

ข้อมูลน่ารู้เกี่ยวกับรายงานประจำปีของกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ เรื่องสถานการณ์การค้ามนุษย์ (Trafficking in Persons Report – TIP Report)

1. TIP Report คืออะไร

- Trafficking in Persons Report หรือที่เรียกสั้น ๆ ว่า TIP Report เป็นรายงานประจำปีที่กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ จะต้องจัดทำตามกฎหมายคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ (Trafficking Victims Protection Act – TVPA) ค.ศ. 2000 โดยประเมินสถานการณ์และการดำเนินการต่อต้านการค้ามนุษย์ของรัฐบาลประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกรวม 188 ประเทศ
- กฎหมาย TVPA ได้รับการอนุมัติโดยรัฐสภาสหรัฐฯ เมื่อปี ค.ศ. 2000 เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของสหรัฐฯ โดยมีการจัดตั้งสำนักงานเพื่อการตรวจสอบและต่อสู้กับการค้ามนุษย์ Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons (J/TIP) ขึ้นภายใต้กระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ มีหน้าที่หลักในการตรวจสอบและป้องกันปัญหาการค้ามนุษย์ทั้งภายในสหรัฐฯ และประเทศต่าง ๆ โดยหนึ่งในหน้าที่หลักของสำนักงาน TIP Office ก็คือ การจัดทำรายงานเพื่อเสนอต่อรัฐสภาสหรัฐฯ ในเดือนมิถุนายนของทุกปี

2. สหรัฐฯ จัดระดับประเทศต่าง ๆ อย่างไรใน TIP Report

- สหรัฐฯ จัดระดับประเทศต่าง ๆ ตามเกณฑ์ในกฎหมาย TVPA เป็น 4 ระดับ ได้แก่
 - ระดับที่ 1 (Tier 1) คือ ประเทศที่ดำเนินการสอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมายของสหรัฐฯ ทั้งด้านการป้องกันและบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์และการคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์
 - ระดับที่ 2 (Tier 2) คือ ประเทศที่ดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมายสหรัฐฯ แต่มีความพยายามปรับปรุงแก้ไข
 - ระดับที่ 2 ซึ่งต้องจับตามองเป็นพิเศษ (Tier 2 Watch List) คล้ายกับ Tier 2 โดยมีจำนวนเหยื่อการค้ามนุษย์เพิ่มขึ้น หรือไม่มีหลักฐานชัดเจนว่ารัฐบาลเพิ่มความพยายามดำเนินการต่อต้านการค้ามนุษย์
 - ระดับที่ 3 (Tier 3) คือ ระดับต่ำสุด หมายถึงประเทศที่ดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมายสหรัฐฯ และไม่มีความพยายามแก้ไข ซึ่งสหรัฐฯ อาจพิจารณาระงับการให้ความช่วยเหลือที่มีความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมและการค้าได้
- นอกจากนี้ ยังอาจไม่ให้งบประมาณสนับสนุนแก่ลูกจ้างของรัฐบาลประเทศ Tier 3 ในการเข้าร่วมโครงการแลกเปลี่ยนด้านการศึกษาและวัฒนธรรม รวมทั้งอาจตัดความช่วยเหลือที่รัฐบาลประเทศนั้น ๆ อาจได้รับจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ เช่น กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund – IMF) และธนาคารโลก (World Bank) ได้ด้วย

อย่างไรก็ดี มาตรการระดับความช่วยเหลือดังกล่าวจะมีได้เกิดขึ้นโดยอัตโนมัติทันทีที่ประเทศใดประเทศหนึ่งได้รับการประเมินให้อยู่ใน Tier 3 เนื่องจากประธานาธิบดีสหรัฐฯ สามารถใช้สิทธิในการยกเว้น (Presidential Waiver) มาตรการระดับความช่วยเหลือแก่ประเทศที่ได้รับการประเมินให้อยู่ใน Tier 3 ได้ หากประธานาธิบดีพิจารณาแล้วว่าเป็นผลประโยชน์แก่สหรัฐฯ หรือเพื่อหลีกเลี่ยงผลกระทบทางอ้อมต่อประชากรกลุ่มที่มีความเปราะบางซึ่งรวมถึงสตรีและเด็ก

- กฎหมาย TVPA ที่ปรับปรุงเมื่อ ค.ศ.2008 กำหนดเพิ่มเติมด้วยว่า ประเทศที่ถูกจัดระดับใน Tier 2 Watch List ติดต่อกันเป็นเวลา 2 ปี ปีถัดไปอาจถูกปรับลดระดับลงสู่ Tier 3 โดยอัตโนมัติ เว้นแต่จะสามารถแสดงหลักฐานได้ว่าในรอบปีที่ผ่านมา มีพัฒนาการที่สำคัญที่สมควรได้รับการปรับระดับขึ้นจาก Tier 2 Watch List ให้เป็น Tier 2 หรือ Tier 1 หรือมีคุณสมบัติที่เหมาะสมสำหรับการได้รับยกเว้นจากการถูกปรับลดระดับโดยอัตโนมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐฯ โดยประเทศดังกล่าวจะต้องสามารถแสดงแผนงานที่จะใช้ความพยายามเพิ่มขึ้นในการต่อต้านการค้ามนุษย์และคุ้มครองพยานที่จำเป็นที่จะดำเนินการตามแผนงาน

3. มาตรฐานขั้นต่ำที่ใช้ประเมินประเทศต่าง ๆ ใน TIP Report วัตถุประสงค์อย่างไร

- เกณฑ์ในการจัดระดับประเทศต่าง ๆ ใน TIP Report อ้างอิงถึงมาตรฐานขั้นต่ำในการขจัดการค้ามนุษย์ตามมาตรา 108 ของกฎหมาย TVPA ได้แก่
 - 1) รัฐบาลห้ามไม่ให้มีการค้ามนุษย์ และมีการลงโทษหากมีการค้ามนุษย์เกิดขึ้น
 - 2) รัฐบาลกำหนดบทลงโทษที่ชัดเจนและเพียงพอต่อการค้ามนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับการแสวงประโยชน์ทางเพศ การค้ามนุษย์ที่มีเหยื่อเป็นเด็ก หรือการค้ามนุษย์ที่มีการข่มขืน การลักพาตัว หรือที่มีเหยื่อเสียชีวิต
 - 3) รัฐบาลกำหนดบทลงโทษที่รุนแรงเพียงพอต่อการป้องกันไม่ให้เกิดการค้ามนุษย์ และสะท้อนความร้ายแรงของความผิด
 - 4) รัฐบาลแสดงให้เห็นถึงความพยายามอย่างจริงจังและต่อเนื่องในการขจัดปัญหาการค้ามนุษย์
- หลักเกณฑ์ที่แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลพยายามอย่างจริงจังและต่อเนื่องในการขจัดการค้ามนุษย์ตามข้อ 4) มีดังนี้
 - 1) มีการสืบสวนและดำเนินคดีต่อผู้กระทำผิด
 - 2) มีการคุ้มครองเหยื่อและช่วยเหลือเหยื่อในกระบวนการสืบสวนและดำเนินคดี
 - 3) มีการกำหนดมาตรการป้องกันการค้ามนุษย์ เช่น การให้ข้อมูลและความรู้แก่สาธารณชนเกี่ยวกับสาเหตุและผลจากการค้ามนุษย์ การกำหนดอัตลักษณ์ของบุคคล (การจดทะเบียนการเกิดและการให้สัญชาติ เป็นต้น) และการป้องกันการใช้แรงงานบังคับหรือแรงงานเด็ก
 - 4) มีการร่วมมือกับรัฐบาลประเทศอื่น ๆ เพื่อสืบสวนและดำเนินคดีต่อผู้กระทำผิด
 - 5) มีการส่งผู้กระทำผิดฐานค้ามนุษย์ข้ามแดนตามกฎหมายและความตกลงระหว่างประเทศ

- 6) มีการเฝ้าระวังรูปแบบการเข้าออกเมืองเพื่อหาหลักฐานกรณีการค้ามนุษย์ และหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายได้ใช้ประโยชน์จากหลักฐานที่ได้รับในการสืบสวนและดำเนินคดีต่อผู้กระทำผิด โดยคุ้มครองสิทธิของเหยื่อในการเดินทางเข้าออกประเทศของตน
- 7) มีการสืบสวน ดำเนินคดี และลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องต่อการค้ามนุษย์ รวมทั้งมีมาตรการที่เหมาะสมต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เพิกเฉยต่อการค้ามนุษย์
- 8) จำนวนเหยื่อการค้ามนุษย์ที่ไม่ใช่ประชากรของประเทศนั้น ๆ มีจำนวนน้อย
- 9) มีการติดตามประเมินความพยายามตามข้อ 1) – 8) และแจ้งผลการประเมินให้สาธารณชนทราบเป็นระยะ
- 10) มีความคืบหน้าในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์จากปีที่แล้ว
- 11) มีความพยายามอย่างจริงจังและต่อเนื่องเพื่อลดความต้องการของการค้าเพื่อแสวงประโยชน์ทางเพศและลดการมีส่วนร่วมของประชากรของประเทศนั้น ๆ ในการท่องเที่ยวเพื่อแสวงประโยชน์ทางเพศ

4. ประเทศไทยก็ทำอะไรตั้งมากมายเพื่อแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ แต่ทำไมจึงถูกลดระดับมาอยู่ Tier 3 ใน TIP Report เมื่อปี 2557

- การถูกลดระดับของไทยในรายงาน TIP Report เมื่อปี 2557 เป็นการปรับลดระดับโดยอัตโนมัติเนื่องจากไทยอยู่ใน Tier 2 Watch List มา 4 ปีแล้ว (ตั้งแต่ปี 2553) โดยเมื่อปี 2555 และ 2556 ประเทศไทยได้รับการยกเว้นไม่ถูกลดระดับลงโดยอัตโนมัติ แต่ช้อยยกเว้นในการปรับลดระดับโดยอัตโนมัติตามกฎหมาย TVPA นั้นสามารถทำได้ไม่เกิน 2 ครั้งต่อเนื่อง ดังนั้นในรายงาน TIP Report ปี 2557 ประเทศไทยจึงถูกลดระดับลงมาที่ Tier 3
- สหรัฐฯ เห็นว่า ประเทศไทยยังดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมาย TVPA โดยการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ยังมีไม่เพียงพอเมื่อเทียบกับขนาดของปัญหา การคอร์รัปชันในทุกระดับยังเป็นอุปสรรคสำคัญ การแก้ไขปัญหาแรงงานบังคับและภาวะแรงงานขี้ดนี้ของแรงงานต่างชาติในภาคส่วนการค้าและประมงยังไม่เพียงพอ โดยไม่สามารถสืบสวนและดำเนินคดีต่อผู้กระทำผิด ซึ่งรวมถึงเจ้าของเรือและผู้บังคับเรือที่ใช้แรงงานต่างชาติเป็นแรงงานบังคับ การขาดแคลนล่ามของหน่วยงานภาครัฐยังเป็นอุปสรรคต่อการคัดแยกและคุ้มครองเหยื่อ โดยทางการไทยคัดแยกเหยื่อการค้ามนุษย์ที่เป็นชาวต่างชาติได้น้อยกว่าปีที่ผ่านมา นอกจากนี้ ยังปรากฏรายงานข่าวเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งรวมถึงเจ้าหน้าที่กองทัพเรือมีความเกี่ยวข้องกับการแสวงประโยชน์จากผู้แสวงหาที่พักพิงชาวโรฮิงจาจากเมียนมาร์และบังกลาเทศด้วย ซึ่งกองทัพเรือปฏิเสธข้อกล่าวหาดังกล่าว โดยฟ้องร้องดำเนินคดีต่อผู้สื่อข่าว