

บทความ

พัฒนาการของการเจรจาประเด็นมาตรฐานสิทธิแรงงานในความตกลงการค้าเสรีของสหรัฐฯ และยุโรป

ปัจจุบัน ความตกลงการค้าเสรี (FTA) สมัยใหม่ อาทิ ความตกลงการค้าระหว่างสหรัฐฯ-เม็กซิโก - แคนาดา (USMCA) (ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อปี 2020) ความตกลงการค้าเสรีระหว่างสหภาพยุโรป - สิงคโปร์ (ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อปี 2019) และความตกลงที่ครอบคลุมและก้าวหน้าสำหรับหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจภาคพื้นแปซิฟิก (CPTPP) (ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อปี 2018) จะพบว่า FTA เหล่านี้มีพันธกรณีในเรื่องที่นอกเหนือไปจากการเปิดตลาดการค้าสินค้า บริการ และการลงทุน ด้วย หรือที่เรียกกันว่าประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการค้า (trade - related issues) อาทิ ทรัพย์สินทางปัญญา สิ่งแวดล้อม และแรงงาน และในบทความนี้ ผู้เขียนจะกล่าวถึงพัฒนาการของการเจรจาประเด็นแรงงานใน FTA ของสหรัฐฯ และสหภาพยุโรป เนื่องจากการเจรจาประเด็นดังกล่าวภายใต้ FTA ของกลุ่มประเทศดังกล่าวมีมาอย่างยาวนาน และเป็นผู้ผลักดันสำคัญในประเด็นมาตรฐานสิทธิแรงงานในเวทีโลก นอกจากนี้ พันธกรณีด้านมาตรฐานสิทธิแรงงานใน FTA ของกลุ่มประเทศดังกล่าวยังมีระดับข้อผูกพันที่สูง ซึ่งเป็นตัวอย่างสำคัญต่อการสร้างความเข้าใจต่อการเจรจาประเด็นมาตรฐานสิทธิแรงงานใน FTA ในปัจจุบัน

ในอดีต การขยายตัวทางการค้าโดยเฉพาะระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนา ทำให้เกิดการแข่งกันลดต้นทุนการผลิต ซึ่งรวมไปถึงการลดมาตรฐานสิทธิแรงงานจนสร้างผลกระทบต่อแรงงานจำนวนมาก (race to the bottom)¹ ทำให้ประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้ว² เห็นว่า การรักษาหรือยกระดับมาตรฐานสิทธิแรงงานควรเป็นเงื่อนไขสำคัญในการเข้าถึงตลาดของทุกประเทศ ทว่าองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ที่มีบทบาทกำหนดมาตรฐานสิทธิแรงงานในรูปแบบของอนุสัญญา (conventions) และข้อเสนอแนะ (recommendations) กลับไม่มีอำนาจบังคับให้สมาชิกปฏิบัติตามมาตรฐานสิทธิแรงงาน ทำให้ประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้วพยายามนำมาตรฐานดังกล่าวเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในการหารือในเวทีทางการค้า รวมถึงผลักดันให้เป็นพันธกรณีใน FTA มากยิ่งขึ้น

สำหรับองค์การการค้าโลก (WTO) ประเด็นมาตรฐานสิทธิแรงงานเคยถูกหยิบยกหารือในการประชุมระดับรัฐมนตรีเมื่อปี 1996 ที่สิงคโปร์ โดยที่ประชุมได้มีการหารือในประเด็นต่าง ๆ อาทิ ความเป็นไปได้ในการตั้งเงื่อนไขด้านแรงงานในการค้าระหว่างประเทศ รวมถึงบทบาทของ WTO ในการกดดันประเทศต่าง ๆ ให้ปฏิบัติตามมาตรฐานสิทธิแรงงาน ทั้งนี้ ที่ประชุมดังกล่าวมีมติว่า WTO จะสนับสนุนการทำงานของ ILO และเห็นว่าควรมีการส่งเสริมมาตรฐานสิทธิแรงงานเพื่อการค้าที่ยั่งยืน อย่างไรก็ตาม มาตรฐานสิทธิแรงงานต้องไม่ถูกนำมาใช้เพื่อการปกป้องทางการค้า นอกจากนี้ความได้เปรียบทางการค้าอันเนื่องมาจากการมีค่าจ้างต่ำของประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนา ก็ไม่ควรจะถูกเพ่งเล็งอีก³

อย่างไรก็ตาม แม้ความพยายามผลักดันเรื่องแรงงานภายใต้กรอบ WTO จะยังไม่บรรลุผลเท่าใดนัก ขณะเดียวกัน สหรัฐฯ และกลุ่มประเทศในยุโรป ซึ่งเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในเรื่องดังกล่าว ก็ยังคงมีความพยายามในการจัดทำความตกลงการค้าเสรีหรือกรอบความร่วมมือโดยครอบคลุมประเด็นแรงงาน ดังนี้

ในกรณีของสหรัฐฯ

- ประเด็นมาตรฐานสิทธิแรงงานได้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในกรอบเจรจาทางการค้าภายใต้กฎหมาย Trade Promotion Authority (TPA)⁴ ตั้งแต่ปี 1988 และสหรัฐฯ ได้ต่อยอดหลักการดังกล่าวด้วยการจัดทำ

¹ ที่มา กองเศรษฐกิจการแรงงาน, เศรษฐกิจการแรงงานระหว่างประเทศกับบริบทการค้าเสรีในระดับทวิภาคีและพหุภาคี ประจำปีไตรมาส 3/2564, 2564, หน้า 5

² ที่มา IMF Research Department, International Labor Standards and International Trade, 1997, หน้า 5

³ ที่มา Labour Standards: Consensus, coherence, and controversy https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/bey5_e.htm

⁴ Trade Promotion Authority (TPA) หรือ กฎหมายที่ให้อำนาจพิเศษในการเจรจาการค้าแบบเร่งด่วนแก่ประธานาธิบดีสหรัฐฯ โดยสภาองเกรส ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า กฎหมายดังกล่าวเปรียบเสมือนกรอบการเจรจาการค้าที่ใช้ร่วมกับทุกการเจรจา FTA ของสหรัฐฯ โดยที่ TPA จะกำหนดเป้าหมายในการ

North American Agreement on Labor Cooperation (NAALC) ในปี 1994 ซึ่งเป็นความตกลงที่ใช้ร่วมกับความตกลงการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (NAFTA) โดยเนื้อหาของ NAALC กำหนดให้สมาชิกต้องดำเนินการต่าง ๆ อาทิ สนับสนุนหลักการการให้สิทธิแรงงาน⁵ สนับสนุนการปฏิบัติตามและใช้บังคับกฎหมายแรงงานภายในประเทศ ยกกระตือรือร้นสภาพการทำงานและคุณภาพชีวิตของแรงงานภายในประเทศ สนับสนุนการเผยแพร่และแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน รวมถึงมีความร่วมมือในประเด็นที่เกี่ยวข้องด้านแรงงานระหว่างภาคี

- ต่อมา สภาองค์กรสหประชาชาติ ได้มีการปรับปรุง TPA อย่างต่อเนื่อง ได้แก่ TPA ฉบับปี 2002 ซึ่งกำหนดให้การเจรจา FTA ของสหประชาชาติ จะต้องไม่มีพันธกรณีที่ห้ามมิให้ภาคีล้มเหลวในการใช้บังคับกฎหมายแรงงานอย่างมีประสิทธิภาพ และมีการลงโทษทางการเงินอย่างจำกัดในกรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติตามพันธกรณี รวมถึงห้ามภาคีลดมาตรฐานสิทธิแรงงานเพื่อส่งเสริมการค้า และ TPA ฉบับต่อมาคือ ฉบับปี 2015⁶ ได้กำหนดให้การเจรจา FTA ของสหประชาชาติ จะต้องไม่มีพันธกรณีที่กำหนดให้ภาคีต้องปรับปรุงกฎหมายและแนวปฏิบัติด้านแรงงานให้สอดคล้องกับปฏิญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน (ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, 1998)⁷

ในกรณีของยุโรป

- ได้มีการจัดทำความตกลงเขตเศรษฐกิจยุโรป (EEA) ขึ้นในปี 1994⁸ โดยกำหนดให้ประเทศภาคีต้องยกระดับสภาพการจ้างงานและความเป็นอยู่ของแรงงานในเขตเศรษฐกิจยุโรป อีกทั้งจะต้องมีการกำหนดค่าจ้าง และมีการปฏิบัติที่เท่าเทียมระหว่างชายและหญิง ต้องสนับสนุนการหารือกันแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน รวมถึงมีความร่วมมือในประเด็นที่เกี่ยวข้องด้านแรงงานระหว่างภาคี⁹
- นอกจากนี้ สหภาพยุโรป (EU) ยังได้มีการจัดทำ FTA กับแอฟริกาใต้ ในปี 2000 ซึ่งถือว่าเป็น FTA ฉบับแรกของสหภาพฯ ที่กำหนดให้ภาคีเคารพสิทธิพื้นฐานด้านแรงงานในประเด็นต่าง ๆ อาทิ เสรีภาพในการสมาคม การจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน การจัดการใช้แรงงานเด็ก ซึ่งสอดคล้องกับอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ¹⁰ และในปี 2008 สหภาพฯ ยังได้จัดทำความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจกับกลุ่มประเทศ CARIFORUM¹¹ ซึ่งถือเป็นความตกลงที่มีข้อปฏิบัติ

เจรจาการค้าสินค้า บริการ รวมถึงประเด็นอื่นๆ อาทิ ทรัพย์สินทางปัญญา สิ่งแวดล้อม และแรงงาน (โปรดดู Trade Promotion Authority (TPA): Frequently Asked Questions (2019) <https://sgp.fas.org/crs/misc/R43491.pdf> และ Trade Promotion Authority (TPA) (2022) <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10038>)

⁵ NAALC ANNEX 1 – Labor Principles กำหนดหลักการด้านมาตรฐานสิทธิแรงงานขั้นต่ำซึ่งจะต้องส่งเสริมและทำให้กฎหมายภายในประเทศมีความสอดคล้องในเบื้องต้นนั้น มีอยู่ด้วยกัน 10 หลักการ ได้แก่ 1) การมีเสรีภาพในการสมาคม 2) การมีเสรีภาพในการเจรจาต่อรอง 3) การสิทธิในการนัดหยุดงาน 4) การจัดการใช้แรงงานบังคับ 5) การจัดการใช้แรงงานเด็ก 6) การมีสภาพการจ้างงานขั้นต่ำ 7) การจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน 8) การป้องกันการได้รับบาดเจ็บและเจ็บป่วยจากการทำงาน 9) การมีค่าจ้างที่เท่าเทียมระหว่างชายหญิง และ 10) การปกป้องแรงงานข้ามชาติ (โปรดดู North American Free Trade Agreement (NAFTA), Labour Provisions in Trade Agreements Hub, <https://www.ilo.org/LPhub/#rta-detail:7526>)

ทั้งนี้ ผู้เขียนขอให้ข้อสังเกตว่า สหประชาชาติ ได้กำหนดหลักการด้านมาตรฐานสิทธิแรงงานขึ้นด้วยตนเอง โดยอาจอ้างอิงจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศ เนื่องจาก ในช่วงเวลาดังกล่าว องค์การแรงงานระหว่างประเทศยังมิได้ออกปฏิญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน (1998) ที่ต่อมาจะกำหนดหลักการและสิทธิพื้นฐานในการทำงานของแรงงาน 4 หลักการ คือ 1) การมีเสรีภาพในการสมาคมและการร่วมเจรจาต่อรอง 2) การจัดการใช้แรงงานบังคับ 3) การจัดการใช้แรงงานเด็ก และ 4) การจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและการประกอบอาชีพ

⁶ อย่างไรก็ตาม TPA ฉบับปี 2015 ได้สิ้นสภาพบังคับแล้วเมื่อปี 2021 ปัจจุบัน รัฐบาลไบเดนก็ยังมิได้ขอให้สภาองค์กรสหประชาชาติ TPA ฉบับใหม่

⁷ ที่มา Worker Rights Provisions in Free Trade Agreements (FTAs) (2023) ที่ <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10046>

⁸ ความตกลงเขตเศรษฐกิจยุโรป (European Economic Area Agreement : EEA) เป็นความตกลงที่ให้สมาชิกของสมาคมการค้าเสรียุโรป (EFTA) สามารถเข้าร่วมเป็นตลาดร่วม (Common Market) กับสมาชิกสหภาพยุโรปได้ ทั้งนี้ EEA จะให้ความสำคัญกับการค้าเสรีภาพของตลาดภายในกลุ่มที่ซึ่งแบ่งเป็น 4 ประเด็น ได้แก่ เสรีภาพในการเคลื่อนย้ายสินค้าเสรีภาพในการเคลื่อนย้ายผู้คน เสรีภาพในการเคลื่อนย้ายบริการ และเสรีภาพในการเคลื่อนย้ายทุน (โปรดดู กลุ่มประเทศทางเศรษฐกิจ ที่ <https://www.stou.ac.th/Schoolnew/polsci/UploadedFile/82227-12.pdf>)

⁹ ที่มา European Economic Area (EEA), Labour Provisions in Trade Agreements Hub, <https://www.ilo.org/LPhub/#rta-detail:7528>

¹⁰ ที่มา EU – South Africa , Labour Provisions in Trade Agreements Hub ที่ <https://www.ilo.org/LPhub/#rta-detail:7484>

¹¹ กลุ่มประเทศ CARIFORUM ประกอบด้วย 14 ประเทศเขตแคริบเบียน ได้แก่ สาธารณรัฐโดมินิกัน แอนทีกาและบาร์บิวดา บาฮามาส บาร์เบโดส เบลีซ โดมินีกา เกรนาดา กายานา จาไมกา เซนต์ลูเชีย เซนต์วินเซนต์และเกรนาดีนส์ ซูรินาม ตรินิแดดและโตเบโก เฮย์ติ (ยังมีได้ให้สัตยาบัน)

ด้านแรงงานที่กว้างขวางครอบคลุมหลายประเด็น อาทิ กำหนดให้ประเทศภาคีรวมถึงนักลงทุนจะต้องปฏิบัติตามมาตรฐานสิทธิแรงงานตามปฏิญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานฯ ภาคีจะต้องไม่ใช่ประเด็นมาตรฐานสิทธิแรงงานมาเป็นเครื่องมือปกป้องทางการค้า การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ จะต้องไม่ส่งผลกระทบต่อการใช้บังคับกฎหมายแรงงาน หรือไม่ลดระดับมาตรฐานสิทธิแรงงาน และมีความร่วมมือกันในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับแรงงาน อาทิ การแลกเปลี่ยนข้อมูล การสร้างความตระหนักรู้ การฝึกทักษะแก่แรงงาน เป็นต้น¹²

- นอกจากนี้ สหภาพฯ ยังมีสนธิสัญญาลิสบอน (Treaty of Lisbon) (มีผลใช้บังคับเมื่อปี 2009) ที่ให้อำนาจแก่สหภาพฯ ในการเจรจาในประเด็นที่นอกเหนือไปจากการลดภาษี ซึ่งรวมถึงประเด็นด้านสังคมและความยั่งยืน¹³ นอกจากนี้ สนธิสัญญาลิสบอนยังได้เปลี่ยนสนธิสัญญามาสทริกซ์ (ซึ่งว่าด้วยการจัดตั้งสหภาพฯ) ให้เป็นสนธิสัญญาว่าด้วยการดำเนินการของสหภาพฯ (Treaty of the Functioning of the European Union) ที่กำหนดให้นโยบายด้านสังคมของสหภาพฯ จะต้องส่งเสริมการจ้างงาน มีสภาพการทำงาน และคุ้มครองแรงงานที่เหมาะสม¹⁴ นอกจากนี้ ยังได้กำหนดบทบาทของสหภาพฯ ในการส่งเสริมให้ประเทศกำลังพัฒนา มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืนด้วย ดังนั้น จากปัจจัยที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นว่าการเจรจาจัดทำ FTA ของสหภาพฯ จำเป็นจะต้องมีพันธกรณีที่เกี่ยวข้องกับสังคม ความยั่งยืน ซึ่งรวมถึงประเด็นแรงงานด้วย

จากพัฒนาการประเด็นด้านแรงงานภายใต้นโยบายและกฎหมายของสหรัฐฯ และสหภาพยุโรป เราจะพบว่าประเด็นดังกล่าวถูกนำเข้ามาอยู่ในการเจรจาจัดทำ FTA ของประเทศดังกล่าวมากกว่า 3 ทศวรรษ แล้ว และยังคงมีพัฒนาการของระดับความผูกพันที่สูงขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะการกำหนดให้ภาคีต้องมีกฎหมายและแนวปฏิบัติที่ต้องสอดคล้องกับสิทธิแรงงานของ ILO ดังนั้น หากไทยต้องการที่จะมีการเจรจาจัดทำความตกลงทางการค้ากับประเทศเหล่านี้ ก็จะต้องพิจารณายอมรับถึงพันธกรณีด้านมาตรฐานสิทธิแรงงานเหล่านี้ด้วย โดยจำเป็นต้องพิจารณารูปแบบพันธกรณีดังกล่าวของประเทศเหล่านี้ และประเมินถึงความสอดคล้องของกฎหมายแรงงานภายในประเทศกับมาตรฐานสิทธิแรงงานของ ILO ตลอดจนสร้างความเข้าใจแก่ภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อเตรียมการรองรับผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นต่อไป

นายอินทรัตน์ เชื้อนรัตน์
นักวิชาการพาณิชย์ปฏิบัติการ
สำนักอเมริกา แปซิฟิก และองค์การระหว่างประเทศ
กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ
มีนาคม 2566

¹² ที่มา EU - CARIFORUM States, Labour Provisions in Trade Agreements Hub <https://www.ilo.org/LPhub/#rta-detail:7451>

¹³ ที่มา Labour rights in EU trade agreements Towards stronger enforcement, European Parliament [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/698800/EPRS_BRI\(2022\)698800_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/698800/EPRS_BRI(2022)698800_EN.pdf)

¹⁴ ที่มา EUR-Lex Access to European Union Law. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:social_policy