาดาและเม็กซิโก

---

[72] รายละเอียดปรากฏในภาคผนวกท้ายเล่มตามภาคผนวกที่ 3 รายชื่อ 51 ประเทศภาคีสมาชิกองค์การแรงงานระหว่างประเทศที่ยังไม่ได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ข้อมูลปี 2011) : กรณีมาตรฐานแรงงานหลัก

2) อนุสัญญาฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวกันหรือร่วมเจรจาต่อรอง (Right to Organise and Collective Bargaining) ค.ศ.1949 ประเทศภาคีสมาชิกความตกลง NAALC ทั้ง 3 ประเทศไม่ให้สัตยาบัน

ผลการของการให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาทั้ง 2 ฉบับข้างต้นทำให้คณะกรรมการว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม หรือ CFA สามารถให้คำแนะนำเกี่ยวกับการบังคับใช้อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 แก่ประเทศภาคีสมาชิกที่ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาฉบับดังกล่าวได้ ดังนั้น ในการพิจารณาข้อร้องเรียนของ NAO ประเทศสหรัฐอเมริกาต่อกรณีการละเมิดสิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรองในประเทศเม็กซิโก NAO จึงมักจะอ้างถึงการตีความของ CFA เพื่อวินิจฉัยคดี นอกจากนั้นการที่ระบบกฎหมายภายในของประเทศเม็กซิโกรับรองสถานะของกฎหมายระหว่างประเทศให้อยู่ลำดับสูงสุดยิ่งเพิ่มความกดดันต่อรัฐบาลประเทศเม็กซิโกเองที่จะต้องออกกฎหมาย และบังคับใช้กฎหมายภายในให้สอดคล้องตามพันธกรณีที่ได้ให้สัตยาบันนั้น ในขณะที่หากเป็นกรณีร้องเรียนต่อรัฐบาลประเทศสหรัฐอเมริกา NAO ประเทศเม็กซิโกไม่อาจยกแนวทางการตีความของ CFA มาวินิจฉัยประกอบได้ เพราะประเทศสหรัฐอเมริกาไม่ได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาทั้ง 2 ฉบับข้างต้น

ด้วยเหตุนี้ การบังคับใช้ความตกลงฯต่อกรณีการละเมิดสิทธิแรงงานในหลักการซึ่งความตกลงฯได้รับรองไว้สำหรับประเทศภาคีสมาชิกแต่ละประเทศจึงมีความเข้มงวดแตกต่างกัน ประเทศภาคีสมาชิกที่มีพันธกรณีผูกพันตนหลายฉบับย่อมถูกกดดันให้ต้องบังคับใช้กฎหมายแรงงานภายในให้มีประสิทธิภาพเพื่อให้สอดคล้องตามพันธกรณีที่ยอมผูกพันตน ยิ่งกว่าการกดดันต่อประเทศภาคีสมาชิกที่ไม่ยอมผูกพันตนภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ เพราะหน่วยงานผู้มีอำนาจบังคับใช้ความตกลงฯย่อมไม่มีฐานทางกฎหมายที่จะกล่าวหาประเทศภาคีสมาชิกดังกล่าวได้ ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า การที่ประเทศภาคีสมาชิกมีระดับความคุ้มครองมาตรฐานแรงงานไม่เท่ากัน ซึ่งเกิดจากความตกลงฯไม่มีระบบ Harmonization มาตรฐานแรงงานขั้นต่ำ นอกจากจะทำให้ขาดเครื่องมือชี้วัดระดับการพัฒนาของมาตรฐานแรงงานภายในกลุ่มประเทศภาคีสมาชิกแล้ว ยังอาจทำให้การดำเนินการเพื่อให้พันธกรณีตามความตกลงฯบรรลุผล เป็นไปอย่างล่าช้าและไม่จริงจังด้วย

บทที่ 5
บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ประเด็นเรื่องการคุ้มครองแรงงานเป็นเรื่องที่ถูกนำมากล่าวถึงอยู่เสมอในระดับสากลนับตั้งแต่ยุคของการปฏิวัติอุตสาหกรรม สืบเนื่องมาจนกระทั่งถึงการประชุมระดับรัฐมนตรีขององค์การการค้าโลกหรือ WTO ที่ประเทศสิงคโปร์ เมื่อเดือนธันวาคม ปี 1996 ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความพยายามในการผลักดันประเด็นเรื่องการคุ้มครองแรงงาน เพื่อให้มีสภาพบังคับในการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานมากขึ้น อาทิเช่น การลงโทษทางเศรษฐกิจ (economic sanction) แต่ถึงกระนั้นความพยายามดังกล่าวก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จเนื่องจากมีการคัดค้านจากกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาว่าการนำการลงโทษทางเศรษฐกิจมาใช้เป็นกรณีที่ก่อให้เกิดช่องทางในการกีดกันทางการค้า อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าประเด็นเรื่องมาตรฐานแรงงานจะถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นอุปสรรคทางการค้าที่มิใช่ภาษี หรือ NTB (Non Tariff Barriers) ซึ่งนำไปสู่การกีดกันทางการค้า แต่หากมองในเชิงการพัฒนาคุณภาพสังคมแล้ว การพัฒนามาตรฐานแรงงานนั้นถือเป็นการเพิ่มศักยภาพในการดูแลสวัสดิภาพประชาชน และเป็นโอกาสของผู้ใช้แรงงานในการที่จะได้รับการพัฒนามาตรฐานแรงงานให้มีประสิทธิภาพ เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตและสวัสดิการให้มีความเหมาะสม ดังนั้น ถึงแม้ว่าที่ประชุม WTO จะไม่เห็นชอบในการนำประเด็นเรื่องแรงงานมาบรรจุในความตกลงทางการค้าระหว่างประเทศ แต่สิ่งหนึ่งที่นับว่าเป็นผลสำเร็จจากการพยายามผลักดันประเด็นนี้เข้าสู่เวทีการค้าโลกคือ มีการรับรอง “ปฏิญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน (Declaration on Fundamental Principle and Right at Work)” ในเวลาต่อมา ซึ่งเท่ากับเป็นการแสดงเจตจำนงร่วมกันของมวลมนุษยชาติที่ประสงค์จะยกระดับการคุ้มครองแรงงานให้มากขึ้น นับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาทุกๆประเทศในโลกจึงมีพันธกิจในการดูแลประเด็นเรื่องการคุ้มครองแรงงานร่วมกันไม่ว่าจะเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วหรือกำลังพัฒนาก็ตาม จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเร่งแสวงหาเครื่องมือหรือกลไกที่นำไปสู่ความสำเร็จในการยกระดับการคุ้มครองแรงงานโดยเฉพาะกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่จะต้องเร่งปรับตัวให้ทันกระแสโลก เพราะอีกไม่นานอาจจะทัดทานกระแสการเปลี่ยนแปลงนี้ไม่ได้ เนื่องจากกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วที่มีระดับการคุ้มครองแรงงานสูงกว่าได้ใช้ความพยายามในการผลักดันประเด็นนี้มาในความตกลงทางการค้าทวิภาคีมากขึ้นเรื่อยๆ ยกตัวอย่าง กรณีของความตกลงการค้าเสรีระหว่างสหรัฐอเมริกาและประเทศจอร์แดน (United States-Jordan Free Trade Agreement) ที่มีการบรรจุข้อตกลงด้านแรงงานรวมอยู่ด้วย

นอกจากนั้นข้อดีอีกประการหนึ่งของการเร่งปรับตัวดังกล่าว คือ การช่วยเสริมสร้างโอกาสอันดีสำหรับประเทศหรือภูมิภาคที่ต้องการขยายหรือเปิดตลาดกับประเทศคู่ค้าที่ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิแรงงานและมาตรฐานแรงงาน เนื่องจากมาตรฐานแรงงานจะกลายเป็นจุดเด่นที่สร้างความสนใจในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ หรือการเจรจาเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศอื่นๆต่อไป

ในฐานะที่กลุ่มความตกลงการค้าเสรีระดับภูมิภาคของอาเซียนหรือ ASEAN Free Trade Agreement (AFTA) ซึ่งประเทศไทยเป็นสมาชิกด้วยกำลังจะพัฒนาสู่การเป็นประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ก็ควรที่จะเตรียมพร้อมรับมือกับความพยายามในการผลักดันประเด็นนี้มาบรรจุในความตกลงทางการค้าระหว่างประเทศของประเทศพัฒนาแล้วด้วย ซึ่งจากการศึกษาภูมิหลังของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียนแล้ว พบว่าแม้ประเด็นเรื่องมาตรฐานแรงงานจะมีความสำคัญทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม แต่กลุ่มประเทศอาเซียนกลับให้ความสำคัญกับประเด็นแรงงานน้อยมาก ซึ่งที่ผ่านมาภายใต้กรอบของอาเซียนได้หยิบยกประเด็นเกี่ยวกับการเปิดเสรีด้านการค้าและบริการขึ้นมาอภิปรายสู่สาธารณชนเป็นจำนวนมาก แต่ในการอภิปรายเหล่านี้กลับไม่มีการกล่าวถึงประเด็นแรงงานเท่าที่ควร

เมื่อศึกษาเกี่ยวกับกลไกหรือวิธีการทางกฎหมายที่อาจนำมาปรับใช้กับกลุ่มความตกลงการค้าเสรี AFTA เพื่อช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตของแรงงานซึ่งเป็นเหตุผลทางศีลธรรมและเกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่ยั่งยืน และบังคับใช้เพื่อให้เกิดการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานนั้นพบว่า ความตกลงข้างเคียง (side agreement) ของความตกลงการค้าเสรีอเมริกาเหนือ หรือเป็นที่รู้จักกันในนาม North America Free Trade Agreement หรือ NAFTA ที่ชื่อว่า “ความร่วมมือด้านแรงงานในความตกลงอเมริกาเหนือ หรือ ความตกลง NAALC เป็นกรณีที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากภายใต้การรวมกลุ่ม NAFTA มีประเทศสมาชิกประกอบด้วย ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศแคนาดา ซึ่งจัดอยู่ในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว และประเทศเม็กซิโกซึ่งเป็นประเทศกำลังพัฒนา จึงมีพื้นฐานที่ใกล้เคียงกับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มากที่สุด

การศึกษาความเป็นมาของความตกลง NAALC พบว่า ความพยายามในการนำประเด็นเรื่องแรงงานมาผนวกกับความร่วมมือทางเศรษฐกิจในระดับภูมิภาค มีมูลเหตุในการจัดทำความตกลงฯ สืบเนื่องจากรัฐบาลประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งในขณะนั้นมีนายบิล คลินตันเป็นประธานาธิบดี มีความกังวลว่าอุตสาหกรรมสหรัฐอเมริกาจะย้ายฐานการผลิตไปยังเม็กซิโก เพื่ออาศัยโอกาสจากค่าแรงราคาถูกและช่องว่างทางกฎหมายแรงงานของเม็กซิโกเพื่อดำเนินธุรกิจ ซึ่งจะทำให้ผู้ส่งออกชาวเม็กซิกันสามารถขยายการส่งออกสินค้าของตนไปยังสหรัฐอเมริกาได้มากขึ้น ซึ่งเป็นการแข่งขันทางการค้าที่ไม่เท่าเทียมกันและยังทำให้เกิดปัญหาแรงงานอพยพอีกด้วย ความตกลง NAALC จึงถูกจัดทำขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อพัฒนาสภาพการทำงานและความเป็นอยู่ขั้นพื้นฐานของประเทศคู่เจรจาทั้ง 3 ประเทศให้ดีขึ้น แลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารด้านแรงงาน รวมถึงร่วมมือกันเพื่อการบังคับใช้กฎหมายแรงงานภายในของแต่ละประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดความโปร่งใสในการบริหาร และบังคับใช้กฎหมายแรงงาน โดยความตกลง NAALC มีสถานะทางกฎหมายเป็นความตกลงข้างเคียง มีสาระสำคัญว่า ประเทศคู่สัญญาทั้ง 3 ประเทศ จะต้องบังคับใช้กฎหมายแรงงานภายในประเทศของตนอย่างมีประสิทธิภาพ โดยที่ทั้ง 3 ประเทศจะไม่ก้าวล่วงมาตรฐานแรงงานที่กำหนดไว้ในกฎหมายแรงงานของแต่ละประเทศและจะไม่บังคับให้ต้องใช้มาตรฐานในระดับเท่ากัน แต่ทั้งนี้ประเทศสมาชิกจะต้องพยายามพัฒนา แก้ไข ปรับเปลี่ยนกฎหมาย ข้อกำหนดตลอดจนแสวงหาหนทางต่างๆในการคุ้มครองสิทธิของแรงงานในประเทศของตน ในขณะเดียวกันจะต้องคำนึงถึงคุณภาพและอัตราผลิตภาพสูงในการผลิตทั้งจะต้องมีการพัฒนามาตรฐานแรงงานอย่างยั่งยืนเพื่ออนาคตด้านแรงงานที่ดี

ต่อไป โดยความร่วมมือกันในการสนับสนุน ส่งเสริมหลักการพื้นฐานด้านสิทธิแรงงาน มีทั้งสิ้น 11 ข้อ ซึ่งรวมถึงกลุ่มของมาตรฐานแรงงานหลักด้วย นอกจากนั้นความตกลงยังมีลักษณะพิเศษคือ มีกระบวนการบังคับสำหรับกรณีละเมิดหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงาน และมีกระบวนระงับข้อพิพาทภายในระหว่างประเทศสมาชิกความตกลงการค้าเสรีอเมริกาเหนือด้วยกัน ซึ่งแตกต่างจากกลไกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

เมื่อศึกษากลไกของความตกลง NAALC ในเชิงลึก เพื่อพิจารณาโครงสร้างการทำงานและกระบวนการบังคับใช้ความตกลงฉบับนี้เฉพาะแต่ประเด็นเรื่องมาตรฐานแรงงานหลัก เพื่อวิเคราะห์ว่าภายใต้ความตกลงฉบับนี้มีประเด็นทางกฎหมายที่น่าจะเสริมให้การบังคับใช้ความตกลงฯบรรลุผลกล่าวคือก่อให้เกิดการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักมากขึ้นได้อย่างไรบ้าง พบว่าความตกลง NAALC มีประเด็นทางกฎหมายซึ่งเป็นจุดแข็งและข้อบกพร่องที่ทำให้ประเทศภาคีสมาชิกปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักมากขึ้น เมื่อนำความตกลงฯไปบังคับใช้ ดังต่อไปนี้

5.1.1 ประเด็นทางกฎหมายซึ่งเป็นจุดแข็งของความตกลง NAALC ที่ทำให้ประเทศภาคีสมาชิกปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักมากขึ้น เมื่อนำความตกลงฯไปบังคับใช้

1) โครงสร้างองค์กรภายใต้ความตกลง NAALC ได้ถูกออกแบบให้มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ควบคุม ดูแลให้มีการปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้ความตกลงฯ เป็นการเฉพาะ ทั้งในรูปแบบขององค์กรถาวร และองค์กรชั่วคราว ประกอบกับมีหน่วยงานกลางในการควบคุมการดำเนินงาน ตลอดจนถึงการทำหน้าที่ประสานงานทำให้การดำเนินงานเพื่อให้พันธกรณีตามความตกลงฯบรรลุผลเป็นไปอย่างต่อเนื่องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ด้วยการดำเนินงานที่ต่อเนื่องจึงเป็นจุดแข็งที่จะส่งผลให้ประเทศภาคีสมาชิกปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักมากขึ้น

2) การดำเนินงานของคณะกรรมการเพื่อความร่วมมือด้านแรงงาน (Commission For Labor Cooperation หรือ CLC) ที่อยู่ภายใต้การควบคุมโดยรัฐบาลประเทศภาคีสมาชิก ทำให้เกิดการประสานงานใกล้ชิดกันระหว่างหน่วยงานกลางและรัฐบาล เรียกได้ว่าเป็นการประสานงานทั้งระดับภายในประเทศและระดับระหว่างประเทศ จึงทำให้เกิดความต่อเนื่องในการปฏิบัติงานมากยิ่งขึ้น

3) องค์กรระงับข้อพิพาทที่ตั้งขึ้นตามความตกลงฯ มีความเป็นกลาง ปราศจากการแทรกแซงของรัฐบาลของประเทศภาคีสมาชิกประเทศใดประเทศหนึ่ง

4) การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนภายใต้โครงสร้างองค์กรตามความตกลงฯ ทำให้หน่วยงานที่ทำหน้าที่บังคับใช้ความตกลงฯมีความเข้าใจปัญหาที่แท้จริงและนำไปสู่การแก้ไขปัญหาที่ได้ผลในทางปฏิบัติมากขึ้น

5) กระบวนการบังคับใช้ความตกลงฯ (NAALC Process) ทำให้เกิดความมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ซึ่งเป็นการตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายแรงงานของรัฐบาลโดยประชาชนของตนเอง และประชาชนยังเป็นกระบอกเสียงที่สะท้อนปัญหาแรงงานภายในประเทศด้วย

6) NAALC Process ทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูล ความรู้ ข่าวสารทางด้านแรงงาน ตลอดจนถึงความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาแรงงานอันจะนำไปสู่การพัฒนามาตรฐานแรงงานภายในประเทศต่อไป ทั้งยังเป็นการสร้างความกดดันต่อประเทศภาคีสมาชิกให้ปรับปรุงมาตรฐานแรงงานภายในประเทศของตนด้วย เนื่องจากข้อมูลที่เผยแพร่ออกไปนั้นเท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้ภาคธุรกิจของประเทศต่างๆ สามารถตรวจสอบสถานการณ์ด้านแรงงานภายในประเทศภาคีสมาชิก NAFTA ก่อนดำเนินการค้าหรือการลงทุนกับประเทศเหล่านี้ด้วย

7) การนำส่งเงินค่าปรับเข้ากองทุนที่ก่อตั้งขึ้นในนามของคณะกรรมการเพื่อความร่วมมือด้านแรงงาน เพื่อที่ CLC จะนำไปใช้แก้ปัญหาแรงงานภายในประเทศผู้ถูกร้อง เป็นการแก้ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายแรงงานในลักษณะมหภาค แทนที่จะมุ่งเยียวยาผู้เสียหายเป็นรายกรณี ทำให้เกิดการพัฒนามาตรฐานแรงงานภายในภูมิภาคอเมริกาเหนือร่วมกัน

8) การที่ความตกลงฯไม่บังคับให้ประเทศภาคีสมาชิกต้องออกกฎหมายภายในรับรองเรื่องมาตรฐานแรงงานหลักทั้งหมด และไม่มีระบบ Harmonization มาตรฐานแรงงานขั้นต่ำ เป็นข้อดีที่ทำให้ระดับมาตรฐานแรงงานสอดคล้องกันตามสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของบรรดาประเทศภาคีสมาชิกเอง ในขณะเดียวกันก็เป็นการรับประกันว่ามาตรฐานแรงงานที่กำหนดไว้เป็นกฎหมายภายในอยู่แล้ว จะไม่ถูกทำให้ลดมาตรฐานลงแต่จะต้องถูกบังคับใช้อย่างเต็มประสิทธิภาพ

9) การคงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตยในการบังคับใช้กฎหมายแรงงานภายในประเทศ ประเทศภาคีสมาชิกอื่นไม่สามารถแทรกแซงได้ เป็นการรักษาความมั่นคงภายในประเทศไม่ให้ถูกแทรกแซงทางการเมือง แล้วป้องกันปัญหาการอ้างเหตุผล เรื่องการบังคับใช้กฎหมายแรงงานเพื่อแสวงประโยชน์ภายในประเทศภาคีสมาชิก NAFTA ด้วย

5.1.2 ประเด็นทางกฎหมายซึ่งเป็นข้อบกพร่องของความตกลง NAALC ที่ไม่อาจทำให้ประเทศภาคีสมาชิกปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักมากขึ้นได้ เมื่อนำความตกลงฯไปบังคับใช้

1) ความไม่เป็นอิสระของสำนักงานการปกครองแห่งชาติ (National Administrative Office หรือ NAO) ทำให้กระบวนการรับข้อร้องเรียนไม่เป็นกลาง

2) การกำหนดให้ NAO แต่ละประเทศภาคีสมาชิก สามารถกำหนดระเบียบการพิจารณารับหรือไม่รับข้อร้องเรียนได้เอง ทำให้เกิดความไม่สอดคล้องกันในบรรดาประเทศภาคีสมาชิก

3) อุปสรรคในการนำโทษทางการค้ามาใช้

3.1) โทษทางการค้าไม่สามารถนำมาใช้กับมาตรฐานแรงงานได้ทุกหลักการ สามารถนำมาใช้ได้เฉพาะกรณีข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการละเลยไม่บังคับใช้กฎหมายแรงงานภายในที่เกี่ยวข้องกับเรื่องความปลอดภัยและสุขอนามัยในการทำงาน แรงงานเด็ก หรือค่าจ้างขั้นต่ำให้มีประสิทธิภาพ โดยประเด็นที่ถูกร้องเรียนดังกล่าวจะต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการค้าด้วย ในส่วนของมาตรฐานแรงงานหลักที่เข้าข่ายมีเพียงเรื่องการยกเลิกการใช้แรงงานเด็กเท่านั้น

3.2) การดำเนินการเพื่อบังคับใช้โทษทางการค้ามีหลายขั้นตอน และเป็นไปอย่างล่าช้า

3.3) การบังคับใช้โทษทางการค้ามีเพดานกำหนดจำนวนเงิน ซึ่งเป็นเงินจำนวนน้อย ทั้งยังมีเงื่อนไขที่คณะอนุญาโตตุลาการเพื่อชี้ขาดข้อพิพาท (Arbitral Panel หรือ AP) จะต้องพิจารณาก่อนมีคำชี้ขาดหลายประการ ทำให้โทษทางการค้าที่จะลงแก่ประเทศผู้ถูกร้องเรียนมีความรุนแรงลดลงอีก

3.4) การนำส่งเงินค่าปรับเข้ากองทุนที่ก่อตั้งขึ้นในนามของคณะกรรมการเพื่อความร่วมมือด้านแรงงาน ไม่ได้มอบให้แก่ผู้ยื่นข้อร้องเรียน เพื่อเยียวยาความเสียหายโดยตรง ทำให้แรงจูงใจในการยื่นข้อร้องเรียนของประชาชนที่ได้รับความเสียหายตาม NAALC Process ลดลง

4) การระงับการให้สิทธิประโยชน์ทางการค้าทำให้การค้าเสรีเดินถอยหลัง

5) เนื่องจากความตกลง NAALC มีสถานะทางกฎหมายเป็นความตกลงข้างเคียง (side agreement) ที่ให้ความสำคัญกับประเด็นเรื่องมาตรฐานแรงงาน ทั้งนี้เพื่อเสริมสร้างบรรยากาศการค้าเสรีระหว่างประเทศภาคีสมาชิกความตกลง NAFTA ซึ่งเป็นความตกลงหลัก จึงทำให้การบังคับใช้ความตกลง NAALC มีข้อจำกัดหลายประการ

5.1) ความตกลง NAALC ไม่มีสภาพบังคับ (Sanction) ในตัวเอง ดังนั้นการนำโทษทางเศรษฐกิจไปบังคับใช้แก่ผู้ฝ่าฝืนพันธกรณีภายใต้ความตกลงฯจึงถูกจำกัดอยู่ภายใต้กรอบของความตกลง NAFTA และจะต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของ NAFTA ซึ่งเป็นความตกลงหลักด้วย

5.2) การที่ความตกลง NAALC มีสถานะทางกฎหมายเป็นความตกลงข้างเคียงทำให้ประเทศภาคีสมาชิก NAFTA สามารถเลือกที่จะผูกพันตนภายใต้ความตกลง NAALC หรือไม่ก็ได้ จึงทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติระหว่างประเทศภาคี NAFTA ด้วยกันเอง และทำให้การบังคับใช้ความตกลงฯเป็นไปอย่างไม่เต็มประสิทธิภาพ

6) การไม่บังคับให้ประเทศภาคีสมาชิกต้องออกกฎหมายภายในรับรองเรื่องมาตรฐานแรงงานหลักทั้งหมด และไม่มีระบบ Harmonization มาตรฐานแรงงานขั้นต่ำ ทำให้ขาดเครื่องมือชี้วัดระดับการพัฒนาของมาตรฐานแรงงานภายในกลุ่มประเทศภาคีสมาชิก และอาจทำให้การดำเนินการเพื่อให้พันธกรณีตามความตกลงฯบรรลุผล เป็นไปอย่างล่าช้าและไม่จริงจัง

7) การลงโทษทางการค้ากระทบต่อสภาพเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนามากกว่าประเทศพัฒนาแล้ว เนื่องจากสภาพเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาอ่อนแอกว่าประเทศพัฒนาแล้ว ทำให้ฟื้นตัวได้ช้ากว่าประเทศพัฒนาแล้ว

นอกจากนั้น จากการศึกษาแนวทางการบังคับใช้ความตกลง NAALC ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานแรงงานหลักและผลของการบังคับใช้ความตกลงฯผ่านกรณีพิพาทระหว่างประเทศสมาชิกที่เข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทภายใต้ความตกลงด้านแรงงานฉบับนี้ เพื่อพิจารณาว่าความตกลงฯได้ก่อให้เกิดการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักในประเทศภาคีสมาชิกของความตกลงมากขึ้นหรือไม่ ผ่านกรณีศึกษาที่ร้องเรียนโดยรัฐภาคีผ่านกระบวนการที่บัญญัติไว้ภายใต้ความตกลงฉบับนี้แล้ว สามารถกล่าวโดยสรุปได้ว่า ความตกลง NAALC เป็นกรณีที่ก่อให้เกิดการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งทำให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศภาคีสมาชิกในการแสวงหามาตรการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงานอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น และนำมาสู่ความกดดันต่อประเทศภาคีสมาชิก เพื่อสร้างความเปลี่ยนแปลงแนวนโยบายด้านการคุ้มครองแรงงานและทำให้การบังคับใช้กฎหมายแรงงานภายในประเทศมีประสิทธิภาพมากขึ้น นอกจากนั้นยังส่งผลต่อพฤติกรรมเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานของผู้ประกอบการภายในประเทศภาคีสมาชิกเปลี่ยนไปในทางที่ดีขึ้นอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าความตกลง NAALC จะทำให้เกิดการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักมากขึ้นได้ แต่ก็ไม่ได้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากมีข้อจำกัดหลายประการที่ทำให้การบังคับใช้ความร่วมมือด้านแรงงานในความตกลงฯ ไม่เต็มประสิทธิภาพ ซึ่งสามารถพิจารณาได้เป็น 2 ประการสำคัญ

ประการแรก คือ ข้อจำกัดที่เกิดจากตัวบทของความตกลง NAALC โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การไม่มีมาตรฐานกลางในการรับข้อร้องเรียน และการไม่มีระบบ Harmonization มาตรฐานแรงงานขั้นต่ำซึ่งทำให้ขาดเครื่องมือชี้วัดระดับการพัฒนาของมาตรฐานแรงงานภายในกลุ่มประเทศภาคีสมาชิก และยังทำให้การพิจารณาข้อร้องเรียนของ NAO ถูกจำกัดด้วยเนื้อหาของกฎหมายภายในของบรรดาประเทศภาคีสมาชิกที่มีระดับความคุ้มครองแรงงานไม่เท่ากันอีกด้วย

ประการที่สอง คือ ข้อจำกัดที่เกิดจากผู้มีอำนาจบังคับใช้ความตกลง NAALC เนื่องจากผู้มีอำนาจบังคับใช้ความตกลงฯ บกพร่องในการใช้ NAALC Process ให้เต็มประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จะเห็นได้ว่าลักษณะพิเศษของความตกลงระหว่างประเทศฉบับนี้ที่แตกต่างจากกระบวนบังคับใช้อนุสัญญาของ ILO ซึ่งได้แก่ การกำหนดสภาพบังคับแก่ประเทศภาคีสมาชิกในกรณีละเมิดพันธกรณีภายใต้ความตกลง NAALC โดยการลงโทษทางเศรษฐกิจและกระบวนระงับข้อพิพาท

ระหว่างประเทศภาคีสมาชิกของความตกลงฯ ในขั้นตอนของการประเมินข้อพิพาท และการระงับข้อพิพาทโดยคณะอนุญาโตตุลาการเพื่อชี้ขาดข้อพิพาทไม่ได้ถูกนำมาใช้เลยนับตั้งแต่ความตกลงฯมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี 1994 เป็นต้นมา นอกจากนั้นยังพบว่าผู้มีอำนาจบังคับใช้ความตกลงฯของประเทศภาคีสมาชิกแต่ละประเทศมีแนวทางการตีความพันธกรณีภายใต้ความตกลงฯ และแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ไม่สอดคล้องกันอีกด้วย

5.2 ข้อเสนอแนะ

สืบเนื่องจากประเด็นทางกฎหมายที่แสดงให้เห็นถึงความบกพร่องของความตกลง NAALC ที่ทำให้การบังคับใช้ความตกลงฯไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เช่น เรื่องโครงสร้างองค์กรภายใต้ความตกลงฯ และความบกพร่องของกระบวนการบังคับใช้ความตกลงฯ ประกอบกับข้อจำกัดที่ทำให้การบังคับใช้ความตกลงฯ ไม่เต็มประสิทธิภาพซึ่งเกิดจากความไม่ชัดเจนของตัวบทของความตกลงฯ ประกอบกับข้อจำกัดที่เกิดจากผู้มีอำนาจบังคับใช้ความตกลงฯ ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะในการปรับปรุงความตกลงฯ เพื่อนำไปใช้เป็นแนวทางในการจัดทำความตกลงด้านแรงงานแก่ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียนในบริบทของความตกลงการค้าระหว่างประเทศในระดับภูมิภาค เพื่อทำให้เกิดการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักมากขึ้นในกลุ่มประเทศภาคีสมาชิก โดยแบ่งเป็น 2 ประเด็นดังต่อไปนี้

5.2.1 ข้อเสนอแนะสำหรับการปรับปรุงตัวบทของความตกลง NAALC

1) ในการนำความตกลงฯไปเป็นกฎหมายต้นแบบเพื่อทำให้เกิดการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักมากขึ้นในกลุ่มประเทศภาคีสมาชิกอาเซียน อาจพิจารณาปรับเปลี่ยนกลุ่มของมาตรฐานแรงงานหลักที่อยู่ภายใต้การดำเนินกระบวนการบังคับใช้ความตกลง NAALC หรือ NAALC Process ที่แบ่งออกเป็น 3 ระดับให้เหมาะสมตามสภาพเศรษฐกิจและสังคมตลอดจนถึงความพร้อมในการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานเหล่านั้นได้ ยกตัวอย่างเช่น กรณีของประเทศภาคีสมาชิกในกลุ่มการค้าเสรีอเมริกาเหนือ หรือ NAFTA เนื่องจากกลุ่มประเทศภาคีสมาชิก NAFTA มีความพร้อมในการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานในกลุ่มเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรองน้อยที่สุด ประกอบกับประเทศภาคีสมาชิกส่วนใหญ่ยังไม่ได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 87 และ 98 ซึ่งเกี่ยวข้องกับมาตรฐานแรงงานกลุ่มดังกล่าว ดังนั้นในความตกลง NAALC จึงกำหนดให้มาตรฐานแรงงานกลุ่มดังกล่าวอยู่ภายใต้ NAALC Process ระดับที่มีสภาพบังคับเบาที่สุด เป็นต้น

2) ควรกำหนดให้มีมาตรฐานแรงงานกลาง โดยกำหนดให้มาตรฐานแรงงานกลางเป็นระดับมาตรฐานแรงงานขั้นต่ำของภูมิภาค (Minimum Regional Labor Standards) ในลักษณะที่เป็นภาคผนวกของความตกลง หรือสร้างระบบ Harmonization เพื่อเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาว่าประเทศภาคีสมาชิกความตกลงได้ออกกฎหมายตลอดจนบังคับใช้กฎหมายแรงงานภายในของตนไปในแนวทางที่เหมาะสมหรือไม่ โดยการกำหนดมาตรฐานแรงงานกลางนั้น ควรคำนึงถึงสภาพสังคม

และเศรษฐกิจของประเทศภาคีสมาชิกที่อยู่ในภูมิภาคเดียวกันเป็นหลัก แต่อย่างน้อยที่สุดควรปรับใช้เนื้อหาของอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นมาตรฐานสากลในการกำหนดมาตรฐานแรงงานในระดับภูมิภาค เนื่องจากเป็นระดับของมาตรฐานแรงงานที่ประเทศต่างๆในโลกให้การยอมรับอยู่แล้ว ทั้งนี้เพื่อแก้ปัญหาการขาดเครื่องมือชี้วัดระดับการพัฒนาของมาตรฐานแรงงานภายในกลุ่มประเทศภาคีสมาชิก และปัญหาการจำกัดขอบเขตการใช้ดุลยพินิจพิจารณาข้อร้องเรียนของ NAO ด้วยเนื้อหาของกฎหมายภายในของประเทศภาคีสมาชิก ที่มีระดับความคุ้มครองมาตรฐานแรงงานไม่เท่ากันด้วย ซึ่งผลการพิจารณาข้อร้องเรียนได้ชี้ให้เห็นว่าระบบ Non-harmonization เกิดผลกระทบในเชิงลบต่อการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักมากกว่า

3) เมื่อมีมาตรฐานแรงงานกลางแล้ว ความตกลงฯควรเพิ่มเติมบทบัญญัติที่เป็นมาตรการในการสร้างแรงจูงใจ เพื่อให้ประเทศภาคีสมาชิกนำมาตรฐานแรงงานกลางเหล่านั้นไปเป็นแนวทางในการออกกฎหมายภายในด้วยความสมัครใจ เพื่อให้กฎหมายภายในมีเนื้อหาสอดคล้องกับมาตรฐานกลางที่ประเทศภาคีสมาชิกความตกลงฯร่วมกันกำหนดขึ้น

4) ควรมีการจัดตั้งกองทุนระหว่างรัฐบาลของประเทศภาคีสมาชิกภายใต้ความตกลงฯ เพื่อสนับสนุนเงินทุนในการดำเนินการส่งเสริมการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานของบรรดาองค์กรไม่แสวงกำไรหรือ NGO ที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิแรงงานด้วย เนื่องจาก NGO เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมและให้ความคุ้มครองสิทธิแรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลงพื้นที่ให้การศึกษาเกี่ยวกับสิทธิแรงงานแก่แรงงานภายในอาณาเขตประเทศภาคีสมาชิก อีกทั้งยังสามารถเข้าถึงตัวผู้ใช้แรงงานได้ดีกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้นการให้การยอมรับบทบาทของ NGO อย่างชัดแจ้งย่อมทำให้การพัฒนามาตรฐานแรงงานเป็นไปอย่างจริงจังมากขึ้น อีกทั้งยังเป็นการดึงความร่วมมือจาก NGO เข้ามาช่วยในการบังคับใช้ความตกลงฯให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นด้วย ในกรณีของความตกลง NAALC นี้พบว่า NGO ซึ่งดูแลประเด็นสิทธิแรงงานสตรีในประเทศสหรัฐอเมริกาและเม็กซิโกเคยได้รับการสนับสนุนเงินทุนจากภาครัฐเพื่อจัดทำโครงการเพื่อสร้างความตระหนักในสิทธิแรงงานสตรีโดยการสร้างเครือข่ายระหว่างประเทศด้วย[1]

5) ควรมีการกำหนดมาตรฐานกลางในการพิจารณารับข้อร้องเรียนซึ่งรวมถึงกระบวนการขอให้พิจารณารับข้อร้องเรียนใหม่ในกรณีที่ NAO เคยปฏิเสธไม่รับข้อร้องเรียนไว้พิจารณา และมาตรฐานในการจัดทำรายงานผลการพิจารณาข้อร้องเรียนของ NAO ด้วย ซึ่งอย่างน้อยที่สุดมาตรฐานในการจัดทำรายงานผลการพิจารณาข้อร้องเรียนควรกำหนดให้ NAO ต้องวินิจฉัยข้อกล่าวหาในข้อร้องเรียนทุกประเด็น ทั้งที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการละเลยการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานภายในประเทศ และการละเมิดพันธกรณีอื่นๆภายใต้ความตกลงที่เกี่ยวข้องด้วย รวมทั้งกำหนดให้ NAO มีหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหา โดยอาศัยอำนาจภายใต้ความตกลงฯอย่างเต็มประสิทธิภาพด้วย

---

[1] Nicole L. Grimm, “the North American Agreement on Labor Cooperation and its effects on women working in Mexican Maquiladoras,” American University Law Review, Volume 48, issue (1 October 1999), p.224.

6) เพื่อนำความตกลงฯไปบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ควรมีการตั้งหน่วยงานอิสระ (Independent Unit) ที่ปราศจากการครอบงำจากรัฐบาลของประเทศภาคีสมาชิก ให้มาทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินการตามแผนปฏิบัติงาน ซึ่งประเทศภาคีสมาชิกที่เข้าร่วมกระบวนการปรึกษาหารือระดับรัฐมนตรีได้กำหนดไว้ในความตกลงย่อยรูปแบบต่าง ได้แก่ ความตกลงว่าด้วยการบังคับใช้ (Agreement on Implementation) และปฏิญญาร่วม (Joint Declaration) เพื่อให้ประเทศที่ถูกร้องเรียนนำไปปฏิบัติ โดยกำหนดให้หน่วยงานอิสระนี้สามารถทำการร้องขอให้มีการตั้งคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญในการประเมินข้อพิพาทหรือ ECE เพื่อตรวจสอบรูปแบบการปฏิบัติในการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานแทนประเทศภาคีสมาชิกผู้ร้องเรียนได้ ทั้งนี้เพื่อแก้ไขปัญหาที่ประเทศภาคีสมาชิกไม่ยอมใช้สิทธิในการดำเนินกระบวนการบังคับใช้ความตกลง NAALC หรือ NAALC Process ให้เต็มประสิทธิภาพซึ่งอาจเป็นเพราะเหตุผลทางการเมือง

7) ควรกำหนดกรอบเวลาให้ครอบคลุมถึงการรายงานข้อสรุปผลการปรึกษาหารือระดับรัฐมนตรี หรือการจัดทำความตกลงย่อยภายหลังจากการดำเนินกระบวนการปรึกษาหารือระดับรัฐมนตรีด้วย เนื่องจากความตกลงฯกำหนดไว้เพียงกรอบระยะเวลาในการจัดทำรายงานผลการพิจารณาข้อร้องเรียนของ NAO การจัดทำรายงานผลการประเมินข้อพิพาทของ ECE และการจัดทำรายงานผลการระงับข้อพิพาทของ AP เท่านั้น

8) ควรขยายขอบอำนาจในการดำเนินกระบวนการประเมินข้อพิพาทของ ECE ให้ครอบคลุมถึงกรณีการละเลยการปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้ความตกลงฯข้ออื่นๆด้วย เนื่องจากความตกลงฯจำกัดขอบอำนาจในการใช้ดุลยพินิจของ ECE เฉพาะกรณีการละเมิดพันธกรณีในข้อ 3 ที่ว่าด้วยเรื่องการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานภายในประเทศให้มีประสิทธิภาพเท่านั้น ดังปรากฏในมาตรา 23(2)[2]

---

[2] North American Agreement on Labor Cooperation, U.S.-Can-Mex (Sept. 14, 1993), [hereinafter refer to NAALC] , Art 23(2) state that “The ECE shall analyze, in the light of the objectives of this Agreement and in a non-adversarial manner, patterns of practice by each Party in the enforcement of its occupational safety and health or other technical labor standards as they apply to the particular matter considered by the Parties under Article 22.”

5.2.2 ข้อเสนอแนะสำหรับการปรับปรุงแนวทางการบังคับใช้ความตกลง NAALC ของผู้มีอำนาจบังคับใช้ความตกลงฯ

1) ควรปรับปรุงแนวทางการบังคับใช้ความตกลงฯของ NAO ในประเด็นต่อไปนี้

1.1) NAO ควรอธิบายเหตุผลในการพิจารณารับและปฏิเสธการรับข้อร้องเรียนไว้พิจารณาให้ชัดแจ้งในรายงานผลการพิจารณาข้อร้องเรียน เพื่อสร้างบรรทัดฐานในการใช้ดุลยพินิจพิจารณารับข้อร้องเรียนของ NAO ต่อไป และยังเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงมาตรฐานกลางในการพิจารณารับข้อร้องเรียนของ NAO อีกด้วย

1.2) NAO ควรแสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหาการละเมิดพันธกรณีภายใต้ความตกลงฯ ทุกประเด็น ไม่เฉพาะเจาะจงเพียงแต่การแก้ไขปัญหาการละเลยการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานภายในประเทศให้มีประสิทธิภาพเท่านั้น

1.3) NAO ควรอาศัยช่องทางตามมาตรา 21(1) ของความตกลงฯ[3]ในการแสวงหาความร่วมมือระหว่างบรรดาประเทศภาคีสมาชิกความตกลงฯในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายแรงงาน งานบริหารหรือสภาพตลาดแรงงานในดินแดนของประเทศภาคีอื่นๆ ด้วยตนเองเมื่อพบว่าประเด็นดังกล่าวอาจเกี่ยวข้องกับพันธกรณีภายใต้ความตกลงฯให้มากขึ้น โดยไม่จำเป็นต้องรอให้มีการยื่นข้อร้องเรียนจากบุคคลภายนอก

1.4) NAO ควรพยายามตีความพันธกรณีภายใต้ความตกลงฯ เพื่อสร้างความชัดเจนในการนำพันธกรณีภายใต้ความตกลงฯไปบังคับใช้ในทางปฏิบัติ

1.5) เมื่อมีข้อเสนอแนะให้มีการปรึกษาหารือระดับรัฐมนตรี NAO ควรชี้แจงรายละเอียดเกี่ยวกับประเด็นซึ่งที่ประชุมระดับรัฐมนตรีควรหารือร่วมกันให้ครอบคลุมถึงทุกประเด็นปัญหาตามที่มีการยื่นข้อร้องเรียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่เกี่ยวกับสิทธิแรงงานตกอยู่ภายใต้กระบวนการบังคับใช้ความตกลง NAALC หรือ NAALC Process ในระดับแรกเท่านั้น เนื่องจากการละเมิดสิทธิแรงงานกลุ่มดังกล่าวไม่อาจนำไปสู่การลงโทษแก่ประเทศผู้ฝ่าฝืนพันธกรณีได้ ดังนั้นจึงต้องให้ความสำคัญในการแก้ปัญหาในระดับแรกเป็นกรณีพิเศษ

---

[3] **NAALC,** Art 21(1) state that "A NAO may request consultations, to be conducted in accordance with the procedures set out in paragraph 2, with another NAO in relation to the other Party's labor law, its administration, or labor market conditions in its territory. The requesting NAO shall notify the NAOs of the other Parties and the Secretariat of its request."

2) ในกรณีที่มีข้อสงสัยเกี่ยวกับการตีความพันธกรณีภายใต้ความตกลงฯ สภารัฐมนตรีหรือ MC ควรร่วมมือกับสำนักงานเลขานุการในการจัดทำเวทีเสวนาเพื่อรวบรวมความคิดเห็นจากนักวิชาการตลอดจนผู้เกี่ยวข้อง เพื่อสรุปแนวทางในการตีความพันธกรณีดังกล่าวอย่างเหมาะสม

3) ประเทศภาคีสมาชิกควรให้ความสำคัญในการบังคับใช้ความตกลงฯให้เต็มประสิทธิภาพ ยกตัวอย่างเช่น ควรพยายามร้องขอให้มีการตั้ง ECE เมื่อพบว่าประเทศภาคีสมาชิกที่ถูกร้องเรียนยังคงฝ่าฝืนพันธกรณีภายใต้ความตกลงฯภายหลังจากการดำเนินกระบวนการบังคับใช้ความตกลงฯในระดับแรกแล้ว นอกจากนั้นองค์กรต่างๆที่จัดตั้งขึ้นภายใต้ความตกลงฯก็ควรพยายามบังคับใช้มาตรการลงโทษต่างๆตามที่ความตกลงฯให้อำนาจอย่างจริงจัง แต่จะต้องพิจาณาการนำมาตรการเหล่านั้นมาใช้ด้วยความรอบคอบด้วย

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

ทัชชมัย ฤกษะสุต. มาตรฐานแรงงานกับข้อตกลงการค้าเสรี กรณีศึกษา US-Australia FTA. มาตรฐานแรงงานกับการค้า:อุปสรรคและโอกาสเพื่อการพัฒนา. สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา

ทัชชมัย ฤกษะสุต. แกตต์และองค์การการค้าโลก(WTO). พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพ : สำนักพิมพ์วิญญูชน , 2552.

ทัชชมัย ฤกษะสุต. MFN กับองค์การการค้าโลก. วารสารกฎหมาย 20, 2 (2543) : 341-353.

ทวีวัฒน์ เสนาะล้ำ. องค์การการค้าโลกกับแนวคิดเรื่องมาตรฐานแรงงานขั้นพื้นฐาน:ประเด็นปัญหาและทางเลือก. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542.

นิรณัย แจ้งมงคล. ปัญหาการคุ้มครองแรงงานเด็กเรื่องอายุขั้นต่ำและการขจัดรูปแบบที่เลวร้ายกับผลกระทบภายใต้กฎหมายการค้าระหว่างประเทศ. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

นิรมล สุธรรมกิจ. มาตรฐานแรงงานกับการค้าระหว่างประเทศ. เอกสารวิจัยหมายเลข 6. โครงการ WTO Watch (จับกระแสองค์การการค้าโลก), มิถุนายน 2550.

นิคม จันทรวิทุร. ประเทศไทยกับประมวลกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ. กรุงเทพ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531.

นภดล เฮงเจริญ. องค์กรอิสระ: ความสำคัญต่อการปฏิรูปการเมืองและการปฏิรูประบบราชการ [ออนไลน์] แหล่งที่มา:http://pub-law.net/publaw/view.aspx?id=895[2556,มีนาคม 7]

บัญญัติ ศิริปรีชา. ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนกับการคุ้มครองแรงงานในอนาคต, [ออนไลน์] แหล่งที่มา: http://www.trclabourunion.com/c211.htm [2554, ตุลาคม 26]

มนลดา นาคภิบาล. แนวทางการตีความข้อบทเรื่องแรงงานในความตกลงเขตการค้าเสรี: กรณีศึกษาเขตการค้าเสรีประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศชิลี. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550.

รสลิน ธำรงวิทย์. สถาบันระหว่างประเทศ. พิมพ์ครั้งที่ 4. เอกสารการสอนชุดสถาบันระหว่างประเทศ. กรุงเทพ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2538.

ศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์.คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ผลกระทบของการเปิดการค้าเสรีต่อแรงงานไทย. เสนอต่อกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. เมษายน 2544

สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน), กระทรวงศึกษาธิการ, ประมวลคำศัพท์ [ออนไลน์].แหล่งที่มา: http://www.tnsc.com/html/images/stories/FTA/Vocabulary.pdf [2556,มีนาคม 7]

สุรเกียรติ์ เสถียรไทย. ลักษณะสภาพบังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ. วารสารกฎหมายจุฬาลงกรณ์ 6, 3 : 86-93.

สุรินทร์ พิศสุวรรณ. เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องทิศทางและแนวโน้มในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิแรงงานในบริบทของอาเซียน [ออนไลน์].แหล่งที่มา: http://www.homenetthailand.org/index.php [2554, ธันวาคม 2]

สุดาศิริ วศวงศ์. คำอธิบายเกี่ยวกับกฎหมายแรงงานสัมพันธ์. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพ, : สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, 2548.

สำนักงานปลัดกระทรวง, กระทรวงแรงงาน. อนุสัญญาหลักและปฏิญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน., 2546.

สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ. มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิแรงงานข้ามชาติ แนวทางสำหรับผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติในเอเชียและแปซิฟิก. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : องค์การแรงงานระหว่างประเทศ, 2551.

อังคณา เตชะโกเมนท์. ลักษณะของการใช้แรงงานบังคับภายใต้อนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยแรงงานบังคับ ค.ศ.1930. กลุ่มงานมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ สำนักพัฒนามาตรฐานแรงงาน.

ภาษาอังกฤษ

Asian Development Bank, Core Labor Standard Handbook, Philippines: Asian Development Bank, 2006

Bernard Gernigon, Alberto Odero, Horacio Guido, ILO Principles concerning the right to strike, International Labour Review Vol.137 (1998): 11.

Commission for Labor Cooperation North American Agreement on Labor Cooperation. Labor Relations Law in North America. Coparative Guides to Labor and Emploment Laws in North America. Washington D.C. : Secretariat of the Commission of Labor Cooperation, 2000.

Frank H.Bieszczat. Labor Provisions in Trade Agreements: from the NAALC to now. Chicago-Kent Law Review Vol 83 No.3 (2008) : 1387-1408.

Human Right Watch Organization, Trading away Rights :The unfulfilled Promise of NAFTA's Labor Side Agreement [Online]. Available from: http://www.hrw.org/reports/2001/nafta/ [2013, February 20]

International Labor Office, Governing Body, 300th Report of Committee on Freedom of Association Case no. 1844 Mexico (1995): Paragraph 239.

International Labour Office. Constitution of the International Labour Organization. Geneva, 2001.

International Labour Office. Handbook of Procedures relating to International Labour Conventions and Recommendations. Geneva, 1998.

Jan Martin Witte. Relizing Core Labor Standars. Germany: Colour Connection,2008.

John P.Isa. Testing the NAALC's Dispute Resolution System: A Case Study. Journal of Gender & The Law Vol 6 No.615 (1998) : 615-652.

Kari Tapiola, Core Labor Standards and Globalization. A presentation at the Asian Development Bank at Manila, Geneva: Standards and Fundamental Principles and Rights at Work International Labor Office, July 2002.

Lance Compa, International Labor Rights and the Sovereignty question NAFTA and Guatemala two case studies.The Secretariat report, Comparative Guide to Labor Law, [Online]. Available from: http://new.naalc.org [2013, February 20]

Mary Jane Bolle, Jordan-U.S. Free Trade Agreement :Labor Issues, CRS Report for Congress [Online]. Available from: http://www.policyarchive.org/handle/10207/bitstreams/3488.pdf [2013, February 20]

Mary Jane Bolle, NAFTA Labor Side Agreement: Lesson for the Worker Rights and Fast-Track Debate [Online]. Available from: http://digitalcommons.irl.cornell.edu/crs/27 [2013, February 20]

Michael E. Aleo, Comparative Advantage and Labor Protections in Free Trade Agreement: Making Labor Protections in Trade Agreements Practical and Effective, The Berkeley Electronic Press (2006): 17.

Michael J.Trebilcock, Trade Policy and Labour Standards, University of Toronto, 2002

Nicolas Valticos,and Geraldo W.von Potobsky, International Labour Law, 1978

Nicole L. Grimm. The North American Agreement of Labor Cooperation and Its Effects on Women Working in Mexican Maquiladoras. American University Law Review Volume 48 Issue 1 (1999) : 198-227.

No double Standards in international Law, Minnesota Advocates for Human Rights, (December 1992): 9.

Omphemetse S. Sibanda Sr. The NAFTA Labour Co-Ordination Regime: Lessons for Future Harmonisation of Labour Standards in the SADC. Journal of Contemporary Roman-Dutch Law Vol. 73 (December 2010) : 95-104.

Pharis J. Harvey. The North American Agreement on Labor Cooperation: A Non-Governmrntal View. Present to Conference on Social Clauses and Environmental Standards in International Trade Agreements. Belgium, 1996

Rainer Dombois, Erthard Hornberger, Jens Winter, Transnational labor regulation in the NAFTA – a Problem of Institutional Design? The case of the North American Agreement on Labor Cooperation between the USA, Mexico and Canada, (2003): 6-9.

Remi Bazillier, Core Labour Standards and Economic growth, Maison des Sciences Economiques. Universit´e Paris 1 Panth´eon Sorbonne, 2004: 3.

Robert M. Stern. Labor Standards and Trade Agreement. Discussion Paper No.496. Research Seminar in International Economics. Michigan : The University of Michigan, 2003.

Sandra Tenggren. The Development Of The Right To Strike In International Instruments Thesis. Private Law University of Stockholm, 2011: 31-32.

Sarah Ladbury, Stephen Gibbons. Core Labour Standards Key issues and proposal for a strategy. A report submitted to the UK Department for International Development, 2000.

Secretariat of the Commission of Labor Cooperation. North American Agreement on Labor Cooperation [Online]. Available from: http://new.naalc.org [2012, August 24]

Secretariat of the Commission of Labor Cooperation. Review of the North American Agreement on Labor Cooperation 1994-1997 [Online]. Available from: http://new.naalc.org [2012, August 24]

Secretariat of the Commission of Labor Cooperation. Annual Report of the North American Agreement on Labor Cooperation 1998 [Online]. Available from: http://new.naalc.org [2012, August 24]

Secretariat of the Commission of Labor Cooperation. Biannual Report of the North American Agreement on Labor Cooperation 1999-2000 [Online]. Available from: http://new.naalc.org [2012, August 24]

Secretariat of the Commission of Labor Cooperation. Annual Report of the North American Agreement on Labor Cooperation 2001 [Online]. Available from: http://new.naalc.org [2012, August 24]

Secretariat of the Commission of Labor Cooperation. Annual Report of the North American Agreement on Labor Cooperation 2002 [Online]. Available from: http://new.naalc.org [2012, August 24]

Secretariat of the Commission of Labor Cooperation. Annual Report of the North American Agreement on Labor Cooperation 2003 [Online]. Available from: http://new.naalc.org [2012, August 24]

Secretariat of the Commission of Labor Cooperation. Review of the North American Agreement on Labor Cooperation 2004-2007 [Online]. Available from: http://new.naalc.org [2012, August 24]

Secretariat of the Commission of Labor Cooperation. Biannual Report of the North American Agreement on Labor Cooperation 2008-2009 [Online]. Available from: http://new.naalc.org [2012, August 24]

Secretariat of the Commission of Labor Cooperation. U.S.NAO, “Public Report of Review of NAO Submission No.9401 [Online]. Available from: http://new.naalc.org [2012, August 24]

Secretariat of the Commission of Labor Cooperation. U.S.NAO, “Public Report of Review of NAO Submission No.9402 [Online]. Available from: http://new.naalc.org [2012, August 24]

Secretariat of the Commission of Labor Cooperation. U.S.NAO, “Public Report of Review of NAO Submission No.9403 [Online]. Available from: http://new.naalc.org [2012, August 24]

Secretariat of the Commission of Labor Cooperation. Mexican. NAO, “Public Report of Review of NAO Submission No.9501 [Online]. Available from: http://new.naalc.org [2012, August 24]

Secretariat of the Commission of Labor Cooperation. U.S.NAO, “Public Report of Review of NAO Submission No.9601 [Online]. Available from: http://new.naalc.org [2012, August 24]

Secretariat of the Commission of Labor Cooperation. U.S.NAO, “Public Report of Review of NAO Submission No.9602 [Online]. Available from: http://new.naalc.org [2012, August 24]

Secretariat of the Commission of Labor Cooperation. U.S.NAO, “Public Report of Review of NAO Submission No.9701 [Online]. Available from: http://new.naalc.org [2012, August 24]

Secretariat of the Commission of Labor Cooperation. U.S. NAO, “Public Report of Review of NAO Submission No.9702 [Online]. Available from: http://new.naalc.org [2012, August 24]

Secretariat of the Commission of Labor Cooperation. U.S.NAO, “Public Report of Review of NAO Submission No.9703 [Online]. Available from: http://new.naalc.org [2012, August 24]

Secretariat of the Commission of Labor Cooperation. Canadian. NAO, “Public Report of Review of NAO Submission No.9801 [Online]. Available from: http://new.naalc.org [2012, August 24]

Secretariat of the Commission of Labor Cooperation. Mexican. NAO, “Public Report of Review of NAO Submission No.9802 [Online]. Available from: http://new.naalc.org [2012, August 24]

Secretariat of the Commission of Labor Cooperation. Mexican. NAO, “Public Report of Review of NAO Submission No.9803 [Online]. Available from: http://new.naalc.org [2012, August 24]

Secretariat of the Commission of Labor Cooperation. U.S.NAO, “Public Report of Review of NAO Submission No.9602 [Online]. Available from: http://new.naalc.org [2012, August 24]

Secretariat of the Commission of Labor Cooperation. U.S.NAO, “Public Report of Review of NAO Submission No.9803 [Online]. Available from: http://new.naalc.org [2012, August 24]

Secretariat of the Commission of Labor Cooperation. U.S. NAO, “Public Report of Review of NAO Submission No.9901 [Online]. Available from: http://new.naalc.org [2012, August 24]

Secretariat of the Commission of Labor Cooperation. Mexican. NAO, “Public Report of Review of NAO Submission No.2003-01 [Online]. Available from: http://new.naalc.org [2012, August 24]

Secretariat of the Commission of Labor Cooperation. U.S. NAO, “Public Report of Review of NAO Submission No.2003-01 [Online]. Available from: http://new.naalc.org [2012, August 24]

Secretariat of the Commission of Labor Cooperation. Canadian. NAO, “Public Report of Review of NAO Submission No.2001-01 [Online]. Available from: http://new.naalc.org [2012, August 24]

Secretariat of the Commission of Labor Cooperation. U.S. NAO, “Public Report of Review of NAO Submission No.2005-03 [Online]. Available from: http://new.naalc.org [2012, August 24]

Secretariat of the Commission of Labor Cooperation. 1997 Review of the North American Agreement on Labor Cooperation [Online]. Available from: www.naalc.org.co.th/english/publication/review.html [2013, February 20]

Sidney Weintraub, William E. Simon. The Operation and Effects of NAFTA. Report Issued by the Office of the United States Trade Representative and Related Entities. Washington, DC : Center for Strategic and International Studies, 2006.

Tamara Kay. Legal Transnationalism: The Relationship between Transnational Social Movement Building and International Law. Law & Social Inquiry Vol 32 (2011) : 419-454.

The Working Group on Social Standards. Implementiong Core Labour Standards in Selected German Development Cooperation Projects. Making Globalization Socially Equitable. Germany: Druck und Medien,2004.

UCLA Center For Labor Research and Education Institute of Industrial Relations. NAFTA’s Labor Side Agreement: Fading into Oblivion? An Assessment of Workplace Health & Safety Cases. Los Angeles : UCLA Center For Labor Research and Education Institute of Industrial Relations, 2004

U.S. National Administrative Office, Bureau of International Labor Affairs, U.S. Department of Labor, Washington, D.C., North American Agreement on Labor Cooperation : A guide [Online]. Available from: www.dol.gov/ilab /media/ reports/nao/naalcgd.htm [2013, February 20]

World Fair Trade Organization. What is Fair Trade [Online]. Available from: http://www.wfto.com/index.php [2011, November 8]

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

คำแปลความร่วมมือด้านแรงงานในความตกลงของอเมริกาเหนือ

North American Agreement on Labor Cooperation : NAALC	ความร่วมมือด้านแรงงานในความตกลงของอเมริกาเหนือ
PREAMBLE The Government of the United States of America, the Government of Canada and the Government of the United Mexican States: **RECALLING** their resolve in the North American Free Trade Agreement (NAFTA) to: • *create* an expanded and secure market for the goods and services produced in their territories, • *enhance* the competitiveness of their firms in global markets, • *create* new employment opportunities and improve working conditions and living standards in their respective territories, and • *protect*, enhance and enforce basic workers' rights; **AFFIRMING** their continuing respect for each Party's constitution and law; **DESIRING** to build on their respective international commitments and to strengthen their cooperation on labor matters; **RECOGNIZING** that their mutual prosperity depends on the promotion of competition based on innovation and rising levels of productivity and quality; **SEEKING** to complement the economic opportunities created by the NAFTA with the human resource development, labor-management cooperation and continuous learning that characterize high-productivity economies;	**อารัมภบท** รัฐบาลสหรัฐอเมริกา แคนาดา และเม็กซิโก ตระหนักถึงการแก้ปัญหาในกลุ่มความตกลงเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (NAFTA) เพื่อที่จะก่อให้เกิดสิ่งเหล่านี้ ; • สร้างและขยายความมั่นคงของตลาดสินค้าและบริการที่ผลิตในอาณาเขตของประเทศภาคีสมาชิก • ยกระดับความสามารถในการแข่งขันของสถานประกอบการต่างๆของตนในตลาดโลก • สร้างโอกาสในการจ้างงานและพัฒนาสภาพการจ้างงานและมาตรฐานความเป็นอยู่ในอาณาเขตของประเทศภาคีสมาชิก • ให้ความคุ้มครอง ยกระดับและบังคับใช้สิทธิแรงงานขั้นพื้นฐาน ยืนยันถึงหลักการเคารพต่อรัฐธรรมนูญและบทกฎหมายของแต่ละประเทศภาคีสมาชิก ปรารถนาที่จะสร้างพันธกรณีในทางระหว่างประเทศและสร้างความร่วมมืออย่างแข็งขันร่วมกันระหว่างบรรดาประเทศภาคีสมาชิกในเรื่องแรงงาน ยอมรับว่าความเจริญร่วมกันของบรรดาประเทศภาคีสมาชิกขึ้นอยู่กับการส่งเสริมความสามารถในการแข่งขันที่มีรากฐานอยู่บนการสร้างสรรค์นวัตกรรมและยกระดับผลิตภาพและคุณภาพของการผลิต แสวงหาการเสริมโอกาสทางเศรษฐกิจที่สร้างขึ้นโดย NAFTA ไปพร้อมกับการตระหนักถึงการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ความร่วมมือในการจัดการเรื่องแรงงานตลอดจนถึงการศึกษาเพื่อสร้างระบบเศรษฐกิจที่มีระดับผลิตภาพสูง รับรู้ว่าการให้ความคุ้มครองสิทธิแรงงานขั้นพื้นฐานจะช่วยกระตุ้นผู้ประกอบการให้นำกลยุทธ์ในการแข่งขันเพื่อผลิตภาพสูงไปใช้ แก้ปัญหา ในเรื่องการส่งเสริมความสามารถของคนงาน การพัฒนาระบบเศรษฐกิจที่มีผลิตภาพสูงโดยสอดคล้องกับกฎหมายของประเทศภาคีสมาชิกในภูมิภาคอเมริกาเหนือโดยวิธีการต่อไปนี้ ; • การลงทุนโดยคำนึงถึงการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ทั้งที่เป็นแรงงานรวมทั้งผู้ที่ไม่ได้เป็นแรงงาน

ACKNOWLEDGING that protecting basic workers' rights will encourage firms to adopt high-productivity competitive strategies; **RESOLVED** to promote, in accordance with their respective laws, high-skill, high-productivity economic development in North America by: • *investing* in continuous human resource development, including for entry into the workforce and during periods of unemployment; • *promoting* employment security and career opportunities for all workers through referral and other employment services; • *strengthening* labor-management cooperation to promote greater dialogue between worker organizations and employers and to foster creativity and productivity in the workplace; • *promoting* higher living standards as productivity increases; • *encouraging* consultation and dialogue between labor, business and government both in each country and in North America; • *fostering* investment with due regard for the importance of labor laws and principles; • *encouraging* employers and employees in each country to comply with labor laws and to work together in maintaining a progressive, fair, safe and healthy working environment; **BUILDING** on existing institutions and mechanisms in Canada, Mexico and the United States to achieve the preceding economic and social goals; and	• การส่งเสริมความมั่นคงในการได้รับการจ้างงานและโอกาสในการทำงานรวมไปถึงการบริการเรื่องการจ้างงานอื่นๆแก่แรงงานทุกคน • การร่วมมือในการจัดการด้านแรงงานอย่างแข็งขันโดยการส่งเสริมการเสวนากันมากขึ้นระหว่างองค์กรแรงงานและลูกจ้างและสนับสนุนการสร้างสรรค์และเสริมกำลังการผลิตในสถานประกอบการณ์ • การส่งเสริมมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นซึ่งเท่ากับเป็นการเพิ่มผลิตภาพ • การกระตุ้นให้เกิดการปรึกษาหารือและการเสวนาเรื่องบทบาทของแรงงาน ภาคธุรกิจและรัฐบาลทั้งในแต่ละประเทศภาคีสมาชิกและในระดับภูมิภาคอเมริกาเหนือ • การส่งเสริมการลงทุนโดยคำนึงถึงการให้ความสำคัญต่อกฎหมายและหลักการเรื่องแรงงาน • การกระตุ้นนายจ้างและลูกจ้างในแต่ละประเทศภาคีสมาชิกให้ปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานและทำงานร่วมกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของความตกลง, เกิดความเสมอภาค, ความปลอดภัยและสุขอนามัยที่ดีในสภาพแวดล้อมของการทำงาน สร้างกลไกขึ้นจากกฎหมายและกลไกที่มีอยู่แล้วในประเทศแคนาดา เม็กซิโก และสหรัฐอเมริกาเพื่อนำไปสู่เป้าหมายทางเศรษฐกิจและสังคมตามที่ตั้งไว้ เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นในเรื่องผลประโยชน์ที่จะได้รับจากความร่วมมือที่มากขึ้นระหว่างกลุ่มประเทศภาคีสมาชิกในเรื่องเกี่ยวกับแรงงาน จึงได้มีความตกลงกันดังนี้;

CONVINCED of the benefits to be gained from further cooperation between them on labor matters; **HAVE AGREED** as follows:	
PART ONE OBJECTIVES **Article 1: Objectives** The objectives of this Agreement are to: 1. Improve working conditions and living standards in each Party's territory; 2. Promote, to the maximum extent possible, the labor principles set out in Annex 1; 3. Encourage cooperation to promote innovation and rising levels of productivity and quality; 4. Encourage publication and exchange of information, data development and coordination, and joint studies to enhance mutually beneficial understanding of the laws and institutions governing labor in each Party's territory; 5. Pursue cooperative labor-related activities on the basis of mutual benefit; 6. Promote compliance with, and effective enforcement by each Party of, its labor law; and 7. foster transparency in the administration of labor law.	**ส่วนที่ 1วัตถุประสงค์** มาตรา 1 วัตถุประสงค์ วัตถุประสงค์ของความตกลงนี้ฉบับนี้เป็นดังนี้ ; 1. พัฒนาสภาพการจ้างและมาตรฐานความเป็นอยู่ภายในดินแดนของแต่ละประเทศภาคีสมาชิก 2. ส่งเสริมหลักการด้านแรงงานที่ปรากฏตาม ภาคผนวกที่ I ให้มีความเป็นไปได้มากที่สุด 3. กระตุ้นให้เกิดความร่วมมือเพื่อส่งเสริมนวัตกรรมใหม่และการยกระดับผลิตภาพและคุณภาพของการผลิต 4. กระตุ้นเรื่องสื่อสารสนเทศและการแลกเปลี่ยนข้อมูล, การพัฒนาข้อมูลและความร่วมมือตลอดจนถึงความร่วมมือในการศึกษาเพื่อส่งเสริมความเข้าใจร่วมกันในเรื่องกฎหมายและสถาบันที่ดูแลเรื่องแรงงานในดินแดนของแต่ละประเทศภาคีสมาชิก 5. ร่วมมือกันสร้างกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับแรงงานบนพื้นฐานของการได้รับประโยชน์ร่วมกัน 6. ส่งเสริมการปฏิบัติตามและการบังคับใช้กฎหมายแรงงานของแต่ละประเทศภาคีสมาชิกอย่างมีประสิทธิภาพ 7. สนับสนุนให้เกิดความโปร่งใสในกระบวนการทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายแรงงาน
PART TWO OBLIGATIONS **Article 2: Levels of Protection** Affirming full respect for each Party's constitution, and recognizing the right of each Party to establish its own domestic labor standards, and to adopt or modify accordingly its labor laws and regulations, each Party shall ensure that its labor laws	**ส่วนที่ 2 พันธกรณี** มาตรา 2 ระดับความคุ้มครอง ภายใต้รัฐธรรมนูญของบรรดาประเทศภาคีสมาชิกและการยอมรับสิทธิของประเทศภาคีสมาชิกในการบัญญัติมาตรฐานแรงงานของตนเองและการรับรองหรือแก้ไขกฎหมายแรงงานและข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง บรรดาประเทศภาคีสมาชิกจะต้องสร้างความมั่นใจได้ว่ากฎหมายและข้อบังคับนั้นๆจะนำมาซึ่งมาตรฐานแรงงานระดับสูง ประกอบกับสถานที่ทำงานที่ให้ผลิตภาพและคุณภาพของ

and regulations provide for high labor standards, consistent with high quality and productivity workplaces, and shall continue to strive to improve those standards in that light.	การผลิตสูงทั้งจะต้องพัฒนามาตรฐานเหล่านั้นต่อไป
Article 3: Government Enforcement Action 1. Each Party shall promote compliance with and effectively enforce its labor law through appropriate government action, subject to Article 42, such as: 1. appointing and training inspectors; 2. monitoring compliance and investigating suspected violations, including through on-site inspections; 3. seeking assurances of voluntary compliance; 4. requiring record keeping and reporting; 5. encouraging the establishment of worker-management committees to address labor regulation of the workplace; 6. providing or encouraging mediation, conciliation and arbitration services; or 7. initiating, in a timely manner, proceedings to seek appropriate sanctions or remedies for violations of its labor law. 2. Each Party shall ensure that its competent authorities give due consideration in accordance with its law to any request by an employer, employee or their representatives, or other interested person, for an investigation of an alleged violation of the Party's labor law.	มาตรา 3 การดำเนินการของรัฐบาลเพื่อบังคับใช้ความตกลง 1. ภายใต้มาตรา 42 บรรดาประเทศภาคีสมาชิกต้องส่งเสริมการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายแรงงานของตนให้มีประสิทธิภาพโดยผ่านการดำเนินงานของรัฐบาลที่เหมาะสม เช่น 1. การแต่งตั้งและฝึกอบรมพนักงานตรวจแรงงาน 2. การควบคุมการปฏิบัติตามและการสอบสวนกรณีละเมิดกฎหมายรวมไปถึงการออกไปตรวจสอบกรณีต่างๆ 3. การหาหลักประกันในการปฏิบัติตามกฎหมายโดยสมัครใจ 4. จะต้องมีการบันทึกและการรายงานผลการปฏิบัติการ 5. กระตุ้นให้เกิดการจัดตั้งคณะกรรมการจัดการด้านแรงงานเพื่อจัดการปัญหากฎระเบียบแรงงานในสถานประกอบการ 6. จัดให้มีหรือเร่งรัดให้มีหน่วยงานเจรจาไกล่เกลี่ยข้อพิพาท การประนอมข้อพิพาทและบริการอนุญาโตตุลาการ หรือ 7. สร้างกระบวนการที่ทำให้เกิดการลงโทษหรือเยียวยาอย่างเหมาะสมสำหรับการละเมิดกฎหมายแรงงานภายในของแต่ละประเทศภาคีสมาชิก 2. บรรดาประเทศภาคีสมาชิกจะต้องทำให้มั่นใจได้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของตนจะใช้ดุลยพินิจภายใต้กฎหมายต่อกรณีข้อร้องเรียนใดๆโดยฝ่ายนายจ้าง ลูกจ้างหรือผู้แทนของบุคคลเหล่านี้หรือผู้มีผลประโยชน์ได้เสียอื่นๆในการดำเนินการสอบสวนเกี่ยวกับการละเมิดกฎหมายแรงงานของประเทศภาคีสมาชิก
Article 4: Private Action 1. Each Party shall ensure that persons with a legally recognized interest under its law in a particular matter have appropriate	มาตรา 4 การกระทำส่วนตัว 1. ประเทศภาคีสมาชิกจะต้องให้ความมั่นใจได้ว่าบุคคลที่ได้รับการรับรองสิทธิประโยชน์อย่างถูกต้องตามกฎหมายของประเทศภาคีสมาชิก สามารถที่จะเข้าถึงหน่วยงานราชการ องค์กร

206

access to administrative, quasi-judicial, judicial or labor tribunals for the enforcement of the Party's labor law. 2. Each Party's law shall ensure that such persons may have recourse to, as appropriate, procedures by which rights arising under: 1. its labor law, including in respect of occupational safety and health, employment standards, industrial relations and migrant workers, and 2. collective agreements, can be enforced.	กึ่งตุลาการ ฝ่ายตุลาการและศาลแรงงานเพื่อการบังคับใช้กฎหมายแรงงานของประเทศภาคีสมาชิกนั้นๆได้อย่างเหมาะสม 2. จะต้องให้ความมั่นใจได้ว่ากฎหมายแรงงานของประเทศภาคีสมาชิกทำให้บุคคลตามที่กล่าวถึงนั้นได้รับความช่วยเหลืออย่างเหมาะสมจากกระบวนการตามสิทธิที่เกิดขึ้นภายใต้; 1. กฎหมายแรงงานของประเทศภาคสมาชิกเอง รวมถึงเรื่องความปลอดภัยในการทำงานและสุขอนามัย มาตรฐานการจ้างงาน กฎหมายแรงงานสัมพันธ์และแรงงานอพยพ และ 2. ความตกลงร่วมต่างๆ ที่มีผลบังคับใช้อยู่
Article 5: Procedural Guarantees 1. Each Party shall ensure that its administrative, quasi-judicial, judicial and labor tribunal proceedings for the enforcement of its labor law are fair, equitable and transparent and, to this end, each Party shall provide that: 1. such proceedings comply with due process of law; 2. any hearings in such proceedings are open to the public, except where the administration of justice otherwise requires; 3. the parties to such proceedings are entitled to support or defend their respective positions and to present information or evidence; and 4. such proceedings are not unneccessarily complicated and do not entail unreasonable charges or time limits or unwarranted delays. 2. Each Party shall provide that final decisions on the merits of the case in such proceedings are: 1. in writing and preferably state the reasons on which the decisions are based;	มาตรา 5 การประกันการดำเนินการตามกระบวนการ 1. ประเทศภาคีสมาชิกจะต้องทำให้มั่นใจได้ว่ากระบวนการของหน่วยงานราชการของตน องค์กรกึ่งตุลาการ ฝ่ายตุลาการและศาลแรงงานมีความเสมอภาค เที่ยงธรรมและโปร่งใส ในการบังคับใช้กฎหมายแรงงานของตน และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวนี้ 1. กระบวนการนั้นต้องให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรม 2. กระบวนการไต่สวนทุกขั้นตอนจะต้องเปิดเผยต่อสาธารณะยกเว้นกรณีที่หน่วยงานยุติธรรมทางปกครองจะเห็นเป็นอย่างอื่น 3. ในกระบวนการนั้น คู่กรณีมีสิทธิที่จะให้การสนับสนุนหรือต่อสู้ตามบทบาทของตนและสิทธิที่จะเสนอข้อมูลหรือหลักฐานและ 4. การดำเนินกระบวนการนั้นจะต้องไม่ยุ่งยากและไม่ก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายหรือข้อจำกัดเรื่องเวลาหรือความล่าช้าโดยปราศจากเหตุผลอันสมควร 2. ประเทศภาคีสมาชิกจะต้องดำเนินการให้คำตัดสินชี้ขาดในประเด็นแห่งคดีตามกระบวนการนั้นเป็นดังนี้ ; 1. จะต้องมีการบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรโดยเฉพาะอย่างยิ่งแถลงถึงเหตุผลที่เป็นมูลฐานของคำตัดสิน 2. จะต้องจัดให้มีการเปิดเผยแก่สาธารณะโดยปราศจากความล่าช้าโดยไม่มีเหตุอันสมควรแก่คู่กรณีและสอดคล้องกับกฎหมายของตน 3. คำตัดสินจะต้องตั้งอยู่บนมูลฐานจากข้อมูลหรือหลักฐานที่คู่กรณีแต่ละฝ่ายนำสืบ

207

2. made available without undue delay to the parties to the proceedings and, consistent with its law, to the public; and 3. based on information or evidence in respect of which the parties were offered the opportunity to be heard. 3. Each Party shall provide, as appropriate, that parties to such proceedings have the right, in accordance with its law, to seek review and, where warranted, correction of final decisions issued in such proceedings. 4. Each Party shall ensure that tribunals that conduct or review such proceedings are impartial and independent and do not have any substantial interest in the outcome of the matter. 5. Each Party shall provide that the parties to administrative, quasi-judicial, judicial or labor tribunal proceedings may seek remedies to ensure the enforcement of their labor rights. Such remedies may include, as appropriate, orders, compliance agreements, fines, penalties, imprisonment, injunctions or emergency workplace closures. 6. Each Party may, as appropriate, adopt or maintain labor defense offices to represent or advise workers or their organizations. 7. Nothing in this Article shall be construed to require a Party to establish, or to prevent a Party from establishing, a judicial system for the enforcement of its labor law distinct from its system for the enforcement of laws in general. 8. For greater certainty, decisions by each Party's administrative, quasi-judicial, judicial or labor tribunals, or pending decisions, as well as related proceedings shall not be subject to revision or reopened under the provisions of this Agreement.	3. ประเทศภาคีสมาชิกจะต้องจัดให้คู่กรณีมีสิทธิที่จะขอให้มีการทบทวนคำตัดสินชี้ขาดที่ออกมาแล้วอย่างเหมาะสม และโดยสอดคล้องกับกฎหมายของตน 4. ประเทศภาคีสมาชิกจะต้องทำให้มั่นใจได้ว่าศาลยุติธรรมที่ดำเนินกระบวนพิจารณาหรือทบทวนกระบวนการนั้นมีความเป็นกลางและเป็นอิสระปราศจากผลประโยชน์เกี่ยวข้องอย่างใดๆจากผลของคดี 5. ประเทศภาคีสมาชิกจะต้องจัดให้คู่กรณีสามารถเข้าถึงกระบวนการของหน่วยงานราชการ องค์กรกึ่งตุลาการ ฝ่ายตุลาการหรือศาลแรงงานเพื่อแสวงหาการเยียวยาความเสียหายเพื่อให้เกิดความมั่นใจในการบังคับใช้กฎหมายแรงงานของตน ซึ่งการเยียวยาความเสียหายที่ว่านั้นอาจหมายรวมถึง การออกคำสั่ง การให้ปฏิบัติตามความตกลง การปรับทางแพ่ง การให้ชำระเบี้ยปรับทางอาญา การจำคุก คำสั่งห้ามดำเนินการหรือให้ปิดสถานประกอบการเป็นการด่วนโดยพิจารณาถึงความเหมาะสม 6. ประเทศภาคีจะต้องรับมาจัดการหรือให้การอุดหนุนหน่วยงานแก้ต่างข้อพิพาทแรงงานที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนหรือให้คำแนะนำแก่แรงงานหรือองค์กรที่เกี่ยวกับแรงงาน 7. ข้อตกลงฯนี้จะไม่ถูกตีความไปในทางที่บังคับให้ประเทศภาคีจะต้องจัดตั้งหรือเป็นการกีดกันประเทศภาคีสมาชิกในการจัดตั้งระบบตุลาการเพื่อบังคับใช้กฎหมายแรงงานของตนให้แตกต่างไปจากระบบในการบังคับใช้กฎหมายแรงงานของตนตามปกติ 8. เพื่อสร้างความเชื่อมั่นมากขึ้น คำตัดสินของหน่วยงานราชการ องค์กรกึ่งตุลาการ ฝ่ายตุลาการหรือศาลแรงงานหรือการดำเนินกระบวนการตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทของประเทศภาคีสมาชิก ตลอดจนถึงกระบวนการที่เกี่ยวข้อง จะต้องไม่ถูกทบทวนคำตัดสินหรือการพิจารณาคดีใหม่เนื่องจากบทบัญญัติในความตกลงฉบับนี้

Article 6: Publication 1. Each Party shall ensure that its laws, regulations, procedures and administrative rulings of general application respecting any matter covered by this Agreement are promptly published or otherwise made available in such a manner as to enable interested persons and Parties to become acquainted with them. 2. When so established by its law, each Party shall: 1. publish in advance any such measure that it proposes to adopt; and 2. provide interested persons a reasonable opportunity to comment on such proposed measures.	มาตรา 6 ความเป็นสาธารณะ 1. ประเทศภาคีสมาชิกจะต้องทำให้มั่นใจได้ว่ากฎหมาย ข้อบังคับกระบวนการและคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวกับเนื้อหาในความตกลงฉบับนี้อยู่ในสถานะที่พร้อมเผยแพร่ต่อสาธารณชน หรืออีกนัยหนึ่งคืออยู่ในสภาวการณ์ที่บุคคลผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องและคู่ภาคีอื่นๆสามารถเข้าถึงได้ 2. เมื่อได้ดำเนินการเช่นนั้นโดยอาศัยกฎหมายภายในของตนแล้วประเทศภาคีสมาชิกกรณีจะต้อง 1. แจ้งแก่สาธารณชนทราบล่วงหน้าถึงมาตรการดังกล่าวที่ประเทศภาคีสมาชิกเสนอที่จะนำมาใช้ 2. จัดให้บุคคลผู้มีส่วนได้เสียได้มีโอกาสอย่างเหมาะสมในการแสดงความคิดเห็นต่อมาตรการต่างๆที่ได้เสนอไปแล้วนั้นเหล่านั้น
Article 7: Public Information and Awareness Each Party shall promote public awareness of its labor law, including by: 1. ensuring that public information is available related to its labor law and enforcement and compliance procedures; and 2. promoting public education regarding its labor law.	มาตรา 7 การเผยแพร่ข้อมูลแก่สาธารณและการสร้างความตระหนัก ประเทศภาคีสมาชิกจะต้องส่งเสริมการสร้างความตระหนักเกี่ยวกับกฎหมายแรงงานภายในโดยจะต้อง; 1. ทำให้มั่นใจได้ว่าเอกสารข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติ วิธีการบังคับใช้และขั้นตอนการปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานได้รับการเผยแพร่แก่สาธารณะ 2. ส่งเสริมการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายแรงงาน
PART THREE **COMMISSION FOR LABOR COOPERATION** **Article 8: The Commission** 1. The Parties hereby establish the Commission for Labor Cooperation. 2. The Commission shall comprise a ministerial Council and a Secretariat. The Commission shall be assisted by the National Administrative Office of each Party.	**ส่วนที่ 3** **คณะทำงานเพื่อความร่วมมือด้านแรงงาน** มาตรา 8 คณะทำงานเพื่อความร่วมมือด้านแรงงาน 1. ประเทศภาคีจะต้องจัดตั้งคณะทำงานเพื่อความร่วมมือด้านแรงงาน 2. คณะทำงานจะต้องดำเนินงานโดยร่วมกับ ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี และกองเลขานุการ และการดำเนินการของคณะทำงานจะได้รับความสนับสนุนจากสำนักงานการปกครองแห่งชาติของแต่ละประเทศภาคี

209

Section A: The Council **Article 9: Council Structure and Procedures** 1. The Council shall comprise labor ministers of the Parties or their designees. 2. The Council shall establish its rules and procedures. 3. The Council shall convene: 1. at least once a year in regular session, and 2. in special session at the request of any Party. Regular sessions shall be chaired successively by each Party. 4. The Council may hold public sessions to report on appropriate matters. 5. The Council may: 1. establish, and assign responsibilities to, committees, working groups or expert groups; and 2. seek the advice of independent experts. 6. All decisions and recommendations of the Council shall be taken by consensus, except as the Council may otherwise decide or as otherwise provided in this Agreement.	**ส่วนย่อยที่ A : ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี** มาตรา 9 โครงสร้างและการดำเนินงานของที่ประชุมคณะรัฐมนตรี 1. ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานหรือบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งมาโดยประเทศภาคี 2. ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีจะต้องตรากฎระเบียบของตนเองรวมถึงระเบียบว่าด้วยการดำเนินงาน 3. ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีมีวาระการประชุมดังนี้ 1. อย่างน้อยปีละครั้งเป็นวาระประจำปีและ 2. ในวาระพิเศษตามที่ประเทศภาคีร้องขอ การประชุมสามัญประจำปีประเทศภาคีสมาชิกจะต้องผลัดเปลี่ยนการนั่งเป็นประธานการประชุม 4. ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีต้องจัดการประชุมสาธารณะเพื่อรายงานเกี่ยวกับกรณีต่างๆอย่างเหมาะสม 5. ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีอาจจะ 1. ออกบทบัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของคณะทำงาน กลุ่มดำเนินงาน หรือกลุ่มผู้เชี่ยวชาญและ 2. ขอคำแนะนำจากผู้เชี่ยวชาญอิสระ 6. คำตัดสินและข้อแนะนำของที่ประชุมคณะรัฐมนตรีจะต้องดำเนินการโดยฉันทามติ ยกเว้นกรณีที่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีจะตัดสินเป็นอย่างอื่นหรือภายใต้ข้อตกลงฯนี้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น
Article 10: Council Functions 1. The Council shall be the governing body of the Commission and shall: 1. oversee the implementation and develop recommendations on the further elaboration of this Agreement and, to this end, the Council shall, within four years after the date of entry into force of this Agreement, review its operation and effectiveness in the light of	มาตรา 10 การทำงานของที่ประชุมคณะรัฐมนตรี 1. ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรที่มีอำนาจควบคุมคณะทำงาน โดยมีหน้าที่ดังนี้ 1. สอดส่องดูแลการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายและให้คำแนะนำเพื่อสร้างข้อตกลงเพิ่มเติมขึ้นในอนาคตภายใต้ความตกลงฉบับนี้ และสี่ปีหลังจากที่ความตกลงฉบับนี้มีผลใช้บังคับ ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีจะต้องมีการทบทวนข้อตกลงฯถึงการดำเนินงานและประสิทธิภาพจากการบังคับใช้ความตกลงฉบับนี้ 2. ควบคุมการทำงานและกิจกรรมของสำนักเลขานุการและคณะทำงานหรือคณะดำเนินการอื่นๆที่อยู่ภายใต้กรอบของที่ประชุมคณะรัฐมนตรี

210

experience; 2. direct the work and activities of the Secretariat and of any committees or working groups convened by the Council; 3. establish priorities for cooperative action and, as appropriate, develop technical assistance programs on the matters set out in Article 11; 4. approve the annual plan of activities and budget of the Commission; 5. approve for publication, subject to such terms or conditions as it may impose, reports and studies prepared by the Secretariat, independent experts or working groups; 6. facilitate Party-to-Party consultations, including through the exchange of information; 7. address questions and differences that may arise between the Parties regarding the interpretation or application of this Agreement; and 8. promote the collection and publication of comparable data on enforcement, labor standards and labor market indicators. 3. The Council may consider any other matter within the scope of this Agreement and take such other action in the exercise of its functions as the Parties may agree.	3. จัดลำดับองค์กรเพื่อประสานความร่วมมือและให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคอย่างเหมาะสมตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 11 4. อนุมัติแผนงานประจำปีและงบประมาณของคณะทำงาน 5. อนุมัติการเกี่ยวกับการแถลงต่อสารธารณะในเรื่องต่างๆ โดยขึ้นอยู่กับรูปแบบหรือเงื่อนไขที่สามารถกระทำได้ ทั้งนี้รายงานและการศึกษาค้นคว้าจะดำเนินการโดยสำนักงานเลขานุการ ผู้เชี่ยวชาญอิสระและกลุ่มงานอื่นๆ 6. อำนวยความสะดวกในการปรึกษาหารือระหว่างประเทศภาคีรวมถึงการแลกเปลี่ยนข้อมูล 7. ชี้ให้เห็นถึงประเด็นและความแตกต่างที่อาจเกิดขึ้นระหว่างประเทศภาคี โดยคำนึงถึงการตีความหรือการบังคับใช้ความตกลงฯและ 8. ส่งเสริมความร่วมมือในการแถลงต่อสาธารณะ ในเรื่องข้อมูลเปรียบเทียบบังคับใช้ความตกลงฯ ต่อมาตรฐานแรงงานและตลาดแรงงาน 2. ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีจะต้องพิจารณาถึงปัจจัยอื่นๆที่เกิดขึ้นภายใต้ขอบเขตของความตกลงฯและดำเนินการภายใต้อำนาจของที่ประชุมคณะรัฐมนตรีในแนวทางที่ประเทศภาคียอมรับได้
Article 11: Cooperative Activities 1. The Council shall promote cooperative activities between the Parties, as appropriate, regarding: 1. occupational safety and health; 2. child labor; 3. migrant workers of the Parties;	มาตรา 11 กิจการที่ดำเนินงานร่วมกัน 1. ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีจะต้องส่งเสริมกิจการที่ดำเนินงานร่วมกันระหว่างประเทศภาคีอย่างเหมาะสม อันได้แก่ 1. กิจกรรมเกี่ยวกับด้านความปลอดภัยและสุขอนามัย 2. แรงงานเด็ก 3. แรงงานอพยพของประเทศภาคี

4. human resource development; 5. labor statistics; 6. work benefits; 7. social programs for workers and their families; 8. programs, methodologies and experiences regarding productivity improvement; 9. labor-management relations and collective bargaining procedures; 10. employment standards and their implementation; 11. compensation for work-related injury or illness; 12. legislation relating to the formation and operation of unions, collective bargaining and the resolution of labor disputes, and its implementation; 13. the equality of women and men in the workplace; 14. forms of cooperation among workers, management and government; 15. the provision of technical assistance, at the request of a Party, for the development of its labor standards; and 16. such other matters as the Parties may agree. 2. In carrying out the activities referred to in paragraph 1, the Parties may, commensurate with the availability of resources in each Party, cooperate through: 1. seminars, training sessions, working groups and conferences; 2. joint research projects, including sectoral studies; 3. technical assistance; and 4. such other means as the Parties may agree. 3.The Parties shall carry out the cooperative activities referred to in paragraph 1 with due regard for the economic, social, cultural and legislative differences between them.	4. การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ 5. สถิติด้านแรงงาน 6. ผลประโยชน์ของแรงงาน 7. โครงการด้านสังคมสำหรับแรงงานและครอบครัว 8. โครงการ กระบวนวิธีและประสบการณ์ที่เกี่ยวกับการพัฒนาผลิตภาพแรงงาน 9. การจัดการแรงงานสัมพันธ์และกระบวนการรวมกลุ่มเพื่อการต่อรอง 10. มาตรฐานการจ้างงานและการบังคับใช้ 11. การจ่ายค่าชดเชยในกรณีอุบัติเหตุและเจ็บป่วย 12. การจดทะเบียนเกี่ยวกับข้อมูลแรงงานและการตั้งกลุ่มสหภาพ กลุ่มเพื่อการต่อรอง และการแก้ปัญหาข้อพิพาทแรงงานและการบังคับใช้กระบวนการเหล่านี้ 13. ความเท่าเทียมระหว่างชายหญิงในสภาพการทำงาน 14. รูปแบบและความร่วมมือระหว่างแรงงาน การจัดการและรัฐบาล 15. ข้อกำหนดเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิคตามที่ภาคีร้องขอสำหรับการพัฒนามาตรฐานแรงงานและ 16. อื่นๆตามที่ภาคีสมาชิกเห็นพ้องต้องกัน 2. ในการดำเนินงานตามข้อ 1 ประเทศภาคีอาจขอคำแนะนำจากหน่วยงานที่มีอยู่ในประเทศภาคีนั้นๆ โดยร่วมมือกันผ่านกิจกรรมต่อไปนี้ 1. การฝึกอบรม หน่วยงานฝึกอบรม คณะทำงานและการประชุม 2. โครงการศึกษาวิจัย รวมไปถึงการศึกษาในส่วนต่างๆ 3. การช่วยเหลือกันทางด้านเทคนิคและ 4. วิธีการอื่นๆตามที่ประเทศภาคีเห็นพ้องต้องกัน 3. ประเทศภาคีจะต้องดำเนินกิจกรรมร่วมกันตามข้อ 1 โดยคำนึกถึงระบบเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และกระบวนการนิติบัญญัติที่แตกต่างกันระหว่างบรรดาประเทศภาคี

212

Section B: The Secretariat

Article 12: Secretariat Structure and Procedures

1. The Secretariat shall be headed by an Executive Director, who shall be chosen by the Council for a three-year term, which may be renewed by the Council for one additional three-year term. The position of Executive Director shall rotate consecutively between nationals of each Party. The Council may remove the Executive Director solely for cause.
2. The Executive Director shall appoint and supervise the staff of the Secretariat, regulate their powers and duties and fix their remuneration in accordance with general standards to be established by the Council. The general standards shall provide that:
    1. staff shall be appointed and retained, and their conditions of employment shall be determined, strictly on the basis of efficiency, competence and integrity;
    2. in appointing staff, the Executive Director shall take into account lists of candidates prepared by the Parties;
    3. due regard shall be paid to the importance of recruiting an equitable proportion of the professional staff from among the nationals of each Party; and
    4. the Executive Director shall inform the Council of all appointments.
3. The number of staff positions shall initially be set at 15 and may be changed thereafter by the Council.
4. The Council may decide, by a two-thirds vote, to reject any appointment that does not meet the general standards. Any such decision shall be made and held in confidence.
5. In the performance of their duties, the Executive Director and the staff shall not seek or receive instructions from any

ส่วนย่อยที่ B: กองเลขานุการ

มาตรา 12 โครงสร้างและการดำเนินงานของกองเลขานุการ

1. กองเลขานุการอยู่ภายใต้การนำของผู้อำนวยการบริหาร(Executive Director)ซึ่งได้รับการคัดเลือกจากที่ประชุมคณะรัฐมนตรี มีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี ซึ่งอาจได้รับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งซ้ำได้อีก 1 วาระคือ 3 ปี, ตำแหน่งผู้อำนวยการบริหารจะต้องหมุนเวียนกันขึ้นมาดำรงตำแหน่งระหว่างบรรดาประเทศภาคีและที่ประชุมคณะรัฐมนตรีอาจมีมติให้ผู้อำนวยการบริหารพ้นจากตำแหน่งได้
2. ผู้อำนวยการบริหารต้องมอบหมายและควบคุมเจ้าหน้าที่ของกองเลขานุการ, ออกระเบียบเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่และกำหนดเรื่องค่าตอบแทนของเจ้าหน้าที่ ให้สอดคล้องกับมาตรฐานทั่วไปที่กำหนดขึ้นโดยที่ประชุมคณะรัฐมนตรี มาตรฐานทั่วไปได้แก่
    1. เจ้าหน้าที่จะต้องได้รับมอบหมายงานและห้ามโยกย้ายเปลี่ยนงาน, เงื่อนไขการทำงานของเจ้าหน้าที่จะต้องเข้มงวดในเรื่องประสิทธิภาพในการทำงาน ความสามารถและมีความซื่อสัตย์
    2. ในการมอบหมายงานให้เจ้าหน้าที่นั้นผู้อำนวยการบริหารต้องพิจารณาตามรายนามของผู้สมัครที่ประเทศภาคีสมาชิกนำเสนอ
    3. การจ่ายค่าตอบแทนจะต้องคำนึงถึงความสำคัญของตำแหน่งที่สรรหาและอย่างเท่าเทียมกันระหว่างเจ้าหน้าที่จากทุกประเทศภาคีสมาชิก
    4. ผู้อำนวยการบริหารจะต้องแจ้งให้ที่ประชุมทราบถึงการมอบหมายงานทั้งหมด
3. จำนวนของตำแหน่งหน้าที่ในเบื้องต้นคือ 15 ตำแหน่งแต่อาจเปลี่ยนแปลงภายหลังได้โดยที่ประชุมคณะรัฐมนตรี
4. ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีอาจมีมติด้วยคะแนนเสียง 2 ต่อ 3 ในการปฏิเสธการมอบหมายงานใดๆที่ไม่ตรงตามมาตรฐานทั่วไป มติเหล่านี้จะต้องเป็นความลับ
5. ในการปฏิบัติตามหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ผู้อำนวยการบริหารและเจ้าหน้าที่จะต้องไม่แสวงหาหรือได้รับการชี้นำจากรัฐบาลใดหรือผู้มีอำนาจอื่นใดที่อยู่นอกเหนือจากที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ประเทศภาคีสมาชิกจะต้องเคารพต่อลักษณะในทางระหว่างประเทศของการปฏิบัติหน้าที่ของผู้อำนวยการบริหารและเจ้าหน้าที่ และจะต้องไม่ใช้อำนาจข่มขู่ต่อบุคคลเหล่านี้เพื่อให้ละทิ้งหน้าที่
6. กองเลขานุการได้ความคุ้มครองจาก
    1. การเปิดเผยข้อมูลที่ตนได้รับซึ่งระบุถึงองค์กรหรือบุคคล ในกรณีที่องค์กรหรือ

213

government or any other authority external to the Council. Each Party shall respect the international character of the responsibilities of the Executive Director and the staff and shall not seek to influence them in the discharge of their responsibilities. 6. The Secretariat shall safeguard: 1. from disclosure information it receives that could identify an organization or person if the person or organization so requests or the Secretariat otherwise considers it appropriate; and 2. from public disclosure any information it receives from any organization or person where the information is designated by that organization or person as confidential or proprietary. 7. The Secretariat shall act under the direction of the Council in accordance with Article 10(1)(b).	บุคคลนั้นร้องขอเว้นแต่กองเลขานุการจะพิจารณาเห็นควร 2. การเปิดเผยถึงข้อมูลต่างๆที่ตนได้รับจากองค์กรหรือบุคคลซึ่งเป็นข้อมูลที่บุคคลเหล่านั้นได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายอันเป็นข้อมูลความลับและบุคคลนั้นเป็นเข้าของข้อมูลต่อสาธารณะ 7. กองเลขานุการปฏิบัติงานตามแนวทางของที่ประชุมคณะรัฐมนตรีโดยสอดคล้องตามมาตรา 10(1)(2)
Article 13: Secretariat Functions 1. The Secretariat shall assist the Council in exercising its functions and shall provide such other support as the Council may direct. 2. The Executive Director shall submit for the approval of the Council the annual plan of activities and budget for the Commission, including provision for contingencies and proposed cooperative activities. 3. The Secretariat shall report to the Council annually on its activities and expenditures. 4. The Secretariat shall periodically publish a list of matters resolved under Part Four or referred to Evaluation Committees of Experts.	มาตรา 13 การดำเนินงานของกองเลขานุการ 1. กองเลขานุการต้องช่วยเหลือที่ประชุมคณะรัฐมนตรีในการปฏิบัติงานและต้องให้การสนับสนุนด้านอื่นๆตามที่ที่ประชุมมีคำสั่ง 2. ผู้อำนวยการบริหารจะต้องส่งแผนกิจกรรมและงบประมาณสำหรับคณะกรรมาธิการถาวรเพื่อความร่วมมือด้านแรงงานรวมไปถึงบทบัญญัติในกรณีฉุกเฉินและแผนกิจกรรมที่จะร่วมกันทำ 3. กองเลขานุการจะต้องรายงานถึงกิจกรรมของตนและงบประมาณให้ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีรับทราบเป็นประจำทุกปี 4. กองเลขานุการจะต้องเผยแพร่เกี่ยวกับรายการกรณีที่ได้รับการแก้ปัญหาภายใต้ ส่วนที่ 4 ซึ่งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญในการประเมินข้อพิพาทเป็นระยะๆต่อสาธารณะด้วย

214

Article 14: Secretariat Reports and Studies

1. The Secretariat shall periodically prepare background reports setting out publicly available information supplied by each Party on:
    1. labor law and administrative procedures;
    2. trends and administrative strategies related to the implementation and enforcement of labor law;
    3. labor market conditions such as employment rates, average wages and labor productivity; and
    4. human resource development issues such as training and adjustment programs.
2. The Secretariat shall prepare a study on any matter as the Council may request. The Secretariat shall prepare any such study in accordance with terms of reference established by the Council, and may
    1. consider any relevant information;
    2. where it does not have specific expertise in the matter, engage one or more independent experts of recognized experience; and
    3. include proposals on the matter.
3. The Secretariat shall submit a draft of any report or study that it prepares pursuant to paragraph 1 or 2 to the Council. If the Council considers that a report or study is materially inaccurate or otherwise deficient, the Council may remand it to the Secretariat for reconsideration or other disposition.
4. Secretariat reports and studies shall be made public 45 days after their approval by the Council, unless the Council otherwise decides.

มาตร 14 รายงานผลการดำเนินงานและผลการศึกษาวิจัยของกองเลขานุการ

1. กองเลขานุการจะต้องจัดเตรียมการรายงานเกี่ยวกับเบื้องหลังการปฏิบัติงานเพื่อเผยแพร่ต่อสาธารณะ ซึ่งเป็นข้อมูลที่ได้รับการจัดหามาโดยประเทศภาคีสมาชิกเกี่ยวกับ
    1. กฎหมายแรงงานและกระบวนการทางปกครอง
    2. แนวโน้มและกลยุทธ์การดำเนินงานของหน่วยงานราชการซึ่งเกี่ยวข้องกับการนำไปใช้และการบังคับใช้กฎหมายแรงงาน
    3. ลักษณะของตลาดแรงงาน ยกตัวอย่างเช่น อัตราค่าจ้าง รายได้เฉลี่ย และผลิตภาพแรงงานและ
    4. ประเด็นเรื่องการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ยกตัวอย่างเช่น การฝึกอบรมและโครงการเกี่ยวกับการปรับปรุงต่างๆ
2. กองเลขานุการต้องจัดทำการศึกษาวิจัยในประเด็นต่างๆซึ่งที่ประชุมคณะรัฐมนตรีร้องขอให้ทำ การศึกษาวิจัยที่กองเลขานุการต้องทำนั้นต้องสอดคล้องกับประเด็นซึ่งที่ประชุมคณะรัฐมนตรีกำหนดขึ้นและอาจจะต้อง
    1. พิจารณาถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องต่างๆ
    2. ในกรณีที่ไม่มีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะในเรื่องนั้นๆสามารถนำผู้เชี่ยวชาญอิสระที่ได้รับการยอมรับในเรื่องประสบการณ์จากภายนอกเข้ามาร่วมงานได้ 1 คนหรือมากกว่านั้น
    3. รวมไปถึงการจัดทำข้อเสนอโครงการในเรื่องนั้นด้วย
3. กองเลขานุการจะต้องยื่นโครงร่างรายงานต่างๆทีได้จัดทำขึ้นตามข้อ 1 หรือ 2 แก่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี หากที่ประชุมคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นว่าการศึกษาวิจัยนั้นมีความผิดพลาดในสาระสำคัญอาจสั่งให้กองเลขานุการทำการพิจารณาเสียใหม่หรือให้จัดการเป็นอย่างอื่น
4. รายงานและการศึกษาวิจัยของกองเลขานุการจะต้องเผยแพร่ต่อสาธารณะภายใน 45 วันหลังจากได้รับการอนุมัติจากที่ประชุมคณะรัฐมนตรีแล้ว เว้นแต่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีจะพิจารณาเห็นเป็นอย่างอื่น

215

Section C: National Administrative Offices **Article 15: National Administrative Office Structure** 1. Each Party shall establish a National Administrative Office (NAO) at the federal government level and notify the Secretariat and the other Parties of its location. 2. Each Party shall designate a Secretary for its NAO, who shall be responsible for its administration and management. 3. Each Party shall be responsible for the operation and costs of its NAO.	**ส่วนย่อยที่ C: สำนักงานการปกครองแห่งชาติ** มาตรา 15 โครงสร้างของสำนักงานการปกครองแห่งชาติ 1. ประเทศภาคีต้องตั้งสำนักงานการปกครองแห่งชาติในระดับหน่วยงานของรัฐบาลกลางและแจ้งให้กองเลขานุการและประเทศภาคีอื่นๆรู้จักที่ตั้งของหน่วยงาน 2. ประเทศภาคีต้องแต่งตั้งเลขานุการสำหรับสำนักงานการปกครองแห่งชาติของตนซึ่งทำหน้าที่รับผิดชอบและดำเนินการแทนฝ่ายปกครองของตน 3. ประเทศภาคีต้องรับผิดชอบต่อการดำเนินงานและค่าใช้จ่ายของสำนักงานการปกครองแห่งชาติของตน
Article 16: NAO Functions 1. Each NAO shall serve as a point of contact with: 1. governmental agencies of that Party; 2. NAOs of the other Parties; and 3. the Secretariat. 2. Each NAO shall promptly provide publicly available information requested by: 1. the Secretariat for reports under Article 14(1); 2. the Secretariat for studies under Article 14(2); 3. a NAO of another Party; and 4. an ECE. 3. Each NAO shall provide for the submission and receipt, and periodically publish a list, of public communications on labor law matters arising in the territory of another Party. Each NAO shall review such matters, as appropriate, in accordance with domestic procedures	มาตรา 16 การทำงานของสำนักงานการปกครองแห่งชาติ 1. สำนักงานการปกครองแห่งชาติแต่ละแห่งจะต้องปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของสัญญาไปพร้อมกันกับ 1. นโยบายรัฐบาลของประเทศภาคีนั้น 2. สำนักงานการปกครองแห่งชาติของประเทศภาคีอื่นและ 3. กองเลขานุการ 2. สำนักงานการปกครองแห่งชาติแต่ละแห่งจะต้องพร้อมเสมอในการให้ข้อมูลแก่สาธารณะเมื่อได้รับการร้องขอโดย 1. กองเลขานุการเพื่อการจัดทำรายงานตามมาตรา 14(1) 2. กองเลขานุการเพื่อการจัดทำการศึกษาวิจัยตามมาตรา 14(2) 3. สำนักงานการปกครองแห่งชาติของประเทศภาคีสมาชิกอื่นและ 4. คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญในการประเมินข้อพิพาท 3. สำนักงานการปกครองแห่งชาติจะต้องจัดให้มีการรับ และยื่นตลอดจนการเผยแพร่รายการข้อร้องเรียนจากสาธารณะเป็นช่วงๆ ในประเด็นที่เกี่ยวกับกฎหมายแรงงานที่เกิดขึ้นในดินแดนของประเทศภาคีอื่น สำนักงานการปกครองแห่งชาติแต่ละแห่งจะต้องทบทวนกรณีดังกล่าวนั้นตามความเหมาะสมและโดยสอดคล้องกับกระบวนการภายในของตน

Section D: National Committees **Article 17: National Advisory Committee** Each Party may convene a national advisory committee, comprising members of its public, including representatives of its labor and business organizations and other persons, to advise it on the implementation and further elaboration of this Agreement.	**ส่วนย่อยที่ D: คณะกรรมการแห่งชาติ** มาตรา 17 คณะกรรมการให้คำแนะนำแห่งชาติ ประเทศภาคีสมาชิกจะต้องตั้งคณะกรรมาธิการให้คำแนะนำแห่งชาติซึ่งประกอบด้วยสมาชิกจากภาคสาธารณของตน หมายรวมถึง ตัวแทนจากแรงงาน องค์กรภาคธุรกิจและบุคคลอื่นๆเพื่อให้คำแนะนำแก่ตนในการบังคับใช้ตลอดจนถึงการปฏิบัติตามพันธกรณีเพิ่มเติมในอนาคตตามความตกลงฉบับนี้
Article 18: Governmental Committee Each Party may convene a governmental committee, which may comprise or include representatives of federal and state or provincial governments, to advise it on the implementation and further elaboration of this Agreement.	มาตรา 18 คณะกรรมการรัฐบาล ประเทศภาคีสมาชิกจะต้องตั้งคณะกรรมการรัฐบาล ซึ่งอาจประกอบด้วยหรือรวมถึงตัวแทนจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลส่วนท้องถิ่นเพื่อให้คำแนะนำแก่ตนในการบังคับใช้ตลอดจนถึงการปฏิบัติตามพันธกรณีในอนาคตตามความตกลงฉบับนี้
Section E: Official Languages **Article 19: Official Languages** The official languages of the Commission shall be English, French and Spanish. The Council shall establish rules and procedures regarding interpretation and translation.	**ส่วนย่อยที่ E: ภาษาทางการ** มาตรา 19 ภาษาทางการ ภาษาทางการของคณะกรรมาธิการเพื่อความร่วมมือด้านแรงงานต้องเป็นภาษาอังกฤษ ฝรั่งเศสและสเปน ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีออกกฎระเบียบและกระบวนการในการตีความและการแปลความหมาย
PART FOUR **COOPERATIVE CONSULTATIONS AND EVALUATIONS** **Article 20: 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 resolve any matter that might affect its operation.	**ส่วนที่ 4** **การร่วมกันปรึกษาหารือและการประเมินข้อพิพาท** มาตรา 20 ความร่วมมือ ประเทศภาคีสมาชิกจะต้องพยายามร่วมกันตีความและปรับใช้ความตกลงฉบับนี้ ทั้งจะต้องพยายามทุกหนทางในการสร้างความร่วมมือกันตลอดจนปรึกษาหารือกันเพื่อแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดแก่การดำเนินตามความตกลงฉบับนี้

Section A: Cooperative Consultations **Article 21: Consultations between NAOs** 1. A NAO may request consultations, to be conducted in accordance with the procedures set out in paragraph 2, with another NAO in relation to the other Party's labor law, its administration, or labor market conditions in its territory. The requesting NAO shall notify the NAOs of the other Parties and the Secretariat of its request. 2. In such consultations, the requested NAO shall promptly provide such publicly available data or information, including: 1. descriptions of its laws, regulations, procedures, policies or practices 2. proposed changes to such procedures, policies or practices 3. such clarifications and explanations related to such matters, as may assist the consulting NAOs to better understand and respond to the issues raised. 3.Any other NAO shall be entitled to participate in the consultations on notice to the other NAOs and the Secretariat.	**ส่วนย่อยที่ A: ความร่วมมือในการดำเนินการปรึกษาหารือ** มาตรา 21 การปรึกษาหารือระหว่างสำนักงานการปกครองแห่งชาติ 1. สำนักงานการปกครองแห่งชาติแห่งหนึ่งอาจร้องขอคำปรึกษาหารือเพื่อดำเนินการให้สอดคล้องกับกระบวนการที่บัญญัติขั้นในข้อที่ 2 กับสำนักงานการปกครองแห่งชาติอื่นๆ เกี่ยวข้องกับกฎหมายแรงงาน งานบริหารหรือสภาพตลาดแรงงานในดินแดนของประเทศภาคีอื่นๆ การร้องขอโดยสำนักงานการปกครองแห่งชาติจะต้องแจ้งสำนักงานการปกครองแห่งชาติของประเทศภาคีอื่นๆและกองเลขานุการถึงคำร้องขอของตน 2. ในการปรึกษาหารือนั้น สำนักงานการปกครองแห่งชาติที่ถูกร้องขอจะต้องพร้อมในการจัดหาข้อมูลที่เป็นสาธารณะหรือข่าวสารรวมถึง 1. คำบรรยายกฎหมาย ข้อบังคับ กระบวนการ นโยบายและแนวปฏิบัติของตน 2. การเปลี่ยนแปลงกระบวนการ นโยบายหรือแนวปฏิบัตินั้นและ 3. การจำแนกและการอธิบายเกี่ยวกับข้อมูลเหล่านั้น ที่อาจจะช่วยให้การปรึกษาหารือระหว่างสำนักงานการการปกครองแห่งชาติมีความเข้าใจมากขึ้นและตอบสนองต่อประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น 3. สำนักงานการปกครองแห่งชาติอื่นสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการปรึกษาหารือได้โดยการแจ้งไปยังสำนักงานการปกครองแห่งชาตินั้นๆและกองเลขานุการ
Article 22: Ministerial Consultations 1. Any Party may request in writing consultations with another Party at the ministerial level regarding any matter within the scope of this Agreement. The requesting Party shall provide specific and sufficient information to allow the requested Party to respond. 2. The requesting Party shall promptly notify the other Parties of the request. A third Party that considers it has a substantial interest in the matter shall be entitled to participate in the consultations on notice to the other Parties.	มาตรา 22 การปรึกษาหารือระดับรัฐมนตรี 1. ประเทศภาคีสมาชิกรัฐใดรัฐหนึ่งอาจร้องขอเป็นลายลักษณ์อักษรต่อประเทศภาคีอีกรัฐหนึ่งเพื่อให้มีการปรึกษาหารือในระดับรัฐมนตรีเกี่ยวกับกรณีต่างๆภายใต้ขอบเขตของความตกลงฉบับนี้ ประเทศภาคีที่ร้องขอต้องจัดหาข้อมูลที่มีความเฉพาะเจาะจงและมีประสิทธิภาพพอที่จะทำให้ประเทศภาคีอื่นๆที่ได้รับการร้องขอตอบรับข้อเรียกร้อง 2. ประเทศภาคีที่ทำการร้องขอต้องแจ้งไปยังประเทศภาคีอื่นด้วย หากประเทศภาคีฝ่ายที่สามพิจารณาเห็นว่าตนมีส่วนได้เสียต่อกรณีนั้นก็สามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการปรึกษาหารือได้โดยการแจ้งไปยังประเทศภาคีอื่นๆนั้น 3. ประเทศภาคีที่ร่วมกันปรึกษาหารือจะต้องพยายามทุกหนทางในการแก้ปัญหานั้นผ่านการปรึกษาหารือกันภายใต้ความตกลงฉบับนี้ รวมไปถึงผ่านการแลกเปลี่ยนข้อมูลที่มี

218

3. The consulting Parties shall make every attempt to resolve the matter through consultations under this Article, including through the exchange of sufficient publicly available information to enable a full examination of the matter.	ประสิทธิภาพต่อสาธารณะเพื่อให้สามารถตรวจสอบกรณีนั้นได้อย่างเต็มที่
Section B: Evaluations **Article 23: Evaluation Committee of Experts** 1. If a matter has not been resolved after ministerial consultations pursuant to Article 22, any consulting Party may request in writing the establishment of an Evaluation Committee of Experts (ECE). The requesting Party shall deliver the request to the other Parties and to the Secretariat. Subject to paragraphs 3 and 4, the Council shall establish an ECE on delivery of the request. 2. The ECE shall analyze, in the light of the objectives of this Agreement and in a non-adversarial manner, patterns of practice by each Party in the enforcement of its occupational safety and health or other technical labor standards as they apply to the particular matter considered by the Parties under Article 22. 3. No ECE may be convened if a Party obtains a ruling under Annex 23 that the matter: 1. is not trade-related 2. is not covered by mutually recognized labor laws. 4. No ECE may be convened regarding any matter that was previously the subject of an ECE report in the absence of such new information as would warrant a further report.	**ส่วนย่อยที่ B: การประเมินข้อพิพาท** มาตรา 23 คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญในการประเมินข้อพิพาท 1. ถ้ากรณีที่เกิดขึ้นไม่ได้รับการแก้ปัญหาหลังจากกระบวนการปรึกษาหารือในระดับรัฐมนตรีตามมาตรา 22 ประเทศภาคีที่ให้คำปรึกษาอาจจะร้องขอเป็นลายลักษณ์อักษรให้ตั้งคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญในการประเมินข้อพิพาท ประเทศภาคีที่ทำการร้องขอจะต้องส่งคำร้องขอให้แก่ประเทศภาคีอื่นๆและแก่กองเลขานุการ และภายใต้ข้อ 3 และ 4 ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีจะต้องตั้งคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญในการประเมินข้อพิพาทตามคำร้องขอ 2. คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญในการประเมินข้อพิพาทจะต้องวิเคราะห์กรณีที่เกิดขึ้นไปตามครรลองของวัตถุประสงค์ของความตกลงฉบับนี้และโดยแนวปฏิบัติของแต่ละประเทศภาคีในการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานในเรื่องความปลอดภัยในการทำงานและสุขอนามัยหรือมาตรฐานด้านเทคนิคอื่นๆดังที่ประเทศภาคีใช้เป็นประเด็นพิจารณาตามมาตรา 22 3. ไม่อาจมีการตั้งคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญในการประเมินข้อพิพาทได้ หากประเทศภาคีตัดสินกรณีร้องเรียนภายใต้ ภาคผนวกที่ 23 ว่ากรณีดังกล่าว 1. ไม่เกี่ยวข้องกับการค้า 2. ไม่อยู่ภายใต้กฎหมายแรงงานที่ได้รับการรับรองร่วมกัน 4. ไม่อาจตั้งคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญในการประเมินข้อพิพาทได้ หากไม่มีข้อมูลเพิ่มเติมจากการดำเนินกระบวนการก่อนหน้าการตั้งคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญในการประเมินข้อพิพาท ซึ่งเป็นข้อมูลที่ทำให้เชื่อได้ว่าจะนำมาสู่ผลการพิจารณาคดีที่เปลี่ยนไปจากเดิม
Article 24: Rules of Procedure 1. The Council shall establish rules of procedure for ECEs, which shall apply unless the Council otherwise decides. The	มาตรา 24 ระเบียบการดำเนินงาน 1. ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีต้องออกระเบียบในการดำเนินงานสำหรับคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญในการประเมินข้อพิพาทซึ่งต้องนำมาใช้บังคับเว้นแต่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีจะเห็นเป็นอย่าง

219

rules of procedure shall provide that: 1. An ECE shall normally comprise three members; 2. The chair shall be selected by the Council from a roster of experts developed in consultation with the ILO pursuant to Article 45 and, where possible, other members shall be selected from a roster developed by the Parties; 3. ECE members shall: 1. Have expertise or experience in labor matters or other appropriate disciplines, 2. Be chosen strictly on the basis of objectivity, reliability and sound judgment 3. Be independent of, and not be affiliated with or take instructions from, any Party or the Secretariat 4. Comply with a code of conduct to be established by the Council; 4. An ECE may invite written submissions from the Parties and the public; 5. An ECE may consider, in preparing its report, any information provided by 1. The Secretariat 2. The NAO of each Party 3. Organizations, institutions and persons with relevant expertise 4. The public 6. Each Party shall have a reasonable opportunity to review and comment on information that the ECE receives and to make written submissions to the ECE.	อื่น ระเบียบการดำเนินงานต้องระบุว่า 1. คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญในการประเมินข้อพิพาทโดยปกติประกอบด้วยสมาชิก 3 คน 2. ประธานคณะกรรมการจะต้องได้รับเลือกมาจากที่ประชุมคณะรัฐมนตรีจากบัญชีรายชื่อซึ่งเกิดจากการปรึกษาหารือกับ ILO ตามมาตรา 45 และหากเป็นไปได้ สมาชิกอื่นๆจะต้องได้รับเลือกจากบัญชีรายชื่อที่ประเทศภาคีร่วมกันจัดทำขึ้น 3. คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญในการประเมินข้อพิพาทจะต้อง 1. มีความเชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์ในเรื่องแรงงานหรือศาสตร์ที่เหมาะสม 2. ได้รับการคัดเลือกให้ตรงตามวัตถุประสงค์ มีความน่าเชื่อถือและมีความยุติธรรม 3. เป็นอิสระ ไม่มีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของประเทศภาคีและกองเลขานุการและ 4. เป็นไปตามประมวลแนวปฏิบัติที่บัญญัติขึ้นโดยที่ประชุมคณะรัฐมนตรี 4. คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญในการประเมินข้อพิพาทอาจรับข้อร้องเรียนที่เป็นลายลักษณ์อักษรจากประเทศภาคีหรือจากสาธารณะก็ได้ 5. คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญในการประเมินข้อพิพาทอาจจะพิจารณาข้อมูลซึ่งอยู่ในเอกสารรายงานที่จัดหามาโดย 1. กองเลขานุการ 2. สำนักงานการปกครองแห่งชาติของแต่ละประเทศภาคี 3. องค์กร สถาบันและบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้นๆและ 4. สาธารณชน 6. ประเทศภาคีสมาชิกจะต้องมีโอกาสตามสมควรในการทบทวนและให้ความคิดเห็นแก่ข้อมูลที่คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญในการประเมินข้อพิพาทได้รับและทำคำร้องเรียนเป็นลายลักษณ์อักษรถึงคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญในการประเมินข้อพิพาท 2. กองเลขานุการและสำนักงานการปกครองแห่งชาติจะต้องให้ความช่วยเหลืออย่างเหมาะสมแก่คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญในการประเมินข้อพิพาทโดยสอดคล้องกับระเบียบการ

220

2.The Secretariat and the NAOs shall provide appropriate administrative assistance to an ECE, in accordance with the rules of procedure established by the Council under paragraph 1	ดำเนินงานที่กำหนดขึ้นโดยที่ประชุมคณะรัฐมนตรีตามข้อ 1.
Article 25: Draft Evaluation Reports 1. Within 120 days after it is established, or such other period as the Council may decide, the ECE shall present a draft report for consideration by the Council, which shall contain: 1. A comparative assessment of the matter under consideration; 2. Its conclusions; 3. Where appropriate, practical recommendations that may assist the Parties in respect of the matter. 3. Each Party may submit written views to the ECE on its draft report. The ECE shall take such views into account in preparing its final report 4.	มาตรา 25 ร่างรายงานการประเมินข้อพิพาท 1. ภายใน 120 นับแต่ตั้งคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญในการประเมินข้อพิพาทหรือกำหนดระยะเวลาเป็นอย่างอื่นตามที่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเป็นควร คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญในการประเมินข้อพิพาทจะต้องเสนอร่างรายงานการประเมินข้อพิพาทเพื่อให้ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีพิจารณา ซึ่งจะต้องประกอบด้วย 1. การศึกษาเปรียบเทียบในประเด็นที่พิจารณา 2. บทสรุปและ 3. ข้อเสนอแนะที่เป็นไปได้ในทางปฏิบัติตามความเหมาะสม เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศภาคีที่เกี่ยวข้องกับประเด็นนั้น 2. ประเทศภาคีอาจยื่นความเห็นของตนเป็นลายลักษณ์อักษร เกี่ยวกับร่างรายงานการประเมินข้อพิพาทแก่คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญในการประเมินข้อพิพาท ซึ่งคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญในการประเมินข้อพิพาทอาจรับไปพิจารณาเพื่อจัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์ต่อไปก็ได้
Article 26: Final Evaluation Reports 1. The ECE shall present a final report to the Council within 60 days after presentation of the draft report, unless the Council otherwise decides. 2. The final report shall be published within 30 days after its presentation to the Council, unless the Council otherwise decides. 3. The Parties shall provide to each other and the Secretariat written responses to the recommendations contained in the ECE report within 90 days of its publication. 4. The final report and such written responses shall be tabled for consideration at the next regular session of the Council. The	มาตรา 26 รายงานฉบับสมบูรณ์ 1. คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญในการประเมินข้อพิพาทจะต้องนำเสนอรายงานฉบับสมบูรณ์แก่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีภายใน 60 วันหลังจากการเสนอร่างรายงาน เว้นแต่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีจะเห็นเป็นอย่างอื่น 2. รายงานฉบับสมบูรณ์จะต้องเผยแพร่ต่อสาธารณะภายใน 30 วันหลังจากเสนอต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีแล้วเว้นแต่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีจะเห็นเป็นอย่างอื่น 3. ประเทศภาคีจะต้องทำคำตอบรับข้อแนะซึ่งปรากฏอยู่ในรายงานของคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญในการประเมินข้อพิพาทเป็นลายลักษณ์อักษรไปยังประเทศภาคีอื่นและกองเลขานุการภายใน 90 วันนับจากวันที่คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญในการประเมินข้อพิพาทเผยแพร่รายงานแก่สาธารณะ 4. รายงานฉบับสมบูรณ์และคำตอบรับที่เป็นลายลักษณ์อักษรนั้นจะต้องถูกนำมาพิจารณาในที่

Council may keep the matter under review.	ประชุมสามัญวาระต่อไปของที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีอาจนำกรณีดังกล่าวนั้นมาพิจารณาทบทวนอีกครั้งก็ได้
PART FIVE **RESOLUTION OF DISPUTES** **Article 27: Consultations** 1. Following presentation to the Council under Article 26(1) of an ECE final report that addresses the enforcement of a Party's occupational safety and health, child labor or minimum wage technical labor standards, any Party may request in writing consultations with any other Party regarding whether there has been a persistent pattern of failure by that other Party to effectively enforce such standards in respect of the general subject matter addressed in the report. 2. The requesting Party shall deliver the request to the other Parties and to the Secretariat. 3. Unless the Council otherwise provides in its rules and procedures established under Article 9(2), a third Party that considers it has a substantial interest in the matter shall be entitled to participate in the consultations on delivery of written notice to the other Parties and to the Secretariat. 4. The consulting Parties shall make every attempt to arrive at a mutually satisfactory resolution of the matter through consultations under this Article	**ส่วนที่ 5** **การระงับข้อพิพาท** มาตรา 27 การปรึกษาหารือ 1. การเสนอข้อพิพาทต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีภายใต้มาตรา 26(1) ในประเด็นซึ่งอยู่ในรายงานฉบับสมบูรณ์ของคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญในการประเมินข้อพิพาทเกี่ยวกับกรณีการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานด้านเทคนิค เรื่องความปลอดภัยในการทำงานและสุขอนามัย แรงงานเด็กหรือค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำ โดยประเทศภาคีร้องขอเป็นลายลักษณ์อักษรให้มีการปรึกษาหารือกับประเทศภาคีอื่นในประเด็นปัญหาว่าประเทศภาคีอื่นนั้นล้มเหลวในการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานในเรื่องดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ โดยคำนึงถึงประเด็นแห่งคดีที่กล่าวไว้ในรายงานฉบับสมบูรณ์นั้น 2. ประเทศภาคีที่ทำการร้องขอต้องส่งคำร้องขอไปยังประเทศภาคีอื่นๆและกองเลขานุการ 3. ถ้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีมิได้ออกระเบียบและกระบวนการดำเนินงานของตนตามมาตรา 9(2) เป็นอย่างอื่น ประเทศภาคีฝ่ายที่ 3 ที่พิจารณาเห็นว่าตนมีประโยชน์เกี่ยวข้องกับกรณีข้อพิพาทสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนการปรึกษาหารือได้โดยการแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรไปยังประเทศภาคีอื่นๆและกองเลขานุการ 4. ประเทศภาคีที่ทำการปรึกษาหารือต้องพยายามทุกวิถีทางที่จะระงับข้อพิพาทอย่างเป็นที่พอใจของทุกฝ่ายผ่านกระบวนการการปรึกษาหารือตามมาตรานี้
Article 28: Initiation of Procedures 1. If the consulting Parties fail to resolve the matter pursuant to Article 27 within 60 days of delivery of a request for consultations, or such other period as the consulting Parties may agree, any such Party may request in writing a special session	มาตรา 28 กระบวนการตั้งต้น 1. หากประเทศภาคีที่ขอให้มีการปรึกษาหารือไม่ประสบผลสำเร็จในการแก้ปัญหาข้อพิพาทตามมาตรา 27 ภายใน 60 วันนับแต่วันที่ส่งคำร้องขอปรึกษาหารือ หรือภายในระยะเวลาที่กำหนดเป็นอย่างอื่นตามที่ประเทศภาคีผู้ขอให้มีการปรึกษาหารือเห็นด้วย ประเทศภาคีๆนั้นอาจร้องขอเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อหารือเป็นกรณีพิเศษกับที่ประชุมคณะรัฐมนตรีก็ได้

of the Council. 2. The requesting Party shall state in the request the matter complained of and shall deliver the request to the other Parties and to the Secretariat. 3. Unless it decides otherwise, the Council shall convene within 20 days of delivery of the request and shall endeavor to resolve the dispute promptly. 4. The Council may: 1. call on such technical advisers or create such working groups or expert groups as it deems necessary, 2. have recourse to good offices, conciliation, mediation or such other dispute resolution procedures, or 3. make recommendations as may assist the consulting Parties to reach a mutually satisfactory resolution of the dispute. Any such recommendations shall be made public if the Council, by a two-thirds vote, so decides. 5. Where the Council decides that a matter is more properly covered by another agreement or arrangement to which the consulting Parties are party, it shall refer the matter to those Parties for appropriate action in accordance with such other agreement or arrangement.	2. ประเทศภาคีที่ทำการร้องขอเช่นนั้นต้องระบุในคำร้องขอถึงกรณีที่ตนถูกร้องเรียนและต้องส่งคำร้องขอไปยังประเทศภาคีอื่นๆและกองเลขานุการ 3. หากไม่มีมติเป็นอย่างอื่น ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีต้องเปิดประชุมภายใน 20 วันนับจากวันที่รับคำร้องและจะต้องดำเนินการเพื่อระงับข้อพิพาท 4. ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีอาจจะ 1. หาที่ปรึกษาด้านเทคนิคในเรื่องนั้นๆเพื่อจัดตั้งคณะทำงานหรือคณะผู้เชี่ยวชาญตามที่เห็นว่าจำเป็น 2. ขอความช่วยเหลือไปยังสำนักงานที่ดำเนินการเกี่ยวกับการเจรจาไกล่เกลี่ยข้อพิพาท การประนอมข้อพิพาท หรือการระงับข้อพิพาทแบบอื่นๆหรือ 3. ออกข้อแนะต่างๆ ซึ่งวิธีการเช่นว่านั้นอาจจะช่วยทำให้ประเทศภาคีระงับข้อพิพาทได้อย่างเป็นที่พอใจแก่ทุกฝ่ายได้ 5. ในกรณีที่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีตัดสินว่าประเด็นข้อพิพาทตกอยู่ภายใต้ความตกลงอื่นๆหรือการจัดการอื่นที่ประเทศภาคีที่ทำการปรึกษาหารือกันนั้นเป็นภาคีสมาชิกอยู่ด้วย ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีอาจแจ้งให้ประเทศภาคีเหล่านั้นดำเนินการให้เหมาะสม สอดคล้องตามความตกลงหรือการจัดการนั้นๆก็ได้
Article 29: Request for an Arbitral Panel 1. If the matter has not been resolved within 60 days after the Council has convened pursuant to Article 28, the Council shall, on the written request of any consulting Party and by a two-thirds vote, convene an arbitral panel to consider the matter where the alleged persistent pattern of failure by the Party complained against to effectively enforce its occupational safety	มาตรา 29 คำร้องขอให้ตั้งคณะอนุญาโตตุลาการ 1. หากข้อพิพาทไม่ได้รับการแก้ไขภายใน 60 วันหลังจากที่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีดำเนินการตามมาตรา 28 แล้ว ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีต้องตั้งคณะอนุญาโตตุลาการ โดยประเทศภาคีที่ขอให้มีการปรึกษาหารือทำคำร้องขอเป็นลายลักษณ์อักษรและประเทศภาคีสมาชิกมีมติ 2 ใน 3 เพื่อให้มีการจัดตั้งคณะอนุญาโตตุลาการมาทำหน้าที่พิจารณาข้อกล่าวหาเกี่ยวกับความล้มเหลวในการบังคับใช้กฎหมายของประเทศภาคีในเรื่องมาตรฐานแรงงานด้านเทคนิคได้แก่ ความปลอดภัยและสุขอนามัยในการทำงาน แรงงานเด็ก หรือค่าจ้างขั้นต่ำอย่างมี

and health, child labor or minimum wage technical labor standards is: 1. trade-related; 2. covered by mutually recognized labor laws. 2. A third Party that considers it has a substantial interest in the matter shall be entitled to join as a complaining Party on delivery of written notice of its intention to participate to the disputing Parties and the Secretariat. The notice shall be delivered at the earliest possible time, and in any event no later than seven days after the date of the vote of the Council to convene a panel. 3. Unless otherwise agreed by the disputing Parties, the panel shall be established and perform its functions in a manner consistent with the provisions of this Part.	ประสิทธิภาพที่มีลักษณะ 1. เกี่ยวข้องกับการค้าและ 2. อยู่ภายใต้กฎหมายแรงงานที่เป็นที่ยอมรับร่วมกัน 2. ประเทศภาคีฝ่ายที่ 3 ที่พิจารณาเห็นว่าตนมีส่วนได้เสียในกรณีดังกล่าวสามารถที่จะร่วมเป็นฝ่ายผู้ร้องเรียนได้โดยการแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรถึงความประสงค์ในการมีส่วนร่วมไปยังคู่กรณีและกองเลขานุการ การแจ้งนั้นจะต้องส่งอย่างเร็วที่สุดและต้องไม่ช้าเกินกว่า 7 วันหลังจากวันที่มีมติของที่ประชุมคณะรัฐมนตรีให้จัดตั้งคณะอนุญาโตตุลาการ 3. หากคู่กรณีไม่มีข้อตกลงเป็นอย่างอื่น คณะอนุญาโตตุลาการต้องถูกจัดตั้งขึ้นและดำเนินงานให้เป็นไปตามบทบัญญัติในส่วนนี้
Article 30: Roster 1. The Council shall establish and maintain a roster of up to 45 individuals who are willing and able to serve as panelists. The roster members shall be appointed by consensus for terms of three years, and may be reappointed. 2. Roster members shall: 1. have expertise or experience in labor law or its enforcement, or in the resolution of disputes arising under international agreements, or other relevant scientific, technical or professional expertise or experience; 2. be chosen strictly on the basis of objectivity, reliability and sound judgment; 3. be independent of, and not be affiliated with or take instructions from, any Party or the Secretariat; and comply with a code of conduct to be established by the Council	มาตรา 30 บัญชีรายชื่อ 1. ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีต้องจัดทำและเก็บรักษาบัญชีรายชื่อที่ประกอบด้วยบุคคลธรรมดา 45 คนซึ่งมีความเต็มใจและมีความสามารถที่จะเป็นคณะอนุญาโตตุลาการ, สมาชิกตามบัญชีรายชื่อจะต้องได้รับการแต่งตั้งโดยฉันทามติเพื่อดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปีและอาจถูกแต่งตั้งซ้ำได้ 2. สมาชิกตามบัญชีรายชื่อจะต้อง : 1. มีความเชี่ยวชาญหรือมีประสบการณ์ในด้านกฎหมายแรงงานหรือการบังคับใช้กฎหมายแรงงาน หรือในการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นภายใต้ความตกลงในทางระหว่างประเทศหรือมีความชำนาญด้านเทคนิคหรือเป็นผู้เชี่ยวชาญพิเศษหรือมีประสบการณ์ในศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง 2. ได้รับการคัดเลือกอย่างเข้มงวดเพื่อให้ตรงตามวัตถุประสงค์ มีความน่าเชื่อถือและมีวิจารณญาณที่ดี 3. เป็นอิสระไม่มีความเกี่ยวข้องกับประเทศภาคีสมาชิกใดๆหรือกองเลขานุการและ 4. เป็นไปตามระเบียบการดำเนินงานซึ่งกำหนดโดยที่ประชุมคณะรัฐมนตรี

224

Article 31: Qualifications of Panelists 1. All panelists shall meet the qualifications set out in Article 30. 2. Individuals may not serve as panelists for a dispute where: 1. they have participated pursuant to Article 28(4) or participated as members of an ECE that addressed the matter; 2. they have, or a person or organization with which they are affiliated has, an interest in the matter, as set out in the code of conduct established under Article 30(2)(d).	มาตรา 31 คุณสมบัติของอนุญาโตตุลาการ 1.สมาชิกอนุญาโตตุลาการทั้งหมดจะต้องมีคุณสมบัติตามที่ระบุไว้ในมาตรา 30 2. ผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ไม่อาจดำรงตำแหน่งอนุญาโตตุลาการได้ 1. เป็นบุคคลที่มีส่วนร่วมตามข้อ 28(4) หรือเป็นสมาชิกคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญในการประเมินข้อพิพาท(ECE)ที่ได้รับการแต่งตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาข้อพิพาทดังกล่าวนี้มาก่อน 2. เป็นบุคคลหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องหรือมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทตามที่ระบุไว้ในระเบียบการดำเนินงานภายใต้มาตรา 30(2)(d)
Article 32: Panel Selection 1. Where there are two disputing Parties, the following procedures shall apply: 1. the panel shall comprise five members. 2. the disputing Parties shall endeavor to agree on the chair of the panel within 15 days after the Council votes to convene the panel. If the disputing Parties are unable to agree on the chair within this period, the disputing Party chosen by lot shall select within five days a chair who is not a citizen of that Party. 3. within 15 days of selection of the chair, each disputing Party shall select two panelists who are citizens of the other disputing Party. 4. if a disputing Party fails to select its panelists within such period, such panelists shall be selected by lot from among the roster members who are citizens of the other disputing Party. 2. Where there are more than two disputing Parties, the following procedures shall apply: 1. The panel shall comprise five members.	มาตรา 32 การเลือกองค์คณะอนุญาโตตุลาการ 1. กรณีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างประเทศภาคี 2 รัฐจะต้องดำเนินการตามกระบวนการดังต่อไปนี้ 1. องค์คณะอนุญาโตตุลาการจะต้องประกอบด้วยสมาชิก 5 คน 2. คู่กรณีทั้ง 2 ฝ่ายจะต้องตกลงกันเลือกบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งประธานภายใน 15 วันหลังจากที่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีมีมติให้จัดตั้งคณะอนุญาโตตุลาการ ถ้าคู่กรณีไม่สามารถตกลงกันเลือกบุคคลมาดำรงตำแหน่งประธานได้ภายในเวลาที่กำหนด คู่กรณีจะต้องเลือกจากบัญชีรายชื่อภายใน 5 วันซึ่งบุคคลดังกล่าวจะต้องไม่ใช่ผู้เป็นพลเมืองของรัฐตน 3. ภายใน 15 วันที่ทำการเลือกผู้ดำรงตำแหน่งประธาน คู่กรณีแต่ละฝ่ายจะต้องเลือกองค์คณะอนุญาโตตุลาการ 2 คนซึ่งเป็นพลเมืองของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งด้วย 4. ถ้าคู่กรณีไม่สามารถเลือกองค์คณะอนุญาโตตุลาการได้ภายในเวลาที่กำหนด องค์คณะอนุญาโตตุลาการนั้นจะต้องได้รับการคัดเลือกจากบัญชีรายชื่อซึ่งต้องเป็นพลเมืองของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง 2. ในกรณีที่เป็นข้อพิพาทซึ่งมีมากกว่า 2 ประเทศภาคีสมาชิกจะต้องดำเนินกระบวนการดังต่อไปนี้ 1. องค์คณะอนุญาโตตุลาการจะต้องประกอบด้วยสมาชิก 5 คน 2. คู่กรณีต้องตกลงกันเลือกประธานองค์คณะอนุญาโตตุลาการภายใน 15 วันหลักจากที่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีมีมติจัดตั้งอนุญาโตตุลาการ ถ้าคู่กรณีไม่สามารถตกลงกันเลือกประธานได้ภายในเวลาดังกล่าว คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือหลายฝ่าย

225

2. The disputing Parties shall endeavor to agree on the chair of the panel within 15 days after the Council votes to convene the panel. If the disputing Parties are unable to agree on the chair within this period, the Party or Parties on the side of the dispute chosen by lot shall select within 10 days a chair who is not a citizen of such Party or Parties. 3. Within 30 days of selection of the chair, the Party complained against shall select two panelists, one of whom is a citizen of a complaining Party, and the other of whom is a citizen of another complaining Party. The complaining Parties shall select two panelists who are citizens of the Party complained against. 4. If any disputing Party fails to select a panelist within such period, such panelist shall be selected by lot in accordance with the citizenship criteria of subparagraph (c). 3. Panelists shall normally be selected from the roster. Any disputing Party may exercise a peremptory challenge against any individual not on the roster who is proposed as a panelist by a disputing Party within 30 days after the individual has been proposed. 4. If a disputing Party believes that a panelist is in violation of the code of conduct, the disputing Parties shall consult and, if they agree, the panelist shall be removed and a new panelist shall be selected in accordance with this Article.	ต้องเลือกจากบัญชีรายชื่อภายใน 10 วันซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งประธานจะต้องไม่เป็นพลเมืองของคู่กรณีฝ่ายนั้นหรือคู่กรณีหลายฝ่ายนั้น 3. ภายใน 30 วันที่ทำการเลือกประธาน คู่กรณีฝ่ายที่ถูกกล่าวหาจะต้องเลือกองค์คณะอนุญาโตตุลาการ 2 คนประกอบด้วย พลเมืองของคู่กรณีฝ่ายที่กล่าวหา 1 คนและ พลเมืองของคู่กรณีฝ่ายที่ถูกกล่าวหาอีก 1 คน และคู่กรณีฝ่ายที่กล่าวหาจะต้องเลือกองค์คณะอีก 2 คนจากพลเมืองของฝ่ายที่ถูกกล่าวหา 4. ถ้าคู่กรณีฝ่ายใดไม่สามารถเลือกองค์คณะอนุญาโตตุลาการได้ภายในเวลาที่กำหนด องค์คณะอนุญาโตตุลาการนั้นจะต้องได้รับเลือกจากบัญชีรายชื่อ โดยจะต้องมีความเป็นพลเมืองสอดคล้องตามที่กำหนดไว้ในข้อ (3.) 3. องค์คณะอนุญาโตตุลาการโดยปกติจะได้รับการเลือกจากบัญชีรายชื่อ คู่กรณีฝ่ายใดก็ตามอาจคัดค้านบุคคลที่คู่กรณีฝ่ายอื่นๆเลือกมาเป็นองค์คณะอนุญาโตตุลาการซึ่งไม่ใช่บุคคลที่มีชื่อในบัญชีรายชื่อได้ภายใน 30 วันหลังจากที่บุคคลนั้นได้รับการเสนอชื่อ 4. ถ้าคู่กรณีฝ่ายใดเชื่อว่าอนุญาโตตุลาการคนใดละเมิดระเบียบการดำเนินงาน คู่กรณีอาจปรึกษาหารือกันเพื่อตกลงกันเพิกถอนอนุญาโตตุลาการนั้นและจะต้องเลือกองค์คณะอนุญาโตตุลาการใหม่เพื่อให้สอดคล้องตามมาตรานี้
Article 33: Rules of Procedure 1. The Council shall establish Model Rules of Procedure. The procedures shall provide:	มาตรา 33 ข้อบังคับการดำเนินกระบวนการ 1. ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีจะต้องบัญญัติข้อบังคับการดำเนินกระบวนการ ซึ่งกระบวนการต้องประกอบด้วย

1. a right to at least one hearing before the panel; 2. the opportunity to make initial and rebuttal written submissions; 3. that no panel may disclose which panelists are associated with majority or minority opinions. 2. Unless the disputing Parties otherwise agree, panels convened under this Part shall be established and conduct their proceedings in accordance with the Model Rules of Procedure. 3. Unless the disputing Parties otherwise agree within 20 days after the Council votes to convene the panel, the terms of reference shall be: "To examine, in light of the relevant provisions of the Agreement, including those contained in Part Five, whether there has been a persistent pattern of failure by the Party complained against to effectively enforce its occupational safety and health, child labor or minimum wage technical labor standards, and to make findings, determinations and recommendations in accordance with Article 36(2)."	1. สิทธิในกระบวนการไต่สวนอย่างน้อย 1 ครั้งก่อนเข้าสู่กระบวนการอนุญาโตตุลาการ 2. โอกาสในการรับรองและโต้แย้งข้อร้องเรียน 3. องค์คณะอนุญาโตตุลาการจะต้องไม่เปิดเผยรายชื่ออนุญาโตตุลาการที่อยู่ฝ่ายเสียงข้างมากหรือฝ่ายเสียงข้างน้อย 2. หากคู่กรณีไม่ได้ตกลงกันเป็นอย่างอื่น อนุญาโตตุลาการที่ตั้งขึ้นตามส่วนนี้จะต้องปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับข้อบังคับการดำเนินกระบวนการ 3. หากคู่กรณีไม่ได้ตกลงกันเป็นอย่างอื่นภายใน 20 วันหลังจากที่ที่ประชุมมีมติให้ตั้งอนุญาโตตุลาการแล้ว วัตถุประสงค์ในการพิจารณาของอนุญาโตตุลาการจะต้องเป็นดังนี้ : “เพื่อพิจารณาตามครรลองของบทบัญญัติในความตกลงฉบับนี้ รวมถึงที่อยู่ในส่วนที่ 5 ด้วย ว่าประเทศภาคีที่ถูกกล่าวหาล้มเหลวในการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานที่เกี่ยวข้องกับด้านเทคนิคได้แก่ เรื่องความปลอดภัยในการทำงานและสุขอนามัย, แรงงานเด็ก, ค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำ อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่, เพื่อที่จะเสาะหา พิจารณาและให้ข้อแนะตามมาตรา 36(2)”
Article 34: Third Party Participation A Party that is not a disputing Party, on delivery of a written notice to the disputing Parties and the Secretariat, shall be entitled to attend all hearings, to make written and oral submissions to the panel and to receive written submissions of the disputing Parties.	มาตรา 34 การมีส่วนร่วมของประเทศภาคีฝ่ายที่สาม ประเทศภาคีฝ่ายที่สาม ที่ไม่ใช่คู่กรณีสามารถร่วมรับฟังการไต่สวนทั้งหมดได้โดยการแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรไปยังคู่กรณีและกองเลขานุการ เพื่อที่ตนจะสามารถยื่นข้อร้องเรียนเป็นลายลักษณ์อักษรหรือโดยวาจาไปยังอนุญาโตตุลาการและเพื่อที่จะได้รับข้อร้องเรียนที่เป็นลายลักษณ์อักษรของคู่กรณีได้
Article 35: Role of Experts On request of a disputing Party, or on its own initiative, the panel may seek information and technical advice from any person or body that it deems appropriate, provided that the disputing Parties so agree and subject to such terms and	มาตรา 35 หน้าที่ของผู้เชี่ยวชาญ โดยการร้องขอจากคู่กรณีหรือโดยความประสงค์ของอนุญาโตตุลาการเอง อนุญาโตตุลาการอาจขอข้อมูลและคำแนะนำด้านเทคนิคจากบุคคลหรือหน่วยงานที่เหมาะสมและเป็นที่เห็นพ้องต้องกันของคู่กรณีและเป็นไปตามกรณีและเงื่อนไขที่คู่กรณีตกลง

227

conditions as such Parties may agree	
Article 36: Initial Report 1. Unless the disputing Parties otherwise agree, the panel shall base its report on the submissions and arguments of the disputing Parties and on any information before it pursuant to Article 35. 2. Unless the disputing Parties otherwise agree, the panel shall, within 180 days after the last panelist is selected, present to the disputing Parties an initial report containing: 1. findings of fact; 2. its determination as to whether there has been a persistent pattern of failure by the Party complained against to effectively enforce its occupational safety and health, child labor or minimum wage technical labor standards in a matter that is trade-related and covered by mutually recognized labor laws, or any other determination requested in the terms of reference; and 3. in the event the panel makes an affirmative determination under subparagraph (b), its recommendations, if any, for the resolution of the dispute, which normally shall be that the Party complained against adopt and implement an action plan sufficient to remedy the pattern of non-enforcement. 3. Panelists may furnish separate opinions on matters not unanimously agreed. 4. A disputing Party may submit written comments to the panel on its initial report within 30 days of presentation of the report. 5. In such an event, and after considering such written comments, the panel, on its own initiative or on the request of any disputing Party, may:	มาตรา 36 รายงานฉบับแรก 1. หากคู่กรณีไม่ได้ตกลงกันเป็นอย่างอื่น คณะอนุญาโตตุลาการจะต้องทำรายงานที่ระบุถึงข้อร้องเรียนและข้อโต้แย้งของคู่กรณีรวมไปถึงข้อมูลต่างๆตามที่ได้ดำเนินการตามมาตรา 35 2. หากคู่กรณีไม่ได้ตกลงกันเป็นอย่างอื่น คณะอนุญาโตตุลาการจะต้องเสนอรายงานฉบับแรกภายใน 180 วันหลังจากวันที่องค์คณะอนุญาโตตุลาการคนสุดท้ายได้รับเลือกแก่คู่กรณี ซึ่งรายงานต้องประกอบด้วย 1. ข้อเท็จจริงที่สืบได้ 2. ข้อพิจารณาในข้อที่ว่าประเทศภาคีที่ถูกกล่าวหาล้มเหลว ในการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานที่เกี่ยวข้องกับด้านเทคนิคได้แก่ เรื่องความปลอดภัยในการทำงานและสุขอนามัย, แรงงานเด็ก, ค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำ อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ ซึ่งเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการค้าและตกอยู่ภายใต้กฎหมายแรงงานที่ประเทศภาคียอมรับร่วมกัน หรือข้อพิจารณาอื่นๆที่ได้รับการร้องขอเป็นประเด็นแห่งคดีในข้อร้องเรียนและ 3. ในกรณีที่คณะอนุญาโตตุลาการพิจารณาเห็นว่าประเทศภาคีที่ถูกกล่าวหาล้มเหลวในการบังคับใช้กฎหมายแรงงานของตนตามข้อ(ข.) อาจมีข้อแนะเพื่อระงับข้อพิพาทนั้น โดยข้อแนะกำหนดให้คู่กรณีที่ถูกกล่าวหาจะต้องยอมรับไปดำเนินการพร้อมทั้งต้องบังคับใช้แผนปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อเยียวยากรณีที่ไม่ได้บังคับใช้กฎหมายแรงงานนั้นๆ 3. อนุญาโตตุลาการคนหนึ่งคนใดหรือหลายคนอาจมีข้อคิดเห็นแย้งในกรณีที่ไม่ได้มีความตกลงกันอย่างเป็นเอกฉันท์ 4. คู่กรณีอาจยื่นข้อคิดเห็นเกี่ยวกับรายงานฉบับแรกเป็นลายลักษณ์อักษรแก่คณะอนุญาโตตุลาการภายใน 30 วันนับจากวันที่คณะอนุญาโตตุลาการเสนอรายงาน 5. ในกรณีดังกล่าวนั้น ภายหลังจากที่คณะอนุญาโตตุลาการได้พิจารณาข้อคิดเห็นแล้ว ไม่ว่าคณะอนุญาโตตุลาการจะเห็นควรเองหรือโดยคำร้องขอจากคู่กรณีก็ตาม คณะอนุญาโตตุลาการอาจจะดำเนินการดังนี้ก็ได้ 1. ขอข้อคิดเห็นจากฝ่ายที่เกี่ยวข้อง 2. พิจารณารายงานซ้ำ 3. ทำการพิจารณาเพิ่มเติมตามที่ตนเห็นสมควร

228

1. request the views of any participating Party; 2. reconsider its report; 3. make any further examination that it considers appropriate.	
Article 37: Final Report 1. The panel shall present to the disputing Parties a final report, including any separate opinions on matters not unanimously agreed, within 60 days of presentation of the initial report, unless the disputing Parties otherwise agree. 2. The disputing Parties shall transmit to the Council the final report of the panel, as well as any written views that a disputing Party desires to be appended, on a confidential basis within 15 days after it is presented to them. 3. The final report of the panel shall be published five days after it is transmitted to the Council.	มาตรา 37 รายงานฉบับสมบูรณ์ 1. คณะอนุญาโตตุลาการต้องเสนอรายงานฉบับสมบูรณ์รวมไปถึงข้อคิดเห็นแย้งในกรณีที่ไม่ได้มีความตกลงกันอย่างเป็นเอกฉันท์แก่คู่กรณี ภายใน 60 วันนับจากวันเสนอรายงานฉบับแรก หากคู่กรณีไม่ได้ตกลงกันเป็นอย่างอื่น 2. คู่กรณีจะต้องส่งรายงานฉบับสมบูรณ์ของคณะอนุญาโตตุลาการรวมไปถึงข้อคิดเห็นที่เป็นลายลักษณ์อักษรซึ่งเป็นความลับที่คู่กรณีประสงค์ที่จะรวมเข้าในรายงานด้วย ให้แก่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีภายใน 15 วันหลังจากที่ได้รับรายงานฉบับสมบูรณ์ 3. รายงานฉบับสมบูรณ์ของคณะอนุญาโตตุลาการจะต้องนำออกเผยแพร่ภายใน 15 วันนับจากวันที่ส่งให้แก่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี
Article 38: Implementation of Final Report If, in its final report, a panel determines that there has been a persistent pattern of failure by the Party complained against to effectively enforce its occupational safety and health, child labor or minimum wage technical labor standards, the disputing Parties may agree on a mutually satisfactory action plan, which normally shall conform with the determinations and recommendations of the panel. The disputing Parties shall promptly notify the Secretariat and the Council of any agreed resolution of the dispute.	มาตรา 38 การนำรายงานฉบับสมบูรณ์มาบังคับใช้ ถ้าในรายงานฉบับสมบูรณ์นั้นคณะอนุญาโตตุลาการพิจารณาเห็นว่าคู่กรณีฝ่ายที่ถูกร้องเรียนล้มเหลวในการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานที่เกี่ยวข้องกับด้านเทคนิคได้แก่ เรื่องความปลอดภัยในการทำงานและสุขอนามัย, แรงงานเด็ก, ค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำ อย่างมีประสิทธิภาพจริง และคู่กรณีเห็นพ้องต้องกันในการทำแผนปฏิบัติงาน ซึ่งโดยปกติได้รับการรับรองโดยผ่านการพิจารณาและมีข้อแนะจากคณะอนุญาโตตุลาการแล้ว คู่กรณีต้องแจ้งถึงผลการระงับข้อพิพาทตามที่มีการตกลงกันนั้นไปยังกองเลขานุการและที่ประชุมคณะรัฐมนตรีในทันที

Article 39: Review of Implementation

1. If, in its final report, a panel determines that there has been a persistent pattern of failure by the Party complained against to effectively enforce its occupational safety and health, child labor or minimum wage technical labor standards, and:
    1. the disputing Parties have not agreed on an action plan under Article 38 within 60 days of the date of the final report, or
    2. the disputing Parties cannot agree on whether the Party complained against is fully implementing
        1. an action plan agreed under Article 38, or
        2. an action plan deemed to have been established by a panel under paragraph 2, or
        3. an action plan approved or established by a panel under paragraph 4,

any disputing Party may request that the panel be reconvened. The requesting Party shall deliver the request in writing to the other Parties and to the Secretariat. The Council shall reconvene the panel on delivery of the request to the Secretariat.

2. No Party may make a request under paragraph 1(a) earlier than 60 days, or later than 120 days, after the date of the final report. If the disputing Parties have not agreed to an action plan and if no request was made under paragraph 1(a), the last action plan, if any, submitted by the Party complained against to the complaining Party or Parties within 60 days of the date of the final report, or such other period as the disputing Parties may agree, shall be deemed to have been established by the panel 120 days after the date of the final report.

3. A request under paragraph 1(b) may be made no earlier than

มาตรา 39 การทบทวนการนำรายงานฉบับสมบูรณ์ไปบังคับใช้

1. หากในรายงายฉบับสมบูรณ์คณะอนุญาโตตุลาการพิจารณาเห็นว่าคู่กรณีฝ่ายที่ถูกร้องเรียนล้มเหลวในการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานที่เกี่ยวข้องกับด้านเทคนิคได้แก่ เรื่องความปลอดภัยในการทำงานและสุขอนามัย, แรงงานเด็ก, ค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำ อย่างมีประสิทธิภาพจริงประกอบกับกรณีดังนี้
    1. คู่กรณีไม่เห็นพ้องต้องกันเกี่ยวกับแผนปฏิบัติการภายใต้มาตรา 38 ภายใน 60 วันนับจากวันที่มีรายงานฉบับสมบูรณ์
    2. คู่กรณีไม่อาจตกลงกันได้ว่าคู่กรณีฝ่ายที่ถูกร้องเรียนจะสามารถนำสิ่งดังต่อไปนี้ไปใช้บังคับได้อย่างเต็มที่หรือไม่
        1. แผนปฏิบัติการที่ตกลงกันภายใต้มาตรา 38
        2. แผนปฏิบัติการที่จัดทำขึ้นโดยคณะอนุญาโตตุลาการภายใต้ข้อ 2
        3. แผนปฏิบัติการที่ได้รับการรับรองหรือจัดทำขึ้นโดยคณะอนุญาโตตุลาการภายใต้ข้อ 4

    เช่นนี้คู่กรณีอาจจะร้องขอให้มีการตั้งคณะอนุญาโตตุลาการขึ้นมาพิจารณาใหม่ก็ได้ โดยคู่กรณีฝ่ายที่ทำการร้องขอจะต้องส่งคำขอเป็นลายลักษณ์อักษรไปยังคู่กรณีฝ่ายอื่นๆและกองเลขานุการ, และที่ประชุมคณะรัฐมนตรีจะต้องตั้งคณะอนุญาโตตุลาการขึ้นใหม่ตามคำร้องขอนั้น
2. คู่กรณีไม่อาจมีคำร้องขอตามข้อ 1(ก.) ได้ก่อนครบกำหนด 60 วันหรือเกินกว่า 120 วันหลังจากที่มีรายงานฉบับสมบูรณ์ ,หากคู่กรณีไม่เห็นพ้องต้องกันเกี่ยวกับแผนปฏิบัติการและไม่มีคำร้องขอมาตามข้อ 1(ก.) หรือมีการยื่นเสนอโดยคู่กรณีฝ่ายที่ถูกร้องเรียนไปยังคู่กรณีฝ่ายที่ทำการร้องเรียนภายใน 60 วันนับจากวันที่มีรายงานฉบับสมบูรณ์หรือตามเวลาที่คู่กรณีตกลงร่วมกัน, แผนปฏิบัติการฉบับสุดท้ายจะต้องถูกจัดทำขึ้นโดยคณะอนุญาโตตุลาการภายใน 120 วันหลังจากวันที่มีรายงานฉบับสมบูรณ์
3. อาจมีคำร้องของตามข้อ 1(ข.) ได้เมื่อครบกำหนด 180 วันหลังจากวันที่แผนปฏิบัติงานเข้ากรณีดังต่อไปนี้
    1. ตกลงกันตามมาตรา 38 แล้ว
    2. ถูกจัดทำขึ้นโดยคณะอนุญาโตตุลาการตามข้อ 2 หรือ
    3. ได้รับการยอมรับหรือจัดทำขึ้นโดยคณะอนุญาโตตุลาการตามข้อ 4

    และจะต้องเป็นไปตามข้อกำหนดเรื่องเวลาของแผนปฏิบัติงานกรณีนั้นๆเท่านั้น

230

180 days after an action plan has been:

1. agreed under Article 38,
2. deemed to have been established by a panel under paragraph 2, or
3. approved or established by a panel under paragraph 4,

and only during the term of any such action plan.

4. Where a panel has been reconvened under paragraph 1(a), it:
   1. shall determine whether any action plan proposed by the Party complained against is sufficient to remedy the pattern of non-enforcement and
      1. if so, shall approve the plan, or
      2. if not, shall establish such a plan consistent with the law of the Party complained against
   2. and may, where warranted, impose a monetary enforcement assessment in accordance with Annex 39, within 90 days after the panel has been reconvened or such other period as the disputing Parties may agree.
5. Where a panel has been reconvened under paragraph 1(b), it shall determine either that:
   1. the Party complained against is fully implementing the action plan, in which case the panel may not impose a monetary enforcement assessment, or
   2. the Party complained against is not fully implementing the action plan, in which case the panel shall impose a monetary enforcement assessment in accordance with Annex 39,
   3. within 60 days after it has been reconvened or such other period as the disputing Parties may agree.
6. A panel reconvened under this Article shall provide that the Party complained against shall fully implement any

4. ในกรณีที่มีการตั้งคณะอนุญาโตตุลาการใหม่ตามข้อ 1(1.) คณะอนุญาโตตุลาการจะต้องดำเนินการดังนี้
   1. พิจารณาว่าแผนปฏิบัติงานที่เสนอโดยคู่กรณีฝ่ายที่ถูกร้องเรียนจะมีประสิทธิภาพในการเยียวยากรณีไม่บังคับใช้กฎหมายแรงงานนั้นได้หรือไม่และ
      1. ถ้าได้จะต้องรับรองแผนปฏิบัติการนั้น
      2. ถ้าไม่ได้จะต้องจัดทำแผนปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับกฎหมายคู่กรณีฝ่ายที่ถูกร้องเรียนและ
   2. อาจจะบังคับใช้โทษทางการเงินซึ่งได้บัญญัติไว้ตาม ภาคผนวกที่ 39 ได้

จะต้องดำเนินการภายใน 90 วันหลังจากที่คณะอนุญาโตตุลาการได้มีการพิจารณาใหม่หรือตามกำหนดการอื่นที่คู่กรณีอาจได้ตกลงกันไว้

5. ในกรณีที่คณะอนุญาโตตุลาการได้พิจารณาใหม่ตามข้อ 1(2.) จะต้องพิจารณาด้วยว่า
   1. คู่กรณีฝ่ายที่ถูกร้องเรียนมีความสามารถที่จะบังคับใช้แผนปฏิบัติการได้อย่างเต็มที่หรือไม่ซึ่งคณะอนุญาโตตุลาการอาจจะไม่บังคับใช้โทษทางการเงินก็ได้
   2. คู่กรณีฝ่ายที่ถูกร้องเรียนมีความสามารถที่จะบังคับใช้แผนปฏิบัติการได้อย่างเต็มที่หรือไม่ซึ่งคณะอนุญาโตตุลาการอาจจะบังคับใช้โทษทางการเงินได้โดยต้องเป็นไปตาม ภาคผนวกที่ 39

จะต้องพิจารณาภายใน 90 วันหลังจากที่คณะอนุญาโตตุลาการได้มีการพิจารณาใหม่หรือตามกำหนดการอื่นที่คู่กรณีอาจได้ตกลงกันไว้

6. คณะอนุญาโตตุลาการที่ดำเนินการพิจารณาใหม่ตามมาตรานี้จะต้องดำเนินการให้คู่กรณีฝ่ายที่ถูกร้องเรียนบังคับใช้แผนปฏิบัติการตามข้อ 4(ก)(2) และ 5(ข) ได้อย่างเต็มที่หรือบังคับใช้โทษปรับทางการเงินตามข้อที่ 4(ข) หรือ 5(ข) แล้วแต่กรณี และการดำเนินการเช่นนั้นจะต้องถือเป็นที่สุด

action plan referred to in paragraph 4(a)(ii) or 5(b), and pay any monetary enforcement assessment imposed under paragraph 4(b) or 5(b), and any such provision shall be final. 7.	
Article 40: Further Proceeding A complaining Party may, at any time beginning 180 days after a panel determination under Article 39(5)(b), request in writing that a panel be reconvened to determine whether the Party complained against is fully implementing the action plan. On delivery of the request to the other Parties and the Secretariat, the Council shall reconvene the panel. The panel shall make the determination within 60 days after it has been reconvened or such other period as the disputing Parties may agree.	มาตรา 40 การดำเนินกระบวนการในลำดับต่อไป คู่กรณีฝ่ายที่ร้องเรียนอาจจะมีคำร้องขอเป็นลายลักษณ์อักษรให้ตั้งคณะอนุญาโตตุลาการเพื่อพิจารณาใหม่ว่าคู่กรณีฝ่ายที่ถูกร้องเรียนสามารถบังคับใช้แผนปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่หรือไม่ โดยทำเป็นคำร้องเมื่อครบกำหนด 180 วันนับถัดจากวันที่คณะอนุญาโตตุลาการทำการพิจารณาตามมาตรา 39(5)(2) โดยจะต้องส่งคำร้องไปยังคู่กรณีอื่นๆและกองเลขานุการ และที่ประชุมคณะรัฐมนตรีจะต้องตั้งคณะอนุญาโตตุลาการขึ้น ในกรณีนี้คณะอนุญาโตตุลาการจะต้องทำการพิจารณาประเด็นดังกล่าวภายใน 60 วันนับถัดจากวันที่มีการตั้งคณะอนุญาโตตุลาการใหม่หรือตามกำหนดเวลาอื่นตามที่คู่กรณีได้มีการตกลงกัน
Article 41: Suspension of Benefits 1. Subject to Annex 41A, where a Party fails to pay a monetary enforcement assessment within 180 days after it is imposed by a panel: 1. under Article 39(4)(b), or 2. under Article 39(5)(b), except where benefits may be suspended under paragraph 2(a), any complaining Party or Parties may suspend, in accordance with Annex 41B, the application to the Party complained against of NAFTA benefits in an amount no greater than that sufficient to collect the monetary enforcement assessment.	มาตรา 41 การระงับสิทธิประโยชน์ทางการค้า 1. ภายใต้ ภาคผนวกที่ 41A ในกรณีที่คู่กรณีไม่สามารถชำระเงินเนื่องจากการบังคับใช้โทษปรับทางการเงินได้ภายใน 180 วันหลังจากที่ได้มีคำตัดสินโดยคณะอนุญาโตตุลาการ : ก. ตามมาตรา 39(4)(2) หรือ ข. ตามมาตรา 39(5)(2) ยกเว้นกรณีที่ให้มีการระงับสิทธิพิเศษทางการค้าตามข้อ 2(1)ของมาตรานี้ เมื่อเป็นเช่นนี้คู่กรณีฝ่ายที่ทำการร้องขออาจระงับการให้สิทธิประโยชน์ทางการค้าซึ่งได้ให้แก่คู่กรณีฝ่ายที่ถูกร้องเรียนตามความตกลงในภาคผนวกที่ 41B ซึ่งจะต้องเป็นจำนวนไม่เกินกว่าที่พิจารณาว่าเพียงพอแล้วในการจัดเก็บตามโทษปรับ 2. ภายใต้ ภาคผนวกที่ 41A ในกรณีที่คณะอนุญาโตตุลาการได้พิจารณาตามมาตรา 39(5)(2)

232

2. Subject to Annex 41A, where a panel has made a determination under Article 39(5)(b) and the panel: 1. has previously imposed a monetary enforcement assessment under Article 39(4)(b) or established an action plan under Article 39(4)(a)(ii), or 2. has subsequently determined under Article 40 that a Party is not fully implementing an action plan, the complaining Party or Parties may, in accordance with Annex 41B, suspend annually the application to the Party complained against of NAFTA benefits in an amount no greater than the monetary enforcement assessment imposed by the panel under Article 39(5)(b). 3. Where more than one complaining Party suspends benefits under paragraph 1 or 2, the combined suspension shall be no greater than the amount of the monetary enforcement assessment. 4. Where a Party has suspended benefits under paragraph 1 or 2, the Council shall, on the delivery of a written request by the Party complained against to the other Parties and the Secretariat, reconvene the panel to determine whether the monetary enforcement assessment has been paid or collected, or whether the Party complained against is fully implementing the action plan, as the case may be. The panel shall submit its report within 45 days after it has been reconvened. If the panel determines that the assessment has been paid or collected, or that the Party complained against is fully implementing the action plan, the suspension of benefits under paragraph 1 or 2, as the case may be, shall be terminated. 5. On the written request of the Party complained against, delivered to the other Parties and the Secretariat, the Council	และคณะอนุญาโตตุลาการได้ดำเนินการดังนี้แล้ว ก. ได้บังคับใช้โทษปรับทางการเงินแล้วตามมาตรา 39(4)(2)หรือได้จัดทำแผนปฏิบัติการตามมาตรา 39(1)(2)หรือ ข. ได้ดำเนินการพิจารณาตามมาตรา 40 แล้วและเห็นว่าคู่กรณีไม่สามารถบังคับใช้แผนปฏิบัติการได้อย่างเต็มที่ เมื่อเป็นเช่นนี้คู่กรณีฝ่ายที่ทำการร้องเรียนอาจจะระงับการให้สิทธิประโยชน์ทางการค้าตามความตกลงในภาคผนวกที่ 41B เป็นรายปีแก่คู่กรณีฝ่ายที่ถูกร้องเรียนซึ่งจะต้องเป็นจำนวนไม่เกินกว่าที่พิจารณาว่าเพียงพอแล้วในการจัดเก็บตามโทษปรับซึ่งคณะอนุญาโตตุลาการได้ตัดสินแล้วตามมาตรา 39(5)(2) 3. ในกรณีที่คู่กรณีฝ่ายที่ทำการร้องเรียนมากกว่าหนึ่งฝ่ายระงับการให้สิทธิประโยชน์ทางการค้าตามข้อ 1 และ 2 การระงับสิทธิประโยชน์เมื่อรวมกันแล้วนั้นจะต้องไม่มากกว่าจำนวนเงินที่คำนวณได้หากใช้โทษปรับ 4. ในกรณีที่คู่กรณีระงับสิทธิประโยชน์ทางการค้าตามข้อ 1 หรือ 2 โดยมีคำร้องขอเป็นลายลักษณ์อักษรจากคู่กรณีฝ่ายที่ทำการร้องเรียน,ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีจะต้องตั้งคณะอนุญาโตตุลาการใหม่เพื่อพิจารณาว่าโทษปรับที่นำมาบังคับใช้นั้นได้รับการจัดเก็บแล้วหรือยังหรือจะต้องพิจารณาว่าในกรณีที่มีแผนปฏิบัติการนั้นคู่กรณีฝ่ายที่ถูกร้องเรียนได้ดำเนินการตามนั้นอย่างเต็มที่แล้วหรือยังซึ่งแล้วแต่กรณี และคณะอนุญาโตตุลาการจะต้องเสนอรายงานของตนภายใน 45 วันนับจากวันที่ได้มีการตั้งคณะอนุญาโตตุลาการ หากคณะอนุญาโตตุลาการพิจารณาแล้วเห็นว่าได้มีการจ่ายตามโทษปรับหรือคู่กรณีฝ่ายที่ถูกร้องเรียนได้บังคับใช้แผนปฏิบัติงานอย่างเต็มที่แล้ว,คณะอนุญาโตตุลาการจะต้องยกเลิกการบังคับใช้โทษระงับสิทธิประโยชน์ทางการค้าตามข้อ 1 หรือ 2 แล้วแต่กรณี 5. ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีอาจตั้งคณะอนุญาโตตุลาการใหม่ตามที่คู่กรณีฝ่ายที่ถูกร้องเรียนได้ทำคำร้องขอเป็นลายลักษณ์อักษรไปยังคู่กรณีฝ่ายอื่นและกองเลขานุการเพื่อพิจารณาว่าการบังคับใช้โทษระงับสิทธิประโยชน์ทางการค้าตามข้อ 1 หรือ 2 ของคู่กรณีฝ่ายที่ทำการร้องเรียนนั้นเกินควรอย่างชัดแจ้งหรือไม่, ในการนี้คณะอนุญาโตตุลาการจะต้องนำเสนอรายงานการพิจารณาแก่คู่กรณีภายใน 45 วันนับจากวันที่มีคำร้องขอ

shall reconvene the panel to determine whether the suspension of benefits by the complaining Party or Parties pursuant to paragraph 1 or 2 is manifestly excessive. Within 45 days of the request, the panel shall present a report to the disputing Parties containing its determination.	
PART SIX **GENERAL PROVISIONS** **Article 42: Enforcement Principle** Nothing in this Agreement shall be construed to empower a Party's authorities to undertake labor law enforcement activities in the territory of another Party.	**ส่วนที่ 6** **บทบัญญัติทั่วไป** มาตรา 42 หลักการบังคับใช้ บทบัญญัติใดๆในความตกลงฉบับนี้ไม่อาจก้าวล่วงเขตอำนาจของประเทศภาคีสมาชิกในการดำเนินกิจกรรมใดๆเพื่อบังคับใช้กฎหมายแรงงานภายในอาณาเขตของรัฐตนได้
Article 43: Private Rights No Party may provide for a right of action under its domestic law against any other Party on the ground that another Party has acted in a manner inconsistent with this Agreement	มาตรา 43 สิทธิเฉพาะตัว ประเทศภาคีสมาชิกไม่อาจใช้สิทธิในการดำเนินการภายใต้กฎหมายภายในของตนต่อประเทศภาคีสมาชิกอื่นในกรณีที่ประเทศภาคีสมาชิกอื่นได้กระทำการละเมิดต่อบทบัญญัติตามความตกลงฉบับนี้
Article 44: Protection of Information 1. If a Party provides confidential or proprietary information to another Party, including its NAO, the Council or the Secretariat, the recipient shall treat the information on the same basis as the Party providing the information. 2. Confidential or proprietary information provided by a Party to an ECE or a panel under this Agreement shall be treated in accordance with the rules of procedure established under Articles 24 and 33.	มาตรา 44 การให้ความคุ้มครองข้อมูล 1. ในกรณีที่ประเทศภาคีสมาชิกได้ให้ข้อมูลลับหรือข้อมูลที่เป็นของประเทศภาคีนั้นแก่ประเทศภาคีสมาชิกอื่น รวมถึง สำนักงานการปกครองแห่งชาติของรัฐตน หรือ ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี หรือ กองเลขานุการ ผู้รับข้อมูลจะต้องปฏิบัติต่อข้อมูลที่ได้รับเป็นอย่างเดียวกันด้วย ตามลักษณะของข้อมูลที่ประเทศภาคีได้ให้มา 2. ข้อมูลลับหรือข้อมูลที่ประเทศภาคีเป็นเจ้าของซึ่งได้ให้แก่คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญในการประเมินข้อพิพาทหรือคณะลูกขุนเพื่อชี้ขาดข้อพิพาทซึ่งอยู่ภายใต้ความตกลงฉบับนี้ จะต้องได้รับการปฏิบัติให้สอดคล้องกับกระบวนการตามบทบัญญัติในข้อ 24-33

Article 45: Cooperation with the ILO The Parties shall seek to establish cooperative arrangements with the ILO to enable the Council and Parties to draw on the expertise and experience of the ILO for purposes of implementing Article 24(1).	มาตรา 45 ความร่วมมือกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ บรรดาภาคีสมาชิกจะต้องแสวงหาความร่วมมือกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ เพื่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีและบรรดาภาคีสมาชิกจะได้เกิดความเชี่ยวชาญและสามารถนำประสบการณ์จากองค์การแรงงานระหว่างประเทศมาใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการบังคับใช้มาตรา 24(1)
Article 46: Extent of Obligations Annex 46 applies to the Parties specified in that Annex.	มาตรา 46 การขยายพันธกรณี ให้นำภาคผนวกที่ 46 มาใช้แก่บรรดาภาคีสมาชิกในการขยายพันธกรณีเป็นการเฉพาะ
Article 47: Funding of the Commission Each Party shall contribute an equal share of the annual budget of the Commission, subject to the availability of appropriated funds in accordance with the Party's legal procedures. No Party shall be obligated to pay more than any other Party in respect of an annual budget.	มาตรา 47 กองทุนเพื่อความร่วมมือ บรรดาประเทศภาคีสมาชิกจะต้องมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมในการจัดสรรงบประมาณของกองทุนเพื่อความร่วมมือ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมและความสามารถในการจัดสรรของกองทุน โดยจะต้องสอดคล้องกับกระบวนการทางกฎหมายของประเทศภาคีสมาชิกนั้นๆ ทั้งจะต้องไม่มีกรณีที่ประเทศภาคีรัฐใดรัฐหนึ่งจะต้องจ่ายเงินเข้ากองทุนมากกว่ารัฐอื่นๆในแต่ละปีงบประมาณ
Article 48: Privileges and Immunities The Executive Director and staff of the Secretariat shall enjoy in the territory of each of the Parties such privileges and immunities as are necessary for the exercise of their functions	มาตรา 48 เอกสิทธิ์และความคุ้มกัน ผู้อำนายการบริหารและเจ้าหน้าที่ของกองเลขานุการจะได้รับเอกสิทธ์และความคุ้มกันเท่าที่จำเป็นในการปฏิบัติงานในอาณาเขตของประเทศภาคีสมาชิก
Article 49: Definitions 1. For purposes of this Agreement: • A Party has not failed to "effectively enforce its occupational safety and health, child labor or minimum wage technical labor standards" or comply with Article	มาตรา 49 คำนิยาม 1. เพื่อวัตถุประสงค์ของความตกลงฉบับนี้ : ประเทศภาคีสมาชิกจะต้องไม่ล้มเหลว “ในการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานของตนในเรื่องทางเทคนิค ได้แก่ ความปลอดภัยและสุขอนามัยในการทำงาน แรงงานเด็ก หรือค่าจ้างขั้นต่ำอย่างมีประสิทธิภาพ” หรือให้สอดคล้องตามมาตรา 3(1) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่การดำเนินการหรือไม่ดำเนินการของ

3(1) in a particular case where the action or inaction by agencies or officials of that Party: 1. reflects a reasonable exercise of the agency's or the official's discretion with respect to investigatory, prosecutorial, regulatory or compliance matters; or 2. results from bona fide decisions to allocate resources to enforcement in respect of other labor matters determined to have higher priorities; • **"labor law"** means laws and regulations, or provisions thereof, that are directly related to: 1. freedom of association and protection of the right to organize; 2. the right to bargain collectively; 3. the right to strike; 4. prohibition of forced labor; 5. labor protections for children and young persons; 6. minimum employment standards, such as minimum wages and overtime pay, covering wage earners, including those not covered by collective agreements; 7. elimination of employment discrimination on the basis of grounds such as race, religion, age, sex, or other grounds as determined by each Party's domestic laws; 8. equal pay for men and women; 9. prevention of occupational injuries and illnesses; 10. compensation in cases of occupational injuries and illnesses; 11. protection of migrant workers;	ตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่ของประเทศภาคีสมาชิก โดยการ : 1. แสดงให้เห็นถึงการใช้ดุลยพินิจอย่างเหมาะสมของตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการสืบสวนข้อเท็จจริง ในกระบวนการตุลาการ การออกกฎหมายหรือการปฏิบัติ หรือ 2. ผลจากการตัดสินชี้ขาดโดยสุจริตที่จะนำไปสู่การยกระดับการบังคับใช้กฎหมายแรงงานเรื่องอื่นๆ **“กฎหมายแรงงาน”** หมายถึง กฎหมายและข้อบังคับ หรือบทบัญญัติในทำนองที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับ: 1. เสรีภาพในการสมาคม และการคุ้มครองสิทธิในการเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน 2. สิทธิในการรวมตัวกันเพื่อเจรจาต่อรอง 3. สิทธิในการนัดหยุดงาน 4. การห้ามใช้แรงงานบังคับ 5. การคุ้มครองแรงงานเด็กและผู้เยาว์ 6. มาตรฐานแรงงานขั้นต่ำเกี่ยวกับการจ้างงาน 7. การขจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน 8. การให้ค่าจ้างที่เท่ากันระหว่างลูกจ้างหญิงและชาย 9. การป้องกันความเจ็บป่วยหรือการบาดเจ็บเนื่องมาจากการทำงาน 10. การจ่ายค่าทดแทนในกรณีบาดเจ็บ หรือเจ็บป่วย อันเนื่องมาจากการทำงาน 11. การคุ้มครองแรงงานอพยพ **“กฎหมายซึ่งเป็นที่ยอมรับร่วมกัน”** หมายถึง กฎหมายซึ่งรัฐผู้ร้องและรัฐซึ่งกฎหมายของรัฐนั้นเป็นประเด็นอยู่ในชั้นปรึกษาหารือระดับรัฐมนตรีภายใต้มาตรา 22 ซึ่งมีลักษณะเหมือนกันในการบังคับใช้สิทธิหรือคุ้มครองสิทธิหรือมาตรฐานแรงงาน **“รูปแบบการปฏิบัติ”** หมายถึง แนวการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติอย่างกว้างขวางและสม่ำเสมอนับตั้งแต่วันที่ความตกลงฉบับนี้มีผลบังคับใช้ **“รูปแบบที่สม่ำเสมอ”** หมายถึง ความยั่งยืนหรือแนวปฏิบัติที่เกิดขึ้นเป็นประจำ **“มลรัฐ”** หมายถึง มลรัฐในประเทศแคนาดา รวมถึง อาณาเขตยูคอน และอาณาเขตทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือและดินแดนอาณานิคมของดินแดนเหล่านี้ **“ข้อมูลที่เปิดเผยต่อสาธารณะ”** หมายถึง ข้อมูลซึ่งสาธารณมีสิทธิเข้าถึงได้โดยชอบด้วยกฎหมายของประเทศภาคีสมาชิก

• **"mutually recognized labor laws"** means laws of both a requesting Party and the Party whose laws were the subject of ministerial consultations under Article 22 that address the same general subject matter in a manner that provides enforceable rights, protections or standards; • **"pattern of practice"** means a course of action or inaction beginning after the date of entry into force of the Agreement, and does not include a single instance or case; • **"persistent pattern"** means a sustained or recurring pattern of practice; • "province" means a province of Canada, and includes the Yukon Territory and the Northwest Territories and their successors; • **"publicly available information"** means information to which the public has a legal right under the statutory laws of the Party; • **"technical labor standards"** means laws and regulations, or specific provisions thereof, that are directly related to subparagraphs (d) through (k) of the definition of labor law. For greater certainty and consistent with the provisions of this Agreement, the setting of all standards and levels in respect of minimum wages and labor protections for children and young persons by each Party shall not be subject to obligations under this Agreement. Each Party's obligations under this Agreement pertain to enforcing the level of the general minimum wage and child labor age limits established by that Party; • **"territory"** means for a Party the territory of that Party as set out in Annex 49; and	**“มาตรฐานแรงงานด้านเทคนิค”** หมายถึง กฎหมายและข้อบังคับหรือข้อกำหนดที่เฉพาะเจาะจงซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับวรรค (4) ถึง (11) ในนิยามคำว่า “กฎหมายแรงงาน”เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นมากขึ้นและเกิดการปฏิบัติตามบทบัญญัติในความตกลงฉบับนี้ การกำหนดมาตรฐานทั้งหมดและระดับมาตรฐานเกี่ยวกับเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำ และการให้ความคุ้มครองแรงงานเด็กและเยาวชนให้เป็นไปตามการกำหนดโดยประเทศภาคีนั้นๆเองโดยไม่ต้องอยู่ภายใต้พันธกรณีตามความตกลงนี้ โดยความตกลงฉบับนี้ประเทศภาคีมีพันธกรณีในการที่จะต้องบังคับใช้ระดับมาตรฐานในเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำและแรงงานเด็กตามที่ตนกำหนดไว้ให้ได้ **“อาณาเขต”**หมายถึง อาณาเขตของประเทศภาคีสมาชิกตามที่ระบุไว้ในภาคผนวกที่ 49 **“เกี่ยวข้องกับการค้า”** หมายถึง สถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับสถานประกอบการ สำนักงาน บริษัท หรือแผนกที่เป็นแหล่งผลิตสินค้าหรือจัดหาบริการ ได้แก่ 1. การค้าระหว่างประเทศระหว่างประเทศภาคีหรือ 2. การค้าภายในประเทศภาคีซึ่งกฎหมายของรัฐนั้นเป็นประเด็นอยู่ในระดับการปรึกษาหารือของที่ประชุมคณะรัฐมนตรีภายใต้มาตรา 22 ซึ่งเป็นการค้าหรือจัดหาบริการโดยคนของประเทศภาคีอื่น

• **"trade-related"** means related to a situation involving workplaces, firms, companies or sectors that produce goods or provide services: 1. traded between the territories of the Parties; or 2. that compete, in the territory of the Party whose labor law was the subject of ministerial consultations under Article 22, with goods or services produced or provided by persons of another Party	
PART SEVEN **FINAL PROVISIONS** **Article 50: Annexes** The Annexes to this Agreement constitute an integral part of the Agreement.	**ส่วนที่ 7** **บทบัญญัติส่งท้าย** มาตรา 50 ภาคผนวก ภาคผนวกแนบท้ายความตกลงฉบับนี้ถือเป็นส่วนหนึ่งของความตกลงด้วย
Article 51: Entry into Force This Agreement shall enter into force on January 1, 1994, immediately after entry into force of the NAFTA, on an exchange of written notifications certifying the completion of necessary legal procedures.	มาตรา 51 การมีผลบังคับใช้ ความตกลงฉบับนี้มีผลบังคับใช้วันที่ 1 มกราคม 1994 ทันทีหลังจากวันที่ความตกลง NAFTA มีผลใช้บังคับ โดยการแลกเปลี่ยนตราสารเพื่อรับรองถึงกระบวนการทางกฎหมายของรัฐที่มีความพร้อมในการรองรับพันธกรณีตามความตกลงแล้ว
Article 52: Amendments 1. The Parties may agree on any modification of or addition to this Agreement. 2. When so agreed, and approved in accordance with the applicable legal procedures of each Party, a modification or addition shall constitute an integral part of this Agreement.	มาตรา 52 การแก้ไข 1. ประเทศภาคีสมาชิกอาจทำการแก้ไข เปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมความตกลงฉบับนี้อย่างใดๆได้โดยการตกลงร่วมกันระหว่างบรรดาประเทศภาคีสมาชิก 2. เมื่อได้มีการตกลงร่วมกันและได้รับความเห็นชอบตามกระบวนการทางกฎหมายภายในของแต่ละประเทศภาคีแล้ว การแก้ไขหรือเพิ่มเติมนั้นจะถือเป็นส่วนหนึ่งของความตกลงฉบับนี้

Article 53: Accession Any country or group of countries may accede to this Agreement subject to such terms and conditions as may be agreed between such country or countries and the Council and following approval in accordance with the applicable legal procedures of each country.	มาตรา 53 การเข้าร่วม ประเทศหรือกลุ่มประเทศใดๆอาจเข้าร่วมในความตกลงฉบับนี้ได้โดยอยู่ภายใต้เงื่อนไขและข้อบทต่างๆได้ด้วยการตกลงร่วมกันระหว่างประเทศนั้นๆกับที่ประชุมคณะรัฐมนตรีและโดยผ่านการดำเนินการทางกฎหมายภายในรัฐนั้นๆเพื่อมีมติให้ความเห็นชอบในการเข้าร่วมความตกลงฉบับนี้แล้ว
Article 54: Withdrawal A Party may withdraw from this Agreement six months after it provides written notice of withdrawal to the other Parties. If a Party withdraws, the Agreement shall remain in force for the remaining Parties.	มาตรา 54 การถอนตัว การจะถือว่าประเทศภาคีได้ถอนตัวจากความตกลงฉบับนี้ก็ต่อเมื่อล่วงพ้นกำหนดหกเดือนนับแต่วันที่ประเทศภาคียื่นคำขอถอนตัวเป็นลายลักษณ์อักษรแก่ประเทศภาคีอื่นๆ เมื่อประเทศภาคีใดถอนตัวแล้ว ความตกลงฉบับนี้ยังคงใช้บังคับแก่ประเทศภาคีที่เหลืออยู่
Article 55: Authentic Texts The English, French and Spanish texts of this Agreement are equally authentic.	มาตรา 55 ภาษาที่มีผลใช้บังคับ ความตกลงฉบับนี้ทำขึ้นเป็น ภาษาอังกฤษ ฝรั่งเศสและเสปน ซึ่งมีค่าบังคับเท่าเทียมกัน
IN WITNESS WHEREOF, the undersigned, being duly authorized by the respective Governments, have signed this Agreement.	ตัวแทนของประเทศภาคีได้อ่านและเข้าใจบทบัญญัตินี้แล้ว เพื่อความเป็นพยานหลักฐานจึงได้ลงลายมือชื่อร่วมกันต่อหน้าพยาน

ANNEX 1: LABOR PRINCIPLES

The following are guiding principles that the Parties are committed to promote, subject to each Party's domestic law, but do not establish common minimum standards for their domestic law. They indicate broad areas of concern where the Parties have developed, each in its own way, laws, regulations, procedures and practices that protect the rights and interests of their respective workforces.

1. **Freedom of association and protection of the right to organize**

The right of workers exercised freely and without impediment to establish and join organizations of their own choosing to further and defend their interests.

2. **The right to bargain collectively**

The protection of the right of organized workers to freely engage in collective bargaining on matters concerning the terms and conditions of employment.

3. **The right to strike**

The protection of the right of workers to strike in order to defend their collective interests.

4. **Prohibition of forced labor**

The prohibition and suppression of all forms of forced or compulsory labor, except for types of compulsory work generally considered acceptable by the Parties, such as compulsory military service, certain civic obligations, prison labor not for private purposes and work exacted in cases of emergency.

5. **Labor protections for children and young persons**

The establishment of restrictions on the employment of children and young persons that may vary taking into consideration relevant factors likely to jeopardize the full physical, mental and

ภาคผนวกที่ 1

หลักการด้านแรงงาน

ต่อไปนี้คือหลักการซึ่งประเทศภาคีมีพันธกรณีที่จะต้องให้การส่งเสริมภายใต้กฎหมายภายในของตนแต่มิได้สร้างมาตรฐานแรงงานขั้นต่ำภายใต้กฎหมายภายในร่วมกัน เพียงแต่เป็นการชี้ให้เห็นถึงขอบเขตอย่างกว้างเกี่ยวกับกรณีที่ประเทศภาคีจะพัฒนากฎหมาย กฎข้อบังคับ กระบวนการและแนวทางปฏิบัติเพื่อคุ้มครองสิทธิและผลประโยชน์ของคนงานภายใต้การปกครองตามแนวทางของประเทศภาคีสมาชิกเอง

1. **เสรีภาพในการสมาคม และการคุ้มครองสิทธิในการเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน**
   สิทธิของแรงงานในการใช้สิทธิได้อย่างเป็นอิสระปราศจากการขัดขวางในการตั้งหรือเข้าร่วมสหภาพแรงงานตามความประสงค์ของตนเองเพื่อที่จะต่อรองเกี่ยวกับผลประโยชน์ของตน
2. **สิทธิในการรวมตัวกันเพื่อเจรจาต่อรอง**
   การคุ้มครองสิทธิในการตั้งสหภาพของแรงงานเพื่อเข้าร่วมในการเจรจาต่อรองอย่างมีอิสระในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับระยะเวลาและสภาพการจ้าง
3. **สิทธิในการนัดหยุดงาน**
   การคุ้มครองสิทธิของแรงงานในการนัดหยุดงานเพื่อที่ปกป้องผลประโยชน์ร่วมกัน
4. **การห้ามใช้แรงงานบังคับ**
   การขจัดไปและยกเลิกไปซึ่งแรงงานบังคับทุกรูปแบบยกเว้นกรณีแรงงานบังคับที่ประเทศภาคีพิจารณายอมรับเป็นการทั่วไป ตัวอย่างเช่น แรงงานบังคับเพื่อประโยชน์ทางการทหาร หน้าที่ พลเมืองบางอย่างของพลเมือง แรงงานนักโทษที่ไม่ใช่เพื่อวัตถุประสงค์ส่วนตัวและจะต้องเป็นการทำงานในกรณีฉุกเฉินเท่านั้น
5. **การคุ้มครองแรงงานเด็กและผู้เยาว์**
   การออกข้อบังคับในการจ้างแรงงานเด็กและเยาวชนที่ลักษณะการทำงานอาจก่อให้เกิดอันตรายทางร่างกาย จิตใจและการพัฒนาทางศีลธรรมของเยาวชน รวมถึงการศึกษาเล่าเรียนและเรื่องความปลอดภัย
6. **มาตรฐานแรงงานขั้นต่ำเกี่ยวกับการจ้างงาน**
   การบัญญัติมาตรฐานขั้นต่ำในการจ้างงาน เช่น ค่าจ้างขั้นต่ำและการจ่ายค่าล่วงเวลาสำหรับผู้ที่มีรายได้ รวมไปถึงที่อยู่ภายใต้ความตกลงร่วมกัน
7. **การขจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน**
   การขจัดไปซึ่งการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานอันเนื่องมาจากความแตกต่างด้านเชื้อชาติ

240

moral development of young persons, including schooling and safety requirements. 6. **Minimum employment standards** The establishment of minimum employment standards, such as minimum wages and overtime pay, for wage earners, including those not covered by collective agreements. 7. **Elimination of employment discrimination** Elimination of employment discrimination on such grounds as race, religion, age, sex or other grounds, subject to certain reasonable exceptions, such as, where applicable, bona fide occupational requirements or qualifications and established practices or rules governing retirement ages, and special measures of protection or assistance for particular groups designed to take into account the effects of discrimination. 8. **Equal pay for women and men** Equal wages for women and men by applying the principle of equal pay for equal work in the same establishment. 9. **Prevention of occupational injuries and illnesses** Prescribing and implementing standards to minimize the causes of occupational injuries and illnesses. 10. **Compensation in cases of occupational injuries and illnesses** The establishment of a system providing benefits and compensation to workers or their dependents in cases of occupational injuries, accidents or fatalities arising out of, linked with or occurring in the course of employment. 11. **Protection of migrant workers** Providing migrant workers in a Party's territory with the same legal protection as the Party's nationals in respect of working conditions.	ศาสนา อายุ เพศและเหตุอื่น แต่อยู่ภายใต้บางเหตุที่เข้าข้อยกเว้น เช่น คุณสมบัติของบางอาชีพและบทบัญญัติเกี่ยวกับการเกษียณอายุ และมาตรการพิเศษในการปกป้องและให้ความช่วยเหลือคนบางกลุ่มเป็นพิเศษเพื่อแก้ไขผลกระทบจากการถูกเลือกปฏิบัติ 8. **การจ่ายค่าจ้างที่เท่ากันระหว่างลูกจ้างหญิงและชาย** จะต้องจ่ายค่าตอบแทนที่เท่ากันระหว่างหญิงและชายสำหรับงานแบบเดียวกัน 9. **การป้องกันความเจ็บป่วยหรือการบาดเจ็บเนื่องมาจากการทำงาน** การกำหนดและบังคับใช้มาตรฐานแรงงาน เพื่อลดอัตราการเกิดความบาดเจ็บและความเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงาน 10. **การจ่ายค่าทดแทนในกรณีบาดเจ็บ หรือเจ็บป่วย อันเนื่องมาจากการทำงาน** การสร้างระบบที่เป็นประโยชน์แก่แรงงานและทำให้แรงงานได้รับค่าชดเชยเมื่อเกิดการบาดเจ็บอันเนื่องมาจากการทำงาน เกิดอุบัติเหตุหรือเสียชีวิตเนื่องมากจากการทำงาน 11. **การคุ้มครองแรงงานอพยพ** การคุ้มครองแรงงานอพยพที่อยู่ในดินแดนของประเทศภาคีสมาชิกในระดับเดียวกันกับการให้ความคุ้มครองตามกฎหมายแก่คนชาติของประเทศภาคีซึ่งได้รับตามสภาพการจ้าง

ANNEX 23: **INTERPRETIVE RULING** 1. Where a Party has requested the Council to convene an ECE, the Council shall, on the written request of any other Party, select an independent expert to make a ruling concerning whether the matter is: 1. trade-related; or 2. covered by mutually recognized labor laws. 2. The Council shall establish rules of procedure for the selection of the expert and for submissions by the Parties. Unless the Council decides otherwise, the expert shall present a ruling within 15 days after the expert is selected.	**ภาคผนวกที่ 23** **หลักการตีความ** 1. ในกรณีที่ประเทศภาคีร้องขอต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีให้ตั้งคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญในการประเมินข้อพิพาท ที่ประชุมฯจะต้องแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรไปยังประเทศภาคีอื่น เพื่อทำการเลือกผู้เชี่ยวชาญในการตัดสินชี้ขาดว่าข้อพิพาทนั้น 1. เกี่ยวข้องกับการค้า หรือ 2. อยู่ภายใต้กฎหมายแรงงานซึ่งเป็นที่ยอมรับร่วมกันหรือไม่ 2. ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีจะต้องออกระเบียบในการดำเนินงานเพื่อเลือกผู้เชี่ยวชาญและกระบวนการในการยื่นข้อเรียกร้องของประเทศภาคี ในกรณีที่ไม่มีการตัดสินเป็นอย่างอื่น ผู้เชี่ยวชาญจะต้องมีคำชี้ขาดข้อพิพาทภายใน 15 วันหลังจากวันที่มีการแต่งตั้งคณะผู้เชี่ยวชาญ
ANNEX 39: **MONETARY ENFORCEMENT ASSESSMENTS** 1. For the first year after the date of entry into force of this Agreement, any monetary enforcement assessment shall be no greater than 20 million dollars (U.S.) or its equivalent in the currency of the Party complained against. Thereafter, any monetary enforcement assessment shall be no greater than .007 percent of total trade in goods between the Parties during the most recent year for which data are available. 2. In determining the amount of the assessment, the panel shall take into account: 1. the pervasiveness and duration of the Party's persistent pattern of failure to effectively enforce its occupational safety and health, child labor or minimum wage technical labor standards; 2. the level of enforcement that could reasonably be expected of a Party given its resource constraints;	**ภาคผนวกที่ 39** **การบังคับใช้โทษปรับ** 1. ในปีแรกนับหลังจากวันที่ความตกลงมีผลใช้บังคับ การลงโทษปรับใดๆจะต้องเป็นจำนวนไม่เกินกว่า 20 ล้านดอลล่าร์สหรัฐ หรือเทียบเท่ากับสกุลเงินตราของรัฐที่ถูกร้องเรียน ทั้งนี้โทษปรับจะต้องไม่เกินกว่า ร้อยละ 0.07 ของมูลค่าการค้าขายสินค้าทั้งหมดระหว่างประเทศภาคีในช่วงปีล่าสุดที่ข้อมูลปรากฏ 2. ในการพิจารณาเกี่ยวกับค่าปรับ คณะลูกขุนเพื่อชี้ขาดข้อพิพาทจะต้องคำนึงถึงสิ่งนี้ : 1. ผลกระทบอย่างกว้างขวางและระยะเวลาของความล้มเหลวในการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานแรงงานด้านเทคนิค ได้แก่ ความปลอดภัยและสุขอนามัยในการทำงาน แรงงานเด็กหรือเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำ 2. ระดับการบังคับใช้มาตรฐานอย่างสมเหตุสมผลโดยคำนึงถึงข้อจำกัดของประเทศภาคีประกอบการพิจารณา 3. เหตุผลที่ประเทศภาคีชี้แจงสำหรับการที่ไม่สามารถปฏิบัติตามแผนงานได้อย่างเต็มที่ (ถ้ามี) 4. ความพยายามในการเยียวยาผลกระทบจากการไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้ภายหลังจากกระบวนการรายงานฉบับสุดท้ายของคณะลูกขุนเพื่อชี้ขาดข้อพิพาท

3. the reasons, if any, provided by the Party for not fully implementing an action plan; 4. efforts made by the Party to begin remedying the pattern of non-enforcement after the final report of the panel; and 5. any other relevant factors. 3. All monetary enforcement assessments shall be paid in the currency of the Party complained against into a fund established in the name of the Commission by the Council and shall be expended at the direction of the Council to improve or enhance the labor law enforcement in the Party complained against, consistent with its law.	และ 5. เรื่องอื่นๆที่เกี่ยวข้อง 3. การบังคับใช้โทษปรับนั้นจะต้องชำระด้วยเงินตราในสกุลของรัฐผู้ถูกร้องเรียนต่อกองทุนที่ตั้งขึ้นในนามของคณะกรรมการเพื่อความร่วมมือด้านแรงงาน เพื่อนำเงินดังกล่าวไปใช้ตามแนวทางของคณะกรรมการในการพัฒนาหรือเพื่อที่จะเสริมให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายแรงงานในประเทศผู้ถูกร้องมากขึ้น ทั้งนี้โดยสอดคล้องกับกฎหมายของประเทศนั้น

243

ANNEX 41A:
CANADIAN ENFORCEMENT AND COLLECTION

1. For the purposes of this Annex, **"panel determination"** means:
    1. a determination by a panel under Article 39(4)(b) or 5(b) that provides that Canada shall pay a monetary enforcement assessment; and
    2. a determination by a panel under Article 39(5)(b) that provides that Canada shall fully implement an action plan where the panel:
        1. has previously established an action plan under Article 39(4)(a)(ii) or imposed a monetary enforcement assessment under Article 39(4)(b); or
        2. has subsequently determined under Article 40 that Canada is not fully implementing an action plan.
2. Canada shall adopt and maintain procedures that provide that:
    1. subject to subparagraph (b), the Commission, at the request of a complaining Party, may in its own name file in a court of competent jurisdiction a certified copy of a panel determination;
    2. the Commission may file in court a panel determination that is a panel determination described in paragraph 1(a) only if Canada has failed to comply with the determination within 180 days of when the determination was made;
    3. when filed, the panel determination, for purposes of enforcement, shall become an order of the court;
    4. the Commission may take proceedings for enforcement of a panel determination that is made an order of the court, in that court, against the person against whom the panel

ภาคผนวกที่ 41A

การนำไปใช้บังคับและการนำเข้าไปรวมไว้ภายใต้กฎหมายภายในของแคนาดา

1. เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามภาคผนวกนี้ “คำชี้ขาดของคณะลูกขุนเพื่อชีขาดข้อพิพาท” หมายถึง
    1. คำชี้ขาดโดยคณะลูกขุนภายใต้มาตรา 39 (4)(2) หรือ (5)(2) ที่ระบุว่าแคนาดาจะต้องจ่ายค่าปรับ และ
    2. คำชี้ขาดโดยคณะลูกขุนภายใต้มาตรา 39 (5)(2) ที่ระบุว่าแคนาดาจะต้องพยายามอย่างเต็มที่ในการบังคับใช้แผนการดำเนินงาน
        1. ซึ่งจัดทำขึ้นก่อนหน้าภายใต้มาตรา 39 (4)(1)(2) หรือการบังคับใช้โทษปรับภายใต้มาตรา 39 (4)(2) หรือ
        2. คำชี้ขาดในลำดับถัดมาภายใต้มาตรา 40 ในกรณีที่แคนาดาไม่ได้บังคับใช้แผนการดำเนินงานอย่างเต็มที่
2. แคนาดาจะต้องนำกระบวนการซึ่งกำหนดต่อไปนี้มาใช้
    1. ภายใต้ข้อ (2.) คณะกรรมการเพื่อความร่วมมือด้านแรงงานโดยการร้องขอของรัฐผู้ร้อง อาจยื่นสำเนาคำชี้ขาดของคณะลุกขุนเพื่อชี้ขาดข้อพิพาทต่อศาลที่มีเขตอำนาจในนามของตน
    2. คณะกรรมการเพื่อความร่วมมือด้านแรงงานอาจยื่นคำชี้ขาดของคณะลูกขุนตามข้อ 1 (1.) ต่อศาล เฉพาะในกรณีที่แคนาดาล้มเหลวในการปฏิบัติตามคำชี้ขาดภายใน 180 วันนับแต่มีคำชี้ขาด
    3. เมื่อได้มีการยื่นคำชี้ขาดของคณะลูกขุนต่อศาลแล้ว เพื่อวัตถุประสงค์ในการบังคับใช้จะต้องอาศัยคำพิพากษาจากศาล
    4. คณะกรรมการเพื่อความร่วมมือด้านแรงงานอาจดำเนินกระบวนการเพื่อบังคับใช้คำชี้ขาดของคณะลูกขุนซึ่งศาลได้มีคำพิพากษาแล้วนั้นต่อบุคคลซึ่งคำชี้ขาดของคณะลูกขุนได้ระบุถึงโดยสอดคล้องตามข้อ 6 ของภาคผนวกที่ 46
    5. ในการดำเนินกระบวนการเพื่อบังคับใช้คำชี้ขาดของคณะลูกขุนตามความในข้อ 1 (2.) เพื่อที่ศาลจะได้มีคำพิพากษา ศาลจะต้องแจ้งประเด็นปัญหาข้อเท็จจริงและการตีความคำชี้ขาดของคณะลูกขุนไปยังคณะลูกขุนซึ่งทำคำชี้ขาดนั้นโดยทันที และให้คำชี้ขาดเกี่ยวกับประเด็นเหล่านั้นของคณะลูกขุนมีผลผูกพันต่อคำพิพากษาของศาลด้วย

determination is addressed in accordance with paragraph 6 of Annex 46; 5. proceedings to enforce a panel determination that has been made an order of the court shall be conducted by way of summary proceedings; 6. in proceedings to enforce a panel determination that is a panel determination described in paragraph 1(b) and that has been made an order of the court, the court shall promptly refer any question of fact or any question of interpretation of the panel determination to the panel that made the panel determination, and the decision of the panel shall be binding on the court; 7. a panel determination that has been made an order of the court shall not be subject to domestic review or appeal; and 8. an order made by the court in proceedings to enforce a panel determination that has been made an order of the court shall not be subject to review or appeal. 3. Where Canada is the Party complained against, the procedures adopted and maintained by Canada under this Annex shall apply and the procedures set out in Article 41 shall not apply. 4. Any change by Canada to the procedures adopted and maintained by Canada under this Annex that have the effect of undermining the provisions of this Annex shall be considered a breach of this Agreement.	6. คำชี้ขาดของคณะลูกขุนซึ่งศาลได้มีคำพิพากษาตามแล้วนั้น ไม่อยู่ภายใต้การทบทวนตามกฎหมายภายในของแคนาดาและไม่อาจอุทธรณ์ได้ 7. คำพิพากษาของศาลเพื่อดำเนินกระบวนการในการบังคับใช้คำชี้ขาดของคณะลูกขุนไม่สามารถขอให้มีการทบทวนหรืออุทธรณ์ได้ 3. ในกรณีที่แคนาดาเป็นประเทศผู้ถูกร้อง จะต้องนำกระบวนการภายใต้ภาคผนวกนี้มาใช้และจะไม่นำกระบวนการตามมาตรา 41 มาใช้ 4. การเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับกระบวนการใดๆซึ่งดำเนินการโดยประเทศแคนาดาภายใต้ภาคผนวกนี้ หากเป็นผลให้เกิดการลบล้างบทบัญญัติในภาคผนวกนี้ให้ถือว่าแคนาดาละเมิดความตกลง

ANNEX 41B:
SUSPENSION OF BENEFITS

1. Where a complaining Party suspends NAFTA tariff benefits in accordance with this Agreement, the Party may increase the rates of duty on originating goods of the Party complained against to levels not to exceed the lesser of:
    1. the rate that was applicable to those goods immediately prior to the date of entry into force of the NAFTA, and
    2. the Most-Favored-Nation rate applicable to those goods on the date the Party suspends such benefits,

and such increase may be applied only for such time as is necessary to collect, through such increase, the monetary enforcement assessment.

2. In considering what tariff or other benefits to suspend pursuant to Article 41(1) or (2):
    1. a complaining Party shall first seek to suspend benefits in the same sector or sectors as that in respect of which there has been a persistent pattern of failure by the Party complained against to effectively enforce its occupational safety and health, child labor or minimum wage technical labor standards; and
    2. a complaining Party that considers it is not practicable or effective to suspend benefits in the same sector or sectors may suspend benefits in other sectors.

ภาคผนวกที่ 41B
การระงับสิทธิประโยชน์

1. ในกรณีที่รัฐผู้ร้องระงับสิทธิประโยชน์ทางภาษีศุลกากรที่มีอยู่ตามความตกลง NAFTA โดยสอดคล้องตามความตกลงฉบับนี้ ประเทศภาคีอาจจะเพิ่มอัตราภาษีสำหรับสินค้าที่มีแหล่งกำเนิดจากรัฐผู้ถูกร้องในระดับที่มีอัตราขั้นต่ำไม่มากกว่า
    1. อัตราจัดเก็บสำหรับสินค้านั้นๆก่อนเวลาที่ความตกลง NAFTA จะมีผลใช้บังคับ และ
    2. อัตราซึ่งยึดตามหลักชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่ง สำหรับสินค้านั้นๆในวันที่ประเทศภาคีถูกระงับสิทธิประโยชน์

การเพิ่มขึ้นของอัตราการจัดเก็บภาษีในแต่ละคราวจะต้องนำมาใช้ในกรณีจำเป็นเท่านั้น ทั้งนี้จะต้องมีการบังคับใช้โทษปรับมาก่อนแล้ว

2. ในการพิจารณาเพื่อระงับภาษีศุลกากรหรือสิทธิประโยชน์อื่นๆจะต้องเป็นไปตามมาตรา 41(1) หรือ (2)
    1. รัฐผู้ร้องจะต้องระงับสิทธิประโยชน์ในส่วนของสินค้าที่เกี่ยวข้องกับกรณีความล้มเหลวอย่างต่อเนื่องของรัฐผู้ถูกร้องในการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานด้านเทคนิคอย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่ ความปลอดภัยและสุขอนามัยในการทำงาน แรงงานเด็ก หรือค่าจ้างขั้นต่ำ และ
    2. หากรัฐผู้ร้องพิจารณาเห็นว่าการระงับสิทธิประโยชน์แก่สินค้าอย่างหนึ่งอย่างใดในหมวดเดียวกันจะไม่เป็นผล ก็อาจจะระงับสิทธิประโยชน์ต่อสินค้าในหมวดอื่นก็ได้

ANNEX 46:
EXTENT OF OBLIGATIONS

1. On the date of signature of this Agreement, or of the exchange of written notifications under Article 51, Canada shall set out in a declaration a list of any provinces for which Canada is to be bound in respect of matters within their jurisdiction. The declaration shall be effective on delivery to the other Parties, and shall carry no implication as to the internal distribution of powers within Canada. Canada shall notify the other Parties six months in advance of any modification to its declaration.
2. Unless a communication relates to a matter that would be under federal jurisdiction if it were to arise within the territory of Canada, the Canadian NAO shall identify the province of residence or establishment of the author of any communication regarding the labor law of another Party that it forwards to the NAO of another Party. That NAO may choose not to respond if that province is not included in the declaration made under paragraph 1.
3. Canada may not request consultations under Article 22, the establishment of an Evaluation Committee of Experts under Article 23, consultations under Article 27, the initiation of procedures under Article 28 or the establishment of a panel or join as a complaining Party under Article 29 at the instance, or primarily for the benefit,
of any government of a province not included in the declaration made under paragraph 1.
4. Canada may not request consultations under Article 22, the establishment of an Evaluation Committee of Experts under Article 23, consultations under Article 27, the initiation of procedures under Article 28 or the establishment of a panel or

ภาคผนวกที่ 46
ขอบเขตของพันธกรณี

1. ในวันที่ลงนามในความตกลงฉบับนี้หรือในวันที่มีการแลกเปลี่ยนตาสารตามความในมาตรา 51 ประเทศแคนาดาจะต้องทำการประกาศรายชื่อรัฐในแคนาดาที่ประสงค์จะให้มีความผูกพันภายใต้ความตกลงฉบับนี้ การประกาศจะมีผลต่อเมื่อมีการส่งคำประกาศไปยังบรรดาประเทศภาคีอื่นๆ และการบังคับใช้ดังกล่าวจะต้องไม่เป็นการกระทบกระเทือนต่อการใช้อำนาจภายในของแคนาดา ในกรณีที่มีการแก้ไขคำประกาศแคนาดาจะต้องแจ้งแก่ประเทศภาคีอื่นล่วงหน้า 6 เดือนจึงจะมีผลบังคับใช้
2. ในกรณีที่ข้อร้องเรียนที่เกิดขึ้นอยู่ภายใต้เขตอำนาจของแคนาดา สำนักงานการปกครองแห่งชาติแห่งแคนาดาจะต้องระบุสถานที่เกิดเหตุหรือถิ่นที่อยู่ของผู้ยื่นข้อร้องเรียนอันเกี่ยวกับกฎหมายแรงงานของประเทศภาคีอื่นด้วย เพื่อที่สำนักงานการปกครองแห่งแคนาดาจะได้ส่งข้อร้องเรียนต่อไปยังสำนักงานการปกครองแห่งประเทศภาคีอื่น สำนักงานการปกครองแห่งรัฐนั้นๆอาจจะไม่ดำเนินการต่อหากพิจารณาเห็นว่ากรณีที่เกิดขึ้นไม่ได้อยู่ภายใต้อาณาเขตของรัฐในประเทศแคนาดาตามรายการคำประกาศที่แจ้งตามข้อ 1
3. แคนาดาอาจจะไม่ร้องขอให้มีกระบวนการปรึกษาหารือตามมาตรา 22 การตั้งคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญในการประเมินข้อพิพาทตามมาตรา 23 การปรึกษาหารือตามมาตรา 27 ดำเนินกระบวนการตั้งต้นตามมาตรา 28 หรือตั้งคณะลูกขุนเพื่อชี้ขาดข้อพิพาทหรือเข้าร่วมในฐานะผู้ร้องตามมาตรา 29 สำหรับกรณีใดๆหรือแม้แต่กรณีที่มีตนมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องสำคัญก็ได้หากรัฐบาลของรัฐผู้ร้องไม่ใช้รัฐที่มีรายชื่ออยู่ภายใต้คำประกาศตามข้อ 1
4. แคนาดาอาจจะไม่ร้องขอให้มีกระบวนการปรึกษาหารือตามมาตรา 22 การตั้งคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญในการประเมินข้อพิพาทตามมาตรา 23 การปรึกษาหารือตามมาตรา 27 ดำเนินกระบวนการตั้งต้นตามมาตรา 28 หรือตั้งคณะลูกขุนเพื่อชี้ขาดข้อพิพาทหรือเข้าร่วมในฐานะผู้ร้องตามมาตรา 29 ก็ได้แม้ว่ากรณีที่เกิดขึ้นจะอยู่ภายใต้อาณาเขตของรัฐบาลกลางของแคนาดา ถ้าไม่ได้แจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรว่ากรณีที่เกิดขึ้นอยู่ภายใต้เขตอำนาจของรัฐบาลกลาง หรือ
    1. ได้แจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรว่ากรณีดังกล่าว อยู่ภายใต้เขตอำนาจของรัฐบาลของรัฐแม้ว่าเรื่องจะเกิดในอาณาเขตของรัฐบาลกลางก็ตาม และ
    2. จำนวนกำลังแรงงานที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจของรัฐบาลกลาง และ รัฐบาลของรัฐซึ่งอยู่ภายใต้คำประกาศในปีล่าสุดรวมกันได้อย่างน้อย 35% ของทั้งหมดและ

join as a complaining Party under Article 29, unless Canada states in writing that the matter would be under federal jurisdiction if it were to arise within the territory of Canada, or:

1. Canada states in writing that the matter would be under provincial jurisdiction if it were to arise within the territory of Canada; and
2. the federal government and the provinces included in the declaration account for at least 35 percent of Canada's labor force for the most recent year in which data are available, and
3. where the matter concerns a specific industry or sector, at least 55 percent of the workers concerned are employed in provinces included in Canada's declaration under paragraph 1.

5. No other Party may request consultations under Article 22, the establishment of an Evaluation Committee of Experts under Article 23, consultations under Article 27, the initiation of procedures under Article 28 or the establishment of a panel or join as a complaining Party under Article 29, concerning a matter related to a labor law of a province unless that province is included in the declaration made under paragraph 1 and the requirements of subparagraphs 4(b) and (c) have been met.

6. Canada shall, no later than the date on which an arbitral panel is convened pursuant to Article 29 respecting a matter within the scope of paragraph 5 of this Annex, notify in writing the complaining Parties and the Secretariat of whether any monetary enforcement assessment or action plan imposed by a panel under Article 39(4) or (5) against Canada shall be addressed to Her Majesty in right of Canada or Her Majesty in right of the province concerned.

3. เป็นกรณีเกี่ยวกับงานอุตสาหกรรม หรือ ลักษณะงานตามที่กำหนดไว้ซึ่งมีจำนวนแรงงานที่เกี่ยวข้องอย่างน้อย 55 เปอร์เซ็นต์เป็นลูกจ้างอยู่ในรัฐที่ปรากฏตามรายการคำประกาศภายใต้ข้อ 1

5. ประเทศภาคีอื่นไม่อาจยื่นข้อร้องเรียนขอให้มีกระบวนการปรึกษาหารือตามมาตรา 22 การตั้งคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญในการประเมินข้อพิพาทตามมาตรา 23 การปรึกษาหารือตามมาตรา 27 ดำเนินกระบวนการตั้งต้นตามมาตรา 28 หรือตั้งคณะลูกขุนเพื่อชี้ขาดข้อพิพาท หรือเข้าร่วมในฐานะผู้ร้องตามมาตรา 29 สำหรับกรณีเกี่ยวกับกฎหมายแรงงานของรัฐในแคนาดาที่ไม่ได้อยู่ภายใต้คำประกาศของแคนาดาตามข้อ 1 ประกอบกับเป็นกรณีที่ไม่เข้าเงื่อนไขตามข้อ 4(2) และ (3)

6. โดยไม่ช้ากว่าวันที่มีการตั้งคณะลูกขุนเพื่อชี้ขาดข้อพิพาทตามมาตรา 29 เกี่ยวกับกรณีตามข้อ 5 ของภาคผนวกนี้ แคนาดาจะต้องแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรแก่ประเทศผู้ร้องและกองเลขานุการว่าการบังคับใช้โทษปรับหรือแผนการดำเนินงานใดๆที่เกิดขึ้นโดยคำชี้ขาดโดยคณะลูกขุนตามมาตรา 39(4) หรือ (5) ซึ่งจะบังคับต่อแคนาดานั้นจะต้องแจ้งไปยังประมุขของแคนาดาหรือประมุขของรัฐ

7. แคนาดาจะต้องใช้ความพยายามสูงสุด ในการบังคับใช้ ความตกลงฉบับนี้ แก่รัฐต่างๆ เท่าที่เป็นไปได้

8. 2 ปีหลังจากที่ ความตกลงฉบับนี้มีผลใช้บังคับที่ประชุมคณะรัฐมนตรีจะต้องมีการทบทวนถึงการบังคับใช้ภาคผนวกนี้ และ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องพิจารณาว่าบรรดาประเทศภาคีสมาชิกควรแก้ไขหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อ 4 หรือไม่

7. Canada shall use its best efforts to make the Agreement applicable to as many of its provinces as possible. 8. Two years after the date of entry into force of this Agreement, the Council shall review the operation of this Annex and, in particular, shall consider whether the Parties should amend the thresholds established in paragraph 4	

249

ANNEX 49:
COUNTRY-SPECIFIC DEFINITIONS

For purposes of this Agreement:

"territory" means:

1. with respect to Canada, the territory to which its customs laws apply, including any areas beyond the territorial seas of Canada within which, in accordance with international law and its domestic law, Canada may exercise rights with respect to the seabed and subsoil and their natural resources;
2. with respect to Mexico,
    1. the states of the Federation and the Federal District,
    2. the islands, including the reefs and keys, in adjacent seas,
    3. the islands of Guadalupe and Revillagigedo situated in the Pacific Ocean,
    4. the continental shelf and the submarine shelf of such islands, keys and reefs,
    5. the waters of the territorial seas, in accordance with international law, and its interior maritime waters,
    6. the space located above the national territory, in accordance with international law, and
    7. any areas beyond the territorial seas of Mexico within which, in accordance with international law, including the *United Nations Convention on the Law of the Sea*, and its domestic law, Mexico may exercise rights with respect to the seabed and subsoil and their natural resources; and

ภาคผนวกที่ 49
นิยาม “ความเป็นประเทศ”

เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของความตกลงฉบับนี้

“อาณาเขต” หมายถึง

1. ประเทศแคนาดา ให้ครอบคลุมถึงถึงดินแดนภายใต้กฎหมายศุลกากรตลอดจนถึงดินแดนที่ครอบคลุมไปจนถึงทะเลอาณาเขตซึ่งประเทศแคนาดาสามารถใช้สิทธิในก้นทะเล ชั้นดิน และทรัพยากรธรรมชาติของตนได้ ทั้งนี้โดยสอดคล้องกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายในของแคนาดา
2. ประเทศเม็กซิโก ครอบคลุมถึง
    1. สหพันธรัฐและเขตของรัฐบาลกลาง
    2. หมู่เกาะที่ต่อเนื่องกันในทะเลและหมายรวมถึงโขดหินและแนวปะการัง
    3. หมู่เกาะกัวดาลูเป และ เลอวิลลาจิเจโด ในทะเลแปซิฟิก
    4. เขตไหล่ทวีปและพื้นดินใต้น้ำอาทิเช่น หมู่เกาะ โขดหินและแนวปะการัง
    5. น่านน้ำในทะเลอาณาเขตและน่านน้ำภายใน ทั้งนี้โดยสอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ
    6. พื้นที่ซึ่งอยู่เหนือดินแดนอาณาเขต ทั้งนี้โดยสอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ
    7. พื้นที่ซึ่งครอบคลุมไปจนถึงทะเลอาณาเขตของเม็กซิโกซึ่งเม็กซิโกสามารถใช้สิทธิในก้นทะเล ชั้นดิน และทรัพยากรธรรมชาติของตนได้ ทั้งนี้โดยสอดคล้องกฎหมายระหว่างประเทศ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล (UNCLOS) และกฎหมายในของเม็กซิโก
3. ประเทศสหรัฐอเมริกา ครอบคลุมถึง
    1. ดินแดนภายใต้กฎหมายศุลกากรซึ่งประกอบด้วย 50 รัฐ เขตโคลัมเบียและเปอโตริโก
    2. เขตการค้าต่างประเทศที่อยู่ในสหรัฐอเมริกาและเปอโตริโก
    3. พื้นที่ใดๆซึ่งครอบคลุมไปจนถึงทะเลอาณาเขตของสหรัฐอเมริกาซึ่งสหรัฐอเมริกาสามารถใช้สิทธิในก้นทะเล ชั้นดิน และทรัพยากรธรรมชาติของตนได้ ทั้งนี้โดยสอดคล้องกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในของสหรัฐอเมริกา

250

3. with respect to the United States, 1. the customs territory of the United States, which includes the 50 states, the District of Columbia and Puerto Rico, 2. the foreign trade zones located in the United States and Puerto Rico, and 3. any areas beyond the territorial seas of the United States within which, in accordance with international law and its domestic law, the United States may exercise rights with respect to the seabed and subsoil and their natural resources.	

251

ภาคผนวก ข.

ตารางสรุปข้อร้องเรียนที่ยื่นต่อ NAO (1994-2013)
กรณีศึกษา : มาตรฐานแรงงานหลัก

No.	Recipient NAO and case number	Regarding	Submitter(s)	NAALC Principle	Related Core Labor Standards	NAO's decision	Current Status	Follow-up Activities
1	U.S. NAO 9401 [Honeywell and General Electric Case]	Mexico	International Brotherhood of Teamsters	1	1	Accepted for review	File closed at step 2	Ministerial consultations not recommended Seminar
2	U.S. NAO 9402 [Honeywell and General Electric Case]	Mexico	United Electrical Radio and Machine Workers of America	1	1	Accepted for review	File closed at step 2	Ministerial consultations not recommended Seminar (same as U.S.NAO 9401)
3	U.S. NAO 9403 [Sony Case]	Mexico	International Labor Rights Fund, American Friends Service Committee, Associacion	1	1	Accept for review	Ministerial consultations led to an Agreement on Implementation File closed at step 3	Three public seminars on union registration, Officials met with private parties involved Study by Mexican experts

No.	Recipient NAO and case number	Regarding	Submitter(s)	NAALC Principle	Related Core Labor Standards	NAO's decision	Current Status	Follow-up Activities
			Nacional de Abogados Democraticos					
4	U.S. NAO 9404	Mexico	United Electrical Radio and Machine Workers of America	1	1	Accept for review	Submission withdrawn before completion of the review File closed at step 1	
5	Mexican NAO 9501 [Sprint Case]	U.S.	Sindicato de Telefonistas de la Republica Mexicana	1	1	Accept for review	Ministerial consultations led to an Agreement on Implementation File closed at step 3	Public Forum Secretariat special study Information by U.S. Labor Secretary on the case before domestic authorities, (1996 NLRB ruled that Sprint workers reinstate and awarded back pay; 1997 US Court of Appeals for D.C. reversed NLRB's decision and ruled that Sprint

254

No.	Recipient NAO and case number	Regarding	Submitter(s)	NAALC Principle	Related Core Labor Standards	NAO's decision	Current Status	Follow-up Activities
								closed the facility for legitimate financial reasons)
6	U.S. NAO 9601 [Fishing Ministry Case]	Mexico	International Labor Rights Fund, Human Rights Watch/America, Ascociacion Nacional de Abogados Democraticos	1	1	Accept for review	Ministerial consultations led to an Agreement on Implementation File closed at step 3	Public seminar on International Treaties and Labor Law, Exchange of public information and labor legislation between the NAOs
7	U.S. NAO 9602 [Maxiswitch Case]	Mexico	Communications Workers of America(CWA), the Union of Telephone Workers of Mexico (STRM),	1	1	Accept for review	Subsequently withdrawn File closed at step 1	

255

No.	Recipient NAO and case number	Regarding	Submitter(s)	NAALC Principle	Related Core Labor Standards	NAO's decision	Current Status	Follow-up Activities
			and the Federation of Goods and Services Companies (FESEBS) of Mexico					
8	U.S. NAO 9701 [Pregnancy discrimination in Maquiladoras Case]	Mexico	International Labor Rights Fund, Human Rights Watch/America, Ascociacion Nacional de Abogados Democraticos	7	4	Accept for review	Ministerial consultations led to an Agreement on Implementation File closed at step 3	Government to government meeting (Nov1998) Conference on the Rights of Working Women in North America (Mar 1999) Four outreach sessions on rights of women workers (Aug 1999&May 2000) Secretariat report

256

No.	Recipient NAO and case number	Regarding	Submitter(s)	NAALC Principle	Related Core Labor Standards	NAO's decision	Current Status	Follow-up Activities
9	U.S. NAO 9702 [Han Young Case]	Mexico	Ascociacion Nacional de Abogados Democraticos Support Committee for Maquiladora Workers, International Labor Rights Fund, Sindicato de Trabajadores de la Industria del Metal, Acero, Hierro, Conexos y Similares	1,9	1	Accept for review	Ministerial consultations led to a Joint Declaration File closed at step 3	Mexican government to promote registration of collective agreements, eligible voter lists and secret ballot elections Public seminar to promote the principles of freedom of association and the right to bargain collectively (Jun 2000) Working Group of Government Experts on Occupational Health and Safety (July 2002) Trilateral seminar on labor boards (Mar 2003) U.S.-Mexico cooperation on health and safety information

No.	Recipient NAO and case number	Regarding	Submitter(s)	NAALC Principle	Related Core Labor Standards	NAO's decision	Current Status	Follow-up Activities
10	U.S. NAO 9703 [Echlin Case]	Mexico	United Steelworkers of America, AFL-CIO/CLC, United Electrical, Radio and Machine Workers of America, International Brotherhood of Tramsters	1,2,9	1	Accept for review	Ministerial consultations led to a Joint Declaration File closed at step 3	Mexican government to promote registration of collective agreements, eligible voter lists and secret ballot elections Public seminar to promote the principles of freedom of association and the right to bargain collectively (Jun 2000) Working Group of Government Experts on Occupational Health and Safety (July 2002) Trilateral seminar on labor boards (Mar 2003) U.S.-Mexico cooperation on health and safety information

No.	Recipient NAO and case number	Regarding	Submitter(s)	NAALC Principle	Related Core Labor Standards	NAO's decision	Current Status	Follow-up Activities
11	Canadian NAO 9801 [Echlin Case]	Mexico	United Steelworkers of America (Canadian Office), 11 other unions and 31 concerned organizations	1,9	1	Accept for review	Ministerial consultations concluded File closed at step 3	Canada to participate in the Working Group of Government Experts on Occupational Safety and Health.
12	Mexican NAO 9801 [Solec Case]	U.S.	Oil, Chemical & Atomic Workers International Local 1-675 ; Sindicato de Trabajadores de Industria y Comercio "6 de octube"; Union de Defensa Laboral Comunitaria;	1,2,6,7,9, 10	1,4	Accept for review	Ministerial consultations led to a Joint Declaration File closed at step 3	Government to government meetings (May 2001) Public outreach sessions organized by DOL to address the topic of agricultural migrant workers (Public forum Aug 2001, Meeting June 2002) Secretariat guide

259

No.	Recipient NAO and case number	Regarding	Submitter(s)	NAALC Principle	Related Core Labor Standards	NAO's decision	Current Status	Follow-up Activities
			Support Committee for Maquiladora Workers					
13	Mexican NAO 9802 [Washington State Apple Case]	U.S.	Frente Autentico de Trabajo; Union Nacional de Trabajadores; Sindicato de Trabajadores de la Industria del Metal, Acero, Hierro, Conexos y Similares	1,2,6,9, 10,11	1	Accept for review	Ministerial consultations led to a Joint Declaration File closed at step 3	Government to government meetings (May 2001) Public outreach sessions organized by DOL to address the topic of agricultural migrant workers (Public forum Aug 2001, Meeting June 2002) Public forums on migrant agricultural workers in the U.S. Secretariat guide

260

No.	Recipient NAO and case number	Regarding	Submitter(s)	NAALC Principle	Related Core Labor Standards	NAO's decision	Current Status	Follow-up Activities
14	Mexican NAO 9803 [De Coster Egg Farm Case]	U.S.	Confederacio de Trabajadores de Mexico	6,7,9,10, 11	4	Accept for review	Ministerial consultations led to a Joint Declaration File closed at step 3	Public forums on migrant agricultural workers in the U.S. (Aug 2001) Secretariat guide Government to government meetings (May 2001) Public outreach sessions organized by DOL (Meeting June 2002)
15	U.S. NAO 9801 [Aero Mexico Case]	Mexico	Asociacion Sindical de Sobrecargos de Avaicion	3	1	Not accepted for review	File closed at step 1	
16	U.S. NAO 9802 [Tomatoes Case]	Mexico	Florida Tomato Exchange	5	3	Not accepted for review	File closed at step 1	

261

No.	Recipient NAO and case number	Regarding	Submitter(s)	NAALC Principle	Related Core Labor Standards	NAO's decision	Current Status	Follow-up Activities
17	U.S, NAO 9803 [McDonald's Case]	Canada	International Brotherhood of Teamsters, Teamsters Canada, Federation des travailleuses et travailleuses du Quebec, Teamsters Local 973 (Montreal),International Labor Rights Fund	1,2	1	Accept for review	Subsequently withdrawn File closed at step 2	Officials from Quebec and the U.S. met with union representatives
18	U.S. NAO 9804 [Canada Post Case]	Canada	Organization of Rural Route Mail Carrires; other labor organizations in Canada, Mexico	1,2,7,9, 10	1,4	Not accept for review	File closed at step 1	

262

No.	Recipient NAO and case number	Regarding	Submitter(s)	NAALC Principle	Related Core Labor Standards	NAO's decision	Current Status	Follow-up Activities
			and the U.S.					
19	Canadian NAO 9901 [EFCO Case]	U.S.	Labor Policy Association, EFCO Corporation	1	1	Not accept for review	File closed at step 1	
20	U.S. NAO 9901 [TEASA Case]	Mexico	Association of Flight Attendants, AFL-CIO; Asociacion Sindical de Sobrecargos de Aviacion	1,2,6,9	1	Accept for review	Ministerial consultations led to a Joint Declaration File closed at step 3	Bilateral working group of government experts on workplace health and safety (July 2002) Government to government exchange of information about unions and rights of association and organization (Mar 2003) Trilateral seminar (Mar 2003)
21	U.S. NAO 2001-01 [Auto Trim Custom Trim / Breed Case]	Mexico	AFL-CIO; Paper, Allied-Industrial Chemical and Energy Workers' International	1.2	1	Not accept for review	File closed at step 1	

263

No.	Recipient NAO and case number	Regarding	Submitter(s)	NAALC Principle	Related Core Labor Standards	NAO's decision	Current Status	Follow-up Activities
			Union					
22	Mexican NAO 2003-01	U.S.	Farm worker Justice Fund and Central Independiente de Obreros Agricolas y Campesinos	1,2,3,6,7, 9,10,11	1,4	Accept for review	File closed at step 2	No Report of Review issued DOL and Mexico's Foreign Relations Secretariat signed Joint Declaration and two Letters of Agreement
23	U.S. NAO 2003-01	Mexico	United Students Against Sweatshops and Centro de Apoyo al Trabajador	1.2.3.6.9	1	Accept for review	Trilateral ministerial consultations File closed at step 3	Trilateral government – government sessions held in Puebla, MX (Dec 2008) Seminar held with other relevant parties to share information from trilateral sessions (Dec 2008) Fed-State Seminar pending, to be held in 2009 Publication on labor laws,

264

No.	Recipient NAO and case number	Regarding	Submitter(s)	NAALC Principle	Related Core Labor Standards	NAO's decision	Current Status	Follow-up Activities
								rules and procedures of freedom of association and collective bargaining, as well as implementation strategies, pending
24	Canadian NAO 2003-01	Mexico	United Students Against Sweatshops and Centro de Apoyo al Trabajador	1,2,6,9	1	Accept for review	Trilateral ministerial consultations File closed at step 3	Seminar to be held in 2009 Seminar held with other relevant parties to share information from trilateral sessions (Dec 2008) Fed-State Seminar pending, to be held in 2009 Publication on labor laws, rules and procedures of freedom of association and collective bargaining, as well as implementation

265

No.	Recipient NAO and case number	Regarding	Submitter(s)	NAALC Principle	Related Core Labor Standards	NAO's decision	Current Status	Follow-up Activities
								strategies, pending (same as U.S.NAO 2003-01)
25	U.S. NAO 2005-01	Mexico	Washington office on Latin America (WOLA) and 22 labor unions from Mexico, Canada and U.S.	1,2,3	1	Not accept for review	File closed at step 1	
26	U.S. NAO 2005-02	Mexico	Airline Pilot' s Association of Mexico	1,2	1	Not accept for review	File closed at step 1	

No.	Recipient NAO and case number	Regarding	Submitter(s)	NAALC Principle	Related Core Labor Standards	NAO's decision	Current Status	Follow-up Activities
27	U.S. NAO 2005-03	Mexico	Progreesive Union of Workers of the Textile Industry, the Manufacturing Cutting and Confection of Fabric and Garments in General and Related and Similar Industries in the Mexican Republic, a member of "Vanguardia Obrera" Workers Federation of Revolutionary Cenfederation of	1,2,3,4,5, 6,7,9,10	1,2,3,4	Accept for review	Case Pending at Step 2	Public Report of Review issued Aug 2007 recommended ministerial consultations

267

No.	Recipient NAO and case number	Regarding	Submitter(s)	NAALC Principle	Related Core Labor Standards	NAO's decision	Current Status	Follow-up Activities
			Workers and Peasants (FTVO-CROC) with the support of the U.S. Labor Education in the Americas Project and Washington Office on Latin America					
28	Mexican NAO 2005-01	U.S.	Northwest workers' Justice Project, the Brennan Center for Justice at New York University School of Law and	4,6,7,8,9, 10,11	2,4	Accept for review	Pending	Mexican NAO preparing a Public Report of Review, pending

268

No.	Recipient NAO and case number	Regarding	Submitter(s)	NAALC Principle	Related Core Labor Standards	NAO's decision	Current Status	Follow-up Activities
			Andrade Law Office					
29	Canadian NAO 2005-01	Mexico	Airline Pilot' s Association of Mexico	1,2	1	Not accept for review	File closed at step 1	
30	U.S. NAO 2006-01	Mexico	United Steelworkers	1.9	1.	Not accept for review	File closed at step 1	
31	Mexico NAO 2006-01	U.S.	Frente Autentico del Trabajo, the United Electrical, Radio and Machine workers of America, the Canadain Labour Congress, the Union Nacional de Trabajadores, among 54 organizations from Canada,	1,2,6,7,8, 9,10	1,4	Accept for review	Pending	Mexican NAO preparing a Public Report of Review, pending

269

No.	Recipient NAO and case number	Regarding	Submitter(s)	NAALC Principle	Related Core Labor Standards	NAO's decision	Current Status	Follow-up Activities
			Mexico and U.S.					
32	CAN NAO 2008-01	U.S.	The United Electrical Radio & Machine workers of America, the Canadian Association of Labour Lawyers (CALL) and 40 other labour organizations in Canada, Mexico and U.S.	2	1	Accept for review	Pending	Canadian NAO preparing a Public Report of Review, pending
33	US NAO 2010-01	Mexico	The Sindicato Mexicano de Elictricistas	1,2	1	N/A	N/A	N/A
34	CAN NAO 2011-01	Mexico	80 Unions from across North America	Core Labor Standard	1,2,3,4	Accept for review	N/A	N/A

270

ความหมายของสัญลักษณ์ในตารางสรุปข้อร้องเรียนที่ยื่นต่อ NAO (1994-2013)

Colum 5: NAALC Principle

(1) เสรีภาพในการสมาคม และการคุ้มครองสิทธิในการเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงาน (Freedom of association and protection of the right to organize)
(2) สิทธิในการรวมตัวกันเพื่อเจรจาต่อรอง (The right to bargain collectively)
(3) สิทธิในการนัดหยุดงาน (The right to strike)
(4) การห้ามใช้แรงงานบังคับ (A prohibition of forced labor)
(5) การคุ้มครองแรงงานเด็กและผู้เยาว์ (Labor protections for children and young persons)
(6) มาตรฐานแรงงานขั้นต่ำเกี่ยวกับการจ้างงาน ค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา (Minimum employment standards: pertaining to minimum wage , overtime pay)
(7) การขจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน (Elimination of employment discrimination)
(8) การให้ค่าจ้างที่เท่ากันระหว่างลูกจ้างหญิงและชาย (Equal pay for women and men)
(9) การป้องกันความเจ็บป่วยหรือการบาดเจ็บเนื่องมาจากการทำงาน (Prevention of occupational injuries and illness)
(10) การจ่ายค่าทดแทนในกรณีบาดเจ็บ หรือเจ็บป่วย อันเนื่องมาจากการทำงาน (Compensation in cases of occupational injuries and illnesses)
(11) การคุ้มครองแรงงานอพยพ (Protection of migrant workers)

271

Colum 6 : Related Core Labor Standards

(1) เสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการรวมกลุ่มเพื่อเจรจาต่อรอง (Freedom of association and right to collective bargaining)

(2) การขจัดไปซึ่งการใช้แรงงานบังคับในทุกรูปแบบ (The elimination the use of all forms of forced labor)

(3) การยกเลิกการใช้แรงงานเด็ก (The abolition of child labor)

(4) การขจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและในอาชีพ (The elimination of discrimination in employment and occupation)

272

ภาคผนวก ค.

รายชื่อ 51 ประเทศภาคีสมาชิกองค์การแรงงานระหว่างประเทศที่ยังไม่ได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ข้อมูลปี 2011) : กรณีมาตรฐานแรงงานหลัก

Countries	Freedom of association/ collective bargaining	Forced labour	Child labour	Discrimination in employment and occupation
Afghanistan	C.87 and 98	C.29	–	–
Australia	–	–	C.138	–
Bahrain	C.87 and 98	–	C.138	C.100
Bangladesh	–	–	C.138	–
Brazil	C.87	–	–	–
Brunei Darussalam	C.87 and 98	C.29 and 105	C.138	C.100 and 111
Canada	C.98	C.29	C.138	–
Cape Verde	–	–	C.138	–
China	C.87 and 98	C.29 and 105	–	–
Cuba	–	–	C.182	–
Eritrea	–	–	C.182	–
Ghana	–	–	C.138	–
Guinea-Bissau	C.87	–	–	–
India	C.87 and 98	–	C.138 and 182	–
Iran, Islamic Rep. of	C.87 and 98	–	C.138	–
Iraq	C.87	–	–	–
Japan	–	C.105	–	C.111
Jordan	C.87	–	–	–
Kenya	C.87	–	–	–
Korea, Rep. of	C.87 and 98	C.29 and 105	–	–
Kuwait	–	–	–	C.100
Lao People's Dem. Rep.	C.87 and 98	C.105	–	–
Lebanon	C.87	–	–	–
Liberia	–	–	C.138	C.100
Malaysia	C.87	C.105	–	C.111
Maldives	C.87 and 98	C.29 and 105	C.138 and 182	C.100 and 111
Marshall Islands	C.87 and 98	C.29 and 105	C.138 and 182	C.100 and 111
Mexico	C.98	–	C.138	–
Morocco	C.87	–	–	–
Myanmar	C.98	C.105	C.138 and 182	C.100 and 111
Nepal	C.87	–	–	–
New Zealand	C.87	–	C.138	–
Oman	C.87 and 98	–	–	C.100 and 111
Qatar	C.87 and 98	–	–	C.100

Countries	Freedom of association/ collective bargaining	Forced labour	Child labour	Discrimination in employment and occupation
Saint Lucia	–	–	C.138	–
Saudi Arabia	C.87 and 98	–	C.138	–
Sierra Leone	–	–	C.138 and 182	–
Singapore	C.87	C.105	–	C.111
Solomon Islands	C.87 and 98	C.105	C.138 and 182	C.100 and 111
Somalia	C.87 and 98	–	C.138 and 182	C.100
Sudan	C.87	–	–	–
Suriname	–	–	C.138	C.100 and 111
Thailand	C.87 and 98	–	–	C.111
Timor-Leste	–	C.105	C.138	C.100 and 111
Turkmenistan	–	–	C.138	–
Tuvalu	C.87 and 98	C.29 and 105	C.138 and 182	C.100 and 111
United Arab Emirates	C.87 and 98	–	–	–
United States	C.87 and 98	C.29	C.138	C.100 and 111
Uzbekistan	C.87	–	–	–
Vanuatu	–	–	C.138	–
Viet Nam	C.87 and 98	C.105	–	–

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวคัทลียา ใจศรีธิ เกิดเมื่อวันที่ 12 สิงหาคม พ.ศ.2530 จบการศึกษาระดับปริญญานิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง) จากคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เมื่อปี พ.ศ.2553 จากนั้นเข้าทำงานในบริษัทเอกชน ตำแหน่งนิติกร ที่บริษัทเนชั่นแนล เพาเวอร์ ซัพพลาย จำกัด (มหาชน) และในปีเดียวกัน ได้เข้ารับการศึกษาต่อในระดับปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สาขากฎหมายระหว่างประเทศ

ระหว่างศึกษาปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ได้เป็นผู้ช่วยนักวิจัย เรื่อง “โครงการศึกษาความเป็นไปได้และเตรียมความพร้อมการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา International Convention for Prevention the Pollution from Ships (MARPOL 73/78) Annex III-VI” ซึ่งจัดทำโดยศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยด้วย