

NGO ด้านอาหารทะเลของสหรัฐฯ เรียกร้องให้ลดระดับไทยสู่ “เทียร์ ๒ เฝ้าระวัง” ในรายงานการค้ามนุษย์



แม้รายงานการค้ามนุษย์ประจำปี ๒๕๖๓ ของกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา (US State Department's Trafficking in Persons: TIP) ซึ่งเผยแพร่เมื่อเดือนมิถุนายน ๒๕๖๓ ยังคงจัดอันดับประเทศไทยให้อยู่ในระดับ “เทียร์ ๒” (Tier 2) แต่กลับถูกคัดค้านจากกลุ่ม Seafood Working Group (SWG) ซึ่งเป็นกลุ่มเฝ้าระวังที่เป็นตัวแทนขององค์กรไม่แสวงผลกำไร (NGO) จำนวน ๑๘ องค์กร ที่ได้ติดตามเพ่งเล็งประเด็นการใช้แรงงานของไทยตลอดมา กลุ่มดังกล่าวได้เรียกร้องให้รัฐบาลของนายโดนัลด์ ทรัมป์ ปรับลดระดับประเทศไทยจาก “เทียร์ ๒” ไปสู่ “เทียร์ ๒ เฝ้าระวัง (Tier 2 Watch List)” โดยอ้างว่ามีหลักฐานที่ละเอียดและครอบคลุมรอบด้านซึ่งแสดงให้เห็นถึงความล้มเหลวในความพยายามของรัฐบาลไทยที่จะดำเนินคดี คืบครอง และป้องกันการค้ามนุษย์เมื่อปี ๒๕๖๒

ที่ผ่านมา กลุ่ม SWG ซึ่งประกอบด้วยการรวมตัวของกลุ่มกรีนพีซ (Greenpeace) ฟิชไวส์ (Fishwise) และฮิวแมนไรท์แอตซี (Human Right at Sea) ได้วิพากษ์การดำเนินงานในประเด็นแรงงานของไทยเป็นระยะ รวมถึงเสนอให้ลดระดับประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ไปอยู่ในบัญชีการเฝ้าระวังในระดับ Tier 2 ด้วยอ้างว่าประเทศเหล่านี้ไม่สามารถปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดไว้ในรัฐบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ของสหรัฐฯ ปี ๒๕๔๓ (US Trafficking Victims Protection Act: TVPA) of 2000 อีกทั้งยังไม่มีควมคืบหน้าเพียงพอในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในปี ๒๕๖๒ ทั้งนี้ กลุ่ม SWG ให้ความเห็นว่าหลักฐานที่ปรากฏในรายงานการค้ามนุษย์ (TIP) นั้นเอนเอียงไปในทิศทางที่เข้าเกณฑ์การจัดให้ประเทศอยู่ใน “เทียร์ ๒ เฝ้าระวัง (Tier 2 Watch List)” เสียมากกว่า นอกจากนี้ กลุ่มยังได้จัดทำรายงานขึ้นเองโดยรวบรวมข้อมูลจากการหารือกับองค์กรที่ประสานงานกับแรงงานผู้ปฏิบัติที่อยู่แนวหน้า พร้อมเอกสารประกอบที่แสดงถึงกรณีการค้ามนุษย์ที่อาจเกิดขึ้นถึง ๒๓ กรณี

อนึ่ง รายงานการค้ามนุษย์ (TIP) เป็นเครื่องมือทางการทูตที่สำคัญของรัฐบาลสหรัฐฯ ในการเข้าไปมีส่วนร่วมกับรัฐบาลต่างประเทศในการต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยมีการจัดทำรายงานเผยแพร่ในเดือนมิถุนายนของทุกปี พร้อมกับการจัดอันดับประเทศออกเป็น ๔ ระดับ ขึ้นอยู่กับความพยายามในการต่อต้านการค้ามนุษย์ อันดับที่ย่ำต่ำที่สุดคือ Tier 3 ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการคว่ำบาตรการช่วยเหลือ ในขณะที่ Tier 2 ไม่มีผลนำไปสู่ในเรื่องดังกล่าว

สำหรับรายงานการค้ามนุษย์ (TIP) ปี ๒๕๖๓ ได้นำเสนอ ๕ ประเด็นเด่น ที่แสดงให้เห็นถึงความพยายามมากขึ้นของรัฐบาลไทยในการดำเนินงานเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์เมื่อเทียบกับปีก่อนหน้า อย่างไรก็ตาม กลุ่ม SWG มีความเห็นว่าข้อมูลที่ระบุในรายงาน ๔ ใน ๕ ประเด็นนั้น กลับเป็นหลักฐานชัดเจนของความพยายามที่ไม่จริงจัง และขาดประสิทธิภาพ สำคัญสรุปได้ ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ กระทรวงการต่างประเทศแห่งสหรัฐฯ ได้หมายเหตุในรายงานถึงผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นน้อยมากจากโครงการฝึกอบรมต่อต้านการค้ามนุษย์ให้กับผู้พิพากษา และโครงการฝึกอบรมโดยความร่วมมือกับองค์กร NGO ให้กับตำรวจ อัยการ และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในศูนย์พักพิง เพื่อให้สามารถดูแลผู้ได้รับบาดเจ็บและ

ขาดแคลนทางใจ ทั้งนี้ กลุ่ม SWG เห็นว่าการฝึกอบรมโดยไม่ประเมินผลลัพธ์ที่ควรได้รับการพิจารณายอมรับว่าเป็นความพยายามมากขึ้นเพื่อต่อสู้การค้ำมนุษย์ อีกทั้งการฝึกอบรมส่วนใหญ่ก็ได้รับการสนับสนุนอย่างมีนัยสำคัญจากหน่วยงานสหประชาชาติ องค์กรพัฒนาเอกชน และรัฐบาลอื่นๆ ซึ่งการสนับสนุนและจัดหาทุนโดยหน่วยงานภายนอกเหล่านี้ไม่ควรนำมาใช้เป็นเกณฑ์ในการจัดลำดับความพยายามในการต่อต้านการค้ำมนุษย์เช่นกัน

ประเด็นที่ ๒ กลุ่ม SWG มีข้อสังเกตว่ารายงานการค้ำมนุษย์ (TIP) ปีนี้เลือกนำเสนอข้อมูลโดยเฉพาะเจาะจง (highly selective) ซึ่งอาจนำไปสู่ความเข้าใจคลาดเคลื่อนได้ โดยมุ่งเน้นไปยังจำนวนที่เพิ่มขึ้นของการสืบสวนคดีค้ำมนุษย์ด้านแรงงาน ในขณะที่การลดลงของภาพรวมตัวเลขทั้งด้านการสืบสวนคดีค้ำมนุษย์ การฟ้องร้อง และการลงโทษนั้น แสดงให้เห็นถึงรูปแบบการบังคับใช้กฎหมายโดยไม่มีประสิทธิภาพในวงกว้างขึ้น กล่าวคือ รายงานระบุว่าในปี ๒๕๖๒ มีการสอบสวนคดีการค้ำมนุษย์ด้านแรงงานทั้งหมด ๗๖ คดี เพิ่มขึ้นจาก ๔๓ คดี ในปี ๒๕๖๑ อย่างไรก็ตาม จำนวนการสอบสวนการค้ำมนุษย์โดยรวมกลับลดลงจาก ๓๐๔ คดี ในปี ๒๕๖๑ เหลือ ๒๘๘ คดี ในปี ๒๕๖๒ ซึ่งนับเป็นตัวเลขการสอบสวนคดีค้ำมนุษย์ที่น้อยที่สุดของรัฐบาลนับแต่ปี ๒๕๕๗ นอกจากนี้ จำนวนการฟ้องร้องลดลงจาก ๔๓๘ คดีในปี ๒๕๖๑ เหลือ ๓๘๖ คดี ในปี ๒๕๖๒ และการลงโทษลดลงจาก ๓๑๖ คดี ในปี ๒๕๖๑ เหลือ ๓๐๔ คดีในปี ๒๕๖๒ ดังสรุปไว้ในตารางด้านล่างนี้

การดำเนินการ	ปี ๒๕๖๑	ปี ๒๕๖๒	การเปลี่ยนแปลง
การสอบสวน (investigations)	จำนวนคดี	จำนวนคดี	จำนวนคดี
- คดีค้ำมนุษย์ทั้งหมด	๓๐๔	๒๘๘	-๑๖
- คดีค้ำมนุษย์ด้านแรงงาน	๔๓	๗๖	๓๓
การฟ้องร้อง (prosecutions)	๔๓๘	๓๘๖	-๕๒
การลงโทษ (convictions)	๓๑๖	๓๐๔	-๑๒

ทั้งนี้ กลุ่ม SWG ตั้งข้อสังเกตว่าจำนวนการสืบสวนคดีค้ำมนุษย์ด้านแรงงาน ๗๖ คดี นับเป็นสัดส่วนที่ต่ำมากเมื่อพิจารณาจากบริบทของแรงงานอพยพที่มีหลายล้านคนในระบบเศรษฐกิจไทยซึ่งเป็นที่รับรู้ว่ามีช่องโหว่ด้านการค้ำมนุษย์ นอกจากนี้ ยังพบว่าคดีค้ำมนุษย์ด้านแรงงานในภาคการประมงเพียง ๔ คดี เท่านั้น ซึ่งนับว่าอยู่ในระดับที่ต่ำมากผิดปกติเช่นกัน ในขณะที่รายงานการศึกษาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO Ship to Shore Rights) ในปี ๒๕๖๒ ได้ระบุว่าร้อยละ ๑๔ ของชาวประมงที่ให้สัมภาษณ์ตกอยู่ในสถานการณ์ถูกบังคับใช้แรงงาน นอกจากนี้ รายงานการค้ำมนุษย์ (TIP) ของสหรัฐฯ ยังได้ระบุว่า การทุจริตและการสมรู้ร่วมคิดโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐได้เปิดช่องให้มีการค้ำมนุษย์และเป็นอุปสรรคในการต่อต้านการค้ำมนุษย์ตลอดมา ดังนั้น กลุ่ม SWG จึงเห็นว่าประเด็นนี้มีความสำคัญที่นำไปสู่การพิจารณาจัดให้ไทยอยู่ในกลุ่ม “เทียร์ ๒ เผื่อระวัง” ได้อย่างสมเหตุสมผล

ประเด็นที่ ๓ ในขณะที่การจ่ายเงินชดเชยผู้ที่ตกเป็นเหยื่อจากกองทุนต่อต้านการค้ำมนุษย์เพิ่มขึ้นทุกปี แต่ผลลัพธ์ของการสนับสนุนให้เหยื่อผู้รอดชีวิตส่งคดีกลับลดลง โดยกลุ่ม SWG ชี้ให้เห็นว่าในปี ๒๕๖๒ รัฐบาลไทยนำเงินจากกองทุนต่อต้านการค้ำมนุษย์ จำนวน ๑๑.๘๘ ล้านบาท (๓๙๘,๙๙๐ เหรียญสหรัฐ) มอบให้แก่ผู้ที่ตกเป็นเหยื่อการค้ำมนุษย์ ซึ่งรวมถึงเงินจำนวน ๑.๖๘ ล้านบาท ที่มอบให้เหยื่อที่อาศัยอยู่นอกที่พำนักของรัฐบาลด้วย เมื่อเปรียบเทียบกับเงินกองทุน จำนวน ๖.๑๕ ล้านบาทในปี ๒๕๖๑

ประการที่ ๔ แม้รายงานการค้ามนุษย์ (TIP) ระบุว่า นับเป็นความสำเร็จครั้งแรกที่ผู้ค้ามนุษย์ (trafficker) ต้องเป็นผู้รับผิดชอบจ่ายเงินชดเชยให้กับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ แต่กลุ่ม SWG ได้ตั้งข้อสังเกตว่าในปี ๒๕๖๑ อัยการยื่นฟ้องในนามของผู้ที่ตกเป็นเหยื่อ จำนวน ๑๑๖ คดี ในขณะที่รายงานปี ๒๕๖๒ รัฐบาลไทยมิได้รายงาน จำนวนคดีทั้งหมดที่อัยการยื่นฟ้องในนามของผู้ที่ตกเป็นเหยื่อ หากเพียงแต่รายงานว่าศาลสั่งให้ชดเชยความเสียหาย จำนวน ๓.๓ ล้านบาท ให้กับเหยื่อ ๑๔ ราย จากการพิจารณา ๒ คดี ทั้งนี้ ในรายงานยังได้ระบุว่า การดำเนินการ ตามคำสั่งศาลเพื่อชดเชยความเสียหายให้กับเหยื่อโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่มิใช่คนไทยยังคงไม่มีผลบังคับใช้

ประเด็นปัญหาความล้มเหลวในการป้องกันการการค้ามนุษย์ในวงกว้างของประเทศไทย ในภาพรวมกลุ่ม SWG อ้างว่าในปี ๒๕๖๓ ประเทศไทยไม่ควรได้รับการจัดลำดับให้อยู่ใน Tier 2 ต่อไป เนื่องจากไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่ามีป้องกันการการค้ามนุษย์ของแรงงานข้ามชาติอย่างจริงจัง และยังมีปัญหาเชิงโครงสร้างหลายประการที่ก่อให้เกิด ความเสี่ยงให้เกิดการถูกบังคับใช้แรงงานและการค้ามนุษย์ซึ่งไทยจะต้องดำเนินการแก้ไข โดยกลุ่ม SWG ได้เสนอ ปัญหาดังกล่าวไปยังรัฐบาลสหรัฐฯ ดังนี้

ประการแรก ระบบการลงทะเบียนแรงงานข้ามชาติของรัฐบาลไทยยังไม่เพียงพอและไม่มีประสิทธิภาพ และมักปล่อยให้แรงงานข้ามชาติทำงานโดยมิได้รับความคุ้มครองภายใต้กฎหมายแรงงาน

ประการที่สอง รัฐบาลไทยล้มเหลวในเรื่องการห้ามจัดเก็บค่าธรรมเนียมการจัดหาแรงงานและค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นการละเมิดหลักการทั่วไปและแนวทางการดำเนินงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) ในเรื่องการจัดหางานอย่างเป็นธรรมและการบังคับใช้แรงงานข้าม ชาติต้องเป็นหนี้สินนายหน้า บริษัทจัดหางาน และนายจ้าง

ประการที่สาม รัฐบาลล้มเหลวในการขจัดอุปสรรคที่สำคัญในการเปลี่ยนนายจ้าง โดยปัจจุบันถึงแม้จะมี นโยบายที่ให้โอกาสแก่คนงานในการเปลี่ยนนายจ้างได้โดยมีข้อจำกัดภายใต้เงื่อนไขบางประการ แต่ในทางปฏิบัติ แทบจะเป็นไปไม่ได้เลยที่แรงงานข้ามชาติจะได้รับการคุ้มครองจากบทบัญญัติเหล่านี้แม้ว่าจะถูกใช้แรงงานภายใต้ ภาวะการณ์ถูกกดขี่ก็ตาม

กลุ่ม SWG เน้นย้ำว่าการขาดการคุ้มครองแรงงาน ภาวะหนี้ และการไร้ความสามารถในการเปลี่ยน นายจ้าง นับเป็น ๓ ปัจจัยเสี่ยงที่สำคัญต่อการบังคับใช้แรงงานและการค้ามนุษย์ เนื่องจากปัจจัยเหล่านี้เกิดขึ้น ภายใต้กรอบทางกฎหมายปัจจุบัน และเป็นตัวบ่งชี้ถึงความไม่สมัครใจและการบีบบังคับอีกด้วย

นอกจากนี้ กลุ่ม SWG ยังระบุอีกว่า รัฐบาลไทยยังล้มเหลวในการให้สัตยาบันอนุสัญญาแรงงานระหว่าง ประเทศฉบับที่ ๘๗ (เสรีภาพของการเข้าร่วมสมาคม) และ ๙๘ (สิทธิในการรวมกลุ่มและต่อรองร่วมกัน) หรือมี ความล้มเหลวในการแก้ไขกฎหมายแรงงานเพื่อรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานที่เป็นที่ยอมรับในระดับสากล ดังนั้น จึงเห็นได้อย่างชัดเจนว่ากฎหมายของไทยห้ามแรงงานที่มีเชื้อคนไทยมีสิทธิในการจัดตั้งสหภาพแรงงานหรือมี บทบาทผู้นำแรงงาน

ข้อมูลเพิ่มเติมและการวิเคราะห์ผลกระทบ

- **เกณฑ์การจัดระดับตามกฎหมาย TVPA ของสหรัฐฯ** แบ่งเป็น ๔ ระดับ ดังนี้
 - ระดับที่ ๑ (Tier 1) คือ ประเทศที่ดำเนินการ สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมายของ สหรัฐฯ ทั้งด้านการป้องกัน การบังคับใช้กฎหมาย การต่อต้านการค้ามนุษย์ และการคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์

- ระดับที่ ๒ (Tier 2) คือ ประเทศที่ดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมายสหรัฐฯ แต่มีความพยายามปรับปรุงแก้ไข

- ระดับที่ ๒ ฝ้าระวัง (Tier ๒ Watch List) คล้ายกับ Tier ๒ โดยมีจำนวนเหยื่อ การค้ามนุษย์ เพิ่มขึ้น หรือไม่มีหลักฐานชัดเจนว่ารัฐบาลเพิ่มความพยายามดำเนินการต่อต้านการค้ามนุษย์

- ระดับที่ ๓ (Tier 3) คือ ระดับต่ำสุด หมายถึง ประเทศที่ดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมายสหรัฐฯ และไม่มี ความพยายามแก้ไข

● **ผลกระทบ** ถึงแม้ปีนี้สหรัฐฯ ยังคงจัดลำดับให้ประเทศไทยอยู่ในระดับที่ ๒ (Tier 2) แต่ในปีต่อไปหากสหรัฐฯ ได้รับการร้องเรียนจากกลุ่มพิทักษ์สิทธิมนุษยชนต่างๆ เหล่านี้มากขึ้น และประเทศไทยไม่สามารถแสดงให้เห็นถึงความพยายามในการต่อต้านการค้ามนุษย์ตามข้อกล่าวหา โดยเฉพาะปัญหาความล้มเหลวในการป้องกันการค้ามนุษย์ในวงกว้างของไทยซึ่งมีแนวโน้มมากขึ้น ประเทศไทยอาจถูกสหรัฐฯ ลดอันดับลงไปอยู่ “ระดับที่ ๒ ฝ้าระวัง” (Tier ๒ Watch List) ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ด้านการค้าระหว่างประเทศและเกิดการต่อต้านจากผู้บริโภคในสหรัฐฯ โดยเฉพาะสินค้าอาหารทะเลซึ่งเป็นสินค้าส่งออกที่สำคัญของไทยไปยังตลาดสหรัฐฯ และมีความเสี่ยงที่จะเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์

● **การป้องกันและแก้ไขผลกระทบ** หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรศึกษาข้อเท็จจริงของการกล่าวหาและจุดที่ได้รับการเพ่งเล็งจากองค์กรเหล่านี้ และให้ความสำคัญในการปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องหรือจุดอ่อนที่อาจถูกโจมตีอย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับการแก้ข้อกล่าวหา และหากแก้ไขได้เป็นผลสำเร็จก็อาจจะส่งผลดีต่อการพิจารณาเลื่อนระดับของประเทศไปสู่ระดับที่ดีขึ้นในอนาคต ซึ่งจะส่งผลดีต่อภาพลักษณ์ของสินค้าไทยที่จะส่งไปจำหน่ายในตลาดสหรัฐฯ

ที่มา:

https://www.undercurrentnews.com/2020/07/31/seafood-watchdog-us-shouldve-dropped-thailand-on-people-trafficking-list/?utm_source=Undercurrent+News+Alerts&utm_campaign=29e15fdd1d-Trade_policy_roundup_Aug_03_2020&utm_medium=email&utm_term=0_feb55e2e23-29e15fdd1d-92694589

ฝ่ายเกษตร ประจำสถานกงสุลใหญ่ ณ นครลอสแอนเจลิส

สิงหาคม ๒๕๖๓