

การศึกษาปัญหาและแนวทางแก้ไขเด็กไร้สถานะ จังหวัดสมุทรสาคร

A Study of Problems and Solutions of Stateless Childrer Living in Samut Sakhon Province

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. รุ่งภาพ คงฤทธิ์ระจัน*

บทคัดย่อ

งานวิจัยฉบับนี้เป็นการศึกษาปัญหาแรงงานต่างด้าวที่อพยพเข้ามาสู่ประเทศไทยทำให้จำนวนแรงงานต่างด้าวเพิ่มสูงขึ้น ดังนั้นเมื่อเกิดการเพิ่มจำนวนแรงงานต่างด้าวอย่างรวดเร็วโดยที่เจ้าหน้าที่รัฐไม่สามารถสกัดกั้นปัญหาแรงงานต่างด้าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีผลทำให้จำนวนเด็กไร้สถานะในจังหวัดสมุทรสาครเพิ่มขึ้นตามไปด้วย จากการวิจัยพบว่า เด็กไร้สถานะในจังหวัดสมุทรสาคร มีจำนวน 2,840 คน พิจารณาได้ว่าปัญหาของแรงงานต่างด้าว (ที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียน) ที่ผิดกฎหมายเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้เกิดปัญหาเด็กไร้สมรรถนะตามมา ซึ่งปัญหานี้มีการคำนึงถึงอยู่มากในจังหวัดสมุทรสาครที่พยายามจะคาดคะเนเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตว่า ในกรณีที่มียุทธศาสตร์เพิ่มจำนวนมากขึ้นทุกปี จะส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนในจังหวัดสมุทรสาครอย่างไร

การวิจัยโครงการการศึกษาปัญหาและแนวทางแก้ไขเด็กไร้สถานะในจังหวัดสมุทรสาคร มีวัตถุประสงค์ในการวิจัย คือ

1. เพื่อศึกษาสาเหตุและปัญหาการจดทะเบียนเด็กไร้สถานะ
2. เพื่อศึกษาผลกระทบของปัญหาอันมีสาเหตุจากเด็กไร้สถานะ

* อาจารย์ประจำ สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต

3. เพื่อค้นหาแนวทางการจดทะเบียนเด็กไร้สถานะ

โดยการวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยแบบเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ สรุปผลดังนี้

สาเหตุและปัญหาการจดทะเบียนเด็กไร้สถานะ

1. การสนใจในระบบเศรษฐกิจ ได้แก่ สาเหตุที่ประเทศไทยเป็นระบบเศรษฐกิจที่สามารถสร้างแรงจูงใจของแรงงานต่างด้าว การมีอัตราค่าตอบแทนสูงและการมีชีวิตความเป็นอยู่ที่มีลักษณะสภาพแวดล้อมที่ดี

2. หน่วยงานราชการ เจ้าหน้าที่ ได้แก่ สาเหตุจาก ปัญหาจากเขตแนวชายแดนที่เป็นอุปสรรคในการสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวและการขาดความจริงใจในการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวและเด็กไร้สถานะของเจ้าหน้าที่รัฐ

3. ปัญหาทางนโยบายรัฐบาลภายในประเทศและระหว่างประเทศ ได้แก่ สาเหตุจากนโยบายแรงงานต่างด้าวของรัฐบาลยังขาดความชัดเจนในการนำไปสู่การปฏิบัติและเนื้อหาสาระของนโยบายยังขาดความยืดหยุ่นซึ่งเมื่อนำไปสู่การปฏิบัติจะไม่สามารถทำให้ประสบความสำเร็จได้

ผลกระทบของปัญหาอันมีสาเหตุจากเด็กไร้สถานะ

จากการวิจัยพบว่า ประชาชน หน่วยงานราชการ กลุ่มองค์กรเอกชนและกลุ่มนายจ้างประกอบการต่างมีความคิดเห็นต่อผลกระทบเด็กไร้สถานะในจังหวัดสมุทรสาครแตกต่างกัน สามารถแยกความคิดเห็นได้ดังนี้

1. กลุ่มที่เห็นว่าเด็กไร้สถานะไม่มีผลกระทบต่อจังหวัดสมุทรสาคร พบว่า เด็กไร้สถานะในจังหวัดสมุทรสาครยังมีจำนวนประชากรและช่วงอายุที่ไม่มากพอที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อทางจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงอายุตั้งแต่แรกเกิดถึง 15 ปี เป็นช่วงอายุที่ต้องอาศัยอยู่กับผู้ปกครอง จึงทำให้การสร้างปัญหาในเชิงสังคมยังมีความเป็นไปได้น้อยมาก

2. กลุ่มที่เห็นว่าเด็กไร้สถานะมีผลกระทบต่อจังหวัดสมุทรสาคร พบว่า การที่แรงงานต่างด้าวไม่ได้รับการคัดกรองการตรวจสุขภาพก่อนเข้าประเทศไทยจะทำให้เกิดปัญหาเรื่องโรคระบาดต่างๆ

แนวทางการจดทะเบียนเด็กไร้สถานะ

1. นโยบายในการแก้ไขปัญหาเด็กไร้สถานะจะต้องเป็นแบบบูรณาการทั้งในระดับหน่วยงานต่างๆ ของไทย และในระดับระหว่างประเทศหมายถึง ระบบและกลไกในการบริหารจัดการแรงงานก่อนที่แรงงานจะเข้ามาทำงานในประเทศไทย รวมทั้งการจัดการกับปัญหาเด็กไร้สถานะจะต้องตั้งอยู่บนหลักการตามกฎหมาย คือ แรงงานต่างด้าวจะต้องผ่านกระบวนการเข้าเมืองโดยถูกกฎหมายและผ่านการตรวจสุขภาพ

2. โครงสร้างของรัฐในการบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวและเด็กไร้สถานะ หมายถึง แนวนโยบายหลักที่จะต้องกำหนดให้ชัดเจนตั้งแต่เบื้องต้นคือ การจ้างแรงงานต่างด้าวที่ถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น รวมทั้งผู้ติดตามแรงงานทุกประเภทด้วย โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานผลประโยชน์ของชาติเป็นสำคัญ

คำสำคัญ: การศึกษา ปัญหา แนวทางแก้ไข เด็กไร้สถานะ

Abstract

The purpose of this study is to identify the problems due to the increasing number of the migrant workers in Thailand. Since the number of migrant workers is getting higher rapidly, while the state cannot effectively restrain the migration of the workers. As a result, the number of noncitizen children in Samut Sakhon Province is also dramatically growing. The study reveals that 2,840 noncitizen children (the stateless children) dwell in Samut Sakhon area. Hence, it can be concluded that the illegal foreign workers is one of the main causes of the noncitizen or the stateless children's problem. This problem is focused on Samut Sakhon province in particular because the illegal foreign workers are anticipated to make the greater amount of the noncitizen children within this province each year. Consequently, it is interesting to find out if there will be some effects on the living of its inhabitants or not.

The main purposes of this research project here to investigate the matter of the problems and some possible solutions or remedies to deal with the noncitizen or the stateless children in Samut Sakhon province are as follows:

1. To identify the possible causes and problems of the stateless children,
2. To study the impact of the problem causing by the stateless children,
3. To determine the means of having the stateless children registered. The quantitative and qualitative research methods are employed in this research and the result of the research suggested some possible causes and problems of the stateless children's registration as follows:
4. The good economic conditions --the higher wages rates and the better quality of life in the good environment conditions-- can motivate illegal foreign workers to have work in Thailand,

5. The state agents or the government officers at the country's border ignore or are not supposed to prevent or to solve the problems in relation with the illegal foreign workers and the stateless children as they should do,

6. The problem due to the national and international policies of the state that cannot comprehensibly applied. Moreover, the content of the policies are not flexible, so this makes the policy be hard for the successfully use.

The impact of the problems caused by the non citizen or stateless children

1. The research results also show that the state agents, private sectors, employers have a variety of opinions on the effects of the non citizen children in Samut Sakhon province as follows:

2. The ones with the idea that the stateless children are not going to cause any problem to their province since the number of children and their age are not in the range that can cause any trouble especially children in the range of age between new born babies and 15 years old. Because of the dependence on their parents, the stateless children seem to make not much social problems,

3. The ones with the idea that the stateless children might be able to cause some problems to their province think that lacking of checking and approving of health conditions and diseases before getting into the country may cause the problems of contagious diseases.

The suggested means to have the stateless children registered are as follows:

1. The policy to solve the stateless children must be cooperated and integrated by all of the national and international parties. Finally, the stateless children problems must be solved based on the laws or regulations; in other words, the foreign workers have to legally come into the country and pass the well health checking process.

The state administration to deal with the problem concerning the illegal foreign workers and stateless children must have the clear and practical policies; for example, the employment of not only the legal foreign workers but also all types of workers must be able to be comprehensibly and practically applied in order to help our nation to get profit and achievement and prevent incoming problems in particular.

Keywords: study, problem, solution, stateless children

ความเป็นมาและสภาพปัญหา

การศึกษาปัญหาแรงงานต่างด้าวที่อพยพเข้ามาสู่ประเทศไทยทำให้จำนวนแรงงานต่างด้าวเพิ่มสูงขึ้น ดังนั้นเมื่อเกิดการเพิ่มจำนวนแรงงานต่างด้าวอย่างรวดเร็วโดยที่เจ้าหน้าที่รัฐไม่สามารถสกัดกั้นปัญหาแรงงานต่างด้าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีผลทำให้จำนวนเด็กไร้สถานะในจังหวัดสมุทรสาครเพิ่มขึ้นตามไปด้วย จากการวิจัยพบว่า เด็กไร้สถานะในจังหวัดสมุทรสาครมีจำนวน 2,840 คน (ที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียน) ทำให้พิจารณาได้ว่าปัญหาของแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้เกิดปัญหาเด็กไร้สถานะตามมา ซึ่งปัญหานี้มีการคำนึงถึงอยู่มากในจังหวัดสมุทรสาครที่พยายามจะคาดคะเนเหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตว่า ในกรณีที่มีเด็กไร้สถานะเพิ่มจำนวนมากขึ้นทุกปีจะส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนในจังหวัดสมุทรสาครอย่างไร

ขอบเขตการวิจัย

1. ศึกษาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับจำนวนประชากรของแรงงานต่างด้าว จำนวนของเด็กต่างด้าวที่มีได้จดทะเบียนตามกฎหมาย และสภาพปัญหาที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐที่มีต่อแรงงานและเด็กต่างด้าว
2. ศึกษากลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องต่อปัญหาเด็กไร้สถานะในจังหวัดสมุทรสาคร โดยการสัมภาษณ์
 - 2.1 เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่สำนักบริหารงานต่างด้าว สำนักงานจัดหางาน เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ตำรวจ และทหาร
 - 2.2 เจ้าหน้าที่หน่วยงานอิสระ (NGO/หน่วยงานสากล/ต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง)

วิธีการดำเนินการวิจัย

ดำเนินการชี้แจงวิธีการเก็บข้อมูลให้แก่ตัวแทนของจังหวัดสมุทรสาคร โดยชี้แจงถึงวัตถุประสงค์ของการเก็บข้อมูล กลุ่มเป้าหมายและเทคนิคการเก็บข้อมูลที่เหมาะสม และจะมีการแบ่งกลุ่มการจัดเก็บข้อมูล โดยมีคณะวิจัยเป็นผู้รับผิดชอบในแต่ละกลุ่ม เพื่อการเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นขั้นตอนสุดท้าย

แบบสอบถาม ได้แก่ การเก็บข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับจำนวนประชากรของแรงงานต่างด้าว สภาพปัญหา คุณภาพ จำนวนของเด็กต่างด้าวที่มีได้จดทะเบียนตามกฎหมาย การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐที่มีต่อแรงงานต่างด้าว โดยเก็บข้อมูลดังนี้

1. นายจ้างหรือผู้ใช้แรงงานต่างด้าว จำนวน 400 คนใน 3 อำเภอ
2. สสำรวจแรงงานต่างด้าวจากครัวเรือน จำนวน 13,791 ครัวเรือน ใน 3 อำเภอ

แบบสัมภาษณ์ ได้แก่ การเก็บข้อมูลเพื่อศึกษาจากกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องต่อปัญหาเด็กไร้สถานะในจังหวัดสมุทรสาคร โดยการสัมภาษณ์ โดยแบ่งการสัมภาษณ์ ดังนี้

1. เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่สำนักบริหารงานต่างด้าว สำนักงานจัดหางาน เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ตำรวจ และทหาร
2. เจ้าหน้าที่หน่วยงานอิสระ NGO
3. หน่วยงานสากล/ต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

ผลการวิจัย

สรุปผลสาเหตุและปัญหาการจดทะเบียนเด็กไร้สถานะ

จากปัญหาแรงงานต่างด้าวอพยพเข้ามาเมืองไทยอย่างผิดกฎหมายจึงทำให้จำนวนแรงงานต่างด้าวเพิ่มขึ้นตามหลักความต้องการของตลาดแรงงานในจังหวัดสมุทรสาคร ดังนั้นเมื่อเกิดการเพิ่มจำนวนแรงงานต่างด้าวอย่างรวดเร็วโดยที่เจ้าหน้าที่รัฐไม่สามารถสกัดกั้นปัญหาแรงงานต่างด้าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีผลทำให้จำนวนเด็กไร้สถานะในจังหวัดสมุทรสาครเพิ่มขึ้นตามไปด้วย จากการวิจัยพบว่า เด็กไร้สถานะในจังหวัดสมุทรสาครมีจำนวน 2,840 คน (ที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียน) ทำให้พิจารณาได้ว่าปัญหาของแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายเป็นเหตุให้เกิดปัญหาเด็กไร้สถานะตามมา ซึ่งปัญหานี้มีการดำรงอยู่อย่างมากในจังหวัดสมุทรสาครและคาดคะเนกันในอนาคตว่า ในกรณีที่มีเด็กไร้สถานะเพิ่มจำนวนมากขึ้นทุกปี จะส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนในจังหวัดสมุทรสาครอย่างไร

ดังนั้น วัตถุประสงค์ของการวิจัยครั้งนี้คือ การศึกษาถึงสาเหตุของปัญหาเด็กไร้สถานะในจังหวัดสมุทรสาคร ซึ่งจากการวิจัยพบว่า สาเหตุของปัญหาเด็กไร้สถานะในจังหวัดสมุทรสาครคือ การที่ไม่สามารถสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวและเด็กผู้ติดตามเข้าสู่ประเทศไทยอย่างผิดกฎหมาย ทั้งนี้จากการศึกษาพบว่า ปัจจัยของการที่ไม่สามารถสกัดกั้นการเข้ามาในประเทศไทยอย่างผิดกฎหมายคือ

1. **การจูงใจในระบบเศรษฐกิจ** จากการวิจัยพบว่า ระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยเป็นระบบเศรษฐกิจที่สามารถสร้างแรงจูงใจของแรงงานต่างด้าวให้เดินทางเข้ามาแสวงหาโอกาสในการทำงาน โดยเฉพาะอัตราการจ่ายค่าจ้างแรงงานที่พบว่า มีอัตราการจ่ายค่าตอบแทนสูงกว่าหลายร้อยเปอร์เซ็นต์ นอกจากนั้นยังพบว่าการจ้างงานจากอุตสาหกรรมประเภทประมงเป็นอุตสาหกรรมที่มีความต้องการแรงงานอย่างต่อเนื่องและมีความต้องการจำนวนมาก จึงทำให้เป็นแรงจูงใจในการเข้ามาทำงานโดยไม่คำนึงถึงความถูกต้องตามกฎหมาย และงานวิจัยพบว่า แรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่จะมีจุดหมายในการเดินทางเข้ามาในจังหวัดสมุทรสาครเป็นสถานที่แรก เพราะอัตราการจ่ายค่าตอบแทนในจังหวัดสมุทรสาครมีการจ่ายที่สูงกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดอื่นๆ ที่การจ้าง

แรงงานต่างด้าว และประกอบไปด้วยการมีชีวิตความเป็นอยู่ที่มีลักษณะสภาพแวดล้อมที่ดี โดยการศึกษาจากกลุ่มแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาอาศัยอยู่ก่อน จึงทำให้มีการชักชวนกันเข้ามาอยู่และพบว่ากลุ่มแรงงานต่างด้าวนิยมที่จะมีบุตรจำนวนมาก ทั้งนี้เพื่อให้บุตรมาช่วยเป็นแรงงานเพื่อเพิ่มรายได้ให้กับครอบครัว ซึ่งจากการวิจัยพบว่าเมื่อกลุ่มแรงงานต่างด้าวถูกเจ้าหน้าที่จับกุมและถูกส่งกลับประเทศจะมีความคิดว่า จะต้องแสวงหาทางกลับเข้าสู่ประเทศไทยอีกครั้งไม่ว่าจะเป็นวิธีการใดก็ตาม

2. หน่วยงานของรัฐบาล/เจ้าหน้าที่รัฐบาล

2.1 ปัญหาจากเขตแนวชายแดน พบว่า ประเทศไทยมีเขตติดต่อกับ 4 ประเทศเพื่อนบ้านซึ่งนับเป็นระยะทางทางบก 3,000 ตารางกิโลเมตร และทางทะเล 2,000 ตารางกิโลเมตร นอกจากนั้นสภาพทางภูมิศาสตร์ธรรมชาติของประเทศไทยยังเป็นอุปสรรคต่อการที่เจ้าหน้าที่รัฐเข้าจัดการปัญหาการสกัดกั้นแรงงานต่างด้าวเข้าประเทศได้ โดยเฉพาะปัญหาทางสภาวะทางธรรมชาติ เช่นในกรณีของแม่น้ำสาละวินในฤดูแล้งจะมีความตื้นเขินมากทำให้เกิดการอพยพแรงงานต่างด้าวเข้ามาสู่ประเทศไทยได้โดยง่าย ดังนั้น เมื่อหน่วยงานราชการสามารถสกัดกั้นการหลั่งไหลของแรงงานต่างด้าวจึงทำให้ไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้

2.1.1 การพิสูจน์สัญชาติเพื่อการขึ้นทะเบียนแรงงานต่างด้าวและเด็กผู้ติดตาม

2.1.2 การตรวจสอบแรงงานต่างด้าวตั้งครมุก่อนเข้าประเทศ

2.1.3 การมรพบจำนวนการเข้า

2.1.4 การจัดทำทะเบียนประวัติแรงงานต่างด้าวและเด็กผู้ติดตาม

จากปัญหาเหล่านี้จึงเป็นสาเหตุของการเกิดปัญหาเด็กไร้สถานะในจังหวัดสมุทรสาคร

2.2 ปัญหาเมื่อแรงงานต่างด้าวและเด็กผู้ติดตามเข้ามาอยู่ในประเทศไทย พบว่าจากการสัมภาษณ์และการจัดทำ การระดมความคิด ข้อมูลที่ได้จะมุ่งประเด็นไปที่ความจริงใจในการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวและเด็กไร้สถานะของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งมีความคิดเห็นว่าการเพิ่มจำนวนแรงงานต่างด้าวและเด็กไร้สถานะนั้นมาจากการไม่เคร่งครัดในการปฏิบัติหน้าที่ โดยเริ่มจากเขตตามแนวชายแดนโดยมีการลักลอบเข้าประเทศไทยด้วยการกระทำผิดกฎหมายจากการแรงงานต่างด้าวโดยอาศัยความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่รัฐ และเมื่อเข้ามาถึงประเทศไทยก็จะสามารถผ่านด่านต่างๆ ที่มีการตรวจค้นอย่างเข้มงวด เมื่อแรงงานต่างด้าวและเด็กผู้ติดตามหลุดพ้นจากด่านต่างๆ ได้ จะมีนายหน้าคอยพาแรงงานต่างด้าวและเด็กผู้ติดตามเข้าสู่การทำงานในสถานที่ต่างๆ โดยปราศจากการตรวจสอบ ติดตามจากเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง นอกจากนั้นการวิจัยพบว่า เมื่อแรงงานเข้ามาอยู่ในสถานที่ทำงาน นายจ้างจะหลีกเลี่ยงการนำแรงงานและเด็กผู้ติดตามที่ผิดกฎหมายเข้าสู่การจดทะเบียน ทั้งนี้เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียนและสามารถมีอำนาจต่อรองกับแรงงานต่างด้าวได้ โดยมีการอ้างถึงเจ้าหน้าที่รัฐที่จะคอยให้ความช่วยเหลือ

ทั้งนี้ สามารถพิจารณาได้ว่า การที่แรงงานต่างด้าวและเด็กไร้สถานะสามารถทำงานและใช้ชีวิตอยู่ในจังหวัดสมุทรสาครได้นั้น เป็นผลมาจากการการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยผู้ให้ข้อมูลได้ให้ข้อคิดว่า ความจริงใจต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นสิ่งที่สำคัญ โดยเฉพาะการเข้าดำเนินคดีตามกฎหมายนั้นจะสามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เพราะสถานที่ตั้งโรงงานที่มีแรงงานต่างด้าวทำงานนั้นอยู่ในสถานที่เปิดเผย มีการคมนาคมที่สะดวก และส่วนใหญ่โรงงานขนาดกลางและขนาดเล็กจะตั้งอยู่ในเขตชุมชนจึงเป็นไปได้ว่าแรงงานต่างด้าวจะสามารถหลบซ่อนการดำเนินคดีของเจ้าหน้าที่รัฐ

จากความละเอียดต่อการดำเนินการรับแรงงานต่างด้าวและเด็กผู้ติดตาม จึงทำให้สถานภาพของแรงงานต่างด้าวและเด็กผู้ติดตามยังอยู่ในสถานะที่ผิดกฎหมายและทำให้แรงงานต่างด้าวเกิดความหวาดกลัวไม่ไว้วางใจที่จะนำเด็กผู้ติดตามหรือเด็กที่เกิดในประเทศไทยเข้าสู่ระบบจดทะเบียนอย่างถูกต้องทั้งที่กฎหมายได้เปิดโอกาสให้มีการจดทะเบียนเด็กที่ผิดกฎหมายได้เข้าถึง จึงทำให้เด็กทั้งหลายกลายเป็นเด็กไร้สถานะและขาดโอกาสในการศึกษาและการเข้าถึงการบริการสุขภาพตามไปด้วย นอกจากนี้ เด็กไร้สถานะเข้าสู่ตลาดแรงงานก็จะถูกเอารัดเอาเปรียบและถูกล่วงละเมิดทางเพศอีกด้วย

3. ปัญหาทางนโยบายรัฐบาลภายในประเทศและระหว่างประเทศ

จากการวิจัยพบว่า การดำเนินนโยบายแรงงานต่างด้าวของรัฐบาลยังขาดความชัดเจนในการนำไปสู่การปฏิบัติตามนโยบายอีกทั้ง เนื้อหาสาระของนโยบายยังขาดความยืดหยุ่น ซึ่งเมื่อนำไปสู่การปฏิบัติจะไม่สามารถทำให้ประสบความสำเร็จได้ ทั้งนี้ข้อมูลระบุว่า นโยบายของรัฐบาลมีความต้องการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวแต่ยังไม่สามารถกำหนดแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจน เช่น การขาดการกำหนดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน การมอบหมายอำนาจหน้าที่ในการแก้ปัญหา นอกจากนี้ยังไม่สามารถกำหนดหน่วยงานของรัฐเข้ามารับผิดชอบต่อการแก้ปัญหา การขาดการสนับสนุนทรัพยากรต่อการจัดการปัญหา และพบว่านโยบายหรือกฎหมายที่กำหนดให้มาปฏิบัตินั้นไม่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้จริง โดยเฉพาะข้อบังคับการกำหนดระยะเวลาการขึ้นทะเบียนของแรงงานต่างด้าวที่มีการกำหนดระยะเวลาแต่ในความเป็นจริง มีความต้องการให้เปิดการจดทะเบียนทั้งปี ทั้งนี้ผู้ใช้แรงงานต่างด้าวต่างมีลักษณะในการทำงานต่างกัน เช่น ลูกเรือประมงจะใช้ระยะเวลาในการออกเรือนานนับปี จึงทำให้ไม่สามารถเข้าสู่ระบบการจดทะเบียนได้

ในส่วนของนโยบายระหว่างประเทศเพื่อนบ้านเพื่อการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวและเด็กผู้ติดตาม พบว่า บทบาทของกระทรวงแรงงานและกระทรวงการต่างประเทศยังไม่ให้ความสำคัญอย่างจริงจังในการกำหนดข้อตกลงทางการทูตในการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวและเด็กผู้ติดตาม โดยเฉพาะประเด็นในเรื่องของการขอความร่วมมือในการกำหนดสัญชาติ การจัดทำทะเบียนประวัติของแรงงานต่างด้าวและเด็กผู้ติดตามที่จะเข้ามาทำงานในประเทศไทยและการกวาดล้างเจ้าหน้าที่รัฐที่

ปฏิบัติหน้าที่ตามเขตแนวชายแดนให้มีความจริงใจในการเข้าดำเนินการคัดจับกุมผู้เข้า-ออกประเทศอย่างผิดกฎหมาย ปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาที่เป็นสาเหตุของเด็กไร้สถานะในจังหวัดสมุทรสาคร

ตาราง 1 สาเหตุของเด็กไร้สถานะในจังหวัดสมุทรสาคร

1. การจูงใจในระบบเศรษฐกิจ	- ประเทศไทยเป็นระบบเศรษฐกิจที่สามารถสร้างแรงจูงใจของแรงงานต่างด้าว - อัตราการจ่ายค่าตอบแทนสูง - การมีชีวิตความเป็นอยู่ที่มีลักษณะสภาพแวดล้อมที่ดี
2. หน่วยงานราชการ/เจ้าหน้าที่รัฐ	- ปัญหาจากเขตแนวชายแดนที่เป็นอุปสรรค - การขาดความจริงใจในการแก้ปัญหาแรงงานต่างด้าวและเด็กไร้สถานะของเจ้าหน้าที่รัฐ
3. ปัญหาทางนโยบายรัฐบาลภายในประเทศและระหว่างประเทศ	- นโยบายแรงงานต่างด้าวของรัฐบาลยังขาดความชัดเจนในการนำไปสู่การปฏิบัติ - เนื้อหาสาระของนโยบายยังขาดความยืดหยุ่นซึ่งเมื่อนำไปสู่การปฏิบัติจะไม่สามารถทำให้ประสบความสำเร็จได้

สรุปแนวทางการจดทะเบียนเด็กไร้สถานะ

นโยบายในการแก้ไขปัญหาเด็กไร้สถานะจะต้องเป็นแบบบูรณาการทั้งในระดับหน่วยงานต่างๆ ของไทย และในระดับระหว่างประเทศ

ปัญหาเด็กไร้สถานะเป็นปัญหาที่สืบเนื่องจากการมีแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทย การมีเด็กไร้สถานะในประเทศไทยมีสาเหตุมาจากหลายกรณี คือ แรงงานต่างด้าวตั้งครุฑก่อนที่จะเข้ามาทำงานในประเทศไทย แรงงานต่างด้าวนำบุตรติดตามเข้ามาทำงานด้วย แรงงานต่างด้าวตั้งครุฑในระหว่างการเป็นแรงงาน เพราะฉะนั้น การกำหนดนโยบายจึงต้องครอบคลุมในทุกประเด็นที่เกี่ยวข้องกับช่วงเวลาของการเข้ามาทำงาน และการอาศัยอยู่ในประเทศไทย ดังนั้น กรอบของนโยบายจึงต้องครอบคลุมประเด็นต่างๆ ดังกล่าว เพราะฉะนั้น แนวทางของนโยบายเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวประกอบด้วย

1. แนวนโยบายหลักที่จะต้องกำหนดให้ชัดเจนตั้งแต่เบื้องต้นคือ การจ้างแรงงานต่างด้าว ที่ถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น รวมทั้งผู้ติดตามแรงงานทุกประเภทด้วย โดยตั้งอยู่บนพื้นฐาน ผลประโยชน์ของชาติเป็นสำคัญ

2. การจัดทำกรอบและนโยบายในการบริหารจัดการแรงงาน โดยความร่วมมือจากทุก หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานทางกฎหมาย หน่วย งานฝ่ายปกครอง หน่วยงานฝ่ายความมั่นคง หน่วยงานทางสังคมต่างๆ หน่วยงานในพื้นที่ที่มีแรงงาน ต่างด้าว รวมทั้งภาคเอกชน ทั้งนี้เพราะการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวและผู้ติดตามเท่านั้น

การดำเนินงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะให้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการ บริหารจัดการแรงงานต่างด้าวได้มากกว่า ทั้งนี้ อาจจะดำเนินการในรูปแบบของการจัดตั้งคณะ กรรมการร่วมเพื่อการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวระดับประเทศและระดับพื้นที่

3. การจัดทำข้อตกลง (Agreement) หรือ บันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding-MOU) หรืออื่นๆ ระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลประเทศต้นสังกัดของแรงงาน เพื่อกำหนดกรอบและแนวทางในการจัดการแรงงานร่วมกัน เช่น การพิสูจน์สัญชาติ การรับรอง สัญชาติ เงื่อนไขการส่ง-รับกลับแรงงาน การกำหนดคุณสมบัติคนงาน โควตาแรงงาน รวมทั้งการทำความร่วมมือด้านแรงงาน การจัดระเบียบและการคุ้มครองแรงงาน ฯลฯ ทั้งนี้ การจ ดทะเบียนแรงงานต่างด้าวและผู้ติดตาม เพื่อให้นโยบายด้านการพัฒนาระบบฐานข้อมูลแรงงาน และสามารถอ้างอิงความมีตัวตนของแรงงานต่างด้าวและผู้ติดตามได้อย่างถูกต้องแม่นยำ รวมทั้ง การเชื่อมโยงฐานข้อมูลกับระบบทะเบียนราษฎร สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อื่นๆ เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ร่วมกัน ทั้งนี้ให้เป็นไปตามมาตรฐานสากลของการจัดทำฐาน ข้อมูลและทะเบียนแรงงานต่างด้าว

4. นโยบายการกำหนดจำนวนโควตาแรงงานหรือการเปิดรับแรงงานอย่างเสรี ก็เป็น อีกทางเลือกหนึ่งในการนำมาใช้เพื่อการบริหารจัดการอุปสงค์และอุปทานแรงงาน (demand- supply of labour) โดยอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าแรงงานต่างด้าวทุกคนรวมทั้งผู้ติดตามในทุกกรณี จะต้องผ่านพิธีการในการเข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย

5. นโยบายส่งเสริมและสนับสนุนผู้ประกอบการในการจ้างแรงงานต่างด้าวที่ถูก กฎหมาย ซึ่งจำเป็นจะต้องดำเนินการควบคู่กับการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ทั้งนี้ มาตรการ ในการส่งเสริมและสนับสนุนการจ้างงานแรงงานต่างด้าว ต้องมุ่งใจเพียงพอที่จะกระตุ้นให้ผู้ประกอบการ ต่างๆ ดำเนินการ เช่น การให้สิทธิพิเศษในทางภาษี การได้รับการสนับสนุนการลงทุนจากภาครัฐ เป็นต้น นอกจากนี้ มาตรการในการส่งเสริมและสนับสนุนผู้ประกอบการในการรับแรงงานต่างด้าว ที่ถูกกฎหมาย

6. จัดทำแนวนโยบายด้านแรงงานต่างด้าวที่สอดคล้องกับหลักการจัดการแรงงานสากล เช่นจะต้องส่งกลับแรงงานต่างด้าวที่ตั้งครรภ์ ทั้งในกรณีที่ตั้งครรภ์ก่อนเข้ามาทำงานและในระหว่างที่ทำงานอยู่ในประเทศไทย การให้การดูแล การให้และรักษาสีทธิของแรงงานและผู้ติดตามตามเงื่อนไขต่างๆ ที่กำหนดไว้โดยองค์การ หรือหน่วยงาน รวมทั้งกฎหมายระหว่างประเทศต่างๆ ตามหลักการที่ว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

โครงสร้างของรัฐในการบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวและเด็กไร้สถานะ
สำหรับโครงสร้างในการบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวและเด็กไร้สถานะ จะต้องพิจารณาถึงการบริหารจัดการแรงงานทั้งก่อนและระหว่างที่แรงงานจะเข้ามาทำงานในประเทศไทย เพราะฉะนั้น โครงสร้างในการดำเนินงานที่คณะผู้วิจัยขอเสนอคือ

1. มีความจำเป็นอย่างยิ่งในการยกเลิกระบบนายหน้าแรงงานที่มีอยู่ทั้งหมด มาเป็นแล้วเปลี่ยนมาใช้ในการจัดตั้ง “หน่วยงานพิเศษเพื่อการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว” ในลักษณะของหน่วยธุรกิจ (Business Unit) ซึ่งอาจเป็นการดำเนินการร่วมระหว่างส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง กับแรงงานทั้งหมดของไทย หรือเป็นการดำเนินการร่วมระหว่างประเทศไทยกับประเทศต้นสังกัดของแรงงาน หรือการให้เอกชนที่ได้รับการรับรองจากประเทศไทยและประเทศต้นสังกัดของแรงงาน ซึ่งเป็นการจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะ เพื่อทำหน้าที่ในการให้บริการการจัดการหาแรงงานและจัดหางานให้กับแรงงานต่างด้าวแบบเบ็ดเสร็จ

2. สิ่งที่จะช่วยสนับสนุนการดำเนินงานของ “หน่วยงานพิเศษเพื่อการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าว” คือ การมีระบบฐานข้อมูลแรงงานต่างด้าวที่ถูกต้องแม่นยำ สามารถระบุตัวตนที่แน่นอนของแรงงาน และสามารถเชื่อมโยงข้อมูลแรงงานกับส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อประโยชน์ในการให้และรักษาไว้ซึ่งสิทธิของแรงงานต่างด้าวที่พำนักในระหว่างที่ทำงานอยู่ในประเทศ รวมถึงสิทธิของเด็กที่เกิดจากแรงงานต่างด้าวในระหว่างที่ทำงานอยู่ในประเทศไทย ทั้งในด้านการศึกษาและสาธารณสุขรวมทั้งเพื่อประโยชน์ในเชิงความมั่นคงของประเทศด้วย

3. การจัดทำโครงสร้างด้านภาษีและระบบสวัสดิการสังคมสำหรับแรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย เพื่อเป็นการจูงใจให้แรงงานต่างด้าวให้เข้ามาสู่ระบบภาษีและระบบประกันสังคมสำหรับแรงงานต่างด้าวอย่างเป็นระบบ เพราะรายได้ของรัฐจากภาษีและระบบประกันสังคมมาเป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการให้สิทธิต่างๆ แก่แรงงานต่างด้าวและผู้ติดตามในระหว่างที่ทำงานอยู่ในประเทศไทย ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เป็นการะทางภาษีประเทศไทย

4. การเข้มงวดของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการบังคับใช้กฎหมายอย่างตรงไป ความเข้มงวดและเคร่งครัด เป็นประเด็นที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จต่อการจัดการแรงงานต่างด้าว ในขณะที่เดียวกันเจ้าหน้าที่จะต้องมีมาตรการที่เข้มงวดในการดำเนินการกับแรงงานที่ปฏิบัติ เช่น แรงงาน

ต่างด้าวจะต้องมีการต่ออายุการทำงานที่ถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนด การย้ายสถานที่ทำงานต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด การแจ้งกับเจ้าหน้าที่รัฐ เมื่อเด็กเกิดขึ้นในระหว่างที่ตนทำงานอยู่ในประเทศ เป็นต้น

5. การจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลต่างๆ ของต้องมีการประชาสัมพันธ์ การให้ความรู้เกี่ยวกับแรงงาน รวมทั้งสิ่งที่แรงงานต่างด้าวจะต้องปฏิบัติ อย่างทั่วถึง เพราะปัญหาที่พบจากการศึกษาวิจัยคือ ตัวแรงงานต่างด้าวไม่ทราบถึงประกาศหรือการประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานราชการ และเมื่อไหร่และไม่ทราบจึงดำเนินการตามประกาศหรือการประชาสัมพันธ์นั้น ซึ่งมีผลทำให้ในบางกรณีแรงงานต่างด้าวนั้นกลายเป็นแรงงานที่ผิดกฎหมายโดยไม่ตั้งใจ

บรรณานุกรม

คณะนักวิจัยเพื่อการพัฒนาโครงการวิจัยผลกระทบของความรู้รัฐและความรู้สัญชาติของเด็ก
เยาวชน และครอบครัวในสังคมไทย: ข้อเสนอแนะในการจัดการปัญหาคนไร้รัฐและคนไร้
สัญชาติในประเทศไทยโดยการตรวจสอบปัญหาและแนวคิดในการแก้ไข. ค้นเมื่อวันที่
7 เมษายน 2553. จาก <http://www.archanwell.org>.

ปิ่นแก้ว อุ๋นแก้ว (2551). การวิจัยเพื่อพัฒนาข้อเสนอเชิงนโยบายหลักประกันสุขภาพของ
คนไร้รัฐ/ไร้สัญชาติในประเทศไทย. ค้นเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2553. จาก <http://gotoknow.org>.

บัณฑิต เป็นนิเทศ. โครงการปกป้องลูกสาว มูลนิธิเพื่อนหญิงจาก CBNA. ฉบับที่ 19 (21 เมษายน
2552).

พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. (2546). "สิทธิในสถานะบุคคลตามกฎหมายสู่สิทธิการมี
สัญชาติของเด็กที่มีปัญหาในการพิสูจน์ตน". เมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2553. จาก <http://www.archanwell.org>.

พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร. (2545). บทความเพื่อหนังสือที่ระลึกวันรพีประจำปี พ.ศ.2545
กลุ่มผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า: ตัวอย่างของมาตรการขจัดปัญหาคนไร้รัฐที่ประเทศไทยใช้
ในการจัดการปัญหาความไร้สัญชาติของชนกลุ่มน้อยจากประเทศพม่าที่กลมกลืนแล้วกับ
สังคมและวัฒนธรรมไทย. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

_____. (2549). เด็กไร้รัฐและเด็กไร้สัญชาติในประเทศไทย: คือใครบ้าง จำแนกอย่างไร.
ค้นเมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2553. จาก <http://www.archanwell.org>.

สำนักงานจัดหางานจังหวัดสมุทรสาคร. (2551). ความต้องการจำนวนแรงงานในจังหวัดสมุทรสาคร:
สำนักงานจัดหางานจังหวัดสมุทรสาคร, 2547-2551.

เอกสารผลการพิจารณาอนุญาตการทำงานของคนต่างด้าวประจำปี 2551. กรุงเทพฯ: กรมการจัดหา
งาน, 2551.

เอกสารรายงานปัญหาของเด็กไร้สถานะในสิทธิขั้นพื้นฐานหรือสิทธิที่ควรจะได้รับกรุงเทพมหานคร:
สภาที่ปรึกษาสภาเศรษฐกิจ, 2552.

อภิวชิชัย ศิริเทศ. (2548). ปัญหาคนไร้สัญชาติในประเทศไทยประเด็นเรื่อง "ความไร้สัญชาติ"
(Nationality less). ค้นเมื่อวันที่ 6 เมษายน 2553. จาก ThaiNGO.org.