

**การนำนโยบายเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็ก
ในรูปแบบที่เลวร้ายไปปฏิบัติ: กรณีแรงงานเด็กข้ามชาติ***
**The Implementation of National Policy to Eliminate the Worst
Forms of Child Labour: In case of Migrant Child Labour**



นางสาวปานชนก ชูหนู
Panchanok Choonoo

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
Faculty of Political Science, Chulalongkorn University, Thailand.
Corresponding Author's Email: Panchanok.c@chula.ac.th

บทคัดย่อ

สถานการณ์การใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายของประเทศไทยมีจำนวนลดลงตามระดับเข้มข้นของการแก้ปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายให้เป็นนโยบายเร่งด่วนที่ต้องจัดการ อันเนื่องมาจากปัญหานี้มีได้ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศเพียงอย่างเดียว แต่ส่งผลกระทบต่อนโยบายทางเศรษฐกิจภายในประเทศด้วย รัฐบาลไทยจึงให้ความสำคัญของแนวทางในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยมีเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์คือ ให้ประชาชนปลอดภัยจากการค้ามนุษย์ และแรงงานต่างด้าว/บุคคลซึ่งไม่มีสัญชาติไทยเข้าสู่ระบบการจ้างแรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมายได้สิทธิประโยชน์ตามกฎหมายกำหนด และมุ่งเน้นปกป้องและคุ้มครองกลุ่มเป้าหมาย โดยเฉพาะเด็กและสตรีเป็นพิเศษ

บทความฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่ออธิบายความเป็นมาของนโยบายเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายสถานการณ์การใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายในประเทศไทยและทั่วโลกที่นำมาซึ่งการกำหนดนโยบายเพื่อป้องกันการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายภายในประเทศ และการนำมาซึ่งการปฏิบัติใช้ของตัวนโยบาย รวมไปถึงบทบาท หน้าที่ และลักษณะสำคัญของการปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องผ่านการวิเคราะห์และอภิปราย 3 ด้านคือ ด้านการป้องกัน ด้านการบังคับใช้กฎหมาย และด้านการช่วยเหลือคุ้มครองเพื่อการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย

คำสำคัญ: แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย; แรงงานเด็กข้ามชาติ; การนำนโยบายไปปฏิบัติ

Abstract

The Worst Forms of Child Labour in Thailand at this actual time are definitely decreasing under the intense of inspect level by Thai government and raising the problem of

* Received September 24, 2020; Revised December 17, 2020; Accepted February 23, 2021

disastrous forms of child labour into an urgent policy to be addressed. Because this problem does not only affect to the image of the country but also affect to domestic economic policy as well. Thai government emphasizes that the importance of guidelines for implementing policies with strategic goals are to keep people safe from human trafficking, and to solve the problem of the workers or persons who are not holding Thailand citizenship to be employee and get benefits under the law. By the main purpose of Thai government is to focus on protecting the target group-child and women, specially.

This article aims to describe the development of policies for the elimination of child labour in the worst forms of child labour in Thailand and around the world. Which led to policy-making to prevent the dire forms of child labor in the country and the implementation of the policy Including roles, duties and important aspects of the operation of the relevant departments through analysis and discussion in 3 part which are, protection, law enforcement, and protection and assistance to tackle the worst forms of child labour.

Keywords: The Worst Forms of Child Labour; Migrant Child Labour; The Policy Implementation

บทนำ

ปัญหาแรงงานเด็กในประเทศไทยส่วนใหญ่เกิดจากความยากจน เป็นผลทำให้เด็กต้องเข้าสู่ตลาดแรงงานก่อนวัยอันควร ประเทศไทยนับเป็นประเทศที่มีความมั่งคั่งเมื่อเทียบกับประเทศไทยเพื่อนบ้านหลายประเทศในภูมิภาคอาเซียน ซึ่งประเทศที่ไทยมีพรมแดนติดต่อกันสามารถไปมาหาสู่ได้ง่ายมี 3 ประเทศคือ เมียนมาร์ ลาว กัมพูชา ทั้งทางบกและทางน้ำเป็นระยะทางยาว และจากสภาพเศรษฐกิจของไทยที่เติบโตอย่างรวดเร็วเป็นปัจจัยที่สำคัญที่ดึงดูดประชากรจำนวนมากจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาขายแรงงานในประเทศไทยเพื่อโอกาสที่ดีกว่า ประกอบกับสถานการณ์การเมืองภายในของแต่ละประเทศที่ยังคงความรุนแรงรวมไปถึงระบอบการปกครอง เป็นปัจจัยหลักที่สำคัญในการก่อให้เกิดแรงงานอพยพย้ายถิ่นเข้ามาในประเทศไทยโดยส่วนใหญ่แล้วฝั่งชายแดนของประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้านจะเป็นแหล่งอุตสาหกรรมที่สำคัญกล่าวคือ บริเวณชายแดนไทย - เมียนมาร์จะแหล่งอุตสาหกรรมขนาดเบาจำนวนมาก คือ อุตสาหกรรมตัดเย็บเสื้อผ้าและสิ่งทอ บริเวณชายแดนไทย - กัมพูชา คือ อุตสาหกรรมในกิจการเกษตร การทำสวนผลไม้ ปศุสัตว์ และการประมง และบริเวณชายแดนไทย - ลาว คือ ภาคบริการและเกษตร ซึ่งงานเหล่านี้เป็นงานที่มีสภาพการจ้างงานสูงในประเทศไทย เมื่อแรงงานต่างด้าวเริ่มขยายตัวเข้าไปทำงานในพื้นที่เหล่านี้เพิ่มมากขึ้นส่งผลให้เกิดการขยายตัวในภาคอุตสาหกรรม ก่อปรกับการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของไทยที่มักจะมุ่งเน้นในเรื่องของการส่งออกเป็นปัจจัยผลักดันเศรษฐกิจและตลาดแรงงานให้ขยายตัว มีความต้องการใช้แรงงานระดับล่างอย่างเข้มข้นเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะการทำงานหนัก 3D คือ งานสกปรก (dirty job) งานอันตราย (dangerous job) และงานยาก (demanding หรือ difficult job) และเป็นงานที่คนไทยไม่นิยมทำ โดยเฉลี่ย



แล้วประชากรของทั้งสามสัญชาติมีอายุต่ำกว่า 18 ปี อย่างเช่น ประชากรชาวพม่าที่แม่สอดที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี มีประมาณถึงร้อยละ 42 เป็นต้น (International Labour Organization, 2011) ทำให้พื้นที่ที่มีการจ้างงานสภาพดังกล่าวเป็นแหล่งของการใช้แรงงานเด็ก

คลื่นการย้ายถิ่นฐานนี้มีทั้งเด็กและผู้ใหญ่ที่เป็นผู้ข้ามชาติไม่ว่าจะเป็นสัญชาติเมียนมาร์ สัญชาติกัมพูชา หรือสัญชาติลาว เด็กจำนวนหลายคนที่ยอพยพเข้ามานั้นมักมีลักษณะการข้ามเข้าประเทศมาในรูปแบบที่แตกต่างกัน บ้างก็ในลักษณะของการติดตามพ่อ/แม่ หรือผู้ปกครองมา บ้างก็เกิดและเติบโตในประเทศไทย และบ้างก็เข้ามาเองด้วยความสมัครใจ ซึ่งอาจจะมาในรูปแบบที่ถูกหรือผิดกฎหมายตามแต่ละกรณี เป็นที่แน่นอนว่าหลายต่อหลายคนย่อมอยากย้ายมาเพื่อแสวงหาคุณภาพชีวิตที่ดีกว่า หนีร้อนมาพึ่งเย็นในประเทศไทย การประกอบอาชีพเพื่อหารายได้จึงเป็นสิ่งสำคัญของผู้ที่ข้ามถิ่นฐานมาเพื่อการดำรงชีวิตผู้ข้ามชาติ จากงานวิจัยหลายชิ้นค้นพบว่า ถึงแม้แรงงานต่างชาตินั้นจะถูกเอาเปรียบได้ค่าตอบแทนน้อยกว่า ต้องทำงานในประเภทที่หนักกว่าหรืออันตรายกว่า และไม่ได้รับแม้แต่สวัสดิการใดๆ ก็ตาม แต่เมื่อเปรียบเทียบกับรายได้ที่แรงงานข้ามชาติได้รับระหว่างประเทศไทยและประเทศเพื่อนบ้านแล้วนั้นพบว่า ค่าตอบแทนที่แรงงานข้ามชาติได้รับยังคงมีค่ามากกว่าที่จะเก็บออมส่งเงินกลับไปช่วยเหลือครอบครัวที่ประเทศต้นทาง หรือใช้จ่ายเพื่อดำรงชีวิตเอง (Suntornrada, and U-thornvanich, 1996) ปัจจัยทางด้านรายได้จึงเป็นปัจจัยหลักในการดึงดูดเด็กข้ามชาติเข้าร่วมทำงานก่อนวัยที่สมควร และทำให้นายจ้างที่ยึดถึงผลประโยชน์โดยไม่สนใจความถูกต้องและศีลธรรม พยายามหาหนทางในการลดค่าใช้จ่ายของการจ้างงานและเป็นช่องทางในการกระทำ ความผิดครั้งนี้

ในความเป็นเด็กก่อก่อกับความอ่อนด้อยประสบการณ์ของแรงงานเด็กข้ามชาติเหล่านี้ย่อมง่ายต่อการถูกแสวงหาผลประโยชน์มากขึ้น ด้วยเหตุการณดังกล่าวส่งผลกระทบต่อตัวแรงงานเด็กข้ามชาติจำนวนหลายต่อหลายคนให้ต้องเผชิญกับสภาวะการทำงานที่ขัดต่อหลักสิทธิเด็ก ไม่ว่าจะเป็นการทำงานในรูปแบบที่เลวร้าย งานที่มีอันตรายต่อสุขภาพ โดยสิ่งเหล่านี้ส่งผลกระทบทั้งในทางตรงและทางอ้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อภาพลักษณ์ของประเทศและเพื่อสร้างความมั่นใจให้แก่ประเทศคู่ค้าและผู้บริโภคสินค้าไทย

ปัจจุบันสถานการณ์การใช้แรงงานเด็กในประเทศไทยมีแนวโน้มลดลงอย่างช้า ๆ จากการจัดเก็บสถิติขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และกระทรวงพาณิชย์และแรงงานสหรัฐ 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 และเนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศภาคีขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ จึงมีความจำเป็นต้องเร่งรัดดำเนินการตามข้อผูกพันระหว่างประเทศให้ยุติการใช้แรงงานเด็กในทุกรูปแบบในปี พ.ศ. 2568 (ค.ศ.2025) และตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (The Sustainable Development Goals ZSDG Alliance 8.7) และเป็นความท้าทายในการจัดการใช้แรงงานเด็กทั่วโลกจำนวน 152 ล้านคน โดยมีหน่วยงานกลางระหว่างประเทศรับผิดชอบดูแลและควบคุมคือ องค์การ

แรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization) หรือ ILO ที่ส่งเสริมความยุติธรรมทางสังคม มาตรฐานสากลในสิทธิมนุษยชนและสิทธิทางแรงงาน และหน่วยงานภาคีภาครัฐโดยมีแรงงานเป็นหน่วยงาน ภาครัฐที่นำแผนแม่บทมาปฏิบัติและดำเนินการ

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization : ILO) มีเป้าหมายหลักคือ การเสริมสร้างให้ทุกคนได้ทำงานที่มีคุณค่า โดยทำงานอย่างมีเสรีภาพ ด้วยความเที่ยงธรรม ความมั่นคง และมีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายการสร้างงานที่มีคุณค่าให้กับทุกคน มีจุดมุ่งหมายทาง กลยุทธ์สี่ประการพื้นฐาน คือ ส่งเสริมมาตรฐาน หลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน เพิ่มโอกาสให้หญิง และชายมีงานทำและมีรายได้ที่เหมาะสม ส่งเสริมให้ทุกคนได้รับการคุ้มครองทางสังคม และส่งเสริมระบบ ไตรภาคีระหว่างลูกจ้าง นายจ้างและภาครัฐ รวมทั้งสนับสนุนการเจรจาทางสังคมมีบทบาทสำคัญในการ กำหนดแนวทาง หลักเกณฑ์และมาตรฐานสากลในการ คุ้มครองแรงงานในด้านต่าง ๆ ในรูปแบบของการ ประกาศใช้อนุสัญญา ซึ่งมีสถานะเป็นสนธิสัญญาระหว่างประเทศภายใต้การให้สัตยาบันของประเทศสมาชิก และข้อเสนอแนะ ซึ่งเป็นข้อปฏิบัติที่กำหนดขึ้นให้สอดคล้องกับหลักการในอนุสัญญา เพื่อให้ประเทศสมาชิก นำแนวทาง หลักเกณฑ์และมาตรฐานการคุ้มครองแรงงานดังกล่าวไปศึกษา วิเคราะห์และปรับใช้ตามความ เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งมีประวัติความเป็นมาดังจะกล่าวต่อไปนี้

การให้สัตยาบันนำไปสู่การกำหนดนโยบายภายในประเทศ

ประเทศไทยเข้าเป็นสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศในปี พ.ศ. 2462 ซึ่งประเทศไทย นับเป็นหนึ่งใน 45 ประเทศที่ร่วมก่อตั้งสำนักงานประจําภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิกในประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. 2509 ด้วยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ประกาศอนุสัญญาฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้จ้าง งานได้ พ.ศ. 2516 เพื่อกำหนดเกณฑ์อายุเด็กที่เหมาะสมในการทำงานและมาตรการคุ้มครองการทำงานของ เด็ก โดยคำนึงถึงเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับของเด็ก ตลอดจนผลกระทบต่อสุขภาพและการพัฒนาทางร่างกาย และจิตใจของเด็ก โดยประเทศสมาชิกจะต้องดำเนินนโยบายแห่งชาติที่กำหนดขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

1. ยกเลิกการใช้แรงงานเด็กอย่างมีประสิทธิภาพและเพื่อเพิ่มอายุขั้นต่ำในการจ้างงานให้สูงขึ้น
2. กำหนดอายุขั้นต่ำในการจ้างงานไว้ไม่ต่ำกว่าอายุที่สำเร็จการศึกษาภาคบังคับ และในกรณีใด ๆ ก็ ตามต้องไม่ต่ำกว่า 15 ปี และอาจกำหนดอายุขั้นต่ำเป็น 14 ปีได้ แต่ต้องแจ้งถึง (ก) เหตุผลในการยังคงอายุขั้นต่ำ 14 ปี หรือ (ข) วันที่จะยกเลิกอายุขั้นต่ำนั้น
3. อายุขั้นต่ำในการจ้างงานอันอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัย หรือศีลธรรมอันดีของ ผู้เยาว์ ต้องไม่ต่ำกว่า 18 ปี หรืออาจอนุญาตให้มีการจ้างงานตั้งแต่อายุ 16 ปีก็ได้โดยมีเงื่อนไขว่า สุขภาพ ความปลอดภัยและศีลธรรมของผู้เยาว์ที่เกี่ยวข้องต้องได้รับการคุ้มครองอย่างเต็มที่และผู้เยาว์ได้รับการสอน หรือได้รับการฝึกอาชีพเฉพาะด้าน ในสาขางานที่เกี่ยวข้องอย่างเพียงพอ



4. อนุสัญญาฉบับนี้ไม่ใช่บังคับกับงานที่เด็กและผู้เยาว์กระทำในโรงเรียนเพื่อการศึกษาทั่ว ๆ ไป การศึกษาทางอาชีพหรือทางเทคนิค หรือในสถาบันการฝึกอบรมอื่น ๆ

5. กฎหมายหรือกฎระเบียบภายในประเทศอาจอนุญาตให้มีการจ้างงานหรือการทำงานของบุคคลอายุ 13 ปีถึง 15 ปี ในงานเบาได้ ซึ่งเป็นงานที่ (ก) ไม่น่าจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือการพัฒนา (ข) ไม่ส่งผลเสียหายต่อการศึกษา

6. อาจยอมให้มีข้อยกเว้นเพื่อการเข้าร่วมในการแสดงทางศิลปะ โดยได้รับใบอนุญาตเป็นรายไป ใบอนุญาตที่ออกให้ต้องจำกัดจำนวนชั่วโมงทำงาน และกำหนดเงื่อนไขซึ่งการจ้างงานหรือการทำงานนั้นได้รับอนุญาต (Ministry of Labour, Department of Labour Protection and Welfare, 2004)

หลังจากนั้นก็ได้มีการประกาศอนุสัญญาฉบับที่ 182 ว่าด้วยการห้ามและการดำเนินการโดยทันทีเพื่อขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก (The Worst Forms of Child Labour) ปี พ.ศ. 2542 เพื่อคุ้มครองแรงงานเด็กโดยการจัดการใช้แรงงานในรูปแบบการทารุณกรรม ซึ่งจำเป็นต้องใช้ มาตรการที่ต้องดำเนินการอย่างทันทีเมื่อคำนึงถึงความสำคัญด้านการศึกษาพื้นฐาน การฟื้นฟูสภาพ ร่างกายและจิตใจ การพัฒนาในการอยู่ร่วมในสังคม ตลอดจนการอยู่กับครอบครัวของเด็ก โดยอนุสัญญาฯ ฉบับดังกล่าวได้ให้นิยามไว้ดังนี้

1. ให้คำนิยาม“เด็ก” หมายถึง บุคคลอายุต่ำกว่า 18 ปี

2. ให้ความหมายคำว่า “รูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก ได้แก่ (ก) รูปแบบทั้งปวงของระบบทาส หรือแนวปฏิบัติที่คล้ายคลึงกับระบบทาส แรงงานเกณฑ์หรือบังคับ รวมทั้งการเกณฑ์หรือบังคับเด็กเพื่อใช้ในการต่อสู้ด้วยอาวุธ (ข) กากใช้ การจัดหา หรือการเสนอเด็กเพื่อการค้าประเวณี เพื่อการผลิตสื่อบลามอนาจารหรือเพื่อการแสดงลามกอนาจาร (ค) การใช้การจัดหา หรือการเสนอเด็กเพื่อกิจกรรมที่ฝ่าฝืนกฎหมาย (ง) งานที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัยหรือศีลธรรมของเด็ก ซึ่งในความหมายของความปลอดภัยและศีลธรรมของเด็กนั้น หมายรวมถึงทั้งความปลอดภัยทั้งต่อร่างกายและจิตใจ ปราศจากการถูกล่วงละเมิด และการทารุณกรรมทุกรูปแบบ ทั้งด้านร่างกายและจิตใจ รวมถึงการใช้แรงงานเด็กเพื่อแสวงหาผลประโยชน์และไม่ขัดต่อหลักของศาสนาที่เด็กนั้น ๆ นับถือ ซึ่งเป็นไปตามหลักของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กที่ทุกคนควรจะได้รับในข้อที่ 3 คือ สิทธิที่จะได้รับการปกป้องคุ้มครอง

3. ประเทศสมาชิกต้องดำเนินมาตรการที่มีกำหนดเวลาและมีประสิทธิภาพโดยคำนึง ความสำคัญของการศึกษาในการขจัดแรงงานเด็ก เพื่อ (ข้อ 7) (ก) ป้องกันการจ้างงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของแรงงานเด็ก (ข) จัดให้ความช่วยเหลือที่จำเป็นโดยตรงและเหมาะสม เพื่อทำให้เด็กพ้นออกจาก รูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของแรงงานเด็กและเพื่อการฟื้นฟูและบูรณาการทาง สังคมของเด็ก (ค) ให้มั่นใจว่าเด็กทั้งปวงที่ออกจาก รูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของแรงงานเด็ก สามารถได้รับการศึกษาพื้นฐานและการฝึกอบรมอาชีพโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย หากเป็นไปได้และเหมาะสม (ง) ระบุและให้ความช่วยเหลือเด็กที่มีความเสี่ยงเป็นพิเศษได้ (จ) คำนึงถึงสถานการณ์พิเศษของเด็กหญิง (Worst Forms of Child Labour Convention No.182, 1999)

ตามระเบียบปฏิบัติของสนธิสัญญาระหว่างประเทศภายใต้การให้สัตยาบันของประเทศสมาชิก และข้อเสนอแนะ ซึ่งเป็นข้อปฏิบัติที่กำหนดขึ้นให้สอดคล้องกับหลักการในอนุสัญญา เมื่อประเทศไทยได้ให้

สัตยาบันต่ออนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 182 ว่าด้วยการห้ามและการดำเนินการโดยทันทีเพื่อขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก (The Worst Forms of Child Labour) ในปีพ.ศ. 2544 เป็นผลให้มีพันธะผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามเจตนารมณ์และบทบัญญัติของอนุสัญญาดังกล่าว โดยมีเป้าหมายให้การดำเนินการเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายทั่วโลกเสร็จสมบูรณ์ภายในปี พ.ศ.2559 ประเทศไทยจึงได้ริเริ่มจัดทำนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ฉบับแรกประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2552-2557 และนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2558-2563 ฉบับปัจจุบัน ซึ่งเป็นฉบับที่สอง โดยฉบับร่าง นโยบายและแผนระดับชาติเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ปีงบประมาณ พ.ศ.2558-2563 มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นแผนแม่บทสำหรับการดำเนินการและเป็นแนวทางในการจัดทำแผนปฏิบัติการขององค์กรภาคีที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเพื่อเป็นไปตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ฉบับที่ 182 ว่าด้วยการห้ามและการดำเนินการโดยทันทีเพื่อขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก ตั้งเป้าประสงค์การใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายหมดสิ้น ภายในปีงบประมาณ 2563 ประกอบด้วย 5 ยุทธศาสตร์ เพื่อให้หน่วยงานภาคีใช้เป็นแผนแม่บทในการดำเนินการขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล ได้แก่ยุทธศาสตร์ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การป้องกันการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การช่วยเหลือและคุ้มครองแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การพัฒนาและบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ

ยุทธศาสตร์ที่ 4 พัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรภาคีเครือข่าย

ยุทธศาสตร์ที่ 5 การพัฒนาระบบบริหารจัดการและการติดตามผล (Ministry of Labour, 2015)

ลักษณะสำคัญของแผนปฏิบัติการตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ

กล่าวได้ว่าการดำเนินการเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย เป็นนโยบายเร่งด่วนที่ต้องผลักดันและเร่งรัดให้รัฐบาลของแต่ละประเทศต้องดำเนินการอย่างทันทีและเด็ดขาด เนื่องจากมีผลกระทบทั้งต่อภาพลักษณ์ของประเทศ และนโยบายการส่งออกภายในประเทศที่เสียเปรียบ รัฐบาลไทย ภายใต้การนำของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา จึงได้ตัดสินใจปรับเปลี่ยนนโยบายแรงงานข้ามชาติเป็นวาระเร่งด่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแก้ไขปัญหาการทำประมงผิดกฎหมายด้านแรงงานตาม IUU Fishing เนื่องจากยังคงมีแรงงานเด็กในกิจการเหล่านี้ ซึ่งถือเป็นกิจการประเภทร้าย โดยให้ทุกหน่วยงานจัดทำแผนการปฏิบัติการ (Action plan) และให้สามารถทำงานเชิงบูรณาการระหว่างหน่วยงานภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรระหว่างประเทศ รวมไปถึงการรับฟังข้อเสนอจากนายจ้างและลูกจ้าง พร้อมทั้งกำหนดตัวชี้วัดสำคัญ และองค์ความรู้ที่สำคัญเพื่อรองรับนโยบายและให้สอดคล้องตามงบประมาณของแต่ละหน่วยงาน โดยในแต่ละยุทธศาสตร์นั้นจะมีตัวชี้วัดเป็นแนวทางและลักษณะที่สำคัญต่อการนำไปปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ดังนี้



ยุทธศาสตร์ที่ 1 การป้องกันการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายคือการดำเนินงานด้านการรณรงค์และสร้างความตระหนักรู้ให้แก่ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งประกอบด้วย การให้ความรู้เกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กแก่นายจ้าง / ผู้ประกอบกิจการ ทั้งในกรณีการจ้างแรงงานเด็กไทยและแรงงานเด็กข้ามชาติ ผ่านการเข้าตรวจเยี่ยมสถานประกอบกิจการ กำกับ ดูแลโรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย โดยเน้นในด้านสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัย และการสร้างความตระหนักรู้ให้แก่ผู้ประกอบการที่มีการจ้างงานเด็กโดยเฉพาะกลุ่มแรงงานเด็กข้ามชาติ ซึ่งในยุทธศาสตร์ข้อนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มจำนวนกลุ่มเป้าหมายมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย จำนวนเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี ทั้งที่กำลังศึกษาอยู่ในโรงเรียนและสถานศึกษาทุกรูปแบบ และ การเพิ่มจำนวนอาสาสมัครเฝ้าระวังแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายในพื้นที่เสี่ยงทั่วประเทศ

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การช่วยเหลือและคุ้มครองแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย คือ การดำเนินการส่งเสริมสร้างความเข้มแข็งของการช่วยเหลือ คุ้มครอง เยียวยา และฟื้นฟูเชิงบูรณาการ และด้านเสริมสร้างการเข้าถึงบริการทางสังคมขั้นพื้นฐานให้แก่เด็กที่ตกเป็นเหยื่อของการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย เช่น การจัดตั้งศูนย์ช่วยเหลือสังคม OSCC เพื่อช่วยเหลือการกระทำรุนแรงต่อ เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ การค้ามนุษย์ และแรงงานเด็ก รวมถึงการจัดตั้งศูนย์อภิบาลผู้เดินทางทะเล และศูนย์รับเลี้ยงเด็กในศูนย์อภิบาลผู้เดินทางทะเล พร้อมทั้งจัดบริการสวัสดิการสังคมแก่เด็กที่ประสบปัญหาทางสังคม ซึ่งในยุทธศาสตร์ข้อนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มจำนวนร้อยละของเด็กที่ตกเป็นผู้เสียหายและ/หรือเคยเป็นแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายทุกรูปแบบได้รับความช่วยเหลือและคุ้มครองร้อยละของเด็กที่เคยเป็นแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายทุกรูปแบบได้รับการฟื้นฟูทั้งร่างกาย อารมณ์ สติปัญญา และจิตใจร้อยละของเด็กที่ตกเป็นผู้เสียหายที่เคยอยู่ในสถานพักพิงถูกส่งกลับคืนสู่สังคม และร้อยละของเด็กที่เคยเป็นแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายทุกรูปแบบไม่ตกเป็นผู้เสียหายซ้ำ

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การพัฒนาและบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ คือ ดำเนินงานในการกำหนดมาตรการทางการบังคับใช้กฎหมายที่สอดคล้องกับการดำเนินงาน เพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ตลอดจนดำเนินการทางวินัยและอาญาแก่เจ้าหน้าที่ที่ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่หรือแสวงหาผลประโยชน์อันมิชอบ เน้นการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งในยุทธศาสตร์ข้อนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มจำนวนกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องที่ได้รับการพัฒนา ร้อยละเด็กที่ถูกใช้ให้ทำงานในรูปแบบที่เลวร้ายได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย และจำนวนผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายได้รับการลงโทษ

ยุทธศาสตร์ที่ 4 พัฒนาความร่วมมือระหว่างองค์กรภาคีเครือข่าย คือ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนที่ดำเนินงานเกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย และการดำเนินงานด้านการสร้างระบบและกลไกการดำเนินงาน และการตรวจสอบการดำเนินงานของทุกภาคส่วน โดยหน่วยงานรัฐที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมและการสร้างเครือข่ายในต่างประเทศ นอกเหนือจากนี้ยังได้ดำเนินงานด้านการสร้างแรงจูงใจกับองค์กรหรือบุคคลที่มีหน้าที่ในการดำเนินงานเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายให้หมดสิ้นไปอย่างรวดเร็วที่สุด ซึ่งในยุทธศาสตร์ข้อนี้มีวัตถุประสงค์

เพื่อเสริมสร้างให้หน่วยงาน/องค์กรที่เป็นภาคีเครือข่ายดำเนินการร่วมกันอย่างเข้มแข็งเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย

ยุทธศาสตร์ที่ 5 การพัฒนาระบบบริหารจัดการและการติดตามผล คือ การเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพของกลไกและระบบการบริหารจัดการในการดำเนินงาน เพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ หรือมาตรการเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายไปสู่การปฏิบัติ โดยมีการโดยคณะกรรมการขับเคลื่อน ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงานตามนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ได้จัดทำแผนปฏิบัติการ (Action plan) ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ มาตรการ เกี่ยวกับการดำเนินงานด้านการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ซึ่งในยุทธศาสตร์ข้อนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มจำนวนแผนปฏิบัติการในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ มาตรการ เกี่ยวกับการดำเนินงานด้านการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายจำนวน องค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายร้อยละความสำเร็จของการดำเนินงานตาม ตัวชี้วัดที่กำหนดตามแผน และระดับความสำเร็จของการจัดการองค์ความรู้สู่การปฏิบัติ (Ministry of Labour, 2015)

โดยยุทธศาสตร์ทั้ง 5 และตัวชี้วัดนี้จะนำไปปฏิบัติตามหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างเสมอภาค และเท่าเทียม ไม่เลือกปฏิบัติกับเด็กที่ได้รับผลกระทบทั้งสัญชาติไทยและแรงงานเด็กข้ามชาติ อิงตามกฎหมาย ที่ใช้บังคับต่อบุคคลที่อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรไทย หรือตามหลักดินแดน

การดำเนินการนำนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายไปปฏิบัติ

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ประเทศไทยได้มีความพยายามอย่างหนักในการป้องกัน ปราบปราม และช่วยเหลือคุ้มครองแรงงานเด็กทั้งสัญชาติไทยและแรงงานเด็กข้ามชาติ จนได้รับการจัดอันดับผลการ ประเมินสถานการณ์แรงงานเด็กโดยประเทศสหรัฐอเมริกาอยู่ในระดับที่มีความสำเร็จมากในความพยายามขจัดการ ใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายในปี พ.ศ. 2560 การตระหนักถึงสภาพของปัญหา และพันธะผูกพันของ ประเทศที่ต้องปฏิบัติตามเจตนารมณ์และบทบัญญัติของอนุสัญญาฉบับที่ 182 รวมถึงข้อเสนอแนะขององค์การ แรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 190 ส่งผลให้ความพยายามในการลดระดับการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่ เลวร้ายของประเทศประสบความสำเร็จ เป็นผลให้ประเทศไทยจัดทำนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อขจัดการ ใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายจำนวน 2 ฉบับ ฉบับที่ 1 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 - 2557 ซึ่งมีกระทรวง แรงงานเป็นแม่ข่ายหลักร่วมกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ และหน่วยงานภาคีที่เกี่ยวข้อง และฉบับที่ 2 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 - 2563 ซึ่งเป็นแผนแม่บทต่อเนื่องสำหรับหน่วยงานภาคีที่เกี่ยวข้องในการ ดำเนินการขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายให้หมดสิ้นไปตามที่เป้าหมายกำหนด โดยฉบับ ปีงบประมาณ 2558 - 2563 นั้นได้มีการจัดทำแผนปฏิบัติการร่วมกับหน่วยงานภาคี

จากข้อเสนอแนะจากสหรัฐอเมริกาเพิ่มเติมในส่วนของการเพิ่มจำนวนทรัพยากรทางบุคคลและให้ จัดทำโครงการพัฒนาสมรรถนะของบุคลากร คือ “พนักงานตรวจแรงงาน” เนื่องจากพนักงานตรวจแรงงาน เป็นบุคคลสำคัญที่นำกฎหมายและนโยบายไปปฏิบัติโดยตรง ตามมาตราที่ 139 - 142 พระราชบัญญัติ



คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กำหนด “พนักงานตรวจแรงงาน” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และที่แก้ไขเพิ่มเติมพร้อม โดยมีวัตถุประสงค์ของการตรวจแรงงานเพื่อคุ้มครองให้ลูกจ้างได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน โดยให้นายจ้างปฏิบัติตามกฎหมายอย่างถูกต้อง สม่าเสมอ และด้วยความสมัครใจส่งเสริมให้นายจ้างปรับปรุงสภาพการจ้าง สภาพการทำงาน และสวัสดิการที่ดีขึ้นให้คำแนะนำและให้ความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับกฎหมาย แนวปฏิบัติและข่าวสารที่เกี่ยวข้องเพื่อเข้าใจวัตถุประสงค์และเห็นประโยชน์ที่ทั้งนายจ้าง ลูกจ้าง จะได้รับจากการปฏิบัติตามกฎหมาย (UN-ACT, 2015) พร้อมทั้งศึกษารวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับสภาพการทำงาน สภาพการจ้าง ปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ในการปฏิบัติตามกฎหมายและมาตรฐานแรงงานเพื่อประกอบการวิเคราะห์หาแนวทางแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และพัฒนาการคุ้มครองแรงงานให้เหมาะสมยิ่งขึ้น รวมไปถึงการจัดจ้างและจัดฝึกอบรมล่ามเพื่อช่วยพนักงานตรวจแรงงานในการสื่อสารกับเด็กต่างด้าวที่ไม่สามารถสื่อสารภาษาไทยได้และชนกลุ่มน้อยทางชาติพันธุ์ เพื่อขอจัดอุปสรรคทางภาษาในการตรวจแรงงาน และการดำเนินงานหลักของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้น ในส่วนของการปฏิบัติงานเพื่อดำเนินการป้องกัน ปรามปราม ช่วยเหลือผู้เสียหาย จากการค้ามนุษย์ด้านแรงงานจะยึดถือ **“แนวปฏิบัติเกี่ยวกับการป้องกัน ปรามปราม และช่วยเหลือคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน”** เป็นหลักในการปฏิบัติ โดยมีกลุ่มเป้าหมายทั้งหมด 3 ประเภท คือ

1. แรงงานและเด็กไทยที่ตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ด้านแรงงานทั้งใน และนอกราชอาณาจักร
2. แรงงานและเด็กต่างด้าวที่ถือใบสำคัญถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร หรือที่เข้ามาและอยู่ในราชอาณาจักรโดยถูกต้องตามกฎหมาย และไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และภายหลังตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ด้านแรงงานในราชอาณาจักร
3. แรงงานและเด็กที่มีได้มีสัญชาติไทย แต่อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรหรือเคยมีภูมิลำเนา หรือมีสถานะอยู่อาศัยในราชอาณาจักร และตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ด้านแรงงานทั้งในและนอกราชอาณาจักร

การนำนโยบายและแผนระดับชาติฯ ไปปฏิบัติ นั้น ผู้เขียนขอวิเคราะห์ออกเป็น 3 ส่วน คือ ด้านการป้องกัน ด้านการบังคับใช้กฎหมาย และด้านการช่วยเหลือคุ้มครอง ดังต่อไปนี้

ด้านการป้องกัน

จากการทบทวนนโยบายและแผนระดับชาติทั้งสองฉบับและวรรณกรรมที่ได้กล่าวถึงการป้องกันการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายทั้งสัญชาติไทยและสัญชาติอื่น ๆ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำการสำรวจการทำงานของเด็กในประเทศไทย และดำเนินโครงการสำรวจสถานการณ์เด็กทำงาน ตรวจสอบถึงความสุขและการกระจายการใช้แรงงานเด็กในภาคส่วนต่าง ๆ พร้อมทั้งเปรียบเทียบสถิติการจับกุมผู้ต้องหาเด็กตั้งแต่ 0 – 18 ปี ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 - 2562 พบเยาวชนที่กระทำความผิดส่วนใหญ่ในข้อหาเสพยาเสพติด รองลงมาคือข้อหาครอบครองเพื่อจำหน่าย ซึ่งการจำหน่ายยาเสพติดเป็นส่วนหนึ่งของการค้าแรงงานเด็ก เนื่องจากการกระทำความผิดที่เข้าข่าย การใช้ จัดหา หรือเสนอเด็กเพื่อกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย โดยเฉพาะ

เพื่อการผลิตและขนส่งยาเสพติด ตามที่นิยามไว้ในสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องโดยการบังคับเด็กให้กระทำงานที่ผิดกฎหมาย รวมทั้งการกำหนดแนวทางการตรวจแรงงานลูกจ้างที่ทำงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย ซึ่งแรงงานเด็กต่างด้าวมักเลือกอาชีพทำงานบ้านเป็นจำนวนมาก เนื่องจากง่ายต่อการหลบสายตาผู้คน และอาจส่งผลให้นายจ้างในบ้านใช้แรงงานเกินกว่าที่กำหนดจนอาจนำไปสู่การระบบแรงงานทาสได้ ทั้งนี้มีการจัดตั้งโครงการกำหนดสถานะและให้สัญชาติไทยตามกฎหมายแก่เด็กไร้สัญชาติในประเทศไทยพร้อมทั้งเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงการศึกษา โดยเฉพาะชนกลุ่มน้อยทางชาติพันธุ์และบุตรของผู้ย้ายถิ่น รวมทั้งสร้างความตระหนักเรื่องสิทธิด้านการศึกษาของเด็กต่างด้าว โดยอาศัยความร่วมมือผ่านเครือข่ายชุมชน และองค์กรพัฒนาเอกชนภายในพื้นที่เพื่อส่งเสริมให้ตัวเด็กรู้ถึงสิทธิของตนเอง อีกทั้งแก้ไขอุปสรรคด้านภาษาสำหรับนักเรียนที่ไม่สามารถสื่อสารพูดภาษาไทยได้

ทั้งนี้มีการจัดตั้งโครงการกำหนดสถานะและให้สัญชาติไทยตามกฎหมายแก่เด็กไร้สัญชาติในประเทศไทยพร้อมทั้งเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงการศึกษา โดยเฉพาะชนกลุ่มน้อยทางชาติพันธุ์และบุตรของผู้ย้ายถิ่น รวมทั้งสร้างความตระหนักเรื่องสิทธิด้านการศึกษาของเด็กต่างด้าว โดยอาศัยความร่วมมือผ่านเครือข่ายชุมชน และองค์กรพัฒนาเอกชนภายในพื้นที่เพื่อส่งเสริมให้ตัวเด็กรู้ถึงสิทธิของตนเอง อีกทั้งแก้ไขอุปสรรคด้านภาษาสำหรับนักเรียนที่ไม่ได้พูดภาษาไทย และมีการจัดตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ พร้อมทั้งจัดตั้งคณะกรรมการคุ้มครองเด็กแห่งชาติเพื่อดำเนินการป้องกันเด็กในภาวะกลุ่มเสี่ยง และมีการรณรงค์และสร้างความตระหนัก รู้ จัดทำโครงการเพื่อเผยแพร่ความรู้ด้านกฎหมายแก่ประชาชน ในสถานศึกษา ชุมชนและสถานประกอบกิจการ รวมไปถึงการจัดกิจกรรมรณรงค์ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายในพื้นที่จังหวัดต่าง ๆ

ด้านการบังคับใช้กฎหมายและการปราบปราม

รัฐบาลได้ทำการแก้ไขกฎหมายอาญา การเพิ่มอัตราโทษแก่บุคคลที่ใช้แรงงานเด็กในการก่ออาชญากรรมรูปแบบต่าง ๆ จัดตั้งคณะทำงานเฉพาะในการสืบสวนคดีที่เกี่ยวข้องกับการแสวงหาประโยชน์ทางเพศเชิงพาณิชย์จากเด็กโดยใช้อินเทอร์เน็ตและการใช้แรงงานเด็กในกิจการประมงต่อเนื่อง กิจการแปรรูปอาหารทะเล โดยมีการยกร่างกรอบข้อกฎหมายใหม่ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและยับยั้งการเกิดแรงงานเด็กและแรงงานผิดกฎหมาย คือ พระราชกำหนดการนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานกับนายจ้างในประเทศไทยปี พ.ศ. 2559 พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ ปี พ.ศ.2559 ข้อบังคับของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการดำเนินคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. 2559 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อกำหนดนิยามในคำว่า “แสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ” และ “การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ” ให้ชัดเจนขึ้น พร้อมทั้งปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การเรียกค่าสินไหมทดแทน อันเนื่องมาจากการกระทำความผิดฐานการค้ามนุษย์ และกำหนดฐานความผิดซึ่งได้กระทำต่อเด็กที่มีอายุไม่เกิน 15 ปีให้ทำงานหรือให้บริการอันอาจเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงและมีผลกระทบต่อร่างกายหรือจิตใจ การเจริญเติบโต หรือส่งผลกระทบต่อพัฒนาการของเด็กหรือบุคคล



ส่วนของการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายนั้น คือ กองบังคับการปราบปรามการค้ามนุษย์ พร้อมทั้งดำเนินการในเชิงรุก โดยมีชุดเฉพาะกิจคุ้มครองแรงงาน การตรวจแรงงานแบบบูรณาการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สร้างกลยุทธ์ในการตรวจแรงงาน โดยการตรวจกิจการกลุ่มเสี่ยงที่มีโอกาสใช้แรงงานเด็ก แรงงานบังคับ เช่น กิจการประมงทะเลต่อเนื่อง หรือสถานประกอบกิจการแปรรูปอาหารทะเลต่าง ๆ โดยมีการทำงานร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ในพื้นที่นั้น ๆ เพื่อหาเบาะแสและส่งชุดเฉพาะกิจเพื่อเข้าตรวจแรงงานในพื้นที่ โดยในปี พ.ศ. 2559 ได้มีการจัดตั้งศาลอาญาแผนกคดีการค้ามนุษย์ และเพิ่มความเข้มงวดในการตรวจของพนักงานตรวจแรงงาน โดยคดีการใช้แรงงานเด็กเพิ่มสูงขึ้นตามลำดับ (Ministry of Labour, Department of Labour Protection and Welfare, 2015)

ส่วนของการขับเคลื่อนนโยบายและแผนระดับชาติของรัฐบาลเกี่ยวกับรูปแบบที่เลวร้ายของการใช้แรงงานเด็ก โดยประเทศไทยได้รับรองอนุสัญญาอาเซียนว่าด้วยการค้ามนุษย์และลงนามในแผนปฏิบัติการอาเซียนว่าด้วยการค้ามนุษย์ พร้อมทั้งกำหนดทิศทางในการพัฒนาโลกเชิงนโยบายและการขับเคลื่อนการดำเนินคดี การคุ้มครองช่วยเหลือ การป้องกัน และพัฒนาความร่วมมือกับภาคีเครือข่ายในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์โดยมีทิศทางที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) รัฐธรรมนูญปี 2560 และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 รวมไปถึงแผนการต่อต้านการค้ามนุษย์ในระดับประเทศและระดับสากลทั้งนี้ยังจัดตั้งโครงการศึกษา สภาพการจัดการศึกษาสำหรับเด็กด้อยโอกาสในประเทศไทย มีกลุ่มเป้าหมายครอบคลุมเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี ที่ประสบปัญหาหรือตกอยู่ในภาวะยากลำบากหรืออยู่ในสถานการณ์ที่ด้อยกว่าเด็กทั่วไปและแรงงานเด็กมักเป็น 1 ใน 9 กลุ่มเด็กด้อยโอกาส ในส่วนของกรมกิจการเด็กและเยาวชนก็ได้บรรจุยุทธศาสตร์การป้องกันและจัดการใช้แรงงานเด็กให้เข้าไปอยู่ในแผนเด็กและเยาวชนแห่งชาติ พร้อมทั้งออกแผนพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ (พ.ศ. 2560 - 2564) เน้นให้เด็กและเยาวชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีเหมาะสมตามช่วงวัย

ด้านการช่วยเหลือและคุ้มครอง

ในด้านของการให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองนั้นมีทั้งทางด้านการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย การฟื้นฟูเยียวยาสภาพร่างกายและจิตใจ และการให้ความช่วยเหลือทางด้านการชดเชยค่าเสียหาย โดยในรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 54 วรรค 5 กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการให้ผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ได้รับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการศึกษาตามความถนัดของตน และวรรคที่ 6 กำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อใช้ในการช่วยเหลือผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์โดยให้รัฐจัดสรรงบประมาณให้แก่กองทุน หรือใช้มาตรการหรือกลไกทางภาษี รวมทั้งการให้ผู้บริจาคทรัพย์สินเข้ากองทุนได้รับผลประโยชน์ในการลดหย่อนภาษี โดยมีมติเห็นชอบร่าง พระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. 2561 โดยมีสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการช่วยเหลือผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการศึกษา (Equitable Education Fund, Equitable Education Fund Act, 2018)

ทั้งนี้ยังมีการสร้างระบบการรับรู้ตำแหน่งหรือสถานที่ที่มีการสร้างและพัฒนาเครื่องมือและระบบในการคุ้มครองเด็กที่ทำงานในรูปแบบที่เลวร้าย โดยการเพิ่มศูนย์รับแจ้งเหตุและระบบรับเรื่องราว ร้องทุกข์เกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็ก และพัฒนาระบบการติดตามคุ้มครองเด็กเป็นรายบุคคลพร้อมทั้งประสานงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการช่วยเหลือเด็กให้ออกจากสภาพการทำงานในรูปแบบที่เลวร้ายทันที

การเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐของไทยและสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา และองค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่ตามแนวชายแดนไทยพม่า ในการประสานงานและการขยายผลต่อการให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองแรงงานเด็ก แรงงานข้ามชาติในประเทศไทย ผู้เข้าร่วมประชุมประกอบด้วยผู้แทนหน่วยงานภาครัฐของประเทศไทยและผู้แทนภาครัฐสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา องค์กรภาคเอกชน และองค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่

ในส่วนของการให้การช่วยเหลือ พี่นฟูเด็กที่ถูกนำออกมาจากสภาพการทำงานในรูปแบบที่เลวร้าย คือ การให้ความช่วยเหลือและฟื้นฟูทั้งทางร่างกาย อารมณ์ สติปัญญา และจิตใจตามความเหมาะสมเพื่อคืนสู่สภาวะปกติโดยเร็ว โดยในกรณีที่นำเด็กออกมาจากสภาพการทำงานที่เป็นอันตราย ตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 182 มาตรา 3 ข้อ (ง) หากเด็กยังมีความประสงค์ทำงานต่อ ต้องเปลี่ยนให้อยู่ในสภาพที่ปลอดภัยและเหมาะสมกับเด็ก ทั้งนี้ต้องให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองทางด้านกฎหมายและการช่วยดำเนินคดีโดยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน โดยให้คำนึงถึงผลประโยชน์ของเด็กเป็นสำคัญ รวมถึงเตรียมความพร้อมให้สามารถเข้าสู่ระบบการศึกษาได้อย่างเหมาะสม และพัฒนาความรู้ ทักษะที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตและการมีอาชีพที่เหมาะสม พร้อมทั้งติดตามผลการฟื้นฟูและดูแลไม่ให้เด็กกลับไปสู่สภาพการทำงานในรูปแบบที่เลวร้ายซ้ำ

กระบวนการสุดท้ายคือการส่งกลับและคืนสู่สังคม คือการเตรียมพร้อมครอบครัวและชุมชนให้มีความพร้อมที่จะรับเด็กคืน และส่งเด็กกลับภูมิลำเนาโดยคำนึงถึงความต้องการและความปลอดภัยของเด็ก ติดตามกำกับดูแลและประเมินผลหลังการฟื้นฟูและส่งกลับอย่างต่อเนื่อง พร้อมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ภาครัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนให้ดูแลและคุ้มครองเด็กที่พบเจอสภาพการทำงานที่เลวร้ายอย่างมีประสิทธิภาพ และกำหนดมาตรฐานในการดูแลและให้บริการคุ้มครองเด็กให้เทียบเท่ามาตรฐานสากล ในทางปฏิบัตินั้นทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะลงปฏิบัติในพื้นที่ร่วมกัน โดยมีหลักปฏิบัติดำเนินการทั่วไป การพิจารณาว่าผู้ใดตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ด้านแรงงานหรือไม่ ให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้รับผิดชอบพิจารณาตามข้อเท็จจริงที่รวบรวมได้ โดยอาศัยความช่วยเหลือและความคิดเห็นจากหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน หรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับบันทึกข้อตกลงฯ ระดับพื้นที่นั้น ๆ ด้วย

ซึ่งในกรณีได้รับแจ้งเหตุว่า อาจมีการค้ามนุษย์ด้านแรงงานกระทำลงในสถานบริการ สถานประกอบการ หรือสถานที่อื่นใด ที่มีขนาดใหญ่ หรืออาจมีผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ด้านแรงงานเป็นจำนวนมาก การดำเนินการเพื่อให้ความช่วยเหลือให้คำนึงถึงความปลอดภัย กระบวนการ และวิธีการในการคัดแยกผู้เสียหาย และสถานที่ที่จะนำตัวผู้เสียหายไปไว้ในความดูแล ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของกระทรวงแรงงานอาจประสานงานเพื่อขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเพื่อดำเนินการดังกล่าวก็ได้



ส่วนของการดำเนินคดีต่อผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ด้านแรงงานนั้น หากไม่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ก็ห้ามมิให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีกับผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน ในความผิดฐานเข้ามา - ออกไป หรืออยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองฐานแจ้งความเท็จต่อเจ้าพนักงาน ฐานปลอมหรือใช้ซึ่งหนังสือเดินทางปลอม ตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณีเฉพาะที่เกี่ยวกับการติดต่อ ชักชวน แนะนำตัว ติดตามหรือรับเร้าบุคคลเพื่อค้าประเวณี และการเข้าไปมั่วสุม ในสถานการค้าประเวณี เพื่อค้าประเวณี ความผิดฐานเป็นคนต่างด้าวทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว ตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2551 มาตรา 41 เพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ หรือเพื่อให้ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน ได้รับการรักษาพยาบาล การบำบัดฟื้นฟู และการเรียกร้องสิทธิในฐานะผู้เสียหาย พนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2551 อาจดำเนินการให้มีการผ่อนผันให้ผู้เสียหายนั้นอยู่ในราชอาณาจักรได้ เป็นการชั่วคราว และได้รับอนุญาตให้ทำงานเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายได้ ทั้งนี้ให้คำนึงถึงเหตุผลทางด้านมนุษยธรรมเป็นหลัก โดยตามที่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2551 ได้ระบุไว้ในมาตรา 37 เพื่อเป็นการคุ้มครองผู้เสียหายหรืออาจจะเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน ให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องต้องรักษาความลับ และห้ามมิให้อนุญาตหรือจัดให้ผู้หนึ่งผู้ใดดำเนินการในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(ก) บันทึกภาพ แพร่ภาพ พิมพ์รูป หรือบันทึกเสียง แพร่เสียง หรือสิ่งอื่นที่สามารถแสดงว่าบุคคลใดเป็นผู้เสียหายจากการกระทำ ความผิดฐานค้ามนุษย์ ทั้งนี้ ไม่ว่าขั้นตอนใด ๆ

(ข) โฆษณาหรือเผยแพร่ข้อความ ซึ่งปรากฏในทางสอบสวนของพนักงานสอบสวนหรือในทางพิจารณาคดีของศาลที่ทำให้บุคคลอื่นรู้จักชื่อตัว ชื่อสกุลของผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์หรือบุคคลในครอบครัวผู้เสียหายนั้น ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยสื่อสารสนเทศประเภทใด

(ค) โฆษณาหรือเผยแพร่ข้อความ ภาพหรือเสียง ไม่ว่าโดยสื่อสารสนเทศประเภทใด เปิดเผยแพร่วัดสถานที่อยู่ สถานที่ทำงาน หรือสถานศึกษาของบุคคลซึ่งเป็นผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์

ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการกระทำที่ผู้กระทำจำต้องกระทำเพื่อประโยชน์ของทางราชการในการคุ้มครองหรือช่วยเหลือผู้เสียหายหรืออาจจะเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน หรือผู้เสียหายหรืออาจจะเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ด้านแรงงานยินยอมโดย บริสุทธิ์ใจ (พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2551 มาตรา 56) ในกรณีที่เป็นแรงงานเด็ก ไม่ว่าจะเป็เด็กไทยในประเทศ เด็กไทยในต่างประเทศ เด็กต่างด้าว หรือเด็กที่ไม่ได้มีสัญชาติไทยแต่อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรหรือเคยมีภูมิลำเนา หรือมีสถานอยู่อาศัยในราชอาณาจักร หากตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ด้านแรงงาน ให้เจ้าหน้าที่กระทรวงแรงงานดูแลเด็กเป็นกรณีพิเศษ และจัดให้อยู่ในสถานที่เหมาะสมไม่ปะปนกับกลุ่มแรงงานที่กระทำผิดทั่วไป ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของเด็ก และประสานส่งต่อสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด หรือกรมกิจการเด็กและเยาวชน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์โดยเร็ว

โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อดำเนินการ ตามหลักการว่าด้วยการคุ้มครองเด็กในคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

จากที่กล่าวไปข้างต้นพบว่าหน่วยงานที่ดำเนินการนำนโยบายและแผนระดับชาติฯ ไปปฏิบัติ นั้น ต้องมีความร่วมมือกันในการทำงาน เพื่อให้เกิดความสำเร็จในการนำไปปฏิบัติ พร้อมทั้งเกิดความต่อเนื่องในการดำเนินการจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย

สรุป

จากภาพรวมของการศึกษาการนำนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายไปปฏิบัติ ซึ่งปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายนั้นมีความเบาบางลงอย่างเห็นได้ชัด อันเนื่องมาจากเจตนารมณ์อันแน่วแน่ของรัฐบาลไทยในการจัดปัญหา การตระหนักถึงสภาพของปัญหา และพันธะผูกพันของประเทศที่ต้องปฏิบัติตามเจตนารมณ์และบทบัญญัติของอนุสัญญาฉบับที่ 182 โดยสามารถวิเคราะห์ผ่านสถิติจำนวนเด็กที่ได้เข้ารับการศึกษ เด็กที่ทำงานไปด้วยศึกษาไปด้วย และเด็กที่ทำงานเพียงอย่างเดียว นั้น องค์การแรงงานระหว่างประเทศชี้ว่า ในช่วงปี 2558 - 2563 ที่ผ่านมานั้น มีเด็กในช่วงอายุ 5 - 14 ปี ของประเทศไทยจำนวนร้อยละ 13 หรือ 1,302,267 คน ที่เข้าสู่การทำงานก่อนวัยและมีการทำงานในรูปแบบที่เลวร้ายของการใช้แรงงานเด็ก ถึงแม้ว่าในปี 2562 ที่ผ่านมานั้น องค์การแรงงานระหว่างประเทศรายงานว่า ตรวจเจอการใช้แรงงานเด็ก 177,000 คน แต่จำนวนแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายมีจำนวนถึง 133,00 คน ที่เข้าข่ายเป็นแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย อันเนื่องจากประเทศไทยไม่ได้กำหนดเงื่อนไขของอายุให้ตรงกับเกณฑ์ขององค์การระหว่างประเทศที่กำหนด

ถึงแม้ว่าในปี พ.ศ. 2559 และ พ.ศ. 2560 ประเทศไทยได้รับการประเมิน เรื่อง สถานการณ์การใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายของประเทศไทยจากประเทศสหรัฐอเมริกาในเรื่องความพยายามและผลการดำเนินการเพื่อการจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายโดยประเมินจาก 132 ประเทศทั่วโลก โดยอยู่ในระดับความสำเร็จมาก (Significant Advancement) ซึ่งถือว่าเป็นระดับสูงสุด และเป็นข้อบ่งชี้ถึงการประสบความสำเร็จอย่างรวดเร็วในการแก้ไขปัญหาของประเทศไทย ส่งผลต่ออย่างยิ่งต่อภาพลักษณ์และเศรษฐกิจการส่งออกของประเทศให้กลับมาดีขึ้นได้ นับได้ว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้นำมาถือปฏิบัติโดยทั่วกันโดยมิได้คำนึงว่าแรงงานเด็กผู้นั้นจะเป็นเด็กสัญชาติใด ปฏิบัติงานผ่านการคำนึงถึงหลักการไม่เลือกปฏิบัติ หลักสิทธิมนุษยชน หลักการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม และเป็นไปตามหลักปฏิบัติตามพันธกรณีข้อตกลงระหว่างประเทศ แต่การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นยังมีปัญหาและอุปสรรคในการนำไปปฏิบัติ ทั้งในส่วนของความชัดเจนในรายละเอียดของนโยบายและแผนระดับชาติ ความชัดเจนในรายละเอียดของแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการ ระบบการจัดเก็บฐานข้อมูล มาตรฐานในการตรวจและดำเนินคดี เช่น อาจจะยังมีการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และผลการดำเนินโครงการในบางโครงการอาจจะยังไม่มีผลการนำไปปฏิบัติในรูปธรรม

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาและทบทวนการดำเนินการนำนโยบายและแผนระดับชาติฯ ดังกล่าวนั้น ผู้เขียนขอเสนอข้อเสนอแนวคิด/แนวทางเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการพัฒนาต่อไปคือ จากที่ได้กล่าวไปข้างต้นนั้น การนำนโยบายฯ ไปปฏิบัติและประสบความสำเร็จอย่างรวดเร็ว นั้นทำให้เกิดข้อสังเกตอีกหนึ่งประการที่อาจซ่อนเร้นอยู่ คือ การเร่งร่นนโยบายมาปฏิบัติเพื่อให้ประสบความสำเร็จอย่างรวดเร็ว นั้นอาจมีผลกระทบบางอย่างที่ติดตามมาอย่างซ่อนเร้นคือ การเร่งลงมือปฏิบัตินโยบายเพื่อให้ประสบความสำเร็จตามเป้าหมาย ในบางครั้งมิได้คำนึงถึงปัญหาระหว่างการปฏิบัติ หรือที่เรียกกันว่าการเกิดช่องว่างของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในบางส่วนของกระบวนการดำเนินการ และดังที่ได้กล่าวไปข้างต้นคือความชัดเจนในรายละเอียดของนโยบายและแผนระดับชาตินั้นส่งผลต่อการนำไปปฏิบัติกำหนดแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการนั้นส่วนใหญ่ คือ ผู้ที่นั่งทำงานอยู่ส่วนกลางของการบริหารตามหลักการของบริหารราชการส่วนกลางที่เป็นการรวมอำนาจ (centralization of power) แล้วจึงค่อย ๆ จำแนกหน่วยการกำหนดนโยบายและหน่วยการจัดบริการออกจากกัน (separation of policy operation units) ซึ่งการกำหนดนโยบายและแนวทางในการปฏิบัติในรูปแบบนี้จะส่งผลกระทบโดยตรงต่อการนำนโยบายและแผนไปปฏิบัติเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดรายละเอียดในนโยบายแบบภาพกว้าง ไม่ได้จำเพาะเจาะจงเฉพาะปัญหาใดปัญหาหนึ่ง แต่หมายรวมถึงความต้องการในการแก้ปัญหาในภาพรวม

อีกทั้งในส่วนของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติยังคงมีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการร่วมกันสามารถกล่าวได้คือหน่วยงานแต่ละหน่วยงานมักมีขอบเขต และขอบข่ายงานประจำของตนเองไว้เป็นทุนเดิมอยู่แล้ว การนำนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายมาปฏิบัติจึงเป็นเสมือนนโยบายที่ต้องปฏิบัติเพิ่มจากสิ่งที่มีอยู่แล้ว คือการจัดการใช้แรงงานเด็กที่ผิดกฎหมาย รวมไปถึงการทำความเข้าใจในเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ของการขจัดปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายนั้นตั้งอยู่บนพื้นฐานของขอบข่ายหน้าที่ของหน่วยงานตนเอง กอปรกับการเกิดสภาวะทางการเมืองแทรกแซงภายในองค์กรและระหว่างองค์กรที่ส่งผลกระทบต่อการขับเคลื่อนแผนงาน การดำเนินนโยบายให้เป็นไปตามเป้าหมายในบางเป้าหมาย จึงเป็นการดำเนินการที่เกิดปัญหาระหว่างภายในและภายนอกองค์กร พร้อมทั้งปัญหาของระบบการติดตามและประเมินผลยังไม่มีเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพมากพอ ที่อาจส่งผลกระทบต่อฐานข้อมูลที่ต้องการนำมาใช้เพื่อพัฒนากฎหมาย หรือตัวนโยบาย หรือแผนงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

References

- Inumnuay, W. (2017). *Child Labor and Child Labor Protection Laws*. (Master's Thesis). Chulalongkorn University. Bangkok.
- International Labour Organization. (2017). *General principles and guidelines for recruiting fair employment [A.D.2016]*. Geneva: Main Office.



- International Labour Organization. (2017). *Global Child Labour Development: Measuring trends from 2012 – 2016*. Geneva: International Labour Organization.
- International Labour Organization. (1999). *Worst Forms of Child Labour Convention (No. 182)*. Geneva: International Labour Organization.
- Ministry of Labour. (2015.). *Yearly Report of the worst forms of child labor 2013 - 2015*. Bangkok: Department of Labour Protection and Welfare.
- Ministry of Labour, *National Policy and Plan to Eliminate the Worst Forms of Child Labour*. Bangkok: Department of Women.
- Office of the Council of State. (2017). *Anti-Human Trafficking Act, B.E. 2551 [A.D.2018]*. Bangkok: Office of the Council of State.
- Suntornrada, K., & Phattharavanich, U. (1996). *Child Labour Situation*. in Seminar of Migration Child, Situation, Problem and Solutions
- Thaipublica. (2019). *Sustainable Development Goals-SDGs*. Retrieved June 15, 2020, from <https://thaipublica.org/2019/07/thailand-sdg-index-progress-ranking>
- The Secretariat of the Cabinet. (2015). *Ministry of Labour. (n.d.). Yearly Report of the worst forms of child labor 2013 - 2015*. Bangkok. Department Labour Protection and Welfare.
- The Secretariat of the house of Representatives, (2019). *Transnational crime to the stability of the country*. Retrieved June 20, 2020, from <https://library2.parliament.go.th/ebook/content-issue/2562/hi2562-012.pdf>.
- UN-ACT. (2015). *Final Thai Version-guidelines on labour Trafficking*. Retrieved June 15, 2020, from <https://www.un-act.org/final-thai-version-guidelines-on-labour-trafficking-241-4-08>