

การนำนโยบายเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายไปปฏิบัติ: กรณีศึกษาแรงงานเด็กข้าม
ชาติในอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารทะเล



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชาอาชญาวิทยาและงานยุติธรรม ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2562
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

The Implementation of National Policy to Eliminate the Worst Forms of Child Labour:
The Case of Migrant Child Labour in Processed SeaFood Industry



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Arts in Criminology and Criminal Justice

Department of Sociology and Anthropology

FACULTY OF POLITICAL SCIENCE

Chulalongkorn University

Academic Year 2019

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การนำนโยบายเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่ เลวร้ายไปปฏิบัติ: กรณีศึกษาแรงงานเด็กข้ามชาติใน อุตสาหกรรมแปรรูปอาหารทะเล
โดย	น.ส.ปานชนก ชูหนู
สาขาวิชา	อาชีวศึกษาและงานยุติธรรม
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	รองศาสตราจารย์วันชัย มีชาติ

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้รับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต

..... คณะบดีคณะรัฐศาสตร์
(รองศาสตราจารย์ ดร.เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ กิตติคุณ ดร.อมรา พงศาพิชญ์)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(รองศาสตราจารย์วันชัย มีชาติ)

..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(รองศาสตราจารย์ ดร.จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย)

ปานชนก ชูหนู : การนำนโยบายเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายไปปฏิบัติ: กรณีศึกษา
 แรงงานเด็กข้ามชาติในอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารทะเล. (The Implementation of National
 Policy to Eliminate the Worst Forms of Child Labour: The Case of Migrant Child
 Labour in Processed SeaFood Industry) อ.ที่ปรึกษาหลัก : รศ.วันชัย มีชาติ

วิทยานิพนธ์นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการนำนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็ก
 ในรูปแบบที่เลวร้ายมาปฏิบัติกับแรงงานเด็กข้ามชาติในกิจการอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารทะเล พร้อมทั้งศึกษา
 ปัญหาและอุปสรรคของการมาปฏิบัติ โดยวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพที่เก็บข้อมูลด้วยเทคนิคการ
 วิจัยเอกสารและการสัมภาษณ์แบบเชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ 4 กลุ่มประชากรที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้บริหาร
 และเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการในส่วนขององค์กรภาครัฐ 9 คน เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน จำนวน 3
 คน เจ้าหน้าที่องค์กรระหว่างประเทศ จำนวน 1 คน และ ตัวแทนนายจ้างในสถานประกอบการแปรรูปสัตว์
 น้ำ จำนวน 3 คน ผลการศึกษาพบว่า 1) สภาพปัญหาการละเมิดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ก่อปรกั
 การให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 182 จึงก่อให้เกิดนโยบายและแผนระดับชาติ
 ฉบับนี้ขึ้นมา 2) การนำนโยบายและแผนระดับชาติฯ ไปปฏิบัตินั้นดำเนินงานผ่าน 5 ยุทธศาสตร์ คือ การป้องกัน
 การใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย การช่วยเหลือและคุ้มครองแรงงานเด็กจากการทำงานในรูปแบบที่เลวร้าย
 การพัฒนาและบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ การพัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรภาคี
 เครือข่าย การพัฒนาระบบบริหารจัดการและการติดตามประเมินผล และ 3) ปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดปัญหาและ
 อุปสรรคต่อการนำนโยบายและแผนระดับชาติฯ ไปปฏิบัติที่สามารถแบ่งออกเป็น 5 ปัจจัยคือ 1. ความสามารถในการ
 จัดการปัญหา คือ การจัดการปัญหาของการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ความซับซ้อนเชิงพฤติกรรม
 ของนายจ้าง ลูกจ้าง และเจ้าหน้าที่ผู้เข้าไปตรวจสอบและดำเนินการทางกฎหมายกับสถานประกอบการ
 2. ลักษณะของตัวนโยบายและแผนระดับชาติฯ คือการตรานโยบายและแผนระดับชาติฯ ที่ไม่เอื้อต่อการแก้ไข
 ปัญหา การเขียนรายละเอียดของการนำไปปฏิบัติแบบภาพกว้าง 3.หน่วยงานที่นำนโยบายและแผนระดับชาติฯ
 ไปปฏิบัติ คือ การขาดความเข้าใจและความรู้สึกผูกพันในการแก้ไขปัญหาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 4.บุคลากรที่
 นำนโยบายและแผนระดับชาติฯ ไปปฏิบัติ คือการไม่เข้าใจในรายละเอียดและขอบข่ายงาน อาจมีผลมาจากความ
 ไม่ชัดเจนในตัวของนโยบายฯ และ 5. การติดตาม ประเมินผล การนำนโยบายและแผนระดับชาติฯ ที่ส่งผล
 กระทบให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการนำไปปฏิบัติได้อย่างไม่เป็นรูปธรรม คือ ปัญหาในส่วนของกรรวบรวม
 ข้อมูล ความล่าช้าในการรายงานของหน่วยงานภาคีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และการจัดทำฐานข้อมูลเพื่อความสะดวก
 ในการตรวจสอบย้อนกลับ

สาขาวิชา อาชีววิทยาและงานยุติธรรม

ลายมือชื่อนิสิต

ปีการศึกษา 2562

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สามารถสำเร็จสมบูรณ์ได้อย่างดี เนื่องจากได้รับความกรุณาและเมตตาอย่างสูงจากทุกท่านที่มีส่วนในการช่วยผลักดันความสำเร็จครั้งนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ท่านอาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์วันชัย มีชาติ ผู้ให้แนวคิด ข้อคิด คำแนะนำเกี่ยวกับความรู้ทางด้านนโยบาย ระบบการดำเนินงานของหน่วยงาน การนำนโยบายไปปฏิบัติ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลสำคัญต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย รวมถึงรูปแบบการริเริ่มการทำวิจัย การถ่ายทอดความรู้และองค์ประกอบต่าง ๆ ที่สามารถนำมาปรับใช้กับวิจัยฉบับนี้ได้ ตลอดจนการให้กำลังใจและความห่วงใยในการติดตามความคืบหน้าของวิทยานิพนธ์จนกระทั่งกระบวนการจนสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

ขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร. จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย ที่เป็นผู้จุดประกาย ชี้แนะแนวทางในการดำเนินกระบวนการวิจัย พร้อมทั้งให้คำแนะนำผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้อง และให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการทำวิทยานิพนธ์ อีกทั้งให้ความช่วยเหลือตรวจทานรายละเอียดของเล่มวิทยานิพนธ์เพื่อให้วิทยานิพนธ์มีความสมบูรณ์มากขึ้น

ขอขอบพระคุณ ศาสตราจารย์เกียรติคุณ ดร.อมรา พงศาพิชญ์ ประธานคณะกรรมการ ที่เสียสละเวลาอันมีค่ามาเป็นกรรมการและให้คำแนะนำองค์ประกอบที่ขาดหายไปไนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ต่อผู้วิจัย พร้อมทั้งตรวจทานเล่มให้แก่ผู้วิจัยจนสิ้นสุดกระบวนการการทำวิจัย

ขอขอบพระคุณเจ้าหน้าที่ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ผู้คอยให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนบริการทางวิชาการ และคอยให้กำลังใจในยามท้อแท้ด้วยดีตลอดมา

ขอขอบพระคุณผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่กรุณาสละเวลาอันมีค่า ถ่ายทอดเรื่องราว ประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน หรือที่พบเจอ และให้ความอนุเคราะห์ข้อมูลพร้อมทั้งให้ความร่วมมือ และคำแนะนำที่มีประโยชน์ต่อการศึกษาวิจัยในครั้งนี้

ขอขอบพระคุณหัวหน้าหน่วยการเจ้าหน้าที่ และพี่ ๆ ที่ทำงานร่วมกันในกลุ่มภารกิจบริหาร และงานธุรการคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่คอยเอื้อเฟื้อ สนับสนุน และอนุมัติการลาให้ผู้วิจัยได้จัดสรรเวลาเพื่อทำการศึกษาและทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้สำเร็จไปด้วยดี

ขอขอบพระคุณรุ่นพี่ในสาขาอาชีววิทยาและงานยุติธรรมทุกรุ่นที่คอยแวะเวียนมาให้กำลังใจ และให้คำแนะนำ พร้อมทั้งให้การช่วยเหลือติดต่อผู้ให้ข้อมูลที่สำคัญ และเอื้อความสะดวกในการเข้าสัมภาษณ์ รวมไปถึงนายวรภัทร พิงพงค์ ผู้ให้คำปรึกษาทางด้านวิชาการและคอยให้กำลังใจตลอดการทำวิจัย และร.ต. กฤตตานนท์ มะสะนิง ยีโกบ รุ่นพี่ผู้ร่วมทุกข์และสุขในการทำวิทยานิพนธ์ให้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดีในภาคการศึกษา

ขอบคุณเพื่อน ๆ ร่วมรุ่นในสาขาอาชีวศึกษาและงานยุติธรรม จุฬารุ่น 5 ที่คอยให้กำลังใจในการทำวิจัยโดยเฉพาะอย่างยิ่ง นางสาวจุฬารัตน์ เพื่อนร่วมรุ่นผู้ร่วมเดินทางในสถานะนิสิตระดับมหาบัณฑิตตลอดระยะเวลา 2 ปี

ขอขอบคุณนายภัทรรัตน์ เหลือเหลือ ผู้เป็นตั้งเพื่อนสนิทคู่ใจในการให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนทุกระบวนการในการทำวิจัย พร้อมทั้งให้กำลังใจแก่ผู้ทำวิจัยตลอดมา

สุดท้ายนี้ วิทยานิพนธ์และการสำเร็จการศึกษาในระดับมหาบัณฑิตครั้งนี้จะสำเร็จไม่ได้ หากไม่มี “แม่ของฉัน” ผู้อยู่เบื้องหลังทุกความสำเร็จในทุกช่วงชีวิต ผู้ซึ่งเป็นแรงบันดาลใจและคอยให้คำปรึกษายามที่พบเจอปัญหาหรืออุปสรรคและร่วมยินดีเมื่อมีความสุข รวมไปถึง “พ่อของฉัน” ผู้ที่ล่วงลับไปแล้วที่รักยิ่ง ที่เป็นที่พักพิงให้นึกถึงในยามที่ทุกข์และสุข

ปานชนก ชูหนู



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ก
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฉ
สารบัญรูปภาพ	ฐ
บทที่ 1 บทนำ	14
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหาวิจัย	14
1.2 คำถามการวิจัย.....	20
1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย	20
1.4 ขอบเขตการวิจัย	20
1.4.1 ขอบเขตด้านประชากร	20
1.4.1.1 หน่วยงานภาครัฐ.....	20
1.4.1.2 เจ้าหน้าที่ขององค์กรพัฒนาเอกชน.....	20
1.4.1.3 องค์กรระหว่างประเทศ	21
1.4.1.4 ตัวแทนนายจ้างในสถานประกอบกิจการแปรรูปสัตว์น้ำที่มีการจ้าง/ หรือมี	21
1.4.2 ขอบเขตด้านเนื้อหา	21
1.4.3 ขอบเขตด้านพื้นที่ ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตการศึกษาด้านพื้นที่ โดยเลือกศึกษาเจาะจงเฉพาะพื้นที่ที่มี	22
1.4.4 ขอบเขตด้านเวลา.....	22

1.5	นิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย.....	22
1.6	ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	24
บทที่ 2 การทบทวนวรรณกรรม.....		25
ส่วนที่ 2.1	แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการละเมิดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย	25
2.1.1	ความหมายของแรงงานเด็ก	26
2.1.2	ความหมายของแรงงานเด็กข้ามชาติ.....	26
2.1.3	ความหมายของรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก	26
2.1.4	นโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย	28
2.1.5	ลักษณะสำคัญของแผนปฏิบัติการตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ (ฉบับที่ 1 : ปีงบประมาณ 2552 - 2557 และ ฉบับที่ 2 ปีงบประมาณ 2558 - 2563).....	29
2.1.6	ทฤษฎีการตกเป็นเหยื่อวิทยา (Victimology).....	32
2.1.7	ทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผล (Rational Choice Theory).....	33
2.1.8	แนวคิดในการจัดการละเมิดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย	34
2.1.8.1	แนวคิดในการขจัด (Abolitionist Perspective).....	34
2.1.8.2	แนวคิดในการคุ้มครอง (Protectionist Perspective).....	34
2.1.8.3	แนวคิดปลดปล่อย (Liberationist Perspective).....	34
ส่วนที่ 2.2	แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ	35
2.2.1	ความหมายของนโยบายสาธารณะ (Public Policy).....	35
2.2.2	ประเภทของนโยบายสาธารณะ	36
ส่วนที่ 2.3	แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ.....	37
2.3.1	ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation).....	37
2.3.2	ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติจากบนลงล่าง (Top-down Theories of Implementation).....	38

2.3.3	กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ	40
2.3.4	แนวคิดตัวแบบทางทฤษฎีของการนำนโยบายไปปฏิบัติ	40
2.3.5	ขั้นตอนในการนำนโยบายไปปฏิบัติ.....	43
ส่วนที่ 2.4	แนวความคิดชุมชนนโยบาย (Policy community)	45
ส่วนที่ 2.5	งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	47
ส่วนที่ 2.6	กรอบแนวคิดในการวิจัย	53
บทที่ 3	ระเบียบวิธีการวิจัย.....	55
3.1	วิธีการวิจัย	55
3.2	ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informant)	55
3.3	เทคนิคการเก็บรวบรวมข้อมูล	57
3.4	เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	58
3.5	การวิเคราะห์ข้อมูล.....	58
3.6	จริยธรรมของผู้วิจัย.....	58
บทที่ 4	ผลการศึกษาและอภิปรายผล	59
4.1	ความเป็นมาของนโยบายและแผนระดับชาติ.....	61
4.2	วิธีการนำนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายไปปฏิบัติ	65
4.2.1	ยุทธศาสตร์ที่ 1.....	65
4.1.2	ยุทธศาสตร์ที่ 2.....	69
4.1.3	ยุทธศาสตร์ที่ 3	72
4.1.4	ยุทธศาสตร์ที่ 4.....	75
4.1.5	ยุทธศาสตร์ที่ 5.....	76
4.3	ความพยายามในด้านการช่วยเหลือและคุ้มครอง	82

4.4 ปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายไปปฏิบัติ	85
4.4.1 ปัญหาและอุปสรรคที่ปรากฏจากตัวนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย	86
4.4.2 ปัญหาและอุปสรรคที่ปรากฏจากความร่วมมือระหว่างองค์กรที่นำนโยบายและแผนระดับชาติแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายไปปฏิบัติ	88
4.4.3 ปัญหาและอุปสรรคที่ปรากฏจากปัจจัยภายนอกที่ไม่สามารถควบคุมได้	91
4.5 ประเด็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย	94
4.6 ประเด็นเกี่ยวกับการนำนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายไปปฏิบัติ	95
4.7 ประเด็นเกี่ยวกับการปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายไปปฏิบัติ	97
4.7.1 ปัจจัยด้านความสามารถในการจัดการปัญหา	97
4.7.2 ปัจจัยของลักษณะตัวนโยบายและแผนระดับชาติ	98
4.7.3 ปัจจัยของหน่วยงานที่นำนโยบายและแผนระดับชาติฯ ไปปฏิบัติ	98
4.7.4 ปัจจัยของบุคลากรที่นำนโยบายและแผนระดับชาติฯ ไปปฏิบัติ	98
4.7.5 ปัจจัยทางด้านการติดตาม ประเมินผล การนำนโยบายและแผนระดับชาติฯ ไปปฏิบัติ	99
บทที่ 5 สรุปผลและข้อเสนอแนะการศึกษา	100
5.1 สรุปผลการศึกษา	100
5.2 ข้อเสนอแนะ	101
5.2.1 หน่วยงานภาครัฐ	101
5.2.2 องค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรระหว่างประเทศ	102
5.2.3 นายจ้างในสถานประกอบการแปรรูปสัตว์น้ำที่มีการจ้าง/ หรือมีประสบการณ์ในการจ้างแรงงานเด็ก	102
5.3 ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป	102

ภาคผนวก 1

บรรณานุกรม 6

ประวัติผู้เขียน 9



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 สถิติการใช้แรงงานเด็กของประเทศไทย ปี 2558 – 2563.....	59
ตารางที่ 2 ประเภทงานที่มีความเสี่ยงใช้แรงงานเด็ก.....	60



สารบัญรูปร่าง

	หน้า
ภาพที่ 1 ตัวแบบวิเคราะห์กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ	39
ภาพที่ 2 Policy Community Bubbles Diagram	46



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหาวิจัย

เมื่อโลกเริ่มเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์เสรีนิยมใหม่ อันมีรากฐานมาจากอุดมการณ์เสรีนิยมใหม่ ที่เชื่อมั่นในกลไกตลาดมากกว่าบทบาทของรัฐ โดยรากฐานแนวคิดมาจากหนังสือเรื่อง The Wealth of Nation (ปี 2319) ของอาดัม สมิธ (Adam Smith) นักเศรษฐศาสตร์ชาวอังกฤษที่เชื่อว่า นโยบายเศรษฐกิจที่ดีที่สุดคือการยกเลิกมาตรการต่าง ๆ ที่เป็นการควบคุมทางเศรษฐกิจโดยรัฐบาล แล้วปล่อยให้ “ตลาดเสรี” แต่สุดท้ายแล้วระบบตลาดเสรีกลับล้มเหลวเกิดวิกฤติใหญ่ Great Depression ที่เกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกาแล้วลุกลามไปทุกภูมิภาคทั่วโลก โดยนักเศรษฐศาสตร์โลกคนสำคัญ จอห์น เมย์นาร์ด เคนส์ (John Maynard Keynes) ได้สรุปว่าการเกิดปรากฏการณ์นั้น คือความล้มเหลวของระบบตลาดเสรี และได้เสนอนโยบายทางเศรษฐกิจที่ดีที่สุดของระบบทุนนิยม คือ การให้รัฐบาลเข้าแทรกแซงกำหนดมาตรการทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “การจ้างงาน” เพราะการทำงานคือสิ่งที่ทำให้คนมีเงินใช้จ่าย เกิดระบบการไหลเวียนของสินค้าอุปโภคและบริโภค

แต่แล้วแนวคิดนี้ก็ประสบกับความล้มเหลวอีกครั้ง กำไรของบริษัทต่างพากันหดตัวลง ระบบเศรษฐกิจทั่วโลกเข้าสู่ภาวะไร้เสถียรภาพ นำสู่การตั้งข้อสงสัยต่อทฤษฎีของเคนส์ขนานใหญ่ นักธุรกิจจำนวนมากโยนความผิดไปให้แนวความคิดแบบเคนส์ ที่ปล่อยให้รัฐเข้ามาควบคุมกลไกตลาดมากเกินไป และพากันกลับไปหาข้อสรุปที่เป็นเสรีนิยมสุดโต่งอีกครั้ง นับเป็นการเริ่มต้นเข้าสู่ยุค “โลกาภิวัตน์เสรีนิยมใหม่” แนวคิดนี้กำเนิดโดยความคิดของฝ่ายทุน ที่ปรารถนาจะกอบกู้ระบบเศรษฐกิจโลก ให้สามารถกลับมาแสวงหากำไรอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยอีกครั้ง ภายใต้ธุรกิจอุตสาหกรรมประเภทต่าง ๆ ทำให้ทุกประเทศในโลกเริ่มปรับตัวตามกระแสยุคที่เติบโตอย่างต่อเนื่อง

ประเทศไทย ซึ่งเป็นประเทศหนึ่งที่รับแนวคิดตลาดแบบเสรีนิยมใหม่มาปรับใช้ทำให้ เศรษฐกิจภายในประเทศเติบโตอย่างรวดเร็วเกินไป ปรากฏการณ์นี้ส่งผลกระทบต่ออย่างยิ่งในกิจการ โรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ ในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการ ประมง นับได้ว่าประเทศไทยมีพัฒนาการทางการประมงทะเลอย่างรวดเร็ว อันเนื่องจากการ พัฒนาทางเทคโนโลยีและเครื่องมือประมงเพื่อส่งเสริมการประมงพาณิชย์ และการได้รับการสนับสนุน ทางเทคโนโลยีจากประเทศที่พัฒนาแล้วและองค์กรระหว่างประเทศ พร้อมทั้งการสนับสนุนทางด้านการเงินเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานจากประเทศอุตสาหกรรมเช่น การพัฒนาโรงงานแปรรูปสินค้า สัตว์น้ำ ส่งผลให้อุตสาหกรรมในประมงทะเลไทยพัฒนาอย่างก้าวไกล จากสถิติเป้าหมายการส่งออก

ของปี 2562 พบว่าอัตราการส่งออกของสินค้าประเภทอาหารทะเลสด แช่เย็น แช่แข็ง กระจับปิ้ง และแปรรูป เพิ่มขึ้นร้อยละ 10 (เพชรล้ำ, 2562)

ถึงแม้ว่าในปัจจุบันโลกจะก้าวผ่านสู่ยุคแห่งเทคโนโลยีซึ่งเป็นตัวช่วยทุ่นแรงในการทำงานได้อย่างดี แต่แรงงานคนก็ยังคงเป็นทรัพยากรที่สำคัญในการขับเคลื่อนระบบการทำงานอย่างปฏิเสธไม่ได้ แต่ปัจจัยดังกล่าวข้างต้นนั้นส่งผลกระทบโดยตรงต่อการเกิดความต้องการแรงงานฝีมือในปริมาณที่สูงมาก เพื่อให้ทันต่อกระแสความต้องการกำลังการผลิตที่พุ่งสูงอย่างรวดเร็ว แรงงานเหล่านี้เรียกว่า “แรงงานระดับล่าง” เป็นที่แน่นอนว่าแรงงานระดับล่างภายในประเทศนั้นมีจำนวนไม่เพียงพอต่อ

การตอบสนองความต้องการทางแรงงานฝีมือ อันเนื่องมาจากแรงงานภายในประเทศมีค่านิยมที่จะเป็นแรงงานในระดับปฏิบัติการมากกว่า นอกจากนี้การก้าวเข้าสู่สังคมวัยสูงอายุส่งผลให้มีจำนวนแรงงานที่เกษียณอายุเพิ่มขึ้นมากกว่าจำนวนแรงงานในตลาดแรงงานที่คงอยู่ การขาดแคลนแรงงานของตลาดแรงงานไทยเช่นนี้ก่อให้เกิดสถานการณ์การไหลเข้าของแรงงานข้ามชาติหรือที่เรียกกันว่าแรงงานต่างด้าว ปัจจุบันประเทศไทยมีกระแสการไหลเข้าของแรงงานต่างด้าวจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แรงงานที่เข้ามาทำงานในลักษณะของแรงงานชั้นล่างส่วนใหญ่จะมาจากประเทศเพื่อนบ้านของไทย คือ เมียนมาร์ กัมพูชา และลาว เมื่อแรงงานต่างด้าวเริ่มขยายตัวเข้าไปทำงานในพื้นที่เพิ่มมากขึ้น เป็นปัจจัยส่งผลก่อเกิดการขยายตัวในภาคอุตสาหกรรมเพิ่มสูงขึ้น กอปรกับการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของไทยที่มุ่งเน้นด้านการส่งออกและการขยายตัวของตลาดแรงงาน เนื่องจากเป็นปัจจัยสำคัญในการผลักดันเศรษฐกิจภายในประเทศ ปัจจัยนี้จึงทำให้เกิดความต้องการใช้แรงงานระดับล่างอย่างเข้มข้น

เหตุการณ์ดังกล่าวจึงส่งผลให้ประชากรเพื่อนบ้านที่ไม่อาจจะอาศัยในเขตพื้นที่เมืองหรือชนบทอพยพมาประกอบอาชีพในประเทศไทยเป็นจำนวนมากตามความต้องการของนายจ้าง โดยประเภทงานที่แรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่จะได้รับคือ งานประเภทการทำงานหนัก หรืองานประเภท 3 D คือ งานสกปรก (dirty job) งานอันตราย (dangerous job) และงานยาก (demanding) หรือ (difficult job) และเป็นงานที่คนไทยไม่นิยมทำ เป็นที่แน่นอนว่าแรงงานต่างด้าวที่ไหลเข้ามาทำงานในประเทศไทยนั้น ส่วนใหญ่มักนำครอบครัวข้ามผ่านประเทศมาด้วยเพื่อช่วยกันประกอบอาชีพ

และถ้าหากมีลูกเล็กก็จะนำลูกข้ามมาด้วยเพื่อให้ครอบครัวได้อยู่ด้วยกัน เด็กหรือลูกของแรงงานข้ามชาติที่ติดตามมานั้นมักเรียกกันว่า “ลูกแรงงาน” หรือ “เด็กข้ามชาติ” ซึ่งโดยเฉลี่ยแล้วเด็กที่ติดตามมาทั้งสามสัญชาตินั้นมักมีอายุต่ำกว่า 18 ปี การจัดเก็บสถิติจำนวนแรงงานต่างด้าว ในเดือนสิงหาคม ปี พ.ศ. 2562 โดย กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน พบว่า มีแรงงานต่างด้าวหลากหลายเชื้อชาติ อาทิ ชาวเมียนมาร์ กัมพูชา เวียดนาม และลาว ที่ได้รับใบอนุญาตการทำงาน

อย่างถูกต้องตามกฎหมายของไทย เป็นจำนวน 3,222,150 คน ซึ่งในจำนวนนี้มีกลุ่มผู้ติดตามที่อายุน้อยกว่า 18 ปี ประกอบอยู่ด้วย โดยมีจำนวนประมาณ 364,000 คน ที่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ติดตามข้ามชาติ (กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน, 2562) แต่ในทำนองเดียวกันยังมีกลุ่มผู้ติดตามแรงงานข้ามชาติอีกจำนวนมาก ที่มีสถานะเป็นบุตรธิดาของแรงงานต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย ทำให้หน่วยงานภาครัฐไม่สามารถสำรวจและจัดเก็บข้อมูลได้อย่างครอบคลุม การเกรงกลัวกฎหมายเกี่ยวกับความผิดฐานลักลอบเข้าเมือง จึงหลีกเลี่ยงการแจ้งเกิดบุตรธิดาของตน รวมถึงไม่มีข้อมูล หรือความรู้มากพอต่อการดำเนินเรื่องการแจ้งเกิดบุตรธิดาในไทย

จากการกล่าวข้างต้นทำให้ทราบถึงการลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายที่ไม่ได้มีแค่เพียงวัยผู้ใหญ่ การลักลอบเข้าเมืองของกลุ่มเด็กต่างด้าวก็มีจำนวนมากเช่นกัน ก่อให้เกิดความเกี่ยวโยงกับปัญหาการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการผ่านเข้าประเทศแบบผิดกฎหมาย ประเทศไทยถือได้ว่าเป็นประเทศหนึ่งที่มีความเกี่ยวเนื่องกับการค้ามนุษย์ เมื่อองค์การอาชญากรรม (Transnational Organized Crime) ใช้ประเทศไทยเป็นที่แสวงหาผลประโยชน์จากการค้ามนุษย์ทั้ง 3 สถานะ คือ ประเทศต้นทาง (Source) ประเทศทางผ่าน (Transit) และประเทศปลายทาง (Destination) ของเหยื่อการค้ามนุษย์ต่าง ๆ ซึ่งปัญหาการค้ามนุษย์นั้นเป็นปัญหาใหญ่ระดับโลกที่ทุกประเทศให้ความสนใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกาที่ให้ความสำคัญในเรื่องของการบังคับใช้แรงงาน (Force Labour) และการใช้แรงงานเด็ก (Child Labour) จากอุตสาหกรรมการผลิตและบริการที่นำเข้าไปในประเทศ

ในช่วงห้าปีที่ผ่านมาประเทศไทยได้รับผลกระทบทางเศรษฐกิจจากประเทศสหรัฐอเมริกา ในการสั่งระงับไม่จัดซื้อ กุ้ง เสื้อผ้า น้ำตาล และปลาจากประเทศไทย เนื่องจากเห็นว่าเป็นสินค้าที่มาจากการใช้แรงงานเด็ก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเด็กข้ามชาติและการบังคับใช้แรงงานในธุรกิจอุตสาหกรรมแปรรูปสัตว์น้ำ (ไทยรัฐออนไลน์, 2556) รายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ในปีนั้นจึงประเมินลดระดับจาก Tier 2 สู่ ระดับ Tier 2 Watch list เพื่อให้ประเทศไทยปฏิบัติตนให้สอดคล้องกับเงื่อนไขระหว่างประเทศที่ถูกกำหนดไว้ นอกเหนือจากนั้น ยังส่งผลกระทบทางเศรษฐกิจการค้าระหว่างประเทศ รวมถึงผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศในเรื่องของการใช้แรงงานเด็ก ตามข้อผูกพันที่ได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 182 ว่าด้วยการห้ามและการดำเนินการโดยทันทีเพื่อขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก ในปี พ.ศ. 2544 และอันเนื่องจากประเทศไทยเป็น 1 ใน 45 ประเทศที่ร่วมก่อตั้งสำนักงานองค์การแรงงานระหว่างประเทศประจำภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก ส่งผลให้ประเทศผู้เป็นประเทศสมาชิกมีพันธผูกพันอย่างยิ่งที่จะต้องปฏิบัติตามเจตนารมณ์และบทบัญญัติของอนุสัญญาฯ นอกเหนือจากนี้ประเทศไทยยังต้องดำเนินการอย่างเร่งรัดตามข้อผูกพันระหว่างประเทศในเรื่องของการยุติการใช้แรงงานเด็กในทุก

รูปแบบภายในปีพ.ศ. 2568 ตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (The Sustainable Development Goals) (Thaipublica, 2562)

จากสถานการณ์ข้างต้นรัฐบาลไทยก็ได้มีใจในสถานการณ์และได้มีการระบุให้ “เด็กข้ามชาติ” เป็นกลุ่มเด็กด้อยโอกาสและให้จัดประเภทเป็นกลุ่มเปราะบางที่สุดในประเทศ การไม่จดทะเบียนแจ้งเกิดเป็นผลให้ไม่มีการบันทึกข้อมูลเชิงอัตลักษณ์ของบุคคลในระบบหน่วยงานภาครัฐของไทย ส่งผลกระทบให้กลุ่มเด็กข้ามชาติจัดอยู่ในประเภทกลุ่มเสี่ยงมากเป็นพิเศษ ที่สามารถกลายเป็นแรงงานเด็กอย่างผิดกฎหมายได้ นอกจากนี้กลุ่มเด็กเหล่านี้ไม่สามารถเข้ารับสิทธิขั้นพื้นฐานเพื่อเข้าถึงบริการต่าง ๆ อีกทั้งด้วยการขาดประสบการณ์ของเด็ก ยิ่งย่ำให้เด็กกลุ่มนี้กลายเป็นแหล่งแรงงานเด็กชั้นดีต่อกลุ่มผู้ไม่ประสงค์ดีในการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ กลุ่มเด็กข้ามชาติดังกล่าวจำนวนมากต้องเผชิญกับสภาวะการทำงานที่ขัดต่อหลักสิทธิเด็ก ทั้งการทำงานในรูปแบบเลวร้ายงานที่มีอันตรายต่อสุขภาพ ล้วนเป็นการก่อก่ออาชญากรรมทั้งสิ้น ตามประกาศขององค์การสหประชาชาติที่ได้จัดประเภทของการก่อก่ออาชญากรรมในรูปแบบทารุณกรรม การใช้ความรุนแรงและการละเมิดสิทธิต่อเด็ก โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่มีแนวโน้มการละเมิดเข้าข่ายการค้ามนุษย์ ไว้ในประเภทอาชญากรรมข้ามชาติ ประเภทการค้าหญิงและเด็ก (Trafficking in Women and Children) (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562)

การเกิดการทำงานที่ผิดกฎหมายของกลุ่มเด็กข้ามชาติเหล่านี้ในกิจการต่าง ๆ นอกจากส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อประเทศไทย ในด้านปัญหาแรงงานเด็กข้ามชาติจากการเคลื่อนย้ายแรงงานในรูปแบบผิดกฎหมาย แต่ยังเป็นการเพิ่มโอกาสในการเกิดปัญหาอาชญากรรมภายในประเทศ ประเภทการค้ามนุษย์ในเด็กมากขึ้น นอกจากนี้ยังเป็นการเพิ่มภาระของรัฐในด้านสิทธิและสถานะของบุคคลทางกฎหมาย ซึ่งการที่กลุ่มเด็กข้ามชาติเหล่านี้ไม่สามารถเข้าถึงสิทธิพื้นฐานต่าง ๆ ของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การศึกษาและระบบสาธารณสุข จึงเป็นผลให้กลุ่มเด็กข้ามชาติดังกล่าวกลายเป็นกลุ่มเด็กชายขอบ ผู้ซึ่งขาดการได้รับการเคารพในศักดิ์ศรีและสิทธิมนุษยชน ตลอดจนขาดการเข้าถึงสิทธิพื้นฐานที่เด็กหนึ่งคนพึงได้รับในฐานะมนุษย์เยี่ยงบุคคลอื่นบนโลกใบนี้ มาตรการในการจัดการจึงต้องเกิดขึ้นในทันที เนื่องจากที่ผ่านมาประเทศไทยไม่ให้ความสำคัญในด้านการละเมิดสิทธิการใช้แรงงานเด็ก กอปรกับประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างสังคมเข้าสู่สังคมผู้สูงวัย และอัตราการเกิดของประชากรที่มีอัตราน้อยลง รวมทั้งประชากรแรงงานรุ่นใหม่ ๆ ที่ให้ความสนใจในการทำงานประเภททักษะสูงหรือสนใจที่จะทำงานที่ต่างประเทศมากกว่า จึงส่งผลให้สถานประกอบการกิจการต่าง ๆ หันไปใช้แรงงานต่างด้าวและแรงงานเด็กแทนทั้งในรูปแบบที่ถูกกฎหมายหรือผิดกฎหมาย

สภาวการณ์ดังกล่าวขยายตัวจนนำไปสู่สถานการณ์ปัญหาแรงงานเด็กแบบผิดกฎหมายในปัจจุบัน ทำให้รัฐบาลไทยในช่วงยุคสมัย พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา มีความจำเป็นต้องประกาศปัญหานี้เป็นวาระแห่งชาติพร้อมทั้งออกมาตรการเร่งด่วนในการจัดการกับปัญหาแรงงานเด็ก

โดยบังคับใช้กฎหมายผ่านนโยบายและแผนระดับชาติ เพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ภายใต้แผนงานยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แบ่งออกเป็น 5 ยุทธศาสตร์หลักในการดำเนินการดังกล่าว โดยมีรายละเอียดดังนี้ ยุทธศาสตร์ที่ 1 การป้องกันการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ยุทธศาสตร์ที่ 2 การช่วยเหลือและคุ้มครองแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ยุทธศาสตร์ที่ 3 การพัฒนาและบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ ยุทธศาสตร์ที่ 4 พัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรภาคีเครือข่าย และยุทธศาสตร์ที่ 5 การพัฒนาระบบบริหารจัดการและการติดตามผล เพื่อให้หน่วยงานภาคีต่าง ๆ นำไปปฏิบัติ และใช้เป็นแผนแม่บทในการดำเนินการขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย เพื่อให้นโยบายฯ เพื่อดำเนินการตามนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถยกระดับการคุ้มครองแรงงานให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล พร้อมทั้งบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องควบคู่คือ การบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2551 และฉบับเพิ่มเติม เพื่อเพิ่มความเข้มแข็งในทางกฎหมายด้านการป้องกันและปราบปราม โดยให้ปฏิบัติตามกฎหมายที่ใช้บังคับต่อบุคคลที่อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทย หรือตามหลักดินแดนผ่านหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างเสมอภาคและเท่าเทียม ไม่เลือกปฏิบัติกับเด็กที่ได้รับผลกระทบไม่ว่าจะเป็นเด็กสัญชาติใดก็ตาม

ผลจากการศึกษาเบื้องต้น พบว่า ปัจจุบันสถานการณ์การใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายของประเทศไทยมีจำนวนลดลง จากการร่วมมือในการแก้ไขปัญหาของหน่วยงานภาครัฐ โดยมีแผนงานเป็นหน่วยงานภาครัฐที่นำแผนแม่บทมาปฏิบัติและดำเนินการได้แก่ กระทรวงแรงงาน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ และ กระทรวงยุติธรรม กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม กระทรวงสาธารณสุข กองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์ เป็นต้น รวมไปถึงองค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้องได้แก่ มูลนิธิริษัทไทย (RAK THAI FOUNDATION) มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก มูลนิธิเครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน (LABOUR RIGHT PROMOTION NETWORK FOUNDATION: LPN) และ องค์กรระหว่างประเทศ ได้แก่ องค์กรแรงงานระหว่างประเทศในประเทศไทย (ILO) และ องค์กรระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) เป็นต้น ที่มีกระบวนการแก้ไขปัญหาาร่วมกันอย่างบูรณาการ

การยกระดับการดำเนินการเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายเป็นนโยบายที่เร่งด่วนนั้น มีผลรายงานจากกระทรวงแรงงานในปี พ.ศ. 2559 และ พ.ศ. 2560 เรื่อง สถานการณ์การใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายของประเทศไทยจากประเทศสหรัฐอเมริกาในเรื่องความ

พยายามและผลการดำเนินการเพื่อการจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายโดยประเมินจาก 132 ประเทศทั่วโลก โดยอยู่ในระดับความสำเร็จมาก (Significant Advancement) ซึ่งถือว่าเป็นระดับสูงสุด นับได้ว่าการประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาของไทยส่งผลต่ออย่างยิ่งต่อภาพลักษณ์และเศรษฐกิจการส่งออกของประเทศให้กลับมาดีเช่นเดิม แต่จากที่ได้กล่าวไปข้างต้นนั้น มีข้อสังเกตที่ทราบกันดีว่าการเร่งนำนโยบายมาปฏิบัติเพื่อให้ประสบความสำเร็จอย่างรวดเร็ว นั้นอาจมีผลกระทบบางอย่างที่ติดตามมาอย่างซ่อนเร้นคือ การเร่งลงมือปฏิบัตินโยบายเพื่อให้ประสบความสำเร็จตามเป้าหมาย ในบางครั้งไม่ได้คำนึงถึงปัญหาระหว่างการปฏิบัติ หรือที่เรียกกันว่าการเกิดช่องว่างของการนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมไปถึงเมื่อมองปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายผ่านมุมมองของอาชีวศึกษาในประเด็นของการป้องกันการเกิดเหตุอาชญากรรมผ่านการนำนโยบายมาปฏิบัติใช้โดยหน่วยงานภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะกับประเด็นความท้าทาย คือการป้องกันและปราบปรามไม่ให้เกิดการละเมิดสิทธิเด็กและมีการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับกลุ่มแรงงานเด็กข้ามชาติ เนื่องด้วยสถานการณ์การย้ายถิ่นข้ามชาติในปัจจุบัน อาจมีความง่ายและสะดวกมากขึ้นในเรื่องของการเดินทาง จึงอาจมีช่องว่างที่เอื้อให้เกิดปัญหานี้ซ้ำได้ อีกรอบ รวมถึงการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ส่งผลให้ผู้ประกอบการหลายรายต่างมุ่งเน้นไปทางด้านการบริหารธุรกิจแบบแสวงหาผลประโยชน์และกำไรสูงสุด แต่ในทางกลับกัน ก็ต้องการใช้ต้นทุนในการประกอบการที่ต่ำสุดเพื่อให้ธุรกิจยังคงอยู่ได้

จากปัญหาข้างต้นผู้วิจัยจึงจะมุ่งเน้นศึกษาไปยังรูปแบบของการดำเนินการปฏิบัติใช้นโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายภายใต้แผนงานยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ยุทธศาสตร์ของนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย และอนุสัญญาแรงงานฉบับที่ 182 ว่าด้วยการห้ามและการดำเนินการโดยทันทีเพื่อขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก โดยการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ผู้วิจัยเลือกใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพเป็นวิธีการศึกษาผ่านรูปแบบและกระบวนการในการดำเนินการบังคับใช้นโยบายสาธารณะด้านการจัดการแรงงานเด็กข้ามชาติในรูปแบบที่เลวร้าย ศึกษาสภาพของปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการบังคับใช้นโยบายด้านการจัดการแรงงานเด็กข้ามชาติในรูปแบบที่เลวร้าย ผ่านมุมมองความร่วมมือของชุมชนนโยบายระหว่างหน่วยงานภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรระหว่างประเทศและนายจ้าง พร้อมทั้งศึกษาเอกสาร กฎหมายและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องควบคู่กับการศึกษานี้ เพื่อให้เข้าใจอย่างลึกซึ้งในปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างเป็นระบบ

1.2 คำถามการวิจัย

1.2.1 การดำเนินการบังคับใช้นโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายมีการนำไปปฏิบัติอย่างไรในกิจการอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารทะเล

1.2.2 การดำเนินการบังคับใช้นโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายมีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการอย่างไรในกิจการอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารทะเล

1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย

1.3.1 เพื่อศึกษาการนำนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายมาปฏิบัติกับแรงงานเด็กข้ามชาติในกิจการอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารทะเล

1.3.2 เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคของการนำนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายมาปฏิบัติกับแรงงานเด็กข้ามชาติในกิจการอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารทะเล

1.4 ขอบเขตการวิจัย

1.4.1 ขอบเขตด้านประชากร

1.4.1.1 หน่วยงานภาครัฐ

- กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน
- กองคุ้มครองแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน
- กรมกิจการเด็กและเยาวชน กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
- กองยุทธศาสตร์และแผนงาน กรมกิจการเด็กและเยาวชน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
- กองบังคับการปราบปรามการค้ำมนุษย์ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

1.4.1.2 เจ้าหน้าที่ขององค์กรพัฒนาเอกชน

- มูลนิธิมูลนิธิเครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน (Labour Protection Network: LPN)
- เครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติ (Migrant Working Group: MWG)

- เครือข่ายเพื่อสิทธิแรงงานข้ามชาติ (Migrant Workers Rights : MWRN)

1.4.1.3 องค์การระหว่างประเทศ

- องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO)

1.4.1.4 ตัวแทนนายจ้างในสถานประกอบการแปรรูปสัตว์น้ำที่มีการจ้าง/ หรือมีประสบการณ์ในการจ้างแรงงานเด็ก

(ในพื้นที่จังหวัดสมุทรปราการ สมุทรสาคร และ สมุทรสงคราม)

1.4.2 ขอบเขตด้านเนื้อหา

ผู้วิจัยกำหนดขอบเขตด้านเนื้อหา มุ่งศึกษานโยบายสาธารณะการใช้แรงงานเด็กข้ามชาติในรูปแบบที่เลวร้าย ผ่านหน่วยงานภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้องในการดูแลและบังคับใช้กฎหมายในการป้องกันการเกิดการใช้แรงงานเด็กข้ามชาติ ซึ่งจัดเป็นอาชญากรรมข้ามชาติประเภทการค้าหญิงและเด็ก (Trafficking in Women and Children) และรวมไปถึงการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องในรูปแบบของยุทธศาสตร์ แผนงาน และอนุสัญญาระหว่างประเทศที่นำมาประกอบการปฏิบัติใช้ ประกอบด้วย

1. การศึกษารูปแบบของนโยบายสาธารณะเชิงป้องกันการใช้แรงงานเด็กข้ามชาติในรูปแบบที่เลวร้าย โดยศึกษา หน้าที่ โครงสร้าง พันธกิจ ยุทธศาสตร์และภารกิจ
2. การศึกษากระบวนการการนำนโยบายมาปฏิบัติของนโยบายสาธารณะเชิงป้องกันการใช้แรงงานเด็กข้ามชาติในรูปแบบที่เลวร้าย
3. การศึกษาปัญหาและอุปสรรคของกระบวนการการนำนโยบายมาปฏิบัติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กข้ามชาติในรูปแบบที่เลวร้ายของหน่วยงานภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรระหว่างประเทศ และสถานประกอบการ
4. ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี
5. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12
6. ยุทธศาสตร์ของนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 - 2563
7. อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 182 ว่าด้วยการห้ามและการดำเนินการโดยทันทีเพื่อขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก

1.4.3 ขอบเขตด้านพื้นที่

ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตการศึกษาด้านพื้นที่ โดยเลือกศึกษาเจาะจงเฉพาะพื้นที่ที่มีโรงงานอุตสาหกรรมแปรรูปสัตว์น้ำ ได้แก่ จังหวัดสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสงคราม และจังหวัดสมุทรปราการ เนื่องด้วยทั้งสามจังหวัดเป็นเขตพื้นที่ที่มีอุตสาหกรรมหลักที่มีการลงทุนด้านอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารมากที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการผลิตที่เกี่ยวข้องกับสัตว์น้ำ

1.4.4 ขอบเขตด้านเวลา

วิจัยครั้งนี้ทำการวิจัยและเก็บข้อมูลในช่วงเวลาปี พ.ศ. 2552 – ปัจจุบัน

1.5 นิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย

1.5.1 นโยบายสาธารณะ (Public Policy) หมายถึง แนวทางหรือ กิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐตัดสินใจว่าจะทำหรือไม่ทำ ภายใต้อำนาจ หน้าที่และความรับผิดชอบโดยกำหนดเป็นหลักการ แผนงานหรือโครงการ เพื่อก่อประโยชน์แก่สังคมและส่วนรวม ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ที่ได้วางไว้ตลอดจนเพื่อธำรงรักษาหรือเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ของชาตินั้น ๆ

1.5.2 การนำนโยบายสู่การปฏิบัติ (Policy implementation) หมายถึง กระบวนการนำนโยบายที่กำหนดไปปฏิบัติเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ภายใต้กรอบแนวคิดของนโยบายที่จัดตั้งขึ้น โดยการนำไปปฏิบัตินั้นจะต้องศึกษาซึ่งกลไกและกระบวนการที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของเป้าหมายที่นโยบายกำหนด เพื่อประโยชน์อันสูงสุดต่อสาธารณะ

1.5.3 การใช้แรงงานเด็ก หมายถึง การจ้างงานและใช้แรงงานเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี เป็นลูกจ้างลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กอายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไป แต่ยังไม่ถึง 18 ปี ส่วนเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปีลงมา ห้ามนายจ้างจ้างเป็นลูกจ้างโดยเด็ดขาด ซึ่งหากมีการฝ่าฝืนจะมีโทษ ตามมาตรา 148 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541

1.5.4 แรงงานเด็กข้ามชาติ หมายถึง การใช้แรงงานเด็กต่างชาติ สัญชาติพม่า เขมร ลาว หรืออื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นการเข้าประเทศอย่างถูกกฎหมาย ในฐานะผู้ติดตามพ่อแม่ หรือผิดกฎหมาย ส่วนใหญ่จะเป็นลูกจ้างในสถานประกอบการขนาดเล็ก และงานรับใช้ตามบ้าน เด็กหญิงมีความเสี่ยงสูงต่อการถูกชักนำเข้าสู่สถานบริการทางเพศ

1.5.5 รูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก หมายถึง การใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เสมือนการใช้แรงงานทาสในลักษณะของงานอันตรายหรือสภาพแวดล้อมในการทำงานมีแนวโน้มที่จะเสี่ยงอันตรายต่อชีวิต สุขภาพ และจิตใจ ความปลอดภัยหรือศีลธรรมของเด็ก

1.5.6 แรงงานเด็กข้ามชาติในรูปแบบที่เลวร้ายในอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารทะเล หมายถึง เด็กข้ามชาติ อันได้แก่ สัญชาติพม่า เขมร ลาว ที่สถานะทั้งในรูปแบบติดตามพ่อแม่หรือญาติมา หรือมีสถานะลักลอบเข้ามาเพื่อทำงานในอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารทะเลซึ่งเป็นสถานประกอบการกิจการที่มีอันตรายต่อชีวิต สุขภาพ และจิตใจ ความปลอดภัย หรือศีลธรรมของเด็ก และเป็นแรงงานเด็กข้ามชาติมีสถานะเป็นนายจ้างและลูกจ้างในสถานประกอบการนั้น ๆ

1.5.7 องค์กรภาครัฐ หมายถึง หน่วยงานที่สังกัดภาครัฐ คือ กระทรวงแรงงาน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และกองบังคับปราบปรามการค้ามนุษย์ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่มีส่วนในการดำเนินนโยบายสาธารณะในการป้องกันปัญหานี้

1.5.8 องค์กรพัฒนาเอกชน หมายถึง องค์กรที่ไม่แสวงหากำไร อันประกอบด้วย มูลนิธิเครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน (Labour Protection Network: LPN) เครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติ และ เครือข่ายเพื่อสิทธิแรงงานข้ามชาติ ที่มีความร่วมมือในโครงการดังกล่าวฯ

1.5.9 องค์กรระหว่างประเทศ หมายถึง องค์กรที่ประเทศหรือรัฐตั้งแต่สองประเทศหรือรัฐขึ้นไปจัดตั้งร่วมกัน เป็นหนึ่งในกลไกของการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ รวมทั้งสนับสนุนในความร่วมมือและการพัฒนากิจกรรมต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของรัฐสมาชิกและมวลมนุษยชาติ ในงานวิจัยชิ้นนี้ องค์กรระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องโดยตรงคือ องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ

1.5.10 ชุมชนนโยบาย หมายถึง รูปแบบหนึ่งของเครือข่ายนโยบายที่อธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและตัวแสดงทางสังคมในกระบวนการกำหนดนโยบาย มีลักษณะความสัมพันธ์ที่ค่อนข้างมั่นคง สมาชิกเข้ามาอยู่ในเครือข่ายเนื่องจากมีความรู้สึกนึกคิดในส่วนของปัญหาที่คล้าย ๆ กัน ทำให้มีความรู้สึกผูกพันที่จะทำกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกัน

1.5.11 อุตสาหกรรมแปรรูปอาหารทะเล หมายถึง พื้นที่ทำอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารทะเล มักจัดตั้งอยู่บริเวณอาณาเขตการทำประมงทั้งพื้นที่การทำประมงในประเทศ และการทำประมงในทะเลหลวง โดยอุตสาหกรรมแปรรูปสัตว์น้ำคือการจัดหา ผลิต และแปรรูปสัตว์น้ำทะเลต่าง ๆ เพื่อการบริโภคในประเทศและส่งออกสัตว์น้ำทะเลที่ไทยนำส่งออกเป็นจำนวนมากคือ กุ้งและปลาทูน่าและมักส่งออกผ่านการแปรรูปแล้ว เช่น การปอกเปลือก ขูดเกล็ด ทำให้สุกผ่านความร้อน หรือการแช่แข็ง เป็นต้น

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 เสริมสร้างความเข้าใจต่อสาธารณชนในเรื่องการนำนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายของกรณีเด็กข้ามชาติที่ทำงานในอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารทะเลสู่การปฏิบัติ

1.6.2 เสริมสร้างการรับรู้ถึงกระบวนการการดำเนินงานรวมถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการของหน่วยงานรัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรระหว่างประเทศและสถานประกอบกิจการในการนำนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กข้ามชาติในรูปแบบที่เลวร้ายในอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารทะเลไปปฏิบัติ

1.6.3 เสนอแนวทางในการเผยแพร่องค์ความรู้เชิงจัดปัญหาอาชญากรรม ในลักษณะรูปแบบอาชญากรรมองค์กรและอาชญากรรมข้ามชาติประเภทการค้าหญิงและเด็กผ่านมุมมองอาชญาวิทยาและมุมมองความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาาร่วมกันในระดับชุมชนนโยบาย เพื่อสามารถนำไปสู่การปรับประยุกต์ใช้ในการหาจุดเด่นและจุดด้อยของการนำนโยบายและแผนระดับชาติฯ ไปปฏิบัติ

บทที่ 2

การทบทวนวรรณกรรม

การศึกษาวิจัยเรื่อง การนำนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายสู่การปฏิบัติศึกษากรณีแรงงานเด็กข้ามชาติในอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารทะเล ได้ทำการศึกษารวบรวมข้อมูล แนวคิด ทฤษฎี เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องจากวรรณกรรมต่าง ๆ เพื่อนำมาสร้างกรอบแนวคิดโดยสามารถแบ่งเป็น 5 ส่วนดังนี้

ส่วนที่ 2.1 แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการละเมิดการใช้แรงงานเด็ก
ในรูปแบบที่เลวร้าย

ส่วนที่ 2.2 แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

ส่วนที่ 2.3 แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ส่วนที่ 2.4 แนวความคิดเกี่ยวกับชุมชนนโยบาย (policy community)

ส่วนที่ 2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ส่วนที่ 2.1 แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการละเมิดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย

ประเทศไทยได้มีการดำเนินการยกระดับการคุ้มครองแรงงานให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล โดยได้มีการกำหนดซึ่งแนวทาง มาตรการต่าง ๆ เพื่อป้องกันไม่ให้มีการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย การใช้แรงงานเด็กเปรียบเสมือนการลดทอนความเป็นมนุษย์ในเด็ก เนื่องจากเด็กนั้นอยู่ในช่วงอายุที่กำลังพัฒนาและสามารถเจริญเติบโตมาเป็นกำลังสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้นประเทศไทยจึงให้ความสำคัญในการหยุดและจัดการใช้แรงงานเด็กผิดกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย (The Worst Forms of Child Labour) ที่มีความเชื่อมโยงถึงการใช้แรงงานบังคับและการค้ามนุษย์ จึงนำไปสู่การยกระดับประเทศในเรื่องของการแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็กให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น พร้อมทั้งสอดคล้องกับอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ฉบับที่ 182 ว่าด้วยการห้ามและการดำเนินการโดยทันทีเพื่อขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก และ เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals)

2.1.1 ความหมายของแรงงานเด็ก

แรงงานเด็ก หมายถึง บุคคลที่อายุต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์ลงมาซึ่งเป็นผู้ที่มีสถานะและความสัมพันธ์เป็นลูกจ้างในสถานประกอบกิจการ บริการ หรืออย่างใดอย่างหนึ่ง โดยมีการทำงานและได้รับค่าจ้างตอบแทนจากการทำงาน

2.1.2 ความหมายของแรงงานเด็กข้ามชาติ

แรงงานเด็กข้ามชาติ หมายถึง บุคคลที่อายุต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์และไม่ได้ถือครองสัญชาติไทย เช่น สัญชาติพม่า สัญชาติเขมร และสัญชาติลาว เป็นต้น ที่เป็นผู้ที่มีสถานะและความสัมพันธ์เป็นลูกจ้างในสถานประกอบกิจการ บริการ อย่างใดอย่างหนึ่ง ไม่ว่าจะมิใช่สถานะเป็นเด็กที่เดินทางเข้าประเทศอย่างถูกกฎหมาย ในสถานะเด็กผู้ติดตามพ่อแม่ หรือเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นลูกจ้างในสถานประกอบการขนาดเล็กและงานรับใช้ตามบ้าน โดยมีการทำงานและได้รับค่าจ้างตอบแทนจากการทำงาน

2.1.3 ความหมายของรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก

การใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เสมือนการใช้แรงงานทาส ให้เด็กทำงานในลักษณะของงานที่อันตราย หรือ สภาพแวดล้อมในการทำงานมีแนวโน้มที่จะเสี่ยง อันตรายต่อชีวิต สุขภาพ และจิตใจ ความปลอดภัย หรือศีลธรรมของเด็ก อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 182 ว่าด้วยการห้ามและการดำเนินการโดยทันทีเพื่อขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก (The Worst Forms of Child Labour) ได้กำหนดความหมายว่า การจัดการใช้แรงงานเด็กทุกคนที่อายุต่ำกว่า 18 ปี ใน 4 รูปแบบ คือ

- 1) การใช้แรงงานเด็กทุกรูปแบบของการใช้ทาส หรือแนวปฏิบัติที่คล้ายกับการใช้ทาส
- 2) การใช้ จัดหา หรือเสนอเด็กเพื่อการค้าประเวณี เพื่อการผลิตสื่อลามก หรือเพื่อการแสดงลามก
- 3) การใช้ จัดหา หรือเสนอเด็กเพื่อกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย โดยเฉพาะเพื่อการผลิตและขนส่งยาเสพติด
- 4) การใช้แรงงานเด็กในลักษณะของงานหรือโดยสภาพแวดล้อมในการทำงานที่มีแนวโน้มที่จะเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัย หรือศีลธรรมของเด็ก (องค์การแรงงานระหว่างประเทศ, 2560)

สำหรับประเทศไทยนั้น คณะรัฐมนตรีไทยได้มีมติกำหนดประเภทงานอันตรายสำหรับแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายของประเทศไทยดังต่อไปนี้

“งานอันตราย” หมายความว่า งานซึ่งโดยลักษณะงาน หรือโดยสภาพแวดล้อมในการทำงาน มีแนวโน้มที่จะเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัย หรือศีลธรรมของเด็ก จำแนกเป็น 2 ประเภท คือ

1. งานซึ่งมีลักษณะของงานที่เป็นอันตรายสำหรับเด็ก

(ก) งานยก แบก หาม ทูน ลาก หรือเข็นของหนัก ที่มีอัตราน้ำหนักโดยเฉลี่ยสำหรับ ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กหญิงเกินกว่ายี่สิบกิโลกรัม เด็กชายเกินกว่ายี่สิบห้ากิโลกรัม

(ข) งานหลอม เป่า หล่อ รีดโลหะ หรืองานเชื่อมโลหะ

(ค) งานป้อนโลหะ

(ง) งานที่ใช้เครื่องเจาะกระแทก

(จ) งานที่ต้องทำด้วยเครื่องมือหรือเครื่องจักรซึ่งทำให้ผู้ทำได้รับความสั่นสะเทือนอันอาจเป็นอันตราย

(ฉ) งานผลิต ขนส่ง หรือสัมผัสสารก่อมะเร็งตามที่กฎหมายกำหนด

(ช) งานที่เกี่ยวข้องกับสารไซยาไนด์

(ซ) งานผลิตหรือขนส่งพลุ ดอกไม้เพลิง หรือวัตถุระเบิดอื่น ๆ

(ฅ) งานสำรวจ ขุดเจาะ กลั่น บรรจุ หรือขนถ่ายน้ำมันเชื้อเพลิงหรือก๊าซ เว้นแต่ในงานในสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิง

(ญ) งานผลิต ขนส่ง หรือสัมผัสสารเคมีอันตรายตามที่กฎหมายกำหนด

(ฎ) งานดูแลผู้ป่วยด้วยโรคติดต่อตามกฎหมายว่าด้วยโรคติดต่อ

(ฏ) งานทำความสะอาดเครื่องใช้และเครื่องนุ่งห่มผู้ป่วยในสถานพยาบาล

(ฐ) งานเก็บ ขน กำจัดมูลฝอยหรือสิ่งปฏิกูลในสถานพยาบาล

(ฑ) งานขับหรือบังคับรถยกหรือปั้นจั่นที่ใช้พลังงานเครื่องยนต์หรือไฟฟ้าไม่ว่าการขับหรือบังคับจะกระทำในลักษณะใด

(ฒ) งานใช้เลื่อยเดินด้วยพลังงานไฟฟ้าหรือเครื่องยนต์

(ณ) งานเกี่ยวกับหม้อน้ำ

(ด) งานขับรถบรรทุก หรือยานพาหนะที่ให้บริการสาธารณะ

2. งานซึ่งมีสภาพแวดล้อมในการทำงานที่เป็นอันตรายสำหรับเด็ก

(ก) งานที่ทำประจำในระหว่างเวลา 22.00 - 06.00 น.

(ข) งานที่ทำในสภาพแวดล้อมที่มีระดับความร้อนเกินกว่ามาตรฐานเมื่อพิจารณาตามภาระงาน ตามที่กฎหมายที่กำหนด

- (ค) งานที่ทำในห้องเย็นในอุตสาหกรรมการผลิตหรือการถนอมอาหารโดยการทำเยือกแข็ง
- (ง) งานที่ทำในสภาพแวดล้อมที่มีระดับเสียงที่ลูกจ้างได้รับติดต่อกันตลอดเวลาการทำงานเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด
- (จ) งานที่ทำในห้องปฏิบัติการชั้นสุตรโรค
- (ฉ) งานที่ทำในโรงฆ่าสัตว์
- (ช) งานที่ทำในสถานที่เล่นการพนัน
- (ซ) งานที่ต้องทำใต้ดิน ในน้ำ ในถ้ำ อุโมงค์ ปล่องในภูเขา หรือในที่อับอากาศ
- (ฌ) งานที่ต้องทำบนนั่งร้านที่สูงกว่าพื้นดินตั้งแต่สิบเมตรขึ้นไป
- (ฎ) งานที่ทำในสถานบริการตามกฎหมายว่าด้วยสถานบริการ
- (ฏ) งานที่ทำในเรือประมงทะเล
- (ฏ) งานบรรทุกหรือขนถ่ายสินค้าเรือเดินทะเล เว้นแต่จะทำความสะดวกหรืองานผูกมัด หรือจัดเรียง นายจ้างอาจรับเด็กอายุตั้งแต่สิบหกปีขึ้นไป ทำงานดังกล่าวได้ (กระทรวงแรงงาน, ม.ป.ป)

2.1.4 นโยบายและแผนระดับชาติเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย

นโยบายและแผนระดับชาติเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นแผนแม่บทสำหรับการดำเนินการและเป็นแนวทางในการจัดทำแผนปฏิบัติการขององค์กรภาคีที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเพื่อเป็นไปตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ฉบับที่ 182 ว่าด้วยการห้ามและการดำเนินการโดยทันทีเพื่อขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก ตั้งเป้าประสงค์การใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายให้หมดสิ้น ภายในปีงบประมาณ 2563 ประกอบด้วย 5 ยุทธศาสตร์ เพื่อให้หน่วยงานภาคีใช้เป็นแผนแม่บทในการดำเนินการขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล ได้แก่ ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การป้องกันการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายมีหน่วยงานรับผิดชอบหลักคือ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกระทรวงแรงงาน

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การช่วยเหลือและคุ้มครองแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายมีหน่วยงานรับผิดชอบหลักคือ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงสาธารณสุข สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงยุติธรรม กระทรวงแรงงาน กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การพัฒนาและบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพมีหน่วยงานรับผิดชอบหลักคือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงยุติธรรม กระทรวงแรงงาน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

ยุทธศาสตร์ที่ 4 พัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรภาคีเครือข่ายมีหน่วยงานรับผิดชอบหลักคือ กระทรวงแรงงาน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

ยุทธศาสตร์ที่ 5 การพัฒนาระบบบริหารจัดการและการติดตามผลมีหน่วยงานรับผิดชอบหลักคือ กระทรวงแรงงาน

2.1.5 ลักษณะสำคัญของแผนปฏิบัติการตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ

(ฉบับที่ 1 : ปีงบประมาณ 2552 - 2557 และ ฉบับที่ 2 ปีงบประมาณ 2558 - 2563)

กล่าวได้ว่าการดำเนินการเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย เป็นนโยบายเร่งด่วนที่ต้องผลักดันและเร่งรัดการแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงานโดยเฉพาะอย่างยิ่งการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายด้านแรงงานตาม IUU Fishing Regulation เนื่องจากยังคงมีแรงงานเด็กในกิจการเหล่านี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริเวณอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารทะเล ถึงแม้ว่าอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารทะเลนั้น จะเป็นรายได้อีกทางหนึ่งของประเทศที่ก่อให้เกิดรายได้แก่ผู้ประกอบการในพื้นที่และเป็นสินค้าส่งออกที่ทำรายได้ให้กับประเทศ ด้วยสภาพทางภูมิศาสตร์ของหลายจังหวัดที่ติดกับทะเลสามารถเป็นฐานแห่งวัตถุดิบ ประกอบกับการดำเนินการแปรรูปให้กับสัตว์เศรษฐกิจเช่น ปลา กุ้ง ปู หอย ปลาหมึก เป็นต้น ผ่านวิธีการต่าง ๆ ได้แก่ การความร้อน (Thermal) การแช่แข็ง (Frozen) อาหารปรุงสำเร็จ (Cuisine) การตากแห้ง (Dehydration) การต้มสุก ซึ่งทำให้เกิดผลิตภัณฑ์ที่มีความหลากหลายตรงตามความต้องการของผู้บริโภคมากขึ้น แต่กิจการประเภทนี้ถูกจัดประเภทเป็นกิจการประเภทอันตรายหากตัวเด็กเข้าไปทำงานเนื่องจากสภาพแวดล้อมของการทำงานเต็มไปด้วยความร้อน ความเย็น และของมีคมที่ต้องใช้ในการผลิต

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้จัดทำแผนการปฏิบัติการ (Action plan) และเสริมสร้างบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงาน พร้อมทั้งกำหนดตัวชี้วัดสำคัญและองค์ความรู้ที่สำคัญเพื่อรองรับนโยบายและให้สอดคล้องตามงบประมาณของแต่ละหน่วยงาน โดยในแต่ละยุทธศาสตร์นั้นจะมีตัวชี้วัดเป็นแนวทาง โดยนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ฉบับที่ 2 (ปี 2558 - 2563) นั้น ได้ระบุลักษณะที่สำคัญที่จำเป็นต้องมีในแผนการปฏิบัติการของทุกหน่วยงานสืบเนื่องมาจากเป็นข้อเสนอแนะจากการประเมินผลการนำนโยบายและแผนระดับชาติฯ ฉบับที่ 1 ไปปฏิบัติ เพื่อความสมบูรณ์ต่อการนำไปปฏิบัติเรียงตามยุทธศาสตร์และต้องประกอบไปด้วย

1. การมีส่วนร่วมของหน่วยงานที่มีความหลากหลาย เช่น หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในระดับต่าง ๆ ทั้งในระดับชาติ ภูมิภาค และระดับท้องถิ่น ตลอดจนองค์กรที่ไม่หวังผลกำไร สมาคมภาคธุรกิจ เป็นต้น
2. การกำหนดบทบาท หน้าที่ และวัตถุประสงค์ของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจนครอบคลุมนโยบายที่มีความเกี่ยวข้องและสัมพันธ์กัน ไม่เพียงเฉพาะนโยบายด้านแรงงาน
3. การเก็บรวบรวมข้อมูลเบื้องต้นของปัญหาแรงงานเด็ก ผลกระทบของนโยบายปัจจุบันและช่องว่างของการออกกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมาย
4. การให้ความสำคัญกับกลุ่มเป้าหมายที่เป็นเด็กกลุ่มเสี่ยง
5. การวิเคราะห์ภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง
6. ผลการดำเนินงานที่ชัดเจน
7. การตรวจสอบและติดตามประเมินผลโดยกำหนดตัวชี้วัดที่ชัดเจน

จากลักษณะสำคัญในการจัดทำแผนการปฏิบัติการเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติดังกล่าวข้างต้นนั้น ก่อให้เกิดการจัดทำเป้าหมาย วัตถุประสงค์ ตัวชี้วัด และกลยุทธ์ ภายใต้ยุทธศาสตร์ทั้ง 5 ข้อ โดยมีรายละเอียดแต่ละข้อ ดังต่อไปนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การป้องกันการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดทุกคนเข้าสู่การทำงานในรูปแบบที่เลวร้ายทุกรูปแบบ โดยมีการกำหนดแนวปฏิบัติผ่านการกำหนดตัวชี้วัด คือ 1) จำนวนกลุ่มเป้าหมายมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย 2) จำนวนเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี กำลังศึกษาอยู่ในโรงเรียนและสถานศึกษาทุกรูปแบบ 3) จำนวนอาสาสมัครเฝ้าระวังแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายในพื้นที่เสี่ยงและกลยุทธ์ทั้ง 4 คือ การรณรงค์และสร้างความตระหนักรู้ให้แก่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง การส่งเสริมและสนับสนุนให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษา การพัฒนาระบบการเฝ้าระวังให้มีประสิทธิภาพ และการส่งเสริมการทำงานที่มีคุณค่า

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การช่วยเหลือและคุ้มครองแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เด็กที่ตกเป็นผู้เสียหายได้รับการช่วยเหลือ คุ้มครอง เยียวยา และฟื้นฟูอย่างเป็นระบบ โดยมีการกำหนดแนวปฏิบัติผ่านการกำหนดตัวชี้วัด คือ 1) ร้อยละของเด็กที่ตกเป็นผู้เสียหายและ/หรือเคยเป็นแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายทุกรูปแบบที่ได้รับการช่วยเหลือและคุ้มครอง 2) ร้อยละของเด็กที่เคยเป็นแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายทุกรูปแบบได้รับการฟื้นฟูทั้งร่างกาย

อารมณ์สติปัญญา และ จิตใจ 3) ร้อยละของเด็กที่ตกเป็นผู้เสียหายที่เคยอยู่ในสถานพักพิงถูกส่งกลับคืนสู่สังคม และ 4) ร้อยละของเด็กที่เคยเป็นแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายทุกรูปแบบไม่ตกเป็นผู้เสียหายซ้ำ และกลยุทธ์ทั้ง 2 คือ การเสริมสร้างความเข้มแข็งของการช่วยเหลือ คຸ່ມครอง เยียวยา และฟื้นฟูเชิงบูรณาการ และการเสริมสร้างการเข้าถึงบริการทางสังคมขั้นพื้นฐาน

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การพัฒนาและบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาและบังคับใช้กฎหมายให้สามารถบูรณาการการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผ่านการกำหนดตัวชี้วัด คือ 1) จำนวนกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องได้รับการพัฒนา 2) ร้อยละเด็กที่ถูกใช้ให้ทำงานรูปแบบที่เลวร้ายได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย และ 3) จำนวนผู้กระทำผิดเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายได้รับการลงโทษ และกลยุทธ์ทั้ง 2 คือ การพัฒนา/ปรับปรุงกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายทุกรูปแบบโดยการมีส่วนร่วมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกหน่วยงาน และการกำหนดมาตรการแนวทางการบังคับใช้กฎหมายที่สอดคล้องกับการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายให้กับหน่วยงานที่รับผิดชอบหลักอย่างชัดเจน ตลอดจนดำเนินการทางวินัยและอาญาแก่เจ้าหน้าที่ที่ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่หรือแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ

ยุทธศาสตร์ที่ 4 พัฒนาร่วมมือระหว่างองค์กรภาคีเครือข่าย มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนากระบวนการความร่วมมือการป้องกัน คຸ່ມครองและช่วยเหลือเด็กเชิงบูรณาการและมีประสิทธิภาพ ผ่านการกำหนดตัวชี้วัด คือ 1) จำนวนหน่วยงาน/องค์กร ที่เป็นภาคีเครือข่ายดำเนินการร่วมกันในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย 2) จำนวนสถานประกอบกิจการมีส่วนร่วมในการสร้างความรับผิดชอบต่อสังคม ด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย และกลยุทธ์ทั้ง 3 คือ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนที่ดำเนินงานเกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย การสร้างระบบและกลไกการดำเนินงานและการตรวจสอบจากทุกภาคส่วน และการสร้างแรงจูงใจองค์กรหรือบุคคลร่วมดำเนินงานจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย

ยุทธศาสตร์ที่ 5 การพัฒนาระบบบริหารจัดการและการติดตามผล มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพระบบบริหารจัดการด้านการจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย เสริมสร้างองค์ความรู้เชิงบูรณาการและส่งเสริมการนำความรู้สู่การปฏิบัติ และจัดทำฐานข้อมูลในการดำเนินงานและติดตามผลการปฏิบัติงาน ผ่านการกำหนดตัวชี้วัด คือ 1) จำนวนแผนปฏิบัติการในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ มาตรการ เกี่ยวกับการดำเนินงานด้านการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย 2) จำนวนองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย 3) ร้อยละความสำเร็จของ

การดำเนินงานตามตัวชี้วัดที่กำหนดตามแผน และ 4) ระดับความสำเร็จของการจัดการองค์ความรู้สู่ การปฏิบัติ และกลยุทธ์ทั้ง 4 คือ การเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพของกลไกและระบบการบริหาร จัดการในการดำเนินงานเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์/มาตรการเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่ เลวร้ายไปสู่การปฏิบัติ การศึกษาวิจัย/องค์ความรู้/นวัตกรรมที่เกี่ยวข้องกับการใช้แรงงานเด็กใน รูปแบบที่เลวร้าย การจัดทำและบูรณาการฐานข้อมูลด้านแรงงานเด็ก และการจัดทำระบบการติดตาม และประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ (กลุ่มแรงงานหญิง, 2558)

โดยยุทธศาสตร์ทั้ง 5 และตัวชี้วัดนี้จะนำไปปฏิบัติตามหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างเสมอภาคและเท่าเทียม ไม่เลือกปฏิบัติกับเด็กที่ได้รับผลกระทบทั้งสัญชาติไทยและแรงงานเด็กข้ามชาติ อิง ตามกฎหมายที่ใช้บังคับต่อบุคคลที่อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทย หรือตามหลักดินแดน

2.1.6 ทฤษฎีการตกเป็นเหยื่อวิทยา (Victimology)

เหยื่อวิทยา แปลมาจากคำว่า Victimology เป็นการผสมของคำ 2 คำ คือ Victim และ Logy หมายถึง ศาสตร์ที่ศึกษาเกี่ยวกับเหยื่อ ซึ่งแต่เดิม “เหยื่อ” มีรากศัพท์มาจากภาษาละติน คือคำว่า Victima ซึ่งแปลว่าสัตว์ที่นำไว้ใช้ในการประกอบพิธีบูชายัญ

สุดสงวน สุธีสร (2543) ได้ให้ความหมายของ “เหยื่อ” หมายถึง บุคคลที่ได้รับความเสียหาย ความสูญเสีย ความลำบากเดือดร้อนจากการกระทำต่าง ๆ ซึ่งอาจเกิดจากคน หรือธรรมชาติ ได้ เช่น เหยื่อจากอุบัติเหตุ เหยื่อจากอุบัติเหตุทางธรรมชาติ เหยื่อจากโรคภัยไข้เจ็บ เหยื่อจากภัย สงคราม เหยื่อจากการเมืองการปกครอง เป็นต้น

Stephen Schafer (อ้างถึงในอันณพ ชูบำรุง และคณะ, 2555: 29 - 30) ได้กล่าวถึง การจัดหลักของประเภทของเหยื่อซึ่งแบ่งได้เป็น 7 ชนิด คือ 1. เหยื่ออาชญากรรมที่ไม่เกี่ยวข้องกับ อาชญากร 2. เหยื่อที่กระตุ้นให้เกิดอาชญากรรม 3. เหยื่อที่จงใจให้เกิดอาชญากรรม 4. เหยื่อที่มี ความอ่อนแอทางชีวภาพ 5. เหยื่อที่อ่อนแอทางสังคม 6. ผู้ที่ตกเป็นเหยื่อของตัวเอง และ 7. เหยื่อ ทางการเมือง

ทั้งนี้ยังได้มีการแบ่งลักษณะของเหยื่ออาชญากรรม (สุดสงวน สุธีสร, 2543) ออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

1. ผู้เสียหายหรือเหยื่อโดยตรง (Direct Victims) คือ บุคคลที่ประสบกับการทำร้าย ล่วงละเมิด และได้รับความเสียหายทั้งต่อร่างกาย จิตใจ ทรัพย์สิน หรืออื่น ๆ โดยตรงจากการกระทำ ที่ผิดกฎหมาย

2. ผู้เสียหายหรือเหยื่อโดยอ้อม (Indirect Victims) คือ บุคคลที่สามที่ได้รับผลกระทบจากเหตุแห่งการกระทำผิดกฎหมาย อาจหมายถึงญาติ พี่ น้อง บุคคลใกล้ชิดกับผู้ที่ตกเป็นเหยื่อ ซึ่งมีสถานะผูกพันในลักษณะเครือญาติ หรือ บุคคลที่ไม่ใช่ญาติพี่น้องหรือผู้ที่ใกล้ชิดกับเหยื่อปฐุมภูมิโดยตรง แต่มีความสัมพันธ์ในฐานะเพื่อนร่วมงานองค์กรเดียวกัน ในฐานะเพื่อนบ้านชุมชนเดียว

เมื่อมองถึงความสอดคล้องของการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย พบว่า เด็ก ที่ตกเป็นเหยื่อส่วนใหญ่จัดอยู่ในชนิดเหยื่อที่มีความอ่อนแอทางชีวภาพและเหยื่อที่มีความอ่อนแอทางสังคม ทั้งนี้จากการมองผ่านมุมมองแนวคิดเกี่ยวกับการตกเป็นเหยื่อนั้น พบว่าตัวเด็กที่ตกเป็นเหยื่ออาจกลายเป็นผู้ที่มีพฤติกรรมแสดงออกเปิดเผย หรือชัดเจน (Active Participation) หรือ อาชญากรรมที่เหยื่อมีส่วนร่วม (Victim Participation Crime) หรือในทางตรงข้ามตัวเหยื่อนั้นเองบางครั้งกลายเป็นเหยื่อไม่รู้ตัว (Passive Participation) ว่าจากบุคลิกภาพส่วนตัวของผู้ได้ไปข่มขู่ หรือช่วยผู้อีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งการตกเป็นเหยื่อทั้ง 2 ลักษณะนี้สามารถอธิบายเพิ่มเติมผ่านทฤษฎีทางอาชญาวิทยา

2.1.7 ทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผล (Rational Choice Theory)

พรชัย ชันดี และคณะ (2543: น. 24-26) อธิบายว่าทฤษฎีคิดก่อนกระทำผิดเชื่อว่า ผู้กระทำผิดจะคำนวณถึงต้นทุนในการกระทำผิดว่ามีน้อยกว่าผลเสียที่จะได้รับแล้วจึงลงมือกระทำผิด

Comish & Clarke (1902) ผู้นำในทฤษฎีคิดก่อนกระทำผิดนำเสนอว่าการศึกษาอาชญากรรมต้องมองว่าอาชญากรรมมีคุณสมบัติ 2 ประการ คือ

- (1) คุณสมบัติของการประกอบอาชญากรรม
- (2) คุณสมบัติของตัวอาชญากรเอง (offense specific)

คุณสมบัติของการประกอบอาชญากรรม หมายถึง ข้อเท็จจริงที่ว่าอาชญากรจะมีพฤติกรรมแตกต่างกันตามรูปแบบของอาชญากรรม คือแตกต่างในด้านความชำนาญในการประกอบอาชญากรรม ทรัพย์สินหรือผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการกระทำผิด และการมีอยู่อย่างแพร่หลายของเหยื่ออาชญากรรม ส่วนคุณสมบัติของตัวอาชญากร (offense specific) หมายความว่าความแตกต่างของตัวอาชญากรในการตัดสินใจที่จะประกอบอาชญากรรม ก่อนที่จะกระทำผิดกฎหมายอาชญากรต้องคำนึงถึงสภาพแวดล้อมทั่วไปอันได้แก่ โอกาสในการกระทำผิด ผลเสียผลประโยชน์ตลอดจนความเสี่ยง รวมทั้งแรงกระตุ้นหรือมูลเหตุจูงใจในการกระทำผิดของอาชญากรผู้นั้นด้วย ซึ่งหลังจากที่บุคคลได้คิดคำนวณถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประกอบอาชญากรรมแล้วจึงตัดสินใจว่าจะประกอบอาชญากรรมหรือไม่ (โจมรัมย์, 2557) จะเห็นได้ว่าผลประโยชน์จากการ

กระทำผิดนอกจากจะเป็นทรัพย์สินแล้ว ยังรวมถึงความพึงพอใจหรือความสุขทางด้านจิตใจด้วย และกระบวนการตัดสินใจในการประกอบเหตุอาชญากรรม

ทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผลนี้ สามารถนำมาอธิบายการตัดสินใจที่จะกระทำ ความผิดได้ทั้งฝั่งของนายจ้างและฝั่งของแรงงานเด็ก กล่าวคือ ในส่วนของนายจ้าง นายจ้างนั้นย่อมทำ ทุกวิถีทางในการแสวงหากำไรที่สูงสุด ซึ่งต้นทุนของการผลิตส่วนใหญ่จะอยู่ในส่วนของการจ่ายค่าจ้าง แรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเภทของงานฝีมือ เช่น การเย็บ ปัก ถัก ร้อย เป็นต้น นายจ้างจึงต้องลดต้นทุนในส่วนของการผลิตโดยการหาแรงงานฝีมือทดแทนที่ค่าจ้างต่ำกว่าซึ่งก็คือ เด็ก และในมุมกลับกันนั้น เด็กผู้ที่กลายเป็นลูกจ้างแรงงานนั้นตัดสินใจที่จะทำงานเพื่อที่จะได้รับ ค่าตอบแทน โดยสภาวะที่ไม่รู้จักกฎหมายหรือรู้กฎหมายแต่ก็ยังเลือกทำงานเพื่อแลกกับค่าตอบแทน

2.1.8 แนวคิดในการจัดการละเมิดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย

การใช้แรงงานเด็ก หมายถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชนในตัวเด็กเช่นกันและได้มีการ กล่าวถึงแนวคิดในการแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็กจากข้อมูลรายงานการศึกษาการใช้แรงงานเด็ก ในประเทศไทย ปี พ.ศ. 2548 ของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน ไว้ว่ามี 3 แนวคิดในการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กดังนี้

2.1.8.1 แนวคิดในการขจัด (Abolitionist Perspective)

เป็นแนวคิดที่มีเจตจำนงไม่ให้มีการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายของ ประเทศไทยอีกต่อไป ซึ่งสามารถอธิบายและสะท้อนถึงเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายและ แผนระดับชาติฯ ฉบับนี้ได้เป็นอย่างดีถึงความมุ่งมั่นและทัศนคติในการจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่ เลวร้ายในประเทศ

2.1.8.2 แนวคิดในการคุ้มครอง (Protectionist Perspective)

เป็นแนวคิดด้านทัศนคติต่อการจ้างแรงงานเด็ก โดยให้มีเงื่อนไขและกฎเกณฑ์ ในการจ้างงาน รวมไปถึงการให้ความคุ้มครองต่อเด็ก เช่น ค่าจ้างขั้นต่ำ ชั่วโมงการทำงาน ความปลอดภัย สภาพแวดล้อมในการทำงานและสุขอนามัย เป็นต้น

2.1.8.3 แนวคิดปลดปล่อย (Liberationist Perspective)

การทำให้แรงงานเด็กมีอำนาจซึ่งเป็นแนวคิดมาจากองค์กรพัฒนาเอกชนด้าน เด็กที่ว่าเด็กมีลักษณะเป็นตัวกระทำ หรือเป็นตัวนำแห่งการเปลี่ยนแปลงที่กระตือรือร้นและให้ความ สนใจในการสนับสนุนการจัดตั้งองค์กรของตนเอง หากแรงงานเด็กมีองค์กรแล้วจะมีอำนาจ

มีปากเสียง มีสิทธิ และองค์กรตั้งกล่าวจะสามารถให้ความคุ้มครองแก่แรงงานเด็ก (อินทอรำนวย, 2560)

ทั้งนี้ นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2562 - 2565 ได้เพิ่มระดับความสำคัญของปัญหาการค้ามนุษย์และการจ้างแรงงานต่อบุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทย โดยมีเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์คือ ให้ประชาชนปลอดภัยจากการค้ามนุษย์ และแรงงานต่างด้าว/บุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทยเข้าสู่ระบบการจ้างแรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย ได้สิทธิประโยชน์ตามกฎหมายกำหนด และมุ่งเน้นปกป้องและคุ้มครองกลุ่มเป้าหมาย โดยเฉพาะเด็กและสตรีเป็นพิเศษ

ส่วนที่ 2.2 แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

2.2.1 ความหมายของนโยบายสาธารณะ (Public Policy)

Thomas R. Dye (1984, 1) ให้นิยามว่านโยบายสาธารณะคือสิ่งใดที่รัฐเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำ (public policy is whatever government choose to do or not to do) ซึ่งนิยามคำดังกล่าวของ Thomas R. Dye ค่อนข้างจะใกล้เคียงกับสภาพจริงแต่ความหมายดังกล่าวมิได้ครอบคลุมสภาพที่อาจมีความผิดแผกแตกต่างระหว่างสิ่งที่รัฐตัดสินใจกระทำและสิ่งที่รัฐได้กระทำจริงนอกจากนั้นการตัดสินใจกระทำของรัฐอาจรวมการกระทำซึ่งมีลักษณะปกติธรรมดาหรืองานประจำเช่นการออกใบอนุญาตการจดทะเบียนซึ่งเป็นงานปกติหรืองานประจำมีใช่งานนโยบายในส่วนที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำจะครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งหมดของรัฐบาลทั้งกิจกรรมที่เป็นกิจวัตรและกิจกรรมที่เกิดขึ้นในบางโอกาสและมีวัตถุประสงค์ให้กิจกรรมที่รัฐบาลเลือกจะกระทำบรรลุเป้าหมายด้วยดี

James G. March and John P. Olsen (อ้างถึงในสมบัติ อารังธัญญวงศ์, 2546 : 20) ให้ทัศนะไว้ว่านโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมือของรัฐที่จะไปสู่การบรรลุเป้าประสงค์ของสังคมจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทฤษฎีของการเลือก (Theory of choice) และการศึกษาเกี่ยวกับต้นทุนของกิจกรรมของรัฐบาลดังนั้นรัฐบาลจะต้องเลือกทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดเพื่อให้การนำทางเลือกไปปฏิบัติให้บรรลุผล

ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิงษ์ (2543, น. 3-10) สรุปความหมายของนโยบายสาธารณะว่าเป็นแนวทางปฏิบัติของรัฐบาลซึ่งกำหนดวัตถุประสงค์แน่นอนไม่ทางใดก็ทางหนึ่งในการจะนำนโยบายไปปฏิบัติและนโยบายอาจเป็นบวกหรือเป็นลบหรืออาจเป็นการกระทำหรืองดเว้นการกระทำก็ได้ไม่ใช่เป็นเพียงความตั้งใจที่กล่าวออกมาจากส่วนราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้นเพื่อให้เป้าหมายสุดท้ายบางอย่างและจำต้องรวมไปถึงสิ่งที่เกิดขึ้นอันเป็นผลลัพธ์จากความตั้งใจนั้นด้วย

ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2539, 3-4) ได้อธิบายความหมายเพิ่มเติมของนโยบายสาธารณะว่า นโยบายที่ถูกกำหนดขึ้นโดยรัฐบาลซึ่งอาจจะเป็นองค์กรหรือตัวบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงตามกฎหมายภายใต้ระบบการเมืองนั้น ๆ โดยจะครอบคลุมตั้งแต่สิ่งที่รัฐบาลตั้งใจว่าจะกระทำหรือไม่กระทำการตัดสินใจของรัฐบาลในการแบ่งสรรทรัพยากรหรือคุณค่าต่าง ๆ ในสังคมกิจกรรมหรือการกระทำต่าง ๆ ของรัฐบาลรวมถึงผลผลิตและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริงอันเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นติดตามมาจากการดำเนินงานของรัฐบาล

2.2.2 ประเภทของนโยบายสาธารณะ

จำแนกประเภทโดยนักทฤษฎี

Thomas R. Dye ได้จำแนกประเภทนโยบายเป็น 4 ประเภท

1. นโยบายที่มีลักษณะเกี่ยวกับการกำหนดกฎข้อบังคับเช่นการเสนอร่างพระราชบัญญัติการตราพระราชกฤษฎีกาการออกกฎกระทรวง ฯลฯ
2. นโยบายที่มีลักษณะเป็นเชิงสถาบันหรือองค์การเช่นนโยบายการสร้างชาตินโยบายฟื้นฟูวัฒนธรรมหรือนโยบายส่งเสริมเอกลักษณ์ของชาติ
3. นโยบายที่มีลักษณะเป็นการกระจายทรัพยากรเช่นนโยบายการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีนโยบายกระจายรายได้ เป็นต้น
4. นโยบายที่มีลักษณะดึงดูดหรือถอนประโยชน์บางประการของประชาชนเช่นนโยบายภาษีอากรนโยบายภาษีอากรนโยบายให้นักศึกษาแพทย์ทันตแพทย์และเภสัชกรต้องรับราชการตามระยะเวลาที่กำหนดภายหลังสำเร็จการศึกษา

การจำแนกประเภทนโยบายสาธารณะของรัฐบาลพิจารณาจากการจำแนกประเภทนโยบายสาธารณะของนักทฤษฎีนโยบายศาสตร์ตามการจำแนกประเภทโดยนักทฤษฎีผู้วิจัยมีความเห็นว่าจะไม่สามารถประยุกต์ใช้กับการจำแนกประเภทนโยบายสาธารณะของไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายของรัฐบาลซึ่งแถลงต่อรัฐสภาหรือสภานิติบัญญัติจะจำแนกเป็นด้านต่าง ๆ ดังนี้ (ยงยุทธ สารสมบัติ, 2533, น. 11)

1. นโยบายการเมือง
2. นโยบายการบริหารราชการ
3. นโยบายการป้องกันประเทศ
4. นโยบายการต่างประเทศ
5. นโยบายเศรษฐกิจ
6. นโยบายสังคม

กล่าวโดยสรุปความหมายของนโยบายสาธารณะตามทัศนะของผู้วิจัย หมายถึง สิ่งที่รัฐบาลกำหนดผ่านกระบวนการทางกฎหมายให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติและประเมินผลถึงความสำเร็จในสิ่งที่กำหนดมานั้น โดยสิ่งที่กำหนดมานี้เป็นเสมือนเครื่องมือในการบรรลุเป้าหมาย บางสิ่งบางอย่างที่มีผลทางด้านการเมือง สังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม โดยนำไปซึ่งผลประโยชน์อันสูงสุดของรัฐ

ส่วนที่ 2.3 แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2.3.1 ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation)

Walter Williams (ศุภชัย ยาวะประภาษ, น. 87-89) ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าเป็นกระบวนการที่บุคคล กลุ่มคน หน่วยงาน หรือองค์การที่เกี่ยวข้องกับนโยบายจะใช้ความสามารถนำทรัพยากรมาใช้ในการบริหารเพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมายโดย Williams มีความเห็นว่าการศึกษารื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นจุดอ่อนที่สุดโดยมิได้มีการระบุลักษณะความสัมพันธ์ในรายละเอียดระหว่างปัจจัยทางด้านเทคนิคด้านการบริหารงานและด้านการเมืองการพิจารณาในเรื่องการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติจะต้องมีการวิเคราะห์ล่วงหน้าตามขั้นตอนดังนี้

1. วิเคราะห์นโยบายให้ถ่องแท้เช่นความหมายต้องมีความชัดเจนเจาะจงและสมเหตุสมผล
2. วิเคราะห์ความพร้อมขององค์กรในเรื่องบุคลากรการบริหารงานบุคคล
3. กำหนดรูปแบบการจัดการและบริหารงานรวมถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่พึงต้องมีเพื่อให้งานบรรลุผลสำเร็จตลอดจนการจัดระบบข้อมูลและระบบข่าวสารป้อนกลับ

ทิพาพร พิมพิสุทธ์ (2542, น. 121) การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง กระบวนการนำนโยบายที่กำหนดขึ้นไปปฏิบัติเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ เป็นกระบวนการที่เชื่อมโยงระหว่างนโยบายและการปฏิบัติ

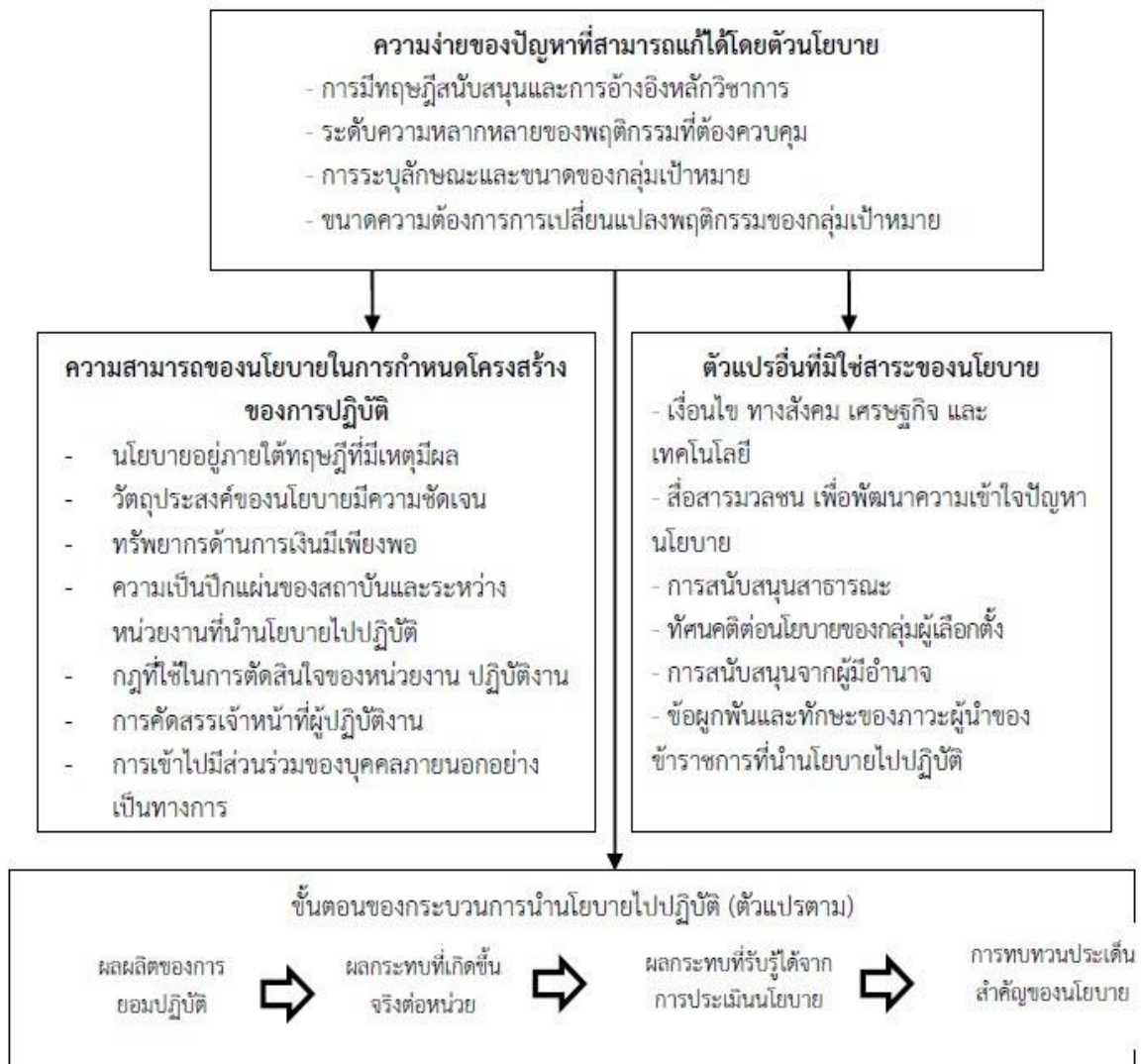
Eugene Bardach กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกิจกรรมทางสังคมที่เกิดขึ้นและเป็นไปตามข้อกำหนดของนโยบายซึ่งเน้นความสำคัญของกระบวนการอย่างชัดเจนการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นเป็นผลผลิตของกระบวนการทางการเมืองการนำนโยบายไปปฏิบัติถือเป็นโอกาสแรกที่จะได้นำการตัดสินใจทางเลือกนโยบายไปปฏิบัติแสดงให้เห็นถึงความหวังในการแก้ไขปัญหาของสังคมดังนั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงครอบคลุมกระบวนการแปลงนโยบายที่เป็นนามธรรมให้เป็นแผนงานรูปธรรมที่สามารถนำไปปฏิบัติและตรวจสอบวัดระดับความสำเร็จได้ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ

Jeffrey L. Pressman & A. Widavsky ได้ให้ความหมายว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การศึกษาเกี่ยวกับความสามารถที่จะผลักดันให้กลไกทั้งหมดปฏิบัติงานให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

2.3.2 ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติจากบนลงล่าง (Top-down Theories of Implementation)

ทฤษฎีนี้เป็นทฤษฎีของการก่อร่างสร้างตัวนโยบาย โดยมีรากฐานมาจากตัวแบบขั้นตอน (Stage Model) และทฤษฎีระบบ (System Theory) ในการวิเคราะห์กระบวนการนโยบาย คือ มีฐานคติที่ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเริ่มจากการตัดสินใจของรัฐบาลกลาง ถือว่านโยบายเป็นผลโดยตรงที่ทำให้เกิดผลลัพธ์ และมักไม่สนใจผลกระทบที่มาจากตัวผู้ปฏิบัติ (Hill, 2005, น.176) ทฤษฎีนี้จะกำหนดให้นโยบายเป็นปัจจัยนำเข้า (Input) ส่วนการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นผลผลิต (Output) โดยซาบาเตียร์ แมซเมเนียน ได้วิเคราะห์นโยบายที่ตัดสินใจโดยรัฐบาลกลาง และถือว่าขั้นตอนการก่อรูปนโยบายกับการนำนโยบายไปปฏิบัติแยกออกจากกันได้ การควบคุมตามลำดับขั้นนั้นในทางปฏิบัติกระทำได้ยาก รวมถึงอาจเป็นเงื่อนไขที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติล้มเหลวแต่เขาก็เห็นว่าควรออกแบบและจัดโครงสร้างการนำไปปฏิบัติให้ดี และมีการเสนอตัวแบบว่า มีตัวแปรที่ทำให้นโยบายมีประสิทธิภาพ 6 ตัวแปร ได้แก่

1. วัตถุประสงค์นโยบายชัดเจน คงเส้นคงวา
2. นโยบายอยู่บนฐานทฤษฎีเชิงสาเหตุและผลที่ถูกต้อง
3. การจัดโครงสร้างการนำนโยบายไปปฏิบัติดีพอ
4. ผู้ปฏิบัติผูกพันกับจุดมุ่งหมายของนโยบาย
5. กลุ่มผลประโยชน์และผู้มีอำนาจทางการบริหารและนิติบัญญัติสนับสนุน
6. ไม่มีการเปลี่ยนแปลงที่เป็นอันตรายจากเงื่อนไขทางสังคมและเศรษฐกิจ



ภาพที่ 1 ตัวแบบวิเคราะห์กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

(General Model of Implementation Process)

ที่มา: Sabatier & Mazmanian (1980).

จากแนวคิดดังกล่าวสามารถนำมาวิเคราะห์โครงสร้างของตัวนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายได้ คือ การกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ชัดเจนโดยวัตถุประสงค์หลักของนโยบายและแผนระดับชาติฯ ฉบับนี้คือการต้องการให้จำนวนการใช้แรงงานเด็ก ในรูปแบบที่เลวร้ายมีจำนวนเป็นศูนย์ เนื่องจากตัวนโยบายและแผนระดับชาติฯ ฉบับนี้มีตัวแปรที่กีดกันจากปัจจัยภายนอกอยู่แล้วเป็นทุนเดิม คือ การลดอัตราจำนวนการส่งออกของผลิตภัณฑ์ที่มีแนวโน้มว่าผลิตมาจากแรงงานเด็ก พร้อมทั้งการกดดันผ่านข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariff and Trade :

GATT) พื้นฐานของตัวนโยบายนั้นมีการ อ้างอิงทฤษฎีการจัดการละเมิดการใช้แรงงานเด็กใน รูปแบบที่เลวร้ายมาประกอบเพื่อก่อร่างตัวนโยบาย ทั้งนี้มีการระบุถึงความสามารถของตัว นโยบายเพื่อกำหนดโครงสร้างการปฏิบัติงานต่อ หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สามารถ นำไปปฏิบัติได้อย่างสมบูรณ์

2.3.3 กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ

โดยแนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นถือว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญและมีความ สลับซับซ้อนในการดำเนินการ เพราะขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความเกี่ยวข้องกับบุคคล และเชื่อมโยงกับหลาย ๆ องค์การทำให้การได้มาซึ่งความสำเร็จของนโยบายนั้นค่อนข้างยากและอาจ รวมถึงปัจจัยอื่น ๆ อีกหลายอย่างที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ เช่น ความเพียงพอของ ทรัพยากร สมรรถนะขององค์กรและบุคคล การยอมรับในตัวนโยบายหรือแผนงาน เป็นต้น ซึ่งปัจจัย เหล่านี้ล้วนมีผลกระทบต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งสิ้น

ศุภชัย ยาวะประภาษ (2533: 101) ได้อธิบายถึง ปัจจัยกำหนดความสำเร็จหรือล้มเหลว ของการนำนโยบายไปปฏิบัติใช้ผ่านการทบทวนผลงานทางวิชาการในทศวรรษที่ผ่านมา พบว่า มี ปัจจัยหลายประการที่กำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัย เหล่านี้ได้แก่

1. ลักษณะนโยบายนั้น ๆ
2. วัตถุประสงค์ของนโยบาย
3. ความเป็นไปได้ทางการเมือง
4. ความเป็นไปได้ทางเทคโนโลยี
5. ความพอเพียงของทรัพยากร
6. ลักษณะของหน่วยงานที่นำไปปฏิบัติ
7. ทักษะของผู้ดำเนินนโยบายไปปฏิบัติ
8. กลไกภายในหน่วยงานหรือระหว่างหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

2.3.4 แนวคิดตัวแบบทางทฤษฎีของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

วรเดช จันทรศร (2552, น. 129) ได้ทำการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติจากผลงาน ของนักวิชาการหลายท่านมาพัฒนาเป็นแนวคิดและตัวแบบทางทฤษฎี โดยให้ทรรศนะไว้ว่า องค์การที่ รับผิดชอบสามารถนำและกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหาร ตลอดจนกลไกที่สำคัญทั้งหมด

ปฏิบัติงานได้ลุล่วงตามนโยบายที่ระบุไว้หรือไม่ แค่นั้น เพียงใด ดังนั้นการศึกษากำหนดนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นการแสวงหาวิธีการและแนวทางเพื่อปรับปรุงนโยบาย แผนงานและการปฏิบัติงานในโครงการให้ดีขึ้นและการนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างถ่องแท้ นั้นจะต้องอาศัยการนำเสนอตัวแบบทางทฤษฎี (Theoretical Models) โดยได้เสนอตัวแบบทางทฤษฎีของการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งหมด 6 ตัวแบบ (วรเดช จันทรศร 2527, 2540) ได้แก่

1. ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model)

ตัวแบบนี้ยึดถือคติที่ว่า นโยบายจะประสบความสำเร็จจะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์และภารกิจที่ชัดเจน มีการมอบหมายงาน และกำหนดมาตรฐานการทำงานให้แก่หน่วยย่อยต่าง ๆ ขององค์การ มีระบบวัดผลปฏิบัติงาน ตลอดจนระบบการให้คุณให้โทษ เนื่องจากว่ากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นเริ่มต้นมาจากการกำหนดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน ผู้ปฏิบัติจึงต้องเข้าใจว่าอะไรคือเป้าหมายหรือผลลัพธ์ที่ผู้กำหนดนโยบายต้องการ

2. ตัวแบบทางด้านการจัดการ (Management Model)

ตัวแบบนี้ยึดถือบนพื้นฐานของทฤษฎีองค์การ เน้นให้ความสนใจไปที่สมรรถนะขององค์การเพราะเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับองค์การที่รับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีขีดความสามารถอย่างน้อยเพียงใดที่จะปฏิบัติงานได้สอดคล้องกับความคาดหวังเพียงใด ในลักษณะนี้นโยบายจะประสบความสำเร็จได้ต้องอาศัยโครงสร้างขององค์การที่เหมาะสม บุคลากรที่อยู่ในองค์การจะต้องมีความรู้ความสามารถทั้งด้านการบริหารและด้านเทคนิคอย่างเพียงพอ

3. ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์กร

ตัวแบบนี้เน้นศึกษาปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติในแง่ของการสร้างความผูกพันและการยอมรับ เพื่อมุ่งสนองต่อความต้องการทางจิตวิทยาและทางสังคมของมนุษย์ ความสนใจในลักษณะนี้จึงเป็นเรื่องของการนำตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์กร (Organization Development Model) มาประยุกต์โดยตรง ดังนั้นจึงเน้นที่การมีส่วนร่วมเพราะฐานคติที่ว่า การมีส่วนร่วมจะทำให้เกิดการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ

4. ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Processes Model)

ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ เป็นแนวคิดที่พัฒนามาจากแนวคิดของนักสังคมวิทยาองค์การ ในการสร้างกรอบการมองหาสภาพความเป็นจริงทางสังคม (social reality) ในองค์การ ตัวแบบนี้เชื่อว่าอำนาจขององค์การไม่ได้อยู่ที่ตำแหน่งทางรูปนัยแต่มีอยู่กระจัดกระจายใน

องค์การ การยึดเหนี่ยวนโยบายใหม่ ๆ เข้าไปในองค์การอาจส่งผลกระทบต่อหรือเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติงานในวิถีชีวิตประจำวันทำให้นโยบายที่นำไปปฏิบัติใช้นั้นไม่ประสบความสำเร็จ

5. ตัวแบบทางการเมือง (Political Model)

ตัวแบบนี้เชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดจากความสามารถของผู้เล่น (player) หรือบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์การ กลุ่ม หรือสถาบัน และความสัมพันธ์กับปัจจัยภายนอกองค์การ โดยตัวแบบนี้เน้นไปที่การสร้างความยอมรับ (consensus) และ การมีส่วนร่วม (participation) เป็นสิ่งที่ยากที่จะเกิดขึ้นได้ แต่ความขัดแย้ง (conflict) เป็นปรากฏการณ์ทางธรรมชาติที่เกิดขึ้นได้ในทุกองค์การและในระบบสังคมทั่วไปการหวังที่ให้ทุกฝ่ายเห็นชอบและยอมรับปฏิบัติตามนโยบายนั้นเป็นสิ่งที่ยาก เพราะนโยบายคือการเมือง ซึ่งเป็นเรื่องของการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าต่อสังคม ซึ่งจะมีทั้งผู้ที่ได้ผลประโยชน์และเสียประโยชน์

6. ตัวแบบเชิงบูรณาการ

เป็นตัวแบบที่รวบรวมทุกแนวความคิดทั้ง 5 มาไว้ด้วยกัน โดยมุ่งแสวงหาผลกระทบของตัวแปรต่าง ๆ ที่มีต่อการนำนโยบายมาปฏิบัติให้สำเร็จ โดยพิจารณาแบ่งเป็น 3 มิติ คือ มิติที่หนึ่ง การวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบายจากผลผลิต ผลลัพธ์ และผลลัพธ์สุดท้ายที่เกิดขึ้น มิติที่สอง การวัดถึงผลกระทบของนโยบาย และมิติที่สาม การวัดผลของนโยบายสามารถส่งประโยชน์ต่อประเทศชาติได้หรือไม่ ประกอบกับพิจารณาตัวแปรอิสระทั้ง 4 ตัวคือ สมรรถนะขององค์การ ประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม ภาวะผู้นำและความร่วมมือ และการเมือง การบริหารสภาพแวดล้อมภายนอก

ตัวแบบที่กล่าวไปข้างต้นนั้น สามารถนำมาประยุกต์ในงานวิทยานิพนธ์ชั้นนี้ได้คือ ตัวแบบเชิงบูรณาการ แนวคิดพื้นฐานของตัวแบบ โดยตัวแบบนี้ ศาสตราจารย์ ดร.วรเดช จันทรศร (2554) ได้ทำการศึกษาและพัฒนาตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติเรียกว่า ตัวแบบเชิงบูรณาการ (Integrative Model) เป็นตัวแบบที่ ผสมผสานตัวแปรสำคัญที่มาจากทั้ง 5 ตัวแบบ โดยตัวแปรตามคือ ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่ง พิจารณาออกเป็น 3 มิติโดยมิติที่ 1 วัดจากผลผลิต ผลลัพธ์และผลลัพธ์สุดท้ายที่เกิดขึ้น มิติที่ 2 วัดจากผลกระทบ ของนโยบาย และมิติที่ 3 วัดจากผลของนโยบายที่ส่งผลประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวม ส่วนตัวแปรอิสระ ประกอบด้วยสมรรถนะของ องค์การประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม ภาวะผู้นำและความร่วมมือ และการเมือง และการบริหารสภาพแวดล้อมภายนอก องค์ประกอบที่สำคัญของตัวแบบ ตัวแบบการบูรณาการนี้เป็นเสมือนการผสมผสานตัวแปรที่เป็นตัวแปรสำคัญที่มาจากตัวแบบอื่น ได้แก่ การนำตัวแปรจากตัว

แบบทางด้านจัดการ ตัวแบบด้านการพัฒนา องค์การ และตัวแบบทางการเมือง โดยปัญหาการจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายนั้นสามารถแบ่งตัวแปรอิสระ 4 ตัวแปร ดังนี้

1. ตัวแปรจากตัวแบบประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม เป็นเงื่อนไขหนึ่ง สำคัญในการสร้างให้เกิดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งประกอบไปด้วยเงื่อนไขต่าง ๆ ได้แก่ ความชัดเจนและความเป็นไปได้ของวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย การกำหนดภารกิจ และการมอบหมายงาน การกำหนด มาตรฐานในการทำงาน ระบบการติดตาม ควบคุม และประเมินผลนโยบาย และความเป็นธรรมของมาตรการในการให้ทุนให้โทษ

2. ตัวแปรจากตัวแบบสมรรถนะขององค์การหรือหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบไป ด้วย 5 ปัจจัย ได้แก่ โครงสร้างองค์การ งบประมาณ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ และสถานที่ นโยบายจะสำเร็จได้นั้น ส่วนหนึ่งมาจากความแข็งแกร่งของสมรรถนะที่องค์การ

3. ตัวแปรจากตัวแบบภาวะผู้นำและความร่วมมือ กล่าวคือการนำนโยบายไปปฏิบัติจะ ประสบ ความสำเร็จได้ผู้บริหารในหน่วยงานจะต้องใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม รู้จักใช้วิสัยทัศน์ในเชิงบวก แก่ผู้ปฏิบัติงานเพื่อให้สมาชิกในองค์การตั้งสมรรถนะของตนมาปฏิบัติงานอย่างเต็ม ความสามารถ และให้ความร่วมมือมีส่วนร่วมในการ ปฏิบัติงานเกิดความผูกพันและการยอมรับจากสมาชิกคนอื่น จนกลายเป็นทีมงานที่มีประสิทธิภาพ

4. ตัวแปรจากตัวแบบการเมืองและการบริหารสภาพแวดล้อมภายนอกความสำเร็จของ การนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น เกิดจากความสามารถของผู้เล่น (Players) หรือตัวแทนขององค์การ กลุ่ม หรือ สถาบัน ตลอดจนความสัมพันธ์กับปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอก ตัวแปรนี้ได้แก่ ระดับ ความสนับสนุนหรือต่อต้านจากฝ่าย

2.3.5 ขั้นตอนในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ขั้นตอนระดับภาคมี 2 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนการแปลงนโยบายและขั้นตอนการ ยอมรับ

1. สำหรับขั้นตอนการแปลงนโยบายเมื่อฝ่ายการเมือง ได้กำหนดนโยบายมาในรูปของ กฎหมาย มติคณะรัฐมนตรีหรือรูปใดรูปหนึ่งแล้วโดยปกติต้องมีการระบุหน่วยงานรับผิดชอบ ซึ่งจะเป็น ผู้แปลงนโยบายนั้นไปสู่การปฏิบัติเป็นแผนงานโครงการ ในประเทศไทยหน่วยงานดังกล่าว ได้แก่ กระทรวง ทบวง หรือ กรม เป็นผู้แปลงนโยบาย เพื่อให้หน่วยปฏิบัติในระดับล่างหรือระดับภูมิภาค และท้องถิ่นถือปฏิบัติความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ขึ้นอยู่กับการแปลง นโยบายให้ตรงกับวัตถุประสงค์ มีปัจจัยที่ส่งผลทำให้นโยบายเปลี่ยนไปจากวัตถุประสงค์เดิม ได้แก่

1.1 ความคลุมเครือ ยิ่งนโยบายมีความคลุมเครือมากเท่าใด หน่วยงานที่รับผิดชอบจะมีอิสระในการแปลงนโยบายมากยิ่งขึ้น

1.2 ความหลากหลายในเป้าหมายของนโยบาย บางครั้งเป้าหมายของนโยบายมีความขัดแย้งกันเอง

1.3 ความเข้าใจในวัตถุประสงค์ ของนโยบายของหน่วยงานที่รับผิดชอบ เป็นผลเนื่องมาจากสองปัจจัยแรก

1.4 ความร่วมมือและความจริงใจของหน่วยงานที่รับผิดชอบ อาจกล่าวได้ว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติในเบื้องต้นขึ้นอยู่กับความชัดเจน ความสัมพันธ์ของเป้าหมาย ประกอบกับการที่หน่วยงานที่รับผิดชอบมีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ ตลอดจนให้ความร่วมมือกับฝ่ายการเมือง ที่จะนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

2. ขั้นตอนการยอมรับ หมายถึง การดำเนินงานที่ทำให้เกิดการยอมรับ และปฏิบัติตามนโยบาย การที่หน่วยงานส่วนกลางจะสามารถทำให้หน่วยงานปฏิบัติในระดับล่างหรือระดับท้องถิ่นยอมรับ และจัดทำแผนงาน โครงการหรือปฏิบัติสนองนโยบายนั้น ๆ ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่างเช่น ลักษณะของหน่วยงานท้องถิ่นนั้น สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของท้องถิ่น ตลอดจนประโยชน์ที่รัฐบาลควรจะให้กับหน่วยงานท้องถิ่นนั้น ซึ่งปัจจัยหลังนี้เป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะสร้างความเต็มใจให้หน่วยงานท้องถิ่นรับนโยบายไปปฏิบัติ หน่วยงานกลางต้องทำความเข้าใจว่าแผนงานหรือแนวทางปฏิบัติมีความสอดคล้อง หรือขัดแย้งกับความต้องการหรือประโยชน์ของท้องถิ่นหรือไม่มากนักน้อยเพียงใด

จากนิยามทั้งนักวิชาการไทยและนักวิชาการต่างประเทศ สามารถสรุปความหมายของคำว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติหมายถึง การดำเนินกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งที่เป็นประโยชน์ต่อรัฐภายใต้กรอบแนวคิดของนโยบายที่จัดตั้งขึ้น โดยการดำเนินงานนั้นจะต้องศึกษาซึ่งกลไกและกระบวนการที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของเป้าหมายที่นโยบายกำหนด เพื่อประโยชน์อันสูงสุดต่อสาธารณะ

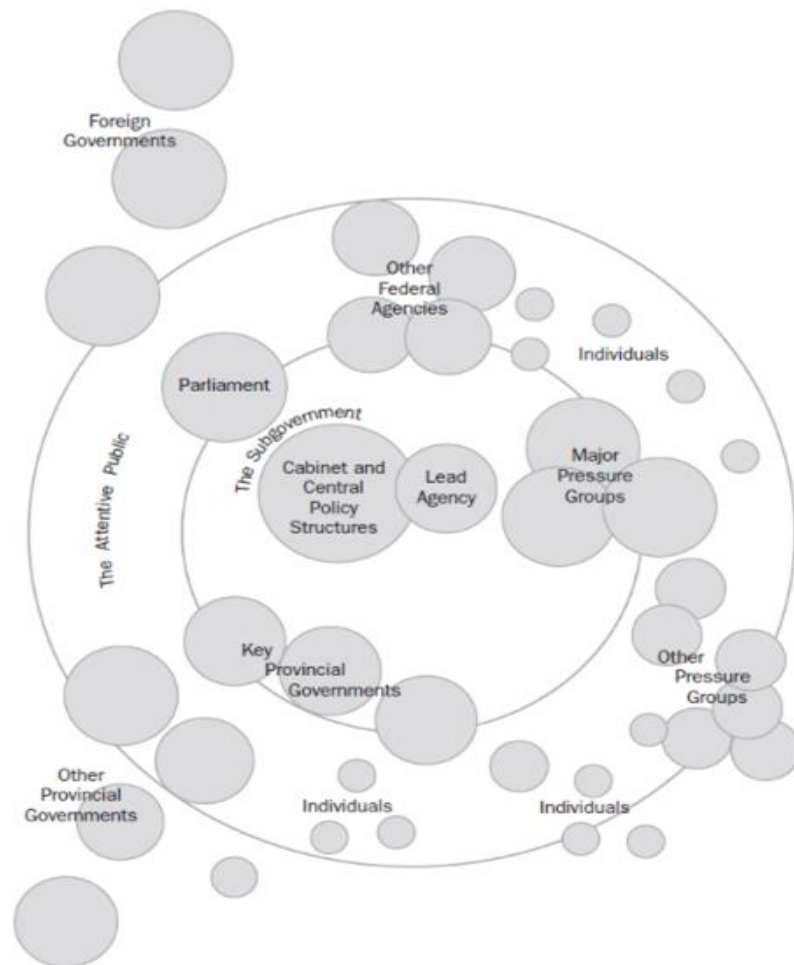
ส่วนที่ 2.4 แนวความคิดชุมชนนโยบาย (Policy community)

เป็นรูปแบบหนึ่งของเครือข่ายนโยบายที่อธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและตัวแสดงทางสังคมในกระบวนการกำหนดนโยบาย มีลักษณะความสัมพันธ์ที่ค่อนข้างมั่นคง สมาชิกเข้ามาอยู่ในเครือข่ายเนื่องจากมีความรู้สึกนึกคิดในส่วนของปัญหาที่คล้าย ๆ กัน (Common Perception) ทำให้มีความรู้สึกผูกพันที่จะทำกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกัน (Commitment) เพื่อแก้ปัญหา นั้น ๆ การมีความรับรู้ร่วมกันทำให้เครือข่ายมีความต่อเนื่อง เครือข่ายสามารถอยู่ได้ด้วยตนเองอย่างสมบูรณ์ และไม่ได้มีความสัมพันธ์ในรูปแบบพึ่งพิงแนวตั้งระหว่างสมาชิกในเครือข่ายเท่านั้นและมีความห่างไกลจากเครือข่ายอื่น ๆ (insulation) คือ สามารถดำรงเครือข่ายอยู่ได้อย่างสมบูรณ์ด้วยตนเอง ไม่ต้องพึ่งพิงเครือข่ายอื่น ๆ หรือประชาชนหรือรัฐสภาที่อยู่นอกเครือข่ายตน เพราะฉะนั้นมีระดับการพึ่งพิงภายในซึ่งกันและกันแบบแนวตั้งค่อนข้างมาก เครือข่ายมีความมั่นคงแบบแนบแน่น (Highly Integrated policy communities) สมาชิกมีปฏิสัมพันธ์กันสูง เช่น มีการติดต่อทางการเขียนหรือการพบปะพูดคุย แลกเปลี่ยนความเห็นกันหรือมีกิจกรรมการประชุม สัมมนาร่วมกัน เป็นต้น เครือข่ายเหล่านี้มักเป็นความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ที่มีการจัดตั้งอย่างเป็นทางการและหน่วยงานภาครัฐ



David Marsh and RAW. Rhodes (1992) ในหนังสือ Policy networks in British government ได้แบ่งประเภทเครือข่ายนโยบายที่มีภาวะต่อเนื่องจากปลายด้านหนึ่งที่เป็น "ชุมชนนโยบาย" (policy communities) ที่มีคุณลักษณะของการรวมตัวกันสูงไปสู่ปลายอีกด้านหนึ่งที่เป็น "เครือข่ายประเด็นปัญหา" (Issue networks) ที่มีคุณลักษณะของการรวมตัวกันต่ำ

Paul Pross (1995) ได้นิยามชุมชนนโยบายว่ามีฐานะเป็นตัวแสดงของเครือข่ายนโยบาย และได้สันนิษฐานไว้ว่าเป็นกลุ่มบุคคลที่แบ่งปันข้อมูลที่มีความใกล้เคียงกันหรือแนวคิดใกล้เคียงและจุดอ้างอิงแนวคิดร่วมกัน แต่ในการแสดงความคิดเห็นนั้นก็ต้องมีผู้ที่เห็นถึงความแตกต่างบ้าง จึงได้แสดงภาพผ่านไดอะแกรมที่อธิบายถึงชุมชนนโยบายซึ่งมีตัวกลางเป็นรัฐบาลเป็นผู้ปกครอง แต่โครงสร้างพื้นฐานของหน่วยงานหลักนั้นมีหน่วยงานเล็ก ๆ ล้อมรอบด้วยกลุ่มและหน่วยงานอื่น ๆ ในการช่วยดำเนินงาน



ภาพที่ 2 Policy Community Bubbles Diagram

ที่มา : Pross, A.P (1995 : 267)

ในชุมชนนโยบาย จึงมีสมาชิกของเครือข่ายที่มีจำนวนจำกัด มีความมั่นคงยาวนาน และมีความเห็นด้วยกับขอบเขตของนโยบาย สมาชิกเหล่านี้มีทรัพยากรในการแลกเปลี่ยนที่มีผลกับกระบวนการกำหนดนโยบายที่อยู่บนฐานของการเจรจาต่อรอง โดยมีฐานคิดว่าเมื่อความตกลงถูกทำให้บรรลุ กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสามารถรับรองได้ว่าสมาชิกของกลุ่มจะปฏิบัติตามการตัดสินใจนั้น นอกจากนี้ ชุมชนนโยบาย ยังมีลักษณะของการกีดกันกลุ่มบางกลุ่มออกไปโดยกลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้ถูกกีดกันออกไปจากอุดมการณ์ กฎกติกา และโครงสร้างของการกำหนดนโยบายชุมชนนโยบายยังเกี่ยวข้องกับสถาบันทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ สถาบันที่เป็นทางการสามารถกำหนดได้ว่าใครจะเป็นผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายและใครจะเป็นผู้ที่ถูกกีดกันออกไปจากกระบวนการนโยบาย ภายในชุมชนนโยบายจะมีการพบปะกันอย่างไม่สม่ำเสมอระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและผู้นำกลุ่มผลประโยชน์ซึ่งการพบปะกันอาจเกิดขึ้นอย่างไม่เป็นทางการก็ได้ในทางตรงกันข้าม เครือข่ายประเด็นปัญหาต่าง ๆ โดยทั่วไปขาดความเชื่อมโยงกันเชิง

สถาบันที่เป็นทางการระหว่างกลุ่มต่าง ๆ และรัฐบาล มีความตกลงเพียงเล็กน้อยเกี่ยวกับปัญหา นโยบาย (Seith, 1993)

ส่วนที่ 2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาเอกสารและผลงานวิจัยที่ผ่านมา พบว่ามีงานวิจัยที่ใกล้เคียงและสามารถนำมาปรับใช้เพื่อการศึกษางานวิจัยได้ ดังนี้

มนทกานต์ นิมมามี (นิมมามี, 2548) ทำการศึกษาเรื่อง การติดตามผลการดำเนินงานตามนโยบายคุ้มครองและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติในประเทศไทย การศึกษาครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อประมวลนโยบายและกฎหมายในการคุ้มครองและแก้ไขปัญหาต่างชาติ และเพื่อติดตามผลการดำเนินงานตามนโยบายและกฎหมายดังกล่าว ตลอดจนวิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานงาน ทั้งนี้ เพื่อเสนอแนะแนวทางในการให้ความคุ้มครองและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติในประเทศไทยอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป ผู้วิจัยได้ใช้วิธีศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยทำการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร ประกอบกับการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกกับเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรระหว่างประเทศ จำนวน 14 คน รวมถึงทำการสัมภาษณ์แรงงานเด็กต่างชาติชาวพม่า ลาวและกัมพูชา จำนวน 31 คน

ผลการศึกษาพบว่า สถานการณ์ปัญหาแรงงานเด็กต่างชาตินับวันยิ่งทวีความรุนแรงและซับซ้อน เนื่องจากปัจจัยที่ส่งผลต่อการย้ายถิ่นเข้ามาทำงานในประเทศไทยมีหลายตัวแปรเข้ามาเกี่ยวข้องและมีพลวัตมากขึ้น นอกจากนี้ สภาพปัญหาที่แรงงานเด็กต่างชาติต้องประสบในทุกขั้นตอนของกระบวนการย้ายถิ่น จนกระทั่งได้รับความช่วยเหลือและส่งกลับภูมิลำเนา ประกอบกับข้อจำกัดด้านสถานภาพผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายและความแตกต่างทางด้านภาษาและวัฒนธรรม ส่งผลให้เด็กกลุ่มนี้ตกอยู่ในภาวะยากลำบาก อีกทั้งด้วยวิธีการเข้าสู่ตลาดแรงงานโดยขบวนการค้ามนุษย์และลักษณะการทำงานของแรงงานเด็กต่างชาติยังเข้าข่ายรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก ตามอนุสัญญาฉบับที่ 182 สำหรับการประมวลนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องพบว่ายังไม่มีนโยบายและกฎหมายที่สามารถนำมาใช้ได้อย่างเฉพาะเจาะจงและครอบคลุมในทุกมิติของปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติ มีเพียงที่เกี่ยวข้องตามสถานภาพที่หลากหลายและซับซ้อนของตัวแรงงานเด็กต่างชาตินั้น

ดังนั้น จึงจำเป็นต้องนำนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาปรับใช้ตามสภาพปัญหาที่แรงงานเด็กต่างชาติประสบ ซึ่งในทางปฏิบัติมักขึ้นอยู่กับดุลยพินิจหรืออำนาจในการตีความกฎหมายของแต่ละคน และแต่ละหน่วยงานที่ตนเองสังกัดอยู่ ในบางกรณีมีความขัดแย้งระหว่างการเลือกใช้กฎหมายควบคุมและกฎหมายคุ้มครอง การดำเนินงานตามนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาระงงานเด็กของรัฐที่ผ่านมามีผลหลังจากที่ประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็กในประเทศไทย ก็ประสบกับปัญหาใช้แรงงานเด็กต่างชาติแทน อันเนื่องมาจากการหละหลวมของการบังคับใช้กฎหมายแรงงานเพื่อคุ้มครองแรงงานเด็ก รวมไปถึงการลดการจัดโครงการที่ส่งเสริมการคุ้มครองแรงงานเด็กข้ามชาติอย่างเข้มข้น เหลือเพียงแต่การดำเนินการแบบภาพรวม ไม่จำแนกวิธีการเข้าถึงเพื่อคุ้มครองและแก้ไขปัญหาที่แท้จริงระหว่างแรงงานเด็กไทยและแรงงานเด็กข้ามชาติ อันส่งผลกระทบต่อความซบซึ้งของสภาพปัญหา อย่างไรก็ตาม พบว่าการดำเนินงานช่วยเหลือและคุ้มครองแรงงานเด็กต่างชาติหลังจากประสบปัญหาได้มีการพัฒนาไปอย่างมากอันเป็นผลมาจากความก้าวหน้าด้านกฎหมายและการส่งเสริมกลไกการบังคับใช้กฎหมายเรื่องการค้าหญิงและเด็ก

พิพัฒน์ กิจเสถียรพงษ์ (กิจเสถียรพงษ์, 2540) ทำการศึกษาเรื่อง การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานเด็ก : ศึกษากรณีการใช้แรงงานเด็ก ในสถานประกอบกิจการประเภทร้านอาหาร และสถานบริการน้ำมันในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร โดยศึกษาเฉพาะกรณีการใช้แรงงานเด็กในสถานประกอบกิจการประเภทร้านอาหารและสถานบริการน้ำมัน ในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร รวมถึงการศึกษาถึงสภาพปัญหา ทิศนคติของลูกจ้างนายจ้างและพนักงานตรวจแรงงาน โดยแยกหัวข้อตามลักษณะของการคุ้มครองการใช้แรงงานเด็ก เช่น กำหนดอายุขั้นต่ำ ลักษณะของงานที่กำหนดเวลาทำงานและเวลาพักวันหยุดวันลาค่าตอบแทนการทำงาน สวัสดิการ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้เห็นถึงข้อดี ข้อเสียและข้อแตกต่าง ที่ควรนำมาเป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายคุ้มครองแรงงานเด็ก ให้สามารถบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานเด็กได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จากการศึกษาพบว่า การบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานเด็กตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานเด็ก พ.ศ. 2541 ยังไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากลูกจ้าง นายจ้าง บางส่วนยังไม่ทราบถึงกฎหมายคุ้มครองแรงงาน และยังไม่มียกเว้นบางประการเช่นเรื่องสวัสดิการ เป็นต้น นอกจากนี้ในส่วนมาตรการการตรวจแรงงานและบทกำหนดโทษยังมีอัตราโทษที่ต่ำไป ไม่มีความร้ายแรงถึงขั้นที่จะทำให้นายจ้างเกิดความเกรงกลัวต่อกฎหมาย โดยเฉพาะมาตรการการลงโทษนายจ้างที่ฝ่าฝืนการใช้แรงงานเด็ก ก็มีสภาพบังคับใช้ที่ไม่แน่นอน เพราะนายจ้างที่กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 อาจไม่ถูกดำเนินคดีหากปฏิบัติตามคำสั่งพนักงานตรวจแรงงานภายในระยะเวลาที่กำหนด ดังนั้นผู้เขียนจึงเสนอให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครอง

แรงงานเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็ก เช่น กำหนดเรื่องสวัสดิการสำหรับลูกจ้างเด็กไว้เป็นพิเศษ การกำหนดอัตราโทษให้สูงขึ้น และเพิ่มมาตรการการลงโทษในลักษณะพักใบอนุญาตประกอบกิจการ หรือสั่งปิดสถานประกอบกิจการเพื่อให้นายจ้างเกิดความเกรงกลัว ซึ่งจะส่งผลให้สภาพการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 โดยเฉพาะในหมวด 4 การใช้แรงงานเด็กเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการคุ้มครองการใช้แรงงานเด็กอย่างจริงจัง และสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของประเทศไทยในปัจจุบัน

นอกจากนี้ยังมีงานวิจัยทางต่างประเทศที่มีความสอดคล้อง และใกล้เคียงในประเด็นการนำนโยบายสาธารณะมาปฏิบัติใช้เพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กภายในประเทศ ที่ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้ามาดังต่อไปนี้

L.M. Sachikonye (Sachikonye, 2011) ทำการศึกษาเรื่อง Child Labour in Hazardous Employment: The case of Zimbabwe โดยทำการศึกษาค่าการใช้แรงงานเด็กในประเทศซิมบับเว ในงานวิจัยนั้นได้ทำการศึกษาลงถึง สภาพปัญหา ขอบเขต และความหมายของแรงงานเด็กในการจ้างงานในรูปแบบที่เลวร้ายในซิมบับเวแนวสมัยใหม่ รวมทั้งระบุถึงปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคมอันส่งผลให้เกิดสภาวะบังคับให้เด็กอายุต่ำกว่า 16 ปี เข้าทำงานเพื่อหารายได้มาเลี้ยงดูตัวเองหรือเพื่อเป็นรายได้เสริมของครอบครัว ทั้งนี้ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาด้านมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ การทบทวนเปรียบเทียบกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับของประเทศตัวอย่างผลงานความพยายามของท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จในการลดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย นโยบายระดับชาติ และคำแนะนำเกี่ยวกับวิธีการตรวจสอบและการขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย การศึกษาครั้งนี้เน้นในส่วนของการเชื่อมโยงเชิงสาเหตุระหว่างปัจจัยที่กล่าวไปข้างต้นและรูปแบบเฉพาะที่ใช้แรงงานเด็ก บริบทของการแบ่งแยกทางสังคมภายใต้ระบบทุนนิยมแบบ conjunctural ของประเทศซิมบับเว อีกทั้งมุ่งเน้นความสนใจไปที่ความพยายามที่จะแก้ไขสภาพการทำงานที่เป็นอันตรายสำหรับแรงงานเด็ก โดยเฉพาะกลุ่มเด็กด้อยโอกาสและเด็กเร่ร่อน ผ่านการประเมินการนำนโยบายรัฐบาลไปปฏิบัติ

ผลของการสำรวจจากการนำนโยบายไปปฏิบัติในประเทศซิมบับเวพบว่ามีข้อจำกัดทางด้านกฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายการคุ้มครองแรงงานเด็กที่มีรายละเอียดที่คลุมเครือเป็นอย่างมาก เกี่ยวกับเรื่องของสิทธิที่เด็กควรได้รับ ทั้งในเรื่องของค่าแรงขั้นต่ำ อุปกรณ์เสื้อผ้าที่ใช้ป้องกันอันตรายจากการทำงานที่นายจ้างควรจัดเตรียมให้ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการจ้างงานโดยทำสัญญาจ้างที่ไม่เป็นธรรมต่อเด็ก ข้อจำกัดทางกฎหมายนี้ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคระหว่างการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างมาก ทั้งนี้งานวิจัยยังได้กล่าวถึงความพยายามบางอย่างของรัฐที่นำไปสู่ความสามารถ

ในการแก้ไขการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มเด็กด้อยโอกาส เด็กเร่ร่อน และเด็กยากไร้ ผ่านการใช้กรอบการวิเคราะห์จากองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) และโครงการยกเลิกการใช้แรงงานเด็กในการจ้างงานที่เป็นอันตราย (ILO, 1989) โดยวัตถุประสงค์ของโครงการนี้เพื่อจัดทำรายงานเกี่ยวกับการออกแบบและการดำเนินการตามนโยบาย และโครงการเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย

Christina Wille (Wille, 2001) ทำการศึกษาเรื่อง Thailand-Lao People's Democratic Republic and Thailand-Myanmar Border Areas Trafficking in Children into the Worst Forms of Child Labour: A Rapid Assessment โดยทำการศึกษาจากข้อมูลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) การค้าเด็กเพื่อแสวงหาประโยชน์จากแรงงานรวมถึงการแสวงหาประโยชน์ทางเพศได้เกิดขึ้น เป็นประเด็นที่สำคัญระดับโลก 1 อ้างอิงจาก อนุสัญญา ILO 182 ซึ่งเป็นรูปแบบการใช้แรงงานเด็กที่เลวร้ายที่สุดอนุสัญญาทุกรูปแบบของการเป็นทาสหรือการปฏิบัติที่คล้ายคลึงกัน การเป็นทาสเช่นการขายและการค้าเด็กการเป็นทาสหนี้สินและการเป็นทาสและ แรงงานที่ถูกบังคับหรือถูกบังคับ ควรได้รับการยับยั้งและกำจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบอื่น ๆ ที่เลวร้ายที่สุดทุกประเทศควรได้รับการพิจารณาว่าเป็นเรื่องเร่งด่วน ได้แก่ การใช้การจัดหาหรือการเสนอเด็กเพื่อการค้าประเวณีการผลิตสื่อลามกหรือการแสดงภาพอนาจาร การใช้จัดหาหรือเสนอ เด็กเพื่อกระทำผิดกฎหมาย กิจกรรมโดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับการผลิตและการค้ายาเสพติด งานที่โดยธรรมชาติหรือสถานการณ์ที่ดำเนินการมีแนวโน้มที่จะเป็นอันตรายต่อสุขภาพความปลอดภัยหรือ ศีลธรรมของเด็กเพื่อสร้างความตระหนักและสร้างประสิทธิผล นโยบายและโครงการที่ยั่งยืนซึ่งมี เป้าหมายเพื่อการต่อต้านการค้าเด็กที่จำเป็นต้องมีความเข้าใจเหตุและผลที่มากขึ้น ตามปริมาณที่มากขึ้นและลักษณะของการค้าเด็กกระบวนกรขนส่ง และการจัดหาเด็กเพื่อใช้แรงงานเด็กที่เลวร้ายที่สุดเนื่องจากลักษณะการค้าเด็กมักมีการแอบแฝงและผิดกฎหมาย และเนื่องจากลักษณะงานที่ซับซ้อนเช่นการค้าประเวณี สื่อลามก และ การค้ายา การได้มาซึ่งข้อมูลเกี่ยวกับเด็กเหล่านี้มีลักษณะที่เข้าถึงยาก

วิจัยฉบับนี้ได้ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลเชิงสถิติ การประเมินผลแบบฉับไว และวิจัยเชิง คุณภาพจากการศึกษาพบว่า การค้ามนุษย์รูปแบบการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายในประเทศไทยเป็นเรื่องที่ซับซ้อน หลากหลาย มีความแตกต่างกันออกไปตามสถานที่ เพศ และกลุ่มชาติพันธุ์ การค้ามนุษย์เป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับการบังคับ (การค้าเด็กเข้าทำงาน การให้เด็กทำงานแบบมี เงื่อนไขในการชดใช้หนี้ และเกี่ยวข้องกับการโยกย้ายถิ่นฐานโดยสมัครใจของเด็กต่างด้าว เป็นผลให้นายจ้างที่ไร้ซึ่งศีลธรรม แสวงหาประโยชน์จากผู้เยาว์ที่ไม่มีประสบการณ์ มีกรณีบางประเภทการสรรหา คือ การที่เด็กเข้าทำงานผ่านนายหน้าที่พวกเขาไม่รู้จักร ที่มีจำนวนลดลง และสถานการณ์นี้มักเกิดขึ้นกับเด็กที่

อาศัยอยู่ในชุมชนที่มีประสบการณ์น้อยหรือไม่มีเลย ซึ่งในทางกลับกันเด็กที่เข้าทำงานในรูปแบบกรณีที่มีสมาชิกในชุมชน หรือญาติ เป็นผู้แนะนำให้เข้าทำงานและช่วยอำนวยความสะดวกในการเดินทางเข้ามาในประเทศไทย พร้อมทั้งจัดหานายหน้าของตนเองรู้จักเพื่อส่งต่องานให้กับบุตรหลาน หรือเด็กที่ตนเองดูแล นั้นกลับมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น และกรณีที่พบเห็นได้มากที่สุดคือ กรณีที่เด็กข้ามชาติเตรียมการเดินทางมาทำงานในประเทศไทยด้วยตนเองด้วยความคิดริเริ่มของตนเอง ซึ่งจะมี รูปแบบการเดินทางเข้าประเทศที่หลากหลาย อาจจะเดินทางคนเดียวหรือเป็นกลุ่มหรือติดตามมา พร้อมกับญาติ/ครอบครัว วิธีนี้เป็นวิธีที่เข้ามาทำงานภายในประเทศไทยได้ง่ายที่สุด และสามารถหางานทำได้ ง่ายโดยอาศัยการติดตามไปสถานที่ทำงานของผู้ปกครองที่ตนเองติดตามมา

นอกจากนั้นวิจัยชิ้นนี้ยังค้นพบว่า มีเพียงเหตุผลประกอบเล็กน้อยที่ส่งผลให้เด็กข้ามชาติจะเป็นผู้ที่ถูกค้ามนุษย์ จากการสัมภาษณ์เด็กและวัยรุ่นข้ามชาตินั้นจำนวนส่วนใหญ่เดินทางมาประเทศไทยเพราะสถานะทางครัวเรือนด้วยเหตุผลทางการเงิน ผู้ตอบแบบสอบถามเกือบทั้งหมดบอกว่าพวกเขาเองก็อยากจะทำมาค้าขายให้มันเป็นการตัดสินใจทั่วไปของเด็กในการตัดสินใจร่วมว่าตนเองจะย้ายมาทำงานในประเทศไทยและส่งเงินกลับบ้าน อย่างไรก็ตามมันเป็นเรื่องปกติพอ ๆ กับการตัดสินใจส่วนตัว บุคคล วัยรุ่นบางคนก็ตัดสินใจออกจากบ้านมาทำงานโดยไม่แจ้งให้ผู้ปกครองทราบ และแรงจูงใจในการโยกย้ายถิ่นฐานของวัยรุ่นมักมีความเกี่ยวข้องกับเพื่อนเช่นกัน เด็กข้ามชาติหลายคนอธิบายว่า พวกเขาต้องการออกจากงานที่บ้านเพราะไม่ชอบงานเกษตรกรรมที่ตนทำอยู่ที่บ้าน และอยากเห็นโลกที่ กว้างขึ้น หรือเด็กข้ามชาติบางคนได้ให้เหตุผลว่า บางครั้งการตัดสินใจมาทำงานในประเทศไทยมาจากปัญหาในครอบครัว นอกจากแรงจูงใจของแต่ละบุคคลปัจจัยสำคัญในการอธิบายรูปแบบการโยกย้ายถิ่น คือความพร้อมของข้อมูล การเดินทางและความเป็นไปได้ในการจ้างงานของเด็กข้ามชาติ แม้ว่าก่อนหน้านี้ได้ค้นพบข้อมูลเบื้องต้นว่า ปัจจัยในการตัดสินใจย้ายถิ่นมีความหลากหลาย แต่ โดยทั่วไปแล้ว เด็กข้ามชาติทุกคนมักมีการตัดสินใจที่เฉียบพลัน ขาดความตระหนัก หรือความไร้เดียงสาเกี่ยวข้องด้วย

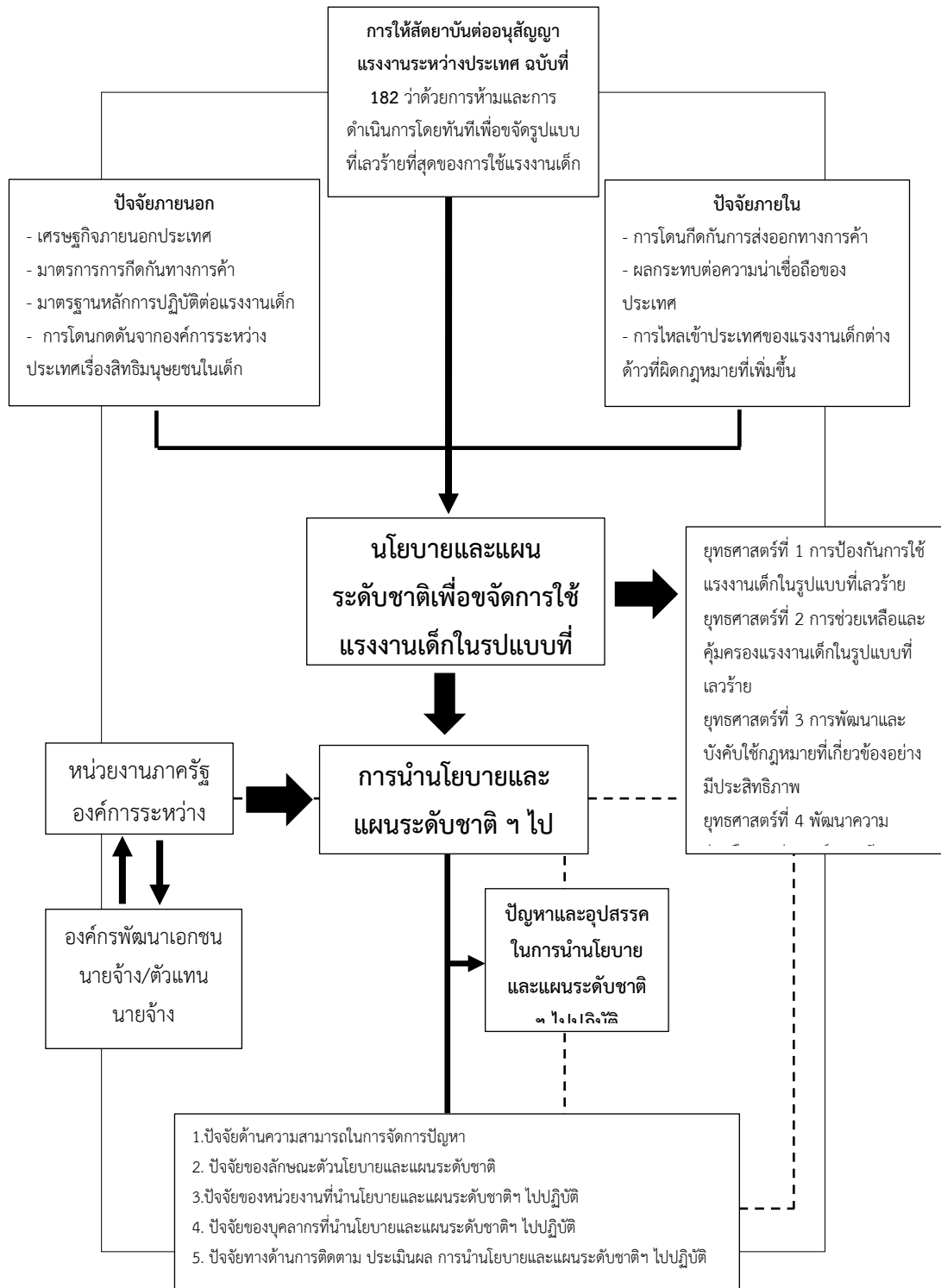
จากการทบทวนวรรณกรรมทั้งของไทยและต่างประเทศได้ให้แง่คิดและแนวทางที่สามารถนำมาวิเคราะห์ได้ในประเด็นของการพลวัตของสภาพปัญหา คือปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงของการโยกย้ายถิ่นฐานที่ไม่ได้มีแค่ปัจจัยจากความยากจนของทางบ้าน แต่เป็นปัจจัยจากตัวเด็กเองที่พร้อมเต็มใจมาหางานทำนอกประเทศเพียงเพราะมองว่าอยากได้สภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ต้องการงานเพื่อช่วยแบ่งเบาภาระงานของทางบ้าน หรือต้องการหารายได้เพิ่มเติมเพื่อช่วยเหลือครอบครัว และหลายครั้งที่แรงงานเด็กข้ามชาติได้ทำงานในรูปแบบที่มีชั่วโมงที่ใช้เพียงแรงงานระดับล่าง แต่มีการทำงานที่เกี่ยวข้องกับสิ่งผิดกฎหมาย เช่น การค้ายาเสพติด การค้าบริการ เป็นต้น ทั้งโดยสถานะโดนบังคับ/จำยอม ก่อนเข้าทำงาน เมื่อเกิดปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบ

ที่ผิดกฎหมายรูปแบบต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อข้องเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย มีวิธีที่จัดการปัญหาที่แตกต่างกันออกไป ส่วนใหญ่นั้นจะใช้ วิธีการตรากฎหมายและนโยบายมาบังคับใช้ภายในประเทศ แต่การนำตัวกฎหมายและนโยบายไป ปฏิบัตินั้นมีข้อจำกัดและอุปสรรคที่แตกต่างกันออกไป รวมไปถึงความเข้มข้นในการบังคับใช้กฎหมาย และมาตรการในการลงโทษที่ไม่ได้มาตรฐาน โดยเฉพาะการปรับใช้กับสภาพปัญหาจริงที่แรงงานเด็กข้ามชาติต้องเจอ และการให้ความช่วยเหลือ วิธีและกระบวนการที่นำนโยบายไปปฏิบัติที่ไม่ได้ ประสิทธิภาพนั้นส่งผลให้เกิดการแก้ไขกฎหมายภายในอยู่เป็นระยะ ผู้วิจัยจึงนำไปเป็นข้อสังเกตเพื่อจะนำมาปรับใช้ในการอภิปรายผลการวิจัยสำหรับวิทยานิพนธ์นี้ต่อไป

กรอบแนวคิดการวิจัย (Conceptual Framework)

จากการทบทวนวรรณกรรม และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องข้างต้นนั้น ผู้วิจัยสามารถสรุปประเด็นต่าง ๆ เกี่ยวกับตัวแปรอิสระหรือปัจจัยที่เป็นเงื่อนไขของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จากคำถามการวิจัยที่ผู้วิจัยได้ตั้งไว้ คือ การดำเนินการบังคับใช้นโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายมีการนำไปปฏิบัติอย่างไร และมีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการอย่างไรในกิจการอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารทะเล ซึ่งการตอบคำถามวิจัยดังกล่าว ผู้วิจัยได้กำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัยที่กล่าวถึง ซึ่งประกอบไปด้วยปัจจัยที่ส่งผลต่อการเกิดนโยบายและแผนระดับชาติ เพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย หน่วยงานที่นำนโยบายและแผนระดับชาติฯ ไปปฏิบัติ ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่นำนโยบายและแผนระดับชาติฯ ไปปฏิบัติ ตามแนวคิดและทฤษฎีที่ได้ทบทวนเป็นภาพดังต่อไปนี้

ส่วนที่ 2.6 กรอบแนวคิดในการวิจัย



สรุปกรอบแนวคิด

การพัฒนากรอบแนวคิดนี้ ผู้วิจัยได้นำทฤษฎีเพื่อใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ทำการสำรวจแนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยพิจารณาจากปัจจัยหลักของการก่อร่างนโยบาย คือ การรองรับสัตยาบันต่ออนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศ ที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดการใช้แรงงานเด็กรูปแบบที่เลวร้าย นำมาซึ่งการก่อร่างนโยบายและแผนระดับชาติฯ เพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว กอปรกับปัจจัยภายนอกจากประเทศคือ การกีดกันจากต่างประเทศด้วยวิธีทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และเศรษฐกิจระหว่างประเทศ และปัจจัยภายในประเทศ คือ การได้รับผลกระทบจากการกีดกันที่ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจภายในประเทศ ทั้งนี้ได้นำแนวคิดทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติจากบนลงล่างมาปรับใช้เป็นกรอบแนวคิดหลักในการวางรูปแบบกรอบแนวคิดดังกล่าวด้วย



บทที่ 3 ระเบียบวิธีการวิจัย

การศึกษาเรื่องการนำนโยบายเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายไปปฏิบัติ: กรณีศึกษาแรงงานเด็กขามชาติในอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารทะเล มีระเบียบวิธีวิจัย (Methodology) ซึ่งผู้วิจัยได้ออกแบบไว้โดยเริ่มจากการศึกษาและทบทวนวรรณกรรม (แนวคิด ทฤษฎี เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง) เพื่อก่อให้เกิดพื้นฐานข้อมูลต่อวิธีการแสวงหาคำตอบตามวัตถุประสงค์ที่สนใจศึกษาอย่างเป็นระบบ โดยระเบียบวิธีในการศึกษาการนำนโยบายเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายไปปฏิบัติ: กรณีศึกษาแรงงานเด็กขามชาติในอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารทะเล มีวิธีดำเนินการดังนี้

3.1 วิธีการวิจัย

การศึกษาเรื่อง การนำนโยบายเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายไปปฏิบัติ: กรณีศึกษาแรงงานเด็กขามชาติในอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารทะเลนั้น ผู้วิจัยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เป็นวิธีการในการศึกษาเพื่อหาคำตอบของคำถามในการวิจัยที่กำหนด โดยแบ่งลักษณะวิธีเป็นสองรูปแบบคือ รูปแบบการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) และเนื้อหาข้อมูลที่ได้รับจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญผ่านเครื่องมือวิจัย การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview)

3.2 ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informant)

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญหรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับข้อมูลเชิงลึกในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ คือ องค์กรภาครัฐ 3 องค์กร องค์กรพัฒนาเอกชน 3 องค์กร องค์กรระหว่างประเทศ จำนวน 1 องค์กร และ อุตสาหกรรมแปรรูปสัตว์น้ำ จำนวน 3 แห่ง โดยแบ่งออกเป็นภาคส่วนดังนี้

3.2.1 หน่วยงานภาครัฐ

3.2.1.1 ข้าราชการผู้บริหารระดับสูงของกรมสวัสดิการและ
คุ้มครอง

แรงงาน กระทรวงแรงงาน

3.2.1.2 ข้าราชการระดับปฏิบัติการ สังกัดกองคุ้มครองรอง

แรงงาน

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวง

แรงงาน

3.2.1.3 ข้าราชการผู้บริหารระดับสูงของกรมกิจการเด็กและ
เยาวชน

กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

- 3.2.1.4 ข้าราชการระดับปฏิบัติการของกองยุทธศาสตร์และแผนงาน กรมกิจการเด็กและเยาวชนกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคง ของมนุษย์
- 3.2.1.5 ข้าราชการระดับปฏิบัติการของกองบังคับการปราบปราม การค้ำมนุษย์ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

3.2.2 หน่วยงานภาคองค์กรพัฒนาเอกชน

- 3.2.2.1 เจาหนาที่มูลนิธิมูลนิธิเครือข่ายสงเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน (Labour Protection Network: LPN)
- 3.2.2.2 เครือขายองครดานประชากรขามชาติ (Migrant Working Group: MWG)
- 3.2.2.3 เครือขายเพื่อสิทธิแรงงานขามชาติ (Migrant Workers Rights : MWRN)

3.2.3 องค์กรระหว่างประเทศ

- 3.3.2.1 เจ้าหน้าที่องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO)

3.2.4 ตัวแทนนายจ้างในสถานประกอบการแปรรูปสัตว์น้ำที่มีการจ้าง / หรือมีประสบการณ์ในการจ้างแรงงานเด็ก (ในพื้นที่จังหวัดสมุทรปราการ สมุทรสาคร และ สมุทรสงคราม)

3.3 เทคนิคการเก็บรวบรวมข้อมูล

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยใช้เทคนิคการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องร่วมกับการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิแบบเจาะลึกที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาในประเด็นกระบวนการดำเนินการบังคับใช้นโยบายสาธารณะในเรื่องการจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีเด็กต่างด้าวในอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารทะเล พร้อมทั้งศึกษาปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นระหว่างกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งในส่วนของผู้ปฏิบัติหลักและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในชุมชนนโยบายดังกล่าว

3.4 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

ผู้วิจัยนำเทคนิคการสัมภาษณ์เจาะลึก (In-depth Interview) เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้โดยแนวคำถามในการสัมภาษณ์เชิงเจาะลึก จะมีลักษณะสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-Structured Interview) ซึ่งจะกำหนดชุดคำถามไว้เบื้องต้น และจะนำคำตอบสัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลสำคัญมาสร้างชุดคำถามเพิ่มเติมในขณะสัมภาษณ์อยู่

3.5 การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยจะทำการวิเคราะห์ข้อมูลในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ โดยใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) และอ้างอิงข้อมูลจากการรวบรวมข้อมูลเอกสาร และการสัมภาษณ์แบบเชิงลึก โดยมีขั้นตอนการวิเคราะห์ข้อมูลดังต่อไปนี้

3.5.1 ตรวจสอบและวิเคราะห์ข้อมูลเอกสารทุติยภูมิที่เกี่ยวข้อง และข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกจากผู้ทรงคุณวุฒิ (In-depth Interview)

3.5.2 เรียบเรียง และจัดระเบียบข้อมูลเป็นกลุ่มตามประเภทชุดคำตอบ และตามประเด็นในวัตถุประสงค์ของการวิจัย

3.5.3 ตรวจสอบความครบถ้วนของคำตอบ และความถูกต้องของข้อมูลที่ได้รับมา

3.6 จริยธรรมของผู้วิจัย

การวิจัยในครั้งนี้ ก่อนเริ่มสัมภาษณ์แบบเจาะลึก ผู้วิจัยจะดำเนินการแจ้งผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้ทราบถึงชุดคำถามที่เตรียมไว้ก่อน และแจ้งเพิ่มเติมถึงอาจมีชุดคำถามเสริมเพิ่มเติมขณะสัมภาษณ์ รวมไปถึงอธิบายกระบวนการขั้นตอนการสัมภาษณ์ที่มีการอัดเสียงในขณะสัมภาษณ์ นอกจากนี้ จะชี้แจงถึงผลที่สัมภาษณ์ได้ซึ่งมาจากการวิเคราะห์ข้อมูลให้ผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้อ่าน และขอความยินยอมในการสามารถนำข้อมูลไปเผยแพร่ต่อได้ด้วยความเต็มใจ

บทที่ 4

ผลการศึกษาและอภิปรายผล

การศึกษาเรื่อง การนำนโยบายเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายไปปฏิบัติ: กรณีศึกษาแรงงานเด็กชาวมชาติในอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารทะเล ผู้วิจัยศึกษานโยบายและแผนที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่นำมาปฏิบัติใช้ในช่วงเวลา 10 ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. 2552 - 2563) ซึ่งปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายนั้นมีความเบาบางลง อย่างเห็นได้ชัด อันเนื่องจากเจตนาของรัฐบาลไทยในการขจัดปัญหาการตระหนักถึง สภาพของปัญหา และพันธะผูกพันของประเทศที่ต้องปฏิบัติตามเจตนาและบทบัญญัติของ อนุสัญญาฉบับที่ 182 รวมถึงข้อเสนอแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 190 ส่งผลให้ ความพยายามในการลดระดับการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายของประเทศ ประสบความสำเร็จ เป็นผลให้ประเทศไทยจัดทำนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่ เลวร้ายจำนวน 2 ฉบับ ฉบับที่ 1 ปงบประมาณ พ.ศ. 2552 - 2557 ซึ่งมีกระทรวงแรงงานเป็นแม่ข่าย หลักร่วมกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ และหน่วยงานภาคีที่เกี่ยวข้อง และ ฉบับที่ 2 ปงบประมาณ พ.ศ. 2558 - 2563 ซึ่งเป็นแผนแม่บทต่อเนื่องสำหรับหน่วยงานภาคีที่เกี่ยวข้องในการ ดำเนินการขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายให้หมดสิ้นไปตามที่เป้าหมายกำหนด โดยฉบับ ปงบประมาณ 2558 - 2563 นั้นได้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการร่วมกับหน่วยงานภาคี เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติการอย่างเข้มข้นต่อเนื่องและเกิดผลสัมฤทธิ์มากที่สุด

จากสถิติการใช้แรงงานเด็กของประเทศไทย โดยการจัดเก็บสถิติขององค์การแรงงานระหว่างประเทศในช่วงปี 2558 - 2563 พบว่า

ประเภทเด็ก	ช่วงอายุ	เปอร์เซ็นต์
ทำงาน (% และ จำนวน)	5 - 14	13.0 (1,302,267 คน)
เขารับการศึกษา (%)	5 - 14	96.3
ทำงานและเรียน (%)	7 - 14	14.4
สำเร็จการศึกษาขั้นบังคับ (%)		93.4

ตารางที่ 1 สถิติการใช้แรงงานเด็กของประเทศไทย ปี 2558 – 2563

ที่มา: Bureau of International Affairs

ซึ่งเด็กที่ทำงานนั้น สามารถแบ่งการทำงานในแต่ละประเภทกิจการได้ดังนี้

ประเภทกิจการ	กิจกรรม
เกษตรกรรม	<ul style="list-style-type: none"> - การแกะกุ้ง และอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารทะเล - การประมง รวมไปถึงการทำงานบนเรือประมง - การปลูกและเก็บเกี่ยวพืช - การผลิตผลิตภัณฑ์จากยางพาราและสับปะรด
โรงงาน	<ul style="list-style-type: none"> - การผลิตเสื้อผ้า - การทำงานในโรงงานสัตว์ปีกและฟาร์มสุกร - การก่อสร้างรวมถึงการขนส่งปูนซีเมนต์และอิฐ
บริการ	<ul style="list-style-type: none"> - การทำงานบ้าน - การทำงานในร้านอาหาร ร้านซ่อมรถจักรยานยนต์ และปั้มน้ำมัน - งานช่างถนนรวมถึงการขอทานและการขายสินค้า
การใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย	<ul style="list-style-type: none"> - การแสวงหาประโยชน์ทางเพศในเชิงพาณิชย์ รวมถึงการใช้ในการผลิตสื่อลามก ซึ่งบางครั้งเป็นผลมาจากการคานุษย - การบังคับใช้แรงงานในการขายของการขอทานและการทำงานบ้านซึ่งบางครั้งเป็นผลมาจากการคานุษย - แรงงานบังคับในการผลิตเสื้อผ้าในการเกษตรและในการแปรรูปกุ้งและอาหารทะเล - การประมง ในรูปแบบของการคานุษย - การทำงานเพื่อผลิตและค้ายาเสพติดรวมทั้งยาบ้าพืชกระท่อมและกัญชา

ตารางที่ 2 ประเภทงานที่มีความเสี่ยงใช้แรงงานเด็ก

ที่มา: Bureau of International Affairs

จากการจัดเก็บสถิติขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และกระทรวงพาณิชย์และแรงงาน สหรัฐ ภาพรวมพบว่า เด็กในช่วงอายุ 5 - 14 ปี ของประเทศไทยมีจำนวน ร้อยละ 13 หรือ 1,302,267 คน ที่เข้าสู่การทำงานก่อนวัยและมีการทำงานในรูปแบบที่เลวร้ายของการใช้แรงงานเด็ก ถึงแม้ว่าในปี 2562 ที่ผ่านมานั้น องค์การแรงงานระหว่างประเทศรายงานว่า ตรวจเจอการใช้แรงงานเด็ก 177,000 คน แต่จำนวนแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายมีจำนวนถึง 133,00 คน ที่เข้าข่ายเป็นแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย อันเนื่องจากประเทศไทยไม่ได้กำหนดเงื่อนไขของอายุให้ตรงกับเกณฑ์ขององค์การระหว่างประเทศที่กำหนด

4.1 ความเป็นมาของนโยบายและแผนระดับชาติฯ

ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญต่อปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย โดยการให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 182 ด้วยการห้ามและการดำเนินการโดยทันทีเพื่อขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก (Convention concerning the Prohibition and Immediate Action for the Elimination of the Worst Forms of Child Labour) และอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำในการจ้างงาน (Convention concerning Minimum Age for Admission to Employment) รัฐบาลจึงได้กำหนดให้ดำเนินงานควบคู่กัน โดยกำหนดให้ดำเนินงานผ่านนโยบายแห่งชาติ เพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายอย่างมีประสิทธิภาพและหมดสิ้น โดยเนื้อหาของนโยบายและแผนระดับชาติฯ ฉบับนี้ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

เนื้อหาของนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย

อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 182 ระบุว่าประเทศสมาชิกจะต้องจัดทำแผนระดับชาติ เพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย และมียุทธศาสตร์ที่สอดคล้องกับอนุสัญญา และหลังจาก ได้มีการให้สัตยาบัน อนุสัญญาแล้ว ให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการระดับชาติ และจัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติ รวมทั้ง การกำหนดนโยบายต่าง ๆ โดยเฉพาะนโยบายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานเด็ก ประเทศไทยได้จัดทำหลักการของการจัดทำแผนฉบับนี้ คือ

1. การจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายจะต้องดำเนินการป้องกัน การคุ้มครองช่วยเหลือ ฟนฟู และการพัฒนาโดยไม่เลือกปฏิบัติ เพราะเหตุของความแตกต่างทางเพศ อายุ สภาพร่างกายและจิตใจ หรือความแตกต่างในด้านเชื้อชาติ ศาสนา วัฒนธรรม พื้นฐานทางสังคม

ตลอดจนความคิดเห็นทางการเมืองของประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน การดำเนินการดังกล่าวให้คำนึงถึงหลักมนุษยธรรมและหลักสิทธิมนุษยชน

2. การดำเนินการตามแผนฉบับนี้ ให้ใช้รูปแบบสหวิชาชีพ
3. ในทุกขั้นตอนของการดำเนินงานให้ยึดหลักความสัมพันธ์ของเด็กกับครอบครัว
4. การกระทำผิดใด ๆ ของเด็กภายใต้แผนฉบับนี้ในทุกกรณี ให้ถือว่าเด็กตกเป็นเหยื่อซึ่งต้องได้รับความคุ้มครองเป็นอันดับแรก
5. การดำเนินการตามแผนฉบับนี้ให้ใช้หลักการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม
6. การดำเนินการตามแผนฉบับนี้ ให้เป็นไปตามพันธกรณีและข้อตกลงระหว่างประเทศ
7. การดำเนินการตามแผนฉบับนี้ให้มีการประสานความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านและประชาคมโลกและประเทศไทยมีนโยบายในการจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ดังนี้
 1. จัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายทุกรูปแบบโดยเด็ดขาด
 2. ระดมสรรพกำลังทั้งด้านความคิด ด้านการปฏิบัติ และจัดสรรทรัพยากรให้เหมาะสมในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย
 3. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมขององค์กรในทุกภาคส่วนของสังคม
 4. ต้องดำเนินงานโดยยึดหลัก สิทธิเด็ก สิทธิมนุษยชน และมนุษยธรรม
 5. ส่งเสริมกลไกทุกระดับเพื่อให้การดำเนินการตามแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ตามข้อมูลข้างต้นที่ได้กล่าวไปและการศึกษาค้นคว้าเอกสารและทำวรรณกรรมปริทัศน์ ส่งผลให้ผู้วิจัยเห็นถึงสภาพปัญหาและแนวทางในการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ทำการสร้างชุดคำถามสำหรับการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) กับกลุ่มประชากรผู้เกี่ยวข้องโดยตรงในการนำนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายไปปฏิบัติได้แก่ กลุ่มหน่วยงานหลัก คือ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการในส่วนขององค์กรภาครัฐ 9 คน กลุ่มหน่วยงานภาคี คือเจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน จำนวน 3 คน เจ้าหน้าที่องค์กรระหว่างประเทศ จำนวน 1 คน และ ตัวแทนนายจ้างในสถานประกอบกิจการแปรรูปสัตว์น้ำที่มีการจ้าง/ หรือมีประสบการณ์ในการจ้างแรงงานเด็ก จำนวน 3 คน โดยใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างด้วยวิธีเฉพาะเจาะจง

(Purposive Sampling) เมื่อได้ข้อมูลเชิงลึกจากการสัมภาษณ์ทั้ง 3 กลุ่ม จึงนำมาวิเคราะห์ข้อมูลและนำเสนอในรูปแบบการพรรณนาผลการศึกษานี้

“นโยบายและแผนระดับเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายมีที่มาจากที่ไทยไปรับรองและให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 182 ความผูกพันดังกล่าวจึงเกิดขึ้นโดยอัตโนมัติตามหลักสากล ”

(ผู้อำนวยการกลุ่มแรงงานหญิง เด็กและเครือข่ายการคุ้มครองแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน)

“นโยบายและแผนระดับชาติฯ ฉบับนี้เป็นฉบับที่ถูกบรรจุในวาระเร่งด่วนตั้งแต่ปี 2544 เนื่องจากในตอนนั้นองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้กำหนดเป้าหมายโลก (Global Target) ให้ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกดำเนินการเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายเสร็จสมบูรณ์ในปี 2559 การดำเนินการจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายของนโยบายและแผนระดับชาติฯ ฉบับแรกนั้นค่อนข้างมีปัญหาและอุปสรรคอย่างมากในการดำเนินการ จึงได้เสนอแนะนโยบายและแผนระดับชาติฯ ฉบับที่สองขึ้น”

(ตัวแทนเจ้าหน้าที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ)

“นโยบายและแผนระดับชาติฯ ฉบับนี้มีผลมาจากในอดีตที่ไทยละเลยต่อการให้ความสำคัญของการใช้แรงงานเด็ก และการใช้แรงงานต่างด้าวแบบผิดกฎหมาย ประจวบเข้ากับที่ไทยไปรับรองอนุสัญญา ILO C182 และ ILO P29 เกี่ยวกับการบังคับใช้แรงงาน การแก้ปัญหาแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย จึงได้รับเป็นวาระที่ควรแก้ไขเร่งด่วนของไทย”

(ตัวแทนเจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน)

“วาระปัญหาแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายเป็นวาระเร่งด่วน เนื่องจากประมาณปี 2559 - 2560 ประเทศไทยถูกตรวจพบเจอว่ามีการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ในอุตสาหกรรมประมง ทั้งในส่วนแปรรูปอาหารทะเลและส่วนของภาคประมงในปีเดียวกันนั้น ไทย จึงได้รับการปรับลด TIP Report ให้ Tier ตกลงมาอยู่ในระดับ Watch list พร้อมทั้งยังโดน จำกัดการส่งออกไปประเทศสหรัฐอเมริกาในส่วนของ

สินค้าที่คาดว่าจะมีการใช้แรงงานเด็กทั้งสัญชาติไทยและไม่ใช้สัญชาติไทยในกระบวนการผลิต”

(ตัวแทนเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ กรมกิจการเด็กและเยาวชน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์)

จากข้อมูลดังกล่าวจึงสามารถสรุปได้ว่า นโยบายและแผนระดับชาติเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายนั้น มีที่มาและความสำคัญจากสภาพของปัญหาคือ การที่ประเทศไทยไม่มีกฎหมายที่เพียงพอต่อการป้องกัน การขาดสภาพการบังคับใช้กฎหมาย และการขาดความสนใจจากสังคมของการใช้แรงงานเด็กในตอนต้น จึงก่อให้เกิดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่ผิดกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นเด็กที่เป็นสัญชาติไทย หรือเป็นเด็กข้ามชาติ ซึ่งที่พบเห็นเป็นจำนวนมากคือ สัญชาติกัมพูชา สัญชาติพม่า และสัญชาติลาว ทั้งในบริเวณสถานประกอบกิจการปกติ และสถานประกอบกิจการรูปแบบเสี่ยง ผลกระทบที่สำคัญคือการที่ไทยใช้แรงงานเด็กในสถานประกอบกิจการแบบเสี่ยง เช่น บริเวณอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารทะเล สถานบริการด้านเชื้อเพลิง เป็นต้น ทำให้สภาพการใช้แรงงานเด็กนั้นกลายเป็นสภาพการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย อันเนื่องมาจากสภาพแวดล้อมการทำงาน เวลาการทำงาน หรือในกรณีของเด็กข้ามชาติคือ การจ้างงานเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี และมีรูปแบบการจ้างที่ผิดกฎหมาย ก่อปรกัที่ไทยเป็นผู้รับรองอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศจึงต้องปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของอนุสัญญา อย่างเคร่งครัด จึงส่งผลให้ประเทศไทยถูกปรับลดระดับในรายงานของสหรัฐอเมริกา (US TIP Report) ซึ่งจัดทำทุกปี จาก Tier 2 เข้าสู่ Tier 2 Watch list และมีโอกาสจะถูกปรับลดลงสู่ Tier 3 ได้ ถ้าไม่สามารถน่านโยบายสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม นอกจากนี้ สหภาพยุโรปภายใต้กฎระเบียบ IUU ยังประกาศให้ใบเหลือง (ใบเตือน) ต่ออุตสาหกรรมประมงไทย (และมีโอกาสถูกปรับลดจากใบเหลืองเป็นใบแดงด้วย) เนื่องจากมีการจัดทำรายงาน Illegal, Unreported and Unregulated Fishing (EU IUU Report) ประจำปี เนื้อหาของรายงานประกอบด้วยการทำประมงที่ผิดกฎหมาย การประมงที่ขาดการรายงาน และการประมงที่ขาดการควบคุม มีผลกระทบคือ จะถูกจัดเป็นประเทศที่มีความเสี่ยงที่จะถูกจัดให้เป็นประเทศที่ไม่ให้ความร่วมมือ (possibility of identifying as non-cooperating country) ภายใต้กฎระเบียบ IUU ของสหภาพยุโรป

ประเทศไทยจึงได้จัดทำนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 - 2557 เป็นการตรานโยบายและแผนฯ ตามบทบัญญัติมาตราที่ 6 ของอนุสัญญาองค์การระหว่างประเทศฉบับที่ 182 นโยบายและแผนระดับชาติเพื่อขจัดการใช้แรงงาน

เด็กในรูปแบบที่เลวร้ายฉบับนี้จึงถือเป็นฉบับแรกของประเทศไทย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้นำมาถือปฏิบัติโดยทั่วกัน ผ่านการคำนึงถึงหลักการไม่เลือกปฏิบัติ หลักสิทธิมนุษยชน หลักการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม และเป็นไปตามพันธกรณีข้อตกลงระหว่างประเทศ จากการนำแผนแม่บทฉบับแรกมาปฏิบัติ กระทรวงแรงงานในฐานะแม่งานได้ดำเนินการประเมินผลการดำเนินงาน อุปสรรคและปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จและส่งผลต่อการเกิดปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของหน่วยงานภาคีในทุกระดับ รวมถึงข้อเสนอแนะจากหน่วยงานทุกภาคส่วนเพื่อนำไปสู่การพัฒนาจัดทำนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายฉบับที่ 2

รูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก (The Worst Forms of Child Labour) หมายถึง การขจัดการใช้แรงงานเด็กทุกคนที่อายุต่ำกว่า 18 ปี ใน 4 รูปแบบ โดยยึดถือนิยามและความหมายของการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายซึ่งมีทั้งหมด 4 รูปแบบในการปรับใช้และปฏิบัติคือ

- 1) ทุกรูปแบบของการใช้แรงงานทาส หรือแนวปฏิบัติที่คล้ายกับการใช้แรงงานทาส เช่น การค้า และการซื้อขายเด็ก แรงงานขูดหนึ่ แรงงานบังคับ หรือเรียกเกณฑ์ ซึ่งรวมถึงการบังคับหรือเรียกเกณฑ์เพื่อใช้ในการสู้รบ
- 2) การใช้ จัดหา หรือเสนอเด็กเพื่อการค้าประเวณี เพื่อการผลิตสื่อลามก หรือเพื่อการแสดงลามก
- 3) การใช้ จัดหา หรือเสนอเด็กเพื่อกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย โดยเฉพาะเพื่อการผลิตและขนส่งยาเสพติด ตามที่นิยามไว้ในสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง
- 4) งานซึ่งโดยลักษณะของงานหรือโดยสภาพแวดล้อมในการทำงานมีแนวโน้มจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัย หรือศีลธรรมเด็ก (องค์การแรงงานระหว่างประเทศ, 2560)

และผู้วิจัยจะจำแนกการวิเคราะห์ผลการศึกษาออกเป็น 2 ประเด็นสำคัญตามวัตถุประสงค์ตามลำดับ ดังนี้

4.2 วิธีการนำนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายไปปฏิบัติ

4.2.1 ยุทธศาสตร์ที่ 1

การป้องกันและแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย

ด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายนั้น มีแม่งานหลักคือ กระทรวงแรงงาน ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ในการขับเคลื่อนและปฏิบัติการตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ ในด้านของการป้องกันปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายในอุตสาหกรรมแปรรูปอาหาร กระทรวงแรงงานดำเนินงานด้านการรณรงค์และสร้างความตระหนักรู้

ให้แก่ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องมากที่สุด โดยส่วนใหญ่เป็นการดำเนินงานที่ให้ผลโดยตรง คือ การให้ความรู้เกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กแก่นายจ้าง / ผู้ประกอบกิจการ ทั้งในกรณีการจ้างแรงงานเด็กไทยและแรงงานเด็กข้ามชาติ ผ่านการเข้าตรวจเยี่ยมสถานประกอบกิจการ กำกับ ดูแลโรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย โดยเน้นในด้านสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัย และการสร้างความตระหนักรู้ให้แก่ผู้ประกอบการที่มีการจ้างงานเด็ก โดยเฉพาะกลุ่มแรงงานเด็กข้ามชาติ ในกรณีของการลงตรวจสถานประกอบกิจการแปรรูปอาหารทะเลในแต่ละพื้นที่นั้น มักเป็นการตรวจสถานประกอบกิจการตามเป้าหมายการตรวจกิจการกลุ่มเสี่ยง การตรวจแรงงานเด็กของพนักงานตรวจแรงงานจากกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานและกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานนั้นมีลักษณะการตรวจคือ การตรวจสอบเอกสารที่ทางราชการออกให้ทั้งของนายจ้างและลูกจ้างที่เป็นแรงงานเด็ก (บัตรประชาชน/หนังสือเดินทาง) แบบคำขออนุญาตให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี สามารถทำงานในสถานประกอบกิจการได้ในระหว่างเวลา 22.00 น. - 06.00 น. เอกสารหรือหลักฐานแสดงความจำเป็นที่ต้องให้ลูกจ้างเด็กทำงานในระหว่างเวลา 22.00 น. - 06.00 น. หนังสือรับรองนิติบุคคล และสำเนาแบบแจ้งการจ้างลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี โดยอาศัยอำนาจการตรวจตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

การเข้าตรวจสถานประกอบกิจการแปรรูปอาหารทะเลนั้นจะมีชุดคณะทำงานบูรณาการประจำจังหวัดร่วมด้วย ซึ่งจะขึ้นอยู่กับารได้รับมอบหมายในแต่ละครั้ง ทีมบูรณาการจะประกอบด้วยหน่วยงานภาคีโดยตรงและหน่วยงานภาคีโดยอ้อม อันได้แก่ พนักงานตรวจแรงงาน พนักงานสอบสวน กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) ของจังหวัด เจ้าหน้าที่จากสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ประจำจังหวัด และเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนภายในพื้นที่ ที่ทำหน้าที่เป็นทีมสนับสนุนในการเป็นสายข่าว แจ้งเบาะแสและการเข้าตรวจสถานประกอบกิจการเสี่ยง คณะทำงานที่ได้รับมอบหมายให้ไปลงพื้นที่ในแต่ละครั้งจะมีอำนาจในการทำงานที่สามารถดูแลได้ทุกภาคส่วนอย่างเท่าเทียมกัน กล่าวคือ ไม่ว่าจะเป็นการลงไปตรวจสถานประกอบกิจการแบบปกติ หรือ การตรวจสถานประกอบกิจการกลุ่มเสี่ยงต่าง ๆ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจะมีอำนาจในการตรวจสอบ ออกคำสั่ง หรือสั่งการดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดได้ทันที

ในกรณีที่ไปตรวจสถานประกอบกิจการและเจอปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย พนักงานตรวจแรงงานจากกระทรวงแรงงานจะทำหน้าที่ตรวจสอบเอกสารของตัวเด็ก ตรวจสอบสภาพแวดล้อมบรรยากาศของการทำงาน ตรวจสอบเอกสารหรือหลักฐานการจ่ายค่าจ้างเพื่อพิสูจน์ความสัมพันธ์อันก่อให้เกิดสถานะนายจ้างและลูกจ้าง ซึ่งในหลายครั้งก็ยากต่อการพิสูจน์

“ เราจะโทษแค่นายจ้างว่าเขาจ้างแรงงานเด็กก็ไม่ได้ เพราะบางครั้งการเข้ามาของเด็กข้ามชาติก็มาในรูปแบบที่ผิด นายจ้างก็จะตรวจสอบแค่เอกสาร เพราะปฏิเสธไม่ได้เลยว่าบางคนถึงแม้จะมีอายุเกินแล้ว แต่รูปพรรณ สันฐานก็ยังคล้ายเด็กอยู่”

(ตัวแทนเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการกระทรวงแรงงาน)

เมื่อมีการพิสูจน์หลักฐานว่าเอกสารถูกต้องทุกประการ ถ้าหากยังมีความสงสัยในตัวแรงงานเด็กว่ามีอายุที่ต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด หรืออาจมีการปลอมแปลงเอกสาร จะมีการพิจารณารูปงานร่วมกับทีมบูรณาการ เพื่อพิจารณาการส่งตัวไปตรวจสอบวัดหาค่ามวลกระดูก พูดคุยกับนักจิตวิทยาเด็ก และดำเนินการส่งตัวเด็กให้ไปอยู่ในความคุ้มครองของสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ในพื้นที่ ๆ นั้น ๆ หรือสถานที่ที่คณะกรรมการมองเห็นว่าเหมาะสมเพื่อความปลอดภัยของตัวแรงงานเด็กเข้ากลุ่มเสี่ยง

การเข้าตรวจกิจการกลุ่มเสี่ยงในแต่ละครั้ง จะมีการส่งเสริมความรู้ให้กับทั้งนายจ้างและลูกจ้างในสถานประกอบการปรับปรุงอาหารทะเลในเรื่องของการป้องกันการใช้แรงงานเด็ก ทั้งในรูปแบบที่เป็นแรงงานเด็กที่ผิดกฎหมาย และแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายต่อสถานประกอบการนั้น ๆ ทั้งในรูปแบบการให้ความรู้ผ่านการตรวจ หรือจะเป็นในลักษณะของการจัดอบรม สร้างเครือข่ายความรู้ร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชน หรือการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ผ่านรูปแบบออนไลน์ (Facebook, Website ของหน่วยงาน, หรือกลุ่มเครือข่ายให้ความรู้หรือรายงานสถานการณ์ล่าสุดเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็ก/แรงงานเด็กที่ผิดกฎหมาย/แรงงานเด็กที่เลวร้ายผ่านแอปพลิเคชันไลน์) โดยองค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้อง เช่น เครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติ (Migrant Working Group (MWG) หรือ เครือข่ายเพื่อสิทธิแรงงานข้ามชาติ The Migrant Workers Rights Network (MWRN) ในพื้นที่จังหวัดสมุทรสาคร ได้จัดทำศูนย์เรียนรู้สำหรับแรงงานข้ามชาติทั้งวัยเด็กและวัยผู้ใหญ่

“ในอดีตที่มีกรณีการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย เด็กบางคนไม่รู้ด้วยซ้ำว่าเขาโดนโกงค่าจ้าง จะให้เป็นรายสัปดาห์ หรือรายเดือน เขาก็ไม่ได้สนใจหรอก เขารู้แค่ว่าเขามีงาน มีข้าวกิน มีที่อยู่อาศัย และได้รับเงินบ้างตามที่นายจ้างมอบให้ เขาก็ถือว่าเขาประสบความสำเร็จในการมาทำงานในประเทศไทยแล้ว เพราะบางคนมาเพื่อหนีความจนในประเทศของเขาจริง ๆ เราจึงต้องคอยเป็นหูเป็นตา คอยให้ความรู้กับทุกคน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มแรงงานต่างด้าวที่เป็นผู้ใหญ่ เขาพูดภาษาเดียวกัน การสื่อสารถึง

กันน่าจะเข้าใจได้ง่ายกว่า และที่สำคัญนายจ้างต้องเป็นฝ่ายที่ตระหนักในด้านสิทธิของ
มนุษย์ร่วมโลกด้วยกันและหลักปฏิบัติ Good Labour Practices”

(ตัวแทนเจ้าหน้าที่มูลนิธิเครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิต
แรงงาน)

“เราไม่ได้ให้ความรู้เรื่องสิทธิต่าง ๆ กับแรงงานข้ามชาติ ว่าเขามาอยู่ในประเทศ
เราแล้วควรหรือไม่ควรทำอะไร ส่วนใหญ่คนที่เข้ามาเขารู้อยู่แล้วว่าอะไรคือส่วนที่เขาไม่
ควรทำ ถ้าเขาละเมิดกฎหมายบ้านเรา เราก็ต้องดำเนินการตามกฎหมาย ยกเว้นพวก
เด็ก ๆ ที่ตามพ่อแม่มา หรือมาเกิดที่นี่ พวกนั้นจะไปประสีประสาอะไร เอาเข้าโรงงานไป
ก็มีแต่โดนเอาเปรียบ เราเลยอยากสร้างองค์ความรู้ในเรื่องประชากรข้ามชาติให้กับ
ประชากรไทยในสังคมไทยด้วย ว่าการที่มีแรงงานข้ามชาติมาทำงานให้ อาศัยอยู่ด้วย
อะไรที่เราควร/ไม่ควรทำกับเขาเช่นกัน เหมือนนายจ้างในพวกหลัง โรงงานแปรรูปอาหาร
ทะเล พอเห็นเขาเข้ามาทำงานให้ ก็หาช่องทางที่จะเอารัดเอาเปรียบ ความรู้ในเรื่องของ
สิทธิตนเองจึงเป็นสิ่งสำคัญ”

(ตัวแทนเจ้าหน้าที่ เครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้าม
ชาติ)

“การก่อตั้งเครือข่ายเพื่อสิทธิแรงงานข้ามชาติ The Migrant Workers Rights
Network (MWRN) ก็เพื่อให้แรงงานข้ามชาติสามารถเข้าถึงความรู้ สิทธิต่าง ๆ ของเขา
ได้ การที่เด็กมีความรู้มันก็เหมือนมีอาวุธอยู่ในมือ ใครจะทำอะไรเขาก็ลำบาก เราก็ได้
สอนเขาตลอดว่าการที่เขา มีอาวุธในมือไม่ใช่ว่ามีเขาจะเอาไปทำร้ายคนอื่นแต่ให้เอาไว้
ป้องกันตัวเอง”

(ตัวแทนเจ้าหน้าที่เครือข่ายเพื่อสิทธิแรงงานข้ามชาติ)

นอกจากนี้ยังมีการให้ความรู้เพิ่มเติมเกี่ยวกับข้อกฎหมายและอัตราโทษที่สูงต่อนายจ้าง
/ผู้ประกอบการเพื่อให้เกิดความตระหนักไม่กล้าละเมิดสิทธิเด็ก และกระทำความผิดตามกฎหมาย/
กฎกระทรวง ที่ระบุไว้ รวมไปถึงการแนะนำส่งเสริมให้ลูกจ้างแรงงานข้ามชาติที่มีบุตร/ธิดา ติดตามมา
ด้วยหรือในปกครอง ได้สิทธิขั้นพื้นฐานของเด็ก คือ สิทธิที่จะได้รับการพัฒนา การมีครอบครัวที่อบอุ่น
ได้รับการศึกษาที่ดี และภาวะโภชนาการที่เหมาะสม และสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครอง ให้ออกพ้นจาก
การทำร้าย การล่วงละเมิด การละเลย การนำไปขาย การใช้แรงงานเด็ก และการแสวงประโยชน์โดย

มิชอบในรูปแบบอื่น ๆ และสิทธิที่ควรจะได้รับการรับรองจากนายจ้างผู้ประกอบการเพื่อให้บุตร/ธิดา ของตนสามารถเข้ารับการศึกษได้เหมือนเด็กคนอื่น ๆ ภายในประเทศไทยได้

“หลังจากที่มีมาตรการเข้มข้นในการเข้าตรวจสถานประกอบการโดยเฉพาะ ในโรงงานแปรรูปที่ผมทำงานอยู่ได้รับการมาตรวจเยี่ยมค่อนข้างบ่อยเลยนะ ตอนที่เจ้าหน้าที่จากกระทรวงแรงงานมาบอกว่า ถ้ายังจะใช้แรงงานเด็กอยู่จะโดนโทษอะไรบ้าง และก็เรียกตรวจเอกสารพนักงานทุกคนในโรงงาน ก็แอบกลัวเหมือนกันนะ ว่าถ้าเจอกรณีเด็กที่มันปลอมแปลงเอกสารมา ผมจะเอาเงินที่ไหนมาจ่ายค่าปรับ จนตอนนี้ก็ยังมีกรเข้าตรวจอยู่นะถึงแม้จะไม่บ่อยเท่าปี 2560 แล้ว แต่ทุกครั้งเจ้าหน้าที่มา ก็ยังลุ้นทุกครั้ง แม้ว่าจะทำทุกอย่างถูกต้องตามกฎหมายแล้ว”

(ตัวแทนนายจ้างสถานประกอบการแปรรูปอาหารทะเล จ.สมุทรสาคร)

“การที่หน่วยงานภาครัฐ และ NGOs มาให้ความรู้เกี่ยวกับการจ้างแรงงานเด็กในอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารทะเล ก็เพิ่งจะเคยได้ยินคำว่า แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายเหมือนกัน เขาบอกว่า แม้ว่าตัวแรงงานผู้ใหญ่จะเอาเด็กเข้ามาให้ช่วยแกะ ช่วยปอกเปลือก และเราให้เป็นค่าขนม ก็เกิดสภาพการจ้างงานแล้วนะ โรงงานไม่ใช่ที่วิ่งเล่นของเด็ก ๆ ส่งเด็กไปเรียนได้ก็ให้ทำ หลัง ๆ เวลาถูกจ้างต่างตัว พอลูกโตจะเอาเข้าโรงเรียน ผมก็ช่วยเซ็นรับรองให้พวกเขาได้ไปโรงเรียนกัน และก็พยายามไม่ให้เขาเอาเด็กมาเลี้ยงที่ทำงาน ไม่อยากจะทำเอาโรงงานมาเสี่ยงด้วยหรอก”

(ตัวแทนนายจ้างสถานประกอบการแปรรูปอาหารทะเล จ.สมุทรปราการ)

4.1.2 ยุทธศาสตร์ที่ 2

การช่วยเหลือและคุ้มครองแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย

ด้านการช่วยเหลือและคุ้มครองแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายนั้น มีแม่งานหลักคือ กระทรวงแรงงาน และ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ที่ได้รับมอบหมาย และทำหน้าที่ในด้านการดำเนินงานเสริมสร้างความเข้มแข็งของการช่วยเหลือ คุ้มครอง เยียวยา และฟื้นฟูเชิงบูรณาการ และด้านเสริมสร้างการเข้าถึงบริการทางสังคมขั้นพื้นฐานให้แก่เด็กที่ตกเป็นเหยื่อของการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย เช่น ศูนย์ช่วยเหลือสังคม OSCC เพื่อช่วยเหลือการกระทำรุนแรงต่อ เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ การค้ามนุษย์ และแรงงานเด็ก รวมถึงการจัดตั้งศูนย์อภิบาลผู้เดินทางทะเล และศูนย์รับเลี้ยงเด็กในศูนย์อภิบาลผู้เดินทางทะเล พร้อมทั้งจัดบริการสวัสดิการสังคม

แก่เด็กที่ประสบปัญหาทางสังคม และโครงการเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด ทำงานประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการประชุมวางแผนช่วยเหลือ (Case conference) ร่วมกับทีมบูรณาการร่วม และองค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่นั้น ๆ

ในกรณีที่ชุดคณะกรรมการบูรณาการร่วมไปตรวจสถานประกอบกิจการตรวจพบเจอว่ามีความเป็นไปได้ที่จะใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายในสถานประกอบกิจการเสี่ยงต่าง ๆ อันหมายรวมถึงสถานประกอบกิจการแปรรูปอาหารทะเล เนื่องจากสภาพแวดล้อมในการทำงานนั้นเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ร่างกาย สภาพจิตใจหรือพัฒนาการของเด็ก ในกระบวนการช่วยเหลือและคุ้มครองแรงงานเด็กข้ามชาติที่ตกเป็นเหยื่อแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายนั้น เบื้องต้นจะมีพนักงานตรวจแรงงาน เจ้าหน้าที่จากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และเจ้าหน้าที่จากองค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่ เข้ามาสอบถามประวัติส่วนตัว ประเทศบ้านเกิด สถานะความเป็นอยู่ และสภาพการทำงาน โดยมีล่ามแปลภาษาและนักจิตวิทยาเด็กเป็นผู้ทำการสอบสวนร่วม การพิจารณาความเปราะบางของเด็กผู้เสียหายและการหาทางออกที่เหมาะสมจะต้องเกิดขึ้นทันทีเมื่อสัมภาษณ์เรียบร้อยแล้ว

ในการให้ความคุ้มครอง พนักงานตรวจแรงงานจากกระทรวงแรงงาน ทำหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิของลูกจ้าง ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่ถูกผู้เสียหาย เป็นผู้สมัครใจเข้ามาประเทศด้วยตนเอง หรือโดนบังคับขู่脅ให้เข้ามาทำงานภายในประเทศ พนักงานตรวจแรงงานจะเน้นย้ำในเรื่องการจ่ายค่าจ้างที่ถูกต้องตามกฎหมาย การจ่ายค่าล่วงเวลา ซึ่งเป็นสิทธิประโยชน์ต่อตัวผู้เสียหาย และการเรียกคืนเอกสารประจำตัวของเด็กผู้เสียหาย (กรณีที่มีการยึดเอกสาร) นอกเหนือจากนั้น ทางทีมงานสหวิชาชีพจะทำการตรวจประเมินสภาพร่างกายและสภาพจิตใจของเด็ก เพื่อสืบหากรณีการทำร้ายร่างกาย ทารุณกรรม บังคับขู่脅 หรือกรณีการข่มขืนกระทำชำเรา เพื่อให้เจ้าหน้าที่พนักงานสอบสวนหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจขยายรูปคดี เพื่อดำเนินการต่อผู้กระทำผิดต่อไป

“เมื่อพนักงานตรวจแรงงานได้รับการร้องเรียนจากภายในพื้นที่ จะแจ้งเจ้าหน้าที่ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และ พนักงานสอบสวน (คณะทำงาน) ให้ร่วมเข้าไปตรวจสอบข้อเท็จจริงและบันทึกคำให้การ ในส่วนของการช่วยเหลือจากกระทรวงแรงงาน คือการช่วยเหลือเรื่องค่าจ้างตามอำนาจพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานและเรื่องการเรียกคืนเอกสารประจำตัว อำนาจในการตัดสินใจว่าจะ

ช่วยเหลือและคุ้มครองอย่างไรต่อไปเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และ พนักงานสอบสวน”

(ตัวแทนเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการกระทรวงแรงงาน)

“ในกรณีเป็นแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่ทำงานในอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารทะเล ตอนสอบสวนก็ลำบากและซับซ้อน เขาไม่กล้าเอ่ยปากบอกว่าเขามาทำงานยังไง เพราะเขาไม่อยากจะกลับบ้าน บางรายพ่อแม่ก็ไล่ออกจากบ้านให้มาทำงานในไทยเพื่อให้ส่งเงินกลับบ้าน จะกลับบ้านก็กลัวพ่อแม่ตัวเองจะไม่ต้อนรับ กว่าจะได้ให้การคุ้มครองและส่งตัวกลับบ้านในแต่ละขั้นตอน ก็ใช้ระยะเวลา 2 - 3 เดือน เกิดความล่าช้าในความช่วยเหลือ เจ้าหน้าที่ก็ลำบากในการดำเนินงาน แต่มันเป็นเรื่องละเอียดอ่อน ต้องพิจารณากันอย่างรอบคอบ ก่อนที่จะส่งต่อให้สถานทูตประเทศต้นทาง”

(ตัวแทนเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ กรมกิจการเด็กและเยาวชน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์)

หลังจากที่มีการเรียกร้องสิทธิให้กับผู้เสียหายเรียบร้อยแล้ว ทางคณะทำงานสหวิชาชีพจะทำการกำหนดผู้จัดการรายกรณี (case manager) จะทำการส่งตัวเด็กที่เพิ่งได้รับการช่วยเหลือไปพักฟื้นและอาศัยอยู่ที่สถานสงเคราะห์เด็ก สถานรองรับของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ บ้านพักเด็ก องค์กรพัฒนาเอกชน หรือองค์การระหว่างประเทศ เป็นต้น เพื่อรอการส่งตัวกลับ เด็กที่เพิ่งจะได้รับการช่วยเหลือ ในกรณีที่ผ่านมา นั้น เด็กผู้เสียหายจากเหตุการณ์ถูกใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายนั้นอยู่ในสถานะที่เปราะบางค่อนข้างมาก ที่พบเห็นได้ส่วนใหญ่ จะอยู่ในกรณีตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ด้านการใช้แรงงาน ทั้งในบริเวณสถานบริการเชื้อเพลิง น้ำมัน สถานบริการบันเทิง รวมถึงเด็กที่ทำงานอยู่ในอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารทะเล ซึ่งบางส่วนก็ถูกกระทำความรุนแรง ถูกทารุณกรรม ถูกล่วงละเมิดทางเพศ หรือข่มขืนด้วย

“การให้ความช่วยเหลือเด็กที่เป็นกรณีพิเศษ อย่างเช่นเป็นแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายแล้ว และยังถูกข่มขืนซ้ำ ยิ่งตอกย้ำความรู้สึกให้ผู้เสียหายเจ็บซ้ำหนักลงไปอีก เราจึงมีความจำเป็นจะต้องช่วยเหลือ ดูแล ทั้งสภาพร่างกาย สภาพจิตใจ และการช่วยเหลือเขาในเรื่องของปัจจัย 4 ตั้งแต่กระบวนการแรกจนถึงการส่งตัวกลับบ้านกับ

สถานทูต โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดูแลสภาพจิตใจ เราไม่อยากให้เขาเติบโตแล้วกลายเป็นคนที่ใช้ความรุนแรง หรือละเมิดสิทธิของคนอื่นต่อไปในภายภาคหน้า”

(ตัวแทนเจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน)

ดังนั้นหลักในการให้ความคุ้มครองของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และองค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้อง คือ การให้เด็กได้รับมาตรฐานในการดำรงชีวิตที่เพียงพอสำหรับการพัฒนาทางด้านร่างกาย สติปัญญา จิตใจ ศีลธรรม และสังคมของเด็ก และเมื่อมีการตัดสินใจในการดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับตัวเด็ก การคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาเป็นลำดับแรก การที่จะพิจารณาส่งตัวเด็กไปสถานกักกันคนต่างด้าวนั้นจะไม่พึงกระทำ ถึงแม้ว่าเด็กข้ามชาติรายนั้นจะกระทำความผิดและพ้นสภาพการควบคุมจากกระทรวงยุติธรรมก็ตาม

4.1.3 ยุทธศาสตร์ที่ 3

การพัฒนาและบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ

การพัฒนาและบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพนั้น มีแผนงานหลักคือ กระทรวงแรงงานและกองบังคับการปราบปรามการค้ำมนุษย์ สังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ดำเนินงานในด้านการกำหนดมาตรการทางการบังคับใช้กฎหมายที่สอดคล้องกับการดำเนินงาน เพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ตลอดจนดำเนินการทางวินัยและอาญาแก่เจ้าหน้าที่ที่ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่หรือแสวงหาผลประโยชน์อันมิชอบ เน้นการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การตรวจสถานประกอบกิจการที่เสี่ยงต่อการใช้แรงงานเด็ก แรงงานบังคับ แรงงานขัดหนี้และการค้ำมนุษย์ด้านแรงงาน และการเพิ่มความเข้มงวดในการป้องกัน ปราบปราม การค้ำมนุษย์และการกระทำความผิดต่อเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ระดมกวาดล้างพร้อมทั้งเก็บข้อมูลผลการดำเนินคดีเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย เพื่อเป็นฐานข้อมูลในการนำไปพัฒนาแผนการปฏิบัติและกรอบข้อกฎหมายในภายภาคหน้า

ในส่วนของการพัฒนา ปรับปรุงตัวกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายนั้น ได้มีการปรับปรุงกฎหมายคุ้มครองแรงงานให้มีความสอดคล้องกับสถานการณ์ของประเทศไทยและของโลกที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อต้องการให้ใช้แรงงานซึ่งเป็นกำลังสำคัญในการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจของประเทศ ได้รับการคุ้มครองและมีสภาพการจ้าง การทำงานที่เป็นธรรม มีหลักประกันการทำงานที่เหมาะสม มีการแก้ไขให้เหมาะสมกับรูปแบบการจ้างงานที่เปลี่ยนแปลงไป และสอดคล้องกับมาตรฐานสากล การปรับปรุงอาจส่งผลกระทบต่อวงการแรงงานในวงกว้าง ทั้งนี้

การจ้างเด็กเข้าทำงานเป็นเรื่องที่สามารถทำได้และเป็นประโยชน์แก่เด็กที่ต้องการหาประสบการณ์ หรือ เรียนรู้ที่จะปรับตัวเมื่อก้าวเข้าสู่โลกของการทำงาน

“การให้ความรู้เรื่องข้อบังคับทางด้านกฎหมายและอัตราโทษ ช่วยป้องกัน ยับยั้ง นายจ้างได้เยอะมาก เนื่องจากอัตราโทษในปัจจุบันมีทั้งจำและปรับ ซึ่งค่าปรับมีอัตราที่สูงมาก จนนายจ้างมองว่าไม่คุ้มเสี่ยงที่จะละเมิดความผิดทางด้านกฎหมาย”

(ตัวแทนเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการกองบังคับปราบปรามการค้ามนุษย์)

“การแก้ไขและบังคับใช้กฎหมายให้เข้มข้นขึ้น เป็นนโยบายหลักของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน การที่คณะอนุกรรมการขับเคลื่อนติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงานตามนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย มีมติในการเพิ่มอัตราโทษสำหรับความผิดดังกล่าวคือ การเพิ่มจำนวนค่าปรับตั้งแต่ 400,000 - 800,000 บาท ต่อลูกจ้างหนึ่งคน หรือจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือ ทั้งปรับทั้งจำ นอกจากนี้กรณีที่นายจ้างให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี ทำงานอันตราย จนเป็นเหตุให้ลูกจ้างเด็กได้รับอันตรายแก่กาย หรือ จิตใจ หรือ ถึงแก่ความตาย นายจ้างจะได้รับโทษเพิ่มมากขึ้นคือ ปรับตั้งแต่ 8 แสนบาท ถึง 2 ล้านบาท หรือ จำคุกไม่เกิน 4 ปี หรือ ทั้งปรับทั้งจำ”

(ตัวแทนข้าราชการผู้บริหารระดับสูงของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน)

ข้อความดังกล่าวสรุปได้ว่า การปรับอัตราโทษให้เพิ่มสูงขึ้น เพื่อเป็นการป้องกันเด็กไม่ให้เข้าสู่ตลาดแรงงานก่อนวัยอันควร และก่อให้เกิดการจ้างงานที่ไม่เหมาะสม ตลอดจนเป็นการยับยั้งไม่ให้ นายจ้างแสวงหาประโยชน์จากการใช้แรงงานเด็กข้ามชาติที่ผิดกฎหมาย ซึ่งมีความร้ายแรงกว่าการทำผิดกฎหมายแรงงานในความผิดอื่น ๆ โดยมีสาระสำคัญ คือ การเพิ่มอัตราโทษสำหรับความผิดเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็ก 3 กรณีด้วยกัน

กรณีที่ 1 ได้แก่อายุขั้นต่ำ ของการจ้างแรงงานเด็ก คือ การจ้างแรงงานเด็กซึ่งมีอายุต่ำกว่า 15 ปี เข้าทำงานในงานทั่วไป งานเกษตรกรรม, การจ้างเด็กอายุต่ำกว่า 16 ปี ทำงานในงานขนถ่ายสินค้าทางทะเล และการจ้างเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี ทำงานในงานประมงทะเล

กรณีที่ 2 การจ้างเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี ทำงานในงานที่เป็นอันตราย เช่น งานปัมโลหะ งานเกี่ยวกับวัตถุมีพิษ

กรณีที่ 3 คือ การจ้างเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี ทำงานในสถานที่ต้องห้าม เช่น ทำงานโรงฆ่าสัตว์ สถานที่เล่นพนัน สถานประกอบกิจการที่เกี่ยวกับการแปรรูปสัตว์น้ำในเรือประมง

ในส่วนของการดำเนินการของกองบังคับปราบปรามการค้ามนุษย์ สังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ นั้น เน้นไปทางการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ และการปราบปรามการกระทำผิดฐานการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย โดยดำเนินการในการดำเนินคดีที่เข้มงวดมากขึ้นตามการเพิ่มโทษของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2560 โดยเพิ่มการปฏิบัติและกล่าวโทษหากพบเจอการใช้แรงงานเด็ก เพื่อหวังป้องกัน ยับยั้ง และขจัดปัญหาการค้ามนุษย์ด้านแรงงานให้เป็นอย่างดีมีประสิทธิภาพและให้การคุ้มครองดูแลแรงงานเด็ก นอกจากการบังคับใช้กฎหมายต่อนายจ้างหรือสถานประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องนั้น

หน่วยงานในสังกัดก็ต้องออกคำสั่งควบคุมความประพฤติและวินัยต่อหน่วยที่นำนโยบายและแผนระดับชาติฯ ฉบับนี้ไปปฏิบัติ เพื่อป้องกันการเกิดการทุจริต และการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ภายในองค์กร

“เราอยากให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติต่อตัวเด็กแรงงานข้ามชาติ หรือตัวแรงงานข้ามชาติที่เป็นผู้ใหญ่ด้วยการคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชนพื้นฐาน มองเห็นถึงความเป็นคนที่เท่ากัน ในอดีตเคยมีกรณีที่พ่อแม่พาเด็กไปอยู่ในที่ทำงาน คือพ่อแม่ทำอาชีพแกะเปลือกกุ้ง และคัดแยกปลาตามสถานประกอบกิจการแปรรูปอาหารทะเล เมื่อมีเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามาตรวจสอบ เขาก็พูดขึ้นมาว่า นี่เข้าข่ายใช้แรงงานเด็กนะ แบบนี้โทษหนักแน่ ๆ เผลอ ๆ พ่อแม่ที่นั่งทำงานอยู่ด้วยก็ต้องกลับไปประเทศไปพร้อมลูกนะ แต่ถ้าอยากจบเรื่อง คุณก็ให้เงินผมจำนวนตามที่ผมบอกแล้วกัน ซึ่งตัวลูกจ้างแรงงานข้ามชาตินั้นก็ไม่ทราบว่าเป็นตัวแทนจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจริงหรือไม่ กอปรกับความกลัวที่ต้องเสียอาชีพการงานและกลัวจะถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย จึงต้องให้เงินจำนวนหนึ่งไปกับบุคคลกลุ่มนั้นไป ”

(ตัวแทนเจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน)

“ในอดีตเคยเข้าไปเยี่ยมสถานประกอบกิจการแปรรูปอาหารทะเลแห่งหนึ่งภายในจังหวัดเพื่อติดตามผลของการให้ความรู้แก่ตัวเด็กข้ามชาติ เจอเด็กผู้ชายข้ามชาติคนหนึ่งที่เคยไปศูนย์การเรียนรู้ของเราโบกมือยิ้มแย้มให้กับเรา เราจึงเข้าไปถามไถ่สารทุกข์สุขดิบ และก็เจอประโยคหนึ่งที่สะเทือนใจคือ “ตำรวจไทยไม่มีเงินกินข้าว สงสาร

เขาเห็นเขามาขอ” พร้อมหัวเราะเบา ๆ พร้อมบอกต่อว่า ได้ให้เงินเขาไปจำนวนหนึ่ง ด้วยความใสซื่อของเด็กทำให้เราไม่กล้าเอ่ยปากถามต่อว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของภาครัฐจริงหรือไม่ ปะปนไปด้วยความอับอายด้วยเช่นกัน หากเป็นเช่นนั้นจริง ๆ เราก็ไม่กล้าจะสู้หน้ากับเด็กหรอก”

(ตัวแทนเจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน)

4.1.4 ยุทธศาสตร์ที่ 4

พัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรภาคีเครือข่าย

ด้านการพัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรภาคีเครือข่ายนั้น มีแผนงานหลักคือ **กระทรวงแรงงานและกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์** ทำหน้าที่ดำเนินงานด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนที่ดำเนินงานเกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย และการดำเนินงานด้านการสร้างระบบและกลไกการดำเนินงาน และการตรวจสอบการดำเนินงานของทุกภาคส่วน โดยหน่วยงานรัฐที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมและการสร้างเครือข่ายในต่างประเทศ นอกเหนือจากนี้ยังได้ดำเนินงานด้านการสร้างแรงจูงใจกับองค์กรหรือบุคคลที่มีหน้าที่ในการดำเนินงานเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายให้หมดสิ้นไปอย่างรวดเร็วที่สุด

“กระทรวงแรงงานได้มีการทำงานแบบบูรณาการร่วมกับองค์กรอื่น ๆ ทั้งภายใต้ภาคีภาครัฐด้วยกัน องค์กรระหว่างประเทศ คือ องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ องค์กรพัฒนาเอกชนทั่วประเทศ เครือข่ายสหภาพแรงงาน สมาพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ หรือแม้กระทั่งคณะกรรมการสวัสดิการในสถานประกอบกิจการต่าง ๆ อันทำหน้าที่เป็นตัวแทนของลูกจ้างเพื่อปรึกษาร่วมกับนายจ้างเกี่ยวกับสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ และมีความเชื่อว่าการทำงานร่วมกันตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ทำให้ตัวนโยบายและแผนระดับชาติฯ ฉบับนี้ประสบความสำเร็จในการนำไปปฏิบัติ”

(ตัวแทนข้าราชการผู้บริหารสังกัดกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน
กระทรวงแรงงาน)

“การพัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรภาคีเครือข่ายนั้น ไม่ได้สร้างแค่ในระดับกระทรวง กรม หรือกอง หลายปีให้หลังมานี้เราได้ให้ความสำคัญในความร่วมมือระดับ

ท้องถิ่นเป็นอย่างมาก เรามองว่าคนในพื้นที่คือผู้สื่อสารปัญหาได้ดีที่สุด และเช่นกันกับองค์กรต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ หรือ NGOs การสร้างเครือข่ายไว้กับพวกเขา เป็นปัจจัยอย่างหนึ่งที่ส่งผลให้การคุ้มครองและส่งเสริมประสบความสำเร็จได้ง่ายขึ้น”

(ตัวแทนข้าราชการผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงการพัฒนาสังคม
และความมั่นคงของมนุษย์)

“การช่วยกันขจัดปัญหาแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย เป็นงานที่หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งจะเอาไปทำแค่หน่วยงานเดียวไม่ได้ เหมือนหน่วยงานของเราไม่ได้มีอำนาจในด้านการบังคับใช้กฎหมาย แต่เราอยู่ภายในพื้นที่ สามารถเตือนนายจ้างหรือแรงงานได้ หรือจะเป็นศูนย์พักพิงให้เขาเข้ามาช่วยร้องเรียนกับเราก่อน แล้วเราก้ประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐแทนเขาได้เช่นกัน”

(ตัวแทนเจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน)

“นอกจากการให้ความร่วมมือในการช่วยตรวจสอบ เป็นหูเป็นตาในพื้นที่ องค์กรของเราก็ได้ทำการเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาความร่วมมือกับองค์กรภาครัฐเช่นกัน โดยผ่านการนำเสนอข้อเท็จจริงเพื่อชี้ให้เห็นถึงปัญหาที่แท้จริง เราจะทำหน้าที่เป็นฝ่ายสนับสนุนให้ข้อมูลทุกอย่างที่ภาครัฐต้องการ”

(ตัวแทนเจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน)

4.1.5 ยุทธศาสตร์ที่ 5

การพัฒนาระบบบริหารจัดการและการติดตามผล

ด้านการพัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรภาคีเครือข่ายนั้น มีแม่งานหลักคือ **กระทรวงแรงงาน** ด้านการเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพของกลไกและระบบการบริหารจัดการในการดำเนินงาน เพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ หรือมาตรการเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายไปสู่การปฏิบัติ

โดยคณะอนุกรรมการขับเคลื่อน ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงานตามนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายได้จัดทำแผนปฏิบัติการ (Action plan) ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ มาตรการ เกี่ยวกับการดำเนินงานด้านการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย โดยที่ผ่านมา นั้น องค์กรแรงงานระหว่างประเทศประจำประเทศไทยจะทำหน้าที่ในการให้

ความช่วยเหลือทางด้านความรู้ แนวปฏิบัติ เพื่อให้องค์กรประชุมคณะกรรมการขับเคลื่อนฯ ดังกล่าวนำไปปรับปฏิบัติ

“ในส่วนขององค์การแรงงานระหว่างประเทศประจำประเทศไทยนั้น จะทำหน้าที่หลักในการส่งเสริมและสนับสนุนหลักความรู้ แนวปฏิบัติ ต่อตัวผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ หรือตัวผู้บริหารระดับสูงประจำกระทรวงที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ เรามีวัตถุประสงค์หลักในการสนับสนุนความรู้ให้กับผู้นำนโยบายไปปฏิบัติฯ เพราะนอกจากการเข้าใจในสภาพปัญหาแล้วนั้น ความจำเป็นการเข้าใจถึงตัวแนวปฏิบัติที่สำคัญ มันเป็นตัวชี้วัดถึงศักยภาพ และเป็นกลไกสำคัญในการนำนโยบายและแผนระดับชาติฯ ไปปฏิบัติ”

(ตัวแทนเจ้าหน้าที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ)

“ที่ผ่านมากระทรวงแรงงานได้ทำการศึกษาค้นคว้าองค์ความรู้ และงานวิจัย รวมถึงนวัตกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้แรงงานเด็กเป็นอย่างมาก เพื่อนำมาเป็นฐานข้อมูลในการประยุกต์ใช้กับมาตรการการนำนโยบายและแผนไปปฏิบัติฯ รวมไปถึงการจัดเวทีแลกเปลี่ยนความรู้กันระหว่างหน่วยงาน หรือระหว่างองค์กร เพื่อเป็นการสำรวจสถานการณ์เด็กที่ทำงานในประเทศไทยไปในตัวเช่นกัน ”

(ผู้อำนวยการกลุ่มแรงงานหญิง เด็กและเครือข่ายการคุ้มครองแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน)

นอกเหนือไปจากนี้การบริหารจัดการเพื่อขับเคลื่อนนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายไปสู่การปฏิบัติและการติดตามประเมินผลนั้น มีกระบวนการที่สำคัญในการนำแผนระดับชาติแปลงไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้คือการกำหนดกรอบแนวคิดและเครื่องมือชี้วัดความสำเร็จไว้อย่างชัดเจน

“การออกตรวจสถานประกอบกิจการตามแนวปฏิบัติของนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายนั้น จะมีเป้าหมายในการตรวจตามแผนการปฏิบัติงานประจำปี โดยมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจน ประจำเดือนและไตรมาส เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจึงต้องดำเนินการตรวจและบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตาม

แผนปฏิบัติฯ พร้อมทั้งรายงานผลกลับมาที่ส่วนกลางเพื่อนำส่งผลผลิตว่าเป็นไปตามตัวชี้วัดหรือไม่ด้วย ”

(ตัวแทนเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการกระทรวง
แรงงาน)

“เราได้มีการติดตามและประเมินผลกันระหว่างองค์การแรงงานระหว่างประเทศ และกระทรวงแรงงาน มาตลอด รวมไปถึงคณะอนุกรรมการหน่วยงานอื่นเป็นระยะ อันนี้ไม่นับรวมการรายงานสถานการณ์การใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายประจำปีงบประมาณนั้น ๆ ซึ่งในช่วงที่นำนโยบายและแผนมาปฏิบัติในช่วงแรก ๆ การติดตามผลจะค่อนข้างถี่มาก อาทิ ไตรมาสละครั้ง ซึ่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศใหญ่มองเห็นว่าเราไม่ได้ติดตามแค่การนำมาปฏิบัติสำเร็จหรือไม่สำเร็จ แต่เรามองลึกไปถึงกลไกการนำไปปฏิบัติ ความเข้มข้นในการบังคับใช้ตัวกฎหมาย รวมไปถึงการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานในพื้นที่ที่เกิดปัญหาจริง ๆ ด้วย โดยเฉพาะในส่วน ภาคประชาสังคมในพื้นที่ที่มีการประกอบกิจการแปรรูปอาหารทะเลมีความเข้มข้นในการให้ความร่วมมือ และความจริงจังในการแก้ไข จัดปัญหาแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายเป็นอย่างมาก”

(ตัวแทนเจ้าหน้าที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ)

จากข้อมูลข้างต้นทั้งหมดที่กล่าวมา สามารถสรุปสถานการณ์ความพยายามในการจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายในช่วงระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมา ผ่านการนำนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายไปปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมและสามารถนำมาวิเคราะห์ผ่านการแบ่งหัวข้อหลัก ๆ ออกเป็น 3 หัวข้อ คือ ความพยายามในด้านการป้องกัน ความพยายามในด้านการบังคับใช้กฎหมายและปราบปราม และความพยายามในด้านการช่วยเหลือคุ้มครอง

นโยบายและแผนระดับชาติฯ ได้ระบุบทบาทขององค์กรภาคีเครือข่ายทุกภาคส่วนรวมถึงประชาชน ในเรื่องของการป้องกันและแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย จะประสบผลสำเร็จและความยั่งยืนได้ จำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วนของสังคม ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน นายจ้าง ลูกจ้าง โดยต้อง กระตุ้นให้ทุกฝ่ายตระหนักถึงสภาพปัญหา และระดมสรรพกำลังร่วมมือกันอย่างจริงจังและต่อเนื่องจึงจะบรรลุผลสำเร็จ ตาม วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ดังนี้

กลไกระดับชาติ แต่งตั้งที่ปรึกษาและคณะกรรมการระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย เพื่อเป็นกลไกการดำเนินงานระดับชาติ ประกอบด้วย ที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน เป็น ประธานกรรมการ อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เป็นกรรมการ และเลขาธิการ องค์ประกอบของ คณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนจากองค์กรที่เกี่ยวข้องของทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรนายจ้าง องค์กรลูกจ้าง นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ องค์กรพัฒนาเอกชน มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบายและแผนระดับชาติ เพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน พิจารณาปรับนโยบายแผนและยุทธศาสตร์ให้ทันสถานการณ์ ให้ความเห็นและคำแนะนำต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประสานความร่วมมือกับหน่วยงานในประเทศและหน่วยงานต่างประเทศ พิจารณาแนวทางการชี้แจงเกี่ยวกับการปฏิบัติตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 182 นำเสนอสถานการณ์และขอเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเป็นประจำทุกปีหรือเมื่อมีความจำเป็นเร่งด่วน แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานตามความเห็นสมควร ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ประธานกรรมการมอบหมาย กลไกระดับกระทรวงหรือหน่วยงานเทียบเท่า เป็นองค์กรภาครัฐในระดับนโยบายที่จะต้องนำนโยบาย และแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายไปสู่การปฏิบัติ โดยดำเนินการตามภารกิจของแต่ละ กระทรวงเชื่อมโยงกับนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย

กลไกระดับภูมิภาคและท้องถิ่น เป็นกลไกในพื้นที่ระดับจังหวัดทั้ง 76 จังหวัด และกรุงเทพมหานคร ทำหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน ผลักดัน ใ้หน่วยงานภาคีในจังหวัด ทั้งภาครัฐ สถาบันการศึกษา รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นำนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายไปสู่การปฏิบัติ

ภาคเอกชน อาทิ สมาคมผู้ประกอบการ องค์กรนายจ้าง และสมาคมภาคธุรกิจต่างๆ เป็นภาคส่วนที่ ได้รับผลกระทบโดยตรง และมีส่วนสำคัญในการร่วมกันป้องกันและแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย โดยการตระหนักรู้เกี่ยวกับสถานการณ์ปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย และให้ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหา ร่วมกันอย่างจริงจัง

ภาคประชาสังคม เป็นกลไกที่สำคัญอีกกลไกหนึ่งที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ มีความใกล้ชิดกับกลุ่มเป้าหมาย ทำให้รู้สภาพปัญหาและข้อเท็จจริงในพื้นที่เป็นอย่างดี อีกทั้ง มีความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน สามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ได้อย่างรวดเร็ว จึงสามารถที่จะนำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาในระดับนโยบายได้สอดคล้องกับ ความสภาพความเป็นจริง และมีส่วนร่วมในด้านการให้ความช่วยเหลือหรือประสานหน่วยงานภาครัฐเพื่อให้ความช่วยเหลือ กลุ่มเป้าหมายได้อย่างทันท่วงที

สื่อมวลชน เป็นกลไกเพื่อประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารด้านการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับทราบข่าวสารและสถานการณ์ต่างๆ รมรณรงค์ให้เกิดความตระหนักรู้ และตื่นตัวเกี่ยวกับ สถานการณ์การใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย

ประชาชนทั่วไป มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายอย่างถูกต้อง สามารถขยายผลให้เกิดการเฝ้าระวังในพื้นที่ หรือสามารถแจ้งเบาะแสหากพบเห็นการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายได้ และให้ความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายในพื้นที่

4.2 ความพยายามในด้านการป้องกัน

การสำรวจการทำงานของเด็กในประเทศไทยจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และดำเนินโครงการสำรวจสถานการณ์เด็กทำงาน ตรวจสอบความชุกและการกระจายของอัตราการใช้แรงงานเด็กในภูมิภาคต่าง ๆ พร้อมทั้งเปรียบเทียบสถิติการจับกุมผู้ต้องหาในคดีต่าง ๆ อายุตั้งแต่ 0 – 18 ปี ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 - 2562 จากการสำรวจพบว่ามีความชุกและมีความรุนแรงในข้อหาเสพยาเสพติด รองลงมาคือข้อหาครอบครองเพื่อจำหน่าย ซึ่งการจำหน่ายยาเสพติดเป็นส่วนหนึ่งของการค้าแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย เนื่องจากเป็นการกระทำความผิดที่เข้าข่าย การใช้ จัดหา หรือเสนอเด็กเพื่อกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย โดยเฉพาะเพื่อการผลิตและขนส่งยาเสพติด ตามที่นิยามไว้ในสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องโดยการบังคับเด็กให้กระทำการที่ผิดกฎหมาย รวมทั้งการกำหนดแนวทางการตรวจแรงงานลูกจ้างที่ทำงานบ้าน อันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย งานประเภททำงานบ้านนั้นเป็นงานที่แรงงานเด็กต่างด้าวมักเลือกประกอบอาชีพเป็นจำนวนมากเนื่องจากง่ายต่อการหลบสายตาผู้คน แต่ในขณะเดียวกันการทำงานบ้านก็เปิดโอกาสให้นายจ้างใช้แรงงานเกินกว่าที่กำหนดจนอาจนำไปสู่การระบบการใช้แรงงานทาสได้

ทั้งนี้มีการจัดตั้งโครงการกำหนดสถานะและให้สัญชาติไทยตามกฎหมายแก่เด็กไร้สัญชาติในประเทศไทยพร้อมทั้งเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงการศึกษา โดยเฉพาะชนกลุ่มน้อยทางชาติพันธุ์และบุตรของผู้ย้ายถิ่น รวมทั้งสร้างความตระหนักเรื่องสิทธิด้านการศึกษาของเด็กต่างด้าว โดยอาศัยความร่วมมือผ่านเครือข่ายชุมชน และองค์กรพัฒนาเอกชนภายในพื้นที่เพื่อส่งเสริมให้ตัวเด็กรู้ถึงสิทธิของตนเอง อีกทั้งแก้ไขอุปสรรคด้านภาษาสำหรับนักเรียนที่ไม่ได้พูดภาษาไทย

นอกเหนือจากนี้มีการจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ พร้อมทั้งจัดตั้งคณะกรรมการคุ้มครองเด็กแห่งชาติเพื่อดำเนินการป้องกันเด็กในภาวะกลุ่มเสี่ยง และมีการรณรงค์และสร้างความตระหนักรู้ จัดทำโครงการเพื่อเผยแพร่ความรู้ด้านกฎหมายแก่ประชาชน ในสถานศึกษา ชุมชนและสถานประกอบกิจการ รวมไปถึงการจัดกิจกรรมรณรงค์ในการป้องกันและ

ปราบปรามการค้ามนุษย์และการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายในพื้นที่จังหวัดต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจังหวัดที่มีสถานประกอบกิจการแปรรูปอาหารทะเลที่มีจำนวนมาก เช่น จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรสาคร และจังหวัดบริเวณชายแดน

4.3 ความพยายามในด้านการบังคับใช้กฎหมายและการปราบปราม

รัฐบาลได้ทำการแก้ไขกฎหมายอาญา การเพิ่มอัตราโทษแก่บุคคลที่ใช้แรงงานเด็กในการก่ออาชญากรรมรูปแบบต่าง ๆ จัดตั้งคณะทำงานเฉพาะในการสืบสวนคดีที่เกี่ยวข้องกับการแสวงหาประโยชน์ทางเพศเชิงพาณิชย์จากเด็กโดยใช้อินเทอร์เน็ต และการใช้แรงงานเด็กในกิจการประมงต่อเนื่อง กิจการแปรรูปอาหารทะเล โดยมีการยกร่างกรอบข้อกฎหมายใหม่ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและยับยั้งการเกิดแรงงานเด็กและแรงงานผิดกฎหมาย คือ พระราชกำหนดการนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานกับนายจ้างในประเทศปี พ.ศ. 2559 พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ ปี พ.ศ. 2559 ข้อบังคับของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการดำเนินคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. 2559 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อกำหนดนิยามคำว่า “แสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ” และ “การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ” ให้ชัดเจนขึ้น พร้อมทั้งปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การเรียกค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดฐานการค้ามนุษย์ และกำหนดฐานความผิดซึ่งได้กระทำต่อเด็กที่มีอายุไม่เกิน 15 ปีให้ทำงานหรือให้บริการอันอาจเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงและมีผลกระทบต่อร่างกายหรือจิตใจ การเจริญเติบโต หรือส่งผลกระทบต่อพัฒนาการของเด็กหรือบุคคล

ส่วนของการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายนั้น กองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์ พร้อมทั้งได้ดำเนินการในเชิงรุก โดยมีชุดเฉพาะกิจคุ้มครองแรงงาน การตรวจแรงงานแบบบูรณาการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สร้างกลยุทธ์ในการตรวจแรงงาน โดยการตรวจกิจการกลุ่มเสี่ยงที่มีโอกาสใช้แรงงานเด็ก แรงงานบังคับ เช่น กิจการประมงทะเลต่อเนื่อง หรือสถานประกอบกิจการแปรรูปอาหารทะเลต่าง ๆ โดยมีการทำงานร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ในพื้นที่นั้น ๆ เพื่อหาเบาะแสและส่งชุดเฉพาะกิจเพื่อเข้าตรวจแรงงานในพื้นที่ โดยในปี พ.ศ. 2559 ได้มีการจัดตั้งศาลอาญาแผนกคดีการค้ามนุษย์ และเพิ่มความเข้มงวดในการตรวจของพนักงานตรวจแรงงาน โดยคดีการใช้แรงงานเด็กเพิ่มสูงขึ้นตามลำดับ

ส่วนของการขับเคลื่อนนโยบายและแผนระดับชาติของรัฐบาลเกี่ยวกับรูปแบบที่เลวร้ายของการใช้แรงงานเด็ก โดยประเทศไทยได้รับรองอนุสัญญาอาเซียนว่าด้วยการค้ามนุษย์และลงนามในแผนปฏิบัติการอาเซียนว่าด้วยการค้ามนุษย์ พร้อมทั้งกำหนดทิศทางการพัฒนากลไกเชิงนโยบายและการขับเคลื่อนการดำเนินคดี การคุ้มครองช่วยเหลือ การป้องกัน และพัฒนาความร่วมมือกับภาคี

เครือข่ายในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์โดยมีทิศทางที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) รัฐธรรมนูญปี 2560 และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 รวมไปถึงแผนการต่อต้านการค้ามนุษย์ในระดับประเทศและระดับสากล ทั้งนี้ยังจัดตั้งโครงการศึกษาสภาพการจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาสในประเทศไทย มีกลุ่มเป้าหมายครอบคลุมเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี ที่ประสบปัญหาหรือตกอยู่ในภาวะยากลำบากหรืออยู่ในสถานการณ์ที่ด้อยกว่าเด็กทั่วไป แรงงานเด็กเป็น 1 ใน 9 กลุ่มเด็กด้อยโอกาส ในส่วนของกรมกิจการเด็กและเยาวชนก็ได้บรรจุยุทธศาสตร์การป้องกันและจัดการใช้แรงงานเด็กให้เข้าไปอยู่ในแผนเด็กและเยาวชนแห่งชาติ พร้อมทั้งกำหนดในแผนพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ (พ.ศ. 2560 - 2564) ให้เด็กและเยาวชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีเหมาะสมตามช่วงวัย

4.3 ความพยายามในด้านการช่วยเหลือและคุ้มครอง

ในด้านของการให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองนั้น มีทั้งทางด้านการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย ทางการฟื้นฟูเยียวยาสภาพร่างกายและจิตใจ และการให้ความช่วยเหลือทางด้านการชดเชยค่าเสียหายโดยในรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 54 วรรค 5 กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการให้ผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ได้รับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการศึกษาตามความถนัดของตน และวรรคที่ 6 กำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อใช้ในการช่วยเหลือผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ โดยให้รัฐจัดสรรงบประมาณให้แก่กองทุน หรือใช้มาตรการหรือกลไกทางภาษี รวมทั้งการให้ผู้บริจาคทรัพย์เงินเข้ากองทุนได้รับผลประโยชน์ในการลดหย่อนภาษี โดยมีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561 มีสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการช่วยเหลือผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการศึกษา และมีโครงการเงินอุดหนุนเพื่อเลี้ยงดูเด็กเพิ่มขึ้นเป็น 600 บาทต่อคน

ทั้งนี้ยังมีการสร้างระบบการรับรู้ตำแหน่งหรือสถานที่ที่มีการสร้างและพัฒนาเครื่องมือและระบบในการคุ้มครองเด็กที่ทำงานในรูปแบบที่เลวร้าย โดยการเพิ่มศูนย์รับแจ้งเหตุและระบบรับเรื่องราว ร้องทุกข์เกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็ก และพัฒนาระบบการติดตามคุ้มครองเด็กเป็นรายบุคคล พร้อมทั้งประสานงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการช่วยเหลือเด็กให้ออกมาจากสภาพการทำงานในรูปแบบที่เลวร้ายทันที

การเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐของไทยและสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา และองค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่ตามแนวชายแดนไทยพม่า ในการประสานงานและการขยายผลต่อการให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองแรงงานเด็ก แรงงานข้ามชาติในประเทศไทย ผู้เข้าร่วม

ประชุมประกอบด้วยผู้แทนหน่วยงานภาครัฐของประเทศไทยและผู้แทนภาครัฐสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา องค์กรภาคเอกชน และองค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่

ในส่วนของการให้การช่วยเหลือ พี่นฟูเด็กที่ถูกนำออกมาจากสภาพการทำงานในรูปแบบที่เลวร้าย คือ การให้ความช่วยเหลือและฟื้นฟูทั้งทางร่างกาย อารมณ์ สติปัญญา และจิตใจ ตามความเหมาะสม เพื่อคืนสู่สภาวะปกติโดยเร็ว โดยในกรณีที่น่าเด็กออกมาจากสภาพการทำงานที่เป็นอันตราย ตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 182 มาตรา 3 ข้อ (ง) หากเด็กยังมีความประสงค์ที่จะทำงานต่อ ต้องเปลี่ยนให้อยู่ในสภาพที่ปลอดภัยและเหมาะสมกับเด็ก ทั้งนี้ต้องให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองทางด้านกฎหมายและการช่วยดำเนินคดีโดยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน โดยให้คำนึงถึงผลประโยชน์ของเด็กเป็นสิ่งสำคัญ รวมถึงเตรียมความพร้อมให้สามารถเข้าสู่ระบบการศึกษาได้อย่างเหมาะสม และพัฒนาความรู้ ทักษะที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตและการมีอาชีพที่เหมาะสม พร้อมทั้งติดตามผลการฟื้นฟูและดูแลไม่ให้เด็กกลับไปสู่สภาพการทำงานในรูปแบบที่เลวร้ายซ้ำ

กระบวนการสุดท้ายคือการส่งกลับและคืนสู่สังคม การเตรียมพร้อมครอบครัวและชุมชนให้มีความพร้อมที่จะรับเด็กคืน และส่งเด็กกลับภูมิลำเนาโดยคำนึงถึงความต้องการและความปลอดภัยของเด็ก ติดตาม กำกับดูแลและประเมินผลหลังการฟื้นฟูและส่งกลับอย่างต่อเนื่อง พร้อมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนให้ดูแลและคุ้มครองเด็กที่ออกมาจากสภาพการทำงานที่เลวร้ายอย่างมีประสิทธิภาพ และกำหนดมาตรฐานในการดูแลและให้บริการคุ้มครองเด็กให้เทียบเท่าตามมาตรฐานสากล

ในทางปฏิบัตินั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะลงปฏิบัติในพื้นที่ร่วมกัน โดยมีหลักปฏิบัติดำเนินการทั่วไป การพิจารณาว่าผู้ใดตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ด้านแรงงานหรือไม่ ให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้รับผิดชอบพิจารณาตามข้อเท็จจริงที่รวบรวมได้ โดยอาศัยความช่วยเหลือและความคิดเห็นจากหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน หรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง (ดูตามบันทึกข้อตกลงฯ ระดับพื้นที่นั้น ๆ)

ในกรณีได้รับแจ้งเหตุว่า อาจมีการค้ามนุษย์ด้านแรงงานในสถานบริการ สถานประกอบกิจการ หรือสถานที่อื่นใด ที่มีขนาดใหญ่ หรืออาจมีผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ด้านแรงงานเป็นจำนวนมาก การดำเนินการเพื่อให้ความช่วยเหลือให้คำนึงถึงความปลอดภัย กระบวนการ และวิธีการในการคัดแยกผู้เสียหาย และสถานที่ที่จะนำตัวผู้เสียหายไปไว้ในความดูแล ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของกระทรวงแรงงานอาจประสานงานเพื่อขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เพื่อดำเนินการดังกล่าวก็ได้

ส่วนของการดำเนินคดีต่อผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ด้านแรงงานนั้น หากไม่ได้รับอนุญาต เป็นหนังสือจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ก็ห้ามมิให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีกับผู้เสียหาย จากการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน ในความผิดฐานเข้ามา - ออกไป หรืออยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับ อนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองฐานแจ้งความเท็จต่อเจ้าพนักงาน ฐานปลอมหรือใช้ซึ่ง หนังสือเดินทางปลอม ตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีเฉพาะที่เกี่ยวกับการติดต่อ ชักชวน แนะนำตัว ติดตามหรือรับเร้าบุคคล เพื่อค้าประเวณี และการเข้าไปมั่วสุม ในสถานการค้าประเวณี เพื่อค้าประเวณี ความผิดฐานเป็นคน ต่างตัวทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว (พระราชบัญญัติ ป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2551 มาตรา 41)

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ หรือเพื่อให้ผู้เสียหายจาก การค้ามนุษย์ด้านแรงงาน ได้รับการรักษาพยาบาล การบำบัดฟื้นฟู และการเรียกร้องสิทธิในฐานะ ผู้เสียหาย พนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2551 อาจดำเนินการให้มีการผ่อนผันให้ผู้เสียหายนั้นอยู่ในราชอาณาจักรได้ เป็นการชั่วคราว และได้รับ อนุญาตให้ทำงานเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายได้ ทั้งนี้ให้คำนึงถึงเหตุผลทางด้านมนุษยธรรมเป็น หลัก (พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2551 มาตรา 37)

เพื่อเป็นการคุ้มครองผู้เสียหายหรืออาจจะเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน ให้ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องต้องรักษาความลับ และห้ามมิให้อนุญาตหรือจัดให้ผู้หนึ่งผู้ใดดำเนินการใน ลักษณะใดลักษณะหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(ก) บันทึกรูปภาพ แพร่ภาพ พิมพ์รูป หรือบันทึกเสียง แพร่เสียง หรือสิ่งอื่นที่สามารถแสดงว่า บุคคลใดเป็นผู้เสียหายจากการกระทำ ความผิดฐานค้ามนุษย์ ทั้งนี้ ไม่ว่าขั้นตอนใด ๆ

(ข) โฆษณาหรือเผยแพร่ข้อความ ซึ่งปรากฏในทางสอบสวนของพนักงานสอบสวนหรือในทาง พิจารณาคดีของศาลที่ทำให้บุคคลอื่นรู้จักชื่อตัว ชื่อสกุลของผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานค้า มนุษย์หรือบุคคลในครอบครัวผู้เสียหาย ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยสื่อสารสนเทศประเภทใด

(ค) โฆษณาหรือเผยแพร่ข้อความ ภาพหรือเสียง ไม่ว่าโดยสื่อสารสนเทศประเภทใด เปิดเผย ประวัติ สถานที่อยู่ สถานที่ทำงาน หรือสถานศึกษาของบุคคลซึ่งเป็นผู้เสียหายจากการกระทำ ความผิดฐานค้ามนุษย์

ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการกระทำที่ผู้กระทำจำต้องกระทำเพื่อประโยชน์ของทางราชการในการ คุ้มครองหรือช่วยเหลือผู้เสียหายหรืออาจจะเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน หรือ ผู้เสียหายหรืออาจจะเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ด้านแรงงานยินยอมโดย บริสุทธิ์ใจ (พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2551 มาตรา 56)

ในกรณีที่เป็นแรงงานเด็ก ไม่ว่าจะเป็เด็กไทยในประเทศ เด็กไทยในต่างประเทศ เด็กต่างด้าว หรือเด็กที่ไม่ได้มีสัญชาติไทยแต่อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรหรือเคยมีภูมิลำเนา หรือมีสถานะอยู่อาศัยในราชอาณาจักร หากตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน ให้เจ้าหน้าที่กระทรวงแรงงานดูแลเด็กเป็นกรณีพิเศษ และจัดให้อยู่ในสถานที่เหมาะสมไม่ปะปนกับกลุ่มแรงงานที่กระทำผิดทั่วไป ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของเด็ก และประสานส่งต่อสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด หรือกรมกิจการเด็กและเยาวชน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์โดยเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อดำเนินการ ตามหลักการว่าด้วยการคุ้มครองเด็กในคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

จากภาพรวมของการศึกษาการนำนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ปีงบประมาณ พ.ศ.2558-2563 มาปฏิบัติใช้พบว่าแต่ละหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติยังคงมีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการร่วมกัน เช่น ระบบการจัดเก็บฐานข้อมูล มาตรฐานในการตรวจและดำเนินคดี เช่น อาจจะมีการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และผลการดำเนินโครงการในบางโครงการอาจจะยังไม่มีผลการนำไปปฏิบัติในรูปธรรม เป็นต้น

ปัญหาเหล่านี้ถือว่าเป็นอุปสรรคที่สำคัญในการดำเนินการเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย พร้อมทั้งระบบการติดตามและประเมินผลยังไม่มีผลที่เป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพมากพอ ที่จะนำมาใช้เป็นฐานข้อมูลเพื่อพัฒนากฎหมายและนโยบายหรือแผนงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผู้วิจัยจะนำเสนอในข้อต่อไป

4.4 ปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายไปปฏิบัติ

จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายและแผน ฯ ฉบับนี้ไปปฏิบัติ นั้นผู้วิจัยได้ข้อค้นพบในส่วนของประเด็นปัญหาและอุปสรรคที่ปรากฏในกระบวนการและขั้นตอนการนำไปปฏิบัติ ที่มีที่มาจากปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก รวมไปถึงสิ่งที่อยู่นอกเหนือความสามารถในการควบคุมขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งข้อค้นพบที่เห็นได้ชัดมากที่สุดคือ ปัญหาจากตัวนโยบายและแผนฯ ที่ไม่ได้กำหนดขอบข่ายหน้าที่ปฏิบัติให้กับหน่วยงานอย่างชัดเจน ซึ่งอาจทำให้ตัวผู้ที้นำนโยบายและแผนฯ ฉบับนี้ไปปฏิบัติเกิดความสับสนระหว่างการนำไปปฏิบัติได้ ถึงแม้ว่าหลายหน่วยงานที่นำไปปฏิบัติ นั้น จะมีการจัดทำแนวทางปฏิบัติหรือแผนการปฏิบัติการออกมาเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจน แต่ปัญหาก็ได้เกิดขึ้นอีกครั้ง เนื่องจากตัวผู้ที้นำนโยบายไปปฏิบัติ หรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานนั้น ๆ ไม่สามารถผลักดันการแก้ไขได้อย่างเต็มที่ หรือจะเป็น

ปัญหาในส่วนของจำนวนบุคลากร อัตราการโยกย้าย การลาออก การสับเปลี่ยนตำแหน่ง/องค์กรของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานภาคีหลัก ประกอบกับสภาวะการแทรกแซงทางอ้อมจากองค์กรภายนอกทั้งในและนอกประเทศ ซึ่งปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดปัญหาและอุปสรรคนี้เกิดขึ้นภายใต้ความหลากหลายของวิถีการปฏิบัติ มมองมุ่มต่าง การวิเคราะห์และตีความปัญหาและแนวทางในการนำไปปฏิบัติ รวมถึงการมองปลายทางที่แตกต่างกันของแต่ละองค์กร ผู้วิจัยจึงจำแนกลักษณะของปัญหาออกเป็น 2 ลักษณะดังต่อไปนี้

4.4.1 ปัญหาและอุปสรรคที่ปรากฏจากตัวนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย

จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้พบข้อเท็จจริงที่สอดคล้องกันอยู่ภายใต้ต้นนโยบายและแผนระดับชาติฯ ฉบับนี้ คือ ความชัดเจนในรายละเอียดของนโยบายและแผนระดับชาติ ความชัดเจนในรายละเอียดของแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการสำหรับการดำเนินการด้านการจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายของหน่วยงานต่าง ๆ ปฏิเสธไม่ได้เลยว่าผู้กำหนดนโยบายและแผนฯ รวมไปถึงผู้กำหนดแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการนั้นส่วนใหญ่ คือ ผู้ที่นั่งทำงานอยู่ส่วนกลางของการบริหารตามหลักการของบริหารราชการส่วนกลางที่เป็นการรวมอำนาจ (centralization of power) แล้วจึงค่อย ๆ จำแนกหน่วยการกำหนดนโยบายและหน่วยการจัดบริการออกจากกัน (separation of policy operation units) ซึ่งการกำหนดนโยบายและแนวทางในการปฏิบัติในรูปแบบนี้จะส่งผลกระทบต่อการนำนโยบายและแผนไปปฏิบัติเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดรายละเอียดในนโยบายแบบภาพกว้าง ไม่ได้จำเพาะเจาะจงเฉพาะปัญหาใดปัญหาหนึ่ง แต่หมายรวมถึงความต้องการในการแก้ปัญหาในภาพรวม

CHULALONGKORN UNIVERSITY

“ ตอนแรกเริ่มของการได้รับคำสั่งว่ามีนโยบายและแผนระดับฯ ฉบับนี้ ก็ยังสับสนในรายละเอียดอยู่ เพราะปกติเราก็มีการตรวจแรงงานเด็กอยู่แล้ว ในความคิดส่วนตัวเหมือนนโยบายตัวนี้มีมาเพื่อขยายความคำว่าแรงงานเด็กเฉย ๆ นะ แนวในการปฏิบัติของพี่ก็คล้ายเดิมเลย คือการไปตรวจสอบสถานประกอบกิจการ ตรวจสอบเอกสาร วิเคราะห์พาสปอร์ต ถึงแม้ว่าจะมีการขยายความหมายเพิ่มเติม แบ่งแยกประเภทมาแล้ว แต่ในพื้นที่จังหวัดทะเลแบบนี้ มันก็มีปัญหาแบบนี้มานานแล้วเหมือนกัน ซึ่งเราก็ไม่ได้นั่งเฉยนะก็ตามที่กล่าวไปข้างต้นนะแหละ ตรวจแรงงานเด็กในสถานประกอบกิจการแปรรูปอาหารทะเลเราก็ต้องตรวจอยู่แล้ว”

(ตัวแทนเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการกระทรวงแรงงาน)

“รายละเอียดของนโยบายไม่ชัดเจนมากพอที่จะบอกว่าใครควรทำอะไร เหมือนไม่ได้จำเพาะเจาะจงเฉพาะแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่เกี่ยวกับแรงงานเด็กในอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารทะเลโดยตรง แนวปฏิบัติคล้ายกันเลยของทุกหน่วยงานภาครัฐ เวลาไปลงตรวจแต่ละครั้งก็รวมทีมกันขึ้นมา พอไปถึงเจอปัญหาที่วิเคราะห์ร่วมกัน ถ้าพิสูจน์รูปคดีแล้วเป็นแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายจริง ๆ ที่เป็นกลุ่มเด็กข้ามชาติ จึงแต่ละหน่วยงานก็เลือกที่จะหยิบหน้าที่ของตนเองออกมาชั้นที่ 1 ของฉันเสร็จ ฉันก็ส่งต่อให้เธอชั้นที่ 2 ที่ 3 ต่อไปเรื่อย ๆ เหมือนหน่วยงานมาวางกรอบให้ชัดเจนกันในตัวเองเองเพราะลักษณะหน้างานของตนเองบังคับให้ทำแบบนั้นอยู่แล้วตัวชี้วัดตามแผนปฏิบัติการของหน่วยงานก็มีปรากฏแค่ตามนั้น”

(ตัวแทนเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการกระทรวงแรงงาน)

“การพยายามอธิบายความชัดเจนของตัวนโยบายและแผนระดับชาติฯ ให้กับนายจ้างฟังเป็นเรื่องที่ลำบากมาก ด้วยหน่วยงานของเราต้องการมุ่งเน้นให้ความรู้กับนายจ้างและลูกจ้าง แต่พอเราไปสอบถามรายละเอียดเพิ่มเติมจากตัวแทนเจ้าหน้าที่ภายในของภาครัฐเราก็ได้รับรายละเอียดที่ไม่ชัดเจนมากพอตามที่เราต้องการเหมือนกันรู้แค่ตามที่กฎกระทรวงกำหนดมา โทษที่กฎหมายกำหนดมา แต่ในส่วนของแนวปฏิบัติร่วมรายละเอียดต่าง ๆ เวลาจะลงไปตรวจแต่ละที่ บางทีก็ยังคงต้องทำความเข้าใจร่วมกันอยู่เลย มันเหมือนการกำหนดนโยบายเพื่อแก้ปัญหาที่ปลายเหตุนะบางที”

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่)

นอกเหนือไปจากความไม่ชัดเจนในตัวนโยบายและแผนนั้น แนวทางในการปฏิบัติผ่านการกำหนดตัวชี้วัดที่ตายตัว พร้อมทั้งภาพจำของหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ที่ยึดติดกับคำว่าจำนวนเป้าในการทำงานนั้น ก็อาจไปมีส่วนในการบิดเบือนรายละเอียดในการนำนโยบายและแผนระดับชาติฯ ฉบับนี้ ไปปฏิบัติจริง

“หน่วยงานในพื้นที่บางหน่วยงาน ก็มาตรวจสถานประกอบการที่แปรรูปอาหารทะเล ไตรมาสละสามสี่ครั้งตามจำนวนเป้าที่เขาตั้งไว้ ในอดีตที่มีปัญหาเวลาไปเจอแรงงานเด็กที่เข้าข่ายว่าจะใช้แรงงานในรูปแบบที่เลวร้าย กว่าที่จะประสานงานได้กว่าจะเข้ามาถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นก็มีความล่าช้าอยู่บ้าง อาจเพราะตัวชี้วัดของเขามีหลายตัว จึงต้องกระจายไปทำงานในภาคส่วนอื่นบ้างหรือเปล่า เราก็ไม่แน่ใจ”

(เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่)

“ในการปฏิบัติงานแต่ละครั้ง เราก็จะมีตัวชี้วัดตามแผนการปฏิบัติของหน่วยงาน เพื่อให้ปฏิบัติได้ง่ายขึ้น ซึ่งส่วนกลางก็จะกำหนดมาให้อีกที บางครั้งการต้องมาลงรายละเอียดในตัวนโยบายหรือแผนงาน ก็อาจก่อให้เกิดการปฏิบัติงานที่ล่าช้าได้ เพราะแนวปฏิบัติเกี่ยวกับแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายก็คล้ายกับแนวปฏิบัติการใช้แรงงานเด็กที่ผิดกฎหมาย”

(เจ้าหน้าที่ภาครัฐในพื้นที่ที่นำนโยบายและแผนฯไปปฏิบัติ)

จากการกล่าวไปข้างต้นนั้นทำให้พบกับปัญหาที่แทรกซึมอยู่อีกหนึ่งอย่างคือ การที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติมองสภาพปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายในรูปแบบเดียวกันกับการใช้แรงงานเด็กที่ผิดกฎหมาย ทำให้มองว่าการศึกษารายละเอียดของนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ไม่ได้มีความจำเป็นนัก และจากการที่ส่วนกลางกำหนดตัวชี้วัดและเป้าประสงค์ในการทำงานในรูปแบบของตัวเลขอาจเป็นเหรียญสองด้านในการนำนโยบายและแผนระดับชาติฯ ฉบับนี้มาปฏิบัติ การดำเนินงานของหน่วยงานแต่ละหน่วยงานอาจมองถึงยอดตัวเลขที่ต้องทำให้สำเร็จมากกว่าการมองถึงการแก้ไขปัญหาที่แท้จริง ข้อเท็จจริงนี้จึงส่งผลให้ผู้วิจัยค้นพบปัญหาและอุปสรรค ดังจะกล่าวต่อไป

โดยสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 หัวข้อย่อยดังนี้

4.4.2 ปัญหาและอุปสรรคที่ปรากฏจากความร่วมมือระหว่างองค์กรที่นำนโยบายและแผนระดับชาติแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายและแผนระดับชาติฯ ไปปฏิบัตินั้น หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องถือเป็นตัวแสดงหลักที่สำคัญ ดังที่กล่าวไปข้างต้นว่า หน่วยงานแต่ละหน่วยงานมักมีขอบเขต และขอบข่ายงานประจำของตนเองไว้เป็นทุนเดิมอยู่แล้ว การนำนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายมาปฏิบัติจึงเป็นเสมือนนโยบายที่ต้องปฏิบัติเพิ่มจากสิ่งที่มีอยู่แล้ว คือการขจัดการใช้แรงงานเด็กที่ผิดกฎหมาย รวมไปถึงการทำความเข้าใจในเป้าประสงค์ หรือวัตถุประสงค์ของการจัดปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายนั้นตั้งอยู่บนพื้นฐานของขอบข่ายหน้าที่ของหน่วยงานตนเอง กอปรกับการเกิดสภาวะทางการเมืองแทรกแซงภายในองค์กร และระหว่างองค์กรที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการขับเคลื่อนแผนงาน การดำเนินนโยบายให้เป็นไปตามเป้าหมายในบางเป้าหมาย จึงเป็นการดำเนินการที่เกิดปัญหาระหว่างภายในและภายนอกองค์กร

“ต้องทำความเข้าใจก่อนว่าแต่ละหน่วยงานของกระทรวงแรงงานที่เกี่ยวข้องจะมีตัวชี้วัดความสำเร็จอย่างชัดเจน แบ่งตามยุทธศาสตร์ที่นำมาปฏิบัติ ในหลายครั้งคำว่าสำเร็จตามเป้าของเขาและของเราไม่เท่ากันอยู่แล้ว เหมือนกระทรวงแรงงานก็มุ่งเน้นที่จะจัดปัญหาได้อย่างเข้มข้น กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ก็มุ่งเน้นที่จะให้การคุ้มครองตัวเหยื่อก่อนส่งตัวกลับประเทศต้นทาง เป็นต้น เห็นได้ชัดว่าเรามีกรอบการปฏิบัติที่ชัดเจน แต่ถ้าเหมือนหน่วยงานอื่น ๆ ภายในภาคีเครือข่ายบางหน่วยงานก็ไม่ได้มีการจัดเตรียมตัวชี้วัดความสำเร็จอย่างชัดเจน ทำให้ไม่สามารถทราบได้ว่าบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายและแผนระดับชาติได้อย่างครบถ้วนหรือไม่ ”

(ตัวแทนข้าราชการผู้บริหารระดับสูงของกรมสวัสดิการและคุ้มครอง
แรงงาน กระทรวงแรงงาน)

“เป้าหมายในการทำงานของแต่ละหน่วยงานแตกต่างกัน เหมือนของกองบังคับปราบปรามการค้ามนุษย์ ก็มุ่งเน้นในด้านการช่วยสอบสวน สืบสวน ปราบปราม พร้อมบังคับใช้กฎหมายร่วมกับเจ้าหน้าที่ตำรวจในพื้นที่นั้น ๆ ถ้าถามว่ามีตัวชี้วัดความสำเร็จในการเอนโยบายและแผนฯ ฉบับนี้มาปฏิบัติสำเร็จหรือไม่สำเร็จ เราก็ไม่สามารถตอบได้อย่างชัดเจน เพราะเป้าหมายที่แท้จริงของเราคือการปราบปรามและป้องกันไม่ให้เกิดการค้ามนุษย์ ซึ่งแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายก็อยู่ในชุดย่อยและเป็นกลุ่มเปราะบางที่เรามุ่งเน้นอยู่แล้ว เราจึงมองว่ามั่นใจสามารถปฏิบัติได้โดยหลักปฏิบัติทั่วไปตามกฎหมายสากลที่ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์และอาชญากรรมข้ามชาติว่าด้วยการค้าแรงงานหญิงและเด็กที่คาบเกี่ยว”

(ตัวแทนเจ้าหน้าที่กองบังคับปราบปรามการค้ามนุษย์)

“การเน้นไปที่การคุ้มครองเหยื่อ ไม่ว่าจะเป็นแรงงานเด็กธรรมดา หรือแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย การน่านโยบายและแผนระดับชาติฯ มาเพื่อปฏิบัติ นั้น เราจึงกำหนดเป้าหมายตัวชี้วัดให้ลือไปกับหน่วยงานหลักคือกระทรวงแรงงาน แต่ ณ สุดท้ายแล้วเราก็ไม่ได้ดูจำนวนเด็กข้ามชาติที่ตกเป็นเหยื่อหรือก ว่าลดลงไปเท่าไร เราจะดูแค่ว่ารายงานสถานการณ์การใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายมีทิศทางไปในรูปแบบไหน ผลการประเมินโดยรวมดีไหม มีการให้ความคุ้มครองมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมมาเพื่อปรับปรุงและพัฒนาจากหน่วยงานอื่นบ้างไหม ซึ่งปัญหาจริง ๆ มันน่าจะอยู่ที่การ

รวบรวมข้อมูลกันระหว่างองค์กรเพื่อจัดเก็บในฐานข้อมูล โดยส่วนตัวการมองว่าอาจจะเพิ่มจำนวนรอบในการติดตามประเมินผลประจำปี ”

(ตัวแทนข้าราชการระดับสูง กรมกิจการเด็กและเยาวชน กระทรวงการ
พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์)

“การกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จ และการจัดรูปแบบการเรียนรู้เป็นหนึ่งในหน้าที่หลักขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศประจำประเทศไทย แต่ทั้งนี้องค์กรของเราก็ได้รับการมอบหมายมาในอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งคณะอนุกรรมการ ฯ และกระทรวงแรงงานก็ได้ยอมรับตัวชี้วัดไปทำงานอย่างผสมผสานกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในส่วนของการเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจให้กับผู้นำนโยบายไปปฏิบัตินั้นก็จะมีหลักสูตรเบื้องต้น เช่น การอบรมพนักงานการตรวจแรงงานให้กับข้าราชการหรือพนักงานตรวจแรงงานที่บรรจุใหม่ และที่ผ่านมามีการติดตามผลของเราก็จะทำการติดตามผลผ่านสำนักงานสถิติแห่งชาติ และรับผลการรายงานมาจากกระทรวงแรงงาน จึงทำให้ไม่ค่อยได้ติดต่อกับหน่วยงานภาคีเครือข่ายอื่นที่ร่วมด้วยสักเท่าไรนัก”

(ตัวแทนเจ้าหน้าที่องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ)

“สำหรับผมความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกันเอง หรือกับ NGOs และ/หรือ องค์กรระหว่างประเทศต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องนั้น ซึ่งจริง ๆ ก็ล้วนมีเป้าหมายและวัตถุประสงค์เดียวกันคือการจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายภายในประเทศไทยให้หมดสิ้น ความราบรื่นในการร่วมมือจึงไม่ค่อยมีปัญหาเท่าที่ควรนัก แต่ที่ทุกองค์กรมองเห็นว่าเรามีปัญหาอาจจะเป็นส่วนหนึ่งของทัศนคติส่วนบุคคล ซึ่งในส่วนนั้นมันเป็นสิ่งที่อยู่เหนือการควบคุม แต่ถึงอย่างไร ผมก็มองเห็นว่าความร่วมมือระหว่างกัน คือการเกื้อกูลกันอยู่ดี”

(ตัวแทนเจ้าหน้าที่กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานกระทรวงแรงงาน)

กล่าวโดยสรุปคร่าว ๆ ในปัญหาและอุปสรรคที่ปรากฏจากองค์กรที่นำนโยบายและแผนระดับชาติแผนระดับชาติเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายไปปฏิบัติ คือ การที่หน่วยงานต่าง ๆ เมื่อรับนโยบายและแผนระดับชาติฯ มาปฏิบัติใช้ในองค์กรของตนเองแล้วก็เลือกปฏิบัติเฉพาะในส่วนที่ตนเองเกี่ยวข้อง โดยทำงานเป็นระบบลูกโซ่ คือ เมื่อทำงานในโซ่ตัวที่ 1 เสร็จจึงส่งต่อให้หน่วยงานโซ่ตัวที่ 2 ต่อ และส่งต่อไปเรื่อย ๆ จนกว่าจะครบเป็นกระบวนการ โดยการได้รับ

สนับสนุนจากองค์กรพัฒนาเอกชนและองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งผู้วิจัยจะกล่าวถึงปัญหาและอุปสรรคในเรื่องของความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่นำนโยบายและแผนระดับชาติฯ ไปปฏิบัติ

4.4.3 ปัญหาและอุปสรรคที่ปรากฏจากปัจจัยภายนอกที่ไม่สามารถควบคุมได้

ผู้วิจัยได้พบเจอปัญหาและอุปสรรคอีกหนึ่งปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการทำงาน คือ ส่วนของปัญหาที่ปรากฏจากปัจจัยภายนอกซึ่งทำให้หน่วยงานที่นำนโยบายและแผนระดับชาติฯ ไปปฏิบัตินั้นไม่สามารถควบคุมได้ ซึ่งผู้วิจัยได้คัดเลือกมาจากผลการศึกษาดังต่อไปนี้

“ในแต่ละหน่วยงานจะมีความลำบากในการดำเนินการ หน่วยงานของเรา ก็เช่นกันเนื่องจากไม่สามารถจำเพาะเจาะจงที่จะปฏิบัติเฉพาะหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งได้ เหมือนกับปัญหาแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายนั้น เราก็ไม่สามารถจัดโครงการหนึ่งโครงการเพื่อวัตถุประสงค์เกี่ยวกับปัญหานั้นโดยตรงได้ 100% อันเนื่องจากตัวงบประมาณที่เราได้รับมามากจะผูกพันกับกิจกรรมปกติ เราจึงมีความจำเป็นต้องบูรณาการงานร่วมกับเรื่องอื่น”

(ตัวแทนข้าราชการผู้บริหารสังกัดกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน
กระทรวงแรงงาน)

“การตรวจเอกสาร หลักฐานที่ใช้ประกอบในการเข้ามาทำงานภายในประเทศของลูกจ้างแรงงานต่างด้าว นั้น ทำให้เราเกิดความคลางแคลงใจอยู่บ่อยครั้ง ผมเคยเจอเคสตอนไปตรวจโรงงานแปรรูปอาหารทะเล นั่งกะ นั่งชุดเกล็ด นั่งคัดแยกปลากันเป็นแถวเลย หน้าตาเขาเด็กมาก แต่พอตรวจบัตรประชาชน ละถามอายุก็บอกว่า 20 อายุ 20 เราก็ถามเขาต่อว่าใครสอนให้พูดมาอายุ 20 ทำไม่เด็กขนาดนี้ เขาก็ยังยืนยันว่าอายุเท่านั้นเพราะตัวเอกสารเขามี เราเลยไม่ได้สอบถามอะไรต่อ จนผ่านมาจะครึ่งปี เขาเข้ามาร้องเรียนว่าไม่ได้ค่าจ้างตามจำนวน พอเข้าสู่กระบวนการสอบสวนอีกครั้งหนึ่งรอบนี้อายุ 15 เสียอย่างนั้น นายจ้างพอรู้ก็ตกใจใหญ่อยู่ดี ๆ ก็แจ้งพ้อแตกได้คดีจ้างแรงงานเด็กเพิ่มไปอีก 1 คดี นอกเหนือจากเรื่องการจ่ายค่าจ้างที่ไม่เป็นธรรม ”

(ตัวแทนเจ้าหน้าที่มูลนิธิเครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน)

“อีกหนึ่งปัจจัยที่ทำให้การดำเนินการจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายเกิดปัญหาอยู่แทบทุกปี คือการที่สหรัฐอเมริกาได้ทำการเพิ่มเติม เปลี่ยนแปลง

ตัวชี้วัดความสำเร็จอยู่บ่อยครั้ง ซึ่งในหลายครั้งประเทศไทยได้จัดทำรายงานสถานการณ์แล้ว แต่มีกฎเกณฑ์เปลี่ยนแปลงขึ้นมา ก็ต้องนำมาประมวลผลในครั้งใหม่ ในตอนที่เริ่มนำนโยบายและแผนระดับชาติฯ เฟส 2 มาใช้ แม้กระทั่งการจำกัดและนิยามอายุของเด็กในการทำงานแต่ละประเภทบางที่ยังสับสนกันอยู่เลย เพราะเขาก็ออกเกณฑ์ตามสภาพแวดล้อมภูมิภาค”

(ตัวแทนข้าราชการผู้บริหารสังกัดกรมสวัสดิการและ
คุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน)

“อัตราการเปลี่ยนแปลง โยกย้าย สับเปลี่ยน และลาออกของพนักงานตรวจแรงงานยังมีอัตราที่สูงอยู่ ซึ่งปัจจัยนี้เราไม่สามารถควบคุมได้เลย ปัญหานี้ไม่ได้เป็นแค่กรมหรือหน่วยงานทางด้านภาครัฐนะ องค์กรแรงงานระหว่างประเทศก็เจอ พอเปลี่ยนหัวหน้าโครงการผู้กำกับดูแลก็ต้องใช้ระยะเวลาในการทำความเข้าใจกันสักพัก พอเริ่มทำงานเข้ากันได้ เขาเข้าใจปัญหาเรา เราเข้าใจความต้องการของเขา เขาก็ต้องสับเปลี่ยนโยกย้ายภูมิภาคอีกแล้ว”

(ตัวแทนข้าราชการผู้บริหารสังกัดกรมสวัสดิการและคุ้มครอง
แรงงาน กระทรวงแรงงาน)

“การจัดเก็บฐานข้อมูลที่ต่างคนต่างจัดเก็บกัน หรือบางหน่วยงานก็ไม่ได้จัดเก็บข้อมูลไว้เป็นรูปแบบฐานข้อมูล กว่าจะได้ข้อมูลมาก็ล่าช้าไปบ้างบางส่วน และหลายครั้งที่หน่วยงานก็เข้าถึงข้อมูลได้ บางหน่วยงานก็เข้าถึงไม่ได้ทำให้การแบ่งปันข้อมูลเพื่อนำไปใช้ในการต่อยอดนั้นเป็นเรื่องที่ยุ้งยากและซับซ้อน”

(ตัวแทนเจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน)

จากข้อมูลที่ได้กล่าวไปทั้งหมดนั้นเป็นตัวอย่งคำสัมภาษณ์ที่ผู้วิจัยลงพื้นที่เก็บข้อมูลจนได้เป็นข้อค้นพบของงานวิจัย สะท้อนให้เห็นปัจจัยที่เป็นตัวแปรที่ยากต่อการควบคุมของเจ้าหน้าที่ผู้นำนโยบายและแผนระดับชาติฯ ไปปฏิบัติ และส่งผลกระทบต่อตรงต่อการปฏิบัติงานซึ่งไม่ได้กระทบแค่หน่วยงานเดียว

จากผลการศึกษาที่ได้เก็บข้อมูลในภาคสนามประกอบรวมกับการทบทวนวรรณกรรม ผู้วิจัยได้สังเคราะห์สรุปว่า การนำนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่

เลวร้ายไปปฏิบัติในกิจการอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารทะเล ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการนำนโยบายและแผนระดับชาติฯ ไปปฏิบัติในกิจการอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารทะเล อภิปรายผลการศึกษาได้ใน 3 ประเด็นสำคัญที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์งานวิจัย ดังนี้

4.3 ประเด็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่มีผลในการกำหนดนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายอยู่ 2 ปัจจัย ในมุมมองทางอาชญาวิทยา ผ่านมุมมองทฤษฎีการตกเป็นเหยื่อวิทยา (Victimology) ที่อธิบายถึงการตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม โดยในกรณีการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายนั้น สามารถวิเคราะห์ห้อออกมาได้ 2 ประเด็นคือ

4.3.1. ตัวเด็กที่ตกเป็นเหยื่อแก่นายจ้าง/นายหน้าที่นำพาเข้าประเทศ คือ การที่เด็กโดนหลอกลวง หรือการที่ครอบครัวบังคับให้เข้ามาทำงานภายในประเทศในรูปแบบที่ผิดกฎหมาย ได้รับการเอาเปรียบ ทั้งในเรื่องของค่าจ้าง สภาพการทำงานและเวลาการทำงานที่เกินกว่ากฎหมายกำหนดให้เด็กสามารถทำได้

4.3.2. ตัวเด็กที่ตกเป็นเหยื่อของตนเอง กล่าวคือ ตัวเด็กเต็มใจที่จะเดินทางเข้าประเทศมาเพื่อทำงาน โดยยอมรับสภาพไม่ว่าตัวงานนั้นจะเป็นรูปแบบใดก็ตาม

4.3.3 นายจ้างก็สามารถเป็นตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมผ่านการกระทำของตนเอง นายจ้างที่ตกเป็นเหยื่อต่อเด็ก คือ การที่เด็กข้ามชาติมีการปลอมแปลงเอกสาร หรือปลอมแปลงอายุ เพื่อให้สามารถเข้าทำงานได้อย่างถูกกฎหมายภายในประเทศ ทั้งนี้หมายรวมถึงทั้งเด็กที่นายหน้าเป็นผู้นำเข้ามา และกรณีที่เด็กที่ลักลอบเข้ามาภายในประเทศด้วยตนเอง

และการกระทำของนายจ้าง เพราะเด็ก เป็นเหยื่อที่มีความอ่อนแอทางชีวภาพและมีความอ่อนแอทางด้านสังคม และทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผล (Rational Choice) ที่อธิบายการตัดสินใจ การคิด ก่อนที่ตัวเด็กจะเลือกกระทำผิด โดยมีความเชื่อว่าผู้กระทำผิดจะคำนวณถึงต้นทุนในการกระทำผิดว่ามีน้อยกว่าผลเสียที่จะได้รับแล้วจึงลงมือกระทำผิด

4.4 ประเด็นเกี่ยวกับการนำนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายไปปฏิบัติ เพื่อการนำมาวิเคราะห์ผ่านแนวคิดในการจัดการละเมิด และทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผ่านการวิเคราะห์ตัวแบบของนโยบายแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบบน - ล่าง โดยการมองภาพในการนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมไปถึงการวิเคราะห์กลไกความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่อหน่วยงานผ่านแนวคิดทฤษฎีชุมชนนโยบาย

4.5 ประเด็นเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายไปปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาและอุปสรรคจากตัวผู้นำนโยบายไป

ปฏิบัติ ปัญหาและอุปสรรคจากตัวนโยบายเอง หรือปัญหาและอุปสรรคจากการปฏิบัติงานร่วมกันหลายภาคส่วน

4.5 ประเด็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย

ผลการการศึกษาที่ได้ทำการเก็บข้อมูลในภาคสนามจากบทที่ 4 เมื่อนำสภาพปัญหาการละเมิดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายมาวิเคราะห์พบว่า มีปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการก่อตัวนโยบายและแผนระดับชาติฯ ฉบับนี้คือ

4.5.1 การให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 182 ด้วยการห้ามและการดำเนินการโดยทันทีเพื่อขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก ซึ่งมาตราที่ 6 ของอนุสัญญาดังกล่าว ได้ระบุไว้ว่า

1. สมาชิกแต่ละประเทศต้องกำหนดและปฏิบัติตามแผนงานดำเนินการเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็กโดยถือเป็นภารกิจที่สำคัญเร่งด่วน
2. แผนงานดำเนินการเช่นนั้นต้องกำหนดและปฏิบัติโดยการหารือกับหน่วยงานของรัฐบาล และองค์การนายจ้าง และองค์การคนงานที่เกี่ยวข้องโดยคำนึงถึงความเห็นของกลุ่มอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องตามที่สมควร การให้สัตยาบันและการออกข้อกำหนดกฎหมายภายในประเทศจึงเป็นการปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ

4.3.2 การละเมิดสิทธิเด็กข้ามชาติเพื่อใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายในสถานประกอบการแปรรูปอาหารทะเล ซึ่งเมื่อนำมาวิเคราะห์ในมุมมองทางอาชญาวิทยา ผ่านมุมมองทฤษฎีการตกเป็นเหยื่อวิทยา (Victimology) ที่อธิบายถึงการตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม ในกรณีการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายนั้น ตัวเด็กสามารถตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมผ่านการกระทำของตนเองและการกระทำของนายจ้าง เพราะเด็ก เป็นเหยื่อที่มีความอ่อนแอทางชีวภาพและมีความอ่อนแอทางด้านสังคม

ในกรณีที่ตัวเด็กตกเป็นผู้เสียหายผ่านการกระทำของนายจ้าง หมายถึง การที่ตัวเด็กประสบกับการทำร้าย ล่วงละเมิด และได้รับความเสียหายทั้งต่อร่างกาย จิตใจ ทรัพย์สิน หรืออื่น ๆ โดยตรง จากการกระทำที่ผิดกฎหมายของนายจ้าง เช่น การบังคับให้ทำงานในสภาพแวดล้อมที่ไม่เหมาะสมทั้งสภาพอากาศ และบริเวณสภาพแวดล้อมโดยรอบ หรือจะเป็นการละเมิดต่อทรัพย์สินส่วนบุคคล เช่น การยึดบัตรประจำตัวคนต่างด้าว สำเนาทะเบียนบ้าน หรือเอกสารอื่น ๆ ที่สามารถใช้ในการทำธุรกรรมได้ รวมไปถึงบัตรเอทีเอ็ม (หากมี) และการจ่ายค่าจ้างที่ต่ำกว่ามาตรฐานที่กฎหมายกำหนด ยิ่งไปกว่านั้นเด็กที่ถูกบังคับใช้แรงงานมักพบกับสภาพการกดขี่ข่มเหงจากนายจ้าง ซึ่งอาจมีการทำร้ายร่างกายร่วมด้วย จากที่ได้กล่าวไปข้างต้นว่าการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย เด็กที่ตก

เป็นเหยื่อนั้นส่วนใหญ่จัดอยู่ในชนิดเหยื่อที่มีความอ่อนแอทางชีวภาพและเหยื่อที่มีความอ่อนแอทางสังคม

ทั้งนี้จากการมองผ่านมุมมองแนวคิดเกี่ยวกับการตกเป็นเหยื่อนั้นพบว่าตัวเด็กที่ตกเป็นเหยื่อนั้นอาจกลายเป็นผู้ที่พฤติกรรมแสดงออก (Active Participation) เพราะเด็กข้ามชาติที่เดินทางเข้าทำงานในประเทศไทยส่วนใหญ่มีความเต็มใจและสมัครใจที่จะเข้าร่วมการทำงานเอง หรือที่เรียกว่าอาชญากรรมที่เหยื่อมีส่วนร่วม (Victim Participation Crime) โดยลักษณะเช่นนี้สามารถอธิบายเพิ่มเติมผ่านทฤษฎีทางอาชญาวิทยาได้ดังต่อไปนี้ คือ ทฤษฎีการเลือกอย่างเป็นเหตุเป็นผล (Rational Choice) ที่อธิบายการตัดสินใจ การคิด ก่อนที่ตัวเด็กจะเลือกกระทำผิด โดยเด็กที่ยินยอมพร้อมใจที่จะมาทำงานนั้น อาจได้รับทั้งสภาวะการกดดันจากครอบครัว อันเนื่องมาจากสถานการณ์ทางการเงินภายในบ้าน หรือพ่อแม่อยากให้ลูกเข้าสู่ระบบแรงงานก่อน เพื่อเป็นการช่วยเหลือจุนเจือครอบครัวอีกทาง ข้อเท็จจริงจากทฤษฎีนี้มีความเชื่อว่าผู้กระทำผิดมักคำนวณถึงต้นทุนในการกระทำผิดมาแล้วว่าจะผลเสียต่อตัวตนเองน้อยกว่า ตนจะได้รับผลประโยชน์จากการละเมิดการกระทำผิดได้มากกว่า ซึ่งตามวัตถุประสงค์ของเด็กคือ การได้เงินเพื่อการเลี้ยงดูตนเองและครอบครัว

ในทางกลับกัน นายจ้างเองก็สามารถตกเป็นเหยื่อแก่ตัวเด็กได้ จากการเก็บข้อมูลในอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารทะเลนั้น พบว่า มีเด็กข้ามชาติจำนวนมากที่ปลอมแปลงเอกสาร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “อายุ” เพื่อให้ผ่านคุณสมบัติในการรับเข้าทำงาน กอปรกับนายจ้างไม่ได้มีการตรวจสอบเอกสารให้ละเอียดก่อนที่จะรับเข้าทำงาน และเมื่อมีการสุ่มตรวจจากหน่วยงานที่รับผิดชอบของพื้นที่นั้น ๆ ส่งผลให้นายจ้างถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย และส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของโรงงาน รวมถึงความน่าเชื่อถือในแวดวงการส่งออก ซึ่งสาเหตุส่วนใหญ่ที่ได้รับจากเด็กข้ามชาติในส่วนของ การปลอมแปลงเอกสารนั้น มาจากการแนะนำของนายหน้าผู้ที่นำเข้ามาทำงานภายในประเทศ และอีกส่วนหนึ่งคือเพื่อนที่เข้ามาทำงานก่อนและสามารถปลอมแปลงได้สำเร็จ

4.6 ประเด็นเกี่ยวกับการนำนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายไปปฏิบัติ

ตัวบนนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายนั้น เป็นประเภตนโยบายที่มีลักษณะเกี่ยวกับการกำหนด กฎ ข้อบังคับ เพื่อการดำเนินการตามวาระเร่งด่วน การนำนโยบายและแผนระดับชาติฯ ฉบับนี้ไปปฏิบัตินั้นจึงมีแนวการปฏิบัติแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติจากบนลงล่าง คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติเริ่มจากการตัดสินใจของรัฐบาลกลาง ถือว่านโยบายเป็นผลโดยตรงที่ทำให้เกิดผลลัพธ์ และไม่สนใจผลกระทบที่มาจากตัวผู้ปฏิบัติ ซึ่งรัฐบาล

ได้กำหนดให้นโยบายเป็นปัจจัยนำเข้า (Input) ส่วนการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นผลผลิต (Output) จากการวิเคราะห์นโยบายและแผนระดับชาติฉบับนี้ฯ พบว่าผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจ คือ รัฐบาลกลาง และผู้กำหนดนโยบายและแผนระดับชาติฯ นั้น ถือว่าขั้นการก่อรูปนโยบายกับการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถแยกออกจากกันเพื่อนำไปปฏิบัติได้ ซึ่งในความเป็นจริงการควบคุมตามลำดับขั้นของการนำไปปฏิบัติกระทำได้อย่าง

โดยแนวคิดที่สนับสนุนการก่อร่างนโยบายและแผนระดับชาติฉบับนี้ คือ แนวคิดในการขจัด (Abolitionist Perspective) เป็นแนวคิดที่มีเจตจำนงไม่ให้มีการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายของประเทศไทยอีกต่อไป ซึ่งสามารถอธิบายและสะท้อนถึงเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายและแผนระดับชาติฯ ฉบับนี้ได้เป็นอย่างดีถึงความมุ่งมั่นและทัศนคติในการขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่ร้ายในประเทศไทย โดยมุ่งเน้น 3 คือ

1. แนวคิดในการขจัด (Abolitionist Perspective)
2. แนวคิดในการคุ้มครอง (Protectionist Perspective)
3. แนวคิดปลดปล่อย (Liberationist Perspective)

รัฐบาลจึงให้ความสำคัญของแนวทางในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ด้วยการบัญญัติวาระเร่งด่วนลงในนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2562 - 2565 เพื่อเพิ่มระดับความสำคัญของปัญหาการค้ามนุษย์และการจ้างแรงงานต่อบุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทย โดยมีเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์คือ ให้ประชาชนปลอดภัยจากการค้ามนุษย์ และแรงงานต่างด้าว/บุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทยเข้าสู่ระบบการจ้างแรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย ได้สิทธิประโยชน์ตามกฎหมายกำหนด และมุ่งเน้นปกป้องและคุ้มครองกลุ่มเป้าหมาย โดยเฉพาะเด็กและสตรีเป็นพิเศษ และเพื่อเป็นการกระจายแนวทางในการร่วมกันแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง

เมื่อหน่วยงานภาครัฐหลักและภาคีเครือข่ายได้รับนโยบายมานั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติให้สำเร็จไม่สามารถกระทำได้โดยหน่วยงานใดหรือหน่วยงานหนึ่ง จึงก่อให้เกิดเป็นความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และตัวแทนทางสังคมที่มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายและแผนระดับชาติฉบับนี้ฯ จึงก่อให้เกิด **“ชุมชนนโยบายในการแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายในอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารทะเล”** ของพื้นที่ที่ประสบปัญหา การนำนโยบายและแผนระดับชาติฉบับนี้ไปปฏิบัติจึงเกิดความพึงพิงแนวตั้งกันระหว่างกลุ่มเครือข่าย โดยปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายนั้น มีการสร้างเครือข่ายของการทำงาน ประกอบด้วย ที่ปรึกษาด้านแรงงานหญิงและเด็ก อาสาสมัครแรงงาน สมาชิกและเจ้าหน้าที่องค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) องค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) สมาชิกสภาเทศบาล กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ ทำหน้าที่เพื่อช่วยแจ้งเบาะแสการจ้างงานโดยไม่เป็นธรรมหรือการไม่ปฏิบัติตาม

กฎหมายคุ้มครองแรงงาน แต่หน่วยงานในเครือข่ายนั้นมีลักษณะร่วมมือกันแบบเบาบาง ถึงแม้ว่าจะมีตัวช่วยอย่างเทคโนโลยีสมัยใหม่ในการสนับสนุนให้สามารถแข่งขันทันอย่างรวดเร็ว แต่ส่วนใหญ่แล้วนั้น จะถูกใช้ไปในรูปแบบของการส่งเสริมความรู้เกี่ยวกับปัญหาแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายเสียมากกว่า

ซึ่งสามารถวิเคราะห์ได้จากผลของการสัมภาษณ์ในหัวข้อปัญหาและอุปสรรคที่ปรากฏจากความร่วมมือระหว่างองค์กรที่นำนโยบายและแผนระดับชาติ ๆ นั้น ที่พบว่า การนำนโยบายมาปฏิบัติของแต่ละหน่วยงานนั้นเป็นการนำนโยบายมาปฏิบัติแบบสิ้นสุดภายในองค์กรตนเอง ดังที่ได้กล่าวไปคือ เมื่อทำงานในไต่ตัวที่ 1 เสร็จ จึงส่งต่อให้หน่วยงานไต่ตัวที่ 2 ต่อ และส่งต่อไปเรื่อย ๆ จนกว่าจะครบเป็นกระบวนการ โดยมีการสนับสนุนเสริมในด้านของข้อมูลและการลงพื้นที่จากองค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่ หรือที่เกี่ยวข้อง และองค์การระหว่างประเทศ กอปรลักษณะการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ และกลุ่มนายจ้างประจำสถานประกอบกิจการแปรรูปอาหารทะเลนั้น ยึดถือปฏิบัติหน้าที่ตามแนวปฏิบัติของตนเอง ต่างคนต่างดำเนินการแคในส่วนของตนเองเมื่อเสร็จสิ้นแล้วก็สิ้นสุด จะมีหน่วยงานที่ติดตามและประเมินผลของการนำนโยบายและแผนระดับชาติฉบับนี้ ๆ ไปปฏิบัติเพียงแค่หน่วยงานภาคีหลัก ซึ่งชุมชนนโยบายในการแก้ไขปัญหาค่าการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายในอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารทะเลมีลักษณะการร่วมมือกันแบบเบาบาง ส่งผลให้เกิดปัจจัยที่ทำให้การดำเนินนโยบายและแผนระดับชาติ ๆ เกิดปัญหาและอุปสรรค ผู้วิจัยจึงจะกล่าวในข้อต่อไป

4.7 ประเด็นเกี่ยวกับการปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายไปปฏิบัติ

ในส่วนของประเด็นปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายไปปฏิบัติ นั้น ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดปัญหาและอุปสรรคดังต่อไปนี้

4.7.1 ปัจจัยด้านความสามารถในการจัดการปัญหา

ปัจจัยทางด้านความสามารถในการจัดการปัญหานั้น มีลักษณะที่เอื้อต่อการนำนโยบายและแผนระดับชาติ ๆ ไปปฏิบัติอยู่แล้ว แต่จากผลของการศึกษา พบว่า การจัดการปัญหาของการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย มีความซับซ้อนอยู่ในส่วนของพฤติกรรมของนายจ้างและลูกจ้าง รวมไปถึงพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ที่เข้าไปตรวจสอบและดำเนินการทางกฎหมายกับสถานประกอบกิจการและตัวลูกจ้างแรงงานเด็กเอง มีปัญหาเชิงซ้อนของการดำเนินการทางกฎหมาย คือ ปัญหาการคอร์ปชั่นระหว่างการดำเนินคดี หรือก่อนที่จะเกิดการดำเนินคดีต่อผู้ที่กระทำความผิดจริง

4.7.2 ปัจจัยของลักษณะตัวนโยบายและแผนระดับชาติ

ปัจจัยของลักษณะตัวนโยบายและแผนระดับชาติ คือ ความไม่ชัดเจนในตัวขอรายละเอียดนโยบายและแผนระดับชาติฯ ฉบับนี้ การออกนโยบายและแผนระดับชาติฯ ที่ไม่เอื้อต่อการแก้ไขปัญหา การระบุภาพรวมและรายละเอียดการนำไปสู่การปฏิบัติแบบภาพกว้าง ซึ่งจากผลการศึกษาพบว่า ผู้ที่ต้องนำนโยบายและแผนระดับชาติฯ ไปปฏิบัติ นั้น ยังคงมีความสงสัยในเรื่องขอรายละเอียดการนำนโยบายไปปฏิบัติอยู่ไม่น้อย รวมไปถึงขอขยายหน้าที่ที่เจ้าหน้าที่ผู้ำนโยบายฯ ไปปฏิบัติ นั้น ต้องการให้ตัวนโยบายกำหนดขอขยายอย่างชัดเจน

4.7.3 ปัจจัยของหน่วยงานที่นำนโยบายและแผนระดับชาติฯ ไปปฏิบัติ

ปัจจัยของหน่วยงานที่นำนโยบายและแผนระดับชาติฯ ไปปฏิบัติ มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายและแผนระดับชาติฯ ไปปฏิบัติ เนื่องจากหน่วยงานที่สนองนโยบายมาปฏิบัติ นั้น เป็นด่านแรกของการรับรู้ถึงสภาพปัญหา แนวทางการปฏิบัติ และการวางแผนจัดตั้งกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อดำเนินการ จากผลการศึกษาพบว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายและแผนระดับชาติฯ ไปปฏิบัติ นั้นยังขาดปัจจัยที่สำคัญคือ การเข้าใจในสภาพปัญหา ความรู้สึกผูกพันในการแก้ไขปัญหา เนื่องจากหลักแนวคิดของหน่วยงานภาครัฐ มีแนวคิดว่าการกำหนดนโยบายและแผนระดับชาติฯ ฉบับนี้ มีผลผูกพันกับการให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ แต่องค์กรภาคีเครือข่ายอื่น ๆ เช่น องค์กรพัฒนาเอกชน หรือองค์กรแรงงานระหว่างประเทศมีแนวคิดจากสภาพปัญหาที่แท้จริง ในพื้นที่ที่มีอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารทะเลนั้น มีปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงานเด็กอย่างแท้จริง และมีการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย

4.7.4 ปัจจัยของบุคลากรที่นำนโยบายและแผนระดับชาติฯ ไปปฏิบัติ

ปัจจัยของบุคลากรที่นำนโยบายและแผนระดับชาติฯ ไปปฏิบัติ นั้นมีความสำคัญเป็นอย่างมาก เกิดผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยตรง เนื่องจาก บุคลากร คือตัวแสดงที่สำคัญในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ภายใต้ออกขยายหน้าที่ที่นโยบายและแผนระดับชาติฯ ฉบับนี้ กำหนดไว้ แต่จากที่ได้กล่าวไปในข้อ 4.7.3 นั้น พบปัญหาหลักของตัวแสดงสำคัญในการนำนโยบายและแผนฯ ไปปฏิบัติ คือ การไม่เข้าใจในรายละเอียด ขอบข่าย หน้าที่ ที่ชัดเจน การเข้าใจและเข้าถึงสภาพปัญหาของบุคลากรในการนำนโยบายไปปฏิบัติก็มีความสำคัญเช่นกัน เนื่องจากผู้ปฏิบัติงานเป็นผู้ตัดสินใจสุดท้ายและเป็นผู้ปฏิบัติกิจกรรมโดยตรง ความสำเร็จในการนำนโยบายและแผนไปปฏิบัติ นั้นขึ้นอยู่กับความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ของตัวบุคลากรที่นำนโยบายและแผนฯ ไปปฏิบัติด้วย ทั้งนี้ยังหมายรวมถึงทัศนคติต่อการดำเนินของของตัวบุคลากรว่ามีความผูกพันต่อนโยบาย ซึ่งจากผลการศึกษา นั้น บุคลากรที่นำนโยบายและแผนระดับชาติฯ ไปปฏิบัติ นั้น ยังขาดองค์ความรู้และความรู้สึก

ผูกพันต่อตัวนโยบาย กอปรกับปัจจัยที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของตัวบุคลากรเองนั่นคือ อัตราการ สับเปลี่ยน โยกย้าย หรือการลาออก ทำให้การดำเนินการต่อครั้งขาดความต่อเนื่อง

4.7.5 ปัจจัยทางด้านการติดตาม ประเมินผล การนำนโยบายและแผนระดับชาติฯ ไป

ปฏิบัติ

ปัจจัยทางด้านการติดตาม ประเมินผล การนำนโยบายและแผนระดับชาติฯ ไปปฏิบัติ นั้น ส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากการติดตามประเมินผลเป็นการติดตาม ความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในแต่ละช่วงเวลา ถึงแนวทางการดำเนินการว่ามีการ ดำเนินการอย่างไร มีการใช้มาตรฐานในการกำหนดตัวชี้วัดในการติดตามการปฏิบัติงานอย่างมีความ ต่อเนื่อง และเพื่อเป็นผลการศึกษาในการวิเคราะห์การดำเนินนโยบายต่อกลุ่มเป้าหมาย รวมไปถึงการ ตรวจสอบวิธีการต่าง ๆ ของขั้นตอนการนำนโยบายและแผนระดับชาติฯ ไปปฏิบัติ จากผลการศึกษา พบว่า การติดตาม ประเมินผล การนำนโยบายและแผนระดับชาติฯ ไปปฏิบัติ นั้น ยังมีปัญหาใน ส่วนของการรวบรวมข้อมูล ความล่าช้าในการรายงานของหน่วยงานภาคีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และการจัดทำ ฐานข้อมูลเพื่อความสะดวกในการตรวจสอบย้อนกลับ ที่ยังไม่เป็นรูปธรรมเท่าที่ควรนัก

บทที่ 5

สรุปผลและข้อเสนอแนะการศึกษา

5.1 สรุปผลการศึกษา

วิทยานิพนธ์ได้ศึกษาและค้นพบถึงวิธีการ ลักษณะของการนำนโยบายเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายมาปฏิบัติ พร้อมทั้งค้นพบข้อปัญหาและอุปสรรคของการนำนโยบายและแผนระดับชาติ ผ่านการศึกษาภาพรวมของการศึกษาการนำนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ซึ่งปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายนั้นมีความเบาบางลง ผ่านการศึกษา เปรียบเทียบ สถิติที่ประเทศไทยได้รายงานต่อสหรัฐอเมริกาในปี 2552 - 2563 ที่มีจำนวนลดลงตามลำดับ ซึ่งมีผลมาจากการตระหนักถึงสภาพของปัญหา เจตนารมณ์อันแน่วแน่ของรัฐบาลไทย ภายใต้การนำของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ที่ยกระดับให้เป็นวาระที่เร่งด่วนเพื่อจัดการปัญหา และเพื่อดำเนินกิจกรรมตามพันธะผูกพันของประเทศที่ต้องปฏิบัติตามเจตนารมณ์และบทบัญญัติของอนุสัญญาฉบับที่ 182 ส่งผลให้ในปี พ.ศ. 2559 และ พ.ศ. 2560 ประเทศไทยได้รับการประเมิน เรื่อง สถานการณ์การใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายของประเทศไทยจากประเทศสหรัฐอเมริกาในเรื่องความพยายามและผลการดำเนินการเพื่อการจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายโดยประเมินจาก 132 ประเทศทั่วโลก โดยอยู่ในระดับความสำเร็จมาก (Significant Advancement) การประสบความสำเร็จผ่านการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงสถิติ พบว่ามีอัตราการลดลง (ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552 - 2563) ของจำนวนการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ในการแก้ไขปัญหาของไทยส่งผลให้ภาพลักษณ์และจำนวนการส่งออกของประเทศกลับเข้าสู่สภาวะปกติ การที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้นำมาถือปฏิบัติโดยทั่วกันโดยมิได้คำนึงว่าแรงงานเด็กผู้นั้นจะเป็นเด็กสัญชาติใดโดยการปฏิบัติงานผ่านการคำนึงถึงหลักการไม่เลือกปฏิบัติ หลักสิทธิมนุษยชน หลักการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม และเป็นไปตามหลักปฏิบัติตามพันธะกรณีข้อตกลงระหว่างประเทศ

แต่อย่างไรก็ดีการนำนโยบายฯ ไปปฏิบัติและประสบความสำเร็จอย่างรวดเร็วนั้น ทำให้เกิดปัญหาที่ซ่อนเร้นอยู่ คือ การเร่งนำนโยบายมาปฏิบัติเพื่อให้ประสบความสำเร็จอย่างรวดเร็วซึ่งส่งผลกระทบต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ พร้อมทั้งก่อให้เกิดช่องว่างในการปฏิบัติคือการแก้ปัญหาโดยไม่คำนึงถึงผลลัพธ์ เนื่องจากการแก้ปัญหานั้นมีผู้นำมาปฏิบัติคือ หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง แต่หน่วยงานหลายหน่วยงานใช้ตัวชี้วัดเป็นตัวตั้งในการแก้ไขปัญหาเพื่อให้ถึงเป้าหมายที่กำหนด และการที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่สามารถทำงานเชิงแบบบูรณาการได้อย่างเต็มรูปแบบ รวมถึงตัวบุคลากรที่นำนโยบายไปปฏิบัติอาจไม่มีความรู้สึกร่วมได้ส่วนเสียในการแก้ไขปัญหา

เท่าที่ควร หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติจึงควรมีระบบการพัฒนารูปแบบการทำงานเชิงบูรณาการ ร่วมกันที่แท้จริง นอกเหนือจากนั้น ในส่วนของการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบจากตัวบุคลากรเอง นั้น ก่อให้เกิดปัญหาการคอร์รัปชันภายในซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญต่อการหยุดยั้งการแก้ปัญหาให้ถึงต้นเหตุ ในส่วนของลักษณะของตัวนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย นั้น มีลักษณะการออกนโยบายแบบภาพรวมและไม่ได้ระบุรายละเอียดในการนำไปสู่การปฏิบัติอย่าง ชัดเจน ทำให้เกิดปัญหาในด้านการแปลงนโยบายระหว่างตัวนโยบายและผู้ที่มีอำนาจปฏิบัติ และ ก่อให้เกิดช่องว่างระหว่างความร่วมมือของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจากลักษณะของตัว นโยบายนั้นมีการแบ่งให้แต่ละหน่วยงานภาคีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ที่ เกี่ยวข้อง

ทั้งนี้ ระบบการจัดเก็บฐานข้อมูลเพื่อนำไปสู่การติดตามและประเมินผลนั้น มีลักษณะ กระจายกันจัดเก็บก่อให้เกิดความล่าช้าในการรายงานผลเข้าส่วนกลางและการจัดทำฐานข้อมูลเพื่อ ความสะดวกในการตรวจสอบย้อนกลับ หรือเข้าสะดวกในการเข้าถึงของประชาชนยังไม่เป็นรูปธรรม เท่าที่ควรนัก ปัญหาเหล่านี้ล้วนเป็นอุปสรรคที่สำคัญในการดำเนินการเพื่อขจัดใช้แรงงานเด็ก ในรูปแบบที่เลวร้าย พร้อมทั้งระบบการติดตามและประเมินผลยังไม่มีผลที่เป็นรูปธรรมและมี ประสิทธิภาพมากพอ ที่อาจส่งผลกระทบต่อฐานข้อมูลที่ต้องการนำมาใช้เพื่อพัฒนากฎหมาย หรือตัว นโยบาย หรือแผนงานที่เกี่ยวข้อง

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเรื่อง “การนำนโยบายเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายไป ปฏิบัติ: ศึกษากรณีแรงงานเด็กข้ามชาติในอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารทะเล” ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะ จากการศึกษานี้และสำหรับการวิจัยในครั้งต่อไปดังนี้

5.2.1 หน่วยงานภาครัฐ

การดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐนั้น ค่อนข้างเป็นการดำเนินกิจกรรมตามนโยบายและ แผนระดับชาติฯ ภายใต้กรอบข้อจำกัดของคำว่าขอบข่าย หน้าที่ นอกเหนือจากนี้ควรมีการเสริมสร้าง การทำความเข้าใจถึงสภาพปัญหาทั้งหน่วยงานและบุคลากรผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ จากการวิเคราะห์ ลักษณะหน้าที่ของการปฏิบัติงานแล้วนั้น พบว่ามีการกำหนดให้ดำเนินนโยบายร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ เพื่อความต่อเนื่องการแก้ไขปัญหา รวมไปถึงการร่วมดำเนินนโยบายกับสถานประกอบกิจการอย่าง คร่งครัด แต่ปัจจัยจากความไม่ชัดเจนของตัวนโยบายและแผนระดับชาติฯ ฉบับนี้ จึงส่งผลให้เกิดการ แก้ปัญหาแบบภาพรวม ไม่ได้จำกัดขอบข่ายแนวปฏิบัติเฉพาะการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กในรูปแบบที่ เลวร้าย

5.2.2 องค์การพัฒนาเอกชนและองค์การระหว่างประเทศ

การดำเนินงานของหน่วยงานองค์การพัฒนาเอกชนนั้น เป็นการดำเนินงานในลักษณะการทำงานบนภาคสนามในพื้นที่ การเข้าใจถึงสภาพปัญหาจึงเกิดขึ้นได้ง่ายกว่าหน่วยงานอื่น ๆ องค์การพัฒนาเอกชนภายในพื้นที่จึงควรเพิ่มแรงสนับสนุนและแบ่งปันสถานการณ์ของปัญหาที่เกิดขึ้นจริง เน้นไปในส่วนของการรายงานสภาพปัญหา รวมไปถึงองค์การแรงงานระหว่างประเทศที่ทำหน้าที่ในการสนับสนุนความรู้ คือการจัดอบรมหลักสูตรต่าง ๆ ให้แก่บุคลากรผู้ปฏิบัติงานและนายจ้างประจำสถานประกอบการกิจการ จึงเห็นควรเสนอว่าควรมีการจัดทำรูปแบบโครงสร้างของหลักสูตรให้ชัดเจนเพื่อความครบถ้วนของการเรียนรู้ ตั้งแต่ต้นน้ำไปถึงปลายน้ำของนโยบายและแผนฯ ฉบับนี้

5.2.3 นายจ้างในสถานประกอบการแปรรูปสัตว์น้ำที่มีการจ้าง/ หรือมีประสบการณ์ในการจ้างแรงงานเด็ก

ปัจจุบันปัญหาแรงงานเด็กในอุตสาหกรรมแปรรูปสัตว์น้ำมีทิศทางที่ดีขึ้นตามลำดับ จากสถานประกอบการขนาดใหญ่ แต่ยังคงอาจมีการซ่อนเร้นอยู่ในสถานประกอบการเล็ก ๆ ที่มองไม่เห็น การที่นายจ้างเข้ารับการเสริมสร้างความรู้เรื่องสิทธิมนุษยชน รวมถึงสิทธิและประโยชน์ที่เด็กควรได้รับ และการให้ความรู้แก่ลูกจ้างแรงงานต่างด้าวในสถานประกอบการ ถึงสิทธิเด็ก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สิทธิในการได้รับการศึกษาจากนายจ้างผู้ลูกจ้างเป็นสิ่งสำคัญ

5.3 ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

การศึกษาเรื่อง “การนำนโยบายเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายไปปฏิบัติ: ศึกษากรณีแรงงานเด็กข้ามชาติในอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารทะเล” เป็นการศึกษา นโยบายและแนวทางในการนำนโยบาย ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะให้ผู้สนใจในปัญหานี้ คือ การศึกษาโดยใช้วิธีเก็บข้อมูลเชิงปริมาณควบคู่กับเชิงคุณภาพ (Mixed Method) เพื่อการนำข้อมูลเชิงสถิติมาต่อยอดให้เข้าใจถึงสภาพปัญหา และเพื่อนำผลการสำรวจที่ได้มาเป็นฐานข้อมูลในการนำเสนอแนวคิดต่อองค์กรที่เกี่ยวข้องต่อไป ประกอบกับการศึกษาเปรียบเทียบเกี่ยวกับกลไกการจัดปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายระหว่างประเทศไทย และต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหา เพื่อให้เกิดข้อเปรียบเทียบของปัจจัยในการส่งเสริมการนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างสำเร็จ และสมบูรณ์

ภาคผนวก

คำถามวิจัยเชิงคุณภาพสำหรับผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องเพื่อศึกษา
“การนำนโยบายเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายไปปฏิบัติ: กรณีศึกษาแรงงาน
เด็กข้ามชาติในอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารทะเล”

ส่วนที่ 1 ประวัติส่วนตัว ประวัติการศึกษาและประวัติการทำงานโดยย่อของผู้ถูกสัมภาษณ์

ชื่อ – สกุล :

เพศ :

อายุ :

ตำแหน่ง :

สถานที่ทำงาน :

ประสบการณ์ทำงาน :

สำหรับเจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐ/องค์กรพัฒนาเอกชน

ส่วนที่ 2 คำถามเกี่ยวกับการนำนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายไปปฏิบัติ

2.1 ตามนิยามของท่าน การใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายหมายถึงอะไร

2.2 ตามความเห็นของท่าน ท่านมองเห็นว่าการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย โดยเฉพาะในกลุ่มเด็กข้ามชาติที่ทำงานในอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารทะเลมีที่มาและลักษณะของปัญหาอย่างไร

2.3 ตามสถานการณ์ปัจจุบันที่พบว่าจำนวนแรงงานเด็กที่ทำงานในรูปแบบที่เลวร้ายมีจำนวนลดลง โดยเฉพาะในกลุ่มเด็กข้ามชาติที่ทำงานในอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารทะเล ท่านมองเห็นว่าปัจจัยใดบ้างที่ทำให้ลดลง และการบังคับใช้นโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายไปปฏิบัติเป็นตัวช่วยในการแก้ไขปัญหาหรือไม่ อย่างไร

2.4 การนำนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายในหน่วยงานของท่านมีการปฏิบัติอย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการดำเนินนโยบายต่อกลุ่มแรงงานเด็กข้ามชาติที่ทำงานในอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารทะเล

2.5 การนำนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายในส่วนของหน่วยงานท่าน ได้มีการปฏิบัติร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ อีกหรือไม่ อย่างไร

2.6 ในฐานะที่ท่านเป็นผู้ดำเนินนโยบายและแผนฯ มาปฏิบัติ ท่านมองว่าเนื้อหา ขอบเขต และระยะเวลาของนโยบายและแผนฯ ในการนำมาปฏิบัตินั้น มีความเหมาะสมและเพียงพอหรือไม่ อย่างไร

- 2.7 ในฐานะที่ท่านเป็นผู้นำนโยบายและแผนฯ มาปฏิบัติ ปัจจัยใดบ้างที่สามารถส่งเสริมให้หน่วยงานของท่านสามารถนำนโยบายฯ ไปปฏิบัติได้อย่างสมบูรณ์
- 2.8 ในฐานะที่ท่านเป็นผู้นำนโยบายและแผนฯ มาปฏิบัติ ท่านมีความเห็นว่าเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานนั้นมีจำนวนที่เพียงพอต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือไม่ และเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถในการเข้าใจนโยบายและแผนฯ พร้อมทั้งมีความรู้เกี่ยวกับการดำเนินงานตามนโยบายและแผนฯ อย่างเหมาะสมหรือไม่อย่างไร
- 2.9 ในฐานะที่ท่านเป็นผู้นำนโยบายและแผนฯ มาปฏิบัติ ปัจจัยใดบ้างที่สามารถส่งเสริมให้หน่วยงานของท่านสามารถนำนโยบายฯ ไปปฏิบัติได้อย่างสมบูรณ์
- 2.10 ในฐานะที่ท่านเป็นผู้นำนโยบายและแผนฯ มาปฏิบัติ ท่านคิดว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายและแผนระดับชาติฯ ต่อกลุ่มแรงงานเด็กข้ามชาติที่ทำงานในอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารทะเลอย่างไรบ้าง
- 2.11 ในมุมมองของท่านคิดว่าควรมีหน่วยงานอื่นเข้ามามีบทบาทและหน้าที่ในการนำนโยบายฯ มาปฏิบัติ เพิ่มเติมจากหน่วยงานหลักๆ ที่ปฏิบัติอยู่ขณะนี้หรือไม่ อย่างไร
- 2.12 ในฐานะที่ท่านเป็นผู้นำนโยบายและแผนฯ มาปฏิบัติร่วมกับหน่วยงานและภาคส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ท่านได้ให้ความรู้และการแนะนำแก่นายจ้างหรือลูกจ้าง หรือผู้ที่เกี่ยวข้อง ในเรื่องของการป้องกันและลดการใช้แรงงานเด็กต่างด้าวในอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารทะเลอย่างไรบ้าง
- 2.13 ท่านมองว่าองค์กร/หน่วยงาน/ภาคส่วนใด ภายในชุมชนนโยบายของการจัดการใช้แรงงานเด็กมีส่วนสำคัญในการนำนโยบายและแผนฯ มาปฏิบัติใช้กับแรงงานเด็กต่างด้าวในอุตสาหกรรมแปรรูปสัตว์น้ำ
- 2.14 ตัวแสดงภายในชุมชนนโยบายนั้นได้มีการติดตามผลของการนำนโยบายและแผนฯ ฉบับนี้ไปปฏิบัติหรือไม่ หากมีการติดตามผลมีลักษณะเป็นอย่างไร หากไม่มีการติดตามผล มีสาเหตุมาจากปัจจัยใด
- 2.15 ในการนำนโยบายมาปฏิบัติร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ นั้น ท่านคิดว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายและแผนระดับชาติฯ ต่อกลุ่มแรงงานเด็กข้ามชาติที่ทำงานในอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารทะเลร่วมกันอย่างไรบ้าง

คำถามวิจัยเชิงคุณภาพสำหรับผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องเพื่อศึกษา
“การนำนโยบายเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายไปปฏิบัติ: กรณีศึกษาแรงงาน
เด็กข้ามชาติในอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารทะเล”

ส่วนที่ 1 ประวัติส่วนตัว ประวัติการศึกษาและประวัติการทำงานโดยย่อของผู้ถูกสัมภาษณ์

ชื่อ – สกุล :

เพศ :

อายุ :

ตำแหน่ง :

สถานประกอบการกิจการแปรรูปสัตว์น้ำประเภท :

สำหรับตัวแทนนายจ้างในสถานประกอบการแปรรูปสัตว์น้ำที่มีการจ้าง/ หรือมีประสบการณ์ใน
การจ้างแรงงานเด็ก

ส่วนที่ 2 คำถามเกี่ยวกับการนำนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายไปปฏิบัติ

- 2.1 ตามนิยามของท่าน การใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายหมายถึงอะไร
- 2.2 ตามความเห็นของท่าน ท่านมองเห็นว่าการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย โดยเฉพาะในกลุ่มเด็กข้ามชาติที่ทำงานในอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารทะเลมีที่มาและลักษณะของปัญหาอย่างไร
- 2.3 ตามสถานการณ์ปัจจุบันที่พบว่าจำนวนแรงงานเด็กที่ทำงานในรูปแบบที่เลวร้ายมีจำนวนลดลง โดยเฉพาะในกลุ่มเด็กข้ามชาติที่ทำงานในอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารทะเล ท่านมองเห็นว่าปัจจัยใดบ้างที่ทำให้ลดลง
- 2.4 ท่านทราบหรือไม่ว่ามีการบังคับใช้นโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายมาปฏิบัติในพื้นที่อุตสาหกรรมแปรรูปสัตว์น้ำท่านมองว่านโยบายและแผนฯฉบับนี้เป็นตัวช่วยในการแก้ไขปัญหาหรือไม่ อย่างไร
- 2.5 การนำนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายในสถานประกอบการของท่านมีการปฏิบัติอย่างไรบ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการดำเนินนโยบายฯ ต่อกลุ่มแรงงานเด็กข้ามชาติที่ทำงานในอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารทะเล
- 2.6 การนำนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายในส่วนของหน่วยงานท่าน ได้มีการปฏิบัติร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ อีกหรือไม่ อย่างไร

- 2.6 ในฐานะที่ท่านเป็นผู้ประกอบการซึ่งมีส่วนได้ส่วนเสียกับการนำนโยบายและแผนฯ มาปฏิบัติ โดยตรง ท่านมองว่าเนื้อหา ขอบเขต และระยะเวลาของนโยบายและแผนฯ ในการนำมาปฏิบัติ นั้น มีความเหมาะสมและเพียงพอหรือไม่ อย่างไร
- 2.7 ในฐานะที่ท่านเป็นผู้ประกอบการซึ่งมีส่วนได้ส่วนเสียกับการนำนโยบายและแผนฯ มาปฏิบัติ ท่านได้มีการส่งเสริม/สนับสนุนการนำนโยบายและแผนฯ ไปปฏิบัติฯ ในหน่วยงานของท่านอย่างไรบ้าง
- 2.8 ในฐานะที่ท่านเป็นผู้ประกอบการซึ่งมีส่วนได้ส่วนเสียกับการนำนโยบายและแผนฯ มาปฏิบัติ ท่านมีความเห็นว่าเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานนั้นมีจำนวนที่เพียงพอต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติหรือไม่
- 2.9 ในฐานะที่ท่านเป็นผู้ประกอบการซึ่งมีส่วนได้ส่วนเสียกับการนำนโยบายและแผนฯ มาปฏิบัติ ท่านมองว่าเจ้าหน้าที่มีความรู้ความสามารถในการเข้าใจนโยบายและแผนฯ มีความรู้เกี่ยวกับการดำเนินงานตามนโยบายและแผนฯ อย่างเหมาะสมหรือไม่อย่างไร
- 2.10 ในฐานะที่ท่านเป็นผู้ประกอบการซึ่งมีส่วนได้ส่วนเสียกับการนำนโยบายและแผนฯ มาปฏิบัติ ท่านคิดว่าหน่วยงานหรือสถานประกอบการของท่านประสบปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายและแผนระดับชาติฯ ต่อกลุ่มแรงงานเด็กข้ามชาติที่ทำงานในอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารทะเลอย่างไรบ้าง
- 2.11 ในมุมมองของท่านคิดว่าควรมีหน่วยงานอื่นเข้ามามีบทบาทและหน้าที่ในการนำนโยบายฯ มาปฏิบัติ เพิ่มเติมจากหน่วยงานหลักฯ ที่ปฏิบัติอยู่ขณะนี้หรือไม่ อย่างไร
- 2.12 ในฐานะที่ท่านเป็นผู้ประกอบการซึ่งมีส่วนได้ส่วนเสียกับการนำนโยบายและแผนฯ มาปฏิบัติ ได้มีภาคส่วนใดมาให้ความรู้เกี่ยวกับการนำนโยบายและแผนไปปฏิบัติฯ มาปฏิบัติในสถานประกอบการบ้างหรือไม่ อย่างไร
- 2.13 ในฐานะที่ท่านเป็นผู้นำนโยบายและแผนฯ มาปฏิบัติร่วมกับหน่วยงานและภาคส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ท่านได้ให้ความรู้และการแนะนำแก่ลูกจ้าง หรือผู้ที่เกี่ยวข้องในสถานประกอบการหรือหน่วยงานของท่าน ในเรื่องของการป้องกันและลดการใช้แรงงานเด็กต่างด้าวในอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารทะเลอย่างไรบ้าง
- 2.14 ท่านมองว่าองค์กร/หน่วยงาน/ภาคส่วนใด ภายในชุมชนนโยบายของการจัดการใช้แรงงานเด็กมีส่วนสำคัญในการนำนโยบายและแผนฯ มาปฏิบัติใช้กับแรงงานเด็กต่างด้าวในอุตสาหกรรมแปรรูปสัตว์น้ำ
- 2.15 ในการนำนโยบายมาปฏิบัติร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ นั้น ท่านคิดว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายและแผนระดับชาติฯ ต่อกลุ่มแรงงานเด็กข้ามชาติที่ทำงานในอุตสาหกรรมแปรรูปอาหารทะเลร่วมกันอย่างไรบ้าง



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

บรรณานุกรม

Sachikonye, L. M. (2011). Child Labour in Hazardous Employment: The case of Zimbabwe.

Retrieved มกราคม 2563

Seilh, M. J. (1993). *Pressure, Power, and Policy: State autonomy and policy networks in Britain and The United State* Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Thaipublica. (2562). เปิดรายงานการพัฒนาที่ยั่งยืน“SDG INDEX”. Retrieved from

<https://thaipublica.org/2019/07/thailand-sdg-index-progress-ranking>

กระทรวงแรงงาน, ก. (2562). กระทรวงแรงงานจัดงานวันต่อต้านการใช้แรงงานเด็กโลก 2562 พร้อมแสดงผลสำรวจเด็กทำงาน

ประเทศไทย. Retrieved from <https://gnews.apps.go.th/newsnews=41701> Retrieved มกราคม 2563

<https://gnews.apps.go.th/newsnews=41701>

กระทรวงแรงงาน, ก. (2562). สถิติจำนวนคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตทำงาน คงเหลือที่วราชอาณาจักรประจำเดือนสิงหาคม 2562.

Retrieved from

https://www.doe.go.th/prd/assets/upload/files/alien_th/8ff4e43ea6e75322e8be912e3a03d990.pdf

กระทรวงแรงงาน, ส. ก. (ม.ป.ป). *ตัวบทอนุสัญญาพื้นฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ*. กรุงเทพมหานคร: บริษัท ราไทย เพรส จำกัด.

กลุ่มแรงงานหญิง, เ., และเครือข่ายคุ้มครองแรงงาน,กระทรวงแรงงาน. (2558). นโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็ก

ในรูปแบบที่เลวร้าย. Retrieved from <http://protection.labour.go.th/2018/images/doc/National-Policy-and-PlanTHAI.pdf> Retrieved ธันวาคม 2561

กิจเสถียรพงษ์, พ. (2540). รายงานการวิจัย การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน : ศึกษากรณีการใช้แรงงานเด็กในสถานประกอบกิจการประเภทร้านอาหารและสถานบริการนันทนาการในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร. (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต).

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,

โจรมรัมย์, พ. (2557). สาเหตุการเกิดอาชญากรรมภายในวัด : กรณีศึกษาวัดในอำเภอวัฒนานคร จังหวัดสระแก้ว. (ปริญญามหาบัณฑิต).

มหาวิทยาลัยรังสิต, มหาวิทยาลัยรังสิต. Retrieved from

https://www.rsu.ac.th/cja/Thesis/Thesis_SAMUPHOEN.pdf

ฉิมมามี, ม. (2548). การติดตามผลการดำเนินงานตามนโยบายคุ้มครองและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติในประเทศไทย.

(วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,

ไทยรัฐออนไลน์. (2556). จับตาอุปสรรคใหม่ซ้ำ 'ส่งออกไทย57' 'ล้ามนุญช้-แรงงานเด็ก'ตามหลอน. Retrieved from

<https://www.thairath.co.th/content/390975>

เพชรล้ำ, ก. (2562). อาหารทะเลสด แช่เย็น แช่แข็ง กระจับปิ้ง และแปรรูป (ไม่รวมกุ้งสด แช่เย็น แช่แข็ง และแปรรูป) Retrieved

from https://www.ditp.go.th/contents_attach/539575/539575.pdf.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ส. (2562). อาชญากรรมข้ามชาติกับความมั่นคงของประเทศไทย. Retrieved from

<https://library2.parliament.go.th/ebook/content-issue/2562/hi2562-012.pdf>

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ. (2560). หลักการทั่วไปและแนวทางการปฏิบัติการเพื่อการจัดการงานที่เป็นธรรม. Retrieved from

[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_619077.pdf)

[bangkok/documents/publication/wcms_619077.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_619077.pdf)

อินทรอำนาจ, ว. (2560). การใช้แรงงานเด็กและกฎหมายคุ้มครองแรงงานเด็ก. Retrieved from

https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/ewt_dl_link.php?nid=1723



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	นางสาวปานชนก ชูหนู
วัน เดือน ปี เกิด	19 ธันวาคม 2537
สถานที่เกิด	จังหวัดพัทลุง
วุฒิการศึกษา	รัฐศาสตรบัณฑิต สาขาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะสังคมศาสตร์มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY