

การติดตามผลการดำเนินงานตามนโยบายคุ้มครองและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติในประเทศไทย



นางสาวมนทกานต์ ฉิมมาลี

สถาบันวิทยบริการ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาพัฒนามนุษย์และสังคม (สหสาขาวิชา)

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2548

ISBN 974-14-2128-1

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THE MONITORING OF THE IMPLEMENTATION OF PROTECTION AND
SOLUTION POLICIES FOR THE FOREIGN CHILD LABOUR PROBLEMS IN THAILAND

Miss Montakarn Chimmamee



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Arts Program in Human and Social Development (Inter-Department)

Graduate School

Chulalongkorn University

Academic Year 2005

ISBN 974-14-2128-1

มนทกานต์ ฉิมมาลี: การติดตามผลการดำเนินงานตามนโยบายคุ้มครองและแก้ไขปัญหาแรงงาน
เด็กต่างชาติในประเทศไทย. (THE MONITORING OF THE IMPLEMENTATION OF PROTECTION
AND SOLUTION POLICIES FOR THE FOREIGN CHILD LABOUR PROBLEMS IN THAILAND)
อ.ที่ปรึกษา: ศาสตราจารย์ ดร. สุภางค์ จันทวานิช, 202 หน้า. ISBN 974-14-2128-1.

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อประมวลนโยบายและกฎหมายในการคุ้มครองและแก้ไขปัญหา
แรงงานเด็กต่างชาติ และเพื่อติดตามผลการดำเนินงานตามนโยบายและกฎหมายดังกล่าว ตลอดจนวิเคราะห์ถึง
ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานงาน ทั้งนี้ เพื่อเสนอแนะแนวทางในการให้ความคุ้มครองและแก้ไขปัญหา
แรงงานเด็กต่างชาติในประเทศไทยอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป ผู้วิจัยได้ใช้วิธีศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยทำการ
เก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร ประกอบกับการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกกับเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้ง
ภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรระหว่างประเทศ จำนวน 14 คน รวมถึงทำการสัมภาษณ์แรงงานเด็ก
ต่างชาติชาวพม่า ลาวและกัมพูชา จำนวน 31 คน

ผลการศึกษาพบว่า สถานการณ์ปัญหาแรงงานเด็กต่างชาตินับวันยิ่งทวีความรุนแรงและซับซ้อน
เนื่องจากปัจจัยที่ส่งผลต่อการย้ายถิ่นเข้ามาทำงานในประเทศไทยมีหลายตัวแปรเข้ามาเกี่ยวข้องและมีพลวัต
มากขึ้น นอกจากนี้ สภาพปัญหาที่แรงงานเด็กต่างชาติต้องประสบในทุกขั้นตอนของกระบวนการย้ายถิ่น
จนกระทั่งได้รับความช่วยเหลือและส่งกลับภูมิลำเนา ประกอบกับข้อจำกัดด้านสถานภาพผู้หลบหนีเข้าเมืองโดย
ผิดกฎหมายและความแตกต่างทางด้านภาษาและวัฒนธรรม ส่งผลให้เด็กกลุ่มนี้ตกอยู่ในภาวะยากลำบาก อีกทั้ง
ด้วยวิธีการเข้าสู่ตลาดแรงงานโดยขบวนการค้ามนุษย์และลักษณะการทำงานของแรงงานเด็กต่างชาติดังเข้า
ข่ายรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก ตามอนุสัญญาฉบับที่ 182

สำหรับการประมวลนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องพบว่า ยังไม่มีนโยบายและกฎหมายที่สามารถ
นำมาใช้ได้อย่างเฉพาะเจาะจงและครอบคลุมในทุกมิติของปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติ มีเพียงที่เกี่ยวข้องตาม
สถานภาพที่หลากหลายและซับซ้อนของตัวแรงงานเด็กต่างชาตินั้น ดังนั้น จึงจำเป็นต้องนำนโยบายและ
กฎหมายที่เกี่ยวข้องมาปรับใช้ตามสภาพปัญหาที่แรงงานเด็กต่างชาติประสบ ซึ่งในทางปฏิบัติมักขึ้นอยู่กับดุลย
พินิจหรืออำนาจในการตีความกฎหมายของแต่ละคน และแต่ละหน่วยงานที่ตนเองสังกัดอยู่ ในบางกรณีมีความ
ขัดแย้งระหว่างการเลือกใช้กฎหมายควบคุมและกฎหมายคุ้มครอง

การดำเนินงานตามนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กของรัฐที่ผ่านมาเป็นไปในลักษณะของ
การถ่ายเทปัญหาจากแรงงานเด็กไทยไปสู่แรงงานเด็กต่างชาติ ซึ่งภายหลังจากประสบความสำเร็จในการแก้ไข
ปัญหาแรงงานเด็กไทย การบังคับใช้กฎหมายแรงงานเพื่อคุ้มครองแรงงานเด็กก็ลดความเข้มงวดลงไป อีกทั้งไม่มี
การจัดโครงการหรือกิจกรรมที่เอื้อต่อการคุ้มครองแรงงานเด็กต่างชาติอย่างจริงจัง มีเพียงการดำเนินงานใน
ภาพรวม ไม่มีการแบ่งแยกวิธีการเข้าถึงเพื่อคุ้มครองและแก้ไขปัญหาระหว่างแรงงานเด็กไทยและแรงงานเด็ก
ต่างชาติ ส่งผลให้การดำเนินงานที่เป็นอยู่ โดยเฉพาะการคุ้มครองสิทธิในขณะทำงานของแรงงานเด็กต่างชาติยังไม่
มีประสิทธิภาพและไม่เท่าทันต่อความซับซ้อนของสภาพปัญหา อย่างไรก็ตาม พบว่าการดำเนินงานช่วยเหลือ
และคุ้มครองแรงงานเด็กต่างชาติหลังจากประสบปัญหา มีการพัฒนาไปอย่างมากอันเป็นผลมาจาก
ความก้าวหน้าด้านกฎหมายและการส่งเสริมกลไกการบังคับใช้กฎหมายเรื่องการค้าหญิงและเด็ก

สาขา พัฒนามนุษย์และสังคม

ปีการศึกษา 2548

ลายมือชื่อนิสิต.....*สุนทกานต์ ฉิมมาลี*.....

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....*สุภางค์ จันทวานิช*.....

4589125120: MAJOR Human and Social Development

KEY WORD: FOREIGN CHILD LABOUR/ CHILD LABOUR PROBLEMS/ PROTECTION AND SOLUTION POLICIES

MONTAKARN CHIMMAMEE: THE MONITORING OF THE IMPLEMENTATION OF PROTECTION AND SOLUTION POLICIES FOR THE FOREIGN CHILD LABOUR PROBLEMS IN THAILAND. THESIS ADVISOR: PROF. SUPANG CHANTAVANICH, Ph.D., 202 pp. ISBN 974-14-2128-1.

The objectives of this thesis are to gather and analyse policies and laws concerning protection and solutions of the problems of foreign child labour in Thailand, and to monitor the implementation of those policies and laws. This thesis also examines the problems and obstacles of the implementation in order to make further recommendations for effective protection and solutions of the foreign child labour problems. In this regard, the author applies qualitative research method by collecting information from secondary data as well as in-depth interviewing with 14 officers from concerning organisations both governmental, non-governmental and international organisations, and with 31 child labour from Myanmar, Laos and Cambodia.

From the research, the situation of foreign child labour problems has increased and complicated as there are many factors causing the migration into Thailand. In addition, foreign child labour has encountered the difficulties of rescue and repatriation processes. The illegal migrant status and language and cultural differences have also put these foreign child labour into difficult situation. Moreover, the research found that the process of trafficking and working conditions of these child labour violate the International Labour Organisation Convention Number 182 concerning the Worst Forms of Child Labour.

After thoroughly analysing relevant policies and laws, it could be said that there has been no specific policies and laws that could cover all aspects of the problems of foreign child labour. Instead, current policies and laws merely concern with various and obscure status of these labour. As a consequence, it is under the judgment of each officer and each agency on which laws they will apply to foreign child labour situation. There have been conflicts among agencies on the implementation of prevention law and protection law.

The recent efforts of the Thai government in protecting and solving the problems of child labour are seen as the shift of the problems from Thai to foreign child labour. Since the solving of the situation of Thai child labour was successful, the government has given little attention to the labour law enforcement in order to protect child labour. Projects or activities concerning the protection of foreign child labour have been neglected. There is still no proper way of the protecting and solving the problems of Thai and foreign child labour separately. As a result, the protection of rights of foreign child labour is not highly effective and it cannot deal with the complexity of the situation. However, the assistance and protection of foreign child labour have been improved because of the progress in law concerning trafficking in women and children and their enforcement.

Field of study Human and Social Development
Academic year 2005

Student's signature.....*Montakarn*
Advisor's signature.....*S. Chantavanich*

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณ รศ.สุริชัย หวันแก้ว ประธานกรรมการ วิทยานิพนธ์ ศ. วิจิต มันทาภรณ์ และอาจารย์พรพิมล ตริโชติ กรรมการวิทยานิพนธ์ ที่ได้กรุณาให้ คำปรึกษา และคำแนะนำต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ศ.ดร. สุภาวงศ์ จันทวานิช อาจารย์ที่ปรึกษา วิทยานิพนธ์ ที่กรุณาตรวจและปรับแก้งาน จนทำให้การทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ ด้วยดี

ขอขอบพระคุณท่านผู้ให้ข้อมูลทุกท่าน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งน้องๆ แร่งงานเด็กต่างชาติ ที่บ้านเกร็ดตระการ บ้านภูมิเวท และสถานกักกัน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ที่ให้ความร่วมมือใน การสัมภาษณ์ และข้อมูลอื่นๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการทำการศึกษาครั้งนี้อย่างยิ่ง

ขอขอบพระคุณอาจารย์วัชรินทร์ ยงศิริ อาจารย์อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์ และอาจารย์สุภา พรพรรณ ตั้งตรงไพโรจน์ที่คอยถามไถ่ถึงความคืบหน้าของวิทยานิพนธ์ รวมถึงให้คำแนะนำที่เป็น ประโยชน์ ซึ่งเป็นแรงกระตุ้นในการทำงานสำหรับผู้วิจัยได้เป็นอย่างดี ตลอดจนเพื่อนๆ สห สาขาวิชาพัฒนามนุษย์และสังคมรุ่น 1 ทุกคน โดยเฉพาะ จำ เทป กิ่ง ออน เลิศ และเมย์ ขอบคุณ เพื่อนมากๆ ที่ช่วยเหลือทุกอย่าง และหวังว่าเราจะคอยช่วยเหลือกันอย่างนี้ตลอดไป

ท้ายที่สุดผู้วิจัยต้องขอกราบขอบพระคุณพ่อ แม่และพี่ชายที่คอยให้กำลังใจ และสนับสนุน ตลอดการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ หากงานศึกษาครั้งนี้มีข้อผิดพลาดประการใด ผู้วิจัยขอน้อมรับไว้ แต่เพียงผู้เดียว

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่	
1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	4
1.3 สมมติฐานของการวิจัย.....	5
1.4 ขอบเขตการวิจัย.....	5
1.5 ข้อจำกัดในการศึกษา.....	5
1.6 วิธีการศึกษาวิจัย.....	6
1.6.1 การเก็บรวบรวมข้อมูล.....	6
1.6.2 การวิเคราะห์ข้อมูล.....	10
1.6.3 การนำเสนอข้อมูล.....	10
1.7 นิยามศัพท์.....	10
1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	11
2 แนวคิด ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง.....	12
2.1 แนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างการย้ายถิ่น การลักลอบนำคนเข้าเมืองและการค้ามนุษย์.....	12
2.2 แนวคิดเด็กในภาวะยากลำบาก.....	16
2.3 แนวคิดสิทธิเด็ก.....	18
2.4 แนวคิดความมั่นคงของมนุษย์.....	20
2.5 แนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ.....	22
2.6 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง.....	26
2.7 กรอบแนวคิดพื้นฐานในการศึกษา.....	31

บทที่	หน้า
3	สถานการณ์แรงงานเด็กต่างชาติในประเทศไทย.....33
3.1	ความหมายของแรงงานเด็กต่างชาติ.....33
3.2	การเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยของแรงงานเด็กต่างชาติ.....35
3.2.1	ปัจจัยที่ส่งผลต่อการเดินทางเข้ามาในประเทศไทยของแรงงานเด็กต่างชาติ.....35
3.2.2	เส้นทางการเข้ามา การคาดประมาณจำนวนและพื้นที่ที่ปรากฏแรงงาน เด็กต่างชาติ.....43
3.2.3	ลักษณะการเข้ามา: แหล่งอุปทานแรงงานเด็กต่างชาติในประเทศต้นทาง และประเทศไทย.....53
3.2.4	ประเภทงานที่ทำ: ตลาดแรงงานเด็กต่างชาติในประเทศไทย.....57
3.3	แรงงานเด็กต่างชาติในภาวะยากลำบาก.....66
3.3.1	ปัญหาที่แรงงานเด็กต่างชาติประสบ.....67
3.3.2	ปัจจัยที่เป็นสาเหตุของปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติ.....71
3.4	รูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก.....74
4	นโยบายและมาตรการในการคุ้มครองและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติใน ประเทศไทยและระหว่างประเทศ.....80
4.1	นโยบายกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานเด็กต่างชาติในประเทศไทย.....80
4.1.1	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.....80
4.1.2	แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 - 2549).....81
4.1.3	นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในฐานะ “เด็ก”.....82
4.1.2	นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในฐานะ “แรงงานเด็ก”.....84
4.1.3	นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในฐานะ “แรงงานต่างชาติ”.....89
4.1.4	นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในฐานะ “เหยื่อของการค้ามนุษย์”.....95
4.2	การเข้าร่วมข้อผูกพันระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับแรงงานเด็กต่างชาติ.....104
4.2.1	การจัดการการย้ายถิ่นข้ามชาติในโลกยุคโลกาภิวัตน์.....104
4.2.2	อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก.....106
4.2.3	พิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กเรื่องการค้าประเวณีเด็กและ สื่อลามกที่เกี่ยวกับเด็ก.....107
4.2.4	อนุสัญญาฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้ทำงานได้.....108

4.2.5	อนุสัญญาฉบับที่ 182 และข้อเสนอแนะหมายเลข 190 ว่าด้วย การห้ามและดำเนินการโดยทันทีเพื่อขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้ แรงงานเด็ก.....	109
4.2.6	อนุสัญญาสหประชาชาติต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะ องค์กร.....	111
4.2.7	พิธีสารเพื่อป้องกันปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก.....	112
4.2.8	พิธีสารต่อต้านการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นทางบก ทะเลและอากาศ.....	113
4.3	บทวิเคราะห์นโยบายและกฎหมายตามแนวคิดสิทธิเด็ก.....	114
4.3.1	สิทธิในการดำรงชีวิต.....	114
4.3.2	สิทธิในการได้รับการปกป้องคุ้มครอง.....	117
4.3.3	สิทธิที่จะได้รับการพัฒนา.....	119
4.3.4	สิทธิในการมีส่วนร่วม.....	120
5	การดำเนินงานตามนโยบายและกฎหมายในการคุ้มครองและแก้ไขปัญหา แรงงานเด็กต่างชาติในประเทศไทย.....	123
5.1	การถ่ายเทปัญหาจากแรงงานเด็กไทยไปสู่แรงงานเด็กต่างชาติ.....	123
5.2	การดำเนินงานคุ้มครองและแก้ไขปัญหาลูกจ้างต่างชาติ.....	125
5.2.1	การดำเนินงานเพื่อลดปริมาณแรงงานเด็กเข้าสู่ตลาดแรงงาน.....	126
5.2.2	การส่งเสริมและพัฒนาแรงงานเด็กในสถานประกอบการ.....	126
5.2.3	การบังคับใช้กฎหมายเพื่อคุ้มครองแรงงานเด็กเมื่อเข้าสู่ตลาดแรงงาน.....	129
5.2.4	การช่วยเหลือและคุ้มครองแรงงานเด็กหลังจากประสบปัญหา.....	131
5.3	การเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายและการเข้าถึงกลไกการคุ้มครองของแรงงานเด็กต่างชาติ.....	148
5.3.1	การเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายแรงงานเด็กต่างชาติ.....	148
5.3.2	การเข้าถึงกลไกการคุ้มครองของแรงงานเด็กต่างชาติ.....	151
5.4	การประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อคุ้มครองและแก้ไขปัญหา แรงงานเด็กต่างชาติ.....	153
5.4.1	หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานให้ความคุ้มครองและแก้ไขปัญหา แรงงานเด็กต่างชาติ.....	153

บทที่	หน้า
5.4.2 รูปแบบการประสานงาน.....	156
5.5 ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน.....	159
5.5.1 ความขัดแย้งทางแนวคิดเบื้องหลังในการกำหนดนโยบายและการดำเนินงาน.....	159
5.5.2 ปัญหาด้านบุคลากรและการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง.....	160
5.5.3 ปัญหาการให้ความร่วมมือของแรงงานเด็กต่างชาติ.....	161
5.5.4 ปัญหาในการจัดกิจกรรมฟื้นฟูและการส่งกลับ.....	161
5.5.5 ปัญหาความโปร่งใสในการดำเนินงาน.....	162
5.6 บทวิเคราะห์กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติและปัจจัยที่ส่งผลต่อการดำเนินงาน.....	163
5.6.1 บทวิเคราะห์กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ.....	163
5.6.2 ปัจจัยที่ส่งผลต่อการดำเนินงานคุ้มครองและแก้ไขปัญหาแรงงานต่างชาติ...167	167
6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	175
6.1 สรุปผลการศึกษา.....	175
6.2 อภิปรายและพิสูจน์สมมติฐาน.....	181
6.3 ข้อเสนอแนะ: แนวทางการร่วมมือและให้ความคุ้มครองและแก้ไขปัญหาแรงงาน เด็กต่างชาติ.....	188
6.3.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย.....	188
6.3.2 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ.....	190
6.3.3 ข้อเสนอแนะอื่นๆ	192
รายการอ้างอิง.....	193
ภาพผนวก.....	198
ก. แนวคำถามในการสัมภาษณ์หน่วยงานภาครัฐ.....	199
ข. แนวคำถามในการสัมภาษณ์องค์กรพัฒนาเอกชน.....	200
ค. แนวคำถามในการสัมภาษณ์แรงงานเด็กต่างชาติ.....	201
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	202

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่	หน้า
1 ความสัมพันธ์ระหว่างการย้ายถิ่น การค้ามนุษย์และการลักลอบนำคนเข้าเมือง (Migration, Trafficking and Smuggling).....	14
2 ความสัมพันธ์ระหว่างการนำนโยบายไปปฏิบัติและขั้นตอนอื่นในขั้นตอนนโยบาย.....	24
3 กรอบแนวคิดว่าด้วยการดำเนินงานตามนโยบายแรงงานเด็กต่างชาติ.....	32
4 ตัวอย่างกระบวนการเข้าสู่การทำงานของแรงงานเด็กจากประเทศลาว.....	47
5 ปัจจัยที่ส่งผลต่อการเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยของแรงงานเด็กต่างชาติ.....	65
6 กระบวนการดำเนินงานช่วยเหลือและคุ้มครองแรงงานเด็กต่างชาติก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540.....	134
7 กระบวนการดำเนินงานช่วยเหลือและคุ้มครองแรงงานเด็กต่างชาติหลังประกาศใช้พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540.....	146

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
1	<p>แรงงานเด็กต่างชาติหญิงที่อยู่ในความดูแลของสถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ บ้านเกร็ดตระการ.....8</p>
2	<p>แรงงานเด็กต่างชาติชายที่อยู่ในความดูแลของสถานแรกรับเด็กชายปากเกร็ด (บ้านภูมิเวท)9</p>
3	<p>แรงงานเด็กต่างชาติหญิงที่อยู่ในความดูแลของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง.....9</p>
4	<p>จำนวนหญิงและเด็กต่างชาติที่เข้ารับการคุ้มครองในสถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ กรมพัฒนาสังคมสวัสดิการ ในปี พ.ศ. 2542 – 2546.....49</p>
5	<p>จำนวนแรงงานเด็กต่างชาติที่ได้รับการช่วยเหลือจากมูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก (มพด.) ในปี พ.ศ. 2543 – 2547.....49</p>
6	<p>จำนวนหญิงและเด็กต่างชาติที่ได้รับการช่วยเหลือจากมูลนิธิผู้หญิง พ.ศ. 2541 –2546.....50</p>
7	<p>จำนวนเด็กต่างชาติที่ได้รับการช่วยเหลือจากมูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก พ.ศ. 2543 –2546.....51</p>
8	<p>ผลการปฏิบัติงานคัดแยกผู้ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ ปี พ.ศ. 2548 (7 กุมภาพันธ์ 2548 – 27 เมษายน 2548).....139</p>
9	<p>จำนวนเด็กต่างชาติที่ได้รับการคุ้มครองจากสถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ บ้านเกร็ดตระการประจำปีงบประมาณ 2545 –2547.....141</p>
10	<p>จำนวนเด็กต่างชาติที่ได้รับการคุ้มครองสถานแรกรับเด็กชายปากเกร็ด (บ้านภูมิเวท) ปี พ.ศ. 2546 – 2548.....141</p>
11	<p>เปรียบเทียบการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน ก่อนและหลังประกาศใช้พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปราม การค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540.....147</p>

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในช่วงเวลาที่ผ่านมาประเทศไทยมีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่สูง โดยเฉพาะการขยายตัวด้านการส่งออกและการบริการ อุตสาหกรรมการผลิตของไทยส่วนใหญ่เป็นการผลิตที่ใช้แรงงานเข้มข้น (Labour Intensive) ทำให้ไทยเลือกใช้กลยุทธ์ลดต้นทุนการผลิตโดยใช้การลดต้นทุนค่าจ้างแรงงาน (cut cost strategy) (วรวิทย์ เจริญเลิศและบัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ, 2540: 46) เพื่อสร้างความได้เปรียบในการส่งสินค้าออกไปแข่งขันในตลาดโลก ความต้องการลดต้นทุนด้านแรงงานนี้กลายเป็นแรงจูงใจให้ภาคอุตสาหกรรมทำการลักลอบจ้างแรงงานต่างชาติดูถูกจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาทำงานแทนแรงงานไทยที่มีค่าจ้างสูงกว่าและไม่นิยมทำงานประเภท 3Ds คือ งานหนัก (Difficult) งานเสี่ยงภัยอันตราย (Dangerous) และงานสกปรก (Dirty) จึงเป็นเหตุให้มีการลักลอบเข้ามาทำงานของแรงงานต่างชาติดูถูกหมายจากประเทศเพื่อนบ้านเป็นจำนวนมาก รวมถึงแรงงานเด็กต่างชาติซึ่งเป็นที่ต้องการของผู้ประกอบการ เนื่องจากเป็นแรงงานราคาถูกที่ควบคุมง่าย และยินยอมรับเงื่อนไขต่างๆ ที่นายจ้างให้ได้มากกว่า

สถานการณ์แรงงานเด็กต่างชาติที่หลั่งไหลเข้ามาทำงานในประเทศไทย ถึงแม้ตัวเลขที่แท้จริงของแรงงานเด็กต่างชาติที่เข้ามาทำงานยังไม่เป็นที่ทราบแน่ชัด แต่มีการคาดประมาณว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนแรงงานต่างชาติในประเทศไทยเป็นเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี (กฤตยา อาชวนิจกุล, 2540 อ้างถึงใน วาสนา อิมเอม, 2541: 23) ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2546 ที่ทางสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย (2546:13) ได้ประมาณการณ์ไว้ว่ามีจำนวนแรงงานต่างชาติอยู่ในประเทศไทยเกือบหนึ่งล้านคน ก็หมายความว่า จะมีแรงงานเด็กต่างชาติในประเทศไทยสูงถึงกว่าสองแสนคน

สาเหตุของการอพยพเข้ามาขายแรงงานในประเทศไทยของแรงงานเด็กต่างชาติมีหลายประการด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นปัญหาทางการเมืองและการสู้รบในประเทศต้นทาง รวมถึงภาวะเศรษฐกิจตกต่ำซึ่งเป็นปัจจัยผลักดันให้เกิดการอพยพออกนอกประเทศเพื่อแสวงหาความปลอดภัยและสิ่งที่ดีกว่า ในขณะที่ประเทศไทยมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่สูงกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศรอบข้าง ประกอบกับความต้องการแรงงานไร้ฝีมือที่เพิ่มสูงขึ้นจากการขยายตัวของอุตสาหกรรมการผลิตได้กลายเป็นแรงดึงดูดสำคัญให้แรงงานเด็กต่างชาติเข้าสู่ตลาดแรงงานในประเทศไทย นอกจากนี้ การที่ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีพรมแดนติดต่อกับ

ประเทศเพื่อนบ้านหลายประเทศเป็นระยะทางยาวทำให้ยากต่อการควบคุมป้องกัน การอพยพข้ามพรมแดนจึงเป็นไปได้โดยง่ายทำให้มีการอพยพหลังไหลเข้ามาเป็นจำนวนมาก

การเข้ามาของแรงงานเด็กต่างชาตินี้ มีทั้งกลุ่มเด็กที่เข้ามาแสวงหางานทำด้วยตนเอง กลุ่มเด็กที่ติดตามเข้ามาพร้อมครอบครัวหรือญาติที่เข้ามาประกอบอาชีพในไทย หรือกลุ่มเด็กที่เข้ามากับกระบวนการนายหน้าจัดหางาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในปัจจุบันที่มีการขยายตัวอย่างรวดเร็วของขบวนการค้ามนุษย์ทำให้เด็กต่างชาติจากประเทศเพื่อนบ้านจำนวนมากถูกล่อลวงเข้ามาทำงานในประเทศไทย นอกจากนี้ ยังมีกลุ่มเด็กที่เกิดจากแรงงานต่างชาติในไทย ซึ่งเข้าสู่ชีวิตการทำงานตั้งแต่อายุน้อยเพื่อช่วยเหลือครอบครัว

แรงงานเด็กต่างชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย ส่วนหนึ่งเข้ามาทดแทนแรงงานเด็กไทยที่ลดจำนวนลงอย่างรวดเร็วในตลาดแรงงาน สะท้อนให้เห็นถึงการขยายตัวของตลาดแรงงานเด็กต่างชาติที่กลายเป็นความต้องการของนายจ้าง ทั้งนี้ จากการศึกษาแนวโน้มของแรงงานเด็กในประเทศไทย ในปี พ.ศ. 2544 พบว่า จำนวนแรงงานเด็กไทยได้ลดลงในช่วง 15 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2527-2543) แรงงานเด็กอายุ 11-12 ปี ลดลงจาก 1.44 แสนคนในปี พ.ศ. 2527 เหลือ 1.17 แสนคนในปี พ.ศ. 2537 (ลดลงประมาณร้อยละ 18.4) หลังจากนั้นก็ไม่มีการสำรวจแก่นับแรงงานเด็กกลุ่มดังกล่าว ส่วนแรงงานเด็กอายุ 13-17 ปี ลดลงถึง 2.3 ล้านคน หรือร้อยละ 4.5 ต่อปี ในช่วงปี พ.ศ. 2527-2543 คือ ลดลงจาก 3.37 ล้านคนเหลือเพียง 1.04 ล้านคน สาเหตุการลดลงของแรงงานเด็กไทย เป็นผลมาจากการลดลงอย่างรวดเร็วของอัตราการเพิ่มประชากร และมีจำนวนนักเรียนเพิ่มมากขึ้นจากการขยายโอกาสทางการศึกษา ซึ่งทำให้เด็กส่วนใหญ่มีโอกาสเรียนต่อในระดับมัธยมมากขึ้น (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย, 2544: 15) ในขณะที่แนวโน้มของแรงงานเด็กไทยมีจำนวนลดลงเช่นนี้ แต่ความต้องการแรงงานเด็กราคาถูกในตลาดแรงงานก็ยังคงมีอยู่ กลายเป็นแรงดึงดูดให้แรงงานเด็กต่างชาติเข้าไปทดแทนส่วนที่ขาดหายไป ซึ่งสภาพการณ์ดังกล่าว เห็นได้จากรายงานขององค์กรพัฒนาเอกชนว่าตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2533 เป็นต้นมา เริ่มมีแรงงานเด็กต่างชาติจากประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะลาวและพม่าเข้ามาแสวงหางานทำในประเทศไทยเพิ่มมากขึ้น (ฉันทนา บรรพศิริโชติ, 2540: 4)

ในขณะเดียวกัน การค้าเด็กต่างชาติซึ่งถือเป็นธุรกิจที่ทำกำไรมหาศาล อีกทั้งยังเกี่ยวข้องกับคนในหลายระดับตั้งแต่นายหน้าในท้องถิ่น นายหน้าในประเทศปลายทาง นายจ้าง รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งในประเทศต้นทางและปลายทาง ประกอบกับมีการแข่งขันและพัฒนานวัตกรรมเข้าสู่ตลาดแรงงาน จึงยิ่งทำให้ตัวเลขเด็กที่ถูกล่อลวงเข้ามาทำงานในประเทศไทยพุ่งสูงขึ้น และมีแนวโน้มที่จะพบแรงงานเด็กต่างชาติถูกแสวงประโยชน์และทำงานที่เป็นอันตรายต่อเด็กมากขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับเด็กไทย (Wiile, 2001: 1) จากรายงานวิจัยเรื่องการค้าเด็กไปสู่รูปแบบที่

เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก (Wille, 2001: 37-40) พบว่ากลุ่มเด็กที่เสี่ยงต่อการถูกค้ามนุษย์ได้แก่ ชาวเขาในประเทศไทย ผู้ลี้ภัยและผู้พลัดถิ่น เด็กไร้สัญชาติ เด็กเชื้อชาติลาว และชนกลุ่มน้อยในพม่า โดยเด็กส่วนใหญ่จะเข้าสู่กระบวนการค้ามนุษย์หลังจากตัดสินใจเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยแล้ว มีเพียงส่วนน้อยที่นายหน้าไปนำตัวมาจากหมู่บ้านโดยตรง ส่วนการเข้าสู่รูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก เด็กส่วนมากจะเข้าทำงานในแหล่งที่มีงานเหล่านี้อยู่ โดยพวกเขาจะได้รับข้อมูลเพียงบางส่วน ทำให้ไม่ตระหนักถึงสภาพการทำงานที่จะต้องประสบเป็นเหตุให้แรงงานเด็กต่างชาติต้องตกอยู่ในภาวะยากลำบาก

เมื่อแรงงานเด็กต่างชาติเข้าสู่กระบวนการทำงานแล้ว ก็ต้องเผชิญกับสภาพปัญหาซึ่งไม่แตกต่างไปจากที่แรงงานเด็กไทยเคยประสบ ทั้งการละเมิดกฎหมายคุ้มครองแรงงาน เช่น การใช้แรงงานเด็กที่อายุน้อยเกินไปทำงาน การถูกใช้งานหนัก แต่ได้ค่าจ้างต่ำและไม่ได้รับสวัสดิการอย่างเพียงพอ ทำงานไม่มีวันหยุด ทำงานที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพกายและจิตใจ รวมถึงการละเมิดสิทธิเด็ก เพราะทำให้เด็กขาดโอกาสที่จะได้รับการศึกษาและการพัฒนาในด้านต่างๆ ตามที่เด็กทุกคนพึงได้รับ นอกจากปัญหาดังกล่าวแล้ว แรงงานเด็กต่างชาติยังต้องเผชิญกับปัญหาที่รุนแรงมากขึ้นเนื่องจากถูกจัดอยู่ในกลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ทำให้ไม่ได้รับการคุ้มครองและสิทธิขั้นพื้นฐานต่างๆ จากสังคม แรงงานเด็กต่างชาติจึงถือเป็นกลุ่มเสี่ยงและเปราะบางต่อการถูกเอารัดเอาเปรียบ หรือแม้กระทั่งการถูกทารุณกรรมและล่วงละเมิดทางเพศจากนายจ้าง ดังที่ปรากฏเป็นข่าวตามสื่อต่างๆ และในรายงานขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านเด็กและสตรีอยู่เนืองๆ

ในขณะที่แรงงานเด็กต่างชาติต้องประสบกับสถานการณ์ปัญหาดังกล่าว ถึงแม้รัฐมีนโยบายที่สามารถนำมาบังคับใช้เพื่อคุ้มครองและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติได้ ทั้งส่วนของกฎหมายคุ้มครองแรงงานเด็ก นโยบายและมาตรการที่เกี่ยวกับแรงงานต่างชาติ และกฎหมายคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ รวมถึงการเข้าเป็นรัฐภาคีของอนุสัญญาสิทธิเด็ก และอนุสัญญาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้แรงงานเด็กขององค์การแรงงานระหว่างประเทศทำให้ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องคุ้มครองช่วยเหลือแรงงานเด็กต่างชาติอย่างเท่าเทียมกับแรงงานเด็กไทย โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ แต่แรงงานเด็กต่างชาติก็ยังไม่ได้รับความคุ้มครองและช่วยเหลือเท่าที่ควร ทั้งนี้ปัญหาที่สำคัญที่สุด คือการนำเอานโยบายมาปฏิบัติของหน่วยงานยังไม่มีประสิทธิภาพและไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เนื่องจากขาดความร่วมมือและแนวปฏิบัติงานร่วมกันอย่างชัดเจนเกี่ยวกับแรงงานเด็กต่างชาติ

ในปัจจุบัน การดำเนินงานเกี่ยวกับแรงงานเด็กต่างชาติยังไม่มีการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐขึ้นเพื่อรองรับปัญหาของเด็กกลุ่มนี้โดยเฉพาะ ในทางปฏิบัติจึงมักมีปัญหาด้านความร่วมมือ

จากหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องหรือการขอความร่วมมือจากองค์กรพัฒนาเอกชน เช่น การทำให้ที่พักพิงหรือการประสานงานกับองค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศต้นทางเพื่อการส่งกลับ นอกจากนี้แล้ว หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างชาติซึ่งมีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมถึงการดูแลแรงงานเด็กต่างชาติจะยึดถือนโยบายของหน่วยงานที่ตนสังกัดอยู่เป็นหลักในการปฏิบัติงาน ประกอบกับเมื่อไม่มีแนวปฏิบัติที่ชัดเจนในการดำเนินงานร่วมกันเพื่อคุ้มครองและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติ หน่วยงานต่าง ๆ ส่วนใหญ่จะมุ่งไปที่การนำ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 มาใช้ ทำให้เด็กตกอยู่ในสถานภาพเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ต้องถูกจับกุมและได้รับการปฏิบัติเช่นเดียวกับแรงงานต่างชาติผู้ใหญ่ พร้อมทั้งถูกส่งกลับไปยังประเทศต้นทางในที่สุด ซึ่งจากการดำเนินการตามหลักกฎหมายที่เน้นการควบคุมทั้งสองฉบับนี้เอง ที่กลายเป็นอุปสรรคสำคัญในการให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือแรงงานเด็กต่างชาติ

ดังนั้น ในปัจจุบันที่สถานการณ์ความรุนแรงต่อแรงงานเด็กต่างชาติมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังเป็นไปในรูปแบบที่ซ่อนเร้นอยู่ภายใต้สังคมที่มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูง การให้ความคุ้มครองและแก้ไขปัญหาจึงต้องอาศัยทั้งความร่วมมือ และแนวทางในการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน เพื่อให้การดำเนินงานตามนโยบายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นประโยชน์สูงสุดต่อแรงงานเด็กต่างชาติ จึงควรมีการศึกษาและติดตามผลการดำเนินงานตามนโยบายคุ้มครองและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติของไทยที่ผ่านมา ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน เพื่อแสวงหาแนวทางในการส่งเสริมความร่วมมือ และกำหนดแนวปฏิบัติที่ชัดเจนสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ในการวิจัย

- 1.2.1 เพื่อประมวลนโยบายกับกฎหมายในการคุ้มครองและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติที่มีอยู่
- 1.2.2 เพื่อติดตามผลการดำเนินงานตามนโยบายกับกฎหมายในการคุ้มครองและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน
- 1.2.3 เพื่อวิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานตามนโยบายและกฎหมายที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

- 1.2.4 เพื่อเสนอแนะแนวทางในการให้ความคุ้มครองและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กต่างชาตินในประเทศไทย

1.3 สมมติฐานการวิจัย

- 1.3.1 แรงงานเด็กต่างชาตินในประเทศไทยอยู่ในภาวะยากลำบาก และทำงานในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก
- 1.3.2 นโยบายและมาตรการในการคุ้มครองแรงงานเด็กต่างชาติที่มีอยู่มุ่งคุ้มครองสิทธิเด็ก
- 1.3.3 การนำนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติไปปฏิบัติมีปัญหาและอุปสรรคเนื่องจากกระบวนการดำเนินงาน และปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติตามนโยบาย
- 1.3.4 การส่งเสริมความร่วมมือและกำหนดแนวทางในการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ และระหว่างประเทศให้ชัดเจน จะทำให้การดำเนินงานเพื่อคุ้มครองและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

1.4 ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ จะทำการติดตามผลการดำเนินงานตามนโยบายคุ้มครองและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติ แต่เนื่องจากขณะนี้ประเทศไทยยังไม่มีนโยบายที่เฉพาะเจาะจงสำหรับแรงงานเด็กต่างชาติ จึงเน้นศึกษาและติดตามผลการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ ภายใต้ นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานเด็กต่างชาติในฐานะ “เด็ก” “แรงงานเด็ก” “แรงงานต่างชาติ” และ “ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์”

1.5 ข้อจำกัดในการศึกษา

- 1.5.1 การเก็บรวบรวมเชิงสถิติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน ยังไม่มีการจำแนกการนำเสนอข้อมูลที่ชัดเจน ทั้งในเรื่องอายุของแรงงานเด็ก เด็กและหญิงต่างชาติ รูปแบบของผู้ที่เสียหายจากการค้ามนุษย์ จึงไม่สามารถนำข้อมูลสถิติของแรงงานเด็กต่างชาติมาวิเคราะห์ได้อย่างสมบูรณ์

- 1.5.2 การสัมภาษณ์แรงงานเด็กต่างชาติต้องกระทำผ่านล่ามสำหรับเด็กสัญชาติกัมพูชา และพม่าทำให้ข้อมูลบางส่วนอาจจะไม่ครบถ้วนและตรงกับความเป็นจริงเท่าใดนัก ในบางกรณีจึงต้องมีการตรวจสอบข้อมูลกับเจ้าหน้าที่ที่ดูแลแรงงานเด็กต่างชาติด้วย
- 1.5.3 การคัดเลือกแรงงานเด็กต่างชาติมาสัมภาษณ์ขึ้นอยู่กับเจ้าหน้าที่ผู้ดูแลที่เป็นผู้คัดเลือกเด็กมาให้อีกทีหนึ่ง ซึ่งต้องดูถึงความเหมาะสมของสภาพร่างกายและจิตใจของเด็ก รวมถึงเด็กบางคนกำลังอยู่ในระหว่างการดำเนินคดี ดังนั้น กลุ่มตัวอย่างที่ได้มาอาจจะไม่ได้ครอบคลุมคุณสมบัติที่ได้ระบุไว้ในระเบียบวิธีทั้งหมด เช่น สัญชาติ ประเภทของงาน เป็นต้น

1.6 วิธีการศึกษาวิจัย

1.6.1 การเก็บรวบรวมข้อมูล

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยทำการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารทั้งที่เป็นข้อมูลในระดับปฐมภูมิและข้อมูลในระดับทุติยภูมิ ประกอบกับการสัมภาษณ์เจาะลึกกับผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงควบคู่กันไป ซึ่งมีวิธีการดำเนินการวิจัยดังนี้

1.6.1.1 ศึกษาวิจัยและรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร (documentary research) ประกอบด้วย

1) เอกสารระดับปฐมภูมิ (primary sources) ได้แก่ นโยบายและมาตรการด้านแรงงานเด็ก บันทึกความเข้าใจว่าด้วยการจ้างแรงงานระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลพม่า ลาว และกัมพูชา บันทึกข้อตกลงเรื่องแนวทางการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกรณีการค้าเด็กและหญิง มติคณะรัฐมนตรีเรื่องการผ่อนผันการใช้แรงงานต่างชาติ พ.ศ. 2539-2548 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 อนุสัญญาฉบับที่ 138 ว่าด้วยการกำหนดอายุขั้นต่ำในการใช้แรงงานเด็ก ค.ศ. 1973 อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 อนุสัญญาฉบับที่ 182 และข้อเสนอแนะหมายเลข 190 ว่าด้วยการห้ามและการดำเนินการโดยทันทีเพื่อขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก ค.ศ. 1999 อนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร พิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก แผนงานของหน่วยงานที่

เกี่ยวข้อง สรุปผลการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐและเอกชน เอกสารข้อมูลสถิติที่เกี่ยวข้องกับแรงงานเด็กต่างชาติ เป็นต้น

2) เอกสารระดับทุติยภูมิ (secondary sources) ได้แก่ หนังสือที่เกี่ยวข้องวารสาร บทความต่าง ๆ วิทยานิพนธ์ ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

1.6.1.2 การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (in-depth interview) โดยใช้แนวคำถามในการสัมภาษณ์มีกลุ่มเป้าหมายที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล ช่วงเวลาในการสัมภาษณ์เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลแบ่งออกเป็น 2 ช่วง ได้แก่ ช่วงแรกคือ สิงหาคม และธันวาคม พ.ศ. 2547 ส่วนช่วงที่ 2 คือ เมษายน - พฤษภาคม พ.ศ. 2548 ซึ่งเป็นการติดตามสัมภาษณ์หน่วยงานที่เหลือจากการเก็บข้อมูลช่วงแรก และทำการสัมภาษณ์ครั้งที่ 2 กับบางหน่วยงานที่ต้องการข้อมูลเพิ่มเติมจากครั้งแรก

1) เจ้าหน้าที่จากหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง โดยสามารถแบ่งเจ้าหน้าที่หน่วยงานรัฐที่ทำการสัมภาษณ์ได้ดังนี้

- หน่วยงานที่ปฏิบัติงานภายใต้กรอบการควบคุมคนต่างด้าว และการทำงานของคนต่างด้าว ได้แก่ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (สตม.) กองกำกับการสวัสดิภาพเด็กและเยาวชน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และตำรวจท้องที่

- หน่วยงานที่ปฏิบัติงานภายใต้กรอบการคุ้มครองและให้ความช่วยเหลือ ได้แก่ กลุ่มงานส่งเสริมและพัฒนาเครือข่ายการคุ้มครองแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน, สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, สถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพบ้านเกร็ดตระการ และสถานแรกรับเด็กชายปากเกร็ด (บ้านภูมิเวท)

2) องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือแรงงานเด็กต่างชาติ และนักวิจัยด้านแรงงานสังกัดองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีส่วนในการวิจัยเรื่องแรงงานเด็กต่างชาติ และเข้าร่วมในคณะกรรมการพิจารณากฎหมายต่างๆ องค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก (มพด.), มูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก, มูลนิธิพัฒนาการคุ้มครองเด็ก (FACE), มูลนิธิผู้หญิง, เครือข่ายแรงงานเด็กในเอเชีย (CWA), โครงการระหว่างประเทศว่าด้วยการแก้ไขปัญหาลูกจ้างเด็ก องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (ILO/IPEC)

3) แรงงานเด็กต่างชาติในฐานะที่เป็นผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับนโยบายและมาตรการในการคุ้มครองและแก้ไขปัญหาลูกจ้างโดยตรง โดยใช้วิธีคัดเลือกกรณีศึกษาแบบ Maximum Variation Sampling Technique จากแรงงานเด็กต่างชาติมีอายุระหว่าง 13-18 ปี ที่เคย ได้รับการช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือองค์กรพัฒนาเอกชน และถูกส่งตัวไปยังบ้านพัก

ของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มีการกำหนดคุณสมบัติของกลุ่มตัวอย่างให้ครอบคลุมทั้งเพศ สัญชาติ ประเภทของงานที่ทำ สภาพปัญหาที่ประสบ และรูปแบบที่เคยได้รับการช่วยเหลือ ซึ่งจากการสัมภาษณ์แรงงานเด็กต่างชาตินในช่วงเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2548 โดยผ่านล่ามที่ทางหน่วยงานที่ดูแลเด็กอยู่จัดหาให้ได้กลุ่มตัวอย่างรวมทั้งสิ้น 31 คน แบ่งเป็นแรงงานเด็กต่างชาตินอกพหุจากสถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพบ้านเกร็ดตระการจำนวน 10 คน แรงงานเด็กต่างชาตินอกพหุจากสถานแรกรับเด็กชายปากเกร็ด (บ้านภูมิเวท) 16 คน และแรงงานเด็กต่างชาตินอกพหุจากสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (ชอยสวนพลู) 5 คน*

ตารางที่ 1 แรงงานเด็กต่างชาตินอกพหุที่อยู่ในความดูแลของสถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพบ้านเกร็ดตระการ

ที่	สัญชาติ	อายุ	ประเภทงานที่ทำ
1.	กัมพูชา	15	ขายดอกไม้ (ดอนเมือง-กรุงเทพฯ)
2.	กัมพูชา	17	รับใช้ในบ้าน (กรุงเทพฯ)
3.	กัมพูชา	15	ขับรถแท็กซี่ (ชอยนานา-กรุงเทพฯ)
4.	กัมพูชา	16	ขโมยโทรศัพท์มือถือ (กรุงเทพฯ)
5.	กัมพูชา	16	ขโมยโทรศัพท์มือถือ (กรุงเทพฯ)
6.	พม่า (เมียวดี)	14	ขายดอกไม้ (ประตูน้ำ-กรุงเทพฯ)
7.	พม่า (กะเหรี่ยง - พะอัน)	17	รับใช้ในบ้าน (กรุงเทพฯ)
8.	พม่า (กะเหรี่ยง - กอกะเร็ก)	17	รับใช้ในบ้าน (กรุงเทพฯ)
9.	พม่า (มอญ)	11	รับใช้ในบ้าน (กรุงเทพฯ)
10.	พม่า (กะเหรี่ยง - ปะโอ)	17	โรงงานตัดเย็บเสื้อผ้า (แผนกตัดดอกไม้) (กรุงเทพฯ)

* เนื่องจากแรงงานเด็กผู้หนีสัญชาติลาวที่สถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพบ้านเกร็ดตระการอยู่ในระหว่างการดำเนินคดีทางกฎหมายกับนายหน้าและนายจ้าง ทำให้ไม่สามารถสัมภาษณ์ได้ จึงเปลี่ยนไปสัมภาษณ์เด็กผู้หนีสัญชาติลาวที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (ชอยสวนพลู) แทน ซึ่งทำให้ไม่ได้ข้อมูลในส่วนของการส่งเข้าบ้านพักพิงชั่วคราว และการบำบัดฟื้นฟูจากเด็กกลุ่มนี้

ตารางที่ 2 แรงงานเด็กต่างชาติชายที่อยู่ในความดูแลของสถานแรกรับเด็กชายปากเกร็ด(บ้านภูมิเวท)

ที่	สัญชาติ	อายุ	ประเภทงานที่ทำ
1.	ลาว (สะหวันนะเขต)	13	เลี้ยงเป็ดไข่ (ราชบุรี)
2.	ลาว (สะหวันนะเขต)	13	เลี้ยงเป็ดไข่ (ราชบุรี)
3.	ลาว (เวียงจันทน์)	17	เลี้ยงเป็ดไข่ (ราชบุรี)
4.	ลาว (สะหวันนะเขต)	15	เลี้ยงเป็ดไข่ (ราชบุรี)
5.	ลาว (สะหวันนะเขต)	17	เลี้ยงเป็ดไข่ (ราชบุรี)
6.	ลาว (สะหวันนะเขต)	17	เลี้ยงเป็ดไข่ (ราชบุรี)
7.	ลาว (สะหวันนะเขต)	15	เลี้ยงเป็ดไข่ (ราชบุรี)
8.	ลาว (ชนบุรี)	15	เลี้ยงเป็ดไข่ (ราชบุรี)
9.	ลาว (เมืองพิน)	16	เลี้ยงเป็ดไข่ (ราชบุรี)
10.	ลาว (สะหวันนะเขต)	15	เลี้ยงหมู (นครปฐม)
11.	กัมพูชา	13	ขายดอกกุหลาบ (กรุงเทพฯ)
12.	กัมพูชา (เสียมราฐ)	16	ทำงานในไร่สับปะรด (ระยอง)
13.	กัมพูชา (เสียมราฐ)	16	ทำงานในไร่สับปะรด (ระยอง)
14.	กัมพูชา (กัมปงจาม)	17	ทำงานในไร่สับปะรด (ระยอง)
15.	ลาว (สะหวันนะเขต)	16	โรงงานขนมปัง (แม่กลอง สมุทรสาคร)
16.	กัมพูชา (เปรเวน)	17	ประมงทะเล (ปัตตานี)

ตารางที่ 3 แรงงานเด็กต่างชาติหญิงที่อยู่ในความดูแลของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง*

ที่	สัญชาติ	อายุ	ประเภทงานที่ทำ
1.	ลาว (สะหวันนะเขต)	15	ทำงานบ้าน + ขายของหน้าร้าน (ลำเพ็ง - กรุงเทพฯ)
2.	ลาว (เวียงจันทน์)	13	ทำงานบ้าน (ราชบุรี - กรุงเทพฯ)
3.	ลาว (สะหวันนะเขต)	17	ทำงานบ้าน, สอนส้ม, โรงงานกระสอบ (กรุงเทพฯ สุราษฎร์ธานีและชลบุรี)
4.	ลาว (คำม่วน)	17	ทำงานบ้าน (พระโขนง - กรุงเทพฯ)
5.	ลาว (สะหวันนะเขต)	17	ทำงานบ้าน (ลำโพงใต้ - กรุงเทพฯ)

* แรงงานเด็กต่างชาติที่สัมภาษณ์มาจากการคัดเลือกให้ของเจ้าหน้าที่ส่วนคัดแยกเหยื่อ กองกำกับการ 5 สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (ชอยสวนพลู)

1.6.2 การวิเคราะห์ข้อมูล

วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพที่ได้จากการศึกษาเอกสาร และการสัมภาษณ์ ใช้รูปแบบการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ด้วยการอ่านข้อมูลที่เก็บรวบรวมมาได้ จับประเด็น และเชื่อมโยงความสัมพันธ์ของข้อมูลเชิงเหตุผล แล้วนำมาประมวล และวิเคราะห์ปัญหา และอุปสรรคที่ฝ่ายต่างๆ ระบุ เพื่อหาอุปสรรคร่วมและอุปสรรคเฉพาะของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายใต้กรอบแนวคิดทฤษฎีที่เลือกมาใช้

1.6.3 การนำเสนอข้อมูล

หลังจากการวิเคราะห์ข้อมูล ได้สรุปผลการศึกษา พร้อมทั้งข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย เพื่อเสนอข้อมูลในรูปแบบของรายงานการวิจัยตามเค้าโครงรายงานที่กำหนดไว้

1.7 นิยามศัพท์

“แรงงานเด็ก” หมายถึง บุคคลที่มีอายุไม่ถึง 18 ปีบริบูรณ์ เป็นผู้ที่อยู่ในระหว่างการหางาน หรือมีงานทำ โดยได้รับค่าจ้าง ค่าตอบแทนจากการทำงาน

“แรงงานเด็กต่างชาติ” หมายถึง บุคคลที่มีอายุไม่ถึง 18 ปีบริบูรณ์ ไม่มีสัญชาติไทย เข้ามาทำงานในลักษณะที่มีการจ้างงาน เพื่อให้ได้มาซึ่งค่าจ้าง ซึ่งในการศึกษาคั้งนี้จำกัดเฉพาะกลุ่มแรงงานเด็กต่างชาติดังต่อไปนี้

- 1) กลุ่มแรงงานเด็กสัญชาติพม่า ลาวและกัมพูชาที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยทั้งถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย
- 2) กลุ่มเด็กไร้สัญชาติที่เกิดจากพ่อแม่ที่เป็นแรงงานต่างชาติสัญชาติพม่า ลาวและกัมพูชาที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยทั้งถูกและผิดกฎหมาย
- 3) กลุ่มเด็กต่างชาติสัญชาติพม่า ลาวและกัมพูชาที่ตามครอบครัวเข้ามา แล้วเข้าสู่การทำงานในภายหลัง

“นโยบาย” หมายถึง กฎหมายภายในประเทศไทย บัญชีความตกลง อนุสัญญาและสนธิสัญญาที่ประเทศไทยได้ลงนามให้สัตยาบันและเข้าเป็นภาคีซึ่งมีผลให้ประเทศไทยต้องดำเนินการตามมาตรการต่างๆ ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในบัญชีความตกลง อนุสัญญาและสนธิสัญญาดังกล่าว รวมถึงมาตรการและแนวปฏิบัติงาน (ร่วมกัน) ของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานเด็กต่างชาติ

“การดำเนินงานตามนโยบาย” หมายถึง กระบวนการนำเอานโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับแรงงานเด็กต่างชาติของไทยที่มีอยู่ มาดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

“แนวปฏิบัติงาน” หมายถึง แนวทางที่เป็นกรอบในการดำเนินงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อคุ้มครองและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติ

1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1.8.1 ทำให้ทราบถึงสถานการณ์ทางนโยบายของรัฐไทยต่อแรงงานต่างชาติ โดยเฉพาะแรงงานเด็กต่างชาติซึ่งเป็นกลุ่มที่เสี่ยงต่อการถูกแสวงประโยชน์ทางเศรษฐกิจและละเมิดสิทธิมนุษยชนมากที่สุดกลุ่มหนึ่ง
- 1.8.2 ทำให้ทราบถึงผลการดำเนินงานที่ผ่านมาของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครองและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติทั้งจากภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน
- 1.8.3 นำไปสู่การพัฒนาความร่วมมือทั้งหน่วยงานภายในประเทศและระหว่างประเทศ รวมถึงมีแนวปฏิบัติให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการคุ้มครองและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีและทบทวนวรรณกรรม

การศึกษาเรื่อง การติดตามผลการดำเนินงานตามนโยบายคุ้มครองและแก้ไขปัญหา แรงงานเด็กต่างชาติในประเทศไทยในครั้งนี้ ได้ประมวลสถานการณ์แรงงานเด็กต่างชาติในประเทศไทยเพื่อให้เข้าใจถึงสภาพปัญหาที่เป็นอยู่ รวมทั้ง ทำให้เห็นถึงสภาพการดำเนินงานของหน่วยงานทั้งภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครองและแก้ไขปัญหา แรงงานเด็กต่างชาติ นอกจากนี้ ยังได้ศึกษาแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นประโยชน์ในการ วิเคราะห์ และสังเคราะห์ข้อมูลที่ได้เก็บรวบรวมมา ได้แก่ แนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างการย้ายถิ่น การลักลอบนำคนเข้าเมือง และการค้ามนุษย์ แนวคิดเด็กในภาวะยากลำบาก แนวคิดสิทธิเด็ก แนวคิดความมั่นคงของมนุษย์ และแนวคิดเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2.1 แนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างการย้ายถิ่น การลักลอบนำคนเข้าเมืองและการค้ามนุษย์ (Migration Smuggling and Trafficking)

การย้ายถิ่น การลักลอบนำคนเข้าเมือง และการค้ามนุษย์โดยพื้นฐานแล้วมีความแตกต่างกัน แต่ก็มีความเชื่อมโยงกัน สำหรับการย้ายถิ่นนั้นเป็นการอพยพเคลื่อนย้ายจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่งโดยผ่านช่องทางทั้งที่ถูกต้องตามกฎหมาย และผิดกฎหมาย ในขณะที่เดียวกันก็ อาจเป็นการย้ายถิ่นโดยสมัครใจหรือการย้ายถิ่นแบบบังคับ ทั้งนี้เพื่อความอยู่รอดไม่ว่าจะจากภัย สงครามความขัดแย้ง ความยากจน หรือภัยทางธรรมชาติ ในขณะที่แต่ละประเทศมีกฎหมายคน เข้าเมือง เพื่อควบคุมการหลั่งไหลของคนย้ายถิ่น ผู้ที่ต้องการย้ายถิ่นจึงต้องใช้ช่องทางที่ผิด กฎหมายและพึ่งพาผู้ลักลอบนำคนเข้าเมือง โดยจะต้องจ่ายค่านายหน้าหรือค่าตอบแทนด้วย แต่ เมื่อไปถึงจุดหมายปลายทางที่ผู้ย้ายถิ่นต้องการแล้ว หน้าที่ของผู้ลักลอบนำคนเข้าเมืองก็จะหมด ลง และก็เป็นเรื่องของผู้ย้ายถิ่นว่าจะตัดสินใจทำอย่างไรต่อไป (Anti-Slavery International, 2003: 3 และ พันธมิตรโลกด้านการค้าหญิง (GAATW), 2543: 10)

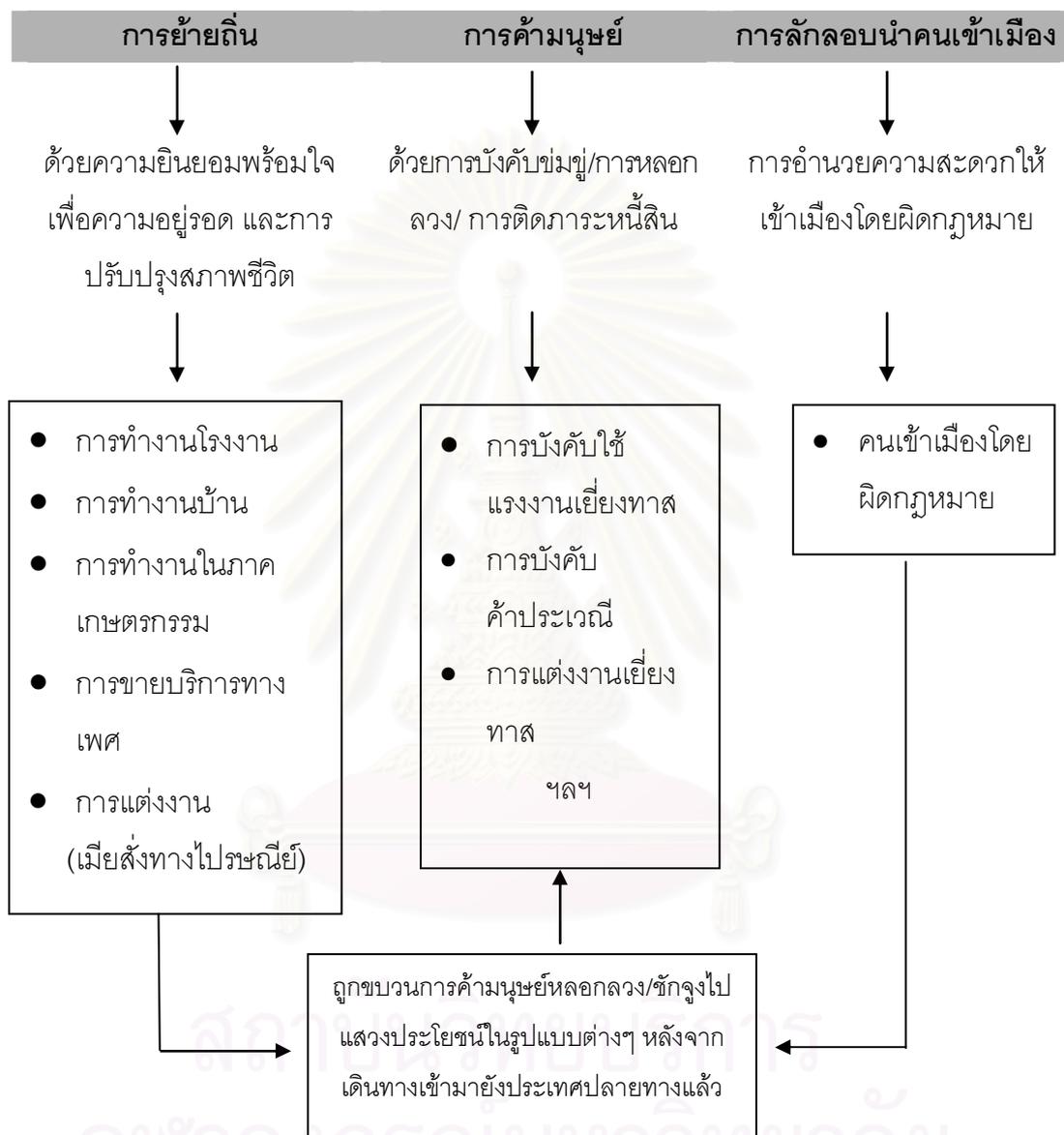
สำหรับการค้ามนุษย์มีความแตกต่างจากการย้ายถิ่น และการลักลอบนำคนเข้าเมือง เพราะเป็นการเคลื่อนย้ายคนโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการแสวงประโยชน์จากการบังคับใช้แรงงาน หรือบริการรูปแบบต่างๆ ซึ่งในจำนวนผู้ที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ส่วนมากคือ แรงงานย้ายถิ่น พวกเขาพยายามหลีกเลี่ยงจากความยากจน การแบ่งแยกและการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียม ภายในสังคม เพื่อไปแสวงหาโอกาสที่ดีกว่าในการปรับปรุงสภาพชีวิตและหาเงินส่งกลับมาให้ ครอบครัวของพวกเขา โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็กที่ถือเป็นกลุ่มเสี่ยงในอันดับต้นๆ ต่อการตกเป็น

เหยื่อการค้ามนุษย์ เนื่องด้วยเป็นกลุ่มที่ขาดโอกาสทางการศึกษา อยู่ในสภาวะด้อยกว่าทางเศรษฐกิจ และขาดโอกาสในด้านการฝึกอบรมอาชีพ (Anti-Slavery International, 2003: 3)

การถูกแสวงประโยชน์จากขบวนการค้ามนุษย์สามารถเกิดขึ้นได้ในทุกขั้นตอนของการย้ายถิ่น ตั้งแต่ในประเทศต้นทางที่แรงงานย้ายถิ่นเหล่านี้จะได้รับข้อมูลเกี่ยวกับงานและรายได้ที่ดีกว่าในต่างแดนจากครอบครัว เพื่อน หรือจากนายหน้า และตัวแทนอื่นๆ ที่มาเสนองานและสัญญาว่าจะนำพาไปยังสถานที่ทำงาน ซึ่งปัญหาที่บรรดาแรงงานย้ายถิ่นต้องเผชิญหากตัดสินใจใช้บริการของขบวนการค้ามนุษย์เหล่านี้ก็คือ สภาพการทำงานที่แท้จริงในประเทศปลายทางไม่ได้เป็นไปตามที่ตกลงกันได้ ทำให้พวกเขาต้องตกอยู่ในสภาพถูกบังคับและจำยอมทำงานที่พวกเขาไม่ต้องการ ในขณะที่เดียวกัน การย้ายถิ่นอาจเริ่มต้นขึ้นโดยความยินยอมพร้อมใจของผู้ย้ายถิ่น ไม่ว่าจะเข้ามาโดยถูกต้องตามกฎหมายหรือพึ่งพาผู้ลักลอบนำคนเข้าเมืองอำนวยความสะดวกให้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายก็ตาม แต่เมื่อเดินทางมาถึงจุดหมายปลายทางแล้วก็สามารถตกเป็นเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์ได้ โดยผู้ย้ายถิ่นมักถูกหลอกลวงหรือชักจูงไปแสวงประโยชน์จากแรงงาน หรือเพื่อวัตถุประสงค์อื่นๆ

การขยายตัวของการค้ามนุษย์ข้ามชาติในด้านหนึ่ง สะท้อนให้เห็นถึงการตอบสนองต่อความตึงเครียดระหว่างการย้ายถิ่นเพราะความจำเป็นทางเศรษฐกิจและนโยบายควบคุมการย้ายถิ่นที่เข้มงวดของประเทศปลายทาง เนื่องจากการเติบโตของขบวนการค้ามนุษย์ เกิดขึ้นในช่วงที่มีความต้องการจ้างแรงงานย้ายถิ่นสูงขึ้น ในขณะที่เดียวกัน ความเข้มงวดในการควบคุมช่องทางการย้ายถิ่นอย่างถูกกฎหมาย ทำให้แรงงานย้ายถิ่น โดยเฉพาะกลุ่มที่ต้องการหางานทำเพื่อความอยู่รอดมากกว่าเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของตัวเอง ต้องหันไปเลือกพึ่งพาผู้ลักลอบนำคนเข้าเมืองหรือผู้ค้ามนุษย์ซึ่งก็อาศัยโอกาสนี้ในการแสวงประโยชน์จากแรงงานย้ายถิ่นแลกกับการอำนวยความสะดวกในการเดินทาง และหางานให้ทำ ดังนั้น ยิ่งประเทศปลายทางมีนโยบายตอบโต้การลักลอบย้ายถิ่นเข้าประเทศด้วยการป้องกัน และปราบปรามผู้ลักลอบเข้าเมืองแบบผิดกฎหมายบริเวณชายแดนมากขึ้นเท่าใด ก็จะต้องยิ่งเพิ่มตัวเลขรายได้ให้กับกลุ่มผู้ลักลอบนำคนเข้าเมืองและผู้ค้ามนุษย์มากขึ้นเท่านั้น ซึ่งเท่ากับเป็นการเพิ่มจำนวนเหยื่อการค้ามนุษย์ด้วยเช่นกัน

แผนภาพที่ 1 ความสัมพันธ์ระหว่างการย้ายถิ่น การค้ามนุษย์และการลักลอบนำคนเข้าเมือง
(Migration, Trafficking and Smuggling)



ที่มา: ประยุกต์จาก มุลนิธิผู้หญิง (ผู้แปล), การค้าหญิง: จากแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนสู่การปฏิบัติ, กรุงเทพฯ: พันธมิตรทั่วโลกด้านการค้าหญิง (GAATW), 2543, 11-12.

ดังนั้น เมื่อการค้ามนุษย์ และการลักลอบนำคนเข้าเมืองล้วนเกิดขึ้นภายใต้บริบทของการย้ายถิ่น โดยเฉพาะการค้ามนุษย์ที่ถือเป็นรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการเคลื่อนย้ายแรงงาน จึงมีความจำเป็นต้องดำเนินงานต่อต้านการค้ามนุษย์ด้วยการลดความเสี่ยงในระดับต่างๆ ของวงจรการ

ย้ายถิ่น และการเคลื่อนย้ายแรงงาน ซึ่งแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาค้ามนุษย์ที่สำคัญจะต้องกระทำการผ่านการจัดระบบการจัดการการย้ายถิ่นที่ดีก่อน (โครงการอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงเพื่อต่อต้านการค้าหญิงและเด็ก, 2547: 24) กล่าวคือ ต้องส่งเสริมให้เกิดการย้ายถิ่นแบบถูกกฎหมาย และปลอดภัยแทนการปราบปรามแรงงานย้ายถิ่น เพื่อป้องกันการแสวงประโยชน์จากแรงงานและผู้ที่ต้องการย้ายถิ่น โดยมีการกำหนดนโยบายด้านการย้ายถิ่น และแรงงานย้ายถิ่นแบบโปร่งใส พร้อมกับมีกลไกรองรับที่จะทำให้แรงงานย้ายถิ่นได้ทำงานอย่างปลอดภัย มีค่าใช้จ่ายน้อย และมีการบังคับใช้มาตรการคุ้มครองสิทธิแรงงานในประเทศปลายทางอย่างจริงจัง เพื่อลดอุปสงค์ของการค้ามนุษย์ เพราะในภาคงานที่มีระบบการคุ้มครองอย่างเข้มงวด จะไม่ค่อยมีอุปสงค์หรือความต้องการจ้างแรงงานย้ายถิ่นที่มาจากการค้ามนุษย์ เนื่องจากเสี่ยงต่อการตรวจสอบและควบคุม ซึ่งอาจไม่คุ้มกับที่ต้องเสียค่านำพาแรงงานเข้ามาให้กับขบวนการค้ามนุษย์

นอกจากนี้ ความพยายามในการจัดการกับปัญหาการบังคับใช้แรงงานภายใต้นโยบายต่อต้านการค้ามนุษย์ในประเทศปลายทาง ในความเป็นจริงควรมีการพิจารณาถึงความซับซ้อนของปัญหายิ่งกว่านั้น เนื่องจากถึงแม้ว่าแรงงานย้ายถิ่นจำนวนมากจะเดินทางข้ามพรมแดนมาทำงานด้วยความสมัครใจ หรือเข้ามาโดยอาศัยความช่วยเหลือจากเครือข่ายย้ายถิ่นในประเทศปลายทาง แต่ถึงกระนั้น พวกเขาก็ยังเสี่ยงต่อการถูกแสวงประโยชน์อยู่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากลักลอบเข้าเมืองมาซึ่งทำให้มีสถานภาพคนเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ส่งผลให้พวกเขาต้องอาศัยอยู่ภายใต้ความหวาดกลัวว่าจะถูกจับกุมและผลักดันกลับในที่สุด ดังนั้น ในบางครั้งแรงงานย้ายถิ่นอาจเป็นผลพวงมาจากกระบวนการลักลอบนำคนเข้าเมืองมากกว่าเป็นผลมาจากการถูกหลอกลวง หรือถูกบังคับให้มาค้าแรงงานจากประเทศต้นทาง (ILO, 2005: 46) ทำให้ยากต่อการแยกประเภทของผู้ย้ายถิ่น ตลอดจนการปฏิบัติต่อแรงงานย้ายถิ่นที่เข้ามาโดยการค้ามนุษย์กับมาโดยการลักลอบนำคนเข้าเมือง ซึ่งต้องได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะผู้ที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ไม่ควรจะได้รับการปฏิบัติในฐานะแรงงานย้ายถิ่นโดยสมัครใจ หรือผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย

โดยสรุป การทำความเข้าใจถึงความสัมพันธ์ระหว่างการย้ายถิ่น การลักลอบนำคนเข้าเมือง และการค้ามนุษย์ จะเป็นการเพิ่มความสามารถในการวิเคราะห์สถานการณ์ปัญหาที่ซับซ้อนและมีความซับซ้อนกันอยู่ในปัจจุบันอย่างเท่าทัน อีกทั้งการมองปัญหาแบบพิจารณาความเชื่อมโยงถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องอย่างรอบด้านจะนำไปสู่การพัฒนานโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาก็สามารถจัดการกับรากเหง้าของปัญหาได้อย่างแท้จริง และลดผลกระทบในทางลบที่จะเกิดตามมาจากหรือนำนโยบายไปปฏิบัติ

2.2 แนวคิดเด็กในภาวะยากลำบาก (Children in Especially Difficult Circumstances)

เด็กในภาวะยากลำบาก (Children in Especially Difficult Circumstances) ตามคํานิยามของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ หมายถึง กลุ่มเด็กที่ประสบกับปัญหาและต้องการความช่วยเหลือจากสังคมเป็นพิเศษอย่างมาก เพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุข ซึ่งสามารถจำแนกได้ ดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติและองค์กรเพื่อเด็กแห่งประเทศไทย, 2533)

1. เด็กถูกละเมิดสิทธิ เป็นกลุ่มที่ขาดโอกาสในการพัฒนา และดำรงชีวิตอยู่ในสถานภาพที่ด้อยกว่าเด็กทั่วไป รวมทั้งถูกกระทำการในลักษณะของการละเมิดสิทธิที่เด็กพึงได้รับอีกด้วย โดยแบ่งเป็น

- 1.1 เด็กถูกทารุณ หมายถึง เด็กที่ถูกทำอันตรายหรือคุกคามต่อสุขภาพหรือสวัสดิภาพ โดยบุคคลอื่น ด้วยการทำให้บาดเจ็บทั้งร่างกายและจิตใจ ด้วยการกระทำทารุณทางเพศ
- 1.2 แรงงานเด็ก หมายถึง เด็กที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปี ซึ่งทำงานโดยได้รับค่าตอบแทนในการทำงานหรือไม่ก็ตาม ในภาคเกษตรกรรม อุตสาหกรรม การผลิต พาณิชยกรรมและบริการ และงานขนส่ง
- 1.3 ไส้เดือนีเด็ก เด็กทั้งหญิงและชายที่มีอายุ 15 ปี และต่ำกว่า ซึ่งประกอบอาชีพหารายได้จากการทำงานบริการทางเพศ
- 1.4 เด็กถูกข่มขืน หมายถึง เด็กอายุ 15 ปี และต่ำกว่าที่ถูกกระทำความผิดที่กระตุ้นพฤติกรรมทางเพศ หรือมีแนวโน้มไปในเรื่องเพศ ซึ่งผู้กระทำนั้นกระทำอย่างบังคับ มีแนวชูเชิญต่อเด็ก เพื่อให้เด็กตอบสนองความต้องการทางเพศของตน โดยเด็กนั้นไม่ยินยอม

2. เด็กถูกปล่อยปละละเลย อันเป็นเด็กกลุ่มที่เสียเปรียบขาดโอกาสที่จะได้รับการพัฒนาตามวัยตลอดจนเป็นกลุ่มเด็กที่สังคมมักไม่ค่อยให้ความสนใจหรือเอาใจใส่ดูแลเท่าที่ควร โดยแบ่งเป็น

- 2.1 เด็กที่อยู่ในครอบครัวยากจนมาก
- 2.2 เด็กถูกทอดทิ้งและเด็กกำพร้า
- 2.3 เด็กเร่ร่อน
- 2.4 เด็กถูกกรรมกรก่อสร้าง
- 2.5 เด็กในสลัม
- 2.6 เด็กชนกลุ่มน้อย

3. เด็กประพฤติน่าไม่สมควร ทั้งนี้ เนื่องจากลักษณะของตัวเด็ก สภาพปัญหาทางครอบครัว รวมทั้งสภาพแวดล้อมทางสังคมของสังคมเมือง ซึ่งมีส่วนทำให้เด็กเหล่านี้มีการกระทำหรือความประพฤติที่ไม่ถูกต้อง หรือเบี่ยงเบนจากหลักเกณฑ์ของสังคม และอาจส่งผลให้เกิดเป็นปัญหาของสังคมในที่สุด ประกอบด้วย

3.1 เด็กติดยาเสพติดและสารระเหย

3.2 เด็กมั่วสุมในสถานบริการและสถานเริงรมย์

3.3 เด็กตั้งครรรณ์นอกสมรส

4. เด็กพิการทางกายและสติปัญญา ได้แก่

4.1 เด็กที่มีความบกพร่องทางการเห็น

4.2 เด็กที่มีความบกพร่องทางการได้ยิน

4.3 เด็กที่มีความบกพร่องทางร่างกาย

4.4 เด็กที่มีความบกพร่องทางสติปัญญา

สายสุรี จุติกุล (สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติและองค์กรเพื่อเด็กแห่งประเทศไทย, 2533) ได้ให้คำนิยามของ เด็กที่อยู่ในภาวะยากลำบากว่า หมายถึง กลุ่มเด็กต่างๆ ซึ่งมีปัญหาด้านสังคมและเศรษฐกิจมาเกี่ยวข้อง ทำให้ไม่สามารถรับบริการพื้นฐานด้านสังคมทั้งหมดได้หรือเป็นกลุ่มเด็กที่ถูกขจัดในแผนปฏิบัติงานต่างๆ ส่วนกลุ่มเด็กที่เข้าข่ายเด็กในภาวะยากลำบาก ได้แก่ เด็กกำพร้า เด็กกองขยะ เด็กป่วยเป็นโรคเอดส์ เด็กอพยพและเด็กลี้ภัย เด็กในภาวะสงคราม และเด็กในถิ่นทุรกันดารตามชายแดน เป็นต้น

เดิมนั้นสภาพสังคมที่เป็นปัจจัยส่งผลให้เกิดปัญหาต่อเด็กกลุ่มเหล่านี้ ได้แก่ สภาพความเป็นสังคมเมืองที่เกิดขึ้นมากในปัจจุบันพร้อมกับปัญหาที่ตามมา การอพยพย้ายถิ่นของประชากรจากชนบทสู่เมืองมีมากขึ้น ประเภทของอาชีพมีหลากหลายมากขึ้น ค่านิยมการเลียนแบบการบริโภคที่ไม่เหมาะสม ค่านิยมทางเพศที่ไม่ถูกต้อง การส่งเสริมการท่องเที่ยวที่ผิดวิธี กฎหมายในปัจจุบันไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งปัญหาจากสภาพครอบครัว และปัญหาความยากจนซึ่งเป็นปัจจัยร่วมที่ทำให้เกิดปัญหาแก่เด็กกลุ่มนี้

แต่ในปัจจุบันปัญหาเด็กในภาวะยากลำบากทวีความรุนแรงและซับซ้อนมากขึ้น เนื่องจากเด็กจำนวนมากถูกผลักดันด้วยปัจจัยต่างๆ ทั้งจากภายในและภายนอกประเทศให้ต้องออกจากครอบครัวมาเร่ร่อน ขายแรงงาน หรือเข้าไปอยู่ในธุรกิจขายบริการทางเพศ และที่สำคัญคือ ปัญหาดังกล่าวไม่ได้ปรากฏในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง หากแต่กระจายไปทุกภูมิภาคทั่วโลก สะท้อนให้เห็นถึงบริบทของปัญหาเด็กในภาวะยากลำบากว่ามีลักษณะข้ามพรมแดน ไม่ได้เป็นปัญหาที่จำกัดอยู่ภายในประเทศใดประเทศหนึ่งเท่านั้น แรงงานเด็กต่างชาตินับว่าจำนวนมากก็ตกอยู่ในภาวะยากลำบาก

ต้องประสบกับปัญหาโดยไม่ได้ได้รับความคุ้มครองและป้องกันจากการถูกละเมิดสิทธิต่างๆ อีกทั้งยังไม่สามารถเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐานของสังคมได้เนื่องจากมีสถานภาพผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ แรงงานเด็กต่างชาติจึงควรได้รับการพิจารณาให้ความช่วยเหลือจากสังคมเป็นพิเศษอย่างมากเช่นเดียวกับเด็กในภาวะยากลำบากในกลุ่มอื่นๆ

2.3 แนวคิดสิทธิเด็ก

แนวคิดหลักของสิทธิเด็ก จากในส่วนของอารัมภบทอนุสัญญาสิทธิเด็ก พ.ศ. 2532 เน้นว่าต้องคำนึงถึงเด็กด้วยเหตุผลที่ยังไม่เติบโตเต็มที่ทั้งทางร่างกายและจิตใจ จึงต้องการการพิทักษ์ดูแลเป็นพิเศษ รวมถึงต้องการการคุ้มครองทางกฎหมายที่เหมาะสมทั้งก่อนและหลังการเกิดและประการสำคัญคือ ต้องตระหนักตามที่สหประชาชาติได้ประกาศไว้ภายใต้ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนว่า ทุกคนมีสิทธิเสรีภาพที่พึงประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยปราศจากการแบ่งแยกไม่ว่าชนิดใดๆ อาทิเช่น เชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองหรือทางอื่น ต้นกำเนิดทางชาติหรือสังคม ทรัพย์สิน การเกิดหรือสถานะอื่น (สถาบันกฎหมายอาญา, 2543: 188) ดังนั้น เด็กทุกคนย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติหรือการคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกันไม่มีการเลือกปฏิบัติ

อนุสัญญาสิทธิเด็กได้กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำให้รัฐภาคีสมาชิกแห่งอนุสัญญาสิทธิเด็กมีพันธกรณีพึงปฏิบัติต่อเด็กทั้งหลาย และได้บัญญัติถึงสิทธิที่เด็กควรได้รับการคุ้มครองโดยแบ่งออกเป็น 4 ประเภทใหญ่ๆ ได้แก่ (สถาบันกฎหมายอาญา, 2543: 1 และ วราภรณ์ มนต์ไตรเวศย์, 2543: 7)

1. **สิทธิในการดำรงชีวิต (Survival Rights)** หรือสิทธิพื้นฐานทั่วไปของเด็ก ครอบคลุมสิทธิในการมีชีวิตอยู่ สิทธิที่จะได้รับการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน สิทธิที่จะมีมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดีพอ รวมถึงสิทธิในการมีชื่อและสัญชาติ
2. **สิทธิในการได้รับการปกป้องคุ้มครอง (Protection Rights)** จากการถูกเอาเปรียบทางเพศ การใช้แรงงานที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ หรือพัฒนาการของร่างกาย สมองจิตใจ ศีลธรรม และสังคมของเด็ก จากการถูกรังแกหรือถูกละเมิด หรือการกระทำในลักษณะที่โหดร้าย ตลอดจนการปกป้องคุ้มครองเด็กที่มีชีวิตอยู่ในภาวะยากลำบาก เช่น เด็กพิการ์ เด็กผู้ลี้ภัย เด็กกำพร้า เป็นต้น
3. **สิทธิที่จะได้รับการพัฒนา (Development Rights)** ครอบคลุมถึงสิทธิที่จะได้เล่นและพักผ่อน สิทธิที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางวัฒนธรรม สิทธิที่จะได้รับการศึกษาทุกประเภททั้งในและนอกระบบโรงเรียน และสิทธิที่จะมีมาตรฐานความเป็นอยู่เพียงพอกับการพัฒนาร่างกาย จิตใจ ความรู้สึกนึกคิด ศีลธรรมและสังคม

4. *สิทธิในการมีส่วนร่วม (Participation Rights)* ครอบคลุมสิทธิในการแสดงความคิดเห็นได้อย่างเสรีในทุกๆ เรื่องที่มีผลกระทบต่อตัวเอง สิทธิในการแสดงออก และได้รับข้อมูลหรือข่าวสาร รวมถึงทัศนคติของเด็กจะต้องมีการให้ความสำคัญอย่างเหมาะสม

นอกจากนี้ การปกป้องคุ้มครองสิทธิเด็กถือเป็นส่วนสำคัญของเรื่องสิทธิเด็กและอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก เนื่องจากสภาพปัญหาการละเมิดสิทธิเด็กที่มีความหลากหลายและนับวันก็ยิ่งทวีความซับซ้อนขึ้น โดยเฉพาะในกลุ่มแรงงานเด็ก และแรงงานเด็กต่างชาติ ทำให้ต้องพิจารณาสหสิทธิในการได้รับการปกป้องคุ้มครองในขอบเขตที่มากไปกว่าเรื่องการเลี้ยงดู การศึกษา หรือการพัฒนาของเด็ก โดยจะต้องให้ความสำคัญมากขึ้นกับการปกป้องคุ้มครองเด็กกลุ่มนี้ให้รอดพ้นจากการถูกละเมิดทั้งทางร่างกายและจิตใจ รวมถึงจากการถูกใช้เป็นเครื่องมือทางเพศและทางเศรษฐกิจ และต้องมีการสร้างหลักประกันเพื่อให้เด็กทุกคนได้รับสิทธิที่พึงได้รับ ไม่ว่าจะพวกเขาจะอยู่ในสถานภาพใดก็ตาม

ทั้งนี้ การดำเนินการใดก็ตามที่เกี่ยวข้องกับเด็ก ไม่ว่าจะกระทำไปโดยหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน ต้องตั้งอยู่บนแนวคิดพื้นฐานตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ในข้อ 3 ที่ให้คำมั่นถึง “ผลประโยชน์สูงสุดของเด็ก” เป็นอันดับแรก

ความก้าวหน้าล่าสุดเรื่องสิทธิเด็กเกิดขึ้นหลังจากการประชุมสมัชชาสหประชาชาติ สมัยพิเศษ สมัยที่ 27 ว่าด้วยเรื่องเด็ก (United Nations General Assembly Special Session on Children หรือ UNGASS) เพื่อติดตามผลการดำเนินงานตามปฏิญญาระดับโลกว่าด้วยความอยู่รอด การปกป้องและการพัฒนาเด็ก (World Declaration on the Survival, Protection and Development of Children) และแผนปฏิบัติการเพื่ออนุวัติปฏิญญาระดับโลกว่าด้วยความอยู่รอด การปกป้องและการพัฒนาเด็กสำหรับทศวรรษ 1990 (Plan of Action for Implementing the World Declaration on the Survival, Protection and Development of Children in the 1990's) ซึ่งจากการประชุมดังกล่าว ประเทศสมาชิกรวมถึงประเทศไทยได้รับรองเอกสารแนวทาง “โลกที่เหมาะสมสำหรับเด็ก” (A World Fit for Children) ซึ่งเป็นแนวทางการดำเนินงานเพื่อเด็กในช่วงทศวรรษ ค.ศ. 2000 – 2010 และมีผลผูกพันให้ประเทศสมาชิกต้องนำแนวทางดังกล่าวไปจัดทำแผนปฏิบัติการและดำเนินการตามแผนฯ ดังกล่าว (สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ และสภากงค์การพัฒนาเด็กและเยาวชน, 2547: 1-2)

ตามเอกสารแนวทาง A World Fit for Children หรือโลกที่เหมาะสมสำหรับเด็ก นั้นหมายถึง ความมั่นคงปลอดภัย เอื้ออาทรต่อเด็ก เคารพสิทธิเด็ก ให้ความสนใจคุ้มครอง ดูแลเด็ก ให้ปลอดภัยจากการตกเป็นเหยื่อและถูกแสวงประโยชน์ในรูปแบบและวิธีการต่างๆ ปราศจาก

สงคราม มีบริการสุขภาพอนามัย ขจัด HIV/AIDS มีสิ่งแวดล้อมที่ดี ขจัดความยากจน จัดการศึกษาให้ทุกคน ให้โอกาสเด็กในการมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง เด็กไม่ใช่ตัวปัญหา ไม่ใช่ตัวสิ้นเปลืองแต่เป็นการลงทุน เด็กเป็นมนุษย์และเป็นประชากรของโลก เป็นผู้ที่จะต้องสู้เพื่อสิทธิเด็กอย่างมั่นคงและจริงจังด้วยความเคารพในสิทธิของกันและกัน นอกจากนี้ในเอกสารดังกล่าวยังเน้นความสำคัญของการคุ้มครองสิทธิเด็ก ใน 4 เรื่องหลัก ได้แก่ (สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ และสภาองค์การพัฒนาเด็กและเยาวชน, 2547: 1-2)

1. ส่งเสริมคุณภาพชีวิต
2. จัดการศึกษาที่มีคุณภาพ
3. ปกป้องเด็กจากการถูกละเมิด แสวงประโยชน์ และความรุนแรง
4. ต่อด้าน HIV/AIDS

แนวทางของการสร้างโลกที่เหมาะสมสำหรับเด็กนอกจากจะเป็นการช่วยให้ประเทศสมาชิกและประเทศอื่นๆ ที่ยังไม่ได้ลงนามในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิเด็กแล้ว ยังสะท้อนให้เห็นถึงความก้าวหน้าในการขยายขอบเขตความคุ้มครองให้ครอบคลุมกับภัยคุกคามใหม่ๆ ต่อความมั่นคงของชีวิตเด็กในยุคโลกาภิวัตน์ ซึ่งปัญหาเรื่องเด็กไม่ได้เป็นเพียงปัญหาที่จำกัดอยู่ภายใต้เขตแดนของชาติใดรัฐชาติหนึ่ง หากแต่กลายเป็นปัญหาข้ามพรมแดนที่ต้องอาศัยความร่วมมือของทุกประเทศเพื่อให้การแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้สำเร็จลุล่วงไป

2.4. แนวคิดเรื่องความมั่นคงของมนุษย์

แนวคิดเรื่องความมั่นคงของมนุษย์เกิดขึ้นภายในวงการสหประชาชาติ โดย UNDP หรือ United Nations Development Programme ได้เริ่มพัฒนาแนวคิดด้านความมั่นคงของมนุษย์มาใช้เป็นส่วนหนึ่งของดัชนีในการพิจารณาการพัฒนามนุษย์ เมื่อปี พ.ศ. 2537 ต่อมาได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการทางด้านความมั่นคงของมนุษย์ โดยได้รับฉันทานุมัติจากเลขาธิการองค์การสหประชาชาติ

แต่เดิมนั้นแนวคิดเรื่องความมั่นคงเป็นสิ่งที่มีการตีความหมายอย่างแคบๆ มาเป็นเวลานานมาก การมองความมั่นคงในอดีต หมายถึงความมั่นคงปลอดภัยของเขตแดนจากการรุกรานจากภายนอก หรือเป็นการปกป้องผลประโยชน์แห่งชาติในนโยบายระหว่างประเทศ หรือเป็นความมั่นคงปลอดภัยของโลกจากภัยคุกคามของอาวุธนิวเคลียร์ที่มีอำนาจทำลายล้าง จะเห็นได้ว่าความมั่นคงปลอดภัยที่กล่าวมานี้เป็นเรื่องของรัฐชาติมากกว่าที่จะเกี่ยวข้องกับประชาชน เพราะสำหรับประชาชนธรรมดาแล้ว ความรู้สึกไม่มั่นคงปลอดภัยมักเกิดจากความวิตกกังวล

เกี่ยวกับการดำเนินชีวิตประจำวันของตนมากกว่า ดังนั้นสำหรับพวกเขาความมั่นคงปลอดภัยคือ การได้รับความคุ้มครองจากโรคภัย ความหิวโหย ภาวะการว่างงาน อาชญากรรม ความขัดแย้ง ทางสังคม การกดขี่ทางการเมือง รวมทั้งภัยธรรมชาติ (UNDP, 1994 อ้างใน จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2545: 1) แนวคิดเรื่องความมั่นคงของมนุษย์จึงเป็นการเคลื่อนความคิดจากความมั่นคงของชาติมาสู่ความมั่นคงของประชาชนเพื่อการพัฒนามนุษย์ที่ยั่งยืน โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญ 2 ประการคือ ความปลอดภัยจากความกลัว (freedom from fear) และความปลอดภัยจากความขาดแคลน (freedom from want) ซึ่งถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สหประชาชาติกำหนด

สาระสำคัญของความมั่นคงของมนุษย์ UNDP ได้กำหนดแนวทางความมั่นคงของมนุษย์ ออกเป็น 7 ด้าน ซึ่งเมื่อนำมาพิจารณาให้สอดคล้องไปกับความมั่นคงของมนุษย์ที่แรงงานเด็ก ต่างชาติควรได้รับหรือมีการสร้างหลักประกันเพื่อคุ้มครอง ได้แก่ (สุภางค์ จันทวานิช, 2540: 170)

1. ความมั่นคงด้านเศรษฐกิจ มีจุดเน้นอยู่ที่การมีรายได้ขั้นต่ำอย่างเพียงพอ การไม่ตกงาน การประกอบอาชีพอิสระ และการสร้างเงื่อนไขสภาพการทำงานที่ได้มาตรฐาน
2. ความมั่นคงด้านอาหาร หมายถึง การมีโอกาสแสวงหาอาหาร ปลอดภัยจากการอดอยาก และการขาดสารอาหาร
3. ความมั่นคงด้านสุขภาพ เน้นการป้องกันโรคภัยไข้เจ็บ การลดอัตราการตายแรกเกิดของทารก การปลอดพ้นจากโรคเอดส์และโรคที่เกี่ยวข้องกับเอดส์ การปกป้องไม่ให้ผู้ป่วยโรคเอดส์ ถูกเลือกปฏิบัติจากสังคม ในส่วนนี้ควรจะได้ครอบคลุมถึงการมีสุขภาพจิตดีอีกด้วย
4. ความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อม หมายถึง การมีสิ่งแวดล้อมทางกายภาพที่ถูกสุขลักษณะ มีน้ำสะอาดใช้ และมีความพร้อมสำหรับการป้องกัน หรือแก้ไขภัยพิบัติต่างๆ
5. ความมั่นคงของบุคคล มีจุดเน้นในด้านการปลอดภัยจากความรุนแรงที่เกิดจากรัฐ หรือที่เกิดโดยบุคคล ความรุนแรงที่เกิดโดยรัฐที่ครอบคลุมทั้งรัฐที่บุคคลเป็นสมาชิกและรัฐอื่นๆ เช่น การถูกทรมาน หรือทารุณ ภาวะสงคราม ความรุนแรงจากความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ ฯลฯ ส่วนความรุนแรงที่เกิดโดยบุคคล ได้แก่ อาชญากรรม ความรุนแรงต่อเด็กและสตรี ตลอดจนการฆ่าตัวตาย
6. ความมั่นคงของชุมชน รวมถึงการปกป้องผลประโยชน์ของชุมชนและครอบครัวไม่ให้ถูกเอารัดเอาเปรียบ เช่น การตกเขียวแรงงานหรือแรงงานทาส การขลิบอวัยวะเพศหญิงในกลุ่มชาวมุสลิมในแอฟริกาบางประเทศ การรุกรานจากกลุ่มชาติพันธุ์หรือศาสนาอื่นที่มีความขัดแย้งกัน
7. ความมั่นคงทางการเมือง ได้แก่ การเผยแพร่แนวคิดประชาธิปไตยให้เป็นที่ยอมรับ การประณาม การปราบปรามด้วยกำลังของรัฐบาล การละเมิดสิทธิมนุษยชน การให้ความสำคัญแก่งบประมาณด้านสวัสดิการสังคมมากกว่างบประมาณด้านการทหาร

ในบทความ “สิทธิมนุษยชนและความมั่นคงของมนุษย์” ของเบอร์ทรันด์ จี รามชาร์น (Ramcharan, 2545 อ้างใน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545: 59) ได้กล่าวถึง “หัวใจของความมั่นคงของมนุษย์” ว่าเป็น การเคารพในสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานซึ่งได้ถูกกลั่นกรองและประมวลขึ้นมาโดยประชาคมระหว่างประเทศไม่ว่าจะเป็นเพื่อประชาชนในประเทศ หรือผู้ที่ไม่มีสัญชาติ ไม่ว่าจะเป็นผู้โยกย้ายถิ่นฐานหรือผู้อพยพ หรือคนพลัดถิ่น ไม่ว่าจะเป็สมาชิกของชนกลุ่มน้อย หรือชุมชนพื้นเมืองเดิม ซึ่งการดำเนินยุทธศาสตร์ของการเคารพสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ที่จะนำไปสู่ความมั่นคงของมนุษย์ย่อมต้องอาศัยการจัดการการปกครองที่ดี ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลทั้งในระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับระหว่างประเทศที่จะกำหนดนโยบายและวิธีการที่มีลักษณะการจัดการการปกครองที่ดี เพื่อช่วยให้บรรลุถึงสิทธิและเสรีภาพที่กำหนดไว้ในข้อตกลงสำคัญๆ ที่ว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

2.5. แนวคิดเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การศึกษาถึงความหมายและลักษณะของการนำนโยบายไปปฏิบัติมีประเด็นหลักๆ อยู่ 2 ประเด็น ประเด็นแรก คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการ มีความต่อเนื่องไม่หยุดนิ่ง มีขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรม และแต่ละขั้นตอนมีความสัมพันธ์กันตลอดเวลา ประเด็นที่สอง คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายของนโยบาย ซึ่งมีนัยสำคัญว่าก่อนการนำนโยบายไปปฏิบัติต้องมีตัวนโยบายก่อน และต้องมีการกำหนดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของนโยบายไว้ด้วย ดังนั้น หากจะทำความเข้าใจการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องศึกษาในฐานะที่เป็นขั้นตอนหนึ่งในขั้นตอนนโยบายทั้งหมด และพิจารณาอย่างเชื่อมโยงกับทุกขั้นตอนของนโยบายสาธารณะ

ในเรื่องขั้นตอนนโยบายสาธารณะ ศุภชัย ยาวะประภาส (2545: 33-34) ได้อธิบายว่านโยบายสาธารณะย่อมมีจุดเริ่มต้น และจุดสิ้นสุดเช่นเดียวกับกิจกรรมในรูปแบบอื่นๆ จากจุดเริ่มต้นจนถึงจุดสิ้นสุดหรือแปรสภาพไปเป็นนโยบายอื่น หรือกิจกรรมอื่นนั้น นับรวมกันอาจเรียกว่าเป็นวงจรชีวิต (Life Cycle) ของนโยบาย หรือเรียกได้โดยง่ายว่าขั้นตอนของนโยบาย ซึ่งนักวิชาการแต่ละท่านมักจะจัดแบ่งในรายละเอียดแตกต่างกันไป แต่โดยทั่วไปประกอบด้วย 3 ขั้นตอนใหญ่ กล่าวคือ

ขั้นแรก การกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) เป็นขั้นตอนของการระบุประเด็นปัญหา การพัฒนาทางเลือก และการเสนอทางเลือกเพื่อกำหนดเป็นนโยบาย

ขั้นที่สอง การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) เป็นการแปลความนโยบาย ให้อยู่ในรูปที่วางแผนปฏิบัติได้ การรวบรวมทรัพยากร การวางแผนงาน การจัดองค์การ และการดำเนินงาน

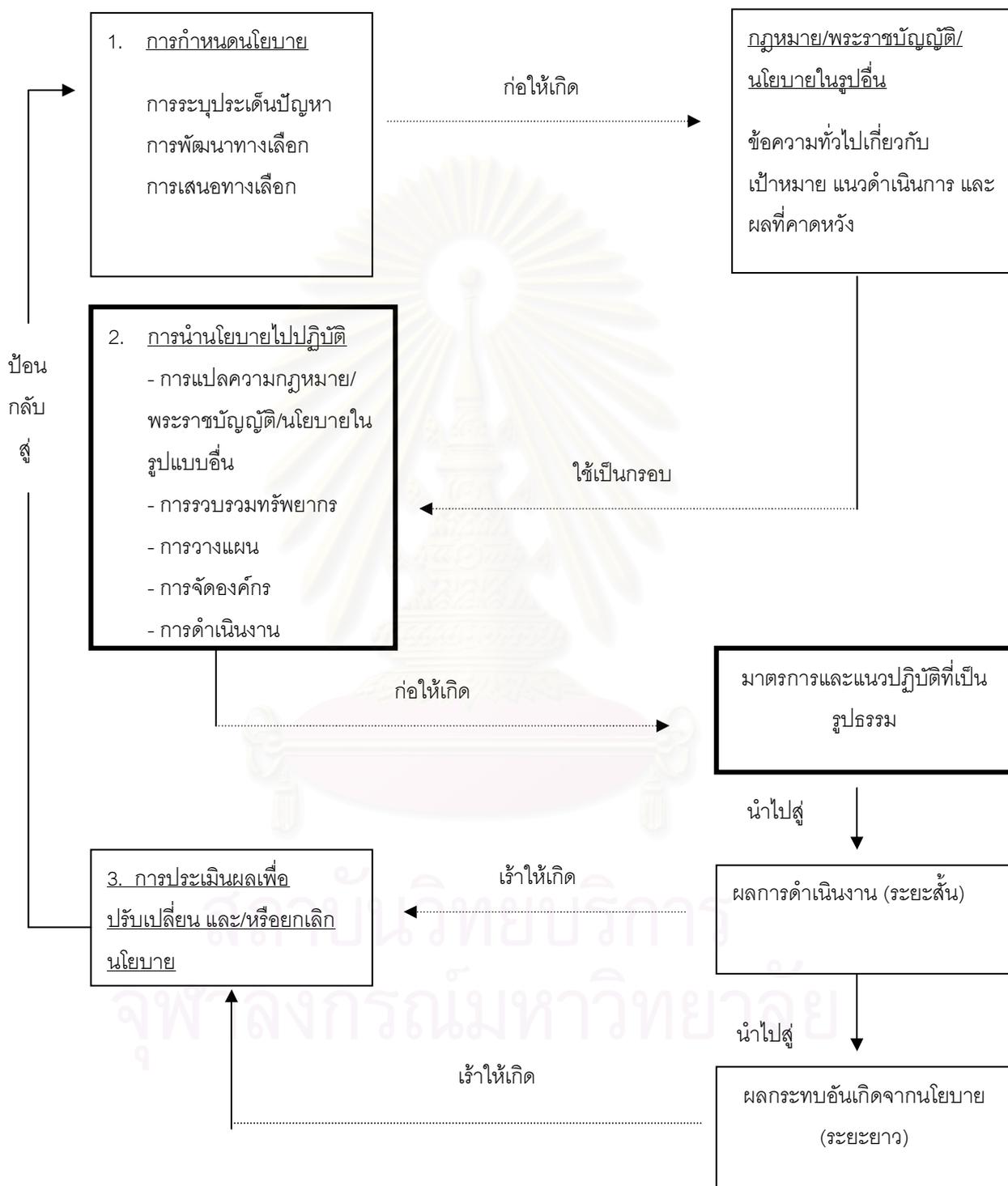
ขั้นที่สาม การประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation) เป็นการตรวจสอบผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ หากไม่ได้ผลก็จะยกเลิก หรือมีข้อผิดพลาดหรือเกิดผลกระทบ (Impacts) ในด้านลบก็จะทำการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเสียใหม่

ในขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้นนับเป็นขั้นตอนสำคัญที่ทำให้นโยบายสาธารณะนั้นๆ บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ได้ ทั้งนี้ เพราะการดำเนินนโยบายต่างๆ ให้ได้ผลหรือบรรลุวัตถุประสงค์ด้วยนั้น จำเป็นต้องอาศัยการดำเนินงานในขั้นตอน “การปฏิบัติตามนโยบาย” อย่างมีประสิทธิภาพ และในทำนองเดียวกันหากนโยบายที่มีอยู่ไม่ได้ถูกนำไปปฏิบัติหรือถูกเลือกปฏิบัติโดยผู้ที่มีหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบาย การดำเนินนโยบายให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้นย่อมเป็นไปได้ไม่ได้อย่างแน่นอน

กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติจะเกิดขึ้นหลังจากการตรากฎหมายหรือพระราชบัญญัติเรียบร้อยแล้ว กิจกรรมในขั้นตอนนี้จะครอบคลุมถึงการแปลงวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ในกฎหมายหรือพระราชบัญญัติ ซึ่งโดยปกติมักจะกว้าง คลุมเครือ และกำกวมให้เป็นโครงการหรือกิจกรรมที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม การระดมทรัพยากรต่างๆ ได้แก่ บุคลากร งบประมาณ เครื่องมือเครื่องใช้ และวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ที่จำเป็นเพื่อดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายที่กำหนดไว้แล้ว การวางแผนหรือวาดรูปโครงการเพื่อให้ตอบสนองต่อเป้าหมายที่กำหนดไว้ การจัดองค์การและปฏิบัติการให้เป็นไปตามโครงการที่วางรูปและกำหนดไว้ (ดูแผนภาพที่2) (ศุภชัย ยาวะประภาฯ, 2548: 100)

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภาพที่ 2 ความสัมพันธ์ระหว่างการนำนโยบายไปปฏิบัติและขั้นตอนอื่นในขั้นตอนนโยบาย
กิจกรรม **ผลลัพธ์**



ที่มา: ศุภชัย ยาวะประภาษ. ความรู้เบื้องต้นนโยบายเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548: 99.

สำหรับการวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติมีหลักสำคัญในการพิจารณาตามขั้นตอนดังต่อไปนี้ (Walter Williams, 1975: 531-567)

- 1) วิเคราะห์นโยบาย ความหมาย ความชัดเจน ความเฉพาะเจาะจง และความสมเหตุสมผลอย่างถ่องแท้ เพื่อขจัดความกำกวมอันเป็นสาเหตุของปัญหาในการปฏิบัติงานต่อไป
- 2) วิเคราะห์ความพร้อมขององค์กร ทางด้านบุคลากร และการบริหารงาน
- 3) กำหนดรูปแบบของการจัดการและการบริหารงาน รวมถึงปัจจัยต่างๆ ที่พึงต้องมี เพื่อให้งานบรรลุผลสำเร็จ ตลอดจนการจัดระบบข้อมูลและระบบข่าวสารป้อนกลับ (Feedback) นอกจากนี้ในระหว่างการทำงานก็ต้องมีการประเมินผลเป็นระยะๆ เพื่อให้ทราบว่าการปฏิบัติงานที่ปฏิบัติ นั้นสอดคล้องกับเป้าหมายมากน้อยเพียงใด หากเกิดปัญหาหรืออุปสรรคจะได้รับแก้ไขให้ตรงจุด และทันเวลา

นอกจากนี้ การนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายของนโยบายนั้น ในขั้นตอนการปฏิบัติจะมีปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติหลายประการ ซึ่งจากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งขั้นตอนนโยบายสาธารณะ การวิเคราะห์การนำนโยบายไปปฏิบัติและการเสนอแนวคิดเรื่องปัจจัยต่างๆ ที่มีส่วนกำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ สามารถสรุปปัจจัยหลักๆ ที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติได้เป็น 5 ปัจจัย ซึ่งแต่ละปัจจัยล้วนมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ดังนี้

- 1) ลักษณะของนโยบาย หมายถึงรวมถึง ความชัดเจนของนโยบาย และความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ หากตัวนโยบายขาดความชัดเจน มีเงื่อนไขที่สร้างความยุ่งยากในการนำไปปฏิบัติ หรือก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของบุคคลหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องเป็นอย่างมาก จะเป็นอุปสรรคต่อการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ส่งผลให้การนำนโยบายไปปฏิบัติต้องขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้ปฏิบัติงานมากขึ้น ซึ่งอาจก่อให้เกิดความผิดพลาด บิดเบือนหรือเป็นช่องทางให้มีการประพฤติมิชอบ ทำให้ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายได้ ดังนั้น ลักษณะของนโยบายที่ดี ควรมีวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ชัดเจน และมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ นอกจากนี้ นโยบายต้องตอบสนองต่อความต้องการของกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) ทุกกลุ่มอย่างเท่าเทียมกัน รวมทั้งไม่ขัดแย้งกับค่านิยมของผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อให้เกิดการยอมรับและสนับสนุนให้การดำเนินนโยบายประสบความสำเร็จ

- 2) ซีดสมรรถนะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ พิจารณาจากสภาพแวดล้อมภายในองค์กรที่มีผลต่อการปฏิบัติงาน ได้แก่ การจัดโครงสร้างภายในองค์กร ความเข้าใจในบทบาท

หน้าที่ของหน่วยงานและผู้ปฏิบัติ ความสามารถในการบริหารงาน ความพร้อมในด้านทรัพยากร การจัดการ การติดต่อสื่อสาร สั่งการ ติดตามและประเมินผล

3) บุคลากรและทรัพยากรทางการบริหารอื่นๆ กลไกที่สำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ให้ประสบความสำเร็จคือ ตัวผู้ปฏิบัติงานซึ่งจะต้องพิจารณาถึงภูมิหลัง ค่านิยม และความร่วมมือ สนับสนุนของผู้ปฏิบัติ รวมถึงการได้รับความสนับสนุนทรัพยากรทางการบริการที่สำคัญอื่นๆ ได้แก่ งบประมาณ อุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ และเทคโนโลยีต่างๆ ให้เหมาะสมพอเพียงต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

4) ความสัมพันธ์และการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่สามารถดำเนินการได้โดยอาศัยหน่วยงานเพียงหน่วยงานเดียว จำเป็นต้องมีหลายหน่วยงานจากทุกภาคส่วนเข้ามาเกี่ยวข้อง จึงต้องอาศัยการประสานงานที่มีประสิทธิภาพ และมีการสื่อสารกันระหว่างหน่วยงาน หรือแม้แต่ภายในหน่วยงานเองก็ต้องมีการสื่อสารที่เปิดกว้าง ชัดเจนและเข้าใจง่าย ที่สำคัญคือ ผู้ปฏิบัติงานต้องรับรู้และเข้าใจในทิศทางเดียวกัน

5) สภาพแวดล้อมภายนอก ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง เทคโนโลยี และกฎหมาย มีส่วนทำให้นโยบายได้รับการยอมรับหรือผลักดันให้เกิดความสำเร็จในทางปฏิบัติ

2.6 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

งานศึกษาวิจัยเกี่ยวกับแรงงานเด็กต่างชาติ ส่วนใหญ่มักเป็นการศึกษาถึงสถานการณ์ แรงงานเด็กที่ประกอบด้วย จำนวนและกลุ่มเด็กที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย สาเหตุที่เข้ามา (ปัจจัยผลักดันและปัจจัยดึงดูด) ลักษณะการเข้ามา เส้นทางการเข้ามา ประเภทของงานที่ทำ สภาพการทำงานและความเป็นอยู่ ในระยะหลังที่ปรากฏการณ์การค้าหญิงและเด็กกลายเป็นประเด็นปัญหาที่ได้รับความสนใจในระดับโลก ทำให้มีผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการค้าเด็กออกมา โดยเฉพาะการค้าเด็กเพื่อแสวงประโยชน์ด้านแรงงาน และการค้าบริการทางเพศ

สำหรับ ข้อค้นพบที่ได้จากการศึกษาสถานการณ์แรงงานเด็กต่างชาติไม่มีความแตกต่างกันมากนัก สภาพปัญหาที่เด็กต้องเผชิญอาจแตกต่างกันตามประเภทของงานที่เด็กทำ แต่โดยภาพรวมแล้ว เด็กต่างชาติล้วนถูกเอารัดเอาเปรียบเหมือนกันทั้งในเรื่องค่าจ้าง สภาพการทำงานที่ไม่เหมาะสม หรือแม้กระทั่งถูกทำร้ายร่างกาย และข่มขู่จากนายจ้าง ในขณะที่การตัดสินใจย้ายถิ่นของเด็กมีความซับซ้อนและเกี่ยวข้องกับหลายปัจจัยมากขึ้น ส่วนลักษณะการเข้ามาและเส้นทางการเข้ามาของเด็กต่างชาติก็มีการเปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ทางการเมืองและเศรษฐกิจ (Caouette: 2544)

การศึกษาของ **เปรมใจ วังศิริไพศาล และคณะ (2540)** ซึ่งได้ศึกษาและวิเคราะห์เด็กต่างชาติในภาวะยากลำบากในประเทศไทย โดยแบ่งเด็กออกเป็น 3 กลุ่ม คือ 1) แรงงานเด็กต่างชาติ 2) โสเภณีเด็ก และ 3) เด็กเร่ร่อน ใช้วิธีประมวลข้อมูลจากเอกสารของหน่วยงานรัฐและหน่วยงานพัฒนาเอกชน และเก็บข้อมูลเพิ่มเติมโดยการสัมภาษณ์ส่วนหนึ่ง จากการศึกษาพบว่าเด็กต่างชาติที่เข้ามาเป็นแรงงานเด็กและโสเภณีเด็กที่พบมากที่สุด คือ สัญชาติพม่า โดยเฉพาะชนกลุ่มน้อย ส่วนเด็กเร่ร่อนพบเด็กเชื้อชาติเขมรมากที่สุด ลักษณะการเข้ามาของเด็กทั้ง 3 กลุ่มไม่แตกต่างกันมากนัก คือ มาพร้อมกับครอบครัว มากับญาติหรือคนรู้จักที่เข้ามาตั้งถิ่นฐานในประเทศไทยอยู่ก่อน เข้ามาด้วยตนเอง และเข้ามาโดยการชักชวนหรือล่อลวงของนายหน้า ส่วนสภาพปัญหาหลักๆ ที่เด็กต่างชาติต้องเผชิญก็คล้ายคลึงกัน ได้แก่ การถูกเอาเปรียบค่าแรงหรือไม่ได้รับค่าแรงเลย สภาพการทำงานไม่เหมาะสม ความเสี่ยงต่อโรค การถูกทำร้ายร่างกาย การล่วงเกินทางเพศ การถูกจับกุม และการขาดโอกาสทางการศึกษา

นอกจากนี้ ยังได้กำหนดตัวชี้วัดเพื่อบ่งชี้ภาวะยากลำบากของเด็กต่างชาติทั้ง 3 กลุ่ม ดังนี้

- แรงงานเด็กต่างชาติ ได้แก่ อายุเด็ก สถานที่ทำงาน ประเภทงาน เวลาทำงาน รายได้
- โสเภณีเด็ก ได้แก่ อายุเด็ก ความเสี่ยงต่อโรค รายได้ การบังคับข่มขู่ ทำร้าย
- เด็กเร่ร่อน ได้แก่ สุขภาพ การเข้าถึงบริการสาธารณสุข การศึกษา การเสี่ยงภัย

งานวิจัยอีกชิ้นหนึ่งที่ทำให้เห็นภาพสถานการณ์แรงงานเด็กต่างชาติ ตั้งแต่การตัดสินใจย้ายถิ่นของเด็ก จนถึงการถูกส่งกลับและการปรับตัวให้เข้ากับชุมชนในประเทศต้นทาง คือ งานของ **Therese M. Caouette (2544)** ซึ่งเป็นการศึกษาวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Action Research: PAR) กับเด็กต่างชาติตามแนวชายแดนจีน พม่าและไทย โดยเปิดโอกาสให้เด็กและเยาวชนได้ร่วมระบุถึงปัญหา ความเสี่ยง ความต้องการ และความสนใจของพวกเขา จากการศึกษาพบว่าประชากรส่วนใหญ่ของผู้ย้ายถิ่นเป็นเด็กและเยาวชนในเขตชนบท และมีการศึกษาน้อยหรือไม่มีเลย พวกเขาจะเริ่มย้ายถิ่นด้วยตนเองตั้งแต่อายุ 13 ปี แต่ส่วนมากจะเข้ามาพร้อมกับพ่อแม่หรือญาติ การตัดสินใจย้ายถิ่นของเด็กมีความซับซ้อนและเกี่ยวข้องกับหลายปัจจัย ทั้งเหตุผลความอยู่รอดทางเศรษฐกิจ สงคราม การลี้ภัย นโยบายของรัฐ ปัญหาส่วนตัว และการแสวงหาโอกาสที่ดีกว่าในต่างประเทศ เด็กต่างชาติส่วนมากจะเข้ามาแบบผิดกฎหมาย ประเภทของงานที่ใช้แรงงานเด็กต่างชาติมักเป็นลักษณะงานเฉพาะเพศใดเพศหนึ่ง เช่น เด็กผู้หญิงมักทำงานทำในโรงงาน ร้านค้า ร้านอาหาร การขายบริการทางเพศ เป็นต้น ส่วนเด็กผู้ชายมักทำงานในกิจการประมง อุตสาหกรรมเกษตร หรือคองงานก่อสร้าง เป็นต้น สภาพการทำงานและความเป็นอยู่ของแรงงานเด็กต่างชาติขึ้นอยู่กับสถานที่ทำงาน ลักษณะของงานและ

นายจ้าง แต่เกือบทั้งหมดมักเสี่ยงต่อการถูกเอาเปรียบและเอาเปรียบโดยปราศจากการได้รับความคุ้มครอง

ปัญหาสำคัญที่พบในทุกพื้นที่วิจัย ได้แก่ ปัญหายาเสพติดในชุมชน ปัญหาแรงงานเด็ก การค้ามนุษย์ ปัญหาเด็กกำพร้าและเด็กที่ถูกพ่อแม่ทอดทิ้ง การมีสถานะคนเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ปัญหาเด็กไร้สัญชาติ ส่วนความคาดหวังและความปรารถนาของเด็กในขนาดสัดส่วนมากมักให้ความสำคัญกับการดิ้นรนต่อสู้เพื่อมีชีวิตรอดต่อไป

สำหรับการศึกษาเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ ซึ่งเด็กต่างชาติถือเป็นกลุ่มเสี่ยงที่สำคัญ พบว่ายังไม่ค่อยมีความแตกต่างจากงานศึกษาวิจัยเกี่ยวกับสถานการณ์แรงงานเด็กต่างชาติที่มีอยู่ หากจะมีความแตกต่างก็ตรงที่เน้นกระบวนการที่เด็กต่างชาติถูกค้ามาขายแรงงานในประเทศไทย เพื่ออธิบายถึงสาเหตุที่ทำให้เด็กเข้าสู่สภาวะการถูกแสวงประโยชน์จากการทำงาน

Christina Wille และคณะ (2544) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการค้าเด็กไปสู่รูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก (Trafficking in Children into the Worst Forms of Child Labour) โดยแบ่งที่วิจัยออกเป็น 4 ทีม ได้แก่ ทีมวิจัยด้านชายแดนไทย-พม่า (แม่สายและแม่สอด) ทีมวิจัยด้านชายแดนไทย-ลาว (หนองคายและมุกดาหาร) ทำการสัมภาษณ์เด็กหญิงและชายที่เคยถูกค้ามนุษย์มาแล้วจำนวน 100 คน พบว่า เด็กส่วนใหญ่ตัดสินใจย้ายถิ่นออกจากชุมชนของตนเองเพื่อมาทำงานในประเทศไทยด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจเป็นหลัก พวกเขาต้องการหนีความยากจน เพื่อไปแสวงหาโอกาสและการได้งานทำที่ดีกว่าในต่างแดน ส่วนกลุ่มที่เสี่ยงต่อการถูกค้ามนุษย์แบ่งได้เป็น 5 กลุ่ม คือ 1) ชาวเขาในประเทศไทย 2) ผู้ลี้ภัยและผู้พลัดถิ่น 3) เด็กไร้สัญชาติ 4) เด็กเชื้อชาติลาว 5) ชนกลุ่มน้อยในพม่า นอกจากนี้ ยังพบว่าเด็กส่วนใหญ่จะเข้าสู่กระบวนการค้ามนุษย์หลังจากตัดสินใจเดินทางเข้ามาหางานทำในประเทศไทยแล้ว มีเพียงส่วนน้อยที่นายหน้าไปนำตัวมาจากหมู่บ้านโดยตรง การเข้ามาของเด็กต่างชาติจะมาด้วยตนเองหรือมาพร้อมกับชนกลุ่มน้อยด้วยกันมากที่สุด นอกจากนั้น ก็เข้ามากับนายหน้า และมาพร้อมกับครอบครัว

ส่วนการเข้าสู่รูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก เด็กส่วนมากจะเข้าทำงานในแหล่งที่มีงานเหล่านี้อยู่ และเป็นพื้นที่ที่พวกเขาตัดสินใจเดินทางมาเองตั้งแต่แรก ซึ่งพวกเขาจะถูกพาเข้าสู่รูปแบบของการทำงานที่เลวร้ายที่สุดภายในหนึ่งอาทิตย์หลังจากเดินทางมายังประเทศไทย เด็กบางส่วนจะทำงานอื่นมาก่อนหน้านั้น โดยส่วนใหญ่จะทำงานในประเทศไทยมาแล้วกว่าหนึ่งปีจึงจะเข้าสู่งานที่มีรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก ก่อนจะเข้าสู่กระบวนการค้ามนุษย์พวกเขาส่วนใหญ่ไม่เชื่อว่าตัวเองจะถูกล่อลวงหรือบังคับให้ทำงาน พวกเขาจะได้รับข้อมูลเพียงบางส่วน ทำให้ไม่ได้ตระหนักถึงสภาพการทำงานที่จะต้องประสบเมื่อเข้ามาในประเทศไทยแล้ว ประเภทของงานที่เด็กถูกชักจูงหรือล่อลวงมาทำมากที่สุด คือ งานในโรงงานอุตสาหกรรม

รองลงมา คือ งานก่อสร้าง งานประมง งานบ้าน และงานบริการอื่นๆ นอกจากนี้ ยังพบว่าเด็กต่างชาติดูว่าร้อยละ 55 ถูกนำมาค้าบริการทางเพศ สำหรับสภาพปัญหาที่เด็กต้องเผชิญก็จะแตกต่างกันไปตามประเภทของงาน ซึ่งข้อค้นพบที่ได้ไม่แตกต่างจากงานวิจัยอื่นๆ ในแนวเดียวกันมากนัก เช่น ทำงานหลายชั่วโมง ทำงานในพื้นที่จำกัด แยกของหนัก ทำงานกับสารเคมีอันตราย และการถูกล่วงละเมิดทางเพศ เป็นต้น

นอกจากนี้ มีงานที่ศึกษาถึงการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ คือ การศึกษาของ **ปราณี โตสุวรรณ (2548)** ในเรื่องบทบาทขององค์กรต่อการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาทของสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ต่อการปฏิบัติงานคุ้มครองสิทธิผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ปัญหาอุปสรรคและแนวทางในการพัฒนาการดำเนินงานของสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดต่อการปฏิบัติงานคุ้มครองสิทธิผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ผู้ศึกษาใช้วิธีวิจัยเชิงสำรวจ และใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างคือ ผู้แทนของสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด จำนวน 75 องค์กร และกรณีศึกษา 3 ราย ผลการศึกษาพบว่า ภาพรวมบทบาทขององค์กรต่อการปฏิบัติงานคุ้มครองสิทธิผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ใน 3 ด้าน ได้แก่ ด้านการให้ความรู้ประชาชน ด้านการประสานงาน และด้านการส่งผู้เสียหายกลับคืนสู่ครอบครัว อยู่ในระดับปานกลาง ซึ่งบทบาทด้านการประสานงานมีระดับการปฏิบัติมากกว่าด้านอื่นๆ โดยเฉพาะการประสานงานกับพนักงานสอบสวน เพื่อช่วยเหลือผู้เสียหายมีบทบาทในการปฏิบัติงานมากที่สุด

ส่วนภาพรวมของปัญหาและอุปสรรคขององค์กรต่อการปฏิบัติงานคุ้มครองสิทธิผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ทั้ง 5 ด้าน ได้แก่ ด้านการประสานงาน ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านแผนงาน และด้านการบริหารงานอยู่ในระดับปานกลาง โดยเฉพาะปัญหาด้านการประสานงานพบมากที่สุดในประเด็นเรื่องการประสานข้อมูลของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ พบปัญหาต่อการปฏิบัติงานตามแผนงาน องค์กรยังขาดการบูรณาการแผนการปฏิบัติงานด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สำหรับแนวทางในการพัฒนาการดำเนินงานองค์กรต่อการปฏิบัติงานคุ้มครองสิทธิผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ใน 4 ด้านคือ ด้านการปฏิบัติแผนงาน ด้านส่งเสริมเครือข่ายท้องถิ่น ด้านระบบ การติดตามและประเมินผล อยู่ในระดับมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการติดตามและประเมินผลในการให้ความช่วยเหลือเป็นระยะอย่างต่อเนื่อง ช่วยทำให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่สังคมโดยไม่ตกเป็นเหยื่อซ้ำอีก

ในส่วนของผลงานที่ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติ ได้แก่ การศึกษาของ **ละออง วัจนะสาริกากุล (2530)** เรื่อง การปฏิบัติตามนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็ก ซึ่งมุ่งศึกษาวิจัยเชิงปริมาณเพื่อวิเคราะห์การนำนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กไปปฏิบัติ ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานตามความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐผู้ปฏิบัติที่มีต่อนโยบาย ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างทั้งสิ้น 73 คน อันประกอบไปด้วย ผู้อำนวยการกองแรงงานหญิงและเด็ก กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย และแรงงานจังหวัดทุกจังหวัด ผลการศึกษาพบว่า การปฏิบัติตามนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กตามความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐมีความแตกต่างกันตามสถานภาพของบุคคลในเรื่องของ อายุ วุฒิ การศึกษา ประสิทธิภาพในการทำงาน และภูมิภาคที่หน่วยงานสังกัดอยู่ ส่วนการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กทั้งนี้เนื่องจากปัจจัยอุปสรรคต่างๆ หลายประการ เช่น การวางแผนและแนวทางในการปฏิบัติ การจัดสรรงบประมาณ และวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ อัตรากำลังและความสามารถของเจ้าหน้าที่รัฐ อำนาจในการดำเนินงาน ความคิดเห็นอารมณ์และความรู้สึกของเจ้าหน้าที่รัฐ ขาดสารข้อมูลต่างๆ และการติดต่อประสานงาน

อย่างไรก็ตาม การศึกษาของ ละออง วัจนะสาริกากุล นั้นเน้นการปฏิบัติตามนโยบายคุ้มครองแรงงานเด็กไทย เนื่องจากบริบทของการศึกษาวิจัยในช่วงปี พ.ศ. 2530 ดังกล่าวยังไม่มีการกล่าวถึงปรากฏการณ์แรงงานเด็กจากประเทศเพื่อนบ้านที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย และเด็กต่างชาติที่เป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ซึ่งต่อมาได้มีงานที่ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการดำเนินงานตามนโยบายเพื่อคุ้มครองกลุ่มแรงงานเด็กต่างชาติโดยตรง คือ **เข็มพร วิรุณราพันธ์ (2542)** ที่ศึกษาเรื่องนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติ รวมถึงศึกษาปฏิบัติการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยได้แบ่งผลการศึกษาออกเป็น 2 ส่วน ส่วนแรกเป็นการสรุปสถานการณ์และสภาพปัญหาของแรงงานเด็กต่างชาติ ผลกระทบของการใช้แรงงานเด็กต่างชาติ และสาเหตุของปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติ ซึ่งได้จำแนกสถานภาพของแรงงานเด็กต่างชาติที่มีความคาบเกี่ยว เกียวพัน และและกลับไปกลับมาระหว่างเด็กต่างชาติที่เข้ามาในประเทศไทยด้วยจุดมุ่งหมายต่างๆ เป็น 5 กลุ่ม คือ 1) ผู้ลี้ภัยที่หลบหนีการสู้รบในค่ายตามแนวชายแดน 2) ผู้ลี้ภัยทางการเมือง และผู้ที่รอดเดินทางไปต่างประเทศ 3) แรงงานเด็กต่างชาติอพยพ 4) เหลือของกระบวนการค้ามนุษย์ (ชายแรงงาน ชายบริการทางเพศ ขอทาน) 5) ลูกหลานแรงงานอพยพ หรือผู้ลี้ภัย

ส่วนที่สองเกี่ยวกับนโยบายและปฏิบัติการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติ จากการศึกษาพบว่าประเทศไทยยังขาดนโยบายของรัฐบาลต่อปัญหาแรงงานเด็ก

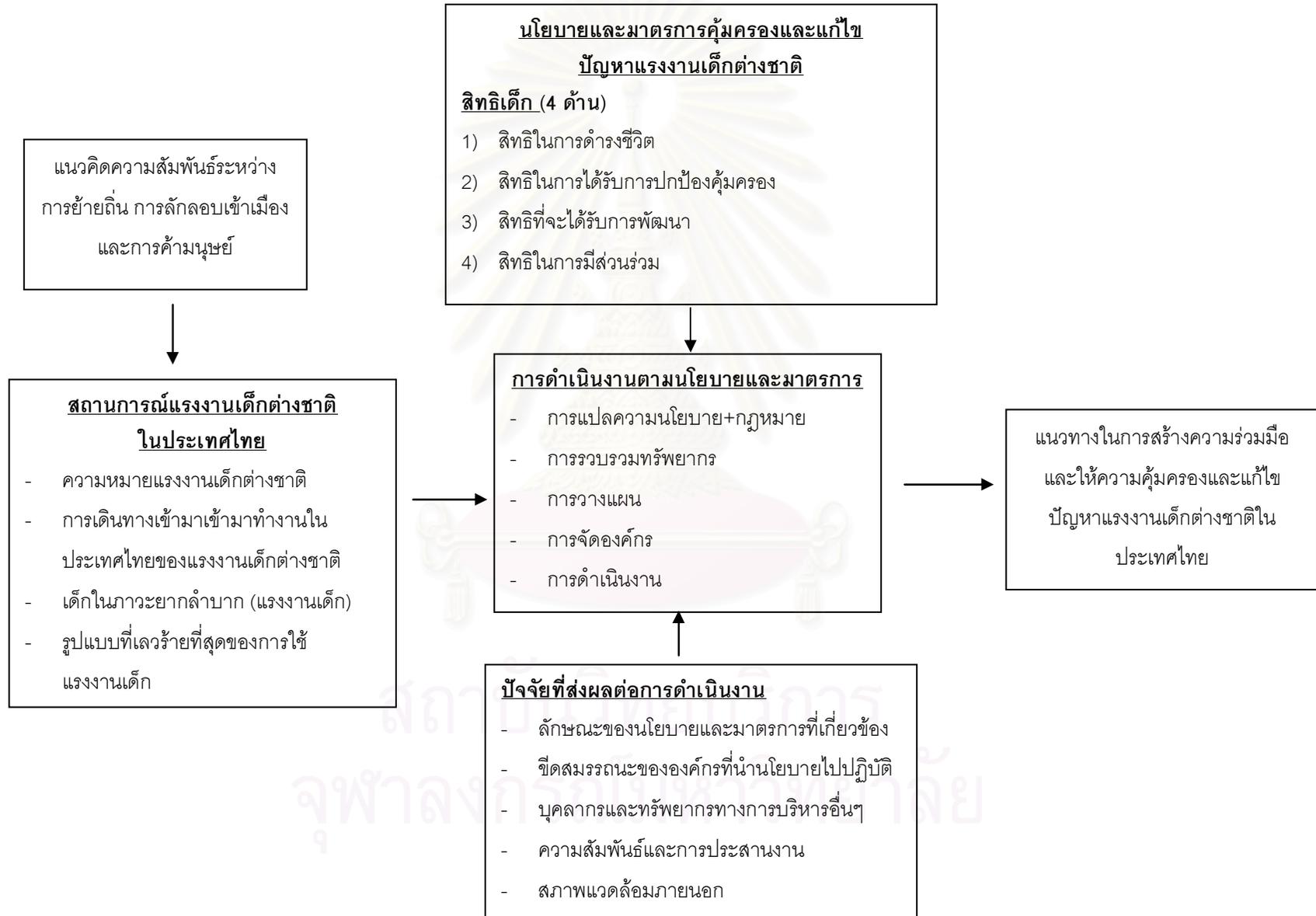
ต่างชาติโดยตรง กฎหมายบางฉบับที่มีอยู่ก็เป็นเพียงแค่กรอบสำหรับการดำเนินการแก้ไขปัญหาก็ยังงั้นยังมีปัญหาในการบังคับใช้ นอกจากนี้ สาเหตุสำคัญที่ทำให้นโยบายและแผนหลายด้านไม่สามารถผลักดันให้เกิดผลในทางปฏิบัติได้ เนื่องจากความขัดแย้งกันระหว่าง 3 แนวคิดที่ใช้ดำเนินนโยบายของประเทศ คือ แนวคิดเรื่องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ แนวคิดความมั่นคงของชาติ และแนวคิดสิทธิมนุษยชนและสิทธิเด็ก

2.7 กรอบแนวคิดพื้นฐานในการศึกษา

จากการทบทวนแนวคิด ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาระบาดต่างชาติ รวมถึงแนวทางในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะเกี่ยวกับแรงงานต่างชาติที่มีอยู่ นำไปสู่กรอบแนวคิดในการดำเนินงานตามนโยบายเพื่อคุ้มครองและแก้ไขปัญหาระบาดต่างชาติ (ดูตามแผนภาพที่ 3) โดยมีปัจจัยหลัก 3 ส่วนที่มีความสัมพันธ์กันและส่งผลกระทบต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ปัจจัยส่วนแรก คือ สถานการณ์แรงงานเด็กต่างชาติในประเทศไทยภายใต้อิทธิพลของแนวคิดเรื่องแนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างการย้ายถิ่น การลักลอบเข้าเมืองและการค้ามนุษย์ ซึ่งประกอบไปด้วยการให้ความหมายแรงงานเด็กต่างชาติ ปัจจัยที่ส่งผลต่อการเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทย และการตกอยู่ในสภาวะยากลำบากและรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็กของแรงงานเด็กต่างชาติ ปัจจัยสำคัญส่วนที่สอง คือ ปัจจัยด้านนโยบายและกฎหมายของประเทศซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดสิทธิเด็ก และปัจจัยส่วนสุดท้ายคือ ปัจจัยที่ส่งผลต่อการดำเนินงานอันประกอบไปด้วยลักษณะของนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้อง ชีตสมรรถนะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ บุคลากรและทรัพยากรทางการบริหารอื่นๆ ความสัมพันธ์และการประสานงาน และสภาพแวดล้อมภายนอก ซึ่งการศึกษาถึงปัจจัยหลักทั้ง 3 ส่วนนี้จะนำไปสู่การแสวงหาแนวทางในการสร้างความร่วมมือและให้ความคุ้มครองและแก้ไขปัญหาระบาดต่างชาติในประเทศไทย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภาพที่ 3 กรอบแนวคิดว่าด้วยการดำเนินงานตามนโยบายแรงงานเด็กต่างชาติ



บทที่ 3

สถานการณ์แรงงานเด็กต่างชาติในประเทศไทย

การศึกษาสถานการณ์แรงงานเด็กต่างชาติในประเทศไทย จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องคำนึงถึงภาวะข้ามชาติ และการทำความเข้าใจโครงสร้างตลาดแรงงานเด็กต่างชาติที่มีปัจจัยเกี่ยวข้องที่สำคัญคือ “ปัจจัยด้านอุปทาน” (Supply) หรือความต้องการขายแรงงาน และ “ปัจจัยด้านอุปสงค์” (Demand) หรือความต้องการจ้างงานในประเทศปลายทาง ทั้งนี้ ก็เพื่อให้ทราบถึงการเกิดขึ้นของตลาดแรงงานเด็กต่างชาติ กลุ่มเด็กต่างชาติที่เปรียบเสมือนสินค้าที่ถูกป้อนเข้าสู่ตลาด และแหล่งงานประเภทต่างๆ ที่รองรับสินค้าเหล่านั้น ในขณะที่เดียวกัน ปัจจัยผลักดันและปัจจัยดึงดูดก็ยังคงเป็นหลักสำคัญในการนำมาอธิบายปรากฏการณ์การย้ายถิ่นเข้ามาทำงานในประเทศไทยของแรงงานเด็กต่างชาติ รวมไปถึงปัจจัยเร่งและสนับสนุนซึ่งมีอิทธิพลต่อรูปแบบการย้ายถิ่นที่เปลี่ยนแปลงไป นอกจากนี้ ยังจะได้กล่าวถึงสภาพปัญหาที่แรงงานเด็กต่างชาติต้องเผชิญทำให้ตกอยู่ในภาวะยากลำบากและรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก ตลอดจนปัจจัยที่เป็นเหตุให้แรงงานเด็กต่างชาติต้องประสบกับปัญหาดังกล่าว

3.1 ความหมายแรงงานเด็กต่างชาติ

การให้คำจำกัดความของ “เด็ก” มักใช้เกณฑ์ทางด้านอายุมาเป็นตัวกำหนด ทำให้แต่นิยามนั้นมีความหลากหลายแตกต่างกันไปตามแนวคิดเบื้องหลังว่า “เด็ก” ควรเป็นผู้นที่มีอายุเท่าใด ซึ่งการพิจารณาแรงงานเด็กต่างชาติที่ผ่านมาจากผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น แรงงานต่างชาติผู้ใหญ่ นายจ้างหรือเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง มักจะเป็นการประเมินความเป็นเด็กจากลักษณะทางกายภาพเป็นส่วนใหญ่ โดยดูจากรูปร่างหน้าตาเป็นเกณฑ์ในการคาดคะเนอายุว่ามีแรงงานที่เป็นเด็กหรือไม่ ทำให้มักได้รับคำตอบปฏิเสธในทางเดียวกันว่าไม่ค่อยพบแรงงานเด็กต่างชาติเข้ามาทำงาน ทั้งที่เมื่อมองรายละเอียดลึกลงไปแล้วจะพบว่าแรงงานต่างชาติเหล่านี้จำนวนหนึ่งมีอายุน้อยเข้าข่ายเป็นแรงงานเด็กได้

ตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก องค์การสหประชาชาติได้ให้คำนิยามว่า “เด็ก” คือ บุคคลใดก็ตามที่อายุต่ำกว่า 18 ปี (มาตรา 1)

พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 ให้คำนิยามว่า “เด็ก” หมายถึง บุคคลที่มีอายุไม่เกิน 18 ปี บริบูรณ์

โดยสรุป “เด็ก” หมายถึง บุคคลที่มีอายุไม่เกิน 18 ปีบริบูรณ์

ในส่วนของ ความหมาย “แรงงานเด็ก” หากดูตามคำนิยามของ ILO เด็ก ๆ ที่อายุระหว่าง 12-15 ปี สามารถที่จะทำงานเบาบางประเภทได้ และมีบทบัญญัติที่กำหนดขึ้นมาเพื่อคุ้มครองเด็กจากการทำงานที่เสี่ยงอันตราย หรือรูปแบบที่เลวร้ายของการใช้แรงงานจนกว่าเด็กเหล่านั้นจะมีอายุถึง 18 ปี

ในนโยบายด้านแรงงานเด็กของรัฐบาลช่วงก่อนที่จะมีการออกพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 นั้น “แรงงานเด็ก” หมายถึง ประชากรวัยทำงานที่มีอายุตั้งแต่ 13 ปี บริบูรณ์แต่ไม่ถึง 18 ปี หลังจากนั้นในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 โดยมีการขยายอายุขั้นต่ำของแรงงานเด็กและให้คำนิยาม “แรงงานเด็ก” ไว้หมายถึง เด็กที่ทำงานเพื่อแลกเปลี่ยนเป็นค่าจ้าง ซึ่งเป็นการทำงานบนพื้นฐานของความสัมพันธ์แบบนายจ้าง-ลูกจ้าง โดยกำหนดอายุขั้นต่ำของลูกจ้าง คือ อายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไป แต่ยังไม่ถึง 18 ปีบริบูรณ์ ซึ่งสอดคล้องกับอนุสัญญาฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำที่ยอมให้จ้างงาน พ.ศ. 2516 (ค.ศ. 1973)

การกำหนดความหมายของแรงงานเด็กโดยใช้อายุขั้นต่ำเป็นเกณฑ์เป็นไปเพื่อคุ้มครองไม่ให้เด็กเข้าสู่ตลาดแรงงานก่อนวัยอันควร อีกทั้งเป็นการผลักดันให้เด็กเข้าสู่ระบบการศึกษา ก่อนที่จะเข้าสู่การทำงาน แต่สำหรับในการศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ในการกำหนดคำนิยามแรงงานเด็กเพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลให้ครอบคลุมแรงงานเด็กในทุกระดับอายุที่มีอยู่จริงในตลาดแรงงาน ซึ่งจากรายงานเกี่ยวกับแรงงานเด็กทั้งจากนักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชนและหน่วยงานภาครัฐพบว่ายังคงมีการลักลอบใช้แรงงานเด็กที่มีอายุต่ำกว่ากฎหมายกำหนดอยู่ ดังนั้นผู้เขียนจึงได้กำหนดคำนิยาม “แรงงานเด็ก” ในการศึกษาครั้งนี้ หมายถึง บุคคลที่มีอายุไม่ถึง 18 ปี บริบูรณ์ เป็นผู้ที่อยู่ในระหว่างการหางาน หรือมีงานทำ โดยได้รับค่าจ้าง ค่าตอบแทนจากการทำงาน

สำหรับความหมายของ “แรงงานเด็กต่างชาติ” ผู้เขียนได้นำคำนิยามแรงงานเด็กและเด็กต่างชาติมาผนวกเข้าไว้ด้วยกัน ซึ่งเด็กต่างชาติในที่นี้ หมายถึง เด็กที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี และมีได้มีสัญชาติไทย ดังนั้น “แรงงานเด็กต่างชาติ” จึงหมายถึง บุคคลที่มีอายุไม่ถึง 18 ปีบริบูรณ์ ไม่มีสัญชาติไทย เข้ามาทำงานในลักษณะที่มีการจ้างงาน เพื่อให้ได้มาซึ่งค่าจ้าง ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้ จะศึกษาเฉพาะกลุ่มแรงงานเด็กต่างชาติดังต่อไปนี้

1) กลุ่มแรงงานเด็กสัญชาติพม่า ลาวและกัมพูชาที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยทั้งถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย

2) กลุ่มแรงงานเด็กไร้สัญชาติที่เกิดจากพ่อแม่ที่เป็นแรงงานต่างชาติสัญชาติพม่า ลาวและกัมพูชาที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยทั้งถูกและผิดกฎหมาย

3) กลุ่มแรงงานเด็กต่างชาติสัญชาติพม่า ลาวและกัมพูชาที่ตามครอบครัวเข้ามา แล้วเข้าสู่การทำงานในภายหลัง

3.2 การเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยของแรงงานเด็กต่างชาติ

3.2.1 ปัจจัยที่ส่งผลต่อการเดินทางเข้ามาในประเทศไทยของแรงงานเด็กต่างชาติ

3.2.1.1 ปัจจัยผลักดันในประเทศต้นทาง

1) ความยากจนและความต้องการมีชีวิตที่ดีขึ้น

จากการสัมภาษณ์แรงงานเด็กต่างชาติจำนวน 31 คน พบว่าความยากจนถือเป็นเหตุผลสำคัญประการแรกที่ทำให้พวกเขาตัดสินใจเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทย ความยากจนมีที่มาจากกรณีไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตัวเอง การทำงานในภาคเกษตรกรรมที่ให้ผลตอบแทนไม่พอเพียงกับการเลี้ยงชีพ การไม่มีงานทำในพื้นที่ การขาดโอกาสทางการศึกษาทำให้ขาดโอกาสในการแสวงหางานที่ดีมีรายได้สูงทำ รวมถึงการอาศัยอยู่ร่วมกันเป็นครอบครัวใหญ่และมีลูกมากเป็นการเพิ่มภาระในการหาเลี้ยงครอบครัว อย่างไรก็ตาม ปัจจัยด้านความยากจนเพียงอย่างเดียวยังไม่สามารถนำมาอธิบายสาเหตุของการย้ายถิ่น หรือการเข้ามาเป็นแรงงานเด็กได้อย่างสมบูรณ์ เนื่องจากยังต้องมองเชื่อมโยงกับอีกหลายปัจจัยที่เกี่ยวพันกัน ทั้งนี้ เนื่องจากมีบางกรณีที่ไม่ใช่ครอบครัวยากจนที่แท้จริง แต่สาเหตุที่เด็กออกไปทำงานก็เพื่อหารายได้เพิ่มให้เพียงพอ กับความต้องการใช้จ่ายของครอบครัวที่เกินกว่ารายได้ตามปกติ หรือความต้องการแสวงหาชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของครอบครัวและตนเอง ดังเช่นในกรณีแรงงานเด็กต่างชาติที่ได้ทำการสัมภาษณ์มาพบว่าส่วนใหญ่ที่ตัดสินใจเดินทางมาเสี่ยงโชคในประเทศไทยนั้นไม่ได้มากจากเหตุผลเรื่องความยากจนเพียงอย่างเดียว แต่เป็นเพราะขาดโอกาสในการเข้าศึกษาหรือโอกาสในการศึกษาต่อในระดับสูง ทำให้ขาดโอกาสในการแสวงหางานที่มีรายได้มาเลี้ยงครอบครัวได้อย่างพอเพียง ซึ่งการขาดโอกาสเหล่านี้ประกอบกับความยากจนที่เผชิญอยู่ยิ่งทำให้ทางเลือกของเด็กน้อยลงไป และถูกผลักดันเข้าสู่เส้นทางการเข้ามาขายแรงงานในประเทศไทยในที่สุด

ตัวอย่างกรณีศึกษา เช่น

“พอกับแม่เลิกกันตั้งแต่เด็กๆ แม่ต้องรับจ้างทำนาหาเลี้ยงกุดกับน้องๆ อีก 6 คน แต่ทำนาก็ไม่ได้เงินมาหรรอก เป็นแค่แลกข้าวมากิน ส่วนกับข้าวก็หาผักหาปลากินเอาเอง บางทีไม่มีจริงๆ ก็ต้องอดทั้งบ้าน น้องๆ บางคนก็ไม่มีเสื้อผ้าใส่ เรียนหนังสือก็ไม่ได้เรียนเพราะแม่ไม่มีเงินส่ง วันหนึ่งที่สาวที่เป็นลูกพี่ลูกน้องมาชวนไปทำงานกรุงเทพฯ เขามากับนายหน้าคนลาวอีก 2 คนนายหน้ามาบอกว่า ถ้าอยากหาเงินซื้อข้าวให้แม่กิน มีเงินซื้อเสื้อผ้าให้น้องใส่ ก็ต้องไปทำงานที่กรุงเทพฯ ไป

ทำงานบ้านไม่ยากหรือก ก็เลยตัดสินใจมา” (น้อย, แรงงานเด็กลาว, **สัมภาษณ์**, 25 พฤษภาคม 2548)

2) การขาดโอกาสทางการศึกษา

เด็กที่ไม่มีโอกาสทางการศึกษา หรือไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการศึกษา ทำให้พวกเขาไม่มีทางเลือกอื่นนอกจากหางานทำตั้งแต่ยังเยาว์วัย และต้องทำงานแบบไร้ฝีมือ หรืองานระดับล่าง เพราะไม่มีความรู้ความสามารถและไม่มีทักษะ เด็กต่างชาติจากประเทศเพื่อนบ้านส่วนใหญ่ล้วนประสบปัญหาเนื่องมาจากปัจจัยทางด้านฐานะทางการเงินของครอบครัว ทำให้ไม่สามารถส่งเด็กเข้าเรียน หรือส่งเรียนต่อในระดับการศึกษาที่สูงๆ ได้ และการไม่ให้ความสำคัญกับการศึกษาแต่คำนึงถึงความอยู่รอดของครอบครัวมากกว่า (แรงงานเด็กต่างชาติดลาว, **สัมภาษณ์**, 25 พฤษภาคม 2548) ดังนั้น เด็กจึงมีภาระหน้าที่ออกจากโรงเรียนมาช่วยพ่อแม่ทำงานหาเลี้ยงชีพ

นอกจากนี้ ยังมีปัจจัยอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ความบกพร่องของระบบการศึกษา พื้นฐาน การเรียนการสอนที่มีคุณภาพต่ำ การขาดครูและจำนวนครูไม่เพียงพอ วิธีการสอนที่เข้มงวดเกินไป รวมทั้งการขาดอุปกรณ์ทางการศึกษา หรือในบางประเทศภาวะสงครามทำให้การเรียนการสอนต้องหยุดชะงักไป ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ทำให้เด็กตกอยู่ในภาวะเสี่ยงต่อการถูกแสวงประโยชน์มากขึ้น (โครงการระหว่างประเทศว่าด้วยการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก องค์การแรงงานระหว่างประเทศ, 2547: 29)

การไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการศึกษาที่มีคุณภาพเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เด็กตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ และถูกบังคับใช้แรงงานอย่างโหดร้ายทารุณ รายงานการวิจัยของโครงการระหว่างประเทศว่าด้วยการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก (ไอเปค) ในบริเวณตะเข็บชายแดนพม่า ลาว และไทย ระบุว่าเด็กได้รับการศึกษาโดยเฉลี่ยเท่ากับ 3.3 ปีเท่านั้น โดยที่เด็กผู้ชายมีโอกาสได้เรียนหนังสือมากกว่าเด็กผู้หญิงราวหนึ่งปี ผู้ตอบแบบสอบถามในรายงานวิจัยดังกล่าวให้ข้อมูลว่า ผู้ที่มีวุฒิการศึกษาต่ำหางานทำในประเทศได้ยาก ส่วนเด็กที่มีการศึกษาน้อยที่สุดคือ เด็กชนกลุ่มน้อยจากประเทศพม่า เนื่องจากในหมู่บ้านของชนกลุ่มน้อยเหล่านั้นขาดอุปกรณ์ทางการศึกษา หรือมีฉะนั้นก็ไม่มีโรงเรียน (โครงการระหว่างประเทศว่าด้วยการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก องค์การแรงงานระหว่างประเทศ, 2547: 29) ข้อมูลดังกล่าวสอดคล้องกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์แรงงานเด็กต่างชาติ ที่พบเด็กทั้ง 30 คน ส่วนใหญ่จบการศึกษาในระดับประถมศึกษา คือ 17 คน มีที่จบระดับมัธยมศึกษาเพียง 2 คน (มัธยมศึกษาปีที่ 1 และ 2) และไม่ได้เรียนหนังสือเลยถึง 7 คน นอกนั้นอีก 4 คนไม่ทราบข้อมูล สำหรับสาเหตุที่ไม่ได้เรียนหนังสือ

หรือไม่มีโอกาสได้เรียนต่อจนจบ เนื่องจากครอบครัวมีฐานะยากจน และเด็กเป็นกำลังสำคัญในการช่วยพ่อแม่ทำงานหาเลี้ยงชีพ

ตัวอย่างกรณีศึกษา เช่น

“พอพ่อตายก็ไม่มีโอกาสได้เรียนต่อ เพราะไม่มีเงิน แล้วก็ต้องออกมาช่วยแม่กับพี่น้องทำงาน ทั้งที่อยากเรียนให้จบ แต่หนูก็เรียนได้แค่ชั้น ป. 5 เท่านั้น ... ตอนนี้อยู่กับแม่ที่ ตม. แต่ถ้าได้กลับบ้านก็อยากกลับไปเรียนต่อ แต่ก็ยังไม่มีเงินอยู่ดี ยังไม่รู้จะทำอย่างไรเลย” (เรื่องใจ, แรงงานเด็กลาว, **สัมภาษณ์**, 25 พฤษภาคม 2548)

“ไม่ได้เรียนหนังสือ เพราะบ้านยากจน ต้องช่วยพ่อแม่รับจ้างทำไร่ทำนา ผมเองก็ไม่มีความรู้จะไปหางานทำอะไรที่จะได้เงินมากๆ เพื่อมาช่วยครอบครัว พอเห็นคนในสะพานนะเขามาทำงานที่เมืองไทยหลายคน พ่อแม่ก็อยากให้เราทำงานอย่างเขาบ้าง จะได้มีเงินมากๆ เหมือนพวกเขา” (ดำ, แรงงานเด็กลาว, **สัมภาษณ์**, 16 พฤษภาคม 2548)

3) สงครามและความขัดแย้งทางการเมืองภายในประเทศ

สงครามและความขัดแย้งทางการเมือง ทำให้เกิดการโยกย้ายถิ่นฐานขนาดใหญ่ทั้งภายในประเทศ และข้ามพรมแดน เพราะประชาชนต้องการหลีกเลี่ยงความรุนแรง หรือผลกระทบจากความรุนแรงซึ่งมีต่อทั้งร่างกาย จิตใจ และทรัพย์สิน สำหรับปัญหาการเมืองในประเทศต้นทางที่ผลักดันให้แรงงานเด็กตัดสินใจเดินทางออกนอกประเทศเป็นจำนวนมากดูเหมือนว่าพม่าจะเด่นชัดที่สุด ทั้งการสู้รบระหว่างรัฐบาลทหารพม่ากับกองกำลังชนกลุ่มน้อย ทำให้ชนกลุ่มน้อยที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ถูกบังคับให้ย้ายที่อยู่ ถูกเกณฑ์แรงงานและเกณฑ์ลูกหาบ ถูกข่มขืน ถูกเก็บภาษีและขูดรีดจากรัฐ และถูกข่มเหงน้ำใจจากทหาร (กฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ, 2543: 111)

4) บริบททางวัฒนธรรมและการเลือกปฏิบัติ

โดยทั่วไปผู้ปกครองหรือครัวเรือนจะมีทัศนคติในทางบวกต่อการไปทำงานของเด็ก และความคิดเห็นในทางบวกนั้น ไม่ได้เป็นเรื่องที่ผู้ปกครองหรือครัวเรือนจะได้ประโยชน์ฝ่ายเดียว แต่เป็นประโยชน์ที่เด็กออกไปทำงานจะได้ด้วย เช่น การมีประสบการณ์ และการมีทัศนคติที่กว้างไกลมากขึ้น (บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ, 2542: 54) แต่หากเป็นทัศนคติของครอบครัวที่มีฐานะยากจนด้วยแล้ว การออกไปทำงานของเด็กมีความสำคัญมากกว่าแค่ประโยชน์ที่ตัวเด็กจะได้รับดังที่กล่าวมาแล้ว แต่หมายถึงความอยู่รอดของครอบครัวด้วย ทำให้การส่งเสริมให้เด็กออกไปทำงานเป็นทางเลือกมากกว่าการเรียนหนังสือ และการตัดสินใจของครัวเรือนให้เด็กไปทำงาน มีข้อสังเกตคือ ครัวเรือนหรือแม้แต่ตัวเด็กเองไม่ได้สนใจข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับปัญหาที่เด็กจะต้องไปเผชิญในการทำงาน แต่จะสนใจว่าไปทำงานอะไร และที่สำคัญคือได้รายได้เท่าไร

ดังนั้น จึงมีหลายครัวเรือนที่พ่อแม่หรือผู้ปกครองส่งเด็กไปสู่สภาพการแสวงประโยชน์โดยไม่ได้ตั้งใจ

นอกจากนี้ ระบบความสัมพันธ์ในครอบครัวและชุมชน รวมทั้งประเพณีและค่านิยมถือเป็นปัจจัยที่กระตุ้นให้เกิดการเลือกปฏิบัติระหว่างหญิงชาย และการละเลยสิทธิของเด็ก เนื่องจากการแบ่งบทบาทระหว่างหญิงชายเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อขบวนการค้ามนุษย์ทั้งในด้านอุปสงค์และอุปทาน สังคมมักเห็นว่าเด็กหญิงไม่มีความสำคัญทั้งประเพณี การเลี้ยงดูเด็กหญิงถือเป็น “การลงทุนที่ไม่คุ้มค่า” เพราะเมื่อโตขึ้นก็ต้องแต่งงานและออกจากครอบครัวไป ทำให้เด็กหญิงต้องเสียสละโอกาสในการศึกษา และความมั่นคงปลอดภัยเพื่อรับภาระในการดูแลพ่อแม่และพี่น้อง นอกจากนี้ การส่งเด็กหญิงไปทำงานรับใช้ในบ้านยังสอดคล้องกับแนวคิดที่ว่าควรเตรียมตัวให้พร้อมเพื่อเป็นแม่บ้านที่ดีหลังแต่งงาน จากสาเหตุเหล่านี้ส่งผลให้เด็กหญิงถูกนำไปแสวงประโยชน์จากการใช้แรงงาน หรือการค้าบริการทางเพศมากกว่าเด็กชาย (โครงการระหว่างประเทศว่าด้วยการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก องค์การแรงงานระหว่างประเทศ, 2547: 34)

5) การเปิดรับกระแสวัฒนธรรมบริโภคนิยม และสื่อต่างๆ อย่างไม่รู้เท่าทัน

ประชาชนในประเทศเพื่อนบ้านที่มีพรมแดนติดกับประเทศไทย สามารถรับการถ่ายทอดจากสถานีโทรทัศน์ได้อย่างชัดเจน รวมถึงสื่ออื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นวิทยุ หนังสือและนิตยสารต่างๆ ทำให้พวกเขารู้จักประเทศไทย และดารานักร้องผ่านสื่อดังกล่าวได้เป็นอย่างดี ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับชีวิตความเป็นอยู่ภายในประเทศแล้ว ประเทศไทยโดยเฉพาะกรุงเทพฯ จึงเป็นดินแดนที่เด็กๆ จากประเทศเพื่อนบ้านใฝ่ฝันที่จะเดินทางมาสักครั้ง และนอกจากจะรับรู้ถึงความเจริญรุ่งเรืองของประเทศไทยผ่านสื่อแล้ว เด็กๆ เหล่านี้ยังได้รับเอาค่านิยมแบบบริโภคนิยม และวัตถุนิยมเข้าไปด้วย โดยเฉพาะวัฒนธรรมการแต่งกาย การกินและการใช้สิ่งของ ในขณะที่เด็กผู้รับสื่อมีการศึกษาน้อย และไม่มีวุฒิภาวะพอที่พิจารณาสื่อเหล่านั้นอย่างรู้เท่าทัน ทำให้หลงตกเป็นเหยื่อของค่านิยมดังกล่าวที่ยึดติดกับเงิน และความสะดวกสบาย โดยเฉพาะกลุ่มเด็กที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมไม่ค่อยดีนัก ก็จะมีพยายามเปลี่ยนแปลงความเป็นอยู่ของตนเองและครอบครัว

ตัวอย่างกรณีศึกษา เช่น

“หลังจากเรียนจบ ป.4 ก็ตัดสินใจมาทำงานที่ฝั่งไทยเลย ถึงแม้ที่บ้านจะมีนาเป็นของตัวเอง แต่ก็ไม่อยากทำ อีกอย่างก็มีพี่ชายมาทำงานในเมืองไทยก่อนแล้ว อยากมีเงินใช้บ้าง และใฝ่ฝันมานานว่าอยากมาเห็นเมืองไทยสักครั้งหนึ่ง” (นุ่น, แรงงานเด็กลาว, **สัมภาษณ์**, 25 พฤษภาคม 2548)

3.2.1.2 ปัจจัยดึงดูดในประเทศไทย

ปัจจัยในประเทศปลายทางที่สร้างแรงจูงใจให้เด็กตัดสินใจย้ายถิ่นเข้ามาทำงาน หรือเข้าสู่ตลาดแรงงานในประเทศไทยมีทั้งในลักษณะที่เป็นสภาพที่เกิดขึ้นจริง และการสร้างภาพเกินจริงของบรรดานายหน้าหรือนักค้ามนุษย์ เพื่อล่อใจให้เด็กอยากเดินทางเข้ามาทำงาน เช่น การอ้างถึงค่าจ้างที่สูงเกินความเป็นจริง หรือสภาพการทำงานและชีวิตความเป็นอยู่ที่สะดวกสบาย เป็นต้น

ปัจจัยที่ดึงดูดแรงงานเด็กต่างชาติเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทย มีดังนี้

1) ความแตกต่างทางเศรษฐกิจและรายได้

ความแตกต่างทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเป็นเหตุให้เกิดการโยกย้ายถิ่นฐานระหว่างกันมากขึ้น ประเทศที่มีเศรษฐกิจดีกว่าจะดึงดูดแรงงานเข้ามาจากประเทศเพื่อนบ้านที่ยากจนซึ่งกลายเป็นแหล่งแรงงานราคาถูก เช่นเดียวกับประเทศไทยที่มีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว อันเป็นผลมาจากความสำเร็จในการเปลี่ยนแปลงจากที่ใช้นโยบายอุดหนุนการทดแทนการนำเข้า (Import - Substitution) ไปสู่การใช้นโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกแทน (Export - led growth) ทำให้เกิดความแตกต่างทั้งรายได้ และโอกาสในการได้งานทำที่สูงกว่าประเทศเพื่อนบ้าน เป็นแรงดึงดูดสำคัญที่ทำให้แรงงานจากต่างชาติต้องการเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทย ถึงแม้ค่าตอบแทนที่ได้จะน้อย ต้องทำงานหนัก และอาจไม่ได้รับสวัสดิการใดๆ เพราะถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้างที่ต้องการลดต้นทุนการผลิต แต่สำหรับแรงงานต่างชาติแล้ว ค่าตอบแทนเหล่านั้นก็ยังมีค่ามากกว่าที่จะเก็บออมและส่งกลับไปให้ครอบครัวของตนเอง ซึ่งเป็นสิ่งที่แรงงานเด็กต่างชาติส่วนใหญ่คาดหวังเป็นอันดับต้นๆ ในการเดินทางเข้ามาทำงาน เพื่อช่วยเหลือครอบครัว และปรับปรุงสภาพชีวิตความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น

2) ภาวะการขาดแคลนแรงงานระดับล่าง

จำนวนแรงงานเด็กไทยเข้าสู่ตลาดแรงงานลดลง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2527 - 2543 เนื่องจากสาเหตุหลัก 2 ประการคือ การลดลงของอัตราการเพิ่มประชากร เนื่องจากอัตราการเกิดต่ำ และนโยบายการศึกษาแห่งชาติที่ขยายโอกาสทางการศึกษาขึ้นไปถึงระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ทำให้เด็กไทยใช้เวลาอยู่ในระบบการศึกษานานขึ้น ในขณะที่อุปทานแรงงานเด็กไทยลดน้อยลงแต่อุปสงค์หรือความต้องการจ้างแรงงานเด็กยังคงมีอยู่ เนื่องจากงานบางประเภท โดยเฉพาะงานไร้ฝีมือระดับล่าง เช่น งานรับใช้ในบ้าน งานขายของตามถนน งานบริการตามร้านค้าและร้านอาหาร งานในโรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็ก เป็นงานที่ต้องการแรงงานเด็ก จึงเป็นการเปิดช่องทางให้แรงงานเด็กต่างชาติเข้ามาตอบสนองต่อภาวะการขาดแคลนแรงงานดังกล่าว

นอกจากนี้ ด้วยลักษณะของแรงงานเด็กต่างชาติที่ควบคุมง่าย ยอมรับค่าจ้างต่ำและงานที่ไม่มีความมั่นคงได้ อีกทั้งไม่กล้าเรียกร้องสิทธิใดๆ เพราะกลัวถูกดำเนินคดีฐานหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย และจะต้องถูกเนรเทศออกนอกประเทศ ทำให้แรงงานเด็กต่างชาติยิ่งเป็นที่ต้องการของตลาดแรงงาน

อย่างไรก็ตาม จากการสัมภาษณ์ผู้ทำงานด้านเด็กต่างชาติขององค์กรพัฒนาเอกชน และข้อมูลจากสรุปการประชุมทั้งระดับชาติและระหว่างประเทศเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กระบุตรงกันว่า ในความเป็นจริงแล้ว เรื่องความต้องการแรงงานราคาถูกนั้น การจ้างแรงงานเด็กไม่ได้ประหยัดไปกว่าการจ้างแรงงานผู้ใหญ่อย่างที่คนทั่วไปเชื่อกัน แม้ค่าจ้างแรงงานเด็กอาจจะถูกกว่า แต่เด็กทำงานได้น้อยกว่า ดังนั้น ส่วนที่คิดกันว่าการจ้างแรงงานเด็กจะช่วยประหยัดต้นทุนในการผลิตได้มากกว่า เป็นเพราะสามารถบังคับกดขี่เด็กได้มากกว่าที่จะทำกับผู้ใหญ่ และโดยเฉพาะแรงงานเด็กต่างชาติที่ไม่กล้าจะเรียกร้องสิทธิของตัวเองหรือขัดแย้งใดๆ กับนายจ้าง เนื่องด้วยสถานภาพที่ผิดกฎหมายของตน และความแตกต่างด้านภาษาที่เป็นอุปสรรคในการสื่อสาร จึงมักถูกบังคับให้ทำงานมากกว่า ได้อาหารน้อยกว่า ที่พักไม่ต้องจัดให้ดีมาก และไม่มีสวัสดิการอื่นใด หรืออาจกล่าวได้ว่านายจ้างลดต้นทุนได้ก็ด้วยการเอาเปรียบแรงงานเด็กต่างชาตินั่นเอง (โครงการระหว่างประเทศว่าด้วยการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ, 2547: 27)

3) นโยบายผ่อนปรนการใช้แรงงานต่างชาติ

ประเทศไทยมีความพยายามในการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงาน จึงมีนโยบายผ่อนผันให้มีการใช้แรงงานต่างชาติมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 โดยออกเป็นมติคณะรัฐมนตรีอนุญาตให้นายจ้างที่มีความต้องการจ้างแรงงานต่างชาตินำลูกจ้างมาจดทะเบียนทำงาน โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 มีการอนุญาตให้ขึ้นทะเบียนแรงงานต่างชาติทั้งประเทศ รวมถึงผู้ติดตามด้วย ซึ่งการประกาศใช้นโยบายที่ผ่อนผันได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่ามีส่วนทำให้เกิดการหลั่งไหลเข้ามาของแรงงานต่างชาติมากขึ้น ดังที่ปรากฏเป็นข่าวในช่วงที่มีการต่อทะเบียน มีการกวาดจับแรงงานต่างชาติที่เคลื่อนย้ายเข้ามาในประเทศไทย ซึ่งแรงงานเหล่านี้เข้ามาโดยเข้าใจว่าสามารถจดทะเบียนแรงงานเพิ่มได้ ทั้งนี้ ก็เนื่องมาจากการรับรู้ข้อมูลที่ถูกบิดเบือนจากนักค้ามนุษย์ที่จัดจูงใจโอกาสจากแรงงานต่างชาติที่เข้าไม่ถึงข้อมูล หรือไม่มีโอกาสรับรู้ข้อมูลที่แท้จริงจึงทำให้แรงงานต่างชาติเหล่านี้ตกเป็นเหยื่อของนักค้ามนุษย์ได้โดยง่าย (โครงการช่วยเหลือหญิงและเด็กต่างชาติ, 2544: 7)

4) การผ่อนปรนไม่จับกุมแรงงานเด็กต่างชาติ

จากข้อมูลการจดทะเบียนแรงงานต่างชาติไม่พบว่ามีแรงงานที่เป็นเด็กต่างชาติมาขอจดทะเบียนเลย (เปรมใจ วังศิริไพศาล, ศิวพร เอื้อสูง และสุภาวค์ จันทวานิช, 2541: 2) ซึ่งอาจเป็นเพราะว่าในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมักผ่อนผันและไม่เข้มงวดกวดขันกับแรงงานที่เป็นเด็กต่างชาติ ซึ่งสอดคล้องกับประสบการณ์ทำงานของเจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชนที่ให้ข้อมูลว่า เมื่อเด็กถูกจับไปอยู่สถานกักกันเป็นระยะเวลาหนึ่งแล้วแรงงานเด็กต่างชาติจะถูกปล่อยตัว บางครั้งจะถูกนำไปส่งที่ชายแดน แต่ในบางครั้งก็ถูกปล่อยตัวที่หน้าสถานกักกัน จึงทำให้เด็กส่วนใหญ่เดินทางกลับมาทำงานในประเทศไทยอีก (เจ้าหน้าที่กลุ่มงานส่งเสริมและพัฒนาเครือข่ายคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน, **สัมภาษณ์**, 16 พฤษภาคม 1547)

3.2.1.3 ปัจจัยเร่งและสนับสนุนการเข้ามาของแรงงานเด็กต่างชาติ

1) เครือข่ายการค้ามนุษย์ขายตัวอย่างรวดเร็ว

เครือข่ายการค้ามนุษย์มีการขยายตัวอย่างกว้างขวาง เนื่องจากมีการทำงานเป็นอย่างระบบ หรือเป็นเครือข่ายโยงใยในลักษณะขององค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ และมีการปรับเปลี่ยนวิธีการนำพาแรงงานต่างชาติเข้าสู่ตลาดแรงงานตลอดเวลา รวมถึงมีการนำเทคโนโลยีเข้ามาช่วย เช่น ใช้โทรศัพท์มือถือโทรส่งแรงงานเด็กจากประเทศเพื่อนบ้าน อีกทั้ง รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างหญิงและเด็กที่เป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์กับผู้ค้ามนุษย์มีการปรับเปลี่ยนไปจากเดิมที่ผู้ค้าปฏิบัติเหมือนผู้เสียหายเป็นวัตถุที่เป็นปัจจัยการผลิตของตน กลายมาเป็นฐานะคล้ายลูกจ้าง หรือบางกรณีคล้ายหุ้นส่วน ในปัจจุบันผู้ค้าจึงได้รับความร่วมมือและการยอมรับจากผู้เสียหายมากกว่าเดิม และมีลักษณะของการพึ่งพาซึ่งกันและกัน ไม่ใช่การล่อลวงบังคับข่มขืนใจเช่นในอดีต ฉะนั้น ผู้เสียหายในปัจจุบันจะให้ความร่วมมือกับบุคคลภายนอกน้อยมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับรัฐ หรือผู้บังคับใช้กฎหมาย (สรรพลสิทธิ์ คุมพ์ประพันธ์ และพวงค์ศรี ชันธิกุล, 2547: 1)

การขยายตัวอย่างรวดเร็วของเครือข่ายการค้ามนุษย์ ก็เพื่อตอบสนองต่อความต้องการแรงงานราคาถูกของเจ้าของกิจการในประเทศไทย และรองรับต่อจำนวนแรงงานต่างชาติที่ต้องการย้ายถิ่นเพื่อแสวงหาชีวิตที่ดีกว่าของตนเองและครอบครัว ในขณะที่รัฐไทยเข้มงวดกับการควบคุมแรงงานย้ายถิ่นจากประเทศเพื่อนบ้านไม่ให้เข้ามาทำงานที่เมืองไทย โดยมีนโยบายที่มุ่งเน้นการดำเนินการเพื่อสกัดกั้น ป้องกัน และปราบปรามการลักลอบเข้ามาอย่างเข้มงวดบริเวณชายแดน (มูลนิธิผู้หญิง, 2547: 1) กลายเป็นการเปิดช่องให้ขบวนการค้ามนุษย์แสวงหาประโยชน์จากแรงงานต่างชาติที่ต้องการผู้อำนวยความสะดวกในการเดินทาง และหางานทำ ซึ่งเด็กต่างชาติก็เป็นกลุ่มหนึ่งที่ตกอยู่ในภาวะจำยอมนั้นด้วยเช่นกัน

ตัวอย่างกรณีศึกษา เช่น

“ผมอยากมาทำงานในเมืองไทยหาเงินช่วยแม่ที่ต้องทำงานอยู่คนเดียว พ่อดีมีนายหน้าซึ่งเป็นคนในหมู่บ้าน ไว้ใจกันเพราะเห็นเขาไป - กลับหมู่บ้านบ่อยๆ เลยให้เขาช่วยพามาทำงาน นายหน้าเรียกเก็บเงินล่วงหน้า 2,500 บาท แม่เลยไปหายืมเงินคนในหมู่บ้านมาให้ นายหน้าพานั่งรถกระบะข้ามชายแดนฝั่งพอยไปตมพร้อมเพื่อนอีก 8 คน พอถึงฝั่งไทยก็มีนายหน้าคนไทยมารอรับพาไปที่ไร่ เจ้าของไร่เป็นคนไทย เป็นตำรวจ และพวกปืนคอยมาคุมตลอดเวลา คนงานในไร่ส่วนใหญ่เป็นคนเขมร แล้วก็มาจากนายหน้าเดียวกันทั้งหมดเลย ถ้ามีใครหนีออกไป หรือโดนจับนายหน้าคนเดิมก็หาคนมาเพิ่มให้อีกเรื่อยๆ” (สันต์, แรงงานเด็กลาว, สัมภาษณ์, 16 พฤษภาคม 2548)

“พ่อกับแม่อยากให้ผมมาทำงานเมืองไทย เพราะไม่มีเงินใช้ เห็นคนในหมู่บ้านมาทำงานในเมืองไทยหลายคน เมื่อกลับไปเยี่ยมบ้าน ส่วนมากจะมีเงินมากกันทุกคน อีกอย่างคือ ตอนนั้นมีเก้าแก็ฟาร์มเปิดโทรไปบอกนายหน้าในหมู่บ้านว่าขาดเด็กทำงาน อยากให้หาเด็กให้ ผมรู้จักคนที่ เป็นนายหน้าในหมู่บ้านพอดี เลยไปบอกเขาว่าอยากมาเมืองไทย นายหน้าจึงพามาส่งโดยต้องจ่ายค่านายหน้าคนละ 3,000 บาท เป็นค่าจ้างที่มาส่งกรุงเทพฯ ทำให้แม่ต้องไปขอยืมเงินจากเพื่อนบ้านเอามาให้ก่อน” (ดำ, แรงงานเด็กลาว, สัมภาษณ์, 16 พฤษภาคม 2548)

2) เครือข่ายแรงงานย้ายถิ่นในประเทศต้นทางและประเทศไทย

เครือข่ายแรงงานย้ายถิ่นทั้งมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนให้เกิดการย้ายถิ่นของแรงงานเด็กต่างชาติ เนื่องจากกลุ่มคนที่กำลังทำงานอยู่ในประเทศไทยก็ดี หรือกลุ่มคนที่เคยย้ายถิ่นและกลับมาอยู่ในประเทศต้นทางแล้ว ล้วนเป็นเครือข่ายทางสังคมที่สำคัญที่ทำให้เกิดการเชื่อมโยงกัน และเป็นผู้อำนวยความสะดวกในการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้ที่ย้ายถิ่น และไม่ย้ายถิ่นที่สำคัญคือ เป็นผู้สร้างกระแสการย้ายถิ่นข้ามชาติเพื่อแสวงหาโอกาสที่ดีกว่าในหมู่บ้านได้เป็นอย่างดี ประกอบกับเด็กมีความรู้และวุฒิภาวะต่ำ ไม่มีโอกาสรับรู้ข้อมูลที่ต้องการถึงผลกระทบที่จะตามมาจากการย้ายถิ่น เมื่อเห็นตัวอย่างจากญาติพี่น้อง เพื่อน หรือคนอื่นๆ ในชุมชนที่เข้ามาทำงานก่อนหน้าซึ่งส่วนใหญ่จะสามารถพลิกพื้นฐานของครอบครัวได้อย่างรวดเร็ว จึงกลายเป็นแรงกระตุ้นให้เด็กหลายคนอยากมีโอกาสเช่นนั้นบ้าง หรือมั่นใจว่าตนเองก็สามารถเปลี่ยนสภาพชีวิตความเป็นอยู่ได้เช่นเดียวกับคนเหล่านั้น

ตัวอย่างกรณีศึกษาเช่น

“ตอนอยู่ลาวก็ช่วยพ่อแม่ทำนา แต่พอมีเพื่อนที่เคยมาทำงานเมืองไทยมาชวนไปทำงานที่กรุงเทพฯ ก็ตกลงทันทีเพราะเห็นมีเพื่อนๆ จะมาด้วยกันเยอะ อีกอย่างพี่สาว 2 คนก็ทำงานอยู่ที่

ระยองกับจันทบุรีอยู่แล้ว อยากมาหาเงินบ้างอย่างพื้งบ้าง” (เปิด, แรงงานเด็กลาว, สัมภาษณ์, 16 พฤษภาคม 2548)

“ในหมู่บ้านมีเด็กวัยรุ่นเข้ามาทำงานที่ฝั่งไทยมากก่อนหน้าที่หนูจะเข้ามา ส่วนใหญ่ก็เป็นเด็กรุ่นราวคราวเดียวกัน คือ 14-15 ปี พวกเขาได้เงินส่งกลับมาให้พ่อแม่ทำให้เด็กคนอื่นรู้สึกคุ้นเคยกับการเห็นคนในหมู่บ้านเข้ามาเสี่ยงโชคในเมืองไทย แล้วเวลากลับมาก็ได้แต่งตัวสวยๆ หนูอยากมีโอกาสอย่างนั้นบ้าง เลยอยากมาทำงานในเมืองไทย” (ปลา, แรงงานเด็กลาว, สัมภาษณ์, 25 พฤษภาคม 2548)

3) สภาพภูมิศาสตร์ระหว่างประเทศต้นทางและประเทศไทยเอื้อต่อการอพยพเข้ามา สภาพภูมิประเทศระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านคือ ประเทศพม่า ลาว และกัมพูชา โดยเฉพาะประเทศพม่าซึ่งเป็นประเทศที่มีพรมแดนติดต่อกับประเทศไทยยาวมากที่สุดกว่า 2,000 กิโลเมตร มีช่องทางเข้าออกหลายแห่งทั้งทางบกและทางน้ำ ทั้งที่ถูกต้องกฎหมายและผิดกฎหมาย ทำให้เจ้าหน้าที่ที่มีความยากลำบากในการป้องกันและสกัดกั้นไม่ให้แรงงานต่างชาติลักลอบเดินทางเข้าประเทศได้ ส่วนการเดินทางข้ามแดนระหว่างไทย-ลาวก็สามารถทำได้ง่ายแม้จะมีแม่น้ำโขงกั้นอยู่ก็ไม่ใช่อุปสรรคต่อการเดินทางเข้ามา เนื่องจากความสะดวกในการเดินทางคมนาคมระหว่างประเทศ และไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการข้ามพรมแดนมากนักเปิดโอกาสให้แรงงานชาวลาวเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยได้ง่าย (วาสนา อิมเอม, 2541: 35)

สำหรับฝั่งแนวชายแดนไทย-กัมพูชา ตั้งแต่รอยต่อระหว่าง อำเภอละหานทราย จังหวัดบุรีรัมย์ จนถึงกิ่งอำเภอสอยดาว จังหวัดจันทบุรี มีแนวพรมแดนยาวประมาณ 165 กิโลเมตร และเป็นพรมแดนที่ไม่มีเครื่องกีดขวางตามธรรมชาติเช่นภูเขาหรือแม่น้ำเลย เป็นพื้นที่ราบและป่าทั้งหมด ประกอบกับความไม่เข้มงวดของเจ้าหน้าที่รัฐ และมีขบวนการ เครือข่ายนายหน้านำพาคนกัมพูชาเข้ามาทำงานในประเทศไทย ทำให้แรงงานชาวกัมพูชาเดินทางเข้ามาโดยง่าย (รัตใจ อัจจุตโกติน, เกสร จรรยา และปิยพันธุ์ จรรยา, 2541:12)

3.2 เส้นทาง การเข้ามา การคาดประมาณจำนวนและพื้นที่ที่ปรากฏแรงงานเด็กต่างชาติ

3.2.2.1 เส้นทาง การเข้ามาของแรงงานเด็กต่างชาติ

เข็มพร วิรุณราพันธ์ (2542: 40-42) ได้สรุปถึงเส้นการเข้ามาของแรงงานเด็กต่างชาติ จากประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งมีหลายเส้นทาง ดังนี้

จากประเทศสาธารณรัฐประชาชนลาว
ชายแดนประเทศไทย – ลาว ภาคเหนือ

- อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย ติดต่อกับห้วยทราย แขวงบ่อแก้วของลาว เป็นพื้นที่สำคัญที่มีการข้ามแดนของแรงงานลาว เนื่องจากมีการคมนาคมสะดวก
- อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย ติดกับบ้านต้นผึ้ง ห้วยทราย
- อำเภอเวียงแก่น ติดกับบ้านด่าน และบ้านแจ่มป่อง
- บ้านฮวก จังหวัดพะเยา และบ้านห้วยโก๋น จังหวัดน่าน เป็นจุดผ่านแดนที่ไม่มีแรงงานข้ามมามากนัก เนื่องจากเป็นแนวสันเขาเดินทางลำบาก

ชายแดนประเทศไทย – ลาว ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

- อำเภอท่าลี่ อำเภอเชียงคาน จังหวัดเลย พบเด็กที่มาจากसानะคาม บ้านปอแก้ว บ่อแดน เมืองหมอ แก่นท้าว
- อำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย พบเด็กข้ามมาจากเวียงจันทน์ บ้านปักสา บ้านปักชัน บ้านโคก มีจุดข้ามแดนที่บ้านฝอยลม
- อำเภอธาตุพนม จังหวัดนครพนม พบเด็กที่มาจากสะพานนะเขต และคำม่วง
- อำเภอดอนตาล จังหวัดมุกดาหาร พบเด็กที่มาจากสะพานนะเขต และคำม่วง
- อำเภอเขมราฐ จังหวัดอุบลราชธานี พบเด็กจากจำปาสัก สะพานนะเขต

จากประเทศกัมพูชา

ชายแดนประเทศไทย - กัมพูชา

- อำเภอคลองใหญ่ เกาะกง จังหวัดตราด
- อำเภอกาบัง อำเภอบ้านโคก อำเภอประสาธน์ จังหวัดสุรินทร์
- อำเภออรัญประเทศ จังหวัดสระแก้ว

แรงงานเด็กลาวที่พบโดยองค์กรพัฒนาเอกชนส่วนใหญ่มาจากเมืองที่อยู่ในแขวงสะพานนะเขตมากที่สุด รองลงมา คือ เด็กจากเมืองห้วยทราย แขวงบ่อแก้ว สำหรับเด็กเขมรพบว่ามาจากปอยเปตมากที่สุด ตามมาด้วยพนมเปญ และเกาะกง มีส่วนน้อยที่มาจากเมืองอื่น ๆ เช่น โอลเสมีต เสียมเรียบ โพธิ์สัต กัมปงจาม โอบาจอน และมองโกล

จากประเทศสหภาพพม่า (กฤตยา อาชวนิจกุล, 2541: 1-7)

ชายแดนประเทศไทย – พม่า

- อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย ข้ามมาทางท่าขี้เหล็ก รัฐฉาน
- อำเภอเชียงดาว (บ้านหนองอูก) จังหวัดเชียงใหม่
- อำเภอฝาง จังหวัดเชียงใหม่
- อำเภอเวียงแหง (บ้านเปียงหลวง) จังหวัดเชียงใหม่ ปัจจุบันใช้เส้นทางนี้บ่อยลง เพราะทางปิดทั้ง 3 อำเภอที่ติดต่อกับเมืองต้น รัฐฉาน
- อำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน มาจากชาวดอร์ รัฐกะเหรี่ยง และหัวเมืองรัฐฉาน
- อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก มาจากเมืองเมียวดี รัฐกะเหรี่ยง
- อำเภอสังขละบุรี (ด่านเจดีย์สามองค์) จังหวัดกาญจนบุรี มาจากเมืองฮาลอคคานี รัฐมอญ
- อำเภอเมือง จังหวัดระนอง มาจากเกาะสอง (ตะนาวศรี)

นอกจากนี้ งานของกฤตยา อาชวนิจกุล (2541) ระบุว่าชาวพม่าจากรัฐฉานจะเข้ามาทางเชียงใหม่เป็นส่วนใหญ่ เช่นเดียวกับประตูด้านจังหวัดแม่ฮ่องสอนซึ่งจะเปิดรับเฉพาะประชาชนที่อยู่ในรัฐติดชายแดน ในขณะที่ประตูด้านแม่สาย แม่สอด ด่านเจดีย์สามองค์ และระนอง เป็นช่องทางที่แรงงานและเครือข่ายนายหน้าจากส่วนต่าง ๆ ของประเทศนิยมใช้กันอย่างแพร่หลาย จากเมืองแต่ละเมือง เช่น มะละแหม่ง ย่างกุ้ง หรือมันตะเลย์ แรงงานอพยพสามารถเดินทางเข้าประเทศไทยได้มากกว่าหนึ่งทาง โดยการชักนำของนายหน้าหรือเครือข่ายส่วนตัว โดยมีได้ขึ้นกับว่าเส้นทางใดจะใกล้หรือสะดวกแต่อย่างใด เพราะส่วนใหญ่แล้วแรงงานจะไม่มีข้อมูลการเดินทางที่ชัดเจนและไม่มีสิทธิเลือก

สำหรับการเดินทางเข้ามาของแรงงานเด็กต่างที่ได้สัมภาษณ์พบว่าแหล่งที่มาสอดคล้องกับงานของเข็มพร วิรุณราพันธ์ (2542) คือ เด็กลาวส่วนใหญ่มาสะพานะเขต และที่สำคัญมีเด็กที่มาจากหมู่บ้านเดียวกันอยู่มาก เป็นที่น่าสังเกตว่าเด็กลาวที่ออกมาจากหมู่บ้านเดียวกัน หรือหมู่บ้านใกล้เคียง แม้ออกมาต่างช่วงเวลา แต่สุดท้ายแล้วส่วนใหญ่ถูกส่งมาทำงานในที่เดียวกัน เช่นจากกลุ่มแรงงานเด็กลาวที่ผู้เขียนได้ไปสัมภาษณ์พบว่าเด็กลาวจากหมู่บ้านเดียวกันในแขวงสะพานะเขต (ดูแผนภาพที่ 4) ถูกส่งมายังฟาร์มเลี้ยงเบ็ดที่จังหวัดราชบุรีอย่างต่อเนื่อง คือ มีเด็กเข้า-ออกหมุนเวียนกันไปตลอด ถึงแม้มีเด็กที่หนีออกไปเพราะทนสภาพการทำงานและการเอาใจเอาเปรียบไม่ไหว หรือเด็กบางคนที่ถูกตำรวจเข้ามากวาดจับในฟาร์มออกไป แต่นายจ้างก็สามารถส่งนายหน้าให้นำเด็กลาวเข้ามาทำงานแทนที่ได้อยู่ตลอด (แรงงานเด็กต่างชาติดลาว, **สัมภาษณ์**, 16 พฤษภาคม 2548) ที่เป็น

เช่นนี้เพราะรัฐไม่สามารถจัดการกับต้นตอของปัญหาการค้าแรงงานเด็กต่างชาติคือ กลุ่มนายหน้า ค้ามนุษย์ และนายจ้างอย่างจริงจัง ส่วนแรงงานเด็กต่างชาติจากประเทศพม่าพบว่าส่วนใหญ่เป็นชนกลุ่มน้อยมาจากรัฐที่อยู่ติดกับแนวชายแดนของไทย โดยเฉพาะเมืองเมียวดี และเมืองท่าชีเหล็ก ในขณะที่แรงงานเด็กต่างชาติจากประเทศกัมพูชามีที่เดินทางมาจากจังหวัดในชนบทที่อยู่ลึกเข้าไปในประเทศบ้าง แต่ส่วนใหญ่ก็ยังคงมาจากปอยเปตชายแดนด้านจังหวัดสระแก้วของประเทศไทย

เส้นทางการเข้าสู่ประเทศไทยแรงงานเด็กต่างชาติส่วนใหญ่ให้ข้อมูลตรงกันว่าพวกเขาเดินทางเข้ามาโดยผ่านช่องทางปกติตรงด่านคนเข้าเมือง แต่ด้วยการอำนวยความสะดวกของนายหน้าและขบวนการค้ามนุษย์ทำให้สามารถผ่านเข้ามาได้โดยไม่ถูกจับ

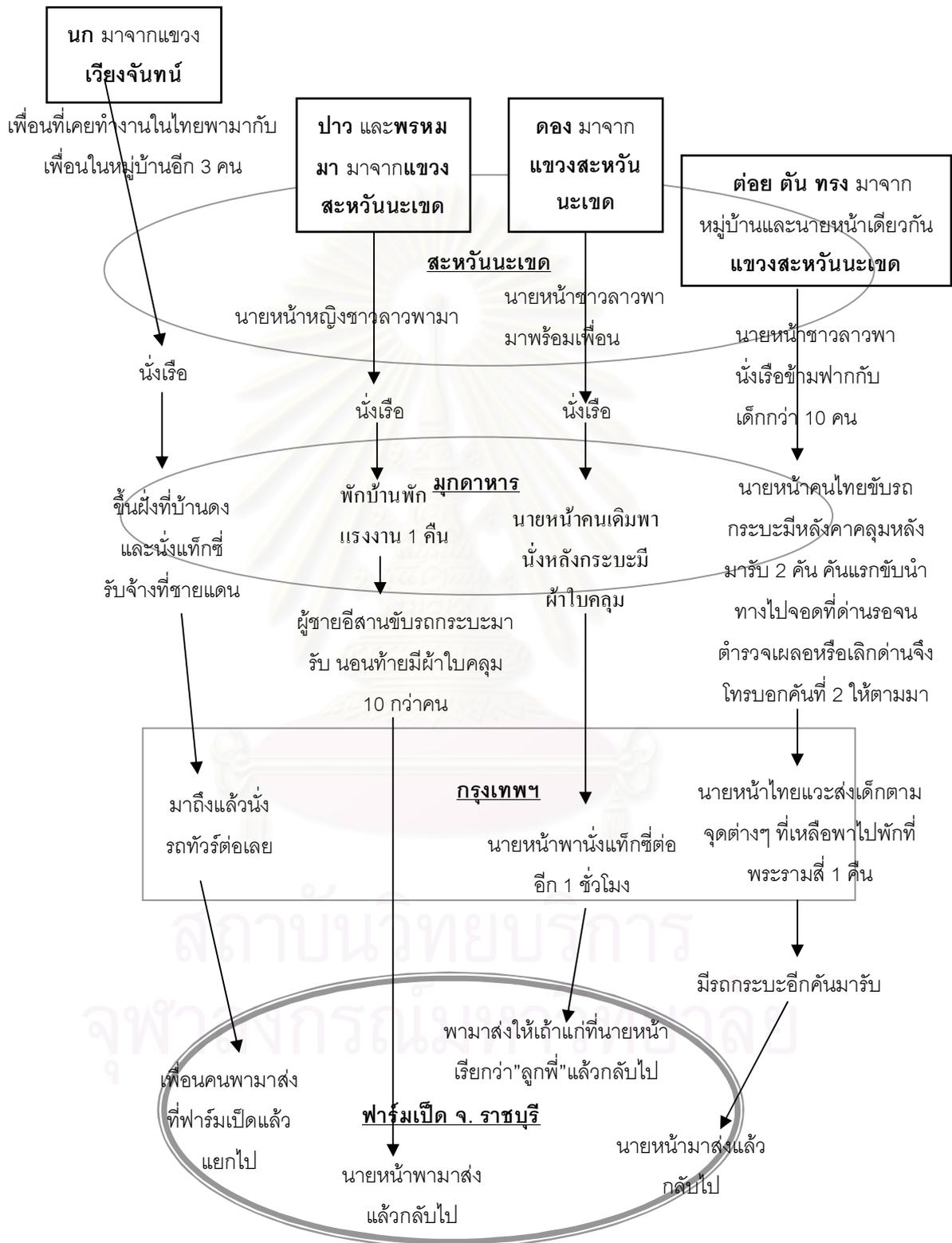
“ผมนั่งรถกระบะมา ในรถมีเด็กอีกประมาณ 15 คนนอนทับกันอยู่ทั้งผู้ชายผู้หญิง มีรถกระบะ 2 คน คันที่เด็กอยู่กับอีกคันเป็นคนไทยขับนำทางไปก่อน เมื่อถึงด่านก็จะโทรบอกรถกระบะคันที่มีเด็กอยู่ให้หยุดก่อนเพราะข้างหน้ามีด่าน แล้วรถคันแรกก็จะจอดคอยอยู่แถวๆ ด่าน รอจนกว่าตำรวจผลออหรือเลิกด่าน จึงจะโทรให้คันที่ 2 ตามมา” (ปอย, แรงงานเด็กต่างชาติดลาว, สัมภาษณ์, 16 พฤษภาคม 2548)

นอกจากนี้ มีแรงงานเด็กต่างชาติที่เดินทางเข้ามาโดยการลักลอบเข้ามาตรงช่องทางที่ไม่มีด่านตรวจคนเข้าเมืองอยู่ ซึ่งจากการสัมภาษณ์มีกรณีแรงงานเด็กพม่าที่เดินข้ามเขาและผ่านป่าเข้ามาเพื่อหลบตำรวจซึ่งใช้เวลาทั้งหมด 10 วันกว่าจะถึงกรุงเทพฯ และเข้าสู่การทำงาน

“ก่อนมาต้องจ่ายค่านายหน้าทั้งหมดกับพี่ชายคนละ 100,000 บาท ต้องเดินข้ามภูเขาในฝั่งพม่า จนกระทั่งมาถึงชายแดน ก็มีนายหน้าคนไทยมารับตัวอีกทีหนึ่ง แล้วก็เดินหลบตำรวจตามป่าเขา มาจนกระทั่งถึงกรุงเทพฯ ทั้งหมดก็ 10 วันกว่าจะมาถึง ต้องกินนอนในป่าบ้าง แต่ถ้าเดินผ่านตลาดก็จะหาซื้ออาหารกินบ้างเพราะแม่ให้เงินติดตัวมาด้วย” (นิล, แรงงานเด็กต่างชาติดพม่า, สัมภาษณ์, 2 พฤษภาคม 2548)

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภาพที่ 4 ตัวอย่างกระบวนการเข้าสู่การทำงานของแรงงานเด็กจากประเทศลาว



ที่มา: แรงงานเด็กต่างชาติสัญชาติลาว, สัมภาษณ์, 16 พฤษภาคม 2548.

3.2.2.2 การคาดประมาณจำนวนและพื้นที่ที่ปรากฏแรงงานเด็กต่างชาติ

ประเทศไทยยังไม่มี การเก็บรวบรวมเพื่อจัดทำฐานข้อมูลคนต่างชาติอย่างเป็นระบบ จึงไม่สามารถระบุได้ว่าจำนวนคนต่างชาติแท้จริงที่มีอยู่ในประเทศนั้นมีจำนวนเท่าใด เพราะฉะนั้น การจะระบุถึงจำนวนเด็กต่างชาติจึงเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก ข้อมูลเกือบทั้งหมดที่ปรากฏให้เห็นกันอยู่นั้นเป็นเพียงการคาดประมาณจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จากนักวิชาการ และนักวิจัยที่ได้ทำการศึกษาในเรื่องดังกล่าว ตลอดจนหนังสือต่างๆ

จำนวนเด็กต่างชาติที่ประมาณการจากข้อมูลการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐ และองค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้องมีดังนี้

1) เด็กต่างชาติจากการประมาณการโดยสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล โดยสังเกตจากการจดทะเบียนแรงงานในหลายจังหวัด พบว่าประมาณร้อยละ 20 ของแรงงานที่จดทะเบียนมีอายุระหว่าง 15-18 ปี ดังนั้น จำนวนแรงงานเด็กต่างชาติที่คาดว่าจะทำงานอยู่ในประเทศไทยในช่วงปี พ.ศ. 2540 จะมีจำนวนประมาณ 194,180 คน โดยคาดประมาณตัวเลขจากร้อยละ 20 ของแรงงานต่างชาติที่ได้รับการคาดประมาณมาก่อนแล้วว่ามี 970,900 คน (กฤตยา อาชวนิจกุล, 2545: 19)

2) เด็กต่างชาติที่ถูกกักกันอยู่ในสำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมืองในฐานะผู้เข้าเมืองผิดกฎหมาย พ.ศ. 2538 – 2540 จำนวน 14,500 คน และเด็กต่างชาติที่ถูกผลักดันกลับประเทศต้นทาง พ.ศ. 2545 – 2546 จำนวน 341 คน (มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก, 2548: 1)

3) หญิงและเด็กต่างชาติที่เข้ารับการคุ้มครองในสถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ พ.ศ. 2542 – 2546 มีจำนวนรวม 1,553 คน มาจากพม่า 426 คน ลาว 347 คน กัมพูชา 711 คน จีน 29 คน เวียดนาม 4 คน และไม่ระบุ 36 คน โดยจะได้นำเสนอตารางแสดงจำนวนหญิงและเด็กต่างชาติจาก 3 ประเทศคือ พม่า กัมพูชา และลาวซึ่งเป็นประชากรเป้าหมายในการศึกษาครั้งนี้เท่านั้น แต่เนื่องจากทางกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการไม่ได้ทำการแยกสถิติหญิงและเด็กต่างชาติออกจากกัน จึงต้องนำเสนอสถิติโดยรวม ดังนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 4 จำนวนหญิงและเด็กต่างชาติที่เข้ารับการคุ้มครองในสถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ในปี พ.ศ. 2542 – 2546

ปี พ.ศ.	สัญชาติ			รวม
	พม่า	ลาว	กัมพูชา	
2542	-	5	-	5
2543	99	52	286	437
2544	96	107	185	388
2545	61	81	121	263
2546	170	102	119	391
รวม	426	347	711	1,484

ที่มา: สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาค้าหญิงและเด็ก อ่างใน มัทนา เขตมี, “ข้อมูลการค้าหญิงและเด็กต่างชาติในประเทศไทยในหน่วยงานภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน” ใน กฤตยา อาชวนิจกุล, บก., คนต่างด้าวในประเทศไทยคือใครบ้าง? มีจำนวนเท่าไร? ระบบฐานข้อมูลแบบไหนคือคำตอบ?, 2547.

4) เด็กต่างชาติที่ได้รับการช่วยเหลือจากองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านให้ความช่วยเหลือเด็กต่างชาติ ได้แก่

- แร้งงานเด็กต่างชาติที่ได้รับการช่วยเหลือจากมูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก พ.ศ. 2543 – 2547 มีจำนวน 234 คน

ตารางที่ 5 จำนวนแร้งงานเด็กต่างชาติที่ได้รับการช่วยเหลือจากมูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก (มพด.) ในปี พ.ศ. 2543 – 2547

ปี พ.ศ.	สัญชาติ			รวม
	พม่า	ลาว	กัมพูชา	
2543	38	15	11	64
2544	16	9	2	27
2545	42	32	3	77
2546	18	27	5	50
2547	5	11	0	16
รวม	119	94	21	234

ที่มา: มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก (มพด.), เอกสารแผ่นพับ “การข้ามนุษย์ในเรื่องแร้งงานเด็ก”, 2547.

- หญิงและเด็กต่างชาติที่ได้รับการช่วยเหลือจากมูลนิธิผู้หญิง พ.ศ. 2541 -2546 มีจำนวน 1,364 คน เป็นเด็กต่างชาติ 469 คน และผู้หญิง 583 คน แยกเป็น พม่า 738 คน ลาว 307 คน กัมพูชา 95 คน และเวียดนาม 55 คน และจากประเทศอื่นๆ 169 คน ในที่นี่จะได้นำเสนอตารางแสดงจำนวนหญิงและเด็กต่างชาติจาก 3 ประเทศคือ พม่า กัมพูชา และลาวซึ่งเป็นประชากรเป้าหมายในการศึกษาครั้งนี้เท่านั้น แต่เนื่องจากทางมูลนิธิไม่ได้แยกสถิติหญิงและเด็กต่างชาติออกจากกัน จึงต้องนำเสนอสถิติโดยรวม ดังนี้

ตารางที่ 6 จำนวนหญิงและเด็กต่างชาติที่ได้รับการช่วยเหลือจากมูลนิธิผู้หญิง พ.ศ. 2541 -2546

ปี พ.ศ.	สัญชาติ			รวม
	พม่า	ลาว	กัมพูชา	
2541	55	9	13	77
2542	117	12	29	158
2543	213	40	3	256
2544	130	98	17	245
2545	95	92	19	206
2546	128	56	14	198
รวม	738	307	95	1,140

ที่มา: มัทนา เสดมี, “ข้อมูลการค้าหญิงและเด็กต่างชาติในประเทศไทยในหน่วยงานภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน” ใน กฤตยา อาชวนิจกุล, บก., คนต่างด้าวในประเทศไทยคือใครบ้าง? มีจำนวนเท่าไร? ระบบฐานข้อมูลแบบไหนคือคำตอบ?, 2547.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

- เด็กต่างชาติที่ได้รับความช่วยเหลือจากมูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 – 2546 มีจำนวนรวม 133 คน เป็นเด็กพม่า 114 คน เด็กลาว 14 คน จีน 4 คน และกัมพูชา 1 คน ซึ่งจะได้นำเสนอตารางแสดงจำนวนเด็กต่างชาติจาก 3 ประเทศคือ พม่า กัมพูชา และลาว ที่ได้รับการช่วยเหลือ ดังนี้

ตารางที่ 7 จำนวนเด็กต่างชาติที่ได้รับการช่วยเหลือจากมูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก พ.ศ. 2543 -2546

ปี พ.ศ.	สัญชาติ			รวม
	พม่า	ลาว	กัมพูชา	
2543	14	-	-	14
2544	41	-	-	41
2545	7	9	-	16
2546	52	5	1	58
รวม	114	14	1	132

ที่มา: มูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก อ่างใน มัทนา เขตมี, “ข้อมูลการค้าหญิงและเด็กต่างชาติในประเทศไทยในหน่วยงานภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน” ใน กฤตยา อาชวนิจกุล, บก., คนต่างด้าวในประเทศไทยคือใครบ้าง? มีจำนวนเท่าไร? ระบบฐานข้อมูลแบบไหนคือคำตอบ?, 2547

5) จำนวนเด็กต่างชาติที่มากขึ้นทะเบียนราษฎรทั่วประเทศ ตามนโยบายการจัดระบบแรงงานต่างชาติ ปี พ.ศ. 2547 ข้อมูล ณ วันที่ 31 สิงหาคม 2547 โดยสำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าว มีดังนี้

- เด็กต่างชาติแรกเกิด – 11 ปี รวม 59,331 คน
- เด็กต่างชาติอายุ 12 – 14 ปี รวม 15,944 คน
- เด็กอายุ 15 ปีขึ้นไป รวม 1,032,252 คน

จากข้อมูลข้างต้นจะพบว่าข้อมูลจำนวนเด็กต่างชาตินั้นค่อนข้างกระจัดกระจาย และมีความหลากหลายของช่วงเวลาเป็นลักษณะการเก็บข้อมูลเฉพาะเรื่อง และเป็นคราวๆ ไป ทำให้ข้อมูลที่ปรากฏของแต่ละแห่งมีส่วนที่เหลื่อมล้ำกันอยู่ การดูข้อมูลเพื่อหาข้อสรุปว่าจำนวนเด็กต่างชาติที่แท้จริงมีเท่าใดจึงยังทำได้ยาก ส่วนข้อมูลสถิติแรงงานเด็กต่างชาติโดยตรงนั้นน้อยมาก

ส่วนใหญ่จะไม่มีการจำแนกประเภทของเด็กต่างชาติที่ได้รับการช่วยเหลือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือที่ถูกจับกุมและส่งกลับโดยสำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมือง อีกทั้งยังถูกนำไปรวมกับหญิงต่างชาติ เมื่อไม่สามารถรู้จำนวนที่แน่ชัด จะทำให้ไม่สามารถประเมินสถานการณ์ปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติได้ว่ามีความรุนแรงมากน้อยเพียงใด

สำหรับพื้นที่ที่ปรากฏเด็กต่างชาติ จากรายงานสถานการณ์เด็กต่างชาติในประเทศไทยของมูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก (2548: 2) พบว่าเด็กต่างชาติกระจายตัวอยู่ทั่วทุกภูมิภาคของประเทศไทย โดยในจังหวัดที่อยู่ตามแนวชายแดนจะมีความหนาแน่นสูงกว่าจังหวัดที่อยู่รอบใน ซึ่งจากจำนวนเด็กต่างชาติที่มากขึ้นทะเบียนราษฎรทั่วประเทศ ข้อมูล ณ วันที่ 31 สิงหาคม 2547 โดยสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว พบว่าพื้นที่ที่มีจำนวนเด็กต่างชาติในช่วงอายุ แรกเกิด - 14 ปี สูงสุด 5 อันดับแรก ได้แก่

- 1) จังหวัดตาก จำนวน 12,525 คน เป็นชาย 6,478 คน เป็นหญิง 6,047 คน
- 2) จังหวัดระนอง จำนวน 9,288 คน เป็นชาย 4,934 คน เป็นหญิง 4,354 คน
- 3) จังหวัดกาญจนบุรี จำนวน 6,432 คน เป็นชาย 3,399 คน เป็นหญิง 3,033 คน
- 4) จังหวัดพังงา จำนวน 3,918 คน เป็นชาย 2,287 คน เป็นหญิง 1,631 คน
- 5) จังหวัดสมุทรสาคร จำนวน 3,582 คน เป็นชาย 1,954 คน เป็นหญิง 1,628 คน

ในเขตพื้นที่ชั้นในของประเทศ อย่างกรุงเทพมหานคร จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่รัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน พบว่ามีแรงงานเด็กต่างชาติทำงานกระจายตัวกันอยู่ในเขตมีนบุรี คลองจั่น และรามคำแหงทั้ง 3 เขตนี้มักเป็นแรงงานเด็กขายดอกไม้ตามถนน และร้านอาหารมีแก๊งคนพม่า ซึ่งเป็นอิสลามเป็นคนคอยควบคุม ในบริเวณชอยนานา สนามหลวง รังสิต และบางแค มักเป็นแหล่งทำงานของแรงงานเด็กกัมพูชา นอกจากนี้ก็มีเขตจตุจักร และรัชดาที่พบแรงงานเด็กต่างชาติ สำหรับแหล่งจ้างงานแรงงานเด็กต่างชาติที่สำคัญอีกแห่งคือ เขตบางขุนเทียน แต่เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีโรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็กแบบครัวเรือนอยู่เป็นจำนวนมาก กล่าวคือ มีการดัดแปลงที่พักอาศัยเป็นสถานประกอบการขนาดเล็ก ทำให้ไม่สามารถเข้าถึงได้ง่าย การเข้าไปตรวจสอบโรงงานเหล่านั้นทำได้ยากลำบากมาก จึงไม่มีข้อมูลที่ชัดเจนเกี่ยวกับสภาพการทำงานและสภาพความเป็นอยู่ของแรงงานเด็กต่างชาติในพื้นที่นี้ ซึ่งถือเป็นพื้นที่ที่มีสภาพแวดล้อมที่ทำให้แรงงานเด็กต่างชาติเสี่ยงต่อการถูกละเมิดได้ง่าย

3.2.3 ลักษณะการเข้ามา: แหล่งอุปทานแรงงานเด็กต่างชาติในประเทศต้นทางและประเทศไทย

รูปแบบหรือลักษณะการเข้ามาทำงานของแรงงานเด็กต่างชาติ สะท้อนให้เห็นถึงแหล่งอุปทานที่จะถูกป้อนเข้าสู่ตลาดแรงงานในประเทศไทย ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 4 กลุ่มสำคัญ ดังนี้

1) เด็กต่างชาติที่เดินทางเข้ามาด้วยตนเอง มากับเพื่อน หรือคนรู้จัก

มีเด็กต่างชาติจำนวนมากที่สมัครใจเดินทางเข้ามาเสี่ยงโชคในประเทศไทยด้วยตัวเอง ซึ่งการเข้ามาในรูปแบบนี้มีเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ โดยการตัดสินใจที่จะเดินทางทำงานอาจเริ่มจากการได้รับการชักชวนจากเพื่อน หรือคนรู้จักที่เคยมาทำงานในประเทศไทยที่กลับไปเยี่ยมบ้านให้มาทำงานด้วยกัน มีทั้งที่ขออนุญาตพ่อแม่มาทำงาน หนีมาโดยไม่บอกให้ทางบ้านรู้ หรือพ่อแม่เต็มใจอยากให้มาทำงานเอง (วาสนา อิมเอม, 2541: 37) เด็กต่างชาติบางคนเดินทางเข้ามาโดยอาศัยความสัมพันธ์กับเครือข่ายแรงงานย้ายถิ่นในประเทศไทย ซึ่งอาจจะเป็นญาติพี่น้อง หรือคนในชุมชน ซึ่งกลุ่มเด็กที่มีเครือข่ายญาติรองรับถือว่ามีส่วนทำให้ตกอยู่ในภาวะเสี่ยงต่อการถูกเอารัดเอาเปรียบหรือประสบปัญหาในการทำงานน้อยกว่าเมื่อเทียบกับกลุ่มอื่นๆ เพราะมีคนคอยให้คำแนะนำ และมีการคัดกรองงานให้ในขั้นหนึ่งแล้วก่อนที่让孩子มาทำ ส่วนใหญ่มักจะพาไปทำงานที่เดียวกัน หรือนำไปฝากให้ทำงานกับคนรู้จัก นอกจากนี้ เด็กต่างชาติที่ได้รับการบอกเล่าถึงประสบการณ์ และข้อมูลในการทำงานจากเครือข่ายแรงงานย้ายถิ่นแล้ว จะทำให้สามารถรู้จักเอาตัวรอดมากขึ้นหากประสบปัญหาในการทำงาน หรือในอีกทางหนึ่ง เด็กบางคนจะเกิดความคาดหวังเกี่ยวงานที่ทำสูงขึ้นไปอีก เช่น ต้องการรายได้ที่สูงขึ้น เป็นงานที่มีอิสระ ไม่ต้องทำงานหนัก เป็นต้น

ตัวอย่างกรณีศึกษา เช่น

“เดินทางมาทำงานเมืองไทยแล้ว 2 ครั้ง แต่ละครึ่งก็จะเปลี่ยนงานไปเรื่อยๆ ตอนมาครั้งแรกของนั้นมีญาติมาชวนให้มาทำงานบ้าน หลังจากทำไปได้สักหนึ่งปีก็รู้สึกเบื่อ ทั้งที่เจ้านายก็ดี เงินเดือนก็ได้ครบ แต่รู้สึกว่างานมันจำเจ และเงินเดือนน้อยไป เลยย้ายไปทำงานที่ใหม่ในโรงงาน กระสอบตามเพราะเพื่อนที่มาจากหมู่บ้านเดียวกันที่ลาวแนะนำมา ทำได้สักพักก็รู้สึกคิดถึงบ้าน ก็เลยออกจากงานกลับไปอยู่บ้าน หลังจากกลับไปไม่นานก็กลับมาทำงานอีก คราวนี้ไปทำงานในสวนส้มที่สุราษฎร์ธานีกับพี่ชาย แต่ก็ลาออกอีกเพราะรู้สึกเบื่อ งานมันหนักเกินไป อีกรายนี้ก็เพราะอยากมาทำงานในกรุงเทพฯมากกว่าจะได้เงินเยอะกว่าที่เดิม ก็โทรหาเพื่อนที่กรุงเทพฯ เพื่อให้ช่วยหางานให้ แต่ไม่ทันที่จะเปลี่ยนงานก็ถูกจับเสียก่อน” (นุ่น, แรงงานเด็กลาว, สัมภาษณ์, 25 พฤษภาคม 2548)

อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตจากการสัมภาษณ์แรงงานเด็กต่างชาติว่าข้อมูลที่ได้
ได้รับจากเครือข่ายแรงงานย้ายถิ่น หรือแรงงานคืนถิ่นมักจะมีเฉพาะในด้านดีเป็นส่วนใหญ่
โดยเฉพาะประเภทงานที่จะได้ทำและค่าจ้างที่จะได้รับ ทำให้เด็กไม่เกิดความตระหนักถึงปัญหาที่
ตนเองต้องไปประสบเมื่อเข้าสู่ตลาดแรงงานในประเทศไทยแล้ว ไม่มีการเตรียมความพร้อมก่อน
เดินทางไปทำงาน ดังนั้น เมื่อไปเจอกับสภาพการทำงานที่ไม่ได้เป็นอย่างที่คาดหวังไว้ตามที่ได้รับการ
บอกเล่ามาทำให้เด็กต้องจำยอมทำงานนั้นๆ

2) เด็กต่างชาติที่ติดตามครอบครัวเข้ามาทำงานในประเทศไทย

ในกรณีของเด็กที่เดินทางเข้ามาประเทศไทยพร้อมกับครอบครัวอาจยังไม่ได้เข้าสู่
ตลาดแรงงานในช่วงแรก แต่หลังจากที่ติดตามพ่อแม่หรือสมาชิกคนอื่นๆ ในครอบครัวไปทำงาน
ด้วย ในขณะที่ตนเองยังไม่มีกิจกรรมอื่นทำ อีกทั้งไม่มีโอกาสทางการศึกษา เมื่อมีเวลาว่างมากจึง
เริ่มต้นจากการช่วยพ่อแม่ทำงานเล็กๆ น้อยๆ จนตัดสินใจเข้าสู่การเป็นแรงงานเด็กอย่างเต็มตัว
เพื่อช่วยพ่อแม่ทำงานเพิ่มรายได้ให้กับครอบครัว ส่งผลให้ลูกหลานแรงงานต่างชาติเหล่านี้เข้าสู่
ตลาดแรงงานตั้งแต่อายุยังน้อย ดังนั้น แม้เด็กบางคนจะไม่มีเป้าหมายเข้ามาเพื่อทำงาน แต่ใน
ท้ายที่สุดก็ต้องเข้าสู่กระบวนการทำงานโดยไม่ได้ตั้งใจ (มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก, 2545: 25)

3) เด็กต่างชาติที่เข้ามาประเทศไทยโดยกระบวนการค้ามนุษย์

เด็กต่างชาติที่เดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยโดยกระบวนการค้ามนุษย์
สามารถแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะด้วยกันคือ (โครงการระหว่างประเทศว่าด้วยการแก้ไขปัญหา
แรงงานเด็ก องค์การแรงงานระหว่างประเทศ, 2547: 11)

- **แบบที่ 1** คือ โดนบังคับขู่เข็ญ ใช้เล่ห์เหลี่ยมชักจูงหรือหลอกลวงให้เข้ามาเป็น
แรงงาน โดยเป็นการบังคับตั้งแต่ต้นทางจนถึงปลายทาง

- **แบบที่ 2** คือ เต็มใจไปกับนายหน้าขบวนการค้ามนุษย์หรือในบางแห่งพบว่าเด็ก
เป็นฝ่ายออกเสาะหานายหน้าเองด้วยตัวเอง

กระบวนการค้ามนุษย์เริ่มต้นขึ้นเมื่อนายหน้าเข้าไปชักชวนเด็กต่างชาติจาก
หมู่บ้านหรือในชุมชน โดยเสนองานรายได้ดีในประเทศปลายทาง จากนั้นก็จัดการพาเด็กกลับบ้าน
เมืองซึ่งทำกันเป็นขบวนการ มีผู้สมรู้ร่วมคิดในการค้ามนุษย์เข้ามาอำนวยความสะดวกในการผลิต
หรือปลอมแปลงเอกสารการเดินทางเมื่อเด็กเดินทางข้ามพรมแดนแล้ว และมีการส่งต่อกันระหว่าง
นายหน้าในประเทศต้นทาง และในประเทศปลายทาง หรือประเทศทางผ่าน หรือในบางรายก็เป็น
นายหน้าคนเดียวที่นำพาเด็กมาจนถึงขั้นตอนส่งให้กับนายจ้าง หลังจากนั้นจะนำเด็กมาพักอยู่ที่
พักแรงงานในพื้นที่บริเวณใกล้เคียงกับชายแดน เพื่อรอส่งต่อไปยังยังสถานที่ทำงานต่อไป

(โครงการระหว่างประเทศว่าด้วยการแก้ไขปัญหาระงาเนงงานเด็ก องค์การแรงงานระหว่างประเทศ, 2547: 14)

ในปัจจุบันขบวนการค้ำมนุษย์ประเภทลักพาหรือบังคับข่มขู่ โดยใช้กำลัง แล้วนำตัวออกนอกประเทศลดน้อยลงมากเมื่อเปรียบเทียบกับการค้ำมนุษย์โดยวิธีอื่นๆ เช่น การหลอกลวงเรื่องสภาพการทำงานที่แท้จริง เนื่องจาเป็นการทำงานประกอบอาชญากรรมที่ลงทุนสูง และต้องมีการควบคุมที่แน่นหนา และมีความเสี่ยงสูงเกินไปสำหรับค่าตอบแทนที่จะได้รับ ในขณะที่การใช้วิธีบังคับหรือหลอกลวงให้แรงงานที่ตั้งใจเข้ามาทำงานประเภทหนึ่งต้องมาทำงานอีกประเภทหนึ่งเป็นวิธีหลักที่ใช้กันมากในกลุ่มนักค้าแรงงานเด็กต่างชาติ ซึ่งส่วนใหญ่จะกระทำโดยคนรู้จักกันและพ่อแม่หรือผู้ปกครองที่ดูแลเด็กก็มักรับรู้เงื่อนไขในการทำงานด้วย

ตัวอย่างกรณีศึกษา เช่น

“หนูถูกแม่เลี้ยงขายให้กับเจ้าแก แม่เลี้ยงหลอกว่าให้ยาไปขายดอกไม้จะได้เอาเงินมารักษาแม่แท้ๆ ของตัวเองที่นอนป่วยอยู่ หนูโกรธแม่เลี้ยงแต่ก็ทำอะไรได้เพราะแม่เลี้ยงรับเงินจากเจ้าแกไปแล้ว 4,000 บาท จากนั้น เจ้าแกกับลูกน้องอีก 2 คนก็พาหนูนั่งรถสองแถวจากบ้านมาถึงชายแดน แล้วก็ให้เดินต่อตั้งแต่ตี 2 – 6 โมงเช้า จนมาถึงด่านอรัญฯ ตำรวจนึกว่าเป็นคนไทยเพราะเจ้าแกไม่ให้พูดอะไร แล้วก็นั่งรถต่อมาลงแถวหัวลำโพงที่กรุงเทพฯ พอมาถึงเจ้าแกก็กลับบังคับให้ไปขโมยมือถือ ถ้าไม่ทำก็ขู่ว่าจะตี หรือเอามีดกรีดหน้า หนูคิดจะหนีเหมือนกันตอนนั่งรถไปขโมยของตามห้าง แต่ก็กลัวถูกเจ้าแกตามล่าเอาตัวมาทำร้าย เลยต้องยอมอดทนทำงานไป” (พารา, แรงงานเด็กกัมพูชา **สัมภาษณ์**, 2 พฤษภาคม 2548)

“มีคนในหมู่บ้านมาชวนผมกับเพื่อนอีก 3 คนมาทำงานเลี้ยงไก่ที่เมืองไทย เขาบอกว่าจะได้เงินเดือนละ 2,000 บาท ผมคิดว่าอยู่บ้านเลี้ยงวัวควายช่วยพ่อแม่ก็ได้เงินมากมายอะไร เลยลองมาเสี่ยงดวงที่เมืองไทยดีกว่า ตอนออกเดินทางจากบ้านก็ประมาณเที่ยงคืนได้ มีนายหน้าผู้หญิงคนลาวพานั่งเรือข้ามฝั่งจากสะพานนะเขตมาถึงมุกดาหารก็ตีหนึ่งพอดี จากนั้นก็มีผู้ชายอีสาน 2 คนมารับต่อ เอาผมกับเพื่อนๆ และคนอื่นๆ ที่มาพร้อมกันไม่ต่ำกว่า 10 คน มาไว้ที่บ้านพักอยู่ในเชียงนา เป็นบ้าน 2 ชั้นมีแต่หลังคา ช่างๆ เปิดโล่ง มี 2 ผัวเมียเฝ้าคนงานอื่นๆ ที่มาพักออกไปทำงานตามเมืองต่างๆ อยู่แล้ว ประมาณ 20 คน พักอยู่คืนเดียวพอรุ่งเช้าคนอีสานที่พามา ก็ให้ผมกับคนอื่นๆ อีก 10 คนนอนลงที่ท้ายรถกระบะ แล้วก็เอาผ้าใบมาปิดทับจนหายใจแทบไม่ออก ร้อนก็ร้อน เปียดก็เปียด จนกระทั่งรถขับมาถึงฟาร์มเปิดที่ราชบุรี” (ปาน, แรงงานเด็กลาว, **สัมภาษณ์**, 16 พฤษภาคม 2548)

4) เด็กต่างชาติที่เกิดขึ้นใหม่ในประเทศไทย

เด็กต่างชาติที่เกิดใหม่ในประเทศไทยเป็นกลุ่มที่มีแนวโน้มจะเข้าสู่ตลาดแรงงานเมื่อโตขึ้น เช่นเดียวกับกลุ่มเด็กที่ติดตามครอบครัวเข้ามาและเข้าสู่ตลาดแรงงานในภายหลัง ทั้งนี้ ก็เพื่อช่วยเหลือครอบครัว และเพื่อความอยู่รอดของตัวเองในที่สุด จำนวนเด็กต่างชาติที่เกิดจากกลุ่มแรงงานต่างชาติเข้ามาทำงานยังไม่มีรายงานวิจัยและคาดประมาณภาพรวมของอัตราการเกิดและภาวะเจริญพันธุ์ของแรงงานต่างชาติอย่างเป็นทางการที่เป็นระบบ เท่าที่มีการศึกษาไว้เป็นการสำรวจเฉพาะพื้นที่เท่านั้น หากพิจารณาจำนวนเด็กเกิดใหม่จากการสอบถามโรงพยาบาล หรือสถานพยาบาลต่างๆ ทั่วประเทศ มีงานวิจัยของ กฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ (2540) ที่ได้ทำการสำรวจสถิติเด็กเกิดใหม่จากโรงพยาบาล 88 แห่งใน 22 จังหวัดชายแดนทั่วประเทศ พบว่าระหว่างปี พ.ศ. 2535 – 2539 มีรายการเกิดของเด็กต่างชาติรวม 6,209 คน โดยเฉลี่ยแล้วมีเด็กที่เกิดจากแรงงานต่างชาติประมาณปีละไม่น้อยกว่า 2,000 คน เมื่อจำแนกตามสัญชาติของบิดามารดาพบว่าสัญชาติพม่ามีจำนวนสูงสุด รองลงมาคือ ลาว ส่วนสัญชาติกัมพูชาพบจำนวนไม่มากนัก (กฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ, 2540 อ้างใน กฤตยา อาชวนิจกุล, 2545: 42)

ส่วนข้อมูลการสำรวจแรงงานเด็กต่างชาติเกิดใหม่ของมูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก จากโรงพยาบาลของรัฐ และโรงพยาบาลของเอกชนเพียงแห่งเดียว คือ โรงพยาบาลศรีวิชัย 5 จังหวัดสมุทรสาคร พบว่า ในปี พ.ศ. 2544 (ระหว่างเดือนตุลาคม พ.ศ. 2543 - เดือนกันยายน พ.ศ. 2544) มีจำนวน 14,296 คน และในปี พ.ศ. 2545 (ระหว่างเดือนตุลาคม พ.ศ. 2544 - เดือนกันยายน พ.ศ. 2545) มีจำนวน 15,772 คน (กลุ่มพัฒนาระบบบริการ สำนักพัฒนาระบบบริการสุขภาพ กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข อ้างใน มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก, 2548: 4)

ตัวอย่างกรณีศึกษา เช่น

“หนูเป็นลูกครึ่งกัมพูชา – เวียดนาม เกิดที่ตราดเพราะพ่อกับแม่ย้ายมาอยู่ที่ตราด 10 กว่าปีแล้ว แต่ตอนนี้ย้ายมาอยู่แถวชอยลาซาล ที่ในกรุงเทพฯ พ่อกับแม่ขายของตามตลาดนัด หนูก็ไปช่วยบ้าง พอเรียนจบชั้น ป. 3 ก็ต้องออกจากโรงเรียนมาทำงาน เพราะพ่อแม่ไม่มีเงินส่งต่อ แต่หนูอยากหาเงินได้เยอะๆ กว่าชายของที่พ่อแม่ทำ เพราะได้เงินไม่แน่นอน ถ้าฝนตกก็อดขาย จึงคิดหาอย่างอื่นทำ เห็นเพื่อนบางคนแถวบ้านมันไปซักรองทำให้แขกฝรั่งที่ชอยนานาได้เงินดี เลยไปทำดูบ้าง พ่อแม่ก็ไม่ได้บังคับอะไร แต่หนูอยากช่วยพ่อแม่เอง” (อารมณ, แรงงานเด็กกัมพูชาสัมภาษณ์, 2 พฤษภาคม 2548)

โดยสรุปลักษณะการเดินทางเข้ามาของแรงงานเด็กต่างชาติที่ทำการสัมภาษณ์พบว่าทั้งหมดลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายไม่ว่าจะเข้ามากับครอบครัวหรือเครือข่าย และโดยเฉพาะ

อย่างยิ่ง กลุ่มเด็กที่มากับขบวนการค้ามนุษย์ซึ่งมีมากที่สุด ส่วนกรณีที่เดินทางมาด้วยตนเอง หรือมากับเพื่อนโดยไม่ผ่านนายหน้านั้น จากจำนวนเด็กที่สัมภาษณ์ทั้งหมด 31 คนไม่พบว่ามีเลย ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่าส่วนหนึ่งเป็นเพราะนโยบายสกัดกั้นผู้ลักลอบเข้าเมืองตามแนวบริเวณ ชายแดนของประเทศไทยเข้มงวดมากขึ้นตามปริมาณแรงงานต่างชาติที่ทะลักเข้าสู่ประเทศมากขึ้นเรื่อยๆ ทำให้ช่องทางการเข้าเมืองโดยถูกกฎหมายสำหรับคนต่างชาติถูกจำกัดลง ในขณะเดียวกัน ก็เกิดการขยายตัวของขบวนการค้ามนุษย์เพื่อตอบสนองต่อความต้องการเดินทางเข้ามาแสวงหา โอกาสที่ดีกว่าในประเทศไทย ซึ่งเด็กต่างชาติส่วนใหญ่ที่ตัดสินใจเดินทางมายังประเทศไทยก็ เพราะมีขบวนการค้ามนุษย์เหล่านี้อำนวยความสะดวกให้

3.2.4 ประเภทงานที่ทำ: ตลาดแรงงานเด็กต่างชาติในประเทศไทย

มูลเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดการย้ายถิ่นของแรงงานเด็กต่างชาติหรือการค้า เด็กข้ามชาติมายังประเทศไทย คือ การมีอุปสงค์ หรือความต้องการจ้างแรงงานเด็กต่างชาติใน ประเทศปลายทาง โดยเฉพาะในตลาดแรงงานระดับล่างที่มีลักษณะเป็นงานสกปรก งาน ยากลำบาก และงานอันตราย ซึ่งคนไทยไม่นิยมทำงานประเภทนี้ ประกอบกับลักษณะแรงงานที่ ตลาดแรงงานประเภทนี้ต้องการคือ เป็นแรงงานราคาถูก ควบคุมง่าย ทำให้แรงงานเด็กต่างชาติถือเป็นสินค้าที่ตลาดต้องการเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ

ประเภทของแรงงานเด็กที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย แบ่งได้เป็น 2 ประเภท ตาม ระยะเวลาในการทำงาน ได้แก่

1) ทำงานชั่วคราว หรือเข้าไป – เย็นกลับ เช่น เข้ามาทำงานตามฤดูกาล ระยะเวลา 10 วัน ถึง 3 เดือน บริเวณที่พบได้แก่ ชายแดนไทย – กัมพูชา มักจะพบแรงงานเด็กกัมพูชาทำงานอยู่ เป็นจำนวนมากบริเวณตลาดโรงเกลือ อำเภออรัญประเทศ จังหวัดสระแก้ว โดยจะเข้ามาทำงาน เฉพาะช่วงที่อนุญาตให้เข้ามาได้ ซึ่งเวลาการผ่อนปรนจะแตกต่างกันไป ตามข้อปฏิบัติของแต่ละ จุดผ่านแดน มีตั้งแต่เด็กเล็กอายุไม่ถึง 10 ปี ที่ทำงานรับจ้างร่วมกับผู้ใหญ่ ประเภทงานที่ทำส่วนใหญ่เป็นงานรับจ้างทั่วไป เช่น รับจ้างขูดเนื้อปลา รับจ้างเด็ดพริก แยกของ เข็นรถส่งของ เป็นต้น เด็กจะได้รับค่าแรงถูกมากโดยเฉลี่ยประมาณวันละ 20 – 30 บาทเท่านั้น (รัตใจ อัจฉยุตโกศล เกสร จรรยา และปิยพันธุ์ จรรยา, 2541: 19) สำหรับชายแดนไทย – ลาว ไม่ค่อยพบเด็กลาวมากนัก ตามย่านการค้าชายแดนไทย – ลาว การเดินทางข้ามแม่น้ำโขงไม่สะดวกต่อการเข้ามาทำงานแบบ เข้าไป - เย็นกลับเหมือนกับฝั่งชายแดนด้านไทย – กัมพูชา (วาสนา อิมเอม, 2541: 40) ส่วนเด็ก ลาวข้ามฝั่งเข้ามาทำงานมักจะมาทำในช่วงปิดภาคเรียน บริเวณชายแดนฝั่งจังหวัดมุกดาหาร และ ชายแดนไทย – พม่า พบแรงงานเด็กเข้ามาทำงานบริเวณชายแดนจังหวัดตาก จังหวัดกาญจนบุรี และอำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย (มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก, 2548: 3)

2) ทำงานแบบถาวร พบเด็กต่างชาติทำงานแบบนี้ทั้งบริเวณชายแดน ตามจังหวัด และเมืองใหญ่ๆ ของประเทศไทย

จากการสัมภาษณ์แรงงานเด็กต่างชาติ และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องสามารถสรุปประเภทงานที่ถือเป็นตลาดแรงงานสำคัญของแรงงานเด็กต่างชาติ และเป็นประเภทงานที่แรงงานเด็กต่างชาติมักประสบปัญหาจากการทำงาน โดยแบ่งได้เป็น 6 ประเภทหลักๆ ดังนี้

1) งานภาคอุตสาหกรรม

พบแรงงานเด็กต่างชาติทำงานอยู่ตามโรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็ก เช่น โรงงานเหล็ก โรงงานหม้อน้ำ โรงงานตัดเย็บเสื้อผ้า โรงงานปลาเค็ม โรงงานทำขนมจีน โรงเลื่อยไม้ โรงงานผลิตน้ำดื่ม ลักษณะสถานที่ทำงานของเด็กต่างชาติ มักเป็นสถานประกอบการขนาดเล็กที่อยู่ในระบบการจ้างเหมาการผลิต (Subcontracting system) ของโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่อีกทีหนึ่ง เป็นโรงงานห้องแถวหรือดัดแปลงบ้านพักส่วนบุคคลมาทำเป็นสถานที่สำหรับให้เด็กทำงานหรือผลิตสินค้า เด็กจะทำงานอยู่รวมกันเป็นกลุ่ม เช่น โรงงานเหล็กในกรุงเทพฯ ที่มีมูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็กเข้าไปพบกลุ่มเด็กสาว อายุระหว่าง 12-16 ปี ทำงานประกอบพับบานประตู กลอนประตู หรือ ลูกบิดที่จับประตู หน้าต่าง แรงงานเด็กเหล่านี้จะทำงานคล้ายกับผู้ใหญ่โดยทำงานวันละ 8 ชั่วโมงขึ้นไป มีวันหยุดเฉพาะวันอาทิตย์ ได้รับค่าแรงเพียงวันละ 60 บาท เป็นต้น (วาสนา อิมเอม, 2541: 41)

ลักษณะการทำงานของเด็กอาจไม่ใช่งานที่หนักมากนัก แต่เป็นงานที่มีระยะเวลาในการทำยาวนาน เป็นงานที่ต้องทำซ้ำๆ เน้นปริมาณในการผลิตต่อวันให้มากที่สุด ทำให้เด็กต้องนั่งหรือยืนอยู่กับที่เป็นเวลานานๆ และในบางประเภทงานก็ต้องสัมผัสกับสารเคมีที่เป็นวัตถุพิษในการผลิต ในขณะที่โรงงานบางแห่งนายจ้างให้อิสระกับเด็กสามารถออกไปไหนมาไหนได้ ไม่ถูกกักขังหรือบีบบังคับให้อยู่ภายในโรงงานตลอดเวลา และหากทำงานนอกเวลาจะได้รับค่าล่วงเวลาด้วยการทำงานของแรงงานเด็กต่างชาติตามโรงงานต่าง ๆ มีความหลากหลายระหว่างการทำงานที่เด็กสมัครใจ ฟังพอใจกับรายได้และสวัสดิการที่รับ ไปจนถึงเด็กที่ถูกบังคับให้ทำงานหนัก ค่าแรงต่ำ หรือไม่ได้รับค่าแรงเลย เนื่องจากนายหน้าได้เบิกค่านายหน้าไปและนายจ้างหักจากเงินเดือนของเด็ก

ตัวอย่างกรณีศึกษา เช่น

“ทำงานปั่นขนมปังปอนด์ แล้วก็ขนมเปียะ บางทีก็ต้องแบกแป้งขนมปังที่ผสมแล้วไปให้เขาปั่น หนักเหมือนกันประมาณ 10 – 20 กิโลได้ ต้องตื่นมาทำงานตั้งแต่หกโมงเช้า เลิกงานก็ไม่แน่นอน ดึกมากที่สุดก็ประมาณ 3 ทุ่ม เพราะต้องรอคนมารับขนม นายจ้างอนุญาตให้หยุดทุกวันอาทิตย์ก็ออกไปเที่ยวที่มหาชัยบ้าง ตีรถชนขนมเขาไป ได้เงินเดือนเดือนละ 2,500 บาท พอได้ก็ให้พี่สาวที่มาทำงานในมหาชัยเหมือนกันเอาไปเข้าธนาคารส่งให้แม่ ส่วนตัวก็เหลือเก็บไว้ใช้นิด

หน่วย โรงงานที่อยู่ใหญ่เหมือนกัน มีคนงานทั้งลาว อีสาน และคนไทย ส่วนนายจ้างเป็นคนไทย
ใจดี ชอบซื้อหมู เป็ด 'ไก่มาให้กิน" (จิม, แรงงานเด็กลาว, **สัมภาษณ์**, 16 พฤษภาคม 2548)

2) งานภาคเกษตรกรรม

มีแรงงานเด็กต่างชาติเป็นจำนวนมากที่ทำงานอยู่ในภาคเกษตรกรรม เช่น งานในไร่หรือสวนพืชผักผลไม้ ทำนาปลูกข้าว งานในฟาร์มเลี้ยงสัตว์ เป็นต้น จากการสัมภาษณ์แรงงานเด็กต่างชาติพบเด็กกัมพูชาบางส่วนเข้ามารับจ้างทำงานในไร่หรือสวนผลไม้แถบจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของไทยที่มีพื้นที่ปลูกผลไม้กันมาก เช่น จังหวัดระยอง เป็นต้น การทำงานในไร่ถือว่าค่อนข้างหนักสำหรับเด็กตั้งแต่เริ่มเพาะปลูกที่ต้องมีการเตรียมพื้นที่ ไปจนถึงเก็บผลผลิตแล้วต้องแบกไปใส่รถเพื่อเตรียมขนส่ง โดยเฉพาะการฉีดยาฆ่าแมลงทำให้เด็กได้รับสารพิษอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งอุปกรณ์สำหรับป้องกันนายจ้างบางรายก็มีแจกให้ หรือให้ไปก่อนแล้วหักจากค่าจ้างที่ลังหากต้องทำงานต่อตอนกลางคืนเพื่อดูแลเฝ้าไร่ และฉีดยาฆ่าแมลง ซึ่งต้องทำตั้งแต่ 6 โมงเย็นจนถึงตี 5 ก็เท่ากับว่าทำงานทั้งวันทั้งคืนโดยไม่ได้นอน พอวันรุ่งขึ้นก็ทำงานต่อเลย ส่วนค่าจ้างจะคิดเป็นรายวัน วันละ 200 – 300 บาท (ค่าตอบแทนที่นายหน้าบอกว่าเด็กจะได้รับตอนที่ชักชวนมาทำงาน) แต่ในความเป็นจริง เด็กต้องทำงาน 2 – 3 วัน นายจ้างจึงจะจ่ายเงินครั้งหนึ่ง ซึ่งก็จ่ายพอสำหรับเป็นค่าอาหารเท่านั้น (สันต์, แรงงานเด็กกัมพูชา, **สัมภาษณ์**, 16 พฤษภาคม 2548) ในขณะที่เด็กบางคนทำงานมานานกว่า 2 – 3 เดือนแต่ไม่ได้รับค่าจ้างเลย (ชาน, แรงงานเด็กกัมพูชา, **สัมภาษณ์**, 16 พฤษภาคม 2548) อีกทั้งต้องทำงานทั้งอาทิตย์โดยไม่มีวันหยุด

สำหรับงานในฟาร์มเลี้ยงสัตว์ เช่น ฟาร์มเลี้ยงไก่ ฟาร์มเลี้ยงเป็ด ฟาร์มเลี้ยงหมู จะพบแรงงานเด็กลาวจำนวนมาก ที่สำคัญคือ มาจากนายหน้าเดียวกัน และหมู่บ้านเดียวกัน หรือหมู่บ้านที่อยู่ใกล้เคียงกันเป็นส่วนใหญ่ เด็กบางคนไม่สามารถทนกับสภาพการทำงานที่หนัก สภาพแวดล้อมที่เต็มไปด้วยกลิ่นเหม็น และความสกปรกของมูลสัตว์ได้ ก็พากันหนีออกจากฟาร์มอยู่บ่อยครั้ง ทำให้นายหน้าคนเดิมต้องทำหน้าที่หาเด็กมาทดแทนคนเก่าที่ออกไปอยู่เรื่อยๆ ดังนั้นฟาร์มที่ไม่มีกำแพงหนาล้อมรอบ หรืออยู่ในสถานที่ที่ปิดมิดชิด เช่น ฟาร์มเลี้ยงเป็ด และไก่ ทำให้ง่ายต่อการหนีของแรงงานเด็ก หากนายจ้างหรือเฝ้าเฝ้าไม่ได้มาคุมด้วยตัวเอง ก็จำเป็นต้องจ้างลูกน้องไว้คอยควบคุมการทำงานของแรงงานเด็กต่างชาตินั้นอีกทีหนึ่ง เด็กต้องตื่นมาทำงานตั้งแต่ตี 4 – 1 ทุ่ม และทำงานโดยไม่มีวันหยุด ส่วนค่าจ้างนั้นได้เดือนละประมาณ 2,000 – 3,000 บาท ซึ่งส่วนมากไม่มีใครได้รับเงินเป็นรายเดือน นายจ้างจะจ่ายต่อเมื่อทำงานครบปีแล้วเท่านั้น ซึ่งจะได้เพียงคนละ 7,000 – 10,000 บาท และอนุญาตให้กลับบ้านได้ (ปอย, แรงงานเด็กลาว, **สัมภาษณ์**, 16 พฤษภาคม 2548) นอกจากนี้ นายจ้างจะจ่ายเงินให้กับเด็กอาทิตย์ละ 50 – 100

บาท ไร่ชื่อของใช้ส่วนตัว เช่น สบู่ ยาสีฟัน จำนวนเงินจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับอายุการทำงานของเด็กแต่ละคน ส่วนอาหาร 3 มื้อ และที่พักนายจ้างจะเป็นผู้จัดให้

ตัวอย่างกรณีศึกษา เช่น

“ต้องตื่นแต่เช้ามาเก็บสับประรดในไร่ แล้วเอาใส่ตะกร้าที่สะพายไว้ข้างหลัง บางทีไม่ไหว เพราะหนักมากก็เอาไปใส่ที่รถก่อน กว่าจะเก็บเต็มตะกร้าครั้งหนึ่งก็ประมาณ 20 กิโลได้ ทำให้เจ็บไหล่ปวดไปหมดทั้งตัวเป็นประจำ ยากก็ต้องหากินเอาเอง เพราะไปบอกนายจ้างเขาก็ทำเฉยๆ ไม่สนใจ พอตอนดึกก็ต้องอยู่เฝ้าไร่ต่อ ฉีดยาฆ่าแมลงด้วย บางทีวงอดนอนไม่ไวนายจ้างก็เอายาอะไรไม่รู้ใส่ขนมมาให้กิน เขาบอกกินแล้วไม่่วงและแข็งแรง ก็ต้องกินจะได้ทำงานได้ แต่พอรุ่งเช้าอีกวันจะรู้สึกเพลีย ๆ และง่วงในตอนกลางวัน เคยแอบหลบบ้าง แต่ต้องหลบดีๆ เพราะมีคนคอยคุมตอนทำงานตลอดเลย ถ้าไม่ทำก็ถูกตี แล้วก็ไม่ได้ให้ออกไปนอกไร่ด้วย นอกจากออกไปซื้อกับข้าวมากินอย่างเดียว” (สันต์, แรงงานเด็กกัมพูชา, **สัมภาษณ์**, 16 พฤษภาคม 2548)

“หน้าที่ของผมในฟาร์มก็ดูแลหมูตัวเล็กๆ ตื่นตอนตี 5 มาให้อาหารหมู ล้างคอกหมู กว่าจะได้กินข้าวของตัวเองก็ต้องให้อาหารหมูให้อิ่มก่อน หรือล้างคอกหมูให้เสร็จก่อน แล้วก็เลี้ยงหมูต่อจนถึงทุ่มหนึ่งถึงจะได้พัก ตอนล้างคอกหมูถ้าแกจะมีบิวท์ให้ใส่ แต่ถุงมือไม่มีให้ต้องขัดมือเปล่า ชี้นูเหม็นมากๆ แต่ก็ต้องกินต้องนอนอยู่กับหมูอย่างนั้น ไม่มีทางเลือก เคยขอถ้าแกเปลี่ยนงานก็โดนด่าอีก พอทำงานครบเดือนเงินก็ยังไม่เคยได้ เขาบอกว่าต้องครบปีก่อน แต่เห็นบางคนอยู่มา 2-3 ปีไม่เคยได้เงินค่าจ้างเลยก็มี” (ดี, แรงงานเด็กลาว, **สัมภาษณ์**, 16 พฤษภาคม 2548)

3) งานประมง และงานในกิจการต่อเนื่องประมง

เด็กต่างชาติทำงานในกิจการต่อเนื่องประมงกันตั้งแต่ตัวเล็กๆ อายุไม่ถึง 10 ปี ส่วนใหญ่จะเป็นแรงงานเด็กพม่าที่ติดตามครอบครัวแรงงานต่างชาติเข้ามา โดยอาจจะเริ่มจากไปช่วยพ่อแม่ทำก่อน หรือบางรายก็รับจ้างโดยลำพังทำงานคัดขนาด และประเภทของสัตว์ทะเล แกะเปลือกกุ้ง ลอกปลาหมึก และสับหัวปลา ส่วนรายได้จะขึ้นอยู่กับปริมาณงานที่ทำได้ รายได้เฉลี่ยต่อวันมีตั้งแต่ประมาณ 70 บาทไปจนถึง 300 บาท เช่น แกะกุ้งกิโลกรัมละ 15 บาท ได้ประมาณวันละ 10-15 กิโลกรัม ส่วนมากจะรับเหมามาทำร่วมกับครอบครัว หรือญาติพี่น้องแล้วค่อยมาแบ่งรายได้กัน โดยเฉลี่ยต่อคนต่อวันประมาณ 181 บาท เป็นต้น จังหวัดที่พบแรงงานเด็กทำงานในกิจการต่อเนื่องประมง เช่น สมุทรสาคร เป็นต้น

สำหรับงานลูกจ้างลงเรือประมงทะเล ส่วนใหญ่จะพบแรงงานเด็กกัมพูชา และพม่า แรงงานเด็กลาวก็มีบ้างแต่เป็นจำนวนน้อย หน้าที่ในเรือประมงของเด็กมีตั้งแต่ช่วยวางอวน ยกอวน คัดเลือกสัตว์น้ำที่จับมาได้ หรือทำงานตามแต่ที่ได้กั่งจะสั่ง เด็กจะได้รับค่าแรงวันละประมาณ 150 บาทหรือมากกว่า ถ้าจับปลาได้มาก จังหวัดที่พบแรงงานเด็กประเภทนี้ คือ จังหวัดที่มีการทำ

ประมง เช่น ตราด ระนอง ปัตตานี เป็นต้น (รัตใจ อัชยุตโกคิน, เกสร จรรยา และปิยพันธุ์ จรรยา, 2541:18)

ตัวอย่างกรณีศึกษา เช่น

“มีญาติฝากงานให้ไปลงเรือประมงกับพี่ชาย และญาติพี่น้องอีกหลายคนที่ทำประมงที่ปัตตานีอยู่ก่อนแล้ว อาเป็นคนส่งเงินกลับบ้านให้กับแรงงานเขมรที่นั่นจึงเป็นที่รู้จักกันดี ผมมีหน้าที่ช่วยวางอวน เขาตะขอเกี่ยวอวน พอยกอวนมาก็มาแกะปลาออกจากอวน แล้ววางอวนใหม่ ทำอยู่อย่างนั้น 3-4 รอบ ทั้งคืนจนถึงเช้า เรือที่ทำงานอยู่เป็นเรือขนาดใหญ่มีลูกเรือทั้งหมด 32 คน มีคนไทยแค่ 2 คนเป็นคนขับเรือกับกรรมกร นอกนั้นเป็นคนลาวกับเขมรหมด เวลาทำงานเริ่มตอน 5 โมงเย็น ถึงตี 5 แล้วก็พักผ่อน จากนั้นก็มาทำต่ออีกที่ตอน 10 โมงเช้าถึง 5 โมงเย็น ทำงานตอนกลางคืนไม่ม่่วงเพราะมีกาแพให้กินตลอด ตอนแรกๆ ต้องกินถึง 3 แก้วถึงจะอยู่ ทำงานมา 2 เดือนออกเรือไปแล้ว 10 ครั้ง ได้เงินครั้งละ 500 บาทก็ให้พี่ชายเก็บไว้ 300 บาทส่งกลับบ้าน เก็บไว้ใช้ 200 บาท ถ้าแกบอกว่าจะทำครบปีจะได้เงินปีละ 100,000 บาท แต่ 2 ปีถึงจะให้ครั้งหนึ่ง” (หงัด, แรงงานเด็กกัมพูชา, **สัมภาษณ์**, 16 พฤษภาคม 2548)

4) งานรับใช้ในบ้าน

รายงานการศึกษาเรื่อง ชีวิตของแรงงานเด็กทำงานบ้าน (2544) โดยมูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก พบว่าเด็กต่างชาติที่ทำงานรับใช้ตามบ้านทั้งหมดเป็นเด็กผู้หญิงที่มีอายุในช่วง 15 – 18 ปี และบางส่วนที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปี ลักษณะงานที่เด็กต้องทำนอกจากทำงานบ้านทั่วไปแล้ว ยังต้องดูแลเด็กและคนชราในบ้าน หรือต้องช่วยกิจการอื่นๆ ของนายจ้างด้วย โดยเฉพาะหากนายจ้างมีกิจการส่วนตัว สำหรับค่าตอบแทนจะได้ประมาณเดือนละ 2,000 บาท สาเหตุที่นายจ้างส่วนใหญ่จ้างแรงงานเด็กต่างชาติมาทำงานบ้านมากขึ้นส่วนหนึ่งมาจากเด็กไทยไม่นิยมทำ นอกจากนี้คือ ค่าจ้างถูกกว่าทั้งแรงงานผู้ใหญ่ และแรงงานเด็กไทย เด็กต่างชาติจะเชื่อฟังและควบคุมง่ายกว่า รวมถึงมีความอดทนในการทำงานมากกว่าเด็กไทย (มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก, 2544: 23-24)

เด็กต่างชาติที่เข้ามาทำงานรับใช้ในบ้าน มักเป็นเด็กที่เข้าสู่ตลาดแรงงานเป็นครั้งแรก ยังไม่มีช่องทางที่จะเข้าสู่งานประเภทอื่นๆ เช่น งานโรงงาน หรือขายของตามร้านค้า เป็นต้น หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ งานบ้านเป็นช่องทางแรกที่สามารถเข้าถึงได้ก่อน อาจเป็นเพราะมีญาติหรือคนรู้จักทำงานอยู่แล้ว และชักชวนกันมา เมื่อทำงานระยะหนึ่ง มีข้อมูลข่าวสารหรือช่องทางเกี่ยวกับงานอื่นๆ เพิ่มขึ้น แรงงานเด็กกลุ่มนี้ก็จะเปลี่ยนงาน (มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก, 2544: 46) แต่ก็มีเด็กจำนวนไม่น้อยที่ยังคงทำงานบ้านอย่างต่อเนื่อง เพราะมีความสัมพันธ์ที่ดีหรือผูกพันกับนายจ้าง หรือในทางตรงกันข้ามคือ ถูกกักขังหนองเหี่ยวไว้ในบ้าน ไม่ให้รับรู้ข้อมูลข่าวสาร หรือติดต่อกับใครจากภายนอกได้เลย

ด้วยลักษณะการจ้างงานที่ให้แรงงานเด็กเข้ามาพักอาศัยในบ้านของนายจ้างทำให้มี ปัญหาที่เกิดจากการปะทะกัน หรือขัดแย้งกันในความเป็นส่วนตัว และเรื่องการทำงานสูงกว่างาน ประเภทอื่น รวมถึงแรงงานเด็กในงานประเภทนี้เสี่ยงต่อการถูกเอารัดเอาเปรียบ การบังคับใช้ แรงงานอย่างหนัก หรือถูกล่วงละเมิดทางเพศได้ง่าย ถึงแม้จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย แรงงานแล้ว แต่ในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อคุ้มครองแรงงานเด็กทำงานบ้านที่มีสภาพการทำงาน พิเศษแตกต่างจากงานประเภทอื่นนั้นจะต้องมีการพิจารณาเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากงานประเภทนี้ไม่ สามารถเข้าถึงเพื่อตรวจสอบและให้การคุ้มครองได้ง่ายเหมือนกิจการอื่น ๆ เช่น โรงงาน ร้านค้า อีกทั้งการเข้าไปในบ้านพักส่วนบุคคลของผู้อื่นนั้น กฎหมายไม่อนุญาตให้กระทำได้ เว้นแต่จะมีเหตุ เกิดขึ้นแล้ว ดังนั้น การทำงานและสภาพความเป็นอยู่ของแรงงานเด็กทำงานบ้านจึงขึ้นอยู่กับ ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างสูงมาก ทศนคติของนายจ้างต่อลูกจ้างรับใช้ในบ้านจึงมี ความสำคัญ ถึงแม้ว่านายจ้างจะมีการศึกษาสูงและตำแหน่งหน้าที่การงานที่ดีก็ไม่ได้เป็นหลักประกัน ว่าเด็กจะไม่ถูกเอารัดเอาเปรียบหรือถูกทารุณกรรม

ตัวอย่างกรณีศึกษา เช่น

“นายหน้าพามาทำงานที่บ้านเก่าแก่อยู่นานแล้ว 3 คน มีคนที่จ้างมา คอยดูแลลูกอยู่แล้ว 2 คน เป็นคนไทย ส่วนหนูกับพี่สาวมารับทำงานทั้งหมด ตอนเช้าต้องตื่น ตั้งแต่ตี 4 เพื่อมากวาดบ้าน ถูบ้าน ซักผ้า (ซักมือ) ล้างจาน ทำงานวนเวียนอยู่อย่างนั้น เสร็จงาน อย่างหนึ่งก็ไปทำอีกอย่างหนึ่งต่อ ไม่มีเวลาพัก ถ้าหากเก่าแก่มาตรวจแล้วเห็นว่าทำงานไม่ เรียบร้อย เช่น ถ้าเก่าแก่เอานิ้วชี้ดูตามโต๊ะ ตู้ หรือพื้นแล้วยังมีฝุ่นอยู่ก็ให้ทำใหม่ซ้ำอีก ทั้งดูทั้งค่า จนนุทนไม่ไหวพอร้องไห้ เขาก็จะตะคอกว่า ร้องให้ทำไม่พอแม่ไม่ได้ตายสักหน่อย หรือ ถ้าไม่ทำ ก็จะไม่ให้เงินส่งกลับไปให้แม่ที่บ้าน แต่ทำงานมา 2 เดือนแล้วเงินเดือนก็ไม่ได้เลย หนูกับพี่สาวได้ กินข้าวแคว้นละมือเดียวตอน 10 โมงเช้า หนูกินไม่อิ่มเลย ทรมาณมากเวลาหิวข้าว บางทีก็มีคน ไทยข้างบ้านเขาสงสารเอาข้าวแอบมาให้กินบ้าง หนูต้องทำงานไปจนกว่าจะเสร็จก็ 5 ทุ่มกว่าถึง จะได้นอน” (น้อย, แรงงานเด็กลาว, สัมภาษณ์, 25 พฤษภาคม 2548)

“ลูกพี่ลูกน้องเอาหนูมาส่งไว้ที่บ้านนายจ้างอยู่ที่ลำเพ็ง ในบ้านมีผ้าฝ้ายอยู่ด้วยกัน มีลูก 2 คน เขามีคนรับใช้เป็นคนอีสานอยู่คนหนึ่งแล้ว ตอนเช้าหนูต้องตื่นมาล้างแก้วล้างชามก่อน พอ 7 โมงครึ่งก็ออกไปทำงานที่ร้านขายซีปและกระดุมของนายจ้าง ก็ขายของ หยิบของจากหลังร้านมา จัด หรือให้ลูกค้าเลือก รวมทั้งทำความสะอาดร้านด้วย พอ 6 โมงเย็นปิดร้านเสร็จก็กลับมาทำงาน บ้านต่อ ช่วยแม่บ้านทำครัว ล้างครัว จนถึง 4 ทุ่มถึงได้นอน ส่วนค่าจ้างก็ได้เท่ากับลูกจ้างคนอื่น ๆ ในร้านคือ 3,000 บาท เพียงแต่เขาไม่ต้องมาทำงานบ้านเหมือนกับหนู” (ปลา, แรงงานเด็กลาว, สัมภาษณ์, 25 พฤษภาคม 2548)

5) งานบริการทั่วไป และงานขายของ

งานบริการและงานขายของที่พบแรงงานเด็กต่างชาติทำงานอยู่ เช่น เด็กปั้มน้ำมัน รับจ้างขนของ งานในร้านอาหาร ขายของตามถนน ขายของหน้าร้าน เป็นต้น งานเหล่านี้ล้วนเป็นงานที่ต้องมีปฏิสัมพันธ์กับลูกค้า หรือผู้ที่จะมาใช้บริการ จึงจำเป็นต้องใช้เด็กที่พูดและฟังภาษาไทยพอรู้เรื่อง ซึ่งในงานบางประเภทมีการนำเด็กต่างชาติมาฝึกภาษา รวมทั้งวิธีการขายของหรือให้บริการก่อนออกไปทำงานจริง นอกจากนี้ งานประเภทที่เด็กต้องเดินเร่ร่อนขายของไปตามถนนร้านค้าหรือร้านอาหารต่างๆ ซึ่งไม่มีสถานที่ทำงานที่แน่นอน นายจ้างจะมีการควบคุมเด็กอย่างเข้มงวด เพื่อป้องกันการหลบหนีในระหว่างออกไปทำงาน และใช้วิธีการข่มขู่ว่าจะทำร้ายร่างกายเด็ก หรือทำร้ายร่างกายเด็กคนอื่นที่ไม่ยอมทำงานหรือทำงานได้ไม่ตรงตามที่ต้องการให้ดูเป็นตัวอย่างก่อน เพื่อให้เด็กเกิดความหวาดกลัว จำยอมทำงานตามที่นายจ้างสั่งให้ได้และไม่กล้าหลบหนีไปไหน

ตัวอย่างกรณีศึกษา เช่น

“หนูถูกส่งไปฝึกขายดอกไม้ และฝึกพูดภาษาไทยก่อนที่บ้านครูฝึกแถวประตูน้ำ ครูฝึกเป็นคนอิสลามมาจากยะไข่ในพม่า เป็นคนดุร้ายมาก ถ้าหนูพูดไม่ชัดหรือไม่ได้ก็จะโดนตบปากช่วงแรกๆ ครูฝึกให้หนูไปลองขายดอกไม้ที่มีคนเยอะๆ ตามร้านอาหาร ตอนนั้นเป็นวันวาเลนไทน์พอดี ก็เดินขายไปเรื่อยๆ ได้บ้างไม่ได้บ้าง ครูบังคับให้หนูต้องขายดอกไม้ที่รับไปทั้ง 50 ดอกให้หมดต่อการขาย 1 คืนตั้งแต่ 5 โมงเย็นถึงตี 4 ส่วนใหญ่ก็ขายไม่ค่อยได้เพราะขายอยู่แถวเดิมใครจะมาซื้อดอกไม้ทุกวัน หนูเลยโดนครูตีบ่อยๆ เขาจะยึดเขาเอาไว้แล้วก็เอาสายไฟมาตี หรือไม่ก็ใช้มือทุบตีตามตัว พอฝึกครบ 1 เดือนก็ถูกส่งมาบ้านนายจ้างเป็นคนยะไข่เหมือนกัน พวกเขาสอนให้หนูเรียกเขาว่าพ่อแม่อ้าใครมาถามไม่บอกอย่างนั้นก็จะโดนตี แล้วก็ต้องขายดอกไม้ให้ได้อย่างต่ำวันละ 20 ดอก นายจ้างบอกว่าจะให้เงินเดือนละ 1,500 บาท แต่ทำงานมาไม่เคยได้เลย พอสิ้นเดือนเขาก็บอกว่าต้องหักเป็นค่าตัวที่ให้กับพ่อแม่ของหนูไปแล้ว และหากอยากมีข้าวกินก็ต้องทำงานบ้านแลกกับข้าววันละ 2 มื้อ ” (โซเฟีย, สัมภาษณ์, 2 พฤษภาคม 2548)

6) งานก่อสร้าง

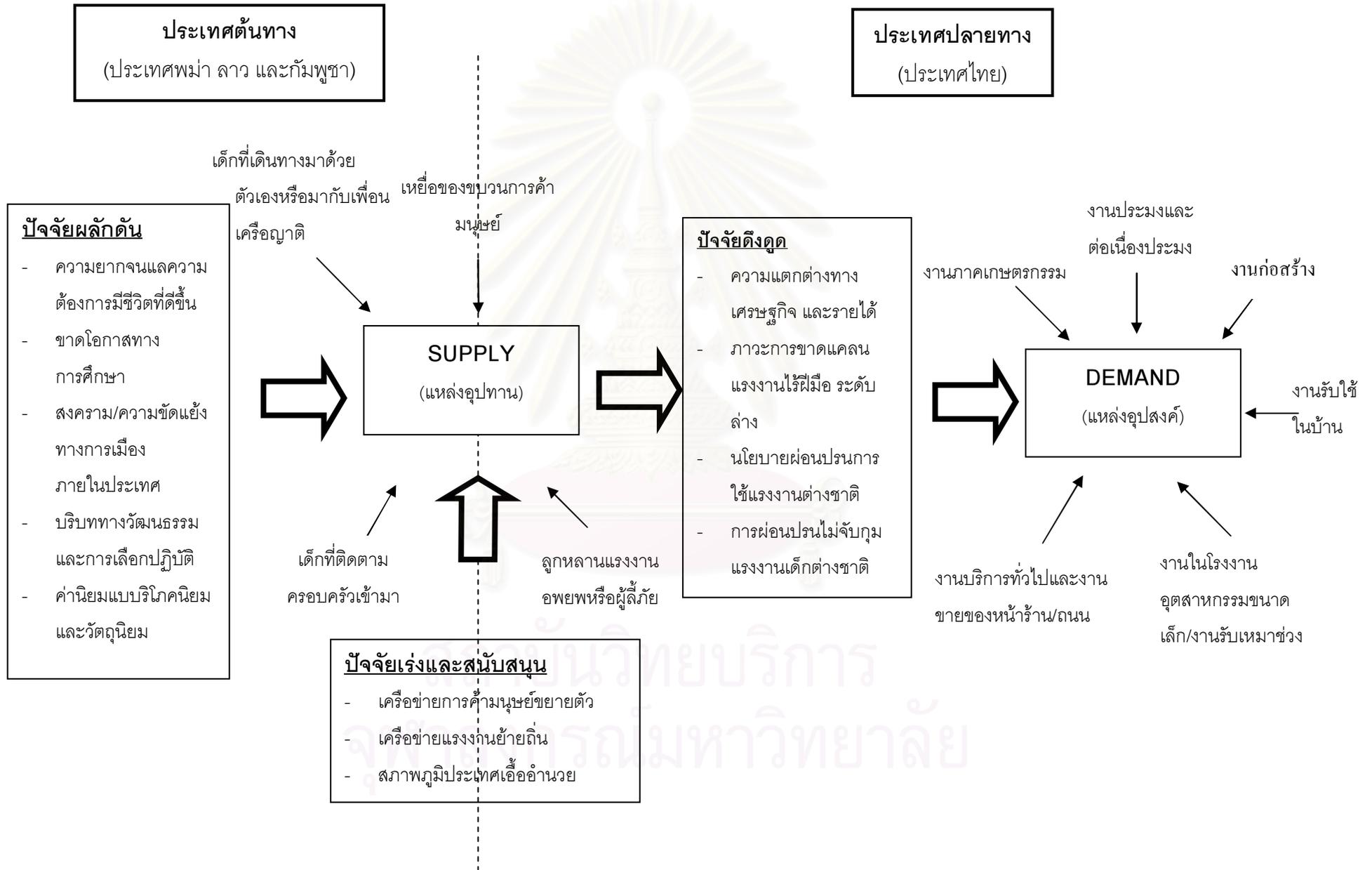
ในงานก่อสร้างมักจะพบแรงงานเด็กพม่าทำงานมากกว่าแรงงานเด็กลาวและกัมพูชา และพบได้ตามเขตงานก่อสร้างขนาดใหญ่ หรือในเมืองที่มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูง เช่น กรุงเทพฯ สระบุรี นครราชสีมา ภูเก็ต และจังหวัดอื่นๆ ที่ได้รับการผ่อนผันให้แรงงานต่างชาติสามารถทำงานได้ (วาสนา อิมเอ็ม, 2541: 40-41)

นอกจากนี้ มีงานประเภทที่ใช้เด็กต่างชาติไปประกอบอาชีพกรรม เช่น ใช้เด็กขโมยมือถือถือขโมยกระเป๋าเงินหรือขโมยของมีค่าจากคนมาเดินเที่ยวในห้างสรรพสินค้า เป็นต้น ซึ่งส่วนใหญ่จะพบ

เด็กกัมพูชาทำมากกว่าเด็กสัญชาติอื่นๆ การใช้เด็กไปประกอบอาชีพการงานนี้ จะทำกันในลักษณะเป็นขบวนการ หรือที่เรียกว่า “แก๊งมาเฟีย” มีหัวหน้าใหญ่ที่เด็กเรียกว่าเป็น “เถ้าแก่” หรือนายจ้าง และมีลูกน้องของหัวหน้าใหญ่เป็นคนคอยควบคุมเด็กเวลาทำงานอีกทีหนึ่ง กระบวนการเข้าสู่การทำงานประเภทนี้ของเด็กต่างชาติมักจะมากับนายหน้าหรือนักค้ามนุษย์ที่ไปหลอกลวงเด็กว่าจะได้มาทำงานอย่างหนึ่ง แต่สุดท้ายกลับต้องมาถูกบังคับให้ประกอบอาชีพการงาน

โดยสรุป การศึกษาถึงสถานการณ์แรงงานเด็กต่างชาติในประเทศไทย (ดูตามในแผนภาพที่ 5) จำเป็นต้องพิจารณาทั้งปัจจัยด้านอุปทานหรือความต้องการขายแรงงานที่มีแรงงานเด็กต่างชาติเป็นแหล่งสำคัญ ประกอบกับปัจจัยด้านอุปทานหรือความต้องการจ้างแรงงานเด็กต่างชาติในประเทศปลายทางซึ่งผู้เขียนได้อธิบายในลักษณะของประเภทงานที่พบว่ามีการใช้แรงงานเด็กต่างชาติอยู่มาก ปัจจัยทั้ง 2 ด้านส่งผลให้เกิดตลาดแรงงานเด็กต่างชาติขึ้น และขับเคลื่อนไปอย่างสอดคล้องกันทำให้ตลาดแรงงานไร้ฝีมือระดับล่างนี้เติบโตขึ้นอย่างรวดเร็วและเป็นไปอย่างซ่อนเร้น เพราะในขณะที่มีความต้องการจ้างแรงงานเด็กต่างชาติเพิ่มสูงขึ้นเพื่อเข้ามาทดแทนกำลังแรงงานเด็กไทยที่หายออกไปจากตลาดแรงงาน ทางด้านปัจจัยที่ส่งผลต่อการเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยของแรงงานเด็กต่างชาติปัจจัยผลักดัน ปัจจัยดึงดูด โดยเฉพาะปัจจัยเร่งและสนับสนุนต่างส่งผลให้ปริมาณเด็กต่างชาติจากประเทศเพื่อนบ้านถูกส่งเข้าสู่ตลาดแรงงานในประเทศไทยเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของนายจ้างหรือเจ้าของกิจการดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง ยิ่งไปกว่านั้น เนื่องจากแรงงานเด็กต่างชาติส่วนใหญ่เข้ามาโดยผิดกฎหมาย และเข้าสู่การทำงานในภาคงานที่อยู่นอกระบบการคุ้มครองของกฎหมายแรงงาน เช่น งานรับเหมาช่วง งานในภาคเกษตรกรรม และงานรับใช้ในบ้าน ทำให้แรงงานเด็กต่างชาติเหล่านี้ตกอยู่ในฐานะ “แรงงานล่องหน” (Invisible Workers) ไม่ได้รับการคุ้มครองทางกฎหมายและไม่สามารถเข้าถึงบริการทางสังคมที่มีอยู่ได้ อีกทั้ง ไม่มีความมั่นคงในการทำงาน เสี่ยงต่อการถูกเอารัดเอาเปรียบและประสบปัญหาในการทำงานมากกว่าแรงงานเด็กกลุ่มอื่นๆ ซึ่งจะได้กล่าวถึงในส่วนของแรงงานเด็กต่างชาติในภาวะยากลำบากต่อไป

แผนภาพที่ 5 ปัจจัยที่ส่งผลต่อการเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยของแรงงานเด็กต่างชาติ



3.3 แรงงานเด็กต่างชาติในภาวะยากลำบาก

สภาพปัญหาที่แรงงานเด็กต่างชาติต้องประสบตั้งแต่กระบวนการย้ายถิ่นก่อนเข้าสู่ตลาดแรงงานในประเทศไทย จนกระทั่งได้รับความช่วยเหลือและสงเคราะห์มิฉะนั้นทำให้เด็กกลุ่มนี้ตกอยู่ในภาวะยากลำบากซึ่งจัดอยู่ในกลุ่มเด็กถูกละเมิดสิทธิ เนื่องจากเป็นกลุ่มที่ขาดโอกาสในการพัฒนาและดำรงชีวิตอยู่ในสังคมในสถานภาพที่ด้อยกว่าเด็กทั่วไป รวมถึงถูกละเมิดสิทธิที่เด็กพึงได้รับ แต่สำหรับกรณีแรงงานเด็กต่างชาติ มีประเด็นที่ควรพิจารณาเป็นพิเศษคือ รูปแบบการใช้แรงงานและสภาพปัญหาที่มีความซับซ้อนแตกต่างไปจากเด็กกลุ่มอื่นๆ ที่เข้าข่ายเด็กในภาวะยากลำบาก กล่าวคือ นอกจากแรงงานเด็กต่างชาติจะอยู่ในสถานะแรงงานเด็กที่มักถูกละเมิดสิทธิ ถูกทารุณกรรมทั้งทางร่างกายและจิตใจ รวมถึงขาดโอกาสในการพัฒนาเช่นเดียวกับเด็กปกติทั่วไปแล้ว ด้วยสถานภาพแรงงานต่างชาติหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย อีกทั้งแรงงานเด็กต่างชาติส่วนใหญ่ทำงานอยู่นอกระบบคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน ยิ่งทำให้กลุ่มเด็กเหล่านี้ไม่สามารถเข้าถึงกลไกการคุ้มครองตามกฎหมายที่มีอยู่ได้ กล่าวคือ ไม่สามารถร้องขอความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานใดๆ ได้ และยังคงถูกจับในข้อหาหลบหนีเข้าเมืองซ้ำอีก ในขณะที่ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือก็เข้าถึงเด็กกลุ่มนี้ได้ยาก เพราะลักษณะงานที่ปกปิดซ่อนเร้น และนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการมีการหลบเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ตัวอย่างแรงงานเด็กต่างชาติ

เมื่อพบว่าปัจจัยสำคัญที่ทำให้แรงงานเด็กต่างชาติเสี่ยงต่อการประสบปัญหาในการทำงานมากกว่าแรงงานเด็กกลุ่มอื่นๆ คือ การไม่สามารถเข้าถึงการคุ้มครองทางกฎหมายและบริการทางสังคมที่มีอยู่ได้ ดังนั้น มุมมองปัญหาเรื่องแรงงานเด็กนอกจากจะถูกละเมิดเป็นเรื่องของการถูกเอารัดเอาเปรียบจากการสภาพการจ้างงาน และสภาพการทำงานที่เด็กต้องเผชิญเมื่อเข้าสู่ตลาดแรงงานแล้ว ประเด็นที่ควรได้รับการพิจารณา คือ เมื่อเด็กต้องออกไปทำงานนั้นหมายถึงต้องจากครอบครัว หมู่บ้านหรือชุมชน และระบบการศึกษา อีกประการสำคัญคือพวกเขาจะหลุดออกไปจากระบบการบริการทางสังคมด้วย ในขณะที่รายได้ขั้นต่ำของพวกเขาก็ไม่เพียงพอที่จะช่วยปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่หรือการพัฒนาส่วนบุคคล ดังนั้น กลุ่มแรงงานเด็กจึงถือว่าเป็นกลุ่มที่ “หลุดจากสังคม” เนื่องจากการเสื่อมถอยของระบบสังคมในปัจจุบันที่ได้ทอดทิ้งกลุ่มผู้ที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการและไม่สามารถมีบทบาทที่มีความหมายในสังคม (ฉันทนา บรรพศิริโชติ, 2540: 4) การกำหนดนโยบายและมาตรการในการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กและแรงงานเด็กต่างชาติจึงต้องคำนึงการเข้าถึงไม่ว่าจะเป็นการเข้าถึงการคุ้มครองของตัวแรงงานเด็กเองหรือการเข้าถึงเพื่อคุ้มครองแรงงานเด็กของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

จากการรวบรวมข้อมูลทางสถิติเกี่ยวกับการคาดประมาณจำนวนแรงงานเด็กต่างชาติในประเทศไทย ตัวเลขแรงงานเด็กต่างชาติที่ได้รับการช่วยเหลือจากหน่วยงานต่างๆ ดังกล่าวนั้น เป็นเพียงส่วนหนึ่งของเด็กที่ตกอยู่ในภาวะยากลำบาก ยังมีกลุ่มแรงงานเด็กต่างชาติที่ต้องเผชิญกับภาวะยากลำบากอยู่ในตลาดแรงงาน และกลุ่มที่กำลังจะเข้าสู่ตลาดแรงงานในอนาคต โดยเฉพาะกลุ่มเด็กต่างชาติที่ติดตามครอบครัวแรงงานต่างชาติเข้ามา และกลุ่มเด็กที่เกิดใหม่จากแรงงานต่างชาติในประเทศไทย ซึ่งจำเป็นต้องมีการหาแนวทางที่มีประสิทธิภาพเพื่อให้เข้าถึงข้อมูลของเด็กทั้งสองกลุ่มนี้ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติในภาวะยากลำบากต่อไป

3.3.1 ปัญหาที่แรงงานเด็กต่างชาติประสบ

การเข้ามาทำงานของแรงงานเด็กต่างชาติในประเทศไทยถือว่าอยู่บนความเสี่ยงตลอดเวลาตั้งแต่เริ่มเข้าสู่ตลาดแรงงาน จนกระทั่งได้รับความช่วยเหลือ และถูกส่งกลับไปยังประเทศภูมิลำเนาในบางกรณีที่ถูกจับกุมหรือได้รับความช่วยเหลือ อย่างไรก็ตาม ในความเสี่ยงนั้นก็ยังมีผู้ที่ประสบความสำเร็จ และมีอีกจำนวนมากที่ไม่ประสบความสำเร็จในการย้ายถิ่นเข้ามาทำงาน กล่าวคือ พวกเขาไม่สามารถหาเงินส่งกลับไปที่บ้านหรือนำรายได้มาปรับปรุงคุณภาพชีวิตของตนเองและครอบครัวอย่างที่หวังไว้ได้ ยิ่งไปกว่านั้น คือ แรงงานเด็กต่างชาติส่วนหนึ่งกลับถูกเอารัดเอาเปรียบ และถูกทารุณกรรมทั้งทางร่างกายและจิตใจ

สภาพปัญหาที่แรงงานเด็กต่างชาติแต่ละคนประสบจะมีความแตกต่างกันไปแล้วแต่กรณี บางรายอาจประสบปัญหาแค่ในขณะทำงาน แต่บางรายอาจต้องประสบกับปัญหาที่ซับซ้อนกว่านั้น กล่าวคือ ทั้งถูกเอารัดเอาเปรียบจากสภาพการทำงาน ปัญหาสถานภาพคนลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย และในขณะเดียวกันก็อาจถูกทารุณกรรมทั้งทางร่างกายและจิตใจ โดยเฉพาะในกลุ่มที่เข้ามาโดยกระบวนการค้ามนุษย์เสี่ยงต่อการประสบปัญหาในทุกขั้นตอนของการเข้ามาทำงาน ซึ่งจากข้อมูลการสัมภาษณ์แรงงานเด็กต่างชาติ และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน ตลอดจนงานการศึกษาข้อมูลระดับทุติยภูมิจากรายงานวิจัยของหน่วยงานต่างๆ สามารถสรุปปัญหาที่แรงงานเด็กต่างชาติต้องเผชิญ โดยแบ่งเป็นสภาพปัญหาในแต่ละขั้นตอนได้ดังนี้

3.3.1.1 ปัญหาที่ประสบก่อนเข้าสู่ตลาดแรงงาน

1) การถูกหลอกลวงหรือบิดเบือนเรื่องสภาพการทำงานและค่าใช้จ่ายเพื่ออำนวยความสะดวก

กรณีเด็กที่เป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ การละเมิดสิทธิแรงงานเด็กต่างชาติจะเริ่มตั้งแต่ถูกนายหน้าหรือนักค้ามนุษย์พาลักลอบเข้าเมืองมา กล่าวคือ เด็กต่างชาติมักถูกหลอกล

ลวง หรือบิดเบือนข้อมูลเรื่องสภาพการทำงานที่แท้จริง เช่น เรื่องค่าตอบแทน และสวัสดิการที่จะได้รับ ประเภทงาน เป็นต้น ในขณะที่ เด็กต่างชาติบางรายถูกบังคับ ชูเชื้อ หรือสร้างเงื่อนไขให้เด็กต้องไปทำงานโดยไม่สามารถขัดแย้งได้เนื่องจากจ่ายค่าตัวให้กับพ่อแม่ไปแล้ว

นอกจากนี้ เด็กต่างชาติจะถูกเรียกเก็บเงินจำนวนมากเพื่อเป็นค่านายหน้า ค่าเดินทาง หรือค่าอำนวยความสะดวกอื่นๆ ในกระบวนการเข้าสู่การทำงาน ทำให้บรรดาพ่อแม่ผู้ปกครองบางรายต้องยอมเป็นหนี้สินเพื่อนำเงินมาจ่ายให้นายหน้าหรือนักค้ามนุษย์ หรือสวนใหญ่จะใช้วิธีการให้เด็กไปทำงานก่อน แล้วค่อยหักเงินจากค่าจ้างของเด็ก เด็กจึงไม่ได้รับค่าจ้างในช่วงแรกของการทำงาน นอกจากนี้ เด็กต่างชาติบางรายนอกจากจะต้องจ่ายเงินให้กับนายหน้าที่พามาจากประเทศต้นทางแล้ว ยังถูกเรียกรับเงินจากนายหน้าและเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศปลายทางอีกด้วย

2) ความเสี่ยงต่อการประสบอันตรายและถูกล่วงละเมิดทางเพศในขณะเดินทาง

เด็กต่างชาติต้องเสี่ยงอันตราย และหลบซ่อนในระหว่างที่ถูกลักลอบเคลื่อนย้ายหรือส่งต่อไม่ว่าจะเป็นทางบก หรือทางน้ำ เพื่อข้ามพรมแดนในประเทศหรือข้ามพรมแดนไปยังประเทศปลายทาง เด็กจะไม่สามารถช่วยตัวเองได้เพราะถูกพรากจากสิ่งแวดล้อมที่ไม่คุ้นเคย หรือหากไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างเหมาะสม ก็ไม่สามารถเรียกร้องสิทธิใดๆ ได้เลย ตัวอย่างเช่น กระบวนการขนส่งเด็กลาวจากสะพานนะเขตมาทำงานในเมืองชั้นในของประเทศไทย หลังจากนั้นเรือข้ามฟากมาแล้ว เด็กจะถูกส่งต่อโดยให้นอนอยู่ท้ายกระบะรถอย่างแออัดกันประมาณ 10 – 15 คน และมีผ้าใบปิดทับตลอดการเดินทางอันยาวนานจากจังหวัดมุกดาหารถึงกรุงเทพฯ ประมาณ 10 -12 ชั่วโมงโดยไม่มีกรให้เด็กลงมาแวะพัก หรือเข้าห้องน้ำ นอกจากนี้ ในกรณีของเด็กผู้หญิงก็จะยิ่งเสี่ยงอันตรายในระหว่างการเดินทางเพิ่มขึ้นไปอีก โดยเฉพาะเสี่ยงต่อการถูกล่วงละเมิดทางเพศจากนายหน้า หรือผู้ที่นำพาเข้ามาทำงานในประเทศไทย

3.3.1.2 ปัญหาที่ประสบในขณะทำงาน

1) การใช้แรงงานอย่างไม่เป็นธรรม และการประสบอันตรายจากการทำงาน

ในกิจการหรือประเภทงานที่มีการใช้แรงงานเด็กต่างชาติ นายจ้างมักหาทางหลบเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ซึ่งส่วนหนึ่งมาจากความต้องการลดต้นทุนในการผลิต และจิตสำนึกของนายจ้างเอง สภาพปัญหาที่พบมีตั้งแต่การลักลอบจ้างแรงงานเด็กที่มีอายุต่ำกว่ากฎหมายกำหนด คือ 15 ปี รวมถึงไม่มีการแจ้งการจ้างลูกจ้างเด็กต่อพนักงานตรวจแรงงาน กรณีมีการจ้างเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปีเป็นลูกจ้าง ซึ่งการลักลอบใช้แรงงานเด็กอย่างผิดกฎหมายมักเกิดขึ้นในประเภทงานที่ไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน เช่น งานรับเหมาช่วงที่อยู่ใน

โรงงานห้องแถวขนาดเล็ก หรือการตัดแปลงบ้านพักส่วนบุคคลมาเป็นสถานที่ผลิตงาน ซึ่งเข้าไปตรวจสอบได้ยาก หรือประเภทงานที่ได้รับอนุญาตให้จ้างแรงงานต่างชาติได้ตามนโยบายผ่อนผันการใช้แรงงานต่างชาติ แต่ไม่มีการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานอย่างชัดเจน เช่น งานในกิจการต่อเนื่องประมงที่มีเด็กเล็กทำงานอยู่ร่วมกับพ่อแม่ เป็นต้น

แรงงานเด็กต่างชาติส่วนใหญ่ไม่ได้รับค่าจ้างหรือได้รับค่าจ้างต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด เนื่องจากได้รับข้อมูลเกี่ยวกับการจ้างงาน และค่าตอบแทนที่ไม่ตรงกับความเป็นจริงตั้งแต่ออยู่ในประเทศต้นทาง เมื่อเข้ามาทำงานจริงๆ แล้ว นายจ้างกลับไม่ได้จ่ายค่าจ้างตามที่นายหน้าได้บอกไว้ตอนชวนเข้ามาทำงาน เด็กบางรายถูกหักค่าจ้างไปเรื่อยๆ อย่างไม่มีกำหนด ซึ่งนายจ้างจะอ้างว่าหักเป็นค่าหัวของเด็กที่ได้จ่ายให้กับนายหน้า หรือพ่อแม่ของเด็กไปแล้ว เด็กบางรายเมื่อทำงานครบกำหนดเวลาที่ต้องได้รับเงินค่าจ้างตอนสิ้นสัปดาห์หรือสิ้นเดือนก็ถูกนายจ้างบอกปิดไม่จ่ายให้โดยอ้างว่าจะจ่ายให้เมื่อทำงานครบหนึ่งปีก่อน ทำให้เด็กตกอยู่ในสภาพทำงานโดยไม่ได้รับค่าจ้าง หรือในบางรายอาจได้รับเงินบ้างเป็นราย 2-3 วัน ถึงหนึ่งสัปดาห์เพื่อนำไปซื้ออาหารและของใช้ส่วนตัวหากนายจ้างไม่ได้จัดให้

นอกจากนี้ มีปัญหาเรื่องสภาพการทำงานที่ไม่เหมาะสม ได้แก่ การบังคับใช้แรงงานเยี่ยงทาสโดยให้ทำงานเป็นระยะเวลายาวนาน โดยไม่มีเวลาพัก การบังคับให้เด็กทำงานในช่วงเวลาที่กฎหมายห้าม คือ ห้ามให้ลูกจ้างเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี ทำงานในระหว่างเวลา 22.00 ถึง 06.00 น. และห้ามทำงานล่วงเวลาในวันหยุด การได้รับสวัสดิการที่ไม่มีคุณภาพและไม่เพียงพอ (ที่พัก อาหาร น้ำดื่ม การรักษาพยาบาล) ลักษณะงานเป็นอันตรายต่อสุขภาพและจิตใจของเด็ก (งานเกี่ยวกับสารเคมีหรือเครื่องจักร งานที่ต้องทำแบบเดิมซ้ำๆ และต้องอยู่กับที่เป็นเวลานาน) ฯลฯ

2) การทารุณกรรมเด็กทั้งทางร่างกายและจิตใจ

นอกจากแรงงานเด็กต่างชาติต้องเผชิญกับปัญหาด้านการจ้างงานและสภาพการทำงานแล้ว แรงงานเด็กต่างชาติบางคนถูกดูด่า กักขังหน่วงเหนี่ยว ทำร้ายทุบตี หรือถูกล่วงละเมิดทางเพศ ซึ่งเหตุผลหลักๆ ของการทารุณกรรมเด็กนี้เนื่องมาจากนายจ้างต้องการลดโทษ ควบคุมการทำงานของเด็ก หรือแม่แต่เป็นความผิดปกติของตัวนายจ้างเอง โดยพฤติกรรมการใช้ความรุนแรงเหล่านี้อาจจะกระทำโดยลูกน้องของนายจ้าง หรือคนในครอบครัวของนายจ้างเข้ามาร่วมด้วย

3) การขาดโอกาสในการพัฒนาในด้านต่างๆ และปัญหาด้านการปรับตัว

เด็กที่เข้าสู่ตลาดแรงงานตั้งแต่อายุน้อยทำให้ขาดโอกาสที่จะได้รับการพัฒนาในด้านต่างๆ ตามที่เด็กทุกคนพึงได้รับ ขาดทักษะในการใช้ชีวิตเพราะถูกกันออกจากสังคม ไม่ได้พบปะพูดคุยกับคนภายนอก ความคิดจะถูกจำกัดเพราะถูกใช้ให้ทำงานประเภทซ้ำๆ เดิมๆ อยู่กับที่ ทั้งที่เด็กในวัยนี้ควรได้รับการกระตุ้นให้ฝึกคิดและใช้สมองตลอดเวลา มีปัญหาในการปรับตัวเนื่องจากต้องตกอยู่ภายใต้สภาพการทำงานที่เอารัดเอาเปรียบ และถูกทารุณกรรมซึ่งอาจส่งผลต่อสภาพจิตใจ พฤติกรรม และค่านิยมของเด็กไม่ด้านใดก็ด้านหนึ่งในระยะยาว นอกจากนี้ การที่แรงงานเด็กต่างชาติถูกแยกจากครอบครัว ทำให้ขาดโอกาสที่จะได้รับการอบรมเลี้ยงดูและอยู่ร่วมกันกับครอบครัว ตลอดจนโอกาสที่จะได้รับการศึกษา ได้ร่วมกิจกรรมทางสังคม และได้พักผ่อนหรือวิ่งเล่นเหมือนเด็กปกติทั่วไป

3.3.1.3 ปัญหาที่ประสบภายหลังจากถูกจับกุม หรือได้รับความช่วยเหลือจากสถานประกอบการ

1) การถูกจับกุม และดำเนินคดีฐานคนเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย

ในกรณีที่แรงงานเด็กต่างชาติถูกจับกุมไม่ว่าจะเป็นในลักษณะที่ตำรวจบุกเข้าไปจับกุมจากสถานประกอบการ หรือถูกจับกุมภายหลังจากที่เด็กหนีออกมาจากสถานประกอบการ แรงงานเด็กต่างชาติมักจะถูกดำเนินคดีฐานลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย โดยจะถูกนำตัวไปกักขังไว้ที่สถานีตำรวจหรือสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง รอการผลักดันกลับประเทศต้นทาง ในบางกรณีถึงแม้เด็กจะถูกเอารัดเอาเปรียบจากการใช้แรงงาน ก็ยังพบว่าไม่ได้มีการเรียกร้องค่าแรง หรือสิทธิประโยชน์ที่เด็กควรจะได้รับ ตลอดจนไม่มีการดำเนินคดีเอาผิดกับนายจ้าง แม้แต่เด็กต่างชาติที่ถูกเข้ามาโดยกระบวนการค้าแรงงาน ส่วนหนึ่งไม่ได้รับการปฏิบัติในฐานะเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ เนื่องจากยังมีปัญหาในการตีความระหว่างการเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์กับการเป็นแรงงานต่างชาติหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย และเป็นการเข้ามาโดยสมัครใจ ส่งผลให้เด็กเหล่านี้ไม่ได้เข้าสู่กระบวนการช่วยเหลือ และบำบัดฟื้นฟูทั้งทางร่างกายและจิตใจ ซึ่งอาจทำให้มีปัญหาในการปรับตัวเพื่อใช้ชีวิตปกติร่วมกับคนอื่นๆ ในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เด็กกลุ่มนี้เสี่ยงต่อการกลับเข้ามาเป็นเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์อีกครั้งหนึ่ง

2) ความร่วมมือในกระบวนการช่วยเหลือและคุ้มครองของแรงงานเด็กต่างชาติ

ในขั้นตอนของการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายกับแรงงานเด็กต่างชาติเพื่อดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด และเรียกร้องสิทธิประโยชน์ให้กับเด็ก พบว่าแรงงานเด็กต่างชาติที่ เป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์บางรายไม่ให้ความร่วมมือกับการดำเนินคดีกับผู้ค้ามนุษย์ หรือนายจ้าง เพราะกลัวว่าจะเป็นอันตรายต่อตัวเองหากให้ข้อมูลกับเจ้าหน้าที่ไป รวมถึงกระบวนการ

ดำเนินคดีในชั้นศาลนั้นมักใช้ระยะเวลายาวนานทำให้เด็กไม่ยอมออกจากรอ นอกจากนี้ในปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงด้านความสัมพันธ์ระหว่างผู้ค้ามนุษย์กับผู้เสียหายไปในเชิงเอื้อผลประโยชน์ซึ่งกันและกันมากกว่าการถูกบังคับข่มขู่หรือการใช้กำลังเช่นในอดีต ดังนั้น ผู้เสียหายบางรายได้กลายเป็นพวกเดียวกับขบวนการค้ามนุษย์ ไม่ยอมให้ข้อมูลที่แท้จริงอันจะนำไปสู่การปราบปรามขบวนการค้ามนุษย์ได้

สำหรับในกระบวนการบำบัดฟื้นฟู และฝึกอาชีพ แรงงานเด็กต่างชาติบางรายไม่เข้าใจถึงวัตถุประสงค์ และประโยชน์ที่ตนจะได้รับจากกิจกรรมดังกล่าว ทำให้เกิดความคับข้องใจ และเป้าหมายที่ต้องอยู่ในสถานคุ้มครองของรัฐ เนื่องจากอยากกลับบ้าน หรืออยากกลับไปทำงานเพื่อหารายได้มากกว่า ซึ่งจากการสัมภาษณ์แรงงานเด็กต่างชาติพบสิ่งที่น่าสนใจคือ เด็กบางรายเลือกที่จะกลับไปเสี่ยงที่จะเจอกับสภาพการทำงานที่เลวร้ายในประเทศไทยมากกว่ากลับไปยังประเทศภูมิลำเนาของตนเอง ถึงแม้ต้องปัญหาเผชิญกับปัญหาต่างๆ ในการทำงาน แต่เมื่อเปรียบเทียบแล้วก็ยังดีกว่าที่บ้านเกิดของตนเอง

3.3.1.4 ปัญหาที่ประสบในขั้นตอนของการส่งกลับคืนภูมิลำเนา

แรงงานเด็กต่างชาติที่ถูกส่งกลับไปแล้ว ส่วนหนึ่งไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับชุมชนในประเทศต้นทางได้ ซึ่งมีผลต่อการเติบโตขึ้นไปในอนาคตของเด็ก เนื่องจากขาดทักษะการใช้ชีวิตที่เหมาะสมในระหว่างที่ไปเป็นแรงงานเด็ก หรือยังมีปัญหาทางจิตและร่างกายที่เคยถูกทารุณกรรมมา นอกจากนี้ เด็กต่างชาติบางคนคุ้นเคยกับสภาพชีวิตในเมืองและความทันสมัย วิถีชีวิตแบบเร่งรีบและยึดติดในวัตถุ ซึ่งประสบการณ์เช่นนี้นำไปสู่การเดินทางกลับเข้ามาในประเทศไทยอีกครั้งด้วยความสมัครใจ (เข็มพร วิรุณราพันธ์, 2542: 46) รวมถึง หากครอบครัวในประเทศต้นทางไม่มีความพร้อมในการรับเด็กกลับ เด็กก็มีโอกาสกลับเข้าสู่วงจรเดิม ซึ่งอาจกลับเข้ามาโดยผ่านกระบวนการค้ามนุษย์ หรือกลับมาอย่างผู้มีประสบการณ์ในการย้ายถิ่นเข้ามาทำงาน และมีเครือข่ายแรงงานรองรับในประเทศปลายทาง

3.3.2 ปัจจัยที่เป็นสาเหตุของปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติ

จากรายงานขององค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านแรงงานเด็กต่างชาติ มีรายงานว่าสภาพการทำงานและสภาพความเป็นอยู่ของแรงงานเด็กต่างชาติไม่ต่างไปจากที่แรงงานเด็กไทยเคยประสบเมื่อประมาณ 10 – 15 ปีที่ผ่านมา (วาสนา อิมเอม, 2541: 51) แต่เด็กต่างชาติเสี่ยงต่อการถูกเอารัดเอาเปรียบ และเผชิญหน้ากับปัญหาต่างๆ ได้มากกว่าแรงงานเด็กไทย เนื่องจากปัจจัยดังต่อไปนี้

3.3.2.1 ปัจจัยด้านนโยบายของรัฐ

นโยบายของรัฐที่มีลักษณะเป็นการเพิ่มความเสี่ยงต่อการถูกแสวงประโยชน์และถูกละเมิดสิทธิของแรงงานเด็กต่างชาติ มี 3 แบบด้วยกันคือ

1) นโยบายป้องกันและปราบปรามการลักลอบเข้าเมืองของคนต่างชาติ เนื่องจากความกลัวถึงผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ กลายเป็นการเพิ่มปัญหาการค้ามนุษย์และการลักลอบนำคนเข้าประเทศ กล่าวคือ นโยบายควบคุมคนเข้าเมืองของประเทศไทยมีผลต่อการขยายตัวอย่างรวดเร็วและทวีความซับซ้อนในกลวิธีการนำเหยื่อมาป้อนสู่ตลาดแรงงานในประเทศไทยของขบวนการค้ามนุษย์ ทำให้เด็กต่างชาติจากประเทศเพื่อนบ้านเสี่ยงต่อการตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์เพิ่มมากขึ้น ในขณะที่เดียวกัน เด็กต่างชาติที่เข้ามากับกระบวนการค้ามนุษย์ก็จะมีเสี่ยงต่อการถูกเอารัดเอาเปรียบมากกว่าเด็กที่เข้ามากับครอบครัวหรือเครือญาติ เนื่องจากเด็กตกอยู่ในสภาพที่ไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ หรือขอความช่วยเหลือจากใครได้ด้วยเช่นกัน ปัญหาทางนโยบายนี้สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามแก้ปัญหาหนึ่งแต่นำไปสู่อีกปัญหาหนึ่งเนื่องจากไม่มีการมองปัญหาอย่างรอบด้าน และตั้งอยู่บนฐานคิดความมั่นคงของชาติเพียงอย่างเดียว

2) กฎหมายควบคุมคนเข้าเมือง ซึ่งในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเน้นการจับกุมและผลักดันกลับ จึงกลายเป็นตัวละเมิดสิทธิแรงงานเด็กต่างชาติเสียเอง คือ ทำให้เด็กไม่สามารถเรียกร้องสิทธิใดๆ จากถูกเอารัดเอาเปรียบจากการทำงาน อีกทั้งยังไม่ได้รับการปฏิบัติในฐานะเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ด้วย

3) การไม่มีนโยบายและมาตรการที่ชัดเจนเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานต่างชาติ รวมถึงไม่มีการกระตุ้นให้เกิดความเข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานให้ครอบคลุมถึงแรงงานเด็กต่างชาติ ทำให้เสี่ยงต่อการถูกเอารัดเอาเปรียบและละเมิดสิทธิได้ง่ายกว่า โดยเฉพาะการทำงานในภาคนอกระบบเศรษฐกิจ Informal Sector) ซึ่งเป็นการจ้างงานที่ไม่มีรูปแบบและกฎเกณฑ์ที่แน่นอน ทำให้แรงงานเด็กต่างชาติจำนวนมากที่ทำงานอยู่ในภาคเศรษฐกิจนี้ต้องประสบกับปัญหามากมาย ทั้งด้านสภาพที่ไม่ชัดเจนของแรงงาน ความไม่มั่นคงในการทำงาน สภาพการทำงานที่ไม่เหมาะสม และการได้รับค่าจ้างต่ำหรืออาจไม่ได้รับเลย

3.3.2.2 ปัจจัยด้านตัวเด็ก

1) ความเป็นเด็กและความเป็นเด็กต่างชาติ

ด้วยวุฒิภาวะที่ยังอ่อนเยาว์ของเด็กทั้งด้านกำลังความคิด สติปัญญาและประสบการณ์ อีกทั้งขาดโอกาสทางการศึกษา และขาดการเรียนรู้เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ต่างๆ ทำให้เด็กขึ้นอยู่กับขบวนการค้ามนุษย์และนายจ้างมาก กลายเป็นช่องว่างช่องว่างให้เกิดการเอารัด

เอาเปรียบ ลิดรอนสิทธิเสรีภาพ และสิทธิประโยชน์ที่เด็กพึงจะได้รับ นอกจากนี้ เด็กจำนวนมาก เมื่อไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับการย้ายถิ่นและการทำงาน หรือมีข้อมูลแต่ถูกบิดเบือนจากความเป็นจริง โดยนายหน้าหรือสื่อต่างๆ ทำให้ไม่ตระหนักถึงอันตรายที่จะเกิดขึ้นจากการย้ายถิ่นไปทำงานในต่างแดน และยังเสี่ยงต่อการถูกนำไปแสวงประโยชน์ในประเทศปลายทาง

อย่างไรก็ตาม จากบทเรียนการทำงานของเจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานให้ความช่วยเหลือและส่งเด็กต่างชาติกลับภูมิลำเนา กลับพบในสิ่งที่ขัดแย้งว่า ยังมีเด็กบางส่วนที่ทราบว่าเมื่อออกจากบ้านจะต้องเสี่ยงจากการแสวงประโยชน์ แต่เด็กเหล่านั้นรู้สึกว่าเป็นปัญหาการเอาเปรียบนั้นเป็นปัญหาเล็กเมื่อเปรียบเทียบกับปัญหาความยากจนและขาดสิทธิ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดที่ทำให้เด็กตัดสินใจออกจากบ้าน แม้ว่าจะไม่ใช่ทุกกรณีเสมอไปก็ตาม

สำหรับอีกปัจจัยที่ส่งผลให้แรงงานเด็กกลุ่มนี้เสี่ยงต่อการถูกเอาเปรียบ และถูกทารุณกรรมมากกว่าแรงงานเด็กไทยคือ ความเป็นเด็กต่างชาติที่มีความแตกต่างด้านภาษาและวัฒนธรรมเป็นอุปสรรคสำคัญในการสื่อสาร เด็กที่ไม่สามารถพูดหรือฟังภาษาไทยได้กลายเป็นข้อจำกัดในการทำงาน เพราะเด็กต้องรับฟังคำสั่งจากนายจ้างหรือลูกน้องของนายจ้างที่ถูกใช้ให้มาคุมเด็กอีกทีหนึ่ง หากเด็กฟังไม่รู้เรื่องก็ไม่สามารถทำงานได้ถูกต้อง และถูกใจนายจ้าง หรือหากพูดไม่ได้ พูดไม่ชัดก็ไม่สามารถซักถามหรือโต้แย้งใดๆ ได้ ทำให้เด็กไม่สามารถปกป้องสิทธิของตัวเองจากการเอาเปรียบได้ เด็กต่างชาติจึงมักถูกนายจ้างตำหนิหรือลงโทษเพราะสื่อสารกันไม่เข้าใจ และเมื่อข้อจำกัดทางด้านภาษาผนวกเข้ากับสถานภาพคนหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของแรงงานเด็กต่างชาตินอกจากจะเป็นจุดอ่อนที่ทำให้เด็กกลุ่มนี้ถูกเอาเปรียบได้โดยง่ายแล้ว ยังเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการเข้าถึงกลไกการคุ้มครองสิทธิที่มีอยู่

นอกจากนี้ ด้วยสถานภาพผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของแรงงานเด็กต่างชาติ ทำให้ทำให้นายจ้างใช้เป็นเครื่องมือในการบังคับข่มขู่ให้เด็กยอมทำงาน และเอาเปรียบในเรื่องสภาพการทำงาน และค่าตอบแทนที่เด็กควรจะได้รับ ในขณะที่เด็กต่างชาติก็กลัวถูกจับกุม และส่งกลับบ้านซึ่งจะทำให้พวกเขาไม่สามารถทำงานหาเงินส่งกลับไปให้ครอบครัวได้อีก เด็กจึงไม่กล้าเปิดเผยตัว หรือเรียกร้องสิทธิของตัวเอง

3.3.2.3 ปัจจัยด้านนายจ้าง

บุคลิกส่วนตัว และทัศนคติของนายจ้าง มีส่วนสำคัญต่อการปฏิบัติต่อลูกจ้างเด็กในปกครอง นายจ้างบางรายมีอารมณ์รุนแรง โกรธและฉุนเฉียวง่าย ทำให้เด็กต้องคอยระวังอารมณ์และความรุนแรงเหล่านั้นของนายจ้าง โดยเฉพาะในงานบางประเภทที่เด็กต้องอาศัยอยู่ร่วมกับนายจ้างตลอดเวลา เช่น งานรับใช้ในบ้าน นอกจากนี้ ยังพบว่าเด็กจะถูกทารุณกรรมจาก

หลายๆ คนในครอบครัวไม่เพียงแต่นายจ้างเท่านั้น บางคนอาจไม่ได้กระทำความรุนแรงต่อเด็กโดยตรง แต่การเพิกเฉยต่อพฤติกรรมดังกล่าวของคนในครอบครัวก็ถือเป็นกรกระทำความรุนแรงทางอ้อมอย่างหนึ่งต่อตัวเด็ก และยิ่งจะเป็นการปลูกฝังให้พวกเขาเหล่านั้นไม่รู้สึกลัวว่าการทำรุนแรงต่อแรงงานเด็กต่างชาติเป็นความผิด หรือเป็นสิ่งที่ไม่ควรกระทำ โดยเฉพาะบุตรหลานของนายจ้างเอง กลายเป็นการสร้างนายจ้างโหดรุ่นต่อรุ่นต่อไป

นายจ้างบางรายมีอคติทางชาติพันธุ์ต่อคนต่างชาติ คิดว่าตนเองเป็นคนไทยเป็นเจ้าของประเทศที่คนต่างชาติเหล่านั้นเข้ามาอาศัยทำงาน ทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติต่อเด็กต่างชาติ พวกเขาจึงได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมไม่ว่าจะเป็นเรื่องค่าจ้าง และสภาพชีวิตความเป็นอยู่ในขณะทำงานให้กับนายจ้าง เช่น ค่าจ้างที่ได้ต่ำกว่าแรงงานเด็กไทย หรืออาจจะได้ค่าจ้างเท่ากันกับแต่แรงงานเด็กต่างชาติต้องทำงานหนักกว่า หรืองานที่สกปรกและเสี่ยงอันตรายมากกว่า เป็นต้น

3.3.2.4 ปัจจัยด้านประเภทของงาน

สภาพการทำงาน และสภาพแวดล้อมของสถานประกอบการบางประเภทไม่เหมาะสมกับเด็ก ทำให้เด็กเสี่ยงต่อการได้รับอันตรายจากการทำงาน หรือเสี่ยงต่อการถูกละเมิดสิทธิได้ง่าย เช่น งานที่เกี่ยวข้องกับการใช้สารเคมี ยาฆ่าแมลง หรือเครื่องจักร งานในฟาร์มเลี้ยงสัตว์ที่มีเต็มไปด้วยกลิ่นเหม็นของมูลสัตว์ และความสกปรก งานผลิตสินค้าบางอย่างที่ต้องทำซ้ำๆ และนั่งอยู่กับที่เป็นเวลายาวนาน งานบ้านที่เด็กต้องอาศัยอยู่ในบ้านพักส่วนบุคคลของนายจ้างทำให้ง่ายต่อการถูกละเมิดสิทธิ หรือถูกล่วงละเมิดทางเพศ

3.4 รูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก

การใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดตามนิยามของอนุสัญญาฉบับที่ 182 ซึ่งประเทศผู้ให้สัตยาบันรวมถึงประเทศไทยต้องดำเนินการเพื่อขจัดโดยทันที ประกอบไปด้วยทุกรูปแบบของการใช้ทาส และการปฏิบัติที่คล้ายกับการใช้ทาส เช่น การค้า การซื้อขายเด็ก แรงงานขูดหนี้ แรงงานไพร่ตืดที่ดิน แรงงานบังคับหรือการเกณฑ์เด็กเพื่อใช้ประโยชน์ในความขัดแย้งด้านอาวุธ เป็นต้น การใช้เด็กเพื่อการค้าประเวณีและการผลิตสื่อลามก การใช้เด็กในกิจกรรมผิดกฎหมาย รวมถึงลักษณะงานหรือสภาพแวดล้อมที่มีแนวโน้มจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัยและศีลธรรมของเด็ก (มิเชล แจนคานิช, 2542: 6) แรงงานเด็กต่างชาติในประเทศไทยจำนวนมากจัดอยู่ในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็กตามอนุสัญญาฉบับที่

182 เช่นกัน ซึ่งสามารถอธิบายสภาพปัญหาที่เป็นเหตุให้แรงงานเด็กต่างชาติตกอยู่ในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็กได้ ดังนี้

1. การค้าเด็กในฐานะที่เป็นรูปแบบหนึ่งของการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุด เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้แรงงานเด็กต่างชาติถูกแสวงประโยชน์ และถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนและสิทธิเด็ก โดยเฉพาะในปัจจุบันที่มีการขยายตัวของขบวนการค้ามนุษย์อย่างรวดเร็วยิ่งทำให้เด็กต่างชาติถูกนำพาเข้าสู่รูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็กมากขึ้น เนื่องจากเด็กต่างชาติที่เข้ามาทำงานโดยผ่านขบวนการค้ามนุษย์จะเสี่ยงต่อการถูกเอารัดเอาเปรียบมากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มเด็กต่างชาติที่เข้ามาพร้อมกับครอบครัว หรือมีเครือข่ายแรงงานย้ายถิ่นรองรับในประเทศไทย เด็กต่างชาติกลุ่มนี้ต้องเผชิญกับสภาพการบังคับ ขู่เข็ญ หรือหลอกลวงเพื่อนำตัวมาป้อนให้กับตลาดแรงงานในประเทศไทย จากนั้นต้องยอมจำนนภายใต้การควบคุมของนายหน้า นักค้ามนุษย์และนายจ้าง อีกทั้งต้องยอมทนทำงานในทุกรูปแบบของการทำงานที่เลวร้ายเพราะเด็กส่วนใหญ่ไม่รู้สภาพการทำงานมาก่อนล่วงหน้า ประกอบกับความเป็นเด็กต่างชาติและสถานภาพผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายทำให้เด็กไม่มีอำนาจต่อรองใดๆ เพื่อปกป้องตนเองได้ ตัวอย่างของแรงงานเด็กต่างชาติที่จัดอยู่ในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก เนื่องจากถูกขบวนการค้ามนุษย์นำมาเพื่อแสวงประโยชน์จากการใช้แรงงานในประเทศไทย ซึ่งมีทั้งกรณีที่เด็กต้องเสียค่าใช้จ่ายให้กับนายหน้าเพื่ออำนวยความสะดวกในการเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทย กับกรณีที่นายหน้าจ่ายเงินค่าจ้างล่วงหน้าหรือเรียกได้ว่าเป็นค่าตัวเด็กให้กับพ่อแม่หรือผู้ปกครองของเด็ก จึงเท่ากับเป็นการสร้างเงื่อนไขให้เด็กต่างชาติกลุ่มนี้ต้องมาทำงานขดีใช้อย่างไม่มีทางเลือก

“มีป่าคนหนึ่งในหมู่บ้านมาชวนผมให้มาเลี้ยงไก่ที่เมืองไทย เขาบอกจะได้เงินเดือน เดือนละ 2,000 บาท ผมก็คิดว่าอยู่บ้านก็ไม่มีเงินใช้ มาเมืองไทยก็หวังว่าจะได้เงินใช้ จึงตกลงมาแต่ต้องเสียค่านายหน้าก่อน 3,000 บาทแม้จะไปเยี่ยมเงินญาติๆ ในหมู่บ้านมาให้กับนายหน้า ตอนมาเดินทางเข้ามาพร้อมกับเด็กจากหมู่บ้านอื่นๆ ที่ใกล้ๆ กันอีก 7-8 คน มานอนพักที่มุกดาหาร 1 คืน แล้วนั่งรถแท็กซี่ต่อมายังราชบุรี พอมาถึงเจอคอกเปิดก็ตกใจว่าไม่ได้เป็นไปตามที่บอก อยากกลับบ้าน แต่เมื่อมาถึงแล้วก็ต้องทำ...ผมทำได้แค่ 8 วันก็ทนไม่ไหว ถ้าแก่ทั้งใช้งานหนัก และยังตบตีอีก จึงคิดหนีกับเพื่อนอีก 3 คนทั้งที่เงินก็ยังไม่ได้เลย” (บุญมา, แรงงานเด็กต่างชาติลาว, สัมภาษณ์, 16 พฤษภาคม 2548)

“หนูเข้ามาเมืองไทยตั้งแต่อายุ 13 ปี เพราะเห็นคนที่เขากลับจากมาทำงานในเมืองไทยได้ แต่งตัวสวย มีเงินมาก ตอนนั้นก็ไม่ใช่ใจว่าเป็นงานอะไรแต่ก็อยากมาทำบ้าง พอมีนายหน้ามาชวนเขาบอกว่าเป็นงานได้เงินดีเดือนละ 4,000-5,000 บาท และเขาจะซื้อเสื้อผ้าสวยๆ ให้ใส่ เขา

พูดจาหวานมากเหมือนกินน้ำหวานเลย ตอนนั้นหนูทำงานร่วมกับนักท่องเที่ยวที่ไปเที่ยวบ่อน อยู่ตรงปอยเปตได้เงินน้อย เลยคิดหนีพ่อแม่ออกมา ...มาถึงห้องเช่าในกรุงเทพฯ อยู่ได้แค่วันเดียว ก็โดนตำรวจจับ ถูกส่งกลับไปแถวตลาดโรงเกลือ แล้วถ้าแกก็ไปตามให้กลับมาทำงานอีก เขาขู่ว่า ฎูให้เงินมึงไปแล้ว มึงต้องมาทำงานหาเงินให้กู ถ้ามึงไม่ยอมตาย ต้องมาหาเงินให้กู หนูเลยต้องยอมมา แล้วเขาก็บังคับให้มาขโมยมือถือตามห้าง” (ทิม, แรงงานเด็กต่างชาติกัมพูชา, สัมภาษณ์, 2 พฤษภาคม 2548)

2. ลักษณะการทำงานของแรงงานเด็กต่างชาติซึ่งจัดอยู่ในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก ได้แก่

2.1 การใช้ทาส หรือการใช้แรงงานเยี่ยงทาส เช่น การค้าเด็กต่างชาติเพื่อใช้แรงงานในโรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็ก งานรับใช้ในบ้าน งานในภาคเกษตรกรรม ซึ่งล้วนแต่มีการบังคับให้ทำงานก่อนวัยอันควร คือ อายุต่ำกว่า 18 ปี การสร้างภาระหนี้สินเพื่อให้เด็กยอมมาทำงานขดใช้หนี้ การใช้งานอย่างหนักและเป็นระยะเวลายาวนาน โดยไม่มีเวลาพัก รวมถึงการทารุณกรรมทั้งทางร่างกายและจิตใจ เช่น กักขังหน่วงเหนี่ยว ทำร้ายทุบตี ล่วงละเมิดทางเพศ เป็นต้น

“ผมกับเพื่อนอีกคนถูกส่งไปที่ฟาร์มเปิด ราชบุรี ต้องตื่นตั้งแต่ 3 มาเก็บไข่จนถึงตอน 6 โมงเช้า แล้วก็ทำข้าวให้เปิด ให้อาหารเปิด ยกไข่ขึ้นรถซึ่งต้องระวังมากถ้าทำไม่ดี ไข่ตก หรือทำซำก็จะโดนลูกน้องเฝ้าแกที่คอยยืนคุมอยู่ทั้งด่าและตี จากนั้นก็ทำงานต่อ ทำความสะอาดและคัดไข่ ...ถ้าแกมีข้าวให้กิน 3 มื้อเป็นข้าวใส่ถุงกินกับหน่อไม้ดอง กินอย่างนี้ทุกมื้อ ไม่อิมเลย แล้วก็มีการกินหมิ่นด้วย ตอนกินต้องกินให้เสร็จเร็วๆ จะได้ไปทำงานต่อไม่มีเวลาให้พักเลย วันหยุดก็ไม่มีเล่นก็ไม่ได้เล่น ...บางครั้งไม่สบายก็ต้องหายากินให้หายไวๆ เพราะต้องทำงานอยู่ดีหยุดไม่ได้” (ปอย, แรงงานเด็กต่างชาติดาว, สัมภาษณ์, 16 พฤษภาคม 2548)

2.2 การใช้ จัดหา หรือเสนอเด็กเพื่อกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย ข้อมูลจากการสัมภาษณ์แรงงานเด็กต่างชาติดพบว่า มีเด็กต่างชาติที่ถูกค้ามาเพื่อให้งานที่ผิดกฎหมาย เช่น ขโมยโทรศัพท์มือถือ และทรัพย์สินของคนอื่น เด็กกลุ่มนี้จะถูกหลอกลวงเรื่องประเภทของงานที่จะมาทำ โดยนายหน้าหรือนักค้ามนุษย์จะสร้างแรงจูงใจในการมาทำงานให้กับเด็กว่าเป็นงานสบายที่มีรายได้ดี แต่เมื่อมาถึงประเทศปลายทางแล้วก็จะบังคับให้เด็กไปทำงานอีกอย่างหนึ่งที่ผิดกฎหมาย ซึ่งเด็กเหล่านี้จะถูกควบคุมตัวจากขบวนการหรือแก๊งมาเฟียอย่างเข้มงวด หากไม่ยอมทำงานก็จะมีกรข่มขู่ และลงโทษอย่างรุนแรง

“มาอยู่วันแรกๆ นายจ้างบังคับให้กินยาบ้าวันละ 3 เม็ดเพื่อให้ทำงานได้ตลอดและกล้าไปขโมยมือถือ กินยาเสร็จก็ให้ออกไปขโมยของ มีรถตู้ไปส่งตามจุดต่างๆ เช่น ประตูน้ำ บางกะปิ สี

ลม ถ้าแกจะให้เงินติดตัวไว้คนละ 200 บาท เพื่อโดนตำรวจจับ ถ้าแกบอกว่าให้เอาเงินให้ ตำรวจแล้วบอกว่ามาทำงานขายเสื้อผ้า เดี่ยวตำรวจก็จะพามาส่งบ้าน ตอนทำงานจะมีคนไทยยืน ดูอยู่ข้างหน้า แล้วบังคับให้หนูทำตาม แต่หนูบอกเขาว่ายังไงหนูก็ไม่กล้าและไม่ชอบเพราะรู้สึก ว่ามันไม่ถูกต้อง ทำให้ถูกลงโทษ ถ้าแกไม่ยอมให้กินข้าว และก็รู้ว่าถ้าใครคิดนี้ จะทุบตี ถ้าเป็น ผู้ชายจะเอามีดกรีดหน้า ถ้าเป็นผู้หญิงจะเอาน้ำกรดสาดหน้า พอมีคนหนีถ้าแกก็เอามาลงโทษให้ ดูเป็นตัวอย่างทำให้ไม่มีใครกล้าหนีอีก ...หนูเห็นคนที่ขโมยมือถือมาได้ ไม่มีใครได้ส่วนแบ่งเลย เพราะถ้าแกบอกว่าหักกับค่ายาบ้าที่ให้กิน” (ทิม, แรงงานเด็กต่างชาติดังพูซา, **สัมภาษณ์**, 2 พฤษภาคม 2548)

2.3 การทำงานในลักษณะงานหรือสภาพแวดล้อมในการทำงานที่มีแนวโน้มจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัยหรือศีลธรรมของเด็ก ซึ่งประเภทงานของแรงงานเด็ก ต่างชาติที่เข้าข่ายตามเกณฑ์กำหนดในข้อเสนอแนะฉบับที่ 190 มีดังนี้ (มิเชล แจนคานิช, 2542: 14-15)

1) งานในสภาพแวดล้อมที่เป็นผลเสียต่อสุขภาพ ซึ่งอาจทำให้เกิดอันตราย เช่น ทำให้เด็กต้องเผชิญกับสารวัตถุ หรือกระบวนการที่เป็นอันตรายหรือเผชิญกับอุณหภูมิ ระดับเสียง ความสิ้นสะเทือนที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ จากการสัมภาษณ์แรงงานเด็กต่างชาติดังพูซาว่าลักษณะ งานและสภาพแวดล้อมที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของแรงงานเด็กต่างชาตินั้นมีในภาค เกษตรกรรม และงานในโรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็กหรือโรงงานห้องแถว โดยเฉพาะงานในภาค เกษตรกรรม เช่น งานในฟาร์มเลี้ยงเป็ด ฟาร์มเลี้ยงหมู แรงงานเด็กต่างชาติดังพูซาต้องทนทำงานและ อาศัยอยู่กับกลิ่นเหม็นจากมูลสัตว์ตลอดทั้งวันทั้งคืน โดยไม่มีอุปกรณ์ป้องกันกลิ่น หรือการจัดที่อยู่ อาศัยแยกออกจากสถานที่เลี้ยงสัตว์ ส่วนแรงงานเด็กต่างชาติดังพูซาที่ทำงานในไร่และสวนผักผลไม้ ก็ ต้องเผชิญกับสารเคมีที่ใช้ในการเพาะปลูกและกำจัดศัตรูพืช เป็นต้น

“ตอนผมมาทำงานแรกๆ ไม่ไหวกลิ่นที่เป็ดเหม็นมาก แล้วต้องไปเก็บไข่ ทำความสะอาดที่ เปิดด้วย ตอนนอนก็ยังได้กลิ่นอยู่ เพราะในห้องไม่มีพัดลมแล้วอากาศร้อน ต้องทนอยู่กับกลิ่นนั้น ตลอดเวลา ตอนหลังทำไปจนเคยชินแล้ว” (ดำ, แรงงานเด็กต่างชาติดังพูซา, **สัมภาษณ์**, 16 พฤษภาคม 2548)

“ผมทำหน้าที่เลี้ยงหมูตัวเล็กๆ ในคอก ต้องเอาอาหารให้หมูกินอิมก่อนผมถึงจะได้กินข้าว แล้วก็มาทำงานล้างคอกหมูต่อ ตอนขจัดพื้นก็ต้องขจัดมือเปล่าเพราะไม่มีถุงมือให้ เคยขอเปลี่ยนงาน เพราะทนกลิ่นเหม็นไม่ไหว แต่ถ้าแกก็ไม่ยอมให้เปลี่ยน ที่พักก็อยู่ใกล้กับคอกหมูก็จะได้กลิ่นขี้หมู ตลอดเวลา ตอนหลังไปขอถ้าแกลาออกถ้าแกก็อ้างอีกว่าต้องรอหาคนมาเปลี่ยนก่อน ...ผมทำงาน อยู่ครบ 2 เดือนก็ทนไม่ไหวแล้วจึงปิ่นรั้วหนีมาคนเดียว” (ดี, แรงงานเด็กต่างชาติดังพูซา, **สัมภาษณ์**, 16 พฤษภาคม 2548)

2) งานภายใต้สภาพที่ยากลำบากเป็นพิเศษ เช่น งานที่ต้องทำต่อเนื่องเป็นเวลานาน หรืองานที่ต้องทำในเวลากลางคืน หรืองานที่เด็กถูกกักขังอยู่ในอาคารสถานที่ของนายจ้างโดยไม่มีเหตุผล ลักษณะการทำงานที่เลวร้ายเช่นนี้สามารถพบได้ในทุกประเภทที่แรงงานเด็กต่างชาติทำงานอยู่ ไม่ว่าจะเป็นงานในภาคเกษตรกรรม อุตสาหกรรมขนาดเล็ก งานประมงทะเล งานรับใช้ในบ้าน และงานเร่ร่อนขายของซึ่งมีเวลาการทำงานยาวนาน โดยเฉพาะเวลากลางคืน เช่น งานประมงทะเลที่เด็กต้องวางอวนจับสัตว์น้ำตลอดคืน งานในไร่และสวนผักผลไม้ที่ต้องเฝ้าสวน และฉีดยาฆ่าแมลงในเวลากลางคืน เป็นต้น ในขณะที่เวลาพักผ่อนของเด็กเหล่านี้แทบจะไม่มี หรือไม่มีเลย นอกจากนี้ แรงงานเด็กต่างชาติส่วนใหญ่จะไม่ได้รับอนุญาตให้ออกไปภายนอกสถานที่ทำงาน นอกจากเวลาไปซื้ออาหารหรือของใช้ส่วนตัวแต่ก็อยู่ใกล้ๆ บริเวณที่ทำงาน หรือในงานบางประเภทถึงขั้นกักขังหน่วงเหนี่ยวเด็กไว้แต่ภายในสถานที่ทำงาน และมีการข่มขู่ว่าหากเด็กหนีออกไปจะถูกทำร้ายร่างกายหรือจับตัวส่งให้กับตำรวจ เช่น งานรับใช้ในบ้าน งานในโรงงานห้องแถว เป็นต้น

“บ้านที่ทำงานอยู่เป็นบ้านคนไทย นายจ้างเป็นผู้หญิง เขามีแม่บ้านคนไทยอยู่แล้วไว้ทำกับข้าว ส่วนหนูก็ทำงานบ้านที่เหลือทุกอย่าง ตั้งแต่ ตี 5 ถึง 5 ทุ่มแบบไม่ได้หยุดเลย ถ้าหยุดพักหรือทำงานไม่ดีก็จะโดนดุด่า ทูบตี เขามือตบหน้า เตะที่เอวบ้าง เอาเท้าเหยียบคอ หรือบางทีก็เอาสันมีดมาสับตรงแขน ถ้าเซ็ดหรือปัดฝุ่นไม่สะอาดก็จะโดนไม้กวาดหรือไม้แขวนเสื้อตีหัว มีครั้งหนึ่งนายจ้างเอาเตารีดโยนใส่ หนูทรมาณมากนอนร้องไห้ตลอด เขาก็ไม่พาไปหาหมอ ไม่เอายามาให้ทาเลย ... ส่วนเงินเดือนไม่เคยรู้เลยว่าได้เท่าไร เพราะทำงานมาไม่เคยได้สักบาท นายจ้างขู่ว่าห้ามไปบอกใครว่าถูกทำร้าย และห้ามออกจากบ้านเด็ดขาดไม่งั้นจะโดนหนักกว่า... ชาวบ้านแถวนั้นเขาได้ยินเสียงหนูโดนทำร้ายบ่อยๆ ทนไม่ไหวจึงไปแจ้งตำรวจมาช่วยหนูออกไป” (จิน* , แรงงานเด็กต่างชาติพม่า, **สัมภาษณ์**, 2 พฤษภาคม 2548)

3) งานที่ต้องทำกับเครื่องจักร อุปกรณ์ และเครื่องมืออันตราย หรืองานที่เกี่ยวข้องกับการใช้เครื่องมือควบคุมหรือการขนย้ายของหนัก สำหรับแรงงานเด็กต่างชาติมักไม่ค่อยพบว่ามีการทำงานที่ต้องเกี่ยวข้องกับเครื่องจักร หรือเครื่องมือควบคุม เนื่องจากส่วนใหญ่เป็นลักษณะที่เน้นการใช้แรงงานไร้ฝีมือ ขั้นตอนการทำงานไม่ยุ่งยากซับซ้อน แต่จะพบในเรื่องการขน

* “จิน” เป็นแรงงานเด็กรับใช้ในบ้านชาวกะเหรี่ยง ขณะที่ผู้เขียนไปสัมภาษณ์ เธอยังคงมีอาการทางประสาทเนื่องจากถูกกระทำมาอย่างรุนแรงตอนที่ทำงานอยู่ ทำให้ทำอะไรไม่ค่อยได้ และยังไม่สามารถหาบ้านได้พบเพราะให้ข้อมูลกลับไปกลับมา นอกจากนี้ จินยังมีอาการหวาดกลัวคนแปลกหน้า และไม่กวาดเพราะถูกนายจ้างทำโทษโดยการเอาไม้กวาดตีหัวบ่อยๆ รวมถึงติดนิสัยทำอะไรแบบย่ำๆ ซ้ำๆ เพราะคิดว่าถ้าทำงานไม่ดีนายจ้างจะทำร้ายอีก

ย้ายของหนักอยู่บ้าง เช่น ในงานทำไร่สับปะรด เด็กต้องแบกผลผลิตที่เก็บเกี่ยวมาได้ใส่ตะกร้าข้างหลังตัวเองซึ่งหากเก็บได้เต็มตะกร้าก่อนที่จะนำไปใส่ไว้ในรถขนส่งจะมีน้ำหนักประมาณ 15-20 กิโลกรัม ส่งผลให้เด็กมีปัญหาการปวดหลังและเอวเนื่องจากต้องแบกรับน้ำหนักที่มากเกินไปเป็นต้น

“ผมจะเจ็บไหล่ และก็ปวดไปตามตัวตลอด เพราะต้องแบกสับปะรดหนักๆ ทั้งวัน หรือบางทีก็โดนใบสับปะรดบาดมือ แต่ไม่ว่าจะป่วยอะไรก็ทำได้แค่ซื้อยาพาราเมกิ้น มีอยู่ครั้งหนึ่งปวดท้องมาก ไปบอกนายจ้างเขาก็ทำเฉยๆ ผมก็ไปซื้อยาพาราเมกิ้นเอง” (สันต์, แรงงานเด็กต่างชาติลาว, สัมภาษณ์, 16 พฤษภาคม 2548)

4) งานที่ทำให้เด็กต้องเผชิญกับการล่วงเกินทางกาย ทางจิตใจ หรือทางเพศ สำหรับแรงงานเด็กต่างชาตินั้นเสี่ยงต่อการถูกล่วงเกินดังกล่าวตั้งแต่ขั้นถูกค้าเข้ามาทำงานในประเทศไทย โดยเฉพาะเด็กผู้หญิงนั้นยิ่งเสี่ยงต่อการล่วงละเมิดทางเพศ เนื่องจากในขณะเดินทางต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของนายหน้า นักค้ามนุษย์หรือผู้ที่ทำหน้าที่ขนส่งแรงงาน เมื่อเข้าสู่การทำงานแล้วก็เสี่ยงต่อถูกล่วงละเมิดอีกหากประเภทงานที่เด็กต้องทำอยู่ในสถานที่ที่ปิดมิดชิด หรืองานที่เด็กอาศัยอยู่กับนายจ้าง หรือลูกน้องของนายจ้างที่คอยควบคุมการทำงาน เช่น งานรับใช้ในบ้าน งานในโรงงานห้องแถว การใช้เด็กประกอบอาชีพการรวม เป็นต้น

นอกจากสภาพปัญหาที่แรงงานเด็กต่างชาติจะต้องเผชิญดังที่กล่าวมาแล้ว ทั้งการตกอยู่ในภาวะยากลำบากและรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก ยังมีอีกปัญหาสำคัญที่ทำให้ปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติยิ่งทวีความรุนแรงและซับซ้อน คือ การไม่สามารถเข้าถึงบริการทางสังคม และกลไกการคุ้มครองที่มีอยู่ โดยในบทนี้ผู้เขียนได้อธิบายถึงปัจจัยสาเหตุทางด้านการเข้าสู่ตลาดแรงงานของแรงงานเด็กต่างชาติ และสภาพปัญหาที่เป็นข้อจำกัดของตัวแรงงานเด็กต่างชาติแล้ว ในบทต่อไปจะได้กล่าวถึงสถานการณ์ทางด้านนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานเด็กต่างชาติ และการดำเนินงานที่ผ่านมา ซึ่งมีทั้งในลักษณะที่เอื้อต่อการคุ้มครองและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติอย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะเดียวกันก็ยังมีช่องว่างที่ทำให้การดำเนินงานในบางส่วนยังไม่เท่าทันกับการเปลี่ยนแปลงและความซับซ้อนของสภาพปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติ

บทที่ 4

นโยบายและกฎหมายในการคุ้มครองและแก้ไข ปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติในประเทศไทยและระหว่างประเทศ

เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับแรงงานเด็กต่างชาติดูแลการศึกษาในครั้งนี้จึงเป็นการรวบรวมกฎหมาย นโยบายและมาตรการต่างๆ ที่มีบทบัญญัติครอบคลุมถึงหรือเกี่ยวข้องกับแรงงานเด็กต่างชาติในฐานะที่แตกต่างกันไปทั้ง “เด็ก” “แรงงานเด็ก” “แรงงานต่างชาติ” และ “ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเข้าใจถึงสาระสำคัญของกฎหมายแต่ละฉบับ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและแก้ไขปัญหาลูกจ้างต่างชาติ จุดเด่นและข้อจำกัดของกฎหมาย ตลอดจนความก้าวหน้าของกฎหมาย และการสร้างกลไกขึ้นมาเพื่อส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

4.1 นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานเด็กต่างชาติในประเทศไทย

4.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดความคุ้มครองสิทธิเด็กไว้ในมาตรา 53 ว่า

“เด็ก เยาวชนและบุคคลในครอบครัว มีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากการใช้ความรุนแรงและการปฏิบัติอันไม่เป็นธรรม”

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังได้มีบทบัญญัติที่ให้การคุ้มครองที่ครอบคลุมถึงเด็กต่างชาติ เพื่อให้ได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมและเสมอภาคกัน โดยระบุใน มาตรา 30 ว่า

“บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมายและได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางร่างกาย หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรมหรือความคิดเห็นทางการเมือง อันไม่ขัดต่อบทบัญญัติต่อรัฐธรรมนูญนี้จะกระทำได้”

สำหรับบทบัญญัติที่ได้กำหนดการให้ความคุ้มครองแรงงานเด็ก มีระบุไว้ใน มาตรา 86 ว่า

“รัฐพึงส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ และพึงคุ้มครองแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานเด็กและแรงงานหญิง จัดให้มีระบบแรงงานสัมพันธ์ รวมทั้งค่าตอบแทนแรงงานให้เป็นธรรม”

4.1.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 - 2549)

ตามแผนพัฒนาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 มีการกำหนดแนวนโยบายการพัฒนาที่ครอบคลุมถึงการคุ้มครองแรงงานเด็กต่างชาติ ในส่วนที่ 3 ว่าด้วยการเสริมสร้างรากฐานของสังคมให้เข้มแข็ง บทที่ 3 ยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพคนและการคุ้มครองทางสังคม ในแผนดังกล่าวเน้นการเสริมสร้างความมั่นคงทางสังคมแก่ประชาชนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม รวมทั้งช่วยเหลือและพัฒนาคนยากจนและผู้ด้อยโอกาสให้สามารถพึ่งตัวเองได้มากขึ้น ซึ่งแรงงานเด็กต่างชาติถือว่าเป็นกลุ่มคนด้อยโอกาสกลุ่มหนึ่งในสังคมที่ไม่สามารถเข้าถึงกลไกการคุ้มครองและบริการทางสังคมของรัฐ ทั้งนี้ แผนพัฒนาฯ ได้กำหนดให้มีการขยายโอกาสการเข้าถึงบริการทางสังคมให้ครอบคลุมกลุ่มคนยากจนและผู้ด้อยโอกาสทุกคน รวมถึงมีการปรับระบบการคุ้มครองทางสังคมให้มีประสิทธิภาพ โดยการพัฒนาหลักประกันทางสังคมที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพในการสร้างความมั่นคงด้านรายได้และคุณภาพชีวิตแก่ประชาชน

สำหรับการปรับปรุงประสิทธิภาพระบบบริหารจัดการหลักประกันทางสังคม แผนพัฒนาฯ ได้กำหนดให้มีขยายขอบเขตและประเภทการคุ้มครองของกองทุนประกันสังคมให้ครอบคลุมแรงงานทั้งในและนอกระบบ รวมทั้งปรับปรุงระบบการบริหารจัดการกองทุนประกันสุขภาพทั้งโดยสมัครใจและโดยการบังคับให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น พร้อมทั้งมีการพัฒนามาตรฐานด้านความปลอดภัยอาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายคุ้มครองแรงงานเพื่อสร้างความเป็นธรรมแก่แรงงานสตรีและแรงงานนอกระบบ โดยเฉพาะแรงงานภาคเกษตรและผู้รับงานไปทำที่บ้าน

แนวทางการพัฒนาในส่วนที่เกี่ยวข้องแรงงานต่างด้าว คือ สนับสนุนให้แรงงานไทยทำงานในภาคการผลิตที่ขาดแคลนแรงงาน โดยกำหนดมาตรการจูงใจให้มีการจ้างแรงงานไทยเพิ่มขึ้นควบคู่กับการจัดระบบการทำงานของแรงงานต่างด้าวให้เป็นไปตามกฎหมาย ความมั่นคงของประเทศ และการมีงานทำของแรงงานไทย โดยคำนึงถึงข้อผูกพันระหว่างประเทศ

จากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 นี้จะเห็นได้ว่าไม่มีการระบุแนวทางการพัฒนาหรือการสร้างระบบการคุ้มครองถึงแรงงานเด็กโดยตรง ต่างจากในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ที่ได้นำแนวนโยบายแห่งรัฐเกี่ยวกับแรงงานเด็กมากำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ในหลายส่วนของแผนงาน นับตั้งแต่การขจัดความยากจนอันเป็นต้นตอของการใช้แรงงานเด็ก การกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค การขยายโอกาสทางการศึกษาทั้งในระบบและนอกระบบโรงเรียน ประการสำคัญคือ การกำหนดให้แรงงานเด็กเป็นกลุ่มด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจที่จะต้องได้รับการดูแลเป็นพิเศษ อีกทั้ง กำหนดให้มีการขยายความคุ้มครองแรงงานไปสู่ภาคเกษตร ซึ่งความแตกต่างของการให้ความสำคัญกับเรื่องแรงงานเด็ก ผู้เขียนเห็นว่าเป็นเพราะในช่วงระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ

ฉบับที่ 7 นั้น เป็นช่วงที่ปัญหาการใช้แรงงานเด็กไทยยังคงได้รับความสนใจจากหน่วยงานทุกระดับที่เกี่ยวข้อง เมื่อปัญหาแรงงานเด็กไทยเริ่มคลี่คลายลงไป ในแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) และเช่นเดียวกันกับแผนพัฒนา ฯ ฉบับที่ 9 ซึ่งไม่มีแผนงานที่สะท้อนให้เห็นถึงการเร่งรัดแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก มีเพียงแต่การกำหนดเรื่องการคุ้มครองแรงงานไว้อย่างกว้างๆ ในการปรับปรุงและพัฒนาประสิทธิภาพการคุ้มครองแรงงาน และเน้นการพัฒนาประชากรกลุ่มผู้ด้อยโอกาสซึ่งรวมถึงกลุ่มเด็กในภาวะยากลำบากด้วย

4.1.3 นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในฐานะ “เด็ก”

4.1.4.1 พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546

พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 มีเนื้อหาครอบคลุมการดูแลเด็กทุกด้าน ให้อรอดพ้นจากการถูกข่มเหงรังแกไม่ว่าจะเป็นการทำร้ายร่างกาย จิตใจ ละเลยทอดทิ้งเด็ก ล่วงเกินทางเพศ และการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากเด็ก ซึ่งรวมถึงการบังคับใช้แรงงานอย่างไม่เป็นธรรม และการค้าเด็กไม่ว่าจะด้วยวัตถุประสงค์ใดก็ตาม จุดเด่นของกฎหมายฉบับนี้คือ การดำเนินการเพื่อผลประโยชน์สูงสุดของเด็ก และไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อเด็ก ซึ่งหมายถึงการคุ้มครองเด็กทุกคน ไม่ว่าจะเป็นเด็กไทยหรือเด็กต่างด้าว (สรรพสิทธิ์ คุมพ์ประพันธ์ และพยงค์ศรี ชันธิกุล, 2546: 27)

การประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ถือเป็นความก้าวหน้าในการให้ความคุ้มครองแรงงานเด็ก เนื่องจากพระราชบัญญัติฉบับนี้ทำให้เห็นถึงความสำคัญของการให้ความคุ้มครองและพัฒนาแรงงานเด็กในฐานะเด็กคนหนึ่ง นอกจากมุมมองของการเป็นแรงงานที่มุ่งเน้นเรื่องการจัดจ้างและสภาพการทำงาน โดยมีบทบัญญัติให้นายจ้างมีฐานะเป็นผู้ปกครองของแรงงานเด็กด้วย ทำให้นายจ้างมีหน้าที่ต้องดูแลลูกจ้างเด็กตามที่กฎหมายกำหนดนอกเหนือจากการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 แล้ว

“ผู้ปกครอง” หมายความว่า บิดามารดา ผู้อนุบาล ผู้รับบุตรบุญธรรม และผู้ปกครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และให้หมายความรวมถึงพ่อเลี้ยงแม่เลี้ยง ผู้ปกครองสวัสดิภาพ นายจ้าง ตลอดจนบุคคลอื่นซึ่งรับเด็กไว้ในความอุปการะเลี้ยงดูหรือซึ่งเด็กอาศัยอยู่ด้วย” (สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2547: 162)

มาตรา 23 “ผู้ปกครองต้องให้การอุปการะเลี้ยงดู อบรมสั่งสอน และพัฒนาเด็กที่อยู่ในความปกครองดูแลของตนตามสมควรแก่ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมท้องถิ่น

แต่ทั้งนี้ต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานขั้นต่ำตามที่กำหนดในกฎกระทรวง และต้องคุ้มครอง
 สวัสดิภาพเด็กที่อยู่ในความปกครองดูแลของตนมิให้ตกอยู่ในภาวะอันน่าจะเกิด
 อันตรายแก่ร่างกายละจิตใจ” (สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก กรม
 พัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์,
 2547: 172)

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้กฎหมายจะกำหนดให้การมีฐานะเป็นผู้ปกครองเด็กของนายจ้าง
 เป็นหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติแล้วก็ตาม แต่เมื่อไม่มีบทลงโทษ ปัญหาที่ตามมาคือ ทำอย่างไรที่จะทำให้
 นายจ้างรู้และและเข้าใจว่าตนเองนั้นมีหน้าที่ที่มากกว่าการเป็นนายจ้างแล้ว และจะตรวจสอบได้
 อย่งไรว่านายจ้างได้ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ซึ่งจำเป็นต้องสร้างกลไกในการติดตาม
 ดูแลสภาวะความเป็นอยู่ของเด็กเพื่อให้การคุ้มครองเด็กเกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติ และมี
 ประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 ยังได้กำหนดหน้าที่ดูแลเด็กในกรณี
 ที่ตกอยู่ในภาวะอันตราย หรือต้องการได้รับความช่วยเหลือให้กับผู้อื่นที่ไม่ใช่ผู้ปกครองเด็กด้วย ซึ่ง
 เท่ากับว่าหน้าที่ในการดูแลเด็กไม่ได้เป็นแค่เรื่องภายในครอบครัวใดครอบครัวหนึ่งอีกต่อไป
 หากแต่ทุกคนมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะทำให้เด็กทุกคนได้รับการดูแลและคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกัน

มาตรา 29 “ผู้ใดพบเห็นเด็กตกอยู่ในสภาพจำต้องได้รับการสงเคราะห์หรือคุ้มครอง
 สวัสดิภาพตามหมวด 3 และหมวด 4 จะต้องให้การช่วยเหลือเบื้องต้นและแจ้งต่อ
 พนักงานเจ้าหน้าที่พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ หรือผู้มีหน้าที่คุ้มครองสวัสดิภาพ
 เด็กตามมาตรา 24 โดยมีชั้กซ้ำ

แพทย์ พยาบาล นักจิตวิทยานักสังคมสงเคราะห์ หรือเจ้าหน้าที่สาธารณสุข ที่รับตัวเด็ก
 ไว้รักษาพยาบาล ครู อาจารย์ หรือนายจ้าง ซึ่งมีหน้าที่ดูแลเด็กที่เป็นศิษย์หรือลูกจ้าง
 จะต้องรายงานให้เจ้าหน้าที่หรือผู้มีหน้าที่คุ้มครองสวัสดิภาพเด็กตามมาตรา 24 หรือ
 พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจทราบโดยมีชั้กซ้ำ หากเป็นที่ปรากฏชัดหรือสงสัยว่าเด็ก
 ถูกทารุณกรรมหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการเลี้ยงดูโดยมิชอบ

การแจ้งหรือรายงานตามมาตรา 29 นี้ เมื่อได้กระทำโดยสุจริตย่อมได้รับความคุ้มครอง และไม่
 ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งทางอาญาหรือทางปกครอง” (สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและ
 เด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2547:
 175)

4.1.4 นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในฐานะ “แรงงานเด็ก”

4.1.3.1 มาตรการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก 27 ข้อของ พ.ศ. 2531 และ มาตรการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก พ.ศ. 2535

กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย ได้ออกมาตรการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก พ.ศ. 2535 เพื่อตอบสนองต่อนโยบายของรัฐบาลในสมัยนายชวน หลีกภัย ซึ่งแถลงเมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน พ.ศ. 2535 ว่า “จะต้องไม่มีการใช้แรงงานเด็กอย่างไม่เป็นธรรม” โดยมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการอย่างจริงจัง ซึ่งมาตรการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก 15 พ.ศ. 2535 นี้ เป็นการพัฒนามาจากการมาตรการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก 27 ข้อ ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 14 มิถุนายน 2531 ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญของทั้ง 2 มาตรการดังกล่าวเป็นประเด็นต่างๆ ได้ดังนี้

การขยายอายุขั้นต่ำในการจ้างแรงงานเด็ก

มาตรการฯ กำหนดให้แก้ไขกฎหมายคุ้มครองแรงงาน โดยห้ามมิให้นายจ้างรับเด็กซึ่งมีอายุต่ำกว่า 13 ปี เป็นลูกจ้าง และขยายอายุประชากรที่ถือว่าเป็นผู้อยู่ในกำลังแรงงาน จากที่เคยกำหนดไว้ 11 ปีเป็น 13 ปี สำหรับมาตรการในระยะยาวมีการเสนอให้ขยายอายุขั้นต่ำของเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานเป็น 15 ปี เพื่อให้สอดคล้องกับอายุของเด็กที่จบการศึกษาภาคบังคับ และเพื่อป้องกันไม่ให้เด็กเข้าสู่งานก่อนวัยอันควร อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีการกำหนดอายุขั้นต่ำสำหรับแรงงานเด็กที่อยู่ในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ

การส่งเสริมและขยายโอกาสทางการศึกษา

มาตรการฯ กำหนดให้การขยายการศึกษาภาคบังคับจาก 6 ปี เป็น 9 ปี เพื่อลดโอกาสการเข้าสู่ตลาดแรงงานของเด็ก รวมถึงสนับสนุนให้มีการจัดทุนการศึกษาและรูปแบบการเรียนที่ควบคู่กับการทำงานเพื่อสร้างโอกาสทางการศึกษาแก่เด็กที่ครอบครัวยากจน

การส่งเสริมและพัฒนาแรงงานเด็กที่เข้าสู่ตลาดแรงงานแล้ว

มาตรการฯ ได้กำหนดให้มีการส่งเสริมการจัดการฝึกอบรมอาชีพระยะสั้นแก่เด็ก และจัดหาทุนหรือสินเชื่อเพื่อลงทุนแก่ครอบครัวในชนบทที่มีเด็กและเยาวชนให้แรงงานประกอบอาชีพอุตสาหกรรมในครัวเรือนหรืออุตสาหกรรมขนาดย่อม ส่งเสริมให้มีการจัดบริการเพื่อพัฒนาการของเด็ก ทั้งภายในและภายนอกสถานประกอบการ ในด้านสุขภาพอนามัย นันทนาการ อารมณ์และสังคม

การปรับปรุงกฎหมายและเพิ่มความเข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมาย

มาตรการฯ กำหนดให้มีการปรับปรุงกฎหมายคุ้มครองแรงงาน เพื่อให้การคุ้มครองแรงงานเด็กมากขึ้นทั้งชั่วโมงการทำงาน เวลาพัก การทำงานล่วงหน้า งานที่อนุญาตให้เด็กทำ

สวัสดิการและบทกำหนดโทษ รวมถึงเร่งรัดให้มีการตรวจแรงงานในสถานประกอบการทุกแห่ง และกวดขันดูแลแรงงานเด็กให้ได้รับการปฏิบัติที่ถูกต้องตามกฎหมาย ถ้าพบว่ามีการใช้แรงงานเด็กอย่างไม่ถูกต้องให้ดำเนินคดีทันที นอกจากนี้ ให้มีการเพิ่มอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ตรวจแรงงาน และสนับสนุนงบในการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกในการตรวจ และการส่งเสริมสภาพแรงงาน ให้มีส่วนร่วมในการสอดส่องดูแลการใช้แรงงานเด็กอย่างไม่เป็นธรรม และแจ้งให้กรมสวัสดิการ และคุ้มครองแรงงานทราบ ส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรเอกชนเป็นเครื่องในการตรวจแรงงาน ตลอดจนมีบทบาทเป็ใจทักแทนแรงงานเด็กในกรณีที่แรงงานเด็กมีปัญหาภัยกับนายจ้าง รวมถึงการ กำหนดเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำที่เด็กควรจะได้รับจากสังคม

การจัดตั้งกลไกในการดำเนินงานด้านแรงงานเด็กและพัฒนาศักยภาพบุคคลากรที่เกี่ยวข้อง

มาตรการฯ กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการคุ้มครองแรงงานเด็กทั้งส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค รวมถึงการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการแรงงาน (ศปก. กสร.) (Hotline) เพื่อรับแจ้ง เหตุการใช้แรงงานเด็กอย่างไม่เป็นธรรม

การรณรงค์เพื่อสร้างความเข้าใจและตระหนักในปัญหาแรงงานเด็ก

มาตรการฯ กำหนดให้มีการจัดโครงการรณรงค์ต่อต้านการใช้แรงงานเด็ก การ เผยแพร่ความรู้ที่เกี่ยวกับแรงงานเด็กและสิทธิประโยชน์ตามที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานกำหนด บทลงโทษที่เกิดจากการใช้แรงงานเด็กที่ไม่ถูกต้องแก่บิดามารดาหรือผู้ปกครองของเด็กและ ประชาชนทั่วไป มีการรณรงค์ประชาสัมพันธ์การป้องกันการใช้แรงงานเด็กอย่างไม่เป็นธรรมทุก รูปแบบทางสื่อมวลชนทุกแขนง เพื่อขอความร่วมมือจากพลเมืองดีและสภาพแรงงานให้แจ้งเรื่อง เบาะแส และแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับสถานประกอบการที่มีการใช้แรงงานเด็ก บางกรณีอาจให้รางวัลนำ จับ

4.1.3.2 แผนป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก พ.ศ. 2540-2544

กระทรวงแรงงานได้จัดทำแผนป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก พ.ศ. 2540-2544 ซึ่งพัฒนามาจากนโยบายและมาตรการด้านแรงงานเด็กของรัฐบาลที่เคยมีมา โดยมีการ กำหนดมาตรการในการดำเนินงานที่ครอบคลุมกลุ่มแรงงานเด็กต่างชาติด้วย ในแผนงานดังกล่าว มีสาระสำคัญดังนี้

1) การจัดตั้งกลไกการดำเนินงาน โดยแบ่งเป็น 3 ระดับ คือ (1) *คณะกรรมการ คุ้มครองแรงงานเด็ก* ประกอบไปด้วยหน่วยงานภาครัฐ องค์กรนายจ้างและลูกจ้าง องค์กรพัฒนา เอกชน สื่อมวลชนและนักวิชาการ มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายขจัดปัญหาการใช้แรงงาน เด็ก พัฒนามาตรฐานและกฎระเบียบต่างๆ เพื่อพัฒนาสภาพความเป็นอยู่ของแรงงานเด็ก ส่งเสริม

และสนับสนุนการพัฒนาของเด็ก และสร้างความร่วมมือกับองค์กรด้านแรงงานเด็กทั้งในภาครัฐ และองค์กรเอกชน (2) ศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือแรงงานหญิงและเด็ก (ระดับจังหวัด) ดำเนินการ ตรวจสอบการดำเนินงานของศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือแรงงานหญิงและเด็กในทุกจังหวัด และ (3) ศูนย์ประสานงานป้องกันและปราบปรามปัญหาการค้าประเวณีเด็กและแรงงานเด็ก (ระดับปฏิบัติการ) สังกัดกระทรวงมหาดไทย

2) มาตรการป้องกันปัญหาแรงงานเด็ก กำหนดกลุ่มเป้าหมายในการดำเนินงาน คือ เด็กในจังหวัดที่มีอัตราการย้ายถิ่นสูงและมีสถิติการเข้าศึกษาต่อชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายในระดับต่ำ รวมถึงกลุ่มแรงงานเด็กต่างชาติ โดยมีวัตถุประสงค์ของแผนการดำเนินงานเพื่อ (1) การป้องกันเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปีบริบูรณ์ เข้าสู่ตลาดแรงงานก่อนวัยอันควร (2) ลดการใช้แรงงานเด็ก อย่างผิดกฎหมายและไม่เป็นธรรม (3) เตรียมความพร้อมให้กับแรงงานเด็กก่อนเข้าสู่ตลาดแรงงาน (4) การป้องกันการย้ายถิ่นเข้ามาโดยผิดกฎหมายของแรงงานเด็กต่างชาติ

3) มาตรการคุ้มครองและพัฒนาแรงงานเด็ก กำหนดให้มีการดำเนินงาน ครอบคลุมทั้งกลุ่มแรงงานเด็กไทยและแรงงานเด็กต่างชาติ โดยมีวัตถุประสงค์ของแผนการดำเนินงานเพื่อ (1) ให้ความคุ้มครองแรงงานเด็กทั้งหมด โดยไม่เลือกปฏิบัติเพราะความแตกต่าง ในเรื่องเพศ เชื้อชาติ หรือสัญชาติ (2) พัฒนาคุณภาพชีวิตของแรงงานเด็กและสนับสนุนให้เด็กมี โอกาสอย่างเท่าเทียมกันในการพัฒนาศักยภาพของตนเอง รวมถึงส่งเสริมและพัฒนาทักษะในการ ทำงาน ความสามารถในการแก้ไขปัญหา ความรู้เรื่องกำหนดคุ้มครองแรงงาน จริยธรรมในการ ทำงานและอันตรายจากการทำงาน (3) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของนายจ้างในการคุ้มครองสิทธิเด็ก (4) ขจัดการแสวงประโยชน์จากการใช้แรงงานเด็ก

นอกจากนี้ ในมาตรการคุ้มครองและพัฒนาแรงงานเด็กยังมีอีกเป้าหมายสำคัญ คือ การ ขยายความคุ้มครองไปยังแรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรม ผู้รับงานไปทำที่บ้าน และงานรับเหมา ช่าง และมีการกำหนดให้รางวัลกับผู้ที่สามารถให้ข้อมูลเพื่อนำไปสู่การจับกุมและลงโทษผู้ฝ่าฝืน กฎหมายคุ้มครองแรงงาน

4) การพัฒนากลไกในการตรวจสอบการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อให้มีการนำ นโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กไปใช้อย่างจริงจัง ต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ รวมถึงมีการปรับปรุงและเพิ่มประสิทธิภาพในการประสานความร่วมมือในการติดตามผลการ ปฏิบัติงาน

4.1.3.3 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับครอบคลุม ถึงแรงงานทุกคนไม่ว่าสัญชาติหรือเชื้อชาติใด หากเป็นแรงงานต่างชาติไม่ว่าจะเข้ามาเมืองมาโดย

ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ก็ตาม และมีใบอนุญาตทำงานหรือไม่ แรงงานเหล่านั้นย่อมได้รับค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานอย่างเท่าเทียมกัน

สำหรับบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานเด็ก คือ ในหมวด 4 การใช้แรงงานเด็ก (มาตรา 44-52) ถือว่าเป็นการคุ้มครองแรงงานส่วนที่มีมาตรฐานกำหนดที่สูงสุด เมื่อเปรียบเทียบกับหมวดอื่นๆ อีกทั้ง มีความใกล้เคียงกับมาตรฐานสากลโลก ที่ทุกฝ่ายต่างตระหนักร่วมกันแล้วว่าการจ้างแรงงานเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี เป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องและไม่เป็นธรรมทางสังคม เนื่องจากเด็กเหล่านี้ควรมีโอกาสศึกษาเล่าเรียนอย่างเต็มที่ ก่อนเข้าสู่ตลาดการจ้างงาน และเพื่อสอดคล้องกับเงื่อนไขทางสังคม ในกระแสการแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศด้วย (บัณฑิตย ธนชัยเศรษฐสุตฺติ, 2542: 49)

สาระสำคัญของการคุ้มครองการใช้แรงงานเด็ก ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มีดังนี้

- กำหนดอายุขั้นต่ำของเด็กที่จะทำงานได้ โดยห้ามมิให้มีการจ้างแรงงานเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปี เข้าทำงาน (มาตรา 44)
- กำหนดให้ต้องแจ้งต่อพนักงานตรวจแรงงานหากมีการจ้างลูกจ้างที่เป็นเด็กภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่เด็กเข้าทำงาน (มาตรา 45)
- การให้ความคุ้มครองเกี่ยวกับชั่วโมงการทำงานและสภาพการทำงาน โดยกำหนดเวลาทำงาน ชั่วโมงการทำงาน เวลาพัก ประเภทของงาน และสถานที่ในการทำงาน (มาตรา 46 - 50)
- การให้ความคุ้มครองเกี่ยวกับรายได้ของเด็ก โดยกำหนดให้จ่ายค่าจ้างกับตัวเด็กเท่านั้น หรือหากมีการจ่ายไปให้กับผู้อื่น ไม่ว่าจะบิดามารดาหรือผู้ปกครองล่วงหน้าก่อนมีการจ้าง นายจ้างก็ไม่สามารถจะนำเงินหรือประโยชน์ตอบแทนดังกล่าว มาหักจากค่าจ้าง ซึ่งจะต้องจ่ายให้ลูกจ้างเด็กได้ (มาตรา 51) ลูกจ้างเด็กมีสิทธิได้รับค่าจ้างไม่น้อยกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่กำหนดไว้ รวมถึงได้รับค่าจ้างในวันหยุดประจำสัปดาห์ วันหยุดตามประเพณี วันหยุดพักผ่อนประจำปี และวันลาป่วย
- การให้ความคุ้มครองสิทธิทางการศึกษาเพื่อพัฒนา ส่งเสริมคุณภาพชีวิต และการทำงานของลูกจ้างเด็ก (มาตรา 52)
- การให้ความคุ้มครองจากการถูกเอาเปรียบทางเพศ โดยห้ามมิให้นายจ้างหรือผู้ซึ่งเป็นหัวหน้างาน ผู้ควบคุมงานหรือผู้ตรวจงาน ล่วงเกินทางเพศต่อลูกจ้างหญิงหรือเด็ก (มาตรา 16)

นอกจากนี้ กฎหมายคุ้มครองแรงงานได้ขยายขอบเขตการคุ้มครองไปยังลูกจ้างที่อยู่ในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ* บางประเภทงานด้วย คือ ธุรกิจที่จ้างแรงงานแบบเหมาค่าแรง และงานรับใช้ในบ้าน โดยในกรณีแรกนั้นมีการเพิ่มหลักการใหม่ของคำว่า “นายจ้าง” ให้ครอบคลุมถึงกรณีจ้างแรงงานแบบรับเหมาค่าแรง เพื่อป้องกันการหลีกเลี่ยงความเป็นนายจ้างของผู้ประกอบกิจการประเภทดังกล่าว ซึ่งระบุไว้ในมาตรา 5(3) ว่า

“ในกรณีที่ผู้ประกอบกิจการได้ว่าจ้างด้วยวิธีเหมาค่าแรง โดยมอบให้บุคคลหนึ่งบุคคลใด รับช่วงไปควบคุมดูแลการทำงานและรับผิดชอบจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างอีกทอดหนึ่งก็ดี มอบหมายให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นผู้จัดหาลูกจ้างมาทำงาน อันมิใช่การประกอบธุรกิจจัดหางานก็ดี โดยการทำงานนั้นเป็นส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดในกระบวนการผลิตหรือธุรกิจในความรับผิดชอบของผู้ประกอบกิจการ ให้ถือว่าผู้ประกอบกิจการเป็นนายจ้างของลูกจ้างดังกล่าวด้วย”

เพราะฉะนั้น ทั้งลูกจ้างเด็กและผู้ใหญ่ในกระบวนการจ้างงานแบบเหมาค่าแรง ที่เจ้าของกิจการได้แบ่งงานบางส่วนในกระบวนการผลิต หรือธุรกิจในความรับผิดชอบ ให้บุคคลอื่นจัดหาเฉพาะลูกจ้างเข้ามาทำงานโดยใช้วัตถุดิบ อุปกรณ์เครื่องมือในการทำงานของเจ้าของกิจการทั้งสิ้น โดยเจ้าของกิจการจะจ่ายค่าแรงเหมาให้ผู้จัดหาลูกจ้างไปแบ่งจ่ายกันเอง ซึ่งผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการทำงานของลูกจ้างโดยตรงคือ เจ้าของกิจการ ดังนั้น จึงต้องรับผิดชอบในฐานะนายจ้างของลูกจ้างที่มีผู้จัดหามาทำงานด้วย (บัณฑิตย ธนชัยเศรษฐสุตม์, 2542: 51)

สำหรับลูกจ้างที่ทำงานรับใช้ในบ้าน กฎหมายมีการคุ้มครองในบางด้าน ในขณะที่สิทธิแรงงานขั้นพื้นฐาน เช่น อายุขั้นต่ำ และค่าจ้างนั้นยังไม่มีการระบุถึงการคุ้มครองที่ชัดเจน (มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก, 2544: 49) ในส่วนที่มีบทบัญญัติให้ความคุ้มครอง ได้แก่ ห้ามนายจ้างหรือหัวหน้างานล่วงเกินทางเพศต่อลูกจ้างหญิงหรือเด็ก (มาตรา 16) เมื่อทำงานติดต่อกันมาครบหนึ่งปี ให้มีสิทธิหยุดพักผ่อนประจำปีได้ ปีหนึ่งไม่น้อยกว่า 6 วันทำงาน (มาตรา 30) ลูกจ้างชายและหญิงต้องได้รับค่าจ้างค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุดและค่าล่วงเวลาในวันหยุดโดยเท่าเทียมกันในงานที่มีลักษณะและคุณภาพอย่างเดียวกัน และปริมาณเท่ากัน (มาตรา 53) ให้นายจ้างจ่ายค่าจ้าง ล่วงเวลา ฯลฯ เป็นเงินตราไทย และจ่าย ณ สถานที่ทำงานของลูกจ้าง (มาตรา 54, 55) ให้นายจ้างจ่ายค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ฯลฯ เดือนหนึ่งไม่น้อยกว่าหนึ่งครั้งในกรณีเลิกจ้าง ให้จ่ายแก่ลูกจ้างภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เลิกจ้าง (มาตรา 70) (บัณฑิตย ธนชัยเศรษฐสุตม์, 2542: 51)

* เศรษฐกิจนอกระบบ หมายถึง ธุรกิจหรือกิจกรรมทางเศรษฐกิจขนาดเล็ก ลงทุนน้อยเน้นการใช้แรงงานคนมากกว่าเครื่องจักร ไม่มีรูปแบบและกฎเกณฑ์ในการจ้างงานที่แน่นอน รวมถึงไม่ได้รับการรับรองและคุ้มครองตามกฎหมาย

ในขณะที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานยังไม่ครอบคลุมงานในภาคเศรษฐกิจนอกระบบทั้งหมด ตลาดแรงงานในส่วนนี้ก็กำลังเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว จากการหลั่งไหลเข้ามาทำงานของแรงงานเด็กต่างชาติ จากรายงานการศึกษาเรื่อง แรงงานเด็กต่างชาติ: กรณีศึกษาแรงงานเด็กลาว ในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล โดย เข็มพร วิรุณราพันธ์ และยุพาวดี ปะทะโน (2540) พบว่า ประเภทงานที่เด็กลาวทำจะกระจายไปตามโรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็ก ร้านอาหาร บั๊มน้ำมัน และงานรับใช้ในบ้าน นอกจากนี้ งานขายของตามท้องถนน งานขายของหน้าร้าน และงานในสถานประกอบการที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ก็เป็นแหล่งทำงานที่สำคัญของแรงงานเด็กต่างชาติ ดังนั้น จึงควรมีการเร่งพิจารณาขยายขอบเขตการคุ้มครองเพื่อให้ครอบคลุมถึงกลุ่มแรงงานเด็กเหล่านี้ ซึ่งหากมีการคุ้มครองแรงงานอย่างเข้มงวดและจริงจังในภาคเศรษฐกิจนอกระบบนี้มากขึ้น จะส่งผลให้ความต้องการจ้างแรงงานเด็กในประเภทงานเหล่านี้ลดน้อยลงไป เนื่องจากผู้ประกอบการหรือนายจ้างต้องแบกรับภาระต้นทุนที่สูงขึ้นเกี่ยวกับการจ้างงาน และสภาพการทำงานของลูกจ้าง ทำให้ไม่สามารถหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานได้ดังที่เคยทำมา

4.1.5 กฎหมายและมาตรการที่เกี่ยวข้องในฐานะ “แรงงานต่างชาติ”

4.1.5.1 นโยบายการจัดการแรงงานข้ามชาติ

ในอดีตประเทศไทยไม่เคยมีนโยบายโดยตรงในเรื่องแรงงานต่างชาติ มีแต่แนวปฏิบัติเรื่องการควบคุมการทำงานของคนต่างชาติ ที่ตั้งอยู่บนระบบความคิดต้องสงวนอาชีพบางอย่างไว้ให้คนไทยทำ เริ่มจากประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 322 กำหนดให้คนต่างชาติที่ต้องการทำงาน ต้องขอใบอนุญาตจากกรมแรงงานก่อน ต่อมาในปี พ.ศ. 2521 มีการตราพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าวขึ้นมาบังคับใช้ โดยมีประกาศแนบท้ายสงวนอาชีพและวิชาชีพสำหรับคนไทยไว้จำนวนรวม 36 อาชีพ รวมถึงงานกรรมกรใช้แรงงานด้วย ซึ่งหลังจากนั้นก็ได้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 12 ของพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ว่า ไม่อนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาเป็นกรรมกรในประเทศ (กฤตยา อาชวนิจกุล, 2545: 28)

จนกระทั่งเกิดสถานการณ์การหลั่งไหลเข้ามาของแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายจากประเทศเพื่อนบ้าน เช่น ลาว พม่า กัมพูชา ตั้งแต่หลังปี พ.ศ. 2531 เป็นต้นมา ประกอบกับเกิดความต้องการจ้างแรงงานระดับล่างจำนวนมากในยุคเริ่มต้นของเศรษฐกิจฟองสบู่ ทำให้มีการเรียกร้องและกดดันรัฐบาลให้อนุญาตให้มีการจ้างแรงงานต่างชาติได้ ถึงแม้ตามตัวบทกฎหมายไทยแล้ว จะไม่สามารถจ้างแรงงานต่างชาติมาทำงานระดับล่างได้เลย แต่รัฐบาลจำเป็นต้องหันมาใช้นโยบายที่ยืดหยุ่นขึ้น โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง

พ.ศ. 2522 เปิดนโยบาย “ผ่อนผัน” ให้บุคคลที่มีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายสามารถทำงานได้ในลักษณะชั่วคราวตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนด ซึ่งมีการออกเป็นมติคณะรัฐมนตรีประกาศผ่อนผัน และวางแนวทางการปฏิบัติการอนุญาตจดทะเบียนแรงงานต่างชาติผิดกฎหมายเป็นรายปีนับตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2535 (กฤตยา อาชวนิจกุล, 2545: 28) ซึ่งผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานต่างชาติเฉพาะผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าหรือผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า ส่วนการผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างชาติจาก 3 ประเทศคือ พม่า กัมพูชา และลาว เริ่มมีมติคณะรัฐมนตรีใน ปี พ.ศ. 2539

นโยบายการจัดการแรงงานต่างชาติของประเทศไทย ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2539 – 2548 สามารถแบ่งการอธิบาย และตั้งข้อสังเกตต่อตัวนโยบาย และการดำเนินการตามนโยบายได้เป็น 2 ช่วงสำคัญ คือ

1) *มติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2539 – 2546* โดยในปี 2539 เริ่มผ่อนผันให้นายจ้างนำแรงงานต่างชาติหลบหนีเข้าเมืองมาจดทะเบียนขอใบอนุญาตทำงานได้เป็นระยะเวลา 2 ปี ในพื้นที่ 39 จังหวัด ต่อมาในปี 2541 – 2543 ได้มีการอนุญาตให้แรงงานต่างชาติมาจดทะเบียนได้ครั้งละ 1 ปี มีการกวาดจับแรงงานต่างชาติที่ไม่ได้จดทะเบียนอย่างเข้มงวด รวมถึงกลุ่มเด็กต่างชาติที่อยู่ในพื้นที่ต่างๆ และดำเนินการผลักดันกลับประเทศภูมิลำเนา ในปี 2544 มีการเปลี่ยนแปลงมติคณะรัฐมนตรีในการผ่อนผันการจดทะเบียนแรงงานต่างชาติอย่างมาก เนื่องจากเป็นครั้งแรกที่เปิดโอกาสให้แรงงานต่างชาติที่หลบหนีเข้าเมืองสามารถมาจดทะเบียนได้ทุกจังหวัด และในทุกประเภทกิจการ อีกทั้ง เป็นครั้งแรกที่ให้แรงงานต่างชาติสามารถมาขอจดทะเบียนได้ด้วยตนเอง ในกรณีที่ไม่ได้ทำงานประจำกับนายจ้างคนใดคนหนึ่ง (กฤตยา อาชวนิจกุล, 2545: 33) ทำให้การจดทะเบียนในครั้งนี้มีแรงงานต่างชาติมาจดทะเบียนมากที่สุดกว่าทุกปีที่ผ่านมา คือ 568,249 คน แต่เนื่องจากยังคงมีปัญหาในชั้นการดำเนินการต่างๆ ทั้งในเรื่องค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียน การคุ้มครองสิทธิเมื่อแรงงานต้องการเปลี่ยนงาน ทำให้มีแรงงานต่างชาติมาจดทะเบียนลดน้อยลงในช่วงต่ออายุในปี 2545 คือ 430,074 คน (มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก, 2548: 5)

การจัดการแรงงานต่างชาติในช่วงนี้ เป็นการทำงานเชิงตั้งรับ คือ ผ่อนผันให้ทำงานชั่วคราวเป็นรายปี โดยกำหนดกรอบที่เข้มงวดหากจะมีการเปลี่ยนแปลงนายจ้าง หรือการเดินทางออกนอกพื้นที่ทำงาน และหากนายจ้างต้องการเลิกจ้างก็ให้นำตัวแรงงานส่งตำรวจเพื่อดำเนินการส่งตัวกลับประเทศต่อไป (กฤตยา อาชวนิจกุล, 2548: 145) ซึ่งวิธีการดังกล่าวมีที่มาฐานคิดที่ตั้งอยู่บนการรักษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของภาคธุรกิจเอกชนในช่วงเริ่มแรกที่มีการผลักดันให้เกิดมติคณะรัฐมนตรีเพื่อผ่อนผันการจ้างแรงงานต่างชาติ ทำให้ขาดฐานคิดในการคุ้มครองแรงงานในทุกมิติ ได้แก่ เรื่องอัตราค่าจ้าง สวัสดิการขั้นพื้นฐานที่นายจ้างควรให้แก่ลูกจ้าง และการรวมตัวของแรงงาน

2) *มติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2547 – 2548* ช่วงนี้ถือเป็นความก้าวหน้าของการจัดการแรงงานต่างชาติ เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงการจดทะเบียนแรงงานต่างชาติครั้งใหญ่ โดยมติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2547 อนุญาตให้มีการขึ้นทะเบียนทั้งในส่วนของแรงงานต่างชาติและนายจ้าง รวมถึงการขึ้นทะเบียน “ผู้ติดตาม”^{*} แรงงานต่างชาติด้วย นอกจากนี้ ยังมีการเปลี่ยนแปลงระบบการจัดการกลุ่มประชากรแรงงานต่างด้าวในประเทศ คือ มีกระบวนการเปลี่ยนสถานะจากแรงงานต่างชาติหลบหนีเข้าเมือง เป็นแรงงานต่างชาติเข้าเมืองถูกกฎหมาย โดยการกำหนดแนวทางปฏิบัติในการพิสูจน์ “บุคคลลักลอบเข้าเมืองมาทำงาน” ให้เป็นแรงงานที่ได้รับการรับรองสถานะจากประเทศต้นทาง และสามารถจะทำงานในประเทศไทยได้ต่อไปในฐานะ “บุคคลที่อยู่อย่างถูกกฎหมาย” (กฤษฎา อาชวณิชกุล, 2548: 133)

ในปี พ.ศ. 2548 มีการดำเนินการจัดระบบแรงงานต่างชาติทั้งระบบ ในลักษณะบูรณาการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมีเป้าหมาย คือ “การใช้แรงงานต่างชาติอย่างถูกกฎหมาย” ภายใต้ 7 ยุทธศาสตร์ คือ ยุทธศาสตร์การจัดระบบแรงงานต่างชาติ ยุทธศาสตร์การกำหนดมาตรฐานการจ้างงานแรงงานต่างชาติ ยุทธศาสตร์การสกัดกั้นแรงงานต่างชาติลักลอบเข้ามาทำงาน ยุทธศาสตร์การปราบปรามจับกุม ดำเนินคดีขบวนการนำพา ผู้ให้ที่พักพิง นายจ้าง คนต่างด้าวที่ไม่มียานทำ ยุทธศาสตร์การผลักดันและส่งกลับแรงงานต่างชาติ ยุทธศาสตร์การประชาสัมพันธ์การจัดระบบแรงงานต่างชาติ และยุทธศาสตร์การติดตามและประเมินผล (สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจดทะเบียน, 2548: 1)

การจัดการแรงงานต่างชาติในช่วงปี พ.ศ. 2547 ต่อเนื่องมาถึงปี พ.ศ. 2548 นับเป็นการทำงานในเชิงรุกมากขึ้น ซึ่งเป็นผลมาจากข้อเสนอแนะจากภาคีหลายฝ่าย และจากข้อสรุปของคนที่ทำงานเกี่ยวข้องโดยตรง ถือเป็นก้าวสำคัญที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาแรงงานต่างชาติในทุกมิติไปพร้อมๆ กัน กล่าวคือ มียุทธศาสตร์ในการดำเนินการที่ครอบคลุมทั้งมิติของการควบคุมแรงงานต่างชาติตามฐานคิดเรื่องความมั่นคงของรัฐ มิติการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติตามฐานคิดเรื่องผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และที่สำคัญคือ มิติของการคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างชาติตามฐานคิดเรื่องสิทธิมนุษยชน อย่างไรก็ตาม ยังคงต้องติดตามดูถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องว่าจะสามารถทำให้เกิดความสมดุลระหว่างทั้งสามฐานคิดได้หรือไม่

สำหรับข้อสังเกตต่อนโยบายการจัดการแรงงานข้ามชาติที่เกี่ยวข้องกับแรงงานเด็กต่างชาติ ประการสำคัญคือ จำนวนตัวเลขการจดทะเบียนของแรงงานต่างชาติไม่ได้ให้ภาพความ

^{*} “ผู้ติดตาม” หมายถึง พ่อแม่ ภรรยา สามี บุตร และพี่น้อง ที่จดทะเบียนใน ทร.38/1 (เอกสารรับรองรายการทะเบียนประวัติ) เดียวกันหากเข้ามาในประเทศไทย หรือเกิดหลัง 30 กรกฎาคม 2547 จะไม่เข้าข่ายผู้ติดตาม

เป็นจริงของข้อมูลด้านเด็กต่างชาติที่ติดตามครอบครัวเข้ามา หรือแรงงานเด็กต่างชาติที่หลบหนีเข้ามาเมืองมาทำงาน เนื่องจากในระบบของการเปิดให้จดทะเบียน รัฐไม่อนุญาตให้นำครอบครัวของแรงงานต่างชาติมาจดทะเบียนได้ ทั้งที่รูปแบบการย้ายถิ่นของแรงงานต่างชาติส่วนมากจะอพยพกันเข้ามาทั้งครอบครัว ทำให้คนในครอบครัวต้องหลบซ่อน โดยในจำนวนนั้นก็มีเด็กต่างชาติที่ติดตามครอบครัวเข้ามาด้วย นอกจากนี้ นโยบายฯ ดังกล่าวยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองเด็ก หรือตรวจสอบอายุแรงงานเด็กอย่างจริงจัง ทำให้นายจ้างสามารถหลบเลี่ยงกฎหมายคุ้มครองแรงงานเรื่อง อายุขั้นต่ำในการทำงานโดยให้ข้อมูลด้านอายุที่เป็นเท็จ ซึ่งก็ไม่สามารถพิสูจน์ได้ เจ้าหน้าที่อาจจับจดทะเบียนแรงงานเด็ก ทั้งๆ ที่อายุต่ำกว่าที่กฎหมายแรงงานกำหนด ดังนั้น นโยบายการจัดการแรงงานต่างชาติดังกล่าวจึงไม่ครอบคลุมเด็กต่างชาติ และแรงงานเด็กต่างชาติในประเทศไทย ทั้งในเรื่องข้อมูล และการบริหารจัดการเพื่อตอบสนองต่อปัญหาและสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริง

4.1.5.2 บันทึกความเข้าใจเกี่ยวกับความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน ลาว กัมพูชาและพม่า

ประเทศไทยได้ทำความตกลงเรื่องการค้าแรงงานกับประเทศต้นทางที่สำคัญของแรงงานต่างชาติทั้ง 3 ประเทศคือ

- 1) บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย กับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงาน ณ เวียงจันทน์ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เมื่อวันที่ 18 ตุลาคม พ.ศ. 2545
- 2) บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย กับรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชาว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน ณ จังหวัดอุบลราชธานี เมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2546
- 3) บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย กับรัฐบาลแห่งสหภาพพม่า ว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงาน ณ จังหวัดเชียงใหม่ เมื่อวันที่ 21 มิถุนายน พ.ศ. 2546

สาระสำคัญของบันทึกความเข้าใจฯ ดังกล่าว คือ

- 1) การคุ้มครองอันสมควรแก่แรงงานทั้งสองฝ่าย โดยภาคีในประเทศผู้จ้างจะทำให้แน่ใจว่าจะคุ้มครองแรงงานตามที่ระบุในกฎหมายภายในประเทศนั้น
- 2) แรงงานของภาคีทั้งสองฝ่าย จะได้รับค่าจ้างและสิทธิประโยชน์อื่นๆ เท่ากับที่แรงงานท้องถิ่นได้รับบนพื้นฐานของหลักการไม่เลือกปฏิบัติและความเท่าเทียมกันทางเพศ เชื้อชาติ ศาสนา

- 3) ข้อพิพาทใดระหว่างแรงงานกับนายจ้างในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานจะต้องได้รับการแก้ไข ยุติโดยหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและระเบียบข้อจำกัดภายในประเทศผู้ว่าจ้าง
- 4) ภาครัฐจะต้องดำเนินมาตรการที่จำเป็นภายในอาณาเขตของตนเพื่อป้องกันและปราบปรามการข้ามพรมแดนผิดกฎหมาย การค้าแรงงานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย (การค้าแรงงานเถื่อน) และการจ้างแรงงานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย
- 5) เงื่อนไขการจ้างแรงงานจะไม่เกิน 2 ปี หากจำเป็นอาจขยายออกไปอีกเป็นระยะเวลาอีก 2 ปี ไม่ว่าในกรณีใดก็ตาม ระยะเวลาการจ้างงานจะไม่เกิน 4 ปี เมื่อครบ 4 ปีให้ถือเป็นการสิ้นสุดระยะเวลาการจ้างงาน
แรงงานซึ่งสิ้นสุดวาระการจ้างแล้ว จะสมัครเข้าทำงานได้ใหม่หรือเข้ารับการจ้างซ้ำได้เมื่อได้เว้นระยะใน 3 ปี

เฉพาะกรณีของประเทศไทยกับลาว มีเงื่อนไขการกลับหรือการส่งกลับที่ตกลงว่า การยกเลิกการจ้างงานก่อนกำหนดให้ถือเป็นการสิ้นสุดวาระการจ้างงานด้วย แรงงานจะสมัครงานใหม่ได้เมื่อสิ้นสุดการจ้างครบระยะเวลา 3 ปี เว้นเสียแต่ว่าบุคคลนั้นถูกยกเลิกการทำงานก่อนกำหนดโดยมิใช่ความผิดของตน

การดำเนินตามแนวทางในบันทึกความเข้าใจฯ เริ่มเป็นจริงขึ้น เมื่อมีการร่วมพิสูจน์ตัวตนบุคคลที่มาจากประเทศลาว จนถึงเดือนพฤษภาคม 2548 มีแรงงานลาวที่ได้รับการพิสูจน์สถานะบุคคล และได้รับการออกหนังสือเดินทางชั่วคราว (Temporary Passport) และยังคงทำงานต่อไปตามระยะเวลาของใบอนุญาตที่ได้รับจำนวน 1,469 คน สำหรับประเทศกัมพูชาได้ดำเนินการหลังประเทศลาว มีการพิสูจน์สถานะบุคคลเสร็จเรียบร้อยแล้ว 77 คน ซึ่งได้รับเอกสารใบสำคัญรับรองตนจากรัฐบาลกัมพูชาเรียกว่า “Certificate of Identity” ส่วนประเทศพม่ายังอยู่ในระหว่างการเจรจาเพื่อกำหนดวิธีการและสถานที่ และมีแนวโน้มว่าต้องใช้เวลาอีกระยะหนึ่งกว่าจะเริ่มดำเนินการได้ตามขั้นตอนเหมือนกับสองประเทศแรก (กฤตยา อาชวนิจกุล, 2548: 134)

4.1.5.3 พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ถือเป็นกฎหมายหลักที่ใช้ควบคุมคนต่างด้าวที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทย ซึ่งคนต่างด้าวในพระราชบัญญัตินี้ หมายถึง ผู้ที่ไม่มีสัญชาติไทย (มาตรา 4) สำหรับความผิดตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 นั้น กรณีที่ถูกดำเนินคดีอยู่บ่อยครั้ง และเป็นลักษณะความผิดที่แรงงานเด็กต่างชาติประสบปัญหา เช่นเดียวกัน คือ การเดินทางเข้ามาในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ไม่ได้ผ่านด่านตรวจคนเข้าเมือง หรือไม่มีหนังสือเดินทางและวีซ่าที่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือเอกสารทางกฎหมายอื่นๆ

ทำให้กลายเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ซึ่งมีโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา 11, มาตรา 62)

การบังคับใช้กฎหมายคนเข้าเมืองในบางกรณีกลายเป็นข้อจำกัด หรือขัดขวางไม่ให้คนต่างชาติได้รับการคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ดังเช่น กรณีแรงงานเด็กต่างชาติที่เดินทางเข้ามาทำงานโดยผิดกฎหมายจะมีความผิดทันทีใน 2 กรณี คือ เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 และทำงานโดยผิดกฎหมายตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 แต่ในทางปฏิบัติจะเลือกดำเนินคดีกับคนต่างด้าวฐานเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายมากกว่า เนื่องจากมีโทษหนักกว่า ประกอบกับการเรียกร้องสิทธิเรื่องค่าจ้าง หรือสวัสดิการตามกฎหมายแรงงานสำหรับคนต่างด้าว โดยเฉพาะเป็นเด็กต่างด้าวแล้ว ไม่ได้อยู่ในฐานะที่จะปกป้องสิทธิของตนเองได้ นอกจากนี้จะมีเจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐหรือองค์กรพัฒนาเอกชนเรียกร้องแทน (คณะทำงานเรื่องเด็กต่างชาติ, 2539: 11)

อีกกรณีหนึ่ง คือ เด็กต่างชาติที่ถูกค้าเข้ามาในประเทศไทยจะมีสถานะเป็นทั้งผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ และผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในเวลาเดียวกัน ซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐส่วนใหญ่มักบังคับใช้กฎหมายคนเข้าเมืองกับเด็กต่างชาติ ผลคือ ถูกจับกุม และส่งกลับประเทศต้นทางโดยปราศจากการได้รับความช่วยเหลือและคุ้มครองตามพระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 ที่บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ให้ความช่วยเหลือในเรื่องอาหาร ที่พัก และการส่งกลับไปยังประเทศภูมิลำเนา (มาตรา 11) (สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2547: 23-24)

สรรพสิทธิ์ คุมพ์ประพันธ์ (2546: 23) ได้เสนอทางออกสำหรับการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องสอดคล้องกันระหว่างเจตนารมณ์ของกฎหมายในการปราบปรามการค้าหญิง และเด็ก และกฎหมายคนเข้าเมือง คือ การประสานงานระหว่างพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการตามมาตรา 11 ของพระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 เพราะเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก คือ ไม่ต้องการให้หญิงและเด็กตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ขณะเดียวกันกฎหมายคนเข้าเมืองก็ไม่ต้องการให้คนเข้าออกเมืองโดยไม่ได้รับอนุญาต ทั้งนี้ ตามมาตรา 11 ของพระราชบัญญัติมาตรการฯ จะช่วยป้องกันไม่ให้หญิงและเด็กเหล่านี้ กลับเข้ามาเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์อีก เท่ากับว่าหญิงและเด็กเหล่านั้นจะไม่ย้อนกลับเข้าเมืองโดยไม่ได้รับอนุญาตอีก เป็นการป้องกันปัญหาระยะยาวไปในตัว แต่ในทางปฏิบัติ ยังขาดความชัดเจนในการตีความและการนำไปใช้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจไม่กล้าตีความด้วยตนเอง ทำ

ให้เป้าหมายของรัฐที่จะคุ้มครองผู้เสียหาย และดึงมาเป็นพันธมิตรในการปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก รวมทั้งการดำเนินการต่างๆ เพื่อป้องกันไม่ให้หญิงและเด็กเหล่านี้กลับมาเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์อีกไม่บรรลุผล นอกจากนั้น ยังไม่สามารถได้รับความร่วมมือจากหญิงและเด็กเหล่านี้มาเป็นพันธมิตรในการป้องกันไม่ให้หญิงและเด็กอื่นๆ ตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

4.1.6 กฎหมายและมาตรการที่เกี่ยวข้องในฐานะ “ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์”

4.1.6.1 นโยบายและแผนระดับชาติ เรื่อง การป้องกัน ปราบปรามและการแก้ไขปัญหาการค้าเด็กและหญิงภายในประเทศและข้ามชาติ

คณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบนโยบายและแผนระดับชาติ เรื่อง การป้องกันปราบปรามและการแก้ไขปัญหาการค้าเด็กและหญิงภายในประเทศและข้ามชาติ เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2546 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีนโยบายและกลไกที่ชัดเจนสำหรับการทำงานแก้ไขปัญหาการค้าเด็กและหญิง (โครงการอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงเพื่อต่อต้านการค้าเด็กและหญิง โครงการระหว่างประเทศว่าด้วยการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก องค์การแรงงานระหว่างประเทศ, 2547: 56-57) แผนฯ นี้ไม่ใช่เป็นแผนปฏิบัติการ แต่มีลักษณะเป็นกรอบซึ่งทำให้ทุกหน่วยงานร่วมมือกันดำเนินตามแผนไปในทิศทางเดียวกัน โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแต่ละหน่วยงานจะต้องดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการรองรับต่อไป รวมถึงการติดตามและประเมินผล

เป้าหมายของนโยบายและแผนระดับชาติ ฯ นี้ นอกจากจะให้ความสำคัญกับเด็กและหญิงที่เป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์แล้ว ยังกำหนดมาตรการป้องกันปัญหาในเด็กและหญิงที่เป็นกลุ่มเสี่ยง ในขณะเดียวกันก็ระบุว่าจะต้องมีการดำเนินการทางกฎหมายกับผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการค้าเด็กและหญิง ทั้งโดยการยึดทรัพย์ การใช้มาตรการต่างๆ เพื่อขจัดบุคคลเหล่านี้ รวมทั้งสร้างความเข้าใจและส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน ทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และระดับระหว่างประเทศ

แผนงานระดับชาติ เรื่อง การป้องกัน ปราบปรามและการแก้ไขปัญหาการค้าเด็กและหญิงภายในประเทศและข้ามชาติ มีระยะการดำเนินงาน 2 ระยะ คือ ระยะสั้น 3 ปี (พ.ศ. 2546-2548) และระยะยาว 6 ปี (พ.ศ. 2546-2551) แผนฯ นี้ประกอบไปด้วย 7 แผนหลัก โดยในแต่ละแผนจะมีการแยกเป็นระยะสั้นและระยะยาว คือ แผนป้องกัน แผนการให้ความช่วยเหลือและคุ้มครอง แผนการดำเนินงานทางกฎหมายและปราบปราม แผนการส่งกลับและคืนสู่สังคม แผนการจัดทำระบบข้อมูล การติดตามและประเมินผล แผนการพัฒนากลไกบริหารงานและการจัดการ และแผนประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ (โครงการอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงเพื่อต่อต้านการค้าเด็ก

และหญิง โครงการระหว่างประเทศว่าด้วยการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก องค์การแรงงานระหว่างประเทศ, 2547: 57-58) ในขณะเดียวกัน ก็มีการกำหนดบทบาทหน้าที่ให้ทุกกระทรวงเข้ามา ร่วมกันรับผิดชอบในการแก้ไขปัญหา เช่น กระทรวงแรงงานและกระทรวงอุตสาหกรรมดูแลในเรื่อง ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้เยาว์เพื่อบังคับใช้แรงงานและรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีกรรมการอิสระ หน่วยงานภาคเอกชน สื่อมวลชน ตลอดจนองค์การระหว่าง ประเทศที่อยู่ในเครือข่ายการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์

4.1.6.2 บันทึกข้อตกลง เรื่องแนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่ เกี่ยวข้อง ในการดำเนินการกรณีการค้าเด็กและหญิง

เนื่องจากปัญหาการค้ามนุษย์นับวันยิ่งทวีความซับซ้อน และรุนแรงขึ้น จำเป็นต้องมีกลไกและอาศัยความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหลายฝ่ายนำไปปฏิบัติเพื่อให้ เกิดการคุ้มครองผู้เสียหายและลงโทษผู้กระทำความผิดอย่างจริงจัง จึงมีการจัดทำบันทึกข้อตกลง ระหว่างหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐ เอกชน และองค์กรพัฒนาเอกชน เพื่อให้มีแนวทางในการ ทำงานร่วมกัน ดังนี้ (สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2547: 4)

1) บันทึกข้อตกลง เรื่อง แนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องใน การดำเนินการกรณีการค้าเด็กและหญิง (ฉบับ 2) พ.ศ. 2546 ซึ่งปรับปรุงภายหลังจากการ ประกาศใช้บันทึกข้อตกลงฯ พ.ศ. 2542 มาเป็นเวลา 4 ปี โดยแก้ไขจุดด้อยของฉบับแรก ให้ ครอบคลุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากขึ้น เน้นกลุ่มหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบการปราบปราม และเจ้าหน้าที่ที่ให้การช่วยเหลือ โดยมุ่งให้ความคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์มากกว่าการ ลงโทษ มีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายชาวไทย ชาวต่างชาติ และไร้สัญชาติ วิธีการปฏิบัติ ตลอดจน การประสานงานให้ความช่วยเหลือ คุ้มครอง ฟันฟุและส่งกลับประเทศ

2) บันทึกข้อตกลง เรื่อง แนวทางการดำเนินงานขององค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้องในการ ดำเนินการกรณีการค้าเด็กและหญิง พ.ศ. 2546 เป็นแนวทางการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กร เอกชนด้านสตรีและเด็ก มีการส่งเสริมให้เกิดปรัชญาพื้นฐาน และวิธีการทำงานภายใต้ขอบเขต และหลักการที่กำหนดให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

3) บันทึกข้อตกลง เรื่อง การดำเนินงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐและองค์กรเอกชน กรณี การค้าเด็กและหญิง พ.ศ. 2546 เป็นการกำหนดบทบาทหน้าที่ระหว่างภาครัฐและองค์กรเอกชนให้ ทำงานได้อย่างสอดคล้องกันในการคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ และเพื่อลดความขัดแย้ง และการทำงานทับซ้อนกันดังที่เคยเป็นมาในอดีต

4) บันทึกข้อตกลง เรื่อง แนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีการค้าเด็กและหญิงซึ่งตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ในพื้นที่ 9 จังหวัดภาคเหนือ พ.ศ. 2546 มีหลักการพื้นฐานจากบันทึกข้อตกลงฯ ทั้ง 3 ฉบับข้างต้น โดยส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือในระดับภูมิภาค ภาคเหนือตอนบนจำนวน 9 จังหวัด ได้แก่ เชียงใหม่ เชียงราย แม่ฮ่องสอน แพร่ น่าน พะเยา ลำพูน ลำปาง และตาก ซึ่งถือเป็นพื้นที่ที่ประสบปัญหาการค้าเด็กและหญิงรุนแรง การกำหนดแนวทางและรูปแบบขั้นตอนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง จะทำให้การช่วยเหลือเด็กและหญิงในพื้นที่ดังกล่าวมีการประสานงานและการส่งต่อภารกิจกันอย่างเป็นระบบ

สาระสำคัญของบันทึกข้อตกลงฯ ทั้ง 4 ฉบับนี้ ประกอบไปด้วย การกำหนดคำนิยามกรณี ที่ถือว่าเด็กและหญิงตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ การจำแนกกลุ่มเด็กและหญิงที่ตกเป็นเหยื่อ การค้ามนุษย์ที่จะได้รับการคุ้มครองช่วยเหลือ กำหนดแนวทางปฏิบัติในการดำเนินงานให้ความช่วยเหลือตามสถานภาพของเด็กและหญิงที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ การประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและการติดตามประเมินผล

วัตถุประสงค์สำคัญของการจัดทำบันทึกข้อตกลงฯ เพื่อประโยชน์ต่อการบังคับใช้และตีความกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการค้าหญิงและเด็กฉบับอย่างเชื่อมโยงเข้าด้วยกัน เช่น พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยตั้งเป้าหมายที่จะจัดการค้าหญิงและเด็ก ในขณะเดียวกันก็มีเป้าหมายที่ต้องการเข้าไปคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายที่เป็นหญิงและเด็ก ให้ได้รับการบำบัดฟื้นฟูและปกป้องให้พ้นจากอันตราย สามารถกลับคืนสู่สังคมได้อย่างปลอดภัย นอกจากนี้ บันทึกข้อตกลงฯ ถือเป็นกลไกสำคัญที่เข้ามาส่งเสริมให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ และองค์กรพัฒนาเอกชนมีการดำเนินงานที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม บันทึกข้อตกลงฯ นี้ก็มีข้อจำกัดในใช้และตีความของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้ (สรรพสิทธิ์ คุมพ์ประพันธ์ และพยงค์ศรี ชันธิกุล, 2546: 25)

1) บันทึกข้อตกลงฯ นี้ไม่ใช่กฎหมาย ทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือพนักงานอัยการไม่ยอมรับและปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของบันทึกข้อตกลงฯ แต่กลับมุ่งดำเนินคดีฐานเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายฐานเป็นคนต่างด้าวรับจ้างทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาต และฐานค้าประเวณี

2) การค้าหญิงและเด็กในปัจจุบัน ตัวกลางผู้รับผลประโยชน์ และองค์กรอาชญากรรมได้ปฏิบัติต่อหญิงและเด็กในลักษณะที่เป็นความร่วมมือทางธุรกิจมากขึ้น ทำให้หญิง

และเด็กเหล่านี้มีความสมัครใจที่จะตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ และปกป้องไม่ให้ผู้กระทำความผิดต้องถูกดำเนินคดี หรือต้องรับโทษทางอาญา เช่น การปิดบังหรือไม่ให้ข้อมูลที่เป็นจริงเกี่ยวกับขบวนการค้ามนุษย์กับตำรวจและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น สถานการณ์ดังกล่าวเมื่อประกอบกับกรณีที่มีพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมไม่ใช้และตีความกฎหมายตามแนวทางของบันทึกข้อตกลงฯ โดยอ้างว่าไม่ใช่กฎหมาย จะยิ่งทำให้การเข้าไปปราบปรามการค้ามนุษย์และเด็กกระทำได้อย่างขึ้นหรือไม่ได้เลย ซึ่งประเด็นนี้เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้การดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์มีสถิติน้อยมาก

3) ข้อจำกัดของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ไม่ขยายผลการสอบสวนตามไปถึงองค์กรอาชญากรรมที่อยู่เบื้องหลังคดีการค้ามนุษย์และเด็ก โดยมักจะยุติการสอบสวนเมื่อได้ตัวผู้กระทำความผิดเป็นรายบุคคล

4.1.6.3 บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการต่อต้านการค้ามนุษย์ในระดับทวิภาคี และพหุภาคีระหว่างประเทศไทยกับประเทศในอนุภูมิภาคุ่มแม่น้ำโขง

การจัดทำบันทึกข้อตกลงระหว่างประเทศในระดับทวิภาคี และพหุภาคีเพื่อสร้างความร่วมมือในการขจัดปัญหาการค้าเด็กและหญิง มีดังนี้

1) บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลราชอาณาจักรไทยกับราชอาณาจักรกัมพูชา เรื่องความร่วมมือทวิภาคีด้านการจัดการค้าเด็กและหญิง และการช่วยเหลือเหยื่อของการค้ามนุษย์ มีการลงนามบันทึกดังกล่าว เมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2546 ณ เมืองเสียมราฐ ในโอกาสการประชุมคณะรัฐมนตรีร่วมไทย-กัมพูชา และได้จัดประชุมร่วมระหว่างรัฐมนตรีทั้งสองประเทศ ครั้งที่ 1 ระหว่างวันที่ 30 มิถุนายน – 3 กรกฎาคม 2547 โดยทั้งสองประเทศได้สรุปการดำเนินงานที่ผ่านมาของแต่ละประเทศ และเห็นชอบแนวทางการดำเนินงานต่อไปใน 2 ลักษณะ คือ โครงการเฉพาะของแต่ละประเทศ และโครงการร่วมระหว่างไทยและกัมพูชา โดยมีข้อตกลงที่จะดำเนินการ 3 เรื่อง คือ กระบวนการส่งกลับ กระบวนการดำเนินคดี การเก็บข้อมูลและการรายงานข้อมูล ซึ่งจะต้องพิจารณาการจัดทำรายละเอียดต่อไป

2) บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวว่าด้วยความร่วมมือต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็กทางกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้จัดให้มีการลงนามบันทึกดังกล่าว เมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 โดยมีสาระสำคัญเช่นเดียวกับบันทึกฯ ที่ประเทศไทยทำกับกัมพูชา ซึ่งประกอบด้วยความเข้าใจที่ตรงกันในเรื่องคำนิยามของการค้ามนุษย์ การดำเนินงานเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ รวมถึงการส่งกลับและคืนสู่สังคมของเด็กและหญิงที่เป็น

ผู้เสียหาย ภาคีทั้ง 2 ฝ่ายจะต้องจัดตั้งคณะทำงานร่วมเพื่อวางแผนการดำเนินงาน การประสานงาน และการติดตามผลงานร่วมกัน (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2548: 1)

3) บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการต่อต้านการค้ามนุษย์ในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง ประเทศที่ลงนามในบันทึกความเข้าใจฉบับนี้ ได้แก่ ประเทศกัมพูชา จีน ลาว พม่า ไทย และเวียดนาม เพื่อสร้างความร่วมมือในระดับอนุภูมิภาคในการต่อต้านการค้ามนุษย์ในด้านต่อไปนี้เป็น (องค์การแรงงานระหว่างประเทศ, 2548: 127-129)

- นโยบายและความร่วมมือระดับชาติ และระหว่างประเทศ เช่น ให้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ในทุกรูปแบบ และจัดตั้งคณะกรรมการระดับชาติขึ้นมาทำหน้าที่ประสานการดำเนินงานตามแผนดังกล่าว การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น

- กรอบทางกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม เช่น การพัฒนาความร่วมมือในกระบวนการยุติธรรมให้เกิดประสิทธิภาพ และเป็นรูปธรรม การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างชายแดนในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ของทั้ง 6 ประเทศโดยผ่านกระบวนการยุติธรรม เป็นต้น

- การคุ้มครอง การฟื้นฟู และการส่งกลับคืนสู่สังคม เช่น การส่งเสริมเรื่องมิติบทบาทหญิงชาย และเด็กให้มากขึ้นในการทำงานทุกด้านที่เกี่ยวข้องกับผู้ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ การรับรองว่าบุคคลที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์จะไม่ถูกกักขัง หน่วงเหนี่ยว ภายใต้อำนาจของกฎหมาย

- มาตรการป้องกัน เช่น การยอมรับมาตรการต่างๆ เพื่อลดปัจจัยเสี่ยงต่อบุคคล โดยสนับสนุนให้เกิดโครงการแก้ปัญหาความยากจน การเพิ่มโอกาสทางด้านเศรษฐกิจ การเข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐาน และการเพิ่มทักษะด้านอาชีพ รวมถึงการจัดบริการด้านการออกเอกสารสำคัญส่วนบุคคล รวมทั้งทะเบียนการเกิด เป็นต้น

- กลไกการดำเนินงาน การติดตาม และการประเมินผลตามบันทึกความเข้าใจฉบับนี้ เช่น การจัดทำแผนปฏิบัติการระดับอนุภูมิภาคว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2548 – 2550 และดำเนินการให้เกิดการปฏิบัติเป็นรูปธรรมอย่างจริงจัง เป็นต้น

4.1.6.4 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อยกเลิกพระราชบัญญัติปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2503 โดยพระราชบัญญัติฉบับปัจจุบันแตกต่างจากฉบับเดิมตรงที่เน้นการปราบปรามตัวกลางและผู้รับ

ประโยชน์ซึ่งถือว่าเป็นผู้กระทำความผิด เพื่อให้ครอบครัวของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการค้าประเวณีทั้งหมด และกำหนดไม่เอาโทษกับตัวผู้ค้าประเวณีพร้อมทั้งใช้มาตรการบำบัดและส่งเสริมอาชีพควบคู่ไปด้วยกัน โดยเฉพาะกรณีที่เป็นบุคคลอายุไม่เกิน 18 ปี กฎหมายให้โอกาสเด็กในการได้รับการบำบัดฟื้นฟูในสถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพแทนการลงโทษ (มาตรา 33 และมาตรา 34)

สำหรับตัวผู้กระทำความผิดกฎหมายได้กำหนดไว้อย่างครอบคลุม ทั้งผู้ที่เป็นธุระจัดหาหรือนำพาบุคคลมาเพื่อค้าประเวณี ผู้ที่เป็นเจ้าของกิจการค้าประเวณี ผู้ควบคุมดูแล หรือผู้จัดการกิจการค้าประเวณี ตลอดจนผู้ที่รับประโยชน์หรือมีส่วนรู้เห็นเป็นใจให้บุคคลในความปกครองไปค้าประเวณีอย่างบิดามารดา และผู้ปกครองของบุคคลที่มีอายุไม่เกิน 18 ปี ก็ถือว่ามีความผิดฐานเป็นธุระจัดหา ล่องไปหรือชักพาไปเช่นกัน (มาตรา 9 – มาตรา 11) ส่วนรูปแบบการค้าประเวณีที่ถือว่าเป็นการกระทำความผิด กฎหมายได้กำหนดไว้เฉพาะ กรณีผู้ที่ชักชวน ติดต่อบุคคลอื่นในที่สาธารณะ หรือในสถานค้าประเวณีหรือมีการโฆษณาด้วยเอกสาร สิ่งพิมพ์หรือด้วยวิธีใดไปยังสาธารณะซึ่งเป็นการติดต่อกับการค้าประเวณี (มาตรา 5 – มาตรา 7)

อย่างไรก็ตาม การกำหนดรูปแบบการค้าประเวณีที่เป็นความผิดดังกล่าวทำให้เด็กที่ค้าประเวณีในรูปแบบอื่นที่ไม่ได้อยู่ในรูปแบบตามมาตรา 5 – มาตรา 7 เท่ากับไม่มีกลไกทางกฎหมายเข้าไปแทรกแซง และทำให้เกิดช่องว่างของการเข้าไปคุ้มครองและป้องกันเด็กกลุ่มนี้ จึงควรมีการกำหนดความผิดให้ครอบคลุมทุกรูปแบบของการค้าประเวณี และควรมีกลไกในการติดตามดูแลคนกลุ่มนี้อย่างจริงจัง เพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ข้อ 34 ซึ่งกำหนดให้รัฐให้ความคุ้มครองเด็กให้ปลอดภัยจากการแสวงประโยชน์ทางเพศ ไม่ว่าจะเป็นการล่วงเกินทางเพศหรือการค้าประเวณี หรือการกระทำอื่นใดที่มีผลกระทบต่อสุขภาพ พัฒนาการ และพฤติกรรมของเด็ก

4.1.6.5 พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540

พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 จัดทำขึ้นเพื่อแก้ไขพระราชบัญญัติการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2471 มีการปรับปรุงมาตรการในการป้องกันและปราบปราม ตลอดจนเพิ่มมาตรการในการช่วยเหลือหญิงและเด็กให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยได้บัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่ให้ความช่วยเหลือคุ้มครองแก่หญิงและเด็กที่ตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะเด็กต่างชาติที่ถูกค้าเข้ามาในประเทศไทย จะต้องไม่ถูกกักตัวในสถานคุมขัง แต่ต้องได้รับความช่วยเหลือด้านที่พักชั่วคราว และส่งตัวกลับภูมิลำเนาอย่างปลอดภัย ซึ่งเป็นพัฒนาการใหม่ของกฎหมาย เพราะยังไม่ปรากฏว่ามีกฎหมาย

ฉบับอื่นกล่าวถึงการคุ้มครองและช่วยเหลือผู้เสียหายด้วยประการใดๆ เว้นแต่กฎหมายคุ้มครองพยานซึ่งผู้เสียหายจะต้องปฏิบัติหน้าที่เป็นพยานด้วย แต่กฎหมายฉบับนี้ ไม่ได้เรียกร้องให้ผู้เสียหายเหล่านั้นต้องมาเป็นพยาน จึงจะได้รับการช่วยเหลือคุ้มครองเป็นการตอบแทน (สรรพสิทธิ์- คุมพ์ประพันธ์ และ พยงค์ศรี ชันธิกุล, 2546: 20)

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 ยังไม่มีการให้คำจำกัดความของการค้าหญิงและเด็ก แต่ได้ให้รายละเอียดของพฤติกรรมที่เข้าข่ายว่ามีความผิดฐานการค้ามนุษย์ ไว้ในมาตรา 5 ดังนี้ (สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2547: 21)

“ในการกระทำความผิดเกี่ยวกับการค้าหญิงหรือเด็ก ชี้ ขาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด รับ หน่วงเหนี่ยว หรือกักขัง ซึ่งหญิงหรือเด็ก หรือจัดให้หญิงหรือเด็กกระทำการหรือยอมรับการกระทำการใด เพื่อสนองความใคร่ของผู้อื่น เพื่อการอนาจาร หรือเพื่อแสวงประโยชน์อันมิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ไม่ว่าจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม”

นอกจากนี้ ยังพบว่ามาตรการในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดต่อเด็กและหญิง รวมถึงการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดยังไม่เพียงพอ และไม่ครอบคลุมถึงการค้ามนุษย์โดยทั่วไป บทบัญญัติบางประการไม่ได้ถูกนำมาบังคับใช้และไม่ได้คุ้มครองบุคคลที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์อย่างเต็มที่ เช่น การดำเนินคดีกับหญิงและเด็กที่เป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์แทนที่ควรจะได้รับปฏิบัติในฐานะผู้เสียหายมากกว่า กลับต้องถูกดำเนินคดีฐานเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ซึ่งการดำเนินคดีกับผู้เสียหายในกรณีดังกล่าวจะขัดกับข้อกำหนดของพิธีสารว่าด้วยการป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก ที่กำหนดว่ารัฐจะต้องไม่ดำเนินการทางกฎหมายกับผู้เสียหาย ไม่ว่าจะมีความผิดฐานเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ค่าประเวณีหรืออื่นๆ เพราะถือว่าเป็นผู้เสียหายและเพื่อให้ได้รับความร่วมมือจากผู้เสียหายเหล่านี้ในการปราบปรามอาชญากรรมการค้ามนุษย์โดยเฉพาะหญิงและเด็ก

ในปี พ.ศ. 2546 ได้มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ... ขึ้นเพื่อปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นในทางปฏิบัติ ประการสำคัญคือ มีการกำหนดนิยามการค้ามนุษย์เพื่อให้สอดคล้องกับพิธีสารเพื่อการป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะหญิงและเด็ก เพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร โดยได้นิยามความหมายของการค้ามนุษย์ กำหนดความผิดฐาน

ค้ำมนุษย์ กำหนดให้ผู้กระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์ต้องรับผิดชอบในราชอาณาจักร แม้จะได้กระทำความผิดนั้นนอกราชอาณาจักรก็ตาม เพิ่มเติมกระบวนการให้ได้มาซึ่งพยานหลักฐานเกี่ยวกับการค้ำมนุษย์ การดำเนินคดีเพื่อเรียกค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย รวมทั้งมีกระบวนการคุ้มครองผู้เสียหายเพิ่มมากขึ้น เช่น การให้ความช่วยเหลือเรื่องอาหาร ที่พัก การบำบัดฟื้นฟูทั้งทางร่างกายและจิตใจ การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย และการคุ้มครองสวัสดิภาพของผู้เสียหายทั้งในและนอกราชอาณาจักร (สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2547: 4)

นอกจากนี้ กฎหมายที่ให้ความคุ้มครองแรงงานเด็กต่างชาติที่ประสบปัญหา และต้องมีการดำเนินคดีทางกฎหมายกับผู้กระทำความผิดไม่ว่าจะเป็นนายจ้าง หรือผู้ที่เกี่ยวข้องในขบวนการค้ำมนุษย์ ได้แก่

- พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 20) พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติเพื่อคุ้มครองผู้เสียหายและพยานเฉพาะที่เป็นเด็กอายุไม่เกินสิบแปดปีในการดำเนินคดีทางอาญาแก่ผู้กระทำความผิด โดยมีแนวปฏิบัติในกระบวนการถามปากคำและสืบพยานสำหรับเด็กเป็นพิเศษเพื่อให้เหมาะสมกับสภาวะและความต้องการทางด้านร่างกายและจิตใจของเด็ก ซึ่งมีบทบัญญัติที่แตกต่างจากผู้เสียหายและพยานที่เป็นผู้ใหญ่ ดังนี้

1) ในการสอบปากคำเด็กในฐานะเป็นผู้เสียหายหรือพยาน ในกรณีที่คดีมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงตั้งแต่สามปีขึ้นไป หรือในคดีที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินสามปีและผู้เสียหายหรือพยานซึ่งเป็นเด็กร้องขอ หรือในคดีทำร้ายร่างกายเด็กอายุไม่เกินสิบแปดปี จะต้องมีการจัดห้องสอบสวนที่เหมาะสมแยกเป็นสัดส่วน และจัดให้มีนักจิตวิทยา หรือนักสังคมสงเคราะห์ บุคคลที่เด็กร้องขอ และพนักงานอัยการเข้าร่วมกับพนักงานสอบสวนในการสอบถามปากคำจากเด็กด้วย (มาตรา 133 ทวิ) เดิมนั้นการสอบสวนโดยพนักงานสอบสวนที่ไม่มีคามชำนาญด้านจิตวิทยาเด็กเพียงพอ รวมถึงไม่ได้คำนึงถึงสภาพร่างกายและจิตใจของเด็กที่อ่อนแอ การใช้ภาษากับเด็กที่ไม่เหมาะสม ทำให้การสอบถามปากคำกลายเป็นการตอกย้ำให้เลวร้ายยิ่งขึ้น ส่งผลกระทบต่อสภาพจิตใจของเด็กและทำให้ผลการสอบปากคำคลาดเคลื่อน

2) การชี้ตัวผู้กระทำความผิดจำต้องมีมาตรการป้องกันไม่ให้ผู้ต้องกาเห็นตัวผู้เสียหายหรือพยาน และต้องจัดให้มีนักจิตวิทยา หรือนักสังคมสงเคราะห์ บุคคลที่เด็กร้องขอและพนักงานอัยการร่วมอยู่ด้วย (มาตรา 133 ตรวิ) และในกรณีที่เด็กกระทำความผิดรัฐจะต้องจัดหาทนายความให้ด้วย (มาตรา 134 ทวิ)

3) มีการสืบพยานเด็กโดยบันทึกภาพและเสียงไปยังห้องพิจารณาคดี โดยในการซักถาม ถามค้ำน หรือถามตึงจะต้องกระทำโดยผ่านนักจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์ และในกรณีที่พยานไม่สามารถมาเบิกความได้ ก็สามารถนำสื่อภาพและเสียงที่ได้บันทึกไว้มาใช้เหมือนเป็นคำเบิกความของพยาน (มาตรา 172 ตร.) ซึ่งในบทบัญญัตินี้จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งกรณีของเด็กต่างชาติที่มีเหตุต้องกลับบ้านก่อนที่จะมีการดำเนินคดี หรือเด็กที่ติดตามตัวได้ยาก

- พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544

พระราชบัญญัตินี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 245 และมาตรา 246 ซึ่งบัญญัติรับรองสิทธิในการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐของบุคคลที่ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำความผิดทางอาญาของบุคคลอื่น โดยตนไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้น (ศิริพร สโคโรบานะ, 2548: 87) ดังนั้น ไม่ว่าจะเป็กรณีของแรงงานเด็กต่างชาติ หรือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในรูปแบบอื่นๆ ถือเป็นกลุ่มที่ได้รับความเสียหายร้ายแรงจากการกระทำความผิดทางอาญาของบุคคลอื่น ไม่ว่าจะเป็ขบวนการค้ามนุษย์ นายจ้าง หรือผู้อื่นที่เกี่ยวข้องกับการแสวงประโยชน์จากการใช้แรงงาน หรือการแสวงประโยชน์ทางเพศ ผู้เสียหายที่ถูกละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานทั้งด้านร่างกาย จิตใจหรือทางเพศ สามารถขอรับค่าตอบแทนผู้เสียหายได้ตามพระราชบัญญัตินี้ โดยระบุว่าตนเป็นผู้เสียหายจากการกระทำความผิดทางอาญาของบุคคลอื่นตามความผิดมาตราใดมาตราหนึ่ง หรือในหลายมาตรา (มาตรา 17) ตามความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ภาค 2 ความผิด เช่น ลักษณะ 9 ความผิดเกี่ยวกับเพศ (มาตรา 276 – มาตรา 287) ลักษณะ 10 ความผิดเกี่ยวกับชีวิตและร่างกาย หมวด 1 ความผิดต่อชีวิต (มาตรา 288 – มาตรา 294) หมวด 2 ความผิดต่อร่างกาย (มาตรา 295 มาตรา 300) เป็นต้น

จากการสัมภาษณ์หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ผู้ให้สัมภาษณ์มีการตั้งข้อสังเกตว่าในกรณีของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่เป็นหญิงและเด็กต่างชาติที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดทางอาญาของนายจ้าง หรือนายหน้า มีเป็นจำนวนน้อยที่ต้องการเรียกร้องค่าเสียหายที่นอกเหนือจากการเรียกร้องค่าแรง หรือสิทธิประโยชน์จากการทำงานที่พวกเขาควรได้รับ เนื่องจากส่วนใหญ่มองว่ากระบวนการดำเนินคดีทางกฎหมายมีความล่าช้า หรือบางรายก็เกรงกลัวนายจ้าง หรือนายหน้าที่เคยทำร้ายตนเองมาก่อน อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีตัวอย่างแรงงานเด็กต่างชาติที่ประสบความสำเร็จในการเรียกร้องค่าเสียหายที่ถูกทำร้ายร่างกายจนได้รับบาดเจ็บสาหัส คือ กรณีของแรงงานเด็กในโรงงานเย็บเสื้อผ้าที่ถูกนายจ้างใช้น้ำยาล้างห้องน้ำราดตัวเพื่อทำโทษ ซึ่ง

สามารถเรียกร้องค่าเสียหายได้เงินมาเกือบหนึ่งล้านบาท (ญาณี เลิศไกร, ผู้อำนวยการสถาน
คุ้มครองและพัฒนาอาชีพเกิร์ตตระการ, **สัมภาษณ์**, 20 เมษายน 2548)

4.2 การเข้าร่วมข้อผูกพันระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับแรงงานเด็กต่างชาติ

การเข้าร่วมข้อผูกพันระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับแรงงานเด็กต่างชาติส่งผลให้ประเทศไทยมีพันธกิจในการดำเนินนโยบายและการบังคับใช้กฎหมาย รวมถึงการปรับปรุงนโยบายและกฎหมายที่มีอยู่ให้เป็นที่ไปเพื่อคุ้มครองและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม ทั้งนี้ เพื่อให้แรงงานเด็กต่างชาติได้รับการคุ้มครองในสิทธิที่พึงได้ตามมาตรฐานสากล

4.2.1 การจัดการการย้ายถิ่นข้ามชาติในโลกยุคโลกาภิวัตน์

จากรายงานเรื่อง “Migration in an interconnected world: New directions for actions” จัดทำโดย The Global Commission on International Migration (2005) ได้กล่าวถึงสถานการณ์การย้ายถิ่นระหว่างประเทศทั่วโลก แนวโน้มของรูปแบบการย้ายถิ่นในอนาคต รวมถึงจัดทำข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายทางเลือกเพื่อแก้ไขสถานการณ์ปัญหาผ่านนโยบายการจัดการย้ายถิ่น

การขยายตัวของการพัฒนาเศรษฐกิจโลกอันเป็นผลมาจากกระบวนการโลกาภิวัตน์ในด้านหนึ่งได้สร้างโอกาสในการแสวงหาชีวิตที่ดีขึ้นให้กับผู้คนทั้งหญิง ชายและเด็กหลายล้านคน แต่ในขณะเดียวกัน ภายใต้กระบวนการโลกาภิวัตน์นั่นเองได้ก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคและยิ่งขยายช่องว่างของมาตรฐานชีวิตความเป็นอยู่และระดับของความมั่นคงของมนุษย์ระหว่างผู้คนในส่วนต่างๆ ของโลก ด้วยเหตุแห่งความแตกต่างอย่างไม่เท่าเทียมนี้ ทำให้เกิดการย้ายถิ่นทั้งภายในภูมิภาคและการย้ายถิ่นข้ามไปยังส่วนอื่นๆ ของโลก ปัจจุบันมีผู้ย้ายถิ่นข้ามชาติมากกว่า 200 ล้านคนทั่วโลก และที่สำคัญคือ พบว่าเกือบครึ่งหนึ่งของผู้ย้ายถิ่นนั้นคือ ผู้หญิง

ปรากฏการณ์การย้ายถิ่นข้ามชาติรูปแบบหนึ่งที่เกิดขึ้นภายใต้การพัฒนาอย่างไม่สมดุล คือ การย้ายถิ่นแบบไม่ปกติ (irregular migration) หรือการย้ายถิ่นเข้าประเทศอื่นโดยผิดกฎหมาย หรืออาศัยอยู่อย่างผิดกฎหมายในประเทศที่ตนไม่ได้มีสถานภาพเป็นพลเมืองของประเทศนั้น ประเทศที่มีสถานะเป็นประเทศผู้รับหรือประเทศปลายทางพยายามที่จะหยุดยั้งการย้ายถิ่นแบบไม่ปกตินี้แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากการย้ายถิ่นรูปแบบนี้มีปัจจัยผลักดันที่มีพลังและซับซ้อนได้แก่ การขาดโอกาสในการหางานทำและโอกาสในการแสวงหาชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีในประเทศต้นทาง ประกอบกับความต้องการแรงงานราคาถูกและยืดหยุ่นในประเทศปลายทาง นอกจากนี้ ด้วยนโยบายควบคุมการย้ายถิ่นเข้าของแต่ละประเทศทำให้โอกาสในการย้ายถิ่นเข้า

โดยถูกกฎหมายถูกจำกัด กลายเป็นช่องทางให้เครือข่ายองค์กรอาชญากรรมแสวงประโยชน์จากการลักลอบขนคนเข้าเมืองและการค้ามนุษย์ ดังนั้น จะเห็นว่าการกำหนดนโยบายด้านการย้ายถิ่นมีความสำคัญ หากไม่กระทำอย่างค้ำึงถึงผลกระทบรอบด้านแล้วอาจกลายเป็นการละเมิดสิทธิของผู้ย้ายถิ่น

สำหรับกลุ่มผู้ย้ายถิ่นที่ได้รับผลกระทบทางลบจากการย้ายถิ่นแบบไม่ปกติ มีอยู่ 2 กลุ่ม ที่สำคัญคือ กลุ่มผู้หญิงและเด็ก เนื่องด้วยเป็นกลุ่มที่เสี่ยงต่อการถูกเอารัดเอาเปรียบและถูกแสวงประโยชน์มากกว่ากลุ่มอื่นๆ กลุ่มผู้หญิงย้ายถิ่นถือเป็นสัดส่วนที่มากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับกลุ่มอื่นในการย้ายถิ่นแบบไม่ปกติ พวกเขาต้องเผชิญกับการเลือกปฏิบัติเนื่องจากความแตกต่างทางเพศ และโอกาสในการย้ายถิ่นแบบปกติมีอยู่จำกัด ในขณะที่กลุ่มเด็กย้ายถิ่นส่วนใหญ่มักเข้ามาโดยขบวนการค้ามนุษย์ข้ามชาติ ทำให้มีสถานภาพเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย เด็กกลุ่มนี้จึงมีความเสี่ยงต่อการถูกแสวงประโยชน์ โดยเฉพาะการตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ไปเพื่อการค้าประเวณี รวมถึงการเป็นเด็กไร้รัฐหรือเด็กไร้สัญชาติ

ข้อเสนอแนะสำหรับแก้ไขปัญหาผู้ย้ายถิ่นที่มีสถานภาพเป็นคนเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย มีอยู่ 2 แนวทางที่สำคัญคือ

1) *นโยบายการส่งกลับ (Return)* ซึ่งต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการค้ำึงถึงหลักความปลอดภัย การเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิมนุษยชนของผู้ย้ายถิ่น ที่สำคัญคือ ต้องกระทำด้วยความสมัครใจของผู้ย้ายถิ่นเอง ส่วนกระบวนการส่งกลับต้องเป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมาย อีกทั้ง ต้องมีการเตรียมความพร้อมในประเทศต้นทางในด้านการบริการทางสังคมเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของผู้ย้ายถิ่นที่ถูกส่งกลับไป และเพื่อให้แน่ใจว่าไม่ได้ถูกส่งกลับไปอยู่ในสภาพแวดล้อมที่เสี่ยงต่อการกลับเข้ามาอีก

2) *การทำให้มีสถานะเป็นผู้ย้ายถิ่นเข้าเมืองโดยถูกกฎหมาย (Regularization)* โดยในกระบวนการแปลงสถานะผู้ย้ายถิ่นจากผิดกฎหมายเป็นถูกต้องตามกฎหมายต้องยึดหลักความโปร่งใสเป็นสำคัญ มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการพิจารณาผู้ย้ายถิ่นคนใดที่มีคุณสมบัติเพียงพอต่อการแปลงสถานะทางกฎหมาย ซึ่งอาจจะประกอบไปด้วยบันทึกการจ้างงานของผู้สมัคร ความสามารถทางภาษา ไม่มีประวัติอาชญากรรม หรือเป็นผู้ที่เติบโตมาในประเทศปลายทาง

สำหรับข้อเสนอแนะต่อการกำหนดนโยบายการจัดการย้ายถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์การย้ายถิ่นข้ามชาติที่มีปริมาณเพิ่มมากขึ้นในปัจจุบันเนื่องจากความแตกต่างของระดับการพัฒนา ลักษณะทางประชากร และการปกครอง รัฐและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียควรร่วมกันกำหนดนโยบายที่อยู่บนพื้นฐานของการค้ำึงถึงศักยภาพ ความต้องการ และสิทธิมนุษยชนของ

แรงงานย้ายถิ่นไม่ว่าจะเป็นผู้หญิง ผู้ชายและเด็ก ต้องสร้างทางเลือกในการย้ายถิ่นโดยเฉพาะ การสร้างเงื่อนไขที่เอื้อต่อการย้ายถิ่นแบบปกติ และลดข้อจำกัดในการเข้าเมืองโดยถูกกฎหมาย เพื่อไม่ให้เป็นการผลักดันให้ผู้ย้ายถิ่นไปตกเป็นเหยื่อของขบวนการลักลอบขนคนเข้าเมืองหรือ ขบวนการค้ามนุษย์ ส่วนการกำหนดนโยบายควบคุมการย้ายถิ่นต้องคำนึงถึงมาตรการในระยะ ยาวสำหรับการจัดการกับปัญหาการย้ายถิ่นแบบไม่ปกติ โดยต้องพิจารณาถึงปัจจัยผลักดันที่ทำให้ ผู้คนต้องย้ายถิ่นออกจากบ้านเกิดของตนเองไม่ว่าจะเป็นปัจจัยด้านเศรษฐกิจและสังคม การเมือง การปกครอง และการละเมิดสิทธิมนุษยชน นอกจากนี้ ยังต้องมีนโยบายในการจัดการกับปัจจัย ด้าน อุปทานของแรงงานย้ายถิ่นหรือความต้องการจ้างแรงงานย้ายถิ่นในประเทศปลายทาง โดยมีมาตรการที่เด็ดขาดในการจัดการกับนายจ้างที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้าแรงงานโดยผิด กฎหมาย

4.2.2 อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child)

ประเทศไทยได้ลงนามในภาคยานุวัติสารของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กเมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2535 โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 26 เมษายน 2535 โดยในอนุสัญญานี้มีหลาย ข้อที่กำหนดความคุ้มครองสิทธิเด็กจากการใช้แรงงาน ซึ่งรวมถึงการคุ้มครองแรงงานเด็กต่างชาติ ด้วย มีดังนี้

1) หลักทั่วไปที่ต้องคำนึงถึงในการคุ้มครองสิทธิเด็กได้แก่ การไม่เลือกปฏิบัติ (ข้อ 2) การ คำนึงถึงผลประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นอันดับแรก (ข้อ 3) การพัฒนาของเด็ก (ข้อ 6) และสิทธิของ เด็กในการแสดงความคิดเห็นในทุกๆ เรื่องที่มีผลกระทบต่อเด็ก (ข้อ 12)

2) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองการใช้แรงงานเด็ก และการค้าเด็ก ได้แก่

- การคุ้มครองเด็กจากการแสวงประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และจากการทำงานที่ น่าจะเป็นการเสี่ยงอันตราย หรือที่ขัดขวางการศึกษาของเด็ก หรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพ หรือการ พัฒนาทางร่างกาย สมอง จิตใจ ศีลธรรมและสังคมของเด็ก ในด้านการกำหนดมาตรฐานการใช้ แรงงานเด็ก มีบทบัญญัติที่กำหนดอายุขั้นต่ำสำหรับรับเข้าทำงาน เกณฑ์ที่เหมาะสมเกี่ยวกับ จำนวนชั่วโมง และสภาพการทำงาน รวมถึงการกำหนดบทลงโทษ หรือวิธีการลงโทษอื่นๆ ที่ เหมาะสม (ข้อ 32)

- การคุ้มครองจากการแสวงหาประโยชน์ทางเพศและการกระทำทางเพศที่มีขอบทุก รูปแบบ และป้องกันการชักจูงและบีบบังคับเด็กให้มีส่วนร่วมในกิจกรรมทางเพศที่ไม่ชอบด้วยก่า หมาย การแสวงหาประโยชน์จากเด็กในการค้าประเวณี การแสดงลามกอนาจาร และที่เกี่ยวกับสิ่ง ลามกอนาจาร (ข้อ 34)

- การป้องกันการลักพา การขายหรือการลักลอบค้าเด็ก ไม่ว่าจะด้วยวัตถุประสงค์ใด หรือรูปแบบใด (ข้อ 35)
- การคุ้มครองเด็กจากการถูกแสวงหาประโยชน์ในรูปแบบอื่นๆ ที่เป็นผลร้ายต่อสวัสดิภาพของเด็ก (ข้อ 36)

3) การปฏิบัติต่อเด็กที่ถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย ได้แก่

- เด็กมีสิทธิมีเสียงในกระบวนการพิจารณาคดีทางตุลาการ และทางปกครองใดๆ ที่มีผลกระทบต่อเด็กไม่ว่าโดยตรง หรือโดยผ่านผู้แทน หรือองค์กรที่เหมาะสม ในลักษณะที่สอดคล้องกับระเบียบวิธีปฏิบัติตามกฎหมายภายใน (ข้อ 12)
- การคุ้มครองเด็กที่กระทำความผิดจากการถูกทรมาน หรือถูกปฏิบัติ หรือถูกลงโทษอย่างโหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือต่ำช้า จะไม่มีการลงโทษประหารชีวิตหรือจำคุกตลอดชีวิตที่จะไม่มีโอกาสได้รับการปล่อยตัว (ข้อ 37 ก) จะไม่มีเด็กคนใดถูกลิดรอนสิทธิเสรีภาพโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือโดยพลการ การจับกุมกักขังหรือจำคุกเด็กจะต้องเป็นไปตามกฎหมายและจะให้เป็นมาตรการสุดท้ายเท่านั้น และให้มีเวลาที่สั้นที่สุดอย่างเหมาะสม (ข้อ 37 ข) เด็กทุกคนที่ถูกลิดรอนสิทธิเสรีภาพจะได้รับการปฏิบัติด้วยมนุษยธรรมและด้วยความเคารพในศักดิ์ศรีแต่กำเนิดของมนุษย์ และในลักษณะที่คำนึงถึงความต้องการของบุคคลในวัยนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เด็กทุกคนที่ถูกลิดรอนเสรีภาพจะต้องถูกแยกต่างหากจากผู้ใหญ่ เว้นแต่จะพิจารณาเห็นว่าจะเป็นประโยชน์สูงสุดต่อเด็กที่จะไม่แยกเช่นนั้น และเด็กจะมีสิทธิที่จะคงการติดต่อกับครอบครัวทางหนังสือได้ตอบและการเยี่ยมเยียน เว้นแต่ในสภาพการณ์พิเศษ (ข้อ 37 ค) และเด็กทุกคนที่ถูกลิดรอนเสรีภาพมีสิทธิที่จะขอความช่วยเหลือทางกฎหมาย หรือทางอื่นที่เหมาะสม มีสิทธิที่จะคัดค้านความชอบด้วยกฎหมายของการลิดรอนเสรีภาพของเขาต่อศาล หรือหน่วยงานที่มีอำนาจอื่นที่เป็นอิสระและเป็นกลาง และที่จะได้รับคำวินิจฉัยโดยพลันต่อการดำเนินการดังกล่าว (ข้อ 37 ง)

4.2.3 พิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กเรื่องการค้าประเวณีเด็ก และสื่อลามกที่เกี่ยวกับเด็ก (Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography)

พิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กเรื่องการค้าประเวณีเด็ก และสื่อลามกที่เกี่ยวกับเด็ก มีผลบังคับใช้เมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. 2545 โดยมีรัฐภาคีทั้งหมด 106 รัฐ จากจำนวนนี้มี 65 รัฐที่ได้ให้สัตยาบันแล้ว แต่ในปัจจุบันประเทศไทยยังมีได้ลงนามเป็นภาคีในพิธีสารนี้

พิธีสารฉบับนี้เป็นกฎหมายระหว่างประเทศฉบับแรกที่ให้คำนิยาม “การค้าเด็ก” “การค้าประเวณีเด็ก” และ “สื่อลามกที่เกี่ยวกับเด็ก” (มาตรา 2) มีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองและดูแลเด็ก

สร้างความร่วมมือทางกฎหมายระหว่างรัฐภาคีเพื่อปราบปรามการค้าเด็ก การค้าประเวณีเด็ก และสื่อลามกที่เกี่ยวกับเด็ก ในส่วนของการป้องกันและปราบปรามการค้าเด็กนั้น พิธีสารฉบับนี้ได้ระบุรายละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไว้ เพื่อให้รัฐภาคีปรับเปลี่ยนกระบวนการพิจารณาคดีให้สอดคล้องกับพยานผู้เสียหายที่เป็นเด็ก อีกทั้งยังเน้นในเรื่องความปลอดภัยของครอบครัวเด็ก โดยเน้นให้รัฐให้ความคุ้มครองแก่เด็กและครอบครัวไม่เฉพาะในกรณีที่เด็กเป็นพยานให้ แต่ครอบคลุมถึงถึงขั้นตอนการบำบัดฟื้นฟู ด้านกาย จิตใจ และการคืนสู่สังคมซึ่งเป็นไปตามหลักการของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กข้อ 39 ที่กำหนดให้รัฐต้องมีการดำเนินมาตรการที่เหมาะสมเพื่อส่งเสริมและฟื้นฟูทั้งทางร่างกายและจิตใจสำหรับเด็กที่ถูกแสวงประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ การถูกทรมานหรือได้รับการปฏิบัติที่โหดร้ายและไร้มนุษยธรรม เพื่อให้สามารถกลับคืนสู่สังคมและใช้ชีวิตได้อย่างปกติสุข

4.2.4 อนุสัญญาฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้จ้างงานได้ (Minimum Age)

ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาขององค์การระหว่างประเทศฉบับที่ 138 เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ. 2547 และเริ่มมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2548 อนุสัญญาฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะบรรลุความสำเร็จในการเลิกใช้แรงงานเด็กอย่างสิ้นเชิง สำหรับประเทศไทยมีการแก้ไขกฎหมายคุ้มครองแรงงานในหลายๆ ทบบัญญัติให้เป็นธรรมมากขึ้น และคำนึงถึงความเติบโตพัฒนาการทางร่างกายและจิตใจของวัยเด็ก ซึ่งถือว่ามีความใกล้เคียงกับอนุสัญญาดังกล่าวตั้งแต่ในขณะที่ประเทศไทยยังไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญานี้ ดังนี้ (บัณฑิตย ธนชัยเศรษฐวุฒิ, 2542: 49-50)

(1) การกำหนดอายุขั้นต่ำในการจ้างแรงงานเด็ก ซึ่งห้ามมิให้มีการจ้างแรงงานเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปี

(2) สำหรับประเทศซึ่งเศรษฐกิจและระบบการศึกษายังไม่พัฒนาเพียงพอ ในตอนแรกอาจกำหนดอายุขั้นต่ำเป็น 14 ปี ก็ได้ แต่ต้องปรึกษาหารือกับองค์การของนายจ้างกับลูกจ้างก่อน

(3) งานที่มีลักษณะเป็นงานอันตรายต่อร่างกายและจิตใจ เด็กต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปี จึงจะทำได้ แต่ประเทศสมาชิกอาจจะกำหนดไว้ตั้งแต่ 16 ปีก็ได้ โดยมีเงื่อนไขว่า จะต้องให้ความคุ้มครองสุขภาพ ความปลอดภัยและศีลธรรมของเด็ก

(4) กรณีที่ประเทศสมาชิกยังไม่พร้อมที่จะปฏิบัติตามอนุสัญญานี้ อาจจำกัดขอบเขตการใช้อนุสัญญานี้ก็ได้ แต่อย่างน้อยต้องใช้กับกิจการที่อนุสัญญากำหนดไว้ เช่น การทำเหมือง การก่อสร้าง การไฟฟ้า เป็นต้น

(5) อนุสัญญานี้ไม่ใช้กับ

- งานที่ทำในโรงเรียน เพื่อการศึกษา
- งานที่ลูกจ้างเด็กอายุตั้งแต่ 14 ปีขึ้นไป และเป็นส่วนหนึ่งของหลักสูตรการศึกษา

หรือโครงการฝึกอบรม หรือโครงการแนะแนว

(6) ประเทศสมาชิกอาจกำหนดกฎหมายอนุญาตให้เด็กอายุ 13-15 ปี ทำงานเบาได้แต่ต้องเป็นงานอื่นซึ่ง

- ไม่ใช่งานอันตราย
- ไม่เสียหายต่อการเรียน

แต่สำหรับประเทศที่ยังไม่พร้อมอาจกำหนดไว้ 12 – 14 ปีก็ได้

(7) ประเทศสมาชิกอาจอนุญาตให้เด็กที่ยังไม่สำเร็จการศึกษาทำงานได้ แต่เด็กนั้นต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 15 ปี และต้องเป็นงานที่ไม่อันตราย และไม่เสียหายต่อการเรียน

สำหรับประเทศที่ยังไม่พร้อมอาจกำหนดอายุไว้ 14 ปีก็ได้

(8) ประเทศสมาชิกอาจยอมยกเว้นไม่ใช้เกณฑ์อายุขั้นต่ำกับงานบางประเภท เช่น การเข้าร่วมในการแสดงศิลปะ ฯลฯ โดยออกใบอนุญาตให้เป็นการเฉพาะราย

(9) ประเทศสมาชิกต้องกำหนดให้นายจ้างจัดทำและเก็บทะเบียนประวัติของลูกจ้างซึ่งมีอายุต่ำกว่า 18 ปี

4.2.5 อนุสัญญาฉบับที่ 182 และข้อเสนอแนะหมายเลข 190 ว่าด้วยการห้ามและดำเนินการโดยทันทีเพื่อขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก (Convention No. 182 and Recommendation No 190 concerning the Prohibition and immediate elimination of the worst form of child labor)

ที่ประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศให้การรับรองอนุสัญญาว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก และมีมติยอมรับข้อเสนอแนะว่าด้วยแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุด เมื่อวันที่ 17 มิถุนายน พ.ศ. 2542 (ค.ศ. 1999) โดยอนุสัญญาฯ ดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ให้ประเทศสมาชิกต้องดำเนินการโดยทันทีและอย่างได้ผลเพื่อให้บรรลุถึงการห้ามและการขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็กในฐานะเป็นภารกิจเร่งด่วนและสำคัญ (มาตรา 1) โดยมุ่งคุ้มครองเด็กซึ่งหมายถึง บุคคลทุกคนที่อายุต่ำกว่า 18 ปี (มาตรา 2) และได้กำหนดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก ประกอบด้วย (มาตรา 3) (องค์การแรงงานระหว่างประเทศ, มปป.)

- ทุกรูปแบบของการใช้ทาส หรือแนวปฏิบัติที่คล้ายกับการใช้ทาส เช่น การขาย การขนส่งเด็ก แรงงานขุดหิน แรงงานไพร่ติดที่ดิน แรงงานบังคับหรือเรียกเกณฑ์ ซึ่งรวมถึงการบังคับหรือเรียกเกณฑ์เด็กเพื่อในการสู้รบ

- การใช้ จัดหา หรือเสนอเด็กเพื่อการค้าประเวณี เพื่อการผลิตสื่อลามก หรือเพื่อการแสดงลามก

- การใช้ จัดหา หรือเสนอเด็กเพื่อกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย โดยเฉพาะเพื่อการผลิตและขนส่งยาเสพติดตามที่นิยามไว้ในสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

- การทำงานซึ่งโดยลักษณะของงาน หรือโดยสภาพแวดล้อมในการทำงาน มีแนวโน้มที่จะเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัยหรือศีลธรรมของเด็ก

นอกจากนี้แล้ว งานประเภทสุดท้ายซึ่งถือว่าเป็น “งานอันตราย” (Hazardous Work) นั้นประเทศที่ให้สัตยาบันจะต้องมีการกำหนดประเภทงาน และระบุด้วยว่างานเหล่านี้มีอยู่ที่ใด และคำนึงถึงสิ่งต่อไปนี้ (มิเชล แจนคานิช, 2542: 14-15)

- งานซึ่งทำให้เด็กต้องเผชิญกับการล่วงเกินทางกาย ทางจิตใจ หรือทางเพศ

- งานใต้ดิน ใต้น้ำ บนที่สูงน่ากลัว หรือในที่ที่มีสภาพปิดขัง

- งานที่ต้องทำกับเครื่องจักร อุปกรณ์ และเครื่องมืออันตราย หรืองานที่เกี่ยวข้องกับการใช้เครื่องมือควบคุมหรือขนย้ายของหนัก

- งานในสภาพแวดล้อมที่เป็นผลเสียต่อสุขภาพ ซึ่งอาจทำให้เกิดอันตราย เช่น ทำให้เด็กต้องเผชิญกับสาร วัตถุ หรือกระบวนการที่เป็นอันตราย หรือเผชิญกับอุณหภูมิ ระดับเสียง หรือความสั่นสะเทือนที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

- งานภายใต้สภาพที่ยากลำบากเป็นพิเศษ เช่น งานที่ต้องทำต่อเนื่องเป็นเวลานาน หรืองานที่ต้องทำในเวลากลางคืน หรืองานที่ได้ถูกกักขังในอาคารสถานที่ของนายจ้างโดยไม่มีเหตุผล

สำหรับการดำเนินงานเพื่อห้ามและขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็กสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ (สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงแรงงาน, 2546: 10)

1) รูปแบบที่จะต้องขจัดไปให้หมดสิ้นไปโดยปราศจากเงื่อนไข ได้แก่ แรงงานบังคับ แรงงานทาส แรงงานเด็กในงานบริการทางเพศ การลักลอบค้าและผลิตยาเสพติด การใช้แรงงานเด็กในสภาวะสงคราม และการค้าเด็ก

2) รูปแบบที่อนุสัญญาฉบับที่ 182 กำหนดให้รัฐขึ้นทะเบียนงานอันตราย เช่น งานก่อสร้าง งานทำเหมือง งานเกษตร เป็นต้น

ในส่วนของประเทศไทย หลังจากให้สัตยาบันอนุสัญญา ฉบับที่ 182 ว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 กระทรวงแรงงานโดยความ

ร่วมมือทางวิชาการจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้จัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก ซึ่งเป็นการแปลงอนุสัญญาฉบับที่ 182 มาสู่การปฏิบัติอย่างจริงจัง และเป็นสัญญาณที่ดีว่าประเทศไทยมีทิศทางการดำเนินงานที่ชัดเจน (สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงแรงงาน, 2546: 9) แผนปฏิบัติการฉบับนี้ได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมระดับชาติไปแล้วในปี พ.ศ. 2546 ภารกิจที่ต้องทำต่อไปตามที่ระบุในแผนปฏิบัติการคือ การตั้งคณะกรรมการระดับชาติเพื่อติดตามการปฏิบัติตามแผน

นอกจากนี้ ผลงานการปฏิบัติตามอนุสัญญาฉบับนี้ที่ถือว่ามีความก้าวหน้าในปัจจุบัน คือนำมาใช้เป็นกรอบในการทำงานเรื่องการคุ้มครองเด็ก ซึ่งการคุ้มครองเด็กถือเป็นรูปแบบหนึ่งที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก โดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ มุ่งเน้นให้ใช้มิติสิทธิมนุษยชนและสิทธิแรงงานในการรณรงค์ต่อต้านการค้ามนุษย์ มีการจัดทำโครงการความร่วมมือทางวิชาการเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ที่ใหญ่ที่สุด คือ โครงการอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงเพื่อต่อต้านการค้าเด็กและหญิง

4.2.6 อนุสัญญาสหประชาชาติต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร (United Nation against Transnational Organized Crime)

ประเทศไทยได้ลงนามอนุสัญญาสหประชาชาติต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2543 โดยอนุสัญญาฉบับนี้มีเป้าหมายหลักเพื่อทำลายล้างองค์กรอาชญากรรมที่มีเครือข่ายข้ามประเทศ เพราะการค้ามนุษย์และเด็กที่ดำเนินการโดยองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติมีความร้ายแรงและมีขนาดของปัญหาที่ใหญ่โตเกินกว่าที่กลไกระดับชาติจะสามารถจัดการในลักษณะเดียวกับอาชญากรรมเป็นรายบุคคลหรือกลุ่มบุคคล เนื่องจากองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติเป็นองค์กรที่มีลักษณะจัดตั้ง มีระบบการปกครองบริหารภายใน สามารถระดมทรัพยากรและกำลังอย่างเป็นเอกภาพ มีศักยภาพในการทำลายล้างและก่ออันตรายแก่สังคมสูงเพราะประกอบด้วยทุน เทคโนโลยีขั้นสูงในเรื่องการติดต่อสื่อสาร ฟอกเงิน ฟอกทรัพย์สิน ยักย้ายถ่ายเทเงินและทรัพย์สิน สามารถรักษาความลับในองค์กร มีวินัยและมีเครือข่ายครอบคลุมหลายประเทศ (สรรพสิทธิ์ คุมพ์ประพันธ์ และพวงศรี ชันธิกุล, 2546: 16)

ส่วนเป้าหมายรองของอนุสัญญาฯ คือ การขจัดผู้สนับสนุนช่วยเหลือกิจการขององค์กรอาชญากรรม ทุกประเทศที่เป็นรัฐภาคีต้องมีกลไกที่จะจัดการกับการคอร์รัปชัน ควบคุมการเคลื่อนไหวของเงินตรา การลงทุน การถ่ายเททรัพย์สิน หรือการฟอกเงินเพื่อป้องกันไม่ให้องค์กรอาชญากรรมสามารถใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินที่เกิดจากการก่ออาชญากรรม หรือนำไปก่ออาชญากรรมต่อไปอีก นอกจากนี้ ยังมีประเด็นที่อนุสัญญาฯ เน้นมากเป็นพิเศษคือ ความร่วมมือระหว่างประเทศในทางกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการฝึกอบรม การช่วยเหลือทางวิชาการ การช่วยเหลือ

ทางเทคนิค การช่วยเหลือทางการเงิน เงินทุน สำหรับการปราบปรามอาชญากรรมที่กระทำโดยองค์กรอาชญากรรม รวมถึงการแลกเปลี่ยนข่าวสาร การส่งมอบพยานหลักฐานที่จะรับช่วงความรับผิดชอบ หรือการดำเนินการทางกฎหมายต่อสำหรับประเทศใดประเทศหนึ่ง ซึ่งอยู่ในรัฐภาคี หรืออาจร่วมกันสืบสวน สอบสวนโดยเจ้าพนักงานในประเทศนั้นรับผิดชอบหลัก แต่อาจมีเจ้าหน้าที่ของประเทศอื่นเข้าสนับสนุน รวมถึงการฟ้องร้องดำเนินคดี การพิจารณาพิพากษาคดี การลงโทษทางอาญา และการส่งผู้ร้ายข้ามแดน

4.2.7 พิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก (Protocol to prevent, suppress and punish trafficking persons, especially Women and Children)

ประเทศไทยได้ลงนามพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2544 พิธีสารฉบับนี้มีรายละเอียดที่เพิ่มขึ้นจากอนุสัญญาสหประชาชาติต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร โดยเฉพาะลักษณะประเด็นการค้าหญิงและเด็ก ไม่ว่าจะเป็นการค้าหญิงและเด็กโดยองค์กรอาชญากรรม หรือบุคคล หรือกลุ่มบุคคล แต่จะจำกัดเฉพาะกรณีการค้าหญิงและเด็กที่มีลักษณะข้ามชาติ ซึ่งได้มีการกำหนดนิยาม “การค้ามนุษย์” หมายถึง การจัดหา การขนส่ง การส่งต่อ การจัดให้ที่อยู่อาศัย หรือการรับไว้ซึ่งบุคคลด้วยวิธีการขู่เข็ญ หรือด้วยการใช้กำลัง หรือการบีบบังคับในรูปแบบอื่นใด ด้วยการลักพาตัว ด้วยการฉ้อโกง ด้วยการหลอกลวง ด้วยการใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือด้วยใช้สถานะความเสี่ยงภัยจากการค้ามนุษย์โดยมิชอบ หรือมีการให้ หรือรับเงินหรือผลประโยชน์เพื่อให้ได้มาซึ่งความยินยอมของบุคคลผู้มีอำนาจควบคุมบุคคลเพื่อความมุ่งประสงค์ในการแสวงประโยชน์ การแสวงประโยชน์อย่างน้อยที่สุดให้รวมถึง การแสวงประโยชน์จากการค้าประเวณีของบุคคลอื่น หรือการแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ การเอาคนลงเป็นทาส หรือการกระทำอื่นเสมือนการเอาคนลงเป็นทาส การทำให้ตกอยู่ใต้อำนาจบังคับ หรือการตัดอวัยวะออกจากร่างกาย (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, 2547: 254)

พิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็กเน้นการคุ้มครองความปลอดภัยหรือคุ้มครองสวัสดิภาพของผู้เสียหาย โดยกำหนดแนวทางในการให้ความคุ้มครองผู้เสียหาย รัฐจะต้องไม่ดำเนินการทางกฎหมายกับผู้เสียหาย ไม่ว่าจะเป็ความผิดฐานเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย การค้าประเวณี หรืออื่นๆ เพราะถือว่าหญิงและเด็กที่เป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เป็นพันธมิตรสำคัญ ในการปราบปรามและลงโทษผู้ค้ามนุษย์ รวมถึงการจัด

ปัจจัยผลักเพื่อป้องกันไม่ให้ผู้เสียหายกลับเข้ามาใหม่หรือป้องกันไม่ให้ชักนำพวกใหม่กลับมาสู่การค้ำมนุษย์อีก

จากการที่ประเทศไทยได้ลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร และพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปรามและลงโทษการค้ำมนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก เป็นโอกาสและภาวะผูกพันให้ประเทศไทยต้องแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันรวมทั้งตรากฎหมายใหม่เพื่อให้มีมาตรการที่ทันสมัย และเหมาะสมในการต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ทางสถาบันกฎหมายอาญา สำนักงานอัยการสูงสุด จึงดำเนินโครงการวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนามาตรการป้องกันและปราบปรามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติขึ้นมาเพื่อดำเนินการตามเจตนารมณ์ดังกล่าว ซึ่งขณะนี้อยู่ในระยะที่ 2 เป็นการศึกษาวิจัยที่สืบเนื่องโดยนำผลการศึกษาค้นคว้าจากระยะที่ 1 มาวิเคราะห์หาลึกในประเด็นต่างๆ ตามอนุสัญญาฯ และได้นำเสนอผลงานวิจัยเพื่อให้ร่วมกันวิพากษ์ ตลอดจนให้ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะร่วมกับผู้ทรงคุณวุฒิและนักวิชาการบุคลากรวิชาชีพต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน ไปเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2547

4.2.8 พิธีสารต่อต้านการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นทางบก ทะเลและอากาศ (Protocol Against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air)

ประเทศไทยได้ลงนามในพิธีสารต่อต้านการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นทางบก ทะเลและอากาศ เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม พ.ศ. 2544 โดยพิธีสารดังกล่าวมุ่งส่งเสริมความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามการลักลอบขนคนเข้าเมืองโดยให้คำนิยามของ “การลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน” ไว้หมายถึง การจัดให้มีการเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของบุคคลใดบุคคลหนึ่งซึ่งมิใช่คนชาติของหรือผู้มีถิ่นที่อยู่ถาวรในรัฐภาคีที่เข้าไปนั้น (ข้อ 3(ก)) เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ทางการเงินหรือผลประโยชน์ทางวัตถุอื่นจากการนั้น ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม นอกจากนี้ มีการกำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการลักลอบขนคนเข้าเมืองและความผิดอื่นที่เกี่ยวข้องเป็นความผิดทางอาญา (ข้อ 6) ได้แก่ การลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน มีการผลิตเอกสารเดินทางหรือเอกสารแสดงตนปลอมและการจัดหา การจัดให้หรือการครอบครองเอกสารปลอมเพื่อใช้ในการลักลอบขนคนเข้าเมือง การไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดที่จำเป็นเพื่อการอยู่อาศัยอย่างถูกต้องตามกฎหมายของบุคคลที่ไม่ใช่คนชาติหรือผู้มีถิ่นที่อยู่ถาวร

หากพิจารณาถึงความแตกต่างระหว่างพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปรามและลงโทษการค้ำมนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก และพิธีสารต่อต้านการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นทางบก ทะเลและอากาศ จะพบว่ามีความแตกต่างกันโดยพิธีสารฯ การค้ำมนุษย์นั้นให้ความสำคัญกับการคุ้มครอง

ผู้เสียหาย ในขณะที่ผู้ถูกลักลอบขนเข้าเมือง ในพิธีสารฉบับหลังยังไม่มี ความชัดเจนว่าอยู่ สถานะใด เป็นผู้กระทำความผิดหรือไม่ต้องรับผิดเนื่องจากเป็นผู้ถูกระทำ แต่สำหรับคำนิยามของ การค้ามนุษย์และการลักลอบขนคนเข้าเมืองดูเหมือนมีส่วนที่ทับซ้อนกันอยู่ ซึ่งในความคิดเห็นของ ผู้เขียนมองว่า หากพิจารณาจากกระบวนการย้ายถิ่นทั้งหมด การลักลอบขนคนเข้าเมืองถือเป็น ขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการค้ามนุษย์ ในลักษณะของการอำนวยความสะดวกนำตัวผู้ถูกลักลอบ ขนเข้าเมืองหรือผู้ถูกค้ามนุษย์ข้ามแดนไปยังประเทศปลายทาง ดังนั้น พิธีสารต่อต้านการ ลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นทางบก ทะเลและอากาศจึงให้ความสำคัญกับรายละเอียดของการกระทำ ความผิดที่จะก่อให้เกิดการลักลอบข้ามแดน เช่น การปลอมแปลงเอกสารเดินทางหรือเอกสาร แสดงตน แต่กระบวนการหลังจากนั้นว่าผู้ที่ถูกลักลอบนำเข้ามาจะถูกนำไปแสวงประโยชน์ต่อไป อย่างไร หรือสามารถแสวงหาโอกาสในการมีชีวิตที่ดีกว่าได้สำเร็จก็เป็นอีกเรื่องหนึ่ง ซึ่งสุดท้าย แล้วผู้ถูกลักลอบขนเข้าเมืองอาจจะกลายเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในประเทศปลายทางก็ เป็นได้

4.3 บทวิเคราะห์นโยบายและกฎหมายตามแนวคิดสิทธิเด็ก

อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กได้กำหนดให้เด็กทุกคนได้รับความคุ้มครองโดยอยู่บนหลักการ ห้ามเลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงผลประโยชน์สูงสุดของเด็ก ดังนั้น แรงงานเด็กต่างชาติย่อมได้รับความคุ้มครองตามนโยบายและกฎหมายที่มีอยู่อย่างเท่าเทียมกับเด็กกลุ่มอื่นๆ ในประเทศไทย ไม่ว่าจะพวกเขาจะมีเชื้อชาติหรือสัญชาติใด หรือแม้แต่เป็นเด็กไร้สัญชาติก็ตาม และไม่ว่าจะเข้ามา โดยถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ สรุปคือ ไม่ว่าแรงงานเด็กต่างชาติจะมีสถานภาพทางกฎหมาย ใดๆก็ตาม ในการตีความและปรับใช้นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องก็ต้องเป็นไปเพื่อเอื้อ ประโยชน์ต่อตัวเด็กเป็นหลัก

นอกจากหลักการพื้นฐานของสิทธิเด็กทั้ง 2 ประการข้างต้นแล้ว แรงงานเด็กต่างชาติพึง ได้รับการคุ้มครองสิทธิเด็กตามหลักการสำคัญทั้ง 4 หลักการตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ซึ่ง ประเทศไทยในฐานะที่เป็นรัฐภาคีและได้รับรองหลักการดังกล่าว มีความพยายามในการปรับปรุง และพัฒนานโยบายและกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการสำคัญตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ดังกล่าว อย่างไรก็ตาม มีประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณา คือ การมีนโยบายและกฎหมายที่ สอดคล้องต่อการคุ้มครองสิทธิเด็กนั้นสามารถนำไปใช้ดำเนินการได้อย่างครอบคลุมและเอื้อ ประโยชน์ต่อแรงงานเด็กต่างชาติได้มากน้อยแค่ไหนในทางปฏิบัติ

4.3.1 สิทธิในการดำรงชีวิต (Survival Rights) หรือสิทธิพื้นฐานทั่วไปของเด็ก
 ครอบคลุมสิทธิในการมีชีวิตอยู่ สิทธิที่จะได้รับบริการสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน สิทธิที่จะมีมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดีพอ รวมถึงสิทธิในการมีชื่อและสัญชาติ

สิทธิที่จะได้รับการจดทะเบียนการเกิดของเด็กต่างชาติ

สำหรับกลุ่มแรงงานเด็กต่างชาติที่เกิดจากพ่อแม่ที่เป็นแรงงานต่างชาติซึ่งอพยพย้ายถิ่นเข้ามาทำงานในประเทศไทย สิทธิพื้นฐานประการแรกซึ่งสัมพันธ์กับสิทธิในการมีชีวิตอยู่รอดและการพัฒนาของเด็กคือ การจดทะเบียนการเกิด การได้รับเอกสารรับรองการเกิดเพื่อเป็นการรับรองความมีตัวตนทางกฎหมาย และการเข้าถึงสิทธิและบริการทางสังคมต่างๆ ประเทศไทยมีพันธะผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามมาตรฐานระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีคืออนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ซึ่งมีบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจดทะเบียนการเกิดอย่างสอดคล้องกันคือ เด็กทุกคนต้องได้รับการจดทะเบียนทันทีหลังการเกิด มีสิทธิที่จะมีชื่อ และสิทธิที่จะได้สัญชาติ

ในส่วนของประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจดทะเบียนการเกิดของเด็กที่เกิดในประเทศไทย คือ พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 กำหนดให้มีการแจ้งเกิดและการจดทะเบียนการเกิดสำหรับเด็กทุกคนที่เกิดในประเทศไทย แต่สำหรับกรณีเด็กที่เกิดจากกลุ่มคนต่างด้าวมีหนังสือที่ออกโดยสำนักบริหารการทะเบียน ส่วนการทะเบียนราษฎร ที่มท 0310.1/ว8 ลงวันที่ 26 มีนาคม 2545 เรื่องการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร สำหรับคนต่างด้าว กำหนดแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวกับการจดทะเบียนการเกิดและออกสูติบัตร โดยแบ่งคนต่างด้าวออกเป็น 2 กลุ่มคือ กลุ่มผู้ที่มีสถานะถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง หากคนกลุ่มนี้ทำการแจ้งการเกิด นายทะเบียนก็จะสามารถดำเนินการจดทะเบียนการเกิดและออกสูติบัตรให้ได้ อีกกลุ่มหนึ่งคือ กลุ่มผู้ที่มีสถานะหลบหนีเข้าเมืองกลุ่มอื่นๆ รวมถึงแรงงานต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ซึ่งมีการตีความว่าคนกลุ่มนี้ไม่ได้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร แต่หากไปคลอดบุตรที่โรงพยาบาลสถานพยาบาลเจ้าหน้าที่ผู้ทำคลอดสามารถออกหนังสือรับรองการเกิดให้ได้ (ท.ร. 1/1) แต่ในกรณีที่ไม่ได้คลอดที่โรงพยาบาลหรือสถานพยาบาล ก็ไม่ได้ไปรับรองการเกิด และนายทะเบียนก็ไม่รับแจ้งการเกิด (กานต์ เสริมชัยวงศ์, 2547: 80-81 ใน สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ, 2547)

เมื่อเด็กไม่ได้หลักฐานใดๆ ในการพิสูจน์สถานะบุคคล และอยู่ในสภาพไร้รัฐและไร้สัญชาติ ซึ่งเด็กที่เกิดโดยไม่มีหลักฐานใดๆ รับรองการเกิดหรือความมีตัวตนจะเป็นกลุ่มที่เสี่ยงต่อการประสบปัญหาในการเข้าถึงบริการทางสังคมของรัฐ เช่น ด้านการศึกษา สาธารณสุข และไม่มี

ข้อมูลของเด็กในกรณีหากมีการพิสูจน์สัญชาติเพื่อส่งกลับประเทศภูมิลำเนา รวมถึงเสี่ยงต่อการตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์และการแสวงประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ ดังนั้น การจดทะเบียนเด็กเป็นสิ่งจำเป็น อีกทั้ง เป็นประโยชน์ต่อรัฐเองในการรับรู้ต่อการเปลี่ยนข้อมูลทางประชากรของกลุ่มคนต่างด้าวในประเทศ และเอื้อประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายในการป้องกันและแก้ไขปัญหาของกลุ่มคนต่างด้าวและเด็กไร้สัญชาติในประเทศไทย

สิทธิที่จะได้รับการเลี้ยงดูอย่างเหมาะสม

แรงงานเด็กต่างชาติเมื่อเข้าสู่โลกของการทำงาน เด็กต่างชาติบางคนอาจได้ทำงานร่วมกับพ่อแม่หรือครอบครัว ในขณะที่เด็กต่างชาติอีกเป็นจำนวนมากที่ต้องแยกจากครอบครัวมา ถึงแม้เมื่อมาเป็นแรงงานมีหน้าที่หารายได้ส่งกลับไปเลี้ยงดูครอบครัวในประเทศต้นทางหรือในประเทศไทย แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าเด็กเหล่านี้ไม่จำเป็นต้องได้รับการเลี้ยงดู และได้รับการพัฒนาอย่างเหมาะสมตามวัยของพวกเขา ดังนั้น แรงงานเด็กต่างชาติในสถานประกอบการมีสิทธิที่จะได้รับการเลี้ยงดูอย่างเหมาะสมจากนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการที่มีฐานะเป็นผู้ปกครองตามกฎหมายคุ้มครองเด็ก ซึ่งใน *พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546* ได้กำหนดให้ความคุ้มครองเด็กในทุกด้าน โดยเด็กทุกคนต้องได้รับการดูแลจากผู้ปกครองอย่างไม่มีทางเลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงผลประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นสำคัญ (มาตรา 22) ซึ่งสำหรับแรงงานเด็กต่างชาตินั้นผู้ปกครองหมายถึงนายจ้างด้วย ทั้งนี้เด็กต้องได้รับการอุปการะเลี้ยงดู อบรมสั่งสอน และพัฒนาอย่างเหมาะสม และต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานขั้นต่ำตามที่กำหนดในกฎกระทรวง (มาตรา 23) แม้แต่ในเด็กที่ประสบปัญหาได้รับการเลี้ยงดูโดยมิชอบ หรือตกอยู่ในสภาพยากลำบาก รัฐต้องจัดให้เด็กได้รับการสงเคราะห์ตามวิธีการที่เหมาะสม เช่น ส่งเด็กเข้าสู่สถานแรกรับหรือสถานพัฒนาและฟื้นฟู เพื่อเตรียมความพร้อมให้เด็กสามารถกลับมาดำรงชีวิตได้อย่างปกติสุขในสังคมต่อไป (มาตรา 33)

สิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองมาตรฐานความเป็นอยู่ในที่ทำงานและบริการทางสังคม

สำหรับการคุ้มครองสภาพการจ้างงานและสภาพการทำงานในฐานะแรงงานต่างชาติ *นโยบายการจัดการแรงงานข้ามชาติ* ได้กำหนดให้ความคุ้มครองสิทธิประโยชน์แรงงานภายหลังการจดทะเบียนแรงงานต่างชาติ โดยมีการกำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างชาติให้ได้รับความเป็นธรรมตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน รวมถึงสิทธิประโยชน์ของการประกันสุขภาพ ที่จะครอบคลุมการได้รับบริการทางการแพทย์ในการตรวจรักษาโรค และฟื้นฟูสภาพทั่วไป นอกจากนี้ *พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541* ให้ความคุ้มครองเด็กที่มีความจำเป็นต้องทำงานให้ได้ทำงานที่มีความเหมาะสม และปลอดภัย มีการกำหนดอายุขั้นต่ำในการจ้างงาน มาตรฐานการจ้างแรงงานเด็กเข้าทำงาน การให้ความคุ้มครองเกี่ยวกับรายได้และสวัสดิการของ

เด็ก ทั้งนี้เพื่อให้แรงงานเด็กต่างชาติได้สภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่เหมาะสมและเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ ไม่เสี่ยงต่อการเป็นอันตรายจากการทำงานหรือสภาพแวดล้อมจากการทำงาน รวมถึงสามารถได้รับบริการทางสังคมอย่างเหมาะสม

4.3.2 สิทธิในการได้รับการปกป้องคุ้มครอง (Protection Rights) เด็กทุกคนต้องได้รับการคุ้มครองจากการเอาเปรียบทางเพศ การใช้แรงงานที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ หรือพัฒนาการของร่างกาย สมอง จิตใจ ศีลธรรมและสังคมของเด็ก จากการถูกรังแกหรือถูกล่วงละเมิด หรือการกระทำในลักษณะที่โหดร้าย ตลอดจนการปกป้องคุ้มครองเด็กที่อยู่ในภาวะยากลำบาก แรงงานเด็ก เด็กผู้ลี้ภัย เด็กกำพร้า เป็นต้น

สิทธิที่จะได้รับการปกป้องคุ้มครองจากการถูกแสวงประโยชน์จากการใช้แรงงาน และการแสวงประโยชน์ทางเพศ

เนื่องจากแรงงานเด็กต่างชาติต้องประสบกับปัญหาทั้งจากการจ้างงานที่ไม่เป็นธรรมและสภาพการทำงานที่ไม่เหมาะสมและอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ หรือส่งผลกระทบต่อพัฒนาการทางด้านร่างกาย จิตใจและด้านสังคมของเด็ก ประกอบกับด้วยสถานะผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ความอ่อนวัยของเด็ก และข้อจำกัดทางด้านภาษาทำให้เด็กกลุ่มนี้เสี่ยงต่อการถูกนายจ้างหรือผู้ที่ทำหน้าที่ควบคุมแรงงานเด็กเอาเปรียบจากการทำงาน หรือแม้กระทั่งมีการใช้ความรุนแรงเพื่อควบคุมหรือลงโทษแรงงานเด็กต่างชาติ ดังนั้น แรงงานเด็กต่างชาติจำเป็นต้องได้รับการปกป้องคุ้มครองจากการถูกแสวงประโยชน์ และการถูกทารุณกรรมในทุกรูปแบบในขณะทำงาน

สำหรับกฎหมายที่มีบทบัญญัติให้ความคุ้มครองแรงงานเด็กในขณะทำงานโดยตรงคือ **พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541** ซึ่งได้กำหนดประเภทงานอันตราย และสถานที่ทำงานที่ห้ามเด็กทำ เนื่องจากจะส่งผลกระทบต่อสุขภาพร่างกาย จิตใจและพัฒนาการของเด็ก (มาตรา 49 และมาตรา 50) รวมถึงมีการปกป้องคุ้มครองแรงงานเด็กจากการล่วงเกินทางเพศ (มาตรา 16) ใน **พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546** ได้มีการกำหนดความคุ้มครองเด็กจากการถูกทารุณกรรมต่อร่างกายหรือจิตใจของเด็ก การถูกใช้ จ้าง หรือวานให้ทำงานหรือกระทำการอันอาจเป็นอันตรายแก่ร่างกายและจิตใจ ที่จะมีผลกระทบต่อการศึกษาเติบโต หรือขัดขวางต่อการพัฒนาร่างกายของเด็ก (มาตรา 26) นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้ทุกคนในสังคมมีหน้าที่ต้องปกป้องคุ้มครองเด็ก ให้พ้นจากการตกอยู่ภาวะอันตราย ตัวอย่างเช่น หากพบกรณีแรงงานเด็กต่างชาติถูกทารุณกรรม หรือได้รับการเลี้ยงดูโดยมิชอบจากนายจ้างที่เป็นผู้ปกครอง ผู้พบเห็นต้องให้ความช่วยเหลือเบื้องต้นและแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ หรือผู้

มีหน้าที่คุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก (มาตรา 29 และมาตรา 41) หลังจากนั้น จะส่งเด็กที่ประสบปัญหาดังกล่าวไปสู่สถานแรกรับ สถานพัฒนาและฟื้นฟู หรือสถานที่อื่นใด เพื่อให้เด็กได้รับการคุ้มครอง สวัสดิภาพที่เหมาะสม (มาตรา 42)

สำหรับการปกป้องคุ้มครองเด็กจากการถูกค้าไปเพื่อวัตถุประสงค์การแสวงประโยชน์จากการใช้แรงงาน หรือการแสวงประโยชน์ทางเพศ พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 และบันทึกข้อตกลง เรื่องแนวทางปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐและองค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้อง กรณีการค้าหญิงและเด็ก ได้ระบุถึงความคุ้มครองดังกล่าวโดยครอบคลุมทั้งหญิงและเด็กที่มีสัญชาติไทย และหญิงและเด็กต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยทั้งที่ถูกต้องตามกฎหมายและผิดกฎหมาย

สิทธิที่จะได้รับการปกป้องคุ้มครองจากการถูกลงโทษและการถูกจับกุมกักขังอันเป็นการลดทอนเสรีภาพโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

แรงงานเด็กต่างชาติส่วนใหญ่มักจะประสบกับปัญหาการมีสถานภาพผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ทำให้ถูกจับกุมและผลักดันกลับ ที่สำคัญคือ ในกรณีของแรงงานเด็กต่างชาติที่ถูกจับกุมจะถูกนำไปกักขังร่วมกับแรงงานต่างชาติผู้ใหญ่คนอื่นๆ หรือหากถูกจับกุมโดยตำรวจท้องที่ก็จะต้องอยู่ในห้องขังที่สถานีตำรวจร่วมกับผู้ต้องหาคนอื่นๆ ซึ่งปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เหมาะสมในขณะที่ถูกควบคุมตัวยังเป็นช่องว่างที่ยังไม่มีการดำเนินงานอย่างจริงจังเพื่อให้แรงงานเด็กต่างชาติได้รับการคุ้มครองและได้รับปฏิบัติในฐานะเด็กคนหนึ่ง ในขณะที่บันทึกข้อตกลงและกฎหมายที่มีอยู่เพื่อคุ้มครองเด็กที่ถูกจับกุมนั้น จะเน้นคุ้มครองเฉพาะกลุ่มเด็กที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ หรือเป็นพยานในการดำเนินคดีทางกฎหมาย ดังเช่นที่ บันทึกข้อตกลง เรื่องแนวทางปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐและองค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้อง กรณีการค้าหญิงและเด็ก ได้กำหนดการคุ้มครองเด็กที่อาจจะเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ในกรณีที่ช่วยเหลือเด็กมาได้แล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจกักตัวเด็กไว้ไม่เกินครึ่งชั่วโมงเพื่อสอบสวนข้อเท็จจริงหรือตรวจสอบเอกสารพยานหลักฐาน หากมีความจำเป็นต้องใช้เวลาเกินกว่านั้น ก็สามารถกักตัวเด็กไว้ได้ไม่เกินยี่สิบสี่ชั่วโมง และการกักตัวนี้ต้องจัดให้เด็กได้อยู่ในสถานที่อันสมควรที่ไม่ใช่ห้องขังหรือสถานที่คุมขัง (มาตรา 10) รวมถึงการดำเนินคดีทางกฎหมายกับผู้ที่ทำความผิดกับเด็กที่เป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ไม่ว่าจะเป็นนายหน้า นายจ้าง หรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในขบวนการค้ามนุษย์อื่นๆ (มาตรา 6 และมาตรา 7) และใน พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 20) พ.ศ. 2542 ให้ความคุ้มครองเด็กที่เป็นผู้เสียหาย หรือพยานในการดำเนินคดีทางกฎหมาย โดย

กำหนดให้มีกระบวนการถามปากคำและสืบพยานเด็กอย่างเหมาะสมเพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบ ต่อสภาพจิตใจของเด็ก (มาตรา 133 ทวิ)

4.3.3 สิทธิที่จะได้รับการพัฒนา (Development Rights) ครอบคลุมถึงสิทธิที่จะได้เล่น หรือพักผ่อน สิทธิที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมทางวัฒนธรรม สิทธิที่จะได้รับการศึกษาทุกประเภททั้งใน และนอกระบบโรงเรียน และสิทธิที่จะมีมาตรฐานความเป็นอยู่ที่เพียงพอกับการพัฒนาร่างกาย จิตใจ ความรู้สึกนึกคิด ศีลธรรมและสังคม

สิทธิที่จะได้รับการศึกษาทั้งในระบบและนอกระบบโรงเรียน

เด็กทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการศึกษาซึ่งเป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองจากทั้งใน ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและ วัฒนธรรม และตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก กฎหมายของไทยก็มีการระบุถึงการจัดการศึกษา สำหรับเด็กโดยใน พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้รัฐต้องจัดให้บุคคลมี สิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี และต้องจัดให้อย่างทั่วถึง และมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติสำหรับการรับเด็กต่างชาติเข้าเรียน ยังมีปัญหา เนื่องจากการตีความคำว่า “บุคคล” นั้นครอบคลุมเฉพาะบุคคลที่มีสัญชาติไทยหรือไม่ การปฏิบัติของแต่ละหน่วยงานและสถาบันการศึกษาจึงยังไม่ชัดเจนและไม่เป็นไปในทิศทาง เดียวกัน (มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก, 2548: 7) นอกจากนี้ ยังมีปัญหาในกรณีรับเข้าเรียนแล้วแต่ เมื่อเด็กจบการศึกษากลับไม่ได้รับหลักฐานทางการศึกษา ถึงแม้มี *ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่า ด้วยหลักฐาน วัน เดือน ปีเกิดในการรับนักเรียน นักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. 2535* ซึ่ง ได้ระบุไว้ว่าสถานศึกษาสามารถออกหลักฐานทางการศึกษาได้ โดยบันทึกและลงนามกำกับว่า “ไม่มีหลักฐานตามกฎหมายว่าด้วยทะเบียนราษฎร” ลงไว้ในหลักฐานการศึกษาของเด็กต่างชาติ เหล่านั้น แต่ในทางปฏิบัติยังเป็นปัญหาเดิมในการตีความ และปัญหาในด้านการแบกภาระเรื่อง บุคลากรและงบประมาณที่เพิ่มขึ้นของสถานศึกษา เป็นปัจจัยสำคัญที่เป็นอุปสรรคให้เด็กต่างชาติ ไม่ได้รับการศึกษาตามสิทธิที่พึงจะได้

ในปัจจุบัน กระทรวงศึกษาธิการมีความพยายามในการปรับระเบียบที่มีอยู่ให้มี ความสอดคล้องกับมาตรฐานสิทธิมนุษยชนด้านการศึกษา โดยจะแก้ไขระเบียบ กระทรวงศึกษาธิการในส่วนที่ยังเป็นปัญหาและไม่สอดคล้องกับพันธกรณีต่างๆ ที่ประเทศไทยให้ การรับรอง ประกอบกับมีนโยบายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้วยโอกาสที่ได้รับการเห็นชอบจาก มติคณะรัฐมนตรี ในปี พ.ศ. 2547 โดยมีการระบุถึงกลุ่มเด็กด้วยโอกาสที่ครอบคลุมถึงแรงงานเด็ก เด็กที่ไม่มีสัญชาติไทย และเด็กที่ไม่มีสูติบัตรและทะเบียนบ้าน

สิทธิที่จะได้รับการส่งเสริมและพัฒนาของเด็ก

แรงงานเด็กต่างชาติที่เข้าสู่การทำงานก่อนวัยอันควรทำให้ขาดโอกาสทางการศึกษาและการพัฒนาอาชีพ โดยเฉพาะแรงงานเด็กต่างชาติในบางประเภทงาน เช่น งานรับใช้ในบ้านที่ต้องทำงานอยู่กับนายจ้างตลอดเวลา ที่ไม่มีเวลาพักผ่อนหรือวันหยุดเป็นการปิดกั้นโอกาสในการศึกษาและพัฒนาตนเองของเด็ก รวมถึงขาดทักษะในการใช้ชีวิต นอกจากนี้ การใช้แรงงานเด็กอย่างหนัก รวมถึงสภาพการทำงานที่ไม่เอื้อต่อพัฒนาการของเด็ก ทำให้เด็กมีปัญหาด้านสุขภาพ รวมถึงส่งผลต่อการปรับตัวของเด็กจนกลายเป็นปัญหาทางสุขภาพจิตตามมาด้วย ดังนั้น แรงงานเด็กต่างชาติควรได้รับการคุ้มครองเรื่องเวลาพัก วันหยุด สภาพแวดล้อมและสภาพการทำงานที่ไม่ส่งผลต่อพัฒนาการของเด็ก รวมถึงได้รับโอกาสในการศึกษาเพิ่มเติมและการพัฒนาทักษะในการประกอบอาชีพเพื่อเป็นแรงงานที่มีฝีมือในอนาคต

สำหรับกฎหมายที่กำหนดให้ความคุ้มครองสอดคล้องกับสิทธิในการได้รับการส่งเสริมและพัฒนาของแรงงานเด็กต่างชาติ คือ *พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541* โดยให้ความคุ้มครองและส่งเสริมให้แรงงานเด็กได้รับการพัฒนาอย่างเต็มที่ในฐานะเด็กคนหนึ่ง ไม่ให้การทำงานมาเป็นอุปสรรคหรือตัดโอกาสในการศึกษาของเด็ก โดยห้ามจ้างเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี ว่าเป็นลูกจ้าง (มาตรา 44) และการจ้างแรงงานเด็กที่มีอายุครบ 15 ปี แต่ต่ำกว่า 18 ปี นายจ้างต้องแจ้งต่อพนักงานตรวจแรงงานภายใน 15 วัน นับตั้งแต่วันที่เด็กเข้าทำงาน (มาตรา 45) เพื่อให้พนักงานตรวจตรวจสอบว่าการทำงานจะเป็นอุปสรรคต่อการศึกษารึของเด็กหรือไม่ นอกจากนี้ นายจ้างจะต้องอนุญาตให้ลูกจ้างเด็กมีสิทธิลาเพื่อเข้าร่วมประชุมสัมมนา ฝึกอบรม หรือลาเพื่อการอื่นได้โดยลูกจ้างเด็กต้องแจ้งให้นายจ้างทราบถึงเหตุที่ลาโดยชัดแจ้งล่วงหน้า พร้อมทั้งแสดงหลักฐานที่เกี่ยวข้องด้วย ซึ่งนายจ้างจะต้องจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างเต็มเท่ากับค่าจ้างในวันทำงานตลอดระยะเวลาที่ลาไป แต่ปีหนึ่งต้องไม่เกินสามสิบวัน ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาและส่งเสริมคุณภาพชีวิตและการทำงานของลูกจ้างเด็ก (มาตรา 52)

นอกจากนี้ ใน *พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546* ได้กำหนดให้ผู้ปกครองมีหน้าที่ต้องให้การอุปการะเลี้ยงดู อบรมสั่งสอนและพัฒนาเด็กอย่างเหมาะสม และต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานขั้นต่ำในการเลี้ยงดูเด็ก (มาตรา 23) ซึ่งกรณีของแรงงานเด็ก ผู้ปกครองหมายถึง นายจ้างด้วย ผู้ปกครองต้องจัดสิ่งจำเป็นต่อการดำรงชีวิตหรือสุขภาพอนามัยให้แก่เด็ก และไม่กระทำการใดๆ ที่จะเป็นการขัดขวางการเจริญเติบโตหรือพัฒนาการของเด็ก (มาตรา 25) สำหรับในกลุ่มเด็กที่ตกอยู่ในสภาพยากลำบากอย่างเช่น แรงงานเด็กต่างชาติที่ประสบปัญหาหรือถูกละเมิดสิทธิต้องได้รับการสงเคราะห์โดยส่งเด็กเข้ารับการอุปการะในสถานแรกรับ สถานสงเคราะห์ หรือสถานพัฒนาและฟื้นฟู (มาตรา 33) เพื่อให้เด็กได้รับการศึกษา อบรมสั่งสอน นันทนาการ และ

ฝึกอาชีพตามความเหมาะสมของวัยและสภาพของเด็กแต่ละคน (มาตรา 56 มาตรา 58 และ มาตรา 59)

4.3.4 สิทธิในการมีส่วนร่วม (Participation Rights) ครอบคลุมสิทธิในการแสดงความคิดเห็นได้อย่างเสรีในทุกๆ เรื่องที่มีผลกระทบต่อตัวเอง สิทธิในการแสดงออกและได้รับข้อมูลหรือข่าวสาร รวมถึงทัศนคติของเด็กจะต้องมีการให้ความสำคัญอย่างเหมาะสม จากการประมวลนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติ ทั้งในฐานะ “เด็ก” “แรงงานเด็ก” “แรงงานต่างชาติ” และ “ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์” ล้วนแต่กำหนดหน้าที่ให้ผู้อื่นปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติต่อเด็ก ซึ่งยังไม่พบว่ามีกฎหมายใดที่คุ้มครองหรือเปิดโอกาสให้เด็กมีส่วนร่วมและแสดงความคิดเห็นในการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องตัวเองอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม ในแผนการดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้องกับแรงงานเด็กต่างชาติมีการกำหนดเป้าหมายของการทำงานโดยให้แรงงานเด็กเข้ามามีส่วนร่วมและมีความพยายามที่จะผลักดันให้เกิดการทำงานในลักษณะนี้ร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะหน่วยงานภาครัฐด้วย (มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก, 2546: 1)

จากการศึกษากฎหมายและมาตรการต่างๆ ข้างต้น พบว่ามีความก้าวหน้าในเรื่องการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์อย่างมาก กล่าวคือ มีทั้งการตราพระราชบัญญัติขึ้นใหม่ การจัดทำบันทึกข้อตกลงเพื่อเป็นแนวทางในการทำงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และการจัดทำบันทึกความเข้าใจทั้งในระดับทวิภาคี และพหุภาคีระหว่างประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง ทำให้เกิดมาตรการและกลไกคุ้มครองแรงงานเด็กต่างชาติที่เป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ มีการแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบ และเป็นนโยบายที่มีการขับเคลื่อนในระดับปฏิบัติมากขึ้น

ในขณะที่แรงงานเด็กต่างชาติที่ไม่เข้าข่ายเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ตามคำนิยามที่กำหนดไว้ นั้นยังไม่มีกฎหมายใดที่จะให้คุ้มครองแรงงานเด็กต่างชาติโดยตรงและครอบคลุมในทุกมิติของปัญหา ถึงแม้มีแผนป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก พ.ศ. 2540-2544 ที่กำหนดความคุ้มครองให้ครอบคลุมถึงกลุ่มเป้าหมายแรงงานเด็กต่างชาติด้วย แต่ก็ยังเป็นเพียงหลักการที่ถูกกำหนดไว้ ยังไม่มีผลการดำเนินงานในส่วนการคุ้มครองแรงงานเด็กต่างชาติตามแผนฯ ดังกล่าว ออกมาอย่างชัดเจน ภายหลังจากหมดระยะเวลาของการดำเนินงานตามแผนแล้ว ประเด็นเรื่องแรงงานเด็กต่างชาติถูกผนวกเข้ากับภารกิจในการดำเนินงานตามปกติของฝ่ายคุ้มครองแรงงาน ซึ่งยังไม่มีมาตรการหรือแผนงานที่ให้ความสำคัญกับกลุ่มแรงงานเด็กต่างชาติโดยระบุให้เป็นกลุ่มเป้าหมายในการดำเนินการ

ดังนั้น ประเด็นเรื่องแรงงานเด็กต่างชาติจึงกลายเป็นเพียงส่วนหนึ่งหรือกลุ่มเป้าหมายหนึ่งของหลายๆ ตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องตามสถานภาพอันหลากหลายและซับซ้อนของเด็กๆ นั้น ส่งผลให้การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน จำเป็นต้องอาศัยหลายกฎหมายเข้ามาปรับใช้เพื่อคุ้มครองและช่วยเหลือ หรือแม้กระทั่งควบคุม แรงงานเด็กต่างชาติ ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วก็ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจหรืออำนาจในการตีความ กฎหมายของเจ้าหน้าที่แต่ละคน และแต่ละหน่วยงานที่ตนเองสังกัดด้วย ในบางกรณีก็มีความ ชัดแย้งกันเองระหว่างการใช้กฎหมายควบคุมและกฎหมายคุ้มครอง



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 5

การดำเนินงานตามนโยบายและกฎหมายในการคุ้มครองและแก้ไข ปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติในประเทศไทย

สถานการณ์ปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติที่นับวันจะยิ่งทวีความรุนแรงและซับซ้อนมากขึ้นในการแก้ไขปัญหานอกจากต้องมียุทธศาสตร์และกฎหมายที่ครอบคลุมในทุกมิติของปัญหาและเท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติแล้ว การดำเนินงานตามนโยบายและกฎหมายดังกล่าวถือเป็นอีกปัจจัยสำคัญ ดังนั้น การติดตามผลการดำเนินงานทำให้เห็นทั้งในด้านของความก้าวหน้าและส่วนที่ยังมีปัญหาลงมือแก้ไขอุปสรรคในการดำเนินงานเพื่อแสวงหาแนวทางในการคุ้มครองและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

5.1 การถ่ายเทปัญหาจากแรงงานเด็กไทยไปสู่แรงงานเด็กต่างชาติ

ประเทศไทยมีความพยายามในการป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กมาตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นปีเด็กสากลและมีการชูประเด็นเรื่องปัญหาแรงงานเด็กขึ้นมา โดยมีการดำเนินการทั้งด้านนโยบายและมาตรการ การพัฒนากฎหมายคุ้มครองแรงงาน และการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาดูแลแรงงานเด็ก ได้แก่ การจัดทำนโยบายและมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก ทั้งระยะสั้นและระยะยาว นโยบายขยายโอกาสทางการศึกษาของรัฐบาล โดยการขยายเวลาการศึกษาภาคบังคับจาก 6 ปี เป็น 9 ปี นโยบายพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ทำให้เกิดการสร้างงานในชนบท และการกระจายรายได้ การออกพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ที่มุ่งขจัดการใช้แรงงานเด็กที่อายุต่ำกว่า 15 ปีในทุกรูปแบบ การจัดตั้งคณะกรรมการคุ้มครองแรงงานเด็ก เป็นต้น ผลจากการดำเนินงานตามมาตรการดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้แรงงานเด็กไทยในตลาดแรงงานมีจำนวนลดลงอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งจากรายงานการสำรวจเด็กและเยาวชน พ.ศ. 2540 และการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร พ.ศ. 2540 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ (2541) ระบุว่า ในช่วงปี พ.ศ. 2533 – 2540 ปริมาณแรงงานเด็กที่เข้าสู่ตลาดแรงงานมีแนวโน้มลดลง ซึ่งสอดคล้องกับรายงาน “การดำเนินการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก” ของกองแรงงานหญิงและเด็ก กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (2541) ที่กล่าวถึงแนวโน้มของจำนวนแรงงานเด็กในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (2540 - 2544) ว่าจะลดลงเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กดังกล่าวเป็นการมุ่งเน้นจัดการกับปัจจัยด้านอุปทานหรือความต้องการขายแรงงานของเด็กไทย ในขณะที่ปัจจัย

ด้านอุปสงค์หรือความต้องการจ้างแรงงานเด็กยังไม่มีความชัดเจน เนื่องจากแรงงานราคาถูกยังคงเป็นที่ต้องการเพื่อลดต้นทุนในการผลิตสำหรับกิจการขนาดเล็ก โดยเฉพาะในช่วงที่ประเทศไทยมีนโยบายการพัฒนาที่มุ่งไปสู่ความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ ดังนั้น การใช้แรงงานเด็กในฐานะแรงงานราคาถูกยังคงดำเนินต่อไป เมื่อแรงงานเด็กไทยหาได้ยากขึ้นเรื่อยๆ กลุ่มเด็กที่เป็นที่ต้องการของตลาดแรงงานนี้จึงเปลี่ยนไปเป็นกลุ่มแรงงานเด็กต่างชาติจากประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งพม่า ลาว และกัมพูชา การเกิดขึ้นของตลาดแรงงานเด็กต่างชาติในประเทศไทยเห็นได้จากรายงานการดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านแรงงานเด็กที่พบว่า มีจำนวนแรงงานเด็กต่างชาติโดยเฉพาะจากลาวและพม่าเข้ามาแสวงหางานทำตั้งแต่ในช่วง ปี พ.ศ. 2533 เป็นต้นมา ซึ่งเป็นปีเดียวกันกับที่จำนวนแรงงานเด็กไทยเริ่มลดลง ดังนั้น สามารถกล่าวได้ว่าความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กไทย ในความเป็นจริงแล้ว เป็นการถ่ายเทปัญหาไปสู่การใช้แรงงานเด็กกลุ่มอื่นที่ด้อยโอกาสยิ่งกว่า โดยเฉพาะกลุ่มแรงงานเด็กต่างชาติ ที่สำคัญคือ ปัญหาการลักลอบใช้แรงงานเด็กต่างชาติมีความรุนแรงและซับซ้อนมากกว่าแรงงานเด็กไทย เนื่องด้วยสถานภาพผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย และข้อจำกัดทางด้านภาษาทำให้แรงงานเด็กต่างชาติเป็นแรงงานที่ควบคุมง่าย มีความอดทนและจำยอมต่อสภาพการจ้างงานที่มีการเอารัดเอาเปรียบมากกว่า

อย่างไรก็ตาม ในช่วงแรกที่เริ่มมีการใช้แรงงานเด็กต่างชาติ ดูเหมือนว่าปัญหานี้ยังไม่ได้ได้รับความสนใจหรือตระหนักถึงความรุนแรงของปัญหาจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานของภาครัฐเท่าใดนัก เห็นได้ชัดจากรายงานของกองแรงงานหญิงและเด็ก (2541) ที่เน้นผลการดำเนินงานที่ทำให้ปัญหาแรงงานเด็กไทยคลี่คลายไป ในขณะที่เดียวกัน ก็ยอมรับว่าการขยายตัวของภาคเศรษฐกิจนอกระบบอย่างกว้างขวางนำไปสู่การจ้างงานเพิ่มและส่วนใหญ่เป็นแรงงานหญิงและเด็ก แต่ในรายงานกลับไม่มีการกล่าวถึงแรงงานเด็กต่างชาติที่เข้าแทนที่ตัวเลขแรงงานเด็กไทยที่หายไป นอกจากนี้ ในการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ในส่วนของการคุ้มครองแรงงานก็ได้คำตอบที่ไม่ต่างไปจากรายงานของหน่วยงานเท่าใดนัก

“การดำเนินงานของกลุ่มช่วงประมาณ 10 กว่าปีที่ปัญหาการใช้แรงงานเด็กค่อนข้างรุนแรง เราจะเน้นเด็กไทยช่วงนั้น เพราะเด็กไทยมีปัญหาเยอะ มีการทำร้ายร่างกายกันมากก็เลยมีโครงการเข้าไปตรงนั้น ... คือ ในภาพรวมมาตรการคุ้มครองแรงงานใช้กับเด็กไทย เพราะช่วงนั้นเด็กต่างชาติยังไม่มี ฟังจะมีปัญหาเมื่อไม่กี่ปีนี้ประมาณ 6-7 ปี” (เจ้าหน้าที่กลุ่มงานส่งเสริมและพัฒนาเครือข่ายคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน, สัมภาษณ์, 16 สิงหาคม 2547)

ในขณะที่ ผลการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน แรงงานเด็กต่างชาติรวมถึงในรายงานภาพรวมสถานการณ์แรงงานเด็กในประเทศไทยของ ฉันทนา (2540) ซึ่งศึกษาในเวลา

ใกล้เคียงกับรายงานของกองแรงงานหญิงและเด็ก ต่างก็พบข้อมูลที่ตรงกันว่า มีแรงงานเด็กต่างชาติอยู่ในภาคเศรษฐกิจนี้เป็นจำนวนมาก เช่น ในงานรับใช้ในบ้าน งานในภาคเกษตรกรรม งานรับเหมาช่วง (sub-contract) เป็นต้น ผู้เขียนมองว่า อย่างไรก็ตาม สำหรับปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติ รัฐยังมองเป็นเรื่องของปัญหาคนเข้าเมืองมากกว่าจะยอมรับว่าเป็นปัญหาเรื่องการใช้แรงงานเด็ก เมื่อรัฐประสบความสำเร็จในการจัดการกับปัญหาแรงงานเด็กไทย ประกอบกับภายหลังการปฏิรูประบบราชการที่มีการยุบกองแรงงานหญิงและเด็ก และจัดตั้งกลุ่มงานส่งเสริมและพัฒนาเครือข่ายคุ้มครองแรงงานขึ้นมาแทน จึงมีการเปลี่ยนจุดเน้นในนโยบายการดำเนินงานของหน่วยงานจากการมุ่งลดจำนวนแรงงานเด็กเป็นการเฝ้าระวังปัญหาและการสร้างเครือข่ายคุ้มครองแรงงาน ส่วนภารกิจการคุ้มครองแรงงานเด็กก็ยังคงดำเนินการอยู่ภายใต้ภารกิจหลักของกลุ่มงานฯ

การไม่ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติส่งผลต่อการดำเนินงานที่ยังไม่ครอบคลุมในการคุ้มครองและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติอย่างแท้จริง และไม่มีความจริงจังในการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานกับแรงงานเด็กที่เป็นคนต่างชาติ ซึ่งผู้เขียนพิจารณาจากถึงแม้ในนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่ได้ระบุไว้ว่าให้มีการเลือกปฏิบัติหรือให้มีการปฏิบัติที่แตกต่างกัน ถือเป็นหลักการสำคัญเพื่อให้แรงงานเด็กต่างชาติไม่ว่าจะอยู่ในสถานภาพใดก็ตามได้รับการคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกับแรงงานเด็กไทย แต่สำหรับในทางปฏิบัติแล้ว ควรคำนึงถึงวิธีการดำเนินงานที่เฉพาะเจาะจงและสอดคล้องกับสภาพปัญหาที่แท้จริงของแรงงานเด็กต่างชาติที่แตกต่างไป ไม่ได้หมายถึงการปฏิบัติบนมาตรฐานที่ต่างกัน ซึ่งในมุมมองของผู้เขียนเห็นว่านี่คือ แนวทางที่จะนำไปสู่การได้รับการคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกัน เนื่องจากแรงงานเด็กต่างชาติมีข้อจำกัดในการเข้าถึงกลไกการคุ้มครองและบริการทางสังคมต่างๆ มากกว่าแรงงานเด็กไทย แต่การดำเนินงานที่ผ่านมาของฝ่ายคุ้มครองงานเป็นไปในลักษณะยอมรับในหลักการการไม่เลือกปฏิบัติ หรืออ้างถึงหลักการดังกล่าว แต่ไม่มีการปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานให้มีความสอดคล้องกับสภาพปัญหาของกลุ่มเป้าหมายที่มีความหลากหลาย และมักกล่าวถึงการดำเนินงานคุ้มครองและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กในภาพรวม ซึ่งการกล่าวถึงการคุ้มครองบนมาตรฐานเดียวกันไม่ว่าเด็กไทยหรือเด็กต่างชาติเป็นคนละเรื่องกันกับวิธีการดำเนินงานที่แตกต่าง เพื่อให้สามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายและคุ้มครองแรงงานเด็กต่างชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

5.2 การดำเนินงานคุ้มครองและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติ

จากการติดตามผลการดำเนินงานตามนโยบายและมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กที่ผ่านมา สำหรับการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐยังไม่พบว่ามีโครงการหรือกิจกรรมที่ส่งผลโดยตรงต่อแรงงานเด็กต่างชาติ หรือกำหนดให้แรงงานเด็กต่างชาติเป็นกลุ่มเป้าหมายหลัก ซึ่งสามารถสรุปลักษณะสำคัญของการดำเนินงานตามนโยบายและมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กตั้งแต่ในช่วงที่มุ่งแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กไทย จนกระทั่งนโยบายและมาตรการดังกล่าวกลายมาเป็นภารกิจปกติของหน่วยงานคุ้มครองแรงงานในปัจจุบันได้ดังนี้

5.2.1 การดำเนินงานเพื่อลดปริมาณแรงงานเด็กเข้าสู่ตลาดแรงงาน

การดำเนินงานตามนโยบายของรัฐด้านแรงงานเด็กที่สำคัญ คือ การเน้นมาตรการป้องกันปัญหาแรงงานเด็ก โดยการสร้างทางเลือกทางการศึกษาและอาชีพสำหรับเด็กกลุ่มเสี่ยงที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานเด็กในชนบท รวมถึงการเตรียมความพร้อมสำหรับเด็กก่อนเข้าสู่ตลาดแรงงาน (กองแรงงานหญิงและเด็ก, 2541: 6-8) มีโครงการและกิจกรรมหลักๆ ได้แก่ การขยายการศึกษาภาคบังคับเป็น 9 ปี โครงการให้ทุนการศึกษาแก่เด็กด้อยโอกาสและเด็กกลุ่มเสี่ยง เช่น โครงการทุนเสมอภาคชีวิต เป็นต้น โครงการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือแรงงานหญิงและเด็ก (ในภูมิภาค) การจัดอบรมความรู้ให้แก่ผู้นำชุมชนและอาสาสมัครแรงงานประจำหมู่บ้าน การจัดอบรมเตรียมความพร้อมของเด็ก โครงการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานในสถานศึกษา

5.2.2 การส่งเสริมและพัฒนาแรงงานเด็กในสถานประกอบการ

รัฐมีนโยบายที่เปิดโอกาสให้นายจ้างและองค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมกับกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ในการจัดกิจกรรมต่างๆ ทั้งด้านการศึกษา การพัฒนาทักษะฝีมือ การพัฒนาทางด้านร่างกายและจิตใจ เพื่อสร้างโอกาสและทางเลือกให้กับแรงงานเด็กในสถานประกอบการ ให้ได้รับการศึกษาพื้นฐานสายสามัญสูงขึ้นและได้รับการเพิ่มพูนความรู้และทักษะฝีมือในการทำงานและอาชีพ รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาร่างกาย จิตใจ อารมณ์และสังคมควบคู่กันไป (สุมาลี ปิตยานนท์, 2545: 292-293) ประกอบไปด้วยโครงการและกิจกรรมหลักๆ ได้แก่ การส่งเสริมการศึกษาสายสามัญและสายอาชีพให้กับแรงงานเด็กในสถานประกอบการ จัดการตรวจสุขภาพ จัดทัศนศึกษา จัดงานฉลองวันเด็กแห่งชาติ กิจกรรมสนับสนุนในการพัฒนาผู้นำแรงงาน

เด็กร่วมกับองค์กรเอกชน โครงการส่งเสริม พัฒนาและการสร้างเครือข่ายแรงงานเด็กในสถานประกอบการ (กิจกรรมค่ายพักแรม)

การดำเนินงานเพื่อป้องกันปัญหาแรงงานเด็ก และการส่งเสริมและพัฒนาแรงงานเด็ก ดังกล่าว ด้วยลักษณะของโครงการและกิจกรรมและการกำหนดพื้นที่ในการดำเนินงานเป็นการเชื่อมต่อกลุ่มแรงงานเด็กไทยมากกว่าแรงงานเด็กต่างชาติ เช่น การขยายการศึกษาภาคบังคับซึ่งเด็กต่างชาติส่วนใหญ่ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางการศึกษาดังกล่าว การจัดกิจกรรมทางด้านการฝึกอบรมทักษะและส่งเสริมด้านการศึกษาในสถานประกอบการย่อมหมายถึงนายจ้างหรือเจ้าของกิจการให้ความร่วมมือในการดำเนินงานดังกล่าว ซึ่งด้วยสภาพการทำงานของแรงงานเด็กต่างชาติที่มีลักษณะปิดบังซ่อนเร้น และมักเป็นการลักลอบใช้แรงงานเด็ก หรือเป็นสถานประกอบการที่ไม่ได้ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานทำให้การจัดกิจกรรมในสถานประกอบการที่มีการใช้แรงงานเด็กต่างชาติเป็นไปได้ยากหรือแทบไม่มีทางเกิดขึ้นได้เลย

สำหรับการกำหนดกลุ่มเป้าหมายในการดำเนินงานก็เห็นได้ชัดว่ามีลักษณะที่เอื้อต่อเด็กไทยมากกว่า เช่น กลุ่มเด็กในชนบท กลุ่มเด็กนักเรียนนักศึกษา กลุ่มแรงงานเด็กในสถานประกอบการ (ซึ่งนายจ้างให้ความร่วมมือในการดำเนินกิจกรรม) จึงยังไม่พบว่ามีโครงการหรือกิจกรรมใดที่ดำเนินงานครอบคลุมถึงกลุ่มแรงงานเด็กต่างชาติอย่างชัดเจน ผลการดำเนินงานตามนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กที่มีอยู่จึงไม่ได้แสดงให้เห็นว่าปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติได้รับการแก้ไขไปมากน้อยเพียงใด โดยสรุปคือ กลุ่มแรงงานเด็กต่างชาติยังไม่สามารถได้รับประโยชน์จากนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กเท่าที่ควร ทั้งนี้ เพราะรัฐยังไม่ได้คำนึงการจัดกิจกรรมที่จะเอื้อต่อเด็กกลุ่มนี้อย่างจริงจัง หรือการจัดกิจกรรมในการป้องกันและแก้ไขปัญหานั้นสอดคล้องและเท่าทันต่อความซับซ้อนของสภาพปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติ

อย่างไรก็ตาม พบว่ามีโครงการที่มีส่วนสนับสนุนมาตรการเชิงป้องกันปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติในระดับนโยบายของรัฐภายใต้การดำเนินงานเรื่องการค้าหญิงและเด็ก ซึ่งเน้นการรณรงค์เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจ และความตระหนักต่อปัญหาการมนุษย์ในสังคมประเทศต้นทางโดยการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในประเทศไทยและประเทศต้นทาง โดยในนโยบายและแผนระดับชาติเรื่องการป้องกัน ปรามปรามและแก้ไขปัญหาค้าเด็กและหญิงภายในประเทศและข้ามชาติ มีการจัดทำแผนป้องกันทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ซึ่งในแผนการดำเนินงานระยะสั้น ปี พ.ศ. 2546-2548 มีการดำเนินงานที่ส่งผลกระทบต่อแรงงานเด็กต่างชาติโดยตรงคือ การสร้างความตระหนัก สร้างจิตสำนึกและการปรับเปลี่ยนค่านิยมเจตคติ โดยการให้ความรู้เกี่ยวกับข้อมูลความรุนแรงของสถานการณ์และสภาพปัญหาการค้าหญิงและเด็ก รวมทั้งข้อมูลด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ให้แก่กลุ่มเป้าหมายต่าง ซึ่งรวมเด็ก ครอบครัว ชุมชน และ

เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในประเทศต้นทางด้วย รวมถึงจัดให้มีมาตรการประสานความร่วมมือเชิงรุก โดยการจัดส่งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและช่วยเหลือเด็กและหญิงที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ไปประสานงานกับหน่วยงานในประเทศต้นทาง (สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, 2547: 18-19)

นอกจากนี้ ในบันทึกข้อตกลงเรื่องแนวทางการดำเนินงานขององค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้อง ในการดำเนินการกรณีการค้าเด็กและหญิง ได้ระบุให้มีการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อผลักดันให้มีประเด็นทางสังคมบรรจุอยู่ในวาระการประชุมระหว่างประเทศในภูมิภาค โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศลุ่มน้ำโขงที่เป็นประเทศต้นทางของแรงงานเด็กต่างชาติในประเทศไทย เพื่อลดความแตกต่างในสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมที่มีอยู่ภูมิภาค ซึ่งจะช่วยลดปัจจัยที่เอื้อต่อการค้าเด็กข้ามชาติเข้ามาถูกแสวงประโยชน์จากการใช้แรงงานในประเทศไทย และให้มีการดำเนินงานเชิงป้องกันกับกลุ่มเด็กซึ่งตกอยู่ในสภาพแวดล้อมทางสังคมที่มีความเสี่ยงที่จะถูกนำมาค้า โดยกระตุ้นส่งเสริมให้หน่วยงานในประเทศต้นทางดำเนินงานด้านสังคมสงเคราะห์ การแพทย์ และกฎหมายเพื่อลดปัจจัยเสี่ยง และพัฒนางานด้านดูแลคุ้มครองเด็กและหญิง และครอบครัวให้เกิดสภาพแวดล้อมทางสังคมที่ดีของกลุ่มเป้าหมาย (สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหายาการค้าหญิงและเด็ก, 2547: 77-78) จะเห็นได้ว่าการดำเนินงานป้องกันปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติมีความก้าวหน้าอย่างมากภายใต้นโยบายการค้ามนุษย์ ในขณะที่นโยบายด้านแรงงานเด็กที่เกี่ยวข้องโดยตรงยังมีข้อจำกัดอยู่มากทั้งตัวนโยบายและการดำเนินงาน

สำหรับนโยบายที่เกี่ยวกับแรงงานต่างชาติ มีการกำหนดหลักการที่ครอบคลุมถึงดำเนินงานเพื่อป้องกันปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติ โดยในบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการจ้างแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านพม่า ลาวและกัมพูชานั้น ได้มีการกำหนดวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการค้าข้ามแดนโดยผิดกฎหมาย การค้าแรงงานข้ามชาติ และการจ้างแรงงานอย่างผิดกฎหมาย ถือเป็นหลักการสำคัญในการสร้างความคุ้มครองและป้องกันไม่ให้เกิดการค้าข้ามแดนเพื่อมาแสวงประโยชน์จากการใช้แรงงาน ซึ่งจะต้องรอดูติดตามผลในทางปฏิบัติเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวต่อไป ในขณะที่การดำเนินงานเชิงป้องกันเพื่อลดปัญหาที่เป็นปัจจัยผลักดันให้เกิดการค้าข้ามแดนเข้ามาเป็นแรงงานในประเทศไทย พบว่าในยุทธศาสตร์ว่าด้วยความร่วมมือทางเศรษฐกิจ อีระวัตติ – เจ้าพระยา – แม่น้ำโขง (ACMECS) ซึ่งรัฐบาลของทั้ง 4 ประเทศ ได้แก่ ไทย พม่า ลาวและกัมพูชา ได้ร่วมกันลงนามในปฏิญญาพุกามไปในปี พ.ศ. 2546 นั้นมีการดำเนินโครงการพัฒนาเพื่อสร้างเศรษฐกิจเติบโตทางเศรษฐกิจและสร้างงานในพื้นที่ชายแดนที่ติดกับประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งจะมีผลต่อการลดจำนวน

เด็กต่างชาติซึ่งเป็นกลุ่มเสี่ยงสำคัญในการเดินทางข้ามแดนมาทำงานหรือถูกค้าเข้ามาเป็นแรงงานในประเทศไทยต่อไปในอนาคต

ส่วนงานด้านส่งเสริมและพัฒนาแรงงานเด็กต่างชาติ มีการดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านแรงงานเด็กที่เกี่ยวข้องกับงานด้านดังกล่าวโดยตรงคือ โครงการสร้างเสริมสุขภาพและวางแผนชีวิตแรงงานเด็ก มีการจัดกิจกรรมเผยแพร่ความรู้ของแกนนำแรงงานพม่า ในพื้นที่มหาชัย จังหวัดสมุทรสาคร ของมูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก โดยจัดให้มีการพูดคุยแลกเปลี่ยนให้ความรู้ในเรื่องอนามัยเจริญพันธุ์กับเพื่อนๆ ในโรงงาน นอกจากนี้ มีกิจกรรมการศึกษาดูงานและจัดเสวนาเรื่อง “การสร้างเสริมสุขภาพ เด็กคิดเอง ทำเอง” ในโรงงานผลิตอาหารทะเลแปรรูปขนาดใหญ่ ถือเป็นการจัดเวทีให้ตัวแทนแกนนำแรงงานเด็กต่างชาติเข้ามามีส่วนร่วมในการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ ปัญหาและอุปสรรคในการทำงานเผยแพร่ความรู้ให้กับเพื่อนๆ และคนในชุมชน (มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก, 2546: 13-14)

อย่างไรก็ตาม แม้องค์กรพัฒนาเอกชนจะสามารถจัดกิจกรรมและมีการดำเนินงานที่ส่งผลต่อกลุ่มแรงงานเด็กต่างชาติโดยตรง อีกทั้งมีศักยภาพในการเข้าถึงข้อมูลและตัวแรงงานเด็กต่างชาติ แต่ยังเป็นการจัดโครงการหรือกิจกรรมเฉพาะกลุ่ม หรือเฉพาะบางประเภทงานที่มีการใช้แรงงานเด็กต่างชาติ เนื่องจากลักษณะของการดำเนินงานที่รับทุนมาจัดกิจกรรมเป็นรายโครงการไปในขณะที่ภาครัฐเองมีศักยภาพและความพร้อมทั้งด้านงบประมาณ บุคลากรและทรัพยากรในการบริหารงานต่างๆ ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าควรจะมีการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานและองค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งต่างก็มีศักยภาพในการดำเนินงานที่เกี่ยวเนื่องกัน จัดโครงการหรือกิจกรรมเพื่อคุ้มครองและแก้ไขปัญหาเด็กต่างชาติที่ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายได้กว้างขึ้นทั้งในเชิงพื้นที่และประเภทของงาน หรืออย่างน้อยก็ควรครอบคลุมพื้นที่ที่พบว่ามีปัญหาการใช้แรงงานเด็กต่างชาติอยู่มาก

5.2.3 การบังคับใช้กฎหมายเพื่อคุ้มครองแรงงานเด็กเมื่อเข้าสู่ตลาดแรงงาน

การคุ้มครองสิทธิในขณะทำงานของแรงงานเด็ก มีการดำเนินงานตามนโยบายและมาตรการด้านการคุ้มครองแรงงานเด็กภายใต้การเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานซึ่งในขณะนั้นคือ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน และการดำเนินงานต่อมาในปัจจุบันเป็นไปตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กิจกรรมในการคุ้มครองแรงงานในสถานประกอบการ ได้แก่ การเร่งรัดการตรวจแรงงาน โดยเน้นการตรวจแรงงานในกิจการที่มีการใช้แรงงานเด็กมากและเป็นกิจการขนาดเล็ก การตรวจแรงงานเด็กในสถานประกอบการร่วมกับเจ้าหน้าที่ตำรวจในเขตกรุงเทพมหานคร โดนเน้นการตรวจตามสถานี

บริการน้ำมันเชื้อเพลิงและกิจการที่มีการใช้แรงงานเด็กในเวลากลางคืน โดยเข้มงวดในเรื่องการใช้แรงงานเด็กที่อายุต่ำกว่า 13 ปี* และเวลาการทำงานของเด็กเป็นกรณีพิเศษ การจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการรับแจ้งเรื่องการใช้แรงงานเด็กอย่างไม่เป็นธรรมทางโทรศัพท์ (Hot Line) หมายเลข 225-3333 ตลอด 24 ชั่วโมง การให้บริการเยี่ยมแรงงานเด็กแทนพ่อแม่

การบังคับใช้กฎหมายเพื่อคุ้มครองแรงงานเด็กในช่วงที่มีนโยบายเร่งรัดการป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กไทย มีข้อสังเกตว่ามีการกำหนดมาตรการและการดำเนินงานอย่างเข้มงวดและจริงจัง แต่ภายหลังจากที่ประสบความสำเร็จในการลดจำนวนแรงงานเด็กไทยไปได้ระยะหนึ่ง ประกอบกับมีการเปลี่ยนแปลงหน่วยงานหลักในการดำเนินงานจากกองแรงงานหญิงและเด็ก มาเป็นกลุ่มงานส่งเสริมและพัฒนาเครือข่ายการคุ้มครองแรงงาน แม้ภารกิจในการคุ้มครองแรงงานหญิงและเด็กยังคงอยู่ แต่ถูกลดระดับความสำคัญลงไป ซึ่งส่งผลถึงความเข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน ดังนั้น ถึงแม้มีพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ที่ถือเป็นการพัฒนามาตรฐานการคุ้มครองแรงงานเด็กให้มีความก้าวหน้าและสอดคล้องกับมาตรฐานสากล ซึ่งน่าจะเอื้อประโยชน์ต่อการคุ้มครองแรงงานเด็กต่างชาติที่มีปัญหาความรุนแรงต่อเนื่องมาจากปัญหาแรงงานเด็กไทยที่เริ่มคลี่คลายไป แต่เมื่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานเด็กลดความสำคัญในการเข้มงวดกับการบังคับใช้กฎหมาย มีเพียงการดำเนินงานในภาพรวม และเป็นการดำเนินงานตามปกติ จึงไม่สอดคล้องและเท่าทันกับสภาพปัญหาของแรงงานเด็กต่างชาติที่นับวันจะยิ่งทวีความรุนแรงและซับซ้อนมากขึ้นในปัจจุบัน

“พวกนโยบายหรือแผนแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กที่เคยทำมาตอนนี้ก็กลายเป็นงานประจำของกลุ่มงานไป แต่ตอนนี้เราหันมาทำงานตาม line การส่งเสริมและสร้างเครือข่ายคุ้มครองแรงงาน แต่ก็ยังมีประเด็นเรื่องแรงงานหญิงและเด็กอยู่ ซึ่งตอนนี้ก็เริ่มมีนโยบายเรื่องแรงงานเด็กออกมาใหม่ เพราะ NGO กับ ILO เขาพยายามผลักดันให้กองแรงงานหญิงและเด็กกลับมา เพราะเห็นประเด็นด้านแรงงานเด็กเงียบไป ชื่อของกลุ่มงานก็ไม่สื่อ รวมถึงจะรื้อฟื้นเอาศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือแรงงานหญิงและเด็กกลับมาอีกด้วย แต่จะเพิ่มภารกิจเข้าไป ซึ่งก็กำลังพิจารณากันอยู่ว่าจะเป็นประเด็นไต่บ้าง” (เจ้าหน้าที่กลุ่มงานส่งเสริมและพัฒนาเครือข่ายคุ้มครองแรงงาน, สัมภาษณ์, 16 สิงหาคม 2547)

อย่างไรก็ตาม จากการสัมภาษณ์พบว่า มีแนวโน้มที่ดีที่จะมีการผลักดันให้ประเด็นเรื่องแรงงานหญิงและเด็กกลับมาอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าอีกประเด็นสำคัญที่ควรได้รับสนใจมาก

* อายุ 13 ปี เป็นอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้มีการจ้างแรงงานเด็ก ซึ่งกำหนดไว้ในประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน ลงวันที่ 16 เมษายน 2515 ซึ่งต่อมาที่มีการออกพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ได้มีการเพิ่มอายุขั้นต่ำในการจ้างแรงงานเด็กเป็นห้ามจ้างเด็กที่อายุต่ำกว่า 15 ปีเข้าทำงาน (มาตรา 44)

ขึ้นและได้รับการจัดลำดับความสำคัญในอันดับแรกๆ ที่จะมีการเพิ่มภารกิจเข้าไปในศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือแรงงานหญิงและเด็ก คือ การคุ้มครองแรงงานเด็กต่างชาติ เพื่อให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานที่มีประสิทธิภาพและครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายใหม่ๆ ที่กำลังเป็นประเด็นปัญหาในปัจจุบัน นำไปสู่การจัดปัญหาการใช้แรงงานเด็กให้หมดไปอย่างแท้จริง

5.2.4 การช่วยเหลือและคุ้มครองแรงงานเด็กหลังจากประสบปัญหา

จากการติดตามผลการดำเนินงานช่วยเหลือและคุ้มครองแรงงานเด็กต่างชาติตั้งแต่ในช่วงเริ่มต้นที่พบว่ามีปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติจนถึงปัจจุบัน พบว่ามีการดำเนินงานที่แตกต่างกันใน 2 ช่วง ดังนี้

5.2.4.1 การดำเนินงานแบบแยกส่วนในอดีต

ในช่วงแรกที่เริ่มพบปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติในประเทศไทย ประมาณปี พ.ศ. 2533 พบว่าการดำเนินงานเพื่อช่วยเหลือและคุ้มครองแรงงานเด็กต่างชาติที่ประสบปัญหาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหน่วยงานภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน มีลักษณะต่างฝ่ายต่างทำตามภารกิจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย โดยยึดเอานโยบายหรือแผนงานของหน่วยงานตนเองเป็นหลัก ไม่มีการประสานงานกันในระหว่างการดำเนินงาน หรือถ้าจะมีก็เป็นความร่วมมืออย่างไม่เป็นทางการ ซึ่งกระบวนการทำงานแบบแยกส่วนนี้ (ดูตามแผนภาพที่ 6) ส่วนหนึ่งมาจากไม่มีแนวปฏิบัติงานร่วมกันที่เป็นระบบและชัดเจน เพื่อให้การปฏิบัติตามกฎหมายที่มีอยู่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นระหว่างหน่วยงานรัฐกับรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับองค์กรพัฒนาเอกชนเป็นไปในทิศทางเดียวกัน นำมาซึ่งความขัดแย้งกันในทางปฏิบัติ เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจจะยึดปฏิบัติตามกฎหมายคนเข้าเมือง ที่เน้นการจับกุมและผลักดันกลับ ในขณะที่หน่วยงานรัฐบางหน่วยงานเช่น กรมประชาสงเคราะห์* กองแรงงานหญิงและเด็ก รวมถึงองค์กรพัฒนาเอกชนจะเน้นแนวทางการคุ้มครองและให้ความช่วยเหลือแก่แรงงานเด็กต่างชาติ เป็นต้น

1) การดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติ มีเจ้าหน้าที่ตำรวจท้องที่และเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง เป็นหน่วยงานที่เป็นกลไกเบื้องต้นในการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย เพื่อทำการช่วยเหลือและคุ้มครอง แต่เนื่องจากตำรวจเป็นหน่วยงานที่เน้นปฏิบัติตามกฎหมายคนเข้าเมืองและกฎหมายควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว ขั้นตอนการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องในกรณีพบแรงงานเด็กต่างชาติ เริ่มขึ้นภายหลังจากที่ได้รับแจ้งเหตุ หรือตรวจแรงงานพบ หรือเด็กต่างชาติหนี

* กรมประชาสงเคราะห์ ภายหลังจากมีการปฏิรูประบบราชการแล้วเปลี่ยนเป็น “กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ” สังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

ออกมาขอความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่เอง ส่วนใหญ่แรงงานเด็กต่างชาติจะถูกจับกุมโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจท้องที่ หรือเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง แล้วส่งตัวไปยังห้องกักสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองทันที จากนั้นก็จะมีการสอบสวนข้อมูลส่วนตัวของเด็ก เช่น อายุ สัญชาติ ข้อมูลการเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศว่าเข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ มีใบอนุญาตทำงานหรือไม่ และอาจมีการซักถามถึงปัญหาที่เด็กประสบในขณะที่ทำงาน ซึ่งในทางปฏิบัติ แรงงานเด็กต่างชาติที่ไม่มีคดีอาญาอื่นๆ มักจะได้รับการยกเว้นโทษไม่ถูกดำเนินคดีฐานเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย แต่จะถูกกักตัวไว้เพื่อรอการส่งกลับโดยสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (เข้มพร วิรุณราพันธ์, 2542: 86) วิธีการส่งกลับ คือ นำแรงงานเด็กต่างชาติไปปล่อยบริเวณชายแดนของประเทศต้นทาง แล้วให้เด็กหาทางกลับภูมิลำเนาเอง (เข้มพร วิรุณราพันธ์ และยุพาวดี ปะทะโน, 2540: 41)

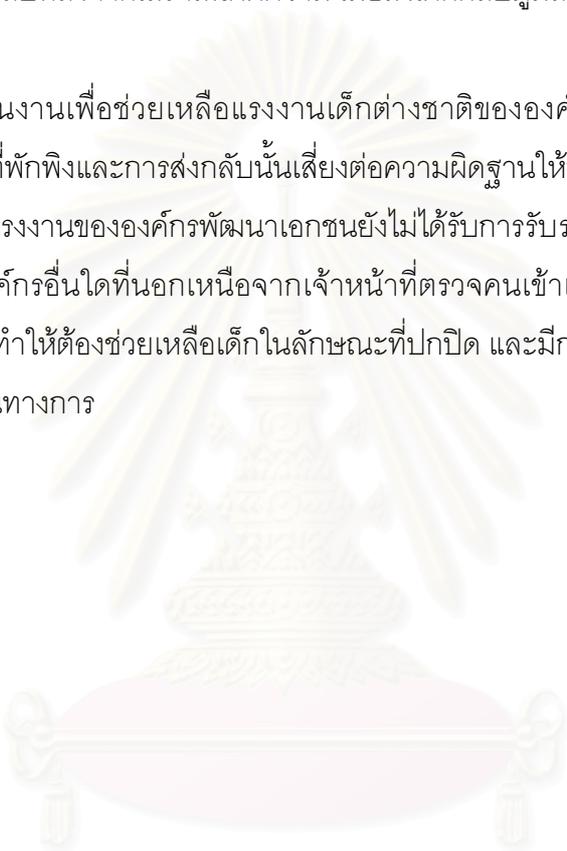
ในกรณีพบว่าแรงงานเด็กต่างชาติถูกเอารัดเอาเปรียบจากการทำงาน และต้องการเรียกร้องสิทธิตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ทางกองแรงงานหญิงและเด็ก* กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานจะเป็นผู้ดำเนินการช่วยเหลือตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานของไทย ซึ่งแรงงานเด็กต่างชาติมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายดังกล่าวด้วย อย่างไรก็ตาม หลังจากนั้นก็ยังต้องส่งเด็กไปให้กับทางเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองเพื่อดำเนินการตามกฎหมายคนเข้าเมืองต่อไป (เข้มพร วิรุณราพันธ์ และยุพาวดี ปะทะโน, 2540: 42)

2) *การดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชน* องค์กรพัฒนาเอกชนที่ดำเนินงานเกี่ยวกับแรงงานเด็กต่างชาติมีไม่มากนัก และส่วนใหญ่เพิ่งริเริ่มดำเนินงานได้ไม่นาน ทำให้ยังไม่มีแผนงานที่ชัดเจนในเรื่องดังกล่าว เป็นเพียงการดำเนินงานกับกลุ่มเป้าหมายแรงงานเด็กต่างชาติที่เข้ามารับการช่วยเหลือ ตามกระแสการเปลี่ยนแปลงที่พบแรงงานเด็กต่างชาติมากขึ้น การให้ความช่วยเหลือแรงงานเด็กต่างชาติที่ประสบปัญหาจากการทำงานเริ่มจากการรับแจ้งเหตุ โดยมีผู้แจ้งเบาะแสของการบังคับใช้แรงงานเด็กอย่างไม่เป็นธรรม หรือการกักขังหน่วงเหนี่ยวทารุณกรรมเด็กตามโรงงานต่างๆ บางกรณีก็เป็นการลงพื้นที่หาข่าวของเจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชนเองหลังได้รับเบาะแสบางอย่างมาจากประชาชนทั่วไป ส่วนกรณีที่เด็กหนีออกมาขอความช่วยเหลือยังมีไม่มากนัก จากนั้นก็เข้าช่วยเหลือเด็กออกจากสถานประกอบการ โดยอาจดำเนินการเอง หรือประสานกับกองแรงงานหญิงและเด็ก และเจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง หากพบเด็ก ถูกทำร้ายร่างกาย ถูกล่อลวงละเมิดทางเพศ และไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการทำงานเช่น ถูกโกงหรือไม่ได้รับค่าแรง องค์กรพัฒนาเอกชนจะประสานกับทนายความจากสภาทนายความ

* กองแรงงานหญิงและเด็ก ภายหลังจากมีการปฏิรูประบบราชการแล้วได้เปลี่ยนเป็น “กลุ่มงานส่งเสริมและพัฒนาเครือข่ายคุ้มครองแรงงาน” สังกัดกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน

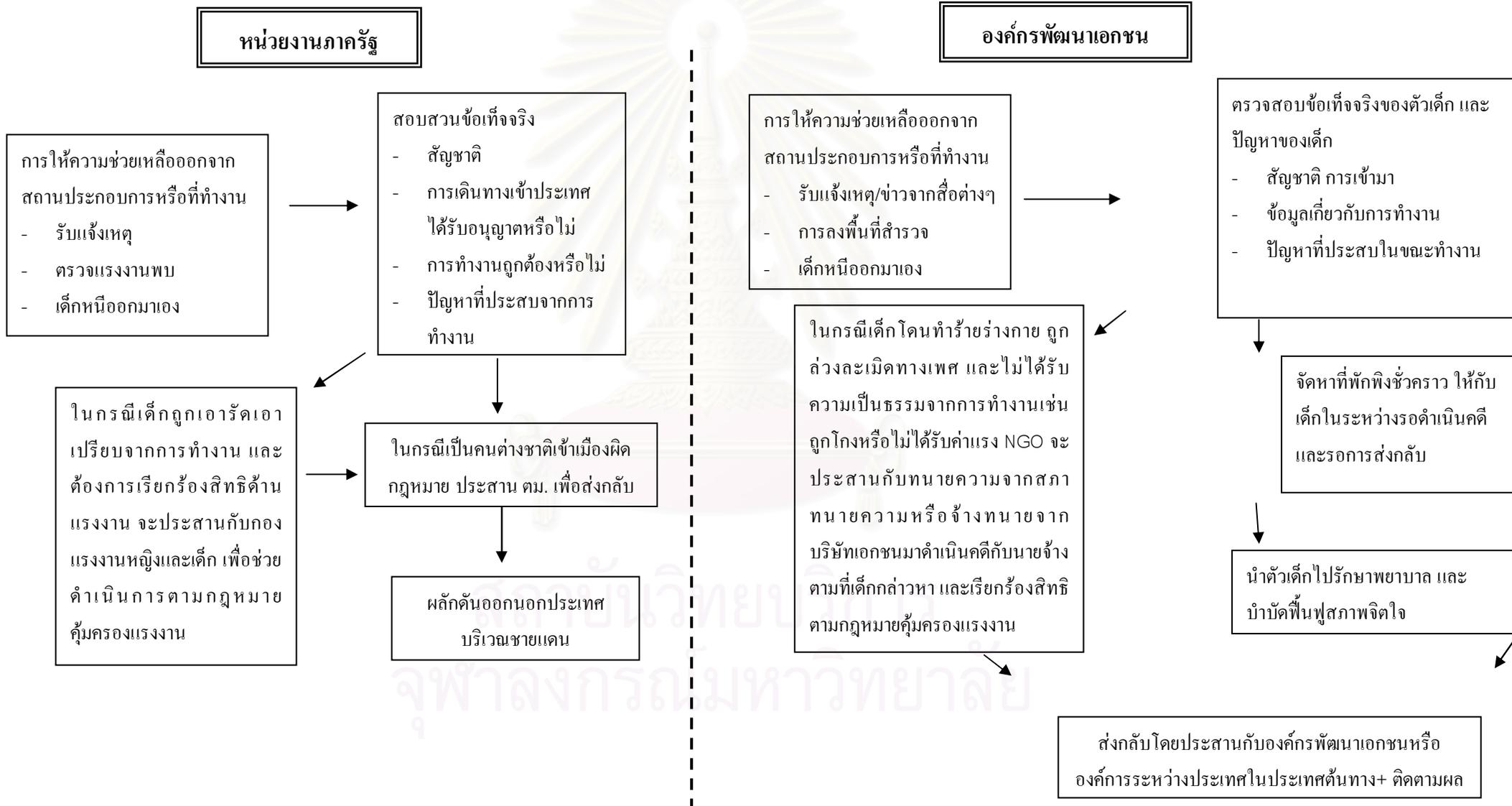
หรือจ้างนายจากบริษัทเอกชนมาดำเนินคดีกับนายจ้างตามที่เด็กกล่าวหา และเรียกข้อสิทธิ ตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ในระหว่างนั้น ก็จัดที่พักพิงชั่วคราวให้กับเด็กต่างชาติซึ่งอาจเป็น บ้านพักแรงงานเด็กขององค์กรพัฒนาเอกชน หรือประสานให้กรมประชาสงเคราะห์มารับตัวไปเพื่อ บำบัดฟื้นฟู และพัฒนาอาชีพ ในขณะเดียวกัน ทางองค์กรพัฒนาเอกชนจะประสานงานกับองค์กร พัฒนาเอกชนระหว่างประเทศในประเทศต้นทางเพื่อสืบหาครอบครัวของเด็ก และประเมินความพร้อมก่อนส่งเด็กกลับหลังจากเสร็จสิ้นคดีความ เมื่อส่งเด็กกลับภูมิลำเนาแล้วก็ยังคงมีการติดตาม ผลต่อไป

การดำเนินงานเพื่อช่วยเหลือแรงงานเด็กต่างชาติขององค์กรพัฒนาเอกชนในช่วงแรก โดยเฉพาะการให้ที่พักพิงและการส่งกลับนั้นเสี่ยงต่อความผิดฐานให้ที่พักพิงคนต่างชาติอย่างมาก เนื่องจากบ้านพักแรงงานขององค์กรพัฒนาเอกชนยังไม่ได้รับการรับรองตามกฎหมาย กฎหมายก็ ไม่ได้ให้อำนาจองค์กรอื่นใดที่นอกเหนือจากเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองทำหน้าที่ส่งคนต่างชาติ ออกนอกประเทศ ทำให้ต้องช่วยเหลือเด็กในลักษณะที่ปกปิด และมีการประสานงานกับหน่วยงาน ของรัฐอย่างไม่เป็นทางการ



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภาพที่ 6 กระบวนการดำเนินงานช่วยเหลือและคุ้มครองแรงงานเด็กต่างชาติก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540



5.2.4.2 การดำเนินงานภายใต้กระแสการค้ำมนุษย์

การพัฒนากระบวนการทำงานเพื่อคุ้มครองและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติ ทั้งในส่วนของการปฏิบัติตามกฎหมาย และการประสานความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงาน เกิดขึ้นอย่างชัดเจนภายหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 ซึ่งต่อมามีการจัดทำบันทึกข้อตกลง เรื่องแนวทางปฏิบัติ ร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชนในการดำเนินงาน กรณีการค้าเด็กและหญิง พ.ศ. 2546 เป็นฉบับปรับปรุงจากบันทึกข้อตกลงฯ เมื่อปี พ.ศ. 2542 เปรียบเสมือนเป็นคู่มือ ในการใช้และตีความกฎหมายให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

นอกจากความก้าวหน้าทางกฎหมาย ตลอดจนการสร้างกลไกต่างๆ ขึ้นมาเพื่อสนับสนุน การปฏิบัติตามกฎหมายการค้าหญิงและเด็กแล้ว พัฒนาการของการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก ต่างชาติในช่วง 7 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2542 - 2548) เป็นผลมาจากประสบการณ์ในการทำงาน ร่วมกันของหน่วยงานที่ดำเนินงานเรื่องแรงงานเด็กต่างชาติมาอย่างยาวนาน กล่าวคือ ตั้งแต่เริ่มมี ประเด็นปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติปรากฏขึ้นในสังคม ประมาณปี พ.ศ. 2530 การดำเนินงาน แก้ไขปัญหาของแรงงานเด็กต่างชาติในแต่ละรายก่อให้เกิดรูปแบบในการทำงานร่วมกันที่มีความ ชัดเจนมากขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งถึงแม้ไม่สามารถนำมาเป็นตัวอย่างหรือแบบแผนในการทำงานได้อย่าง สมบูรณ์สำหรับกรณีอื่นๆ เนื่องจากปัญหาที่แรงงานเด็กต่างชาติประสบแต่ละคนมีความแตกต่าง และซับซ้อนไม่เหมือนกัน แต่ก็ถือว่าทำให้แต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับรู้และเข้าใจในบทบาท หน้าที่ของตนเองและหน่วยงานอื่นมากขึ้น การส่งต่องานระหว่างกันมีความคล่องตัว อีกทั้ง ก่อให้เกิดบรรทัดฐานในการทำงานร่วมกันครั้งต่อๆ ไปว่าจะต้องอยู่บนพื้นฐานของการเคารพสิทธิ เด็ก และสิทธิของผู้ที่ตกเป็นเหยื่อจากการค้ามนุษย์

ขั้นตอนการดำเนินงาน และผลการดำเนินงาน

1) การเข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย

การทำงานเชิงรุกเพื่อให้เข้าถึงกลุ่มเป้าหมายคือ แรงงานเด็กต่างชาติ มีความสำคัญอย่างมาก เนื่องจากแรงงานเด็กต่างชาติที่ถูกละเมิดสิทธิส่วนใหญ่ไม่สามารถเข้าถึง กลไกในการคุ้มครองสิทธิของตนเองได้ นอกจากการตรวจแรงงานเพื่อบังคับใช้กฎหมายคุ้มครอง แรงงานซึ่งจะได้กล่าวอย่างละเอียดในหัวข้อต่อไปแล้ว มีรูปแบบการดำเนินงาน ดังนี้

การรับแจ้งเหตุ ปัจจุบันมีการพัฒนาระบบการเปิดรับแจ้งเหตุ และรับปรึกษา ปัญหาให้มีหลากหลายแหล่งมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ มีทั้งที่ดำเนินงานโดยหน่วยงานภาครัฐและ องค์กรพัฒนาเอกชน รวมถึงมีหลายช่องทางในการแจ้งเหตุ เช่น ทางโทรศัพท์ หรือ Hotline สายด่วน อินเทอร์เน็ต จดหมาย ไปรษณียบัตร เป็นต้น โดยมีการประชาสัมพันธ์ทางสื่อต่างๆ เพื่อให้

ประชาชนทั่วไป รวมถึงตัวแรงงานเองได้ทราบข้อมูลการดำเนินงานให้ความช่วยเหลือของหน่วยงานต่างๆ ซึ่งที่ผ่านมามีการแจ้งเหตุจากพลเมืองดี จากเด็กต่างชาติที่หลบหนีออกจากสถานประกอบการและขอให้ไปช่วยเหลือเพื่อนๆ ที่ยังต้องทำงานอยู่ และมีกรณีที่หน่วยงานของรัฐและครอบครัวของเด็กต่างชาติในประเทศต้นทางมาขอความช่วยเหลือให้ช่วยติดตามเด็กในประเทศไทย (มูลนิธิผู้หญิง, 2548: 6) สถิติการแจ้งเหตุที่เพิ่มมากขึ้นทำให้ปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติเริ่มเปิดตัวให้เป็นที่รับรู้ของสาธารณชนมากขึ้นเช่นกัน

ช่องทางการเปิดรับแจ้งเหตุของหน่วยงานต่างๆ ของทั้งภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน ได้แก่

- 1694, 1695 ศูนย์ฮอตไลน์แรงงานต่างชาติ สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน
- 1507 ศูนย์ช่วยเหลือเร่งด่วน 24 ชั่วโมง กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มีหน่วยงานตำรวจเฉพาะที่ประจำอยู่ที่ศูนย์ฯ ซึ่งตั้งอยู่ในกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ พร้อมออกให้ความช่วยเหลือตลอด 24 ชั่วโมง
- 1300 ศูนย์ประชาชนดี กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นศูนย์กลางรับเรื่องราวร้องทุกข์ ปัญหาสังคม และเบาะแสขบวนการค้ามนุษย์ รวมทั้งประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างครบวงจร
- www.police.go.yh/cpl/cpl-cwpc.html งานพิทักษ์เด็ก เยาวชนและสตรี สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
- www.backtohome.org/petition.html ศูนย์ข้อมูลคนหายเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ มูลนิธิกระจกเงา
- www.pavena.thai.com มูลนิธิปวีณา ฯลฯ

หลังจากที่ได้รับแจ้งเหตุ หากเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนจะดำเนินการสืบค้นข้อเท็จจริง หรือประสานงานกับศูนย์ประสานงานพิทักษ์เด็ก เยาวชนและสตรี และหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง ซึ่งถ้าเป็นแรงงานที่ทำงานในโรงงาน องค์กรพัฒนาเอกชนจะเลือกประสานกับเจ้าหน้าที่กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเพื่อร่วมกันในการเข้าตรวจโรงงานตามที่ได้รับแจ้ง (มูลนิธิผู้หญิง, 2548: 6)

การลงพื้นที่เพื่อหาข้อมูลขององค์กรพัฒนาเอกชน เป็นการทำงานเชิงรุกเพื่อหาข้อมูลแบบเจาะลึกในกรณีที่มีข้อสงสัยเกี่ยวกับสถานประกอบการที่ไปตรวจพบว่าอาจมีการใช้แรงงานเด็กต่างชาติอย่างไม่เป็นธรรม โดยจะจัดส่งเจ้าหน้าที่หรืออาสาสมัครขององค์กรลงไปในพื้นที่ดังกล่าว หากพบว่ามีการใช้แรงงานเด็กต่างชาติอยู่จริง ก็จะนำข้อมูลที่ได้ออกมาวางแผนการเข้า

ไปช่วยเหลือเด็ก โดยประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าหน้าที่ของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเพื่อเข้าไปช่วยเหลือแรงงานเด็กต่างชาติดอกมาจากสถานประกอบการ นอกจากนี้ยังมีการหาข้อมูลแรงงานเด็กต่างชาติดังกล่าวจากการจัดกิจกรรมหรือโครงการร่วมกับนายจ้าง โดยเลือกจัดกิจกรรมที่ทำให้นายจ้างเห็นถึงประโยชน์ที่จะมีต่อกิจการของเขาด้วย เพื่อให้สามารถเข้าถึงตัวแรงงานเด็กต่างชาติดังกล่าวในสถานประกอบการได้มากขึ้น

ปัญหาในทางปฏิบัติในการสำรวจการใช้แรงงานเด็กต่างชาติดังกล่าวขององค์กรพัฒนาเอกชน คือ ไม่มีอำนาจตามกฎหมายให้เข้าไปตรวจตามโรงงาน สถานประกอบการ หรือร้านค้า ตึกแถวได้ ดังนั้น เมื่อพบข้อมูลที่เป็นเหตุให้เชื่อได้ว่ามีการใช้แรงงานเด็กอย่างไม่เป็นธรรมในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง จำเป็นต้องรอการประสานงานกับหน่วยงานที่มีอำนาจในพื้นที่ก่อนเข้าไปช่วยเหลือเด็กออกมา ทำให้บางครั้งการเข้าไปช่วยเหลือเด็กนั้นล่าช้าเกินไป ไม่พบตัวเด็กบ้าง หรือพบเพียงบางส่วนไม่สามารถช่วยเหลือได้ทั้งหมด ทั้งนี้ เนื่องจากนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการอาจรู้ตัวก่อนโดนตรวจค้น ซึ่งในบางกรณีก็สาเหตุมาจากปัญหาคอร์รัปชันในพื้นที่ด้วยเช่นกัน (ทัศนียา ลิขิตวงษ์, เจ้าหน้าที่มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก, **สัมภาษณ์**, 24 พฤษภาคม 2548)

2) การให้ความช่วยเหลือหลังพบกรณีแรงงานเด็กต่างชาติดังที่ประสบปัญหา

หลังจากที่เจ้าหน้าที่ได้รับการแจ้งเหตุ หรือตรวจแรงงานพบว่ามีการใช้แรงงานเด็กต่างชาติดังกล่าวในสถานประกอบการนั้นๆ แล้ว จะมีการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อเข้าไปตรวจสอบข้อเท็จจริง เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจ สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานพื้นที่ องค์กรพัฒนาเอกชนด้านแรงงานเด็กต่างชาติดังกล่าว เป็นต้น โดยทำการสอบสวนข้อเท็จจริงดังต่อไปนี้ (สำนักคุ้มครองแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, 2546: 3)

1) ตรวจสอบว่าเป็นลูกจ้างที่เข้ามาทำงานโดยถูกกฎหมายหรือไม่ หากเข้าเมืองโดยถูกกฎหมายมีใบอนุญาตทำงาน ให้สอบถามว่าประสงค์จะทำงานต่อหรือไม่ ซึ่งก็ให้เป็นไปตามประสงค์ของลูกจ้างเด็กต่างชาตินั้น

2) ตรวจสอบว่าได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายหรือไม่ เช่น ค่าจ้างและสวัสดิการที่แรงงานเด็กพึงได้รับตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

หากพบว่าเป็นแรงงานเด็กต่างชาติดังกล่าวที่เข้าเมืองมาโดยผิดกฎหมาย หรือเป็นผู้ซึ่งไม่ได้รับอนุญาตให้ทำงานอยู่ในประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 หรือลูกจ้างเด็กต่างชาติดังกล่าวไม่ประสงค์จะทำงานต่อ หรือพิจารณาแล้วว่าเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ หลังจากประสานเจ้าหน้าที่กรมการจัดหางานเพื่อแจ้งความดำเนินคดีกับนายจ้างแล้ว จะ

ประสานงานกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการเพื่อรับเด็กไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าจะดำเนินคดีกับนายจ้างเสร็จสิ้น (สำนักคุ้มครองแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, 2546: 3)

ในกรณีที่แรงงานเด็กต่างชาติถูกจับกุมโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจท้องที่ หรือหลังจากที่ได้รับการช่วยเหลือออกจากสถานประกอบการแล้วถูกส่งตัวมายังสถานกักกัน สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจะต้องผ่านขั้นตอนการคัดแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ออกจากแรงงานต่างชาติที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย ซึ่งเพิ่งเริ่มมีการจัดตั้ง “ส่วนการคัดแยกเหยื่อ” สังกัดกองกำกับการ 5 สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กรุงเทพมหานคร เมื่อประมาณเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548 ที่ผ่านมา โดยทำหน้าที่คัดแยกเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปีและหญิงต่างชาติทุกคนที่ถูกส่งตัวมาว่าใครบ้างที่ถือว่าเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ตามพระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 และบันทึกข้อตกลง เรื่องแนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชนในการดำเนินงาน กรณีการค้าเด็กและหญิง พ.ศ. 2546 เพื่อส่งเข้าสู่กระบวนการคุ้มครอง และบำบัดฟื้นฟู ก่อนส่งกลับประเทศภูมิลำเนาต่อไป แต่ในกรณีที่พบว่าเด็กไม่เข้าข่ายเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ เป็นเพียงแรงงานต่างชาติหลบหนีเข้าเมืองมาโดยสมัครใจ ก็จะเข้าสู่ช่องทางของการผลักดันกลับประเทศ

ผลจากการดำเนินการคัดแยกเหยื่อในช่วยแรกของการจัดตั้ง “ส่วนคัดแยกเหยื่อ” พบว่ามีเด็กต่างชาติ (อายุต่ำกว่า 18 ปี) ที่เป็นเหยื่อการค้ามนุษย์จำนวน 23 คน และไม่พบว่ามีเด็กสัญชาติพม่าเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์เลย (ดูตามตารางที่ 8) ทั้งนี้เป็นเพราะในขั้นตอนของการสัมภาษณ์ข้อเท็จจริงจากเด็ก และการตีความ “เหยื่อของการค้ามนุษย์” ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติอยู่มาก นอกจากนี้ การดำเนินงานเพื่อคัดแยกเหยื่อ และการให้ความช่วยเหลือเบื้องต้นในระดับพื้นที่ ต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ตำรวจท้องที่อีกมาก เนื่องจากยังมีกรณีการปฏิบัติที่ไม่เหมาะสมต่อแรงงานเด็กต่างชาติที่ถูกจับกุม เช่น เด็กถูกจับไปอยู่ร่วมกับผู้ใหญ่ในห้องขัง หรือบางรายถูกส่งตรงไปยังด่านตรวจคนเข้าเมืองที่ชายแดนเพื่อรอการส่งกลับ เป็นต้น

ตารางที่ 8 ผลการปฏิบัติงานคัดแยกผู้ที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ ปี พ.ศ. 2548

(7 กุมภาพันธ์ 2548 – 27 เมษายน 2548)

จำแนกตาม	จำนวน
▪ ผู้ถูกสัมภาษณ์ทั้งหมด	107
▪ ผู้ที่ไม่เป็นเหยื่อการค้ามนุษย์	73
▪ ผู้ที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์	34
1. แยกตามสัญชาติ	
1.1 พม่า	0
1.2 กัมพูชา	6
1.3 ลาว	28
1.4 สัญชาติอื่นๆ	0
2. แยกตามอายุ	
2.1 อายุ 1 - 9 ปี	0
2.2 อายุ 10 - 14 ปี	12
2.3 อายุ 15 - 17 ปี	11
2.4 อายุ 18 ปีขึ้นไป	11
3. แยกตามเพศ	27
3.1 หญิง	
3.2 ชาย	7

ที่มา: ส่วนการคัดแยกเหยื่อ กองกำกับการ 5 สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง รายงานผลการปฏิบัติงาน. (ตั้งแต่วันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2548 – 27 เมษายน 2548)

จากการสำรวจของมูลนิธิผู้หญิง (2548: 6) พบว่ามีการทำงานเพื่อแยกผู้ที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ออกจากแรงงานต่างชาตินำเข้าเมืองผิดกฎหมายเฉพาะที่สถานกักกัน สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กรุงเทพมหานครเท่านั้น โดยมีองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) และมูลนิธิผู้หญิงเข้าไปให้ความช่วยเหลือในการจัดกิจกรรมให้ข้อมูลแก่ผู้ต้องกักเด็กและหญิงต่างชาติเกี่ยวกับสถานการณ์การค้าหญิงและเด็ก รวมถึงทำงานเพื่อแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ที่ต้องการความช่วยเหลือและการคุ้มครองตามบันทึกข้อตกลง เรื่องแนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชนในการดำเนินงาน กรณีการค้าเด็กและหญิง พ.ศ. 2546 ซึ่งการดำเนินงานคัดแยกเหยื่อของมูลนิธิผู้หญิงนี้ มีแบบสัมภาษณ์ที่ทางองค์กรจัดทำ

ขึ้นต่างหาก ไม่เกี่ยวข้องกับส่วนการคัดแยกเหยื่อของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ทำให้เกิดการ
 สัมภาษณ์เด็กซ้ำซ้อนกัน ซึ่งเด็กบางคนก็ให้ข้อมูลกับทั้ง 2 ฝ่ายไม่ตรงกัน รวมถึงการตีความว่าใคร
 ที่เป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ก็มักเห็นไม่ตรงกันซึ่งขึ้นอยู่กับความเข้าใจของตัวเจ้าหน้าที่ผู้คัด
 แยกเป็นสำคัญด้วย ดังนั้น จึงมีความพยายามในการจัดประชุมร่วมกันระหว่างสำนักงานตรวจคน
 เข้าเมืองกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อหาทางออกในการคัดแยกเหยื่อร่วมกัน และซักซ้อมความ
 เข้าใจเกี่ยวกับการส่งต่อ และประสานงานระหว่างกันตามบันทึกข้อตกลงฯ

3) การให้ที่พักพิงและบำบัดฟื้นฟู

การให้ที่พักพิง แรงงานเด็กต่างชาติที่ผ่านกระบวนการคัดแยกเหยื่อ และ
 พิจารณาแล้วว่าเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์จะถูกส่งตัวมายังบ้านพักของกรมพัฒนาสังคม
 และสวัสดิการ โดยทางกรมฯ ได้ประกาศให้สถานสงเคราะห์ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เป็น
 สถานที่รับตัวไว้ชั่วคราวของหญิงและเด็กที่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ตามพระราชบัญญัติ
 มาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 รวมทั้งสิ้น 97 แห่ง ได้แก่
 สถานแรกรับ สถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ สถานแรกรับเด็ก สถานคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก
 สถานสงเคราะห์เด็กและบุคคลวัยรุ่น สถานสงเคราะห์คนชรา และคนไร้ที่พึ่ง และสถานสงเคราะห์
 คนพิการ โดยบ้านพักหลักๆ สำหรับรองรับเด็กต่างชาติที่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์มีทั้งหมด
 6 แห่งด้วยกัน คือ (สุรียรี ใจหาญ, ผู้อำนวยการสำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก
 ,สัมภาษณ์, 15 ธันวาคม 2547)

- สถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพบ้านเกร็ดตระการ จังหวัดนนทบุรี
- สถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพบ้านนารีสวัสดิ์ จังหวัดนครราชสีมา
- สถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพบ้านสองแคว จังหวัดพิษณุโลก
- สถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพบ้านศรีสุราษฎร์ จังหวัดสุราษฎร์ธานี
- สถานแรกรับเด็กชายปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี (บ้านภูมิเวท)
- สถานสงเคราะห์เด็กชายบ้านเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่

สถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพบ้านเกร็ดตระการถือเป็นหน่วยงานหลักที่ให้
 ความช่วยเหลือหญิงและเด็กต่างชาติที่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ เนื่องจากมีองค์การระหว่าง
 ประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) ให้การสนับสนุนจัดจ้างเจ้าหน้าที่เป็นนักสังคมสงเคราะห์
 ดูแลกรณีคนต่างชาติเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์โดยเฉพาะ อีกทั้ง มีองค์กรพัฒนาเอกชน
 ต่างๆ ที่ประสานงานส่งเด็กเข้าบ้านพัก เข้าไปช่วยเหลือจัดกิจกรรมการบำบัดฟื้นฟู และการ
 ดำเนินการทางกฎหมายเป็นจำนวนมาก เช่น มูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก มูลนิธิพัฒนาการคุ้มครอง
 เด็ก มูลนิธิผู้หญิง มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก เป็นต้น ส่วนหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบดูแล

เด็กชายต่างชาติที่เป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ คือ สถานแรกรับเด็กชายปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี (บ้านภูมิเวท) ซึ่งมีการจัดเจ้าหน้าที่สังคมสงเคราะห์เพื่อดูแลเด็กต่างชาติโดยเฉพาะเหมือนกัน รวมถึงมีการประสานกับองค์กรพัฒนาเอกชนคือ มูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก ให้เข้ามาปฏิบัติงานบำบัดฟื้นฟู และการจัดทำระบบฐานข้อมูล

ตารางที่ 9 จำนวนเด็กต่างชาติที่ได้รับการคุ้มครองจากสถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพเกร็ด
ตระการประจำปีงบประมาณ 2545 – 2547

ปี งบประมาณ	สัญชาติ			รวม
	พม่า	ลาว	กัมพูชา	
2545	18	50	1	69
2546	73	36	7	116
2547	15	20	2	37
รวม	106	106	10	222

ที่มา: สถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพเกร็ดตระการ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2548.

ตารางที่ 10 จำนวนเด็กต่างชาติที่ได้รับการคุ้มครองจากสถานแรกรับเด็กชายปากเกร็ด (บ้านภูมิเวท) ปี พ.ศ. 2546 – 2548

ปี พ.ศ.	สัญชาติ			รวม	หมายเหตุ
	ลาว	พม่า	กัมพูชา		
2546	0	6	47	53	- แรงงาน - ขอดทาน
2547	4	16	44	64	- แรงงาน - ขอดทาน
2548	15	8	53	76	- แรงงาน - ขอดทาน
รวม	19	30	144	193	

ที่มา: ข้อมูลล่าสุด ณ วันที่ 8 พฤษภาคม 2548, สถานแรกรับเด็กชายปากเกร็ด (บ้านภูมิเวท) กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2548.

ภายหลังจากเข้ามาอยู่ในสถานคุ้มครองฯ แล้ว จะมีกิจกรรมใน 3 สายงานที่เริ่มดำเนินไปพร้อมๆ กันคือ งานบำบัดฟื้นฟู งานให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมาย และงานติดตาม

ครอบครัวและส่งกลับ เดิมเน้นใช้วิธีทำ Case conference หรือการประชุมร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ภายในสถานคุ้มครองฯ เพื่อดูแลเรื่องการบำบัดฟื้นฟูเด็ก และเตรียมความพร้อมก่อนส่งกลับ ส่วนเรื่องการทำเนิกร่างกฎหมายก็จะส่งต่อไปให้เจ้าหน้าที่กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานทำต่อไป แต่ภายหลังจากมีบันทึกข้อตกลงฯ ปี พ.ศ. 2542 ก็เริ่มมีการทำงานแบบทีมสหวิชาชีพ คือ ดึงเอาหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้องกับภาพรวมทั้งหมดของปัญหาที่เด็กประสบ โดยจะเชิญผู้เชี่ยวชาญจากหลายวิชาชีพมาร่วมทำ Case conference กรณีแรงงานเด็กต่างชาติที่เป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ประกอบด้วย นักกฎหมาย นักสังคมสงเคราะห์ นักจิตวิทยา จิตแพทย์ รวมทั้งผู้ดูแลเด็ก และวิชาชีพอื่นๆ ถือเป็นการทำงานกันแก้ไขปัญหาแบบครบวงจรตั้งแต่ การช่วยเหลือ การดำเนินคดีทางกฎหมายกับผู้กระทำความผิด การบำบัดฟื้นฟู การส่งกลับ และการติดตามประเมินผล (ลัดดา เบญจเดชะ, ผู้อำนวยการสถานแรกรับเด็กชายปากเกร็ด (บ้านภูมิเวท), **สัมภาษณ์**, 9 พฤษภาคม 2548)

การบำบัดฟื้นฟู กระบวนการบำบัดฟื้นฟูจะมีเป็นการทำงานร่วมกันของทีมสหวิชาชีพจากฝ่ายการแพทย์ สังคมสงเคราะห์ และนักกฎหมาย โดยเริ่มจากการตรวจสุขภาพร่างกายของเด็กต่างชาติในกรณีที่พบว่าเด็กถูกทารุณกรรมในขณะที่ทำงานโดยแพทย์หรือกุมารแพทย์ และส่งต่อไปยังจิตแพทย์ นักจิตวิทยา และนักสังคมสงเคราะห์ ดำเนินการซักถามเด็ก ทำกิจกรรม ฝึกสังเกตอาการ และทำการรวบรวมข้อมูลจากผู้ประกอบวิชาชีพอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อค้นหาอาการและกลุ่มอาการที่มีความผิดปกติทางจิตประสาท ในขณะเดียวกันก็เป็นการปรับสภาพจิตใจ และร่างกายเด็กก่อนที่จะเข้ารับการบำบัดฟื้นฟู ซึ่งเด็กที่ถูกส่งมายังสถานคุ้มครองฯ จะต้องผ่านขั้นตอนนี้ก่อนทุกคน

การจัดกิจกรรมเพื่อบำบัดฟื้นฟูสภาพร่างกายและจิตใจเด็กต่างชาติที่เป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ได้แก่ กิจกรรมการฝึกอาชีพซึ่งเด็กสามารถแยกไปตามกลุ่มอาชีพที่ตนเองสนใจ สำหรับกรณีเด็กชายต่างชาติในบ้านภูมิเวทเป็นเพียงอาชีพบำบัดเท่านั้น คือไม่เน้นฝึกให้เด็กนำไปใช้ประกอบอาชีพ (ลัดดา เบญจเดชะ, ผู้อำนวยการสถานแรกรับเด็กชายปากเกร็ด (บ้านภูมิเวท), **สัมภาษณ์**, 9 พฤษภาคม 2548) แต่สำหรับการฝึก อาชีพเด็กหญิงต่างชาติในบ้านเกร็ดตระการจะเป็นทั้งการบำบัดฟื้นฟู และเป็นการสร้างทางเลือกในการประกอบอาชีพให้กับเด็กหลังจากกลับคืนสู่ภูมิลำเนาแล้วด้วย นอกจากนี้ ก็มีการจัดกิจกรรมให้การศึกษา และอบรมทักษะการใช้ชีวิตในด้านต่างๆ เช่น การสอนภาษาอังกฤษและคอมพิวเตอร์ เป็นต้น

4) การคุ้มครองสิทธิ และดำเนินคดีทางกฎหมาย

ในระหว่างที่เด็กเข้ารับการบำบัดฟื้นฟูจากสถานคุ้มครองฯ จะมีการประสานงานกับนักกฎหมาย และเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น เจ้าหน้าที่กรมสวัสดิการและ

คุ้มครองแรงงาน เจ้าหน้าที่ตำรวจ เพื่อดำเนินการตามขั้นตอนการคุ้มครองทางกฎหมายให้กับแรงงานเด็กต่างชาติ รวมถึงเจ้าหน้าที่สังคมสงเคราะห์ต้องทำหน้าที่เตรียมความพร้อมให้กับเด็กที่เป็นผู้เสียหาย เพื่อช่วยลดความกดดัน และความตึงเครียดของเด็กก่อนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม และช่วยให้เด็กเข้าใจถึงประโยชน์ของการบอกเล่าข้อเท็จจริงกับพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดได้

การดำเนินคดีทางกฎหมายจะแบ่งเป็น 2 ส่วนตามสภาพปัญหาที่แรงงานเด็กต่างชาติประสบมา คือ (สำนักคุ้มครองแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, 2546: 2,4)

1) กรณีที่เด็กต่างชาติถูกกักขัง หน่วงเหนี่ยว ทำร้ายร่างกาย หรือการทารุณกรรมใดๆ ซึ่งเป็นความผิดทางอาญา เจ้าหน้าที่ตำรวจจะเป็นผู้ดำเนินการแจ้งข้อกล่าวหาให้นายจ้างทราบ และส่งตัวลูกจ้างเด็กที่ถูกทำร้ายร่างกายไปตรวจ หรือรับการรักษาที่โรงพยาบาล

2) กรณีที่เด็กต่างชาติถูกใช้แรงงานอย่างไม่เป็นธรรมตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ให้ดำเนินการเรียกร้องสิทธิประโยชน์อันพึงมีพึงได้ให้กับลูกจ้างเด็ก

กระบวนการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายกับเด็กต่างชาติ ในสถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพส่วนใหญ่จะได้รับความช่วยเหลือจากมูลนิธิพัฒนาการคุ้มครองเด็ก หรือ FACE ในขณะที่สถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพบ้านเกร็ดตระการได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายจากหลายองค์กร นอกจาก FACE แล้วยังมีองค์กรอื่นๆ อีก เช่น มูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก มูลนิธิผู้หญิง ซึ่งเป็นองค์กรที่ได้ให้ความช่วยเหลือเด็กต่างชาติมาตั้งแต่การช่วยเหลือออกจากสถานประกอบการนั้นก็มีการติดตามการบังคับใช้กฎหมายให้มีการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 ประสานการดำเนินคดี การเตรียมเด็กต่างชาติเพื่อให้ปากคำ และให้การเป็นพยานในศาล และการให้ข้อมูลแก่เด็กที่เป็นผู้เสียหายเกี่ยวกับการดำเนินคดีทั้งทางแพ่งและอาญา (มูลนิธิผู้หญิง, 2548: 11)

ปัญหาสำคัญในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายคือ การไม่ได้รับความร่วมมือจากแรงงานเด็กต่างชาติทำให้การรวบรวมข้อเท็จจริงเพื่อดำเนินคดีกับนายจ้าง และนายหน้าค้ามนุษย์นั้นทำได้ยาก เนื่องจากเด็กอาจจะถูกทารุณกรรมทั้งทางร่างกายและจิตใจอย่างรุนแรงจนไม่สามารถให้การได้ หรือเด็กไม่มั่นใจในความปลอดภัยหากบอกข้อเท็จจริงแล้วกลับไปยังประเทศต้นทาง อาจเสี่ยงต่อการถูกคุกคามจากนักค้ามนุษย์ ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะในระดับท้องถิ่น ยังขาดความตระหนักถึงการให้ความคุ้มครองทางกฎหมาย และให้ความเป็นธรรมแก่แรงงานเด็กต่างชาติที่เป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ทำให้การดำเนินคดีขาดความรัดกุม และจำเป็นต้องมีการประสานงานเพื่อติดตามการสอบสวนของเจ้าหน้าที่ให้ดำเนินคดีตามฐานความผิดที่เป็นจริงกับนายจ้างและนายหน้าค้ามนุษย์ นอกจากนี้

ความล่าช้าในกระบวนการยุติธรรมทำให้เด็กต้องพักอาศัยอยู่ในสถานคุ้มครองเป็นเวลานาน ถึงแม้จะมีการสืบพยานเด็กไว้ล่วงหน้าแล้ว แต่ตัวแปรที่สำคัญที่จะทำให้การดำเนินคดีนั้นลุล่วงไปได้โดยเร็ว คือความร่วมมือจากเจ้าที่ตำรวจและอัยการ (มัทนา เขตมี, เจ้าหน้าที่มูลนิธิผู้หญิง, **สัมภาษณ์**, 19 สิงหาคม 2547 และมูลนิธิผู้หญิง, 2548: 13)

5) การส่งกลับประเทศภูมิลำเนา

กระบวนการส่งแรงงานเด็กต่างชาตินั้นเริ่มต้นขึ้นที่สถานคุ้มครองฯ จัดทำประวัติเด็กส่งให้กับสำนักป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดและเด็ก (สปป.) กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ซึ่งเป็นศูนย์กลางทำหน้าที่ประสานเครือข่ายต่างๆ ในการส่งกลับภูมิลำเนา และคืนสู่สังคม และได้รับความสนับสนุนเรื่องงบประมาณในการส่งกลับจากองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดและเด็ก จะทำหน้าที่ส่งข้อมูลของเด็กไปยังประเทศต้นทางโดยประสานงานกับหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรพัฒนาเอกชนเพื่อทำการติดตามครอบครัว และประเมินความพร้อมของครอบครัวในการรับเด็กกลับ หากจบสิ้นกระบวนการทางกฎหมาย คือ เด็กได้รับสิทธิประโยชน์ และในคดีอาญาที่เด็กเป็นพยานได้ถึงที่สุดหรือได้สอบปากคำเสร็จแล้ว (สำนักคุ้มครองแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, 2546: 5-6) ก็จะประสานงานกับสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเพื่อส่งเด็กกลับ โดยมีเจ้าหน้าที่ของบ้านพัก พร้อมทั้งเจ้าหน้าที่จากสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองส่วนกลาง เดินทางพาเด็กไปส่งที่ด่านตรวจคนเข้าเมืองบริเวณชายแดนประเทศต้นทางที่เด็กเดินทางเข้ามา จากนั้นก็ให้หน่วยงานของรัฐหรือองค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศต้นทางมารับต่อไป (มูลนิธิผู้หญิง, 2548: 13)

สำหรับการประสานงานกับหน่วยงานในประเทศต้นทางเพื่อส่งเด็กกลับมีรูปแบบที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละประเทศ ประเทศกัมพูชามีหน่วยงานภาครัฐที่ทำเรื่องนี้โดยตรง คือ Transit Center ทางสำนักป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดและเด็กจะส่งประวัติข้อมูลของเด็กผ่านทาง e-mail เพื่อให้หน่วยงานในประเทศต้นทางสืบหาครอบครัวและเข้าไปประเมินครอบครัวด้วย เช่นเดียวกับประเทศลาวที่ประสานงานผ่านหน่วยงานของรัฐเพื่อส่งเด็กกลับคืนสู่สังคม และมีการเข้าไปติดตามประเมินผลภายหลังจากที่ส่งเด็กกลับไปแล้วด้วย ส่วนประเทศพม่า เดิมนั้นมีปัญหาการเมืองภายในประเทศ ไม่ยอมรับแรงงานต่างชาติที่เป็นชนกลุ่มน้อย ทำให้ไม่สามารถประสานงานกับหน่วยงานของรัฐโดยตรงได้ จึงติดต่อผ่านทางองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานอยู่ตามบริเวณชายแดนไทย – พม่า รวมถึงองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศที่ทำงานในประเทศพม่า เช่น Save the Children UK เป็นต้น แต่ในช่วงหลังเมื่อปลายเดือนตุลาคม พ.ศ. 2547 มีการทำบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการต่อต้านการค้ามนุษย์ในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงทั้ง 6 ประเทศ ทำให้มีการหารือกันถึงการประสานความร่วมมือในการช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้า

มนุษย์ โดยเฉพาะการประสานงานกันระหว่างรัฐต่อรัฐเพื่อส่งผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ กลับคืนสู่สังคม จากนั้นมาจึงสามารถประสานกับทางการของพม่าได้ (สุวริย์ ใจหาญ, ผู้อำนวยการสำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก, **สัมภาษณ์**, 15 ธันวาคม 2547)

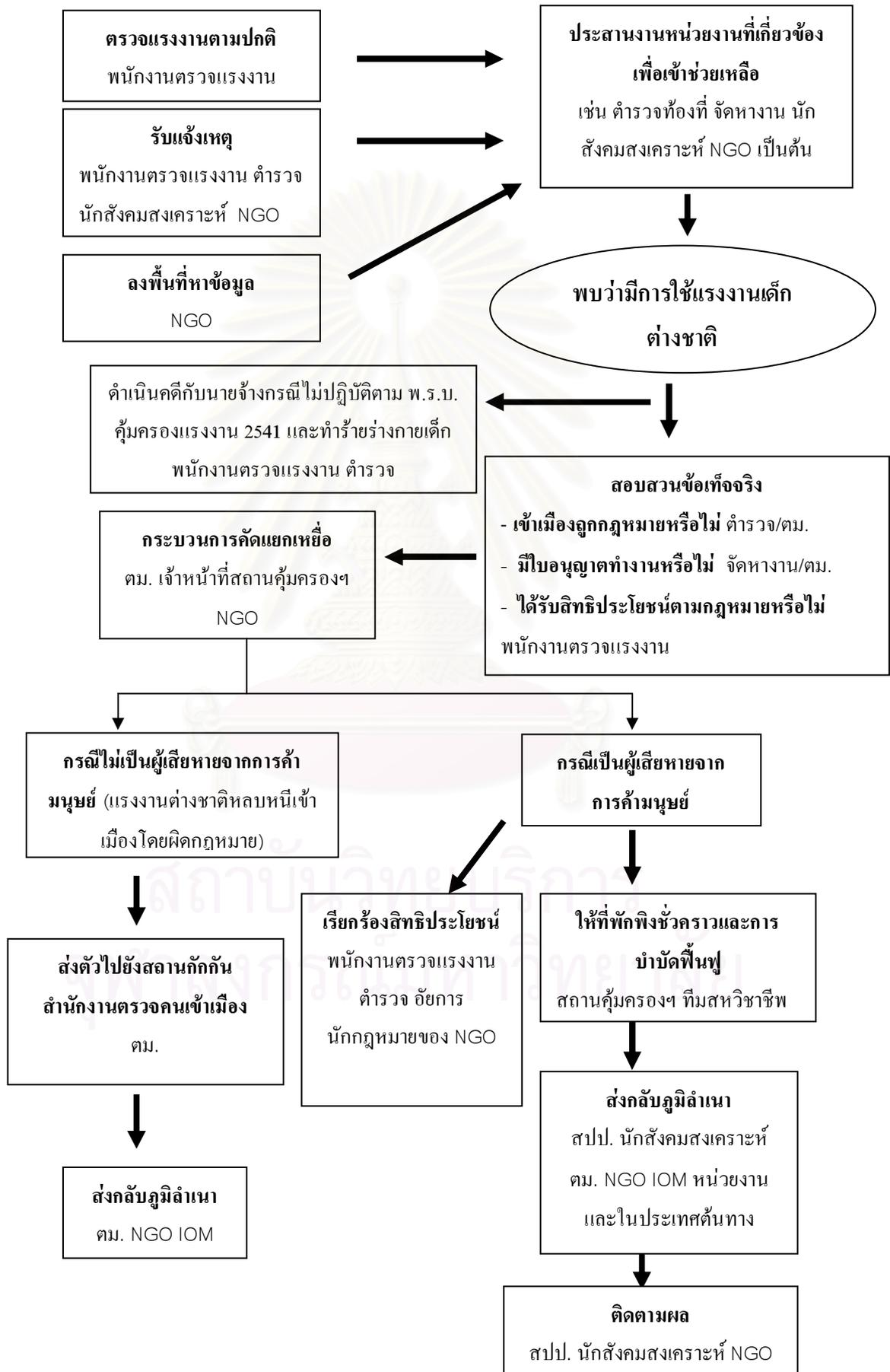
ปัญหาสำคัญในกระบวนการส่งเด็กกลับคือ การติดตามครอบครัวเด็กเป็นไปอย่างยากลำบาก เนื่องจากข้อมูลที่เด็กต่างชาติให้มาไม่มีความชัดเจน และมีปัญหาในเรื่องการสื่อสาร ดังนั้น กว่าหน่วยงานในประเทศต้นทางจะส่งข้อมูลเกี่ยวกับการสืบหา และการประเมินความพร้อมของครอบครัวกลับมาจึงใช้ระยะเวลายาวนาน และทำให้เด็กต้องอยู่ที่สถานคุ้มครองฯ นานขึ้น

โดยสรุป กระบวนการดำเนินงานภายใต้กระแสการค้ามนุษย์ (ดูตามแผนภาพที่ 7) แรงงานเด็กต่างชาติถูกแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มแรงงานเด็กต่างชาติที่ผ่านการคัดแยกเหยื่อและพบว่าเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ จึงเข้าสู่กระบวนการช่วยเหลือและคุ้มครองตามนโยบายและกฎหมายการค้าหญิงและเด็กเป็นหลัก ส่วนกฎหมายคุ้มครองแรงงานถูกนำมาบังคับใช้ในกรณีที่นายจ้างไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย มีการใช้แรงงานอย่างไม่เป็นธรรม ซึ่งปัญหาส่วนใหญ่ที่แรงงานเด็กต่างชาติประสบคือ ทำงานโดยไม่ได้รับค่าจ้างหรือได้ค่าจ้างต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด และมีการกักขังหนองเหนียวและทารุณกรรมเด็กในสถานที่ทำงาน ในขณะที่อีกกลุ่มหนึ่งคือ แรงงานเด็กต่างชาติที่ผ่านการคัดแยกและไม่พบว่าเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ก็จะเข้าสู่ช่องทางจับกุมตัว และผลักดันกลับตามกฎหมายคนเข้าเมือง ถึงแม้เด็กจะประสบปัญหาจากการใช้แรงงานที่ไม่เป็นธรรมเช่นกัน แต่ก็ไม่สามารถเรียกร้องสิทธิใดๆ ได้ แรงงานเด็กต่างชาติกลุ่มที่หลุดออกจากกระบวนการช่วยเหลือและคุ้มครองนี้จึงเป็นกลุ่มที่ควรได้รับการพิจารณาแนวทางการให้ความคุ้มครองอย่างเท่าเทียม ไม่ว่าเด็กจะเข้าเมืองมาด้วยวิธีใดหรือมีสถานภาพทางกฎหมายอย่างไรก็ตาม

นอกจากนี้ หากพิจารณาเปรียบเทียบกระบวนการดำเนินงานเพื่อช่วยเหลือและคุ้มครองแรงงานเด็กต่างชาติหลังจากประสบปัญหาแล้วในช่วงก่อนและหลังประกาศใช้พระราชบัญญัติมาตรการมาตรการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 (ดูตามตารางที่ 11) พบว่ามีการพัฒนาไปในทางที่ดีขึ้นทั้งลักษณะการดำเนินงาน การส่งต่อและประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งผลจากการพัฒนากระบวนการดำเนินงานดังกล่าวที่สำคัญประการหนึ่งคือ ทศนคติของเจ้าหน้าที่รัฐในการทำงานร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชน และการทำงานในกรณีของคนต่างชาติมีการเปิดกว้างมากขึ้น ไม่ยึดติดอยู่กับกรอบนโยบายความมั่นคงของรัฐและการควบคุมคนเข้าเมืองเพียงอย่างเดียว ซึ่งผู้เขียนมองว่าการดำเนินการด้านการค้ามนุษย์นี้สมควรที่จะนำมาเป็นตัวอย่างในการผลักดันประเด็นการคุ้มครองแรงงานเด็กต่างชาติอย่างครบวงจรต่อไป

แผนภาพที่ 7 กระบวนการดำเนินงานช่วยเหลือและคุ้มครองแรงงานเด็กต่างชาติหลังการประกาศใช้

พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540



ตารางที่ 11 เปรียบเทียบการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนก่อนและหลังประกาศใช้พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540

ขั้นตอนการทำงาน	ก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติ มาตรการในการป้องกันและ ปราบปราม ฯ พ.ศ. 2540	หลังประกาศใช้พระราชบัญญัติ มาตรการในการป้องกันและ ปราบปราม ฯ พ.ศ. 2540
1. การเข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย และ การช่วยเหลือแรงงานเด็กต่างชาติ ออกจากสถานประกอบการ	<ul style="list-style-type: none"> - การร้องเรียน หรือการตรวจแรงงาน แล้วพบว่าปัญหามีน้อย ส่วนใหญ่ NGO หาข้อมูลได้ หรือเด็กหนีออกมาเอง - ต่างฝ่ายต่างช่วย case ของตัวเอง ยังไม่มีการประสานกันเข้าไปช่วยเหลืออย่างเป็นระบบชัดเจน แต่ อาจมีการประสานงานแบบไม่เป็นทางการในบางกรณี 	<ul style="list-style-type: none"> - มีระบบเปิดรับแจ้งข้อมูลมากขึ้น + ปริมาณคนไทยหรือคนในชุมชนที่อาศัยอยู่ล้อมรอบสถานที่ทำงานของเด็กต่างชาติเป็นผู้แจ้งข่าวเพิ่มสูงขึ้น - มีชุดทำงานร่วมกัน เวลามีการร้องเรียนหรือได้ข่าวจะลงไปเป็นทีมทั้ง ตำรวจ พนักงานตรวจแรงงาน นักสังคมสงเคราะห์ และ NGO
2. การคัดแยกเหยื่อ และการส่งต่อ เข้าสู่กระบวนการบำบัดฟื้นฟู	<ul style="list-style-type: none"> - ตำรวจยึดกฎหมายคนเข้าเมือง จับกุม และส่งกลับ - กรณีที่ NGO ช่วยเหลือมีบ้านพัก แรงงานให้เด็ก แต่ผิดกฎหมายฐานให้ที่พักพิงคนต่างด้าว เนื่องจากไม่ได้รับการยอมรับทางกฎหมาย 	<ul style="list-style-type: none"> - ทุกหน่วยงานที่รับผิดชอบ case นั้นๆ ต้องมีการคัดแยกเหยื่อก่อนโดยใช้แบบฟอร์มการสัมภาษณ์ - case ที่ระบุว่าเป็นเหยื่อ ต้องถูกส่งเข้าบ้านพักของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการเท่านั้น (ยึดเด็กเป็นศูนย์กลางแล้วรับการทำงานให้เข้ากับปัญหาของเด็กแต่ละคน)
3. การให้ความช่วยเหลือทางด้าน กฎหมาย รักษาร่างกาย และบำบัด ฟื้นฟูจิตใจ	<ul style="list-style-type: none"> - มีการแยกส่วนกันทำ โดยใช้การส่งต่อให้กับหน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบ NGO อาจมีการตาม case บ้าง แต่ทำได้ล่าช้า และไม่สะดวก เพราะรัฐไม่ให้ความร่วมมือ 	<ul style="list-style-type: none"> - มีการประชุมทีมสหวิชาชีพ เพื่อช่วยเหลือเด็กอย่างครบวงจร และช่วยเหลือในทุกด้านไปพร้อมๆ กัน เพราะถือเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบร่วมกันของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
4. การส่งกลับ และติดตามผล	<ul style="list-style-type: none"> - ตำรวจส่งกลับทางด้าน ตม. บริเวณชายแดน ไม่มีการประสานประเทศต้นทาง บางรายไม่มีการเตรียมความพร้อมก่อนส่งกลับ - NGO ส่งกลับในทางลับ โดยประสานกับ NGO ในประเทศต้นทางเพื่อสืบหาบ้าน และส่งให้ NGO นั้นมารับบริเวณชายแดน 	<ul style="list-style-type: none"> - มีการทำงานร่วมกันระหว่างรัฐและ NGO (ทีมสหวิชาชีพ) ในการประสานงานกับหน่วยงานในประเทศต้นทางโดยอาศัยความร่วมมือจากรัฐบาล องค์กรระหว่างประเทศ และ NGO ในประเทศต้นทางเพื่อสืบหาบ้าน ประเมินครอบครัว ก่อนส่งเด็กกลับ

5.3 การเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายและการเข้าถึงกลไกการคุ้มครองของแรงงานเด็กต่างชาติ

5.3.1 การเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายแรงงานเด็กต่างชาติ

กลไกสำคัญในการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายที่เป็นแรงงานเด็กต่างชาติเพื่อให้ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 คือ “การตรวจแรงงาน” โดยมีพนักงานตรวจแรงงานออกตรวจตราการใช้แรงงานในสถานประกอบกิจการต่างๆ ที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป (กลุ่มงานแผนงานและสารสนเทศ สำนักพัฒนามาตรฐานแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน, 2546: 46) การตรวจแรงงานมี 4 ประเภทคือ

- การตรวจปกติ เป็นการตรวจแรงงานครั้งแรกของสถานประกอบกิจการซึ่งไม่เคยผ่านการตรวจมาก่อน หรือเป็นสถานประกอบการที่เคยผ่านการตรวจ และการดำเนินการของเจ้าหน้าที่สิ้นสุดลงแล้ว

- การตรวจติดตามผล เป็นการตรวจแรงงานในสถานประกอบกิจการที่เคยผ่านการตรวจแล้ว เพื่อติดตามผลหรือการปฏิบัติตามกฎหมายของนายจ้าง

- การตรวจตามคำร้อง เป็นการตรวจแรงงานเมื่อมีคำร้องเรียนว่านายจ้างไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแรงงาน ซึ่งส่วนใหญ่จะพบเป็นการร้องเรียนของแรงงานไทยมากกว่า (เจ้าหน้าที่กลุ่มงานส่งเสริมและพัฒนาเครือข่ายคุ้มครองแรงงาน, **สัมภาษณ์**, 16 สิงหาคม 2547)

- การตรวจพิเศษ เป็นการตรวจเฉพาะเรื่อง และเฉพาะสถานประกอบกิจการที่มีเหตุการณ์ไม่ปกติหรือมีปัญหา เช่น การชุมนุมของลูกจ้าง การเกิดอุบัติเหตุในสถานประกอบกิจการ การตรวจการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดตามอนุสัญญาฉบับที่ 182 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ เป็นต้น

สำหรับพนักงานตรวจแรงงานนอกเหนือจากเจ้าหน้าที่ของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานแล้ว ยังมีการแต่งตั้งให้ข้าราชการจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นพนักงานตรวจแรงงานด้วย เช่น มีคำสั่งแต่งตั้งให้ข้าราชการตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นนายร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่า นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไปเป็นพนักงานตรวจแรงงานในพื้นที่ของตน (คำสั่งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมที่ 158 /2541) และมีการจัดตั้ง “ศูนย์ปฏิบัติการร่วมกันตรวจแรงงาน (ศปรง.)” ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามคำสั่งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมที่ 158 /2541 เพื่อความเป็นเอกภาพและประสิทธิภาพสูงสุดของการปฏิบัติงาน (กองบัญชาการตำรวจภูธร ภาค 7 และคณะ, 2541: 55) นอกจากนี้จะได้รับการแต่งตั้งเป็นพนักงานตรวจแรงงานเพื่อตรวจการใช้แรงงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เจ้าหน้าที่ตำรวจยังมีสถานะเป็นพนักงานตรวจแรงงานเพื่อหาผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติการทำงานของคน

กำหนดวิธีการเข้าตรวจแรงงานกรณีที่เป็นแรงงานเด็กต่างชาติ ซึ่งอาจไม่จำเป็นต้องมีแผนตรวจแรงงานออกมาโดยเฉพาะสำหรับแรงงานเด็กต่างชาติ แต่ภายใต้การดำเนินงานปกติของพนักงานตรวจแรงงานนั้น ทุกคนควรมีความรู้ความเข้าใจถึงข้อจำกัดของแรงงานเด็กต่างชาติ และวิธีการในการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายกลุ่มนี้

“การตรวจแรงงานเราไม่ได้เน้นตรวจต่างชาติ ตรวจแรงงานของเราคือ ไม่ได้แยกว่าเป็นต่างชาติหรือเป็นไทย ทุกคนที่เข้ามาทำงานในเมืองไทยใช้กฎหมายตัวเดียวกันหมด คุณต้องได้รับมาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมายไทยกำหนด ส่วนการติดตามตรวจสอบกรณีแรงงานเด็กต่างชาติ ตรงนั้นเราคงตรวจสอบไม่ได้เพราะไม่มีตัวเลขในมือว่าคุณนี่เขาไปทำงานที่ไหนอย่างไร เราก็ทำงานโดยปกติของเรา คือ ออกไปตรวจสอบสถานประกอบการอย่างน้อยให้ได้แห่งหนึ่ง ปีหนึ่งว่าจะตรวจสักครั้ง ตรวจเจอแรงงานต่างชาติก็คือเจอ ไม่มีแผนสำหรับตรวจต่างชาติจริงๆ มีแต่การทำงานตามแผนตรวจแรงงานปกติ” (เจ้าหน้าที่กลุ่มงานส่งเสริมและพัฒนาเครือข่ายคุ้มครองแรงงาน, สัมภาษณ์, 24 พฤษภาคม 2548)

2) วิธีการตรวจแรงงานไม่เท่าทันกับสภาพปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติ และเล่ห์เหลี่ยมของนายจ้าง

“ระเบียบพนักงานตรวจแรงงานจะเข้าไปไม่ได้นอกจากจะให้เจ้าของบ้านมาเปิดประตูประมาณ 10 นาทีพอเข้าไปได้ปรากฏว่าแรงงานหนีไปแล้ว นายจ้างบางรายพูดออกมาแบบนี้ซึ่งเจ้าหน้าที่ก็ทำอะไรไม่ได้ ตรงนี้เจ้าหน้าที่รู้ปัญหาแต่ไม่รู้จะแก้อย่างไร เราก็เลยต้องมีหลายกระบวนการช่วยเหลือ ระเบียบของเขาเราก็ไม่ยกตำหนิ แต่บางครั้งไม่ทันกับสถานการณ์ ไม่ทันรูปแบบเล่ห์เหลี่ยมของนายจ้าง... บางครั้งเราก็เลือกวิธีการที่เปิดเผยไม่ได้ ต้องแอบไปเก็บข้อมูลหรือดักรอเวลานายจ้างไม่อยู่ อาจจะทำให้ตำรวจลงไปเลยซึ่งไม่ใช่พนักงานตรวจแรงงาน

บางครั้งเข้าไปตรวจแล้วพบว่ามียัตร์แล้ว ก็ต้องพิจารณาเรื่องการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานด้วย เพราะมีกรณีที่นายจ้างจดทะเบียนเพื่อป้องกันตัวเอง เพื่อให้สามารถใช้แรงงานเด็กเหล่านั้นได้อย่างถูกกฎหมาย จริงๆ แล้วเป็นการจดทะเบียนเป็นแรงงานทาสอย่างถูกกฎหมายมากกว่า ดังนั้น ปัญหามันเริ่มตั้งแต่ตอนจดทะเบียนที่ไม่มีการตรวจสอบอายุเด็ก เมื่อไม่มีการแยกกลุ่มอายุเด็ก ว่าต่ำกว่า 15 หรือ 15-18 ก็ไม่สามารถตรวจสอบประเภทการทำงานที่เหมาะสมกับอายุของเด็กตามกฎหมายได้ อย่างนั้นถึงแม้ตามกฎหมายบอกว่าคุ้มครองแรงงานทุกคนไม่ว่าจะเข้ามาในสถานะใด แต่เมื่อปัญหาเริ่มมาแบบนี้เข้าไม่ถึง ตรวจสอบอายุไม่ได้ ก็ไม่สามารถเข้าไปคุ้มครองได้อย่างแท้จริง” (ทัศนิตยา ลิขิตวงศ์, เจ้าหน้าที่มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก, สัมภาษณ์, 24 พฤษภาคม 2548)

3) ปัญหาการคอร์ปชั่นและการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของนายจ้างและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

“ปัญหาที่จะนำไปสู่การเจอแรงงานเด็กต่างชาติสำหรับในบ้านเกร็ดตระการไม่ได้มาจากที่ไปตรวจแรงงานเลย คนที่ไปตรวจแรงงานจะตรวจแต่คนที่ถูกต้องและทำงานในโรงงาน ไม่ได้ไปดูคนที่หลบซ่อนอยู่ บางรายเข้าไปตรวจแล้วทำไมจึงไม่เจอ จากประสบการณ์จริงคือ เจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจแต่ไม่เห็นมีที่หลบซ่อน บางครั้งนายจ้างฉลาดเปิดให้ตรวจเพราะรู้ระบบ แต่มีที่หลบซ่อนมีห้องลับ อย่างที่ช่วยขวางเป็นโรงงานห้องแถวมีการช่วยแรงงานเด็กต่างชาติออกมามาก ครั้งแรกจับได้ 20 คน ครั้งล่าสุดจับได้ 70 กว่าคน พอโดนจับ นายจ้างบอกว่าทำไมจ่ายเงินให้ตำรวจแล้วยังโดนจับอีก” (ญานี เลิศไกร, ผู้อำนวยการสถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพเกร็ดตระการ, สัมภาษณ์, 20 เมษายน 2548)

5.3.2 การเข้าถึงกลไกการคุ้มครองของแรงงานเด็กต่างชาติ

สำหรับในด้านการเข้าถึงกลไกการคุ้มครองของแรงงานเด็กต่างชาติ พบว่ายังมีปัญหาอยู่มาก เนื่องจากกลไกของรัฐเองก็ยังไม่สามารถเข้าถึงเพื่อคุ้มครองแรงงานเด็กต่างชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับข้อจำกัดของแรงงานเด็กต่างชาติทั้งด้านสถานภาพผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ข้อจำกัดด้านภาษาและวัฒนธรรม รวมถึงปัจจัยด้านนายจ้างที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

จากการสัมภาษณ์แรงงานเด็กต่างชาติพบว่า กลไกการคุ้มครองที่แรงงานเด็กต่างชาตินี้ถึงและคาดหวังว่าจะได้รับความช่วยเหลือเป็นอันดับแรกคือ เจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งอาจจะมีขีดแย้งกับการรับรู้และเข้าใจของแรงงานต่างชาติคนอื่นๆ ที่กลัวเจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมและส่งกลับ แต่สำหรับแรงงานเด็กต่างชาติที่ถูกเอารัดเอาเปรียบและทารุณกรรมอย่างหนักจนไม่สามารถทนกับสภาพดังกล่าวได้อีกต่อไป พวกเขากลับนึกถึงเจ้าหน้าที่ตำรวจว่าสามารถพาพวกเขาหนีออกไปจากสถานประกอบการ และส่งกลับบ้านได้ ซึ่งแรงงานเด็กต่างชาติที่พบในบ้านพักของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการส่วนใหญ่ยอมรับว่าตั้งใจหนีออกไปให้ตำรวจจับเพื่อจะได้กลับบ้านดีกว่าทนกับสภาพการทำงานที่เลวร้ายต่อไป

ประเด็นที่ควรพิจารณาหลังจากแรงงานเด็กต่างชาติถูกจับกุมหรือหนีออกมาจากสถานประกอบการแล้วคือ เส้นทางการส่งต่อตัวแรงงานเด็กต่างชาติเหล่านั้นสะท้อนให้เห็นถึงสภาพปัญหาว่าที่แรงงานเด็กต่างชาติจะเข้าสู่กระบวนการช่วยเหลือและคุ้มครองได้ แม้แรงงานเด็กต่างชาติจะออกมาจากสถานประกอบการเดียวกัน หรือมีวิธีการออกมาจากสถานประกอบการที่เหมือนกัน เส้นทางการส่งต่อตัวเด็ก และการใช้ระยะเวลาการส่งต่อนั้นมีความแตกต่างกันในแต่ละกรณี ตัวอย่างเช่น กรณีแรงงานเด็กลาวที่ทำงานในฟาร์มเลี้ยงเป็ด จังหวัดราชบุรีที่เดียวกัน และ

เข้ามาอยู่ในบ้านภูมิเวทมีทั้งหมด 14 คน โดยมีทั้งที่หนีออกมาเอง และมีตำรวจนอกเครื่องแบบ เข้าไปจับกุมจากในฟาร์มเนื่องจากไม่มีบัตรอนุญาตทำงาน เส้นทางกว่าที่จะมาถึงบ้านภูมิเวทไม่แตกต่างกันมากนัก คือ เริ่มจากฟาร์มเลี้ยงเป็ด จังหวัดราชบุรี → สถานีตำรวจในท้องที่จังหวัดราชบุรีและนครปฐม → ด่านตรวจคนเข้าเมือง (ชายแดน) → สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (กรุงเทพฯ) → บ้านภูมิเวท ส่วนที่มีความแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัดคือ ระยะเวลาตั้งแต่อยู่ในห้องขังที่สถานีตำรวจ จนกระทั่งมาถึงบ้านภูมิเวท มีตั้งแต่ใช้เวลาแค่วันเดียว หนึ่งอาทิตย์ขึ้นไป และมากที่สุดคือ ใช้เวลามากกว่าหนึ่งเดือน ทำให้แรงงานเด็กต่างชาติบางคนถึงแม้ออกมาจากฟาร์มเลี้ยงเป็ดก่อน แต่มาถึงบ้านภูมิเวทล่าช้ากว่าแรงงานเด็กต่างชาติคนอื่นๆ ที่ออกมาทีหลัง ทั้งนี้เนื่องจากระยะเวลาที่ไปตกค้างอยู่ในแต่ละที่นั้นกินเวลานาน หรือมีในบางรายเกิดความผิดพลาดในการส่งตัวจึงถูกส่งไปยังห้องขัง ด่านตรวจคนเข้าเมืองในพื้นที่ชายแดนที่ไม่ใช่ประเทศต้นทางของพวกเขา ตัวอย่างกรณีศึกษา เช่น

“ผมทำงานมาได้เดือนเดียวก็ทนไม่ไหวทั้งโดนหักเงิน ดุด่า ตีหนักๆ หลายครั้ง บางทีก็ใช้ไม้บางทีก็ใช้เหล็ก ถ้ายังไม่ยอมก็จะยิงโดนตี จึงตัดสินใจหนีออกมากับเพื่อน คิดว่าจะไปให้ตำรวจจับจะได้กลับบ้าน ถ้าหนีไม่รอดก็ตายอย่างเดียว โชคดีออกไปเจอตำรวจ แล้วเขาก็เอาไปไว้ที่โรงพักที่ราชบุรี อยู่ในห้องขังประมาณ 14 วัน ก็ถูกส่งต่อไปที่ ด่านชายแดนพม่าอยู่ได้ 7 วัน ก็มาอยู่ที่ ตม. กรุงเทพฯ อีก 17 วันถึงจะได้เข้ามาอยู่ในบ้านภูมิเวท” (ปาน, แรงงานเด็กลาว, **สัมภาษณ์**, 9 พฤษภาคม, 2548)

“ตอนทำงานโดนใช้งานหนักตลอด ถูกตบตีอีก เลยนัดกับเพื่อนอีก 3 คนหนีออกมาด้วยกัน ทั้งที่ยังไม่ได้เงินเลย คิดว่าจะไปหาตำรวจเพื่อให้พากลับบ้าน วันหนึ่งถ้าแก่ไม่อยู่ ก็เลยปีนหนีออกมาทางห้องน้ำข้างหลังฟาร์ม พวกผมวิ่งผ่านป่าออกมาสักพักก็เจอลุงคนไทยแก่ๆ เขาใจดีมากพอรู้ว่าหนีออกมาจากฟาร์มเปิดก็หาข้าวให้กิน แล้วก็เอารถกระบะไปส่งตำรวจ นอนอยู่ที่โรงพักได้คืนเดียวก็ถูกส่งมาที่บ้านภูมิเวทเลย” (ปอย, แรงงานเด็กลาว, **สัมภาษณ์**, 9 พฤษภาคม, 2548)

จากสภาพปัญหาดังกล่าว โอกาสในการเข้าถึงไม่ว่าจะเป็นการเข้าถึงเพื่อคุ้มครองแรงงานเด็กต่างชาติของเจ้าหน้าที่รัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และการเข้าถึงกลไกการคุ้มครองของแรงงานเด็กต่างชาติเองยังมีปัญหาและอุปสรรคที่เป็นข้อจำกัดอยู่มาก ดังนั้น การพัฒนารูปแบบการทำงานให้มีความเฉพาะเจาะจงและเท่าทันกับสภาพปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติจะทำให้การเข้าถึงเพื่อให้ความคุ้มครองแรงงานเด็กต่างชาติในขณะที่ทำงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะแรงงานเด็กต่างชาติในภาคเศรษฐกิจนอกระบบซึ่งไม่ได้อยู่ใต้ความคุ้มครองของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน นอกจากนี้ การจัดโครงการและกิจกรรมเพื่อส่งเสริมและพัฒนาแรงงานเด็กต่างชาติในสถานประกอบการ โดยเน้นให้ความรู้และพัฒนาทักษะในการใช้ชีวิตในสภาพสังคม

และวัฒนธรรมที่แตกต่างจากในชุมชนต้นทางของแรงงานเด็กต่างชาติ การพัฒนาทักษะในการทำงาน การให้ความรู้เรื่องสิทธิที่พึงได้รับตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานและกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง และช่องทางในการขอความช่วยเหลือและความคุ้มครองกรณีประสบปัญหา ทั้งนี้ เป็น การสร้างโอกาสในการเข้าถึงกลไกการคุ้มครองและบริการทางสังคมที่มีอยู่

5.4 การประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อคุ้มครองและแก้ไขปัญหาแรงงาน เด็กต่างชาติ

เนื่องจากปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติเป็นปัญหาที่มีความซับซ้อนและเชื่อมโยงกับอีกหลาย ประเด็นปัญหา ดังนั้น ในการดำเนินงานย่อมต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อสนับสนุนให้การปฏิบัติงานตามนโยบายและมาตรการเพื่อคุ้มครองและแก้ไขปัญหาแรงงาน เด็กต่างชาติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และครอบคลุมในทุกมิติของปัญหา

5.4.1 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานให้ความคุ้มครองและแก้ไขปัญหาแรงงาน เด็กต่างชาติ มีดังนี้

1) หน่วยงานภาครัฐ สามารถแบ่งหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินงานเกี่ยวข้องกับ แรงงานเด็กต่างชาติได้เป็น 2 กลุ่มหลัก คือ

หน่วยงานที่ปฏิบัติงานภายใต้กรอบการควบคุมคนต่างด้าว และการทำงานของ คนต่างด้าว ได้แก่

- สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (สตม.) เน้นการดำเนินงานตามกฎหมายคนเข้า เมืองเพื่อควบคุมการเข้า – ออกประเทศของคนต่างชาติ

- เจ้าหน้าที่ตำรวจท้องที่ เน้นการดำเนินการจับกุมและส่งต่อผู้หลบหนีเข้าเมือง ผิดกฎหมาย และแรงงานต่างชาติที่ทำงานโดยไม่มีใบอนุญาตไปยังห้องกักของสำนักงานตรวจคน เข้าเมือง เจ้าหน้าที่ตำรวจบางรายมีสถานะเป็นพนักงานตรวจแรงงาน มีอำนาจในการเข้าตรวจ การใช้แรงงานในสถานประกอบการร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

- สำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน มีหน้าที่ รับผิดชอบในการออกใบอนุญาตการทำงานให้แรงงานต่างชาติ

หน่วยงานที่ปฏิบัติงานภายใต้กรอบการคุ้มครองและให้ความช่วยเหลือ ได้แก่

- กลุ่มงานส่งเสริมและพัฒนาเครือข่ายคุ้มครองแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครอง แรงงาน กระทรวงแรงงาน มีบทบาทโดยตรงต่อแรงงานเด็ก ดำเนินงานตามนโยบายคุ้มครองและ ช่วยเหลือแรงงานเด็กให้ได้รับสิทธิตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน รวมถึงให้การคุ้มครองแรงงานเด็ก ต่างชาติเช่นเดียวกับแรงงานเด็กไทย

- สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มีบทบาทหลักในการดูแลหญิงและเด็กที่เป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยดำเนินการให้ความคุ้มครองและช่วยเหลืออย่างครบวงจรและเป็นแกนกลางประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

- สถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ สถานแรกรับเด็ก และสถานสงเคราะห์อื่นๆ ของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นสถานที่รองรับหญิงและเด็กไทยและต่างชาติที่เป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ รวมถึงการดำเนินงานให้ความช่วยเหลือเบื้องต้น การบำบัดฟื้นฟู และการส่งกลับคืนสู่สังคม

ฯลฯ

2) องค์กรพัฒนาเอกชน แต่ละองค์กรจะมีกลุ่มเป้าหมายในการทำงานที่ชัดเจน ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 3 กลุ่มหลัก คือ

องค์กรพัฒนาเอกชนที่ดำเนินงานเกี่ยวกับแรงงานเด็กต่างชาติโดยตรง ได้แก่

- มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก (มพด.) มีการดำเนินงานเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติอย่างครบวงจร ตั้งแต่การทำงานด้านวิชาการ การรับแจ้งเหตุ ช่วยเหลือคุ้มครอง และบำบัดฟื้นฟู และงานรณรงค์เผยแพร่

- เครือข่ายแรงงานเด็กในเอเชีย (CWA) เป็นองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศโดยเน้นการทำงานสนับสนุน และกระตุ้นให้แต่ละองค์กรที่เกี่ยวข้องเกิดความตระหนักและร่วมกันแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติทั้งในระดับประเทศ และระดับภูมิภาค

องค์กรพัฒนาเอกชนที่ดำเนินงานเกี่ยวข้องกับหญิงและเด็กที่เป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ได้แก่

- มูลนิธิผู้หญิง มีการดำเนินงานครบวงจรเกี่ยวกับการช่วยเหลือหญิงและเด็กที่เป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ รวมถึงเข้าไปทำงานกับหญิงและเด็กต่างชาติในสถานกักกันสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กรุงเทพมหานครด้วย

- มูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก (CPCR) เน้นการดำเนินงานกับกลุ่มเป้าหมายคือเด็กที่ถูกละเมิดสิทธิ และเด็กที่เป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

- มูลนิธิพัฒนาการคุ้มครองเด็ก (FACE) เน้นการดำเนินงานเพื่อคุ้มครองหญิงและเด็กในธุรกิจค้าบริการทางเพศ และให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายเพื่อจัดการกับผู้ค้ามนุษย์และผู้ละเมิดสิทธิเด็ก

ฯลฯ

องค์กรพัฒนาเอกชนที่ดำเนินงานเกี่ยวข้องกับแรงงานต่างชาติ ได้แก่

- มูลนิธิศุภนิมิตแห่งประเทศไทย เน้นการดำเนินงานเพื่อให้ความช่วยเหลือด้านสุขภาพแก่แรงงานต่างชาติจากประเทศพม่าบริเวณชายแดน

- โครงการช่วยเหลือแรงงานต่างชาติ (MAP) เน้นการดำเนินงานเพื่อช่วยเหลือและดูแลกลุ่มเป้าหมายคือ กลุ่มแรงงานต่างชาติจากประเทศพม่า โดยเฉพาะชาวไทยใหญ่

ฯลฯ

3) คณะทำงาน ที่มีการดำเนินงานเกี่ยวข้องกับแรงงานเด็กต่างชาติในฐานะกลุ่มเป้าหมายหนึ่ง ได้แก่

- คณะอนุกรรมการประสานงานการแก้ไขปัญหาการเด็กและหญิง ประกอบไปด้วยผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เชี่ยวชาญ และผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐ เอกชน องค์กรเอกชน และองค์กร/องค์กรเอกชนระหว่างประเทศ เป็นกลไกระดับชาติในการประสานงานตามนโยบายและแผนระดับชาติ เรื่องการแก้ไขปัญหาการค้าเด็กและหญิงภายในประเทศและข้ามชาติ เพื่อนำไปสู่แผนการปฏิบัติการในการแก้ไขปัญหา มีการดำเนินงานเพื่อศึกษาถึงผลการบังคับใช้และปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และทำหน้าที่เป็นหน่วยงานในการประสานความร่วมมือทั้งในระดับชาติ ทวิภาคี และพหุภาคีในการส่งผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ข้ามชาติกลับประเทศภูมิลำเนา รวมทั้งส่งเสริมให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลและสร้างเครือข่ายระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2547:

1)

- คณะกรรมการประสานงานเรื่องเด็กต่างชาติ มีการดำเนินงานโดยมุ่งเน้นประเด็นปัญหาของเด็กต่างชาติโดยภาพรวม ไม่จำกัดเฉพาะกลุ่มที่ถูกขบวนการค้ามนุษย์นำเข้ามา มีการพัฒนาเครือข่ายงานในระดับปฏิบัติการ ดังนั้น จึงมีลักษณะที่ไม่เป็นทางการและมีความยืดหยุ่นสูง อย่างไรก็ตาม ในช่วงระยะหลังคณะทำงานชุดนี้ไม่ค่อยมีผลการดำเนินงาน หรือการทำกิจกรรมร่วมกันเหมือนในช่วงแรกที่มีการก่อตั้งคณะทำงานขึ้นมา คือ ช่วงปี พ.ศ. 2539 – 2541

4) องค์กรระหว่างประเทศ ที่ทำงานด้านแรงงานเด็ก และการย้ายถิ่นข้ามชาติ ได้แก่

- โครงการระหว่างประเทศว่าด้วยการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (ILO/IPEC) มีบทบาทหลักในการให้ความสนับสนุน และให้ความช่วยเหลือทางการเงินและวิชาการ การรวบรวมองค์กรภาคีที่มีวัตถุประสงค์เหมือนกันมาร่วมกันสร้างเครือข่ายในการทำงานทั้งในระดับพื้นที่ และระดับชาติ ตลอดจนมีการรณรงค์และกระตุ้นให้เกิดความตระหนักในปัญหาร่วมกัน และการพัฒนานโยบายเพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาและการคุ้มครองทางกฎหมาย (ธनिया รุญเจริญ, **สัมภาษณ์**, 25 สิงหาคม 2547)

- องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) เน้นการสนับสนุนทางด้านการงบประมาณในการคนต่างชาติดักลับประเทศภูมิลำเนา และมีการดำเนินงานเพื่อพัฒนาเครือข่ายและมาตรฐานการปฏิบัติงานเกี่ยวกับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ภายในสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (ชอຍສວນພູ)

นอกจากนี้ ยังมีองค์กรที่ให้ความสนับสนุนทางด้านเงินทุนที่สำคัญ ได้แก่ องค์การอนุเคราะห์เด็ก (REDD BARNA) Save the Children Fund กองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ (Unicef) เป็นต้น (เขີມພຣ ວິຣຸນຣາພັນ, 2542: 82)

5.4.2 รูปแบบการประสานงาน

ในช่วงก่อนที่จะมีบันทึกข้อตกลงที่เป็นแนวทางปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน กรณีการค้าเด็กและหญิงฉบับแรกในปี พ.ศ. 2542 นั้น การดำเนินงานเกี่ยวกับแรงงานเด็กต่างชาตินั้นยังเป็นแบบต่างฝ่ายต่างทำตามกฎหมายหรือนโยบายของหน่วยงานที่ตนเองสังกัดอยู่ ไม่มีกระบวนการทำงานที่เชื่อมโยงกันอย่างชัดเจน ทำให้การส่งต่องานระหว่างกันมีความติดขัด และไม่เป็นระบบ แต่หลังจากมีบันทึกข้อตกลงฯ ซึ่งเป็นสาเหตุที่ทำให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องมาประชุมซักซ้อมความเข้าใจในแนวทางการปฏิบัติงานร่วมกัน ทำให้แต่ละหน่วยงานเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของตนเอง และของหน่วยงานอื่นๆ ที่ต้องร่วมกันทำงานมากขึ้น

นอกจากนี้ ความก้าวหน้าในการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ และองค์กรพัฒนาเอกชนส่วนหนึ่งเกิดจากความคิดเรื่อง “การดึงความร่วมมือ” ขององค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านเด็ก เป็นกุศโลบายในการทำงานอย่างหนึ่งซึ่งเปลี่ยนจากเดิมที่มุ่งโจมตีการทำงานของเจ้าหน้าที่ภาครัฐมาเป็นการดึงเข้ามาทำงานร่วมกันให้มากขึ้น โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ตำรวจท้องที่ และเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองที่เคยมีปัญหาความขัดแย้งเรื่องแนวคิดในการทำงานในอดีต และไม่ได้มีการดึงความร่วมมือเฉพาะเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติการเท่านั้น แต่รวมไปถึงบุคคลในระดับสูงของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่เข้ามาร่วมทำงานด้วย ทำให้ความเข้าใจในการทำงานร่วมกันมีการกระจายความคิดออกไปได้กว้างมากยิ่งขึ้น (จักรกริสน์ จันทรแสง, เจ้าหน้าที่มูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก, **สัมภาษณ์**, 20 พฤษภาคม 2548)

การดึงความร่วมมือจากหน่วยงานภาครัฐมีทั้งในลักษณะของการเชิญมาเข้าร่วมประชุมในฐานะวิทยากรผู้ให้ความรู้ หรือเป็นผู้เข้าร่วมแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และประสบการณ์การทำงานร่วมกัน อีกลักษณะหนึ่งคือ การดึงมาทำงานร่วมกันเฉพาะกรณี เช่น เริ่มจากการประสานขอข้อมูลเจ้าหน้าที่ตำรวจท้องที่ หรือแรงงานจังหวัด เพื่อเข้าไปช่วยเหลือแรงงานเด็กออกจากสถานประกอบการ เมื่อมีกรณีหนึ่งที่ได้ทำงานร่วมกัน ก็เปรียบเสมือนเป็นกรณีต้นแบบสำหรับการ

ทำงานร่วมกันในครั้งต่อไป การใช้เวลาเรียนรู้ในการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐ และองค์กรพัฒนาเอกชนนี้ นำไปสู่การปรับทัศนคติในการทำงานร่วมกัน รวมถึงการทำความเข้าใจ ในวัฒนธรรมองค์กรที่แตกต่างกันด้วย ดังนั้น เมื่อแต่ละหน่วยงานมีการปรับวิธีการทำงานเข้าหากันมากขึ้น ทำให้การประสานงานระหว่างกันมีความก้าวหน้า โดยมีรูปแบบการประสานงานเพื่อช่วยเหลือและคุ้มครองแรงงานเด็กต่างชาติ โดยเฉพาะแรงงานเด็กต่างชาติที่เป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ดังนี้

1) การประสานงานแบบเครือข่าย เป็นลักษณะการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรหรือหน่วยงานที่มีกลุ่มเป้าหมายเดียวกัน หรือมีประเด็นการทำงานร่วมกัน โดยในกระบวนการทำงานร่วมกันนั้นจะมีการประสานงานส่งต่อความรับผิดชอบให้กับองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในแต่ละขั้นตอนการดำเนินงาน มีการประชุมเพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์การทำงาน การนำเสนอปัญหาและอุปสรรคในการทำงานของแต่ละองค์กร เพื่อร่วมกันหาข้อสรุปและทางออกของปัญหา รวมถึงมีการผลักดันประเด็นปัญหาร่วมกันในระดับนโยบาย

การพัฒนาและส่งเสริมเครือข่ายการทำงานให้ความช่วยเหลือทั้งแรงงานเด็กไทย และแรงงานเด็กต่างชาติ เริ่มมาจากการรวมตัวกันขององค์กรพัฒนาเอกชนเป็นหลัก ซึ่งในบางเครือข่ายก็ได้รับความสนับสนุนจากองค์กรระหว่างประเทศ เครือข่ายการทำงานดังกล่าวนี้ ได้แก่ คณะอนุกรรมการประสานงานการแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็กเครือข่ายป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก เครือข่ายแรงงานเด็กในเอเชีย ศูนย์ช่วยเหลือแรงงานหญิงและเด็ก เครือข่ายแรงงานข้ามชาติและครอบครัว คณะประสานงานเรื่องเด็กต่างชาติ นอกจากนี้ มีเครือข่ายการทำงานกับหน่วยงานในพื้นที่ต้นทาง และตามแนวตะเข็บชายแดน เช่น จังหวัดกาญจนบุรี จังหวัดมุกดาหาร ประเทศพม่า เป็นต้น (โครงการแรงงานเด็ก มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก, 2546: 10-11)

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐและเอกชนเรื่องเครือข่ายการทำงานที่สำคัญของแต่ละองค์กร ส่วนใหญ่ให้ข้อมูลที่ตรงกันว่า คณะอนุกรรมการประสานงานการแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็กเป็นเครือข่ายที่มีศักยภาพในการผลักดันระดับนโยบายและแผนระดับชาติ ทำให้การดำเนินงานเพื่อให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองแรงงานเด็กต่างชาติที่เป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ซึ่งก็ถือเป็นหนึ่งในกลุ่มเป้าหมายของเครือข่ายดังกล่าวให้มีการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น ที่สำคัญเครือข่ายนี้จะเป็นพื้นที่ที่เปิดโอกาสให้องค์กรด้านแรงงานเด็กต่างชาติได้เข้าไปผลักดันให้เกิดกลไกที่เป็นประโยชน์ต่อเด็กกลุ่มนี้มากยิ่งขึ้น

ในอนาคตมีแนวโน้มที่จะสร้างเครือข่ายการทำงานร่วมกับแรงงานต่างชาติ โดยดึงเข้ามาเป็นภาคีสมาชิกด้วย ซึ่งเดิมนั้นการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนก็มีความพยายามสนับสนุนให้

เกิดเครือข่ายแรงงานต่างชาติที่มีอยู่อย่างไม่เป็นทางการในพื้นที่ที่มีชุมชนแรงงานต่างชาติอยู่ เพื่อให้พวกเขาสามารถช่วยเหลือและดูแลกันเอง โดยมีการส่งเสริมบทบาทในการดูแลสุขภาพ และการคุ้มครองหรือรับแจ้งเหตุเวลาที่มีปัญหา ซึ่งเป็นรูปแบบการทำงานที่จะเข้าถึงตัวแรงงานเด็กต่างชาติได้มากที่สุด ขณะนี้ก็มี การจัดตั้งอาสาสมัครแรงงานต่างชาติทางด้านสาธารณสุข ซึ่งมีการเรียกร้องให้สามารถจดทะเบียนอนุญาตทำงานเช่นเดียวกับงานประเภทอื่น และจะมีการขยายไปในมุมมองอื่น โดยเฉพาะการคุ้มครองเด็กต่างชาติซึ่งกำลังมีแนวคิดที่จะแต่งตั้ง และจัดฝึกอบรมอยู่ (เช็มพร วิรุณราพันธ์, ผู้อำนวยการมูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก, **สัมภาษณ์**, 23 สิงหาคม 2547)

2) การทำงานแบบสหวิชาชีพ เป็นการทำงานแบบบูรณาการ ที่ผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดในกรณีนั้น ๆ มาประชุมปรึกษาหารือกันเพื่อระดมความคิดเห็น และกำหนดแนวทางการช่วยเหลือร่วมกัน โดยอาศัยพื้นฐานความรู้ ทักษะ และความสามารถพิเศษของแต่ละสาขาวิชาชีพ (มูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก, 2546: 110) รูปแบบการทำงานแบบทีมสหวิชาชีพนี้ถูกนำมาใช้ในการทำงานช่วยเหลือหญิงและเด็กที่เป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ เนื่องเป็นปัญหาที่มีความซับซ้อน เจ้าหน้าที่ที่มีความเชี่ยวชาญในสาขาวิชาชีพใดวิชาชีพนึงไม่สามารถให้ความช่วยเหลือกลุ่มผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์นี้ได้อย่างครบวงจร ดังนั้น จึงจำเป็นต้องจัดทีมสหวิชาชีพขึ้นมาทำงานช่วยเหลือเป็นกรณีไป ซึ่งประกอบด้วยบุคลากรจากหลายวิชาชีพตั้งแต่ นักกฎหมาย นักสังคมสงเคราะห์ นักจิตวิทยา จิตแพทย์ รวมทั้งผู้ดูแลเด็ก และวิชาชีพอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการร่วมกันหรือส่งต่อความรับผิดชอบระหว่างกัน (มูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก, 2546: 129)

เนื่องจากการทำงานร่วมกันของผู้เชี่ยวชาญที่มาจากต่างสาขาวิชาชีพกัน อาจทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้ร่วมงานที่ยึดเอาวิชาชีพของตนเองเป็นหลัก ดังนั้น หากจะทำงานในรูปแบบนี้ให้ประสบความสำเร็จจะต้องมีผู้นำทีมที่เก่ง และคนในทีมต้องมีความชำนาญและเข้าใจในวิชาชีพตนเองอย่างมาก ที่สำคัญคือ ต้องเข้าใจในวิชาชีพอื่นด้วย รวมถึงต้องเข้าใจในปัญหาอย่างแท้จริง เพราะทีมสหวิชาชีพจะเริ่มจากปัญหาเดียวกัน แล้วนำเอาวิชาชีพของตนเข้าไปปรับใช้ (จักรกริสน์ จันทรแสง, เจ้าหน้าที่มูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก, **สัมภาษณ์**, 20 พฤษภาคม 2548)

การทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอีกรูปแบบหนึ่ง คือ การจ้างงานหรือการจ้างให้องค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามาทำงานบางอย่างให้กับหน่วยงานภาครัฐ (Sub-contract) โดยมีองค์กรระหว่างประเทศให้การสนับสนุนด้านงบประมาณ ตัวอย่างเช่น สถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพบ้านเกร็ดตระการ และสถานแรกรับเด็กชายปากเกร็ด (บ้านภูมิเวท) ได้ว่าจ้างให้มูลนิธิศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก (CPCR) ซึ่งเป็นองค์กรที่มีผู้เชี่ยวชาญด้านการบำบัดฟื้นฟู เข้ามาจัด

โครงการและกิจกรรมบำบัดฟื้นฟู เป็นต้น (ลัดดา เบญจเตชะ, ผู้อำนวยการสถานแรกรับ เด็กชายปากเกร็ด (บ้านภูมิเวท), **สัมภาษณ์**, 9 พฤษภาคม 2548)

5.5 ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน

5.5.1 ความขัดแย้งทางแนวคิดเบื้องต้นในการกำหนดนโยบายและการดำเนินงาน

1) แนวคิดในการกำหนดนโยบายการจัดการแรงงานข้ามชาติไม่มีความสมดุลกัน ระหว่างการคำนึงถึงความมั่นคงของรัฐ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และความมั่นคงของมนุษย์ เนื่องจากนโยบายของรัฐเรื่องแรงงานต่างชาติดวางอยู่บนฐานคิดที่ต้องการจะควบคุมผู้หลบหนีเข้าเมือง และต้องการจัดการกับปัญหาการขาดแคลนแรงงานในหลายกิจการ ทำให้การบริหารจัดการแรงงานต่างชาตินี้ผ่านมามุ่งไปที่มาตรการควบคุมการเข้ามาทำงาน และการผ่อนผันให้ทำงานเท่านั้น โดยขาดการมองในเรื่องการคุ้มครองสิทธิแรงงาน และกระบวนการจ้างงานที่ยุติธรรม เพราะแรงงานต่างชาตินี้ไม่ว่าจะเข้ามาโดยถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ และมีใบอนุญาตการทำงานหรือไม่ แต่ก็มีฐานะเป็นลูกจ้างที่ต้องได้รับความคุ้มครองสิทธิแรงงานเช่นเดียวกัน นายจ้างไม่สามารถปฏิเสธหรือลดพ้นความรับผิดชอบตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานได้ เนื่องจากกฎหมายย่อมคุ้มครองแรงงานทุกชาติที่ทำงานในประเทศไทยโดยไม่แบ่งแยกเลือกปฏิบัติ (บัณฑิตย ธนชัยเศรษฐวุฒิ, 2546: 90)

2) ความขัดแย้งระหว่างแนวคิดเรื่องการคุ้มครองและแนวคิดเรื่องแรงงานข้ามชาติในการแก้ไขปัญหาการคุ้มครอง เนื่องจากในการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาการคุ้มครองมีทั้งในส่วนของทำให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายจากการคุ้มครอง และการปราบปรามผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับขบวนการคุ้มครองในการบุกเข้าไปช่วยเหลือผู้เสียหาย และจับกุมผู้กระทำความผิดนั้น ปรากฏว่ามีกลุ่มคนบางส่วนที่ไม่ต้องการรับความช่วยเหลือถูกจับออกมามีด้วย เพราะพวกเขายังมีภาระในการทำงานหาเงินชดใช้หนี้สิน หรือส่งกลับไปให้ครอบครัวอยู่ จากกรณีดังกล่าวจึงเกิดเป็นการถกเถียงกันระหว่างคนทำงานในด้านการคุ้มครองผู้เสียหายจากการคุ้มครองและแรงงานต่างชาตินี้ว่าควรจะใช้แนวคิดเรื่องการคุ้มครองเป็นหลักในการทำงานอยู่หรือไม่ หรือควรใช้แนวทางของการคุ้มครองสิทธิแรงงานข้ามชาติเข้ามาเป็นแนวคิดหลักแทน

เนื่องจากกลุ่มคนทำงานในประเด็นแรงงานข้ามชาติมองว่า การทำงานเพื่อให้ความช่วยเหลือภายใต้แนวคิดเรื่องการคุ้มครองเป็นการช่วยเหลือคนกลุ่มหนึ่งก็จริง แต่ในทางตรงกันข้ามก็ถือเป็นการตัดโอกาสในการประกอบอาชีพเพื่อแสวงหารายได้ตามปกติของคนอีกกลุ่มหนึ่ง นอกจากนี้ มีการตั้งคำถามถึงกระบวนการช่วยเหลือบำบัดฟื้นฟู และการส่งกลับที่ใช้เวลานานเกินไป ทำให้ผู้เสียหายที่ตกค้างอยู่ในสถานคุ้มครองเกิดปัญหาสุขภาพจิตตามมา อย่างไรก็ตาม มี

ผู้ออกมาเสนอทางออกว่า การทำงานภายใต้แนวคิดเรื่องการคุ้มครองนั้น จะเป็นอันตรายหรือไม่ขึ้นอยู่กับกระบวนการทำงานว่าใช้ได้ถูกหรือไม่ หากเป็นกระบวนการที่อยู่ภายใต้หลักสิทธิมนุษยชนแล้ว ก็ไม่อันตรายอีกทั้งยังเป็นการช่วยเหลือมากกว่า

ผลจากความขัดแย้งทางความคิดดังกล่าวทำให้เกิดการบูรณาการในการทำงานร่วมกันระหว่างเครือข่ายแรงงานข้ามชาติ และเครือข่ายป้องกันและแก้ไขปัญหาการคุ้มครอง กลายเป็น 2 กระบวนการทำงานที่แยกจากกัน ทั้งที่ประเด็นเรื่องการย้ายถิ่นและแรงงานข้ามชาติ กับเรื่องการคุ้มครองเป็นปัญหาที่มีความเชื่อมโยงกันอย่างแยกไม่ออก (ลัดดา เบญจเทศะ, ผู้อำนวยการสถานแรกรับเด็กชายปากเกร็ด (บ้านภูมิเวท), **สัมภาษณ์**, 9 พฤษภาคม 2548) ดังนั้น ลักษณะการแก้ปัญหาหนึ่งนำไปสู่อีกปัญหาหนึ่งจึงยังคงเกิดขึ้นไม่จบสิ้น หากไม่มีการพิจารณาที่จะร่วมกันแก้ไขปัญหาแบบบูรณาการทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเข้าด้วยกัน

5.5.2 ปัญหาด้านบุคลากรและการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ปัญหาด้านบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ทั้งภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนที่ดำเนินงานเกี่ยวกับแรงงานเด็กต่างชาติ ได้แก่ ปัญหาการขาดแคลนบุคลากร ซึ่งปัจจุบันเจ้าหน้าที่ในสถานคุ้มครองฯ ทั้งนักจิตวิทยา และนักสังคมสงเคราะห์ ที่จะเข้ามาดูแลและประสานงานทุกด้านเกี่ยวกับเด็กต่างชาติโดยเฉพาะยังมีไม่เพียงพอ รวมถึงนักกฎหมายที่จะช่วยดำเนินการทางกฎหมาย และติดตามคดีในระยะยาว ทั้งนี้ มีเจ้าหน้าที่ของสถานคุ้มครองฯ บางแห่งระบุว่าต้องการให้มีการแยกหน่วยงานขึ้นมารองรับผู้หญิงและเด็กต่างชาติที่เป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์โดยเฉพาะ เนื่องจากสถานคุ้มครองมีภารกิจต้องรองรับทั้งคนไทยและคนต่างชาติ ทำให้เจ้าหน้าที่ที่มีอยู่เดิมมีภาระเพิ่มมากขึ้น และเจ้าหน้าที่บางคนยังขาดความรู้และทักษะในการดูแลคนต่างชาติ รวมถึงการปฏิบัติตามกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

การขาดการรับรู้และเข้าใจต่อนโยบายและกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องส่งผลต่อการปฏิบัติงาน รวมถึงการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ที่เห็นได้อย่างชัดเจนคือกรณีของการดำเนินงานตามบันทึกข้อตกลงที่เป็นแนวทางในการทำงานร่วมกันเพื่อช่วยเหลือคุ้มครองกรณีการค้าหญิงและเด็ก ซึ่งยังไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพในระดับพื้นที่บางพื้นที่ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ยังไม่รับทราบ หรือไม่เข้าใจการปฏิบัติงานตามบันทึกข้อตกลงฯ ดังกล่าว ในบางส่วนอาจจะรับทราบ แต่ไม่ยอมรับที่จะปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงฯ เพราะเห็นว่าไม่ใช่กฎหมายที่มีสภาพบังคับให้ต้องปฏิบัติตาม ซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาในการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในบางพื้นที่ โดยเฉพาะกรณีของการช่วยเหลือแรงงานเด็กต่างชาติ พบว่ายังมีช่องว่างในการส่งต่อและประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ตำรวจท้องที่เมื่อจับกุมแรงงานเด็กต่างชาติได้จะส่งเข้าห้องขัง หรือส่งไปยังห้องกักของสำนักงาน

ตรวจคนเข้าเมืองตามกฎหมายคนเข้าเมืองทันที โดยไม่ได้ประสานงานกับหน่วยงานที่ทำงาน ให้ความคุ้มครองแรงงานเด็กในพื้นที่ เช่น แรงงานจังหวัด สำนักงานพัฒนาสังคมและสวัสดิการ จังหวัด เป็นต้น ซึ่งนอกจากแรงงานเด็กต่างชาติไม่ได้รับการช่วยเหลือเบื้องต้นแล้ว ยังไม่ได้รับการ คัดแยกกรณีเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เพื่อเข้าสู่กระบวนการบำบัดฟื้นฟูก่อนส่งกลับประเทศ อีกด้วย

นอกจากนี้ยังมีอีกปัญหาด้านบุคลากรที่ส่งผลต่อการประสานงาน คือ การขาด ความต่อเนื่องในการทำงานของบุคลากรที่รับผิดชอบงานที่เกี่ยวข้องแรงงานเด็กต่างชาติ ซึ่งเกิดขึ้น มากโดยเฉพาะภายหลังการปฏิรูประบบราชการที่มีโอน ย้าย และย้ายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การ ประสานงานบางอย่างจึงต้องหยุดชะงัก หรือในกรณีมีการโอน ย้ายหรือเลื่อนตำแหน่งงานประจำปี ก็เป็นอุปสรรคสำคัญในการประสานงาน ทำให้เกิดความติดขัด และล่าช้า เนื่องจากเจ้าหน้าที่คน ใหม่ที่เข้ามารับหน้าที่ต้องเริ่มทำความเข้าใจกับบทบาทหน้าที่ รวมถึงกระบวนการทำงานที่ เชื่อมต่อกับหน่วยงานอื่นๆ ด้วย

5.5.3 ปัญหาความร่วมมือของแรงงานเด็กต่างชาติ

การไม่ได้รับความร่วมมือจากแรงงานเด็กต่างชาติผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ถือเป็นอุปสรรคสำคัญในขั้นตอนของการดำเนินคดีทางกฎหมาย แรงงานเด็กต่างชาติที่เป็นผู้เสียหาย จากการค้ามนุษย์มีสิทธิเลือกว่าจะดำเนินการตามกฎหมายหรือไม่ แต่ก็มีผู้เสียหายไม่กี่รายที่เลือก ดำเนินการ ส่วนใหญ่ไม่ให้ความร่วมมือในการดำเนินคดีทางกฎหมายเนื่องจากเหตุผลหลาย ประการ เช่น อุปสรรคทางด้านภาษา การไม่รู้หนังสือ ความไม่ไว้วางใจเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระบวนการทางกฎหมายใช้เวลายาวนาน และความหวาดกลัวต่อผู้ค้ามนุษย์ หรือในบางรายไม่ เข้าใจถึงสิทธิในการได้รับความคุ้มครองด้านแรงงาน หรือการคุ้มครองในฐานะเป็นผู้เสียหายจาก การค้ามนุษย์ แต่กลับคิดว่าการถูกส่งตัวมาอยู่ในบ้านพักหรือสถานกักกันเป็นการเสียโอกาสใน การหารายได้เพื่อส่งไปเลี้ยงครอบครัวในประเทศต้นทาง

5.5.4 ปัญหาในการจัดกิจกรรมบำบัดฟื้นฟู และการส่งกลับ

การจัดกิจกรรมเพื่อบำบัดฟื้นฟูแรงงานเด็กต่างชาติที่เป็นผู้เสียหายจากการค้า มนุษย์ในสถานคุ้มครองฯ ส่งผลแค่ร่างกายและจิตใจของเด็กเท่านั้น แต่เรื่องความรู้ความเข้าใจใน ปัญหาที่ตนเองประสบ รวมถึงการได้ข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิของตนเองที่จะเป็นเกราะป้องกันสำคัญ ไม่ให้เด็กถูกล่อลวง หรือถูกค้าเข้ามาอีกนั้น พวกเขายังไม่ได้รับการติดอาวุธทางปัญหานี้เท่านัก (ลัดดา เบญจเตชะ, ผู้อำนวยการสถานแรกรับเด็กชายปากเกร็ด(บ้านภูมิเวท), สัมภาษณ์, 9 พฤษภาคม 2548) ในขณะเดียวกัน การฝึกอาชีพสำหรับแรงงานเด็กต่างชาติที่มีการคาดหวังให้ เด็กมีความรู้ติดตัวออกไปประกอบอาชีพเมื่อถูกส่งกลับไปแล้วนั้น ก็ไม่สามารถคาดหวังได้ว่าจะ

บรรล่วัตถุประสงค์ทั้งหมด เพราะเด็กบางคนอาจได้รับประโยชน์จากการฝึกอาชีพเพียงแค่เป็น อาชีวบำบัด หรือเป็นการฆ่าเวลาระหว่างรอกลับบ้านเท่านั้น

สำหรับปัญหาในขั้นตอนของการส่งกลับประเทศภูมิลำเนาและการกลับคืนสู่ สังคมของแรงงานเด็กต่างชาติคือ ความล่าช้า เนื่องจากขาดข้อมูลที่สำคัญในหลายๆ ส่วน เช่น ปัญหาการขาดข้อมูลของผลการดำเนินคดีทางกฎหมายกับนายหน้าและผู้ค้ำมนุษย์ที่จะนำมา ประกอบการตัดสินใจว่าจะสามารถส่งเด็กที่ผู้เสียหายกลับภูมิลำเนาได้อย่างปลอดภัย และไม่กลับ เข้าสู่วงจรการค้ามนุษย์อีก ปัญหาการขาดข้อมูลด้านถิ่นที่อยู่อาศัยที่แท้จริงของเด็กต่างชาติเพื่อ สืบหาครอบครัว เนื่องจากโดยสภาพปัญหาของผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ มักไม่มีเอกสาร ประจำตัวอยู่ที่ตน หรือถูกนายหน้าหรือนายจ้างเก็บไปเพื่อเป็นข้อผูกมัดต่อรอง และบางครั้งสืบ พบว่าเด็กเป็นบุคคลไร้สัญชาติ ไม่มีสถานภาพการเป็นพลเมืองของประเทศใด

5.5.5 ปัญหาความโปร่งใสในการดำเนินงาน

ปัญหาการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐที่เปิดทางและอำนวยความสะดวกให้ขบวนการค้ามนุษย์นำพาเด็กต่างชาติเข้ามาแสวงประโยชน์จากการใช้แรงงาน ปัญหานี้มักจะเกิดขึ้นใน กลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐระดับกลางและระดับล่างที่รับผลประโยชน์จากการค้ามนุษย์ หรือช่วยปกป้อง ขบวนการเหล่านี้ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ตำรวจท้องที่ และเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองบริเวณ ชายแดนที่ถูกเพ่งเล็งว่ากระทำการทุจริตเพื่อช่วยเหลือทั้งทางตรงและทางอ้อมในการขนส่งแรงงาน ข้ามชาติเหล่านี้ ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งมองว่าเป็นเพราะเจ้าหน้าที่ตำรวจมีรายได้ต่ำ และเคยชินกับการรับ สินบนเพื่อเสริมรายได้ (กระทรวงต่างประเทศ สหรัฐอเมริกา, 2546: 7)

การก่อตัวของเครือข่ายขบวนการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นไปพร้อมๆ กับการสร้าง ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับเจ้าหน้าที่ของรัฐบางส่วน รวมถึงนักธุรกิจ นายจ้าง หรือผู้มีอิทธิพลใน ท้องถิ่น ทำให้ขบวนการค้าแรงงานข้ามชาติสามารถดำรงอยู่ได้ และนับวันจะยิ่งขยายตัว จึงยากที่ จะจัดการให้หมดสิ้นไป ดังตัวอย่างที่ปรากฏเป็นข่าวตามหน้าหนังสือพิมพ์และสื่อต่างๆ ในขณะนี้ นอกจากจะมีขบวนการค้าแรงงานข้ามชาติแล้วยังมีขบวนการเคลื่อนย้ายแรงงานต่างชาติข้าม พื้นที่การทำงานจากบริเวณชายแดนไปยังพื้นที่ชั้นในของประเทศ หรือตามจังหวัดใหญ่ๆ ที่มีความ ต้องการจ้างแรงงานต่างชาติสูง ซึ่งปัญหาขบวนการเคลื่อนย้ายแรงงานนี้ทวีความรุนแรงมากขึ้น เนื่องจากมีเจ้าหน้าที่รัฐบางคนรับเงินจากนายจ้างหรือผู้ประกอบการมาทำหน้าที่นายหน้ารวบรวม แรงงานต่างชาติจากพื้นที่ชายแดนให้ โดยได้ค่าหัวคนละประมาณ 1,000 บาท ทำให้แรงงานที่ ต้องการเข้าไปทำงานในพื้นที่ชั้นในอย่างถูกกฎหมายต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มสูงขึ้นด้วยถึงคนละ 10,000 – 12,000 บาท (ผู้จัดการออนไลน์, 29 สิงหาคม 2548)

นอกจากนี้ มีปัญหาการทุจริตในขั้นตอนของการดำเนินคดีกับนายจ้าง หรือนายหน้า คำนุษย์ โดยเฉพาะนายจ้าง หากพบว่าเป็นผู้ที่มีสถานภาพทางเศรษฐกิจดี หรือมีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับเจ้าหน้าที่ตำรวจหรืออัยการ ทำให้การดำเนินคดีบางครั้งเกิดความล่าช้า และยืดเยื้อ ในขณะที่นายจ้างบางรายอาจใช้อิทธิพลข่มขู่ หรือหลบเลี่ยงความผิด และสามารถกลับไปประกอบกิจการที่มีการลักลอบใช้แรงงานเด็กต่างชาติเหมือนเดิม เช่น กรณีฟาร์มเลี้ยงเป็ด จังหวัดราชบุรี เจ้าของฟาร์มเป็นผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ และใช้เส้นสายหลบเลี่ยงความผิดที่มีการบังคับใช้แรงงานอย่างไม่เป็นธรรม ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถดำเนินคดีใดๆ ได้ เมื่อมีแรงงานเด็กต่างชาติหลบหนีออกมาและให้ข้อมูลว่ามีการใช้แรงงานเด็กต่างชาติในฟาร์มนั้นจริง เจ้าหน้าที่จึงเข้าไปตรวจสอบการใช้แรงงานแต่ก็ไม่พบความผิดปกติใด เพราะนายจ้างรู้ตัวก่อน และมีการนำเอาแรงงานต่างชาติที่ถูกกฎหมายออกมาทำงาน โดยปกปิดซ่อนเร้นแรงงานเด็กไว้ เป็นต้น (แรงงานเด็กต่างชาติ, **สัมภาษณ์**, 16 พฤษภาคม 2548)

5.6 บทวิเคราะห์กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติและปัจจัยที่ส่งผลต่อการดำเนินงาน

5.6.1 บทวิเคราะห์กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนสำคัญ หลังจากมีการตรากฎหมายหรือพระราชบัญญัติเรียบร้อยแล้ว ซึ่งในการนำนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องไปปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์แห่งการคุ้มครองและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติ มีขั้นตอนดังต่อไปนี้

1. การแปลความกฎหมาย หรือพระราชบัญญัติ หรือนโยบายในรูปแบบอื่นๆ ในขั้นตอนนี้เป็น การแปลงวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ในกฎหมายหรือพระราชบัญญัติซึ่งโดยปกติมักจะ กว้าง คลุมเครือ และกำกวมให้เป็นโครงการหรือกิจกรรมที่ชัดเจน และเป็นรูปธรรม (สุภชัย ยาวะ-ประภาส, 2548: 100) สำหรับกรณีของแรงงานเด็กต่างชาติ มีเงื่อนไขสำคัญที่จะต้องพิจารณาคือ เนื่องจากไม่มีนโยบายและมาตรการเฉพาะเจาะจงสำหรับแรงงานเด็กต่างชาติที่จะสามารถนำมา บังคับใช้ได้อย่างครอบคลุมทุกมิติของปัญหา เพราะแรงงานเด็กต่างชาติหนึ่งคนจะประสบปัญหา ที่มีความซับซ้อนมากกว่าหนึ่งปัญหา เช่น การตกอยู่ในสถานภาพผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิด กฎหมาย ปัญหาการเอาผิดเอาเปรียบจากการใช้แรงงาน ปัญหาการทารุณกรรมทั้งทางร่างกาย และจิตใจ ปัญหาการล่องละเมิดทางเพศ เป็นต้น ดังนั้น จึงต้องอาศัยการตีความจากหลายๆ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานเด็กต่างชาติในฐานะเป็นกลุ่มเป้าหมายหนึ่ง ซึ่งในทางปฏิบัติมักจะ ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจหรืออำนาจในการตีความกฎหมายของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเป็นสำคัญ

นอกจากนี้ การที่มีหลายหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้องในการคุ้มครองและช่วยเหลือแรงงาน เด็กต่างชาติ และแต่ละหน่วยงานก็จะมีกลุ่มเป้าหมายหลักในการดำเนินงานของตนเอง ทำให้

เจ้าหน้าที่แต่ละสังกัดหน่วยงานใช้อำนาจในการตีความกฎหมายและเลือกใช้กฎหมายกับแรงงานเด็กต่างชาติตามนโยบายที่หน่วยงานตนเองยึดถืออยู่เป็นหลัก ยกตัวอย่างเช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งเป็นด่านแรกในการเข้าถึงตัวแรงงานเด็กต่างชาติทั้งจากเข้ากวาดล้างจับกุมแรงงานต่างชาติ การเข้าช่วยเหลือจากสถานประกอบการตามคำร้องเรียน หรือแรงงานเด็กต่างชาติที่หนีออกมาขอความช่วยเหลือเอง จะนำหลักการควบคุมตามกฎหมายคนเข้าเมืองมาใช้ บางกรณีไม่มีการประสานงานและส่งต่อไปยังหน่วยงานที่ให้ความคุ้มครองอย่างแรงงานจังหวัด หรือพัฒนาสังคมและสวัสดิการจังหวัดทำให้เด็กไม่ได้รับการคุ้มครองและช่วยเหลือตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานและกฎหมายคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ กรณีแรงงานเด็กต่างชาติดังกล่าวแตกต่างจากการดำเนินงานกรณีการค้าเด็กและหญิงซึ่งมีหลายกฎหมายและหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่เนื่องจากมีบันทึกข้อตกลง เรื่อง แนวปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชนเป็นกรอบสำหรับให้แต่ละหน่วยงานนำกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาใช้ในการดำเนินการให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน จึงลดปัญหาในการตีความกฎหมายหรือการเลือกใช้กฎหมาย นอกจากนี้จะมีปัจจัยอื่นเข้ามาเกี่ยวข้องทำให้การดำเนินงานไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เช่น การรับรู้ และความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานต่อกฎหมายและบันทึกข้อตกลง เป็นต้น

2. การรวบรวมทรัพยากร ได้แก่ บุคลากร งบประมาณ เครื่องมือเครื่องใช้ และวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ที่จำเป็นเพื่อดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ดังนั้น การแปลงวัตถุประสงค์ของกฎหมายไปสู่รูปแบบของกิจกรรมที่ชัดเจน และมีความสอดคล้องกับสภาพปัญหาที่ต้องดำเนินการแก้ไขอยู่ในปัจจุบันจะส่งผลให้การจัดสรรทรัพยากรในการดำเนินงานดังกล่าวเป็นไปอย่างเหมาะสมและเอื้อต่อการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพในที่สุด

- ด้านบุคลากร สำหรับการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 การตรวจแรงงานปกติซึ่งจะตรวจการใช้แรงงานโดยรวมทั้งคนไทยและคนต่างชาติ ไม่มีการแยกสัญชาติ ทำให้ไม่มีการจัดพนักงานตรวจแรงงานหรือบุคลากรที่เกี่ยวข้องที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับกรณีการตรวจแรงงานเด็กต่างชาติ เช่น พนักงานตรวจแรงงานที่มีความรู้ในเรื่องปัญหาแรงงานต่างชาติด้านภาษาถิ่นของแรงงานเด็กต่างชาติ จึงเกิดปัญหาในทางปฏิบัติเนื่องจากการจัดสรรบุคลากรที่ไม่เหมาะสมทำให้พนักงานตรวจแรงงานไม่รู้เท่าทันการหลบเลี่ยงกฎหมายคุ้มครองแรงงานของนายจ้าง มีการหลบซ่อนตัวแรงงานเด็กต่างชาติไม่ให้ตรวจพบหรือหากตรวจพบก็มีปัญหาในการสื่อสารจึงไม่สามารถได้ข้อมูลที่แท้จริงเกี่ยวกับอายุของเด็กและสภาพการทำงาน ส่วนการดำเนินงานเพื่อคุ้มครองและช่วยเหลือแรงงานเด็กต่างชาติที่เป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ มีการพัฒนารูปแบบการทำงานเป็นแบบทีมสหวิชาชีพ ทำให้เกิดการ

ระดมความร่วมมือจากผู้ปฏิบัติงานหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องในรายวิชาชีพและมีความชำนาญ เฉพาะทางในแต่ละปัญหา การดำเนินงานจึงครอบคลุมในทุกมิติของปัญหาที่แรงงานเด็กต่างชาติ ที่เป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์นั้นประสบ

- **ด้านงบประมาณ** จากการติดตามผลการดำเนินงานพบว่า ยังไม่มีการตั้ง งบประมาณโดยตรงเฉพาะการดำเนินงานกับกลุ่มแรงงานเด็กต่างชาติ จึงต้องอาศัยงบประมาณ ประจำปีของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับการสนับสนุนจากแหล่งทุนภายนอก เช่น องค์การ ระหว่างประเทศ และองค์การพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ โดยได้รับเงินทุนสนับสนุนเป็นราย โครงการหรือเฉพาะบางประเด็น เช่น งบประมาณในการส่งกลับได้รับการสนับสนุนจากองค์การ ระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) เป็นต้น อาจกล่าวได้ว่าการจัดสรรงบประมาณยังไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมี ภารกิจที่กว้างขวาง และมีภารกิจหลักของตนเองอยู่ บางหน่วยงานต้องดูแลทั้งคนไทยและคน ต่างชาติ ส่วนภารกิจเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติไม่ใช่ภารกิจโดยตรง หรือเป็น ภารกิจพิเศษที่ได้รับมอบหมาย ทำให้ต้องเกลี้ยงบประมาณ และทรัพยากรในการดำเนินงานอื่นๆ ที่มีอยู่อย่างจำกัดลงไปในการกิจดังกล่าวด้วย

- **ทรัพยากรที่จำเป็นในการดำเนินงานอื่นๆ** มีความพยายามในการจัดทำ ฐานข้อมูลเรื่องแรงงานต่างชาติและเด็กต่างชาติในประเทศซึ่งนอกจากจะมีความสำคัญต่อการ กำหนดนโยบายแล้ว ยังเป็นแหล่งข้อมูลสำหรับผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปใช้ประกอบ ในการวิเคราะห์สภาพปัญหาก่อนการวางแผนปฏิบัติการ รวมถึงในขั้นตอนของการดำเนินงานด้วย นอกจากนี้ มีการจัดสรรเครื่องมือเครื่องใช้ที่จำเป็นในการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย เช่น เครื่องมือใน การสื่อสารเพื่อเปิดรับการแจ้งเหตุ เป็นต้น การจัดสถานที่พักพิงชั่วคราวหรือบ้านพักสำหรับ แรงงานเด็กต่างชาติที่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ มีทั้งหมด 6 แห่งทั่วประเทศ ส่วนแรงงาน เด็กต่างชาติที่ไม่เข้าข่ายเป็นผู้เสียหายจะถูกส่งตัวไปยังห้องกักกันของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ซึ่งก็มีปัญหาเรื่องความเหมาะสมในการจัดเป็นสถานที่สำหรับรองรับเด็ก และปัญหาความแออัด ของสถานที่

3. **การวางแผน** มีการวางแผนตามภารกิจหลักของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครอง และแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติ และการวางแผนทำงานร่วมกันในทีมสหวิชาชีพเป็นรายกรณี ไป นอกจากนี้ มีการวางแผนการจัดกิจกรรมส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมาย เช่น การจัดประชุมเชิง ปฏิบัติการทั้งในส่วนกลางและในส่วนภูมิภาค เพื่อซักซ้อมความเข้าใจ ให้ความรู้กับผู้บริหาร ระดับสูงและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน ตลอดจนการพัฒนาทักษะและเทคนิคในการดำเนินงาน เพื่อ แก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ เป็นต้น

4. การจัดองค์การ ในส่วนของการดำเนินงานตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานของหน่วยงานภาครัฐ มีกลุ่มงานส่งเสริมและพัฒนาเครือข่ายคุ้มครองแรงงานเป็นหน่วยงานกลางทำหน้าที่ทั้งการกำหนดนโยบาย และประสานงานไปยังแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อคุ้มครองและช่วยเหลือแรงงานเด็กต่างชาติหากมีการแจ้งเหตุเข้ามาหรือตรวจแรงงานพบ ซึ่งภารกิจหลักของกลุ่มงานส่งเสริมฯ คือ การดำเนินงานคุ้มครองแรงงานในภาพรวมทั้งแรงงานไทยและแรงงานต่างชาติ ไม่มีการจัดแยกกลุ่มงานหรือจัดสรรเจ้าหน้าที่เพื่อมาดูแลเรื่องการคุ้มครองแรงงานต่างชาติโดยเฉพาะ สำหรับการจับตาทบทวนหน้าที่ขององค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านแรงงานเด็กต่างชาติ เช่น มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก จะเป็นหน่วยงานหลักในการประสานและส่งต่องานกับหน่วยงานภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงทำหน้าที่เป็นตัวแทนเด็กในทางกฎหมายเพื่อเรียกร้องสิทธิให้มีการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด เช่น นายจ้าง นายหน้า หรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการค้าแรงงานเด็ก เป็นต้น

ในด้านการดำเนินงานเพื่อคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์มีสำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาค้าหญิงและเด็กเป็นหน่วยงานหลักที่ดำเนินการคุ้มครองและช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์อย่างครบวงจร ตั้งแต่การรับแจ้งเหตุ การช่วยเหลือจากสถานประกอบการหรือสถานที่ที่หญิงและเด็กอาศัยอยู่ ประสานงานกับตำรวจและเจ้าหน้าที่กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเพื่อดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดทางอาญาและเรียกร้องสิทธิตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน การส่งเข้าบ้านพักของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการในระหว่างรอการดำเนินคดีและเตรียมความพร้อมก่อนส่งกลับ ตลอดจนการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานในประเทศต้นทางเพื่อสืบหาครอบครัวของเด็กที่เป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ และดำเนินการส่งกลับ

5. การดำเนินงาน การดำเนินงานเพื่อคุ้มครองและแก้ไขปัญหาลูกจ้างต่างชาติมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบในการทำงานจากเดิมที่ “กฎเดียวใช้กับทุกคน” คือ การทำงานในลักษณะยึดกฎหมายเป็นตัวตั้งแล้วปรับกรณีปัญหาของเด็กให้เข้ากับกฎหมาย เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองพบแรงงานเด็กต่างชาติจะเน้นจับกุมฐานหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายและผลักดันกลับ โดยไม่ได้พิจารณาให้ความคุ้มครองและแก้ไขปัญหาค่าอื่น ๆ ที่เด็กประสบด้วย เป็นต้น มาเป็นการทำงานแบบ “เด็กคนเดียวยุติหลายกฎหมาย” คือ นำเอาปัญหาที่เด็กประสบในทุกด้านเป็นตัวตั้ง แล้วนำหลายๆ กฎหมายมาปรับใช้ เช่น กรณีแรงงานเด็กต่างชาติที่เป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์จะมีการนำกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแต่ละปัญหาที่เด็กประสบมาปรับใช้ ทั้งกฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ กฎหมายอาญา และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

จากการศึกษาและวิเคราะห์กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อคุ้มครองและแก้ไข ปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติพบว่าการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอนยังไม่สมบูรณ์ และมีปัญหาใน บางขั้นตอนที่สำคัญคือ การแปลความนโยบายและกฎหมายเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ ถือเป็นขั้นตอน ที่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่ประสบปัญหามากที่สุด เนื่องจากข้อจำกัดทางด้านการรับรู้และ ความเข้าใจต่อวัตถุประสงค์ของนโยบายและกฎหมายของเจ้าหน้าที่ ตลอดจนทัศนคติส่วนตัวของ เจ้าหน้าที่เอง ส่วนอีกขั้นตอนที่ประสบปัญหาคือ การรวบรวมทรัพยากรโดยเฉพาะทางด้าน บุคลากรและงบประมาณ พบว่ายังไม่สามารถจัดสรรทรัพยากรได้อย่างสอดคล้องกับการ ดำเนินงานด้านแรงงานเด็กต่างชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับทั้งผู้กำหนดนโยบาย และผู้ที่ทำหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติว่าให้ความสำคัญกับปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติมากน้อย เพียงใด ซึ่งจากผลการดำเนินงานที่ผ่านมาสะท้อนให้เห็นว่ารัฐยังไม่มี การปรับตัวในเรื่องนี้ เท่าที่ควร เห็นได้จากยังไม่มี การจัดเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการด้านแรงงานเด็กต่างชาติโดยเฉพาะ จึง ไม่เท่าทันและสอดคล้องกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริง ในขณะเดียวกันก็ไม่มี การตั้งงบประมาณที่ คำนึงถึงการนำไปใช้เพื่อกลุ่มแรงงานเด็กต่างชาติด้วย การเกลี้ยงบประมาณจากของภารกิจหลัก ของหน่วยงานมาใช้ในการดำเนินการเรื่องแรงงานเด็กต่างชาติจึงทำได้อย่างจำกัด

5.6.2 ปัจจัยที่ส่งผลต่อการดำเนินงานคุ้มครองและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติ

ปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติที่นับวันจะยิ่งทวีความรุนแรงและซับซ้อนมากยิ่งขึ้น นอกจาก จะสามารถอธิบายได้ด้วยปัจจัยที่ส่งผลต่อการเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทยของแรงงาน เด็กต่างชาติ อันได้แก่ ปัจจัยผลักดัน ปัจจัยดึงดูด ปัจจัยเร่งและสนับสนุนแล้ว ยังต้องพิจารณาถึง ความสำคัญของนโยบายและมาตรการ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการนำนโยบายเหล่านั้นไป ปฏิบัติ ที่มีส่วนกำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการแก้ไขปัญหา ซึ่งสามารถสรุปปัจจัย หลักๆ ที่ส่งผลต่อการดำเนินงานเพื่อคุ้มครองและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติ ได้ดังนี้

1. ลักษณะของนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ประเภทของนโยบาย ความ ชัดเจนของนโยบาย ความเห็นพ้องต้องกันในวัตถุประสงค์ของนโยบาย การสนับสนุนนโยบายและ ความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ ปัจจัยทางนโยบายเหล่านี้ล้วนส่งผลต่อการทำความเข้าใจและ ตีความกฎหมายของผู้ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

ปัญหาสำคัญที่พบจากการประมวลนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้อง คือ การไม่มี นโยบายและมาตรการใดที่สามารถนำมาบังคับใช้กับแรงงานเด็กต่างชาติได้อย่างครอบคลุมในทุก มิติของปัญหาถือเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการให้ความคุ้มครองแรงงานเด็กต่างชาติในประเทศไทย ถึงแม้จะมีกฎหมายคุ้มครองแรงงานเด็กที่มีหลักการให้ความคุ้มครองแรงงานทุกคนที่ทำงานใน

ประเทศไทยโดยไม่มีทางเลือกปฏิบัติ ไม่ว่าจะแรงงานต่างชาติดังกล่าวจะเข้าเมืองโดยถูกกฎหมายหรือไม่ และได้รับอนุญาตให้ทำงานหรือไม่ แต่ในทางปฏิบัติ พบว่ากฎหมายยังขาดความชัดเจนและไม่มีรายละเอียดเกี่ยวกับการปฏิบัติงานที่จะเชื่อมโยงไปถึงกลุ่มเป้าหมายที่เป็นแรงงานเด็กต่างชาติซึ่งประสบกับปัญหาที่ซับซ้อนมากกว่าแรงงานเด็กไทยได้ เช่น สถานภาพผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายทำให้ไม่สามารถเข้าถึงกลไกการคุ้มครอง ประเภทการทำงานที่มีลักษณะซ่อนเร้น ปิดบัง และเสี่ยงต่อการถูกเอาเปรียบ หรือถูกทารุณกรรมได้มากกว่า เป็นต้น ปัญหาเรื่องความชัดเจนของนโยบายยังพบในนโยบายการจัดการแรงงานข้ามชาติที่ไม่มีการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับแรงงานเด็กต่างชาติไว้ เช่น การกำหนดอายุขั้นต่ำที่จะจดทะเบียนแรงงานต่างชาติได้ อีกทั้งไม่มีระบบการคัดกรองแรงงานเด็กหรือวิธีการพิสูจน์อายุที่แท้จริงของแรงงานเด็ก ทำให้นายจ้างอาศัยช่องว่างนี้นำเด็กต่างชาติมาจดทะเบียนทำงาน

นอกจากนี้ นโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องบางประเภทที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงค่านิยม และทัศนคติในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ จะส่งผลต่อการยอมรับและปฏิบัติตามนโยบายนั้นๆ เช่น พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์และเด็ก พ.ศ. 2540 มีเป้าหมายเพื่อคุ้มครองและช่วยเหลือเด็กและหญิงที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ในฐานะผู้เสียหาย โดยเฉพาะเด็กและหญิงต่างชาติที่เข้าประเทศไทยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์จะได้รับการยกเว้นจากการถูกดำเนินคดีฐานหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย พร้อมทั้งให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือเช่นเดียวกับผู้เสียหายที่เป็นคนไทย ซึ่งในทางปฏิบัติ เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ที่ประสบปัญหาในการนำกฎหมายดังกล่าวไปบังคับใช้ คือ เจ้าหน้าที่ตำรวจ และเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองที่ยึดหลักการควบคุมอยู่ ส่วนหนึ่งมาจากปัญหาทางนโยบายเองที่ไม่สอดคล้องกับค่านิยมหรือประสบการณ์การทำงานที่ผ่านมาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายควบคุมคนต่างชาติ ประกอบกับการรับรู้และความเข้าใจต่อวัตถุประสงค์ของกฎหมายในระยะเริ่มแรกที่มีการตรากฎหมายนั้น ยังไม่มีเท่าที่ควร หรือหากมีการรับรู้กฎหมาย ก็ยังมีความเข้าใจต่อกฎหมายอย่างไม่ถูกต้อง โดยเฉพาะ การขาดความเข้าใจต่อกระบวนการแยกผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์จากแรงงานต่างชาติหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานตามด่านตรวจเข้าเมืองบริเวณชายแดน ซึ่งยังไม่มีการทำ ความเข้าใจนโยบายและกฎหมายเรื่องการค้าเด็กและหญิงอย่างจริงจัง อีกทั้งไม่มีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน ทำให้เด็กและหญิงต่างชาติ รวมถึงแรงงานเด็กต่างชาติส่วนมากถูกผลักดันกลับประเทศในฐานะคนเข้าเมืองผิดกฎหมายโดยทั่วไป (มูลนิธิผู้หญิง, 2547: 7)

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่มีบันทึกข้อตกลงที่เป็นแนวทางปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและองค์กรเอกชนในการดำเนินงานกรณีการค้าเด็กและหญิง

ฉบับที่ 1 ใน ปี พ.ศ .2542 และฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2546 มาเป็นกลไกเสริมในการบังคับใช้กฎหมายประกอบกับการจัดประชุมซักซ้อมความเข้าใจอย่างต่อเนื่อง ทำให้เกิดความชัดเจนทั้งวัตถุประสงค์และการจำแนกกลุ่มเป้าหมายที่ต้องดำเนินการ และส่งผลให้แต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความเข้าใจและตระหนักในบทบาทหน้าที่ของตนเองต่อการคุ้มครองและช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์มากขึ้น

2. ขีดความสามารถขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ พิจารณาจากสภาพแวดล้อมภายในองค์กรที่มีผลต่อการปฏิบัติงาน ได้แก่ การจัดโครงสร้างภายในองค์กร ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานและผู้ปฏิบัติ ความสามารถในการบริหารงาน ความพร้อมในด้านทรัพยากรทางการบริหาร การติดต่อสื่อสาร สั่งการ ติดตามและประเมินผล

จากการติดตามผลการดำเนินงานพบว่าหน่วยงานทั้งภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนที่ให้ความคุ้มครองด้านแรงงานมีข้อจำกัดในการดำเนินงาน ทำให้ไม่เท่าทันกับปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติในปัจจุบัน เห็นได้จากตัวเลขแรงงานเด็กต่างชาติที่ได้รับการช่วยเหลือที่มาจากกระทรวงแรงงานมีน้อยมาก (เจ้าหน้าที่กลุ่มงานส่งเสริมและพัฒนาเครือข่ายคุ้มครองแรงงาน, **สัมภาษณ์**, 16 สิงหาคม 2547) แต่กลับมีกรณีที่แรงงานเด็กต่างชาติซึ่งทนกับสภาพการทำงานที่โหดร้ายทารุณไม่ไหวหนีออกมาขอความช่วยเหลือมากกว่า ทั้งนี้ เนื่องจากหน่วยงานไม่มีการพัฒนาความสามารถในการวิเคราะห์สถานการณ์ปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติ และวิธีการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายดังกล่าว ในขณะที่นายจ้างมีการปรับเปลี่ยนวิธีการซ่อนเร้นปิดบังการใช้แรงงานเด็กต่างชาติเพื่อหลบเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานตลอดเวลา ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านคุ้มครองแรงงานจึงควรมีนโยบายที่เข้มงวดต่อการเข้าตรวจแรงงานเชิงรุกในสถานประกอบการต่างๆ และพัฒนาศักยภาพของพนักงานตรวจแรงงานและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการตรวจการใช้แรงงานเด็กต่างชาติ เพื่อป้องกันไม่ให้นายจ้างหลบเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ไปพร้อมๆ กับการคุ้มครองแรงงานเด็กต่างชาติจากสภาพการทำงานที่เลวร้ายและการทารุณกรรมทั้งทางร่างกายและจิตใจ

ในปัจจุบันหลายหน่วยงานที่ทำงานด้านคุ้มครองแรงงานเด็กทั้งภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรระหว่างประเทศ เช่น กลุ่มงานส่งเสริมและพัฒนาเครือข่ายคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก และโครงการระหว่างประเทศว่าด้วยการแก้ไขปัญหาลูกจ้างเด็ก องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ เป็นต้น มีการปรับตัวในการทำงานไปตามแนวโน้มของนโยบายที่ได้รับความสำคัญในขณะนั้น รวมถึงกระแสจากภายนอกประเทศ คือ การขยายขอบเขตการทำงานไปยังประเด็นปัญหาการค้ามนุษย์ซึ่งกำลังได้รับความสนใจอย่างมากทั้งในระดับภูมิภาคและระดับประเทศ โดยหน่วยงานดังกล่าวได้หันไปให้ความสำคัญกับกลุ่มแรงงาน

เด็กที่เป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์มากขึ้น มีการนำเอาเครื่องมือและกลไกในระดับชาติที่เกี่ยวกับการค้าเด็กและหญิงมาใช้ประโยชน์ในการทำงานให้ความช่วยเหลือ ป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก ตัวอย่างเช่น กลุ่มงานส่งเสริมและพัฒนาเครือข่ายคุ้มครองแรงงานได้จัดทำ “ขั้นตอนการให้ความช่วยเหลือแรงงานเด็ก” เป็นคู่มือที่นำเอาเนื้อหาของบันทึกข้อตกลง ฯ กรณีการค้าเด็กและหญิงมาใช้โดยตรง นอกจากนี้ โครงการแรงงานเด็กของมูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็กได้เน้นให้ความสำคัญกับกลุ่มเป้าหมายแรงงานเด็กต่างชาติที่เป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์มากขึ้น และใช้ประโยชน์จากการเข้าเป็นสมาชิกเครือข่ายการทำงานเรื่องกรรมมนุษย์เพื่อเป็นเวทีสำหรับผลักดันเรื่องแรงงานเด็กให้ทุกฝ่ายเห็นความสำคัญ

สำหรับหน่วยงานที่ทำงานให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ถือว่ามีความพร้อมทั้งความสามารถในการบริหารจัดการ ทรัพยากรในการบริหารทั้งบุคลากรและงบประมาณ และความสามารถของผู้นำในหน่วยงานที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ตัวอย่างเช่น คณะอนุกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการค้าเด็กและหญิงเป็นกลไกสำคัญในการผลักดันระดับนโยบายและแผนระดับชาติให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้นในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าเด็กและหญิง ผู้อำนวยการสถานแรกรับ และสถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพที่รองรับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เป็นผู้ที่มีความสามารถในการระดมความสนับสนุนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในทุกๆ ฝ่ายให้มาร่วมกันแก้ไขปัญหา มีทัศนคติที่เปิดกว้างและยอมรับการทำงานร่วมกับหลายฝ่าย โดยเปิดโอกาสให้องค์กรพัฒนาเอกชนเข้าไปจัดโครงการบำบัดฟื้นฟูแก่ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ รวมถึงการฝึกอบรมบุคลากรภายในหน่วยงานให้มีความรู้และเข้าใจต่อนโยบายและมาตรการที่ออกมาใหม่

3. บุคลากรและทรัพยากรทางการบริหารอื่นๆ พิจารณาจากภูมิหลัง ค่านิยม ศักยภาพและความร่วมมือสนับสนุนของผู้ปฏิบัติ รวมถึงการได้รับความสนับสนุนทรัพยากรทางการบริการที่สำคัญอื่นๆ ได้แก่ งบประมาณ อุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ และเทคโนโลยีต่างๆ ให้เหมาะสมพอเพียงต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานเพื่อคุ้มครองและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติเป็นอีกปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้การดำเนินงานยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากยังไม่สามารถเข้าถึงเพื่อให้ความคุ้มครองแรงงานเด็กต่างชาติได้ทุกกลุ่ม ถึงแม้จะมีความก้าวหน้าในการให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือแรงงานเด็กต่างชาติที่เป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์อันเป็นผลมาจากความก้าวหน้าทางนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการค้าเด็กและหญิง แต่สำหรับกลุ่มแรงงานเด็กต่างชาติที่ไม่เข้าข่ายผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ และกลุ่มที่ยังคงทำงานอยู่ในตลาดแรงงานไร้ฝีมือระดับล่างในประเทศไทยยังไม่ได้รับความสำคัญ และไม่มีโอกาสในการเข้าถึง

กลไกการคุ้มครองสิทธิที่มีอยู่ ซึ่งส่วนหนึ่งเนื่องมาจากปัจจัยส่วนบุคคลของเจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติงาน เช่น ทศนคติของเจ้าหน้าที่รัฐบางส่วนที่มุ่งเน้นการจับกุมแรงงานต่างชาติที่หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายมากกว่าการให้ความคุ้มครอง หรือการขาดความรู้ความชำนาญเฉพาะทางของเจ้าหน้าที่ที่มาดูแลแรงงานเด็กต่างชาติ เป็นต้น นอกจากนี้ ปัญหาเจ้าหน้าที่รัฐไม่ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามนโยบาย เนื่องจากมีการติดสินบนเจ้าหน้าที่รัฐให้ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ หรือเจ้าหน้าที่รัฐเป็นผู้กระทำการทุจริตเสียเองโดยมีส่วนร่วมในกระบวนการค้าแรงงานเด็ก ทำให้การดำเนินงานเพื่อป้องกันไม่ให้มีการค้าแรงงานเด็กต่างชาติเข้ามาในประเทศไทยทำได้ยากลำบากยิ่งขึ้น และปัญหาการใช้แรงงานเด็กต่างชาติก็จะมีทวีความรุนแรงและซับซ้อนมากขึ้นด้วย

อย่างไรก็ตาม จากประสบการณ์การทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับแรงงานเด็กต่างชาติ ประกอบกับการพัฒนารูปแบบการทำงานร่วมกันทั้งแบบเครือข่ายการทำงาน และทีมสหวิชาชีพ มีการจัดประชุมซักซ้อมความเข้าใจและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นต่อการทำงานกันอย่างต่อเนื่อง ทำให้บุคลากรที่เกี่ยวข้อง เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจท้องที่ เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง พนักงานตรวจแรงงาน เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นของรัฐ เป็นต้น มีทัศนคติเชิงบวกต่อการทำงานกับแรงงานเด็กต่างชาติมากขึ้น รวมถึงการทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง มีการปรับการทำงานเข้าหากันมากขึ้นระหว่างหน่วยงานที่เน้นหลักการควบคุมกับหน่วยงานที่เน้นหลักการคุ้มครอง แต่การปรับเปลี่ยนทัศนคติและวิธีการทำงานดังกล่าวยังจำกัดอยู่เฉพาะตัวบุคคล ยังไม่สามารถเปลี่ยนแปลงในเชิงระบบได้ ซึ่งต้องอาศัยระยะเวลาในการทำงานร่วมกันต่อไป

4. ความสัมพันธ์และการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่สามารถดำเนินการได้โดยอาศัยหน่วยงานเพียงหน่วยงานเดียว จำเป็นต้องมีหลายหน่วยงานจากทุกภาคส่วนเข้ามาเกี่ยวข้อง จึงต้องอาศัยการประสานงานที่มีประสิทธิภาพ และมีการสื่อสารกันระหว่างหน่วยงาน หรือแม้แต่ภายในหน่วยงานเองก็ต้องมีการสื่อสารที่เปิดกว้าง ชัดเจนและเข้าใจง่าย ที่สำคัญคือ ผู้ปฏิบัติงานต้องรับรู้และเข้าใจในทิศทางเดียวกัน

ปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติเป็นปัญหาที่มีความซับซ้อนและเชื่อมโยงกับอีกหลายประเด็นปัญหา ในการดำเนินงานเพื่อคุ้มครองและแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงมีหลายหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้องในแต่ละประเด็นปัญหา ดังนั้น การประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การดำเนินงานตามนโยบายและมาตรการเพื่อคุ้มครองและแก้ไขปัญหาระหว่างแรงงานเด็กต่างชาติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและครอบคลุมในทุกมิติของปัญหา ซึ่งจากการติดตามผลการดำเนินงานที่ผ่านมาพบว่าการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความก้าวหน้าไปมาก โดยเฉพาะการพัฒนารูปแบบการทำงานร่วมกันเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหา

การค้าเด็กและหญิง ที่หลักๆ คือ เครือข่ายการทำงาน และทีมสหวิชาชีพ นอกจากนี้ ยังมี การพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการ และความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างบุคลากรที่เกี่ยวข้องซึ่งมีส่วนสนับสนุนให้การประสานงานเป็นไปอย่างคล่องตัวมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เป็นผลมาจากประสบการณ์การทำงานร่วมกันมาอย่างยาวนาน และการได้พบปะเจอกันตามที่ประชุมต่างๆ ที่จัดอย่างต่อเนื่องเพื่อซักซ้อมความเข้าใจในกฎหมาย และบันทึกข้อตกลงฯ กรณีการค้าเด็กและหญิง เมื่อได้ร่วมแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และปัญหา และอุปสรรคในการทำงานก่อให้เกิดความเข้าใจในบทบาทหน้าที่และวัฒนธรรมองค์กรของหน่วยงานอื่นๆ มากขึ้น

ในขณะที่การประสานความร่วมมือเพื่อดำเนินการคุ้มครองสิทธิแรงงานเด็กต่างชาติ ในขณะทำงานยังไม่มีควมก้าวหน้าอย่างเป็นรูปธรรม ถึงแม้มีการกำหนดรูปแบบการประสานการตรวจแรงงานร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่สวัสดิการและคุ้มครองแรงงานและเจ้าหน้าที่ตำรวจในคู่มือปฏิบัติการเรื่องแรงงานเด็กของเจ้าหน้าที่ตำรวจ (ตำรวจภูธรภาค 7, 2541: 58-59) แต่ในทางปฏิบัติ การตรวจแรงงานปกติพนักงานตรวจแรงงานของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และที่ ได้รับการแต่งตั้งทั่วประเทศ เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นนายร้อยตตำรวจตรีหรือเทียบเท่า นายร้อยตำรวจตรีขึ้นไป เป็นต้น ยังทำงานในลักษณะแยกส่วนกัน การจัดตั้งทีมที่ประกอบไปด้วยผู้ที่มีความเชี่ยวชาญด้านต่างๆ ที่เหมาะสมกับการเข้าไปตรวจการใช้แรงงานเด็กต่างชาติแทบจะไม่มี นอกจากกรณีที่มีการแจ้งเหตุหรือร้องเรียนเข้ามาจึงจะมีการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนเพื่อเข้าไปช่วยเหลือแรงงานเด็กต่างชาติจากสถานประกอบการพร้อมกัน

5. สภาพแวดล้อมภายนอก ได้แก่ ปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง เทคโนโลยี และกฎหมาย ซึ่งมีส่วนทำให้นโยบายได้รับการยอมรับหรือผลักดันให้เกิดความสำเร็จในทางปฏิบัติ

ปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอกที่สำคัญซึ่งจะส่งผลต่อการดำเนินงานเพื่อคุ้มครองและช่วยเหลือแรงงานเด็กต่างชาติในประเทศไทย ได้แก่ ประเด็นการค้ามนุษย์ที่ได้รับความสนใจอย่างมากจากหลายประเทศทั่วโลก ซึ่งส่งผลกระทบต่อการทำงานกับกลุ่มแรงงานเด็กต่างชาติที่เป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในประเทศไทย เช่น การจัดลำดับชั้นประเทศต่างๆ ในการต่อต้านการค้ามนุษย์ ในรายงานการค้ามนุษย์ประจำปี (Trafficking in Persons Report) ของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา ความร่วมมือระดับอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงเพื่อต่อต้านการค้าหญิงและเด็ก การประกาศให้การค้ามนุษย์เป็นวาระแห่งชาติที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วนเมื่อวันที่ 6 สิงหาคม พ.ศ. 2547 ความก้าวหน้าทางนโยบายและมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็กในประเทศไทย เป็นต้น ประเด็นการค้ามนุษย์ที่กำลังได้รับความสนใจนี้ถูกมองว่าทำให้

ประเด็นเรื่องแรงงานเด็กต่างชาติยิ่งถูกลดความสำคัญลงไป เห็นได้จากการรับรู้และตระหนักต่อปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทุกหน่วยงาน และคนในสังคมมีอยู่น้อยกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับทำให้ความสำคัญกับปัญหาการค้ามนุษย์ ทำให้ขาดพลังในการกระตุ้นและผลักดันประเด็นปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติเข้าสู่วาระการตัดสินใจในระดับผู้นำของประเทศเพื่อกำหนดออกมาเป็นนโยบายแก้ไขปัญหอย่างจริงจัง

สำหรับการคุ้มครองแรงงานต่างชาติถือว่ามีความก้าวหน้าในปัจจุบัน เนื่องจากมีปัจจัยด้านความก้าวหน้าในการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการแรงงานต่างชาติทั้งระบบ และการจัดทำบันทึกความเข้าใจเกี่ยวกับความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านลาว กัมพูชาและพม่าทำให้เกิดแผนยุทธศาสตร์กำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างชาติและการคุ้มครองแรงงานอย่างเท่าเทียมกับแรงงานท้องถิ่น

ปัจจัยภายนอกที่สำคัญอีกประการหนึ่งซึ่งถือเป็นตัวแปรสำคัญในการดำเนินงานคุ้มครองและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติ คือ ปัจจัยด้านนายจ้างหรือผู้ประกอบการที่มีการใช้แรงงานเด็กต่างชาติ เช่น การขาดจิตสำนึก การไม่ยอมรับและไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย การติดสินบนเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้อำนวยความสะดวกต่อการนำพาแรงงานเด็กต่างชาติเข้ามาจากประเทศเพื่อนบ้าน และให้ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ไม่จับกุมนายจ้างที่มีการใช้แรงงานอย่างเป็นธรรม เป็นต้น

โดยสรุป จากการติดตามผลการดำเนินงานตามนโยบายและกฎหมายคุ้มครองและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติ ในด้านหนึ่ง ผู้เขียนมองว่ารัฐมีความพยายามในการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ช่วงที่ปัญหาแรงงานเด็กไทยมีความรุนแรงมากขึ้น แต่เมื่อสถานการณ์แรงงานเด็กไทยเริ่มคลี่คลายลงไปโดยมีแรงงานเด็กต่างชาติเข้ามาแทนที่ในตลาดแรงงาน เนื่องจากอุปสงค์หรือความต้องการจ้างแรงงานไร้ฝีมือราคาถูกยังคงมีอยู่ รัฐกลับค่อยๆ ลดบทบาทในการป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก ในขณะที่เดียวกัน ก็มองปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติเป็นภาพเดียวกับปัญหาแรงงานต่างชาติที่ลักลอบเข้าเมืองมาทำงานโดยผิดกฎหมาย และให้ความสำคัญกับนโยบายควบคุมคนเข้าเมืองและการจัดการแรงงานต่างชาติมากกว่าการคุ้มครองสิทธิแรงงาน

ดังนั้น ในอีกด้านหนึ่งสามารถมองได้ว่าเมื่อสถานการณ์ปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติเริ่มเปิดตัวมากขึ้นเรื่อยๆ ในสังคมไทย การที่รัฐไม่ให้ความสำคัญกับการกำหนดนโยบายเพื่อเร่งรัดให้เกิดการป้องกันและแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง ย่อมแสดงให้เห็นว่ารัฐเองยอมรับการใช้แรงงานเด็กที่ยังคงมีอยู่โดยอ้อม แต่ไม่ยอมรับการย้ายถิ่นเข้ามาแสวงหางานทำของแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน ส่งผลให้การดำเนินงานในปัจจุบันมีลักษณะของการก้ำกึ่งระหว่างการควบคุมและการ

คุ้มครอง ในขณะที่ไม่มีทิศทางการดำเนินงานที่ชัดเจนในเรื่องการคุ้มครองแรงงานเด็กต่างชาติ
หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านแรงงานเด็กและแรงงาน
ต่างชาติจึงไปยึดเอานโยบายและกฎหมายด้านการค้าหญิงและเด็กที่มีความก้าวหน้าอย่างเป็น
รูปธรรมมากกว่ามาเป็นหลักในการดำเนินงาน ซึ่งหากมองในแง่ดีคือ แรงงานเด็กต่างชาติที่เป็น
ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์จะได้รับความช่วยเหลือและคุ้มครองอย่างเป็นระบบมากขึ้น แต่ใน
ขณะเดียวกัน ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่าการมุ่งให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาเมื่อแรงงานเด็ก
ต่างชาติถูกละเมิดสิทธิแล้ว ทำให้ประเด็นเรื่องการคุ้มครองสิทธิในขณะที่ทำงานถูกมองข้ามหรือถูก
ทำให้ไม่ได้รับการพูดถึงไปโดยปริยาย ทั้งนี้ ปัญหาที่แรงงานเด็กต่างชาติประสบมากที่สุดคือ
ในช่วงที่อยู่ในตลาดแรงงาน ดังที่กล่าวมาแล้วในบทสถานการณ์แรงงานเด็กต่างชาติในประเทศไทย
ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนควรมีการปรับตัวอย่างเท่าทัน
ต่อสภาพปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติที่ทวีความรุนแรงและซับซ้อนมากขึ้นในปัจจุบัน โดยพิจารณา
ปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติอย่างรอบด้านและครอบคลุมในทุกมิติที่เกี่ยวข้องกับแรงงานเด็ก
ต่างชาติ ตั้งแต่กระบวนการย้ายถิ่น การเข้าสู่ตลาดแรงงาน สภาพการทำงาน การเข้าถึงกลไกการ
คุ้มครองและบริการทางสังคมที่มีอยู่ รวมถึงการได้รับการช่วยเหลือและคุ้มครองเมื่อประสบปัญหา
เพื่อกำหนดนโยบายหรือแผนการดำเนินงานที่ควบคู่กันไประหว่างนโยบายการจัดการย้ายถิ่นที่มุ่ง
สร้างการย้ายถิ่นอย่างปลอดภัยและคุ้มครองสิทธิของผู้ย้ายถิ่น แนวทางปฏิบัติงานร่วมกันในการ
คุ้มครองแรงงานเด็กต่างชาติอย่างครบวงจร และการจัดการกับอุปสงค์หรือความต้องการจ้าง
แรงงานเด็กในตลาดแรงงาน

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การศึกษาและติดตามผลการดำเนินงานตามนโยบายคุ้มครองและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติในประเทศไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินนโยบายกับมาตรการในการคุ้มครองและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติที่มีอยู่ และติดตามผลการดำเนินงานตามนโยบายกับมาตรการดังกล่าวของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน ตลอดจนวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน ซึ่งสามารถสรุปผลการศึกษา อันนำไปสู่ข้อเสนอแนะในการให้ความคุ้มครองและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติในประเทศไทยได้ดังนี้

6.1 สรุปผลการศึกษา

สถานการณ์แรงงานเด็กต่างชาติประเทศไทย

สถานการณ์ปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติมีการเปิดตัวมากขึ้น โดยเฉพาะประเด็นแรงงานเด็กที่ถูกขบวนการค้ามนุษย์ข้ามชาตินำพาเข้ามาแสวงประโยชน์ในประเทศไทย แต่ในขณะเดียวกัน ปัญหาแรงงานเด็กต่างชาตียังทวีความซับซ้อน ทำให้ยากแก่การป้องกันและแก้ไขปัญหาด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ เนื่องจากปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการย้ายถิ่นเข้ามาทำงานหรือปัจจัยที่ทำให้เด็กต่างชาติเข้าสู่ตลาดแรงงานในประเทศไทยมีหลายตัวแปรเข้ามาเกี่ยวข้อง และมีพลวัตมากขึ้น เหตุผลทางเศรษฐกิจหรือทางการเมืองภายในประเทศต้นทางจึงไม่เพียงพอต่อการอธิบายปรากฏการณ์การเข้าสู่ตลาดแรงงานของแรงงานเด็กต่างชาติอีกต่อไป ปัจจัยที่มีส่วนเร่งและสนับสนุนให้เด็กต่างชาติเข้าสู่ตลาดแรงงานมากขึ้นในปัจจุบัน ได้แก่ การขยายตัวอย่างรวดเร็วของขบวนการค้ามนุษย์ข้ามชาติ การสร้างกระแสการย้ายถิ่นในหมู่เด็กวัยรุ่นโดยเครือข่ายแรงงานย้ายถิ่นทั้งในประเทศปลายทาง กับกลุ่มแรงงานที่เคยย้ายถิ่นและกลับไปยังประเทศภูมิลำเนาแล้ว รวมถึงความสะดวกสบายในการเดินทางข้ามพรมแดน และการเดินทางต่อไปยังเมืองใหญ่ที่เป็นแหล่งรองรับแรงงานเด็กซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการพัฒนาเส้นทางคมนาคมบริเวณชายแดนไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน รวมถึงปัญหาคอร์ปชั่นของเจ้าหน้าที่ที่อำนวยความสะดวกให้กับขบวนการค้ามนุษย์

ในขณะที่ปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติที่เป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ได้รับความสำคัญอย่างมากในปัจจุบัน เนื่องจากการค้ามนุษย์เป็นประเด็นปัญหาที่ได้รับความสนใจทั้งในระดับโลก ระดับอนุภูมิภาค และระดับชาติ ดังนั้น แรงงานเด็กต่างชาติในฐานะเป็นกลุ่มเป้าหมายหนึ่งที่ตก

เป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ถูกจุดประเด็นขึ้นมาอีกครั้ง ซึ่งหากกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่าง การค้ามนุษย์ และแรงงานเด็กต่างชาตินั้นเปรียบเทียบเสมือนสองด้านของเหรียญเดียวกัน กล่าวคือ มีความสัมพันธ์กันอย่างแยกไม่ออก ทั้งในลักษณะที่การค้ามนุษย์เป็นปัจจัยเร่งและสนับสนุนให้เด็ก ต่างชาติเข้าสู่ตลาดแรงงานในประเทศไทย และเป็นเหตุให้เด็กที่ถูกนำพาเข้ามาโดยวิธีนี้ต้อง ประสบกับปัญหาการละเมิดสิทธิในทุกขั้นตอนของกระบวนการเข้ามาทำงานในประเทศไทย จนกระทั่งได้รับการช่วยเหลือและส่งกลับประเทศ ในขณะที่เดียวกัน ปัญหาการขาดแคลนแรงงาน ระดับล่างอันนำไปสู่ความต้องการจ้างแรงงานเด็กต่างชาติในประเทศไทยที่มีมากขึ้นก็เป็นส่วน หนึ่งที่ทำให้การค้ามนุษย์ขยายตัวเช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม การเข้ามาทำงานของแรงงานเด็กต่างชาติอยู่บนฐานของความต้องการ ของเด็กเองส่วนหนึ่ง ไม่ว่าจะมาจากปัจจัยผลักดันส่วนตัว หรือจากการสร้างแรงจูงใจของนายหน้า หรือนักค้ามนุษย์ ดังนั้น การแก้ปัญหาโดยการจับกุมและผลักดันกลับไม่สอดคล้องกับสภาพ ปัญหาที่แท้จริง เพราะเมื่อการย้ายถิ่นจำเป็นต้องเกิดขึ้นในลักษณะนี้ จึงต้องสนับสนุนให้เกิดการ ย้ายถิ่นอย่างปลอดภัย และการคุ้มครองสิทธิในขณะที่ทำงานสำหรับเด็กต่างชาติด้วย ซึ่งความ พยายามในการสร้างความคุ้มครองสิทธิอย่างรอบด้านทั้งสิทธิการย้ายถิ่น สิทธิแรงงานเด็ก และ สิทธิเด็กอย่างจริงจังและเข้มงวดนี้ เทียบกับเป็นการสร้างเงื่อนไขให้ขบวนการค้าแรงงานถูกจำกัดลง และนายจ้างเองต้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด ซึ่งจะช่วยลดอุปสงค์หรือความต้องการ จ้างของแรงงานเด็กต่างชาติในประเทศไทยลงในระยะยาว

นโยบายและกฎหมายในการคุ้มครองและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติในประเทศไทย และระหว่างประเทศ

จากการประมวลนโยบายกับกฎหมายในการคุ้มครองและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก ต่างชาติที่มีอยู่ พบว่าในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539) ได้ ให้ความสำคัญกับปัญหาแรงงานเด็กโดยกำหนดแนวทางการพัฒนาที่จะช่วยลดและขจัดปัญหา แรงงานเด็กให้หมดไปในหลายส่วนของแผนงาน นอกจากนี้ มีการจัดทำนโยบายและมาตรการใน การป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กออกมาอย่างต่อเนื่องในช่วงตั้งแต่ พ.ศ. 2531 - 2540 โดย ออกมาเป็นเป็นมติคณะรัฐมนตรี ปี พ.ศ. 2531 พ.ศ. 2535 และนโยบายของรัฐบาล พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ ใน ปี พ.ศ. 2539 ซึ่งกลุ่มเป้าหมายหลักในขณะนั้นคือ แรงงานเด็กไทย โดยเฉพาะ แรงงานเด็กจากชนบทที่ย้ายถิ่นเข้ามาทำงานในชุมชนเมืองต่างๆ สำหรับนโยบายและมาตรการที่ มีความสำคัญและเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้จำนวนแรงงานเด็กไทยในตลาดแรงงานลดลงอย่าง ต่อเนื่อง ได้แก่ นโยบายขยายการศึกษาภาคบังคับจาก 6 ปี เป็น 9 ปี นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจ

และสังคมที่ทำให้เกิดการสร้างงานและการกระจายรายได้สู่ชนบท การจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือแรงงานหญิงและเด็ก (ในภูมิภาค) และนโยบายการจัดการฝึกอบรมและเตรียมความพร้อมแรงงานเด็ก

สำหรับนโยบายด้านแรงงานเด็กที่พบว่ามีการกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่ครอบคลุมแรงงานเด็กต่างชาติ คือ แผนป้องกันและแก้ไขปัญหาลูกจ้างต่างชาติ พ.ศ. 2540-2544 จัดทำขึ้นในช่วงที่ปัญหาแรงงานเด็กไทยเริ่มคลี่คลายลงและเริ่มมีประเด็นปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติขึ้นมา โดยแผนดังกล่าวเป็นการพัฒนามาจากมติคณะรัฐมนตรีและนโยบายด้านแรงงานเด็กที่ผ่านมา อย่างไรก็ตาม ยังไม่พบว่ามีการดำเนินงานที่ชัดเจนต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาลูกจ้างต่างชาติจากแผนดังกล่าว อีกทั้งเมื่อหมดระยะเวลาของการดำเนินตามแผนก็ยังไม่มียุทธศาสตร์ด้านแรงงานเด็กที่ชัดเจนออกมา ปัจจุบัน เริ่มมีการผลักดันจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศและองค์กรพัฒนาเอกชนให้มีการนำประเด็นเรื่องแรงงานเด็กขึ้นมาพิจารณา โดยมีการเสนอให้รื้อฟื้นศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือแรงงานหญิงและเด็กให้กลับมาดำเนินการอย่างจริงจังอีกครั้งหนึ่ง

นอกจากนี้ พบว่าการคุ้มครองแรงงานเด็กต่างชาติในฐานะที่เป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์มีความก้าวหน้าอย่างมาก โดยมีการพัฒนากฎหมายและกลไกสนับสนุนการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะการค้าหญิงและเด็กทั้งภายในประเทศ และระหว่างประเทศ เช่น พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 การจัดทำบันทึกข้อตกลง เรื่อง แนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐ และองค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการ กรณีการค้าเด็กและหญิง ในปี พ.ศ. 2542 และ ฉบับปรับปรุง ในปี พ.ศ. 2546 บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการต่อต้านการค้ามนุษย์ในระดับทวิภาคี และพหุภาคีระหว่างประเทศไทยกับประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีการพัฒนาการคุ้มครองแรงงานเด็กในฐานะเด็กด้วย โดยในพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้นายจ้างมีฐานะเป็นผู้ปกครองที่ต้องดูแลลูกจ้างเด็ก เช่นเดียวกับที่พ่อแม่ดูแลลูกของตนเอง รวมถึงมีการกำหนดให้ทุกคนในสังคมมีหน้าที่ตามกฎหมายที่ต้องคอยสอดส่องดูแลเด็กให้ได้รับการดูแลและคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกัน

สำหรับนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานเด็กต่างชาติในฐานะแรงงานต่างชาติ มีความก้าวหน้าเรื่องการจัดระบบแรงงานต่างชาติแบบบูรณาการซึ่งเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2547 การเปิดให้ขึ้นทะเบียนทั้งนายจ้าง แรงงานต่างชาติและผู้ติดตาม ทำให้มีข้อมูลที่ก้าวหน้าเพื่อจัดการปัญหาแรงงานต่างชาติหลบหนีเข้าเมือง แต่หากมองถึงประเด็นเรื่องการให้ความคุ้มครองที่จะตามมาภายหลังมีการจ้างงานแล้วต้องรอดูผลในทางปฏิบัติ

เนื่องจากขณะนี้ยังมีเพียงกลไกที่เป็นเครื่องมือยังไม่ได้มีการนำไปใช้ ซึ่งในแผนปฏิบัติการระดับย่อยลงไปต้องมีการระบุรายละเอียดที่ชัดเจนเกี่ยวกับการนำไปบังคับใช้เพื่อคุ้มครองสิทธิแรงงานต่างชาติดังมีประสิทธิภาพต่อไป

ในขณะที่ยังไม่มีนโยบายและกฎหมายที่เฉพาะเจาะจงกับแรงงานเด็กต่างชาติดังเป็นระบบครบวงจรตั้งแต่กระบวนการเข้าสู่การทำงาน การคุ้มครองสิทธิขณะทำงานและการช่วยเหลือเมื่อถูกละเมิดสิทธิ ประกอบกับปัญหาที่แรงงานเด็กต่างชาติประสบมีความซับซ้อน และสถานภาพของตัวเด็กที่มีทั้งในฐานะเด็ก แรงงานเด็ก แรงงานต่างชาติ รวมถึงการเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ทำให้ต้องใช้กฎหมายแบบแพ็กเกจ หรือการนำเอาหลายๆ กฎหมายที่เกี่ยวข้องมาปรับใช้ตามสภาพปัญหาที่เด็กประสบ อีกทั้ง เมื่อไม่มีหน่วยงานที่เป็นเจ้าภาพหลัก และไม่มีบันทึกข้อตกลงฯ ที่จะมาใช้เป็นแนวปฏิบัติร่วมกัน ทำให้ในทางปฏิบัติแล้วการบังคับใช้กฎหมายเพื่อคุ้มครองและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติดังจะขึ้นอยู่กับดุลยพินิจหรืออำนาจในการตีความกฎหมายของเจ้าหน้าที่แต่ละคน และแต่ละสังกัดด้วย และในบางกรณีก็มีความขัดแย้งกันเองระหว่างการเลือกใช้กฎหมายควบคุมและกฎหมายคุ้มครอง เนื่องจากเจ้าหน้าที่ในแต่ละหน่วยงานจะยึดเอานโยบายที่ตัวเองถืออยู่เป็นหลักในการทำงาน

การดำเนินงานตามนโยบายและกฎหมายในการคุ้มครองและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติในประเทศไทย

จากการติดตามผลการดำเนินงานตามนโยบายและกฎหมายในการคุ้มครองและช่วยเหลือแรงงานเด็กต่างชาติที่ผ่านมาพบว่า มีลักษณะของการดำเนินงานที่สำคัญอยู่หลายประการตั้งแต่การคลี่คลายของปัญหาแรงงานเด็กไทยที่มีลักษณะถ่ายเทปัญหาไปสู่การใช้แรงงานเด็กต่างชาติ การดำเนินงานเชิงป้องกันตามนโยบายด้านแรงงานเด็กมุ่งแก้ไขปัญหาเฉพาะกลุ่มแรงงานเด็กไทยมากกว่า ส่วนงานเชิงป้องกันที่ครอบคลุมถึงกลุ่มแรงงานเด็กต่างชาติคือ ภายใต้นโยบายการค้าหญิงและเด็ก และบันทึกความเข้าใจเรื่องการจ้างแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้าน รวมถึงการดำเนินงานเชิงรุกขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านแรงงานเด็ก สำหรับการบังคับใช้กฎหมายเพื่อคุ้มครองแรงงานเด็กเมื่อเข้าสู่ตลาดแรงงานแล้วพบว่าการลดความเข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมายภายหลังจากประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กไทย ในปัจจุบันมีเพียงการดำเนินงานในภาพรวมเพื่อคุ้มครองแรงงานหญิงและเด็ก เน้นส่งเสริมและพัฒนาเครือข่ายคุ้มครองแรงงานมากขึ้น

การดำเนินงานช่วยเหลือและคุ้มครองหลังจากที่แรงงานเด็กต่างชาติประสบปัญหาแล้ว พบว่าการพัฒนากระบวนการทำงานเพื่อคุ้มครองและให้ความช่วยเหลือแรงงานเด็กต่างชาติเป็น

ผลมาจากความก้าวหน้าทางด้านกฎหมายและการส่งเสริมกลไกการบังคับใช้กฎหมายเรื่อง การค้าหญิงและเด็ก แต่หากมองในภาพรวมของปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติทั้งหมด การให้ความช่วยเหลือแรงงานเด็กต่างชาติที่เป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เป็นเพียงการจัดการกับส่วนปลายของปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติคือ ในขั้นที่เด็กถูกละเมิดสิทธิแล้ว ในขณะที่ยังมีปัญหาในอีกหลายขั้นตอนที่ยังไม่ได้รับความสนใจในการแก้ไขปัญหาย่างจริงจังทั้งในระดับนโยบายและการปฏิบัติ โดยเฉพาะการคุ้มครองสิทธิในขณะทำงานของแรงงานเด็กต่างชาติ ซึ่งถือเป็นขั้นตอนที่เด็กต้องประสบปัญหามากที่สุดทั้งด้านสภาพการทำงานและสภาพการทำงานที่ถูกเอารัดเอาเปรียบ ถูกทารุณกรรมทั้งทางร่างกายและจิตใจจากนายจ้างและครอบครัวนายจ้าง ถูกล่วงละเมิดทางเพศ การที่เด็กมีสถานภาพเป็นแรงงานต่างชาติหลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายทำให้นายจ้างใช้เป็นเงื่อนไขในการบังคับข่มขู่และต่อรองให้เด็กต้องยอมทนทำงานต่อไป และปัญหาที่แรงงานเด็กต่างชาติในแต่ละประเภทงานประสบเป็นรายกรณีไป แต่กลไกการคุ้มครองแรงงานเด็กต่างชาติในขั้นตอนนี้ยังหยุดยั้งไม่เท่าทันกับสภาพความซับซ้อนของปัญหา และการปรับเปลี่ยนวิธีปิดช่องโหว่การจ้างแรงงานเด็กต่างชาติของนายจ้าง

จุดอ่อนที่สำคัญของกระบวนการคุ้มครองสิทธิในขณะทำงานของแรงงานเด็กต่างชาติ คือ ระบบการติดตามแรงงานหรือการตรวจแรงงาน และการประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่ภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานเด็กโดยตรง ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้การบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เพื่อคุ้มครองสิทธิของแรงงานเด็กต่างชาติยังไม่มีประสิทธิภาพ ถึงแม้พนักงานตรวจแรงงานมีมากในเชิงปริมาณซึ่งกระจายตัวอยู่ในทุกพื้นที่ของประเทศ แต่ในเชิงคุณภาพของการตรวจแรงงานแล้วยังประสบกับปัญหาอยู่มาก เนื่องจากยังไม่มีการพัฒนารูปแบบในการตรวจแรงงานที่ทำให้สามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายแรงงานเด็กต่างชาติที่มีลักษณะการทำงานที่ซ่อนเร้น และเข้าถึงได้ยาก การตรวจแรงงานในปัจจุบันเป็นการตรวจแบบโดยรวม และมักไม่มีการแยกความแตกต่างในขั้นตอนของการตรวจระหว่างเด็กไทยกับเด็กต่างชาติ รวมถึงการเก็บสถิติแรงงานเด็กที่ตรวจพบก็ไม่มีมีการแยกสัญชาติด้วย ในขณะเดียวกัน แรงงานเด็กต่างชาติเองก็ไม่สามารถเข้าถึงกลไกการคุ้มครองได้ โดยมีอุปสรรคสำคัญคือ ข้อจำกัดด้านสถานภาพผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ข้อจำกัดทางภาษาและวัฒนธรรม รวมถึงปัจจัยด้านนายจ้างที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

สำหรับการประสานความร่วมมือในการดำเนินงานพบว่าการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐเอง และระหว่างหน่วยงานภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนในการเข้าไปคุ้มครองสิทธิในขณะทำงานยังไม่มีมีความก้าวหน้าเท่ากับการคุ้มครองและช่วยเหลือกรณีที่เกิดตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ที่มีการพัฒนารูปแบบการทำงานร่วมกันทั้งในลักษณะเครือข่ายการ

ทำงาน ทีมสหวิชาชีพและการจัดจ้างให้องค์กรพัฒนาเอกชนมาทำงานแทนในส่วนที่มีศักยภาพมากกว่า ทำให้การคุ้มครองและช่วยเหลือผู้ที่ตกเป็นเหยื่อมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งเป็นผลมาจากการมีบันทึกข้อตกลงฯ กรณีการค้าหญิงและเด็กเป็นแนวทางในการดำเนินงานร่วมกันที่ชัดเจน รวมถึงการจัดประชุมซักซ้อมความเข้าใจบทบาทหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานตามบันทึกข้อตกลงฯ ส่วนการคุ้มครองแรงงานเด็ก เดิมนั้นมีคู่มือเรื่องแรงงานเด็กของเจ้าหน้าที่ตำรวจ พ.ศ. 2541 ที่ระบุถึงขั้นตอนในการประสานงานระหว่างตำรวจกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการตรวจแรงงาน และช่วยเหลือแรงงานเด็กต่างชาติที่ประสบปัญหา แต่ไม่มีการนำมาใช้อย่างจริงจังในทางปฏิบัติ ในขณะที่แนวปฏิบัติที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานเด็กใช้เป็นหลักในการดำเนินงานในปัจจุบัน คือ คู่มือการดำเนินการกรณีตรวจพบการใช้แรงงานหญิงและเด็กอย่างไม่ถูกต้อง ของสำนักคุ้มครองแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ซึ่งจัดทำขึ้นมาเพื่อรองรับบันทึกข้อตกลงฯ กรณีการค้าหญิงและเด็ก จึงเน้นแนวทางการดำเนินงานให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือกรณีตรวจแรงงานพบหญิงและเด็กที่เป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ นอกจากนี้ มีคู่มือเจ้าหน้าที่การตรวจสอบการทำงานของคนต่างด้าวและการดำเนินคดีผู้ฝ่าฝืน พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 เป็นแนวทางการดำเนินงานที่เน้นตรวจสอบการทำงานของแรงงานต่างชาติหลบหนีเข้าเมืองที่กระทำผิดและฝ่าฝืนกฎหมาย เพื่อดำเนินการทางกฎหมายต่อไป จะเห็นได้ว่ายังไม่มีแนวปฏิบัติงานร่วมกันที่จะสามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงาน และประสานงานเพื่อให้ความคุ้มครองและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กอย่างครบวงจรและเป็นระบบ เจ้าหน้าที่ทั้งภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้องกับแรงงานเด็กต่างชาติทุกองค์กรจะหันไปยึดบันทึกข้อตกลงฯ กรณีการค้าหญิงและเด็กเป็นแนวปฏิบัติงานร่วมกัน เนื่องจากมีความก้าวหน้าอย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรมที่สุด

อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานตามกระแสการคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ มีผลทำให้กลุ่มแรงงานเด็กต่างชาติที่ผ่านกระบวนการคัดแยกเหยื่อและพบว่าไม่เข้าข่ายเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ทำให้หลุดจากกระบวนการให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือต่อไป ถึงแม้เด็กเหล่านี้ประสบปัญหาจากการทำงานก็ตาม แต่ในบางกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำการคัดแยกเหยื่อ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ตำรวจที่รับผิดชอบในการชี้ขาดว่าเด็กเป็นผู้เสียหายหรือไม่ มักจะยึดความสมัครใจเข้ามาทำงานของเด็กเป็นสำคัญ ทำให้แรงงานเด็กต่างชาติบางส่วนนอกจากจะไม่สามารถเรียกร้องสิทธิในการทำงานได้แล้ว ยังต้องถูกดำเนินคดีฐานเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย และทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาต พร้อมทั้งเข้าสู่กระบวนการผลักดันออกนอกประเทศ ซึ่งแรงงานเด็กต่างชาติกลุ่มนี้มีความเสี่ยงสูงที่จะกลับเข้ามาทำงานในประเทศไทยอีกไม่ว่ามาโดยกระบวนการค้ามนุษย์ หรือเดินทางมาด้วยตนเอง

ดังนั้น จากการติดตามผลการดำเนินงานและปัญหาอุปสรรคจะเห็นได้ว่ามีกลุ่มแรงงานเด็กต่างชาติด้อยู่ 2 กลุ่มที่ต้องได้รับการพิจารณาให้การให้ความคุ้มครองและแก้ไขปัญหาอย่างเร่งด่วน กลุ่มแรก คือ แรงงานเด็กต่างชาตินที่หลุดจากกลไกการคุ้มครองแรงงานหรือไม่สามารถเข้าถึงกลไกการคุ้มครองงานได้เนื่องจากข้อจำกัดของตัวเด็กเอง และกลไกการตรวจแรงงานของรัฐที่อ่อนแอไม่เท่าทันกับปัญหาของแรงงานเด็กต่างชาติ ส่วนกลุ่มที่สอง คือ แรงงานเด็กต่างชาตินที่หลุดจากระบบการช่วยเหลือและคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ เนื่องจากปัญหาในการตีความและการคัดแยกเหยื่อ รัฐควรให้ความสำคัญและตระหนักต่อปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติอย่างจริงจัง ไม่เฉพาะการอ้างถึงหลักการไม่เลือกปฏิบัติและมุ่งดำเนินงานในภาพรวม แต่ควรพิจารณาให้มีกำหนดนโยบายหรือแผนงาน และพัฒนารูปแบบการทำงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายคุ้มครองแรงงานให้สอดคล้องและเท่าทันกับสภาพปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติในปัจจุบัน

6.2 อภิปรายและพิสูจน์สมมติฐาน

สถานการณ์ปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติในประเทศไทยเป็นปัญหาที่มีความเชื่อมโยงระหว่างปัญหาแรงงานย้ายถิ่นข้ามชาติ ปัญหาการลักลอบนำคนเข้าเมือง และปัญหาการค้ามนุษย์ ซึ่งภาพของความเชื่อมโยงปรากฏชัดจากปัญหาทางนโยบายของประเทศไทยที่มุ่งเน้นควบคุมการย้ายถิ่นเข้ามาของคนต่างชาติจากประเทศเพื่อนบ้าน แต่ในขณะเดียวกันกลับมีความต้องการจ้างแรงงานต่างชาติในประเทศสูงขึ้น และมีนโยบายการจ้างแรงงานต่างชาติเกิดขึ้นมารองรับความต้องการของผู้ประกอบการธุรกิจเอกชน ปัญหาการลักลอบนำคนเข้าเมืองและปัญหาการค้ามนุษย์เกิดขึ้นมาภายใต้บริบทของนโยบายที่ไม่สอดคล้องกันดังกล่าว สอดคล้องกับแนวคิดความสัมพันธ์ระหว่างการย้ายถิ่น การลักลอบนำคนเข้าเมืองและการค้ามนุษย์ (Migration Smuggling and Trafficking) ที่ระบุว่า การเติบโตของขบวนการค้ามนุษย์จะเกิดขึ้นในช่วงที่มีความต้องการจ้างแรงงานย้ายถิ่นสูงขึ้น ในขณะเดียวกัน ความเข้มงวดในการควบคุมช่องทางการย้ายถิ่นอย่างถูกกฎหมายของประเทศปลายทาง จะทำให้แรงงานย้ายถิ่นต้องหันไปพึ่งพาผู้ลักลอบนำคนเข้าเมืองหรือผู้ค้ามนุษย์ ซึ่งกลุ่มคนเหล่านี้ก็อาศัยโอกาสนี้ในการแสวงประโยชน์จากแรงงานย้ายถิ่นแลกกับการอำนวยความสะดวกในการเดินทางและหางานให้ทำ

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบสภาพความรุนแรงของปัญหากับที่แรงงานเด็กไทยเคยประสบพบว่าเป็นแรงงานเด็กต่างชาติต้องเผชิญกับภาวะยากลำบากมากกว่า เนื่องด้วยสถานภาพคนเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ข้อจำกัดทางด้านภาษาและวัฒนธรรม และลักษณะงานที่ปิดบังซ่อนเร้นทำให้แรงงานเด็กต่างชาติเสี่ยงต่อการถูกเอารัดเอาเปรียบจากการทำงาน ถูกทารุณกรรมหรือถูกล่วง

ละเมิดทางเพศได้ง่ายกว่า ประกอบแรงงานเด็กไทยมีความสามารถในการเอาตัวรอด และมีทางเลือกมากกว่าแรงงานเด็กต่างชาติ ทำให้แนวโน้มสถิติแรงงานเด็กที่ถูกละเมิดสิทธิกลายเป็นแรงงานเด็กต่างชาติมากขึ้นเรื่อยๆ สภาพปัญหาที่แรงงานเด็กต่างชาติประสบเข้าข่ายเป็น “เด็กในภาวะยากลำบาก” (Children in Especially Difficult Circumstances) ตามการให้ความหมายของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ (2533) โดยจัดเป็นกลุ่มเด็กถูกละเมิดสิทธิที่ขาดโอกาสในการพัฒนา และดำรงชีวิตอยู่ในสังคมในสภาพที่ด้อยกว่าเด็กทั่วไป รวมทั้งถูกกระทำการในลักษณะของการละเมิดสิทธิที่เด็กพึงได้รับ ดังนั้นกลุ่มแรงงานเด็กต่างชาติในภาวะยากลำบากนี้จึงจำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลือจากสังคมเป็นพิเศษ

นอกจากนี้ ด้วยวิธีการเข้าสู่การทำงานและลักษณะการทำงานทำให้แรงงานเด็กต่างชาติในประเทศไทยจัดอยู่ในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก (The Worst forms of Child Labour) ตามอนุสัญญาฉบับที่ 182 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งประเภทงานและสภาพปัญหาที่แรงงานเด็กต่างชาติประสบนั้นสอดคล้องกับที่ระบุในอนุสัญญาฯ ดังกล่าว โดยครอบคลุมถึงทุกรูปแบบของการใช้ทาสและแนวปฏิบัติที่คล้ายกับการใช้ทาส เช่น การค้าแรงงานเด็กข้ามชาติเพื่อนำมาแสวงประโยชน์ในประเทศไทย การสร้างเงื่อนไขโดยการจ่ายเงินล่วงหน้าให้กับครอบครัวของเด็กหรือเรียกเก็บเงินค่านายหน้าทำให้เด็กต่างชาติจากประเทศเพื่อนบ้านต้องกลายมาเป็นแรงงานขูดหนี้ เป็นต้น การใช้ จัดหา หรือเสนอเด็กเพื่อกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย เช่น การบังคับใช้เด็กต่างชาติให้ขโมยทรัพย์สินมีค่าจากบุคคลอื่น เป็นต้น และสภาพแวดล้อมของการทำงานที่มีแนวโน้มจะเสี่ยงต่อการเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัยหรือศีลธรรมของเด็กเนื่องจากแรงงานเด็กต่างชาติในทุกประเภทงานส่วนใหญ่จะทำงานอยู่ภายใต้สภาพที่ยากลำบาก ต้องเผชิญกับการทำงานที่ยาวนาน การทำงานในตอนกลางคืน ถูกกักขังหนองเหนียวในสถานประกอบการ ตลอดจนการทำงานที่ต้องเผชิญกับสภาพแวดล้อมที่เป็นผลเสียต่อสุขภาพ ซึ่งอาจทำให้เกิดอันตราย เช่น งานในภาคเกษตรกรรมที่แรงงานเด็กต่างชาติต้องอาศัยอยู่ร่วมกับสัตว์ และทนอยู่กับกลิ่นเหม็นและความสกปรกของมูลสัตว์ตลอดเวลา หรือการทำงานกับสารเคมีที่ใช้ในการเพาะปลูก เป็นต้น

สำหรับสถานการณ์ทางนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติในประเทศไทย จากการศึกษาพบว่ามีความสอดคล้องกับการศึกษาของเข็มพร วิรุณราพันธ์ (2542) เรื่อง การศึกษานโยบายและปฏิบัติการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็กต่างชาติในประเทศไทย โดยเข็มพรได้อธิบายถึงปัญหาทางนโยบายของประเทศไทยว่ายังไม่มีนโยบายเรื่องแรงงานเด็กต่างชาติอย่างชัดเจน ทำให้แรงงานเด็กต่างชาติถูกมองข้ามและถูกละเมิดสิทธิในหลายด้าน ประกอบกับกรอบในการมองปัญหาเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน แม้ว่า

ในทางกฎหมายจะระบุว่าให้ได้รับสิทธิการคุ้มครองแรงงานเท่าเทียมกัน แต่เนื่องจากแรงงานเด็กต่างชาติถูกพิจารณาในกรอบเดียวกับแรงงานต่างชาติผู้ใหญ่ ทำให้แรงงานเด็กต่างชาติโดยถูกดำเนินคดีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายและถูกกักขังร่วมกับผู้ใหญ่ และไม่ได้รับสิทธิที่พึงได้ สะท้อนให้เห็นว่าการละเมิดสิทธิของแรงงานเด็กต่างชาติเป็นประเด็นที่ได้รับความสำคัญน้อยกว่าการบังคับใช้กฎหมายคนเข้าเมือง

อย่างไรก็ตาม นอกจากปัญหาการขาดนโยบายที่เฉพาะเจาะจงกับแรงงานเด็กต่างชาติแล้ว ต้องพิจารณาด้วยว่ายังมีหลายกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครองแรงงานเด็กในสถานะต่าง ๆ ได้แก่ ในฐานะเด็ก แรงงานเด็ก แรงงานต่างชาติ และผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ดังนั้น ปัญหาที่ต้องให้ความสำคัญต่อไปคือ กฎหมายเหล่านี้มีรายละเอียดที่เชื่อมโยงไปถึงการคุ้มครองแรงงานเด็กต่างชาติอย่างชัดเจนมากน้อยเพียงใด และการมีหลายกฎหมายเข้ามาเกี่ยวข้องจะส่งผลกระทบต่อการนำมาปรับใช้ให้ครอบคลุมทุกมิติของปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติอย่างไรบ้าง จากการศึกษาพบว่ากฎหมายที่มีอยู่มีทั้งความก้าวหน้าในการคุ้มครองแรงงานเด็กต่างชาติซึ่งกฎหมายบางส่วนมีความสอดคล้องกับสิทธิที่เด็กควรจะได้รับตามอนุสัญญาสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 (Convention on the Rights of the Child 1989) แต่ในขณะเดียวกัน กฎหมายดังกล่าวก็ยังมีช่องว่างให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากยังไม่พบว่ามีข้อกำหนดรายละเอียดที่เชื่อมโยงไปถึงการคุ้มครองกลุ่มเป้าหมายที่เป็นแรงงานเด็กต่างชาติอย่างชัดเจน จะมีก็แต่การคุ้มครองกลุ่มแรงงานเด็กต่างชาติที่เป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ตามพระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 และบันทึกข้อตกลงในการดำเนินงาน กรณีการค้าเด็กและหญิงระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ ส่วนกลุ่มแรงงานเด็กต่างชาติที่ไม่เข้าข่ายการคุ้มครอง ในการปฏิบัติงานจะขึ้นอยู่กับดุลยพินิจหรืออำนาจในการตีความกฎหมายของเจ้าหน้าที่แต่ละคน และแต่ละหน่วยงานที่ตนเองสังกัด

ผลจากการความก้าวหน้าทั้งด้านนโยบายและมาตรการ และการพัฒนารูปแบบการงานและประสานงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการค้าหญิงและเด็ก ถือเป็นตัวขับเคลื่อนสำคัญที่ทำให้การดำเนินงานเพื่อคุ้มครองและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติ โดยเฉพาะที่เป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์มีการพัฒนาไปด้วยในระดับหนึ่ง แต่ในอีกทางหนึ่ง กลับทำให้กลุ่มแรงงานเด็กต่างชาติที่ไม่เข้าข่ายเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ และกลุ่มแรงงานเด็กต่างชาติที่ยังคงทำงานอยู่ในตลาดแรงงานไร้ฝีมือระดับล่างถูกละเลย ไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควร เนื่องจากแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะมีกลุ่มเป้าหมายในการดำเนินงานที่ชัดเจน จึงมุ่งทำงานเฉพาะกับกลุ่มเป้าหมายของตนเอง อย่างเช่นในปัจจุบันที่แต่ละหน่วยงานหันมาให้ความสำคัญกับกลุ่มที่เป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์มากขึ้น แม้แต่หน่วยงานของรัฐหรือองค์กรพัฒนาเอกชนที่

รับผิดชอบด้านแรงงานเด็กเป็นหลัก ทำให้ขาดการมองปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติในภาพรวม และไม่มีการแก้ไขปัญหอย่างเชื่อมโยงในทุกมิติ นอกจากนี้ สามารถสรุปปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการดำเนินงานเพื่อคุ้มครองและแก้ไขปัญหาลูกจ้างต่างชาติ ได้แก่ ลักษณะของนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้อง ชีตความสามารถขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ บุคลากรและทรัพยากรทางการบริหารอื่นๆ ความสัมพันธ์และการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และสภาพแวดล้อมภายนอก

จากผลการศึกษาดังกล่าวนำไปสู่การพิสูจน์สมมติฐานทั้ง 4 ข้อ ดังนี้

สมมติฐานข้อที่ 1. แรงงานเด็กต่างชาติในประเทศไทยอยู่ในภาวะยากลำบากและทำงานในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุด

สภาพปัญหาที่แรงงานเด็กต่างชาติต้องประสบตั้งแต่กระบวนการย้ายถิ่นก่อนเข้าสู่ตลาดแรงงานในประเทศไทย จนกระทั่งได้รับความช่วยเหลือและส่งกลับภูมิลำเนา ประกอบกับข้อจำกัดด้านสถานภาพของแรงงานเด็กต่างชาติที่เข้าเมืองมาอย่างผิดกฎหมาย และปัญหาในการสื่อสารทำให้เด็กกลุ่มนี้ตกอยู่ในภาวะยากลำบาก (Children in Especially Difficult Circumstances) ที่ต้องการความคุ้มครองทางกฎหมายและความช่วยเหลือจากสังคมเป็นพิเศษ รวมถึงจัดอยู่ในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก (The Worst forms of Child Labour) ตามอนุสัญญาฉบับที่ 182 เนื่องจากจำนวนแรงงานเด็กต่างชาติที่เพิ่มขึ้นส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการขยายตัวของขบวนการค้ามนุษย์ ซึ่งทำให้แรงงานเด็กต่างชาติถูกแสวงประโยชน์ และถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนมากกว่ากลุ่มที่เข้าพร้อมกับครอบครัวหรือมีเครือข่ายแรงงานย้ายถิ่นรองรับในประเทศปลายทาง อีกทั้งลักษณะการทำงานของแรงงานเด็กต่างชาติก็เข้าข่ายที่อนุสัญญาฉบับที่ 182 ได้กำหนดไว้ว่าเป็นการใช้การแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุด ได้แก่ การใช้ทาส หรือการใช้แรงงานเยี่ยงทาส การใช้ จัดหา หรือเสนอเด็กเพื่อกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย และการทำงานในลักษณะงานหรือสภาพแวดล้อมในการทำงานที่มีแนวโน้มจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัยหรือศีลธรรมของเด็ก

สมมติฐานข้อที่ 2 นโยบายและมาตรการที่มีอยู่มุ่งคุ้มครองสิทธิเด็ก

จากการศึกษาและประมวลนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับแรงงานเด็กต่างชาติ พบว่าประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานเด็กต่างชาติซึ่งสอดคล้องกับหลักการสำคัญของสิทธิเด็กตามอนุสัญญาสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 (Convention on the Rights of the Child 1989) 3 ประการคือ

1) ประเทศไทยมีนโยบายและกฎหมายที่ให้ความคุ้มครอง “สิทธิในการดำรงชีวิต” ของแรงงานเด็กต่างชาติในด้านสิทธิที่จะได้รับการจดทะเบียนการเกิดของเด็กต่างชาติโดยมีการออก

หนังสือที่ออกโดยสำนักบริหารการทะเบียน ส่วนการทะเบียนราษฎร ที่มท 0310.1/ว8 ลงวันที่ 26 มีนาคม 2545 เรื่องการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรสำหรับคนต่างด้าว แต่ยังไม่ครอบคลุมกลุ่มเด็กที่เกิดจากแรงงานต่างชาตินี้ที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย โดยเฉพาะที่ไม่ได้คลอดในสถานพยาบาลเด็กจะไม่ได้รับเอกสารรับรองการเกิดใดๆ เลยกลายเป็นเด็กไร้สัญชาติ ไม่มีเอกสารรับรองความมีตัวตนทางกฎหมาย รัฐควรพิจารณาให้เด็กทุกคนที่เกิดในประเทศไทยได้จดทะเบียนการเกิดและได้รับเอกสารการเกิด ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของรัฐด้วยในการติดตามข้อมูลคนต่างชาติ และป้องกันไม่ให้เกิดกลุ่มนี้ตกไปเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์และการแสวงประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ

การมีกฎหมายคุ้มครองสิทธิที่จะได้รับการเลี้ยงดูอย่างเหมาะสมซึ่งกำหนดการคุ้มครองไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 โดยกำหนดให้ความคุ้มครองเด็กในทุกด้าน โดยเด็กทุกคนต้องได้รับการดูแลจากผู้ปกครองอย่างไม่มีทางเลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงผลประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นสำคัญ ซึ่งสำหรับแรงงานเด็กต่างชาตินั้นผู้ปกครองหมายรวมถึงนายจ้างด้วย

นอกจากนี้ มีนโยบายและกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองมาตรฐานความเป็นอยู่ในที่ทำงานและบริการทางสังคม ในนโยบายการจัดการแรงงานข้ามชาติ ได้กำหนดให้ความคุ้มครองสิทธิประโยชน์แรงงานภายหลังการจดทะเบียนแรงงานต่างชาตินี้ และพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ให้ความคุ้มครองเด็กที่มีความจำเป็นต้องทำงานให้ทำงานที่มีความเหมาะสม และปลอดภัย

2) ประเทศไทยมีนโยบายและกฎหมายที่ให้ความคุ้มครอง “สิทธิในการดำรงชีวิต” ของแรงงานเด็กต่างชาตินี้ในด้านสิทธิที่จะได้รับการปกป้องคุ้มครองจากการถูกแสวงประโยชน์จากการใช้แรงงานและการแสวงประโยชน์ทางเพศ โดยในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ได้กำหนดประเภทงานอันตราย และสถานที่ทำงานที่ห้ามเด็กทำ เนื่องจากจะส่งผลกระทบต่อสุขภาพร่างกาย จิตใจและพัฒนาการของเด็ก รวมถึงมีการปกป้องคุ้มครองแรงงานเด็กจากการล่วงเกินทางเพศ นอกจากนี้ ในพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 ได้มีการกำหนดความคุ้มครองเด็กจากการถูกละเมิดหรือการแสวงประโยชน์ทางเพศ การถูกใช้ จ้าง หรือวานให้ทำงานหรือกระทำการอันอาจเป็นอันตรายแก่ร่างกายและจิตใจ ที่จะมีผลกระทบต่อสุขภาพจิตหรือขัดขวางต่อการพัฒนาร่างกายของเด็ก

สำหรับการปกป้องคุ้มครองเด็กจากการถูกค้าไปเพื่อวัตถุประสงค์การแสวงประโยชน์จากการใช้แรงงาน หรือการแสวงประโยชน์ทางเพศ พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์และเด็ก พ.ศ. 2540 และบันทึกข้อตกลง เรื่องแนวทางปฏิบัติงานร่วมกัน

ระหว่างหน่วยงานภาครัฐและองค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้อง กรณีการค้างหนี้และเด็ก ได้ระบุถึงความคุ้มครองดังกล่าวโดยครอบคลุมทั้งหญิงและเด็กที่มีสัญชาติไทย และหญิงและเด็กต่างด้าวที่เข้ามาในประเทศไทยทั้งที่ถูกต้องตามกฎหมายและโดยผิดกฎหมาย

สำหรับการคุ้มครองสิทธิที่จะได้รับการปกป้องคุ้มครองจากการถูกล่วงโทษและการถูกจับกุมกักขังอันเป็นการลิดรอนเสรีภาพโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในบันทึกข้อตกลงและกฎหมายที่มีอยู่เพื่อคุ้มครองเด็กที่ถูกจับกุมนั้น จะเน้นคุ้มครองเฉพาะกลุ่มเด็กที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ หรือเป็นพยานในการดำเนินคดีทางกฎหมายเท่านั้น เช่น บันทึกข้อตกลง เรื่องแนวทางปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐและองค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้อง กรณีการค้างหนี้และเด็ก ห้ามมิให้กักตัวเด็กไว้ไม่เกินครึ่งชั่วโมงเพื่อสอบสวนข้อเท็จจริงหรือตรวจสอบเอกสารพยานหลักฐาน หากมีความจำเป็นต้องใช้เวลาเกินกว่านั้น ก็สามารถกักตัวเด็กไว้ได้ไม่เกินสี่สิบชั่วโมง และการกักตัวนี้ต้องจัดให้เด็กได้อยู่ในสถานที่อันสมควรที่ไม่ใช่ห้องขังหรือสถานที่คุมขัง และใน พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 20) พ.ศ. 2542 ให้ความคุ้มครองเด็กที่เป็นผู้เสียหาย หรือพยานในการดำเนินคดีทางกฎหมาย

3) ประเทศไทยมีนโยบายและกฎหมายในการคุ้มครอง “สิทธิที่จะได้รับการพัฒนา” ในด้านสิทธิที่จะได้รับการศึกษาทั้งในระบบและนอกระบบโรงเรียน โดยในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้รัฐต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี และต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย สำหรับการศึกษานี้ให้แก่เด็กต่างชาตินี้ ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยหลักฐาน วัน เดือน ปีเกิดในการรับนักเรียน นักศึกษาเข้าเรียนในสถานศึกษา พ.ศ. 2535 ซึ่งได้ระบุไว้ว่าสถานศึกษาสามารถออกหลักฐานทางการศึกษาได้ โดยบันทึกและลงนามกำกับว่า “ไม่มีหลักฐานตามกฎหมายว่าด้วยทะเบียนราษฎร” ลงไว้ในหลักฐานการศึกษาของเด็กต่างชาติเหล่านั้น แต่ในทางปฏิบัติยังมีปัญหาในการตีความและความพร้อมของสถานศึกษาในการแบกรับภาระค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น ในปัจจุบันมีนโยบายการจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาสที่ได้รับการเห็นชอบจากมติคณะรัฐมนตรี ในปี พ.ศ. 2547 โดยมีการระบุถึงกลุ่มเด็กด้อยโอกาสที่ครอบคลุมถึงแรงงานเด็ก เด็กที่ไม่มีสัญชาติไทย และเด็กที่ไม่มีสูติบัตรและทะเบียนบ้าน ทำให้เห็นถึงแนวโน้มที่ดีการพัฒนานโยบายด้านการจัดการศึกษาแก่เด็กต่างชาติ

ในขณะที่สิทธิในการมีส่วนร่วมยังไม่มีปรากฏอย่างชัดเจนในกฎหมายใด จากการศึกษาสภาพปัญหาของแรงงานเด็กต่างชาติ พบว่าเด็กกลุ่มนี้ยังไม่ได้รับสิทธิตามหลักการสำคัญของการคุ้มครองสิทธิเด็กทั้ง 4 ด้านข้างต้น เพราะการบังคับใช้กฎหมายยังมีปัญหาในทางปฏิบัติ นอกจากนี้ การบังคับใช้กฎหมายควบคุมคนเข้าเมืองในบางกรณีกลายเป็นการละเมิดสิทธิเด็ก เช่น

แรงงานเด็กต่างชาติที่ถูกจับฐานเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ถูกกักขังร่วมกับผู้ใหญ่ และไม่มีโอกาสในการเรียกร้องสิทธิคุ้มครองแรงงานในกรณีประสบปัญหาจากการทำงาน เป็นต้น

สมมติฐานที่ 3 การนำนโยบายและมาตรการไปปฏิบัติมีปัญหาและอุปสรรคเนื่องจากกระบวนการดำเนินงานและปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติตามนโยบาย

ปัญหาที่พบในทุกขั้นตอนของกระบวนการดำเนินงานล้วนส่งผลต่อการดำเนินงานเพื่อคุ้มครองและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ปัญหาในขั้นตอนของการตีความและการเลือกใช้กฎหมาย เนื่องจากไม่มีนโยบายและมาตรการเฉพาะเจาะจงสำหรับแรงงานเด็กต่างชาติที่จะสามารถนำมาบังคับใช้ได้อย่างครอบคลุมทุกมิติของปัญหา ปัญหาในการรวบรวมทรัพยากรที่สำคัญต่อการบริหารจัดการ เช่น ปัญหาบุคลากรขาดความรู้และทักษะในการทำงานร่วมกับแรงงานเด็กต่างชาติ การจัดสรรงบประมาณยังไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นต้น นอกจากนี้ จากการติดตามผลการดำเนินงานพบว่ามีปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ และองค์กรพัฒนาเอกชน ได้แก่ ลักษณะของนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้อง ขีดความสามารถขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ บุคลากรและทรัพยากรทางการบริหารอื่นๆ ความสัมพันธ์และการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และสภาพแวดล้อมภายนอก

สมมติฐานที่ 4 การส่งเสริมความร่วมมือและกำหนดแนวทางในการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและระหว่างประเทศให้ชัดเจน จะทำให้การดำเนินงานเพื่อคุ้มครองและแก้ไขปัญหาแรงงานต่างชาติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

จากผลการศึกษาที่พบว่านโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับแรงงานเด็กต่างชาติยังมีช่องว่าง เนื่องจากไม่มีการกำหนดนโยบายและมาตรการที่เฉพาะเจาะจงสำหรับการคุ้มครองและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติ อีกทั้ง ในกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองแรงงานเด็กก็ไม่มีกำหนดรายละเอียดที่ชัดเจนที่จะสามารถเชื่อมโยงไปคุ้มครองถึงการทำงานของแรงงานเด็กต่างชาติ ซึ่งส่วนใหญ่มีลักษณะซอนเร้นและปิดบัง ดังนั้น ทางออกที่เหมาะสมที่สุดคือ การสร้างความร่วมมือและกำหนดแนวทางในการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและระหว่างประเทศ เพื่อให้การดำเนินงานคุ้มครองและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเท่าทันกับสถานการณ์ปัญหา

6.3 ข้อเสนอแนะ: แนวทางการร่วมมือและให้ความคุ้มครองและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติ

การแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติต้องทำอย่างเป็นระบบและครบวงจร มีการวางแผนการแก้ไขปัญหาในระยะยาวโดยมุ่งไปที่การขจัดอุปสงค์และอุปทานของแรงงานเด็กต่างชาติ

ให้หมดไปในที่สุด โดยในการกำหนดนโยบายและมาตรการ รวมถึงการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องต้องอยู่บนพื้นฐานของการคำนึงถึงสิทธิเด็ก และความมั่นคงของมนุษย์ของแรงงานเด็กต่างชาติเป็นสำคัญ

6.3.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

- ภายหลังจากที่มีนโยบายการจัดระบบแรงงานต่างชาติในปี พ.ศ. 2548 แล้ว หน่วยงานภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านคุ้มครองแรงงานเด็กต่างชาติควรเร่งกระตุ้นให้เกิดยุทธศาสตร์การกำหนดมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างชาติขึ้นโดยเร็ว เพื่อคุ้มครองตรวจสอบ และควบคุมมาตรฐานการจ้างแรงงานต่างชาติเช่นเดียวกับแรงงานไทย และควรจัดทำแผนปฏิบัติการซึ่งเป็นแผนย่อยมาจากยุทธศาสตร์เพื่อคุ้มครองแรงงานเด็กต่างชาติที่แยกจากแรงงานต่างชาติผู้ใหญ่ เนื่องจากในการดำเนินงานเกี่ยวกับแรงงานเด็กต่างชาติมีมิติในการพิจารณามากกว่า เช่น ความเป็นเด็ก ความเป็นแรงงานเด็ก การตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ เป็นต้น โดยแผนปฏิบัติการดังกล่าวต้องตั้งอยู่บนฐานคิดของการคุ้มครองสิทธิแรงงานและสิทธิเด็กเป็นหลัก

- ควรมีการจัดทำแนวปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรธุรกิจเอกชน กรณีแรงงานเด็กต่างชาติ เช่นเดียวกับที่มีความก้าวหน้าในการจัดทำบันทึกข้อตกลงฯ กรณีการค้าหญิงและเด็ก และการจัดทำคู่มือในการดำเนินการกรณีตรวจพบการใช้แรงงานหญิงและเด็กอย่างไม่ถูกต้อง ของสำนักคุ้มครองแรงงาน ซึ่งเกิดขึ้นมาเพื่อรองรับบันทึกข้อตกลงฯ กรณีการค้าหญิงและเด็กอีกทีหนึ่ง แต่ทั้งบันทึกข้อตกลงฯ และคู่มือดังกล่าวเน้นขั้นตอนการดำเนินงานและการประสานงานกันเพื่อช่วยเหลือหลังจากที่แรงงานเด็กต่างชาติถูกละเมิดสิทธิแล้ว ดังนั้น จึงควรมีการจัดทำแนวปฏิบัติงานร่วมกันเพื่อคุ้มครองแรงงานเด็กต่างชาติอย่างครบวงจรตั้งแต่การคุ้มครองสิทธิในขณะทำงาน จนถึงกรณีที่เด็กถูกละเมิดสิทธิ โดยระบุรายละเอียดที่ชัดเจนในการให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือไม่ว่าเด็กจะเข้ามาทำงานโดยถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ หรือเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์หรือไม่ก็ตาม เพื่อให้แรงงานเด็กต่างชาติทุกคนได้เข้าสู่กระบวนการคุ้มครองและช่วยเหลืออย่างเท่าเทียมกัน

การเสนอให้จัดทำแนวทางปฏิบัติงานร่วมกันสามารถทำได้ทั้งในภายใต้แผนยุทธศาสตร์แรงงานต่างชาติที่กำลังจะเกิดขึ้นหลังจากมีนโยบายบริหารจัดการแรงงานต่างชาติทั้งระบบ รวมทั้งการผลักดันประเด็นปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติในโอกาสที่ทางกระทรวงแรงงานโดยกลุ่มงานส่งเสริมและพัฒนาเครือข่ายคุ้มครองแรงงานจะหยิบเรื่องแรงงานเด็กกลับมาดำเนินงานอย่างจริงจัง

อีกครั้งหนึ่ง แต่ผู้เขียนเห็นว่าแนวทางที่ดีที่สุด คือ เกิดขึ้นภายใต้ความร่วมมือระหว่างสำนักบริหารแรงงานต่างด้าวและสำนักคุ้มครองแรงงาน

วัตถุประสงค์ของการจัดทำแนวปฏิบัติทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกรณีแรงงานเด็กต่างชาตินี้เพื่อให้เป็นประโยชน์ในการบังคับใช้และการตีความกฎหมายจากหลายฉบับที่เกี่ยวข้องอย่างเชื่อมโยงเข้าด้วยกัน อีกทั้ง เพื่อให้การดำเนินงานของหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งในแนวปฏิบัติทำงานร่วมกันควรครอบคลุมเนื้อหาสำคัญ ดังต่อไปนี้

1) การแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อเป็นเจ้าภาพหลักในการดูแลเรื่องแรงงานเด็กต่างชาติโดยเฉพาะ ซึ่งอาจจัดตั้งเป็นคณะอนุกรรมการย่อยจากคณะกรรมการคุ้มครองแรงงานเด็กที่มีอยู่ เพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักการในแนวปฏิบัติทำงานร่วมกันฯ กรณีแรงงานเด็กต่างชาติ รวมถึงให้มีบทบาทหน้าที่หลักในการประสานงาน ติดตามประเมินผลการปฏิบัติงาน และพัฒนาความร่วมมือระหว่างหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย

2) การเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายแรงงานเด็กต่างชาติ เช่น กำหนดรูปแบบการตรวจแรงงานร่วมระหว่างพนักงานตรวจแรงงานจากกระทรวงแรงงาน และที่ได้รับการแต่งตั้งตามคำสั่งของกระทรวงแรงงาน รวมถึงองค์กรพัฒนาเอกชน มีทั้งการตรวจแรงงานตามปกติ การตรวจแรงงานเชิงรุกเป็นกรณีพิเศษสำหรับพื้นที่ที่มีข้อมูลว่ามีการใช้แรงงานเด็กต่างชาติอยู่มาก โดยเฉพาะควรจัดทำแผนที่พื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อการใช้แรงงานเด็กต่างชาติอย่างไม่เป็นธรรม เช่น พื้นที่ที่มีสถานประกอบการประเภทโรงงานห้องแถวขนาดเล็ก และบ้านพักที่ดัดแปลงเป็นสถานที่ทำงานไว้ภายในเป็นจำนวนมาก เป็นต้น และการตรวจแบบติดตามผลสำหรับกรณีเคยตรวจพบว่าการใช้แรงงานเด็กอย่างไม่เป็นธรรม เพื่อป้องกันการขบวนการค้าแรงงานนำเด็กใหม่มาส่งให้กับสถานประกอบการที่เคยกระทำผิดอีก

3) ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกรณีตรวจพบการใช้แรงงานเด็กต่างชาติ เช่น กำหนดขั้นตอนการให้ความช่วยเหลือหากมีการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

4) ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับแรงงานเด็กต่างชาติ กรณีสามารถเข้าถึงในสถานประกอบการ หรือชุมชนแรงงานต่างชาติได้ เช่น การจัดกิจกรรมให้ความรู้ด้านสิทธิแรงงาน การจดทะเบียน และทักษะการใช้ชีวิตที่จำเป็นด้านต่างๆ เป็นต้น

5) ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในระดับพื้นที่ชายแดนเพื่อให้ความคุ้มครองดูแลกรณีแรงงานเด็กต่างชาติที่ทำงานชั่วคราวแบบเข้าไป – เย็นกลับ

6) การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

หากไม่สามารถผลักดันให้เกิดแนวปฏิบัติงานร่วมกันฯ กรณีแรงงานเด็กต่างชาติได้ อย่างน้อยที่สุด ควรมีการจัดทำคู่มือการทำงานสำหรับกรณีแรงงานเด็กต่างชาติโดยเฉพาะ ซึ่งสามารถจัดทำขึ้นใหม่โดยรวบรวมคู่มือการทำงานที่เกี่ยวข้องกับแรงงานเด็กต่างชาติที่มีอยู่มาจัดระบบให้มีการดำเนินงานครบทุกขั้นตอนเกี่ยวกับแรงงานเด็กต่างชาติภายในเล่มเดียว และกำหนดให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปใช้ เช่น คู่มือเจ้าหน้าที่การตรวจสอบการทำงานของคนต่างด้าวฯ ของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน คู่มือปฏิบัติการเรื่องแรงงานเด็กของเจ้าหน้าที่ตำรวจ คู่มือการดำเนินการกรณีตรวจพบการใช้แรงงานหญิงและเด็กอย่างไม่ถูกต้องของสำนักคุ้มครองแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เป็นต้น

6.3.2 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

- สนับสนุนให้มีการทำงานแบบสหวิชาชีพในการคุ้มครองและช่วยเหลือแรงงานเด็กต่างชาติในทุกกรณีไม่ว่าจะเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์หรือไม่ มีการส่งเสริมการทำงานร่วมกันทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรท้องถิ่น ชุมชน และแรงงานเด็กต่างชาติ (ทั้งที่ทำงานอยู่และถูกละเมิดสิทธิแล้ว) เพื่อแก้ไขปัญหาทั้งในภาพรวม และเฉพาะกรณี

- รัฐควรให้ความร่วมมือ และสนับสนุนทางด้านงบประมาณและทรัพยากรต่างๆ ที่จำเป็นต่อการดำเนินงานเพื่อให้เข้าถึงกลุ่มเป้าหมายที่เป็นแรงงานเด็กต่างชาติกับองค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่ โดยเฉพาะองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานให้ความช่วยเหลือแรงงานต่างชาติบริเวณชายแดนซึ่งมีศักยภาพในการเข้าถึงข้อมูล และตัวแรงงานเด็กต่างชาติได้มากกว่า

- ควรพัฒนาศักยภาพของบุคลากร โดยจัดอบรมให้ข้อมูลแก่เจ้าหน้าที่ทั้งภาครัฐ และองค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติทั้งในระดับชาติ และระดับพื้นที่ โดยเฉพาะหน่วยงานหรือองค์กรในพื้นที่ที่มีปัญหาการใช้แรงงานเด็กต่างชาติ และพื้นที่ที่เป็นแหล่งพักแรงงานก่อนเข้าสู่ตลาดแรงงานในประเทศไทย มีการจัดทำหลักสูตรอบรมโดยเฉพาะ และสร้างวิทยากรผู้เชี่ยวชาญด้านแรงงานเด็กต่างชาติ เนื่องจากปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติมีความซับซ้อน การทำงานจึงมีความจำเป็นต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจ และทักษะหลายด้านที่แตกต่างจากการคุ้มครองแรงงานเด็กไทย หรือแรงงานต่างชาติผู้ใหญ่ เนื้อหาในการอบรมควรประกอบไปด้วย ข้อมูลด้านสถานการณ์ปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติ การย้ายถิ่นข้ามชาติและการค้ามนุษย์ ข้อมูลเกี่ยวกับกลไกในการคุ้มครองแรงงานเด็กต่างชาติทั้งตัวกฎหมาย

บันทึกข้อตกลง กฎหมายระหว่างประเทศ ข้อมูลในด้านการให้ความช่วยเหลือเบื้องต้น การจัดกิจกรรมบำบัดฟื้นฟู การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย ตลอดจนการส่งเสริมให้ผู้ปฏิบัติงานมีความเข้าใจในสิทธิเด็ก และความมั่นคงของมนุษย์ของแรงงานเด็กต่างชาติ

- ควรจัดเตรียมล่ามที่มีคุณภาพเพื่อช่วยในการสื่อสารกับแรงงานเด็กต่างชาติ นอกจากนี้ล่ามจะต้องมีความรู้ความสามารถในการแปลได้อย่างดีแล้ว ควรเป็นผู้ที่มีความเข้าใจต่อสถานการณ์ปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติ และการค้ามนุษย์ รวมถึงมีจิตวิทยาในการทำงานร่วมกับเด็กด้วย เพื่อให้เด็กเกิดความไว้วางใจ และให้ข้อมูลที่ตรงกับความเป็นจริง ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการคุ้มครองและช่วยเหลือแรงงานเด็กต่างชาติของเจ้าหน้าที่ต่อไป

- ควรจัดให้มีระบบการตรวจสอบอายุของแรงงานเด็กต่างชาติทั้งในขั้นตอนการตรวจแรงงานของพนักงานตรวจแรงงาน และในการจดทะเบียนแรงงานต่างชาติ ที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย การพิสูจน์อายุที่แท้จริงของเด็กเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการใช้แรงงานเด็กที่มีอายุต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด อีกทั้งยังเป็นการแก้ไขปัญหาการบิดเบือนข้อมูลอายุเด็กจากนายจ้างและตัวเด็กเอง ซึ่งวิธีพิสูจน์อายุเด็กนอกจากจะใช้การตรวจสอบเอกสารแล้วยังมีวิธีการแพทย์ เช่น การตรวจฟัน เป็นต้น การยอมลงทุนในขั้นตอนนี้จะให้ผลคุ้มค่ากว่าในระยะยาวที่จะต้องเสียงบประมาณจำนวนมากไปกับการช่วยเหลือดูแลเด็กที่ถูกใช้แรงงานอย่างไม่เป็นธรรม และถูกทารุณกรรม รวมถึงการดำเนินคดีกับนายจ้างในภายหลัง

- ควรเปิดโอกาสให้เด็กต่างชาติเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการ และจัดกิจกรรมบำบัดฟื้นฟูในสถานคุ้มครองฯ เพื่อให้ตรงตามความต้องการของแรงงานเด็กต่างชาติกลุ่มต่างๆ รวมถึงจัดให้ความรู้เกี่ยวกับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการย้ายถิ่นเข้ามาทำงานในประเทศไทย สถานการณ์การค้ามนุษย์ในปัจจุบัน และสิทธิต่างๆ ที่เด็กพึงได้รับ เป็นการเตรียมความพร้อมให้กับเด็กก่อนส่งกลับภูมิลำเนาและคืนสู่สังคม เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดต้องตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์อีก และสามารถดำเนินชีวิตในสังคมประเทศต้นทางได้อย่างปกติสุข

- ควรจัดให้มีศูนย์บริการแรงงานเด็กต่างชาติที่เป็นความร่วมมือจากทั้งหน่วยงานภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรชุมชนท้องถิ่นในระดับพื้นที่ที่มีการใช้แรงงานเด็กต่างชาติ เพื่อให้บริการรับเรื่องร้องทุกข์ ให้คำแนะนำ ข้อมูลข่าวสาร ตลอดจนบริการต่างๆ ที่นายจ้างและลูกจ้างต้องการความช่วยเหลือ รวมถึงควรจัดให้มีการให้บริการเชิงรุกเข้าไปยังชุมชนแรงงานต่างชาติ และภายในสถานประกอบการด้วย เพื่อลดอุปสรรคในการเข้าถึงกลไกการคุ้มครองของแรงงานเด็กต่างชาติ

6.3.3 ข้อเสนอแนะอื่นๆ

- ควรมีการส่งเสริมศักยภาพขององค์กรชุมชน และสนับสนุนให้เป็น “ชุมชนเฝ้าระวัง” เพื่อให้ชุมชนไม่ว่าจะเป็นชุมชนแรงงานต่างชาติ หรือชุมชนคนไทยที่อยู่ล้อมรอบพื้นที่ตั้งสถานประกอบการที่มีการใช้แรงงานเด็กต่างชาติมีส่วนร่วมในการตรวจตราดูแล และแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติในพื้นที่ของตนเอง นอกจากนี้ ควรมีการสร้างผู้นำชุมชน และผู้นำกลุ่มเยาวชนมารับหน้าที่ย่างต่อเนื่อง

- การจัดทำฐานข้อมูลเรื่องแรงงานเด็กต่างชาติอย่างเป็นระบบ และครบทุกประเด็นที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะควรมีการพัฒนาองค์ความรู้ในมิติที่ยังไม่มีข้อมูลที่ชัดเจน เช่น ข้อมูลด้านอุปสงค์หรือความต้องการจ้างแรงงานเด็กต่างชาติในประเทศไทย พื้นที่ที่มีการใช้แรงงานเด็กต่างชาติทั้งถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย เป็นต้น เพื่อให้เป็นแหล่งข้อมูลที่สำคัญสามารถนำไปประกอบการกำหนดนโยบายหรือแผนยุทธศาสตร์ต่างๆ ในการคุ้มครองและแก้ไขปัญหาแรงงานปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติ การดำเนินงานดังกล่าวควรดำเนินงานภายใต้ความร่วมมือของสำนักงานสถิติที่มีศักยภาพในการสำรวจกำลังแรงงานทั่วประเทศ กระทรวงแรงงาน โดยสำนักบริหารแรงงานต่างด้าวที่มีการจัดทำฐานข้อมูลเรื่องแรงงานต่างชาติอยู่ สำนักคุ้มครองแรงงาน และองค์กรพัฒนาเอกชนด้านแรงงานเด็กในพื้นที่ที่มีศักยภาพในการเข้าถึงตัวแรงงานเด็กต่างชาติและข้อมูลในเชิงลึก เนื่องจากในขณะนี้ ยังมีการแยกกันเก็บข้อมูลอยู่ และข้อมูลของบางหน่วยงานเป็นแบบไม่แยกระดับอายุที่ชัดเจน สัญชาติ และข้อมูลระหว่างแรงงานหญิงและแรงงานเด็ก

- ควรจัดโครงการความร่วมมือระหว่างประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้านที่เป็นแหล่งอุปทานแรงงานเด็กต่างชาติ ร่วมกันทำงานป้องกันและแก้ไขปัญหา โดยจัดให้มีการให้ข้อมูลด้านผลกระทบของการย้ายถิ่น และการค้ามนุษย์ รวมถึงการสร้างความเข้าใจและตระหนักในปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติให้กับชุมชนและเด็กที่เป็นกลุ่มเสี่ยงในประเทศต้นทาง และช่วยกันถ่ายทอดข้อมูลดังกล่าวให้กับเด็กในชุมชนจากรุ่นสู่รุ่น เพื่อป้องกันไม่ให้เด็กต่างชาติจากประเทศเพื่อนบ้านถูกนำมาแสวงประโยชน์จากการใช้แรงงานในประเทศไทย

- การแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ และประสบการณ์ในการทำงานด้านแรงงานเด็กต่างชาติกับประเทศต้นทาง หรือประเทศอื่นๆ ที่มีปัญหาการใช้แรงงานเด็กต่างชาติเช่นกัน เช่น ประเทศกัมพูชามีความก้าวหน้าเรื่องการคุ้มครองแรงงานเด็กรับใช้ในบ้านมาก ก็ควรจัดเวทีการประชุมแลกเปลี่ยนความรู้ หรือการดูงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำเอาตัวอย่างความสำเร็จดังกล่าวมาปรับใช้ในประเทศไทย เป็นต้น

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กฤตยา อาชวนิจกุล. 2545. สถานะความรู้เรื่อง แรงงานข้ามชาติในประเทศไทยและทิศทางการวิจัยที่พึงพิจารณา. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.

กฤตยา อาชวนิจกุล และปราโมทย์ ประสาทกุล, บก. ประชากรและสังคม 2548. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล. 2548.

กฤตยา อาชวนิจกุล, บก. 2547. คนต่างด้าวในประเทศไทยคือใครบ้าง? มีจำนวนเท่าไร? ระบบฐานข้อมูลไหนคือคำตอบ?. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.

กองแรงงานหญิงและเด็ก. การดำเนินการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก. กรุงเทพฯ: กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, 2541.

เข็มพร วิรุณราพันธ์. การศึกษานโยบายและปฏิบัติการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็กต่างชาติในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต. หลักสูตรพัฒนาแรงงานและสวัสดิการ คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542.

คณะทำงานระดับภูมิภาคเพื่อแก้ปัญหาแรงงานเด็ก. แปลโดย จิตรภรณ์ วนัสพงศ์. รายงานการประชุมเชิงปฏิบัติการระดับภูมิภาคเอเชีย: การพัฒนาการวิจัยที่เน้นการปฏิบัติการเรื่องรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก 8-10 ธันวาคม 2542 กรุงเทพมหานคร. กรุงเทพฯ: คณะทำงานระดับภูมิภาคเพื่อแก้ปัญหาแรงงานเด็ก, 2543.

คณะทำงานเรื่องแรงงานเด็กต่างชาติ “สรุปข้อมูลการสำรวจเบื้องต้น: เด็กต่างชาติในประเทศไทย” เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง เด็กต่างชาติ: สถานการณ์ ปัญหาและทางออก วันที่ 13 พฤศจิกายน 2539 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

โครงการอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงเพื่อต่อต้านการค้าเด็กและหญิง โครงการระหว่างประเทศว่าด้วยการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก องค์การแรงงานระหว่างประเทศ. การประชุมองค์การในความร่วมมือกับไอแอลโอ. กรุงเทพฯ: องค์การแรงงานระหว่างประเทศ. 2547.

- จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. เอกสารประกอบการประชุมนานาชาติ เรื่อง สิ่งท้าทาย
ความมั่นคงของมนุษย์ไร้พรมแดน หอประชุมใหญ่จุฬาฯ จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย. 11 ธันวาคม 2545. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ฉันทนา บรรพศรีโชติ. ภาพรวมสถานการณ์แรงงานเด็กในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัย
สังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.
- ปนัดดา บุญผลา และ June Kane. สิ่งที่ใจมนุษย์สุดจะยอมรับได้: ขบวนการค้าเด็กซึ่ง
สมควรขจัดให้สิ้นซาก. กรุงเทพฯ: องค์การแรงงานระหว่างประเทศ. 2545.
- ปราณี ไตสุวรรณ. บทบาทขององค์กรต่อการคุ้มครองสิทธิผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์.
วิทยานิพนธ์สังคมสงเคราะห์ศาสตรมหาบัณฑิต (การบริหารและนโยบาย สวัสดิการ
สังคม) คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548.
- เปรมใจ วังศิริไพศาล, ศิวพร เอื้อสูง และสุภางค์ จันทวานิช. รายงานการวิเคราะห์เด็ก
ต่างชาติในภาวะยากลำบากในประเทศไทย: ตัวชี้วัดและสถานภาพตาม
อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก. กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชีย
ศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540.
- พรทิพย์ ล.วีระพรรค. การประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบายการจัดระบบควบคุม
แรงงานต่างชาติผิดกฎหมาย. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540.
- มิเชล แจนคานิช. สร้างความแข็งแกร่งให้แก่กฎหมายระหว่างประเทศเพื่อจัดการใช้
แรงงานเด็ก: มองดูอนุสัญญาฉบับใหม่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ.
กรุงเทพฯ: องค์การแรงงานระหว่างประเทศ, 2542.
- มูลนิธิผู้หญิง. รายงานสถานการณ์การค้าหญิงและเด็กข้ามชาติในประเทศไทยและ
รูปแบบของการให้ความช่วยเหลือ. 2547. (เอกสารอัดสำเนา)
- มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก. รายงานผลการดำเนินงานประจำปี (มกราคม – ธันวาคม พ.ศ.
.2546) โครงการแรงงานเด็ก. 2546 (เอกสารอัดสำเนา)
- ยุพาวดี ปะทะโน. ปัญหาการใช้แรงงานเด็กต่างชาติและแนวทางแก้ไข: กรณีศึกษาของ
มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก(มพด.). ภาคนิพนธ์หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต.
ภาควิชาพัฒนาสังคม คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2545.

รายงานการประชุมปฏิบัติการเรื่อง เด็กในภาวะยากลำบาก 20-21 ธันวาคม 2533

โรงแรมอิมพีเรียล กรุงเทพมหานคร. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ, 2533.

ละออ วัจนะสาริกากุล. **การปฏิบัติตามนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็ก.** วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ. ภาควิชาปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531.

วรวิทย์ เจริญเลิศ และบัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ. **นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมของรัฐกับการจ้างแรงงานข้ามชาติ.** กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2540.

วาสนา อิมเอม “บทสังเคราะห์สถานการณ์แรงงานเด็กต่างชาติ (ลาว และกัมพูชา)” **เอกสารประกอบการประชุมเพื่อนำเสนอผลงานวิจัยเรื่อง แรงงานเด็กต่างชาติ (ลาว และกัมพูชา) โครงการวิจัยแรงงานเด็กต่างชาติ (REDD BARNA CHILD LABOUR PROJECT) โรงแรมเซ็นจูรี่พาร์ค กรุงเทพมหานคร, 6 กุมภาพันธ์ 2541.** (เอกสารอัดสำเนา),

ศิริพร สะโครบานาค. **การค้ำมนุษย์: แนวคิด กลไก และประเด็นท้าทาย.** กรุงเทพฯ: มูลนิธิผู้หญิง, 2548.

ศุภชัย ยาวะประภาษ. **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ.** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532.

ศุภชัย ยาวะประภาษ. **นโยบายสาธารณะ.** พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.

สถาบันกฎหมายอาญา. **กฎหมายและแนวปฏิบัติในประเทศไทยเฉพาะกรณีที่ไม่สอดคล้องตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กและข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนา: รายงานการศึกษาวิเคราะห์.** กรุงเทพฯ: สถาบันกฎหมายอาญา, 2543.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทย. **สภาพปัญหาและแนวโน้มของแรงงานเด็กในประเทศไทย และผลกระทบต่อโอกาสในอนาคตของแรงงานเด็ก** (รายงานฉบับสมบูรณ์) กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2544.

สมบัติ อังราชัญวงศ์. **นโยบายสาธารณะ: แนวความคิด การวิเคราะห์ และกระบวนการ.** กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2544.

สรรพสิทธิ์ คุ้มประพันธ์ และพวงค์ศรี ชันธิกุล. 2546. “มาตรการในการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์เฉพาะสตรีและเด็ก”. **เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี 2546**

เรื่องความมั่นคงของมนุษย์ วันที่ 29-30 พฤศจิกายน 2546 ณ โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ ซิตี้ จอมเทียน ชลบุรี (เอกสารอัดสำเนา)

สำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน. คู่มือเจ้าหน้าที่: การตรวจสอบการทำงานของคนต่างด้าวและการดำเนินคดีผู้ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 ตามแนวทางการจัดระเบียบแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง ปี 2545-2546. 2546 (เอกสารอัดสำเนา)

สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงแรงงาน. รายงานการประชุมเชิงปฏิบัติการระดับชาติเพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการตามอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 182. 2546 (เอกสารอัดสำเนา)

สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. 2547. การดำเนินงานป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (Online). แหล่งที่มา: www.m-society.go.th/traffic/tf140904/210947.pdf

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. การค้ามนุษย์: นโยบาย แผน/กฎหมาย และมาตรการที่เกี่ยวข้อง. กรุงเทพฯ: บริษัทศรีเมืองการพิมพ์ จำกัด, 13.

สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน. เอกสารประกอบการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เรื่อง นโยบายและแนวทางการจ้างแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ กรุงเทพมหานคร. 30 มกราคม 2547. (เอกสารอัดสำเนา)

สำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานด้านเด็กและสตรี. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด ภาพพิมพ์, 2547

สุภางค์ จันทวานิช. “แนวคิดเรื่องความมั่นคงของมนุษย์,” วารสารสังคมศาสตร์ ปีที่ 30 ฉบับที่ 2 (พฤษภาคม, 2540): 169 - 175.

สุดาสิริ วดวงศ์. “อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก: การคุ้มครองแรงงานเด็กในประเทศไทย,” วารสารกฎหมาย (ฉบับ 10 ปี อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก) ปีที่ 20 ฉบับที่ 1 (ตุลาคม, 2543): 131-159.

ภาษาอังกฤษ

Caouette, Therese M. Small dreams beyond reach : the lives of migrant children and youth along the borders of China, Myanmar and Thailand. UK: Save the Children, 2001.

Christina Wille. Trafficking in Children into the Worst Forms of Child Labour: A Rapid Assessment. Switzerland: International Labour Office, 2001.

Huguet, Jerrold W. and Sureeporn Punpuing. International Migration in Thailand. Bangkok: International Organization for Migration, 2005.

ILO-IPEC, "Working Papers on Child Labour in Asia (Volume 2)," Asian Regional Meeting on the Worst Forms of Child Labour, Jakarta, Indonesia 2000.

Kritaya Archavanitkul. Combating the Trafficking in Children and their Exploitation in Prostitution and Other Intolerable Forms of Child Labour in Mekong Basin Countries. 1998 (Online) Available from: <http://www.seameo.org/M/combat/index.htm>.

Mike Kaye. The migration - trafficking nexus: combating trafficking through the protection of migrants' human rights. UK: The Printed World, 2003.

The Global Commission on International Migration. Migration in an interconnected world: New directions for action. Switzerland: SRO-Kundig, 2005.

Thomas R. Dye. Understanding Public Policy. 5th ed. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1984.

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวก ก

แนวคำถามการสัมภาษณ์หน่วยงานภาครัฐ

1. สถานการณ์ปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติในปัจจุบัน
 - ความรุนแรงของปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติ (สถิติเด็กต่างชาติที่ถูกละเมิดสิทธิและที่ได้รับความช่วยเหลือ)
 - จากประสบการณ์การทำงานที่ผ่านมา ปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติปัญหาใด หรือในขั้นตอนใดที่รุนแรงที่สุด และแก้ไขได้ยากที่สุด
 - สาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงานเด็กต่างชาติ
2. การดำเนินงานตามนโยบายและมาตรการเพื่อคุ้มครองและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติ
 - หน่วยงานปฏิบัติตามนโยบายและมาตรการใดเพื่อคุ้มครองและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติ
 - มีรูปแบบและกลไกในการคุ้มครองและแก้ไขปัญหาต่างจากแรงงานเด็กไทยอย่างไร
 - ผลการดำเนินงานที่ผ่านมา
3. การประสานงานทั้งภายในหน่วยงานภาครัฐ และระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
 - มีรูปแบบและกลไกในการประสานงานอย่างไร (ระหว่างหน่วยงานรัฐด้วยกันและระหว่างหน่วยงานรัฐกับองค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง)
 - มีเครือข่ายองค์กรเพื่อคุ้มครองและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติหรือไม่ อย่างไร
 - มีแผนปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือไม่ อย่างไร
4. การติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงาน
5. ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน และวิธีแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการทำงาน
6. ทักษะของผู้ปฏิบัติงานต่อนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับแรงงานเด็กต่างชาติที่มีอยู่ และทักษะต่อผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่ผ่านมา
7. ข้อเสนอแนะต่อการแก้ไขอุปสรรคในการดำเนินงาน และข้อเสนอแนะต่อการคุ้มครองและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติ

ภาคผนวก ข

แนวคำถามการสัมภาษณ์องค์กรพัฒนาเอกชน

1. สถานการณ์ปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติในปัจจุบัน
 - ความรุนแรงของปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติ (สถิติเด็กต่างชาติที่ถูกละเมิดสิทธิและที่ได้รับความช่วยเหลือ)
 - จากประสบการณ์การทำงานที่ผ่านมา ปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติปัญหาใด หรือในขั้นตอนใดที่รุนแรงที่สุด และแก้ไขได้ยากที่สุด
 - สาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงานเด็กต่างชาติ
2. การดำเนินงานเพื่อคุ้มครองและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติ
 - มีแนวทางในการดำเนินงานเพื่อคุ้มครองและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติอย่างไร
 - มีโครงการและกิจกรรมเพื่อคุ้มครองและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติอย่างไร
 - มีรูปแบบและวิธีการในการดำเนินงานเพื่อคุ้มครองและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติต่างจากแรงงานเด็กไทยอย่างไร
 - ผลการดำเนินงานที่ผ่านมา
3. การประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
 - มีรูปแบบและกลไกในการประสานงานอย่างไร
 - มีเครือข่ายองค์กรเพื่อคุ้มครองและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติหรือไม่ อย่างไร
 - มีแผนปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือไม่ อย่างไร
4. การติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงาน
5. ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน และวิธีแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการทำงาน
6. ทักษะของผู้ปฏิบัติงานต่อนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับแรงงานเด็กต่างชาติที่มีอยู่ และทักษะต่อผลการดำเนินงานขององค์กรที่ผ่านมา
7. ข้อเสนอแนะต่อการแก้ไขอุปสรรคในการดำเนินงาน และข้อเสนอแนะต่อการคุ้มครองและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติ

แนวคำถามการสัมภาษณ์แรงงานเด็กต่างชาติ

1. ข้อมูลส่วนตัว (อายุ สัญชาติ อาชีพ)
2. การเดินทางเข้ามาทำงานในประเทศไทย (การเข้าสู่ตลาดแรงงาน)
3. สภาพการทำงาน (ประเภทของงาน ค่าจ้างและสวัสดิการที่ได้รับ)
4. สภาพปัญหาที่ประสบตั้งแต่กระบวนการเข้าสู่การทำงาน และในขณะทำงาน
5. การได้รับความช่วยเหลือและคุ้มครองในขณะที่ทำงานอยู่
 - หน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือ
 - ขั้นตอนการให้ความช่วยเหลือ
 - ปัญหาและอุปสรรคต่อการได้รับการช่วยเหลือ (การเข้าถึงกลไกการคุ้มครองที่มีอยู่)
6. การได้รับความช่วยเหลือและคุ้มครองภายหลังจากประสบปัญหา
 - หน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือ
 - ขั้นตอนการให้ความช่วยเหลือ
 - ปัญหาและอุปสรรคต่อการได้รับการช่วยเหลือ (การเข้าถึงกลไกการคุ้มครองที่มีอยู่)
7. ความต้องการได้รับความคุ้มครองในด้านใดบ้าง (ระบุความต้องการได้รับความคุ้มครองที่จำเป็นที่สุด 3 อันดับ)
8. แผนการดำเนินชีวิตภายหลังจากออกจากบ้านพักของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวมนทกานต์ ฉิมมามี เกิดวันที่ 28 สิงหาคม 2523 ในกรุงเทพฯ จบการศึกษาศิลปศาสตรบัณฑิต (รัฐศาสตร์) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปี พ.ศ. 2544 และเคยทำงานเป็นผู้ช่วยวิจัย โครงการ “อาเซียนในสหัสวรรษใหม่” ของสถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยได้รับทุนสนับสนุนจากกองราชดาภิเชกสมโภช ในระหว่างศึกษาต่อระดับปริญญาโทมาบัณฑิต ปี พ.ศ 2545 – 2548



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย