

試析美國在中美洲自由貿易協定 (CAFTA-DR) 下控訴

瓜地馬拉違反勞工標準執行之相關問題

王芊茵、宋柏霆

2014 年 9 月，美國貿易代表署 (Office of the United States Trade Representative, 以下簡稱 USTR) 正式在中美洲自由貿易協定 (Dominican Republic-Central America-United States Free Trade Agreement, 下稱 CAFTA-DR) 架構下對瓜地馬拉 (以下簡稱瓜國) 提出成立仲裁小組的要求。美國控訴瓜國未能履行其在 CAFTA-DR 下「有效地執行勞工標準法令」之承諾。早在 2011 年 8 月，美國即曾請求在 CAFTA-DR 架構下成立仲裁小組，惟其之後與瓜國展開協商，暫緩成立小組的請求，雙方並在 2013 年 4 月簽訂相關的執行計畫 (Enforcement Plan)。惟在執行計畫簽訂後，瓜國的執行成效遲遲未能令美國滿意，是以美國於 2014 年 9 月再次正式要求成立在 CAFTA-DR 架構下的仲裁小組¹。

系爭事件是第一起勞工標準議題在自由貿易協定 (Free Trade Agreement, 以下簡稱 FTA) 的爭端解決機制下所處理的案件，該案件的後續發展可能牽動未來在 FTA 架構下有關勞工保護的未來發展與執行方向，值得關切。

故本文首先將勞工保護條款於 FTA 下的發展與趨勢做一簡述；其次以美國所簽署的 FTA 中第一個納入勞工標準條款的自由貿易協定—北美自由貿易協定 (North American Free Trade Agreement, 下稱 NAFTA) 來與 CAFTA-DR 下的勞工標準保護條款及爭端解決機制進行比較；最後就美國這次提出的意見書參酌國際勞工組織 (International Labour Organization, 下稱 ILO) 的觀察報告予以分析並做出結論。

勞工保護於 FTA 下的發展與趨勢

關於勞工條件之保障在國際貿易的領域下，向來是一個熱門討論的問題。從理論上而言，若一國之產業採用較低的勞動標準將使其國內生產者花費之生產成

¹ *United States Proceeds with Labor Enforcement Case Against Guatemala*, USTR, Sept. 18, 2014, available at <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/pressreleases/2014/September/United-States-Proceeds-with-Labor-Enforcement-Case-Against-Guatemala>.

本較少，從而造成其他採取較高勞動條件保障之國家的生產者，因為生產成本較高，而在商品或服務的競爭上，產生不公平之競爭條件。在國際經貿法的領域下，GATT 原則上並未直接處理勞工權利之問題²。雖在烏拉圭回合結束後，美國與法國提議將 WTO 未來之議程納入「貿易與勞動標準」關係之檢討，但此為開發中國家所反對³；是以，在多邊貿易領域下，由於國家間的利益衝突，致勞動標準未能納入討論。現時，關於勞動標準納入國際貿易領域之討論，則多出現在 FTA 中。

將保障勞動基本權益的條款放入貿易協定中想法，最早可以起源於 1948 年，討論成立國際貿易組織 (The International Trade Organization, 下稱 ITO) 的哈瓦那憲章中有類似概念的提出，惟隨著 ITO 的失敗，相關勞動基本權益的條款在後來的 GATT 以及 WTO 中皆未被採納，取而代之的是相關國家在談判雙邊或區域自由貿易協定時，將勞工標準條款放入討論⁴。如自 1993 年，美國與柬埔寨的紡織品雙邊協定、1994 年，巴西、阿根廷、烏拉圭以及巴拉圭等國所談判的南方共同市場、1997 年，加拿大與智利的雙邊自由貿易協定皆有討論與放入部分條款⁵。其中最早將談判勞動基本權益條款結果完整納入文本中的為 1994 年生效的 NAFTA，以及後續美國與相關國家，如約旦、中美洲自由貿易協定國家、新加坡、南韓等國談判簽署的 FTA。

為了比較美國透過 FTA 推動勞工標準條款的進展，本文以下將簡要比較相關條款在美國一開始所簽訂的 NAFTA，與在 CAFTA-DR 下的差別，包括就本案有關勞工標準的保護條款、爭端解決機制以及相關罰則：

A. NAFTA 下的架構介紹

由美國、加拿大以及墨西哥於 1992 年簽屬的 NAFTA 中，有關於勞工標準的條款係附加於北美勞動事務合作附加協定 (The North American Agreement on Labor Cooperation, 下稱 NAALC)。於 NAALC 中，其建立了 11 項準則，該等

² 在 WTO 下唯一與勞工標準相關之條文為 GATT 第 20 條(e)款所規定之「一般例外」情形，將「關於監獄人犯之產品」包括在內。在符合 GATT 第 20 條前言之規定下，可以對他國監獄人犯之產品之進口實施進口限制，而不會違反 GATT 第 11 條第一項之規定。

³ 羅昌發，國際貿易法，頁 718，2010 年。

⁴ Cleopatra DOUMBIA-HENRY and Eric GRAVEL, *Free trade agreements and labour rights: Recent developments*, 145 INTERNATIONAL LABOUR REVIEW 186, 186 (2006).

⁵ Sandra Polaski, *Protecting Labor Rights Through Trade Agreements: An Analytical Guide*, 10 JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW AND POLICY 14, 14(2004).

原則並非要求各會員國國內的勞動法皆應參照的最低標準，而是各締約國在勞工標準相關的法令、規則、程序上所應盡可能執行上開準則的要求⁶。

在爭端解決機制的部分，於 NAALC 中規定，爭端皆要先進行協商再成立專家小組進行調查及提出建議⁷。根據 NAFTA 第 29 條規定，只有在爭議涉及職業安全與衛生、童工、基本工資、技術勞工標準等法令部分時，才有機會召開仲裁小組，仲裁小組應先審酌該爭議是否為雙方皆認為是勞工法令的範疇以及該爭議是與交易有關⁸；仲裁小組在調查事實後應做出決定並對相對國提出建議⁹。罰則方面小組可以授權對被告進行罰鍰或暫停貿易優惠。

B. CAFTA-DR 下的架構介紹

由美國、哥斯大黎加、薩爾瓦多、瓜地馬拉、宏都拉斯、尼加拉瓜以及多明尼加於 2004 年簽屬的 CAFTA-DR 有關於勞工基本權益的條款係在協定中自成一個章節。CAFTA-DR 的勞工章節提出了 5 個準則¹⁰，要求各締約國應盡力去達成 (strive to ensure)，但並非強迫或對各國的最低要求訂定標準，各國僅需於其國內法盡量與該等準則呼應¹¹。CAFTA-DR 中建議各締約國採取相關程序措施便於有效執行勞工法令¹²，以及特別指出對於資訊公開透明宣傳的要求¹³，並建議各締約國建立相關申訴程序¹⁴。另外，締約國尚需合作建立勞工合作與勞工能力增進機制 (Labor Cooperation and Capacity Building Mechanism)，該機制希望在尊重考量各國的經濟、法律以及文化下去調和各國家的發展計劃及提供機會給各國共同參與發展增進勞工標準的目標¹⁵。

在爭端解決部分，勞工章節適用協定第二十章的爭端解決機制。根據 CAFTA-DR 第 16.2.1 條(a)款的規定，平時在 CAFTA-DR 下應有與勞工爭議相關的專家清單，一旦發生爭議，爭議的雙方當事國即得由清單中選出合適的專家成立仲裁小組¹⁶。在罰則部分，如受訴國不遵守小組的建議，則小組可以處以該國

⁶ The North American Agreement on Labor Cooperation, Annex 1.

⁷ The North American Agreement on Labor Cooperation, art. 22 & 23.

⁸ *Id.* art. 29.

⁹ *Id.* art. 36.

¹⁰ The Dominican Republic-Central America-United States Free Trade Agreement, art. 16.8.

¹¹ *Id.* art. 16.1.2.

¹² *Id.* art. 16.3.2 & 16.3.3.

¹³ *Id.* art. 16.3.7.

¹⁴ *Id.* art. 16.3.1.

¹⁵ *Id.* art. 16.5.1 & 16.5.2.

¹⁶ *Id.* art. 16.7.1.

每年最高美金 1,500 萬元的罰鍰¹⁷，該罰鍰將用於確保適度的勞工與環境保護¹⁸。若受訴國無法支付此賠償金，控訴國得採取其他措施，如暫停優惠關稅¹⁹，控訴國最高可暫停被告國百分之五十的貿易優惠²⁰。

C. 從 NAFTA 到 CAFTA

在法律架構下，兩個協定皆要求締約國執行其國內法架構下的勞工法令，並無要求把協定的相關標準納入國內法，而 CAFTA-DR 依照國際勞工組織所提出的五個準則中，大部分 NAFTA 皆已有提出，其中較大的差異在於：在 NAFTA 時期，根據 NAFTA 第 29 條規定，締約國得請求仲裁小組針對與貿易相關且相互承認的勞工法規進行裁量，但僅限童工、最低薪資及職業健康與安全的事項，從上可發現只有違反勞工標準會造成貿易限制時才可作為可被控訴的客體，且範圍相當的特定²¹；然而，在 CAFTA-DR 中，雖然在第 16.1 條亦有規定系爭措施會影響雙方貿易的要件，然而在判斷賠償的額度時，根據 CAFTA-DR 第 20.17.2 條規定，仲裁小組在衡量裁罰的額度時，應將締約國因未能執行相關的勞工標準而致影響他會員國的商業運作納入考量²²。

另外，NAFTA 是把勞工章節獨立以附加協定提出，非如 CAFTA-DR 是放在協定本文的裡面，爭端解決的適用上有所差異，由此更可以看出 CAFTA-DR 更注重勞動章節的部分。兩協定在爭端解決上皆要求先從協商開始，但在 NAFTA 部分因為與勞工相關的章節在附加文本而非本文，因此，相較於 CAFTA-DR 可以直接適用爭端解決程序而言，在 NAFTA 需先經部長級諮商判斷系爭事項是否落入附加協定 NAALC，判斷完後一旦落入 NAALC，亦需再經一次在 NAALC

¹⁷ *Id.* art. 20.17.2.

¹⁸ *Id.* art.20.17.4.

¹⁹ *Id.* art.20.17.5.

²⁰ *Id.* art.20.16.6.

²¹ The North American Agreement on Labor Cooperation, art. 29: “1. If the matter has not been resolved within 60 days after the Council has convened pursuant to Article 28, the Council shall...where the alleged 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 is: trade-related; covered by mutually recognized labor laws.”

²² The Dominican Republic-Central America-United States Free Trade Agreement, art. 20.17.2: “The panel shall determine the amount of the monetary assessment in U.S. dollars within 90 days after it reconvenes under paragraph 1. In determining the amount of the assessment, the panel shall take into account:(a) the bilateral trade effects of the Party’s failure to effectively enforce the relevant law;(b) the pervasiveness and duration of the Party’s failure to effectively enforce the relevant law;(c) the reasons for the Party’s failure to effectively enforce the relevant law, including, where relevant, its failure to observe the terms of an action plan;(d) the level of enforcement that could reasonably be expected of the Party given its resource constraints...”

爭端解決架構下的諮商，而非如 CAFTA-DR 可以直接適用協定爭端解決架構，因此，從爭端解決的角度來看 CAFTA-DR 較 NAFTA 更有效率。另外，CAFTA-DR 要求締約國應先成立的處理勞工爭議之爭端小組成員的專家清單 (roster)，用以解決依第 16.2.1 條(a)條款下所提出的爭端，非如 NAFTA 係於爭議出現後再依相關程序成立小組。

本案事實與爭點

從 NAFTA 到 CAFTA-DR 美國持續透過 FTA 推動勞工標準，然如前段所比較的，在缺乏足夠誘因的情形下，對於實質的勞工保護標準並沒有突破性的進展，惟在 2014 年 9 月由美國提起在 CAFTA 下與勞工標準相關的訴訟，可能為歷史上首次針對勞工標準議題於 FTA 架構下進行控訴的案件，該案的小組將如何解釋 CAFTA-DR 中的相關條款，值得觀察。檢視美國所提出的初始文件，美國主張瓜國在執行其國內的勞工標準時，有三方面違反 CAFTA-DR 第 16.2.1 條(a)款規定：第一，瓜國未能遵守法院要求雇主對因員工參加工會活動而被任意解雇的行為，進行補償或重新聘雇，也未對因如此惡意的行為而處罰的罰鍰予以執行。第二，瓜國未能依勞工法對違法的雇主展開調查，亦未對勞動部認定的違法雇主處以罰鍰。第三，未能依法定要求，於時限內給予公會登記或進行國內勞工協商程序²³。

依 CAFTA-DR 第 16.2.1 條(a)款規定：「締約國於條約生效後，對於其國內勞動法在一定程度上會影響締約國雙方的貿易時，應持續或不斷的努力且有效的執行²⁴。」CAFTA-DR 第 16.2.1 條(a)款有四個要件，第一、系爭規範是 CAFTA-DR 定義下的勞動法，第二、系爭國未能有效執行該法律，第三、該未能有效執行的原因是因為締約國的持續作為或不作為而導致，第四、該未能有效執行會造成某程度的貿易上影響，下分述之：

系爭措施是 CAFTA-DR 定義下的勞動法

²³ Office of the United States Trade Representative, *In the Matter of Guatemala—Issues Relating to the Obligations Under Article 16.2.1(a) of the CAFTA-DR*, Initial Written Submission of The United States, at 3.

²⁴ The Dominican Republic-Central America-United States Free Trade Agreement, art.16.1.2(a): “A Party shall not fail to effectively enforce its labor laws, through a sustained or recurring course of action or inaction, in a manner affecting trade between the Parties, after the date of entry into force of this Agreement.”

在 CAFTA-DR 第 16.8 條對勞動法定義下，所謂一國的勞動法應包含條款中與 CAFTA-DR 提出的準則有關的權利。

美國提出的第一部分認為瓜國勞動法第十章的第 62(c)、209、223、379 以及 380 條係保障瓜國勞工的組織工會權、組織與共同議價權，且瓜國法院要求雇主對因員工參加工會活動而被任意解雇的行為進行補償或重新聘雇，是為 CAFTA-DR 定義下的勞動法²⁵。第二部分係瓜國勞動法第十章第 27、61、92-93、103、116-118、121-122、126-130、134 和 197 條，上開條文係保障員工應有適當工作環境、最低工資、合理工時、工作安全及勞動健康等權利，系爭措施所規範的權利包含在 CAFTA-DR 準則有關的權利範圍內，是為 CAFTA-DR 定義下的勞動法²⁶。第三部分是關於公會註冊的議題，係規定在瓜國的勞動法第 217-219 條、第 211(a)款、(b)款以及第 61,103,116-118,121-122,126-130,和 197 條，上述條款涉及組織與共同議價權，是 CAFTA-DR 定義下的勞動法。

系爭國未能有效執行該法律、且該未能有效執行的原因是因為締約國的持續作為或不作為而導致

瓜國在行政上有勞動部來執行調查勞工的訴願、在司法上有勞工法院來開啟調解程序或審查勞動部處以違法者的罰鍰是否合理。然而瓜國在國內的個案中，發生了雇主因勞工組成公會而解雇勞工²⁷以及勞工申請調解而未准予申請的情形²⁸，並且瓜國政府更未能有效的執行法院所判決的補償方案，例如「ITM」案²⁹。此外，於 ILO 在 2013 年三月提出一份觀察報告³⁰中，所舉的「SITRAFRIBO」一案³¹亦有類似的情形出現。

²⁵ Office of the United States Trade Representative, *In the Matter of Guatemala—Issues Relating to the Obligations Under Article 16.2.1(a) of the CAFTA-DR*, Initial Written Submission of The United States, at 33.

²⁶ *Id.* at 126.

²⁷ *Id.* at 123.

²⁸ *Id.* at 33.

²⁹ *Id.* at 54. Industria de Representaciones de Transporte Marítimo(ITM)，該案中瓜國勞動法院認為 ITM 違反瓜國勞動法第 209 條，辭退 14 個要成立工會的碼頭工人。法院判決 ITM 應雇回相關工人並對 ITM 處以罰鍰，但 ITM 完全未採行任何措施。對此，法院向勞動部門提出應予 ITM 公司刑事制裁，然而行政部門未予執行，且法院也並未繼續裁決對 ITM 處以罰鍰。

³⁰ ILO, Research paper No. 4, available at http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_207860.pdf(last visited Dec. 7, 2014)

³¹ *Id.* at 14.; Fribo S.A. 是一間成衣公司，該公司的雇主解雇的 40 名員工中有 36 名是工會的成員，雇主沒有支付社會安全基金(social security fund)，而這將導致員工沒有健康照護的保障，且瓜國

再者，瓜國勞動部下建立所謂的勞動監督員制度³²(General Labor Inspectorate，下稱 GLI)，該制度是為了監督雇主是否有違反瓜國的勞動法令；瓜國勞動法賦予 GLI 對勞工的投訴發動調查，並要求 GLI 介入勞工提出的爭端中，且需快速證實是否真有違反法規的情事³³。然而，美國舉出在相關個案，瓜國並未如實的依規定執行相關違法的調查³⁴，如 Koa Modas 案³⁵。且在 ILO 同份觀察報告所舉的「SITRABI」³⁶案中，瓜國政府亦有未積極調查相關違法事實的情形發生。

此外，瓜國勞動部下屬的勞工事務總理事會 (General Labor Directorate，下簡稱 GLD) 應在適當時間內為公會完成註冊，且瓜國勞動法院應組織調解庭來解決雇主與勞工的糾紛。依瓜國相關法律規定，勞動部應在收受成立工會申請的十個工作天內給予註冊、勞工法院在收到申訴後應在 12 小時內組織調解庭，然在「Koa Modas」³⁷案與「Ternium」³⁸案中，瓜國皆未能履行上開國內法律的要求。

政府沒有要求該公司僱回那些員工也未迫使該公司繳納基金費用。ILO 的監督小組認為瓜國未能尊重且執行法院對於該公司應聘回員工的要求。

³² Office of the United States Trade Representative, *In the Matter of Guatemala—Issues Relating to the Obligations Under Article 16.2.1(a) of the CAFTA-DR*, Initial Written Submission of The United States, at 24.

³³ *Id.* at 126

³⁴ 勞動部更有設立最佳調查實行準則(Protocol on Best Practices of Work)要求調查員應盡快出現在爭議發生的場所，並分析相關文件與向其他跨部門且有不同利益的員工詢問的義務。

³⁵ Office of the United States Trade Representative, *In the Matter of Guatemala—Issues Relating to the Obligations Under Article 16.2.1(a) of the CAFTA-DR*, Initial Written Submission of The United States, at 30.; 該公司被舉發未能遵守相關勞動法。為了回應申訴，勞動部派調查員來工廠觀察並與管理代表見面，調查員只跟雇主選定的員工進行訪談，而未跟檢舉的員工溝通。員工向瓜國勞動部報告，但勞動部並未有回應。

³⁶ ILO, Research paper No. 4, available at

http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_207860.pdf (last visited Dec. 7, 2014); 此案中，雇主未能遵守團體協商的協議，尤其是對於薪資部分的協議。另外有一些工會成員被要脅以及羞辱。更甚者，還有位工會成員被由雇主所保管的工廠工具殺害，但是瓜國政府未能對此展開足夠的調查。

³⁷ Office of the United States Trade Representative, *In the Matter of Guatemala—Issues Relating to the Obligations Under Article 16.2.1(a) of the CAFTA-DR*, Initial Written Submission of The United States, at 45.; Koa Modas 的員工向 GLD 提出成立工會的申請，然而 GLD 提出許多非法定的要求，令工會的申請延宕已久，如該工會從其首先提出申請的 2011 年 12 月開始起算到核准整整約六個月。說明了瓜國未能履行其國內法的即時成立的要求。

³⁸ Office of the United States Trade Representative, *In the Matter of Guatemala—Issues Relating to the Obligations Under Article 16.2.1(a) of the CAFTA-DR*, Initial Written Submission of The United States, at 51.; 2012 年三月，約百名 Ternium galvanized steel corporation 的工人向法院提出控訴，指出遭受公司不公平對待、21 小時的輪班以及要脅若週日不加班將予以遣散。法院除了未建立調解庭，也未在 15 天內解決紛爭。

最後，ILO 更舉「SITRAINPROCSA」一案，說明瓜國政府未能有效的執行其國內法所應建立的社會安全系統以及給予適當遣散費的要求³⁹。

美國提出有許多個案皆因瓜國未能遵守或執行相關法律長達六年，造成什麼結果？⁴⁰如在 ITM、NEPORA、ODIVESA 和 Fribo 等案中，至少有 89 個工人未能得到法院判准的補償。而如前舉出的 Koa Modas 公司一案，瓜國政府對於勞工衛生環境與健康的執行，從 2012 到 2014 來從未改善。另外，美國提出瓜國自從 2010 年到 2012 年中，就有四件瓜國政府未能替工會完成註冊的案件⁴¹。另有資料顯示瓜國自從 2006 到 2014 年，至少未能有效執行七件相關調解程序來改善勞工的權益⁴²。這些資料都證明了瓜國的確持續性的作為或不作為的事實。

該未執行會造成某程度上的貿易影響

所謂造成某程度上的貿易影響，美國認為，可以指為影響競爭。自 2007 年到 2013 年間，美國是瓜國最大的貿易夥伴⁴³，因此，瓜國違反相關條文⁴⁴的執行因而降低勞動成本，將造成美國相關部門，如運輸業、成衣業、農業部門遭受損害⁴⁵，而有影響貿易的情形。例如瓜國之咖啡、成衣部門的產品約有 94% 是銷往美國，由於未能得到工會的支持以改善工作環境，該等部門以低成本的方式生產，進而影響美國的貿易⁴⁶。

結論

從美國提出的初始意見及 ILO 的調查報告角度來觀察，瓜國的確是有很高的可能性會違反 CAFTA-DR 架構下對於勞工章節保護的條款，但美國所提出對於貿易會有相關影響的論點似乎尚嫌薄弱。相關的爭議問題尚需要等待瓜國的初

³⁹ ILO, Research paper No. 4, available at http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_207860.pdf (last visited Dec. 7, 2014); 該公司是生產及包裝蔬果的公司。該公司的雇主除了不願和工會成員溝通之外，遣散了被選為工會幹部的員工，並把工廠賣給了不願承認工會的其他雇主。但是瓜國政府對於上述的違法事實並未有任何作為。

⁴⁰ *In the Matter of Guatemala—Issues Relating to the Obligations Under Article 16.2.1(a) of the CAFTA-DR*, Initial Written Submission of The United States, at 33.

⁴¹ *Id.* at 52.

⁴² Office of the United States Trade Representative, *In the Matter of Guatemala—Issues Relating to the Obligations Under Article 16.2.1(a) of the CAFTA-DR*, Initial Written Submission of The United States, at 53.

⁴³ *Id.* at 22.

⁴⁴ *Id.* at 28.

⁴⁵ *Id.* at 23.

⁴⁶ *Id.*, at 53.

始意見提出，及由仲裁小組做出裁決後，才能繼續觀察後續的發展。而由美國開始提出此保護勞工條款的爭端解決要求，對往後國際間有關勞工保護條款的發展會有如何影響，也是值得持續關注的議題。

