

ภาคธุรกิจกับปัญหาการค้ามนุษย์

ดร.ณภา สุกกรี

วาริรัตน์ ธารบุญรัตน์

นับตั้งแต่สำนักข่าวรอยเตอร์และ The Guardian ได้เผยแพร่ภาพข่าวและสารคดีเกี่ยวกับการใช้แรงงานทาสในเรือประมงไทย ประกอบกับการที่ประเทศไทยถูกสหรัฐอเมริกา ขึ้นบัญชีดำให้เป็นประเทศที่มีปัญหาการค้ามนุษย์ในระดับรุนแรงสูงสุด หลายคนคงมีข้อสงสัยว่า ทำไมรัฐบาลจึงให้ความสำคัญอย่างมากต่อการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์จนถึงขนาดกำหนดให้เป็นนโยบายแห่งชาติที่ทุกภาคส่วนต้องเข้ามาจับตาดูในการแก้ไขปัญหา ทำไมเราต้องสนใจการจัดอันดับใน TIP Report ของกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ ?

ปัญหาการค้ามนุษย์เป็นปัญหาของมวลมนุษยชาติที่นานาประเทศให้ความสนใจเป็นพิเศษ แต่เดิมปัญหาใหญ่ของการค้ามนุษย์คือการล่อลวงเด็กและสตรี จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 นั้นมีรากฐานมาจากพันธกรณีตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ (UN Convention against Transnational Organized Crime) และพิธีสารเพื่อป้องกันปราบปรามและลงโทษการกระทำที่เป็นการค้ามนุษย์โดยเฉพาะที่กระทำต่อสตรีและเด็ก (the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children) ที่เน้นการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมระหว่างประเทศที่กระทำการค้าประเวณีเด็กและสตรีเป็นสำคัญ แต่เดิมความผิดฐานการค้ามนุษย์เกิดขึ้นเฉพาะในธุรกิจผิดกฎหมาย ได้แก่ การแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณี การผลิตหรือเผยแพร่วัตถุหรือสื่อลามก การแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การเอาคนลงเป็นทาส การนำคนมาขอตาน การบังคับตัดอวัยวะเพื่อการค้าหรือการอื่นใดที่คล้ายคลึงกันอันเป็นการขูดรีดบุคคล เป็นต้น

แต่ในปัจจุบันพบว่า การกระทำผิดฐานค้ามนุษย์กลับมีสูงมากขึ้นในภาคธุรกิจที่มาจากการใช้แรงงานบังคับในการผลิตสินค้าและให้บริการที่ชอบด้วยกฎหมาย จะเห็นได้จากในปี 2557 องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) รายงานว่า ผู้ตกเป็นเหยื่อของการค้าแรงงานทาส แรงงานบังคับทั่วโลกมีสูงถึง 21 ล้านคน ขณะที่สินค้าส่งออกสำคัญของประเทศไทย คือ ปลา กุ้ง เครื่องนุ่งห่ม และน้ำตาล ได้ถูกระบุเป็นสินค้าที่ผลิตโดยแรงงานเด็กและแรงงานบังคับใน DOL List มาตั้งแต่ปี 2552¹ และแม้ว่ากลุ่มผู้ผลิตสินค้าประมงไทยจะเข้าร่วมโครงการแนวปฏิบัติด้านแรงงานที่ดี (Good Labor Practice) ซึ่งเป็นโครงการที่จัดทำขึ้นโดยความร่วมมือระหว่าง ILO หน่วยงานภาครัฐของไทยและภาคธุรกิจ ที่ดำเนินการระหว่างเดือนธันวาคม 2553 ถึงเดือนธันวาคม 2557 โดยมีกระทรวงแรงงานของสหรัฐฯ ให้เงินสนับสนุนในการดำเนินการสูงถึงประมาณ 9 ล้านดอลลาร์

¹ US Department of List of Goods Produced by Child and Forced Labor

สหรัฐฯ หรือประมาณ 270 ล้านบาทก็ตาม ทว่าในปี 2557 ที่ผ่านมามาประเทศไทยก็ยังคงถูกขึ้นบัญชีดำใน DOL List²

ผลกระทบของการถูกระบุว่าเป็นสินค้าที่ผลิตโดยแรงงานเด็ก แรงงานทาส หรือแรงงานบังคับ

การที่มีสินค้าอาหารทะเลแช่แข็งของไทยถูกกล่าวหาโดยสื่อต่างชาติว่าถูกผลิตขึ้นจากแรงงานทาส ถูกจัดอันดับใน Tier 3 ของ TIP Report หรือ ถูกจัดอยู่ใน DOL List นอกจากจะส่งผลให้ภาพลักษณ์ของประเทศ ไทยและสินค้าไทยเสื่อมเสียอย่างรุนแรงในสายตาชาวโลกแล้ว ยังอาจก่อผลกระทบในทางการค้าระหว่าง ประเทศ กล่าวคือ สถานการณ์การค้ามนุษย์ที่เกิดในห่วงโซ่อุปทานของภาคธุรกิจเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการเข้าร่วมเจรจาการค้าเสรีกับนานอารยประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเทศในสหภาพยุโรปที่มุ่งเน้นการปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นอย่างมาก และในปี 2555 สำนักงานข้าหลวงใหญ่แห่งสหประชาชาติได้ออกมาตรการ สามเสาหลักในการแก้ไขปัญหาสิทธิมนุษยชน (UN Three-pillar Framework) คือ (1) ให้รัฐมีหน้าที่ต้อง ดำเนินการป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชน (2) ผู้ประกอบธุรกิจจะต้องดำเนินธุรกิจโดยรับผิดชอบต่อสังคม และ(3) จะต้องกำหนดมาตรการเยียวยาเหยื่อของการใช้แรงงานทาสที่พบในภาคธุรกิจให้มากยิ่งขึ้น

จากแนวความคิดที่ว่า ภาคเอกชนสามารถใช้อำนาจทางเศรษฐกิจของตนทำการกำกับดูแลกันและกัน โดยผู้มีอำนาจทางเศรษฐกิจเหนือกว่าในห่วงโซ่อุปทานสามารถบังคับให้ธุรกิจต่อเนื่องปฏิบัติตามการใช้แรงงาน ทาสได้ และหากมีการตั้งระบบตรวจสอบโดยภาครัฐ เฝ้าระวังโดยองค์กรประชาสังคมย่อมจะทำให้ปัญหาการใช้แรงงานทาสในห่วงโซ่อุปทานของอุตสาหกรรมนั้นๆ ถูกแก้ไขไปได้ ปัจจุบันจึงได้มีความพยายามกำหนดใช้ มาตรการทางการค้าบังคับให้ภาครัฐและภาคเอกชนปฏิบัติหน้าที่ในการป้องปรามปัญหาแรงงานบังคับและ การค้ามนุษย์ทุกรูปแบบ อาทิ ผู้ประกอบธุรกิจในสหภาพยุโรปถูกกำหนดให้ดำเนินธุรกิจโดยคำนึงถึงสิทธิ มนุษยชนและสิ่งแวดล้อม และด้วยผลของกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าที่เป็นธรรม มาตรการใดที่ ผู้ประกอบการในสหภาพยุโรปต้องดำเนินการ ผู้ส่งสินค้าเข้าไปขายในสหภาพยุโรปก็ต้องดำเนินการเฉก เช่นเดียวกัน หากไม่ดำเนินการก็ถือว่าเป็นการค้าที่ไม่เป็นธรรมที่สามารถห้ามมิให้มีการนำเข้าสินค้านั้นๆ เข้าสู่ สหภาพยุโรป³ ในสหภาพยุโรป ผู้ประกอบการผลิตสินค้าประมงต้องดำเนินการตามมาตรฐานแรงงานสากล และมาตรฐานการทำการประมงที่ยั่งยืน (IUU) หรือ Compliance Program -- แล้วผู้ประกอบการไทยได้เตรียม ดำเนินการให้ได้มาตรฐานเดียวกันแล้วหรือยัง?

² โปรดดู <http://www.dol.gov/ilab/reports/child-labor/list-of-goods/>

³ โปรดดู <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1342330&t=e&l=en>

ด้วยเหตุนี้ การที่ประเทศไทยยังไม่อาจแก้ปัญหาเรื่องการค้ำมนุษย์ให้เป็นที่ประจักษ์ในสายตาชาวโลก มิได้มีการจัดการในการป้องกันการใช้แรงงานทาสในห่วงโซ่อุปทาน หรือมิได้ดำเนินการตามมาตรฐาน IUU ย่อมทำให้สินค้าทุ่นำกระป๋องของไทยที่เพิ่งจะถูกยกเลิก GSP ตกอยู่ในภาวะลำบาก เนื่องจาก ประเทศไทย ส่งออกทุ่นำกระป๋องไป EU ประมาณร้อยละ 48 ของการผลิตทุ่นำทั่วโลก หากถูกห้ามนำเข้า EU --แล้วเราจะส่งไปขายที่ไหน?

ในขณะที่ทางสหรัฐฯ ก็มีความพยายามออกกฎหมายกำหนดมาตรการกีดกันทางการค้าที่ชอบด้วยกฎหมายในลักษณะเดียวกัน ร่างกฎหมาย H.R. 5247 หากมีผลบังคับใช้ บรรดาสินค้าที่ผลิตโดยแรงงานบังคับ ในทุกรูปแบบจะถูกห้ามนำเข้าสหรัฐฯ ยิ่งไปกว่านั้น การที่ DOL List ระบุว่า สินค้าประมง เครื่องนุ่งห่มและน้ำตาลของไทย ต่างก็เป็นสินค้าที่ผลิตจากแรงงานเด็กหรือแรงงานบังคับย่อมทำให้สินค้าดังกล่าวยอมเป็นเป้าของการบังคับใช้มาตรการนี้ แล้วก็กลับไปสู่คำถามเดิม -- เราจะส่งไปขายที่ไหน? หากจะหวังส่งออกไปขายตลาดอาเซียน ในแถบนี้ก็ผลิตสินค้าชนิดใกล้เคียงกันและยังเป็นคู่แข่งทางการค้ากันอีกด้วย ดังนั้น แทนที่จะหนีปัญหาเราควรจะไปแก้ปัญหาให้ตรงจุดที่ต้นเหตุ

เราจะหลีกเลี่ยงมาตรการกีดกันทางการค้าเหล่านี้ได้อย่างไร?

ปัญหาแรงงานบังคับเกิดขึ้นทั่วโลกไม่เพียงแต่ประเทศไทยเท่านั้น ตัวอย่างที่ใกล้เคียงที่สุดที่สินค้าประมงไทยสามารถปรับใช้ได้เป็นอย่างดี คือ อุตสาหกรรมการผลิตช็อกโกแลตที่ถูกกล่าวหาโดยสำนักข่าว BBC ในปี 2001 ว่ามีการใช้แรงงานเด็กและแรงงานทาสในการปลูกและเก็บเกี่ยวผลโกโก้ซึ่งถือว่าเป็นห่วงโซ่อุปทานการผลิตช็อกโกแลต นำไปสู่ความร่วมมือหลายภาคส่วนในการแก้ไขปัญหาในระดับวาระแห่งชาติของประเทศกานาและโกตดิวัวร์ รวมทั้งความร่วมมือในระดับนานาชาติ คือ International Cocoa Initiative ในระหว่างดำเนินโครงการเมื่อปี 2003 อันดับใน TIP Report ของกานาถูกปรับขึ้นเป็น Tier 1 และไม่เคยตกไปอยู่ใน Tier 3 อีกเลย – ในเมื่อประเทศในแอฟริกาตะวันตก เช่น ประเทศกานาทำได้ ทำไมประเทศไทยจะทำไมได้? นอกจากนี้ ในภาคการผลิตอื่นๆ อาทิ การแก้ไขปัญหาแรงงานบังคับในการเก็บเกี่ยวฝ้ายในอุซเบกิสถาน ก็ได้มีความพยายามแก้ไขโดยจัดทำ Cotton Initiative หรือแม้กระทั่งการใช้แรงงานบังคับในการผลิตและเก็บเกี่ยวไร้กาแฟและได้มีการแก้ไขปัญหาในระดับนานาชาติโดยการจัดทำ Fair Trade International คงถึงเวลาที่ประเทศไทยต้องจัดทำ Thai Fishing Initiative อย่างจริงจังให้ได้รับการยอมรับจากนานาชาติเสียที

จะเห็นได้ว่า ปัญหาทั้งหมดเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องได้รับการแก้ไขที่ตรงประเด็นและเร่งด่วน เศรษฐกิจของประเทศ และรายได้มหาศาลจากการส่งออกสินค้าขึ้นอยู่กับความสมบูรณ์ของระบบตรวจสอบ ป้องกัน และเฝ้าระวังการค้ำมนุษย์ในทุกรูปแบบในห่วงโซ่อุปทานการผลิตสินค้า --จึงได้คำตอบแล้วว่าทำไมการแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์จึงต้องเป็น หรือควรจะต้องเป็นวาระแห่งชาติต่อไป เพราะการทำการค้าในโลกเสรีภายใต้กรอบของ WTO และ ASEAN ที่แม้จะกำหนดห้ามมิให้มีการตั้งอุปสรรคทางการค้าในทุกรูปแบบ แต่มาตรการห้าม

การนำเข้าเพราะเหตุมิได้ดำเนินการอันเป็นการป้องกันการค้ามนุษย์ในห่วงโซ่อุปทานการผลิตสินค้า เป็น
มาตรการกีดกันทางการค้าที่ชอบด้วยกฎหมาย อันได้รับสนับสนุนอย่างมากจาก NGOs และองค์กรผู้บริโภคร
ประเทศไทยจึงควรต้องตระหนักให้มากถึงมาตรการทางด้านสิทธิมนุษยชนที่อาจก่อให้เกิดอุปสรรคสำคัญทาง
การค้า