



THE
REMEDY
PROJECT

THE FREEDOM FUND

แก้ไขให้ถูกต้อง:

**การเยียวยาผู้เสียหาย
จากการบังคับใช้แรงงาน
ภายใต้กฎหมาย
กำแพงภาษี
ค.ศ. 1930**

สรุปข้อค้นพบหลักและข้อเสนอแนะ

28 เมษายน พ.ศ. 2566

กิตติกรรมประกาศ

รายงานการวิจัยฉบับนี้จัดทำขึ้นโดยโครงการ The Remedy Project ซึ่งได้รับการสนับสนุนขององค์การฟรีดอมฟันด์ (Freedom Fund) และงานศึกษาวิจัยของที่ปรึกษา ได้แก่ แอนนา แซร์ (Anna Sher), ไดอาน่า โนวัว (Diana Novoa), ลีวา ศรีราราน (Liva Sreedharan), มูซา มูเคนนา (Musa Nkuna), นันท์ชนก วงษ์สมุทร (Nanchanok Wongsam) และ ปราโมทย์ อาชารียา (Pramod Acharya) ที่โครงการได้นำมาใช้พัฒนากรณีศึกษาที่ปรากฏในรายงานฉบับนี้

ทั้งนี้ ผู้เขียนขอขอบคุณแรงงานและผู้ทรงสิทธิผู้ไม่ประสงค์ออกนามทั้งหมด 53 คน ตลอดจนกลุ่มภาคประชาสังคม ผู้เชี่ยวชาญ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกคนที่ตกลงให้สัมภาษณ์เพื่อใช้ประกอบรายงานฉบับนี้

คำสงวนสิทธิ์

รายงานฉบับนี้มีได้มีวัตถุประสงค์เพื่อบ่งชี้ หรือกล่าวหาว่ามีการบังคับใช้แรงงาน การละเมิดกฎหมายหรือการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยบริษัทหรือบุคคลใด อีกทั้งยังมีได้มีวัตถุประสงค์เพื่อยืนยัน ให้ความร่วมมือ หรือสนับสนุนข้อสรุปของหน่วยงานศุลกากรและป้องกันชายแดนสหรัฐอเมริกา (US Customs and Border Protection) แต่อย่างไรก็ตาม ข้อมูลที่ปรากฏในรายงานฉบับนี้มีใช้ความเห็นทางกฎหมาย

ความเห็นที่ปรากฏในรายงานฉบับนี้เป็นของผู้เขียน และไม่ถือเป็นการสะท้อนมุมมองขององค์การฟรีดอมฟันด์ และ/หรือ บุคคลอื่นใด ที่ให้การสนับสนุนการจัดทำรายงานฉบับนี้

1. บทนำ

- 1.1 โครงการ The Remedy Project โดยการสนับสนุนจากองค์การฟรีดอมเฟรนด์ ได้ทำการศึกษาระดับโลกขึ้นเพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างมาตรการ ‘ห้ามนำเข้า’ สินค้าที่ผลิตจากแรงงานบังคับ ภายใต้กฎหมายกำแพงภาษีแห่งสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1930 และการให้การชดเชยเยียวยาแก่แรงงานและผู้ทรงสิทธิ ที่ตกอยู่ในสถานการณ์แรงงานบังคับ รายงานฉบับนี้ได้สรุปข้อค้นพบที่สำคัญและข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษาระดับโลก (รายงาน) ได้ที่นี่
- 1.2 กฎหมายกำแพงภาษีแห่งสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1930¹ (**กฎหมายกำแพงภาษี**) ให้อำนาจแก่หน่วยงานศุลกากรและป้องกันชายแดนสหรัฐอเมริกา (US Customs and Border Protection – **CBP**) ในการออกมาตรการ ‘ห้ามนำเข้า’² สินค้าที่ผลิตจากแรงงานบังคับไม่ว่าทั้งหมดหรือแต่บางส่วน³ การห้ามนำเข้าสินค้าภายใต้กฎหมายกำแพงภาษี เป็นหนึ่งในบรรดาเครื่องมือทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพสูงสุดที่มีอยู่ ณ ปัจจุบัน ในการกำหนดให้บริษัทต้องรับผิดชอบต่อการบังคับใช้แรงงานที่เกิดขึ้นในห่วงโซ่อุปทานของตน โดยมาตรการดังกล่าวอาจเพิ่มต้นทุนทางเศรษฐศาสตร์โดยตรงต่อผู้ประกอบการที่แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากการบังคับใช้แรงงาน และขัดขวางห่วงโซ่คุณค่าที่ได้รับประโยชน์จากการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบดังกล่าว มาตรการห้ามนำเข้าสามารถสร้างแรงกดดันในเชิงพาณิชย์ให้กับบริษัทต่าง ๆ ได้อย่างมีนัยยะสำคัญ โดยบริษัทต้องเลือกระหว่างการขจัดการบังคับใช้แรงงานในห่วงโซ่อุปทานของตน หรือเสี่ยงที่จะเสียสิทธิในการเข้าถึงตลาดสินค้าส่งออกสหรัฐอเมริกาที่มีมูลค่ามหาศาล
- 1.3 นอกจากนี้ การห้ามนำเข้าสินค้ายังเป็นมาตรการที่มีประสิทธิภาพสูงในการยับยั้งป้องกัน ผลกระทบทางการค้าที่เกิดจากมาตรการห้ามนำเข้านี้ส่งผลให้ในหลายภาคอุตสาหกรรมเริ่มมีการหยิบยกประเด็นความเสี่ยงด้านการบังคับใช้แรงงานและสิทธิมนุษยชนขึ้นมาหารือในระดับผู้บริหาร ภัยหรือความเสี่ยงในการถูกห้ามนำเข้าสินค้าเป็นตัวขับเคลื่อนให้บริษัทและภาคอุตสาหกรรมดำเนินการในเชิงรุกเพื่อป้องกันตัวชีวิตภาวะแรงงานบังคับในห่วงโซ่อุปทานของตน และกำหนดวิธีการตอบสนองที่เป็นระบบเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว
- 1.4 มาตรการห้ามนำเข้าสินค้าจึงสร้างความเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยยะสำคัญให้กับการทำงานของธุรกิจและหน่วยงานรัฐในช่วงหลายปีที่ผ่านมา อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่ยังขาดความชัดเจนคือความสัมพันธ์ระหว่างการห้ามนำเข้าสินค้าและการให้การเยียวยาแก่บุคคลที่ตกอยู่ในสถานะการบังคับใช้แรงงาน การห้ามนำเข้าสินค้านั้นมักถูกมองว่าเป็นมาตรการการลงโทษ มากกว่าการเป็นเครื่องมือในการสนับสนุนให้เกิดการชดเชยเยียวยาแรงงานและผู้ทรงสิทธิ ที่ตกอยู่ในสถานการณ์แรงงานบังคับ อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงแล้ว กฎหมายกำแพงภาษีไม่ได้กล่าวถึงคำว่า ‘การชดเชยเยียวยา’ หรือ ‘การแก้ไขเยียวยา’ แต่อย่างไรก็ตาม แต่ก็ได้หมายความว่ามาตรการห้ามนำเข้าภายใต้กฎหมายกำแพงภาษีจะไม่สามารถหรือไม่นำไปสู่การชดเชยเยียวยาได้
- 1.5 จากกรณีศึกษาทั้ง 9 กรณี รายงานฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาว่ามาตรการห้ามนำเข้าภายใต้กฎหมายกำแพงภาษี ค.ศ. 1930 สามารถนำไปสู่การชดเชยเยียวยาแรงงานและผู้ทรงสิทธิ ที่อยู่ในสถานการณ์แรงงานบังคับได้มากน้อยเพียงใดโดยรายงานฉบับนี้ได้พิจารณาในรูปแบบการชดเชยเยียวยา ผลที่แรงงานและผู้ทรงสิทธิได้รับจากการชดเชยเยียวยา และบ่งชี้ปัจจัยที่สนับสนุนหรือลดประสิทธิภาพของมาตรการห้ามนำเข้าสินค้า ในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการรับรองให้มีการชดเชยเยียวยาแก่แรงงานและผู้ทรงสิทธิ ที่ถูกบังคับใช้แรงงาน

1 19 USC Ch.4 (ประมวลกฎหมายสหรัฐอเมริกา ภาคที่ 19 ussw 4)

2 รายงานฉบับนี้ใช้คำว่า ‘การห้ามนำเข้า’ ซึ่งเป็นคำที่ใช้เป็นการทั่วไปเพื่อกล่าวถึงกลไกการบังคับใช้กฎหมายภายใต้มาตรา 307 แห่งกฎหมายกำแพงภาษี ค.ศ. 1930 ‘การห้ามนำเข้า’ เป็นรูปแบบการจำกัดปริมาณที่ห้ามมิให้นำสินค้าจากบางแหล่งกำเนิดหรือบางประเภทเข้าสู่ตลาด ดู : รัฐสภายุโรป (ค.ศ. 2022) *Trade-related policy options of a ban on forced labour products (ทางเลือกนโยบายทางการค้าสำหรับการห้ามนำเข้าสินค้าที่ผลิตโดยแรงงานบังคับ)*, หน้า 10, และ องค์การการค้าโลก, *Quantitative Restrictions (ข้อห้ามเชิงปริมาณ)*

3 ภายใต้กฎหมายกำแพงภาษี การบังคับใช้แรงงาน หมายถึง “งานหรือบริการซึ่งเกณฑ์มาจากบุคคลใด ๆ โดยการขู่เบียดเบียนที่จะลงโทษ และซึ่งแรงงานดังกล่าวนั้นมิได้สมัครใจที่จะทำงานเอง” และรวมถึงการบังคับใช้แรงงานเด็ก หรือแรงงานเด็กที่ถูกผูกมัดด้วยสัญญา ดู : 19 CFR § 12.42(f) (ประมวลระเบียบข้อบังคับรัฐบาลกลาง ภาคที่ 19 มาตรา 12.42(f))

1. บทนำ

คำอธิบาย: กลไก ‘การห้ามนำเข้า’ ภายใต้กฎหมายกำแพงภาษี

มาตรา 307 ของกฎหมายกำแพงภาษีกำหนดว่า “บรรดาผลิตภัณฑ์ เครื่องใช้ สิ่งของ และสินค้าที่ขุดขึ้น ทำขึ้น หรือผลิตขึ้นทั้งหมดหรือแต่บางส่วนในต่างประเทศ โดยแรงงานนักโทษ หรือ/และ แรงงานบังคับ หรือ/และ แรงงานขัดหนี้ ภายใต้บทลงโทษ ต้องห้ามมิให้มีการนำสินค้านั้นเข้าสู่ท่าด่านใด ๆ ของสหรัฐอเมริกา และห้ามนำเข้าสินค้านดังกล่าว...”⁴

หน่วยงานศุลกากรและป้องกันชายแดนสหรัฐอเมริกา (CBP) เป็นหน่วยงานรัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกาที่มีอำนาจในการบังคับใช้บทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น⁵ โดยหน่วยงาน CBP มีอำนาจในการดำเนินการได้โดยความริเริ่มของหน่วยงานเอง หรือตามข้อมูลคำร้องที่ได้รับจากบุคคลภายนอก (คำร้อง)⁶

กลไกการบังคับใช้กฎหมายภายใต้กฎหมายกำแพงภาษีมี 2 ชั้น ชั้นแรก คือ หน่วยงาน CBP จะพิจารณาตัดสินใจว่าจะเปิดการสืบสวนด้วยตนเอง หรือดำเนินการสืบสวนตามคำร้องของบุคคลภายนอก หลังจากทำการสืบสวนแล้ว หากหน่วยงาน CBP พบข้อมูลบ่งชี้สมควรเชื่อได้ว่าการนำเข้า หรือมีแนวโน้มว่าจะมีการนำเข้าสินค้าตามมาตรา 307 ของกฎหมายกำแพงภาษี หน่วยงาน CBP จะออก ‘คำสั่งระงับการปล่อยสินค้าออกจากท่าด่าน (withhold release order - WRO)’ ทั้งนี้ คำสั่ง WRO เป็นคำสั่งเพื่อป้องกันมิให้มีการปล่อยสินค้าออกจากท่าด่านของสหรัฐอเมริกา⁷ หรือในอีกนัยหนึ่ง คำสั่ง WRO คือคำสั่งป้องกันมิให้สินค้าเข้ามาในตลาดสหรัฐอเมริกาผ่านท่าด่านของสหรัฐอเมริกา อย่างไรก็ตาม ผู้นำเข้าสินค้าสามารถส่งออกสินค้านอกจากท่าด่านของสหรัฐอเมริกาไปยังปลายทางอื่น ๆ ได้⁸

ในชั้นที่ 2 หากหน่วยงาน CBP พิจารณาเห็นว่าสินค้าที่ต้องสงสัยนั้นเป็นสินค้าตามมาตรา 307 หน่วยงาน CBP จะประกาศผลการพิจารณาดังกล่าวหลังจากได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (ผลการพิจารณา)⁹ รายการสินค้าที่อยู่ในประกาศผลการพิจารณาจะถูกปฏิเสธมิให้ผ่านเข้าท่าของสหรัฐอเมริกา และห้ามมิให้มีการนำเข้าสินค้านายิ่งประเทศสหรัฐอเมริกา และสินค้านดังกล่าวที่อยู่ ณ ท่าของสหรัฐอเมริกาอาจถูกอายัดและยึด¹⁰ ส่วนใหญ่หน่วยงาน CBP จะไม่ประกาศผลการพิจารณา ทั้งนี้ จากข้อมูล ณ เดือน กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2566 มีคำสั่ง WRO ที่ยังมีผลบังคับใช้อยู่ทั้งหมด 53 คำสั่ง แต่มีประกาศผลการพิจารณาเพียง 9 ฉบับ¹¹

นอกจากนี้ หน่วยงาน CBP ยังมีอำนาจในการออกบทลงโทษทางแพ่ง (เช่น การปรับ) กับผู้นำเข้าที่นำเข้า (หรือพยายามนำเข้า) สินค้ามายังตลาดสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย รวมถึง ขัดคำสั่ง WRO หรือผลการพิจารณา ทั้งนี้ จากข้อมูล ณ เดือนธันวาคม พ.ศ. 2565 หน่วยงาน CBP ได้มีคำสั่งปรับผู้นำเข้าที่นำเข้าสินค้าต้องห้ามตามคำสั่ง WRO หรือผลการพิจารณา เพียงหนึ่งรายเท่านั้น¹²

4 19 USC 4 §1307 (ประมวลกฎหมายสหรัฐอเมริกา ภาคที่ 19 ussw 4)
5 19 CFR § 12.42 (ประมวลระเบียบข้อบังคับรัฐบาลกลาง ภาคที่ 19 มาตรา 12.42)
6 19 CFR § 12.42(a) and (b) (ประมวลระเบียบข้อบังคับรัฐบาลกลาง ภาคที่ 19 มาตรา 12.42(a) และ (b))
7 19 CFR § 12.42(e) (ประมวลระเบียบข้อบังคับรัฐบาลกลาง ภาคที่ 19 มาตรา 12.42(e))
8 19 CFR § 12.42(e) (ประมวลระเบียบข้อบังคับรัฐบาลกลาง ภาคที่ 19 มาตรา 12.42(e))
9 19 CFR § 12.42(f) (ประมวลระเบียบข้อบังคับรัฐบาลกลาง ภาคที่ 19 มาตรา 12.42(f))
10 19 CFR § 12.42(f); 19 CFR § 12.42(f) (ประมวลระเบียบข้อบังคับรัฐบาลกลาง ภาคที่ 19 มาตรา 12.42(f))
11 CBP, *Withhold Release Orders and Findings List (คำสั่งระงับการปล่อยสินค้าและบันทึกผลการพิจารณา)*
12 CBP (13 สิงหาคม ค.ศ. 2022) *CBP Collects \$575,000 from Pure Circle U.S.A. for Stevia Imports Made with Forced Labor (CBP ปรับเงินบริษัทเพียวเซอร์คิลยูเอสเอ จำนวน 575,000 ดอลลาร์สหรัฐจากการนำเข้าน้ำตาลที่ผลิตโดยแรงงานบังคับ)*

1. บทนำ

‘การเข้าถึงการชดใช้เยียวยา (Remedy)’ และ ‘การแก้ไขเยียวยา (Remediation)’

‘การชดใช้เยียวยา’ หรือ ‘การเข้าถึงการชดใช้เยียวยา (Remedy) คืออะไร

ภายใต้หลักการชี้แนะว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (UN Guiding Principles on Business and Human Rights – UNGPs) ‘การชดใช้เยียวยา’ หมายถึง การจัดให้มีการชดใช้เยียวยาอย่างเหมาะสมแก่บุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนเพื่อเยียวยาความเสียหายจากการละเมิดดังกล่าว ซึ่งหมายความรวมถึงทั้ง “(ก) กระบวนการให้การชดใช้เยียวยาสำหรับผลกระทบทางลบด้านสิทธิมนุษยชน และ (ข) ผลลัพธ์ที่สำคัญที่สามารถช่วยลดผลกระทบหรือเยียวยาผลกระทบทางลบ ซึ่งอาจทำได้หลายรูปแบบ เช่น การขอโทษ การชดใช้ การฟื้นฟู การชดใช้ความเสียหายที่เป็นตัวเงินหรือที่ไม่เป็นตัวเงิน และการลงโทษ (ไม่ว่าในทางอาญาหรือทางปกครอง เช่น โทษปรับ) ตลอดจนการปกป้องอันตรายโดยการออกคำสั่งคุ้มครองชั่วคราว หรือการให้หลักประกันว่าจะไม่มีการกระทำความผิดซ้ำอีก”¹³

‘การแก้ไขเยียวยา (Remediation) ภายใต้กฎหมายกำหนดค่าเสียหาย ค.ศ. 1930

‘การแก้ไขเยียวยา’ เป็นคำที่หน่วยงาน CBP นำใช้ในบริบทของการตัดสินใจเกี่ยวกับการ ‘ยกเลิก’ คำสั่งห้ามนำเข้าตามมาตรา 307 ของกฎหมายกำหนดค่าเสียหายเช่นกัน¹⁴ ซึ่งในบริบทนี้ การแก้ไขเยียวยา มีความหมายต่างจากการชดใช้เยียวยาตามคำนิยามของ UNGP ข้างต้น

การแก้ไขและการเพิกถอนเป็นวิธีที่หน่วยงาน CBP สามารถ ‘ยกเลิก’ คำสั่ง WRO หรือ ผลการพิจารณา ‘การแก้ไข’ คือการระงับการบังคับใช้คำสั่ง WRO หรือ ผลการพิจารณาทั้งหมดหรือแต่บางส่วน¹⁵ ในขณะที่ ‘การเพิกถอน’ คือการเพิกถอนคำสั่ง WRO หรือ ผลการพิจารณาโดยสิ้นเชิง¹⁶

คู่มือแนวทางการปฏิบัติงานของหน่วยงาน CBP ระบุว่า หน่วยงาน “จะไม่แก้ไขหรือเพิกถอน [คำสั่ง WRO] เว้นแต่ข้อบ่งชี้การบังคับใช้แรงงานทั้งหมดจะได้รับการแก้ไขเยียวยา”¹⁷ อย่างไรก็ตาม คู่มือเหล่านั้นมิได้ให้คำนิยามของคำว่า ‘การแก้ไขเยียวยา’ ไว้เป็นการเฉพาะ อีกทั้ง ในกฎหมายกำหนดค่าเสียหายหรือระเบียบข้อบังคับรัฐบาลกลางก็ไม่ปรากฏคำว่า ‘การแก้ไขเยียวยา’ แต่อย่างใด ในทางปฏิบัติ หน่วยงาน CBP จะใช้คำว่า ‘การแก้ไขเยียวยา’ เพื่ออธิบายกระบวนการการจัดตัวชีวิตภาวะแรงงานบังคับ (โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ตัวชีวิตภาวะแรงงานบังคับทั้ง 11 ประการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ) มากกว่าการนำมาใช้ในบริบทของการจัดให้มีการชดใช้เยียวยาแก่ผู้ทรงสิทธิที่ได้รับผลกระทบ แม้ว่าทั้งสองแนวคิดจะมีความคล้ายคลึงกันแต่ก็มีความแตกต่างกันในบางประการ

เพื่อจำแนกความแตกต่างระหว่างสองแนวคิด คำว่า ‘การชดใช้เยียวยา (Remedy)’ จะใช้เพื่อสื่อถึงการชดใช้เยียวยาตามความหมายของ UNGP ส่วนคำว่า ‘การแก้ไขเยียวยา (Remediation)’ หมายความว่า การแก้ไขเยียวยาตามแนวคิดของหน่วยงาน CBP (กล่าวคือ การจัดตัวชีวิตภาวะแรงงานบังคับขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ)

13 สำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (OHCHR) (ค.ศ. 2012) *The Corporate Responsibility to Respect Human Rights, An Interpretive Guide (ความรับผิดชอบของธุรกิจต่อการเคารพสิทธิมนุษยชน, คู่มือการตีความ)*, หน้า 7
14 ดู : CBP (มีนาคม ค.ศ. 2021) *Factsheet: WRO Modification/Revocation Process Overview (สรุปข้อมูลสำคัญ : ภาพรวมกระบวนการแก้ไข/ การเพิกถอน)*; CBP (ตุลาคม ค.ศ. 2021) *How are WRO and/or finding modifications and revocations processed? (ขั้นตอนการแก้ไขและการเพิกถอนคำสั่ง WRO และ/หรือผลการพิจารณา)*
15 CBP (มีนาคม ค.ศ. 2021) *Factsheet: WRO Modification/Revocation Process Overview (สรุปข้อมูลสำคัญ : ภาพรวมกระบวนการแก้ไข/การเพิกถอน)*; CBP (ตุลาคม ค.ศ. 2021) *How are WRO and/or finding modifications and revocations processed? (ขั้นตอนการแก้ไขและการเพิกถอนคำสั่ง WRO และ/หรือผลการพิจารณา)*; องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (1 ตุลาคม ค.ศ. 2012) *ILO Indicators of Forced Labour (ตัวชี้วัดภาวะแรงงานบังคับ)*
16 CBP (มีนาคม ค.ศ. 2021) *Factsheet: WRO Modification/Revocation Process Overview (สรุปข้อมูลสำคัญ : ภาพรวมกระบวนการแก้ไข/การเพิกถอน)*; CBP (ตุลาคม ค.ศ. 2021) *How are WRO and/or finding modifications and revocations processed? (ขั้นตอนการแก้ไขและการเพิกถอนคำสั่ง WRO และ/หรือผลการพิจารณา)*
17 CBP (มีนาคม ค.ศ. 2021) *Factsheet: WRO Modification/Revocation Process Overview (สรุปข้อมูลสำคัญ : ภาพรวมกระบวนการแก้ไข/การเพิกถอน)*

2. ระเบียบวิธีวิจัย

- 2.1 รายงานฉบับนี้พิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างมาตรการห้ามนำเข้าภายใต้กฎหมายกำแพงภาษี และการให้การชดใช้เยียวยาแรงงานและผู้ทรงสิทธิที่ได้รับผลกระทบ ดังนี้
- (ก) ความเข้าใจและการนำแนวคิดของ ‘การแก้ไขเยียวยา’ มาปรับใช้ภายใต้กฎหมายกำแพงภาษี
 - (ข) ในกรณีที่บริษัทอยู่ภายใต้บังคับของมาตรการห้ามนำเข้าสินค้า มาตรการใดบ้างที่บริษัทและหน่วยงานอื่น ๆ นำมาใช้ในการตอบสนองต่อมาตรการดังกล่าวเพื่อจัดการปัญหาการบังคับใช้แรงงาน
 - (ค) กรณีใดบ้างที่มาตรการดังกล่าวนำไปสู่การชดใช้เยียวยาแรงงานที่อยู่ในสถานการณ์แรงงานบังคับและผู้ทรงสิทธิที่ได้รับผลกระทบ มีการจัดให้มีการชดใช้เยียวยาใดบ้าง และผลของการชดใช้เยียวยาดังกล่าวเป็นอย่างไร
 - (ง) ปัจจัยใดบ้างที่สนับสนุนหรือลดทอนประสิทธิภาพของมาตรการห้ามนำเข้าในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการให้การชดใช้เยียวยาแก่แรงงานที่อยู่ในสถานการณ์แรงงานบังคับและผู้ทรงสิทธิที่ได้รับผลกระทบ
- 2.2 รายงานฉบับนี้พิจารณาประเด็นดังกล่าวข้างต้นผ่านกรณีศึกษาถึง 9 กรณี โดยมีหนึ่งกรณีที่บริษัทยื่นคำร้องขอให้มีการยกเลิกมาตรการห้ามนำเข้าสินค้าที่ผลิตโดยแรงงานบังคับภายใต้กฎหมายกำแพงภาษีกรณีศึกษาเหล่านี้พัฒนาขึ้นจากการสัมภาษณ์แรงงานจำนวน 53 คนที่ทำงานในบริษัทและภาคอุตสาหกรรมที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากมาตรการห้ามนำเข้า ตลอดจนสหภาพแรงงาน กลุ่มภาคประชาสังคม และผู้เชี่ยวชาญอิสระจากทั่วโลก ประกอบกับการลงพื้นที่ และการค้นคว้าวิจัยเอกสาร

สรุปกรณีศึกษา

เขตอำนาจ	ภาคอุตสาหกรรม	บริษัทหรืออุตสาหกรรมในกรณีศึกษา
บราซิล	ถ่านกระดุก	บริษัท Bonechar Carvão Ativado Do Brasil Ltda (“ Bonechar ”)
อินเดีย	เครื่องนุ่งห่ม	บริษัท Natchi Apparels (P) Ltd.
มาเลเซีย	น้ำมันปาล์ม	บมจ. FGV Holdings Bhd
มาเลเซีย	น้ำมันปาล์ม	บมจ. Sime Darby Plantation Bhd
มาเลเซีย	ถุงมือชนิดใช้แล้วทิ้ง	บมจ. Top Glove Corporation Bhd
มาลาวี	ยาสูบ	ยาสูบที่ผลิตในประเทศมาลาวี และผลิตภัณฑ์ที่มียาสูบที่ผลิตในประเทศมาลาวีเป็นส่วนประกอบ
เนปาล	พรม, สินค้าขนสัตว์ทอมือ	บริษัท Kumar Carpet Pvt., บริษัท Singhe Carpet Pvt., Ltd., บริษัท Norsang Carpet Industries Pvt., Ltd., บริษัท Annapurna Carpet, บริษัท Everest Carpet, บริษัท Valley Carpet, and บริษัท K.K. Carpet Industries Kathmandu
เรือประมง : ต้า หวัง	ประมงในเขตน่านน้ำไกล	เรือประมง : ต้า หวัง
ไทย	อวนจับปลา	บริษัท ขอนแก่นแหอวน จำกัด บริษัท ทออวนเดชาพานิช จำกัด

3. สรุปข้อค้นพบหลัก

ก. ความเข้าใจและการนำแนวคิดของ ‘การแก้ไขเยียวยา’ มาปรับใช้ภายใต้มาตรการของกฎหมายกำแพงภาษี

ในบริบทของกฎหมายกำแพงภาษี ‘การแก้ไขเยียวยา (Remediation)’ หมายความว่า การขจัดตัวชี้วัดภาวะแรงงาน บังคับ มากกว่าการจัดให้มีการชดใช้เยียวยาอย่างเหมาะสมแก่ผู้ที่ตกอยู่ในสภาวะการบังคับใช้แรงงาน

- 3.1 หน่วยงาน CBP ใช้คำว่า ‘การแก้ไขเยียวยา’ มาใช้ในการพิจารณาตัดสินว่าจะยกเลิกหรือแก้ไขคำสั่ง WRO หรือผลการพิจารณา¹⁸ ทั้งนี้ ‘การยกเลิก’ คำสั่ง WRO หรือ ผลการพิจารณาสามารถทำได้ 2 วิธี ดังต่อไปนี้
- (ก) ‘การแก้ไข’ คือ การระงับการบังคับใช้คำสั่ง WRO หรือ ผลการพิจารณาทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ตัวอย่างเช่น การแก้ไขคำสั่ง WRO เพื่อยกเว้นบริษัทบางบริษัทหรือสินค้าบางประเภทออกจากขอบเขตของคำสั่ง¹⁹
 - (ข) ‘การเพิกถอน’ คือ การเพิกถอนคำสั่ง WRO หรือ ผลการพิจารณาโดยสิ้นเชิง ตามที่หน่วยงาน CBP เห็นว่าตัวแสดงหรือบริษัทใดที่อยู่ภายใต้คำสั่ง WRO หรือ ผลการพิจารณานั้นไม่มีส่วนในการบังคับใช้แรงงานอีกต่อไป²⁰
- 3.2 คู่มือการดำเนินงานของหน่วยงาน CBP ระบุว่า หน่วยงาน “จะไม่แก้ไขหรือเพิกถอน [คำสั่ง WRO] เว้นแต่ตัวชี้วัดภาวะการบังคับใช้แรงงานทั้งหมดจะได้รับการแก้ไขเยียวยา”²¹ อย่างไรก็ตาม คู่มือเหล่านั้นมิได้ให้คำนิยามของคำว่า ‘การแก้ไขเยียวยา’ ไว้เป็นการเฉพาะ อีกทั้ง ในกฎหมายกำแพงภาษีหรือระเบียบข้อบังคับรัฐบาลกลางก็ไม่ปรากฏคำว่า ‘การแก้ไขเยียวยา’ แต่อย่างใด
- 3.3 ในทางปฏิบัติ หน่วยงาน CBP จะใช้คำว่า ‘การแก้ไขเยียวยา’ เพื่ออธิบายกระบวนการการขจัดตัวชี้วัดภาวะแรงงานบังคับ (โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ตัวชี้วัดภาวะแรงงานบังคับทั้ง 11 ประการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ) มากกว่าการนำมาใช้ในบริบทของ การจัดให้มีการชดใช้เยียวยาแก่ผู้ทรงสิทธิที่ได้รับผลกระทบ แม้ว่าทั้งสองแนวคิดจะมีความคล้ายคลึงกันแต่ก็ยังมี ความแตกต่างกันในบางประการ
- 3.4 ตัวอย่างที่ปรากฏในหลาย ๆ กรณีศึกษาในรายงานฉบับนี้ คือ แรงงานขัดหนี้ (เช่น หนี้ที่เกิดจากการจ่ายค่าธรรมเนียมการจัดหางานของแรงงานข้ามชาติ) ซึ่งเป็นตัวชี้วัดภาวะแรงงานบังคับหลักที่หน่วยงาน CBP ได้ทำการบ่งชี้ ทั้งนี้ เพื่อตอบสนองต่อการบ่งชี้ของหน่วยงาน CBP บางบริษัทก็จะดำเนินการคืนค่าธรรมเนียมการจัดหางานให้กับแรงงานข้ามชาติเพื่อ ‘แก้ไขเยียวยา’ (ขจัด) ตัวชี้วัดภาวะแรงงานบังคับนี้ การคืนค่าธรรมเนียมการจัดหางานสามารถช่วย ‘แก้ไขเยียวยา’ (ขจัด) ตัวชี้วัดภาวะแรงงานบังคับได้โดยการทำให้แรงงานหลุดพ้นจากความเสี่ยงที่จะตกอยู่ในสภาวะการเป็นแรงงานขัดหนี้ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการคืนค่าธรรมเนียมการจัดหางานดังกล่าวจะเป็นก้าวที่สำคัญ แต่ก็ยังมีใช้การชดใช้ค่าเสียหายให้แก่แรงงาน ที่ต้องตกอยู่ในสถานการณ์แรงงานบังคับด้วยการเป็นแรงงานขัดหนี้²²

18 ดู : CBP (มีนาคม ค.ศ. 2021) *Factsheet: WRO Modification/Revocation Process Overview (สรุปข้อมูลสำคัญ : ภาพรวมกระบวนการแก้ไข/การเพิกถอน)*; CBP (ตุลาคม ค.ศ. 2021) *How are WRO and/or finding modifications and revocations processed? (ขั้นตอนการแก้ไขและการเพิกถอนคำสั่ง WRO และ/หรือผลการพิจารณา)*

19 แผลงเดียวกัน.

20 แผลงเดียวกัน.

21 CBP (มีนาคม ค.ศ. 2021) *Factsheet: WRO Modification/Revocation Process Overview (สรุปข้อมูลสำคัญ : ภาพรวมกระบวนการแก้ไข/การเพิกถอน)*

22 ในบางกรณีแรงงานข้ามชาติให้สัมภาษณ์ประกอบการจัดทำรายงานฉบับนี้ว่าเงินค่าธรรมเนียมการจัดหางานที่ได้รับคืนมานั้นมีจำนวนมากกว่าค่าธรรมเนียมการจัดหางานที่ตนจ่ายไปเล็กน้อย อาจถือได้ว่าเงินจำนวนที่เกินมานี้มีค่าเสมือนเป็นค่าเสียหายที่มอบให้แก่แรงงาน อย่างไรก็ตาม ก็ไม่อาจเทียบได้กับการจ่ายค่าเสียหายให้แก่แรงงานโดยเฉพาะสำหรับการถูกทำให้ตกอยู่ในสภาวะแรงงานบังคับ

3. สรุปข้อค้นพบหลัก

3.5 นอกจากนี้ การแก้ไขเยียวยาตัวชี้วัดภาวะแรงงานบังคับมิได้นำไปสู่การชดใช้เยียวยาผู้เสียหายเสมอไป ตัวอย่างเช่น ในปี พ.ศ. 2563 หน่วยงาน CBP แก้ไขคำสั่ง WRO ที่ใช้บังคับกับบริษัทผลิตยาสูบ 2 บริษัทในประเทศมาลาวี ตามผลการประเมินภายใต้ “โครงการความรับผิดชอบต่อสังคมและความพยายามในการลดความเสี่ยงด้านการบังคับใช้แรงงานในห่วงโซ่อุปทาน”²³ ของแต่ละบริษัท อย่างไรก็ตาม จากการให้สัมภาษณ์ของแรงงานในโรงงานยาสูบ ไม่ปรากฏว่ามีการจัดให้มาชดใช้เยียวยาใด ๆ แก่แรงงานเพื่อตอบสนองต่อมาตรการห้ามนำเข้าดังกล่าว

ยังไม่มี ความชัดเจนว่ามาตรฐานเชิงหลักฐานใดที่หน่วยงาน CBP นำมาใช้ประกอบการพิจารณาตัดสินว่าตัวชี้วัดภาวะแรงงานบังคับนั้นได้รับการแก้ไขเยียวยาอย่างเพียงพอแล้ว

3.6 หน่วยงาน CBP นำมาตรฐานที่แตกต่างกันมาใช้ในแต่ละกรณีเพื่อพิจารณาตัดสินว่าบริษัทได้ดำเนินการแก้ไขเยียวยา (ขจัด) ตัวชี้วัดภาวะแรงงานบังคับอย่างเพียงพอหรือไม่

3.7 ในแถลงการณ์ฉบับวันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2566 หน่วยงาน CBP แถลงว่าทางหน่วยงาน “จะไม่แก้ไขคำสั่งคำสั่งระงับการปล่อยสินค้าออกจากท่าด่านหรือผลการพิจารณาจนกว่าหน่วยงานจะพบหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่าผู้ประกอบการได้ยุติการทำ การผลิต หรือขุด โดยใช้แรงงานบังคับ”²⁴ อย่างไรก็ตาม มาตรฐานดังกล่าวก็ไม่ถูกนำมาใช้เสมอไป

3.8 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2562 หน่วยงาน CBP ได้บังคับออกมาตรการห้ามนำเข้าผลิตภัณฑ์ยาสูบจากประเทศมาลาวี “เนื่องจากมีความกังวลว่ายาสูบนั้นมีการผลิตโดยใช้แรงงานบังคับและแรงงานเด็ก”²⁵ ในเดือนมิถุนายน และ สิงหาคม พ.ศ. 2563 หน่วยงาน CBP แก้ไขมาตรการห้ามนำเข้าที่บังคับใช้กับบริษัทรับซื้อใบยาสูบรายใหญ่ 2 แห่งในประเทศมาลาวี โดยตัดสินจาก “ความพยายามในการบ่งชี้และลดความเสี่ยงในการบังคับใช้แรงงาน” ของบริษัท ซึ่งหน่วยงาน CBP ได้เห็นว่า “เป็นหลักฐานที่เพียงพอที่จะสนับสนุน” คำกล่าวอ้างของทั้ง 2 บริษัทว่ายาสูบจากไร่ของพวกเขาไม่ได้ผลิตโดยแรงงานบังคับ²⁶

3.9 จะเห็นได้ว่า หน่วยงาน CBP นำมาตรฐานที่แตกต่างจากที่ใช้ในกรณีอื่น มาใช้ประกอบการพิจารณาแก้ไขมาตรการห้ามนำเข้าผลิตภัณฑ์ยาสูบจากประเทศมาลาวี โดยในกรณีของประเทศมาลาวีนี้ หน่วยงาน CBP ได้นำแนวทางการตัดสินใจบนฐานความเสี่ยง (risk-based approach) มาใช้ โดยกำหนดให้บริษัทต้องแสดงให้เห็นถึง “ความพยายามในการบ่งชี้และลดความเสี่ยงในการบังคับใช้แรงงาน” เท่านั้น (เน้นย้ำ)²⁷ ซึ่งมาตรฐานนี้แตกต่างกับมาตรฐานที่หน่วยงาน CBP ใช้กับกรณีอื่น ๆ ที่หน่วยงานกำหนดให้บริษัทต้องแสดงให้เห็นว่า “สินค้าที่ถูกห้ามนำเข้าดังกล่าวนั้นมีได้ทำขึ้น ผลิตโดย หรือขุดขึ้นมาโดยใช้แรงงานบังคับอีกต่อไป” (เน้นย้ำ)²⁸

23 CBP (3 มิถุนายน ค.ศ. 2020) *CBP Modifies Withhold Release Order on Imports of Tobacco from Malawi* (หน่วยงาน CBP แก้ไขคำสั่งระงับการปล่อยสินค้ายาสูบที่นำเข้ามาจากประเทศมาลาวีเข้าสู่ท่าด่าน)

24 CBP (3 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2023) *CBP Modifies Finding on Sime Darby Plantation Berhad in Malaysia* (หน่วยงาน CBP แก้ไขผลการพิจารณาของบริษัท Siam Darby Plantation Berhad ในประเทศไทย)

25 CBP (1 สิงหาคม ค.ศ. 2020) *CBP Modifies Withhold Release Order on Tobacco Imports from Limbe Leaf Tobacco Company Ltd. in Malawi* (หน่วยงาน CBP แก้ไขคำสั่งระงับการปล่อยสินค้ายาสูบที่นำเข้ามาโดยบริษัท Limbe Leaf Tobacco Company Ltd. ในประเทศมาลาวีเข้าสู่ท่าด่าน)

26 CBP (3 มิถุนายน ค.ศ. 2020) *CBP Modifies Withhold Release Order on Imports of Tobacco from Malawi* (หน่วยงาน CBP แก้ไขคำสั่งระงับการปล่อยสินค้ายาสูบที่นำเข้ามาจากประเทศมาลาวีเข้าสู่ท่าด่าน)

27 CBP (3 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2023) *CBP Modifies Finding on Sime Darby Plantation Berhad in Malaysia* (หน่วยงาน CBP แก้ไขผลการพิจารณาของบริษัท Siam Darby Plantation Berhad ในประเทศไทย)

28 CBP (3 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2023) *CBP Modifies Finding on Sime Darby Plantation Berhad in Malaysia* (หน่วยงาน CBP แก้ไขผลการพิจารณาของบริษัท Siam Darby Plantation Berhad ในประเทศไทย)

3. สรุปข้อค้นพบหลัก

ข. ในกรณีที่บริษัทอยู่ภายใต้บังคับของมาตรการห้ามนำเข้าสินค้า มาตรการใดบ้างที่บริษัทและหน่วยงานอื่น ๆ นำมาใช้ในการตอบสนองต่อมาตรการดังกล่าวเพื่อจัดการปัญหาการบังคับใช้แรงงาน

ในบางกรณี มาตรการห้ามนำเข้านำไปสู่การปฏิรูปทั้งในระดับนิติบัญญัติ ระดับนโยบาย และระดับปฏิบัติการ อย่างมีนัยยะสำคัญ เพื่อแก้ไขปัญหาการบังคับใช้แรงงานในห่วงโซ่อุปทาน

- 3.10 มาตรการห้ามนำเข้าภายใต้กฎหมายกำแพงภาษีส่งผลกระทบต่ออย่างกว้าง และเป็นแรงกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในภาคอุตสาหกรรมที่ต่อต้านการปฏิรูป
- 3.11 เพื่อตอบสนองต่อการบังคับใช้หรือคำเตือนว่าจะบังคับใช้มาตรการห้ามนำเข้า บรรดาบริษัทในภาคอุตสาหกรรมผลิตถุงมือยางและน้ำมันปาล์มในประเทศมาเลเซียได้ดำเนินการคืนเงินค่าธรรมเนียมการจัดหางานให้แก่แรงงานข้ามชาติกว่า 82,000 คน เป็นจำนวนเงินรวมทั้งสิ้นกว่า 115.4 ล้านดอลลาร์สหรัฐ²⁹ อีกทั้งยังจัดให้มีการริเริ่มเพื่อความยั่งยืนของธุรกิจ เช่น การจัดตั้งสมาพันธ์เพื่อความรับผิดชอบต่อแรงงานในอุตสาหกรรมถุงมือยาง (Responsible Glove Alliance) การเสริมสร้างประสิทธิภาพให้แก่กลไกการรับข้อร้องเรียนของแรงงาน และการปฏิรูปนโยบายการจัดหางาน นโยบายบรรษัทภิบาล และนโยบายความยั่งยืนของบริษัท



3. สรุปข้อค้นพบหลัก

รายงานความมุ่งมั่นของบริษัทผลิตน้ำมันปาล์มและถุงมือยางในการคืนค่าธรรมเนียมการจัดหางานให้แก่แรงงานข้ามชาติ		
ชื่อบริษัท	จำนวนเงินที่จ่ายคืน (โดยประมาณ)	จำนวนแรงงานที่มีสิทธิรับเงินคืน (โดยประมาณ)
Sime Darby ³⁰	82 ล้านริงกิตมาเลเซีย (18.2 ล้านดอลลาร์สหรัฐ)	34,000
Top Glove ³¹	150 ล้านริงกิตมาเลเซีย (33.3 ล้านดอลลาร์สหรัฐ)	13,000
Kossan Group ³²	54 ล้านริงกิตมาเลเซีย (11.2 ล้านดอลลาร์สหรัฐ)	5,500
Hartalega ³³	41 ล้านริงกิตมาเลเซีย (9.1 ล้านดอลลาร์สหรัฐ)	ไม่เปิดเผย
Supermax ³⁴	23 ล้านริงกิตมาเลเซีย (5.1 ล้านดอลลาร์สหรัฐ)	1,750
Brightway ³⁵	38 ล้านริงกิตมาเลเซีย (8.4 ล้านดอลลาร์สหรัฐ)	2,719
WRP ³⁶	21.4 ล้านริงกิตมาเลเซีย (4.7 ล้านดอลลาร์สหรัฐ)	1,600
FGV ³⁷	111.64 ล้านริงกิตมาเลเซีย (24.9 ล้านดอลลาร์สหรัฐ)	23,333 + แรงงานที่ลาออก
Total	521 ล้านริงกิตมาเลเซีย (115.4 ล้านดอลลาร์สหรัฐ)	81,902

3.12 การบังคับใช้มาตรการของหน่วยงาน CBP นำไปสู่การดำเนินการทางกฎหมายด้วยเช่นกัน เพื่อตอบสนองต่อมาตรการห้ามนำเข้าสินค้า มีการฟ้องร้องดำเนินคดีแพ่งกับบรรดาบริษัทในประเทศสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักรที่ถูกกล่าวหาว่าได้รับประโยชน์ หรือจัดหาสินค้าจากบริษัทที่อยู่ภายใต้มาตรการห้ามนำเข้า³⁸ ในประเทศไต้หวัน มาตรการห้ามนำเข้านำไปสู่การดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดฐานค้ำบุนุญและการบังคับใช้แรงงานบนเรือประมง ต้า หวัง และเพิกถอนใบอนุญาตเจ้าของเรือประมง³⁹

30 Sime Darby Plantation Bhd (15 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2022) *Sime Darby Plantation Institutes Sweeping Changes in Governance and Operations (สถาบันโซนิบ์ ดาร์บี แพลนเทชัน การเปลี่ยนแปลงอย่างครอบคลุมของหลักบรรษัทภิบาลและการดำเนินการ)*; Sime Darby Plantation Bhd (21 เมษายน ค.ศ. 2022) *Annual Integrated Report 2021 (รายงานเชิงบูรณาการประจำปี ค.ศ. 2021)*, หน้า 148; Sime Darby Plantation Bhd (29 เมษายน ค.ศ. 2022) *Sustainability Report 2021 (รายงานความยั่งยืน ค.ศ. 2021)*, หน้า 41

31 Top Glove *Continuous Improvement Report (รายงานพัฒนาการอย่างต่อเนื่อง)*

32 Kossan Group (10 มิถุนายน ค.ศ. 2021) *Kossan Group Remediation Program (โครงการแก้ไขเยียวยาของกลุ่มบริษัท Kossan)*; The Diplomat (14 กันยายน ค.ศ. 2021) *Debt Bondage Payouts Flow to Workers in Malaysia's Glove Industry (การจ่ายเงินให้แก่แรงงานขัดหนี้ในอุตสาหกรรมผลิตถุงมือยางในประเทศมาเลเซีย)*

33 Hartalega Holdings Bhd (8 มิถุนายน ค.ศ. 2021) *Hartalega Completes Remediation of Recruitment Fees Totalling RM 41 million (บริษัท Hartalega คืนเงินค่าธรรมเนียมการจัดหางานจำนวนทั้งสิ้น 41 ล้านริงกิตมาเลเซีย)*

34 The Diplomat (14 กันยายน ค.ศ. 2021) *Debt Bondage Payouts Flow to Workers in Malaysia's Glove Industry (การจ่ายเงินให้แก่แรงงานขัดหนี้ในอุตสาหกรรมผลิตถุงมือยางในประเทศมาเลเซีย)*

35 รอยเตอร์ส (19 พฤษภาคม ค.ศ. 2021) *An audit gave the all-clear. Others alleged slavery (ผู้ตรวจสอบให้ผ่าน แต่ผู้อื่นกล่าวหาว่ามีการใช้แรงงานทาส)*

36 FMT (8 กรกฎาคม ค.ศ. 2020) *Glovesmaker WRP to reimburse recruitment fee paid by workers (บริษัทผลิตถุงมือยาง WRP ต้องคืนเงินค่าธรรมเนียมการจัดหางานให้แก่แรงงาน)*

37 FGV (27 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2023) *FGV's FY2022 Financial Performance Charts New Record Since Listing (แผนภูมิแสดงผลประกอบการทางการเงินประจำปีงบประมาณ ค.ศ. 2022 ของบริษัท FGV แสดงผลประกอบการใหม่บันทึกเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์)*

38 ตัวอย่างเช่น ในปี พ.ศ. 2564 หน่วยงาน CBP ได้ออกคำสั่ง WRO ให้กับบริษัท Brightway Group ผู้ผลิตถุงมือยางในประเทศมาเลเซีย เนื่องจากบริษัทถูกกล่าวหาว่ามีการบังคับใช้แรงงาน และในปี พ.ศ. 2565 มีการยื่นฟ้องต่อศาลสหรัฐอเมริกาเพื่อดำเนินคดีแพ่งกับบริษัท Ansell ผู้ผลิตอุปกรณ์ด้านสุขภาพและความปลอดภัย และบริษัท Kimberly-Clark ผู้ผลิตผลิตภัณฑ์ด้านสุขอนามัย ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ำบุนุญ โดยทั้งสองบริษัทถูกกล่าวหาว่ามีความเกี่ยวข้องกับกลุ่มบริษัท Brightway Group ดู : Ansell (11 สิงหาคม ค.ศ. 2022) *TVPR Lawsuit Against Ansell (การฟ้องร้องบริษัท Ansell ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ำบุนุญ)*; องค์กร International Rights Advocates, *Cases: Kimberly Clark and Ansell (คดี : บริษัท Kimberly Clark และ บริษัท Ansell)*

39 Kaohsiung District Prosecutors' Office (สำนักงานอัยการเมืองเกาสง) (17 พฤษภาคม ค.ศ. 2022) *Kaohsiung District Prosecutors' Office Charged 9 People for Exploiting and Abusing Foreign Crew on a Longline Fishing Boat, "Da Wang", Against Human Trafficking Prevention Act (สำนักงานอัยการเมืองเกาสงดำเนินคดีผู้ต้องหา 9 รายในคดีแสวงหาประโยชน์โดยไม่ชอบและทำร้ายร่างกายลูกเรือต่างชาติบนเรือประมงน่านน้ำไกล "ต้า หวัง" อันเป็นการละเมิดกฎหมายป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์)*

3. สรุปข้อค้นพบหลัก

- 3.13 นอกจากนี้ มาตรการห้ามนำเข้ายังขับเคลื่อนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายและนโยบาย ในประเทศไต้หวัน มาตรการห้ามนำเข้าช่วยผลักดันให้เกิดการพัฒนาแผนการดำเนินงานสำหรับอุตสาหกรรมประมงและสิทธิมนุษยชน (Action Plan for Fisheries and Human Rights) อย่างเป็นทางการ ซึ่งนำไปสู่การเพิ่มค่าแรงขั้นต่ำอีกจำนวน 100 ดอลลาร์สหรัฐต่อเดือน ให้แก่แรงงานประมงในเขตน่านน้ำไกล⁴⁰
- 3.14 ในประเทศไทย เพื่อตอบสนองต่อคำเตือนว่าจะถูกบังคับใช้มาตรการห้ามนำเข้า รัฐบาลไทยมีความมุ่งมั่นในการยุติการผลิตอวนจับปลาที่ใช้แรงงานผู้ต้องขัง⁴¹ ซึ่งเป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นว่า การนำแนวทางการยื่นคำร้องต่อหน่วยงาน CBP เพื่อให้ดำเนินการกับบริษัทเอกชนมาใช้อย่างสร้างสรรค์และตรงจุด ถือเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาคงบังคับใช้แรงงานโดยหน่วยงานรัฐในบางกรณี
- 3.15 ในประเทศมาเลเซีย หลังจากที่บริษัทผลิตตุ้มมือยางและน้ำมันปาล์มถูกห้ามนำเข้าสินค้า รัฐบาลก็ได้มีการปฏิรูปกฎหมายและนโยบายด้านแรงงานหลายฉบับ รวมถึงการปรับปรุงการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติให้ดียิ่งขึ้น และการบัญญัติให้การบังคับใช้แรงงานเป็นความผิดทางอาญา⁴² แม้ว่าการปฏิรูปเหล่านี้จะไม่ได้เป็นผลของการบังคับใช้มาตรการห้ามนำเข้าสินค้าโดยตรงทุกกรณี แต่มาตรการดังกล่าวก็เป็นเสมือนตัวกระตุ้นให้เกิดการปฏิรูปได้เร็วยิ่งขึ้น
- 3.16 ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียรายงานว่า การบังคับใช้มาตรการของหน่วยงาน CBP ขับเคลื่อนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงวิธีการที่บริษัทใช้เพื่อจัดการกับการบังคับใช้แรงงานในห่วงโซ่อุปทานของบริษัท แม้แต่ในบริษัทที่ไม่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากมาตรการห้ามนำเข้า “มาตรการห้ามนำเข้ายังช่วยขับเคลื่อนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในการปฏิบัติตามมาตรฐานความรับผิดชอบต่อสังคม อันเป็นผลมาจากผลกระทบเชิงพาณิชย์...แนวทางปฏิบัติมาตรฐานที่เคยได้รับการยอมรับเมื่อ 4 ปีที่แล้วอาจไม่ใช่แนวทางปฏิบัติที่ดีอีกต่อไป”⁴³
- 3.17 ในบางกรณี มาตรการห้ามนำเข้าช่วยยกระดับประเด็นการบังคับใช้แรงงานในห่วงโซ่อุปทานให้เป็นประเด็นที่ต้องนำขึ้นพิจารณาในระดับคณะกรรมการบริษัทที่ผู้บริหารอาวุโสต้องให้ความสำคัญอย่างจริงจัง ตัวอย่างเช่น เพื่อตอบสนองต่อคำสั่ง WRO บมจ. Sime Darby Plantation ซึ่งเป็นบริษัทผลิตน้ำมันปาล์มในประเทศมาเลเซีย ได้จัดตั้งคณะกรรมการความยั่งยืน (Board Sustainability Committee) ขึ้นในปี พ.ศ. 2564 เพื่อติดตามและกำกับดูแลการแก้ไขเยียวยาสถานการณ์การบังคับใช้แรงงาน และนำเครื่องมือการวัดผลการดำเนินงานในด้านสิ่งแวดล้อม สังคม และธรรมาภิบาล (ESG Scorecard) ใหม่มาใช้เพื่อติดตามและวัดผลการดำเนินการแก้ไขปัญหาด้านแรงงาน⁴⁴
- 3.18 สำหรับกรณีอื่น ๆ มาตรการห้ามนำเข้าไม่ได้ส่งผลกระทบโดยตรงใด ๆ ที่เด่นชัดต่อการปรับปรุงสภาพการทำงาน การเปลี่ยนแปลงนโยบายและแนวปฏิบัติของบริษัท หรือการปฏิรูปกฎหมายและนโยบาย ดังจะเห็นได้จากกรณีของประเทศมาลาวี และเนปาล โดยข้อมูลที่ได้รับจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียส่วนใหญ่ไม่พบว่า มาตรการห้ามนำเข้านั้นขับเคลื่อนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสำคัญใด ๆ ต่อสภาพการทำงาน แนวปฏิบัติของบริษัท หรือทิศทางของกฎหมายหรือนโยบายระดับประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาการบังคับใช้แรงงานแต่อย่างใด⁴⁵

40 Council of Agriculture (คณะกรรมการกิจการเกษตร) (พฤษภาคม ค.ศ. 2022) *Action Plan for Fisheries and Human Rights (แผนการดำเนินงานด้านประมงและสิทธิมนุษยชน)*

41 กรมราชทัณฑ์ (1 มีนาคม ค.ศ. 2021) *Corrections reforms prisoners' labour according to human rights standards (ราชทัณฑ์ปฏิรูปแรงงานผู้ต้องขังตามหลักสิทธิมนุษยชน) Employment (Amendment) Act 2023*

42 Employment (Amendment) Act 2023 (กฎหมายการจ้างแรงงาน (ฉบับแก้ไข) ค.ศ. 2023)

43 บทสัมภาษณ์ Jen Jahnke, รองผู้อำนวยการ, Impactt Limited

44 Sime Darby Plantation (15 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2022) *Sime Darby Plantation Institutes Sweeping Changes in Governance and Operations (สถาบันไซม์ ดาร์บี แพลนเทชัน การเปลี่ยนแปลงอย่างครอบคลุมของหลักธรรมาภิบาลและการดำเนินงาน)*; Sime Darby Plantation Bhd (21 มีนาคม ค.ศ. 2022) *Update session: Ban (Finding) issued by the United States Customs and Border Protection on Sime Darby Plantation (ข้อมูลอัปเดต : คำสั่งห้ามนำเข้า (ผลการพิจารณา) ของหน่วยงานศุลกากรและป้องกันชายแดนสหรัฐอเมริกา ต่อบริษัท Sime Darby Plantation, หน้า 24; Sime Darby Plantation (15 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2022) Sime Darby Plantation Institutes Sweeping Changes in Governance and Operations (สถาบันไซม์ ดาร์บี แพลนเทชัน การเปลี่ยนแปลงอย่างครอบคลุมของหลักธรรมาภิบาลและการดำเนินงาน)*

45 ทั้งนี้ ไม่ได้หมายความว่าไม่มีการปฏิรูปหรือการปรับปรุงแก้ไข แต่ไม่พบหลักฐานที่ชัดเจนว่าการเปลี่ยนแปลงและการปรับปรุงแก้ไขนั้นเป็นผลโดยตรงมาจากมาตรการห้ามนำเข้า

3. สรุปข้อค้นพบหลัก

ค. กรณีใดบ้างที่มาตรการดังกล่าวนำไปสู่การชดใช้เยียวยาแรงงานที่อยู่ในสถานการณ์แรงงานบังคับและผู้ทรงสิทธิที่ได้รับผลกระทบ มีการจัดให้มีการชดใช้เยียวยาใดบ้าง และผลของการชดใช้เยียวยาดังกล่าวเป็นอย่างไร

มาตรการห้ามนำเข้านำไปสู่การชดใช้เยียวยาแก่แรงงานที่อยู่ในสภาวะการบังคับใช้แรงงานอย่างมีนัยยะสำคัญ รวมถึง ความมุ่งมั่นของบริษัทในการคืนเงินค่าธรรมเนียมการจัดหางานให้แก่แรงงานข้ามชาติกว่า 82,000 คนในประเทศ มาเลเซีย นอกเหนือจากการคืนค่าธรรมเนียมการจัดหางานแล้ว ยังมีการชดใช้เยียวยาโดยตรงในรูปแบบอื่น ๆ อีก ด้วย

- 3.19 รายงานฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการบ่งชี้การชดใช้เยียวยาในรูปแบบต่าง ๆ ที่แรงงานและผู้ทรงสิทธิที่ได้รับผลกระทบได้รับ อันเป็นผลมาจากการบังคับใช้มาตรการห้ามนำเข้า ตารางด้านล่างนี้แสดงข้อมูลการชดใช้เยียวยาในรูปแบบต่าง ๆ⁴⁶ ที่ปรากฏในกรณีศึกษาแต่ละกรณี
- 3.20 ตารางด้านล่างนี้แสดงให้เห็นถึงกรณีที่มีหลักฐานบ่งชี้ว่ามีการจัดให้มีการชดใช้เยียวยาแก่แรงงานและผู้ทรงสิทธิที่ได้รับผลกระทบ อย่างไรก็ตาม ข้อมูลในตารางมิได้ระบุว่า การชดใช้เยียวยาเหล่านั้นมีประสิทธิภาพหรือเพียงพอเหมาะสมจากมุมมองของผู้ที่ได้รับการเยียวยา เนื่องจากไม่สามารถยืนยันประสิทธิภาพหรือความเหมาะสมได้ในทุกกรณี
- 3.21 ข้อมูลที่ปรากฏในตารางเป็นข้อมูลที่รวบรวมมาจากแหล่งข้อมูลหลายแหล่ง โดยแหล่งข้อมูลหลัก คือการสัมภาษณ์แรงงานและผู้ทรงสิทธิที่ได้รับผลกระทบโดยตรง ซึ่งนำมาใช้ประกอบกับแหล่งข้อมูลรอง เช่น รายงานการตรวจสอบ ประกาศและแถลงการณ์ของบริษัท และการรายงานข่าวของสื่ออิสระ ทั้งนี้ มีการใช้สีที่แตกต่างกันในตารางเพื่อจำแนกข้อมูลที่ได้รับจากแหล่งข้อมูลที่แตกต่างกัน
- (ก) ข้อมูลในช่องสีเขียว เป็นการชดใช้เยียวยาที่ผู้ให้สัมภาษณ์ที่เป็นแรงงานและผู้ทรงสิทธิได้รับ
 - (ข) ข้อมูลในช่องสีเหลือง เป็นการชดใช้เยียวยาที่บริษัทหรือรัฐบาลรายงานว่าได้จัดให้มีขึ้น (เช่น ข้อมูลที่ปรากฏในแถลงการณ์ ประกาศ และรายงานการตรวจสอบ) แต่ไม่สามารถยืนยันความสอดคล้องของข้อมูลดังกล่าวกับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์แรงงานได้ ด้วยเหตุที่ไม่สามารถทำการสัมภาษณ์แรงงานได้ หรือผู้ให้สัมภาษณ์ไม่สามารถให้ความเห็นได้ว่าได้รับการชดใช้เยียวยาหรือไม่ (เช่น กรณีที่แรงงานไม่ได้ทำงานกับบริษัทหรืออุตสาหกรรมดังกล่าวแล้ว ณ เวลาที่มีการชดใช้เยียวยา)
 - (ค) ข้อมูลในช่องสีส้ม เป็นการชดใช้เยียวยาที่บริษัทหรือรัฐบาลรายงานว่าได้จัดให้มีขึ้น แต่แรงงานที่ให้สัมภาษณ์มิได้ยืนยันว่าได้รับการชดใช้เยียวยาดังกล่าว กล่าวอีกนัยหนึ่งคือการชดใช้เยียวยาที่บริษัทหรือรัฐบาลรายงานว่าได้มอบให้แก่แรงงาน และการชดใช้เยียวยาที่แรงงานแจ้งว่าได้รับนั้นไม่สอดคล้องกัน

46 รายงานการชดใช้เยียวยาในตาราง เป็นรูปแบบการชดใช้เยียวยาที่ปรากฏในกรณีศึกษา และคู่มือการตีความหลักการชี้แนะว่าด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ของสำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ. ดู : สำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (OHCHR) (ค.ศ. 2012) *The Corporate Responsibility to Respect Human Rights, An Interpretive Guide (ความรับผิดชอบของบริษัทต่อการเคารพสิทธิมนุษยชน, คู่มือการตีความ*, หน้า 7

3. สรุปข้อค้นพบหลัก

สรุปการแก้ไขเยียวยาอันเป็นผลมาจากมาตรการห้ามนำเข้าสินค้า

สีเขียว: การแก้ไขเยียวยาตามการรายงานของบริษัท ซึ่งสอดคล้องกับบทสัมภาษณ์ของแรงงาน	สีฟ้า: การแก้ไขเยียวยาตามการรายงานของบริษัท ซึ่งไม่สอดคล้องกับบทสัมภาษณ์ของแรงงาน	สีเหลือง: การแก้ไขเยียวยาตามการรายงานของบริษัท แต่ไม่สามารถทำการสัมภาษณ์แรงงานได้
---	--	--

สถานะ	คำสั่ง WRO/ผลการพิจารณาที่มีการแก้ไข/เพิกถอน				คำสั่ง WRO/ผลการพิจารณาที่ไม่มีการแก้ไข/เพิกถอน		ไม่มีคำสั่ง WRO/ผลการพิจารณา
กรณีศึกษา⁴⁷	ถุงมือยางในประเทศมาเลเซีย (บมจ. Top Glove)*	ยาสูบในประเทศมาลาวี	พรมในประเทศเนปาล (บริษัท Annapurna Carpet)*	น้ำมันปาล์มประเทศมาเลเซีย (บมจ. Sime Darby)	น้ำมันปาล์มประเทศมาเลเซีย (บมจ. FGV Holdings)	ประมงในเขตน้ำตื้นน้ำไกล (ตัว หวัง)	อวนจับปลาในประเทศไทย

การขอโทษ							
ค่าสินไหมทดแทน / ค่าเสียหาย	สีเหลือง						
การฟื้นฟู							
การคืนค่าธรรมเนียมการจัดหางาน	สีเหลือง			สีฟ้า	สีเหลือง		
การให้หลักประกันว่าจะไม่กระทำความผิดซ้ำ							
การปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ และสภาพการทำงาน	สีเหลือง		สีเหลือง	สีฟ้า	สีฟ้า	*ผ่านการปฏิรูปของรัฐบาล มิไม่ใช้การแก้ไขเยียวยาโดยบริษัท	*ผ่านการปฏิรูปของรัฐบาล มิไม่ใช้การแก้ไขเยียวยาโดยบริษัท
การปรับปรุงนโยบายการจัดหางาน / การจ้างงาน	สีเหลือง		สีเหลือง	สีฟ้า	สีฟ้า	*ผ่านการปฏิรูปของรัฐบาล มิไม่ใช้การแก้ไขเยียวยาโดยบริษัท	*ผ่านการปฏิรูปของรัฐบาล มิไม่ใช้การแก้ไขเยียวยาโดยบริษัท
การดำเนินคดีทางกฎหมายกับผู้กระทำความผิด						สีฟ้า	
การปรับปรุงช่องทางการร้องเรียน	สีเหลือง		สีเหลือง	สีฟ้า	สีฟ้า		

*มิใช่การสัมภาษณ์แรงงานเพื่อวัตถุประสงค์ในการจัดทำรายงานฉบับนี้

47 กรณีศึกษา 2 กรณี ได้แก่ กรณีบริษัท Natchi Apparel และ Bonechar ไม่รวมอยู่ในตารางนี้ เนื่องจากมีการแก้ไขคำสั่ง WRO โดยหน่วยงาน CBP ภายหลังจากที่หน่วยงานได้รับหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่าไม่มีการบังคับใช้แรงงานเกิดขึ้นในบริษัททั้งสอง ดังนั้น จึงไม่มีการชดใช้เยียวยาใด ๆ เกิดขึ้น

3. สรุปข้อค้นพบหลัก

3.22 ตามข้อมูลสรุปที่ปรากฏในตารางข้างต้น

- (ก) มี 1 กรณีที่ไม่ปรากฏหลักฐานชัดเจนว่ามีการแก้ไขเยียวยา หรือมีการชดใช้เยียวยาให้แก่บรรดาผู้ทรงสิทธิ ตามมาตรการห้ามนำเข้า⁴⁸
- (ข) มี 4 กรณีที่ปรากฏหลักฐานว่าบริษัทได้ทำการแก้ไขเยียวยาโดยการขจัดตัวชั่วคราวะแรงงานบังคับ เพื่อตอบสนองต่อมาตรการห้ามนำเข้า ซึ่งรวมถึงการแก้ไขปรับปรุงนโยบายและระบบบรรณาภิบาลของบริษัท dki ลงทุน เพื่อปรับปรุงที่พักของแรงงาน แต่ไม่ปรากฏหลักฐานชัดเจนว่ามีการชดใช้เยียวยาแก่ผู้ทรงสิทธิทั้งหลาย⁴⁹
- (ค) มี 2 กรณีที่ปรากฏหลักฐานว่าบรรดาบริษัทที่เกี่ยวข้องได้ทำการแก้ไขเยียวยาโดยการขจัดตัวชั่วคราวะแรงงาน บังคับ เพื่อตอบสนองต่อมาตรการห้ามนำเข้า และมีการชดใช้เยียวยาให้แก่ผู้ทรงสิทธิทั้งหลาย⁵⁰ ทั้งสองกรณี มีการ ชดใช้เยียวยาในรูปแบบของการคืนค่าธรรมเนียมการจัดหางาน นอกจากนี้ หนึ่งในสองกรณีนี้ ยังมีการชดใช้เยียวยา ในรูปแบบของการจ่ายค่าเสียหายให้แก่แรงงานที่ถูกบังคับใช้แรงงานด้วย⁵¹

3.23 นอกจากการคืนค่าธรรมเนียมการจัดหางานให้แก่แรงงานข้ามชาติในประเทศมาเลเซียแล้ว ยังมีการชดใช้เยียวยาโดยตรงใน รูปแบบอื่น ๆ ที่ผู้ทรงสิทธิที่ได้รับผลกระทบได้รับ ตัวอย่างเช่น รายงานสามารถบ่งชี้ได้เพียงกรณีเดียวที่บริษัทประกาศต่อ สาธารณะถึงความมุ่งมั่นว่าจะชดใช้ค่าเสียหายให้กับแรงงานที่ถูกบังคับใช้แรงงาน

3.24 ในหลายกรณี บริษัทตอบสนองต่อมาตรการห้ามนำเข้าโดยการเสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายและแนวปฏิบัติด้านการ บริหาร สิทธิมนุษยชน การสรรหาแรงงาน และการจ้างงาน การเปลี่ยนแปลงนโยบายเหล่านี้เป็นรูปแบบการชดใช้เยียวยา ที่มองการณ์ไกลและมีประสิทธิภาพในระยะยาว เนื่องจากเป็นวิธีที่จะช่วยให้แน่ใจได้ว่าในอนาคตแรงงานจะไม่ต้องประสบกับ ภัยอันตรายในลักษณะเดียวกันนี้อีก ตัวอย่างเช่น มีข้อมูลปรากฏว่าบริษัทได้เสนอให้มีการปฏิรูปนโยบายและแนวปฏิบัติ การสรรหาแรงงานและการจ้างแรงงาน (5 กรณีศึกษาจากทั้งหมด 7 กรณีศึกษา) และเสริมสร้างประสิทธิภาพให้กับกลไก การร้องเรียนของแรงงาน (4 กรณีศึกษาจากทั้งหมด 7 กรณีศึกษา)

3.25 อย่างไรก็ตาม จากประสบการณ์ของแรงงานผู้ให้สัมภาษณ์การปฏิรูปนโยบายไม่นำไปสู่สภาพความเป็นอยู่และสภาพการทำงาน ที่ดีขึ้นเสมอไป กรณีศึกษาอย่างน้อย 3 กรณี แสดงให้เห็นความไม่สอดคล้องกันของการชดใช้เยียวยาที่บริษัทรายงาน กับ ประสบการณ์ที่แรงงานที่ให้สัมภาษณ์ได้รับ

จากการพิจารณากรณีศึกษา โดยทั่วไปแล้ว มาตรการห้ามนำเข้าจะไม่นำไปสู่การถูกเลิกจ้าง หรือส่งผลกระทบทางลบด้าน เศรษฐกิจต่อแรงงาน

3.26 ผู้สังเกตการณ์กล่าวว่ามาตรการห้ามนำเข้าอาจก่อให้เกิดภัยทางเศรษฐกิจกับแรงงานของบริษัทและอุตสาหกรรมที่ได้รับ ผลกระทบ (เช่น ผลกระทบจากยอดขายที่ลดลง หรือการปิดโรงงาน) นอกจากนี้ มาตรการห้ามนำเข้าอาจส่งผลให้บริษัทระหว่าง ประเทศเลิกทำธุรกิจหรือถอนเงินทุนจากบริษัทหรืออุตสาหกรรมที่มีความเสี่ยงสูงที่จะมีการใช้แรงงานบังคับ แทนที่จะดำเนิน การเพื่อแก้ไขปัญหการบังคับใช้แรงงานในอุตสาหกรรมหรือบริษัทที่ต้นเหตุ⁵² ความเสี่ยงเหล่านี้มิได้ปรากฏอยู่ในกรณีศึกษาใน รายงานฉบับนี้

48 ยาสูบ, ประเทศมาลาวี

49 น้ำมันปาล์ม, ประเทศมาเลเซีย (FGV Holdings), พรม, ประเทศเนปาล (Annapurna Carpet), การประมงในเขตน้ำตื้น (ต้า หวัง), ประเทศไทย, อวนจับปลา

50 ประเทศมาเลเซีย, น้ำมันปาล์ม (Sime Darby), ประเทศมาเลเซีย, ถุงมือยาง (Top Glove). ในบางกรณี แรงงานข้ามชาติให้สัมภาษณ์ประกอบการจัดทำรายงานฉบับนี้ว่าเงินค่า ธรรมเนียมการจัดหางานที่ได้รับคืนมานั้นมีจำนวนมากกว่าค่าธรรมเนียมการจัดหางานที่ตนจ่ายไปเล็กน้อย อาจถือได้ว่าเงินจำนวนที่เกินมานี้มีค่าเสมือนเป็นค่าเสียหายที่มอบให้แก่ แรงงาน อย่างไรก็ตาม ก็ไม่อาจเทียบได้กับการจ่ายค่าเสียหายให้แก่แรงงานโดยเฉพาะสำหรับการถูกทำให้ตกอยู่ในสภาวะแรงงานบังคับ

51 ประเทศมาเลเซีย, ถุงมือยาง (Top Glove)

52 องค์การ Anti-Slavery International (มิถุนายน ค.ศ. 2021) *Anti-Slavery International and European Center for Constitutional and Human Rights' position on import controls to address forced labour in supply chains (จุดยืนขององค์กร Anti-Slavery International และ ศูนย์ยุโรปเพื่อรัฐสมมูลและสิทธิมนุษยชน ต่อ การควบคุมการนำเข้าสินค้า เพื่อขจัดภาวะแรงงานบังคับในห่วงโซ่อุปทาน)*, หน้า 4; Corporate Accountability Lab (ศูนย์วิจัยความรับผิดชอบต่อสังคมของบริษัท) (สิงหาคม ค.ศ. 2020) *Using the Master's Tools to Dismantle the Master's House: 307 Petitions as a Human Rights Tool (การใช้เครื่องมือสำคัญในมารีเอทอนบ้าน : การ ยื่นคำร้องตามมาตรา 307 ในฐานะที่เป็นเครื่องมือด้านสิทธิมนุษยชน)*

3. สรุปข้อค้นพบหลัก

- 3.27 จากกรณีศึกษา ไม่ปรากฏว่ามีหลักฐานการเลิกจ้างงาน การลดค่าแรง หรือผลกระทบทางลบอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นกับแรงงาน อันเป็นผลมาจากมาตรการห้ามนำเข้าสินค้า ในบางกรณี มาตรการห้ามนำเข้ามิได้นำไปสู่การลดลงของผลประกอบการหรือผลกำไรของบริษัทที่ได้รับผลกระทบแต่อย่างใด (แม้ว่าบริษัทเหล่านี้จะได้รับผลกระทบเชิงพาณิชย์และชื่อเสียงอื่น ๆ ก็ตาม) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของบริษัทขนาดใหญ่⁵³
- 3.28 อย่างไรก็ตาม ในกรณีศึกษาของสองบริษัท (บริษัท Natchi Apparels ในประเทศอินเดีย และ บริษัท Bonechar ในประเทศบราซิล) มาตรการห้ามนำเข้าก่อให้เกิดความเสี่ยงที่จะนำไปสู่การเลิกจ้างงานในบริษัทที่ได้รับผลกระทบ อย่างไรก็ตาม มาตรการห้ามนำเข้าที่บังคับใช้กับทั้งสองบริษัท ได้ถูกแก้ไขและยกเลิกก่อนที่ผลกระทบทางลบดังกล่าวจะเกิดขึ้น ตัวอย่างเช่น ในกรณีของบริษัท Natchi Apparels หน่วยงาน CBP ได้แก้ไขคำสั่ง WRO ภายในเวลาไม่ถึง 6 สัปดาห์หลังจากที่กลุ่มภาคประชาสังคม และสหภาพแรงงานได้แสดงข้อกังวลว่าคำสั่ง WRO อาจส่งผลกระทบต่อการใช้ปฏิบัติตามสัญญา ดินดิกุล (Dindigul Agreement) ซึ่งเป็นสัญญาสำคัญที่มีผลบังคับให้แบรนด์เสื้อผ้าต่าง ๆ ต้องดำเนินการเพื่อยุติการใช้ความรุนแรงและการคุกคามด้วยเหตุแห่งเพศและวรรณะในบริษัท
- 3.29 ผลกระทบทางลบที่อาจเกิดขึ้นมิได้หมายความว่าไม่ควรมีการนำมาตรการห้ามนำเข้ามาใช้เป็นเครื่องมือในการจัดการบังคับใช้แรงงาน อีกทั้งยังมีได้หมายความว่าควรยกระดับเกณฑ์ในการพิจารณาหลักฐานเพื่อบังคับใช้มาตรการห้ามนำเข้าแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม ผลกระทบทางลบที่อาจเกิดขึ้นแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการหารือกับแรงงาน ผู้ทรงสิทธิ และผู้แทนแรงงานที่น่าเชื่อถือ⁵⁴ เพื่อประกอบการตัดสินใจก่อนประกาศใช้มาตรการห้ามนำเข้า⁵⁵



53 มีความเป็นไปได้ว่ารายได้หรือผลกำไรของบริษัทจะเพิ่มขึ้นแม้ว่าจะมีมาตรการห้ามนำเข้าก็ตาม แต่ภายในขอบเขตของการศึกษาวิจัยนี้ ผู้เขียนไม่สามารถแสดงให้เห็นเป็นตัวเลข และไม่สามารถประเมินได้ว่าเหตุใดยอดขายหรือผลกำไรของบริษัทจึงไม่ลดลง อาจเป็นไปได้ว่าบริษัทที่ได้รับผลกระทบสามารถส่งออกสินค้าไปยังประเทศอื่น ๆ แทนการส่งออกไปยังสหรัฐอเมริกา หรือในกรณีอื่น ๆ บริษัทมียอดขายที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างมีนัยยะสำคัญ เนื่องจากการขาดการระบาดของโรคโควิด 19 (เช่น ผู้ผลิตถุงมือยาง) ซึ่งมาช่วยหักลบกับผลกระทบที่เกิดจากมาตรการห้ามนำเข้า

54 ผู้แทนแรงงานที่น่าเชื่อถือแตกต่างกันออกไปแต่ละสถานการณ์ โดยอาจเป็นสหภาพแรงงานก็ได้ แต่ในบางบริบท แรงงาน (โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานข้ามชาติ) อาจถูกกีดกันมิให้จัดตั้งหรือเป็นผู้นำสหภาพแรงงาน ในบริบทดังกล่าว ผู้แทนแรงงานในรูปแบบอื่นอาจมีความเหมาะสมมากกว่า

55 Anti-Slavery International (มิถุนายน ค.ศ. 2021) *Anti-Slavery International and European Center for Constitutional and Human Rights' position on import controls to address forced labour in supply chains* (จุดยืนขององค์กร Anti-Slavery International และ ศูนย์ยุโรปเพื่อรัฐธรรมนูญและสิทธิมนุษยชนต่อการควบคุมการนำเข้าสินค้า เพื่อจัดการภาวะแรงงานบังคับในห่วงโซ่อุปทาน)

3. สรุปข้อค้นพบหลัก

ง. ปัจจัยใดบ้างที่สนับสนุนหรือลดทอนประสิทธิภาพของมาตรการการห้ามนำเข้าในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการให้การชดใช้เยียวยาแก่แรงงานที่อยู่ในสถานการณ์แรงงานบังคับและผู้ทรงสิทธิที่ได้รับผลกระทบ

การมีส่วนร่วมในเชิงรุกระหว่างหน่วยงาน CBP กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานและผู้แทนที่น่าเชื่อถือคือ สหภาพแรงงาน ภาคประชาสังคม และที่ปรึกษาอิสระ อาจมีส่วนในการสนับสนุนให้เกิดการชดใช้เยียวยาที่มีประสิทธิภาพแก่ผู้ทรงสิทธิที่ได้รับผลกระทบ

- 3.30 กรณีศึกษาในรายงานฉบับนี้แสดงให้เห็นว่าบริษัทมีแนวโน้มที่จะแสดงให้เห็นว่าบริษัทได้ดำเนินการแก้ไขเยียวยาตัวชี้วัดภาวะแรงงานบังคับอย่างมีประสิทธิภาพหากบริษัทได้รับการสนับสนุนจากภาคประชาสังคม และที่ปรึกษาอิสระ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีที่กลุ่มภาคประชาสังคม หรือสหภาพแรงงานได้ร่วมกันยื่นคำร้องขอให้มีการแก้ไขหรือเพิกถอนมาตรการห้ามนำเข้า หรือในกรณีที่บริษัทได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มเหล่านี้ หน่วยงาน CBP มีแนวโน้มที่จะตอบรับคำร้องเพื่อแก้ไขหรือยกเลิกมาตรการห้ามนำเข้าดังกล่าวได้เร็วยิ่งขึ้น
- 3.31 การมีส่วนร่วมในเชิงรุกระหว่างภาคประชาสังคมและหน่วยงาน CBP ยังช่วยให้แน่ใจว่าหน่วยงาน CBP นั้นทราบว่าจะบริษัทจะนำมาตรการใดมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาการบังคับใช้แรงงานในสายการผลิตของตนอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งรวมถึง การชดใช้เยียวยาที่บริษัทจะมอบให้กับผู้ทรงสิทธิที่ได้รับผลกระทบ ในบางกรณี ผู้ยื่นคำร้องต่อหน่วยงาน CBP จะระบุการชดใช้เยียวยาที่พวกเขาคาดหวังจากบริษัทลงในคำร้อง ในกรณีอื่น ๆ กลุ่มภาคประชาสังคมจะกำหนดข้อถึงหน่วยงาน CBP เพื่อให้ความเห็นเกี่ยวกับความเหมาะสมของการดำเนินการแก้ไขของบริษัทเพื่อตอบสนองต่อมาตรการห้ามนำเข้า การมีส่วนร่วมทั้งสองรูปแบบสามารถช่วยให้หน่วยงาน CBP มีข้อมูลที่สำคัญเพื่อใช้ในการประเมินความเหมาะสมเพียงพอของการแก้ไขเยียวยาตัวชี้วัดภาวะแรงงานบังคับของบริษัทซึ่งรวมถึงความเหมาะสมเพียงพอของการชดใช้เยียวยาที่ผู้ทรงสิทธิแต่ละคนได้รับ โดยในท้ายที่สุด แนวทางดังกล่าวจะช่วยพัฒนาปรับปรุงคุณภาพของการชดใช้เยียวยาของบริษัทให้ดียิ่งขึ้น
- การมุ่งเน้นไปที่การชดใช้ตัวชี้วัดภาวะแรงงานบังคับมากกว่าการจัดให้มีการชดใช้เยียวยาแก่บุคคลอาจเป็นลดทอนประสิทธิภาพของกฎหมายกำแพงภาษีในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการสนับสนุนให้เกิดการเข้าถึงการชดใช้เยียวยาของบุคคลที่อยู่ในสภาวะการบังคับใช้แรงงาน**
- 3.32 ในการพิจารณาตัดสินว่าจะแก้ไขหรือเพิกถอนคำสั่ง WRO หรือผลการพิจารณา หน่วยงาน CBP จะพิจารณาตัวชี้วัดภาวะแรงงานบังคับทั้ง 11 ประการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเป็นหลัก โดยพิจารณาว่าตัวชี้วัดนั้นได้รับการแก้ไขหรือยังปรากฏอยู่ใน สายการผลิตของบริษัทหรือไม่ ทั้งนี้ แม้ว่าการจัดให้มีการชดใช้เยียวยาที่เหมาะสมเพียงพอแก่แรงงานและผู้ทรงสิทธิที่ได้รับผลกระทบจะเป็นส่วนหนึ่งของการประเมินว่าได้มีการชดใช้ตัวชี้วัดภาวะแรงงานบังคับอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ แต่ก็มีใช้ปัจจัยหลักที่หน่วยงาน CBP จะนำมาพิจารณา
- 3.33 การที่หน่วยงาน CBP ให้ความสำคัญกับการชดใช้ตัวชี้วัดภาวะแรงงานบังคับ มากกว่าการจัดให้มีการชดใช้เยียวยาแก่แรงงาน อาจส่งผลกระทบต่อวิธีการตอบสนองต่อมาตรการห้ามนำเข้าของบริษัท ทั้งนี้ ตามที่ระบุในตารางข้างต้น การตอบสนองต่อมาตรการห้ามนำเข้าของบริษัทมักจะมุ่งเน้นไปที่การเปลี่ยนแปลงในระดับระบบหรือนโยบาย ส่วนกรณีที่มีการชดใช้เยียวยาแก่แรงงาน การชดใช้เยียวยาดังกล่าวก็มักจะจำกัดอยู่ที่การคืนค่าธรรมเนียมการจัดการแรงงานเท่านั้น จากการศึกษาวิจัย พบว่ามีเพียงกรณีเดียวนั้นที่บริษัทได้ประกาศต่อสาธารณะว่าจะชดใช้ค่าเสียหายให้แก่แรงงานที่ตกอยู่ในสถานการณ์แรงงานบังคับ

3. สรุปข้อค้นพบหลัก

3.34 ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียรายหนึ่งให้ความเห็นว่า “จุดอ่อนของกฎหมายกัมพูชาคือ การไม่มีข้อกำหนดในเรื่องของการชดใช้เหยื่อยาไว้เป็นการเฉพาะ การขจัดตัวชีวิตภาวะแรงงานบังคับไม่อาจเทียบเท่าได้กับการชดใช้เหยื่อยาแรงงานเราต้องการเห็นการจ่ายค่าแรงย้อนหลัง การเสริมสร้างศักยภาพ การให้สิทธิในการรวมตัวได้อย่างเสรี สิ่งเหล่านี้คือมาตรการที่เราอยากเห็น”⁵⁶

โดยทั่วไปแล้วความพยายามในการแก้ไขเหยื่อยาของบริษัทเพื่อตอบสนองต่อมาตรการห้ามนำเข้ามักเป็นการแก้ไขแบบบนลงล่าง โดยอาศัยแนวทางการตรวจสอบ/การกำกับดูแลการปฏิบัติงานบนฐานความเสี่ยง และจำกัดการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แรงงานและผู้แทนแรงงานที่น่าเชื่อถือ สหภาพแรงงาน และภาคประชาสังคม ซึ่งเป็นการจำกัดศักยภาพของบริษัทในการสร้างความเปลี่ยนแปลงแบบเป็นระบบ และการปรับปรุงการเข้าถึงการชดใช้เหยื่อยาของแรงงานและผู้ทรงสิทธิที่ได้รับผลกระทบรายอื่น ๆ

3.35 จากการพิจารณารณคดีศึกษาในรายงานฉบับนี้ พบว่าหลายบริษัทตอบสนองต่อมาตรการห้ามนำเข้าในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน⁵⁷ กล่าวคือ บริษัทจะเริ่มจากการแจ้งผู้ตรวจประเมินเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคม หรือผู้ตรวจสอบภายนอก ให้ทำการประเมินพื้นฐานด้านการปฏิบัติด้านแรงงานของบริษัท และบ่งชี้ตัวชีวิตภาวะแรงงานบังคับ เมื่อปรึกษาหารือกับที่ปรึกษาของบริษัทแล้ว บริษัทก็จะพัฒนาแผนการดำเนินงานเพื่อแก้ไขตัวชีวิตภาวะแรงงานบังคับที่ได้รับการบ่งชี้ เมื่อพัฒนาแผนการดำเนินงานเพื่อแก้ไขเสร็จสมบูรณ์แล้ว บริษัทก็จะจัดให้มีการตรวจสอบอีกครั้งหนึ่งเพื่อยืนยันการปฏิบัติตามแผนการดำเนินงาน จากนั้นบริษัทก็จะนำส่งรายงานการตรวจสอบต่อหน่วยงาน CBP เพื่อประกอบการยื่นคำร้องขอของบริษัทในการขอให้หน่วยงานแก้ไขหรือเพิกถอนมาตรการห้ามนำเข้า

3.36 วิธีการตอบสนองต่อมาตรการของบริษัทนี้ ส่วนหนึ่ง ได้รับอิทธิพลมาจากคำแนะนำสำหรับบริษัทของหน่วยงาน CBP ที่แนะนำให้บริษัทยื่นรายงานการตรวจสอบประกอบคำร้องขอแก้ไขหรือเพิกถอนมาตรการห้ามนำเข้า⁵⁸ ความคุ้นเคยของบริษัทกับแนวทางการตรวจประเมินเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคมส่งผลให้เกิดแนวปฏิบัติเช่นกัน

3.37 จากการศึกษาวิจัยพบว่าบริษัทมักไม่ได้จัดให้แรงงาน สหภาพแรงงาน หรือผู้แทนแรงงานที่น่าเชื่อถือ ภาคประชาสังคม และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาแผนการดำเนินงานแก้ไขปัญหามาเพื่อตอบสนองต่อมาตรการห้ามนำเข้า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกล่าวว่าแผนการดำเนินงานแก้ไขมักจะมีพัฒนาขึ้นโดยบริษัทและที่ปรึกษาแทนที่จะหารือร่วมกันกับแรงงานและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ได้รับผลกระทบ ในบางกรณี บริษัทได้จัดตั้งคณะกรรมการอิสระขึ้นมาเพื่อให้คำแนะนำกับบริษัทในการตอบสนองกับมาตรการห้ามนำเข้า แม้ว่าการจัดตั้งคณะกรรมการดังกล่าวจะเป็นมาตรการที่ดีและมีความก้าวหน้า แต่คณะกรรมการก็ไม่ได้ประกอบด้วยแรงงาน สหภาพแรงงาน หรือผู้แทนแรงงานที่น่าเชื่อถือแต่อย่างใด⁵⁹

3.38 ในประเทศมาเลเซีย บางบริษัทได้มีการหารือกับแรงงานเพื่อตรวจสอบค่าธรรมเนียมการจัดหางานที่ตนได้จ่ายไป และเพื่อยืนยันว่าได้รับเงินค่าธรรมเนียมดังกล่าวคืนตามที่บริษัทได้ให้สัญญาไว้ อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาวิจัย ไม่พบว่ามีบริษัทใดที่เปิดโอกาสให้แรงงานได้เข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงในการหารือเบื้องต้นเพื่อให้ความเห็นเกี่ยวกับประเภทของการชดใช้เหยื่อยาที่แรงงานประสงค์จะได้รับ

56 บทสัมภาษณ์ Allison Gill, ผู้อำนวยการโครงการ Forced Labor, องค์กร Global Labor Justice-International Labor Rights Forum

57 รูปแบบพฤติกรรมพื้นฐานนี้เห็นได้จากกรณีศึกษาอุตสาหกรรมผลิตถุงมือยาง และน้ำมันปาล์มในประเทศมาเลเซีย

58 CBP (มีนาคม ค.ศ. 2021) *Factsheet: WRO Modification/Revocation Process Overview* (สรุปข้อมูลสำคัญ : ภาพรวมกระบวนการแก้ไข/การเพิกถอน)

59 รอยเตอร์ส (14 กรกฎาคม ค.ศ. 2021) *Experts quit Sime Darby Plantation panel over transparency concerns* (ผู้เชี่ยวชาญลาออกจากคณะกรรมการบริษัท Sime Darby Plantation เนื่องจากความกังวลด้านความโปร่งใส); FMT (14 กรกฎาคม ค.ศ. 2021) *Experts quit Sime Darby Plantation's human rights panel* (ผู้เชี่ยวชาญลาออกจากคณะกรรมการด้านสิทธิมนุษยชนของบริษัท Sime Darby Plantation); The Business Times (15 กรกฎาคม ค.ศ. 2021) *Malaysia's Sime Darby Plantation scraps rights panel after resignations* (บริษัท Sime Darby Plantation ประเทศมาเลเซียยุบคณะกรรมการสิทธิหลังจากการลาออกของสมาชิก); นูสิร์ทอมป์สัน รอยเตอร์ส (14 มีนาคม ค.ศ. 2021) *NGO exits Sime Darby Plantation rights panel over company's lawsuit* (องค์กรพัฒนาเอกชนถอนตัวจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของบริษัท Sime Darby Plantation เนื่องจากคดีความของบริษัท) (จัดเก็บ)

3. สรุปข้อค้นพบหลัก

บริษัทและหน่วยงาน CBP ยังคงยึดถือรายงานการตรวจประเมินเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคมเป็นหลักฐานสำคัญที่แสดงให้เห็นว่ามีการดำเนินการแก้ไขเยียวยา

- 3.39 รายงานการตรวจประเมินเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคมมีบทบาทสำคัญในการให้การสนับสนุนแก่บริษัทในการบ่งชี้ ป้องกัน บรรเทา และชดใช้เยียวยาความเสี่ยงด้านการบังคับใช้แรงงานในห่วงโซ่อุปทาน อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาวีจียพบว่า การตรวจประเมินเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคมตามที่จัดทำโดยบริษัท มีประโยชน์น้อยมากในการบ่งชี้ตัวชี้วัดภาวะแรงงาน บังคับ ในทางกลับกัน อาจเพิ่มความเสี่ยงต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้วย ทั้งนี้ มีหลายกรณีที่ผลการตรวจประเมินเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคมนั้นอยู่ในเกณฑ์ที่ดี แต่หลังจากนั้นไม่นานกลับถูกสั่งห้ามนำเข้าสินค้าภายใต้กฎหมายกำแพงภาษี เนื่องจากพบว่ามีกรณีการบังคับใช้แรงงานในห่วงโซ่อุปทานของบริษัท⁶¹
- 3.40 จากกรณีศึกษาที่ปรากฏในรายงานฉบับนี้ มีหลายบริษัทที่ได้จัดทำให้มีการตรวจประเมินเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคมอยู่เป็นประจำ หรือได้รับการรับรองจากหน่วยงานด้านความรับผิดชอบต่อสังคม ก่อนที่จะถูกสั่งห้ามนำเข้าสินค้า ในบางกรณี ผู้ตรวจสอบได้มีการบ่งชี้ความเสี่ยงด้านการบังคับใช้แรงงานก่อนที่บริษัทจะถูกสั่งห้ามนำเข้า แต่ในบางกรณีก็ไม่ได้มีการบ่งชี้ดังกล่าว
- 3.41 แม้ว่าจะมีหลักฐานแสดงให้เห็นถึงข้อดีและข้อเสียของการตรวจประเมินเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคม แต่คำแนะนำของหน่วยงาน CBP ยังกำหนดให้บริษัทต้องนำส่งรายงานการตรวจประเมินเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคมเพื่อยืนยันว่าได้มีการแก้ไขเยียวยาตัวชี้วัดภาวะแรงงานบังคับแล้ว⁶² ดังนั้น คำแนะนำของหน่วยงาน CBP จึงอาจเป็นการจูงใจให้บริษัทพัฒนาโปรแกรมการแก้ไขเยียวยาและแผนการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการตรวจประเมินเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคม ดังที่ปรากฏให้เห็นในกรณีศึกษาหลายกรณีในรายงานฉบับนี้ ซึ่งจะส่งผลให้แนวทางการแก้ไขเยียวยาแบบบนลงล่างตามที่อธิบายข้างต้นมีอยู่ตลอดไป
- 3.42 การให้ความสำคัญกับการตรวจประเมินเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคมยังเสี่ยงต่อการกีดกันไม่ให้เกิดการมีส่วนร่วมในรูปแบบอื่น ๆ ของแรงงานและผู้แทนแรงงานที่น่าเชื่อถือ สหภาพแรงงาน ภาคประชาสังคม และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ในการแสดงให้เห็นว่าได้มีการแก้ไขเยียวยาตัวชี้วัดภาวะแรงงานบังคับแล้ว ตัวอย่างเช่น ผ่านกระบวนการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่าย การทำสัญญาที่มีผลบังคับใช้กับแบรนด์ต่าง ๆ หรือโครงการการแก้ไขเยียวยาที่ขับเคลื่อนโดยแรงงาน เป็นต้น
- 3.43 อย่างไรก็ตาม มีสัญญาณว่าหน่วยงาน CBP เตรียมตัวที่จะนำแนวทางที่มีความยืดหยุ่นมากขึ้นมาใช้ ตัวอย่างเช่น หน่วยงาน CBP ได้ประกาศยกเลิกมาตรการห้ามนำเข้าโดยพิจารณาหลักฐานที่กลุ่มภาคประชาสังคมนำส่ง แทนที่จะพิจารณาจากรายงานการตรวจประเมินเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคมของบริษัท โดยจะเห็นได้จากกรณีของบริษัท Natchi Apparels และ บริษัท Annapurna Carpet สำหรับทั้งสองกรณีนี้ หน่วยงาน CBP ได้ยกเลิกมาตรการห้ามนำเข้าสินค้าจากทั้งสองบริษัท โดยพิจารณาจากหลักฐานที่องค์กรภาคประชาสังคมและสหภาพแรงงานนำส่ง ซึ่งรวมถึงบทสัมภาษณ์แรงงานและรายงานการตรวจสอบ ดังนั้น ทั้งสองกรณีนี้จึงเป็นต้นแบบทางเลือกแทนการนำส่งรายงานการตรวจประเมินด้านความรับผิดชอบต่อสังคมของบริษัท ที่บริษัทอาจนำมาใช้เป็นหลักฐานหลักประกอบการแสดงให้เห็นว่ามีการแก้ไขเยียวยาตัวชี้วัดภาวะแรงงานบังคับ

การสื่อสารเกี่ยวกับการแก้ไขเยียวยายังขาดความโปร่งใสและประสิทธิภาพอันเป็นการลดทอนศักยภาพของภาคประชาสังคมในเรียกร้องให้บริษัทรับผิดชอบต่อสังคมและรับรองให้มีการเข้าถึงการชดใช้เยียวยาที่มีประสิทธิภาพ

60 ดู, ตัวอย่าง, ฮิวแมนไรท์วอช (พฤศจิกายน ค.ศ. 2022) *Obsessed with Audit Tools, Missing the Goal (หมกมุ่นกับเครื่องมือการตรวจสอบ ทำให้พลาดเป้าหมาย)* ; European Center for Constitutional and Human Rights (ศูนย์ยุโรปเพื่อรัฐธรรมนูญและสิทธิมนุษยชน), Brot für die Welt, MISEREOR (ค.ศ. 2021) *Human rights fitness of the auditing and certification industry? (ความเหมาะสมด้านสิทธิมนุษยชนของการตรวจสอบและอุตสาหกรรมมาตรฐานการรับรอง)*; Transparentem (ค.ศ. 2021) *Hidden Harm: Audit Deception in Apparel Supply Chains and the Urgent Case for Reform (ภัยที่ซ่อนอยู่ : การตรวจสอบที่หลอกลวงในห่วงโซ่อุปทานของอุตสาหกรรมเครื่องนุ่งห่มและกรณีเร่งด่วนที่ต้องปฏิรูป)*; Clean Clothes Campaign (การรณรงค์เสื้อผ้าสะอาด) (ค.ศ. 2019) *Fig Leaf for Fashion. How social auditing protects brands and fails workers (การปกปิดในโลกแฟชั่น การประเมินด้านความรับผิดชอบต่อสังคมช่วยคุ้มครองแบรนด์ แต่ไม่คุ้มครองแรงงานได้อย่างไร)*; SOMO (ค.ศ. 2022) *A piece, not a proxy: The European Commission’s dangerous overreliance on industry schemes, multi-stakeholder initiatives, and third-party auditing in the Corporate Sustainability Due Diligence Directive (เพียงส่วนหนึ่งแต่ไม่ใช่ทั้งหมด : อันตรายของการที่คณะกรรมาธิการยุโรปพึ่งพาแนวทางภาคอุตสาหกรรม ความริเริ่มของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่าย และการตรวจสอบโดยบุคคลภายนอกในกฎหมายการตรวจสอบห่วงโซ่อุปทานของบริษัทเพื่อความยั่งยืน)*

61 ดู, ตัวอย่าง, The Edge Markets (2 พฤศจิกายน ค.ศ. 2020) *Top Glove downgraded from A to D in social compliance audit – report (บริษัท Top Glove ถูกลดระดับจากเอไปดี ในรายงานการประเมินความรับผิดชอบต่อสังคม)*; รอยเตอร์ส (19 พฤษภาคม ค.ศ. 2021) *‘Slavery’ found at a Malaysian glove factory. Why didn’t the auditor see it? (พบ ‘แรงงานทาส’ ในโรงงานผลิตถุงมือยางในประเทศมาเลเซีย เหตุใดผู้ตรวจสอบจึงไม่พบ)*; ฮิวแมนไรท์วอช (พฤศจิกายน ค.ศ. 2022) *Obsessed with Audit Tools, Missing the Goal (หมกมุ่นกับเครื่องมือการตรวจสอบ ทำให้พลาดเป้าหมาย)*

62 หน่วยงาน CBP (มีนาคม ค.ศ. 2021) *Factsheet: WRO Modification/Revocation Process Overview (สรุปข้อมูลสำคัญ : ภาพรวมกระบวนการแก้ไข/การเพิกถอน)*

3. สรุปข้อค้นพบหลัก

- 3.44 ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียรายงานว่าในช่วงปีที่ผ่านมา หน่วยงาน CBP ได้มีความพยายามที่จะปรับปรุงยกระดับการสื่อสาร ความเปิดเผย และความโปร่งใส อย่างไรก็ตาม กระบวนการแก้ไขเยียวยายังคงขาดความโปร่งใสมาก ตัวอย่างเช่น นอกเหนือจากการแถลงการณ์โดยสรุป หน่วยงาน CBP ก็ได้เผยแพร่เหตุผลถึงการตัดสินใจแก้ไขหรือเพิกถอนคำสั่ง WRO และผลการพิจารณา โดยละเอียดและเป็นการเฉพาะ
- 3.45 นอกจากนี้ หน่วยงาน CBP ยังไม่มีการกำหนดให้บริษัทต้องเปิดเผยว่าบริษัทได้มีการดำเนินการแก้ไขเยียวยาตัวชี้วัดภาวะแรงงานบังคับใดไปแล้วบ้างเพื่อตอบสนองต่อคำสั่ง WRO หรือผลการพิจารณา หรือเผยแพร่รายงานการตรวจสอบ หรือเอกสารอื่น ๆ เพื่อเป็นหลักฐานประกอบการดำเนินการแก้ไขเยียวยาปัญหาการบังคับใช้แรงงาน ในขณะที่บางบริษัทได้แสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าที่สำคัญโดยการเผยแพร่ข้อค้นพบในรายงานการตรวจสอบ และแผนการดำเนินงานแก้ไข แต่หลายบริษัทยังไม่มีการเผยแพร่ข้อมูลใด ๆ
- 3.46 การขาดความโปร่งใสในการดำเนินการแก้ไขเยียวยาของบริษัทและหน่วยงาน CBP เป็นอุปสรรคต่อภาคประชาสังคมในการติดตามตรวจสอบความเหมาะสมและความพยายามของบริษัทในการแก้ไขเยียวยา นอกจากนี้ยังเป็นอุปสรรคต่อภาคประชาสังคมในการเรียกร้องให้หน่วยงาน CBP รับผิดชอบต่อการตัดสินใจแก้ไขหรือเพิกถอนคำสั่ง WRO และผลการพิจารณา
- 3.47 บริษัทอาจได้รับประโยชน์จากการดำเนินงานด้วยความโปร่งใสมากขึ้นของหน่วยงาน CBP โดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกล่าวว่าบริษัทมักไม่ได้รับแจ้งจากหน่วยงาน CBP เมื่อมีการบังคับใช้มาตรการห้ามนำเข้ากับบริษัท และหน่วยงาน CBP ก็มีได้ให้เหตุผลโดยละเอียดและเป็นการเฉพาะถึงการบังคับใช้มาตรการดังกล่าวกับบริษัท⁶³ บริษัทขนาดใหญ่มักจะได้รับทราบถึงการบังคับใช้มาตรการของหน่วยงาน CBP แต่บริษัทขนาดกลางและขนาดเล็กอาจไม่ทราบ ซึ่งการที่บริษัทไม่ได้รับทราบถึงมาตรการห้ามนำเข้าดังกล่าว ส่งผลให้บริษัทไม่ได้ดำเนินการใด ๆ เพื่อแก้ไขเยียวยาตัวชี้วัดภาวะแรงงานบังคับ และอาจนำไปสู่ความล่าช้าในการให้การชดเชยเยียวยาแก่ผู้ทรงสิทธิที่ได้รับผลกระทบ จนกว่าบริษัทจะได้รับแจ้งการห้ามนำเข้า



63 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บริษัทรายงานว่าแม้ว่าหน่วยงาน CBP จะเปิดเผยตัวชี้วัดภาวะแรงงานบังคับที่หน่วยงานได้ทำการบ่งชี้ แต่หน่วยงานมิได้เปิดเผยฐานที่ใช้ในการบ่งชี้ตัวชี้วัดเหล่านั้น ตัวอย่างเช่น หน่วยงาน CBP อาจระบุว่า หน่วยงานพบว่าตัวชี้วัดแรงงานขัดหนี้ในสายการผลิตของบริษัท แต่มิได้ระบุเป็นการเฉพาะว่าการใช้แรงงานขัดหนี้ชนิดใดเกิดขึ้นได้อย่างไร หรือพบการใช้แรงงานขัดหนี้ในโรงงาน หรือสถานที่ใด

4. สรุปข้อเสนอแนะที่สำคัญ

สำหรับแรงงาน ผู้แทนแรงงานที่น่าเชื่อถือ สหภาพแรงงาน และภาคประชาสังคม

4.1 สำหรับแรงงาน ผู้แทนแรงงานที่น่าเชื่อถือ สหภาพแรงงาน และกลุ่มภาคประชาสังคม ขั้นตอนต่อไปคือขั้นตอนในการนำกลไกภายใต้กฎหมายกำกับดูแลไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นเพื่อรับรองการเข้าถึงการชดใช้เยียวยาของบุคคลที่ตกอยู่ในสภาวะการบังคับใช้แรงงาน

หารือกับแรงงานและผู้ทรงสิทธิ์อย่างจริงจังเพื่อพิจารณาตัดสินใจว่าจะยื่นคำร้องต่อ CBP เพื่อให้ออกมาตรการห้ามนำเข้าหรือไม่

4.2 การหารืออย่างจริงจังกับแรงงานและผู้แทนแรงงานที่น่าเชื่อถือก่อนยื่นคำร้องต่อหน่วยงาน CBP เป็นขั้นตอนที่จำเป็นเพื่อให้แน่ใจว่าการขอให้หน่วยงานบังคับใช้มาตรการห้ามนำเข้านั้นสอดคล้องกับผลประโยชน์ของแรงงานและผู้ทรงสิทธิ์ นอกจากนี้การหารือกับแรงงานและผู้แทนแรงงานที่น่าเชื่อถือก่อนการยื่นคำร้องยังเป็นขั้นตอนที่สำคัญในการบ่งชี้ว่าผู้ทรงสิทธิ์มีความประสงค์ที่จะได้รับการชดใช้เยียวยาในด้านใด อันเป็นส่วนหนึ่งของการแก้ไขเยียวยาการบังคับใช้แรงงาน

หน่วยงาน CBP ควรให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการชดใช้เยียวยาที่แรงงานและผู้ทรงสิทธิ์ที่ได้รับผลกระทบควรได้รับ

4.3 หากเป็นไปได้คำร้องเพื่อพิจารณาห้ามนำเข้าควรระบุข้อเสนอแนะสำหรับบริษัทในการแก้ไขเยียวยาตัวชี้วัดภาวะแรงงานบังคับที่เป็นประเด็นในคำร้อง⁶⁴ การแก้ไขเยียวยาควรประกอบด้วย การชดใช้เยียวยาให้แก่แรงงานและผู้ทรงสิทธิ์ที่ได้รับผลกระทบ

4.4 เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการชี้แนะด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (UNGP) การชดใช้เยียวยาอาจรวมถึงการชดใช้ค่าเสียหายเป็นตัวเงิน การคืนค่าธรรมเนียมการจัดหางานและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ (หากมี) การฟื้นฟูทางกายหรือทางจิตใจ การขอโทษ การให้หลักประกันว่าจะไม่ทำความผิดซ้ำอีก และการดำเนินคดีทางกฎหมายกับผู้กระทำความผิด ทั้งนี้ การชดใช้เยียวยาเหล่านี้ควรกำหนดโดยการหารือกับแรงงานและผู้แทนแรงงานที่น่าเชื่อถือ ตลอดจนผู้ทรงสิทธิ์ เพื่อให้แน่ใจว่าการชดใช้เยียวยาดังกล่าวจะตรงกับความต้องการและความกังวลของแรงงาน และเยียวยาความเสียหายที่แรงงานได้รับ

4.5 การระบุข้อเสนอแนะการชดใช้เยียวยาไว้ในคำร้องยังสามารถช่วยเป็นแนวทางให้กับหน่วยงาน CBP ในการดำเนินงานร่วมกับบริษัท และช่วยให้หน่วยงานสามารถประเมินความเหมาะสมของแผนการดำเนินการแก้ไขของบริษัทได้ การเน้นย้ำให้หน่วยงาน CBP เห็นว่าการชดใช้เยียวยาใดที่แรงงานและผู้ทรงสิทธิ์ต้องการได้รับนั้นมีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากหน่วยงาน CBP ไม่มีความรู้เชิงลึกและความเชี่ยวชาญในธุรกิจของแต่ละบริษัท ภาคอุตสาหกรรม หรือภูมิศาสตร์ เหมือนกับที่แรงงานและผู้ทรงสิทธิ์มี ดังนั้น แรงงานและผู้ทรงสิทธิ์จึงเป็นตัวบ่งชี้ที่ดีที่สุดในการประเมินว่าการชดใช้เยียวยาใดที่พวกเขาควรได้รับ และฟื้นฟูร่างกายและจิตใจของพวกเขาจากอันตรายที่ได้รับจากการบังคับใช้แรงงาน

มีส่วนร่วมในเชิงรุกกับหน่วยงาน CBP ในกระบวนการการแก้ไขเยียวยา

4.6 ขณะที่บริษัทดำเนินการแก้ไขเยียวยาตัวชี้วัดภาวะแรงงานบังคับเพื่อตอบสนองต่อมาตรการห้ามนำเข้า แรงงานและผู้แทนแรงงานที่น่าเชื่อถือ สหภาพแรงงาน องค์กรภาคประชาสังคม และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ ควรทำการประเมินความพยายามเหล่านั้นอย่างจริงจัง และแจ้งผลการประเมินให้หน่วยงาน CBP ทราบ

4.7 หากเป็นไปได้ การประเมินดังกล่าวควรมีการหารือร่วมกับแรงงาน ผู้แทนแรงงานที่น่าเชื่อถือ และสหภาพแรงงาน เพื่อทำความเข้าใจมุมมองของแรงงานเกี่ยวกับการชดใช้เยียวยาที่เหมาะสม (หากมี) ที่บริษัทจัดให้มี หรือสัญญาว่าจะจัดให้มีแก่แรงงาน

4.8 หากไม่สามารถทำการประเมินได้ (เช่น เนื่องจากบริษัทไม่มีความโปร่งใสเพียงพอเกี่ยวกับความพยายามในการแก้ไขเยียวยา หรือ ไม่สามารถเข้าถึงแรงงานได้ หรือ บริษัทไม่เต็มใจที่จะให้แรงงาน ผู้แทนแรงงานที่น่าเชื่อถือ หรือภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วม) ควรแจ้งให้หน่วยงาน CBP ทราบถึงความไม่โปร่งใสหรือการไม่เปิดเผยดังกล่าว

64 ในกรณีที่คำร้องมีความเกี่ยวข้องกับภาคอุตสาหกรรมทั้งภาค คำร้องจึงควรระบุว่าการแก้ไขเยียวยาใดบ้างที่ทุกบริษัทในภาคอุตสาหกรรมดังกล่าว มีใช้แต่เพียงบริษัทใดบริษัทหนึ่งต้องดำเนินการเพื่อแสดงให้เห็นว่าสินค้าของตนมิได้ผลิตจาก หรือใช้แรงงานบังคับ คำแนะนำโดยละเอียดเกี่ยวกับวิธีการร่างคำร้องถึงหน่วยงาน CBP, ดู : Human Trafficking Legal Center (ศูนย์กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์) (ค.ศ. 2020) *Importing Freedom: Using the US Tariff Act to Combat Forced Labour in Supply Chains* (เสรีภาพในการนำเข้า : การใช้กฎหมายกำกับดูแลในการจัดการบังคับใช้แรงงานในห่วงโซ่อุปทาน)

4. สรุปข้อเสนอแนะที่สำคัญ

For CBP

4.9 รายงานฉบับนี้มุ่งเน้นไปที่การจัดให้มีการชดใช้เยียวยาภายในบริบทของกลไกการห้ามนำเข้าภายใต้กฎหมายกำแพงภาษี ซึ่งมีใช้กลไกและกระบวนการภายในของหน่วยงาน CBP อย่างไรก็ตาม รายงานฉบับนี้ได้บ่งชี้จุดที่ควรปรับปรุงของแนวทางของหน่วยงาน CBP เพื่อให้เกิดผลที่ดีขึ้นแก่ผู้ที่ตกอยู่ในสถานการณ์การบังคับใช้แรงงาน และผู้มีส่วนได้ส่วนอื่น ๆ โดยตระหนักดีว่าการชดใช้เยียวยาไม่ใช่อาณัติของหน่วยงาน CBP มิใช่วัตถุประสงค์หลักของกฎหมายกำแพงภาษี

เผยแพร่คำแนะนำโดยละเอียดเกี่ยวกับการแก้ไขเยียวยาตัวชี้วัดภาวะแรงงานบังคับ โดยเน้นที่การจัดให้มีการชดใช้เยียวยาแก่แรงงานและผู้ทรงสิทธิที่ได้รับผลกระทบ

- 4.10 หน่วยงาน CBP ควรเผยแพร่คำแนะนำในการแก้ไขเยียวยาตัวชี้วัดภาวะแรงงานบังคับโดยละเอียดอันเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการแก้ไขหรือเพิกถอน โดยคำแนะนำดังกล่าวควรที่จะ (แต่ไม่จำกัดเพียง)
- ระบุมาตรฐานเชิงหลักฐานที่หน่วยงาน CBP ใช้ในการประเมินว่าตัวชี้วัดภาวะแรงงานบังคับได้รับการแก้ไขเยียวยาแล้วหรือยัง (ถูกขจัด) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หน่วยงาน CBP ควรระบุให้ชัดเจนว่าหน่วยงานจะกำหนดให้บริษัทต้องแสดงให้เห็นว่าได้มีการกำหนดกลไกในการบ่งชี้และลดความเสี่ยงของการบังคับใช้แรงงานในการปฏิบัติการของบริษัท หรือกำหนดให้บริษัทต้องแสดงให้เห็นว่าไม่มีการบังคับใช้แรงงานอีกต่อไป⁶⁵
 - กำหนดให้บริษัทต้องแสดงให้เห็นดังนี้ (อันเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นของการแก้ไขหรือเพิกถอนคำสั่ง WRO หรือผลการพิจารณา):
 - บริษัทได้จัดให้ (มิใช่เพียงแค่สัญญาว่าจะจัดให้) มีการชดใช้เยียวยาที่เหมาะสมเพียงพอต่อแรงงานและผู้ทรงสิทธิ ที่ได้รับผลกระทบ
 - บริษัทได้เปิดโอกาสให้แรงงานและผู้ทรงสิทธิที่ได้รับผลกระทบ ผู้แทนแรงงานที่น่าเชื่อถือ สหภาพแรงงาน และ/หรือ กลุ่มภาคประชาสังคมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เข้ามามีส่วนร่วมอย่างจริงจังในการออกแบบ พัฒนา และปรับใช้ความพยายามของบริษัทในการแก้ไขเยียวยา และ
 - กระบวนการแก้ไขเยียวยาของเป็นไปอย่างเปิดเผยและโปร่งใส (เช่น ผ่านการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และการเผยแพร่รายงานการตรวจสอบและแผนการดำเนินการแก้ไข)
 - ชี้แจงวิธีการที่หน่วยงาน CBP จะใช้ในการประเมินการแก้ไขเยียวยาตัวชี้วัดภาวะแรงงานบังคับในภาคอุตสาหกรรม หรือภูมิภาคต่างๆที่มีความเสี่ยงที่แพร่กระจายเป็นวงกว้างและเป็นระบบของการบังคับใช้แรงงานที่อาจอยู่เหนือความควบคุมของบริษัทใดบริษัทหนึ่ง หากหน่วยงาน CBP จะนำมาตรฐานที่แตกต่างกันมาใช้กับบริษัทเหล่านี้ หน่วยงาน CBP ควรระบุให้ชัดเจนว่าจะนำมาตรฐานใดมาใช้ และภายใต้พฤติการณ์ใด

65 เปรียบเทียบภาษาที่ใช้ในแถลงการณ์ของหน่วยงาน CBP ในหน่วยงาน CBP วันที่ 3 มิถุนายน ค.ศ. 2020 (*CBP Modifies Withhold Release Order on Imports of Tobacco from Malawi (หน่วยงาน CBP แก้ไขคำสั่งระงับการปล่อยสินค้าจากประเทศมาลาวีออกจากท่าด่าน)*) ที่หน่วยงาน CBP กล่าวถึง "ความพยายามในการลดความเสี่ยงของการบังคับใช้แรงงานในห่วงโซ่อุปทาน" ของบริษัท, และคำแถลงเมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2023 หน่วยงาน CBP (*CBP Modifies Finding on Sime Darby Berhad in Malaysia (หน่วยงาน CBP แก้ไขผลการพิจารณาของบริษัท Sime Darby Berhad ในประเทศมาเลเซีย)*), ที่หน่วยงานกล่าวถึงหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่าบริษัท "ไม่ผลิตสินค้า โดยการใช้แรงงานบังคับอีกต่อไป" (เน้นย้ำ).

4. สรุปข้อเสนอแนะที่สำคัญ

ลดการยึดถือแต่เพียงรายงานการตรวจประเมินเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคมที่บริษัทจัดทำขึ้นเพื่อใช้เป็นหลักในการประกอบการพิจารณาตัดสินใจของหน่วยงาน CBP

- 4.11 รายงานการตรวจประเมินเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคมที่บริษัทจัดทำขึ้นควรเป็นเพียงแค่หนึ่งในบรรดาข้อมูลทั้งหลายหน่วยงาน CBP ต้องพิจารณาประกอบการตัดสินใจว่าควรแก้ไขหรือเพิกถอนคำสั่ง WRO หรือผลการพิจารณา หน่วยงาน CBP ควรพิจารณาข้อมูลจากแหล่งข้อมูลที่แตกต่างกันที่มีน้ำหนักเทียบเท่ากับรายงานตรวจการประเมินเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคมเป็นอย่างน้อย ข้อมูลดังกล่าวอาจประกอบด้วยคำให้การของแรงงานโดยตรงและเอกสารนำส่งโดยผู้แทนแรงงานที่น่าเชื่อถือ สหภาพแรงงาน หรือองค์กรภาคประชาสังคมอื่น ๆ
- 4.12 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการพิจารณาคำร้องของบริษัทเพื่อแก้ไขหรือเพิกถอนคำสั่ง WRO หรือ ผลการพิจารณา หน่วยงาน CBP ควรดำเนินการดังต่อไปนี้
- กำหนดให้บริษัทต้องนำส่งหลักฐานการแก้ไขเยียวยาตัวชี้วัดภาวะแรงงานบังคับจากแหล่งข้อมูลที่แตกต่างกัน (กล่าวคือ มิใช่ นำส่งแต่เพียงรายงานการประเมินเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคมเท่านั้น) ซึ่งอาจรวมถึง หลักฐานและคำให้การของแรงงานโดยตรง หรือผู้แทนแรงงานที่น่าเชื่อถือ หรือรายงานจากองค์กรภาคประชาสังคมหรือ สหภาพแรงงาน
 - ให้คำแนะนำแก่บริษัทเกี่ยวกับวิธีการที่หน่วยงาน CBP จะนำไปใช้เพื่อประเมินความน่าเชื่อถือ และความเป็นอิสระของรายงานการประเมินเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคม ซึ่งอาจรวมถึง คำแนะนำในการเลือกผู้ตรวจประเมินอิสระและเป็นกลาง ข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับความโปร่งใสและการเปิดเผยระเบียบวิธีการประเมินและข้อค้นพบ และหลักฐานการมีส่วนร่วมของแรงงานและผู้ทรงสิทธิ์ที่ได้รับผลกระทบ และผู้แทนแรงงานที่น่าเชื่อถือ และภาคประชาสังคมที่มีส่วนได้ส่วนเสียในระหว่างขั้นตอนการตรวจประเมิน

ปรับปรุงการมีส่วนร่วมและการสื่อสารกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

- 4.13 เมื่อหน่วยงาน CBP ออกคำสั่ง WRO หรือผลการพิจารณาแก่บริษัท หน่วยงานควรแจ้งให้บริษัททราบ หน่วยงาน CBP ควรแจ้งให้บริษัททราบถึงเหตุผลโดยละเอียดถึงการออกมาตรการดังกล่าว ซึ่งไม่เพียงแต่ระบุตัวชี้วัดภาวะแรงงานบังคับที่หน่วยงาน CBP บังคับเท่านั้น แต่หน่วยงานควรระบุปัจจัยเฉพาะที่ส่งผลให้เกิดตัวชี้วัดดังกล่าว (ในลักษณะที่ยังเป็นการรักษาความลับของแหล่งข้อมูล)
- 4.14 นอกจากนี้หน่วยงาน CBP ยังควรขยายและเพิ่มการมีส่วนร่วมในเชิงรุกของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระหว่างกระบวนการแก้ไขเยียวยา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีที่หน่วยงาน CBP พิจารณาคำร้องขอแก้ไขหรือเพิกถอนมาตรการห้ามนำเข้าของบริษัท หน่วยงาน CBP ควรเปิดโอกาสให้แรงงาน สหภาพแรงงาน ผู้แทนแรงงานที่น่าเชื่อถือ และกลุ่มภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการให้ความเห็นเกี่ยวกับความเหมาะสมของความพยายามของบริษัทในการแก้ไขเยียวยา

พิจารณาตัวเลือกการบังคับใช้มาตรการที่มีความยืดหยุ่นมากขึ้นในกรณีที่เป็น เพื่อป้องกันและบรรเทาผลกระทบทางลบที่อาจเกิดขึ้นกับแรงงานและผู้ทรงสิทธิ์ ที่ได้รับผลกระทบ

- 4.15 การมีตัวเลือกการบังคับใช้มาตรการห้ามนำเข้าที่มีความยืดหยุ่นอาจเป็นประโยชน์กับหน่วยงาน CBP ตัวเลือกในการบังคับใช้มาตรการที่มีความยืดหยุ่นมากขึ้นสามารถช่วยหลีกเลี่ยงหรือบรรเทาผลกระทบทางลบที่อาจเกิดขึ้นกับแรงงานและผู้ทรงสิทธิ์ จากการบังคับใช้มาตรการห้ามนำเข้าที่ ตัวอย่างเช่น ในปี พ.ศ. 2563 องค์กร International Rights Advocates และ ศูนย์วิจัย Corporate Accountability Lab ได้ยื่นคำร้องต่อหน่วยงาน CBP เพื่อเรียกร้องให้มีการห้ามนำเข้าสินค้าโกโก้จากประเทศโกตดิวัวร์ โดยในคำร้อง ผู้ร้องได้เรียกร้องให้หน่วยงาน CBP บังคับให้ภายใน 180 วัน ผู้นำเข้าโกโก้ในสหรัฐอเมริกาต้องนำส่งหลักฐานที่สามารถแสดงให้เห็นเป็นที่พึงพอใจได้ว่าการขนส่งโกโก้ที่บริษัทนำเข้านั้น มิได้ผลิตจาก หรือใช้แรงงานเด็ก⁶⁶

66 Corporate Accountability Lab (ศูนย์วิจัยความรับผิดชอบของบริษัท) (14 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2020) *CAL and IR Advocates Challenge Importation of Cocoa Produced with Forced Child Labour (ศูนย์วิจัย CAL และองค์กร IR Advocates ท้าทายการนำเข้าโกโก้ที่ผลิตจากการบังคับใช้แรงงานเด็ก)*

4. สรุปข้อเสนอแนะที่สำคัญ

- 4.16 การใช้ตัวเลือกการบังคับใช้มาตรการที่มีความยืดหยุ่นมากขึ้นสามารถช่วยบรรเทาความกังวลเกี่ยวกับผลกระทบทางลบที่เป็นผลมาจากมาตรการห้ามนำเข้า ต่อแรงงานและผู้ทรงสิทธิ โดยไม่เป็นการลดทอนประสิทธิภาพของเครื่องมือ
- 4.17 สิ่งสำคัญคือหน่วยงาน CBP ควรนำตัวเลือกการบังคับใช้มาตรการที่มีความยืดหยุ่นมากขึ้นมาใช้เมื่อมีความจำเป็นต้องปกป้องแรงงานและผู้ทรงสิทธิเท่านั้น ในการตัดสินใจ หน่วยงาน CBP ควรนำเอกสารต่าง ๆ ที่แรงงาน ผู้แทนแรงงานที่น่าเชื่อถือ หรือสหภาพแรงงานนำเสนอใช้ประกอบการพิจารณา

สำหรับรัฐบาลในเขตอำนาจที่ได้รับผลกระทบจากมาตรการห้ามนำเข้า

สนับสนุนการแก้ไขเยียวยาตัวชี้วัดภาวะแรงงานบังคับเพื่อตอบสนองต่อมาตรการห้ามนำเข้าโดยการแก้ไขปัญหาการบังคับใช้แรงงานที่ต้นเหตุ

- 4.18 รัฐบาลที่อยู่ในเขตอำนาจที่ได้รับผลกระทบจากมาตรการห้ามนำเข้าควรพิจารณาขอบเขตที่รัฐบาลสามารถช่วยให้ความพยายามของบริษัทบรรลุผลสำเร็จได้โดยการปฏิรูปกฎหมายหรือนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาการบังคับใช้แรงงานที่ต้นเหตุ ตลอดจนทำการสืบสวนและกำหนดให้บริษัทต้องรับผิดชอบในทางกฎหมายต่อการบังคับใช้แรงงานและการละเมิดสิทธิมนุษยชน ด้านอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นในบริษัท
- 4.19 นอกเหนือจากการดำเนินการที่จำเป็นด้านสิทธิมนุษยชน ยังมีแรงจูงใจทางเศรษฐกิจสำหรับรัฐบาลในการสนับสนุนความพยายามของบริษัทในการบ่งชี้และแก้ไขปัญหาการบังคับใช้แรงงานในห่วงโซ่อุปทานที่ต้นเหตุ โดยการดำเนินการแก้ไขปัญหาการบังคับใช้แรงงานที่ต้นเหตุ รัฐบาลจะสามารถช่วยปกป้องคุ้มครองภาคอุตสาหกรรมที่สำคัญให้พ้นจากความเสียหายที่จะถูกบังคับใช้มาตรการห้ามนำเข้าในอนาคต ซึ่งเป็นการช่วยปกป้องงานและเศรษฐกิจด้วยเช่นกัน การปฏิรูปดังกล่าวอาจรวมถึง
- การทำให้แน่ใจว่าจะมีการดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิดฐานบังคับใช้แรงงานภายใต้กฎหมายภายในประเทศ และ คำนิยามของคำว่าแรงงานบังคับใช้แรงงานนั้นสอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยแรงงานบังคับ ค.ศ. 1930 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ
 - การรับประกันสิทธิที่เท่าเทียมกันของแรงงานข้ามชาติและแรงงานที่เป็นคนชาติ ซึ่งรวมถึง เสรีภาพในการสมาคม สิทธิในการร่วมเจรจาต่อรอง ค่าแรง และสภาพการทำงาน
 - จัดให้มีพนักงานตรวจแรงงานอย่างเหมาะสมเพียงพอ และทำให้แน่ใจว่าจะมีการบังคับใช้กฎหมายแรงงาน นโยบาย และระเบียบข้อบังคับอย่างมีประสิทธิภาพ
 - ทำให้แน่ใจว่านโยบายแรงงานและการอพยพย้ายถิ่นสำหรับแรงงานข้ามชาติมีการปกป้องคุ้มครองเพื่อลดความเสี่ยงของการบังคับใช้แรงงาน การค้ามนุษย์ และการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ (เช่น การห้ามมิให้มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจัดหางาน การกำหนดให้มีการทำสัญญาจ้างงานเป็นลายลักษณ์อักษรในภาษาที่แรงงานเข้าใจ การห้ามมิให้นายจ้างเก็บหนังสือเดินทางหรือเอกสารของแรงงาน และการอนุญาตให้แรงงานสามารถเปลี่ยนนายจ้างได้อย่างเสรี)
 - การทำให้แน่ใจว่าแรงงานและแรงงานข้ามชาติจะสามารถเข้าถึงกลไกการร้องเรียนที่มีประสิทธิภาพได้ (รวมถึง ระบบของรัฐและที่มีใช้ของรัฐ และ ระบบตุลาการและที่ไม่ใช่ตุลาการ)

4. สรุปข้อเสนอแนะที่สำคัญ

สำหรับภาคเอกชน

เปิดโอกาสในแรงงานและภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมอย่างจริงจังในการออกแบบ พัฒนา และปรับใช้กระบวนการแก้ไขเยียวยา

- 4.20 เพื่อให้ความพยายามของบริษัทในการแก้ไขเยียวยาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แรงงานและผู้แทนแรงงานที่น่าเชื่อถือ สหภาพแรงงาน ภาคประชาสังคม และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ จำเป็นต้องมีส่วนร่วมอย่างจริงจังในทุกขั้นตอนของกระบวนการแก้ไขเยียวยา บริษัทจึงต้องทำให้แน่ใจว่าจะมีการหารือกันกับแรงงานและผู้แทนที่น่าเชื่อถือ ภาคประชาสังคม และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียรายอื่นในการออกแบบ พัฒนา ปรับใช้ และติดตามกระบวนการแก้ไขเยียวยา
- 4.21 ความริเริ่มของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่าย เช่น สัญญาดินดิกุล (Dindigul Agreement) เป็นตัวอย่างของการนำแนวทางที่สร้างสรรคมาใช้ในการแก้ไขปัญหาที่หยิ่งรากรลึกและซับซ้อนอันประกอบด้วยปัจจัยทางเศรษฐกิจสังคม เช่น การเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศและวรรณะ และนำมาใช้ในลักษณะที่เป็นการตอบสนองโดยตรงต่อความต้องการและความปรารถนาของแรงงาน นอกจากนี้ ยังเป็นตัวอย่างของแนวทางพหุระดับที่มุ่งแก้ไขประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนในห่วงโซ่อุปทานของบริษัท ผ่านการผสมผสานการเปลี่ยนแปลงหลักการกำกับดูแลกิจการ การอบรมและเสริมสร้างศักยภาพ การรับประกันเสรีภาพในการสมาคม และการปรับปรุงการเข้าถึงกลไกการร้องเรียน

นำแนวทางที่ตั้งอยู่บนฐานสิทธิมนุษยชนมาใช้ในการแก้ไขเยียวยา ไม่ใช่แนวทางที่ตั้งอยู่บนฐานการปฏิบัติตามกฎหมาย

- 4.22 บริษัทจะได้รับประโยชน์ในระยะยาวโดยการเปลี่ยนแนวคิดที่ตั้งอยู่บนฐานของความเสียหายและการปฏิบัติตามกฎหมาย และนำแนวทางที่ตั้งอยู่บนฐานของหลักสิทธิมนุษยชนมาใช้ในการแก้ไขเยียวยาที่มีแรงงานเป็นศูนย์กลาง กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ บริษัทควรมุ่งที่จะบ่งชี้และทำความเข้าใจอันตรายที่ผู้ทรงสิทธิได้รับ สาเหตุของอันตรายดังกล่าว และวิธีการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ และมาตรการที่จำเป็นในการรับประกันว่าอันตรายดังกล่าวจะไม่เกิดขึ้นซ้ำอีกครั้ง
- 4.23 แนวทางดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะนำไปสู่ทางออกที่ครอบคลุมและยั่งยืนซึ่งจะช่วยลดความเสี่ยงต่อการบังคับใช้แรงงานที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตได้เป็นอย่างมาก บริษัทที่เลือกใช้แนวทาง 'ภาครื่องหมาย' หรือแนวทางการปฏิบัติตามกฎหมาย ในการชดเชยเยียวยาอาจพบว่าตนมิได้บ่งชี้และแก้ไขปัญหาค่าจ้างบังคับใช้แรงงานที่ต้นเหตุอย่างเหมาะสม ส่งผลให้บริษัทอาจเสี่ยงที่จะถูกห้ามนำเข้าสินค้าในอนาคต

ให้บริษัทต้นน้ำเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการแก้ไขเยียวยา

- 4.24 บริษัทข้ามชาติ ผู้ซื้อ และแบรนด์ต่าง ๆ ควรให้ความสนับสนุนแก่ความพยายามในการแก้ไขเยียวยาของบริษัทซัพพลายเออร์ของตน หากซัพพลายเออร์ของบริษัทข้ามชาติถูกบังคับใช้มาตรการห้ามนำเข้า บริษัทข้ามชาติควรหลีกเลี่ยงการ 'ตัดขาดและหนี' โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากซัพพลายเออร์เต็มใจที่จะดำเนินการแก้ไขเยียวยา ในทางกลับกันบริษัทข้ามชาติควรใช้เครื่องมือและเสนอทรัพยากรของตนเพื่อให้การช่วยเหลือแก่ซัพพลายเออร์ในการแก้ไขเยียวยา
- 4.25 หากผู้ซื้อตัดสินใจที่จะยุติความสัมพันธ์กับซัพพลายเออร์เนื่องจากมาตรการห้ามนำเข้า ผู้ซื้อควรทำให้แน่ใจว่าการยุติความสัมพันธ์จะเป็นไปอย่างมีความรับผิดชอบ และดำเนินการในลักษณะที่เป็นการลดผลกระทบทางลบใด ๆ ที่อาจเกิดขึ้นกับแรงงานและผู้ทรงสิทธิ

4. สรุปข้อเสนอแนะที่สำคัญ

สำหรับคณะกรรมการยุโรป

- 4.26 ในเดือนกันยายน พ.ศ. 2565 คณะกรรมการยุโรปเผยแพร่ร่างข้อกำหนด (**ร่างข้อกำหนด**) เพื่อห้ามวางจำหน่ายสินค้าที่ผลิตจากการใช้แรงงานบังคับในตลาดสหภาพยุโรป⁶⁷ แม้ว่าร่างข้อกำหนดดังกล่าวจะมีได้ร่างขึ้นตามกฎหมายกำหนดโดยชัดแจ้ง แต่ข้อค้นพบของรายงานฉบับนี้มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับผู้กำหนดนโยบายของสหภาพยุโรปซึ่งเป็นผู้ร่างข้อกำหนดนี้
- 4.27 อ่านข้อเสนอแนะสำหรับร่างข้อกำหนดฉบับเต็มได้ที่นี้ สำหรับข้อเสนอแนะสำหรับร่างข้อกำหนด มีดังนี้
- (ก) ทำให้แน่ใจว่าพนักงานเจ้าหน้าที่จะเข้าร่วมหรือกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย รวมถึง แรงงาน สหภาพแรงงาน ภาคประชาสังคมในระหว่างการพัฒนาตัดสินใจ มิใช่หารือกับผู้ประกอบการเท่านั้น
 - (ข) ลดการนำรายงานการตรวจประเมินเรื่องความรับผิดชอบต่อสังคมของบริษัทมาใช้เป็นหลักฐานหลักประกอบการพิจารณาของพนักงานเจ้าหน้าที่
 - (ค) ไม่เสนอให้มี ‘การยกเว้นความรับผิดชอบ’ ไม่ว่าในรูปแบบใดให้กับบริษัทเพียงเพราะบริษัทมีกระบวนการสอบทานธุรกิจที่เหมาะสมเพียงพอ
 - (ง) ทำให้แน่ใจว่าการจัดให้มีการเข้าถึงการชดเชยเยียวยา (ตามคำนิยามของหลักการชี้แนะด้วยธุรกิจและสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ) สำหรับแรงงานและผู้ทรงสิทธิ ที่ได้รับผลกระทบ อันเป็นเงื่อนไขในการเพิกถอนมาตรการห้ามนำเข้าสินค้า
 - (จ) ไม่ควรมุ่งเน้นการสืบสวนไปที่ผู้ประกอบการที่ ‘ใกล้ชิด’ กับการบังคับใช้แรงงานมากที่สุด แต่ควรทำการสืบสวนโดยตั้งอยู่บนฐานของขอบเขตที่ผู้ประกอบการได้ก่อให้เกิด มีส่วนทำให้เกิด หรือได้รับประโยชน์จากการบังคับใช้แรงงาน



67 คณะกรรมการยุโรป (ค.ศ. 2022) COM (ค.ศ. 2022) 453 *Proposal for a regulation on prohibiting products made with forced labour on the Union market (ร่างข้อกำหนดว่าด้วยการห้ามวางจำหน่ายสินค้าที่ผลิตจากการใช้แรงงานบังคับในตลาดสหภาพยุโรป)*