

หน้า 14573

โครงการศึกษาสภาพปัญหาการใช้แรงงานเด็ก ในรูปแบบที่เลวร้ายของประเทศไทย

The Worst Forms of Child Labour in Thailand: Monitoring and Evaluation
of the National Policy and Plan to Eliminate the Worst Forms of
Child Labour (FY2009 - 2011)

คณะวิจัย

รองศาสตราจารย์ ดร.ศิรินันท์ กิตติสุขสถิต

อาจารย์ ดร.จรัมพร ไหล่ายอง

อาจารย์ ดร.สักรินทร์ นิยมศิลป์

อาจารย์ ดร.วนิพพล มหาอาชา

อาจารย์ ดร.สวรัย บุญยमानนท์

นางสาววรรณภา อารีย์

นางสาวสุคนธา มหาอาชา

นางวรรณิ หุตะแพทย์

สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล

เสนอต่อ

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน

กันยายน 2554

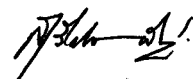
เอกสารฉบับนี้เป็นกรรมสิทธิ์หรือลิขสิทธิ์ของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน จึงขอสงวนสิทธิ์
ในการเผยแพร่ คัดลอก ทำสำเนา ตีพิมพ์ ไม่ว่าเฉพาะส่วนหรือทั้งหมดก่อนได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์
อักษรจากกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

คำนำ

ประเทศไทยได้จัดทำนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ดำเนินการในปิงบประมาณ พ.ศ. 2552 - 2557 ตามบทบัญญัติมาตรา 6 ของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 182 ว่าด้วย การห้ามและการดำเนินการโดยทันทีเพื่อขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก (The Worst Forms of Child Labour) ซึ่งประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีโดยการให้สัตยาบัน เป็นผลให้มีพันธผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามเจตนารมณ์และบทบัญญัติของอนุสัญญาคือการดำเนินการโดยทันทีเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ทั้งนี้ องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้กำหนดเป้าหมายโลกในปี พ.ศ. 2559 ให้การดำเนินการเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายทั่วโลกเสร็จสมบูรณ์

สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล ในฐานะที่ปรึกษา “โครงการศึกษาสภาพปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายของประเทศไทย” โดยการสนับสนุนจากกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน ได้วิเคราะห์สภาพปัญหา รวมทั้งติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตามนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ในครึ่งแผนแรก (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 - 2554) ผลการศึกษานี้ทำให้ทราบความก้าวหน้า ปัญหา อุปสรรคในการดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ รวมทั้งสามารถเสนอแนะการแก้ไขปัญหาอุปสรรค และแนวทางในการพัฒนาการดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ ในครึ่งแผนหลัง (ปีงบประมาณ 2555 - 2557) เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์และกรอบระยะเวลาที่กำหนด

สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดลหวังเป็นอย่างยิ่งว่า รายงานฉบับนี้เป็นประโยชน์ในการวางนโยบายและการปฏิบัติงานในการป้องกันและแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กในประเทศไทย ทั้งในหน่วยงานภาครัฐและองค์กรนอกภาครัฐ ตลอดจนผู้ที่สนใจโดยทั่วไป



รองศาสตราจารย์ ดร.สุรีย์พร พันพื้ง
ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยประชากรและสังคม
มหาวิทยาลัยมหิดล

กิตติกรรมประกาศ

คณะวิจัย ขอขอบคุณคณะกรรมการตรวจรับรายงานของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน ที่ได้กรุณาให้คำปรึกษาและการติดต่อประสานงานเป็นอย่างดี

ขอขอบคุณ รองศาสตราจารย์แพทย์หญิงสุพินดา คุณมี คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ลิลา ผาตไธสง ชัยพานิช คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และคุณวิชาญ ชูรัตน์ จากสำนักงานสถิติแห่งชาติที่ได้ให้ความอนุเคราะห์ในการติดต่อประสานงาน

ขอขอบคุณผู้ประสานงานทุกจังหวัด รวมถึงผู้ให้ข้อมูลสำคัญทุกท่านจากหน่วยงานและองค์กรต่างๆ ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในการเข้าร่วมประชุมให้สัมภาษณ์ และตอบแบบสอบถามเป็นอย่างดี ซึ่งทำให้การจัดทำรายงานฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

ขอขอบคุณ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานที่สนับสนุนการวิจัยครั้งนี้

คณะวิจัย

สถาบันวิจัยประชากรและสังคม

มหาวิทยาลัยมหิดล

บทสรุปผู้บริหาร

1. บทนำ

ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 182 ว่าด้วยการห้ามและการดำเนินการโดยทันทีเพื่อขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก (The Worst Forms of Child Labour) เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2544 เป็นผลให้มีพันธะผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามเจตนารมณ์และบทบัญญัติของอนุสัญญาคือการดำเนินการโดยทันทีเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ทั้งนี้ องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้กำหนดเป้าหมายโลกในปี พ.ศ. 2559 ให้การดำเนินการเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายทั่วโลกเสร็จสมบูรณ์ ประเทศไทยจึงได้จัดทำนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 - 2557 ตามบทบัญญัติมาตรา 6 ของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 182 ว่าด้วยการห้ามและการดำเนินการโดยทันทีเพื่อขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก (The Worst Forms of Child Labour) และคณะรัฐมนตรีได้รับทราบนโยบายและแผนระดับชาติฯ ไปแล้ว เมื่อวันที่ 28 มกราคม 2552

นโยบายและแผนระดับชาติฯ นี้ได้จัดทำขึ้นเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ใช้เป็นแผนแม่บทในการดำเนินงานเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ตลอดจนให้ภาคีที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายได้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายและแผนระดับชาติฯ สามารถนำไปใช้เป็นแผนแม่บท เพื่อจัดทำแผนปฏิบัติงานระดับหน่วยงานได้

ภายหลังจากภาคีที่เกี่ยวข้องได้นำนโยบายและแผนระดับชาติฯ ไปใช้เป็นแผนแม่บทในการดำเนินงานเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายไปแล้วระยะครึ่งแผนแรก (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 - 2554) กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจึงสนับสนุนให้ สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล ทำการศึกษาสภาพปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อทราบถึงความก้าวหน้า ปัญหา อุปสรรคในการดำเนินงานเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาอุปสรรคดังกล่าว อันเป็นผลให้การดำเนินงานเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายของประเทศบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์และกรอบระยะเวลาที่กำหนด

2. วัตถุประสงค์

2.1 เพื่อศึกษาความก้าวหน้าในการดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ ของภาคีที่เกี่ยวข้องระยะครึ่งแผนแรก (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 - 2554)

2.2 เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรค ปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดปัญหาอุปสรรคต่อการดำเนินงานตามมาตรการ และยุทธศาสตร์ของนโยบายและแผนระดับชาติฯ ของภาคที่เกี่ยวข้องในระยะครึ่งแผนแรก (ปีงบประมาณ พ.ศ.2552 - 2554)

2.3 เพื่อศึกษาแนวทางในการพัฒนาการดำเนินงานตามแผนนโยบายและแผนระดับชาติฯ ในระยะครึ่งแผนหลัง (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 – 2557)

3. วิธีการติดตามประเมินผล

ใช้วิธีการศึกษาประยุกต์ทั้งวิธีการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) การศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) และ การศึกษาเชิงปริมาณ (Quantitative Research)

3.1 การศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) สืบเคราะห์ข้อมูลจากข้อมูลทุติยภูมิจากการทบทวนวรรณกรรม และการรวบรวมและสืบเคราะห์ข้อมูลจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

3.2 การศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ใช้เทคนิคการเก็บข้อมูล 3 วิธีดังนี้

3.2.1 การวิเคราะห์ภาคีเครือข่าย (Stakeholders Analysis) สืบเคราะห์ข้อมูลทุติยภูมิจากรายงานแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย (ช่วงระยะเวลาครึ่งแผน 2552 – 2554) ของภาคีเครือข่ายทุกจังหวัดทั่วประเทศที่ส่งรายงานแผนปฏิบัติการฯ มาที่ สำนักคุ้มครองแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน โดยมีรายงานแผนปฏิบัติการฯ ที่ส่งเข้ามาทั้งหมดจำนวน 65 จังหวัด จาก 75 จังหวัด (ไม่รวมกรุงเทพมหานคร) คิดเป็นร้อยละ 86.7

นอกจากนี้ ยังได้ทำวิเคราะห์ข้อมูลปฐมภูมิควบคู่ไปด้วย โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์ระดับลึกบุคลากรที่เกี่ยวข้องของภาคีเครือข่าย ในประเด็นการจัดทำแผนงานและการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ ของหน่วยงาน

3.2.2 การจัดประชุมเพื่อค้นหานาคต (Future Search Conference)

3.2.3 การสัมภาษณ์ระดับลึก (In-depth Interview) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 36 ราย และใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ในการนำเสนอผลการติดตามประเมินผล ตลอดจนนำเสนอแนวทางและข้อเสนอแนะในการพัฒนาการดำเนินงานตามแผนนโยบายและแผนระดับชาติฯ ในระยะครึ่งหลังของนโยบายและแผนระดับชาติฯ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 – 2557

3.3 การศึกษาเชิงปริมาณ (Quantitative Research) เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิโดยใช้วิธีการสำรวจด้วยการส่งแบบสอบถามทางไปรษณีย์ (mailed-questionnaire) ไปยังภาคีเครือข่ายทุกจังหวัดทั่วประเทศ แล้วนำมาวิเคราะห์ผลการติดตามประเมินผล การดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ ตลอดจน ผลการศึกษาข้อเสนอแนะในการพัฒนาการดำเนินงานตาม

นโยบายและแผนระดับชาติฯ เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการดำเนินงานตามนโยบายและแผนพัฒนา ระดับชาติในครึ่งแผนหลัง ได้ทำการส่งแบบสอบถาม ไปยังบุคคลที่เจาะจงเกี่ยวข้องโดยตรงในการ ปฏิบัติงานในภาคีเครือข่ายทุกจังหวัด จำนวน 812 ฉบับ ได้รับการตอบกลับ จำนวน 677 ฉบับ คิดเป็น ร้อยละ 83.4

4. ผลการติดตามประเมินความก้าวหน้าการดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัด การใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายในระยะครึ่งแผนแรก (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 – 2554)

4.1 ผลการวิเคราะห์ภาคีเครือข่าย

ผลจากการสอบถามบุคลากรที่เกี่ยวข้องในการติดตามแผนปฏิบัติการจากทุกจังหวัด ได้ข้อมูลว่าทุกจังหวัดมีการจัดทำแผนปฏิบัติการฯ อย่างไรก็ตาม มีจำนวนจังหวัดที่ส่งรายงานการจัดทำ และดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการฯ ดังกล่าว รวมทั้งสิ้น 65 จังหวัด จาก 75 จังหวัด คิดเป็นร้อยละ 86.7 จำแนกเป็นรายภาค ดังนี้

ภาคกลาง มีจำนวนทั้งสิ้น 25 มีจังหวัดที่ส่งรายงานระบุว่าการจัดทำแผนปฏิบัติการ ทั้งสิ้น จำนวน 23 จังหวัด จาก 25 จังหวัด คิดเป็นร้อยละ 92.0

ภาคเหนือ มีจำนวนทั้งสิ้น 17 จังหวัด มีจังหวัดที่ส่งรายงานระบุว่าการจัดทำ แผนปฏิบัติการทั้งสิ้น จำนวน 12 จังหวัด จาก 17 จังหวัด คิดเป็นร้อยละ 70.6

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีจำนวนทั้งสิ้น 19 จังหวัด มีจังหวัดที่ส่งรายงานระบุว่ามี การจัดทำแผนปฏิบัติการทั้งสิ้น จำนวน 17 จังหวัด จาก 19 จังหวัด คิดเป็นร้อยละ 89.5

ภาคใต้ มีจำนวนทั้งสิ้น 14 จังหวัด มีจังหวัดที่ส่งรายงานระบุว่าการจัดทำ แผนปฏิบัติการทั้งสิ้น จำนวน 13 จังหวัด จาก 14 จังหวัด คิดเป็นร้อยละ 92.9

รายงานการดำเนินงาน ที่ได้ข้อมูลจากรายงานแผนการปฏิบัติการตามยุทธศาสตร์ทั้ง 5 ของนโยบายและแผนระดับชาติฯ มีดังนี้

ยุทธศาสตร์ 1 มีหน่วยงานในทุกภาค รายงานว่า ได้ดำเนินงานตามยุทธศาสตร์นี้มาก ที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคใต้ จังหวัดที่รายงานทุกจังหวัด มีการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ 1 ในทุก มาตรการ

ยุทธศาสตร์ 2 มีหน่วยงานในทุกภาค รายงานว่า ได้ดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ 2 นี้ มากที่สุดเช่นเดียวกับยุทธศาสตร์ 1

ยุทธศาสตร์ 3 พบจากรายงานแผนปฏิบัติการของจังหวัดที่รายงานมาเป็นจำนวนมาก ว่าได้มีการดำเนินงานเกี่ยวกับการพัฒนาและบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพค่อนข้างน้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในมาตรการ 3.3 ที่เป็นการดำเนินการเกี่ยวข้องกับการศึกษา วิเคราะห์ วิจัย สภาพการ

ใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย เพื่อนำมาพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายนั้น ปรากฏว่า มีรายงานการปฏิบัติเป็นจำนวนน้อยมากในทุกภาค

ยุทธศาสตร์ 4 เป็นไปในทำนองเดียวกันกับยุทธศาสตร์ 3 กล่าวคือ ผลจากการวิเคราะห์ภาคีเครือข่ายครั้งนี้ พบจากแผนปฏิบัติการของจังหวัดที่รายงานมาเป็นจำนวนมากว่าได้มีการดำเนินงานตามมาตรการของยุทธศาสตร์เป็นจำนวนน้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมาตรการ 4.4 ที่ระบุว่า ให้มีการเผยแพร่และขยายผลงานวิจัยและองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องแก่สาธารณชน

ยุทธศาสตร์ 5 เป็นไปในทำนองเดียวกันกับยุทธศาสตร์ 3 และ 4 เช่นกัน กล่าวคือ ผลจากการวิเคราะห์ภาคีเครือข่ายครั้งนี้ ในมาตรการ 5.4 ได้แก่ การบริหารจัดการนั้น ปรากฏว่ามีจังหวัดน้อยมากในทุกภาคที่รายงานว่าได้มีการปฏิบัติตามมาตรการนี้

4.2 ผลการศึกษาการประชุมเพื่อค้นหอนาคต

4.2.1 ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับระดับนโยบาย

ทัศนคติต่อนโยบายและแผนระดับชาติฯ

ทัศนคติด้านบวก พบว่า ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับระดับนโยบาย ที่เข้าร่วมประชุมเพื่อค้นหอนาคตส่วนใหญ่ เห็นว่า มีความชัดเจนดี สามารถใช้ในการขับเคลื่อนตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ ได้อย่างดี ทำให้เกิดการประสานงานระหว่างหน่วยงาน และนโยบายและแผนระดับชาติฯ นี้ เป็นการทำงานเชิงรุก สามารถกระตุ้นองค์กรภาคีเครือข่ายให้ดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ นอกจากนี้ยุทธศาสตร์และมาตรการต่างๆ ในนโยบายและแผนระดับชาติฯ สามารถให้ความรู้ความเข้าใจแก่ผู้เกี่ยวข้องส่วนใหญ่ให้มีความรู้ความเข้าใจอย่างแจ่มแจ้งและชัดเจน

ทัศนคติด้านลบ พบว่ามีข้อเสนอควรจัดให้มีเจ้าภาพหลักเพียง 1 หน่วยงาน ข้อสำคัญ คำนิยามของการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดในนโยบายและแผนระดับชาติฯ นี้ ไม่ได้คำนึงถึงบริบทและวิถีชีวิตของสังคมไทย เช่น ลูกในครอบครัวต้องช่วยพ่อแม่ทำงาน ไม่ว่าจะเป็นงานหนักหรืองานเบา เป็นต้น ตลอดจนชื่อของนโยบายและแผนระดับชาติฯ นี้ เป็นการชี้นำภาพลักษณ์ในด้านลบ และสื่อเฉพาะเจาะจงไปที่แรงงานเด็กในสถานประกอบการ และแรงงานเด็กต่างชาติ นอกจากนี้ ไม่ควรนำเกณฑ์ในเรื่องของ “ความสมัครใจ” มาใช้แบ่งแยกกว่าเป็นการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานนั้น ถือว่าเป็นการเพิ่มภาระจากงานประจำ เนื่องจากภารกิจของงานประจำก็ล้นมืออยู่แล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภารกิจงานของนโยบายและแผนระดับชาติฯ นี้ ดูเหมือนว่า เป็นภารกิจที่เหลื่อมซ้อนกับภารกิจของงานประจำที่ต้องทำอยู่แล้ว

ปัญหาและอุปสรรค

- 1) การบังคับใช้กฎหมายกับเด็กต่างด้าว
- 2) คำนิยาม ของคำว่า “สมัครใจ” และ “เหยื่อ”
- 3) ปัญหาเกี่ยวกับขาดบุคลากร และงบประมาณ
- 4) ไม่มีแผนปฏิบัติการ การดำเนินงานในระดับปฏิบัติที่เป็นเอกภาพ ส่งผลให้เกิดความ สับสนระหว่างภาคีที่เกี่ยวข้อง ในการพิจารณาประเด็นของการเข้าข่ายการใช้แรงงานเด็ก ในรูปแบบที่เลวร้าย
- 5) ไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายของนโยบายและแผนระดับชาติฯ
- 6) ขาดความต่อเนื่องเพราะไม่มีผู้สานต่อและผู้ปฏิบัติงานในระดับล่างไม่ทราบถึงแผนฯ
- 7) เกิดการทับซ้อนระหว่างภารกิจหลัก และภารกิจจากนโยบายและแผนระดับชาติ ฯ
- 8) ขาดการประชาสัมพันธ์ที่ต่อเนื่อง

ข้อเสนอแนะ

- 1) ควรจัดลำดับความสำคัญว่าควรดำเนินการตามยุทธศาสตร์ใดก่อนหลัง
- 2) ประชาสัมพันธ์ ส่งเสริมความรู้เรื่องนโยบายและแผนระดับชาติฯ และกิจกรรมที่เป็น รูปธรรมให้กับผู้ปฏิบัติงาน รวมทั้งควรมีการยกตัวอย่างเป็นกรณีศึกษา
- 3) ควรจัดให้มีงบประมาณตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ ในแต่ละมาตรการ
- 4) บูรณาการภาคีเครือข่ายในท้องที่ ประชุมร่วมกันตั้งแต่ต้นควรจัดให้มีคณะกรรมการ ดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ ในระดับอำเภอ ควรจัดให้มีการ ประสานงานหรือประชุมภาคีเครือข่ายบ่อยครั้ง
- 5) กำหนดโครงสร้างของแผนและผู้รับผิดชอบ จัดให้มีหน่วยงานที่เป็นเจ้าภาพหลัก นำกิจกรรมของแผนฯเข้ามาประยุกต์หรือบูรณาการกับภารกิจเดิมของหน่วยงาน หรือ จัดให้จัดให้เป็นวาระแห่งชาติ
- 6) ควรจัดทำแผน 2ระดับ คือ การใช้แรงงานเด็กทั่วไปที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย กับใน รูปแบบที่เลวร้าย
- 7) จัดตั้งศูนย์ฐานข้อมูลการปฏิบัติงาน เพื่อเข้าถึงข้อมูลได้ง่าย พัฒนาและปรับปรุงฐานข้อมูล การแก้ไขแรงงานเด็ก
- 8) ควรเน้นไปที่การใช้แรงงานเด็กในสถานประกอบการ
- 9) ควรคุ้มครองไปที่เด็กต่างด้าวโดยเฉพาะ
- 10) ควรให้มีการแทรกเรื่องการใช้แรงงานเด็กในทุกๆสัมนา/การประชุม

4.2.2 ผู้ปฏิบัติงานระดับปฏิบัติ

ทัศนคติต่อนโยบายและแผนระดับชาติฯ

ทัศนคติด้านบวก พบว่า ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับระดับปฏิบัติ ที่เข้าร่วมประชุมเพื่อค้นหาอนาคตส่วนใหญ่ เห็นว่า นโยบายและแผนระดับชาติฯ มีความสอดคล้องกับอนุสัญญา เหมาะสมกับหลักปฏิบัติที่เป็นสากล การดำเนินงานของหน่วยงานภาคีเครือข่ายต่างๆ มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์อยู่แล้ว สามารถเชื่อมโยงเข้ากับภารกิจขององค์กรได้ไม่ยาก และการมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาคีเครือข่ายต่างๆ ก็มีความแตกต่างกันตามรูปแบบของปัญหาในแต่ละพื้นที่

ทัศนคติด้านลบ พบว่า เนื้อหาสาระของนโยบายและแผนระดับชาติฯ ไม่ได้คำนึงถึงบริบทและวิถีชีวิตของสังคมเกษตร การดำเนินงานขาดเจ้าภาพหลัก หรืออำนาจการบังคับใช้ ไม่ได้มีกฎหมายของตนเองรองรับ หรืองบประมาณที่จัดสรรเฉพาะ ต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายหน่วยงาน ซึ่งหน่วยงานต่างๆ ก็มีภารกิจหลักของตนเองอยู่แล้ว นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องจำนวนมากที่ครอบคลุมอยู่แล้ว ทำให้ไม่ใช่เรื่องใหม่ ดังนั้น จึงควรรณรงค์ให้เห็นว่าไทยให้ความสำคัญกับเรื่องนี้ และกำหนดขอบเขตชัดเจนขึ้น และการมีส่วนร่วมขององค์กรมักจำกัดอยู่ที่ส่วนกลางและภูมิภาคมากกว่าหน่วยงานระดับท้องถิ่น

ปัญหาและอุปสรรค

- 1) มีปัญหาด้านงบประมาณ
- 2) ขาดบทบาทนำของโครงสร้างระดับจังหวัดในการประสานงานและการแก้ไขปัญหา ส่งผลต่อความสอดคล้องและความต่อเนื่อง ในการติดตามและการสนับสนุนช่วยเหลือระดับท้องถิ่น
- 3) บุคลากรขาดความรู้เรื่องนโยบายและแผนระดับชาติฯ ขาดการฝึกอบรม และมีการโยกย้ายบ่อย ทำให้ขาดการปฏิบัติงานที่ต่อเนื่อง
- 4) ขาดการทำคู่มือแนวทางปฏิบัติ ทำให้การทำงานไม่ต่อเนื่อง เมื่อมีการโยกย้ายข้าราชการที่เป็นผู้รับผิดชอบเดิม
- 5) การประชาสัมพันธ์ไม่ทั่วถึง
- 6) ขาดการมีส่วนร่วมของหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อเสนอแนะ

- 1) บูรณาการกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้อง และการประสานงานหน่วยงานในระดับชาติและจังหวัด
- 2) ภาครัฐจัดสรรงบประมาณอย่างเพียงพอ เพื่อให้เกิดการดำเนินงานตามนโยบายอย่างต่อเนื่อง
- 3) จัดทำคู่มือการดำเนินงาน เพื่อเป็นแนวทางให้กับจังหวัดที่ยังขาดประสบการณ์หรือมีกรณีศึกษาน้อย
- 4) เชื่อมโยงเครือข่ายภาคีในการแก้ไขปัญหาทั้งระดับชาติ จังหวัด และท้องถิ่น
- 5) จัดสัมมนา อบรม และเผยแพร่กรณีศึกษาของจังหวัดนำร่อง
- 6) ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ต้องเข้ามามีบทบาทนำในการประสานงาน

4.3 สรุปวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรครายยุทธศาสตร์

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การป้องกันการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย

การดำเนินการภายใต้ยุทธศาสตร์นี้ประกอบด้วยการดำเนินกิจกรรมในรูปแบบต่างๆ ที่หลากหลายเพื่อให้ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายเป็นวงกว้าง จำเป็นต้องอาศัยงบประมาณในการดำเนินการอย่างเพียงพอ อย่างไรก็ตาม พบว่าหน่วยงานภาครัฐและองค์กรนอกภาครัฐมีปัญหาคาดแคลนงบประมาณสนับสนุนในสัดส่วนที่สูงที่สุด จึงทำให้ไม่สามารถดำเนินกิจกรรมต่างๆ ได้อย่างเต็มที่ กิจกรรมต่างๆ ที่น่าจะช่วยป้องกันและแก้ไขปัญหาได้ เช่น การส่งเสริมสัมพันธภาพภายในครอบครัว การแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของครัวเรือน เน้นการให้โอกาสทางการศึกษาแก่เด็ก การอบรมอาชีพ ตลอดจนการมีกระบวนการฟื้นฟูเด็กที่กระทำผิด ก่อนจะกลับเข้าสู่สังคม เป็นต้น ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้ต้องใช้งบประมาณในการดำเนินการทั้งสิ้น

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การช่วยเหลือและคุ้มครองแรงงานเด็กจากการทำงานในรูปแบบที่เลวร้าย

การดำเนินการภายใต้ยุทธศาสตร์นี้จำเป็นต้องอาศัยบุคลากรเป็นผู้ขับเคลื่อนการดำเนินงานที่ประกอบไปด้วยกิจกรรมต่างๆ แต่ภายใต้การดำเนินการพบว่าหน่วยงานต้องเผชิญกับปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรในองค์กรขาดทักษะ ประสบการณ์ ความรู้ความชำนาญ อันเนื่องมาจากจำนวนบุคลากรที่รับผิดชอบมีไม่เพียงพอ รวมถึงการขาดความต่อเนื่องในการปฏิบัติงานจากการโยกย้ายบุคลากร ซึ่งส่งผลกระทบในการดำเนินการหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการใช้แรงงานในรูปแบบของการใช้ทาส ปัญหาการใช้เด็กเพื่อการค้าประเวณีและการแสดงลามก และปัญหาสภาพการทำงานที่อันตรายต่อสุขภาพ

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การพัฒนาและบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ

การดำเนินการภายใต้ยุทธศาสตร์นี้ ประสบปัญหาความสับสนในการบังคับใช้กฎหมายระหว่างหน่วยงาน และความไม่สอดคล้องกันระหว่างหน่วยงานในการปฏิบัติงาน ซึ่งการแก้ไขที่เหมาะสมควรเน้นที่การบังคับใช้กฎหมาย เพื่อลงโทษผู้กระทำผิดอย่างจริงจัง และให้มีความชัดเจนและสอดคล้องกันในทางปฏิบัติ รวมถึงการจัดทำโครงการนำร่อง (pilot study) ในจังหวัดที่มีปัญหาการใช้แรงงานเด็ก เช่น จังหวัดตาก เชียงใหม่ และสมุทรสาคร เป็นต้น เพื่อเป็นต้นแบบให้กับหน่วยงานและองค์กรอื่นๆ สามารถปฏิบัติตามได้

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การพัฒนาองค์ความรู้และเสริมสร้างศักยภาพของบุคลากร

ปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรในองค์กรขาดทักษะ ประสบการณ์ ความรู้ความชำนาญ ที่เป็นปัญหาสำคัญรองจากปัญหาด้านงบประมาณสะท้อนให้เห็นถึงดำเนินการการพัฒนาองค์ความรู้และเสริมสร้างศักยภาพของบุคลากรผ่านการอบรม และให้ความรู้แก่บุคลากรที่เกี่ยวข้องที่ยังไม่เพียงพอ จึงควรให้ความสำคัญในการดำเนินการภายใต้ยุทธศาสตร์นี้ให้มากขึ้น พร้อมทั้งจัดระบบติดตามประเมินผลที่มี

ประสิทธิภาพในการส่งเสริมการให้ความรู้และทักษะแก่บุคลากรที่เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ และส่งเสริมการให้ความรู้แก่บุคลากรที่เกี่ยวข้องในเรื่องกฎหมายและแนวปฏิบัติในการดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองและฟื้นฟูเด็กที่ได้รับผลกระทบทั้งเด็กไทยและเด็กต่างด้าว ส่งเสริมการพัฒนาบุคลากรในหน่วยงานให้มีความรู้ความสามารถ และปลูกจิตสำนึกให้มีความต้องการแก้ปัญหาอย่างแท้จริง

ยุทธศาสตร์ที่ 5 การพัฒนากลไกและระบบบริหารจัดการ

ปัญหาภายในหน่วยงานหรือองค์กรของตน ทำให้การดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ ไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร เช่น หน่วยงานมีภารกิจหลักหลายอย่าง ซึ่งอาจมีความซ้ำซ้อนกับภารกิจหน่วยงานอื่น ไม่มีการทำงานแบบบูรณาการ ซึ่งการแก้ไขปรับปรุงควรให้ความสำคัญในประเด็นที่เกี่ยวกับการประสานงานเครือข่ายและการประชาสัมพันธ์เป็นส่วนใหญ่ เช่น การทำงานต้องทำอย่างเป็นระบบ มีการบูรณาการระหว่างหน่วยงานและองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ให้มีความสอดคล้องกัน มีการประชาสัมพันธ์ยุทธศาสตร์ของนโยบายและแผนระดับชาติฯ ให้หน่วยงานและองค์กรต่างๆ เข้าใจในบทบาทของตนเอง เพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อนในการทำงาน รวมถึงการให้ชุมชนหรือท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายในพื้นที่ด้วย ควรมีการจัดตั้งหน่วยงานที่เป็นศูนย์กลางในการรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็ก และให้หน่วยงานระดับท้องถิ่น และองค์กรอื่นๆ ในภาคเอกชน เข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหา

4.4 ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงนโยบายและแผนระดับชาติฯ รายยุทธศาสตร์ และแนวทางการพัฒนาการดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ ระยะครึ่งหลัง (ปีงบประมาณ 2555 – 2557)

เพื่อให้การจัดแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายในระยะครึ่งแผนหลัง ดำเนินไปอย่างถูกต้องทิศทาง และประสบผลสำเร็จตามเป้าประสงค์เมื่อสิ้นแผนการดำเนินนโยบายและแผนระดับชาติฯ ในครึ่งแผนหลังในแต่ละยุทธศาสตร์มีข้อเสนอแนะในการดำเนินงาน ดังนี้

ยุทธศาสตร์ 1 การป้องกันการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย

ยกระดับนโยบายและแผนระดับชาติฯ ให้เป็นวาระแห่งชาติ เพื่อให้ภาคีเครือข่ายตระหนักถึงความสำคัญและจำเป็นเร่งด่วนในการจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุด

ในยุทธศาสตร์ 1 นี้ มาตรการที่ต้องให้ความสำคัญตระหนักและการสนับสนุนมากที่สุด คือ มาตรการที่ 1.4 ได้แก่ การส่งเสริมการจัดระบบเฝ้าระวังในชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหน่วยงานของภาคเหนือที่มีการรายงานแผนการปฏิบัติงานในมาตรการนี้น้อยมาก ในขณะที่จุดแข็งในการปฏิบัติงานนั้น

บุคลากรที่เกี่ยวข้องในระดับปฏิบัติได้ทำงานร่วมกับหน่วยงานส่วนท้องถิ่นอยู่แล้ว ดังนั้น จึงควรใช้จุดแข็งนี้ มาเป็นหลักในการวางระบบการเฝ้าระวังในชุมชน

นอกเหนือจากนี้ รัฐบาลต้องให้ความสำคัญอย่างจริงจังและจริงจังในการสนับสนุน เพื่อให้ การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์นี้ในทุกภาคเครือข่ายของทุกจังหวัดสามารถดำเนินงานตามแผน โดยรัฐบาลต้อง ให้การสนับสนุนงบประมาณ และบุคลากรอย่างต่อเนื่องในการดำเนินกิจกรรม เพื่อให้กิจกรรมหลาย รูปแบบสามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่และต่อเนื่อง

กระทรวงมหาดไทย ควรเป็นเจ้าภาพหลักในการดำเนินยุทธศาสตร์นี้ โดยมี กระทรวงการคลัง กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงการพัฒนาสังคม และความมั่นคงของมนุษย์ และกระทรวงวัฒนธรรมเป็นเจ้าภาพร่วม

ยุทธศาสตร์ 2 การช่วยเหลือและคุ้มครองแรงงานเด็กจากการทำงานในรูปแบบที่เลวร้าย

มีหน่วยงานเจ้าภาพหลักที่ชัดเจนระดับภาค ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการดำเนินงานช่วยเหลือ และคุ้มครองแรงงานเด็กจากการทำงานในรูปแบบที่เลวร้ายโดยตรง และต้องมีอำนาจ งบประมาณ และ บุคลากรเพียงพอในการดำเนินงาน รวมทั้ง ต้องเป็นที่รู้จักของหน่วยงานภาคีเครือข่ายโดยมีการแสดง บทบาทที่ชัดเจน และการประชาสัมพันธ์อย่างมีประสิทธิภาพ

ต้องประสานความร่วมมือในการแก้ปัญหาในระดับมหภาคที่เป็นรากฐานของปัญหาการใช้ แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย เช่น ปัญหาเศรษฐกิจ ปัญหาสังคม และปัญหาครอบครัว อย่างจริงจัง จากทุกหน่วยงานทั้งจากภาครัฐและเอกชนในทุกระดับภูมิภาค ในส่วนของภาครัฐจำเป็นต้องอาศัยความ ร่วมมือจากทุกกระทรวงที่เกี่ยวข้อง **กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ควรเป็น เจ้าภาพหลัก**ในการดำเนินยุทธศาสตร์นี้ โดยมี กระทรวงการคลัง กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวง เกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงศึกษาธิการ เป็นเจ้าภาพร่วม

ยุทธศาสตร์ 3 การพัฒนาและบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ

สนับสนุนการบูรณาการด้านกฎหมายและพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการขจัดปัญหา การใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย โดยทำเป็นกฎหมายแม่บทเฉพาะในการจัดการใช้แรงงานเด็กใน รูปแบบที่เลวร้าย โดยต้องชัดเจนทั้งหลักการและแนวทางการดำเนินงาน ซึ่งแนวทางในการบูรณาการ ทางด้านกฎหมายและพระราชบัญญัติฯ และการการจัดทำกฎหมายแม่บทจะถูกกำหนดทิศทางและ ขอบเขตจากผลการศึกษาวิเคราะห์ ทบทวน และวิจัยกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ในยุทธศาสตร์นี้ **เจ้าภาพหลัก ควรเป็นกระทรวงยุติธรรม** เนื่องจากมีบริบทในการทำงาน ต้นทุนความรู้ความเข้าใจและการปฏิบัติทาง กฎหมายของบุคลากรสูง ส่วนเจ้าภาพรองที่เป็นภาคีเครือข่ายที่ต้องทำงานประสานร่วมกันโดยตลอด ได้แก่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงแรงงาน กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น

ยุทธศาสตร์ 4 การพัฒนาองค์ความรู้และเสริมสร้างศักยภาพของบุคลากร

สนับสนุนการดำเนินการอย่างเร่งด่วน ในการใช้กลยุทธ์เชิงรุก ที่มุ่งเน้นการเข้าถึงเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องในทุกระดับในพื้นที่ต่างๆ เจ้าหน้าที่ส่วนกลางผู้วางนโยบายควรออกเยี่ยมเยียน ร่วมประชุม เข้าร่วมเป็นวิทยากร และเข้าร่วมกิจกรรมกับหน่วยงานผู้เกี่ยวข้องในทุกจังหวัด เพื่อเปิดโอกาสได้มีการแลกเปลี่ยนความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้อง นอกจากนี้การขยายเครือข่ายการอบรม การปรับกลยุทธ์ในการอบรมที่มุ่งเน้นความเข้าใจ และเพิ่มจำนวนครั้งในการอบรมและประชุม สามารถช่วยขยายเครือข่ายเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายและแผนระดับชาติฯ ได้กว้างขึ้น

รณรงค์และสร้างความตระหนักให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ความสำคัญกับมาตรการอื่นๆ ภายใต้ยุทธศาสตร์นี้เพิ่มมากขึ้น เช่น มีการถอดบทเรียนเพื่อหาต้นแบบการปฏิบัติที่ดีเลิศ (Best Practice) เพื่อใช้เทียบเคียงในการดำเนินงานแก้ปัญหาจากภาครัฐและหน่วยงานนอกภาครัฐ เพื่อพัฒนาองค์ความรู้ เผยแพร่และขยายผลงานวิจัยและองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องแก่สาธารณชน และจัดทำสื่อการเรียนการสอนการฝึกอบรม รวมทั้งทำคู่มือการปฏิบัติงานในรูปแบบสทวิชชีฟหรือเฉพาะทางโดยการกระตุ้นให้แผนแม่บทของหน่วยงานได้รวมมาตรการดังกล่าวเข้าไว้ และกำกับติดตามให้มีการดำเนินงานตามแผนจะเป็นอีกทางหนึ่งที่ช่วยกระจายความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายและแผนระดับชาติฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ควรเป็นเจ้าภาพหลัก ในการใช้กลยุทธ์เชิงรุก รณรงค์สร้างความตระหนัก พัฒนาองค์ความรู้ เผยแพร่และขยายผลงานวิจัย จัดทำสื่อการเรียนการสอน การฝึกอบรม รวมทั้งจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ ส่วนเจ้าภาพรองที่เป็นภาคีเครือข่ายในการร่วมประสานการดำเนินการได้แก่ กระทรวงแรงงาน กระทรวงยุติธรรม กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงศึกษาธิการ เป็นต้น

ยุทธศาสตร์ 5 การพัฒนากลไกและระบบบริหารจัดการ

สนับสนุนการอบรมและสร้างทักษะการวิจัยให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการขจัดปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย เพื่อใช้ผลการศึกษาเป็นแนวทางในการบูรณาการค่านิยมการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายให้มีความชัดเจนขึ้น และสอดคล้องกับวิถีการดำเนินชีวิตของสังคมไทยมากขึ้น

ควรมีการสอดแทรกความรู้เรื่องการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุด ตลอดจนสาระสำคัญเกี่ยวกับกฎหมาย พระราชบัญญัติ ตราสารระหว่างประเทศ ตามที่สมควรกับวัยและชั้นเรียน ใส่เข้าไปเป็นรายวิชาในโรงเรียน โดยให้ กระทรวงศึกษาธิการเป็นเจ้าภาพหลักในการสร้างรายวิชา และ เจ้าภาพร่วม ได้แก่ กระทรวงยุติธรรม กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และ กระทรวงแรงงาน เป็นต้น

การบูรณาการค่านิยมการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่ได้ถูกพัฒนาโดยเจ้าหน้าที่เหล่านี้จะช่วยสร้างความชัดเจนและสอดคล้องกับความต้องการของสังคมไทยได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้เพื่อให้การสร้างทักษะการวิจัยให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องประสบความสำเร็จ

กระทรวงแรงงาน ควรเป็นเจ้าภาพหลักในการสนับสนุนการอบรมและสร้างทักษะการวิจัยนี้ เนื่องจาก มีต้นทุนบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ และ ความเชี่ยวชาญในการจัดอบรมสัมมนาให้ความรู้ และเสริมทักษะดังกล่าว ส่วนเจ้าภาพรองที่เป็นภาคีเครือข่ายในการร่วมประสานการดำเนินการ ได้แก่ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงยุติธรรม และกระทรวงศึกษาธิการ เป็นต้น

4.5 ข้อเสนอแนะอื่นๆ เพื่อเป็นแนวทางการพัฒนาการดำเนินงานตามนโยบาย และแผนระดับชาติฯ ระยะครึ่งหลัง

มีดังต่อไปนี้

1) **จัดตั้งศูนย์กลางการประสานงานระดับภูมิภาค** โดยให้จังหวัดนำร่อง ทั้ง 6 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดสมุทรสาคร เชียงราย ตาก อุตรธานี สงขลา และปัตตานี เป็นจังหวัดต้นแบบ และเป็นเจ้าภาพหลักในแต่ละภูมิภาค ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการประสานงานระหว่างภาคีเครือข่าย และกระจายข้อมูลอย่างมีประสิทธิภาพ โดยใช้หน่วยงานหรือคณะกรรมการที่ปฏิบัติงานคุ้มครองเด็กอยู่แล้ว เป็นศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือแรงงานเด็ก

จังหวัดนำร่องประสานงานกับจังหวัดอื่นๆ ในภูมิภาคของตน โดยรัฐบาลต้องสนับสนุนให้จังหวัดนำร่องสามารถแสดงบทบาทที่ชัดเจนในการเป็นศูนย์กลางการสร้างเครือข่ายการคุ้มครองแรงงานเด็กผ่านกิจกรรมและการรณรงค์ร่วมกับภาคีเครือข่าย มีอำนาจในการบริหารจัดการ สามารถแต่งตั้งผู้บริหารที่มีความสามารถในทุกๆระดับรับให้รับผิดชอบโดยตรง เพื่อให้สามารถดำเนินการคุ้มครองเด็กได้ในทุกขั้นตอน และมีจำนวนบุคลากรเพียงพอในการดำเนินการ และประสานงานตามแผนปฏิบัติการ ศูนย์กลางในการประสานงานควรจัดประชุมกับภาคีเครือข่ายอย่างต่อเนื่อง และที่สำคัญต้องมีงบประมาณที่เพียงพอในการดำเนินการภายใต้หน้าที่รับผิดชอบที่ได้รับมอบหมาย

2) **การส่งเสริมให้นโยบายและแผนระดับชาติเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายเป็นวาระแห่งชาติ** เพื่อเสริมสร้างความตระหนักในความสำคัญของปัญหาได้เป็นอย่างดี ในทุกภาคส่วน การสร้างเสริมให้นโยบายและแผนระดับชาติฯ เป็นวาระแห่งชาติ สามารถเป็นช่องทางหนึ่งในการเพิ่มและกระจายงบประมาณไปยังหน่วยงานต่างๆ ได้อย่างทั่วถึง และยังเปิดโอกาสให้หน่วยงานต่างๆ สามารถเพิ่มจำนวนบุคลากรที่มีความรู้ และมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง

เพื่อให้การดำเนินแผนสำเร็จตามเป้าประสงค์และตามกรอบระยะเวลาที่กำหนด เมื่อยกระดับนโยบายและแผนฯ นี้ เป็นวาระแห่งชาติแล้ว สำนักนายกรัฐมนตรี ต้องเป็นเจ้าภาพหลัก โดยมีนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน ในการดำเนินตามแผนงานและกิจกรรมต่าง ๆ โดยมี รัฐมนตรีของทุกกระทรวงเป็น คณะกรรมการ

3) การสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับ การใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุด กระจายไปยังบุคลากรทั้งหมดอย่างทั่วถึง

กระทรวงศึกษาธิการ ควรเป็นเจ้าภาพหลัก และต้องดำริให้มีการพัฒนาหลักสูตรการเรียน การสอน เกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็ก สอดแทรกเข้าไปในทุกหลักสูตรของทุกชั้นเรียน ตั้งแต่ระดับ ประถมศึกษาถึงระดับปริญญาตรี เพื่อให้เด็กที่กำลังเติบโตขึ้นมาสามารถเรียนรู้ และมีความเข้าใจ พร้อมทั้ง มีทักษะในการเอาตัวรอดจากการเป็นเหยื่อของการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวง สาธารณสุข กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงแรงงาน ต้องเป็นเจ้าภาพร่วมในการดำเนินการร่วมประสาน การพัฒนาหลักสูตร นำไปใช้และขยายเครือข่ายองค์ความรู้ ให้เข้าถึงเด็กนอกโรงเรียนด้วย

4) การสนับสนุนการใช้เวลาว่างของเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี ในการทำประโยชน์เพื่อ สังคม โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย หรือ พระราชบัญญัติ หรือ ตราสารระหว่างประเทศ และสอดคล้องกับ การดำเนินวิถีชีวิตในบริบทของสังคมไทย

กระทรวงศึกษาธิการ ควรเป็นเจ้าภาพหลักในการสอดแทรกกิจกรรมเสริมหลักสูตร ที่เด็ก นักเรียนสามารถใช้เวลาว่างในช่วงปิดภาคการศึกษา เพื่อเป็นการพัฒนาตนเอง และทำประโยชน์เพื่อสังคม ข้อสำคัญต้องไม่ขัดต่อตราสารระหว่างประเทศ หรือกฎหมายใดๆ ที่เข้าข่ายในการใช้แรงงานเด็ก กิจกรรม เสริมหลักสูตร ดังกล่าว อาทิ การดูแลผู้สูงอายุในบ้านพักคนชรา และการดูแลผู้พิการ ฯลฯ นอกจากเป็น การป้องกันไม่让孩子ต้องถูกผู้ปกครองที่ต้องออกไปทำงานแล้วปล่อยเด็กไว้ตามลำพังที่บ้าน โดยมาร่วมทำ ประโยชน์เพื่อสังคม ภายใต้การดูแลของผู้เกี่ยวข้อง และป้องกันอันตรายต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้เมื่อถูกปล่อย ให้อยู่บ้านตามลำพังอีกด้วย

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม และ กระทรวงแรงงาน ต้องเป็นเจ้าภาพร่วม ในการร่วม ประสานงานเพื่อการดำเนินการดังกล่าว

Executive Summary

1. Introduction

Thailand ratified the Convention concerning the Prohibition and Immediate Action for the Elimination of the Worst Forms of Child Labour, known as ILO Convention No. 182, on 16 February 2001. The ratification bound Thailand to eliminate the worst forms of child labour by 2016, in compliance with the goal set by ILO Convention No. 182. Therefore, Thailand has launched the National Policy and Plan to Eliminate the Worst Forms of Child Labour – A.D. 2009-2014 – after it was approved by the cabinet on 28 January 2009.

The National Policy and Plan to Eliminate the Worst Forms of Child Labour serves as the comprehensive guideline and strategy for all stakeholders to formulate their own action plans and program activities. After the first half of the Plan was implemented in FY 2009-2011, the Department of Labour Protection and Welfare funded a study, which was carried out by the Institute for Population and Social Research (IPSR), Mahidol University, to monitor and evaluate the implementation of the Plan to learn about its progress and also major obstacles which may affect the achievement of the Plan. This study would help address major issues in carrying out the Plan and make suggestions and recommendations that would help improve the performance of the Plan in the second-half during FY 2012-2014.

2. Objectives

2.1 To monitor the progress of policy implementation of relevant agencies and stakeholders in the first half of the National Policy and Plan (FY 2009-2011)

2.2 To find out problems and obstacles which hamper the implementation of the National Policy and Plan (FY 2009-2011)

2.3 To make suggestions and recommendations that will help improve the implementation of the National Policy and Plan in the second half (FY 2012-2014)

3. Methodologies for Monitor and Evaluation

This study consists of Documentary Research, Qualitative Research and Quantitative Research as follows:

3.1 Documentary Research

It includes secondary research, literature review and the synthesis of secondary data.

3.2 Qualitative Research

It comprises three methods as follows:

3.2.1 Stakeholders' Analysis

The stakeholders' analysis is an analysis of stakeholders' roles and their involvement in the implementation of the National Policy and Plan to Eliminate the Worst Forms of Child Labour during FY 2009-2011. Key Information and data are collected from progress reports submitted to the Department of Labour Protection and Welfare by stakeholders from each province. Altogether, 65 provinces from 75 provinces (excluding Bangkok) submitted progress reports to the Department, representing 86.7 percent of the total. Besides the secondary data, in-depth interviews were also conducted to assess the roles and involvement of major stakeholders in carrying out the National Policy and Plan to Eliminate the Worst Forms of Child Labour.

3.2.2 Future Search Conference (FSC)

The FSC is a kind of focus group discussion of major stakeholders, which consist of policy officers and officers performing operation functions, to share their views and experiences in past and present actions and to explore future solutions that would help improve their work.

3.2.3 In-depth Interview

In-depth Interviews of 36 key persons were carried out on the issue of work programs and past performance. Results from the interviews complemented the content analysis made from other research methods to make an assessment and provide suggestions that would help improve the performance of the National Policy and Plan to Eliminate the Worst Forms of Child Labour during FY 2012-2014.

3.3 Quantitative Research

It mainly consists of mailed-questionnaire survey of stakeholders in all regions of Thailand. The research team sent out as many as 812 questionnaires to key stakeholders (as determined by the stakeholders' analysis technique) in 76 provinces; and 677 questionnaires from all provinces were filled in and returned, representing 83.4 percent of the total. Results from the survey were used to examine the progress and effectiveness of policy implementation after the launch of the National Policy and Plan to Eliminate the Worst Forms of Child Labour. Recommendations and suggestions were then made to help improve the performance of the National Policy and Plan in the second-half (FY 2012-2014)

4. Results from the monitoring and evaluation of follow-up progress of the National Policy and Plan to Eliminate the Worst Forms of Child Labour during FY 2009-2011

4.1 Stakeholders' Analysis

Stakeholders from all provinces indicated that every province has formulated an action plan to eliminate the worst forms of child labour. However, only 65 provinces submitted progress reports to the Department of Labour Protection and Welfare as follows:

The Central Region: 23 provinces from 25 provinces reported that they already formulated the provincial action plan, representing 92%

The Northern Region: 12 provinces from 17 provinces reported that they already formulated the provincial action plan, representing 70.6%

The Northeastern Region: 17 provinces from 19 provinces reported that they already formulated the provincial action plan, representing 89.5%

The Southern Region: 13 provinces from 14 provinces reported that they already formulated the provincial action plan, representing 92.9%

On the progress of the five main strategies set out by the National Policy and Plan, major findings can be summarized as follows:

The first strategy is followed by stakeholders from all regions, notably in the south. This strategy is one of the most common strategies among stakeholders. All measures adhered by the first strategy were carried out in all regions of Thailand.

The second strategy is also a common strategy among stakeholders from all regions of Thailand.

The third strategy on law enforcement was not effectively carried out, especially the third measure on research and study on the worst forms of child labour to help improve Thai laws.

The fourth strategy was not followed adequately, especially the fourth measure on public dissemination of research work and knowledge-sharing among stakeholders.

The fifth strategy also was not given a high priority by most stakeholders, especially the fourth measure on institutional issues and management improvements.

4.2 Results of the Future Search Conferences

4.2.1 Officers involved in policy and planning

Opinions on the National policy and Plan

On the positive side, policy officers viewed that the National Policy and Plan provides a clear guideline and strategy to combat the worst forms of child labour, and helps improve policy coordination among stakeholders. It is also a pro-active strategy that contributes to better understandings on the issue.

On the negative side, participants viewed that the National Policy and Plan lacks a central coordination body to monitor its progress. Moreover, the policy is not adapted to the Thai social and cultural context in which children are expected to help their parents during their free time. Also, the term 'the worst forms of child labour' is perceived as too negative and pretty much directed at foreign children employed in work places in Thailand. Moreover, many officers felt that the National Policy and Plan increased their workload and sometimes duplicated with their main tasks.

Problems and Obstacles

- 1) Law enforcement on cases involving foreign children
- 2) No clear understandings whether some types of work are considered the worst forms of child labour or not
- 3) Shortages of personnel and budget
- 4) Lack of action plan and common views on the worst forms of child labour

- 5) The National Policy and Plan has no enforcement power
- 6) The plan is not carried out continuously
- 7) Duplication of the National Policy and Plan with other plans
- 8) Lack of public relations

Suggestions and Recommendations

- 1) Priority setting for different strategies of the National Policy and Plan
- 2) Public relations and dissemination of information on the National Policy and Plan to all stakeholders
- 3) Budget allocation for each strategy of the National Policy and Plan
- 4) Improving coordination among stakeholders and setting up a district-level mechanism to follow-up the progress of the National Policy and Plan
- 5) Determining the central coordinating body for the National Policy and Plan and raising the profile of the plan as a national agenda
- 6) The National Policy and Plan should consist of two major elements dealing with the worst forms of child labour on the one hand, and illegal child labour on the other
- 7) Setting up the database on the worst forms of child labour accessible to stakeholders
- 8) Putting an emphasis on child labour in the workplace
- 9) Putting an emphasis on foreign child labour in Thailand
- 10) Including the topic of child labour in relevant meetings and seminars

4.2.2 Operation-level officers

Opinions on the National policy and Plan

On the positive side, officers viewed that the National Policy and Plan conforms to ILO Convention No. 182 and international practices. Moreover, their work plans also fit well with one or more of the five main strategies prescribed in the National Policy and Plan. However, each stakeholder may have different work programs and activities due to specific child problems involved.

On the negative side, the National Policy and Plan does not fit the Thai social and cultural context. Also, the Plan needs a central coordinating body, enforcement

power and allocated budget to make it more effective. Moreover, there are already many laws and decrees relevant to the combating of child labour. Public awareness on the issue should be raised. In addition, local government agencies should be more involved in the implementation of the Plan.

Problems and Obstacles

- 1) Not enough budget
- 2) Lack of leadership of provincial-level mechanism and its support program for local government agencies
- 3) Inadequate training programs and lack of expertise on child labour issue among officers
- 4) Frequent transfers of officers without the availability of operation manual on child labour issues
- 5) Poor public relations
- 6) Little participation of local government agencies

Suggestions and Recommendations

- 1) Improving coordination among stakeholders at the national and provincial levels and more integration of the National Policy and Plan with relevant laws and decrees
- 2) Budget allocation for the National Policy and Plan
- 3) Operation manual and case studies should be made available to all provinces
- 4) A coordinating body linking national, provincial and lower-level mechanisms should be established
- 5) Trainings and seminars on child labour issues and knowledge-sharing experiences of lead provinces should be promoted
- 6) Provincial governor and district chief should play a more active role in dealing with child labour issues

4.3 Summary of Problems per strategy.

1) Strategy for Prevention of the Worst Forms of Child Labour

There are various activities, programs and campaigns are involved with this strategy to ensure that all relevant targets are included. Budget is part of the essential factors of success. However, inadequate budget were reported as the major barrier for

both government and non-government agencies. As a result, there are many activities, programs and campaigns such as those empowering family system, supporting household economy, and strengthening education that were halted or shrunk.

2) Strategy for Protection and Withdrawal Children from the Worst Forms of Child Labour

This strategy could be effectively powered by staffs. However, in practice, both government and non-government agencies encountered many challenges related to the staff issues such as deficient skilled officers, lack of experiences, and discontinuous duty performing of each officer. Those involved with the elimination of all forms of slavery, the use of a child for prostitution, and work which is likely to harm the health have been directly effected from this staff issues.

3) Strategy for Effective Law Enforcement and Improvement of Relevant Legislation

The major challenge of this strategy is on the confusions on the enforcement. Determination of a certain legislation of differ agencies could be various. Law enforcement, therefore, should be valid in practice. Pilot studies in provinces that encounter high risk of the worst form of child labor such as Tak province, Cheing Mai province, and Samut Sakorn provinces could be used as the role models for other provinces on the effective law enforcement in practice.

4) Strategy for Knowledge Development and Capability Building

Beside budget constraint, the major challenge of this strategy is on the deficient skilled officers and lack of experiences. This problem points to the level of human resource development such as training that is not yet satisfied. Hence, training and other development programs are needed especially those involve with law enforcement, the process and network on protection and withdrawal children from the worst forms of child labour. The programs could be strengthen through the continuous monitoring and evaluation systems.

5) Strategy for Development of Mechanism and Administrative System

Internal organization problems such as multiple responsibilities of organization or lack of integration could slow down the progress of this strategy. Network collaboration

and public relation could help prevent the organization conflicts such as re-organizing collaboration, harmonizing responsibilities, sharing strategies organization's policies to others, and supporting community and local involvement. The implementation of central office for the national plan on elimination of the worst form of child labor is needed.

4.4 Recommendations per Strategy on the Second-Half of the National Policy and Plan to Eliminate the Worst Forms of Child Labour

The recommendations for ensuring efficiency on implementation strategies according to the national policy and Plan to Eliminate the Worst Forms of Child Labour are:

1) Strategy for Prevention of the Worst Forms of Child Labour

Upgrading the national policy and Plan to Eliminate the Worst Forms of Child Labour to be national agenda could urge all adherents to place more concerns on this issue.

Measure 1.4, promote community child labor monitoring system, is of particular concerns in this first strategy for prevention of the worst forms of child labour. This measure should be in the major focus in the Northern region as small number of activities was reported under this measure.

To driven this strategy, government should earnestly support all partnerships in all provinces and regions through budget and human resource provision.

Ministry of Interior should play the major role to host this strategy. Ministry of Finance, Ministry of Foreign Affair, Ministry of Agricultural and Cooperatives, Ministry of Public Health, Ministry of Social Development and Human Security, and Ministry of Culture should be co-hosts.

2) Strategy for Protection and Withdrawal Children from the Worst Forms of Child Labour

Valid regional host is needed. Organizations that play as regional host will be the center to collaborate the works on protection and withdrawal children from the worst forms of child labour of all partnerships. Regional host must have budget, human resource,

and its own management power. To effectively co-operate, it should be recognized by all partnerships.

Solving macro problems such as economic, social, and family problems requires collaboration from all sectors, both governmental and non-governmental sectors in all levels. Ministry of Social Development and Human Security should play the major role to host this strategy. Ministry of Finance, Ministry of Foreign Affair, Ministry of Agricultural and Cooperatives, Ministry of Public Health, Ministry of Interior, and Ministry of Education should be co-hosts.

3) Strategy for Effective Law Enforcement and Improvement of Relevant Legislation

The support on integration of legislations and all relevant acts should be done by forming the major law enactment specified on eliminating the worst forms of child labour. This major law enactment should be bounded by the results from relevant law studies, reviews, and researches. Ministry of Justice should play the major role to host this strategy. The Royal Thai Police, Ministry of Social Development and Human Security, Ministry of Labor, Ministry of Education, and Ministry of Interior should be co-hosts.

4) Strategy for Knowledge Development and Capability Building

Progressive strategy that enhances the assessment of all officers in all levels and all regions should be supported. Officers from the central office should visit, attend meetings, be guest speakers, and participate in some activities with the local officers to share knowledge and experiences. Moreover, training should be expanded in terms of numbers of training and participants.

Campaigns and programs that could effectively urge more concerns on other measures under this strategy should be done such as lesson learn on best practice or training and curriculum equipments. The programs could be strengthen through the continuous monitoring and evaluation systems.

Ministry of Social Development and Human Security should play the major role to host this progressive strategy. Ministry of Labor, Ministry of Justice, Ministry of Culture, and Ministry of Education should be co-hosts.

5) Strategy for Development of Mechanism and Administrative System

Trainings and research skill improvement of relevant officers should be supported. Research outcomes could be benefited to re-define the definition of the worst forms of child labor which should aim on validity and social harmonization.

Schools should appropriately integrate knowledge on the worst forms of child labor, relevant enactments, acts, ratified conventions. Ministry of Education should play the major role to host this curriculum development. Ministry of Labor, Ministry of Justice, and Ministry of Social Development and Human Security should be co-hosts.

The integration of the definitions on the worst forms of child labor should be developed by officers who practically involve in the elimination on the worst forms of child labor themselves. Aiming at the achievement, Ministry of Labor should play the major role to host this training and research-skill development. Ministry of Social Development and Human Security, Ministry of Justice, and Ministry of Education should be co-hosts.

4.5 Other Recommendations on the Second-Half of the National Policy and Plan to Eliminate the Worst Forms of Child Labour

1) Establish regional center to facilitate corporations.

Six pilot provinces- Samut Sakorn province, Cheing Rai province, Tak province, Udonthani province, Songkha province, and Pattani province-should be supported to be the role model of practices and function as the regional host of each region. Regional center will facilitate network corporations and disseminate information employing the existing child protection committees as the based offices.

Pilot provinces will collaborate all relevant works in the region. They should be supported to be recognized by all partnerships. Further more they must have budget, human resource, and its own management power to effectively co-operate such as self-appointing their own management team.

2) Upgrade the national policy and Plan to Eliminate the Worst Forms of Child Labour to be national agenda to urge all partnerships to place more concerns on these problems. Upgrading this national policy and Plan to be national agenda is one effective channel to raise and distribute specific budgets to the organizations in all levels. It

is also the important factor that could enable the organizations to increase and improve their staffs.

Concerning on the timeframe and achievement goals, Office of the Prime Minister should play the major role to host national agenda. Prime minister should lead the agenda while all ministries will participate as the committees of the agenda.

3) Dissimilate knowledge on the national policy and Plan to Eliminate the Worst Forms of Child Labour to all relevant staffs.

Ministry of Education should play the major role to host this dissimulation through the appropriate integration of knowledge on the worst forms of child labor in the school curriculums ranging from primary level to the bachelor degree. Knowledge dissimulation through the curriculum could show it long term benefits through immunizing children from the worst forms of child labor.

Ministry of Social Development and Human Security, Ministry of Culture, Ministry of Public Health, Ministry of Interior, and Ministry of Labor should be co-hosts on curriculum development, usages, and expanding the beneficiaries.

4) Support Social Activities of Youth under 18 that is not conflict to any law enforcement and harmonize to Thai social lifestyle.

Ministry of Education should play the major role to appropriately attach useful social activities in the school curriculums. These activities should allow students to use their semester break to support society simultaneous to develop their skills such as elderly care, disable care volunteering. Social activities could partly solve the problem of left alone children for working parents.

Ministry of Social Development and Human Security, Ministry of Culture, Ministry of Interior, Ministry of Justice, and Ministry of Labor should be co-hosts on activities development and facilitations.

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	ก
กิตติกรรมประกาศ	ค
บทสรุปผู้บริหาร	จ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 หลักการและเหตุผล	1
1.2 วัตถุประสงค์	4
1.3 ขอบเขตการศึกษา	4
1.4 นิยามศัพท์	5
1.5 ประโยชน์คาดว่าจะได้รับ	7
บทที่ 2 การทบทวนวรรณกรรม	9
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็ก	9
2.2 กฎหมายภายในประเทศที่เกี่ยวข้องกับการใช้แรงงานเด็ก และการคุ้มครองเด็ก	11
2.3 ตราสารระหว่างประเทศ (international instruments) ที่เกี่ยวข้องกับการใช้แรงงานเด็ก และการคุ้มครองเด็ก	18
2.4 ผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการใช้แรงงานเด็ก	31
2.5 กรอบแนวคิดสภาพปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุด	57
บทที่ 3 วิธีการศึกษา	59
3.1 การออกแบบวิจัย	59
3.2 กระบวนการเก็บข้อมูลปฐมภูมิ	63
3.3 การวัดผล/การวิเคราะห์ผลการวิจัย (Outcome measurement/ Data Analysis)	71
3.4 ข้อพิจารณาด้านจริยธรรมการวิจัยในคน (Ethical Consideration)	72

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 ผลการติดตามประเมินความก้าวหน้าการดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ เพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายในระยะครึ่งแผนแรก (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 – 2554)	73
4.1 ผลการวิเคราะห์ภาคีเครือข่าย	73
4.2 ผลการศึกษาการประชุมเพื่อค้นหาอนาคต	81
4.3 ผลการศึกษาเชิงปริมาณ และการสัมภาษณ์ระดับลึก	103
บทที่ 5 สรุปผลการศึกษา และข้อเสนอแนวทางในการพัฒนาการดำเนินงานตามนโยบาย และแผนระดับชาติฯ ในระยะครึ่งหลัง	139
5.1 สรุปผลการศึกษาโดยการวิเคราะห์ภาคีเครือข่าย	139
5.2 สรุปผลการศึกษาจากการประชุมเพื่อค้นหาอนาคต	141
5.3 สรุปผลการศึกษาเชิงปริมาณและการสัมภาษณ์ระดับลึก	150
5.4 สรุปวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรครายยุทธศาสตร์	155
5.5 ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงนโยบายและแผนระดับชาติฯ รายยุทธศาสตร์ และแนวทางการพัฒนาการดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ ระยะครึ่งหลัง	156
5.6 ข้อเสนอแนะอื่นๆ เพื่อเป็นแนวทางการพัฒนาการดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ ระยะครึ่งหลัง	159
เอกสารอ้างอิง	161
ภาคผนวก	167
ภาคผนวก ก แนวคำถามสัมภาษณ์ระดับลึก “โครงการศึกษาสภาพปัญหาการใช้แรงงาน เด็กในรูปแบบที่เลวร้ายของประเทศไทย”	168
ภาคผนวก ข แบบสอบถามโครงการศึกษาสภาพปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่ เลวร้ายของประเทศไทย	172
ภาคผนวก ค ตัวอย่างบัญชีรายชื่องานอันตรายในต่างประเทศ	184
ภาคผนวก ง นโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย	186
ภาคผนวก จ อนุสัญญาว่าด้วยการห้ามและการดำเนินการโดยทันที เพื่อขจัดรูปแบบที่ เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก	205
ภาคผนวก ฉ ข้อเสนอฉบับที่ 190 ว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก ค.ศ. 1999 (พ.ศ.2542)	208

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
2.1	ค่าประมาณการใช้แรงงานเด็กในปีพ.ศ. 2543 และปี พ.ศ. 2547 34
2.2	ประเทศที่เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 182 โดยการให้ สัตยาบัน 37
4.1.1	ระดับการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ของนโยบายและแผนระดับชาติฯ 76
4.3.1	ลักษณะทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม 104
4.3.2	ร้อยละของหน่วยงานที่มีความรู้เกี่ยวกับนโยบายและแผนระดับชาติฯ 106
4.3.3	ร้อยละของหน่วยงานที่มีความรู้เกี่ยวกับอายุของเด็กที่ได้รับการคุ้มครองภายใต้ นโยบายและแผนระดับชาติฯ 107
4.3.4	ร้อยละของหน่วยงานที่เข้าร่วมสัมมนาโครงการจัดทำนโยบายและแผนระดับชาติฯ 107
4.3.5	ร้อยละของหน่วยงานที่มีความรับผิดชอบในปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและ ยุทธศาสตร์ของแผนระดับชาติฯ 108
4.3.6	ร้อยละของหน่วยงานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ 109
4.3.7	ร้อยละของหน่วยงานที่มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็กใน ประเทศไทย 111
4.3.8	ร้อยละของหน่วยงานที่มีความคิดเห็นเกี่ยวกับความรุนแรงของปัญหาการใช้แรงงานเด็ก ในรูปแบบที่เลวร้ายในช่วงก่อนและหลังปีพ.ศ. 2552 112
4.3.9	ร้อยละของหน่วยงานที่มีความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวโน้มสถานการณ์ปัญหาการใช้แรงงาน เด็กในรูปแบบที่เลวร้ายของประเทศไทยในอนาคต 113
4.3.10	ร้อยละของหน่วยงานภาครัฐที่มีความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายและยุทธศาสตร์ของแผน 114
(1)	ระดับชาติฯ
4.3.10	ร้อยละขององค์กรนอกภาครัฐที่มีความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายและยุทธศาสตร์ของแผน 116
(2)	ระดับชาติฯ
4.3.11	ร้อยละของหน่วยงานที่ดำเนินงานตามนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ 119
4.3.12	ร้อยละของหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหางานเด็กใน 4 รูปแบบ 123
4.3.13	ร้อยละของหน่วยงานที่มีกิจกรรมที่ร่วมดำเนินการกับภาคีเครือข่าย 124

สารบัญตาราง (ต่อ)

ตารางที่		หน้า
4.3.14	ร้อยละของหน่วยงานที่ปฏิบัติงานตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ	126
4.3.15	ร้อยละของหน่วยงานที่มีปัญหาจากการดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ	
4.3.16	ร้อยละของหน่วยงานที่มีความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาและอุปสรรคของยุทธศาสตร์ในด้านปัญหาการขาดบุคลากร	129
4.3.17	ร้อยละของหน่วยงานที่มีความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาและอุปสรรคของยุทธศาสตร์ในด้านปัญหาการบริหารงานขาดประสิทธิภาพ	132
4.3.18	ร้อยละของหน่วยงานที่มีทิศทางการดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ ในอนาคต	134
4.3.19	ร้อยละของหน่วยงานที่มีข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงนโยบายและแผนระดับชาติฯ	136
4.3.20	ร้อยละของหน่วยงานที่มีความคิดเห็นเพิ่มเติมในการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย	137

สารบัญแผนภูมิ

	หน้า
แผนภูมิที่	
2.1 กรอบแนวคิดของการวิจัยและติดตามประเมินผล	57
3.1 การออกแบบวิจัยวิธีดำเนินการติดตามประเมินผล	62
3.2 กรอบการติดตามประเมินผล	70

บทที่ 1

บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผล

สภาพปัญหาการเกิดแรงงานเด็กอายุน้อยจำนวนมากเข้าสู่ตลาดแรงงาน โดยขาดทั้งวุฒิภาวะ ความรู้ และทักษะวิชาชีพ ทำให้เด็กถูกเอารัดเอาเปรียบ ถูกหลอกลวง และถูกใช้แรงงานอย่างไม่เป็นธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในประเทศที่กำลังพัฒนาจากสังคมเกษตรกรรมไปสู่สังคมอุตสาหกรรมต่างก็ประสบปัญหาการใช้แรงงานเด็กทั้งสิ้น ปัญหาการใช้แรงงานเด็กจึงเป็นประเด็นที่ประชาคมโลกให้ความสนใจมากขึ้นทุกขณะ นับแต่องค์การสหประชาชาติได้ประกาศใช้อนุสัญญาสิทธิเด็ก เมื่อปี พ.ศ. 2533 ทำให้เกิดการตื่นตัวเรื่องสิทธิมนุษยชน และมีการต่อต้านการใช้แรงงานเด็กขึ้นทั่วโลก

สภาพปัญหาการใช้แรงงานเด็กในประเทศไทยที่ผ่านมาก็เช่นเดียวกัน สืบเนื่องจากการแข่งขันด้านอุตสาหกรรม ทำให้ตลาดแรงงานระดับล่างขนาดเล็ก มีความต้องการจ้างแรงงานราคาถูกเพราะสามารถลดต้นทุนในการผลิต แรงงานเด็กจึงสามารถสนองความต้องการของตลาดแรงงานราคาถูกได้ ปัญหาการใช้แรงงานเด็กจึงเกิดขึ้นและทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันสถานการณ์การใช้แรงงานเด็กในประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงไปเมื่อเปรียบเทียบกับช่วงเวลาในอดีต มุมมองและทัศนคติของคนไทยที่มีต่อบทบาทของเด็ก ไม่ว่าจะเป็นหน้าที่ที่เด็กควรต้องรับผิดชอบ การประพฤติปฏิบัติตัว และบทบาทในการทำงานเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากเมื่อเปรียบเทียบกับช่วงเวลาที่ผ่านมา โดยเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรไทย การพัฒนาทางเศรษฐกิจ การขยายตัวในระบบการศึกษาในประเทศไทย การเปลี่ยนแปลงมุมมองด้านคุณค่าในสังคม และการพัฒนาประเทศภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (Baker, 2007) ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ส่งผลให้การใช้แรงงานเด็กในประเทศไทยลดลง รวมทั้งการแก้ไขปัญหาลดแรงงานเด็กในประเทศไทยได้ดำเนินการบัญญัติกฎหมายขึ้นเพื่อใช้บังคับแก่ผู้เกี่ยวข้องกับแรงงานเด็กให้ปฏิบัติตาม อาทิ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม

การคุ้มครอง พ.ศ. 2551 ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550

สืบเนื่องจากผลการประเมินของคณะกรรมการผู้ชำนาญการด้านการอนุวัติให้เป็นไปตามอนุสัญญาและคำแนะนำ (The Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations) (International Labour Organization: ILO) (2011) ตามมาตรา 287 ในประมวลกฎหมายอาญาเกี่ยวกับความผิดทางเพศ และตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 รวมทั้งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 รายงานว่า ตามมาตรา 287 ในประมวลกฎหมายอาญาเกี่ยวกับความผิดทางเพศ ได้ระบุการห้ามทำ ผลิต มีไว้ นำเข้าซึ่งเอกสาร ภาพเขียน ภาพพิมพ์ ภาพระบายสี สิ่งพิมพ์ รูปภาพ ภาพโฆษณา เครื่องหมาย รูปถ่าย ภาพยนตร์ แถบบันทึกเสียง แถบบันทึกภาพ หรือสิ่งอื่นใดอันลามกไว้อย่างชัดเจน แต่ในทางปฏิบัตินั้นในประเทศไทยยังมีการวางโชว์ และการซื้อขายภาพยนตร์ และภาพเด็กที่เป็นสื่อลามกเหล่านี้ในประเทศไทย

นอกเหนือจากนี้ ผลการประเมินดังกล่าว ยังระบุว่าตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 ห้ามผลิต นำเข้า ส่งออก มีไว้ซึ่งยาเสพติด และห้ามจัดหาหรือจัดจำหน่ายยาเสพติดให้แก่เด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี แต่ในทางปฏิบัติพบว่า พ.ร.บ. นี้ยังไม่ได้ถูกบังคับใช้อย่างเต็มประสิทธิภาพในประเทศไทย และผลการประเมินนี้ยังระบุว่าในปี 2543 พบว่ามีเด็กอายุเพียง 10 ขวบเข้าร่วมในกระบวนการค้ายาเสพติด รวมทั้งยังพบว่าผู้ส่งยาเสพติดส่วนใหญ่เป็นเด็กที่มีอายุระหว่าง 12 ถึง 16 ปี ผลการประเมินนี้ ยังระบุอีกว่าสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ รายงานว่ามีเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี ประมาณ 22,500 – 40,000 คน ตกเป็นเหยื่อการค้าประเวณี ซึ่งคิดเป็นประมาณร้อยละ 15 – 20 ของพนักงานขายบริการทางเพศทั้งหมด ซึ่งถือเป็นการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539

ผลการประเมินของ ILO ดังกล่าวนี้นำให้เห็นได้ว่าปัญหาท้าทายของประเทศไทยที่ต้องดำเนินการแก้ไข เกี่ยวพันกับการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย กล่าวคือปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กเยี่ยงทาส เป็นการใช้แรงงานเด็กเพื่อการค้าประเวณี หรือเพื่อการผลิตสื่อลามก เป็นการใช้แรงงานเด็กเพื่อกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย โดยเฉพาะการผลิตหรือขนส่งยาเสพติด และเป็นการใช้แรงงานเด็กที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัย หรือ ศีลธรรมของเด็ก

ในขณะเดียวกัน การที่ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 182 ว่าด้วยการห้ามและการดำเนินการโดยทันทีเพื่อขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก (The Worst Forms of Child Labour) เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2544 เป็นผลให้มีพันธะผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามเจตนารมณ์และบทบัญญัติของอนุสัญญาคือการดำเนินการโดยทันทีเพื่อ

ขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ทั้งนี้ องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้กำหนดเป้าหมายโลกในปี พ.ศ. 2559 ให้การดำเนินการเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายทั่วโลกเสร็จสมบูรณ์ ประเทศไทยจึงได้จัดทำนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 - 2557 ตามบทบัญญัติมาตรา 6 ของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 182 ว่าด้วยการห้ามและการดำเนินการโดยทันทีเพื่อขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก (The Worst Forms of Child Labour) และคณะรัฐมนตรีได้รับทราบนโยบายและแผนระดับชาติฯ ไปแล้ว เมื่อวันที่ 28 มกราคม 2552

นโยบายและแผนระดับชาติฯ นี้ได้จัดทำขึ้นเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ใช้เป็นแผนแม่บทในการดำเนินงานเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ซึ่งกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานในฐานะกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการระดับชาติเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ได้จัดประชุมเชิงปฏิบัติการไปเมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2552 โดยเชิญผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำนวน 220 คน คือ ผู้แทนหน่วยงานภาครัฐ สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา กรุงเทพมหานคร องค์กรนอกภาครัฐ (NGO) และสื่อมวลชนเข้าร่วมประชุม มีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่ นโยบายและแผนระดับชาติฯ ทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ ตลอดจนให้ภาคีที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ได้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายและแผนระดับชาติฯ สามารถนำไปใช้เป็นแผนแม่บท เพื่อจัดทำแผนปฏิบัติงานระดับหน่วยงานได้นอกจากนั้น กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้จัดประชุมเชิงปฏิบัติการในภูมิภาค 4 ภาค คือ ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลาง และภาคใต้ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องระดับจังหวัดทุกจังหวัดทั่วประเทศ ได้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายและแผนระดับชาติฯ สามารถนำไปใช้เป็นแผนแม่บท เพื่อจัดทำแผนปฏิบัติงานระดับหน่วยงานได้เช่นเดียวกับการประชุมเชิงปฏิบัติการในส่วนกลาง

ดังนั้น ภายหลังจากภาคีที่เกี่ยวข้องได้นำนโยบายและแผนระดับชาติฯ ไปใช้เป็นแผนแม่บทในการดำเนินงานเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายไปแล้วระยะครึ่งแผนแรก (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 - 2554) กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจึงสนับสนุนให้ สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล ทำการศึกษาสภาพปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อทราบถึงความก้าวหน้า ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาลักษณะดังกล่าว อันเป็นผลให้การดำเนินงานเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายของประเทศบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์และกรอบระยะเวลาที่กำหนด

1.2 วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาความก้าวหน้าในการดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ ของภาคีที่เกี่ยวข้องระยะครึ่งแผนแรก (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 – 2554)
2. เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรค ปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดปัญหา อุปสรรคต่อการดำเนินงานตามมาตรการ และยุทธศาสตร์ของนโยบายและแผนระดับชาติฯ ของภาคีที่เกี่ยวข้องในระยะครึ่งแผนแรก (ปีงบประมาณ พ.ศ.2552 - 2554)
3. เพื่อศึกษาแนวทางในการพัฒนาการดำเนินงานตามแผนนโยบายและแผนระดับชาติฯ ในระยะครึ่งแผนหลัง (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 – 2557)

1.3 ขอบเขตการศึกษา

1.3.1 สารสำคัญในการติดตามประเมินผล

1.3.1.1 การจัดทำแผนปฏิบัติงาน (Implementation Plan) ของภาคีที่เกี่ยวข้องตามที่กำหนดไว้ในนโยบายและแผนระดับชาติฯ

1.3.1.2 การดำเนินงานของภาคีที่เกี่ยวข้องตามยุทธศาสตร์ของนโยบายและแผนระดับชาติฯ

1.3.1.3 ศึกษาสภาพปัญหา และอุปสรรคของนโยบายและแผนระดับชาติฯ พร้อมทั้งการดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ ระยะครึ่งแผน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 ถึง พ.ศ. 2554 และปัจจัยที่ส่งผลต่อการดำเนินงานใน 5 ยุทธศาสตร์ คือ 1) ยุทธศาสตร์ การป้องกันการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย 2) ยุทธศาสตร์การช่วยเหลือและคุ้มครองแรงงานเด็กจากการทำงานในรูปแบบที่เลวร้าย 3) ยุทธศาสตร์การพัฒนาและบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ 4) ยุทธศาสตร์การพัฒนาองค์ความรู้และเสริมสร้างศักยภาพของบุคลากร และ 5) ยุทธศาสตร์พัฒนากลไกและระบบบริหารจัดการ

1.3.2 วิธีการติดตามประเมินผล ใช้วิธีการศึกษาวิจัยประยุกต์หลากหลายวิธีการ ได้แก่

1.3.2.1 การศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นการสังเคราะห์ข้อมูลจากข้อมูลทุติยภูมิ โดยการทบทวนวรรณกรรม และการรวบรวมและสังเคราะห์ข้อมูลจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้ง รายงานการดำเนินงานของภาคีเครือข่าย

1.3.2.2 การวิเคราะห์ภาคีเครือข่าย (Stakeholders Analysis) ใช้ข้อมูลทุติยภูมิในการรวบรวมแหล่งข้อมูลของภาคีเครือข่าย อาทิ ชื่อหน่วยงานหรือองค์กรพร้อมรายนามบุคลากรที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ นอกจากนี้ ยังได้ทำการเก็บข้อมูลปฐมภูมิควบคู่ไปด้วย โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์ระดับลึกบุคลากรที่เกี่ยวข้องของภาคีเครือข่าย ในประเด็นระดับการมีส่วนร่วมใน

การดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ ของหน่วยงาน และวัตถุประสงค์ที่มีส่วนร่วม รวมทั้ง ศักยภาพและบทบาทที่มีส่วนร่วม ตลอดจน ปัญหาและอุปสรรคของการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานตาม นโยบายและแผนระดับชาติฯ

1.3.2.3 การศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูล ปฐมภูมิเพื่อนำมาวิเคราะห์ผล โดยใช้วิธีการจัดประชุมเพื่อค้นหาอนาคต (Future Search Conference) และการสัมภาษณ์ระดับลึก (In-depth Interview) ในการเก็บข้อมูลปฐมภูมิ และนำข้อมูลทั้งหมดมา วิเคราะห์ โดยใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) เพื่อนำเสนอผลการติดตามประเมินผล ตลอดจน นำเสนอแนวทางและข้อเสนอแนะในการพัฒนาการดำเนินงานตามแผนนโยบายและแผน ระดับชาติฯ ในระยะครึ่งหลังของนโยบายและแผนระดับชาติฯ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 – 2557

1.3.2.4 การศึกษาเชิงปริมาณ (Quantitative Research) เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูล ปฐมภูมิ โดยใช้วิธีการสำรวจด้วยการส่งแบบสอบถามทางไปรษณีย์ (mail-questionnaire) ไปยังภาคี เครือข่ายทุกจังหวัดทั่วประเทศ เพื่อนำมาวิเคราะห์ผลการติดตามประเมินผล การดำเนินงานตาม นโยบายและแผนระดับชาติฯ ตลอดจน ผลการศึกษาข้อเสนอแนะในการพัฒนาการดำเนินงานตาม นโยบายและแผนระดับชาติฯ เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ ในครึ่งแผนหลัง (พ.ศ. 2555 – 2557)

1.3.3 การทำประชาพิจารณ์

หลังจากเสร็จสิ้นการเขียนรายงานผลการติดตามประเมินผล ตลอดจน ข้อเสนอแนะ แนวทางในการพัฒนา ซึ่งคณะที่ปรึกษาได้จัดทำเป็น (ร่าง) รายงานผลการศึกษาฉบับสมบูรณ์แล้ว คณะ ที่ปรึกษาได้ดำเนินการจัดทำประชาพิจารณ์ โดยการจัดประชุมสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นและ ข้อเสนอแนะต่อผลการศึกษาจากผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นักวิชาการ และนักศึกษา การจัดประชุมประชาพิจารณ์ครั้งนี้ มีผู้แทนเข้าร่วมการประชุมจากทุกภาคของประเทศ จำนวนทั้งสิ้น ประมาณ 200 คน

คณะที่ปรึกษานำข้อเสนอแนะที่ได้จากการจัดทำประชาพิจารณ์ มาร่วมเป็นข้อเสนอแนะ และแนวทางในการพัฒนาการดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ ในครึ่งแผนหลัง (ปีงบประมาณ 2555 – 2557)

1.4 นิยามศัพท์

1.4.1 เด็ก หมายถึง บุคคลทุกคนที่มีอายุต่ำกว่าสิบแปดปี

1.4.2 รูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก ในการศึกษาครั้งนี้ ให้ความหมายตามอนุสัญญาฉบับที่ 182 อนุสัญญาว่าด้วยการห้ามและการดำเนินการโดยทันทีเพื่อขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็กทุกคนที่อายุต่ำกว่า 18 ปี รวมทั้ง ข้อแนะนำฉบับที่ 190 ว่าด้วยการห้ามและการดำเนินการโดยทันที เพื่อขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก รูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็กดังกล่าว หมายถึง การใช้แรงงานเด็ก ใน 4 รูปแบบคือ 1) การใช้แรงงานเด็กทุกรูปแบบของการใช้ทาสหรือแนวปฏิบัติที่คล้ายกับการใช้ทาส 2) การใช้ จัดหา หรือเสนอเด็กเพื่อการค้าประเวณี เพื่อการผลิตสื่อบลามก หรือเพื่อการแสดงลามก 3) การใช้ จัดหา หรือเสนอเด็กเพื่อกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย โดยเฉพาะเพื่อการผลิตและขนส่งยาเสพติด และ 4) การใช้แรงงานเด็กในลักษณะของงานหรือโดยสภาพแวดล้อมในการทำงานมีแนวโน้มที่จะเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัย หรือศีลธรรมของเด็ก

1.4.3 นโยบายและแผนระดับชาติเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ปังบประมาณ พ.ศ. 2552 – 2557 หมายถึง แผนงานดำเนินการเพื่อขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก ตามบทบัญญัติมาตรา 6 ของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 182 ว่าด้วยการห้ามและการดำเนินการโดยทันที เพื่อขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก รวมทั้ง ข้อแนะนำฉบับที่ 190 ว่าด้วยการห้ามและการดำเนินการโดยทันที เพื่อขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก ซึ่งประเทศไทยให้สัตยาบันในอนุสัญญาและข้อแนะนำดังกล่าว เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2544 และคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2549 เห็นชอบให้กระทรวงแรงงานแต่งตั้งที่ปรึกษาและคณะกรรมการระดับชาติเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย และกระทรวงแรงงานได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการจัดทำร่างแผนปฏิบัติการระดับชาติเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ให้คณะกรรมการระดับชาติฯ พิจารณาให้การรับรอง และนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อรับทราบก่อนที่จะให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้เป็นแผนแม่บทในการจัดทำแผนปฏิบัติงานเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย โดยมีระยะเวลาของแผนระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 – 2557

นโยบายและแผนระดับชาติฯ นี้มีหลักการของการจัดทำแผน ด้วยการดำเนินการป้องกันการคุ้มครอง การช่วยเหลือฟื้นฟู และการพัฒนา โดยไม่เลือกปฏิบัติตามความแตกต่างทางเพศ อายุ สภาพร่างกายและจิตใจ เชื้อชาติ ศาสนา วัฒนธรรม พื้นฐานทางสังคม ครอบครัว และความคิดเห็นทางการเมือง นโยบายและแผนระดับชาติฯ นี้ ประกอบด้วยยุทธศาสตร์ 5 ยุทธศาสตร์ คือ 1) การป้องกันการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย 2) การช่วยเหลือและคุ้มครองแรงงานเด็กจากการทำงานใน

รูปแบบที่เลวร้าย 3) การพัฒนาและบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ 4) การพัฒนาองค์ความรู้และเสริมสร้างศักยภาพของบุคลากร และ 5) การพัฒนากลไกและระบบการบริหารจัดการ

1.4.4 การศึกษาสภาพปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย หมายถึง การติดตาม ประเมินผลความก้าวหน้าปัญหาอุปสรรค ปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดอุปสรรคต่อการดำเนินงานตามมาตรการ และยุทธศาสตร์ของนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ในระยะ ครึ่งแผนแรก (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 – 2554) เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะ และแนวทางในการพัฒนาการ ดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติ ที่จะดำเนินงานในระยะครึ่งแผนหลัง (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 – 2557) การศึกษาสภาพปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายนี้ ดำเนินการโดยคณะที่ ปรีกษาจากสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล สนับสนุนโดย กรมสวัสดิการและ คຸ້ມครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน โดยใช้เวลาในการดำเนินติดตามประเมินผลครั้งนี้ เป็นระยะเวลา 6 เดือน (มีนาคม – สิงหาคม 2554)

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ทราบถึงความก้าวหน้าปัญหา อุปสรรคในการดำเนินงาน และได้แนวทางในการแก้ไข ปัญหาอุปสรรคดังกล่าวเป็นผลให้การดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงาน เด็กในรูปแบบที่เลวร้ายของประเทศบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์และกรอบระยะเวลาที่กำหนด

บทที่ 2

การทบทวนวรรณกรรม

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็ก

ปัจจัยเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดการใช้แรงงานเด็กนั้น มีการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีจำนวนมาก โดย Grootaert และ Kanbur (1995) เสนอว่าปัจจัยทั้งภายในและภายนอกครอบครัวเป็นตัวกำหนดปัจจัยภายในได้แก่ ขนาดของครอบครัว การศึกษาของพ่อแม่ วัฒนธรรมของครอบครัว ฐานะของครอบครัว และการเจริญพันธุ์ ส่วนปัจจัยภายนอกได้แก่ ระบบการศึกษา โครงสร้างทางสังคม ตลาดแรงงาน การพัฒนาเทคโนโลยี เป็นต้น ส่วน Bhalotra (2000) แย้งแนวคิดทั่วไปที่ว่าปัจจัยเรื่องความยากจนเป็นสาเหตุหลักของการใช้แรงงานเด็ก โดยงานวิจัยในปากีสถาน พบว่าแม้การใช้แรงงานเด็กชายจะมีความสัมพันธ์กับระดับความยากจนของครอบครัว แต่การใช้แรงงานเด็กหญิงไม่มีความสัมพันธ์อย่างชัดเจนกับความยากจน ขณะที่ Basu และ Tzanmatos (2003) เห็นว่าในด้านหนึ่งมีข้อมูลยืนยันว่าเมื่อบางประเทศเศรษฐกิจดีขึ้น ปัญหาแรงงานเด็กก็จะลดลง ดังเช่นในประเทศจีน ภายหลังการเปิดประเทศ และประเทศไทยช่วงปี 1985 - 1995 แต่ในอีกด้านหนึ่งก็พบว่ามีหลักฐานในหลายประเทศที่พบว่าการใช้แรงงานเด็กเพิ่มขึ้นในครอบครัวที่มีฐานะดีขึ้นและมีที่ดินเพิ่มขึ้น ดังเช่นในประเทศกานาและประเทศปากีสถาน เนื่องจากการช่วยเพิ่มผลผลิตของครอบครัวมากขึ้น หรือแม้แต่ในเวียดนามก็พบว่าครอบครัวที่เริ่มทำธุรกิจส่วนตัวมักมีการใช้แรงงานเด็กในครอบครัวมากขึ้น

ทั้งนี้ งานศึกษาเรื่องแรงงานเด็กส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับประเด็นเรื่องทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการใช้แรงงานเด็ก ความสัมพันธ์ของแรงงานเด็ก ครอบครัวและชุมชน แรงงานเด็กและการศึกษา แรงงานเด็กในภาคการผลิตต่างๆ การใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย แรงงานเด็กและสุขภาพเด็ก และแนวทางการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก เป็นต้น นอกจากนี้มีงานวิจัยจำนวนมากที่นำเสนอแนวคิดโต้แย้งกันในหลายประเด็น เช่น การทำงานของเด็กจำเป็นต้องขัดแย้งหรือเป็นอุปสรรคกับการศึกษาของเด็กหรือไม่ อะไรเป็นมาตรการที่ดีที่สุดในการแก้ปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย (เช่น กฎหมาย ระบบการศึกษา การลดความยากจน หรืออื่นๆ) ผลกระทบของการคว่ำบาตรทางการค้ากับอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเด็ก ความเชื่อมโยงระหว่างการใช้แรงงานเด็กกับปัญหาสุขภาพและอัตราการตายของเด็ก เป็นต้น

ขณะนี้แนวโน้มของการศึกษาในประเด็นใหม่ๆ ด้านแรงงานเด็กหลายประเด็น อาทิ รูปแบบการใช้แรงงานเด็กที่ซ่อนเร้น (เช่น การทำงานรับใช้ภายในบ้าน) การแก้ปัญหาแรงงานเด็กที่ครอบคลุมทั้งการบังคับใช้กฎหมายและการสร้างโอกาสในการทำงานของเด็กที่กำลังจะเข้าสู่วัยแรงงานควบคู่กับการจัดระบบการศึกษาที่เหมาะสม ประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างการจ้างแรงงานเด็กและโอกาสการจ้างงานแรงงานผู้ใหญ่และโครงสร้างของอัตราค่าแรงของแรงงานกลุ่มต่างๆ เป็นต้น

แรงงานเด็ก ตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำในการจ้างงาน ได้กำหนดอายุขั้นต่ำของลูกจ้างไว้เท่ากับอายุที่จบการศึกษาภาคบังคับ หรือไม่ต่ำกว่า 15 ปี สำหรับงานทั่วไป ไม่ต่ำกว่า 13 ปี สำหรับงานเบา และไม่ต่ำกว่า 18 ปี สำหรับงานอันตราย แต่สำหรับประเทศที่กำลังพัฒนา ได้กำหนดอายุขั้นต่ำสำหรับงานทั่วไปเป็น 14 ปี งานเบาเป็น 12 - 14 ปี และงานอันตรายเป็น 16 ปี สำหรับประเทศไทยพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 (ไม่ครอบคลุมลูกจ้างภาคเกษตรกรรม และลูกจ้างที่รับงานไปทำที่บ้าน) ได้กำหนดอายุขั้นต่ำของลูกจ้างคือ 15 ปี ดังนั้น แรงงานเด็กตามกฎหมายไทย หมายถึง ลูกจ้างที่มีอายุ 15 ปีขึ้นไป แต่ยังไม่ถึง 18 ปี บริบูรณ์ (ทวีสุขพันธ์เพ็ญ, 2543)

อย่างไรก็ตาม แนวคิดเรื่องการใช้แรงงานเด็กเป็นการให้ความสำคัญกับอายุของเด็กที่ถูกจ้างทำงานเป็นสำคัญ โดยมีความหมายกว้างที่ครอบคลุมการทำงานของเด็กทุกประเภทที่แลกกับค่าตอบแทน โดยไม่ให้ความสำคัญกับสภาพแวดล้อมในการทำงาน หรือเงื่อนไขการจ้างงาน ซึ่งแตกต่างกับแนวคิดเรื่องการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายซึ่งไม่ได้เพียงเน้นที่อายุของเด็กที่ทำงาน แต่ยังให้ความสนใจไปยังสภาพแวดล้อมในการทำงาน เงื่อนไขการจ้างงานที่เลวร้ายและสังคมไม่ยอมรับ หรือเพิกเฉยไม่ได้ (the most intolerable forms) ซึ่งเป็นคำที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศใช้ก่อนจะเปลี่ยนมาเป็นในรูปแบบที่เลวร้าย (worst forms) ในเวลาต่อมา

สำหรับอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 182 ว่าด้วยการห้าม และการดำเนินการโดยทันทีเพื่อขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก ได้กำหนดว่าเด็กหมายถึงบุคคลที่อายุต่ำกว่า 18 ปี อนุสัญญานี้ซึ่งเป็นแม่บทของการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายนั้น ได้กำหนดรูปแบบของความเลวร้ายของการใช้แรงงานเด็กที่อายุต่ำกว่า 18 ปี ไว้ 4 รูปแบบได้แก่ 1) การใช้แรงงานเยี่ยงทาสในทุกรูปแบบ อาทิ การค้า หรือลักลอบค้าเด็ก การใช้แรงงานขูดรีด การใช้แรงงานเด็กในลักษณะของไพร่ตืดที่ดิน การบังคับใช้แรงงาน ตลอดจนการจัดหาเด็กโดยการบีบบังคับเพื่อเป็นกำลังพลแก้ไขความขัดแย้ง 2) การใช้ จัดหา หรือเสนอเด็กเพื่อการค้าประเวณี การผลิตสื่อบลามกอนาจาร และเพื่อการแสดงลามกอนาจาร 3) การใช้ จัดหา หรือเสนอเด็กเพื่อกิจการที่ผิดกฎหมาย โดยเฉพาะการผลิตและการลักลอบค้ายาเสพติด 4) การทำงานที่โดยลักษณะงาน หรือสภาวะแวดล้อมของงานที่เด็กทำนั้นๆ มีโอกาสที่จะเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัยและศีลธรรมของเด็ก (สุรพล ปธานวนิช, 2549)

2.2 กฎหมายภายในประเทศที่เกี่ยวข้องกับการใช้แรงงานเด็ก และการคุ้มครองเด็ก

2.2.1 กฎหมายแม่บทเกี่ยวกับการคุ้มครองเด็กและการใช้แรงงานเด็ก

2.2.1.1 พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546

พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 เป็นกฎหมายที่มุ่งให้ความคุ้มครองแก่เด็กทั้งทางด้านร่างกายและจิตใจ รวมถึงการสงเคราะห์ การคุ้มครองสวัสดิภาพ การพัฒนาและฟื้นฟู ทั้งนี้โดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นสำคัญ เพื่อให้เด็กได้รับการอุปการะเลี้ยงดู อบรมสั่งสอน และมีพัฒนาการที่เหมาะสม อันเป็นการส่งเสริมความมั่นคงของสถาบันครอบครัว รวมทั้งป้องกันมิให้เด็กถูกทารุณกรรม ตกเป็นเครื่องมือในการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ หรือถูกเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม และสมควรปรับปรุงวิธีการส่งเสริมความร่วมมือในการคุ้มครองเด็กระหว่างหน่วยงานของรัฐและเอกชนให้เหมาะสมยิ่งขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องโดยสรุป ดังนี้

- มาตรา 4 “เด็ก” หมายความว่า บุคคลซึ่งมีอายุต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ แต่ไม่รวมถึงผู้ที่บรรลุนิติภาวะด้วยการสมรส

- มาตรา 26 ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการไม่ว่าเด็กจะยินยอมหรือไม่ ดังต่อไปนี้

- (1) กระทำหรือละเว้นการกระทำอันเป็นการทารุณกรรมต่อร่างกายหรือจิตใจของเด็ก
- (2) จงใจหรือละเลยมิให้สิ่งจำเป็นแก่การดำรงชีวิต หรือการรักษาพยาบาล แก่เด็กที่อยู่ในความดูแลของตน จนน่าจะเกิดอันตรายแก่ร่างกายหรือจิตใจของเด็ก
- (3) บังคับ ชูเชิญ ชักจูง ส่งเสริม หรือยินยอมให้เด็กประพฤติตนไม่สมควร หรือน่าจะทำให้เด็กมีความประพฤติดีเลวร้ายต่อการกระทำผิด
- (4) โฆษณาทางสื่อมวลชนหรือเผยแพร่ด้วยประการใด เพื่อรับเด็กหรือยกเด็กให้แก่บุคคลอื่นที่มีโชฎิบัติของเด็ก เว้นแต่เป็นการกระทำของทางราชการ หรือได้รับอนุญาตจากทางราชการแล้ว
- (5) บังคับ ชูเชิญ ชักจูง ส่งเสริม ยินยอม หรือกระทำด้วยประการใดให้เด็กไปเป็นขอทาน เด็กเร่ร่อน หรือใช้เด็กเป็นเครื่องมือในการขอทาน หรือการกระทำผิด หรือกระทำด้วยประการใดอันเป็นการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากเด็ก

- (6) ใช้ จ้าง หรือวานเด็กให้ทำงาน หรือกระทำการอันอาจเป็นอันตรายแก่ร่างกายหรือจิตใจ มีผลกระทบต่อการเจริญเติบโต หรือขัดขวางต่อพัฒนาการของเด็ก
- (7) บังคับ ชูเชื้อ ใช้ ชักจูง ยุยง ส่งเสริม หรือยินยอมให้เด็กเล่นกีฬา หรือให้กระทำการใดเพื่อแสวงหาประโยชน์ทางการค้าอันมีลักษณะเป็นการขัดขวางต่อการเจริญเติบโต หรือพัฒนาการของเด็ก หรือมีลักษณะเป็นการทารุณกรรมต่อเด็ก
- (8) ใช้หรือยินยอมให้เด็กเล่นการพนันไม่ว่าชนิดใด หรือว่าเข้าไปในสถานที่เล่นการพนัน สถานค้าประเวณี หรือสถานที่ที่ห้ามมิให้เด็กเข้า
- (9) บังคับ ชูเชื้อ ใช้ ชักจูง ยุยง ส่งเสริม หรือยินยอมให้เด็กแสดง หรือกระทำการอันมีลักษณะลามกอนาจาร ไม่ว่าจะเข้าไปเพื่อให้ได้มาซึ่งค่าตอบแทน หรือเพื่อการใด
- (10) จำหน่าย แลกเปลี่ยน หรือให้สุราหรือบุหรี่แก่เด็ก เว้นแต่การปฏิบัติทางการแพทย์

2.2.1.2 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541(แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2551)

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เป็นกฎหมายที่บ่งชี้ถึงสิทธิและหน้าที่ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง โดยกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการใช้แรงงานและการจ่ายค่าตอบแทนในการทำงานเพื่อให้ลูกจ้างทำงานด้วยความปลอดภัย มีสุขภาพอนามัยอันดีได้รับค่าตอบแทนและสวัสดิการตามสมควร ทั้งนี้เพื่อให้การใช้แรงงานเกิดประโยชน์สูงสุดแก่นายจ้าง ลูกจ้าง และประเทศชาติ

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 (แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2551) มีบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานเด็ก ดังนี้

- หมวดบททั่วไป มาตรา 15-16

มาตรา 15 ให้นายจ้างปฏิบัติต่อลูกจ้างชายและหญิงโดยเท่าเทียมกันในการจ้างงาน เว้นแต่ลักษณะหรือสภาพของงานไม่อาจปฏิบัติเช่นนั้นได้

มาตรา 16 ห้ามมิให้นายจ้าง หัวหน้างาน ผู้ควบคุมงาน หรือผู้ตรวจงานกระทำการล่วงเกิน คุกคาม หรือก่อความเดือดร้อนรำคาญทางเพศต่อลูกจ้าง

- หมวดการใช้แรงงานเด็ก มาตรา 44 – 52

มาตรา 44 ห้ามมิให้นายจ้างจ้างเด็กอายุต่ำกว่าสิบห้าปีเป็นลูกจ้าง

มาตรา 45 ในกรณีที่มีการจ้างเด็กอายุต่ำกว่าสิบแปดปีเป็นลูกจ้าง ให้นายจ้างปฏิบัติดังนี้

- (1) แจ้งการจ้างลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กนั้นต่อพนักงานตรวจแรงงานภายในสิบห้า วันนับแต่วันที่เด็กเข้าทำงาน
- (2) จัดทำบันทึกสภาพการจ้างกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเก็บไว้ ณ สถานประกอบกิจการหรือสำนักงานของนายจ้าง พร้อมทั้งจะให้ พนักงานตรวจแรงงานตรวจได้ในเวลาทำการ
- (3) แจ้งการสิ้นสุดการจ้างลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กนั้นต่อพนักงานตรวจแรงงาน ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่เด็กออกจากงาน

การแจ้งหรือการจัดทำบันทึกตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามแบบที่อธิบดีกำหนด

มาตรา 46 ให้นายจ้างจัดให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กมีเวลาพัก วันหนึ่งไม่น้อยกว่าหนึ่งชั่วโมง ติดต่อกันหลังจากที่ลูกจ้างทำงาน มาแล้วไม่เกินสี่ชั่วโมง แต่ในสี่ชั่วโมงนั้นให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กได้มี เวลาพักตามที่นายจ้างกำหนด

มาตรา 47 ห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กอายุต่ำกว่าสิบแปดปีทำงานในระหว่าง เวลา 22.00 นาฬิกา ถึงเวลา 06.00 นาฬิกา เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีหรือผู้ซึ่ง อธิบดีมอบหมาย

นายจ้างอาจให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กอายุต่ำกว่าสิบแปดปีและเป็นผู้แสดงภาพยนตร์ ละคร หรือการแสดงอย่างอื่นที่คล้ายคลึงกันทำงาน ในระหว่างเวลาดังกล่าวได้ ทั้งนี้ ให้นายจ้างจัดให้ลูกจ้างซึ่ง เป็นเด็ก นั้นได้พักผ่อนตามสมควร

มาตรา 48 ห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กอายุต่ำกว่าสิบแปดปีทำงานล่วงเวลา หรือทำงานในวันหยุด

มาตรา 49 ห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กอายุต่ำกว่าสิบแปดปีทำงานอย่างหนึ่ง อย่างใดดังต่อไปนี้

- (1) งานหลอม เป่า หล่อ หรือรีดโลหะ
- (2) งานปั๊มโลหะ
- (3) งานเกี่ยวกับความร้อน ความเย็น ความสั่นสะเทือน เสียง และแสงที่มี ระดับแตกต่างจากปกติ อันอาจเป็นอันตรายตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (4) งานเกี่ยวกับสารเคมีที่เป็นอันตรายตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (5) งานเกี่ยวกับจุลชีวันเป็นพิษซึ่งอาจเป็นเชื้อไวรัส แบคทีเรีย รา หรือเชื้อ อื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

- (6) งานเกี่ยวกับวัดภูมิพิช วัดสระเบ็ด หรือวัดอุไวโฝ เว้นแต่งานในสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิงตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (7) งานขับหรือบังคับรถยกหรือปั้นจั่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (8) งานใช้เลื่อยเดินด้วยพลังไฟฟ้าหรือเครื่องยนต์
- (9) งานที่ต้องทำไต่ดิน ไต่ฝ้า ในถ้ำ อุโมงค์ หรือปล่องในภูเขา
- (10) งานเกี่ยวกับกัมมันตภาพรังสีตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (11) งานทำความสะอาดเครื่องจักรหรือเครื่องยนต์ขณะที่เครื่อง จักรหรือเครื่องยนต์กำลังทำงาน
- (12) งานที่ต้องทำบนนั่งร้านที่สูงกว่าพื้นดินตั้งแต่สิบเมตรขึ้นไป
- (13) งานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 50 ห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กอายุต่ำกว่าสิบแปดปีทำงานในสถานที่ดังต่อไปนี้

- (1) โรงฆ่าสัตว์
- (2) สถานที่เล่นการพนัน
- (3) สถานบริการตามกฎหมายว่าด้วยสถานบริการ
- (4) สถานที่อื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 51 ห้ามมิให้นายจ้างเรียกหรือรับหลักประกันเพื่อการใด ๆ จากฝ่ายลูกจ้างซึ่งเป็นเด็ก ห้ามมิให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างของลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กให้แก่บุคคลอื่น ในกรณีที่นายจ้างจ่ายเงินหรือประโยชน์ตอบแทนใดๆ ให้แก่ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็ก บิดามารดา ผู้ปกครอง หรือบุคคลอื่น เป็นการล่วงหน้า ก่อนมีการจ้าง ขณะแรกจ้าง หรือก่อนถึงงวดการจ่ายค่าจ้างในแต่ละคราว มิให้ถือว่าเป็นการจ่ายหรือรับค่าจ้างสำหรับลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กนั้น และห้ามมิให้นายจ้างนำเงินหรือประโยชน์ตอบแทนดังกล่าวมาหักจากค่าจ้างซึ่งต้องจ่ายให้แก่ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กตามกำหนดเวลา

มาตรา 52 เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาและส่งเสริมคุณภาพชีวิตและการทำงานของเด็กให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กอายุต่ำกว่าสิบแปดปี มีสิทธิลาเพื่อเข้าที่ประชุมสัมมนา รับการอบรม รับการฝึกหรือลาเพื่อการอื่น ซึ่งจัดโดยสถานศึกษา หน่วยงานของรัฐ หรือเอกชนที่อธิบดีเห็นชอบโดยให้ลูกจ้าง ซึ่งเป็นเด็กแจ้งให้นายจ้างทราบล่วงหน้าถึงเหตุที่ลาโดยชัดแจ้ง พร้อมทั้งแสดงหลักฐานที่เกี่ยวข้องถ้ามีและให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กเท่ากับค่าจ้างในวันทำงานตลอดระยะเวลาที่ลาแต่ปีหนึ่งต้องไม่เกินสามสิบวัน

2.2.2 กฎกระทรวงซึ่งออกภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

กฎกระทรวงซึ่งออกภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ที่เกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็ก มีดังนี้

- กฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2547 เพื่อบังคับคุ้มครองให้ลูกจ้างได้รับค่าจ้างจากงานที่ทำไม่ให้เป็นอันตราย และคุ้มครองความปลอดภัย โดยกำหนดให้นายจ้างจัดให้มีเครื่องมือหรืออุปกรณ์ความปลอดภัยในการทำงาน
- กฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2547 ห้ามจ้างเด็กอายุต่ำกว่าสิบห้าปีเป็นลูกจ้าง นายจ้างอาจจ้างเด็กอายุตั้งแต่สิบสามปีบริบูรณ์ทำงานในช่วงปิดภาคเรียนหรือนอกเวลาเรียนเฉพาะงานที่ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัย หรือเป็นงานที่ไม่ขัดต่อการพัฒนาและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของเด็กโดยได้รับอนุญาตจากบิดามารดา หรือผู้ปกครองของเด็ก
- กฎกระทรวงกำหนดอัตราน้ำหนักที่นายจ้างให้ลูกจ้างทำงานได้ พ.ศ. 2547 ยี่สิบ กิโลกรัมสำหรับลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กหญิงอายุตั้งแต่สิบห้าปีแต่ไม่ถึงสิบแปดปี ยี่สิบห้ากิโลกรัมสำหรับลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กชายอายุตั้งแต่สิบห้าปีแต่ไม่ถึงสิบแปดปี
- กฎกระทรวงฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2541) คุ้มครองลูกจ้างในงานประมงทะเล ห้ามนายจ้างรับเด็กอายุต่ำกว่าสิบหกปีทำงานในเรือประมง เว้นแต่เด็กนั้นอายุไม่ต่ำกว่าสิบห้าปีและบิดามารดา หรือผู้ปกครองของเด็กนั้นทำงานอยู่ในเรือประมงนั้นด้วย หรือบิดามารดา หรือผู้ปกครองให้ความยินยอมเป็นหนังสือ
- กฎกระทรวงฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2541) คุ้มครองแรงงานในงานบรรทุกหรือขนถ่ายสินค้าเรือเดินทะเล ห้ามนายจ้างรับเด็กอายุต่ำกว่าสิบแปดปีทำงานในงานบรรทุกหรือขนถ่ายสินค้าเรือเดินทะเล เว้นแต่งานทำความสะอาดเรือ งานผูกมัดจัดเรียง นายจ้างอาจรับเด็กอายุไม่ต่ำกว่าสิบหกปีเข้าทำงานได้

2.2.3 กฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็ก และการคุ้มครองเด็ก

2.2.3.1 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีผู้กระทำความผิดและการช่วยเหลือคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ กฎหมายฉบับนี้ได้บัญญัติความผิดฐานค้ามนุษย์เป็นการเฉพาะ ผู้เสียหายของความผิดฐานค้ามนุษย์จะครอบคลุมทุกกลุ่มเป้าหมายไม่จำกัดเพศและอายุ

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องโดยสรุป ดังนี้

- มาตรา 3 ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540
- มาตรา 4 “แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ” หมายความว่า การแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณี การผลิตหรือเผยแพร่วัตถุหรือสื่อลามก การแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น

การเอาคนลงเป็นทาส การนำคนมาขอราน การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ การบังคับดัดอวัยวะเพื่อการค้าหรือการอื่นใดที่คล้ายคลึงกันอันเป็นการขูดรีดบุคคล ไม่ว่าบุคคลนั้นจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม

“การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ” หมายความว่า การข่มขืนให้ทำงานหรือให้บริการโดยทำให้กลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ชื่อเสียง หรือทรัพย์สินของบุคคลนั้นเองหรือของผู้อื่น โดยขู่เชือดด้วยประการใดๆ โดยใช้กำลังประทุษร้าย หรือโดยทำให้บุคคลนั้นอยู่ในภาวะที่ไม่สามารถขัดขืนได้

“เด็ก” หมายความว่า บุคคลผู้มีอายุต่ำกว่าสิบแปดปี

- มาตรา 6 ผู้กระทำความผิดฐานการค้ามนุษย์ คือผู้แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังนี้

- (1) เป็นธุระจัดหา ซื้อขาย จำหน่าย พามาจาก หรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยวกักขัง จัดให้อยู่อาศัยหรือรับไว้ซึ่งบุคคลใด โดยข่มขู่ ใช้กำลัง บังคับ ลักพาตัว ฉ้อฉล หลอกลวง ใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือโดยให้เงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่นแก่ผู้ปกครอง หรือผู้ดูแลบุคคลนั้นเพื่อให้ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลให้ความยินยอมแก่ผู้กระทำความผิดในการแสวงหาประโยชน์จากบุคคลที่ตนดูแล หรือ
- (2) เป็นธุระจัดหา ซื้อขาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยวกักขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งเด็ก

- มาตรา 7 ผู้ใดกระทำการดังต่อไปนี้ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับผู้กระทำความผิดฐานการค้ามนุษย์

- (1) สนับสนุนการกระทำความผิดฐานการค้ามนุษย์
- (2) อุปการะโดยให้ทรัพย์สิน จัดหาที่ประชุมหรือที่พักให้แก่ผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์
- (3) ช่วยเหลือด้วยประการใดเพื่อให้ผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์พ้นจากการถูกจับกุม
- (4) เรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดจากผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ เพื่อมิให้ผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ถูกลงโทษ
- (5) ซักชวน ชี้แนะ หรือติดต่อบุคคลให้เข้าเป็นสมาชิกขององค์กรอาชญากรรม เพื่อประโยชน์ในการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์

- มาตรา 52 ผู้ใดกระทำความผิดฐานการค้ามนุษย์ ได้กระทำแก่บุคคลอายุเกินสิบห้าปีแต่ไม่ถึงสิบแปดปี ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกปีถึงสิบสองปี และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนสองหมื่นบาทถึงสองแสน

สีหมื่นบาท และถ้าการกระทำความผิดได้กระทำแก่บุคคลอายุไม่เกินสิบห้าปี ต้องระวางโทษจำคุก ตั้งแต่แปดปีถึงสิบห้าปี และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนหกหมื่นบาทถึงสามแสนบาท

2.2.3.2 พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแบ่งประเภทยาเสพติด การควบคุมยาเสพติดให้โทษ และการกำหนดโทษเพื่อปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด

พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องโดยสรุป ดังนี้

- มาตรา 4 “ยาเสพติดให้โทษ” หมายความว่า สารเคมีหรือวัตถุนิตใด ๆ ซึ่งเมื่อเสพเข้าสู่ร่างกายไม่ว่าจะโดยรับประทาน ดม สูบ ฉีด หรือด้วยประการใด ๆ แล้วทำให้เกิดผลต่อร่างกายและจิตใจในลักษณะสำคัญ

“ผลิต” หมายความว่า เพาะ ปลูก ทำ ผสม ประุง แปรสภาพ เปลี่ยนรูป สังเคราะห์ ทางวิทยาศาสตร์ และให้หมายความรวมถึงตลอดถึงการบรรจุ หรือรวมบรรจุด้วย

“จำหน่าย” หมายความว่า ขาย จ่าย แจก แลกเปลี่ยน ให้

“นำเข้า” หมายความว่า นำหรือส่งเข้ามาในราชอาณาจักร

- มาตรา 7 ยาเสพติดให้โทษแบ่งเป็น 5 ประเภท คือ

- (1) ประเภท 1 ยาเสพติดให้โทษชนิดร้ายแรง เช่น เฮโรอีน (Heroin)
- (2) ประเภท 2 ยาเสพติดให้โทษทั่วไป เช่น มอร์ฟีน (Morphine) โคคาอีน (Cocaine) โคเดอีน (Codeine) ผื่นยา (Medicinal Opium)
- (3) ประเภท 3 ยาเสพติดให้โทษที่มีลักษณะเป็นตำรับยา และมียาเสพติดให้โทษในประเภท 2 ผสมอยู่ด้วย
- (4) ประเภท 4 สารเคมีที่ใช้ในการผลิตยาเสพติดให้โทษประเภท 1 หรือประเภท 2 เช่น อาเซติกแอนไฮไดรด์ (Acetic Anhydride) อาเซติลคลอไรด์ (Acetyl Chloride)
- (5) ประเภท 5 ยาเสพติดให้โทษที่มีได้เข้าอยู่ในประเภท 1 ถึงประเภท 4

- มาตรา 15 ห้ามมิให้ผู้ใดผลิต จำหน่าย นำเข้า ส่งออก หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งยาเสพติดให้โทษในประเภท 1

- มาตรา 16 ห้ามมิให้ผู้ใดผลิต นำเข้าหรือส่งออกซึ่งยาเสพติดให้โทษในประเภท 2

- มาตรา 17 ห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่าย หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งยาเสพติดให้โทษในประเภท 2

- มาตรา 48 ห้ามมิให้ผู้ใดโฆษณาเพื่อการค้าซึ่งยาเสพติดให้โทษ

- มาตรา 65 - มาตรา 106 เป็นบทกำหนดโทษ

2.3 ตราสารระหว่างประเทศ (international instruments)¹ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้แรงงานเด็ก และการคุ้มครองเด็ก

2.3.1 อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 182

อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 182 เป็นอนุสัญญาว่าด้วยการห้ามและการดำเนินการโดยทันทีเพื่อขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก (Convention Concerning the Prohibition and Immediate Action for the Elimination of the Worst Forms of Child Labour) อนุสัญญาฉบับนี้กำหนดให้ประเทศที่ให้สัตยาบันหาแนวทางที่มีประสิทธิผล และอย่างเร่งด่วนเพื่อห้ามและกำจัดรูปแบบการค้าแรงงานเด็กที่เลวร้ายที่สุดให้หมดไป และกำหนดให้ประเทศเหล่านี้ออกแบบและให้ความสำคัญในอันดับต้นกับการจะนำมาใช้ ซึ่งแผนปฏิบัติการ ที่จะกำจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดให้หมดไป

อนุสัญญาฉบับนี้มีทั้งหมด 16 มาตรา สรุปข้อกำหนดที่สำคัญดังนี้

- มาตรา 1 ประเทศที่ให้สัตยาบันต้องดำเนินการให้เป็นเรื่องเร่งด่วนโดยทันทีที่จะบรรลุถึงการห้ามและการขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก อย่างได้ผล
- มาตรา 2 นิยามคำว่า “เด็ก” หมายถึง บุคคลทุกคนที่อายุต่ำกว่า 18 ปี
- มาตรา 3 บัญญัติ “รูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก” ประกอบด้วย
 - (ก) ทุกรูปแบบของการใช้ทาส หรือแนวปฏิบัติที่คล้ายกับการใช้ทาส เช่น การขายและการขนส่งเด็ก แรงงานขุดหิน แรงงานไพร่ตืดที่ดิน แรงงานบังคับ หรือเรียกเกณฑ์ ซึ่งรวมถึงการบังคับหรือเรียกเกณฑ์เด็กเพื่อใช้ในการสู้รบ
 - (ข) การใช้ จัดหา หรือเสนอเด็กเพื่อการค้าประเวณี เพื่อการผลิตสื่อลามก หรือเพื่อการแสดงลามก
 - (ค) การใช้ จัดหา หรือเสนอเด็กเพื่อกิจกรรมที่ผิดกฎหมายโดยเฉพาะ เพื่อการผลิตและขนส่งยาเสพติด ตามที่นิยามไว้ในสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง
 - (ง) งานซึ่งโดยลักษณะของงาน หรือโดยสภาพแวดล้อมในการทำงานมีแนวโน้มที่จะเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัยหรือศีลธรรมของเด็ก

¹ ตราสารระหว่างประเทศ (international instrument) หมายถึง สาสน์ หรือหนังสืออนุสัญญา หน้าที่ และเงื่อนไขการปฏิบัติของประเทศภาคี ซึ่งตราสารมีทั้งแบบที่มีผล และไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย

- มาตรา 4 ประเภทงานตามมาตรา 3 (ง) ต้องกำหนดโดยกฎหมายหรือกฎระเบียบของประเทศ หรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่หลังจากหารือกับองค์การนายจ้าง และองค์การคนงานที่เกี่ยวข้อง หลังจากการหารือแล้วหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ต้องระบุว่าประเภทงานที่กำหนดขึ้นมีอยู่ที่ใด และประเภทงานที่กำหนดขึ้นจะถูกพิจารณาและแก้ไขเป็นระยะตามที่จำเป็นหลังจากหารือกับองค์การนายจ้างและองค์การลูกจ้าง

- มาตรา 5 ต้องจัดตั้งกลไกที่เหมาะสม เพื่อตรวจสอบการปฏิบัติตามบทบัญญัติที่ให้ผลในทางปฏิบัติก่อนสัญญา

- มาตรา 6 ต้องกำหนดและปฏิบัติตามแผนงานดำเนินการเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก และให้ถือเป็นภารกิจสำคัญเร่งด่วน ทั้งนี้แผนงานฯ ต้องกำหนดโดยการหารือกับหน่วยงานภาครัฐ องค์การนายจ้าง องค์การคนงาน โดยคำนึงถึงความเห็นของกลุ่มอื่นที่เกี่ยวข้องตามสมควร

- มาตรา 7 ต้องดำเนินการที่จำเป็นเพื่อให้หลักประกันว่ามีการปฏิบัติตาม และบังคับใช้อย่างได้ผลต่อบทบัญญัติที่ให้ผลในทางปฏิบัติก่อนสัญญานี้ โดยคำนึงถึงความสำคัญของการศึกษาในการจัดการใช้แรงงานเด็ก ต้องดำเนินมาตรการที่ได้ผลและมีกำหนดเวลาเพื่อที่จะ

- (ก) ป้องกันมิให้เด็กเข้าไปเกี่ยวข้องในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก
- (ข) จัดให้มีการช่วยเหลือโดยตรงที่จำเป็นและเหมาะสมเพื่อนำเด็กออกจากรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานและเพื่อการฟื้นฟูสภาพเด็ก และบูรณาการกลับสู่สังคม
- (ค) ให้หลักประกันว่าเด็กที่ถูกนำออกจากรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงาน สามารถเข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ไม่คิดมูลค่า และการฝึกอบรมอาชีพที่ไม่คิดมูลค่า
- (ง) ระบุตัวและให้ความช่วยเหลือแก่เด็กที่มีความเสี่ยงเป็นพิเศษ
- (จ) คำนึงถึงสถานการณ์ที่เป็นพิเศษของเด็กหญิง

- มาตรา 8 ดำเนินมาตรการที่เหมาะสมเพื่อช่วยเหลือกัน โดยอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศ “รูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก” ตามมาตรา 4 แห่งอนุสัญญานี้มีรายละเอียดดังนี้

(ก) ทุกรูปแบบของการใช้ทาส

การใช้ทาส เป็นการบังคับให้ผู้อื่นกระทำการงานในสิ่งที่ผู้อื่นไม่สมัครใจ โดยการบังคับดังกล่าวมีลักษณะรุนแรงและละเมิดต่อผู้อื่น การค้าทาสเป็นการจับ การยึดครอง หรือจำหน่ายจ่ายโอนบุคคลให้เป็นทาส องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้แยกประเภทรูปแบบแรงงานที่ถูกบังคับ (forced labor) ออกเป็น 8 รูปแบบ ได้แก่ 1) ทาส เป็นการลักพาตัวทางกายภาพ 2) แรงงานขัดหนี้ เป็น

การทำงานเพื่อขอใช้ค่าโดยสาร ค่าอาหาร และค่าที่อยู่อาศัย เพราะติดหนี้ผู้จ้างงานหรือผู้เป็นเจ้าของที่ดิน ซึ่งแรงงานไม่สามารถออกไปได้เพราะถูกบังคับ ช่มชู้ หรือทำงานในถิ่นที่ห่างไกล 3) แรงงานทาสรับเป็นอีกรูปแบบหนึ่งของแรงงานขัดหนี้ เป็นการทาสเพื่อแลกกับเงินกู้ โดยนายจ้างมีอำนาจในการต่อรองมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง 4) การค้ามนุษย์ เป็นการกระทำที่บุคคลถูกบังคับให้ไปทำงานที่อื่น โดยผู้ค้ามนุษย์กระทำเพื่อหวังกำไรจากการกระทำความผิด 5) การใช้ผู้ทำงานบ้านในทางที่ผิด เป็นการที่ผู้ทำงานบ้านขายตนเองแก่นายจ้างเพื่อทำการขอใช้หนี้ 6) แรงงานนักโทษ เป็นการบังคับนักโทษให้ทำงานในหน่วยงานต่างๆ 7) การทำงานตามกฎหมาย เป็นการทาสที่กฎหมายกำหนดให้ทำงานในงานสาธารณะต่างๆ และ 8) แรงงานทหาร เป็นการบังคับทหารให้ทำงานในหน่วยงานของรัฐ

รูปแบบของการใช้ทาสดังกล่าวมีความแตกต่างกันออกไปในแต่ละประเทศ ซึ่งขึ้นอยู่กับว่าประเทศต่างๆพิจารณาว่ารูปแบบดังกล่าวเป็นการใช้ทาสหรือไม่ (HREA, 2011)

(ข) การใช้ จัดหา หรือเสนอเด็กเพื่อการค้าประเวณี เพื่อการผลิตสื่อลามก หรือเพื่อแสดงลามก

รูปแบบหลักๆ ของการแสวงหาประโยชน์ทางเพศเชิงพาณิชย์จากเด็ก ได้แก่ การค้าประเวณีเด็ก สื่อลามกอนาจารเด็ก และการค้าเด็กเพื่อวัตถุประสงค์ทางเพศ ส่วนรูปแบบอื่น ๆ ยังรวมถึงการแสวงหาประโยชน์ทางเพศจากเด็กในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว และในบางกรณียังรวมถึงการแต่งงานก่อนวัยอันสมควรอีกด้วย

1) การค้าประเวณีเด็ก (Prostitution of children) คือ การใช้เด็กเพื่อกิจกรรมทางเพศ โดยมีค่าตอบแทนเป็นเงินสดให้กับเด็ก หรือบุคคลที่สาม รวมทั้งความต้องการขั้นพื้นฐาน เช่น อาหาร ที่พักอาศัย ความปลอดภัย หรือความช่วยเหลือด้านต่างๆ เช่น ผลการเรียนที่สูงขึ้น หรือเงินพิเศษสำหรับซื้อของใช้ การค้าประเวณีเด็กเกิดขึ้นเมื่อมีผู้ได้รับผลประโยชน์จากการเจรจาตกลงทางธุรกิจซึ่งเด็กถูกนำไปใช้ตอบสนองวัตถุประสงค์ทางเพศ

2) สื่อลามก อนาจารเด็ก (Child pornography) หมายถึง การนำเสนอรูปภาพ สื่อวิดีโอ ที่เด็กมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางเพศจริงๆ หรือกิจกรรมใดๆ ก็ตามที่เด็กมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางเพศจริงๆ หรือการเลียนแบบกิจกรรมทางเพศ หรือสื่อไปในทางเพศ หรือภาพโป๊เปลือยของเด็ก สื่อลามกอนาจารเด็กจำแนกได้เป็น 2 ประเภท คือ การนำเสนอภาพโป๊เปลือยของเด็กและภาพยั่วยวนทางเพศของเด็กโดยไม่มีกิจกรรมทางเพศ และการนำเสนอกิจกรรมทางเพศที่เด็กมีส่วนร่วมในกิจกรรมดังกล่าว

3) การค้าเด็ก (Trafficking of children) ประกอบด้วย การกระทำทุกอย่างที่เกี่ยวข้องกับการจัดหาคนเข้าทำงาน การขนส่งคนภายในหรือข้ามแดนประเทศ โดยอาศัยการหลอกลวง การบังคับขู่เข็ญ การใช้กำลัง การผูกมัดด้วยหนี้สินหรือไม่ก็ได้ เพราะเด็กไม่อาจสมัครใจหากทราบล่วงหน้าว่าตนถูกแสวงหาประโยชน์ หรือการฉ้อฉล เพื่อล่วงละเมิด หรือแสวงหาประโยชน์ เช่น เด็กถูก

บังคับให้ค้าประเวณี แสวงหาประโยชน์จากการใช้แรงงาน เปลี่ยนถ่ายอวัยวะ และรับเป็นบุตรบุญธรรม โดยผิดกฎหมาย เด็กทุกคนที่ตกเป็นเหยื่อของการค้าต่างก็เปราะบางอย่างยิ่งต่อการถูกทารุณกรรมและแสวงหาประโยชน์ทางเพศ เพราะถูกเคลื่อนย้ายออกจากครอบครัวและชุมชนที่คุ้นเคย ที่คอยปกป้องพวกเขาอยู่

4) การท่องเที่ยวเพื่อมีเพศสัมพันธ์กับเด็ก (Child sex tourism) คือ การแสวงหาประโยชน์ทางเพศเชิงพาณิชย์จากเด็กโดยบุคคลซึ่งเดินทางจากสถานที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่ง และมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางเพศกับเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี คนกลุ่มนี้มักเดินทางจากประเทศที่ร่ำรวยไปสู่ประเทศด้อยพัฒนาว่า แต่อาจเป็นนักเดินทางภายในประเทศ หรือภูมิภาคนั้นเองก็ได้ นักท่องเที่ยวที่มีเพศสัมพันธ์กับเด็กเป็นใครก็ได้ในสังคม อาจเป็นผู้ชอบการมีความสัมพันธ์ทางเพศกับเด็กโดยเฉพาะ หรือผู้ล่วงละเมิดเนื่องจากสถานการณ์พาไป ทำให้พวกเขาฉวยโอกาสในการมีเพศสัมพันธ์กับเด็ก เช่น การที่สามารถเข้าถึงเด็กได้ง่าย การไม่เป็นที่รู้จัก การอยู่ห่างไกลจากข้อกำหนดทางจริยธรรมและสังคม ซึ่งปกติเป็นตัวควบคุมความประพฤติ ผู้แสวงหาประโยชน์ทางเพศจากเด็กใช้ประโยชน์จากสิ่งอำนวยความสะดวกที่บริษัททัวร์ โรงแรม รีสอร์ท ภัตตาคาร สายการบินและบริษัทขนส่งอื่นๆ ในการล่วงละเมิดทางเพศต่อเด็ก

5) การแต่งงานก่อนวัยอันควร (Child marriage) คือการแต่งงานของเด็กที่อายุต่ำกว่า 18 ปี และมีการใช้เด็กเพื่อวัตถุประสงค์ทางเพศเพื่อแลกเปลี่ยนกับการใช้เงินสด หรือสิ่งของเป็นการตอบแทน ส่งผลให้เด็กที่แต่งงานแล้วสูญเสียการคุ้มครองที่เด็กพึงได้รับในประเทศนั้นๆ บางครั้งเป็นการบังคับให้แต่งงาน หรือแต่งงานชั่วคราวเพื่อปิดกั้นการค้าประเวณีเด็ก การลักพาตัวเด็ก

(ค) การใช้ จัดหา หรือเสนอเด็กเพื่อกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย โดยเฉพาะเพื่อการผลิตและขนส่งยาเสพติดตามที่นิยามไว้ในสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท 1988 ได้ระบุว่าเด็กได้ถูกใช้เป็นผู้ลักลอบค้ายาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ทำให้เกิดภัยร้ายแรงอันประมาณมิได้ อนุสัญญากำหนดให้รัฐภาคีต้องนำมาตราการที่จำเป็นเพื่อบัญญัติให้การกระทำโดยเจตนาดังต่อไปนี้มีความผิดอาญาตามกฎหมายภายในของตน ได้แก่ การทำขึ้น ผลิต สกัด ปูรง เสนอให้ เสนอขาย จำหน่าย ขาย ส่งมอบ ไม่ว่าจะตามเงื่อนไขใด เป็นนายหน้า จัดส่ง จัดส่งผ่านแดน ขนส่ง นำเข้า หรือส่งออก ซึ่งยาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท การเพาะปลูก การครอบครอง การผลิต ขนส่ง หรือจำหน่ายอุปกรณ์ วัสดุ การจัดให้มี จัดการ หรือให้เงินสนับสนุนการกระทำผิด

อนุสัญญานี้ได้กำหนดให้ภาคีต้องประกันว่าศาลและเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสามารถพิจารณาถึงสถานการณ์ความเป็นจริง ซึ่งทำให้เกิดการกระทำความผิดดังกล่าวในกรณีการที่ผู้เยาว์ต้องประสบเคราะห์กรรมหรือใช้ผู้เยาว์ด้วย รวมทั้งการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นในทัศนสถาน

สถาบันการศึกษา หรือสถานที่ให้บริการทางสังคม หรือบริเวณใกล้ชิดติดกับสถานที่ข้างต้น หรือสถานที่อื่นใดซึ่งเด็กนักเรียนและนักศึกษาใช้เพื่อกิจกรรมทางการศึกษา การกีฬา และสังคม

(ง) งานซึ่งโดยลักษณะของงานหรือโดยสภาพแวดล้อมในการทำงานมีแนวโน้มที่จะเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัย หรือศีลธรรมของเด็ก

อนุสัญญาฉบับนี้ไม่ได้กำหนดนิยามของรูปแบบการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายประเภทนี้เอาไว้อย่างชัดเจน แต่ให้อำนาจแก่ประเทศภาคีในการกำหนดบัญชีรายชื่องานที่เป็นอันตราย (hazardous work list) เอาไว้ (รายละเอียดตามภาคผนวก ค.) อย่างไรก็ตามก็ต้องการแรงงานระหว่างประเทศได้ออกข้อแนะนำขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 190 เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาว่างานประเภทใดอาจถือให้เป็นงานอันตราย

2.3.2 ข้อแนะนำขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 190

บทบัญญัติของข้อแนะนำขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 190 (ILO Recommendation No. 190) เป็นส่วนเพิ่มเติมของอนุสัญญาว่าด้วยการห้ามและการดำเนินการโดยทันทีเพื่อขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก และควรนำมาปฏิบัติควบคู่กัน

2.3.2.1 แผนงานดำเนินการ

แผนงานดำเนินการที่กล่าวถึงในมาตรา 6 ของอนุสัญญาควรถูกกำหนดและปฏิบัติตามในฐานะเรื่องเร่งด่วน โดยหารือกับหน่วยงานของรัฐบาลองค์กรนายจ้างและองค์กรลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง โดยคำนึงถึงความเห็นของเด็กที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็กของครอบครัวของเด็กเหล่านั้น และของกลุ่มอื่นๆ ที่มีพันธกิจต่อเป้าหมายของอนุสัญญา และข้อเสนอแนะตามสมควร แผนงานเหล่านี้ควรมีวัตถุประสงค์ต่างๆ อาทิเช่น

(ก) ระบุและประเมินรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก

(ข) ป้องกันมิให้เด็กเข้าไปเกี่ยวข้อง หรือนำเด็กออกมาเสียจากรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานคุ้มครองเด็กจากการถูกตอบโต้และจัดให้เด็กได้รับการฟื้นฟูสภาพและการบูรณาการกลับคืนสู่สังคม โดยอาศัยมาตรการที่ตอบสนองความจำเป็นของเด็กในด้านการศึกษา ร่างกาย และจิตใจ

(ค) ให้ความสนใจเป็นพิเศษแก่

(1) เด็กอายุน้อย

(2) เด็กหญิง

(3) ปัญหาสภาพงานที่ปกปิด ซึ่งเด็กหญิงมีความเสี่ยงเป็นพิเศษ

(4) เด็กกลุ่มอื่นๆ ที่มีความเปราะบาง หรือความต้องการเป็นพิเศษ

(ง) ระบุให้เข้าถึงและดำเนินงานร่วมกับชุมชนที่เด็กมีความเสี่ยงเป็นพิเศษ

(จ) ให้ข่าวสารกระตุ้นจิตสำนึก และระดมพลังสาธารณชน และกลุ่มที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเด็ก

และครอบครัวของเด็ก

2.3.2.2 งานอันตราย

ในการกำหนดประเภทงานที่กล่าวถึงตามมาตรา 3 (ง) ของอนุสัญญาและในการระบุงานเหล่านั้นมีอยู่ที่ใด ควรคำนึงถึงสิ่งต่อไปนี้เป็นอาทิ

- (ก) งานซึ่งทำให้เด็กต้องเผชิญกับการล่วงเกินทางกายทางจิตใจ หรือทางเพศ
- (ข) งานใต้ดิน ใต้น้ำ บนที่สูงน่ากลัว หรือในที่ที่มีสภาพปิดบัง
- (ค) งานที่ต้องทำกับเครื่องจักร อุปกรณ์ และเครื่องมืออันตราย หรืองานที่ซึ่งเกี่ยวข้องกับการใช้มือควมคุมหรือขนย้ายของหนัก
- (ง) งานในสภาพแวดล้อมที่เป็นผลเสียต่อสุขภาพ ซึ่งอาจทำให้เกิดอันตราย เช่น ทำให้เด็กต้องเผชิญกับสารวัตถุ หรือกระบวนการที่เป็นอันตราย หรือเผชิญกับอุณหภูมิ ระดับเสียง หรือความสั่นสะเทือนที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ
- (จ) งานภายใต้สภาพที่ยากลำบากเป็นพิเศษ เช่น งานต่อเนื่องยาวนาน หรืองานที่ทำกลางคืน หรืองานซึ่งเด็กถูกกักขังอยู่ในอาคารสถานที่ของนายจ้างโดยไม่มีเหตุผล

สำหรับประเภทของงานที่กล่าวถึงมาตรา 3 (ง) ของอนุสัญญาหลังจากหารือกับองค์กรลูกจ้างและองค์กรนายจ้างที่เกี่ยวข้องแล้ว กฎหมายหรือกฎระเบียบของประเทศหรือเจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจอาจอนุญาตการจ้าง หรือการทำงานของบุคคลอายุ 16 ปีขึ้นไป โดยมีเงื่อนไขว่าสุขภาพ ความปลอดภัย และศีลธรรมของเด็กต้องได้รับการคุ้มครองอย่างเต็มที่ และเด็กเหล่านั้นต้องผ่านการสอนงานหรือการฝึกอบรมอาชีพ โดยเจาะจงมาแล้วอย่างเพียงพอในสาขางานที่เกี่ยวข้อง

2.3.3 อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 138

อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 138 เป็นอนุสัญญาว่าด้วยอายุขั้นต่ำในการจ้างงาน (Convention concerning Minimum Age for Admission to Employment) มีวัตถุประสงค์เพื่อประกันการยกเลิกการใช้แรงงานเด็กอย่างมีประสิทธิภาพและรับรองที่จะยกอายุขั้นต่ำที่ยอมให้จ้างงานหรือทำงานให้สูงขึ้นจนถึงระดับที่สอดคล้องกับการพัฒนาทางร่างกายและจิตใจอย่างสมบูรณ์ที่สุดของเด็ก ประเทศสมาชิกต้องกำหนดอายุขั้นต่ำที่ให้จ้างงานหรือทำงานได้ เกณฑ์อายุขั้นต่ำ

- อายุขั้นต่ำต้องไม่ต่ำกว่าอายุที่สำเร็จการศึกษาภาคบังคับ และไม่ว่ากรณีใดๆ ต้องไม่ต่ำกว่า 18 ปี
- อายุขั้นต่ำที่ยอมให้จ้างงานหรือการทำงานชนิดใดชนิดหนึ่ง ซึ่งน่าจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัย หรือศีลธรรมของเยาวชนจะต้องกำหนดไว้ไม่ต่ำกว่า 18 ปี
- อาจอนุญาตให้มีการจ้างงานหรือการทำงานตั้งแต่อายุ 16 ปีได้ โดยมีเงื่อนไขว่าต้องคุ้มครองสุขภาพ ความปลอดภัย และศีลธรรมของเยาวชนที่เกี่ยวข้องอย่างเต็มที่ และเยาวชนต้องรับการสอบโดยเฉพาะหรือการฝึกอาชีพในงานที่เกี่ยวข้องอย่างพอเพียง

ลักษณะงานที่อนุญาต

กฎหมายหรือข้อบังคับภายในประเทศอาจอนุญาตให้มีการจ้างงาน หรือการทำงานของบุคคลอายุ 13 ถึง 15 ปี เกี่ยวกับงานเบาได้ ซึ่งเป็นงานเบาที่ 1) ไม่น่าเป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือการพัฒนา 2) ไม่ทำให้เสียหายต่อการเข้าเรียนในโรงเรียน การเข้าร่วมในโครงการปฐมนิเทศทางอาชีพ หรือโครงการฝึกอบรมซึ่งอนุมัติโดยเจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจ หรือไม่ทำให้เสียหายต่อความสามารถที่จะได้ประโยชน์จากคำสอนที่ได้รับ

2.3.4 ข้อแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 146

บทบัญญัติของข้อแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 146 (ILO Recommendation No. 146) เป็นส่วนเพิ่มเติมของอนุสัญญาว่าด้วยว่าด้วยอายุขั้นต่ำในการจ้างงาน และควรนำมาปฏิบัติควบคู่กัน โดยมีข้อแนะที่เกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กดังนี้

ข้อ 6 อายุขั้นต่ำต้องเป็นอายุที่คงที่ในทุกกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

ข้อ 7 ประเทศสมาชิกต้องกำหนดอายุขั้นต่ำ 16 ปีในงานที่มีลักษณะตามมาตรา 2 ของอนุสัญญา

ข้อ 9 ประเทศสมาชิกต้องกำหนดอายุขั้นต่ำ 18 ปีในงานที่มีน่าจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัย หรือศีลธรรมของเยาวชน

ข้อ 12 ประเทศสมาชิกต้องกำหนดสภาพการทำงานแก่แรงงานเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปีตามมาตรฐานแรงงาน

2.3.5 อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 127

อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 127 เป็นอนุสัญญาว่าด้วยน้ำหนักสูงสุดที่อนุญาตให้คนงานคนหนึ่งแบกหามได้ (Convention concerning the Maximum Permissible Weight to be Carried by One Worker) กำหนดว่า ในการดำเนินการทางเศรษฐกิจทุกสาขา ซึ่งประเทศสมาชิกมีระบบการตรวจแรงงานอยู่ คนงานต้องไม่ขนส่งสิ่งของด้วยแรงกาย ซึ่งด้วยเหตุผลทางน้ำหนักแล้ว อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือความปลอดภัย โดยก่อนการมอบหมายงาน ให้คนงานที่ได้รับมอบหมายให้ขนส่งสิ่งของที่มีใช้ของน้ำหนักเบาด้วยแรงงาน ได้รับการฝึกอบรม หรือได้รับคำแนะนำเกี่ยวกับเทคนิคการทำงานอย่างพอเพียง และต้องมีข้อจำกัดในการมอบหมายให้คนงานหญิงและคนงานผู้เยาว์ที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปีทำงานขนส่งสิ่งของด้วยแรงกาย ทั้งนี้ น้ำหนักสูงสุดของสิ่งของนั้นต้องต่ำกว่าน้ำหนักที่อนุญาตให้คนงานชายที่เป็นผู้ใหญ่คนหนึ่งแบกหามได้

2.3.6 ข้อแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 128

บทบัญญัติของข้อแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 128 (ILO Recommendation No. 128) เป็นส่วนเพิ่มเติมของอนุสัญญาว่าด้วยว่าด้วยน้ำหนักสูงสุดที่อนุญาตให้คนงานคนหนึ่งแบกหามได้ และควรนำมาปฏิบัติควบคู่กัน โดยมีข้อแนะที่เกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กดังนี้

ข้อ 19 กำหนดให้น้ำหนักสูงสุดที่คนงานผู้เยาว์จะยกได้ต้องต่ำกว่าน้ำหนักที่อนุญาตให้คนงานที่เป็นผู้ใหญ่คนหนึ่งในเพศเดียวกันแบกหามได้

ข้อ 20 ห้ามมิให้นายจ้างส่งคนงานผู้เยาว์ขนส่งสิ่งของในน้ำหนักปกติ

ข้อ 21 ประเทศสมาชิกต้องกำหนดน้ำหนักขั้นสูงที่คนงานผู้เยาว์อายุต่ำกว่า 16 ปีแบกหามได้เป็นการด่วน

ข้อ 22 ประเทศสมาชิกต้องกำหนดน้ำหนักปกติที่คนงานผู้เยาว์อายุขั้นต่ำ 18 ปีแบกหามได้

ข้อ 23 ถ้าคนงานผู้เยาว์ถูกสั่งให้ขนส่งสิ่งของในน้ำหนักปกติ ประเทศสมาชิกต้องกำหนดให้ลดระยะเวลาในการแบกหาม รวมทั้งสั่งห้ามมิให้แบกหามในลักษณะงานบางประเภท

2.3.7 อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child) เป็นอนุสัญญาที่มีผลผูกพันทางกฎหมาย ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีอนุสัญญานี้โดยการภาคยานุวัติ เมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2535 และมีผลใช้บังคับกับประเทศไทยเมื่อวันที่ 26 เมษายน 2535 โดยได้ตั้งข้อสงวนเมื่อเข้าเป็นภาคีไว้ 3 ข้อ ได้แก่ เรื่องการจดทะเบียนเกิด และการให้สัญชาติแก่เด็กผู้ลี้ภัย หรือผู้อพยพที่เกิดในประเทศไทย (ข้อ 7) เรื่องสถานะของเด็กผู้ลี้ภัย (ข้อ 22) และ เรื่องสิทธิการศึกษาของชนกลุ่มต่างๆ ที่จะสามารถดำรงรักษาเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรม ภาษา และค่านิยมของเด็กตนเองได้ (ข้อ 29 (ค)) อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยได้ถอนข้อสงวนข้อที่ 29 เมื่อวันที่ 11 เมษายน 2540

อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กเป็นอนุสัญญาที่มุ่งคุ้มครอง “เด็ก” ซึ่งหมายถึงบุคคลที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี โดยอนุสัญญานี้เชื่อว่าครอบครัวในฐานะที่เป็นกลุ่มพื้นฐานของสังคมและเป็นสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติสำหรับการเจริญเติบโตและการอยู่ดีกินดีของสมาชิกทุกคนโดยเฉพาะเด็ก ด้วยเหตุที่เด็กยังไม่เติบโตเต็มที่ทั้งร่างกายและจิตใจ จึงควรจะได้รับ การคุ้มครองและการช่วยเหลือที่จำเป็น รวมทั้งการพิทักษ์และดูแลเป็นพิเศษ เพื่อที่จะความสามารถมีความรับผิดชอบในชุมชนของตนได้อย่างเต็มที่ สาระสำคัญของอนุสัญญา อนุสัญญานี้มี 54 ข้อ แบ่งเป็น 3 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 ข้อที่ 1 – 41 ว่าด้วยหลักการและเนื้อหาเกี่ยวกับสิทธิต่างๆ ที่เด็กพึงได้รับ

ส่วนที่ 2 ข้อที่ 42 – 45 กำหนดเป็นหลักเกณฑ์และแบบพิธีซึ่งประเทศที่ให้สัตยาบันต้องปฏิบัติตาม

ส่วนที่ 3 ข้อที่ 46 – 54 เกี่ยวข้องกับกลไกของอนุสัญญา ซึ่งกำหนดวิธีการสอดส่องดูแล การปฏิบัติตามอนุสัญญา และเงื่อนไขต่างๆ ในการบังคับใช้

สำหรับเนื้อหาส่วนที่ 1 ว่าด้วยหลักการและเนื้อหาเกี่ยวกับสิทธิเด็กที่พึงได้รับ แบ่งได้เป็น 6 ประการ คือ

1) หลักการทั่วไปคุ้มครองสิทธิเสรีภาพทั่วไปทั้งส่วนบุคคล การแสดงความเห็น ศาสนา วัฒนธรรม ความเสมอภาคภายใต้กฎหมายเดียวกัน การศึกษาและอื่นๆ นอกจากนั้นเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองดูแลเด็กโดยทั่วไป กำหนดไว้ในรูปหลักพึงปฏิบัติของรัฐบาลฯ ซึ่งอนุสัญญานี้ไม่มีพอทำให้เด็กได้รับการคุ้มครองน้อยไปกว่าที่มีอยู่ตามกฎหมายอื่นๆ

2) หลักการคุ้มครองร่างกายชีวิต เสรีภาพ และสวัสดิภาพเด็ก คุ้มครองไม่ให้เด็กถูกละเมิดสิทธิ ไม่ว่าจะทำร้าย ฆ่า ล่วงเกินทางเพศ ชู้ตริต หากำไรทางเพศหรือค้ากำไรทางเศรษฐกิจ หรือนำเด็กไปเป็นวัตถุซื้อขายหรือปฏิบัติต่อเด็กที่ไม่เหมาะสม จนเป็นผลเสียต่อสวัสดิภาพของเด็ก รวมทั้งคุ้มครองให้มีการเยียวยา พันฟูเด็กที่ถูกกระทำละเมิดให้กลับคืนสู่สภาพปกติ

3) หลักการให้สวัสดิการสังคมแก่เด็ก คุ้มครองการได้รับข่าวสารข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาของเด็กให้ได้รับการดูแลด้านสุขภาพอนามัย ได้รับการประกันสังคม ได้รับการศึกษาทั้งในแง่การเล่าเรียนและโอกาสที่จะศึกษาเล่าเรียน เพื่อพัฒนาการด้านบุคลิกภาพ การมีมนุษยสัมพันธ์อันดี มีความรับผิดชอบต่อตนเอง สังคมและสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติได้รับการพักผ่อนหย่อนใจ และส่งเสริมชีวิตด้านศิลปวัฒนธรรม

4) หลักการคุ้มครองสิทธิทางแพ่ง คุ้มครองให้เด็กได้รับสิทธิในฐานะพลเมืองของรัฐที่มีชื่อ มีสัญชาติ สามารถติดต่อกับครอบครัวมีภูมิสำเนา หรืออยู่อาศัยร่วมกับบิดามารดา ได้รับอุปการะเลี้ยงดูจากบิดามารดาหรือผู้ปกครอง โดยมีรัฐสนับสนุนและให้หลักประกัน

5) หลักการคุ้มครองเด็กที่มีปัญหาความประพฤติหรือการกระทำความผิดทางอาญา คุ้มครองให้เด็กที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางอาญา ได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างไปจากผู้ต้องหาผู้ใหญ่ โดยได้รับผลกระทบจากการต้องถูกดำเนินคดีและควบคุมตัวน้อยที่สุด สำหรับเด็กที่มีปัญหาความประพฤติหรือการกระทำความผิดทางอาญา คุ้มครองให้ได้รับโอกาสแก้ไขเยียวยาให้สามารถเติบโตเป็นพลเมืองดีของสังคม โดยมีสมมติฐานว่าเด็กกระทำการใดๆ เพราะขาดวุฒิภาวะทำให้สิ่งแวดล้อมมีอิทธิพลผลักดันต่อความประพฤติของเด็ก นอกจากนั้นยังมีหลักประกันมิให้เด็กต้องรับโทษจำคุกตลอดชีวิตหรือประหารชีวิต

6) หลักการคุ้มครองเด็กผู้ด้อยโอกาส คุ้มครองเด็กผู้ด้อยโอกาส เด็กที่ไร้ผู้อุปการะ เด็กที่ตกอยู่ในภพภัย และเด็กพิการ ให้ได้รับการดูแลและอุปการะเลี้ยงดูให้เท่าเทียมกับเด็กทั่วไป

พิธีสารเลือกรับของอนุสัญญานี้ว่าด้วยสิทธิเด็ก (Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child) พิธีสารเลือกรับของอนุสัญญานี้ว่าด้วยสิทธิเด็ก คือ ข้อตกลงเสริมของข้อตกลงที่มีอยู่แล้วของอนุสัญญานี้ว่าด้วยสิทธิเด็ก ซึ่งเปิดโอกาสให้ทุกประเทศทั้งที่เป็นและไม่เป็นภาคีของอนุสัญญานี้ว่าด้วยสิทธิเด็กสามารถลงนามเข้าเป็นภาคีได้

พิธีสารเลือกรับ เรื่องการค้าเด็ก การค้าประเวณีและสื่อลามกที่เกี่ยวกับเด็ก (The Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography) เป็นพิธีสารเพิ่มเติมตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ข้อ 32, 34, 35 ซึ่งว่าด้วยการแสวงประโยชน์จากเด็กทางเศรษฐกิจและทางเพศ มีสาระประกอบด้วย ข้อบท 17 ข้อ โดยมีหลักการคุ้มครองเด็กจากการแสวงประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ทางเพศ และพัฒนาการทางร่างกาย จิตวิญญาณของเด็ก สรุปดังนี้

ข้อ 1 - 3 ว่าด้วยการห้ามให้มีและกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญาสำหรับการค้าเด็ก การค้าประเวณีและสื่อลามกที่เกี่ยวกับเด็ก มีค่านิยมดังนี้

(1) การขายเด็ก หมายถึง การกระทำที่เด็กถูกส่งมอบโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลไปยังอีกบุคคลหรือกลุ่มบุคคล เพื่อค่าตอบแทนหรือผลปฏิบัติซึ่งการเสนอ การส่งมอบ หรือการรับไว้ซึ่งเด็กโดยวิธีการใดก็ตามเพื่อมุ่งประสงค์ในการแสวงประโยชน์ทางเพศจากเด็ก จัดส่งเด็กเพื่อผลกำไร นำเด็กมาเพื่อบังคับใช้แรงงาน

(2) การค้าประเวณีเด็ก หมายถึง การใช้เด็กในกิจกรรมทางเพศ เพื่อค่าตอบแทนหรือผลประโยชน์

(3) สื่อลามกที่เกี่ยวกับเด็ก หมายถึง การนำเสนอกิจกรรมทางเพศ หรือส่วนใดในทางเพศของเด็กจากตัวตนจริง หรือการกระทำจำลองเพื่อจุดประสงค์ในทางเพศ

ข้อ 4 - 6 ว่าด้วยมาตรการในการกำหนดเขตอำนาจ ความผิดส่งผู้ร้ายข้ามแดนและการสืบสวน สอบสวน หรือกระบวนการทางอาญา ซึ่งรัฐภาคีต้องดำเนินการตามสนธิสัญญาหรือความตกลงว่าด้วยความช่วยเหลือที่มีอยู่ระหว่างกันในกรณีที่ไม่มี สนธิสัญญาหรือความตกลงดังกล่าว รัฐภาคีต้องดำเนินการให้รัฐภาคีอีกรัฐหนึ่งให้การช่วยเหลือโดยสอดคล้องกับกฎหมายภายในประเทศของตน

ข้อ 7 ว่าด้วยการกำหนดมาตรการในการริบทรัพย์ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิด

ข้อ 8 ว่าด้วยการจัดมาตรการที่เหมาะสมในการคุ้มครองสิทธิ และผลประโยชน์ของเด็ก ได้แก่ กระบวนการพิจารณาตัดสินที่คำนึงความต้องการเป็นพิเศษของเด็ก การคุ้มครองเอกลักษณ์ความเป็นส่วนตัวของเด็กและพยาน เป็นต้น

ข้อ 9 ว่าด้วยนโยบายในการป้องกัน แก่ไข และส่งเสริมความรู้ทางกฎหมายและความตระหนักของสาธารณชน ชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเด็ก

ข้อ 10 ว่าด้วยความร่วมมือระหว่างประเทศในการป้องกันแก้ไขปัญหาการบำบัดฟื้นฟู และส่งกลับเด็กผู้ได้รับเคราะห์

ข้อ 11 - 17 ว่าด้วยการจัดทำรายงานหลังจากเข้าเป็นภาคีแล้ว 2 ปี จากนั้นให้เสนอรวมในรายงานผลการดำเนินงานตามอนุสัญญาทุกๆ 5 ปี และการเข้าเป็นภาคีและการถอนตัวจากพิธีสาร

2.3.8 อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ

อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women: CEDAW) เป็นอนุสัญญาที่มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ รวมทั้งการประกันว่าสตรีและบุรุษมีสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติและดูแลจากรัฐอย่างเสมอภาคกัน ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญานี้โดยการภาคยานุวัติ เมื่อวันที่ 9 สิงหาคม 2528 และมีผลใช้บังคับกับประเทศไทยเมื่อวันที่ 8 กันยายน 2528 โดยได้ตั้งข้อสงวนเมื่อเข้าเป็นภาคีไว้จำนวน 7 ข้อ ได้แก่เรื่องความเสมอภาคทางการเมือง และการรับตำแหน่งราชการ (ข้อ 7) การถือสัญชาติของบุตร (ข้อ 9) ความเสมอภาคทางการศึกษา (ข้อ 10) สิทธิและโอกาสที่จะได้รับการจ้างงานชนิดเดียวกัน (ข้อ 11) การทำนิติกรรม (ข้อ 15) ความเสมอภาคในครอบครัว (ข้อ 16) และ การตีความ และการระงับข้อพิพาท (ข้อ 29)

อย่างไรก็ดีประเทศไทยได้ถอนข้อสงวนตามลำดับ ดังนี้ สิทธิและโอกาสที่จะได้รับการจ้างงานชนิดเดียวกัน (ข้อ 11 วรรคหนึ่ง (ข)) การทำสัญญา (ข้อ 15 วรรคสาม) การถือสัญชาติของบุตร (ข้อ 9 วรรคสอง) ความเสมอภาคทางการเมืองและการรับตำแหน่งราชการ (ข้อ 7) และ ความเสมอภาคทางการศึกษา (ข้อ 10)

สาระสำคัญของอนุสัญญานี้มีดังต่อไปนี้

“การเลือกปฏิบัติต่อสตรี” หมายถึง การแบ่งแยก การกีดกัน หรือการจำกัดใดๆ เพราะเหตุแห่งเพศ ซึ่งมีผลหรือความมุ่งประสงค์ที่จะทำลายหรือทำให้เสื่อมเสียการยอมรับ การได้อุปโภค หรือใช้สิทธิโดยสตรีโดยไม่คำนึงสถานภาพด้านการสมรส บนพื้นฐานของความเสมอภาคของบุรุษและสตรีของสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมของพลเมืองหรือด้านอื่นๆ

ประเทศสมาชิกจะต้องบรรจุหลักการของความเสมอภาคของบุรุษและสตรีไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งชาติหรือบทบัญญัติในบทบัญญัติของกฎหมายอื่นๆ จัดให้มีการคุ้มครองทางกฎหมายซึ่งสิทธิของสตรีบนพื้นฐานที่เท่าเทียมกันกับบุรุษ ใช้มาตรการที่เหมาะสมทุกอย่างเพื่อจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีโดยบุคคล องค์กรหรือวิสาหกิจใดๆ รวมทั้งการออกกฎหมายเพื่อเปลี่ยนแปลง หรือล้มเลิกกฎหมายข้อบังคับ ประเพณีและแนวปฏิบัติที่ยังมีอยู่ซึ่งก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี ตลอดจนการออกกฎหมายเพื่อประกันพัฒนาการและความก้าวหน้าของสตรีและออกกฎหมายเพื่อปราบปรามการค้าเสรี และการแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณีของสตรีทุกรูปแบบ

ประเทศสมาชิกจะใช้มาตรการที่เหมาะสมทุกอย่าง เพื่อจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีด้านการจ้างงานเพื่อที่จะประกันสิทธิอย่างเดียวกัน บนพื้นฐานของความเสมอภาคของบุรุษและสตรี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

- (ก) สิทธิที่จะทำงานในฐานะเป็นสิทธิอันจะพึงแบ่งแยกมิได้ของมนุษย์ทั้งปวง
- (ข) สิทธิในโอกาสที่จะได้รับการจ้างงานชนิดเดียวกัน รวมทั้งการใช้หลักเกณฑ์ในการคัดเลือกเดียวกันในเรื่องของการจ้างงาน
- (ค) สิทธิในการเลือกอาชีพและการทำงานได้อย่างเสรี สิทธิในการได้เลื่อนตำแหน่ง ความปลอดภัยในการทำงาน และผลประโยชน์ รวมทั้งเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริการทั้งปวง และสิทธิที่จะได้รับการฝึก และการฝึกเข้าด้านอาชีพ รวมทั้งภาวะการเป็นผู้ฝึกงาน การฝึก และการฝึกเข้าด้านอาชีพในระดับสูง
- (ง) สิทธิที่จะได้รับผลตอบแทนเท่าเทียมกัน รวมทั้งผลประโยชน์และสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติที่เสมอภาคกันเกี่ยวกับงานที่มีคุณค่าเท่าเทียมกัน รวมทั้งความเสมอภาคของการปฏิบัติในการวัดผลคุณภาพของงาน
- (จ) สิทธิที่จะได้รับประกันสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของการเกษียณอายุ การตกงาน การป่วย การทุพพลภาพและวัยชรา และการหมดสมรรถนะที่จะทำงานอื่นๆ รวมถึงสิทธิในการได้รับเงินค่าจ้างขณะพักงาน
- (ฉ) สิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองสุขภาพและความปลอดภัยในสภาพการทำงานต่างๆ รวมทั้งการให้ความคุ้มครองในการทำหน้าที่ด้านการมีบุตรสืบพันธุ์

2.3.9 อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ

อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination) เป็นอนุสัญญาที่มีวัตถุประสงค์เพื่อต่อต้านและจัดการเหยียดผิวและการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ โดยการภาคยานุวัติเมื่อวันที่ 28 มกราคม 2546 ซึ่งทำให้อนุสัญญาดังกล่าวมีผลใช้บังคับกับประเทศไทยตั้งแต่วันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2546 โดย “การเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ” จะหมายถึง การจำแนก การกีดกัน การจำกัด หรือการเลือก โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของเชื้อชาติ สีผิว เชื้อสายหรือชาติกำเนิดหรือเผ่าพันธุ์กำเนิด ซึ่งมีเจตนาหรือมีผลให้เกิดการระงับหรือกีดกันการเคารพสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคล

อนุสัญญานี้ให้รัฐภาคีประณามการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ และจะจัดให้มีนโยบายที่จะจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ และส่งเสริมความเข้าใจระหว่างชนทุกเชื้อชาติโดยวิธีการที่เหมาะสมและไม่รีรอ นอกจากนี้เพื่อให้สอดคล้องตามพันธกรณีพื้นฐานที่ได้จัดวางไว้ รัฐภาคีจะห้ามและจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติทุกรูปแบบ และจะประกันสิทธิของทุกคนให้มีความเสมอภาคกัน

ตามกฎหมาย โดยไม่จำแนกตามเชื้อชาติ สีผิว หรือชาติหรือเผ่าพันธุ์กำเนิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการใช้สิทธิดังต่อไปนี้

(ก) สิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติต่ออย่างเท่าเทียมกันภายใต้ศาลและองค์กรอื่นๆ ทั้งปวง ในกระบวนการยุติธรรม

(ข) สิทธิที่บุคคลจะได้รับสวัสดิภาพและการคุ้มครองโดยรัฐให้รอดพ้นจากความรุนแรงหรือการทำร้ายร่างกาย ไม่ว่าโดยการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือโดยกลุ่มบุคคลหรือสถาบันใดก็ตาม

(ค) สิทธิทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิที่จะเข้าร่วมในการเลือกตั้ง การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งและการสมัครรับเลือกตั้ง โดยอยู่บนพื้นฐานของการใช้สิทธิอย่างทั่วถึงและเสมอภาคกัน การเข้าร่วมในรัฐบาล และการเข้าร่วมในการดำเนินกิจกรรมสาธารณะในทุกระดับ และความเสมอภาคในการเข้าถึงบริการสาธารณะ

(ง) สิทธิพลเมืองอื่น ๆ

(ฉ) สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

รัฐภาคีจะรับประกันต่อทุกคนในเขตอาณาที่จะได้รับการคุ้มครองและการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพ โดยผ่านศาลระดับชาติและองค์กรของรัฐอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ต่อการกระทำใดๆ อันเป็นการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ ซึ่งได้ละเมิดต่อสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลนั้น รัฐภาคีจะต้องจัดให้มีมาตรการที่มีประสิทธิภาพและอย่างทันที โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสาขากฎหมาย การศึกษา วัฒนธรรมและสารสนเทศ โดยมุ่งหมายที่จะต่อสู้กับการมีอคติอันนำไปสู่การเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ และเพื่อสร้างเสริมความเข้าใจ ขนบธรรมเนียมและมิตรไมตรีระหว่างชาติต่างๆ และระหว่างกลุ่มชนเชื้อชาติและเผ่าพันธุ์ต่างๆ นอกจากนี้รัฐต้องจัดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ

2.3.10 อนุสัญญาว่าด้วยลักษณะทางแพ่งในการลักพาเด็กข้ามชาติ

อนุสัญญาว่าด้วยลักษณะทางแพ่งในการลักพาเด็กข้ามชาติ (The Hague Convention on the Civil Aspects of International Child Abduction) เป็นอนุสัญญาที่จัดทำขึ้นตามการประชุมกฎหมายระหว่างประเทศในคดีบุคคล ณ กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์ ซึ่งมีผลบังคับวันที่ 1 ธันวาคม 2523 ประเทศไทยเป็นภาคีเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2545 มีวัตถุประสงค์เพื่อรับรองการส่งเด็กที่ถูกลักพาตัวกลับประเทศภูมิลำเนา และเพื่อให้ความคุ้มครองสวัสดิภาพเด็กทางแพ่งในเรื่องการแย่งอำนาจการปกครอง อนุสัญญานี้ไม่ได้ให้การรับรองสิทธิพื้นฐานใดๆ แต่เป็นการสร้างข้อตกลงระหว่างประเทศในเรื่องของการส่งเด็กที่ถูกลักพาตัวกลับ การกระทำใดๆ ที่ถือเป็นการฝ่าฝืนต่อสิทธิในการดูแลเด็กถือเป็นการละเมิด

2.3.11 อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่กระทำโดยองค์กรอาชญากรรม

อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่กระทำโดยองค์กรอาชญากรรม (United Nations Convention Against Transnational Organized Crime) เป็นอนุสัญญาที่มีวัตถุประสงค์ให้รัฐภาคีได้ร่วมกันปราบปรามการประกอบอาชญากรรมข้ามชาติที่มีเครือข่ายในลักษณะเป็นองค์กรอาชญากรรม เพื่อให้การดำเนินการและการกำหนดมาตรการต่างๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีมาตรฐานเดียวกัน อนุสัญญานี้ได้กำหนดถ้อยคำและความหมายของคำว่า กลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร อาชญากรรมร้ายแรง และทรัพย์สินที่ได้จากอาชญากรรม นอกจากนี้ได้กำหนดให้การกระทำและดำเนินกิจกรรมที่ผิดกฎหมายขององค์กรอาชญากรรมที่มีลักษณะข้ามชาติให้เป็นความผิดที่มีบทลงโทษในทางอาญาเพื่อป้องกันและปราบอาชญากรรมข้ามชาติ ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ การฟอกเงิน การฉ้อราษฎร์บังหลวง การมีส่วนร่วมของนิติบุคคลในองค์กรอาชญากรรม การขัดขวางกระบวนการยุติธรรม อนุสัญญากำหนดให้ประเทศต่างๆมีการกำหนดมาตรการภายในในการต่อต้านการประกอบกิจกรรมขององค์กรอาชญากรรม ได้แก่ มาตรการป้องกันการฟอกเงิน การใช้วิธีการสมัยใหม่ในการสืบสวนสอบสวน การคุ้มครองพยาน การริบและยึดทรัพย์สิน รวมทั้งการประสานความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อปราบปรามองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญานี้เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2543

2.4 ผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการใช้แรงงานเด็ก

2.4.1 การใช้แรงงานเด็ก

ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ที่กระตุ้นให้การแข่งขันในตลาดโลกรุนแรง และมีความสำคัญมากขึ้นต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ ผู้ประกอบการในหลายประเทศต่างแสวงหาวิธีการบริหารธุรกิจให้มีต้นทุนต่ำ เพื่อส่งผลให้ได้ผลกำไรสูงสุด ขยายโอกาสของธุรกิจให้สามารถคงอยู่และแข่งขันในตลาดเสรีให้ได้ดีที่สุด การลักลอบใช้แรงงานเด็กกลายเป็นช่องทางสำคัญ ที่เปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนในหลากหลายกิจการประหยัดต้นทุนการผลิตโดยการเอารัดเอาเปรียบและละเมิดสิทธิของแรงงานทางกฎหมาย ประกอบกับปัจจัยอีกหลายประการที่เปิดโอกาสให้เกิดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายขึ้น เช่น การเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเสรี ค่านิยมการทำงานที่เปลี่ยนไปของแรงงานในประเทศ ความเข้าใจผิดๆ ของทั้งนายจ้างและลูกจ้างเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็ก และอุปสรรคในการตรวจตราดูแลอย่างทั่วถึงของเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เป็นต้น (กลุ่มงานส่งเสริมและพัฒนาเครือข่ายการคุ้มครองแรงงาน, 2552) ปัจจัยดังกล่าวเหล่านี้ควบคู่ไปกับการขยายโอกาสในการแข่งขันในตลาดโลกของผู้ประกอบการ ส่งผลให้การใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย

กลายเป็นปัญหาที่สำคัญในหลายประเทศทั่วโลก โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนาทั้งในเขตภูมิภาคเอเชีย และภูมิภาคอื่นๆ โดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (2554) ได้ประเมินว่ามีเด็กประมาณ 217.7 ล้านคนทั่วโลก (อายุ 5-17 ปี) ถูกใช้แรงงาน และมากกว่าครึ่งของเด็กเหล่านี้ถูกใช้แรงงานในรูปแบบที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ (126.3 ล้านคน) และจากการประมาณการพบว่าภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกมีเด็กที่ถูกใช้แรงงานมากที่สุด ปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายจึงเป็นปัญหาที่ต้องการการแก้ไขอย่างเร่งด่วนในภูมิภาคนี้

“การใช้แรงงานเด็กถือเป็นรูปแบบของการละเมิดต่อเด็กที่แพร่หลายที่สุดในโลกปัจจุบัน” องค์การแรงงานระหว่างประเทศระบุว่า งานส่วนใหญ่ที่เด็กทำมีลักษณะที่ซ้ำซาก เป็นอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัย ซึ่งการใช้แรงงานเด็กถือเป็นกิจกรรมที่ส่งผลกระทบต่อเด็กทั้งพัฒนาการทางกาย จิตใจ จิตวิญญาณ การศึกษา และสังคม โดยกว่าร้อยละ 70 ของแรงงานเด็กทั้งหมดทำงานในภาคเกษตร ซึ่งมีความเสี่ยงต่อสภาพแวดล้อมทางกายภาพที่อันตราย รวมทั้งส่วนใหญ่ไม่สามารถเข้าถึงน้ำสะอาดที่จะใช้ดื่มและล้างมือ (PHRUSA, 2003)

วรรณกรรมส่วนใหญ่ระบุว่าความยากจนเป็นสาเหตุหลักของการใช้แรงงานเด็ก ส่วนสาเหตุอื่นๆ ของการใช้แรงงานเด็ก ได้แก่ การไม่สามารถเข้าถึงระบบโรงเรียน (Edmonds & Pavcnik, 2005) คุณภาพของโรงเรียนที่ไม่ดี (Ray, 2000) การมีที่ดินจำนวนมาก (Menon, 2005) การมีธุรกิจครอบครัว (Edmonds & Turks, 2004) อยู่ในชุมชนที่มีการใช้แรงงานเด็กอย่างแพร่หลาย สาเหตุดังกล่าวเป็นสาเหตุให้เด็กไม่ได้อยู่ในระบบการศึกษาและต้องเข้าสู่ตลาดแรงงานก่อนวัยอันควร

สาเหตุที่ทำให้เด็กต้องออกจากระบบการศึกษาและเข้าสู่ตลาดแรงงาน สาเหตุหนึ่งเกิดจากการตัดสินใจของครอบครัว ทฤษฎีเกี่ยวกับการตัดสินใจของครัวเรือน (Becker, 1964) เป็นหนึ่งในทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ที่อธิบายว่า เด็กจะได้เรียนหนังสือก็ต่อเมื่อประโยชน์ที่จะได้จากการเรียนมีมากกว่าต้นทุนทางตรงและทางอ้อมที่เสียไปหลังจากพิจารณาถึงความแตกต่างระหว่างผลที่ได้ในปัจจุบันและอนาคต สมาชิกในครัวเรือนจะทำงานร่วมกันเพื่อสร้างสวัสดิการให้กับครัวเรือน รวมทั้งสมาชิกในครัวเรือนที่เป็นเด็กด้วย นักวิจัยส่วนใหญ่ระบุว่าเด็กไม่มีอำนาจในการต่อรองในครัวเรือนและพ่อแม่จะเป็นผู้ที่ตัดสินใจในเรื่องต่างๆ (Becker & Lewis, 1973) โดยพ่อแม่มักจะลงทุนทางการศึกษาแก่เด็กที่ฉลาดและมีทักษะที่ดี เนื่องจากต้นทุนที่เสียไปเพื่อการศึกษาแก่เด็กฉลาดจะต่ำกว่าต้นทุนของเด็กที่ฉลาดน้อยกว่า นอกจากนี้พ่อแม่จะคาดหวังว่าลูกคนที่ฉลาดสามารถผ่อนถ่ายทรัพยากรต่างๆ ให้กับลูกคนอื่นๆ ได้และช่วยลดต้นทุนโดยรวมของครัวเรือนลงได้ด้วย

2.4.2 ผลการศึกษาวิจัยการใช้แรงงานเด็กในต่างประเทศ

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการใช้แรงงานเด็กในต่างประเทศในระดับมหภาค ได้ศึกษาความสัมพันธ์ของการใช้แรงงานเด็กกับระดับการค้าของประเทศ พบว่า ประเทศที่มีการค้าในระดับที่สูง

จะมีปัญหาการใช้แรงงานเด็กน้อย ซึ่งเป็นผลมาจากการมีรายได้สูงและการค้าทำให้เกิดการคัดเลือกแรงงานที่ไร้ฝีมือและแรงงานเด็กออกจากตลาดแรงงาน (Edmonds & Pavcnik, 2006)

งานวิจัยในระดับจุลภาคส่วนใหญ่ ได้ทำการศึกษาสาเหตุที่ทำให้เกิดแรงงานเด็กและสรุปว่า ปัจจัยหลักได้แก่ ความยากจน นอกจากนี้ยังพบว่าการเข้าถึงโรงเรียน การมีอาหารกลางวันในโรงเรียน แรงจูงใจของพ่อแม่ในการส่งลูกเข้าโรงเรียน เป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการเกิดแรงงานเด็ก (Basu and Van, 1998; Edmonds and Pavcnik, 2005) อย่างไรก็ตาม บางงานวิจัยที่ศึกษาการใช้แรงงานเด็กของครัวเรือน พบว่า แรงงานเด็กจะเพิ่มขึ้นหากครอบครัวมีที่ดินขนาดใหญ่ ซึ่งถือเป็นข้อค้นพบที่ตรงข้ามกับสมมติฐานที่ว่า การใช้แรงงานเด็กเกิดจากความยากจนของครอบครัว (Menon, 2005; Dumas, 2007)

เด็กผู้หญิงเป็นกลุ่มที่มักถูกเลือกปฏิบัติทั้งในครัวเรือนและในชุมชน การใช้แรงงานเด็กผู้หญิง ก็มักจะถูกเลือกปฏิบัติและถูกใช้แรงงานไปในทางที่ผิดมากกว่าเด็กผู้ชาย แรงงานเด็กผู้หญิงมักเสี่ยงที่จะถูกการล่วงละเมิดทางเพศ ซึ่งมีผลต่อสุขภาพกายและใจของเด็กในอนาคต งานวิจัยในประเทศไนจีเรียพบว่า เด็กผู้หญิงที่อายุน้อยมีโอกาสเสี่ยงต่อการถูกล่วงละเมิดทางเพศและถูกใช้แรงงานในทางที่ผิดมากกว่าเด็กผู้หญิงที่มีอายุมากกว่า นอกจากนี้เด็กผู้หญิงที่ทำงานเกินเวลามาตรฐานและทำงานหลายงานก็เป็นกลุ่มเสี่ยงเช่นกัน (Audu et al., 2009) การค้าประเวณีเด็กเกิดจากปัจจัยทางสังคม วัฒนธรรม และเศรษฐกิจ การบังคับใช้กฎหมายที่หละหลวมก็เป็นปัจจัยทำให้การค้าประเวณีเด็กยังคงมีอยู่ในแต่ละสังคม เด็กที่เป็นบุตรของผู้ขายบริการทางเพศเป็นเด็กกลุ่มหนึ่งที่เสี่ยงต่อการถูกนำมาค้าประเวณี รวมทั้งเด็กไร้บ้าน หนีออกจากบ้าน หรือถูกทอดทิ้ง ก็เสี่ยงต่อการถูกนำมาค้าประเวณีเช่นกัน ในไนจีเรียเด็กที่ถูกทำร้ายในครัวเรือนจะเป็นเด็กกลุ่มเสี่ยง ในเนปาลเด็กที่ยากจนจะเป็นเด็กกลุ่มเสี่ยงต่อการค้าประเวณีในสหรัฐอเมริกา เด็กกลุ่มเสี่ยงจะเป็นเด็กที่ถูกล่วงละเมิดทางเพศ (Willis & Levy, 2002)

ประเทศอินเดียถือเป็นประเทศที่มีแรงงานเด็กมากที่สุดในโลก ในเมืองบอมเบย์มีแรงงานเด็กมากกว่า 30,000 คน ส่วนใหญ่เป็นเด็กที่ย้ายถิ่นเข้ามา ร้อยละ 68 ทำงานเป็นบริการในโรงแรม ร้อยละ 22 ของกลุ่มตัวอย่างเริ่มทำงานก่อนอายุ 10 ขวบ ส่วนใหญ่ทำงานเพื่อช่วยเหลือครอบครัว และร้อยละ 40 ทำงานเกินกว่า 12 ชั่วโมงต่อวัน งานวิจัยระบุว่าการป้องกันมิให้เด็กเข้าสู่แรงงานต้องมีการสร้างระบบสวัสดิการต่างๆ ให้ครอบครัวให้เพียงพอและครอบคลุม รวมทั้งการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง (Mehta et al., 1985)

ในภูมิภาคละตินอเมริกา มีเด็กจำนวนมากใช้ชีวิตอยู่ตามท้องถนน (Street youth) เด็กเหล่านี้ส่วนใหญ่ยังคงติดต่อกับบิดามารดาของตน และกลับไปนอนที่บ้านเป็นครั้งคราว เด็กเหล่านี้มองตัวเองว่าเป็น “แรงงาน” ปัจจัยทางเศรษฐกิจทำให้เด็กต้องมาใช้ชีวิตอยู่ตามท้องถนน ซึ่งต่างจากบริบทของสหรัฐอเมริกาที่เด็กอเมริกันตามท้องถนนส่วนใหญ่เป็นเด็กที่มีปัญหาและหนีออกจากบ้าน เด็กใน

ละตินอเมริกาได้เข้ามาอยู่ในวังวนของการค้าสิ่งเสพติด โดยเฉพาะอย่างยิ่งโคเคน ปัญหาความรุนแรง และการกระทำผิดก็เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในเด็กกลุ่มนี้ งานวิจัยระบุว่าเพื่อเป็นการลดผลกระทบของ ปัญหาเด็กเร่ร่อนดังกล่าว จะต้องมีการเสริมสร้างสวัสดิการในครอบครัวและการสร้างโปรแกรมบำบัด พฤติกรรม (Rizzini & Lusk, 1995)

2.4.2.1 สถานการณ์การใช้แรงงานเด็กในต่างประเทศ

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (2554) ได้ประเมินว่ามีเด็กประมาณ 217.7 ล้านคนทั่วโลก (อายุ 5-17 ปี) ถูกใช้แรงงาน และมากกว่าครึ่งของเด็กเหล่านี้ถูกใช้แรงงานในรูปแบบที่เป็นอันตรายต่อ สุขภาพ (126.3 ล้านคน) ซึ่งตัวเลขเหล่านี้เป็นสัญญาณเตือนถึงปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่ เลวร้ายที่ปรากฏขึ้นในปัจจุบัน ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีว่าปัญหาการใช้แรงงานเด็กมีอยู่ทุกหนทุกแห่งทั่วโลก มาเป็นระยะเวลานาน และเพื่อเป็นการยืนยันถึงความรุนแรงของปัญหาการใช้แรงงานเด็กในเชิงสถิติ ทางองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ทำการเก็บรวบรวมและคาดประมาณตัวเลขการใช้แรงงานเด็ก ทั่วโลกในปี พ.ศ. 2543 และปี พ.ศ. 2547 ภายใต้โครงการสถิติข้อมูลและการกำกับติดตามโครงการ แรงงานเด็ก (SIMPOC) เพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลในการวางแผนการดำเนินงานขจัดปัญหาแรงงานเด็กทั่วโลก ผลที่ได้จากการสำรวจ พบว่ามีเด็กประมาณ 8 ล้านคน ถูกใช้แรงงานในรูปแบบที่เลวร้ายที่ต้องการการ เข้าช่วยเหลืออย่างเร่งด่วน เช่น ถูกล่อลวง กักขัง และบังคับใช้แรงงาน ทำงานค่าประเวณี และมีความ เกี่ยวพันในความขัดแย้งกันด้วยกำลังอาวุธ เป็นต้น อย่างไรก็ตามผลจากการสำรวจได้ยืนยันว่าการที่ หลายประเทศได้ให้สัตยาบันเข้าเป็นภาคีสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 138 และ ฉบับที่ 182 ส่งผลให้ปัญหาการใช้แรงงานเด็กลดลง ในช่วงระหว่างปีพ.ศ. 2543 และปี พ.ศ. 2547 ดัง แสดงในตาราง 2.1

ตาราง 2.1 ค่าประมาณการใช้แรงงานเด็กในปี พ.ศ. 2543 และปี พ.ศ. 2547

	ประชากรเด็ก		แรงงานเด็กทั้งหมด		แรงงานเด็กที่ได้รับ ความคุ้มครอง*		เด็กที่ทำงานอันตราย ในทุกรูปแบบ	
	2543	2547	2543	2547	2543	2547	2543	2547
จำนวน (ล้านคน)	1,531.4	1,566.3	351.9	317.4	245.5	217.7	170.5	126.3
ร้อยละ	100	100	23.0	20.3	16.0	13.9	11.1	8.1
ร้อยละการ เปลี่ยนแปลงใน ช่วงเวลาที่สำรวจ		2.3		-9.8		-11.3		-25.9

* หมายถึง: แรงงานเด็กที่ได้รับความคุ้มครอง หมายถึงแรงงานเด็กที่ทำงานภายใต้ความคุ้มครองของกฎหมาย และไม่มีคุณสมบัติ ภายใต้อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 138 และ ฉบับที่ 182

** แหล่งข้อมูล: Hagemann et. al., 2006 page 2

การใช้แรงงานเด็กทั่วโลกในช่วง 4 ปีของการสำรวจมีสัดส่วนลดลงอย่างเห็นได้ชัด แม้ว่าปริมาณประชากรเด็กทั่วโลกจะเพิ่มขึ้นกว่าร้อยละ 2 ก็ตาม โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย โดยสำรวจตัวเลขเด็กที่ทำงานอันตรายในทุกรูปแบบ พบว่ามีสัดส่วนลดลงอย่างเห็นได้ชัด (ร้อยละ 11.1 ในปี พ.ศ. 2543 และร้อยละ 8.1 ในปี พ.ศ. 2547)

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายในแต่ละประเทศ พบว่ามีความหลากหลายไปตามลักษณะทางเศรษฐกิจ วัฒนธรรม ค่านิยม และปัจจัยอื่นๆ ที่มีลักษณะเฉพาะตัวของประเทศนั้น ซึ่งส่งผลให้มาตรการและยุทธศาสตร์ในการแก้ปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่เหมาะสมมีความแตกต่างกันไปตามบริบทของปัญหา ซึ่งในส่วนนี้ได้ยกตัวอย่างปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่เกิดขึ้นในบางประเทศเพื่อสะท้อนให้เห็นถึงความหลากหลายของปัญหา และมาตรการในการแก้ไข ดังนี้

ประเทศสหรัฐอเมริกา

รูปแบบการใช้แรงงานเด็กที่เกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา คือ การทำงานเสริมนอกเวลา หรือการทำงานในช่วงฤดูร้อนระหว่างปิดภาคเรียนของเด็ก รูปแบบการกำกับดูแลของภาครัฐจึงมุ่งเน้นในการดูแลในกลุ่มอาชีพที่มีความเสี่ยง และมีอันตรายสูง เช่น อาชีพการตัดไม้ ทำงานในโรงเลื่อย ทำงานกับเครื่องจักรจักรอก และ ทำงานในโรงงานเนื้อสัตว์ เป็นต้น โดยการกำกับอายุขั้นต่ำ และจำนวนชั่วโมงในการทำงานประเภทอันตราย ส่วนการทำงานของเด็กในงานประเภทอื่นๆ ก็มีกฎหมายป้องกันการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย เช่น เด็กที่อายุน้อย เช่น 12-13 ปี ต้องทำงานโดยมีผู้ปกครองคอยดูแล เป็นต้น

ประเทศอังกฤษ

การใช้แรงงานเด็กในประเทศอังกฤษในรูปแบบที่เลวร้าย ไม่ค่อยมีให้เห็นอย่างเด่นชัดในปัจจุบัน เนื่องจากระบบการศึกษาภาคบังคับในปัจจุบันไม่ได้เปิดโอกาสให้เด็กสามารถทำงานตามสถานประกอบการได้สะดวกมากนัก ประกอบกับความต้องการของครอบครัวที่ไม่ต้องการให้เด็กที่อายุน้อยเข้าสู่ตลาดแรงงานเร็วเกินไป อย่างไรก็ตามตัวเลขทางสถิติของประเทศ ได้ชี้ให้เห็นว่าอังกฤษเป็นหนึ่งในประเทศที่เป็นจุดหมายของการค้ามนุษย์ ซึ่งครอบคลุมถึงการค้าเด็กสู่ประเทศอังกฤษด้วย เช่น การค้าเด็กจากอินเดีย ศรีลังกา ตุรกี จีน และยูโกสลาเวีย เป็นต้น ในขณะที่มีเด็กอีกจำนวนหนึ่งถูกบังคับให้ค้าบริการทางเพศในตลาดบันเทิง ซึ่งทางรัฐบาลได้มีกฎหมายเพื่อควบคุมปัญหาเหล่านี้ โดยเนื้อหาของตัวกฎหมายคล้ายคลึงกับของประเทศสหรัฐอเมริกา คือ การจำกัดอายุขั้นต่ำ ชั่วโมงการทำงาน ประเภทอาชีพที่อันตราย เป็นต้น

ในประเทศอังกฤษ ปัญหาการใช้ จัดหา หรือเสนอเด็กเพื่อการค้าประเวณีกลายเป็นปัญหาใหญ่ที่ยากจะแก้ไขของประเทศ จากการรายงานของสำนักงานตำรวจและองค์กรต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง

ชี้ชัดว่ามีเด็กเป็นจำนวนมากที่ทำงานอยู่ในตลาดบันเทิงขายบริการทางเพศ จากการคาดประมาณระบุว่า มีเด็กค้าประเวณีอยู่ในทุกชุมชน และทุกเมือง (BBC news, 2001) โดยจากการรายงานขององค์กรอิสระ Save the Children ในปี 2007 ระบุว่า มีแรงงานเด็กที่ค้าและถูกค้าประเวณีสูงถึงประมาณ 5,000 คน ซึ่งในจำนวนนี้เป็นหญิงประมาณสามในสี่ (BBC news, 2007)

เมื่อพิจารณานโยบายและมาตรการในประเทศอังกฤษ ก็พบว่าทางรัฐบาลอังกฤษได้มีกฎหมายเพื่อควบคุมปัญหาเหล่านี้มาเป็นระยะเวลานานกว่าศตวรรษ แต่ยังมีลักลอบเกิดขึ้นเรื่อยมา อย่างไรก็ตาม การใช้แรงงานเด็กในประเทศอังกฤษในรูปแบบที่เลวร้ายประเภทอื่นๆ นอกเหนือจากการใช้ จัดหา หรือเสนอเด็ก เพื่อการค้าประเวณี ไม่ค่อยมีให้เห็นอย่างเด่นชัดในปัจจุบัน เนื่องจากระบบการศึกษาภาคบังคับในปัจจุบันไม่ได้เปิดโอกาสให้เด็กสามารถทำงานตามสถานประกอบการได้สะดวกมากนัก ประกอบกับความต้องการของครอบครัวที่ไม่ต้องการให้เด็กที่อายุน้อยเข้าสู่ตลาดแรงงานเร็วเกินไป

สาธารณรัฐประชาชนจีน (ประเทศจีน)

กฎหมายควบคุมการใช้แรงงานเด็กที่ใช้ในปัจจุบัน ครอบคลุมประเด็นต่างๆ ในการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย และมาตรการที่ตั้งไว้ค่อนข้างจะมีความเข้มงวด โดยอายุแรงงานขั้นต่ำคือ 16 ปี และแรงงานเด็กที่อายุ 16 - 18 ปี จัดเป็นแรงงานที่อายุต่ำกว่าแรงงานประเภททั่วไป ซึ่งจะอยู่ภายใต้กฎหมายที่มีการดูแลพิเศษ เช่น การห้ามทำงานในช่วงกลางคืน การห้ามทำงานที่อันตรายต่างๆ (Gilley, 1996) อย่างไรก็ตาม ปัญหาแรงงานเด็กในประเทศจีนกลับมีให้เห็นมาโดยตลอด อันเนื่องมาจากช่องโหว่ในการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่ได้จริงจังในการเสาะหาผู้กระทำความผิด และจับมาลงโทษ จึงทำให้ปัจจุบันมีเด็กทำงานอยู่นอกระบบเป็นจำนวนมากในประเทศจีน

ในประเทศจีน มีเด็กถูกใช้แรงงานในรูปแบบของการใช้ทาส หรือแนวปฏิบัติที่คล้ายกับการใช้ทาสในโรงงานนอกระบบอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งแรงงานเด็กเหล่านี้ถูกเอารัดเอาเปรียบ ได้รับค่าจ้างและสวัสดิการที่ไม่เป็นธรรม ประกอบกับการต้องทำงานที่อันตรายและถูกประทุษร้ายทั้งทางกายและวาจาอยู่เสมอ อย่างไรก็ตามตัวเลขที่แน่นอนของแรงงานเด็กกลุ่มนี้มีความไม่ชัดเจน แต่นักวิชาการคาดว่าอาจมีจำนวนสูงขึ้นเรื่อยๆ อันเนื่องมาจากกระแสการลงทุนทางตรงของต่างประเทศมีเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่อัตราการเลิกเรียนกลางคันของเด็กในประเทศก็มีสูงขึ้นเช่นกัน (Grau, 2005)

สหพันธ์สาธารณรัฐไนจีเรีย (ประเทศไนจีเรีย)

ในทวีปแอฟริกา (Sub Sahara Africa) กว่าร้อยละ 30 ของเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปีทำงานในภาคเกษตรกรรม โดยเฉพาะในแอฟริกาตะวันตก เช่น สาธารณรัฐกานา (ประเทศกานา) สาธารณรัฐแคเมอรูน (ประเทศแคเมอรูน) และประเทศไนจีเรีย เป็นต้น มีแรงงานเด็กจำนวนมากทำงานในไร่โกโก้ (ILO, 2007) โดยแรงงานเด็กเหล่านี้ทำงานอยู่ในภาวะที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ และร่างกายขาดความรู้

และอุปกรณ์ที่จำเป็นในการป้องกันอันตรายจากสารเคมีที่ใช้ และต้นโกโก้ที่มีความแหลมคม และมียางที่เป็นพิษ

ไนจีเรียเป็นหนึ่งในกลุ่มประเทศที่ประสบปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายมาเป็นระยะเวลานาน โดยมีเด็กประมาณ 15 ล้านคน ที่มีอายุต่ำกว่า 14 ปี ทำงานประเภทอันตราย ทำงานเป็นระยะเวลานานในแต่ละวันท่ามกลางมลภาวะที่ไม่เหมาะสมกับเด็ก ไม่ได้รับการศึกษา ได้รับอาหารไม่เพียงพอ และได้รับการดูแลที่ไม่ได้มาตรฐาน การแก้ปัญหาของรัฐบาลที่ไม่สามารถพิสูจน์ความสำเร็จได้เรื่อยมา ส่งผลให้องค์การระหว่างประเทศ เช่น องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) และองค์การทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ (UNICEF) เข้ามามีส่วนในการจัดระบบการกำกับดูแล เช่น การร่วมลงนามในบันทึกช่วยจำในการกำหนดรูปแบบโครงการเพื่อขจัดปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายระหว่างรัฐบาลไนจีเรีย และองค์การแรงงานระหว่างประเทศขึ้น และการผ่านมาตรการสิทธิเด็ก (Child Right Act) ในหลายๆ ฉบับที่ได้รับการผลักดันจากองค์กรระหว่างประเทศ โดยมาตรการหลักๆ ที่ทางรัฐบาลกำกับดูแล ได้แก่ การกำหนดระดับอายุขั้นต่ำของเด็กที่จะได้รับอนุญาตให้ทำงานในทะเล ในโรงงานอุตสาหกรรม และ ทำงานนอกระบบ การห้ามใช้แรงงานเด็กแบบเอารัดเอาเปรียบ (ในไรโกโก้) และบางพื้นที่ได้ออกกฎหมายห้ามใช้แรงงานเด็กในช่วงชั่วโมงเรียน เป็นต้น

2.4.2.2 นโยบายและยุทธศาสตร์ การแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กในต่างประเทศ

การต่อสู้กับปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายถือเป็นภาระหน้าที่ท้าทายในหลายประเทศทั่วโลก ซึ่งปัจจุบันกว่า 174 ประเทศทั่วโลกได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 182 (Global March International Secretariat, 2011) เพื่อขจัดรูปแบบที่เลวร้ายของการใช้แรงงานเด็ก ดังรายละเอียดตามตาราง 2.2 ต่อไปนี้

ตาราง 2.2 ประเทศที่เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 182 โดยการให้สัตยาบัน

ปีที่เข้าร่วม	ประเทศ
2542	เซเชลส์ มาลาวี สโลวะเกีย สหรัฐอเมริกา ไอร์แลนด์
2543	กาตาร์ คูเวต แคนาดา จอร์แดน ซาอุดีอาระเบีย ซามาร์โน ซิมบับเว เซนต์คิตส์และเนวิส เซนต์ลูเชีย เซเนกัล ไซปรัส เดนมาร์ก ตูนิเซีย โตโก นอร์เวย์ นามิเบีย นิการากัว ไนเจอร์ บราซิล บอตสวานา บัลแกเรีย บาร์เบโดส เบลารุส เบลีซ ปานามา ปาปัวนิวกินี โปรตุเกส ฟินแลนด์ ฟิจิ ฟินแลนด์ มอริเชียส มาลี มาเลเซีย เม็กซิโก ยูเครน เยเมน รวันดา โรมาเนีย เวียดนาม สวิตเซอร์แลนด์ สหราชอาณาจักร สาธารณรัฐกานา สาธารณรัฐโตมินิกัน สาธารณรัฐสังคมนิยมประชาชนอาหรับลิเบีย สาธารณรัฐแอฟริกากลาง อิตาลี อินโดนีเซีย เอกวาดอร์ เอลซัลวาดอร์ แอฟริกาใต้ ไชล์แลนด์ ฮังการี

ตาราง 2.2 ประเทศที่เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 182 โดยการให้
สัตยาบัน (ต่อ)

ปีที่เข้า ร่วม	ประเทศ
2544	กรีซ กัวเตมาลา กาบอง กายอานา เกาหลีเหนือ แคมเบีย คอสตาริกา เคนยา เคปเวิร์ด โครเอเชีย ชาอุติอาระเบีย เซนต์วินเซนต์และเกรนาดีนส์ แซมเบีย ญีปุ่น โดมินีกา ตุรกี นิวซีแลนด์ บอสเนียและเฮอร์ เซโกวีนา บังกลาเทศ บาร์เรน บาฮามาส บูร์กินาฟาโซ เบนิน ประเทศไทย ปากีสถาน ปารากวัย ฝรั่งเศส มองโกเลีย มอริเตเนีย มัลตา มาดากัสการ์ โมร็อกโก ยูกันดา ลักเซมเบิร์ก เลโซโท เลบานอน ศรีลังกา สเปน สโลวีเนีย สวีเดน สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ สหสาธารณรัฐแทนซาเนีย สาธารณรัฐเช็ก สาธารณรัฐ ประชาธิปไตยคองโก สิงคโปร์ ออสเตรเลีย อาร์เจนตินา อีคิวทอรีเรียลกินี อิรัก อุรุกวัย เอสโตเนีย แองโกลา แอลจีเรีย แอลเบเนีย โอมานด์ ฮอนดูรัส
2545	คองโก แคเมอรูน จอร์เจีย จีน เนเธอร์แลนด์ เนปาล ไนจีเรีย บุรุนดี เบลเยียม เปรู โปแลนด์ ฟิจิ มาซิโดเนีย เยอรมนี สวาซิแลนด์ สาธารณรัฐมอลโดวา อิหร่าน อียิปต์ แอนติกาและบาร์บูดา
2546	เกรเนดา โกตดิวัวร์ คาซัคสถาน จาเมกา ชูดาน เซอเบีย ตรินิแดดและโตเบโก โบลิเวีย โมซัมบิก รัสเซีย ลิทัวเนีย โลบีเรีย สาธารณรัฐกินี สาธารณรัฐอาหรับซีเรีย เอธิโอเปีย
2547	คอโมโรส คีร์กีซสถาน อาเซอร์ไบจาน
2548	โคลอมเบีย จิบูตี เซาตูเมและปรินซิปี ลาว เวเนซุเอลา สาธารณรัฐทาจิกิสถาน อิสราเอล
2549	กัมพูชา ซูรินาม มอนเตนีโกร ลัตเวีย วานูอาตู ออสเตรเลีย อาร์เมเนีย
2550	เฮติ
2551	กินีบิสเซา ซามัว บรูไนดารุสซาลาม อุซเบกิสถาน
2552	คิริบาตี ติมอร์
2553	เติร์กเมนิสถาน อัฟกานิสถาน
2554	เซียร์ราลีโอน

ที่มา: International Labour Organization (2011)

อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 182 เป็นอนุสัญญาว่าด้วยการห้ามและการ
ดำเนินการโดยทันที เพื่อขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก อนุสัญญานี้กำหนดให้
ประเทศที่ให้สัตยาบันหาแนวทางที่มีประสิทธิภาพ และอย่างเร่งด่วน เพื่อห้ามและกำจัดรูปแบบการค้า
แรงงานเด็กที่เลวร้ายที่สุดให้หมดไป และกำหนดให้ประเทศเหล่านี้ออกแบบและให้ความสำคัญในอันดับต้น
กับการจะนำมาใช้ซึ่งแผนปฏิบัติการ ที่จะกำจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดให้หมดไป
อนุสัญญานี้ระบุถึง “รูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก” ประกอบด้วย (ก) ทุกรูปแบบของ

การใช้ทาส เช่น การขาย และการขนส่งเด็ก แรงงานขุดหิน แรงงานไพร่ตีดิน แรงงานบังคับหรือเรียกเกณฑ์ ซึ่งรวมถึงการบังคับหรือเรียกเกณฑ์เด็กเพื่อใช้ในการสู้รบ (ข) การใช้ จัดหา หรือเสนอเด็กเพื่อการค้าประเวณี เพื่อการผลิตสื่อลามก หรือเพื่อแสดงลามก (ค) การใช้ จัดหา หรือเสนอเด็กเพื่อกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย โดยเฉพาะเพื่อการผลิตและขนส่งยาเสพติดตามที่นิยามไว้ในสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง และ (ง) งานซึ่งโดยลักษณะของงานหรือโดยสภาพแวดล้อมในการทำงานมีแนวโน้มที่จะเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัย หรือศีลธรรมของเด็ก

ข้อเสนอขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 190 ซึ่งเสริมอนุสัญญา 182 ได้ระบุว่า จะต้องมีการออกแบบและนำมาใช้ ซึ่งแผนปฏิบัติงานในเรื่องนี้ควรดำเนินการเร่งด่วนและโครงการดังกล่าวควรมุ่งที่จะป้องกันไม่ให้เกิดการนำเด็กมาเกี่ยวข้องหรือช่วยเด็กให้พ้นจากรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก และยังต้องค้นหาและยื่นมือเข้าช่วย และร่วมทำงานกับชุมชนที่เด็กมีความเสี่ยง ข้อเสนอดังกล่าวได้เรียกร้องให้เกิดการให้ข้อมูล ปลุกฝังจิตสำนึก และขับเคลื่อนความคิดเห็นของสาธารณชนและกลุ่มที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเด็กและครอบครัว และที่สำคัญข้อเสนอยังระบุว่า รัฐฯ จะต้องกำหนดแผนงานเรื่องรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก ข้อเสนอแนะ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 190 ได้ให้รายละเอียดเกี่ยวกับประเภทงานที่ประเทศต่างๆ ควรพิจารณาว่า “เป็นอันตราย” ต่อเด็ก

อย่างไรก็ตามความพยายามในการต่อสู้กับปัญหาการใช้แรงงานเด็กในหลายๆ ประเทศทั่วโลกได้มีการพัฒนามากว่าครึ่งศตวรรษ เช่น ประเทศเกาหลี ประเทศมาเลเซีย และประเทศตุรกี เป็นต้น รัฐบาลของหลายประเทศภาคีเครือข่ายได้มีการวางนโยบายและแผนระดับชาติที่เอื้อประโยชน์ในการลดปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายมาเป็นระยะเวลานาน

นโยบายและแผนระดับชาติที่มีประสิทธิภาพในการลดปัญหาการใช้แรงงานเด็กในช่วง 4 - 5 ทศวรรษที่ผ่านมา คือการจัดระบบการศึกษาภาคบังคับ การต้องเข้าเรียนในโรงเรียนของเด็กกลายเป็นข้อจำกัดในการทำงานของเด็ก โดยส่งผลต่อชั่วโมงการทำงาน และลักษณะของงานที่เด็กสามารถทำได้ ซึ่งมีส่วนในการลดปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย นอกเหนือจากการจัดระบบการศึกษาภาคบังคับ นโยบายการแก้ปัญหาความยากจน เป็นอีกหนึ่งนโยบายหลักที่มีส่วนอย่างมากในการลดปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายมาเป็นระยะเวลานาน โดยในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาพบว่า สัดส่วนของแรงงานเด็กจะลดลงเรื่อยๆ เมื่อรายได้ประชาชาติของประเทศเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา (Betcherman et. al., 2004)

สาธารณรัฐประชาชนจีน (ประเทศจีน)

ประเทศจีนได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 182 เพื่อขจัดรูปแบบที่เลวร้ายของการใช้แรงงานเด็กตั้งแต่ปี ค.ศ. 2002 ซึ่งในอดีตประเทศจีนได้จัดเป็นประเทศที่มี

การใช้นโยบายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาความยากจน และการขยายการศึกษาเพื่อแก้ปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายมาเป็นระยะเวลาร่วม 3 ทศวรรษ โดยรัฐบาลได้พยายามแก้ปัญหาความยากจนโดยการเปิดเขตเศรษฐกิจเสรีในภาคชนบท และเพิ่มปริมาณนักเรียนที่เข้าเรียนในโรงเรียนทั้งในเมืองและชนบทผ่านปฏิญญาการศึกษาเพื่อปวงชน (Universal Primary Education-UPE) และได้เริ่มบังคับใช้กฎหมายการศึกษาภาคบังคับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1986 ได้มีการพัฒนาหลักสูตร และกฎข้อบังคับให้มีประสิทธิภาพมาโดยตลอด ซึ่งล้วนส่งผลเชิงบวกในการแก้ปัญหาการใช้แรงงานเด็กที่มีมาในอดีตได้เป็นอย่างดี

ประเทศจีนได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 ในปี ค.ศ. 1999 และฉบับที่ 182 ในปี ค.ศ. 2002 (ILO, 2006) โดยภายหลังการให้สัตยาบัน รัฐบาลได้วางมาตรการห้ามจ้างงานเด็กที่อายุต่ำกว่า 16 ปี โดยนายจ้างจะต้องตรวจบัตรประจำตัวประชาชนของผู้สมัครงานทุกคน และมีการระวางโทษปรับการฝ่าฝืนมาตรการเป็นตัวเงินที่ชัดเจน

อย่างไรก็ตาม มาตรการการดูแลคุ้มครองกลุ่มเด็กที่ต้องการการดูแลเป็นพิเศษ เช่น เด็กเร่ร่อน เด็กต่างด้าว และเด็กที่เสี่ยงต่อวงจรค้ายมนุษย์ ยังเป็นข้อท้าทายต่อรัฐบาลที่ Yak ต่อกการแก้ปัญหา และเพื่อเป็นส่วนหนึ่งในการต่อสู้ปัญหาการค้ามนุษย์ โครงการระหว่างประเทศว่าด้วยการแก้ไขปัญหาระหว่างเด็ก หรือ IPEC ได้เริ่มดำเนินการโครงการป้องกันการการค้ามนุษย์ในกลุ่มเด็กหญิงและสตรีอายุน้อยในประเทศจีนขึ้นในปี ค.ศ. 2004 ณ มลรัฐยูนนาน

ประเทศจีนได้พยายามเก็บรวบรวมข้อมูลการใช้แรงงานเด็กอย่างเป็นระบบ และยังเป็นกลุ่มประเทศรุ่นแรกที่เข้าร่วมในหลักสูตรการเสริมสร้างศักยภาพด้วยการให้ความรู้และแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในการเก็บข้อมูลแรงงานเด็ก ที่สนับสนุนโดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศในระดับภูมิภาค เพื่อเป็นการแก้ปัญหาการใช้แรงงานเด็กอย่างยั่งยืน

ผลจากการประเมินการดำเนินนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายโดยคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญด้านการอนุวัติให้เป็นไปตามอนุสัญญาและคำแนะนำ (the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations) (ILO, 2011) มีข้อค้นพบโดยสรุปดังนี้

1) ประเทศจีนได้บังคับใช้กฎหมายอาชญากรรม มาตรา 240 ห้ามการค้ามนุษย์ในกลุ่มผู้หญิงและเด็ก ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1997 แต่จากการประเมินการดำเนินนโยบายบังคับใช้กฎหมายอาชญากรรม มาตรา 240 ห้ามการค้ามนุษย์ในกลุ่มผู้หญิงและเด็กกลับพบว่า ปัจจุบันประเทศจีนเป็นแหล่ง ทางผ่าน และจุดหมายปลายทางที่สำคัญของการการค้ามนุษย์ข้ามชาติในกลุ่มผู้หญิงและเด็ก และเพื่อเป็นการแก้ปัญหานี้อย่างเร่งด่วน รัฐบาลจีนจึงได้ร่วมมือกับสมาพันธ์สตรีจีน (All-China Women's Federation :ACWF) และโครงการอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงเพื่อต่อต้านการค้าเด็กและหญิง

(Mekong Subregional Project to Combat Trafficking in Children and Women Project: TICW) ดำเนิน “โครงการป้องกันการค้าเด็กหญิงในประเทศจีน” (Preventing trafficking in girls and young women for labour exploitation within China” project :CP-TING Project) นอกจากนี้รัฐบาลจีนยังได้เริ่มใช้แผนระดับชาติเพื่อต่อต้านการค้าเด็กและหญิง โดยให้มีผลบังคับใช้ระหว่างปี ค.ศ. 2008 -ปี ค.ศ. 2012 ซึ่งจากการประเมินสภาพปัญหาการค้าเด็กและหญิงภายหลังจากการดำเนิน “โครงการป้องกันการค้าเด็กหญิงในประเทศจีน” และแผนระดับชาติเพื่อต่อต้านการค้าเด็กและหญิงพบว่าสถานการณ์การค้าเด็กหญิงในประเทศจีน โดยเฉพาะการค้าเพื่อบังคับใช้แรงงาน และค้าประเวณีกลับแย่ลงกว่าเดิม

2) เด็กและเยาวชนที่อายุต่ำกว่า 18 ปีที่กระทำความผิดในประเทศจีน จะต้องเข้ารับการอบรมในบ้านพักเยาวชนเพื่อปรับพฤติกรรมผ่านระบบการศึกษา และค่ายเยาวชนเพื่อปรับพฤติกรรมจากคดีอาชญากรรม แต่จากการประเมินระบบบ้านพักเยาวชนเพื่อปรับพฤติกรรมผ่านระบบการศึกษา และค่ายเยาวชนเพื่อปรับพฤติกรรมจากคดีอาชญากรรมในทางปฏิบัติพบว่า เด็กและเยาวชนเหล่านี้ต้องทำงานหนักในสถานที่ดังกล่าวโดยไม่ได้รับผลตอบแทน ซึ่งถือเป็นการฝ่าฝืนอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 182

3) ประเทศจีนมีมาตรการห้ามใช้แรงงานเด็กในงานอันตรายต่างๆ อย่างเด็ดขาด โดยควบคุมการใช้แรงงานเด็กในสถานประกอบการผ่านองค์กรตรวจสอบควบคุมแรงงานเพื่อควบคุมการใช้แรงงานเด็กในสถานประกอบการ มีองค์การภาครัฐ 3 ระดับทำหน้าที่แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ผู้ดูแลประกอบด้วยองค์กรบริหารส่วนจังหวัด องค์กรบริหารส่วนเทศบาล และองค์กรบริหารระดับประเทศ อย่างไรก็ตามจากการประเมินการจัดปัญหาแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ซึ่งโดยลักษณะของงานหรือโดยสภาพแวดล้อมในการทำงานมีแนวโน้มที่จะเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัย หรือศีลธรรมของเด็ก พบช่องว่างระหว่างมาตรการตามกฎหมาย และการปฏิบัติอย่างชัดเจน มีเด็กจำนวนมากทำงานซึ่งโดยลักษณะของงาน หรือโดยสภาพแวดล้อมในการทำงานมีแนวโน้มที่จะเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัย หรือศีลธรรมของเด็ก เช่นทำงานในโรงงานผลิตพลู ทำงานบริเวณเตาเผาอิฐ และโรงงานผลิตแก้วที่ใช้ความร้อนสูง เป็นต้น

4) ประเทศจีนได้บังคับใช้กฎหมายอาชญากรรม มาตรา 244 กำหนดโทษผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการใช้แรงงานทุกรูปแบบของการใช้ทาส หรือแนวปฏิบัติที่คล้ายกับการใช้ทาส ซึ่งรวมถึงการใช้แรงงานเด็ก โดยมีโทษปรับ หรืออาจมีโทษจำคุก อย่างไรก็ตามพบว่าบทลงโทษของผู้ฝ่าฝืนยังไม่เพียงพอในการขจัดปัญหาการใช้แรงงานเด็กในทุกรูปแบบของการใช้ทาส หรือแนวปฏิบัติที่คล้ายกับการใช้ทาส เนื่องจากยังมีกรณีที่ผู้กระทำความผิดอาจได้รับการตัดสินให้ได้รับโทษปรับเพียงอย่างเดียว

สาธารณรัฐอินโดนีเซีย (ประเทศอินโดนีเซีย)

ประเทศอินโดนีเซียได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 182 เพื่อจัดรูปแบบที่เลวร้ายของการใช้แรงงานเด็กตั้งแต่ปี ค.ศ. 2000 และได้วางแผนระดับชาติเพื่อจัดปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย โดยในปัจจุบันประเทศอินโดนีเซียกำลังดำเนินการจัดปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ภายใต้แผนระดับชาติฉบับที่ 2

ผลจากการประเมินการดำเนินนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายโดยคณะกรรมการผู้ชำนาญการด้านการอนุวัติให้เป็นไปตามอนุสัญญาและคำแนะนำ (The Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations) (ILO, 2011) มีข้อค้นพบโดยสรุปดังนี้

1) แผนระดับชาติเพื่อจัดปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ฉบับที่ 2 ในส่วนที่ว่าด้วยการจัดปัญหาการใช้แรงงานเด็กในงานอันตราย ได้มุ่งเน้นการแก้ปัญหาการใช้แรงงานเด็กที่ทำงานรับใช้ภายในบ้านเป็นหลัก โดยมีเป้าหมายที่จะป้องกันเด็ก 5,000 คน จากการทำงานรับใช้ภายในบ้าน และช่วยเหลือเด็ก 2,000 คน ให้พ้นจากการทำงานรับใช้ภายในบ้านที่ทารุณกรรม เนื่องจากในปัจจุบันเด็กที่ทำงานรับใช้ภายในบ้านมักได้รับการทารุณกรรมทางเพศ ร่างกาย และสภาพจิตใจ ภายใต้แผนระดับชาติเพื่อจัดปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ฉบับที่ 2 นี้ รัฐบาลประเทศอินโดนีเซียได้อยู่ในระหว่างการร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปกป้องเด็กที่ทำงานรับใช้ภายในบ้าน ซึ่งในการประเมินการดำเนินนโยบายส่วนนี้พบว่าร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปกป้องเด็กที่ทำงานรับใช้ภายในบ้านจะใช้เวลาในการวางรูปแบบ และเข้าสู่กระบวนการบังคับใช้ จึงเป็นสิ่งที่รัฐบาลประเทศอินโดนีเซียควรจะต้องเร่งกระบวนการให้สำเร็จลุล่วงในระยะเวลาที่เหมาะสม

2) ประเทศอินโดนีเซียได้ดำเนินการเพิ่มเติมกฎหมายควบคุมการค้ามนุษย์ ในปี ค.ศ. 2006 เพื่อตอบรับแผนระดับชาติเพื่อจัดปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย โดยได้เพิ่มเติมมาตรการต่างๆ เพื่อเพิ่มอำนาจให้แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจในการควบคุมดูแลการค้าเด็ก เช่น การก่อตั้งศูนย์บริการสตรีและเด็กในสถาบันตำรวจแห่งชาติขึ้น การเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้พบเห็นการค้าเด็ก แจ้งเบาะแสผ่านทางเว็บไซต์ ซึ่งได้เริ่มรับข้อมูลตั้งแต่วันที่ 14 มิถุนายน 2010 เป็นต้น ผลจากการเพิ่มเติมมาตรการช่วยให้ปริมาณการจับกุมผู้กระทำความผิด และเหยื่อที่ได้รับการช่วยเหลือมีเพิ่มมากขึ้น

3) แผนระดับชาติเพื่อจัดปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ในส่วนที่ว่าด้วยการใช้ การจัดหา หรือเสนอเด็กเพื่อการค้าประเวณี เพื่อการผลิตสื่อลามก หรือเพื่อการแสดงลามก มีวัตถุประสงค์หลักในการช่วยเหลือเด็กไม่ให้ตกเป็นเหยื่อประเวณี เพื่อการผลิตสื่อลามก หรือเพื่อการแสดงลามก และในแผนระดับชาติเพื่อจัดปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายฉบับที่ 2 ก็ได้มีการวางนโยบายที่จะต่อยอดวัตถุประสงค์เดิม คือ การช่วยเหลือเด็กไม่ให้ตกเป็นเหยื่อประเวณี เพื่อการผลิตสื่อลามก หรือเพื่อการแสดงลามกต่อไป โดยการดำเนินการภายใต้แผนระดับชาติฯ ได้มุ่งเน้นความ

ร่วมมือระหว่างรัฐบาล องค์การแรงงานระหว่างประเทศ และ มูลนิธิสวัสดิภาพเด็กในประเทศอินโดนีเซีย ในการจัดกิจกรรม สอดส่อง ดูแล และช่วยเหลือเด็กเหล่านี้ โดยรัฐบาลอินโดนีเซียได้รายงานไว้ ภายใต้แผนระดับชาติเพื่อขจัดปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ฉบับที่ 1 มีเด็กจำนวน 177 คน ได้รับความช่วยเหลือจากการค้าประเวณี และเด็ก 5,210 คน ได้รับการปกป้องไม่ให้เข้าไปสู่อุตสาหกรรมการค้าประเวณี อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะยังไม่มีรายงานผลการดำเนินงานภายใต้แผนระดับชาติเพื่อขจัดปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายฉบับที่ 2 แต่ทางรัฐบาลอินโดนีเซียก็มั่นใจถึงผลในทางบวกที่จะเกิดขึ้น เนื่องจากได้ขยายขอบเขตการดำเนินงานให้กว้างขึ้น โดยการเพิ่มความร่วมมือจากกระทรวงวัฒนธรรมและการท่องเที่ยวในการขจัดปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ในส่วนที่ว่าด้วยการใช้ การจัดหา หรือเสนอเด็กเพื่อการค้าประเวณี เพื่อการผลิตสื่อลามก หรือเพื่อการแสดงลามก ทั้งในส่วนของการสอดส่องดูแล และการส่งเสริมกิจกรรมต่างๆ

4) เด็กและเยาวชนที่กระทำความผิดจากการค้าหรือเสพยาเสพติดในประเทศอินโดนีเซีย จะได้รับการรักษาเยียวยาทั้งทางสภาพร่างกาย และจิตใจ และเข้ารับการอบรมเพื่อสร้างจิตสำนึกที่ดี โดยกระทรวงสังคมได้ร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐต่างๆ ในการให้บริการ และการพักฟื้นเด็กเหล่านี้ นอกจากนี้กระทรวงสิทธิสตรีและคุ้มครองเด็กได้ทำบันทึกความเข้าใจกับฝ่ายนิติบัญญัติในการวางบทลงโทษที่มุ่งเน้นการเยียวยาบุรณะสภาพร่างกายและจิตใจของเด็กเป็นหลักในการตัดสินคดี ซึ่งผลการประเมินพบว่า มีเด็กจำนวนหนึ่งได้รับความช่วยเหลือเยียวยาภายใต้แผนระดับชาติเพื่อขจัดปัญหาการใช้แรงงานเด็ก เช่น มีเด็กจำนวน 517 คน ได้รับการช่วยเหลือออกจากอุตสาหกรรมยาเสพติดในปี ค.ศ. 2008 เป็นต้น อย่างไรก็ตาม พบว่าการดำเนินงานภายใต้แผนระดับชาติเพื่อขจัดปัญหาการใช้แรงงานเด็กยังขาดความก้าวหน้าในการลงโทษผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจากการค้าหรือเสพยาเสพติดของเด็ก เช่น นายจ้าง เป็นต้น

สาธารณรัฐอินเดีย (ประเทศอินเดีย)

ประเทศอินเดียมีประชากรเด็กสูงที่สุดในโลก และยังเป็นหนึ่งในหกประเทศ² ที่ได้เข้าร่วมโครงการระหว่างประเทศว่าด้วยการแก้ไขปัญหาระงงานเด็ก หรือ IPEC รุ่นแรก ในปี ค.ศ. 1992 อย่างไรก็ตาม ประเทศอินเดียยังไม่ได้เข้าร่วมเป็นภาคีสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 138 และ ฉบับที่ 182 (ILO, 2006)

ความพยายามของภาครัฐในการต่อสู้กับปัญหาระงงานเด็กของประเทศไทยได้เริ่มขึ้นในปี ค.ศ. 1986 โดยการสร้างนโยบายการใช้แรงงานเด็กแห่งชาติ โดยรัฐบาลได้วางแผนโครงการการจัดปัญหาแรงงานเด็กผ่านโครงการการใช้แรงงานเด็กแห่งชาติ (National Child Labor Project- NCLP)

² ประเทศภาคี 6 ประเทศ ประกอบด้วย ประเทศบราซิล อินเดีย อินโดนีเซีย เคนยา ตุรกี และประเทศไทย

ซึ่งเป็นโครงการหัวเรือใหญ่ของประเทศ และได้รับงบประมาณโดยตรงจากรัฐบาล ซึ่งต่อมากว่า 150 โครงการย่อยภายใต้โครงการการใช้แรงงานเด็กแห่งชาติได้เริ่มดำเนินการเพื่อให้การศึกษาแก่เด็กและเยาวชน และให้การฝึกฝนแก่กลุ่มเด็กที่ได้รับการช่วยเหลือมาจากโรงงานอุตสาหกรรมที่เป็นอันตราย

แม้ว่าประเทศอินเดียจะยังไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 และ ฉบับที่ 182 แต่จากประสบการณ์ของประเทศที่เคยได้เข้าร่วมโครงการระหว่างประเทศว่าด้วยการแก้ไขปัญหาลูกจ้างเด็ก หรือ IPEC รุ่นแรก ในปี ค.ศ. 1992 ได้เสริมสร้างศักยภาพให้ทั้งรัฐบาลกลาง และรัฐบาลของมลรัฐสามารถดำเนินโครงการแก้ไขปัญหาลูกจ้างเด็กที่มีความครอบคลุมและครบวงจร ได้ถึง 20 อำเภอ ใน 4 มลรัฐใหญ่ ซึ่งได้รับการสนับสนุนโครงการจากรัฐบาลของประเทศอินเดียและกระทรวงแรงงานในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งโครงการเหล่านี้มีเป้าหมายเด่นชัดในการเสริมสร้างระบบการศึกษา การฝึกอาชีพ และการสร้างรายได้ให้แก่ครัวเรือนยากจน จุดแข็งของโครงการฯ มีปัจจัยหลักมาจากการได้รับความร่วมมือและการให้การสนับสนุนอย่างแข็งขันของชุมชน ซึ่งนับเป็นแบบอย่างที่สำคัญให้กับโครงการอื่นๆ ที่มีเป้าหมายในการแก้ปัญหาย่างยั่งยืน

สหพันธ์สาธารณรัฐบราซิล (ประเทศบราซิล)

เมื่อมองย้อนไปในอดีตพบว่า ประเทศบราซิลเป็นประเทศที่จัดอยู่ในกลุ่มแรกๆ ที่รัฐบาลต้องเผชิญกับปัญหาการใช้แรงงานเด็กมาเป็นเวลานาน โดยมีสาเหตุสำคัญเกี่ยวข้องกับการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมตั้งแต่ปี ค.ศ. 1890 เป็นต้นมา ที่แรงงานเด็กถูกใช้เพื่อกำลังแรงงานส่วนหนึ่งในภาคการผลิต บางส่วนต้องทำงานในรูปแบบที่เลวร้าย มีอันตรายต่อสุขภาพ และสัมผัสกับสารเคมี

นโยบายเชิงมหภาคของประเทศบราซิลภายใต้การผลักดันขององค์กรอิสระทั้งจากในประเทศและต่างประเทศ ได้เริ่มมีขึ้นเป็นรูปธรรมในช่วงปี ค.ศ. 1988 (ILO, 2006) ซึ่งเริ่มจากนโยบายที่ส่งผลโดยตรงต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และลดปริมาณการใช้แรงงานเด็กในประเทศเรื่อยๆ ซึ่งรวมถึงการปฏิรูประบอบประชาธิปไตย และต่อมาในปี ค.ศ. 1990 ได้มีการออกพระราชบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองเด็กและเยาวชน (The Child and Adolescent Statute/ Estatuto da Criança e do Adolescente) ซึ่งนับเป็นการออกพระราชบัญญัติฉบับแรกของประเทศที่คุ้มครองสิทธิของเด็กและเยาวชนโดยตรง นับเป็นการปฏิรูปสถานะทางกฎหมายของเด็กและเยาวชนครั้งใหญ่ มีการกำหนดบทบาทความรับผิดชอบของรัฐและประชาสังคม พร้อมทั้งให้อำนาจคณะกรรมการและสภาต่างๆ ที่จัดตั้งโดยรัฐบาล มลรัฐ และ การปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้ความคุ้มครองดูแลเด็กและเยาวชน ดังเช่นบทบัญญัติในข้อที่ 227 ซึ่งได้กล่าวไว้ว่า

“การให้การรับรองสิทธิประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับชีวิต สุขภาพ อาหาร การศึกษา การพักผ่อน การฝึกอาชีพ วัฒนธรรม ศักดิ์ศรี การให้ความเคารพต่อสิทธิ อิสระภาพ และชีวิตในครอบครัวและสังคมของเด็กและเยาวชน ถือ

เป็นหน้าที่หลักของครอบครัว ชุมชน และรัฐที่จะต้องปกป้องเด็กและเยาวชนเหล่านี้จากความประมาทเลินเล่อ การเลือกปฏิบัติ การเอารัดเอาเปรียบ ความรุนแรง การทารุณกรรม และความกดดันในทุกๆรูปแบบ”

(บทบัญญัติในข้อที่ 227 พระราชบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองเด็กและเยาวชน ค.ศ. 1990)

พระราชบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองเด็กและเยาวชนได้ให้อำนาจในการก่อตั้งสภาสิทธิเด็ก (Children's Rights Councils/Conselhos de Direitos) และสภาผู้ปกครอง (Guardianship Councils/Conselhos Tutelares) ในทุกเทศบาลจังหวัดกว่า 5,000 เขต ซึ่งนับเป็นความพยายามในการกระจายอำนาจ และขยายความร่วมมือทางนโยบายและงบประมาณของประเทศ โดยสภาสิทธิเด็กมีหน้าที่หลักในการวางมาตรการ และขอบเขตอำนาจที่ศาลและกฎหมายควบคุมไปถึงภายใต้พระราชบัญญัติฯ ในขณะที่สภาผู้ปกครองทำหน้าที่เป็นฐานในการสนับสนุนเด็กและเยาวชน โดยผ่านการติดตามดูแลการปฏิบัติงานของทุกภาคส่วนให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติฯ เข้าแทรกแซงในเรื่องที่เป็นภัยต่อเด็ก และทำหน้าที่เป็นนักสังคมสงเคราะห์เด็กในชุมชน

ภายหลังการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองเด็กและเยาวชน ค.ศ. 1990 พบว่าปัญหาการใช้แรงงานเด็กในประเทศบราซิลลดลงอย่างมาก ซึ่งการลดลงของปัญหานี้ได้รับการสนับสนุนจากปัจจัยอื่นๆ ในช่วงเวลาต่อมา ซึ่งถือเป็นการต่อยอดการต่อสู้กับการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะเป็นการเคลื่อนไหวทางสังคมในช่วงปี ค.ศ. 1995 ขององค์กรอิสระต่างๆ โดยมีการเคลื่อนไหวผ่านทางภาคธุรกิจ เจ้าหน้าที่เทศบาล และสื่อมวลชน นอกจากนี้สหภาพการค้าของประเทศก็เป็นอีกหน่วยงานหนึ่งที่ช่วยสนับสนุนอย่างเต็มความสามารถในการแก้ปัญหาการใช้แรงงานเด็ก รวมทั้งรัฐบาลก็ได้มีการประกาศระบบการศึกษาภาคบังคับแก่เด็กเป็นระยะเวลา 8 ปี (ต่อมาได้ขยายระยะเวลาเป็น 9 ปี) การร่วมมือกันของทุกภาคส่วนเหล่านี้ เป็นตัวอย่างที่ดีแก่ประเทศอื่นๆ ที่กำลังต่อสู้กับปัญหาการใช้แรงงานเด็ก และเป็นปัจจัยที่อธิบายถึงความสำเร็จในการลดปัญหาการใช้แรงงานเด็กที่เคยเป็นปัญหาใหญ่ในประวัติศาสตร์ของประเทศ

2.4.3 ผลการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการใช้แรงงานเด็กในประเทศไทย

2.4.3.1 สถานการณ์การใช้แรงงานเด็กในประเทศไทย

สถานการณ์การใช้แรงงานเด็กในประเทศไทยในปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงไปเมื่อเปรียบเทียบกับช่วงเวลาในอดีต มุมมองและทัศนคติของคนไทยที่มีต่อบทบาทของเด็ก ไม่ว่าจะเป็นหน้าที่ที่เด็กควรต้องรับผิดชอบ การประพฤติปฏิบัติตัว และบทบาทในการทำงานเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากเมื่อเปรียบเทียบกับช่วงเวลาในอดีต โดยเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรไทย การพัฒนาทางเศรษฐกิจ การขยายตัวในระบบการศึกษาในประเทศไทย การเปลี่ยนแปลงมุมมองด้านคุณค่าในสังคม และการพัฒนาประเทศภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (Baker, 2007) ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ส่งผลให้

การใช้แรงงานเด็กในประเทศไทยลดลง อย่างไรก็ตาม Tzannatos (2003) พบว่า ยังมีเด็กอีกเป็นจำนวนมากยังคงอยู่นอกระบบโรงเรียน ซึ่งเหตุผลของการไม่เข้าเรียนหนังสือของเด็กเล็กและเด็กโตในประเทศไทยมีความแตกต่างกัน โดยเหตุผลที่เด็กต่ำกว่า 14 ปี ไม่ได้เข้าเรียนเนื่องจากต้นทุนของการศึกษาที่สูง แต่สำหรับเด็กที่สูงกว่า 14 ปี ไม่ได้เข้าเรียนเนื่องจากการคำนึงถึงค่าเสียโอกาสจากการทำงานที่มีมากกว่าการเข้าเรียน

ปัจจุบันการใช้แรงงานเด็กยังมีปรากฏให้เห็นอยู่ในสถานประกอบกิจการต่างๆ แต่มีจำนวนลดลงเมื่อเปรียบเทียบกับปีที่ผ่านมา จากรายงานสำนักงานประกันสังคม ณ เดือนมีนาคม พ.ศ. 2550 มีแรงงานเด็ก (อายุ 15 - 17 ปี) จำนวน 104,198 คน ในขณะที่ ณ เดือนมีนาคม พ.ศ. 2541 มีประมาณ 230,000 คน แรงงานเด็กในระบบประกันสังคมส่วนใหญ่จะกระจุกตัวอยู่ในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร และปริมณฑล ในสถานประกอบการขนาดกลางและขนาดเล็กเป็นส่วนใหญ่ เช่น กิจการตัดเย็บเสื้อผ้า เจียรไนพลอย ซ่อมยานยนต์ สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง และร้านอาหาร เป็นต้น

อย่างไรก็ตามยังมีเด็กอีกจำนวนหนึ่งที่ไม่ได้ทำงานอยู่ภายใต้ระบบประกันสังคม หรืออยู่ใต้การควบคุมดูแลของหน่วยงานใดๆ และมีแนวโน้มที่จะถูกใช้แรงงานในรูปแบบที่เลวร้าย มีแรงงานเด็กจำนวนมากทำงานอยู่ในภาคเกษตรกรรม กิจการประมง โรงงาน และทำงานรับใช้ภายในบ้าน โดยแรงงานเหล่านี้เปรียบเสมือนแรงงานที่ไร้ตัวตน ต้องทำงานตรากตรำ ถูกแสวงหาประโยชน์ บางส่วนถูกกักขัง และมีบางส่วนถูกค้ามนุษย์ ซึ่งส่งผลให้ประเทศไทยเป็นประเทศปลายทางอันดับหนึ่งของการค้าเด็กและผู้หญิงข้ามพรมแดน (อีเลน เพียร์สันและคณะ 2549)

แรงงานเด็กมักจะกระจุกตัวอยู่ในภาคประมง เกษตรกรรม และคนรับใช้ภายในบ้าน เป็นต้น และประกอบด้วยแรงงานเด็กข้ามชาติเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งไม่ปรากฏตัวเลขของแรงงานเด็กในกลุ่มนี้ชัดเจน รวมทั้งข้อมูลที่ไม่ครบถ้วนของการกระจายตัวและสถานภาพของแรงงานที่แท้จริง งานวิจัยจึงเป็นแหล่งข้อมูลสำคัญของแรงงานเด็กกลุ่มนี้ ที่จะช่วยในการคาดประมาณสถานการณ์การใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายในประเทศไทยได้

อีเลน เพียร์สันและคณะ (2549) ได้สำรวจแรงงานข้ามชาติ จำนวน 696 คน ใน 4 ภาคการจ้างงาน ได้แก่ เกษตรกรรม ประมง อุตสาหกรรม และ งานรับใช้ภายในบ้านในปี พ.ศ. 2549 และพบว่า ร้อยละ 5 ของกลุ่มตัวอย่างมีอายุต่ำกว่า 15 ปี และอีกร้อยละ 20 มีอายุระหว่าง 15- 17 ปี แรงงานเด็ก (อายุต่ำกว่า 18 ปี) เหล่านี้ส่วนใหญ่ถูกกักบริเวณไม่ให้ออกจากที่ทำงาน ทำงานเป็นระยะเวลายาวนาน โดยเฉพาะกลุ่มเด็กชายอายุระหว่าง 15 -17 ปีที่ทำงานในเรือประมง ถือว่าต้องเผชิญกับรูปแบบการใช้แรงงานเด็กที่เลวร้ายที่สุด

อย่างไรก็ตามงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการใช้แรงงานเด็กในประเทศไทยมีจำนวนไม่มากนัก งานวิจัยส่วนใหญ่จะเป็นการหาความสัมพันธ์ระหว่างแรงงานเด็กและการเรียนต่อ ประเทศไทยยังคงมีการใช้แรงงานเด็กที่อายุต่ำกว่า 15 ปี อยู่จำนวนหนึ่ง สาเหตุของการมีแรงงานเด็กเกิดจากความยากจนของครอบครัว ครอบครัวของเด็กที่มีระดับรายได้ต่ำกว่าระดับเส้นความยากจน ซึ่งเป็นผลมาจากความไม่สม่ำเสมอของรายได้ครอบครัว ความล้มเหลวในการเก็บเกี่ยวผลผลิต การไม่มีเงินออมในครัวเรือน และขนาดของครอบครัวที่ลดลงก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้มีแรงงานเด็ก การใช้แรงงานเด็กมักจะเกิดขึ้นในระยะสั้นๆ หากเป็นความเร่งด่วนในการหารายได้เข้าครอบครัว ซึ่งไม่ได้เกิดจากความสมัครใจของเด็กแต่อย่างใด (Tzannatos, 2003)

งานวิจัยพบว่าเด็กในชนบททำงานมากกว่าเด็กในเมือง เนื่องจากเด็กในชนบทต้องช่วยบิดามารดาทำงานในภาคเกษตร ครอบครัวที่มีจำนวนบุตรมากจะมีแรงงานเด็กในครอบครัวมาก แรงงานเด็กผู้ชายมีผลให้รายได้ของครอบครัวเปลี่ยนแปลงได้มากกว่าแรงงานเด็กผู้หญิง การศึกษาของบิดามารดามีผลให้การใช้แรงงานเด็กลดลง จำนวนโรงเรียนในพื้นที่ที่เด็กอาศัยมีอิทธิพลต่อการเรียนของเด็กชายมาก ผลจากการมีพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติขึ้นใน พ.ศ. 2542 เป็นผลให้จำนวนแรงงานเด็กในประเทศไทยลดลงอย่างมาก (Tharmmapornphilas, 2008)

งานวิจัยของไทยโดยศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชียร่วมมือกับเครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงานทำการศึกษาแรงงานเด็กที่เป็นแรงงานต่างด้าว แรงงานเด็กที่มีอายุ 9 - 12 ปี จะทำงานในภาคเกษตรกรรมมากที่สุด ในขณะที่แรงงานเด็กอายุ 15 - 17 ปี จะทำงานในภาคประมงและต่อเนื่องประมงมากที่สุด แรงงานเด็กต่างด้าวส่วนใหญ่เกิดในประเทศไทย มีเพียงร้อยละ 40 เท่านั้นที่เรียนหนังสือ แรงงานเด็กต่างด้าวส่วนใหญ่เข้ามาทำงานด้วยความสมัครใจ โดยจุดมุ่งหมายในการทำงานเพื่อช่วยเหลือครอบครัว งานในรูปแบบที่ไม่เหมาะสมของเด็ก ได้แก่ งานแบกของหนัก (ร้อยละ 24) การทำงานโดยปราศจากอุปกรณ์ป้องกันอันตราย (ร้อยละ 6) งานที่มีลักษณะอันตราย (ร้อยละ 8) และถูกล่วงละเมิด (ร้อยละ 31) งานวิจัยยังพบว่างานประมงและต่อเนื่องประมงมีการเอารัดเอาเปรียบแรงงานมากที่สุด และมีจำนวนชั่วโมงในการทำงานค่อนข้างมาก ต้องทำงานกลางคืน และทำงานต่อเนื่องเกิน 4 ชั่วโมง รวมทั้งมีสัดส่วนของการเจ็บป่วยจากการทำงานมากที่สุดด้วย

งานวิจัยที่ให้ภาพรวมของสถานการณ์การใช้แรงงานเด็กในประเทศไทย และภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกคือ งานวิจัยขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO, 2005) ที่ศึกษาปัญหาการใช้แรงงานเด็กในหลายประเทศ ควบคู่กับแนวทางการแก้ไขปัญหายุทธศาสตร์ที่เชื่อมโยงกับนโยบายการพัฒนาประเทศ ยุทธศาสตร์แก้ไขปัญหาคความยากจน การให้การศึกษาแก่เยาวชนอย่างทั่วถึง และยุทธศาสตร์การจ้างงาน รวมทั้งแผนปฏิบัติการแก้ไขปัญหาลแรงงานเด็กและการจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายขององค์กรและหน่วยงานต่างๆ ทั้งของภาครัฐและเอกชน นอกจากนี้ ได้รายงานความก้าวหน้า

เรื่องกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของประเทศต่างๆ และส่งเสริมให้เกิดการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ของแต่ละประเทศด้วย

งานวิจัยชิ้นบุกเบิกที่สำคัญเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กในไทยคืองานวิจัยของ นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ (2544) ซึ่งศึกษาสถานการณ์แรงงานเด็กในไทยและผลกระทบต่อโอกาสในอนาคตของเด็ก ผลการศึกษาพบว่าช่วง พ.ศ. 2527 - 2543 แรงงานเด็กได้ลดลงอย่างรวดเร็ว เนื่องจากการขยายโรงเรียนมัธยมในชนบทและนโยบายขยายโอกาสด้านการศึกษา สำหรับการเข้าสู่ตลาดแรงงานเด็กนั้น เด็กส่วนใหญ่ออกมาทำงานครั้งแรกโดยผ่านการแนะนำของญาติพี่น้อง อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการใช้แรงงานเด็กในประเทศไทยจะลดลง โดยแรงงานเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี ได้ลดลงเหลือร้อยละ 1 ของแรงงานทั้งหมดใน ค.ศ. 2000 (ILO, 2005) แต่สภาพการทำงานของแรงงานเด็กที่ยังคงอยู่ในตลาดแรงงานกลับไม่ดีขึ้นหรืออยู่ในสภาพที่แย่ลงด้วยซ้ำ เนื่องจากแรงงานเด็กส่วนใหญ่มีชั่วโมงการทำงานที่มากกว่า 8 ชั่วโมงต่อวัน ได้รับค่าจ้างต่ำกว่าที่กฎหมายแรงงานกำหนด ทำงานในสภาพแวดล้อมที่อันตราย รวมทั้งถูกข่มขู่บังคับด้วยกำลัง ยิ่งไปกว่านั้นแม้ว่าแรงงานเด็กในภาพรวมจะลดลง แต่เป็นการลดลงของแรงงานเด็กชาวไทยเป็นหลัก ขณะที่แรงงานเด็กจากประเทศเพื่อนบ้านกลับเพิ่มขึ้น เนื่องจากไทยไม่ได้เป็นเพียงตลาดแรงงานเท่านั้น แต่ยังเป็นจุดผ่านที่ขบวนการค้ามนุษย์นำแรงงานเด็กจากประเทศเพื่อนบ้านผ่านไทยไปยังประเทศที่สามอีกด้วย สำหรับการจ้างแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายนั้น Okusa (2008) พบว่าส่วนใหญ่กระจุกตัวในอาชีพงานบ้าน พนักงานร้านค้ารายโอเคะ สถานบริการ ขอดานและการบังคับใช้แรงงานอื่น

งานวิจัยที่สำคัญเรื่องการใช้แรงงานเด็กข้ามชาติในไทยและการค้าแรงงานเด็กข้ามชาติ คืองานของ Wile (2000) ที่ศึกษาเรื่องการจัดหาแรงงานเด็กข้ามชาติ รูปแบบการเข้าสู่ตลาดแรงงานของแรงงานเด็ก วิธีการข้ามแดน การสมัครงาน และการจ้างแรงงานในรูปแบบที่เลวร้ายของแรงงานเด็กข้ามชาติในไทย โดยแรงงานเด็กชาวลาวจะกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพและปริมณฑล โดยเฉพาะเทศบาลปากเกร็ด สมุทรสาคร สมุทรปราการและหนองคาย ส่วนแรงงานเด็กชาวพม่าจะเข้าสู่ตลาดแรงงานใน อ.แม่สาย กรุงเทพและปริมณฑล และอุตสาหกรรมประมงในภาคใต้ ส่วนชาวเขาและชนกลุ่มน้อยจากมณฑลยูนนานในจีนได้เข้าสู่ตลาดแรงงานเด็กเช่นกัน โดยเฉพาะอาชีพค้าบริการ โดยชาวจีนและไทยลื้อจะกระจุกตัวที่แม่สาย ส่วนชาวกระเหรี่ยงและมอญจะพบมากที่ อ.แม่สอด ทั้งนี้ การใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายมีหลายลักษณะ เช่น การใช้งานเกินกว่าเวลาที่กฎหมายกำหนด การทำงานในพื้นที่คับแคบและอันตราย การยกของหนักจนเป็นอันตรายกับร่างกาย การทำงานในที่ซึ่งมีสารเคมีที่เป็นอันตราย และการบังคับให้ค้าประเวณี อย่างไรก็ตาม ผลการศึกษาพบว่า แรงงานเด็กส่วนใหญ่ไม่ได้เข้าสู่ตลาดแรงงานผ่านนายหน้าจัดหางาน แต่จำนวนไม่น้อยสมัครใจเดินทางเข้าประเทศไทยเพื่อหางานทำ โดยการช่วยเหลือของเพื่อนหรือคนรู้จักและสมาชิกในครอบครัวของเด็กเอง

การใช้แรงงานเด็กในรูปแบบของการใช้ทาส หรือแนวปฏิบัติที่คล้ายกับการใช้ทาส

จะรวมถึงการซื้อขายแลกเปลี่ยนแรงงานเด็กเหมือนกับการค้าขายสินค้าที่ไม่มีชีวิตจิตใจ เด็กจะถูกบังคับให้ไปทำงานในสถานที่ และประเภทงานที่ตนไม่ได้สมัครใจ ทำงานโดยไม่ได้รับค่าจ้างที่เป็นธรรม หรือถูกบังคับให้ทำงานเพื่อใช้หนี้ เป็นต้น การใช้แรงงานเด็กในรูปแบบของการใช้ทาส หรือแนวปฏิบัติที่คล้ายกับการใช้ทาส มีปรากฏขึ้นในหลายๆ ประเทศ เช่น ประเทศจีน ประเทศกานา และประเทศไอวอรี โคสต์ เป็นต้น งานวิจัยของอีเลน เพียร์สันและคณะ (2549) พบว่าในส่วนของประเทศไทย ร้อยละ 13 ของกลุ่มตัวอย่างแรงงานใน 4 ภาคการจ้างงาน ได้แก่ เกษตรกรรม ประมง อุตสาหกรรม และงานรับใช้ภายในบ้านที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปี ถูกบังคับให้ทำงาน และร้อยละ 6 ของกลุ่มตัวอย่างแรงงานใน 4 ภาคการจ้างงาน ได้แก่ เกษตรกรรม ประมง อุตสาหกรรม และงานรับใช้ภายในบ้านที่มีอายุระหว่าง 15 - 17 ปี ถูกบังคับให้ทำงานซึ่งรูปแบบการบังคับเกิดจากสถานะผูกมัดโดยหนี้สิน ถูกหลอกลวง ถูกลักพาตัว ถูกกักขังในที่ทำงาน ถูกบังคับทางจิตใจ หรือถูกยึดค่าแรงหรือเอกสารแสดงตัวตน เป็นต้น

การใช้ จัดหา หรือเสนอเด็กเพื่อการค้า

รวมถึงสื่อลามกประเภทต่างๆ ถือเป็นการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่มีมาตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน โดยพบว่าการใช้ จัดหา หรือเสนอเด็กเพื่อการค้าประเวณี ไม่ได้มีปรากฏอยู่เพียงเฉพาะในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาเท่านั้น แต่ยังเป็นประเด็นปัญหาที่ยากจะแก้ไขในประเทศที่พัฒนาแล้วมาโดยตลอด เช่น ประเทศอังกฤษ ญี่ปุ่น และสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

การใช้ จัดหา หรือเสนอเด็กเพื่อการค้าประเวณี นับเป็นปัญหาใหญ่ในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาด้วยเช่นกัน เช่น ในประเทศกัมพูชามีเด็กจำนวนมากต้องค้าประเวณี เพื่อเป็นการปลดหนี้ให้กับบิดามารดา มีเด็กจำนวนหนึ่งที่ถูกลักลอบส่งตัวมาทำงานในภาคธุรกิจบันเทิงในประเทศไทย เป็นต้น

การใช้ จัดหา หรือเสนอเด็กเพื่อกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย

มีเด็กในหลายประเทศถูกบังคับหรือล่อลวงให้ทำงานในกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย เช่น การค้าขนส่ง และเข้าร่วมในกระบวนการค้ายาเสพติด หรือการลักลอบขนถ่ายสินค้าผิดกฎหมายระหว่างพื้นที่หรือระหว่างประเทศ เด็กเหล่านี้มีความผิดในคดีอาญา และมีความเสี่ยงต่อความรุนแรง และการกักขังหน่วงเหนี่ยวในรูปแบบต่างๆ เช่น ในประเทศปากีสถาน พบว่า มีเด็กจำนวนหนึ่งถูกบังคับหรือล่อลวงให้ลักลอบขนถ่าย และค้าขายสินค้าต้องห้าม และยาเสพติด เช่นเดียวกับในประเทศไทยที่มีรายงานระบุว่า มีเด็กจำนวนหนึ่งเข้าร่วมกระบวนการลักลอบขนถ่าย และค้าขายยาเสพติดประเภทแอมเฟตามีน (Chitradub, 1999)

การใช้แรงงานเด็กในงานที่จะเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัยหรือศีลธรรมของเด็ก

จะรวมถึงแรงงานเด็กที่ทำงานที่จะเป็นอันตรายต่อร่างกาย และการพัฒนาทางความคิด และศีลธรรม โดยพบว่ามีการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบนี้อยู่ในหลายประเทศ เช่น ในประเทศเฮติ ได้คาดการณ์ว่ามีเด็กจำนวนนับแสนคนที่ทำงานเป็นคนรับใช้ ซึ่งโดยปกติจะต้องทำงานเป็นระยะเวลาที่ยาวนานประมาณ 10 – 14 ชั่วโมงต่อวัน โดยไม่ได้รับค่าจ้าง กว่าสี่ในห้าของเด็กเหล่านี้เป็นเด็กหญิงที่มีอายุต่ำกว่า 14 ปี และในบางครั้งก็มักจะถูกคุกคามทางเพศร่วมด้วย (United State Department of Labor, 2011)

2.4.3.2 นโยบายและยุทธศาสตร์ การแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กในประเทศไทย

การละเมิดต่อเด็ก (Child abuse) ถือเป็นปัญหาทางด้านสาธารณสุข ซึ่งส่งผลกระทบต่อสุขภาพเด็กโดยฉับพลันและระยะยาว ผลกระทบที่เกิดขึ้นเป็นผลกระทบทั้งสุขภาพกาย สุขภาพจิต การอยู่รอด รวมทั้งพัฒนาการของเด็กเช่นกัน ผลกระทบทางสุขภาพกาย เป็นผลมาจากการกระทำและงดเว้นการกระทำของผู้ดูแลเด็ก ทำให้เด็กได้รับการบาดเจ็บทางกาย ผลกระทบทางใจเป็นผลที่เกี่ยวกับความบกพร่องในการให้เด็กมีพัฒนาการอย่างเหมาะสม สภาพแวดล้อม รวมทั้งการเข้าถึงแหล่งพักพิงต่างๆ ในอันที่จะกระทบต่อพัฒนาการของเด็กทั้งทางจิตใจและสังคม

การสร้างมาตรการเพื่อป้องกันการละเมิดต่อเด็กจำเป็นต้องทราบถึงปัจจัยเสี่ยงที่ทำให้ง่ายต่อการเกิดการละเมิดดังกล่าว ปัจจัยเสี่ยงที่ทำให้เกิดการละเมิดต่อเด็ก แบ่งออกเป็นหลายระดับ ได้แก่

- 1) ปัจจัยพ่อแม่ เป็นปัจจัยที่เกิดจากประสบการณ์ชีวิตที่เลวร้าย ปัญหาสุขภาพจิต (Chaffin et al., 1996) และปัญหาการใช้ยาเสพติดของพ่อแม่ (Tyler et al., 1997)
- 2) ปัจจัยครอบครัว เป็นปัจจัยที่เกิดจากความขัดแย้งในครอบครัว ความรุนแรงต่อสตรีในครอบครัว (Merrill et al., 1996)
- 3) ปัจจัยชุมชนและสังคม บางสังคมการใช้แรงงานเด็กเป็นสิ่งที่ยอมรับได้ ทำให้เกิดการใช้แรงงานเด็กกันทั่วไป นอกจากนี้สังคมที่มีระดับความยากจนที่สูงและมีการกระจายรายได้ที่ไม่เท่าเทียมก็ทำให้เกิดการกระทำรุนแรงต่อเด็กได้ง่ายเช่นกัน
- 4) ปัจจัยการเปลี่ยนผ่านและความขัดแย้งในสังคม ในช่วงสังคมเกิดภาวะวิกฤตต่างๆ จะทำให้เด็กเป็นเหยื่อของความรุนแรงได้ง่าย เช่น ช่วงสงครามจะเป็นช่วงที่เสี่ยงต่อการเกิดการข่มขืนเด็ก (Elbedour, 1997; Swiss & Giller, 1993)
- 5) ปัจจัยทางวัฒนธรรม วัฒนธรรมของครอบครัวและชุมชนในการดูแลเด็กก็เป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการเสี่ยงในการละเมิดเด็ก (Smallwood, 1995) และ
- 6) ปัจจัยทางเพศภาวะ เด็กผู้หญิงจะตกเป็นเหยื่อถูกข่มขืนมากกว่าเด็กผู้ชายถึง 5 - 7 เท่า แต่เด็กผู้ชายจะตกเป็นเหยื่อจากการทำร้ายร่างกายมากกว่าเด็กผู้หญิงเป็น 2 เท่า

การลดลงของปัจจัยป้องกัน (Protective factors) มีโอกาสทำให้เกิดการละเมิดต่อเด็กได้ เช่น ทุนทางสังคมในชุมชนถือเป็นทรัพยากรที่สำคัญที่จะดูแลสนับสนุนเด็กและครอบครัว หากทุนทางสังคมในชุมชนอ่อนแอลงก็จะทำให้เกิดการละเมิดต่อเด็กได้ง่ายขึ้น ปัจจัยป้องกันทางด้านความสามารถในปรับตัวของเด็กเอง หากเด็กที่เป็นเหยื่อของการละเมิดนั้นสามารถปรับตัวต่อการถูกละเมิดได้ เด็กคนนั้นก็จะได้รับผลกระทบน้อยลง เป็นต้น ดังนั้นมาตรการต่างๆ จำเป็นที่จะต้องลดปัจจัยเสี่ยงและเสริมสร้างปัจจัยป้องกัน เพื่อลดโอกาสการเกิดการละเมิดต่อเด็กในอนาคต

2.4.3.3 นโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 - 2557

สภาพปัญหาจากการเคลื่อนย้ายเสรี เป็นผลให้มีเด็กเข้ามาในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก และผิดกฎหมาย อันนำไปสู่รูปแบบการทำงานที่เลวร้าย และการแข่งขันทางการค้า เพื่อลดต้นทุนทางแรงงาน จึงมีการลักลอบใช้แรงงานเด็กต่างด้าวอย่างผิดกฎหมาย เอาผิดเอาเปรียบแรงงาน และนายจ้างนิยมจ้างแรงงานต่างด้าวทดแทนแรงงานไทยที่ไม่ต้องการทำงานประเภท 3Ds: สกปรก ยากลำบาก และอันตราย รวมถึงนายจ้างและบุคคลที่เกี่ยวข้องขาดความรู้ความเข้าใจในบทบัญญัติของกฎหมาย นอกจากนี้หน่วยงานที่ปฏิบัติงานยังมีข้อจำกัด เช่น บุคลากรไม่เพียงพอ ขาดคุณสมบัติที่เหมาะสมกับงาน ขาดการประสานร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสภาพปัญหาดังกล่าวได้ก่อให้เกิดผลกระทบ อันได้แก่ เด็กกลายเป็นผู้ด้อยโอกาสทางสังคมและเศรษฐกิจและกลายเป็นปัญหาของสังคม และการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายมีผลกระทบทางการค้าและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

ทั้งนี้ที่ผ่านมามาประเทศไทยได้มีการดำเนินการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กมาโดยตลอด โดยบัญญัติกฎหมายเพื่อบังคับแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องและจัดทำแผนปฏิบัติการ เช่น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติยาเสพติด พ.ศ. 2522 เป็นต้น รวมถึงแผนปฏิบัติการโดยหน่วยงานต่าง ๆ เช่น นโยบายและแผนระดับชาติเรื่อง การป้องกัน ปราบปราม และแก้ไขปัญหาค้าเด็ก และหญิงภายในประเทศและข้ามชาติ (พ.ศ. 2548 – 2553) เป็นต้น ความร่วมมือและพันธกรณีระหว่างประเทศ องค์การแรงงานระหว่างประเทศและองค์การสหประชาชาติ โดยประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาสิทธิเด็ก อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุก รูปแบบ และจัดทำบันทึกความเข้าใจระหว่างประเทศในอนุภูมิภาคกลุ่มแม่น้ำโขงว่าด้วยความร่วมมือต่อต้านการค้ามนุษย์ เป็นต้น นอกจากนี้ยังได้ร่วมมือระหว่างประเทศ โดยจัดทำบันทึกข้อตกลง เช่น บันทึกข้อตกลงเรื่องแนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างภาคีที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีการค้าเด็กและหญิง เป็นต้น

หลักการจัดทำนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 - 2557

- 1) ดำเนินการโดยไม่เลือกปฏิบัติ
- 2) ดำเนินการโดยใช้รูปแบบสหวิชาชีพ
- 3) ยึดหลักความสัมพันธ์ของเด็กกับครอบครัว
- 4) การกระทำผิดใดๆ ของเด็กให้ถือว่าเด็กตกเป็นเหยื่อหรือผู้ถูกระทำ
- 5) ใช้หลักการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน
- 6) ให้เป็นไปตามพันธกรณีและข้อตกลงระหว่างประเทศ
- 7) ให้ประสานความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านและประชาคมโลก

วัตถุประสงค์ ใช้เป็นแผนแม่บทในการดำเนินงานเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย

พันธกิจ ปฏิบัติตามบทบัญญัติของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 182
ทั้งฉบับ

นโยบาย มุ่งขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายโดยระดมสรรพกำลังทั้งด้านความคิด การปฏิบัติและจัดสรรทรัพยากรให้เหมาะสม

ยุทธศาสตร์:

- 1) การป้องกันการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย
- 2) การช่วยเหลือและคุ้มครองแรงงานเด็กจากการทำงานในรูปแบบที่เลวร้าย
- 3) การพัฒนาและบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ
- 4) การพัฒนาองค์ความรู้และเสริมสร้างศักยภาพของบุคลากร
- 5) การพัฒนากลไกและระบบการบริหารจัดการ

คณะกรรมการระดับชาติและภาคีที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

- | | |
|--|---------------------|
| 1) นางสาวสุรี จุติกุล | ที่ปรึกษา |
| 2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน | ประธาน |
| 3) ปลัดกระทรวงแรงงาน | รองประธาน |
| 4) อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน | กรรมการและเลขานุการ |
| 5) ภาคีที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ | |

5.1 หน่วยงานภาครัฐ จำนวน 19 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงคมนาคม กรมเจ้าท่า ศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล (ศรชล.)

5.2 สภาผู้แทนราษฎร

5.3 วุฒิสภา

5.4 หน่วยงานส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร องค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร สมาชิกสภาเขต เป็นต้น

5.5 องค์การภาคเอกชน จำนวน 12 องค์การ ได้แก่ สมาคมนายจ้าง สมาคมประมง สมาคมก่อสร้าง สมาคมการท่องเที่ยว สมาคมส่งเสริมความปลอดภัยและอาชีวอนามัยในการทำงาน สภาองค์การนายจ้าง สภาองค์การลูกจ้าง สภานายความ สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สภาหอการค้าไทย สหพันธ์แรงงาน สหภาพแรงงาน

5.6 องค์การระหว่างประเทศประจำประเทศไทย จำนวน 9 องค์การ เช่น องค์การแรงงานระหว่างประเทศ โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ องค์การทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ เป็นต้น

5.7 องค์การนอกภาครัฐ จำนวน 21 องค์การ เช่น มูลนิธิเด็ก มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก มูลนิธิเพื่อนหญิง เป็นต้น

5.8 สื่อมวลชนระดับประเทศและภูมิภาค

2.4.3.4 นโยบายและแผนระดับจังหวัด

แผนการปฏิบัติงาน (Action Plan) ระดับจังหวัด

ระดับภูมิภาค

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจัดการประชุมแก่ผู้แทนจากภาคีที่เกี่ยวข้องในภูมิภาค ประกอบด้วย สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด สำนักงานจัดหางานจังหวัด สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด ตำรวจภูธรจังหวัด หน่วยงานภาครัฐและเอกชน องค์การนอกภาครัฐ (NGO) โดยนำแผนระดับชาติไปใช้เป็นแผนแม่บทเพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการระดับหน่วยงาน เพื่อให้หน่วยปฏิบัติทราบแนวทางการดำเนินงาน

ระดับจังหวัด

แต่ละจังหวัดมีการจัดตั้ง “คณะกรรมการศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือแรงงานหญิงและเด็กจังหวัด 76 จังหวัด” (ปัจจุบันมีจังหวัดใหม่เพิ่มอีก 1 จังหวัดคือ จังหวัดบึงกาฬ เป็นจังหวัดที่ 77) และคณะกรรมการศูนย์ฯ ต้องกำหนดนโยบายและจัดทำแผนปฏิบัติการระดับจังหวัดเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย มีการสร้างเครือข่ายขยายการคุ้มครองแรงงานเด็กออกไปอย่างกว้างขวาง จำนวน 15,895 คน ไม่ว่าจะเป็นเครือข่ายจากภาครัฐที่เกี่ยวข้อง องค์การนอกภาครัฐ สื่อมวลชน องค์การภาคประชาชน ประชาคมต่างๆ อาทิตี นายจ้าง ลูกจ้าง และครูแนะแนว เพื่อทำหน้าที่เผยแพร่ความรู้เรื่องสิทธิหน้าที่ของทั้งนายจ้าง ลูกจ้างให้แก่บุคคลที่เกี่ยวข้องได้ทราบและถือปฏิบัติ และทำหน้าที่แจ้งเบาะแสการใช้แรงงานที่ไม่ถูกต้องทำนองคลองธรรม ไม่เป็นธรรม

คณะกรรมการระดับจังหวัดและภาคีที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

- 1) ผู้ว่าราชการจังหวัด
- 2) สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด
- 3) ภาคีที่เกี่ยวข้อง

2.4.3.5 นโยบายและยุทธศาสตร์ระดับกระทรวง

กระทรวงแรงงาน

กระทรวงแรงงานเป็นหน่วยงานหลักรับผิดชอบในการคุ้มครอง ดูแลแรงงานเด็กให้ได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายและได้รับการส่งเสริมพัฒนาให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น จึงได้มีการกำหนดนโยบาย แผนงานและมาตรการต่าง ๆ เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก ทั้งในด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก และการคุ้มครองแรงงานเด็ก

ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก ได้มีการจัดตั้งโครงการต่างๆ เช่น อาสาสมัครแรงงานประจำหมู่บ้าน การอบรมเตรียมความพร้อมให้แก่เด็กที่จบการศึกษาและไม่ได้เรียนต่อ ให้มีความรู้ในด้านวิชาชีพ พร้อมทั้งจะเข้าทำงาน โครงการเผยแพร่ความรู้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กโดยการประชาสัมพันธ์ความรู้เรื่องกฎหมายแรงงาน สิทธิเด็ก บริการที่หน่วยงานภาครัฐและเอกชนต่างๆ ที่จัดให้แก่เด็กทั้งด้านการศึกษา การพัฒนาทักษะฝีมือ การส่งเสริมสุขภาพอนามัย

การประชาสัมพันธ์ความรู้เรื่องกฎหมายแรงงาน ดำเนินการโดย

- จัดรณบริการเคลื่อนที่เข้าสู่ชุมชนในชนบททุกหมู่บ้าน เพื่อให้ความรู้แก่พ่อแม่ผู้ปกครอง และเด็กที่อยู่ในชุมชนทุกหมู่บ้าน เพื่อป้องกันมิให้เด็กถูกหลอกลวง หรือถูกเอารัดเอาเปรียบ และเป็นการดูแลรักษาสิทธิของเด็ก
- การจัดทำแนวการสอนเรื่องแรงงานเด็ก เพื่อให้กระทรวงศึกษาธิการนำไปเป็นหลักสูตรสอนเด็กนักเรียนในโรงเรียน ให้เด็กได้มีความรู้ ความเข้าใจในเรื่องกฎหมายแรงงาน และสิทธิประโยชน์ที่ควรได้รับ มีความพร้อมและไม่ถูกหลอกลวงได้ง่าย เมื่อต้องเข้าสู่ตลาดแรงงาน
- การประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารทางสื่อต่าง ๆ ทั้งทางวิทยุ โทรทัศน์และหนังสือพิมพ์ ให้แก่นายจ้าง ลูกจ้าง ประชาชนทั่วไปและสื่อมวลชน เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาแรงงานเด็ก และช่วยกันสอดส่องดูแล แจ้งเบาะแสเมื่อพบการใช้แรงงานเด็กที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย โดยวิธีต่าง ๆ
- จัดทำเอกสาร แผ่นพับ หนังสือการ์ตูน โปสเตอร์ วิดีทัศน์ให้ความรู้และข้อแนะนำในการปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน และบริการของรัฐในการคุ้มครองและส่งเสริมพัฒนาแรงงานเด็ก

- การจัดอบรมบุคลากรของหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนให้เป็นเครือข่ายในการดูแลช่วยเหลือ ชี้อาสาให้แรงงานเด็กได้รับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ ตลอดจนได้รับการพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น

ในด้านการคุ้มครองแรงงานได้มีการออกพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งได้มีการปรับปรุงในสาระสำคัญของกฎหมายและข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงาน การใช้แรงงานเด็กโดยเฉพาะในหลายประเด็น เพื่อให้แรงงานเด็กได้รับสิทธิประโยชน์และการคุ้มครองเพิ่มขึ้น และเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล อันได้แก่

- 1) ปรับอายุขั้นต่ำของลูกจ้างเด็กอายุตั้งแต่ 13 ปี เป็น 15 ปี
- 2) กำหนดให้นายจ้างต้องแจ้งการจ้างลูกจ้างเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี ต่อพนักงานตรวจแรงงาน ภายใน 15 วัน นับตั้งแต่วันที่รับเด็กเข้าทำงาน ต้องบันทึกการเปลี่ยนแปลงสภาพการจ้างของเด็ก และเมื่อมีการเลิกจ้างลูกจ้างเด็กต้องแจ้งภายใน 7 วัน
- 3) กำหนดให้นายจ้างต้องจัดเวลาพักให้ลูกจ้างเด็กไม่น้อยกว่าวันละ 1 ชั่วโมง หลังจากลูกจ้างได้ทำงานมาแล้วไม่เกิน 4 ชั่วโมงติดต่อกัน และภายใน 4 ชั่วโมงนั้นนายจ้างต้องจัดให้เด็กมีเวลาพักอีกตามสมควรด้วย
- 4) ให้ลูกจ้างเด็กมีสิทธิลาเข้าร่วมประชุม สัมมนา อบรม ฯลฯ ที่จัดขึ้นโดยภาครัฐ หรือเอกชน โดยได้รับค่าจ้างปีละไม่เกิน 30 วัน
- 5) ห้ามมิให้นายจ้างเรียก หรือรับหลักประกันใดๆ จากฝ่ายลูกจ้างเด็ก
- 6) ห้ามนายจ้าง หรือหัวหน้างาน ผู้ควบคุม หรือผู้ตรวจงานล่วงเกินทางเพศต่อลูกจ้างเด็ก

นอกจากนี้ยังมีนโยบายเร่งรัดการตรวจการใช้แรงงานเด็ก เพื่อเร่งรัดกวัดขันให้นายจ้างใช้แรงงานเด็กอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ให้แรงงานเด็กได้รับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ และมีโอกาสที่จะได้รับการพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น การให้บริการเยี่ยมแรงงานเด็กแทนพ่อแม่ การจัดทำโครงการขยายผลการตรวจคุ้มครองแรงงานหญิงและเด็กเพื่อสนับสนุนการส่งออก

ในด้านการส่งเสริมพัฒนาดำเนินการภายใต้โครงการส่งเสริมและพัฒนาแรงงานเด็กในสถานประกอบกิจการ ในการจัดกิจกรรมต่างๆ ทั้งด้านการศึกษา การพัฒนาทักษะฝีมือ การพัฒนาทางด้านร่างกายและจิตใจ เพื่อสร้างโอกาสและทางเลือก ให้แก่แรงงานเด็กในสถานประกอบกิจการ ให้ได้รับการศึกษาพื้นฐานสายสามัญสูงขึ้นและได้รับการเพิ่มพูนความรู้และทักษะฝีมือในการทำงานและอาชีพ รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาทางด้านร่างกาย จิตใจ อารมณ์ และสังคมแก่แรงงานเด็ก โดยกิจกรรมที่ได้ดำเนินการ ได้แก่ การส่งเสริมการศึกษาสายสามัญและสายอาชีพ ให้แก่แรงงานเด็กในสถานประกอบกิจการ การจัดการตรวจสุขภาพให้แก่แรงงานเด็ก การจัดทัศนศึกษาให้แก่แรงงานเด็ก การจัดค่ายพักแรมให้แก่แรงงานเด็ก การจัดงานฉลองวันเด็กแห่งชาติ และการจัดทำโครงการศูนย์ความร่วมมือ

เพื่อการศึกษาแรงงานหญิงและเด็กในโรงงาน (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม, ม.ป.ป.)

กระทรวงศึกษาธิการ

กระทรวงศึกษาธิการมีหน้าที่รับผิดชอบจัดการศึกษา ทำหน้าที่ในการพิทักษ์สิทธิและช่วยเหลือเด็กทางการศึกษา โดยการออกนโยบาย 6 ข้อ ซึ่งหนึ่งในนั้นทางกระทรวงศึกษาธิการได้กำหนดนโยบายในการดำเนินงานเกี่ยวกับการแก้ปัญหาแรงงานเด็ก ให้รัฐต้องคุ้มครองการใช้แรงงานเด็กไม่ละเมิดกฎหมายแรงงาน และต้องสนับสนุนแรงงานเด็กให้ได้รับโอกาสทางสังคมเหมือนบุคคลทั่วไป ในการนำนโยบายมาวิเคราะห์อาจจะใช้วิธีการประชุมเชิงปฏิบัติการของคณะครูภายในโรงเรียน และสรุปเป็นแนวปฏิบัติ หรือตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อทำเรื่องสิทธิเด็กโดยเฉพาะ โดยกระทรวงศึกษาธิการเสนอข้อเสนอแนะเป็นแนวปฏิบัติ (อำนวย ยาวีลาศ, ม.ป.ป.)

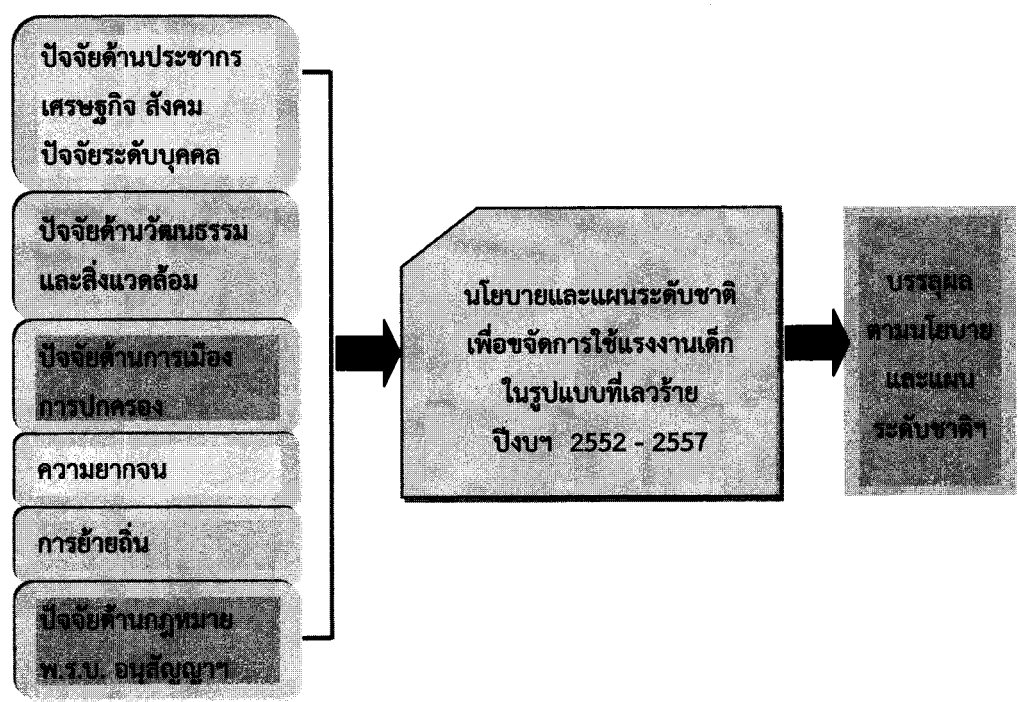
สำนักงานกฤษฎีกา

สำนักงานกฤษฎีกาได้มีการจัดตั้งศูนย์ป้องกันและปราบปรามขบวนการค้าโสเภณีเด็กและการใช้แรงงานเด็ก สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ศสร.ตร.) การจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะกิจ สำหรับป้องกันและปราบปรามการค้าโสเภณีเด็กและการใช้แรงงานเด็ก โดยมีการกึ่งในการสืบสวนปราบปราม เกี่ยวกับการล่อลวงเด็กหญิงและเด็กไปเพื่อการค้าประเวณี หรือเพื่อใช้แรงงาน โดยผิดกฎหมายในทุกลักษณะและทุกประเภทของการกระทำความผิด ทั้งนี้สามารถดำเนินการปราบปรามจับกุมเอง หรือประสานงานกับตำรวจท้องที่เพื่อให้ทำการจับกุมได้ตามความเหมาะสมแล้วแต่กรณีในทุกๆ พื้นที่ทั่วราชอาณาจักร โดยปฏิบัติการกิจตลอด 24 ชั่วโมง และให้อำนาจหน้าที่ประสานงานการปฏิบัติกับศูนย์รับแจ้งข้อมูลโสเภณีเด็กและการใช้แรงงานเด็ก (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, 2009)

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กำหนดนโยบายสวัสดิการสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยส่งเสริมการจัดการกระทำความรุนแรง และการเลือกปฏิบัติต่อเด็กให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ไม่ถูกละเมิดสิทธิอันพึงได้ ไม่ตกเป็นเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์ โดยหนึ่งในนโยบายที่สำคัญเร่งด่วนในการดำเนินงานคือ การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และหนึ่งภารกิจที่ให้ความสำคัญต่อเนื่องคือ การเสริมสร้างทักษะอาชีพให้แก่กลุ่มเด็กและเยาวชน (กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2010)

2.5 กรอบแนวคิดสภาพปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุด



แผนภูมิ 2.1 กรอบแนวคิดสภาพปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุด

บทที่ 3

วิธีการศึกษา

3.1 การออกแบบวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ใช้วิธีการศึกษาประยุกต์ทั้งวิธีการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) การศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) และการศึกษาเชิงปริมาณ (Quantitative Research) ตามลำดับ ดังนี้

3.1.1 การศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research)

เพื่อสังเคราะห์ข้อมูลทุติยภูมิ เกี่ยวกับสถานการณ์การใช้แรงงานเด็กทั้งในต่างประเทศและประเทศไทย รวมถึงความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบาย และยุทธศาสตร์ การแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กในประเทศไทย ตลอดจนนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 – 2557

3.1.2 การศึกษาเชิงคุณภาพ

มีการใช้เทคนิคในการเก็บข้อมูล ดังต่อไปนี้

ก) การวิเคราะห์ภาคีเครือข่าย (Stakeholders Analysis)

เพื่อวิเคราะห์และประเมินว่ามีบุคคล กลุ่มบุคคลหรือภาคีเครือข่ายของหน่วยงานใด ที่มีส่วนร่วมในการดำเนินงานตามแผนและนโยบายฯ และภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง มีสิ่งสนับสนุนให้เกิดแรงบันดาลใจ หรือมีข้อจำกัดมากน้อยเพียงใดจากการเตรียมการและปฏิบัติการในการดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ ในระยะครึ่งแผน

ข้อมูลที่น่ามาใช้ในการเคราะห์มาจาก 2 แหล่งคือ

1) ใช้ข้อมูลทุติยภูมิจากแผนปฏิบัติการเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ในช่วงระยะเวลาครึ่งแผน 2552 – 2554 ดำเนินการโดยสำนักคุ้มครองแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เมื่อเดือนเมษายน 2554 ซึ่งดำเนินการใน 75 จังหวัดทั่วประเทศ (ไม่รวมกรุงเทพมหานคร) เมื่อจำแนกเป็นรายภาค มีรายละเอียดดังนี้

ภาคกลาง มีจำนวนทั้งสิ้น 25 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดสมุทรสาคร นครปฐม สมุทรปราการ สมุทรสงคราม นนทบุรี ปทุมธานี ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ระยอง จันทบุรี ตราด ปราจีนบุรี สระแก้ว

นครนายก สระบุรี ออยุธยา อ่างทอง สิงห์บุรี ชัยนาท ลพบุรี สุพรรณบุรี กาญจนบุรี ราชบุรี เพชรบุรี และประจวบคีรีขันธ์

ภาคเหนือ มีจำนวนทั้งสิ้น 17 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดเชียงราย ตาก เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน พะเยา แพร่ น่าน ลำปาง ลำพูน อุตรดิตถ์ พิษณุโลก เพชรบูรณ์ สุโขทัย กำแพงเพชร พิจิตร นครสวรรค์ และอุทัยธานี

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีจำนวนทั้งสิ้น 19 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดอุดรธานี หนองคาย นครราชสีมา ชัยภูมิ ขอนแก่น เลย สกลนคร นครพนม หนองบัวลำภู กาฬสินธุ์ มหาสารคาม ร้อยเอ็ด บุรีรัมย์ มุกดาหาร สุรินทร์ ศรีสะเกษ อุบลราชธานี อำนาจเจริญ และยโสธร

ภาคใต้ มีจำนวนทั้งสิ้น 14 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดสงขลา ปัตตานี ชุมพร ระนอง พังงา ภูเก็ต กระบี่ ตรัง สตูล สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช พัทลุง ยะลา และนราธิวาส

2) ใช้ข้อมูลปฐมภูมิ จากการสัมภาษณ์ระดับลึก

ประโยชน์ของการวิเคราะห์ภาคีเครือข่าย ทำให้ได้กรอบตัวอย่าง (Sampling Frame) ที่ครอบคลุมบุคลากรต่างๆ ทุกหน่วยงานที่ปฏิบัติงานหรือมีความเกี่ยวข้องกับแผนและนโยบายฯ จึงทำให้การสุ่มตัวอย่างในขั้นตอนการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ และการศึกษาวิจัยเชิงปริมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สามารถเข้าถึงประชากรตัวอย่างที่ปฏิบัติงานหรือเกี่ยวข้องกับแผนและนโยบายอย่างแท้จริง นอกเหนือจากการวิเคราะห์ภาคีเครือข่ายยังแสดงผลการปฏิบัติตามแผนและนโยบายในภาพรวมของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงสามารถวิเคราะห์ผลการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานตามแผนได้ว่าอยู่ในระดับมีส่วนร่วมทุกยุทธศาสตร์ มีส่วนร่วมบางยุทธศาสตร์ หรือไม่มีส่วนร่วมในทุกยุทธศาสตร์ ซึ่งในการวิเคราะห์ภาคีเครือข่ายในช่องต่อไป จะทำให้ได้ภาพกว้างของศักยภาพและบทบาทที่มีส่วนร่วม ความรู้ความชำนาญเฉพาะ ทรัพยากรที่มีอยู่ที่สนับสนุนในการมีส่วนร่วมการปฏิบัติตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ ตลอดจนข้อจำกัดต่างๆ ของภาคีเครือข่ายที่มีต่อการมีส่วนร่วม

ข) การจัดประชุมเพื่อค้นหาอนาคต (Future Search Conference: FSC)

หลังจากทำการวิเคราะห์ภาคีเครือข่ายแล้ว ขั้นตอนต่อไปคือการจัดประชุมเพื่อค้นหาอนาคต เป็นการเก็บข้อมูลปฐมภูมิ เพื่อทราบถึงบริบทเกี่ยวกับการดำเนินงานตามแผนและนโยบายฯ ในระยะครึ่งแผนที่ครอบคลุมข้อจำกัดที่เป็นปัญหาอุปสรรค ปัจจัยความสำเร็จ ตลอดจนข้อเสนอแนะและแนวทางในการพัฒนาการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในแต่ละประเด็นตามกรอบระยะเวลาของหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้อง

การจัดประชุมเพื่อค้นหาอนาคตของการศึกษารั้งนี้ จัดขึ้นทั้งหมด 5 ครั้ง โดยคัดเลือกผู้เกี่ยวข้องที่มีความหลากหลายตั้งแต่ผู้บริหาร และผู้ปฏิบัติในหลากหลายหน่วยงานและองค์กร เพื่อให้ได้บริบทเกี่ยวกับการดำเนินงาน ตามนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่

เลวร้ายปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 – 2557 และมีหนังสือเชิญอย่างเป็นทางการ การประชุมทั้ง 5 ครั้งนี้มีผู้เข้าร่วมประชุมทั้งสิ้น จำนวน 76 ราย

ประโยชน์ของการจัดประชุมเพื่อค้นหาอนาคต ผลการประชุมเพื่อค้นหาอนาคตสามารถประเมินการปฏิบัติงานของภาคีเครือข่ายในระยะครึ่งแผนแรก (พ.ศ. 2552 – 2554) โดยสะท้อนข้อมูลของการดำเนินงานที่ผ่านมาและการดำเนินงานในปัจจุบัน ที่ครอบคลุมทั้งความคิดเห็นและการปฏิบัติเกี่ยวกับประเด็นทัศนคติ ความรู้ความเข้าใจ การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ ปัญหาอุปสรรค รวมทั้งสามารถเสนอแนะประเด็นการศึกษาเชิงลึก (Issue Identification for Pre-study) ในเรื่องสำคัญๆ และแนวทางในการพัฒนาการดำเนินงานที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของการดำเนินงานในระยะครึ่งหลังของแผน (พ.ศ. 2555 – 2557)

ค) การสัมภาษณ์ระดับลึก (In-depth Interview) เป็นวิธีการที่ใช้เพื่อให้ได้ข้อมูล มาอธิบายเพิ่มเติมในการวิเคราะห์ภาคีเครือข่าย และสนับสนุนข้อมูลเชิงปริมาณที่ได้จากการสำรวจข้อมูลปฐมภูมิ คณะที่ปรึกษาได้สัมภาษณ์ประชากรเป้าหมายหรือผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวนทั้งสิ้น 36 ราย

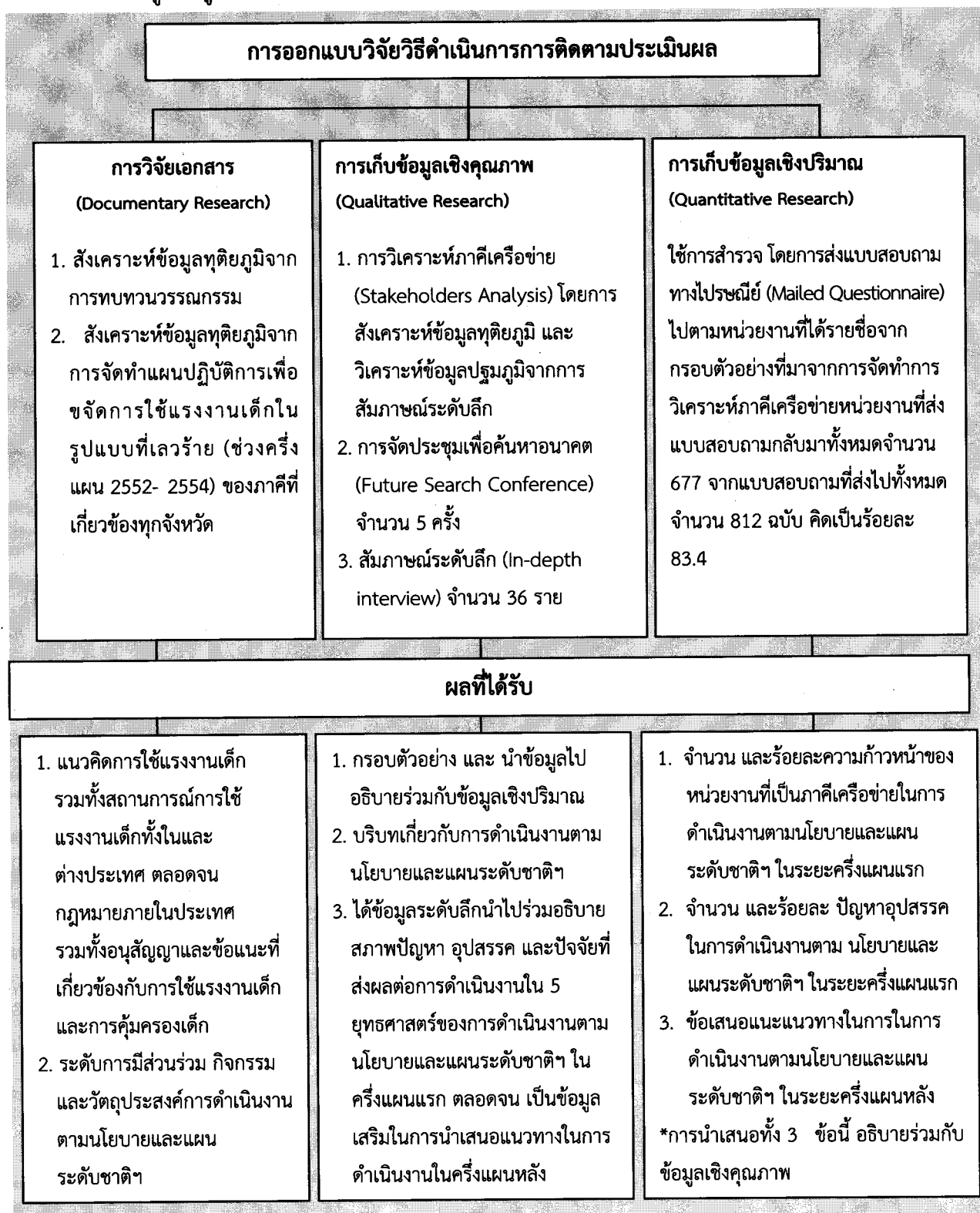
ประโยชน์ของการสนทนาระดับลึก ได้ข้อมูลที่ละเอียดอ่อน ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ระดับลึกที่ได้เพิ่มเติม สามารถนำมาใช้ในการสนับสนุนหรือโต้แย้งข้อมูลจากสถานการณ์ที่ได้จากการสำรวจ และนำมาอธิบายเพิ่มเติมให้เกิดความชัดเจนและสมบูรณ์มากยิ่งขึ้นในการวิเคราะห์ภาคีเครือข่าย

3.1.3 การศึกษาเชิงปริมาณ

เป็นการศึกษาติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ ของภาคีที่เกี่ยวข้องในระยะครึ่งแผนแรก (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 - พ.ศ. 2554) การติดตามประเมินผลครั้งนี้เป็นการสำรวจโดยคณะที่ปรึกษาจัดส่งแบบสอบถามกระจายไปยังหน่วยงานและองค์กรต่างๆ ที่ทำงานเกี่ยวข้องกับปัญหาการใช้แรงงานเด็กทั่วประเทศ โดยมีผู้ประสานงานระดับจังหวัดที่คณะที่ปรึกษาได้ติดต่อไว้คอยทำหน้าที่ติดตาม เพื่อให้บุคคลากรที่เกี่ยวข้องของหน่วยงานต่างๆ ดำเนินการตอบแบบสอบถามและจัดส่งกลับมาที่คณะที่ปรึกษา ทั้งนี้ คณะที่ปรึกษาคอยให้คำแนะนำผ่านทางโทรศัพท์ตามหมายเลขโทรศัพท์ที่ระบุไว้ในแบบสอบถาม เมื่อผู้ตอบแบบสอบถามไม่เข้าใจ หรือไม่สามารถตอบบางคำถาม ก็สามารถโทรศัพท์มาถามได้ตลอดช่วงเวลาในการเก็บข้อมูล การสำรวจโดยการส่งแบบสอบถามไปทั้งหมดจำนวน 812 ฉบับ และได้รับการตอบกลับจำนวน 677 ฉบับ หรือร้อยละ 83.4

ประโยชน์ที่ได้จากการสำรวจ สามารถตอบวัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้ทุกข้ออย่างน่าเชื่อถือได้ ตามหลักเกณฑ์ของกระบวนการวิจัย รวมทั้งสามารถให้ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ในการดำเนินการ ตามแผนและนโยบายในครึ่งหลังของแผนได้อย่างถูกต้องทิศทาง และมีประสิทธิภาพ

การออกแบบวิจัยในส่วนนี้ สรุปเป็นแผนภูมิวิธีดำเนินการติดตามประเมินผล การดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ปีงบประมาณ 2552 - 2554 ดังนี้ (ดูแผนภูมิ 3.1)



แผนภูมิ 3.1 การออกแบบวิจัยวิธีดำเนินการติดตามประเมินผล

3.2 กระบวนการเก็บข้อมูลปฐมภูมิ

3.2.1 การคัดเลือกผู้เข้าร่วมการวิจัย (Subject selection and allocation)

เนื่องจากการศึกษาครั้งนี้ใช้วิธีการวิจัยแบบผสมผสานระหว่างเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ จึงขอนำเสนอรายละเอียด จำแนกตามวิธีการวิจัย ดังนี้

3.2.1.1 การคัดเลือกผู้เข้าร่วมวิจัยในการศึกษาเชิงคุณภาพ

ก) การคัดเลือกผู้เข้าร่วมการวิจัยในการวิเคราะห์ภาคีเครือข่าย (Stakeholders Analysis)

วิธีการเลือกตัวอย่างของการวิเคราะห์ภาคีเครือข่ายนี้ ประกอบด้วย 2 ส่วน คือส่วนที่นำมาเป็นกรอบตัวอย่าง และส่วนที่เป็นการสัมภาษณ์ ซึ่งทั้ง 2 ส่วนนี้ไม่มีการคำนวณขนาดตัวอย่าง และใช้การสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive sampling) ในส่วนแรกนั้นเลือกหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายในทุกจังหวัดของประเทศ เพื่อนำมาใช้เป็นกรอบตัวอย่าง ในส่วนหลังใช้การเลือกตัวอย่างแบบเจาะจงเพื่อสัมภาษณ์ถึงการมีส่วนร่วมและปัญหาอุปสรรค ตลอดจนแนวทางแก้ไขในการปฏิบัติงานตามนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายในระยะครึ่งแผนแรก

ข) การคัดเลือกผู้เข้าร่วมการวิจัยในการประชุมเพื่อค้นหาอนาคต (Future Search Conference: FSC) เกณฑ์การคัดเลือกผู้เข้าร่วมการวิจัยในการประชุมแบบ FSC

- เป็นบุคคลระดับผู้บริหาร หรือผู้จัดทำแผน หรือผู้ปฏิบัติการที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับแผนแม่บทของหน่วยงานหรือองค์กรตามนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย พ.ศ. 2552 – 2557

- มีประสบการณ์ในการทำงานที่เกี่ยวข้องกับแผนแม่บทของหน่วยงานหรือองค์กรตามนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย พ.ศ. 2552 – 2557

การจัดประชุมแบบ FSC มีทั้งสิ้น 5 ครั้ง ได้ผู้เข้าร่วมประชุมทั้งสิ้น จำนวน 76 ราย ดังนี้

- กลุ่ม 1 กรุงเทพมหานคร และจังหวัดสมุทรสาคร จำนวน 12 ราย
- กลุ่ม 2 ภาคใต้ (จังหวัดสงขลา ปัตตานี และสตูล) จำนวน 23 ราย
- กลุ่ม 3 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (จังหวัดอุดรธานี และขอนแก่น) จำนวน 12 ราย
- กลุ่ม 4 ภาคเหนือ (จังหวัดตาก เชียงราย และเชียงใหม่) จำนวน 12 ราย
- กลุ่ม 5 ภาคกลาง (จังหวัดนนทบุรี นครปฐม และสมุทรสาคร) จำนวน 15 ราย

ค) การคัดเลือกผู้เข้าร่วมการวิจัยในการสัมภาษณ์ระดับลึก (In-depth Interview: IDI)

เกณฑ์การคัดเลือกพิจารณาจากบุคคลที่มีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับนโยบายและแผนระดับชาติฯ ทั้งในระดับผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับระดับนโยบาย และผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง

กับระดับปฏิบัติ การสัมภาษณ์ระดับลึกของการศึกษาครั้งนี้ ได้จำนวนตัวอย่างทั้งสิ้น 36 ราย โดยคัดเลือกจากหน่วยงานที่มีการปฏิบัติงานตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ โดยตรงดังต่อไปนี้

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จำนวน 8 ราย ได้แก่

- 1) บ้านพักเด็กและครอบครัว จังหวัดนครราชสีมา
- 2) บ้านพักเด็กและครอบครัว จังหวัดพะเยา
- 3) บ้านพักเด็กและครอบครัว จังหวัดลพบุรี
- 4) บ้านพักเด็กและครอบครัว จังหวัดสมุทรสงคราม
- 5) บ้านพักเด็กและครอบครัว จังหวัดนครราชสีมา
- 6) บ้านพักเด็กและครอบครัว จังหวัดสมุทรสาคร
- 7) กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กรุงเทพมหานคร
- 8) สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จังหวัดเชียงใหม่

กระทรวงศึกษาธิการ จำนวน 4 ราย ได้แก่

- 1) ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เขต 1 จังหวัดสุราษฎร์ธานี)
- 2) ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเขต 3 จังหวัดเชียงราย
- 3) ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเขต 4 จังหวัดอุบลราชธานี
- 4) ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมัธยมศึกษาเขต 9 จังหวัดสุพรรณบุรี

กระทรวงยุติธรรม จำนวน 8 ราย ได้แก่

- 1) สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดกระบี่
- 2) สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดกาญจนบุรี
- 3) สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดจันทบุรี
- 4) สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดนครปฐม
- 5) สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดกาฬสินธุ์
- 6) สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดกำแพงเพชร
- 7) สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดเชียงราย
- 8) สำนักงานอัยการสูงสุด

กระทรวงแรงงาน จำนวน 3 ราย ได้แก่

- 1) สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน จังหวัดเชียงใหม่
- 2) กรมการจัดหางาน กรุงเทพมหานคร จำนวน 2 ราย

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ จำนวน 2 ราย

- 1) กองบังคับการตำรวจภูธร จังหวัดมุกดาหาร
- 2) สำนักงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

หน่วยงานเอกชน จำนวน 8 ราย ได้แก่

- 1) มูลนิธิศุภนิมิต จังหวัดขอนแก่น
- 2) มูลนิธิศุภนิมิต จังหวัดระนอง
- 3) มูลนิธิ ไว.เอ็ม.ซี.เอ จังหวัดเชียงใหม่
- 4) สภาองค์การลูกจ้างแห่งประเทศไทย
- 5) สมาคมการประมงแห่งประเทศไทย จังหวัดระนอง
- 6) มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก
- 7) มูลนิธิคุ้มครองเด็ก
- 8) มูลนิธิเด็ก

สภาผู้แทนราษฎร จำนวน 2 ราย

- 1) กรรมการธิการแรงงาน สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- 2) กรรมการธิการพัฒนาสังคมเด็ก เยาวชน สตรี และผู้สูงอายุ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

3.2.1.2 การคัดเลือกผู้เข้าร่วมการวิจัยในการศึกษาเชิงปริมาณ

เกณฑ์การคัดเลือกผู้เข้าร่วมการวิจัย (Inclusion criteria)

- 1) เป็นบุคคลระดับผู้ปฏิบัติการ ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับแผนแม่บทของหน่วยงานหรือองค์กรภาครัฐ ตามนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย พ.ศ. 2552 – 2557 ของกระทรวงที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงแรงงาน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงเกษตร และกระทรวงยุติธรรม เป็นต้น
- 2) เป็นผู้แทนอื่นๆ จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภาครัฐ เช่น ผู้แทนจากกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎร กรรมการธิการของวุฒิสภา ผู้แทนจากกรุงเทพมหานคร สภากรุงเทพมหานคร สภาเขตกระทรวงการต่างประเทศ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นต้น
- 3) เป็นผู้แทนอื่นๆ จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภาคเอกชน เช่น ผู้แทนจากสมาคมประมง สมาคมก่อสร้าง สภาองค์การนายจ้าง สภาองค์การลูกจ้าง สมาคมสิ่งทอ สมาคมอาหารแช่เยือกแข็ง และสหภาพนายความ เป็นต้น
- 4) เป็นผู้แทนอื่นๆ จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภาคองค์กรพัฒนาเอกชนเช่น ผู้แทนจากมูลนิธิคุ้มครองเด็ก รักษ์ไทย มูลนิธิเพื่อนหญิง มูลนิธิศุภนิมิต เป็นต้น

บุคคลและผู้แทนทุกประเภทต้องมีประสบการณ์ในการทำงานที่เกี่ยวข้องกับแผนแม่บทของหน่วยงานหรือองค์กร ตามนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย พ.ศ. 2552 - 2557 และ/หรืองานที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองเด็ก

5) จำนวนตัวอย่างที่ได้ในการสำรวจครั้งนี้ ไม่มีการคำนวณกลุ่มตัวอย่างใช้จำนวนหน่วยงานทั้งหมดจากกระทรวงที่เกี่ยวข้องโดยตรงในการดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติ จำนวน 82 หน่วยงานจากทุกจังหวัดทั่วประเทศ และใช้วิธีการส่งแบบสอบถาม จำนวน 812 ฉบับ ไปยังบุคคลที่เจาะจงเกี่ยวข้องโดยตรงในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ได้รับการตอบกลับ จำนวน 677 ฉบับ คิดเป็นร้อยละ 83.4

3.2.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

1) เครื่องมือในการวิเคราะห์ภาคีเครือข่าย ใช้ตารางวิเคราะห์ภาคีเครือข่าย ตามตัวอย่างต่อไปนี้

ตารางวิเคราะห์ภาคีเครือข่าย (Stakeholders Analysis)

ชื่อหน่วยงาน
 กิจกรรมที่จะดำเนินการ.....
 วัน เดือน ปี

1. ชื่อบุคคล	2. ระดับการมีส่วนร่วม	3. วัตถุประสงค์ที่มีส่วนร่วม	4. บทบาทที่มีส่วนร่วม	5. ข้อจำกัด

คำจำกัดความ:

- **ชื่อบุคคลพร้อมหน่วยงาน** หมายถึง ชื่อบุคคลผู้ให้ข้อมูล พร้อมระบุชื่อหน่วยงาน/องค์กรที่สังกัด
- **ระดับการมีส่วนร่วม** หมายถึง ลักษณะการมีส่วนร่วมของหน่วยงาน/องค์กร เป็นการจัดทำนโยบายและแผนระดับชาติ หรือเป็นการดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์ หากเป็นหน่วยงาน/องค์กรที่เป็นผู้ดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์

โปรดระบุจำนวนแผนยุทธศาสตร์ที่นำไปดำเนินการได้สำเร็จ (ทั้ง 5 แผนยุทธศาสตร์ บางแผนยุทธศาสตร์ หรือไม่ได้ดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์)

- **วัตถุประสงค์ที่มีส่วนร่วม** หมายถึง เป้าหมายที่หน่วยงาน/องค์กรคาดหวังจากการเข้าร่วมจัดทำนโยบายและแผนระดับชาติ หรือการดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์
- **ศักยภาพและบทบาทที่มีส่วนร่วม** หมายถึง กิจกรรม ผลผลิต หรือผลลัพธ์หลักที่เกิดจากการเข้าร่วมจัดทำนโยบายและแผนระดับชาติ หรือการดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน/องค์กร มีความสอดคล้องกับเป้าหมายที่คาดหวังไว้หรือไม่
- **ข้อจำกัด** หมายถึง ปัญหาหรืออุปสรรคที่ก่อให้เกิดความล่าช้า หรือทำให้การจัดทำนโยบายและแผนระดับชาติ หรือการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ไม่เป็นผลสำเร็จ

2) **เครื่องมือในการจัดประชุมเพื่อค้นหอนาคต** ใช้แนวคำถามในการนำเสนอแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และใช้วิธีการ AAR (After Action Review) ซึ่งเป็นวิธีการที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการนำประสบการณ์ในการปฏิบัติของแต่ละคนมาแลกเปลี่ยนกันว่า สิ่งที่ตนปฏิบัติมานั้นแบ่งเป็น 3 เกณฑ์ คือ ได้ผลไม่เป็นไปตามที่ตั้งเป้าหมาย ได้ผลตามที่ตั้งเป้าหมาย และได้ผลเกินกว่าที่ตั้งเป้าหมาย โดยผลแต่ละเกณฑ์ ผู้นำการสนทนาจะต้องถามถึงเหตุผลที่มีการสนับสนุน และที่เป็นปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน และในอนาคต ควรมีแนวทางในการปฏิบัติอย่างไร ปฏิบัติโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใด ผลที่ได้จากการปฏิบัตินั้นมีประเด็นของโอกาสที่ควรพัฒนาอย่างไร และมีจุดเด่นของการส่งเสริมสนับสนุนอย่างไร เป็นต้น

3) **เครื่องมือที่ใช้ในการสัมภาษณ์ระดับลึก** ใช้แนวคำถามที่ปรับจากแนวคำถามในการประชุมเพื่อค้นหอนาคต (ดูภาคผนวก ก.)

4) **เครื่องมือที่ใช้ในการสำรวจ** ได้แก่ แบบสอบถาม (Structured Questionnaire) จำนวน 1 ชุด เป็นแบบสอบถามที่พัฒนาและปรับปรุงข้อคำถามบางข้อที่ได้ประเด็นจากการประชุมเพื่อค้นหอนาคต และจากการสัมภาษณ์ระดับลึก ซึ่งแบบสอบถามนี้ได้ผ่านการพิจารณาจากการประชุมโดยผู้ทรงคุณวุฒิที่หลากหลาย อาทิ นักวิชาการ ผู้ปฏิบัติงานในระดับนโยบาย ผู้ปฏิบัติงานในระดับปฏิบัติการ และผู้เกี่ยวข้องกับการรณรงค์นโยบายและแผนระดับชาติฯ ก่อนนำไปใช้จริง (ดูภาคผนวก ข.)

3.2.3 ขั้นตอนการเก็บข้อมูล

1) ขั้นตอนการเก็บข้อมูลการวิเคราะห์ภาคีเครือข่าย (Stakeholders Analysis)

คณะวิจัยใช้การติดต่อประสานงานในกลุ่มภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง ตามรายชื่อบุคคล กลุ่มบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จากผลลัพธ์ของตารางวิเคราะห์ภาคีเครือข่ายที่แสดงชื่อบุคคล หน่วยงานที่จัดลำดับความสำคัญไว้แล้วพร้อมด้วยผลระหว่างการพัฒนาที่ภาคีเครือข่ายนั้นได้รับทั้งในทางสนับสนุนและข้อจำกัด ไม่ว่าจะเป็นทั้งทางตรงและทางอ้อม เพื่อใช้เป็นพื้นฐานข้อมูล และลำดับความสำคัญของภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานในครั้งแผนแรก

2) ขั้นตอนการเก็บข้อมูลการจัดประชุมเพื่อค้นหาอนาคต (Future Search Conference)

คณะวิจัยส่งหนังสือเชิญที่ลงนามโดยผู้อำนวยการสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล เพื่อเชิญผู้แทนที่เป็นบุคคลหรือกลุ่มบุคคลตามรายชื่อในตารางวิเคราะห์ภาคีเครือข่าย รวม 5 ครั้ง มีผู้เข้าร่วมประชุมทั้ง 5 ครั้ง รวมทั้งสิ้นจำนวน 76 ราย โดยคณะวิจัยมีการแบ่งกลุ่มผู้เข้าร่วมประชุมแต่ละครั้งออกเป็น 2 กลุ่มได้แก่ กลุ่มที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับนโยบาย และกลุ่มที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติในการประชุมแต่ละกลุ่ม มีผู้นำกลุ่มเพื่อทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยการความสะดวกในการพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและประสบการณ์ ตามแนวคำถามและมินิวิจัยผู้ช่วยทำการจัด/สรุปเรื่องราวหรือเหตุการณ์ต่างๆ ที่ได้จากการแลกเปลี่ยนในที่ประชุมเพื่อค้นหาอนาคต

สำหรับรายละเอียด รูปแบบ และวิธีการการจัดประชุมครั้งนี้ ประกอบด้วยขั้นตอนดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1 การเลือกหน่วยงานและการเชิญบุคลากรตัวอย่าง

การดำเนินการคัดเลือกหน่วยงานสำหรับการจัดประชุมเพื่อค้นหาอนาคต เลือกจากกรอบรายชื่อหน่วยงานหรือองค์กรที่เป็นภาคีเกี่ยวข้องกับแรงงานเด็ก ตามนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย พ.ศ. 2552 – 2557 ทั้งหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานส่วนท้องถิ่น องค์กรภาคเอกชน และองค์กรพัฒนาเอกชน เป็นต้น ซึ่งทีมวิจัยได้ทำการรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานและองค์กรที่เป็นภาคีเครือข่ายที่ระบุในเอกสาร “นโยบายและแผนระดับชาติเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ปิงบประมาณ พ.ศ. 2552 – พ.ศ. 2557 (สำนักคุ้มครองแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, มิถุนายน 2552)

เมื่อได้กรอบรายชื่อฯ แล้ว คณะที่ปรึกษาได้เชิญจังหวัดนำร่องในการนำนโยบายและแผนระดับชาติฯ นี้มาปฏิบัติ จังหวัดนำร่องทั้งหมด มี 6 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดสมุทรสาคร (ภาคกลาง) จังหวัดตาก และเชียงราย (ภาคเหนือ) จังหวัดอุดรธานี (ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ) จังหวัดสงขลา และปัตตานี (ภาคใต้) นอกจากนี้ยังได้ทำการคัดเลือกจังหวัดอื่นๆ ที่ไม่ใช่จังหวัดนำร่อง เพื่อเปรียบเทียบการปฏิบัติงานตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ โดยใช้เกณฑ์การคัดเลือกจังหวัดอื่นๆ คือเป็นจังหวัดที่อยู่ในพื้นที่ติดต่อกับจังหวัดนำร่อง ภาคละ 1 จังหวัด รวมเป็น 4 จังหวัด ได้แก่ กรุงเทพมหานคร (ภาคกลาง) จังหวัดเชียงใหม่ (ภาคเหนือ) จังหวัดขอนแก่น (ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ) และ จังหวัดสตูล (ภาคใต้)

หลังจากได้รายชื่อจังหวัดทั้งหมดแล้ว คณะที่ปรึกษาได้ประสานไปยังหน่วยงานต่างๆ และจัดทำหนังสือจากมหาวิทยาลัยมหิดลเชิญบุคลากรทั้งบุคลากรที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานที่เป็นภาคีเครือข่ายนั้นๆ ให้มาร่วมในการประชุมเพื่อค้นหาอนาคตของการศึกษาครั้งนี้

ขั้นตอนที่ 2 การจัดประชุม FSC

การจัดประชุม ประกอบด้วยรูปแบบการจัดประชุม บุคลากร และอุปกรณ์ในการจัดประชุม ดังนี้

รูปแบบการจัดประชุม เมื่อผู้เข้าร่วมประชุมมาพร้อมกันแล้ว ประธานในการจัดประชุมทำความเข้าใจในข้อตกลงเบื้องต้น ซึ่งถือว่าทุกความเห็นและทุกความคิดมีคุณค่าต่อการทำให้การประชุมประสบความสำเร็จขอให้ทุกคนแสดงความคิดเห็น หลังจากนั้นมีการแบ่งโต๊ะทำงานเป็นกลุ่มย่อย จำนวน 2 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มผู้เข้าร่วมประชุมที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับระดับนโยบาย และกลุ่มที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับระดับปฏิบัติ กลุ่มละประมาณ 5 – 9 คน

ในการสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ใช้วิธีการ AAR (After Action Review) ซึ่งเป็นวิธีการที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการนำประสบการณ์ในการปฏิบัติของแต่ละคนมาแลกเปลี่ยนกันว่า สิ่งที่ดีในปฏิบัตินั้นแบ่งเป็น 3 เกณฑ์คือ ได้ผลไม่เป็นไปตามที่ตั้งเป้าหมาย ได้ผลตามที่ตั้งเป้าหมาย และได้ผลเกินกว่าที่ตั้งเป้าหมาย โดยผลแต่ละเกณฑ์ ผู้นำการสนทนาจะต้องถามถึงเหตุผลที่มีการสนับสนุน และที่เป็นปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานและในอนาคต ควรมีแนวทางในการปฏิบัติอย่างไร ปฏิบัติโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใด ผลที่ได้จากการปฏิบัตินั้นมีประเด็นของโอกาสที่ควรพัฒนาอย่างไร และมีจุดเด่นของการส่งเสริมสนับสนุนอย่างไร เป็นต้น

บุคลากรในแต่ละกลุ่ม ประกอบด้วยบุคลากร ได้แก่ ผู้ดำเนินการอภิปรายกลุ่ม มีบทบาทหน้าที่ควบคุมดูแลให้ผู้เข้าร่วมประชุมพูดคุยแสดงความคิดเห็นได้อย่างอิสระ ควบคุมเวลาให้การอภิปรายอยู่ภายใต้กรอบเวลาที่กำหนด ผู้ดำเนินการจดบันทึก ในการประชุมครั้งนี้ มีนักวิจัยและผู้ช่วยนักวิจัยประจำโครงการเป็นผู้สรุปย่อเนื้อหาการพูดคุยให้กระชับและชัดเจน และบันทึกเรื่องทั้งหมดลงในคอมพิวเตอร์วางตั้ง

อุปกรณ์ประจำกลุ่ม ได้แก่ เครื่องบันทึกเสียง คอมพิวเตอร์วางตั้ง และแนวคำถามในการประชุม

ขั้นตอนที่ 3 การวิเคราะห์สรุปผลเบื้องต้นการจัดประชุม

หลังจากเสร็จสิ้นการประชุมทุกครั้ง คณะวิจัยทั้งหมดดำเนินการประชุมเพื่อสรุปสาระสำคัญที่ได้จากการประชุมทันที โดยจัดเตรียมตารางการวิเคราะห์เนื้อหา เพื่อบันทึกผลการประชุมกลุ่มย่อย และเนื้อหาการประชุมที่ได้จากการจดบันทึก เพื่อนำมาวิเคราะห์ผลเบื้องต้น ส่วนเนื้อหาการพูดคุยทั้งหมดที่ได้บันทึกไว้ในเครื่องบันทึกเสียง จะมีการถอดเนื้อหาทั้งหมดจัดทำเป็นสคริปต์ เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการวิเคราะห์เนื้อหาโดยละเอียดต่อไป

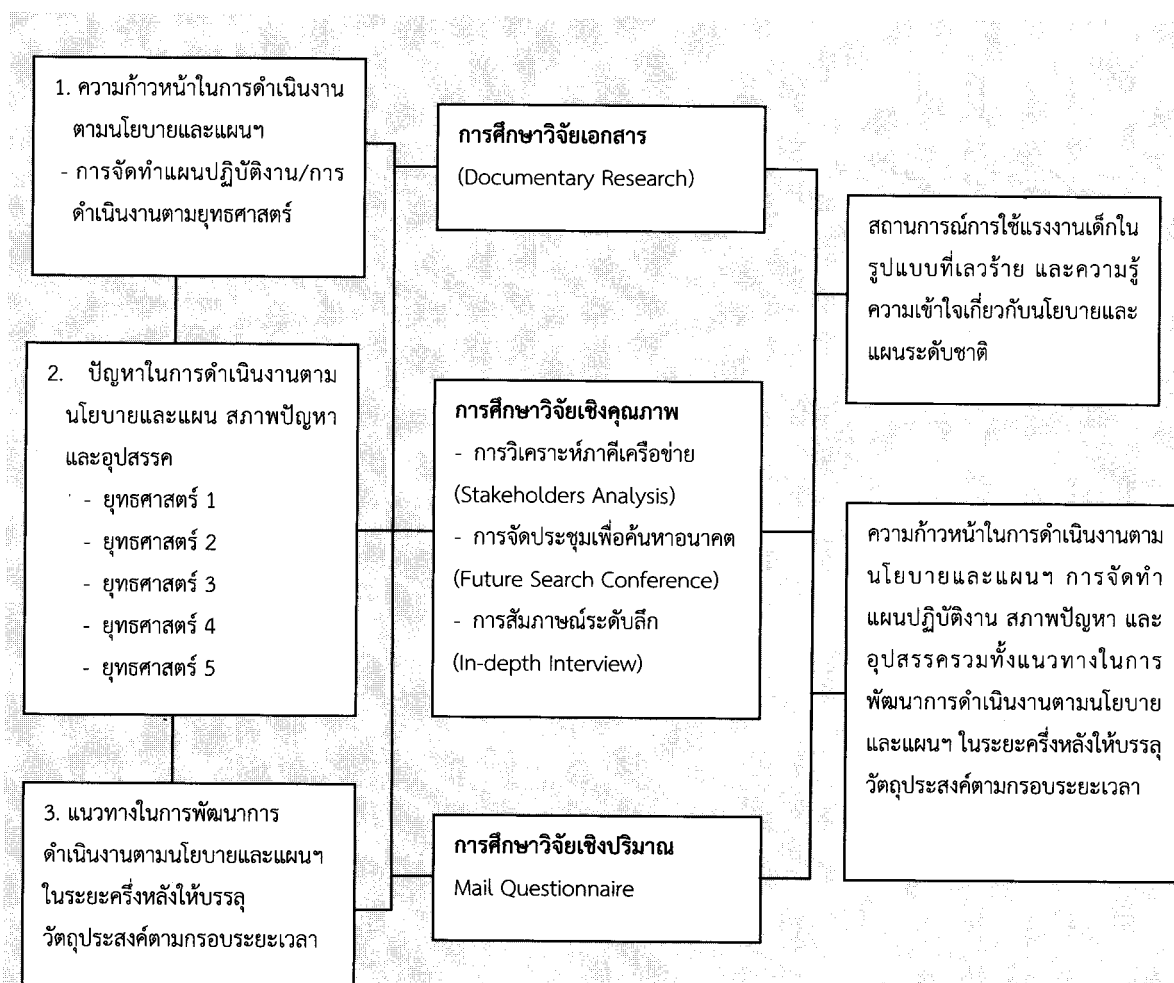
3) ขั้นตอนการเก็บข้อมูลการสัมภาษณ์ระดับลึก (In-depth Interview)

การสัมภาษณ์ระดับลึก คณะวิจัยมีขั้นตอนการเลือกผู้ให้ข้อมูลจากกลุ่มผู้เข้าร่วมประชุม เพื่อค้นหาอนาคต รวมทั้งจากการนัดหมายตามขั้นตอนต่างๆ เพื่อทำการสัมภาษณ์ตามวัน เวลา และ สถานที่ที่กำหนด และจากการสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์

4) ขั้นตอนการเก็บข้อมูลการสำรวจ

คณะวิจัยทำหนังสือจากผู้อำนวยการสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล พร้อมทั้งแนบเอกสารชี้แจงการเข้าร่วมวิจัย หนังสือรับรองจากคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในคน มหาวิทยาลัยมหิดล ไปที่หัวหน้าหรือผู้นำหน่วยงานองค์กร เพื่อขออนุญาตส่งแบบสอบถามรวมถึงเอกสารชี้แจงและเอกสารรับรองฯ ดังกล่าว กระจายไปถึงประชากรตัวอย่างที่สุ่มได้ข้างต้นที่ระบุไว้ในตารางการวิเคราะห์ภาคีเครือข่าย เพื่อให้ประชากรตัวอย่างกรอกแบบสอบถาม และส่งคืนกลับมาอยู่ที่อยู่ของคณะที่ปรึกษาตามที่ระบุในซองจดหมายที่เตรียมให้ใส่แบบสอบถามที่กรอกเรียบร้อยแล้ว ต้องการส่งคืนกลับมา

3.3.4 กรอบการติดตามประเมินผล



แผนภูมิที่ 3.2 กรอบแนวคิดในการติดตามประเมินผล

3.3 การวัดผล/การวิเคราะห์ผลการวิจัย (Outcome measurement/ Data Analysis)

3.3.1 การวิจัยเอกสาร ใช้วิธีการสังเคราะห์ข้อมูลทุติยภูมิจากการทบทวนทฤษฎี รายงานวิจัย บทความที่มีความสำคัญและเกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัยครั้งนี้

3.3.2 การศึกษาเชิงคุณภาพ ใช้การวิเคราะห์เนื้อหา ในแต่ละเทคนิคการเก็บข้อมูลดังต่อไปนี้

3.3.2.1 การวิเคราะห์ภาคีเครือข่าย ทำให้สามารถระบุสิ่งต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการติดตามประเมินผลฯ อาทิ

- 1) ภาคีเครือข่ายได้รับความสนับสนุนหรือปัญหาอุปสรรคจากแผนการดำเนินงานตามแผนและนโยบายฯ น้อย่างไร
- 2) ภาคีเครือข่ายประเมินและมีความคิดเห็นต่อการดำเนินงานตามแผนและนโยบายฯ น้อย่างไร
- 3) ทรัพยากร ความเชี่ยวชาญของบุคลากร และศักยภาพของหน่วยงานของภาคีเครือข่ายสนับสนุนและมีข้อจำกัดในการดำเนินงานตามแผนและนโยบายฯ น้อย่างไร
- 4) ความสัมพันธ์ของภาคีเครือข่ายที่มีต่อการดำเนินงานตามแผนและนโยบายฯ นี้เป็นไปอย่างไร
- 5) ผลกระทบที่เกิดจากการดำเนินงานตามแผนและนโยบายฯ นี้ที่มีต่อภาคีเครือข่ายเป็นอย่างไร

3.3.2.2 การประชุมเพื่อค้นหาอนาคต ได้ข้อมูลเกี่ยวกับบริบท และความสัมพันธ์ต่างๆ ของสถานการณ์ที่เกิดขึ้นไปแล้ว กำลังดำเนินการอยู่ และเหตุการณ์ที่คาดว่าจะมีแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

3.3.2.3 การสัมภาษณ์ระดับลึก ได้ข้อมูลที่น่าสนใจและโต้แย้งบริบทที่ต้องการอธิบายให้ลึกซึ้งมากยิ่งขึ้น

3.3.3 การสำรวจใช้การวิเคราะห์ด้วยโปรแกรมสำเร็จรูป SPSS เพื่อหาค่าสถิติ ได้แก่ ความถี่ ร้อยละ ในการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ โดยใช้ค่าสถิติ ความถี่ และร้อยละ เพื่อตอบวัตถุประสงค์การศึกษาเชิงปริมาณ ดังนี้

- 1) ความก้าวหน้าในการดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ ของภาคีที่เกี่ยวข้องระยะครึ่งแผน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 - พ.ศ. 2554

2) ปัญหาอุปสรรค ปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดปัญหาอุปสรรคต่อการดำเนินงานตามมาตรการและยุทธศาสตร์ ของนโยบายและแผนระดับชาติฯ ในระยะครึ่งแผน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 - พ.ศ. 2554 ของภาคที่เกี่ยวข้อง

3) แนวทางในการพัฒนาการดำเนินงานตามแผนนโยบายและแผนระดับชาติฯ ในระยะครึ่งหลังของนโยบายและแผนระดับชาติฯ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 - พ.ศ. 2557

3.4 ข้อพิจารณาด้านจริยธรรมการวิจัยในคน (Ethical Consideration)

คณะวิจัย จะดำเนินการวิจัยตามที่ระบุไว้ในโครงการวิจัยฉบับที่ได้รับการรับรองจากคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในคนของมหาวิทยาลัยมหิดล และจะขอความยินยอมจากผู้เข้าร่วมการวิจัยอย่างถูกต้องตามหลักจริยธรรมการวิจัยในคนดังที่ได้ระบุไว้ในแบบเสนอโครงการวิจัย และจะให้ความเคารพในสิทธิ และคำนึงถึงสวัสดิภาพของผู้เข้าร่วมการวิจัยอย่างเคร่งครัด หากเกิดกรณีที่ผู้เข้าร่วมวิจัย ปฏิเสธในการให้สัมภาษณ์ ผู้วิจัยและคณะจะไม่บังคับหรือฝืนใจ หรือกรณีขณะให้สัมภาษณ์ ผู้เข้าร่วมวิจัย ต้องการยุติการสนทนา ผู้วิจัยและคณะจะทำการยุติการสนทนาและยกเลิกการสนทนาทันที

บทที่ 4

ผลการติดตามประเมินความก้าวหน้าการดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ เพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายในระยะครึ่งแผนแรก (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 – 2554)

บทนี้ นำเสนอผลการติดตามประเมินผลความก้าวหน้าและปัญหาอุปสรรค ตลอดจนนำเสนอแนวทางในการพัฒนาการดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ในระยะครึ่งแผนหลัง (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 – 2557)

การนำเสนอผลการติดตามประเมินผลในบทนี้ ประกอบด้วย 3 ตอน คือตอนที่ 1 ผลการวิเคราะห์ภาคีเครือข่าย ตอนที่ 2 ผลการจัดประชุมเพื่อค้นหาอนาคต และตอนที่ 3 ผลการสำรวจ โดยผลการสำรวจนี้ได้้นำข้อมูลจากการสัมภาษณ์ระดับลึก และการวิเคราะห์ภาคีเครือข่าย ตลอดจน การจัดประชุมเพื่อค้นหาอนาคต มาร่วมอธิบายเป็นเหตุผลสนับสนุนเพิ่มเติมผลที่ได้จากการสำรวจ เพื่อความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น รายละเอียดผลการติดตามประเมินผลความก้าวหน้าในการดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ มีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

4.1 ผลการวิเคราะห์ภาคีเครือข่าย

การวิเคราะห์ภาคีเครือข่ายเป็นการนำเสนอผลเบื้องต้น เพื่อแสดงระดับการมีส่วนร่วมในการจัดทำแผนงานและการดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ ของภาคีเครือข่ายต่างๆ โดยจำแนกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ 1 คือรายงานผลการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย (ช่วงระยะเวลาครึ่งแผน 2552 – 2554) ระดับจังหวัด และส่วนที่ 2 คือรายงานผลการสัมภาษณ์ระดับลึกบุคลากรที่ดำเนินการตามแผนปฏิบัติการฯ เกี่ยวกับปัญหา อุปสรรค และแนวทางในการดำเนินงานต่อไป ดังรายละเอียด ต่อไปนี้

4.1.1 ส่วนที่ 1 เป็นรายงานผลการจัดทำแผนและการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ ของภาคีเครือข่าย ตามยุทธศาสตร์ทั้ง 5 ของนโยบายและแผนระดับชาติฯ ดังกล่าว ข้อมูลชุดข้อมูลที่นำมาใช้ในการสังเคราะห์คือ รายงานแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย (ช่วงระยะเวลาครึ่งแผน 2552 – 2554) ดำเนินการโดยสำนักคุ้มครองแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน เมื่อเดือนเมษายน 2554 ซึ่งดำเนินการใน 75

จังหวัดทั่วประเทศ (ไม่รวมกรุงเทพมหานคร) ซึ่งผลจากการสอบถามบุคลากรที่เกี่ยวข้องในการติดตามแผนปฏิบัติการจากทุกจังหวัด ได้ข้อมูลว่าทุกจังหวัดมีการจัดทำแผนปฏิบัติการ อย่างไรก็ตาม เมื่อจำแนกรายงานผลการจัดทำและการดำเนินการเป็นรายภาคตามที่จังหวัดต่างๆ ได้มีการส่งแผนรายงานดังกล่าว รายละเอียดดังต่อไปนี้

ภาคกลาง มีจำนวนทั้งสิ้น 25 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดสมุทรสาคร นครปฐม สมุทรปราการ สมุทรสงคราม นนทบุรี ปทุมธานี ฉะเชิงเทรา ชลบุรี ระยอง จันทบุรี ตราด ปราจีนบุรี สระแก้ว นครนายก สระบุรี อุทัยฯ อ่างทอง สิงห์บุรี ชัยนาท ลพบุรี สุพรรณบุรี กาญจนบุรี ราชบุรี เพชรบุรี และประจวบคีรีขันธ์ ผลจากรายงานแผนการปฏิบัติการฯ พบว่า มีจังหวัดที่ส่งรายงานระบุว่ามีการจัดทำแผนปฏิบัติการทั้งสิ้น จำนวน 23 จังหวัด จาก 25 จังหวัด คิดเป็นร้อยละ 92.0

ภาคเหนือ มีจำนวนทั้งสิ้น 17 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดเชียงราย ตาก เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน พะเยาแพร่ น่าน ลำปาง ลำพูน อุตรดิตถ์ พิษณุโลก เพชรบูรณ์ สุโขทัย กำแพงเพชร พิจิตร นครสวรรค์ และอุทัยธานี ผลจากรายงานแผนการปฏิบัติการฯ พบว่า มีจังหวัดที่ส่งรายงานระบุว่ามีการจัดทำแผนปฏิบัติการทั้งสิ้น จำนวน 12 จังหวัด จาก 17 จังหวัด คิดเป็นร้อยละ 70.6

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีจำนวนทั้งสิ้น 19 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดอุดรธานี หนองคาย นครราชสีมา ชัยภูมิ ขอนแก่น เลย สกลนคร นครพนม หนองบัวลำภู กาฬสินธุ์ มหาสารคาม ร้อยเอ็ด บุรีรัมย์ มุกดาหาร สุรินทร์ ศรีสะเกษ อุบลราชธานี อำนาจเจริญ และยโสธร ผลจากรายงานแผนการปฏิบัติการฯ พบว่า มีจังหวัดที่ส่งรายงานระบุว่ามีการจัดทำแผนปฏิบัติการทั้งสิ้น จำนวน 17 จังหวัด จาก 19 จังหวัด คิดเป็นร้อยละ 89.5

ภาคใต้ มีจำนวนทั้งสิ้น 14 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดสงขลา ปัตตานี ชุมพร ระนอง พังงา ภูเก็ต กระบี่ ตรัง สตูล สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช พัทลุง ยะลา และนราธิวาส ผลจากรายงานแผนการปฏิบัติการฯ พบว่า มีจังหวัดที่ส่งรายงานระบุว่ามีการจัดทำแผนปฏิบัติการทั้งสิ้น จำนวน 13 จังหวัด จาก 14 จังหวัด คิดเป็นร้อยละ 92.9

สรุปผลรายงานการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย (ช่วงระยะเวลาครึ่งแผน 2552 – 2554) มีจำนวนจังหวัดที่ส่งรายงานระบุว่ามีการจัดทำ และดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการ รวมทั้งสิ้น 65 จังหวัด จาก 75 จังหวัด คิดเป็นร้อยละ 86.7

สำหรับรายงานการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ทั้ง 5 ยุทธศาสตร์ของนโยบายและแผนระดับชาติฯ ตามรายละเอียดในตาราง 4.1.1 ซึ่งสังเคราะห์จากรายละเอียดการรายงานกิจกรรมตามแผนปฏิบัติการฯ พบว่า

ยุทธศาสตร์ 1 คือ ยุทธศาสตร์การป้องกันการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายมีหน่วยงานในทุกภาค รายงานว่าได้ดำเนินงานตามยุทธศาสตร์นี้มากที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคใต้ จังหวัดที่รายงานทุกจังหวัดมีการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ 1 ในทุกมาตรการ ตัวอย่างเช่น มาตรการ 1.1 คือ การรณรงค์และสร้างความตระหนักรู้ มาตรการนี้เน้นการให้ความรู้และเสริมสร้างเจตคติที่ถูกต้องแก่พ่อแม่ผู้ปกครอง ครู ครอบครัว ชุมชน บุคลากรที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนตัวเด็กเองเกี่ยวกับลักษณะแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย และวิธีป้องกันมิให้เด็กต้องอยู่ในสภาพดังกล่าว

ยุทธศาสตร์ 2 คือ ยุทธศาสตร์การช่วยเหลือและคุ้มครองแรงงานเด็กจากการทำงานในรูปแบบที่เลวร้าย มีหน่วยงานในทุกภาครายงานว่าได้ดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ 2 นี้มากที่สุด เช่นเดียวกับยุทธศาสตร์ 1

ยุทธศาสตร์ 3 คือ ยุทธศาสตร์การพัฒนาและบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งผลจากการวิเคราะห์ภาคีเครือข่ายครั้งนี้ พบจากแผนปฏิบัติการของจังหวัดที่รายงานมาเป็นจำนวนมากว่า ได้มีการดำเนินงานเกี่ยวกับการพัฒนาและบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพค่อนข้างน้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมาตรการ 3.3 ที่เป็นการดำเนินการเกี่ยวข้องกับการศึกษา วิเคราะห์ วิจัย สภาพการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย เพื่อนำมาพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายนั้น ปรากฏว่ามีรายงานการปฏิบัติเป็นจำนวนน้อยมากในทุกภาค

ยุทธศาสตร์ 4 คือ ยุทธศาสตร์การพัฒนาองค์ความรู้และสร้างเสริมศักยภาพของบุคลากรเป็นไปในทำนองเดียวกันกับยุทธศาสตร์ 3 กล่าวคือ ผลจากการวิเคราะห์ภาคีเครือข่ายครั้งนี้ พบจากแผนปฏิบัติการของจังหวัดที่รายงานมาเป็นจำนวนมากว่า ได้มีการดำเนินงานตามมาตรการของยุทธศาสตร์เป็นจำนวนน้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมาตรการ 4.4 ที่ระบุว่าให้มีการเผยแพร่และขยายผลงานวิจัยและองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องแก่สาธารณชน

ยุทธศาสตร์ 5 คือ ยุทธศาสตร์พัฒนากลไกและระบบการบริหารจัดการ เป็นไปในทำนองเดียวกันกับยุทธศาสตร์ 3 และ 4 เช่นกัน กล่าวคือผลจากการวิเคราะห์ภาคีเครือข่ายครั้งนี้ในมาตรการ 5.4 ได้แก่ การบริหารจัดการนั้น ปรากฏว่ามีจังหวัดน้อยมากในทุกภาคที่รายงานว่าได้มีการปฏิบัติตามมาตรการนี้

ตาราง 4.1.1 ระดับการมีส่วนร่วมในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ของนโยบายและแผนระดับชาติฯ

ภาค	ยุทธศาสตร์ 1						ยุทธศาสตร์ 2						ยุทธศาสตร์ 3						ยุทธศาสตร์ 4						ยุทธศาสตร์ 5					
	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6	2.1	2.2	2.3	2.4	3.1	3.2	3.3	4.1	4.2	4.3	4.4	4.5	4.6	4.7	4.8	5.1	5.2	5.3	5.4	5.5				
กลาง	23	21	19	20	16	13	15	14	11	11	7	14	6	7	4	3	2	9	11	2	3	2	10	9	7	11				
เหนือ	12	8	8	7	6	5	6	6	2	4	8	6	1	4	3	2	0	3	3	1	1	4	6	4	0	2				
ตะวันออก	16	16	17	13	12	15	13	10	6	4	9	10	4	5	4	4	3	6	7	6	2	4	13	9	4	6				
เฉียงเหนือ																														
ใต้	13	13	13	13	13	8	8	7	6	8	7	9	2	2	7	4	3	6	6	1	3	4	10	5	3	6				

ที่มา: รายงานแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย (ช่วงระยะเวลาครึ่งแผน 2552-2554) สำนักคุ้มครองแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เมษายน 2554

4.1.2 ส่วนที่ 2 ความก้าวหน้าในการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการฯ

ผลการรายงานส่วนนี้ วิเคราะห์จากข้อมูลปฐมภูมิที่ได้จากการสัมภาษณ์ระดับลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ของการศึกษาครั้งนี้ สำหรับการคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญและแหล่งของผู้ให้ข้อมูลสำคัญนั้น ใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจงตามเกณฑ์การคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่ระบุไว้ในบทที่ 3 นอกเหนือจากแสดงความก้าวหน้าในการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการฯ ของจังหวัดแล้ว ยังสามารถนำข้อมูลของการสัมภาษณ์ระดับลึกและการวิเคราะห์ภาคีเครือข่ายไปอธิบายร่วมกับผลการศึกษาเชิงปริมาณอีกด้วย

การสัมภาษณ์ระดับลึกครั้งนี้ได้จำนวนผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้งสิ้น 36 ราย (ดูรายละเอียดในบทที่ 3) ประเด็นในการสัมภาษณ์เน้นไปที่ลักษณะการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน และปัญหาหรืออุปสรรคและการแก้ไขในการปฏิบัติงานตามนโยบาย และแผนระดับชาติในครึ่งแผนแรก ดังรายละเอียดต่อไปนี้

4.1.2.1 ภาคีเครือข่ายจากหน่วยงานในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.)

ก) ลักษณะการมีส่วนร่วม

บ้านพักเด็กและครอบครัวในภูมิภาคทุกแห่งเป็นสถานที่แรกรับเด็กโดยตรง แต่ละบ้านจะต้องจัดทำแผนปฎิบัติการของตนเองเนื่องจากมีความยากลำบากในการปฏิบัติของแต่ละพื้นที่แตกต่างกัน โดยมีวัตถุประสงค์เดียวกันคือ ให้เด็กมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น สามารถกลับสู่ครอบครัวและชุมชนได้ กลุ่มเป้าหมายจะเป็นเด็กตั้งแต่ระดับประถมปลาย จนถึงระดับมัธยมศึกษา ส่วนใหญ่แบ่งการทำงานออกเป็น 2 ส่วน

ส่วนที่ 1 มาตรการป้องกัน มีวัตถุประสงค์ในการป้องกันไม่ให้เกิดถูกละเมิด เด็กที่เข้ามาในบ้านพักเด็กช่วงเวลาหนึ่ง (ไม่เกิน 3 เดือน) จัดให้มีการให้ความรู้กับเด็กและผู้ปกครองในเรื่องการส่งเสริมสัมพันธภาพในครอบครัว การสอนเลี้ยงดูเด็ก สร้างความรู้สึกให้เด็กเห็นคุณค่าในตัวเอง รู้จักปฏิเสธในส่วนของเด็กและเยาวชนทั่วไป บ้านพักเด็กจะทำงานร่วมกับสำนักป้องกันการค้ามนุษย์ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) โรงพยาบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และครูเป็นแบบสหวิชาชีพ โดยการไปให้ความรู้กับเด็กที่โรงเรียนมัธยมเรื่องการถูกล่อลวง สิทธิเด็กตามพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กเรื่องความรุนแรงในครอบครัว การล่วงละเมิดทางเพศ การค้ามนุษย์ ให้รู้ถึงภัยในปัจจุบันและการระมัดระวังตัว

ส่วนที่ 2 มาตรการแก้ไข มีวัตถุประสงค์เพื่อเตรียมความพร้อมให้เด็กกลับสู่ครอบครัว เริ่มจากตัวเด็กจะถูกนำไปประเมินด้านจิตใจโดยนักจิตวิทยา ด้านสังคมโดยนักสังคมสงเคราะห์ หากพบว่าเด็กมีปัญหาจะส่งไปพบแพทย์ ขั้นตอนต่อมาทำการสืบหาครอบครัวของเด็กเพื่อให้ผู้ปกครองมาเข้าอบรมพร้อมเด็ก เน้นการทำกิจกรรมร่วมกันเพื่อประเมินสัมพันธภาพในครอบครัว หลังจากนั้นนำเด็กทดลองกลับไปอยู่กับครอบครัวเป็นระยะๆ หากเด็กไม่สามารถกลับไปอยู่กับครอบครัวได้ ก็จะส่งต่อไปกับสถานสงเคราะห์ตามความเหมาะสม หลังจากกลับสู่ครอบครัวแล้วยังมีการติดตามผลจนเด็กอายุ 18 ปี หากจำเป็นบางรายจะมีการให้เงินสงเคราะห์แก่เด็กเดือนละ 1,000 บาท จากกรมพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ นอกจากนี้บ้านพักเด็กและครอบครัวยังมีศูนย์ประชาสัมพันธ์ (โทร.1300) สำหรับรับแจ้งเหตุตลอด 24 ชั่วโมง พร้อมทั้งช่วยเหลือเด็กยามฉุกเฉิน

ในภาพรวม การทำงานของบ้านพักเด็กสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ 1 คือ การป้องกันการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย มาตรการ 1.1 คือการรณรงค์และสร้างความตระหนักรู้ รวมทั้งมาตรการ 1.2 คือการเสริมสร้างความมั่นคงของครอบครัว และสามารถวัดผลลัพธ์ได้จากการประเมินของหน่วยงานที่ตอบคำถามว่าผลสัมฤทธิ์เป็นไปตามแผนงานที่วางไว้ ซึ่งได้รับผลสำเร็จตามเป้าหมายถึงร้อยละ 80-95

ส่วนแผนงานในอนาคตเพื่อให้บรรลุตามยุทธศาสตร์ ตามพระราชบัญญัติใหม่เดือนกุมภาพันธ์ 2555 จะจัดให้มีการอบรมเทคนิคการให้คำปรึกษาแก่เด็ก การให้ความรู้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลและการให้ความรู้แก่บุคคลทั่วไปในชุมชน (ชาวบ้าน) และเพื่อเป็นการป้องกันเด็ก หน่วยงานจึงต้องจัดทำแผนใหม่ทุกปี

ข) ปัญหาอุปสรรค และการแก้ไข

ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์ 1 มาตรการ 1.1 และ 1.2 พบว่า มีปัญหาและอุปสรรคในด้านการขาดงบประมาณ บุคลากร วิทยากร และสถานที่ สำหรับปัญหาวิทยากรมีการแก้ปัญหา โดยการเชิญวิทยากรจากภายนอกหน่วยงาน ได้แก่ วิทยากรจากงานด้าน

สาธารณสุข และวิทยาการจากองค์กรนอกภาครัฐมาเสริมสร้างความรู้และทักษะ ในการปฏิบัติงานตามแผนการดำเนินงานของจังหวัด

4.1.2.2 ภาควิชาเครือข่ายจากหน่วยงานในสังกัดกระทรวงยุติธรรม

ก) ลักษณะการมีส่วนร่วม

สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน มีพันธกิจหลักในการส่งเสริมการพิทักษ์คุ้มครองสิทธิและสวัสดิภาพเด็กและเยาวชน ส่งเสริมความมั่นคงของสถาบันครอบครัวและชุมชน โดยใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ การหันเหคดีออกจากกระบวนการยุติธรรม และมาตรการอื่นๆ นอกจากนี้ยังดำเนินการด้านคดีอาญา คดีครอบครัว กำกับการปกครองและการบำบัดแก้ไขฟื้นฟูป้องกันพัฒนาและสงเคราะห์ ตลอดจนการติดตามและประเมินผล รวมทั้งมีพันธกิจในการประสานความร่วมมือ และสร้างเครือข่ายกับชุมชน องค์กรภาครัฐและเอกชนทั้งภายในและต่างประเทศ เพื่อการมีส่วนร่วมและสนับสนุนกระบวนการยุติธรรมสำหรับเด็กและเยาวชน และพันธกิจในการศึกษาวิเคราะห์วิจัยและพัฒนากฎหมาย การพิทักษ์คุ้มครองสิทธิเด็กและเยาวชน รวมทั้งระบบรูปแบบวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับงานคดี และการปฏิบัติต่อเด็กและเยาวชน ตลอดจนพัฒนาบุคลากรและระบบการบริหารจัดการให้เข้าสู่มาตรฐานการบริหารจัดการภาครัฐ

ผลจากการสัมภาษณ์ระดับลึกบุคลากรที่ปฏิบัติงานในสถานพินิจจำนวนหนึ่งพบว่า สถานพินิจฯ แต่ละแห่งจะมีเด็กที่อยู่ในความดูแลไม่เกิน 30 คน ระยะเวลาของเด็กหรือเยาวชนที่เข้าอยู่ในสถานพินิจฯ ไม่เท่ากัน ขึ้นอยู่กับคดีที่เด็กหรือเยาวชนถูกจับมาว่าอยู่ขั้นตอนใด บทบาทของสถานพินิจฯ เมื่อรับเด็กหรือเยาวชนเข้ามาจะดำเนินการประเมินเด็กหรือเยาวชนโดยเจ้าหน้าที่จิตวิทยา นักสังคมสงเคราะห์ร่วมกับโรงพยาบาล และครู เพื่อสืบเสาะข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเด็กหรือเยาวชน ทั้งกับตัวเด็ก ครอบครัว สภาพแวดล้อม และค้นหาปัจจัยที่เป็นสาเหตุให้เด็กหรือเยาวชนกระทำความผิด เพื่อนำเสนอต่อศาลประกอบการพิจารณาคัดสิน ในส่วนของเด็กหรือเยาวชนที่ยังอยู่ในความดูแลของสถานพินิจฯ สถานพินิจฯ จะเป็นหน่วยงานที่ควบคุมเด็กหรือเยาวชน (ศาลตัดสินแล้วมีคำสั่งไม่ฟ้อง) ในสถานพินิจฯ จะมีการพัฒนาฝีมือแรงงานให้กับเด็กหรือเยาวชนให้สามารถออกไปประกอบอาชีพได้ การปฏิบัติงานนี้ทำร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบล และเด็กหรือเยาวชน จนกระทั่งมีการประกันตัวเรียบร้อยแล้ว ผู้ปกครองประกันตัวออกไป สถานพินิจฯ จะทำการปฐมนิเทศกับผู้ปกครองและเด็กหรือเยาวชน ในเรื่องอาชีพที่เด็กหรือเยาวชนควรทำ รวมทั้งมีการดูแลเด็กหรือเยาวชนอย่างใกล้ชิด ตลอดจน ให้ความรู้เรื่องการปฏิบัติตามกฎหมายในระหว่างประกันตัว เพื่อป้องกันเด็กหรือเยาวชนกระทำความผิดซ้ำ

ในส่วนของเด็กภายนอก สถานพินิจฯ สร้างเครือข่ายยุติธรรมชุมชน ในแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ความรู้เรื่องการประกอบอาชีพ กฎหมายสิทธิเด็ก เพื่อป้องกันเด็กไม่ให้ถูกล่อลวง และกระทำความผิดโดยไม่รู้ตัว กลุ่มเป้าหมายคือเด็กในจังหวัดที่รับผิดชอบอายุไม่เกิน 18 ปี

ในภาพรวมการดำเนินงานของสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ส่วนใหญ่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ 1 คือการป้องกันการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย มาตรการ 1.1 คือการรณรงค์และสร้างความตระหนักรู้ รวมทั้ง มาตรการ 1.2 คือการเสริมสร้างความมั่นคงของครอบครัว ตลอดจน มาตรการ 1.4 คือการส่งเสริมการจัดระบบเฝ้าระวังชุมชน นอกจากนี้ ยังสอดคล้องกับ ยุทธศาสตร์ 2 การช่วยเหลือและคุ้มครองแรงงานเด็กจากการทำงานในรูปแบบที่เลวร้าย มาตรการ 2.3 การส่งกลับคืนสู่สังคม รวมทั้งยุทธศาสตร์ 3 การพัฒนาและบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ มาตรการ 3.2 การบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดในการ

ข) ปัญหา อุปสรรคและการแก้ไข

ในภาพรวมปัญหาจากการดำเนินงานตามความสอดคล้องของยุทธศาสตร์และมาตรการต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น มีอุปสรรคในด้านขาดงบประมาณและบุคลากร ภาศึเครือข่ายขององค์กรนี้มีการแก้ปัญหาด้วยการเชิญวิทยากรจากภายนอกหน่วยงาน ซึ่งส่วนมากเป็นวิทยากรที่มาจากภาคเอกชน

4.1.2.3 ภาศึเครือข่ายจากหน่วยงานในสังกัดกระทรวงแรงงาน

ก) ลักษณะการมีส่วนร่วม

นโยบายเชิงรับ สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด (สสจ.) มีหน้าที่ตรวจสถานประกอบกิจการไม่ให้มีการละเมิดพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ถ้ามีการใช้แรงงานเด็ก ต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด หากมีการร้องเรียนเจ้าหน้าที่จะไปพบกับนายจ้าง เพื่อทำความเข้าใจในเรื่องกฎหมายแรงงาน และทำการตรวจสอบสถานประกอบกิจการดังกล่าว เกี่ยวกับการขออนุญาตใช้แรงงานเด็ก ประเภทงานที่ขออนุญาตให้เด็กทำ กรณีที่พบเด็กได้รับอันตรายจากการทำงานเนื่องจากนายจ้างใช้ให้ทำ เจ้าหน้าที่จะประสานงานกับหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินคดีกับนายจ้างโดยตรงตามขั้นตอนต่อไป

นโยบายเชิงรุก สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดมีคณะกรรมการศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือแรงงานหญิงและเด็ก มีวัตถุประสงค์ในการป้องกัน แก้ไข และคุ้มครองช่วยเหลือแรงงานหญิงและเด็ก คณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วยหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวข้อง ได้แก่ หน่วยงานที่เป็นภาคีจากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ องค์การบริหารส่วนจังหวัด และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มีตู้ไปรษณีย์รับแจ้งเหตุ คณะกรรมการชุดนี้สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดมีหน้าที่ในการติดตามผลและรวบรวมรายงานส่งคณะกรรมการฯ ดังกล่าว

ข) ปัญหา อุปสรรคและการแก้ไข

ในภาพรวมปัญหาและอุปสรรคจากการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการ คือบุคลากรและงบประมาณไม่เพียงพอสำหรับดำเนินงาน จึงต้องแก้ปัญหาด้วยการทำร่วมไปกับภาระงานประจำที่ทำอยู่

สรุปผลข้อมูลจากการสัมภาษณ์ระดับลึกครั้งนี้ พบว่า แผนปฏิบัติการเชิงรับของ สสค. สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ 1 มาตรการ 1.1 - 1.6 และมาตรการเชิงรับสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ 2 มาตรการ 2.1 - 2.4 และมีปัญหาเกี่ยวกับการขาดงบประมาณ และบุคลากรในการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการในยุทธศาสตร์ดังกล่าว

4.1.2.4 ภาศึเครือข่ายจากหน่วยงานการศึกษา

ก) ลักษณะการมีส่วนร่วม

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (สพฐ.) เป็นหน่วยงานการศึกษาที่กำกับดูแลโรงเรียนในสังกัดให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก ตามบทบาทหน้าที่ของโรงเรียน นอกจากควบคุมนักเรียนให้อยู่ในกฎระเบียบขณะอยู่ในโรงเรียนแล้ว ยังดูแลไปถึงสภาพความเป็นอยู่ในครอบครัวเมื่อพบว่าเด็กมีปัญหาด้านพฤติกรรม ครูจะไปเยี่ยมบ้านเด็กเพื่อพูดคุยสร้างความเข้าใจกับผู้ปกครอง สร้างทัศนคติที่ดีกับเด็ก หากเด็กยากจนขาดแคลนทุนการศึกษา หรือครอบครัวยากจน โรงเรียนจะมีโครงการช่วยเหลือโดยจ้างเด็กทำงานเล็กๆ น้อยๆ ในโรงเรียน หากพบเด็กที่ถูกละเมิด เช่น ถูกล่วงละเมิดทางเพศจากบุคคลในครอบครัวจะประสานไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ทำการช่วยเหลือเด็กทันที

นอกจากนี้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษายังมีแผนที่จะขยายบทบาทการดูแลเด็กให้ครอบคลุมตามพระราชบัญญัติการคุ้มครองเด็ก เริ่มจากการอบรมครูและให้ครูเป็นผู้สอนนักเรียนในวิชาเสริมทักษะชีวิตในทุกแผนการเรียน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทางอ้อม

ข) ปัญหา อุปสรรคและการแก้ไข

นโยบายและแผนระดับชาติฯ เป็นการเพิ่มงานเพิ่มภาระให้โรงเรียน ซึ่งโรงเรียนบางแห่งไม่มีศักยภาพที่จะดำเนินการ เพราะบุคลากรน้อยและอยู่ในพื้นที่ห่างไกล

4.1.2.5 ภาศึเครือข่ายจากหน่วยงานที่เป็นองค์กรนอกภาครัฐ

ก) ลักษณะการมีส่วนร่วม

องค์กรนอกภาครัฐที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองเด็กและเยาวชน ซึ่งส่วนใหญ่ก่อตั้งขึ้นในนามมูลนิธิต่างๆ ที่ตั้งขึ้นด้วยวัตถุประสงค์หลักคือ มุ่งพัฒนาคุณภาพชีวิตของเด็ก ช่วยเหลือเด็กให้ได้รับการเลี้ยงดูที่ดี และได้รับการศึกษาอย่างต่อเนื่อง เด็กกลุ่มเป้าหมายอายุไม่เกิน 18 ปี เป็นเด็กด้อยโอกาส ครอบครัวยากจน เด็กที่อยู่ในครอบครัวแตกแยก หรือเด็กชนเผ่าต่างๆ ซึ่งอพยพเข้ามาอาศัยอยู่ในชุมชนแออัดจะมาร่วมกับครอบครัว แต่ต้องออกมาทำงานที่ไม่เหมาะสม เช่น ขายพวงมาลัย ขายของที่ระลึกตามถนน ตั้งแต่กลางวันถึงกลางคืน หากตำรวจหรือพัฒนาสังคมและความมั่นคงจังหวัด (พมจ.) มาพบจะจับเด็กและดำเนินคดีกับผู้ปกครอง เมื่อมูลนิธิฯ ทราบจะเข้าไปช่วยเหลือเด็กโดยติดต่อกับครอบครัว ในกรณีที่เด็กไม่มีครอบครัวจะส่งเด็กต่อให้กับบ้านพักเด็ก บ้านเมตตา

เมื่อพบเด็กกลุ่มเป้าหมาย จะเข้าไปดูครอบครัวร่วมกับผู้นำชุมชน เพื่อวิเคราะห์ปัญหาว่าปัจจัยใดที่ทำให้เด็กไม่ได้เรียนหนังสืออย่างต่อเนื่อง เมื่อเข้าร่วมโครงการจะนำเด็กมาดูแลเข้าค่ายโครงการต่างๆ ได้แก่ โครงการอดเปรี้ยวไว้กินหวาน เนื้อหาจะเป็นการให้ความรู้เรื่องเพศสัมพันธ์ การวางแผนในอนาคต โครงการจิตอาสา เนื้อหาจะเป็นเรื่องการเข้าใจตัวเอง เข้าใจผู้อื่น การอยู่ร่วมกันในสังคม ในส่วนของครอบครัวจะอบรมอาชีพ ซึ่งถือเป็นภารกิจที่ทำเป็นประจำ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เด็กได้รับการศึกษาอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งยังสร้างความเข้มแข็งให้เด็ก เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดถูกล่อลวง หรือถูกล่วงละเมิดทางเพศได้ง่าย โดยจะมีการติดตามผลอย่างต่อเนื่อง ส่วนใหญ่มูลนิธิจะทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ ในพื้นที่ ทั้งภาครัฐและเอกชน

ระดับการมีส่วนร่วมขององค์กรนอกภาครัฐ จึงเป็นเพียงการเข้าร่วมประชุมเพื่อรับทราบนโยบายของภาครัฐ ส่วนการปฏิบัติตามนั้นเป็นไปได้ยากด้วยข้อจำกัดด้านงบประมาณ

ข) ปัญหา อุปสรรคและการแก้ไข

นอกจากขาดงบประมาณแล้ว ปัญหาการทำงานกับชุมชน เนื่องจากมีบางหน่วยงานที่เข้าทำงานในชุมชนแล้วมีการให้ค่าตอบแทนกับชาวบ้าน ส่งผลให้ชาวบ้านคาดหวังว่าจะได้เงินค่าตอบแทนเมื่อมาเข้าร่วมกิจกรรม

4.2 ผลการศึกษาการประชุมเพื่อค้นหาอนาคต

ผลการศึกษาเบื้องต้นของการประชุมเพื่อค้นหาอนาคตนี้ นำเสนอใน 5 ประเด็นหลักของผู้เข้าร่วมประชุมที่เป็นภาคีเครือข่ายทั้งหมดจากภาคกลาง (กรุงเทพมหานคร และจังหวัดสมุทรสาคร) ภาคเหนือ (จังหวัดเชียงราย ตาก และเชียงใหม่) ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (จังหวัดอุดรธานี และขอนแก่น) และภาคใต้ (จังหวัดสงขลา ปัตตานี และสตูล) ผลการศึกษา 5 ประเด็นหลักดังกล่าว ได้แก่ ทศนคติ ความรู้ ความเข้าใจ การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติ ปัญหาอุปสรรค และข้อเสนอแนะในการนำเสนอครั้งนี้จำแนกผลการศึกษาออกเป็น 2 ส่วน คือส่วนที่เป็นความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมประชุมที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับระดับนโยบาย และผู้เข้าร่วมประชุมที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับระดับปฏิบัติ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

4.2.1 ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับระดับนโยบาย

1) ทศนคติต่อนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 – 2557

ผู้เข้าร่วมประชุมที่เป็นภาคีเครือข่ายจากหน่วยงานในภาคกลาง (กรุงเทพมหานคร และจังหวัดสมุทรสาคร) สะท้อนทศนคติที่มีต่อนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 – 2557 ว่านโยบายและแผนระดับชาติฯ วางแนวทางไว้ได้ดีมาก มีความชัดเจน และกระทรวงแรงงานสามารถขับเคลื่อนแผนฯ ได้เป็นอย่างดี โดยมีหลายภาคีเครือข่ายที่

เกี่ยวข้องและเชื่อมโยงกับกฎหมายหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 เป็นต้น จากการดำเนินงานตามนโยบาย และแผนระดับชาติฯ นี้ ทำให้เกิดการทำงานเชิงบูรณาการของภาคีเครือข่ายที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น นอกจากนี้ยังทำให้ภาคีเครือข่ายทราบถึงบทบาทของแต่ละหน่วยงานได้ชัดเจนมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 182 ว่าด้วยการห้ามและการดำเนินการโดยทันทีเพื่อ ขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก (The Worst Forms of Child Labour Convention, 1999) หรืออนุสัญญาฉบับที่ 182 ที่ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันในการประชุมใหญ่ขององค์การแรงงาน ระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) จัดขึ้น ณ นครเจนีวา และได้ประชุมกัน ในสมัยประชุมที่ 87 เมื่อวันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2542 (ค.ศ. 1999) อนุสัญญาฉบับที่ 182 นี้ ได้สร้าง ทิศทางและนิยามให้ชัดเจนมากขึ้น ทำให้การประสานงานเดินไปในแนวทางเดียวกันมากขึ้น

ในทำนองเดียวกัน ผู้เข้าร่วมประชุมที่เป็นภาคีเครือข่ายจากหน่วยงานในภาค ตะวันออกเฉียงเหนือ (จังหวัดอุดรธานี และขอนแก่น) ส่วนใหญ่มีทัศนคติต่อนโยบายและแผนระดับชาติฯ สอดคล้องกับผู้เข้าร่วมประชุมที่เป็นภาคีเครือข่ายจากหน่วยงานในภาคกลาง โดยระบุว่านโยบายและแผน ระดับชาติฯ นี้เป็นแผนระดับชาติที่ทำให้เกิดการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ก่อให้เกิดการ ทำงานเชิงรุก และช่วยกระตุ้นองค์กรให้ดำเนินงานตามแผนเพื่อช่วยเหลือเด็กที่ถูกใช้แรงงานในรูปแบบที่ เลวร้าย อย่างไรก็ตามยังไม่มีศูนย์ประสานงานเกี่ยวกับแรงงานเด็กในพื้นที่ จึงควรจัดให้มีเจ้าภาพหลักเพียง หนึ่งหน่วยงาน โดยผู้เข้าร่วมประชุมที่เป็นภาคีเครือข่ายจากหน่วยงานในภาคนี้ระบุว่า กระทรวงการพัฒนา สังคมและความมั่นคงของมนุษย์ หรือกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเหมาะสมที่จะเป็นเจ้าภาพหลักใน การทำงานตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ นี้

อย่างไรก็ตาม ผู้เข้าร่วมประชุมที่เป็นภาคีเครือข่ายจากหน่วยงานในภาคใต้ (จังหวัดสงขลา ปัตตานี และสตูล) กลับมีมุมมองที่แตกต่างจากผู้เข้าร่วมประชุมที่เป็นภาคีเครือข่ายจากหน่วยงานในภาค กลาง และภาคีเครือข่ายจากหน่วยงานในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยระบุว่าการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบ ที่เลวร้าย ตามอนุสัญญาฉบับที่ 182 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) มีการกำหนดเกณฑ์และเงื่อนไขที่ไม่ได้คำนึงถึงบริบทและวิถีชีวิตของสังคมไทย ทั้งนี้ตามบริบทของสังคมไทยนั้นแรงงานเด็กในครอบครัวเป็นเรื่องธรรมดา เช่น คำว่าแรงงานเด็กในภาค ประมงนั้น ในความเป็นจริงเป็นสถานการณ์ที่บุตรหลานของชาวประมงจะคอยติดตามพ่อแม่ไปทำงานด้วย และเมื่ออยู่กับพ่อแม่ที่กำลังทำงานบุตรหลานที่สามารถช่วยงานได้บ้างแล้ว ก็อาจช่วยเหลืองานในบาง หน้าที่ที่สามารถทำได้เนื่องจากมีเวลาว่าง เช่น การแกะเปลือกกุ้ง หรือคัดแยกกุ้ง เป็นต้น งานเหล่านี้ นอกจากทำให้เด็กได้มีรายได้เป็นของตนเองแล้วยังเป็นการสร้างรายได้เพิ่มให้แก่ครัวเรือน ซึ่งพ่อแม่ ทั่วไปคิดว่าดีกว่าการปล่อยเด็กให้อยู่เพียงลำพังในบ้านเมื่อตนต้องออกมาทำงาน ทำให้ตนต้องห่วงกังวล เกรงว่าการปล่อยให้เด็กอยู่บ้านตามลำพัง อาจเป็นอันตรายต่อตัวเด็กเอง ไม่ว่าจะเป็นความเสี่ยงต่อการ

ถูกล่วงละเมิดทางเพศจากบุคคลใกล้ชิดในครอบครัวหรือคนในละแวกบ้าน การถูกชักจูงให้เข้าสู่การเสพสิ่งเสพติด และความเสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุตกน้ำหรือถูกรถชน เป็นต้น ซึ่งการนำบุตรหลานติดตัวมาและเด็กได้ใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์เช่นนี้ กลับกลายเป็นรูปแบบการทำงานของเด็กที่เข้าข่ายการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายตามเกณฑ์สากลของ ILO ทั้งนี้ เนื่องจากสหภาพยุโรปและสหรัฐอเมริกา มักจะนำสถานการณ์การใช้แรงงานเด็กมาเป็นข้ออ้างในการคว่ำบาตรทางการค้า (Boycott) ของสินค้าจากกลุ่มประเทศที่มีรายงานว่ามีการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่รุนแรง สถานการณ์เช่นนี้เป็นเรื่องลำบากใจมาก แต่รัฐบาลไทยก็ต้องปรับตัวและเคลื่อนไหวให้ทันกับอนุสัญญา 182 ดังกล่าวที่ไทยได้ให้สัตยาบันไปแล้ว โดยการจัดทำนโยบายและแผนชาติฯ นี้ เพื่อแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย

สำหรับทัศนคติและมุมมองของผู้เข้าร่วมประชุมที่เป็นภาคีเครือข่ายจากหน่วยงานในภาคเหนือ (จังหวัดเชียงราย ตาก และเชียงใหม่) เกี่ยวกับประเด็นการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายตามเกณฑ์สากลของ ILO พบว่ามีทัศนคติและมุมมองในประเด็นดังกล่าว สอดคล้องกับผู้เข้าร่วมประชุมที่เป็นภาคีเครือข่ายจากหน่วยงานในภาคใต้ โดยผู้เข้าร่วมประชุมจากภาคเหนือท่านหนึ่งให้ความเห็นว่า ชื่อของแผนระดับชาติที่ว่า “การใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย” มีลักษณะที่เป็นแง่ลบเกินไป อีกทั้งการใช้คำว่า “ในรูปแบบที่เลวร้าย” ทำให้ไม่ทราบว่าเป็นรูปแบบดังกล่าวเป็นรูปแบบใดบ้าง ผู้ประชุมท่านนี้เสนอว่าควรใช้คำว่า “การใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่ผิดกฎหมาย” จะเหมาะสมกว่า

ในขณะเดียวกัน ผู้เข้าร่วมประชุมจากภาคีเครือข่ายในภาคเหนือเกือบทั้งหมดระบุว่า ชื่อของแผนและนโยบายระดับชาตินั้น เป็นการชี้นำภาพลักษณ์และทัศนคติแก่บุคคลทั่วไปว่าเป็นเรื่องเฉพาะที่เกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กในโรงงานหรือสถานประกอบการ และเป็นการใช้แรงงานเด็กที่เป็นคนต่างชาติหรือเป็นเด็กที่เป็นลูกหลานของแรงงานต่างชาติเท่านั้น เนื่องจากเด็กไทยอายุระหว่าง 6 – 18 ปีนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นนักเรียนและใช้เวลาส่วนใหญ่อยู่ในโรงเรียน จึงไม่ใช่กลุ่มเด็กเป้าหมายของนโยบายและแผนระดับชาติฯ นี้

2) ความรู้ความเข้าใจต่อนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 – 2557

ผู้เข้าร่วมประชุมที่เป็นภาคีเครือข่ายจากหน่วยงานในภาคกลาง ส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจในนโยบายและแผนระดับชาติฯ นี้ ได้อย่างลึกซึ้งและชัดเจน เนื่องจากเป็นผู้ที่เข้าร่วมในการร่างนโยบายและแผนระดับชาติฯตั้งแต่เริ่มต้น จึงทราบถึงหลักการและเหตุผลของแผนเป็นอย่างดี

ตัวชี้วัดที่แสดงว่าผู้เข้าร่วมประชุมที่เป็นภาคีเครือข่ายจากหน่วยงานในภาคกลางมีความรู้ความเข้าใจชัดเจน สะท้อนจากผู้เข้าร่วมประชุมส่วนใหญ่ สามารถระบุรูปแบบที่เลวร้ายในเกณฑ์ของ ILO ได้ว่ามี 4 รูปแบบ คือการใช้แรงงานเด็กที่คล้ายกับการใช้ทาส เช่นการบังคับให้เด็กขายพวงมาลัย เป็นต้น

การบังคับให้เด็กค้าประเวณี การบังคับให้เด็กขนส่งยาเสพติด และการใช้แรงงานเด็กที่ทำงานในสภาพแวดล้อมที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัย โดยเด็กที่ถูกบังคับนี้เป็นเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี และต้องถูกบังคับไม่ใช่เป็นการสมัครใจ

อย่างไรก็ตาม ในรายละเอียดของยุทธศาสตร์ทั้ง 5 ยุทธศาสตร์ ได้แก่ รายละเอียดของยุทธศาสตร์การป้องกันการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย รายละเอียดของยุทธศาสตร์การช่วยเหลือและคุ้มครองแรงงานเด็กจากการทำงานในรูปแบบที่เลวร้าย รายละเอียดของยุทธศาสตร์การพัฒนาและบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ รายละเอียดของยุทธศาสตร์การพัฒนาองค์ความรู้และเสริมสร้างศักยภาพของบุคลากร และรายละเอียดของยุทธศาสตร์พัฒนากลไกและระบบบริหารจัดการนั้น ผู้เข้าร่วมประชุมจากภาคีเครือข่ายในภาคกลางไม่สามารถระบุรายละเอียดของทุกยุทธศาสตร์ อย่างไรก็ตามจากการพูดคุยแลกเปลี่ยนกัน พบว่า ผู้เข้าร่วมประชุมจากภาคีเครือข่ายในภาคกลาง มีความเข้าใจดีในเกือบทุกยุทธศาสตร์ โดยประเมินจากเนื้อหาที่พูดคุย กล่าวคือกิจกรรมต่างๆ ที่อยู่ในรายละเอียดของทุกยุทธศาสตร์นั้น เป็นภาระงานที่ทุกหน่วยงานมีแผนงานและได้ปฏิบัติอยู่แล้ว เช่น โครงการการศึกษาปัญหาเด็กกระทำผิดของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โครงการต่างๆ ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองเด็กของกระทรวงยุติธรรม และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นต้น

สำหรับผู้เข้าร่วมประชุมที่เป็นภาคีเครือข่ายจากหน่วยงานในภาคใต้ ค่อนข้างมีความรู้ความเข้าใจที่หลากหลาย กล่าวคือ บางหน่วยงานทราบถึงนโยบายและแผนระดับชาติฯ นี้ เป็นอย่างดี เนื่องจากเป็นผู้ที่เข้าร่วมประชุมเกี่ยวกับแผนโดยตรง รับทราบถึงมาตรการกฎหมายและยุทธศาสตร์ของแผน บางหน่วยงานเคยรับทราบนโยบายและแผนระดับชาติฯ นี้ มาบ้างแล้ว แต่ไม่ทราบถึงรายละเอียดของนโยบายและแผนระดับชาติฯ นี้ ว่ามีเนื้อหาอย่างไร ในขณะที่บางหน่วยงานไม่เคยได้ยินถึงนโยบายและแผนระดับชาติฯ นี้ เลย

ในทำนองเดียวกัน ผู้เข้าร่วมประชุมที่เป็นภาคีเครือข่ายจากหน่วยงานในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ส่วนใหญ่ทราบถึงนโยบายและแผนระดับชาติดังกล่าว แต่ไม่ทราบถึงรายละเอียดของแผน มีประเด็นที่น่าสนใจของผู้เข้าร่วมประชุมกลุ่มนี้ที่ส่วนใหญ่เห็นว่า เกณฑ์ในเรื่องของความสมัครใจไม่ควรนำมาใช้ในการแบ่งแยกว่ากรณีใดเป็นการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายหรือไม่เลวร้าย เพราะจะทำให้เกิดปัญหาเวลาทำคดี เพราะแรงงานเด็กที่มีความสมัครใจไม่มีวุฒิภาวะเพียงพอที่จะใช้พิจารณาญาณในการตัดสินใจ อีกทั้งผู้เข้าร่วมประชุมกลุ่มนี้บางส่วนคิดว่า "ในรูปแบบที่เลวร้าย" มีความซับซ้อน อาจมีการกระทำผิดหลายกรรม หลายวาระ กล่าวคือการทำที่เกิขึ้นหลายครั้ง บางครั้งเกิดจากความสมัครใจ บางครั้งไม่ได้เกิดจากความสมัครใจ ทำให้ยากแก่การชี้ชัดว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำโดยสมัครใจหรือไม่ นอกจากนี้ยังเป็นปัญหาอีกว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการใช้แรงงานเด็กถึงขั้นเลวร้ายหรือไม่

ในกลุ่มผู้เข้าร่วมประชุมที่เป็นภาคีเครือข่ายจากหน่วยงานในภาคเหนือ นั้น มีการระบุว่า บางส่วนยังไม่เคยเห็นนโยบายและแผนระดับชาติฯ นี้มาก่อน และไม่ทราบรายละเอียดของนโยบายและแผนระดับชาติฯ นี้ ว่าเป็นเช่นไร ผู้เข้าร่วมประชุมส่วนใหญ่ไม่ทราบถึงเกณฑ์อายุของแรงงานเด็กตามอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 138 และ 182 แต่ผู้เข้าร่วมประชุมมักจะอาศัยเกณฑ์อายุของแรงงานเด็กตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานของตนเป็นหลัก เช่น สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดจะใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ขณะที่สำนักงานเขตการศึกษาจะใช้พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับเป็นสำคัญ เป็นต้น

สำหรับเกณฑ์ในการแบ่งว่าการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบใดเป็นรูปแบบที่เลวร้ายและไม่เลวร้ายนั้น ผู้เข้าร่วมประชุมที่เป็นภาคีเครือข่ายจากหน่วยงานในภาคเหนือกลุ่มนี้มีความเห็นอยู่หลากหลายด้วยกัน ผู้เข้าร่วมประชุมท่านหนึ่งแบ่งเกณฑ์จากบุคคลที่ใช้เด็กเป็นแรงงานเป็นสำคัญ กล่าวคือ หากผู้ประกอบการเป็นผู้ใช้แรงงานเด็กก็ไม่ถือเป็นรูปแบบที่เลวร้าย แต่หากผู้ประกอบการเป็นผู้ใช้แรงงานเด็กถือเป็นรูปแบบที่เลวร้าย ส่วนอีกท่านหนึ่งมองว่า การไม่ให้ค่าตอบแทนหรือให้ค่าตอบแทนแรงงานเด็กที่ต่ำกว่าค่าแรงขั้นต่ำถือเป็นการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายแล้ว รวมถึงการชักจูงเด็กไปในทางที่ไม่ดีถือเป็นรูปแบบที่เลวร้ายเช่นกัน นอกจากนี้การใช้แรงงานเด็กบางอย่างอาจผิดตามกฎหมายอื่น แต่ไม่เข้าเกณฑ์รูปแบบที่เลวร้าย เช่น การใช้แรงงานเด็กอายุ 15 ปีค้าประเวณี แม้ว่าเด็กสมัครใจ เช่นนี้ย่อมผิดตามพระราชบัญญัติการค้ำมนุษย์มากกว่าผิดตามเกณฑ์การใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย

อย่างไรก็ตาม มีผู้เข้าร่วมประชุมที่เป็นภาคีเครือข่ายจากหน่วยงานในภาคเหนือส่วนใหญ่ เห็นว่านโยบายและแผนระดับชาติฯ นี้จะใช้กับแรงงานเด็กสองแบบเท่านั้น คือแรงงานเด็กต่างด้าวและแรงงานเด็กในสถานประกอบการเท่านั้น

3) การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานตามนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 – 2557

ผู้เข้าร่วมประชุมที่เป็นภาคีเครือข่ายจากหน่วยงานในภาคกลาง เกือบทั้งหมดระบุว่า ผู้ปฏิบัติงานในแต่ละหน่วยงานล้วนแล้วแต่มีภารกิจงานประจำล้นมืออยู่แล้ว เป็นผลให้ผู้ปฏิบัติงานส่วนใหญ่ ไม่ให้ความสำคัญกับการปฏิบัติการตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ นี้ เท่าที่ควร

ผู้เข้าร่วมประชุมที่เป็นภาคีเครือข่ายจากหน่วยงานในภาคใต้ที่ร่วมในการสนทนาเกือบทั้งหมดไม่สามารถระบุได้ว่า ภารกิจงานของตนที่ทำอยู่สอดคล้องและตอบสนองต่อนโยบายและแผนระดับชาติฯ นี้ โดยตรงหรือไม่ เนื่องจากไม่ทราบถึงเนื้อหาของนโยบายและแผนระดับชาติฯ นี้ อย่างไรก็ตาม ผู้เข้าร่วมประชุมที่เป็นภาคีเครือข่ายจากหน่วยงานในภาคใต้ทั้งหมดให้ความคิดเห็นว่า ภารกิจงานที่ทำตลอดมามีความเกี่ยวข้องกับเรื่องการจัดการใช้แรงงานเด็กอยู่แล้ว เช่น การใช้แรงงานเด็กเย็บทาส การใช้แรงงานเด็กในเรื่องลามกหรือเรื่องเพศ (การขายบริการของเด็กเสิร์ฟ) ซึ่งลักษณะงานดังกล่าวเป็น

การยากที่จะแบ่งแยกให้ชัดเจนว่างานประจำที่อยู่นั้นเป็นการทำตามแผนหรือไม่ อย่างไรก็ตาม ในแต่ละยุทธศาสตร์มีมาตรการที่ชัดเจนและมีหน่วยงานที่ทำประจำอยู่แล้ว เพียงแต่นโยบายและแผนระดับชาติฯ นี้ทำให้เรื่องการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายดูเด่นชัดขึ้นมา

ในทำนองเดียวกัน ผู้เข้าร่วมประชุมที่เป็นภาคีเครือข่ายจากหน่วยงานในภาคตะวันออกเฉียงเหนือส่วนใหญ่กล่าวว่า ภารกิจที่ทำอยู่ในปัจจุบันของหน่วยงานของตนที่มีอยู่แล้ว มีความเหลื่อมซ้อนกับนโยบายและแผนระดับชาติฯ นี้ จึงถือว่าหน่วยงานต่างๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในนโยบายและแผนระดับชาติฯ นี้โดยอัตโนมัติ อย่างไรก็ตาม ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือไม่ค่อยพบปัญหาเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายเท่าใดนัก ทั้งนี้ผู้เข้าร่วมประชุมส่วนใหญ่มองว่าปัญหาดังกล่าวมักจะเกิดขึ้นกับภูมิภาคอื่น เช่น ภาคการประมง หรือโรงงานขนาดย่อม เป็นต้น แรงงานเด็กที่เกิดขึ้นในภูมิภาคนี้ทั้งเด็กไทยและเด็กต่างด้าวมักเกิดจากความสมัครใจ และส่วนใหญ่อยู่ในรูปแบบของการค้าประเวณีและการค้ายาเสพติด ทำให้ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายของหน่วยงานต่างๆ มีไม่มากนัก

การมีส่วนร่วมในแผนระดับชาติ (ภาคเหนือ) ผู้เข้าร่วมประชุมที่เป็นภาคีเครือข่ายจากหน่วยงานในภาคเหนือ ระบุสอดคล้องกับผู้เข้าร่วมประชุมที่เป็นภาคีเครือข่ายจากหน่วยงานในภาคกลางและภาคใต้ว่าหน่วยงานส่วนใหญ่มีแผนประจำของหน่วยงานอยู่แล้ว และกิจกรรมหรืองานของยุทธศาสตร์ต่างๆ ในนโยบายและแผนระดับชาติฯ เกี่ยวกับการจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายนี้ก็เหมือนกับภาระงานที่หน่วยงานทำอยู่แล้ว กิจกรรมต่างๆ ของยุทธศาสตร์ตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ นี้ จึงเหมือนกับว่าเป็นงานแทรกอยู่ในแผนของหน่วยงานอยู่แล้ว เช่น หน่วยงานทางด้านการศึกษาจะดูแลเรื่องการป้องกันและแก้ไขการใช้แรงงานเด็กเท่านั้น เนื่องจากครูไม่สามารถเข้าไปร้องเรียนอะไรได้มาก ขณะที่หน่วยงานของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จะสามารถดูแลเรื่องแรงงานเด็กได้ครอบคลุมทุกด้าน กล่าวคือนอกจากดูแลเรื่องการป้องกันและแก้ไขแล้ว ยังมีเรื่องของการฟื้นฟูและบรรเทาด้วย

ผู้เข้าร่วมประชุมที่เป็นภาคีเครือข่ายจากหน่วยงานในภาคเหนือ สะท้อนความคิดเห็นต่อไปว่าการทำงานระหว่างภาคีเครือข่ายเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายมีลักษณะที่เป็นสหวิชาชีพการทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่นไม่มีปัญหาอะไร ภาคีเครือข่ายทำงานร่วมกันได้เป็นอย่างดี แต่ปัญหาในการทำงานมักเกิดขึ้นภายในองค์กร กล่าวคือปัญหาในเรื่องการทำงานที่ต่อเนื่อง เพราะเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่เข้าประชุมแผนระดับชาติฯ มักจะย้ายไปทำงานในหน่วยงานอื่น ทำให้การดำเนินงานตามแผนขาดความต่อเนื่อง เพราะไม่มีผู้สานต่อในการดำเนินงานตามแผนดังกล่าว ดังนั้น แต่ละหน่วยงานควรมีการตั้งเจ้าหน้าที่เพื่อรับผิดชอบแผนระดับชาติฯ โดยตรง

ผู้เข้าร่วมประชุมที่เป็นภาคีเครือข่ายจากหน่วยงานในภาคเหนือที่มาจากกระทรวงศึกษาธิการระบุเพิ่มเติมว่า หน่วยงานที่ดูแลด้านการศึกษาจะมีระบบดูแลนักเรียน โดยมีการสำรวจนักเรียนทั้งหมดเพื่อคัดกรองว่าเด็กรายใดอยู่ในกลุ่มเสี่ยง หากพบเด็กที่อยู่ในกลุ่มเสี่ยงก็ต้องดูแลเป็นพิเศษ ปัญหาแรงงานเด็กในปัจจุบันมักจะเกิดขึ้นจากวัยรุ่นที่ไม่ได้อยู่ในระบบโรงเรียน เช่น วัยรุ่นที่ตั้งครรภ์จะไปเรียนทุกวันเสาร์และอาทิตย์ ในขณะที่วันปกติวัยรุ่นกลุ่มดังกล่าวจะว่าง ทำให้เสี่ยงต่อการเข้าไปสู่การใช้แรงงานในรูปแบบที่เลวร้ายได้ เป็นต้น

ผู้เข้าประชุมบางส่วนกล่าวเพิ่มเติมว่า สถานการณ์และรูปแบบของการใช้แรงงานเด็กเปลี่ยนไปมาก เนื่องจากสภาพสังคมและเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป เด็กมักจะเป็นผู้สมัครใจกระทำผิดเสียเอง เช่น การขายบริการทางเพศออนไลน์ การเข้าไปดึงข้อมูลลับของผู้อื่น (Hacker) เป็นต้น ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปได้ยาก

4) ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติตามนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 – 2557

ผู้เข้าร่วมประชุมที่เป็นภาคีเครือข่ายจากหน่วยงานในภาคกลาง ระบุปัญหาและอุปสรรคดังนี้

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย ในการดำเนินคดีกับแรงงานเด็กที่เป็นต่างด้าว มีปัญหาในเรื่องของการตั้งข้อหา กล่าวคือหากตั้งข้อหาว่าการทำผิดตามพระราชบัญญัติการค้ามนุษย์ แรงงานเด็กต่างด้าวจะได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในประเทศไทยจนคดีสิ้นสุด แต่หากถูกตั้งข้อหาว่าเป็นการกระทำผิดตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองก็就会被จับและถูกส่งกลับประเทศ

ปัญหาคำนิยาม นิยามของคำว่า “แรงงานเด็ก” ระหว่างกฎหมายไทยและกฎหมายระหว่างประเทศยังมีความแตกต่างกัน จำเป็นต้องแยกให้ชัดเจนว่าแรงงานเด็กเป็นการกระทำผิดของเด็กเองหรือเด็กตกเป็นเหยื่อ มิเช่นนั้นจะทำให้อัตราการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายในไทยจะสูงเกินกว่าปกติ และทำให้ยากในการจำแนกและบังคับใช้กฎหมาย

ปัญหาบุคลากร ผู้เข้าร่วมประชุมกล่าวว่า ทางส่วนกลางจะส่งแผนระดับชาติมาให้หน่วยงานไปดำเนินการ โดยให้ใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ ซึ่งตามระบบจะมีอยู่แล้วแต่ไม่มีกลไกหรือบุคลากรที่จะทำอย่างเพียงพอ จึงทำให้มีลักษณะงานที่เป็นแบบตั้งรับแต่เพียงอย่างเดียว

ปัญหางบประมาณ หน่วยงานบางหน่วยไม่ได้รับงบประมาณหรือได้รับงบประมาณในการดำเนินกิจกรรมไม่เพียงพอ กรณีของกรมพินิจและคุ้มครองเด็กได้มีการตั้งงบประมาณของหน่วยงานไป ซึ่งต้องปฏิบัติตามแผนแม่บทหลายแผน แต่แผนแม่บทต่างๆ ไม่มีงบประมาณประจำแผนมาให้ ทำให้การปฏิบัติตามแผนระดับชาติเฉพาะเรื่องการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายเป็นไปได้ลำบาก ดังนั้น

กิจกรรมที่ออกมาจึงเป็นกิจกรรมของกรมพินิจเอง ซึ่งมีการออกแบบกิจกรรมตามภารกิจของหน่วยงาน แต่ไม่ได้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของแผนระดับชาติโดยตรง

ปัญหาการดำเนินงาน แต่ละหน่วยงานมียุทธศาสตร์และกลุ่มเป้าหมายแตกต่างกัน ทำให้ยากต่อการปฏิบัติงานในระดับปฏิบัติการ และยากต่อการบูรณาการ บางครั้งแผนในระยะสั้นและระยะยาว ยังไม่มีความชัดเจน รวมทั้งแผนยังไม่มี ความชัดเจนว่านโยบายและแผนระดับชาติฯ มีเป้าประสงค์ใด

ผู้เข้าร่วมประชุมที่เป็นภาคีเครือข่ายจากหน่วยงานในภาคใต้ ระบุปัญหาและอุปสรรค ดังนี้

ปัญหาการขาดแผนปฏิบัติการ ปัญหาที่เด่นชัดจากการประชุมมองเห็นตรงกันว่า นโยบายและแผนระดับชาติฯ นี้ ยากที่จะนำมาใช้ในทางปฏิบัติ เมื่อสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดได้รับแผนมาจากส่วนกลาง แต่ไม่สามารถกระจายไปตามหน่วยงานภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้องได้ เนื่องจากมีปัญหาในกระบวนการขับเคลื่อนแผน ทำให้ไม่สามารถทราบได้ว่าหน่วยงานใด ต้องรับผิดชอบในส่วนใด โดยนโยบายและแผนชาตินี้มีลักษณะที่เป็นนโยบายที่เป็นนามธรรม เป็นแค่ภาพกว้าง แต่ไม่มีแผนปฏิบัติงาน (Action Plan) ชัดเจนให้กับหน่วยงานต่างๆ

ปัญหาการดำเนินงาน ปัญหาภายในหน่วยงานที่มีการเปลี่ยนผู้รับผิดชอบหลักอยู่เป็นประจำ ก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องของความต่อเนื่องของนโยบาย ไม่สามารถถ่ายทอดแนวทางหรือรูปแบบการปฏิบัติงาน รวมถึงการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศ อันเป็นปัญหาทางด้านการเมือง ทำให้เกิดความชะงักงันและเกิดการแยกส่วน กล่าวคือแต่ละหน่วยงานไม่ได้ส่งต่อแผนงานระหว่างกัน แม้ว่าจะมีจังหวัดน่านร่องก็ตาม

ขณะเดียวกันการปฏิบัติงานตามกระบวนการแต่กลับไปติดขัดปัญหาในส่วนของผู้มีอิทธิพล ตัวอย่างเช่น เมื่อหน่วยงานหนึ่งพิจารณาว่าเข้าข่ายการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย แต่เมื่อคดีเข้าสู่ในกระบวนการขั้นตอนไปซึ่งเป็นกระบวนการที่จะตัดสินว่าเป็นการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายหรือไม่ แต่ปรากฏว่าการตัดสินในขั้นนี้มักจะสรุปว่าไม่เข้าข่ายการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ทำให้ผู้ปฏิบัติในชั้นก่อน เกิดความท้อแท้และหมดกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่

ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงานตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ ของหน่วยงานในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ระบุปัญหาและอุปสรรค มีดังนี้

ปัญหาสภาพบังคับของแผนระดับชาติ แผนระดับชาติดังกล่าวไม่มีสภาพบังคับ ทำให้ไม่สามารถกระตุ้นให้หน่วยงานต่างๆ ดำเนินการให้สอดคล้องโดยตรงกับแผน อีกทั้งแผนระดับชาติดังกล่าว

ยังไม่มีลักษณะเป็นรูปธรรม ทำให้ผู้ปฏิบัติงานมองไม่เห็นภาพการดำเนินงานที่ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คำนิยามของคำว่า การใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายยังไม่มี ความชัดเจน

ปัญหาการมอบหมายภารกิจตามแผนระดับชาติ เจ้าหน้าที่ที่ไปอบรมนโยบายและแผนระดับชาติที่ส่วนกลาง ส่วนใหญ่เป็นผู้บริหารของหน่วยงาน ซึ่งเป็นผู้ที่มีภารกิจเยอะ ทำให้เมื่อกลับมายังหน่วยงานของตน มิได้นำนโยบายและแผนดังกล่าวมาเผยแพร่ อีกทั้งไม่มีเวทีระดับจังหวัดในการอบรมเผยแพร่การดำเนินงานตามแผนระดับชาติ ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของหน่วยงานไม่ทราบในรายละเอียดของแผนระดับชาติ

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย กลุ่มผู้เข้าร่วมประชุมคิดว่าเกณฑ์ในการคุ้มครองแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายมีความเหมาะสม แต่การกำหนดโทษของผู้กระทำผิดต่อเด็ก ควรเปิดกว้างและให้ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของเจ้าพนักงานในกรณีที่พบเห็นเด็กที่ถูกกระทำ เจ้าพนักงานตำรวจจะสอบถามเป็นการเบื้องต้นก่อนว่าเด็กได้ถูกบังคับให้ใช้แรงงานหรือโดยสมัครใจ จากนั้นจึงประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น หน่วยงานที่เกี่ยวกับสวัสดิการเด็ก อย่างไรก็ตามก็ติดกลับพบปัญหาเมื่อเจ้าพนักงานพบเห็นเด็กถูกกระทำ แต่ไม่ทราบว่าควรประสานหน่วยงานใด เนื่องจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับแรงงานเด็ก ยังไม่มีความชัดเจนและเป็นรูปธรรม ปัญหาเรื่องของการสื่อสารและการประสานงานที่เกิดขึ้นในปัจจุบันยังไม่มี ความชัดเจน เจ้าพนักงานแต่ละคนต่างทำหน้าที่ตามภารกิจของตนเอง

ผู้เข้าร่วมประชุมที่เป็นภาคีเครือข่ายจากหน่วยงานในภาคเหนือ ระบุปัญหาและอุปสรรค ดังนี้

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย ในจังหวัดตาก พบปัญหาการใช้แรงงานเด็กต่างด้าวในงานภาคเกษตรจำนวนมาก ซึ่งแรงงานเด็กดังกล่าวมักจะเป็นเด็กที่ติดตามพ่อแม่ลงไปในพื้นที่ทำเกษตรกรรม ทำให้ภาพออกมามีลักษณะเป็นการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย อย่างไรก็ตาม บางครั้งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจำต้องยอมที่จะปล่อยให้มีการใช้แรงงานเด็กในครอบครัวไป เพราะมองว่าเป็นวิถีชีวิตปกติของครอบครัว นอกจากนี้ผู้ประกอบการบางรายไม่ยอมรายงานว่าสถานประกอบการของตนมีการจ้างแรงงานเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี เพราะต้องการหลีกเลี่ยงการจ่ายค่าจ้างที่สูงทำให้ยากต่อการปฏิบัติงาน

ปัญหาการทับซ้อนของภารกิจ ปัญหาการทับซ้อนของภารกิจเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายระหว่างหน่วยงานมีค่อนข้างมาก กล่าวคือ หน่วยงานหลายหน่วยมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลแรงงานเด็กเหมือนกัน ทำให้อาจเกิดกรณีทำงานซ้ำซ้อนกันได้ การบูรณาการในการทำงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ เป็นไปได้ค่อนข้างยาก เนื่องจากแต่ละหน่วยงานมีงบประมาณของตนเอง ทำให้งานมี

ลักษณะที่ไม่ต่อเนื่องกัน บางครั้งหน่วยงานบางหน่วยเอาผลงานที่เป็นงานประจำที่ทำอยู่มาเสนอเป็นรายงานซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง

ปัญหาการประชาสัมพันธ์นโยบายและแผนระดับชาติฯ นโยบายและแผนระดับชาติฯ เป็นแผนที่ดีมาก แต่ขาดการประชาสัมพันธ์อย่างมาก ทำให้หน่วยงานต่างๆ ไม่ทราบถึงแผนและรายละเอียดของแผน

5) ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขที่มีต่อนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 – 2557

ผู้เข้าร่วมประชุมที่เป็นภาคีเครือข่ายจากหน่วยงานในภาคกลาง มีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1) นโยบายและแผนระดับชาติฯ ควรจัดลำดับความสำคัญว่าควรดำเนินการตามยุทธศาสตร์ใดก่อน กล่าวคือควรแจ้งว่ายุทธศาสตร์ใดเป็นยุทธศาสตร์ที่เร่งด่วน และระบุว่าหน่วยงานใดมีภารกิจในส่วนใดเพื่อตอบสนองต่อแผนได้ให้ชัดเจน

2) ควรจัดประชุมและส่งเสริมความรู้เรื่องนโยบายและแผนระดับชาติฯ และกิจกรรมที่ชัดเจนให้กับผู้ปฏิบัติงาน เพื่อเป็นการกระตุ้นให้มีการดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติ โดยให้มีลักษณะเป็นการบูรณาการการทำงานร่วมกัน เพื่อลดการทำงานซ้ำซ้อน

3) ควรจัดให้มีงบประมาณตามแผนระดับชาติในแต่ละมาตรการ รวมทั้งควรจัดให้มีงบประมาณในระดับท้องถิ่น เพื่อให้มีการดำเนินการในระดับท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ โดยหน่วยงานส่วนกลางจะคอยเป็นผู้ให้ความรู้พื้นฐานในระดับท้องถิ่นแก่หน่วยปฏิบัติ

ผู้เข้าร่วมประชุมที่เป็นภาคีเครือข่ายจากหน่วยงานในภาคใต้ มีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1) หน่วยงานภาคีเครือข่ายทั้งหมดในท้องที่ควรมีการบูรณาการ ประชุมร่วมกันตั้งแต่ต้น เพื่อให้ทราบถึงการปฏิบัติตามแผน และจัดตั้งคณะกรรมการเกี่ยวกับเรื่องนี้โดยตรง โดยสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดจำเป็นต้องทราบแผนและเป็นผู้ขับเคลื่อนแผน เพื่อจะได้วางแผนได้ถูกต้องว่าหน่วยงานใดจะเป็นเจ้าภาพในเรื่องใด กระทั่งหน่วยงานต่างๆ ควรรับทราบแผนชาติเพื่อที่จะสั่งการให้เกิดการขับเคลื่อนในทางปฏิบัติตามสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

2) ควรมีการกำหนดโครงสร้างของแผนและผู้รับผิดชอบตามกระบวนการและบทบาทหน้าที่ให้ชัดเจน

3) ควรมีการประชาสัมพันธ์นโยบายและแผนชาติฯ ให้แก่หน่วยงานต่างๆ ได้รับทราบ มีการสอดส่องเฝ้าระวังติดตาม

4) ควรนำกิจกรรมของแผนฯ เข้ามาประยุกต์หรือบูรณาการกับภารกิจเดิมของหน่วยงาน โดยไม่จำเป็นต้องเบิกของงบประมาณ เนื่องจากแต่ละหน่วยงานมีการทำตามภารกิจเดิมของตนอยู่แล้ว

5) แผนนี้น่าจะเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายการคุ้มครองแรงงาน เพื่อจะทำให้เห็นถึงปัญหาและความสำคัญของการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายได้อย่างชัดเจนมากขึ้น

ผู้เข้าร่วมประชุมที่เป็นภาคีเครือข่ายจากหน่วยงานในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีข้อเสนอแนะ ดังนี้

- 1) ควรจะกำหนดระดับชาติออกมาเป็นสองระดับ ประกอบด้วย การใช้แรงงานเด็กทั่วไปที่ไม่สอดคล้องกฎหมายกับการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย เนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการอาจดำเนินการตามภารกิจที่มีทับซ้อนอยู่กับการใช้แรงงานเด็กทั้งสองระดับ จึงเป็นการยากที่จะดึงมาเฉพาะการใช้แรงงานในรูปแบบที่เลวร้าย ทำให้การปฏิบัติงานมีความราบรื่นและมีประสิทธิภาพมากขึ้น
- 2) ควรมีระบบฐานข้อมูลเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย โดยอาจจัดตั้งศูนย์ฐานข้อมูลการปฏิบัติงานในทุกหน่วยงาน ทำให้หน่วยงานต่างๆ สามารถเข้าถึงข้อมูลในประเด็นดังกล่าวได้ง่ายขึ้น
- 3) ควรมีการประชาสัมพันธ์การดำเนินงานการป้องกันและคุ้มครองการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายในรูปแบบที่เข้าใจง่ายและเป็นรูปธรรม เช่น ควรมีบทสรุปของแผนที่ไม่ละเอียดเพื่อที่จะทำให้ผู้ปฏิบัติงานระดับล่างเข้าใจแผนได้ง่ายมากขึ้น จัดทำโปสเตอร์เพื่อทราบถึงลักษณะการคุ้มครองการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายทั้ง 4 รูปแบบ เพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถเข้าใจถึงสิ่งที่ต้องดำเนินงานตามแผน
- 4) ควรมีการยกตัวอย่างกรณีศึกษาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายให้เป็นกรณีศึกษาตัวอย่างแก่เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงาน
- 5) ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องน่าจะมีนโยบายและแผนระดับชาติฯ ที่เป็นเอกสารประจำในหน่วยงานทุกแห่ง เพื่อที่จะให้ผู้ปฏิบัติงานทราบถึงนโยบายและแผนได้ดียิ่งขึ้น
- 6) ควรสร้างระบบการสร้างแรงจูงใจให้กับผู้ปฏิบัติงาน เช่น การให้ค่าตอบแทนที่เหมาะสม

ผู้เข้าร่วมประชุมที่เป็นภาคีเครือข่ายจากหน่วยงานในภาคเหนือ และข้อเสนอแนะที่เกิดขึ้นจากผู้เข้าร่วมประชุมกลุ่มนโยบายในภาคเหนือมีรายละเอียดดังนี้

- 1) ผู้เข้าประชุมจำนวนหนึ่งแนะนำให้หลีกเลี่ยงการใช้คำว่า “ในรูปแบบที่เลวร้าย” ในแผนระดับชาติ เนื่องจากชื่อของโครงการไม่สื่อและให้ภาพออกมาในแง่ลบมากเกินไป รวมถึงอยากให้จัดทำเป็นสัญลักษณ์เครื่องหมายของโครงการเพื่อให้ง่ายต่อการจดจำ
- 2) แผนระดับชาตินี้ควรเน้นไปที่การใช้แรงงานเด็กในสถานประกอบการจะเหมาะสมกว่า เพราะอยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงแรงงานอยู่แล้ว ถ้าขยายการใช้แรงงานเด็กในสถานที่อื่นจะทำให้ทำงานลำบาก
- 3) ปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายในกลุ่มเด็กต่างด้าวและเด็กที่เป็นชนกลุ่มน้อยจะมีค่อนข้างมาก แต่ไม่ค่อยพบในกลุ่มเด็กไทยเท่าไรนัก แผนระดับชาติจึงควรคุ้มครองไปที่เด็กต่างด้าวโดยเฉพาะ เนื่องจากเด็กไทยจะได้รับการดูแลจากพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับอยู่แล้ว

4) ผู้เข้าประชุมเสนอว่าควรจัดให้มีคณะกรรมการดำเนินงานตามแผนระดับชาติในระดับอำเภอ เพราะคณะกรรมการในระดับอำเภอสามารถสอดส่องการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายได้ทั่วถึงกว่า

5) ควรจัดให้มีการประสานงานหรือประชุมภาคีเครือข่ายบ่อยครั้ง เพื่อเป็นการกระตุ้นการทำงานให้เป็นไปตามแผนระดับชาติ และต้องมีการกระตุ้นคณะกรรมการระดับจังหวัดให้ช่วยกระจายข่าวและประชาสัมพันธ์แผนระดับชาติไปสู่หน่วยงานอื่นในจังหวัด

6) รัฐควรทำแผนระดับชาติในเรื่องการจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ให้เป็นวาระแห่งชาติให้ทุกคนทราบกันโดยทั่วกัน และให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทำ MOU ระหว่างกัน

7) เนื่องจากมีกระทรวงที่อยู่ในภาคีเครือข่ายจำนวนมาก จึงควรให้มีการแทรกเรื่องการใช้แรงงานเด็กในทุกๆ สัมนาหรือทุกการประชุมนอกจากนี้ควรใช้กลไกในการสั่งการจากส่วนกลางมายังผู้ปฏิบัติจะทำให้แผนระดับชาติประสบความสำเร็จได้ง่าย

8) ต้องจัดให้มีการพัฒนาและปรับปรุงฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายในทุกๆ ด้าน เพื่อให้ทราบถึงสถานการณ์ที่แท้จริงของปัญหาการใช้แรงงานเด็ก และรายละเอียดที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงาน

9) ควรจัดให้มีหน่วยงานที่เป็นเจ้าภาพหลักในการแบ่งภารกิจเพื่อดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นต้น นอกจากนี้ในกรณีที่เป็นการทับซ้อนในภารกิจของหน่วยงานที่อยู่ต่างกระทรวงกันนั้น ควรให้มีการคุยกันในเรื่องภารกิจระหว่างกระทรวงต่างๆ เพื่อให้ระดับปฏิบัติทำหน้าที่ได้อย่างถูกต้อง บางครั้งผู้ปฏิบัติไม่ทราบกรอบการทำงานและกฎหมายของหน่วยงานอื่นจึงทำให้หน่วยงานแต่ละหน่วยทำงานได้ยากลำบาก

4.2.2 ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับระดับปฏิบัติ

1) ทศนคติของผู้ปฏิบัติที่มีต่อนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 – 2557

โดยทั่วไปเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติเห็นว่านโยบายและแผนระดับชาติฯ เป็นเรื่องที่ดีและสอดคล้องกับอนุสัญญา ฉบับที่ 182 ซึ่งมีวัตถุประสงค์ด้านมนุษยธรรมและเป็นการคุ้มครองเด็กมิให้ถูกเอารัดเอาเปรียบด้านการใช้แรงงาน ส่วนเนื้อหาของนโยบายและแผนระดับชาติฯ มีความถูกต้องเหมาะสมกับหลักปฏิบัติที่เป็นสากล ซึ่งเมื่อประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาดังกล่าวจึงจำเป็นต้องมีแนวนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กที่เป็นรูปธรรม

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากนโยบายและแผนระดับชาติฯ ที่กำหนดขึ้นเป็นการแก้ไขปัญหาจากมุมมองของต่างประเทศ จึงอาจไม่ได้คำนึงถึงบริบทของประเทศไทย ซึ่งมีเงื่อนไขด้านวัฒนธรรม ประเพณี และโครงสร้างความสัมพันธ์ของครอบครัวที่ใกล้ชิด รวมทั้งวิถีชีวิตของสังคมเกษตรที่ต้องอาศัยการถ่ายทอดทักษะในการประกอบอาชีพจากพ่อแม่สู่ลูกตั้งแต่วัยเด็ก ทำให้การทำงานของเด็กในครอบครัว

หรือการช่วยพ่อแม่หารายได้อาจเข้าข่ายการใช้แรงงานในรูปแบบที่เลวร้าย ซึ่งทำให้การดำเนินการตามนโยบายและแผนอย่างเคร่งครัดอาจเป็นไปได้ยากและต้องอาศัยวิจารณ์ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติด้วยเช่นกัน และมีข้อเสนอให้พิจารณาเปลี่ยนแปลงคำว่า ‘การใช้แรงงานในรูปแบบที่เลวร้าย’ เป็น ‘การใช้แรงงานในรูปแบบที่ผิดกฎหมาย’ หรืออื่นๆ เป็นต้น

นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติเห็นว่านโยบายและแผนระดับชาติฯ เป็นเรื่องที่ขาดเจ้าภาพหรืออำนาจการบังคับใช้ เนื่องจากนโยบายและแผนระดับชาติฯ ไม่ได้มีกฎหมายของตนเองรองรับ หรืองบประมาณที่จัดสรรเป็นการเฉพาะเพื่อการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายเป็นการเฉพาะ ทำให้การดำเนินการตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ จำต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายหน่วยงานและกฎหมายหลายฉบับ ซึ่งแต่ละองค์กรหรือหน่วยงานมีภารกิจหลักของตนเองตามพระราชบัญญัติ และกฎหมายต่างๆ อยู่แล้ว ทำให้งานด้านนี้เปรียบเสมือนเป็นงานผกที่ใช้ภารกิจหลักของตน

อีกประเด็นหนึ่งผู้ปฏิบัติจากหลายหน่วยงานเห็นว่า การแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายนั้น มีพระราชบัญญัติ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องจำนวนมากที่มีข้อกำหนดที่ครอบคลุมการแก้ไขปัญหาอยู่แล้ว และหน่วยงานของรัฐต่างๆ มีการดำเนินงานที่ครอบคลุมปัญหาเด็กในมิติต่างๆ ซึ่งรวมถึงการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายด้วย ทำให้นโยบายและแผนระดับชาติฯ ไม่ใช่เรื่องใหม่สำหรับประเทศไทย แต่การกำหนดนโยบายและแผนระดับชาติฯ ขึ้นจะเป็นส่วนที่ช่วยให้เห็นว่าประเทศไทยให้ความสำคัญกับเรื่องนี้ และมีการกำหนดขอบเขตประเด็นปัญหาที่ชัดเจนขึ้น

ภาคกลาง

ผู้ปฏิบัติของหน่วยงานต่างๆ ในภาคกลางเห็นว่าปัญหาแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายในประเทศไทยได้ลดลงอย่างมากในช่วงหลายปีที่ผ่านมา แต่ยังคงปรากฏประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับแรงงานเด็กต่างด้าว ซึ่งยากต่อการแก้ไข เนื่องจากส่วนใหญ่เป็นการทำงานนอกสถานประกอบการหรือเป็นการช่วยพ่อแม่ที่เป็นแรงงานต่างด้าวทำงาน โดยเฉพาะอุตสาหกรรมประมง นอกจากนี้ยังพบแรงงานเด็กต่างด้าวที่ทำงานในสถานบริการต่างๆ เช่น ร้านอาหาร รวมทั้งการทำงานบ้านด้วย ดังนั้นนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายจึงน่าจะเป็นประโยชน์ในการช่วยแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น แต่การดำเนินงานตามนโยบายฯ อาจเป็นเรื่องยาก โดยเฉพาะการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากขอบเขตของพื้นที่และจำนวนแรงงานต่างด้าวจำนวนมาก ซึ่งส่วนใหญ่ไม่มีการขึ้นทะเบียนที่ถูกต้อง ทั้งนี้ ความพยายามในการแก้ไขปัญหาต้องดำเนินไปอย่างไม่หยุดยั้ง อย่างไรก็ตามข้อพิจารณาในเรื่องสังคมและวัฒนธรรมอาจจำเป็นในการปฏิบัติตามนโยบายข้างต้น เนื่องจากเด็กต่างด้าวจำนวนมากไม่ยอมทำงานเพื่อช่วยเหลือพ่อแม่ หรือเป็นการทำงานเพื่อฝึกฝนอาชีพและความชำนาญ ซึ่งอาจไม่เหมาะต่อการทำงานในรูปแบบที่เลวร้ายได้

ภาคใต้

องค์กรของรัฐในภาคใต้ส่วนใหญ่ยังไม่เห็นความสำคัญของนโยบายและแผนระดับชาติ เพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายเท่าที่ควร ส่วนหนึ่งเนื่องมาจากการขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายและแผนระดับชาติดังกล่าว ผู้ปฏิบัติการส่วนใหญ่ไม่เคยรับทราบเกี่ยวกับนโยบายและแผนระดับชาติฯ แต่อย่างไรก็ตาม มีเพียงบางส่วนเท่านั้นที่เคยได้ยินชื่อแผนดังกล่าวผ่านทางสื่อต่างๆ แต่ไม่เคยทราบรายละเอียดของแผนฯ อย่างไรก็ตาม ภาคีเครือข่ายต่างๆ ยอมรับว่าภาคใต้ประสบปัญหาแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายในหลายลักษณะ เช่น เด็กเร่ร่อน เด็กทำงานในสถานบริการทางเพศ เด็กทำงานในอุตสาหกรรมประมง เด็กเกี่ยวข้องกับขบวนการค้ายาเสพติด เป็นต้น ดังนั้น ในแง่หลักการนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย จึงเป็นแนวทางที่เหมาะสมในการช่วยแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม ปัญหาส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างชาติดังกล่าว ส่วนปัญหาของเด็กไทยนั้น มีสาเหตุหนึ่งมาจากปัญหาครอบครัวด้วย โดยเฉพาะปัญหาเด็กเร่ร่อน เด็กเดินยาเสพติด เนื่องจากภาคใต้มีปัญหาการหย่าร้างและครอบครัวแตกแยกสูง ทำให้เด็กขาดการดูแลอย่างใกล้ชิด

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ผู้ปฏิบัติของหน่วยงานต่างๆ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือรับทราบเกี่ยวกับนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายมากกว่าภาคใต้ และส่วนหนึ่งรับทราบการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ระดับจังหวัดฯ เพื่อดำเนินงานตามแผนระดับชาติ และให้ข้อมูลว่าปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีน้อยมากโดยเฉพาะกับเด็กไทย เนื่องจากส่วนใหญ่เข้าไปอยู่ในระบบการศึกษา ตามการศึกษาภาคบังคับ 15 ปี นอกจากนี้ สถานประกอบกิจการที่ขอใช้แรงงานเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปีมีน้อยมาก เนื่องจากสามารถจ้างแรงงานผู้ใหญ่จากประเทศเพื่อนบ้านได้ง่าย โดยเฉพาะจากสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว อย่างไรก็ตาม มีการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายอยู่บ้าง เช่น เด็กขายพวงมาลัยตามสี่แยก เด็กขอทานในเขตเมือง และสถานบริการ โดยบางครั้งมีการขายบริการทางเพศในลักษณะคาราโอเกะเคลื่อนที่ ซึ่งเรียกว่า “คาราโอเกะบ้านนา” ในพื้นที่ชนบท ดังนั้น นโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายจึงมีประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก โดยเฉพาะเด็กต่างด้าวที่ยังคงเป็นปัญหาอยู่

ภาคเหนือ

ภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กในภาคเหนือมีทัศนคติในทางบวกต่อนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย เนื่องจากภาคเหนือเป็นพื้นที่ซึ่งประสบปัญหาดังกล่าวมาโดยตลอด อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานอย่างต่อเนื่องของหน่วยงานต่างๆ ช่วยลดปัญหาแรงงานของเด็กชาวไทยลงอย่างมาก อย่างไรก็ตาม ยังปรากฏปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว ทั้งในลักษณะของการจ้างแรงงานในสถานประกอบการบริเวณจังหวัดชายแดน การใช้ความรุนแรงกับเด็ก การบังคับใช้แรงงานในสถานประกอบการ และการใช้ความ

รุนแรงกับเด็กที่ทำงานรับใช้ในบ้าน นอกจากนี้ ยังมีการล่อลวงเด็กต่างชาติมาทำงานในอาชีพบริการในลักษณะของการค้ามนุษย์อีกด้วย ดังนั้น นโยบายและแผนระดับชาติเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายจึงยังเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น โดยเหื่อของการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายได้เปลี่ยนจากเด็กไทยมาเป็นเด็กต่างชาติ สำหรับปัญหาของเด็กไทยนั้น มีรูปแบบการทำงานที่ผิดกฎหมาย เช่น เสพและค้ายาเสพติด และทำงานในสถานบริการบ้าง แต่ส่วนใหญ่มีสาเหตุมาจากปัญหาครอบครัว มากกว่าการบังคับใช้แรงงานที่เกิดขึ้นกับเด็กต่างชาติ

2) ความรู้ความเข้าใจที่มีต่อนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 – 2557

โดยทั่วไปเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติที่ไม่ได้มาจากกระทรวงแรงงานจะไม่รู้จักหรือไม่มีความรู้ที่ครอบคลุมเกี่ยวกับนโยบายและแผนระดับชาติฯ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนใหญ่ในทุกภูมิภาคไม่เคยได้รับเอกสารเกี่ยวกับนโยบายและแผนระดับชาติฯ แต่อย่างใด หรือผู้ที่เคยได้ยินหรือรับทราบการมีอยู่ของนโยบายและแผนระดับชาติฯ ก็ยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ต่างๆ ของแผนฯ นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติของหน่วยงานต่างๆ ยังไม่สามารถอธิบายถึงรูปแบบการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายได้อย่างครบถ้วน

อย่างไรก็ตาม แม้ผู้ปฏิบัติจะไม่เคยได้เห็นแผนฯ ที่เป็นตัวเล่ม แต่ผู้ปฏิบัติส่วนใหญ่เข้าใจแนวทางการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ของนโยบายและแผนระดับชาติฯ ค่อนข้างดี เนื่องจากการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ฯ อยู่แล้ว โดยบางหน่วยงานอาจดำเนินการครบทั้งห้ายุทธศาสตร์ บางหน่วยงานอาจดำเนินการอยู่แล้วในบางยุทธศาสตร์ ดังนั้น เมื่อลงเอยรายละเอียดของการดำเนินงานยุทธศาสตร์ต่างๆ ของนโยบายและแผนระดับชาติฯ จึงไม่ใช่เรื่องใหม่ที่ไม่เคยมีการดำเนินการมาก่อน ทำให้ผู้ปฏิบัติสามารถเรียนรู้และเข้าใจแผนได้ง่าย และสามารถเชื่อมโยงนโยบายและแผนระดับชาติฯ เข้ากับภารกิจขององค์กรของตนได้ไม่ยาก

ภาคกลาง

ผู้ปฏิบัติงานของภาคีเครือข่ายในภาคกลางสามารถระบุยุทธศาสตร์ของการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กได้มากกว่าภาคอื่นๆ เนื่องจากอยู่ใกล้แหล่งข้อมูล และมีประสบการณ์ในการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กที่หลากหลาย รวมทั้งมีการแลกเปลี่ยนและประสานงานของภาคีเครือข่ายจำนวนมากกว่าภาคอื่นๆ อย่างไรก็ตาม ผู้ปฏิบัติงานส่วนใหญ่ยังไม่สามารถเชื่อมโยงนโยบายและแผนระดับชาติฯ เข้ากับการจัดทำแผนกลยุทธ์ขององค์กรหรือหน่วยงานของตน หรือไม่แน่ใจว่ามีการนำนโยบายและแผนระดับชาติฯ เพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายมาเป็นแนวทางในการจัดทำแผนปฏิบัติงานขององค์กรของตนหรือไม่ เนื่องจากการจัดทำแผนปฏิบัติงานของหน่วยงานต่างๆ มีกรอบนโยบายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมากมาย

ภาคใต้

ผู้ปฏิบัติงานของภาคีเครือข่ายในภาคใต้มีข้อจำกัดในการเข้าใจรายละเอียดของนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย เนื่องจากไม่เคยเห็นตัวเล่มหรือได้อ่านเนื้อหาของนโยบายและแผนระดับชาติฯ ดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ภาคีเครือข่ายต่างๆ ทราบถึงแนวทางหรือการแก้ไขปัญหาที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ต่างๆ ของนโยบายและแผนระดับชาติฯ อยู่แล้ว ทำให้ไม่มีปัญหาในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายของรัฐ หรือการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายในทางปฏิบัติ

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ผู้ปฏิบัติงานของภาคีเครือข่ายในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีความรู้ความเข้าใจนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายบ้าง แต่ส่วนใหญ่เข้าใจเฉพาะยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับลักษณะงานและภารกิจของตน อย่างไรก็ตาม หลายหน่วยงานได้สะท้อนถึงปัญหาในการประชาสัมพันธ์และการติดตามความก้าวหน้าของนโยบายและแผนระดับชาติฯ รวมทั้งการกำหนดเจ้าภาพผู้รับผิดชอบหรือกำกับและประสานงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้นโยบายและแผนระดับชาติฯ สามารถขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติด้วยความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องจากระดับจังหวัดสู่ระดับท้องถิ่น

ภาคเหนือ

ผู้ปฏิบัติงานของภาคีเครือข่ายในภาคเหนือมีความรู้ความเข้าใจนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายบ้างพอสมควร และเมื่อกล่าวถึงยุทธศาสตร์ต่างๆ ก็สามารถเข้าใจเนื้อหาของแต่ละยุทธศาสตร์ได้ไม่ยาก เนื่องจากภาคีเครือข่ายในภาคเหนือมีประสบการณ์ในการจัดการกับปัญหาแรงงานเด็กมามาก และมีการประสานภาคีเครือข่ายต่างๆ ในลักษณะสหวิชาชีพที่ต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจลักษณะงานขององค์กรอื่นๆ ควบคู่กัน จึงสามารถวิเคราะห์ประเด็นปัญหาได้หลายมิติ อย่างไรก็ตาม หน่วยงานส่วนใหญ่ไม่ได้นำนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายมาเป็นกรอบในการกำหนดแผนปฏิบัติงานขององค์กร เนื่องจากไม่ได้มีการออกกฎหมายหรือจัดทำแผนงบประมาณควบคู่กับนโยบายและแผนระดับชาติฯ นอกจากนี้ แต่ละองค์กรมีบทบาทหน้าที่ซึ่งต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติฉบับต่างๆ อยู่แล้ว เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก เป็นต้น

3) การมีส่วนร่วมขององค์กร/หน่วยงานที่มีต่อนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 – 2557

โดยทั่วไปสภาพปัญหาแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายของแต่ละพื้นที่หรือภูมิภาคมีความแตกต่างกัน เช่น ภาคกลางมีการจ้างแรงงานเด็กต่างด้าวทางอ้อมในอุตสาหกรรมประมง การใช้

แรงงานเด็กต่างด้าวในบ้านและการให้เด็กไทยทำกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย ภาคใต้มีปัญหาการค้าประเวณี เด็กต่างถิ่นและต่างด้าว ปัญหาแรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรมและประมง และปัญหาแรงงานเด็กในกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย ภาคอีสานมีปัญหาแรงงานเด็กต่างด้าวที่เข้ามาขอทาน ปัญหาการค้าประเวณีเด็กต่างด้าว ส่วนภาคเหนือมีปัญหาแรงงานเด็กต่างด้าวและแรงงานเด็กในพื้นที่สูงในกิจกรรมที่ผิดศีลธรรม และการค้าประเวณี และแรงงานเด็กต่างด้าวในบ้าน เป็นต้น ทำให้การมีส่วนร่วมของหน่วยงานต่างๆ มีความแตกต่างกันตามรูปแบบของปัญหา และการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง แต่โดยทั่วไป หากมีการกระทำผิดตามพระราชบัญญัติใด หน่วยงานที่เป็นผู้ดำเนินการหลักตาม พระราชบัญญัตินั้นๆ ก็จะเข้ามามีเกี่ยวข้องเป็นภาคีเครือข่ายเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหา เช่น หากเป็นแรงงานต่างด้าวที่ถูกโกงค่าจ้าง สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดจะร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองและเจ้าหน้าที่ตำรวจดำเนินการเพื่อให้เด็กได้รับค่าจ้างและสวัสดิการตามที่กฎหมายกำหนด หากเป็นการค้ามนุษย์ที่มีการล่อลวงเด็กต่างชาตจะมีการดำเนินคดีในชั้นศาลด้วย หรือบางหน่วยงานอาจมีการปฏิบัติภารกิจภายใต้ยุทธศาสตร์การป้องกันก็จะมีกรอบมให้ความรู้กับเด็กหรือองค์กร/หน่วยงานอื่นๆ ในเรื่องสิทธิเด็กและกฎหมายและพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องด้วย เป็นต้น

จังหวัดน่าน (สมุทรสาคร เชียงราย ตาก อุตรธานี สงขลา และปัตตานี)

โดยทั่วไปจังหวัดน่านจะเป็นจังหวัดใหญ่ จังหวัดชายแดน หรือพื้นที่ที่มีประเด็นปัญหาเรื่องแรงงานเด็กค่อนข้างมาก แต่ปัจจุบันปัญหาแรงงานเด็กไทยได้ลดลงจนน้อยมากแล้ว และปัญหาที่เกิดขึ้นมักเป็นปัญหาสังคมหรือปัญหาที่มีพื้นฐานจากปัญหาครอบครัว ทำให้การแก้ปัญหาปัจจุบันมุ่งไปสู่การแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กต่างด้าวมากขึ้น โดยส่วนใหญ่จะมีเครือข่ายภาคีที่เข้มแข็ง มีประสบการณ์ในการแก้ปัญหามานาน และเข้าถึงปัญหาได้ในระดับลึก อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมขององค์กรต่างๆ มักจำกัดอยู่ที่หน่วยงานจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมากกว่าหน่วยงานระดับท้องถิ่น

จังหวัดอื่นๆ ที่เลือกมาเป็นจังหวัดตัวอย่างในการศึกษาครั้งนี้ (กรุงเทพมหานคร จังหวัดเชียงใหม่ ขอนแก่น และสตูล)

วัตถุประสงค์ในการเลือกจังหวัดอื่นๆ ที่ไม่ใช่จังหวัดน่าน เพื่อนำมาเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ นี้ โดยพบว่าจังหวัดอื่นๆ ที่เลือกมามีประสบการณ์การแก้ไขปัญหาต่ำกว่า ในบางกรณีอาจมีปัญหาน้อยกว่าด้วย นอกจากนี้บางจังหวัดอาจไม่มีนโยบายหรือแผนปฏิบัติการในการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ซึ่งเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่มักให้ข้อมูลว่าปัญหาแรงงานเด็กในพื้นที่ตนไม่มีหรือมีน้อยมาก ขณะที่องค์กรนอกภาครัฐ ยังเห็นว่ามีปัญหาในทุกจังหวัดแต่ระดับความรุนแรงอาจไม่เท่ากัน

ภาคกลาง

ผู้ปฏิบัติงานของภาคีเครือข่ายในภาคกลางมีการดำเนินงานที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ต่างๆ ทั้ง 5 ยุทธศาสตร์ของนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย

โดยในยุทธศาสตร์ที่ 1 กระทรวงศึกษาธิการได้ดำเนินการในการริเริ่มโรงเรียนสองภาษาให้กับเด็กที่เป็นลูกของแรงงานต่างด้าว ซึ่งช่วยลดปัญหาแรงงานเด็กได้จำนวนมาก นอกจากนี้ได้มีการประสานกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติเพื่อหลีกเลี่ยงการจับกุมเด็กต่างด้าวที่เข้าเรียนในโรงเรียน ซึ่งได้รับความสนใจจากแรงงานต่างด้าวที่ส่งเสริมให้บุตรของตนเข้าเรียนในโรงเรียน ในยุทธศาสตร์ที่ 2 ผู้แทนกระทรวงการพัฒนาสังคมฯ สถานพินิจ และองค์กรพัฒนาเอกชน เป็นต้น มีบทบาทสำคัญในการช่วยเหลือเด็กที่ประสบปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ทั้งเด็กไทยและเด็กต่างด้าว ส่วนยุทธศาสตร์ที่ 3 - 5 มีการดำเนินการโดยหลายหน่วยงาน แต่ส่วนใหญ่เป็นการดำเนินการตามบทบาทหน้าที่ของพระราชบัญญัติหลายฉบับ โดยปัญหาแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายเป็นส่วนหนึ่งของภารกิจของหน่วยงานต่างๆ มากกว่าจะเป็นภารกิจหลัก

ภาคใต้

ผู้ปฏิบัติงานของภาคีเครือข่ายในภาคใต้มีบทบาทครอบคลุมหลายยุทธศาสตร์ แต่ส่วนใหญ่จะเน้นยุทธศาสตร์ที่ 2 - 4 โดยกระทรวงการพัฒนาสังคมฯ สถานสงเคราะห์เด็ก และสถานพินิจ เป็นต้น ประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ ในการให้ความช่วยเหลือคุ้มครองเด็กที่ถูกทำร้าย หรือทำงานที่ผิดกฎหมาย โดยมีตำรวจและหน่วยงานด้านความมั่นคงทำการตรวจสอบและดำเนินคดีกรณีที่มีการทำผิดกฎหมาย เช่น เด็กในสถานบริการทางเพศที่จังหวัดสงขลา หรือแรงงานเด็กในอุตสาหกรรมประมงสำหรับเด็กที่เข้าสู่กระบวนการช่วยเหลือก็จะได้รับการศึกษาและฝึกอาชีพเพื่อเสริมสร้างศักยภาพของเด็ก

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ผู้ปฏิบัติงานของภาคีเครือข่ายในภาคตะวันออกเฉียงเหนือส่วนใหญ่เน้นความสำคัญของยุทธศาสตร์ที่ 1 - 4 โดยในยุทธศาสตร์ที่ 1 เจ้าหน้าที่จากหน่วยงานภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง อาทิ กระทรวงการพัฒนาสังคมฯ และกระทรวงแรงงาน ได้ประชาสัมพันธ์และให้ความรู้ในเรื่องปัญหาแรงงานเด็กกับผู้ประกอบการ สถานศึกษา และเครือข่ายต่างๆ ส่วนในยุทธศาสตร์ที่ 2 หน่วยงานต่างๆ เช่น สถานสงเคราะห์เด็ก บ้านพักเด็ก เป็นต้น ได้ให้ความช่วยเหลือกับเด็กและมีส่วนร่วมในกิจกรรมของชุมชนเพื่อดึงสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันแก้ไขปัญหาดังกล่าวอีกทางหนึ่ง สำหรับยุทธศาสตร์ที่ 3 หน่วยงานด้านความมั่นคงและหน่วยงานด้านยุติธรรมได้มีการจับกุมดำเนินการใช้แรงงานเด็กที่ผิดกฎหมายเป็นประจำ แต่ไม่อาจปราบปรามได้หมด เนื่องจากบางครั้งมีการกระทำเป็นขบวนการ โดยใช้แรงงานเด็กต่างด้าวมาขอลาหรือทำกิจกรรมที่ผิดกฎหมายและมีการเคลื่อนย้ายไปยังจังหวัดต่างๆ เป็นต้น สำหรับยุทธศาสตร์ที่ 4 มีการจัดกิจกรรมและอบรมให้ความรู้โดยหลายหน่วยงาน ส่วนในยุทธศาสตร์ที่ 5 การดำเนินงานยังไม่มีแนวทางที่ควรเนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการแก้ปัญหาแรงงานเด็กกับหน่วยงานจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

ภาคเหนือ

ผู้ปฏิบัติงานของภาคีเครือข่ายในภาคเหนือดำเนินงานครอบคลุมทุกยุทธศาสตร์ โดยมี การร่วมมือของหน่วยงานต่างๆ ในลักษณะสหวิชาชีพ ทำให้การดำเนินงานครอบคลุมได้หลายยุทธศาสตร์ พร้อมๆ กันจากหน่วยงานเดิม นอกจากนี้หน่วยงานส่วนท้องถิ่นในภาคเหนือยังเข้ามามีส่วนร่วมในการ แก้ไขปัญหาเด็กและเยาวชนกับหน่วยงานส่วนภูมิภาค เช่น ตรวจตราสอดส่องปัญหาเด็กในชุมชนและ แจ้างข้อมูลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทราบ และร่วมมือกับผู้ปกครองในการให้เด็กบำเพ็ญสาธารณประโยชน์ หากมีการกระทำผิดกฎหมาย สำหรับแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายในภาคเหนือมักเป็นแรงงานเด็ก ต่างด้าว ซึ่งหน่วยงานต่างๆ จะเน้นเรื่องการช่วยเหลือในยุทธศาสตร์ที่ 2 โดยหากมีการล่องลอยหรือขบวนการ ค้ามนุษย์เกี่ยวข้องจะดำเนินการตาม พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ 2551 เพื่อช่วยเหลือเด็กในสถานสงเคราะห์และกันมิให้เด็กถูกส่งกลับประเทศต้นทาง เนื่องจากพิจารณาว่าเด็ก เป็นเหยื่อผู้ถูกกระทำ นอกจากนี้ผู้ปฏิบัติในภาคเหนือจำนวนหนึ่งยังมีความรู้เกี่ยวกับอนุสัญญาฉบับที่ 182 และสามารถถ่ายทอดความรู้ความเข้าใจดังกล่าวให้กับหน่วยงานอื่นๆ ได้

4) ปัญหาและอุปสรรคในการทำงานที่มีต้นนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อขจัดการใช้ แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 – 2557

ในภาพรวมผู้ปฏิบัติงานจากภูมิภาคต่างๆ ประสบปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน ตามยุทธศาสตร์ต่างๆ ภายใต้ต้นนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ดังนี้

- ปัญหาด้านงบประมาณนโยบายและแผนระดับชาติฯ ระดับชาติและระดับจังหวัด ขาดการจัดสรรงบประมาณในการดำเนินการทำให้หน่วยงานต่างๆ ดำเนินการตาม นโยบายและแผนระดับชาติฯ ได้อย่างจำกัด ตามขอบเขตภารกิจและงบประมาณ ของหน่วยงานนั้นๆ ซึ่งอาจมีภารกิจอื่นๆ มากไปกว่าปัญหาแรงงานเด็ก
- ปัญหาเชิงโครงสร้าง หน่วยงานปกครองระดับจังหวัดขาดบทบาทนำในการ ประสานงานและการแก้ไขปัญหา อนุกรรมการระดับจังหวัดประชุมน้อยเกินไป ทำให้ ขาดการติดตามและการสนับสนุนช่วยเหลือการดำเนินงานในระดับอำเภอ ตำบล และ หมู่บ้าน
- ปัญหาด้านบุคลากรจำนวนมากขาดความรู้ความเข้าใจเรื่องแผนฯ ขาดการฝึกอบรม มีการโยกย้ายข้าราชการบ่อย ทำให้การดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ ขาดความต่อเนื่อง หรือหยุดชะงักลง
- ปัญหาการบริหารจัดการ ขาดการทำคู่มือแนวทางปฏิบัติในการแก้ไขปัญหาใน รูปแบบต่างๆ เพื่อเป็นแนวทางการทำงานของผู้ปฏิบัติ ซึ่งจะช่วยให้การทำงานมี ความชัดเจนเมื่อมีการโยกย้ายข้าราชการในพื้นที่

- ปัญหาการประชาสัมพันธ์ ให้ผู้ปฏิบัติและบุคคลทั่วไปเข้าใจแผนฯ จึงควรมีการแจกจ่ายนโยบายและแผนระดับชาติฯ ให้กับหน่วยงานและองค์กรต่างๆ ในระดับจังหวัด อำเภอ และหน่วยงานส่วนท้องถิ่น และประชาสัมพันธ์แผนฯ อย่างต่อเนื่อง
- ปัญหาการมีส่วนร่วมของหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากปัญหาแรงงานเด็กในปัจจุบันมีในทุกภูมิภาคของประเทศและพบในพื้นที่ทั้งเขตเมืองและชุมชนท้องถิ่น ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ แต่ที่ผ่านมามีการดำเนินงานยังจำกัดอยู่ที่หน่วยงานของรัฐจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเป็นหลัก

ภาคเหนือ

ประเด็นปัญหาอุปสรรคในภาคเหนือประกอบด้วย

- ความทับซ้อนในประเด็นทางกฎหมายในการคุ้มครองและให้ความช่วยเหลือเด็กต่างด้าวที่ถูกใช้แรงงานในรูปแบบที่เลวร้าย และเด็กที่เป็นเหยื่อในขบวนการค้ามนุษย์ ซึ่งประเด็นนี้ทำให้เกิดความยากลำบากในการช่วยเหลือเด็กที่ถูกกระทำ เนื่องจากเด็กที่เป็นเหยื่อขบวนการค้ามนุษย์จะสามารถเข้ารับการบำบัด เข้าบ้านพักเด็กและฝึกอาชีพต่อไปได้ระหว่างการดำเนินคดี แต่เด็กที่ถูกใช้แรงงานในรูปแบบที่เลวร้ายแต่ไม่เข้าข่ายการค้ามนุษย์ จะถูกดำเนินคดีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย และทำงานโดยไม่มีใบอนุญาต และถูกส่งออกนอกประเทศทันที
- บุคลากรขาดความต่อเนื่องในการทำงาน เนื่องจากหลายหน่วยงานมีการโยกย้ายบุคลากร และมีปัญหาบุคลากรขาดความรู้เกี่ยวกับแผน เนื่องจากมีบุคลากรเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่ได้เข้ารับการอบรม และมีความรู้เรื่องนโยบายและแผนแห่งชาติฯ นี้
- ขาดการวางแผนหรือการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานของภาคีเครือข่าย เมื่อเกิดการใช้แรงงานเด็กขึ้น ส่วนใหญ่เป็นการเรียนรู้และพัฒนาจากประสบการณ์ร่วมกันของผู้ปฏิบัติ
- ขาดข้อมูลรายละเอียด และความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายและแผนระดับชาติฯ และยุทธศาสตร์ในการวางแผนแม่บทในระดับท้องถิ่น และระดับหน่วยงาน

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ประเด็นปัญหาอุปสรรคในภาคตะวันออกเฉียงเหนือประกอบด้วย

- สภาพแวดล้อมทางสังคมในปัจจุบันทำให้ปัญหาแรงงานเด็กเป็นปัญหาที่ซับซ้อนหลากหลายและควบคุมได้ยาก เช่น เทคโนโลยี อินเทอร์เน็ต สื่อต่างๆ ทำให้ช่องทางการกระทำความผิดค่อนข้างหลากหลาย ยากต่อการควบคุม

- หน่วยงานของรัฐในส่วนภูมิภาค มีหน้าที่ในการดำเนินการหลายบทบาทภายใต้พระราชบัญญัติหลายฉบับ และต้องดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานจำนวนมาก ทำให้ไม่สามารถมุ่งความสนใจในปัญหาแรงงานเด็กได้อย่างเต็มที่
- การมีส่วนร่วมของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นมีจำกัด ทำให้ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคต้องเข้าไปแก้ปัญหาที่เกี่ยวกับแรงงานเด็ก และสวัสดิการสังคมต่างๆ ทั่วประเทศ ซึ่งอาจทำให้ไม่สามารถทำงานได้อย่างทั่วถึง
- ข้อจำกัดทางด้านข้อมูลแรงงานต่างด้าว ระหว่างส่วนกลางกับหน่วยงานในส่วนจังหวัด ซึ่งรวมถึงลูกของแรงงานต่างด้าวที่อยู่อาศัยในประเทศไทยด้วย ทำให้ยากต่อการควบคุมดูแล และแก้ปัญหาได้อย่างทั่วถึง
- อิทธิพลมืด และการข่มขู่เจ้าหน้าที่รัฐ ในการเข้าไปแก้ไขปัญหาลูกแรงงานเด็กที่ผิดกฎหมาย ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องยังขาดความปลอดภัยในการคุ้มครองด้านชีวิตและทรัพย์สินในการเข้าช่วยเหลือเด็กที่เกี่ยวข้องกับองค์กรนอกระบบเหล่านี้
- ผู้บริหารบางหน่วยงานยังไม่ได้ให้ความสำคัญอย่างเพียงพอในการดำเนินการตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติขาดแนวทางการทำงานที่ชัดเจน

ภาคใต้

ประเด็นปัญหาอุปสรรคในภาคใต้ประกอบด้วย

- หน่วยงานมีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการคุ้มครองดูแลเด็กไม่เพียงพอ
- ขาดองค์ความรู้ในแผนปฏิบัติงาน และไม่มีความเข้าใจในยุทธศาสตร์ ไม่สามารถวางแผนปฏิบัติงานของหน่วยงานให้สอดคล้องกับแผนชาติได้
- จังหวัดไม่ให้ความสำคัญกับปัญหาเรื่องแรงงานเด็ก และไม่ได้มีการกำหนดโครงการงบประมาณด้านแรงงานเด็กอย่างเพียงพอ
- ทศนคติในการมองปัญหาแรงงานเด็ก มุ่งแก้ปัญหาแรงงานเด็กไทยมากกว่าแรงงานเด็กต่างด้าว

5) ข้อเสนอแนะเรื่องการดำเนินงานที่มีต่อนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 – 2557

ในภาพรวมผู้ปฏิบัติจากหน่วยงานภาคีเครือข่ายจากภูมิภาคต่างๆ เสนอแนะให้มีการปรับปรุงแก้ไขในประเด็นดังต่อไปนี้ เพื่อส่งเสริมการดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย

- บูรณาการกฎหมาย และนโยบายที่เกี่ยวข้องเรื่องปัญหาเด็ก และการประสานงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับชาติและจังหวัด เพื่อดำเนินการตามนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย
- ภาครัฐจัดสรรงบประมาณอย่างเพียงพอเพื่อให้เกิดการดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย
- จัดทำคู่มือการดำเนินงานของภาคีเครือข่ายที่เกิดขึ้นเพื่อเป็นแนวทางการดำเนินงานให้กับจังหวัดที่ยังขาดประสบการณ์หรือมีกรณีศึกษาน้อย
- เชื่อมโยงเครือข่ายภาคีในการแก้ไขปัญหาทั้งระดับชาติ ระดับจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าด้วยกัน เพื่อให้เกิดการทำงานอย่างสอดคล้องประสานเข้าด้วยกัน
- จัดสัมมนา อบรมเรื่องนโยบายและแผนระดับชาติฯ และนำกรณีศึกษาของจังหวัดนำร่องมาเป็นตัวอย่างในการแก้ไขปัญหา เพื่อเผยแพร่ไปทั่วประเทศ
- ผู้ว่าฯ และนายอำเภอเข้ามามีบทบาทนำในการประสานงานเพื่อการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย และให้ความสำคัญกับปัญหานี้อย่างจริงจัง

ภาคเหนือ

ผู้ปฏิบัติงานในภาคเหนือเสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไข ดังนี้

- จัดอบรมเจ้าหน้าที่ทุกระดับ ทุกภาคส่วนให้มีความรู้ ความเข้าใจในแผนอย่างถูกต้อง และสามารถนำไปใช้ได้
- มีการบูรณาการในการทำงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการผลักดันให้ระดับท้องถิ่นมีความรับผิดชอบในแผนฯ มากขึ้น ทั้งในแง่ให้ความสำคัญให้ความร่วมมือ
- สร้างความตระหนักและรับผิดชอบต่อของผู้ปกครอง และสร้างความศรัทธาในระบบครอบครัวให้มากขึ้น โดยอาจบังคับใช้พระราชบัญญัติเกี่ยวกับพ่อแม่ และครอบครัวให้มากขึ้น
- ควรมีพระราชบัญญัติหรือตัวกฎหมายที่รองรับแผน และนโยบายระดับชาตินี้โดยตรง

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

ผู้ปฏิบัติงานในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไข ดังนี้

- ให้องค์กรท้องถิ่นได้เข้าร่วมรับผิดชอบในงานสวัสดิการให้จริงจังมากขึ้น โดยให้เพิ่มงบประมาณ และควรมีการจัดเกณฑ์จัดสรรงบประมาณให้ทางด้านสวัสดิการสังคมเพิ่มขึ้น
- เร่งการโอนงบประมาณให้ท้องถิ่นตามเป้าหมายที่ร้อยละ 35 ของงบประมาณแผ่นดิน รวมทั้งกำหนดแนวทางการจัดสรรงบประมาณของส่วนท้องถิ่นให้มีสัดส่วนในด้านสวัสดิการสังคม ซึ่งรวมถึงการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กเพิ่มมากขึ้น

- ควรใช้เกณฑ์ทางด้านสวัสดิการสังคมเข้าเป็นส่วนหนึ่งของตัวชี้วัดในการประเมินการทำงานของผู้ปฏิบัติงาน เพื่อได้รับผลตอบแทนประจำปี (Bonus)
- การขจัดปัญหาแรงงานเด็กฯ สามารถทำได้ดีขึ้นผ่านกลไกที่มีอยู่แล้ว เช่น คณะกรรมการคุ้มครองเด็กระดับจังหวัด ซึ่งมีภาคีเครือข่ายที่ครอบคลุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างกว้างขวาง รวมถึง ภาคีในระดับท้องถิ่น

ภาคใต้

ผู้ปฏิบัติงานในภาคใต้เสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไข ดังนี้

- ถ่ายทอดองค์ความรู้ และการฝึกอบรมในเรื่องของการจัดทำแผนแก้ไขแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายอย่างกว้างขวาง
- จัดประชุมเชิงปฏิบัติการในการนำแผนยุทธศาสตร์ชาติ มาสู่การปฏิบัติในจังหวัดและท้องถิ่น
- ให้องค์กรท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน โดยให้เด็กเป็นศูนย์กลาง

4.3 ผลการศึกษาเชิงปริมาณ และการสัมภาษณ์ระดับลึก

4.3.1 ข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง

จากตาราง 4.3.1 กลุ่มตัวอย่างทั้งหมดแบ่งออกเป็นกลุ่มตัวอย่างที่อยู่ในหน่วยงานภาครัฐและองค์กรนอกภาครัฐ โดยร้อยละ 94 ของกลุ่มตัวอย่างทำงานอยู่ในหน่วยงานภาครัฐ มีเพียงร้อยละ 6 ของกลุ่มตัวอย่างที่ทำงานอยู่ในองค์กรนอกภาครัฐ กลุ่มตัวอย่างทั้งหมดมีสัดส่วนที่เป็นชายและหญิงใกล้เคียงกัน กล่าวคือร้อยละ 51 และ 48.6 ตามลำดับ กลุ่มตัวอย่างที่อยู่ในหน่วยงานราชการและองค์กรนอกภาครัฐ ส่วนใหญ่มีอายุระหว่าง 50-54 ปี สำหรับศาสนาที่กลุ่มตัวอย่างนับถือ ร้อยละ 95 ของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด นับถือศาสนาพุทธ กลุ่มตัวอย่างมากกว่ากึ่งหนึ่งมีสถานภาพสมรสแต่งงานแล้ว

กลุ่มตัวอย่างในหน่วยงานภาครัฐร้อยละ 41 จบการศึกษาระดับปริญญาโทหรือปริญญาเอก กลุ่มตัวอย่างในองค์กรนอกภาครัฐ ร้อยละ 18.6 จบการศึกษาระดับปริญญาโท กลุ่มตัวอย่างที่ให้ข้อมูลในหน่วยงานภาครัฐส่วนใหญ่ (ร้อยละ 45.1) ทำงานในตำแหน่งนักวิชาการหรือผู้ชำนาญการ ในขณะที่กลุ่มตัวอย่างในองค์กรนอกภาครัฐ ส่วนใหญ่ทำงานเป็นหัวหน้าหรือผู้บริหารของหน่วยงาน

ตาราง 4.3.1 ลักษณะทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

ข้อมูลทั่วไป	หน่วยงานภาครัฐ (n = 634)		องค์กรนอกภาครัฐ (n = 43)		รวม (N = 677)	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
เพศ						
ชาย	324	51.1	21	48.8	345	51.0
หญิง	307	48.4	22	51.2	329	48.6
ไม่ตอบ	3	0.5	0	0.0	3	0.4
กลุ่มอายุ						
20 – 24	6	0.9	4	9.3	10	1.5
25 – 29	33	5.2	5	11.6	38	5.6
30 – 34	59	9.3	6	14.0	65	9.6
35 – 39	70	11.0	7	16.3	77	11.4
40 – 44	90	14.2	6	14.0	96	14.2
45 – 49	106	16.7	3	7.0	109	16.1
50 – 54	148	23.3	3	7.0	151	22.3
55 – 59	88	13.9	3	7.0	91	13.4
60 – 62	10	1.6	5	11.6	15	2.2
ไม่ตอบ	24	3.8	1	2.3	25	3.7
ศาสนา						
พุทธ	604	95.3	42	97.7	646	95.4
อิสลาม	16	2.5	0	0.0	16	2.4
คริสต์	6	0.9	1	2.3	7	1.0
ไม่ตอบ	8	1.3	0	0.0	8	1.2
สถานภาพสมรส						
โสด	157	24.8	14	32.6	171	25.3
สมรส	434	68.5	27	62.8	461	68.1
หม้าย	10	1.6	1	2.3	11	1.6
หย่า/แยกทาง/เลิกกัน	25	3.9	0	0.0	25	3.7
ไม่ตอบ	8	1.3	1	2.3	9	1.3

ตารางที่ 4.3.1 ลักษณะทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม (ต่อ)

ข้อมูลทั่วไป	หน่วยงานภาครัฐ (n = 634)		องค์กรนอกภาครัฐ (n = 43)		รวม (N = 677)	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
ระดับการศึกษา						
ต่ำกว่าปริญญาตรี	12	1.9	8	18.6	20	3.0
ปริญญาตรี	354	55.8	27	62.8	381	56.3
ปริญญาโท	255	40.2	8	18.6	263	38.8
ปริญญาเอก	6	0.9	0	0.0	6	0.9
ไม่ตอบ	7	1.1	0	0.0	7	1.0
ตำแหน่งปัจจุบัน						
หัวหน้า/ผู้บริหาร	191	30.1	23	53.5	214	31.6
นักวิชาการ/ผู้ชำนาญการ	286	45.1	2	4.7	288	42.5
พนักงานปฏิบัติ	99	15.6	15	34.9	114	16.8
ไม่ตอบ	58	9.1	3	7.0	61	9.0
รวม		100.0		100.0		100.0

4.3.2 ความรู้และทัศนคติเกี่ยวกับนโยบายและแผนระดับชาติฯ ของกลุ่มตัวอย่าง

ในประเด็นความรู้และทัศนคติที่มีต่อนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย (ตาราง 4.3.2) กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ทั้งในหน่วยงานภาครัฐและองค์กรนอกภาครัฐทราบถึงรูปแบบที่เลวร้ายในการใช้แรงงานเด็ก โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการใช้เด็กเพื่อกิจกรรมที่ผิดกฎหมายและเพื่อการค้าประเวณีและการแสดงลามก อย่างไรก็ตามรูปแบบที่เลวร้ายทั้ง 4 ประการ ปัญหาการใช้แรงงานในรูปแบบของการใช้ทาสเป็นรูปแบบที่กลุ่มตัวอย่างรู้จักน้อยที่สุด สอดคล้องกับข้อมูลสัมภาษณ์ระดับลึกนั้นที่พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มักจะไม่ทราบว่า การใช้ทาสมีลักษณะอย่างไร ขณะที่ปรึกษาจึงจำเป็นต้องทำการยกตัวอย่างให้กลุ่มตัวอย่างเห็นภาพก่อนจึงจะเข้าใจ

เมื่อพิจารณาถึงการรู้จักยุทธศาสตร์ของนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ยุทธศาสตร์การช่วยเหลือและคุ้มครองแรงงานเด็กจากการทำงานในรูปแบบที่เลวร้ายเป็นยุทธศาสตร์ที่กลุ่มตัวอย่างรู้จักมากที่สุด ขณะเดียวกันกลุ่มตัวอย่างเกินกว่ากึ่งหนึ่งไม่ทราบถึงยุทธศาสตร์การพัฒนากลไกและระบบบริหารจัดการ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาโดยรวมทุกยุทธศาสตร์ กลุ่มตัวอย่างที่ไม่ทราบหรือไม่รู้จักยุทธศาสตร์มีสัดส่วนที่ค่อนข้างสูง ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลการประชุมค้นหาเพื่อค้นหาอนาคตที่ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่ไม่ทราบว่า มีนโยบายและแผนระดับชาติฯ และไม่ทราบถึง

รายละเอียดของนโยบายและแผนระดับชาติฯ ดังกล่าว จึงสมควรให้มีการประชาสัมพันธ์นโยบายและแผนระดับชาติฯ ให้มากกว่านี้

ตาราง 4.3.2 ร้อยละของหน่วยงานที่มีความรู้เกี่ยวกับนโยบายและแผนระดับชาติฯ

	หน่วยงานภาครัฐ				องค์กรนอกภาครัฐ			
	(n = 634)				(n = 43)			
	ทราบ	ไม่ทราบ	ไม่ตอบ	รวม	ทราบ	ไม่ทราบ	ไม่ตอบ	รวม
รูปแบบที่เลวร้าย								
1. ปัญหาการใช้แรงงานในรูปแบบของการใช้ทาส	77.6	21.8	0.6	100.0	65.1	34.9	0.0	100.0
2. ปัญหาการใช้เด็กเพื่อการค้าประเวณีและการแสดงลามก	90.5	8.8	0.6	100.0	86.0	14.0	0.0	100.0
3. ปัญหาการใช้เด็กเพื่อกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย	91.0	8.4	0.6	100.0	90.7	9.3	0.0	100.0
4. ปัญหาสภาพการทำงานที่อันตรายต่อสุขภาพ	88.6	10.7	0.6	100.0	83.7	16.3	0.0	100.0
ยุทธศาสตร์ของแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กฯ								
1. การป้องกันการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย	59.8	37.4	2.8	100.0	58.1	39.5	2.3	100.0
2. การช่วยเหลือและคุ้มครองแรงงานเด็กจากการทำงานฯ	68.5	28.7	2.8	100.0	74.4	23.3	2.3	100.0
3. การพัฒนาและบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องฯ	62.0	35.2	2.8	100.0	51.2	46.5	2.3	100.0
4. การพัฒนาองค์ความรู้และเสริมสร้างศักยภาพของบุคลากร	53.8	43.2	3.0	100.0	44.2	53.5	2.3	100.0
5. การพัฒนากลไกและระบบบริหารจัดการ	46.1	50.9	3.0	100.0	34.9	62.8	2.3	100.0

4.3.3 ความรู้เกี่ยวกับอายุของเด็กที่ได้รับความคุ้มครองภายใต้นโยบายและแผนระดับชาติฯ

กลุ่มตัวอย่างเกินกว่ากึ่งหนึ่งทราบว่าอายุของเด็กที่ได้รับการคุ้มครองภายใต้นโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายเป็นเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี อย่างไรก็ตาม ยังมีกลุ่มตัวอย่างจำนวนมากที่ระบุว่าอายุของเด็กที่ได้รับความคุ้มครองตามนโยบายฯ นี้ คืออายุต่ำกว่า 15 ปี

และกลุ่มตัวอย่างบางส่วนยังมีความเข้าใจในเรื่องอายุขั้นต่ำของเด็กที่ตลาดเคลื่อนอีกด้วย ซึ่งสะท้อนถึงความรู้ความเข้าใจของผู้ทำงานตามแผนระดับชาติฯ ได้เป็นอย่างดี (ดูตาราง 4.3.3)

ตาราง 4.3.3 ร้อยละของหน่วยงานที่มีความรู้เกี่ยวกับอายุของเด็กที่ได้รับการคุ้มครองภายใต้นโยบายและแผนระดับชาติฯ

อายุของเด็กที่ได้รับการคุ้มครองภายใต้ นโยบายและแผนระดับชาติฯ	หน่วยงานภาครัฐ (n = 634)	องค์กรนอกภาครัฐ (n = 43)	รวม (N = 677)
ต่ำกว่า 15 ปี	29.5	44.2	30.4
ต่ำกว่า 18 ปี	53.0	37.2	52.0
15 - 17 ปี	6.0	9.3	6.2
ไม่จำกัดอายุ	5.8	9.3	6.1
ไม่ตอบ	5.7	0.0	5.3
รวม	100.0	100.0	100.0

4.3.4 การเข้าร่วมประชุมสัมมนา

กลุ่มตัวอย่างเกือบร้อยละ 90 ไม่เคยเข้าร่วมประชุมหรือสัมมนาโครงการจัดทำนโยบายและยุทธศาสตร์เพื่อขอจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย เมื่อพิจารณาเฉพาะผู้ที่เคยเข้าร่วมประชุมหรือสัมมนา พบว่าส่วนใหญ่เคยประชุมหรือสัมมนาเพียงครั้งเดียวเท่านั้น (ดูตารางที่ 4.3.4)

ตาราง 4.3.4 ร้อยละของหน่วยงานที่เข้าร่วมสัมมนาโครงการจัดทำนโยบายและแผนระดับชาติฯ

	หน่วยงานภาครัฐ (n = 634)	องค์กรนอกภาครัฐ (n = 43)	รวม (N = 677)
เคยเข้าร่วมประชุม/ สัมมนา โครงการจัดทำนโยบายและยุทธศาสตร์			
เคย	9.5	9.3	9.5
ไม่เคย	89.9	90.7	90.0
ไม่ตอบ	0.6	0.0	0.6
จำนวนครั้งที่เข้าร่วมประชุม/สัมมนา			
1 ครั้ง	5.5	4.7	5.5
2 ครั้ง	2.1	2.3	2.1
3 ครั้ง	0.6	0.0	0.6
4 ครั้ง	0.2	2.3	0.3
ไม่ตอบ	1.7	0.0	1.6
ไม่เคยเข้าร่วม	89.9	90.7	90.0
รวม	100.0	100.0	100.0

4.3.5 หน้าที่ความรับผิดชอบที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและแผนระดับชาติ

ในประเด็นหน้าที่รับผิดชอบของกลุ่มตัวอย่างในส่วนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ของแผนระดับชาติ กลุ่มตัวอย่างเกินกว่ากึ่งหนึ่งทำงานในระดับปฏิบัติ มีเพียงร้อยละ 10 เท่านั้นที่ทำงานในระดับนโยบาย (ดูตาราง 4.3.5)

ตารางที่ 4.3.5 ร้อยละของหน่วยงานที่มีความรับผิดชอบในปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ของแผนระดับชาติ

ความรับผิดชอบในปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและ ยุทธศาสตร์ของแผนระดับชาติ	หน่วยงาน ภาครัฐ (n = 634)	องค์กรนอก ภาครัฐ (n = 43)	รวม (N = 677)
ระดับนโยบาย	9.3	4.7	9.0
ระดับปฏิบัติ	62.6	27.9	60.4
ระดับอื่นๆ	0.6	2.3	0.9
ไม่ใช่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง/ ไม่ใช่ภารกิจหลัก	11.7	27.9	12.7
ไม่ตอบ	15.8	37.2	17.1
รวม	100.0	100.0	100.0

4.3.6 ความสอดคล้องของยุทธศาสตร์กับหน้าที่ความรับผิดชอบ

หน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงานส่วนใหญ่ทั้งหน่วยงานภาครัฐและองค์กรนอกภาครัฐ มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ โดยยุทธศาสตร์ที่ 1 คือยุทธศาสตร์การป้องกันการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายเป็นยุทธศาสตร์ที่หน่วยงานภาครัฐส่วนใหญ่มีความสอดคล้องมากที่สุด ในขณะที่ยุทธศาสตร์ที่ 5 คือยุทธศาสตร์การพัฒนากลไกและระบบบริหารจัดการเป็นยุทธศาสตร์ที่หน่วยงานภาครัฐส่วนใหญ่มีความสอดคล้องน้อยที่สุด เมื่อพิจารณาองค์กรนอกภาครัฐ ยุทธศาสตร์ที่ 4 คือ ยุทธศาสตร์การพัฒนาองค์ความรู้และเสริมสร้างศักยภาพของบุคลากร เป็นยุทธศาสตร์ที่องค์กรนอกภาครัฐ มีความสอดคล้องมากที่สุด ในขณะที่ยุทธศาสตร์ที่ 3 คือยุทธศาสตร์การพัฒนาและบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นยุทธศาสตร์ที่องค์กรนอกภาครัฐ มีความสอดคล้องน้อยที่สุด (ดูตาราง 4.3.6)

ตาราง 4.3.6 ร้อยละของหน่วยงานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบสอดคล้องกับยุทธศาสตร์

หน้าที่ความรับผิดชอบ สอดคล้องกับยุทธศาสตร์	หน่วยงานภาครัฐ (n = 634)				องค์กรนอกภาครัฐ (n = 43)			
	สอดคล้อง	ไม่ สอดคล้อง	ไม่ ตอบ	รวม	สอดคล้อง	ไม่ สอดคล้อง	ไม่ ตอบ	รวม
1. การป้องกันการใช้ แรงงานเด็กในรูปแบบ ที่เลวร้าย	60.6	35.2	4.3	100.0	55.8	39.5	4.7	100.0
2. การช่วยเหลือและ คุ้มครองแรงงานเด็ก จากการทำงาน	59.6	36.1	4.3	100.0	55.8	37.2	7.0	100.0
3. การพัฒนาและบังคับ ใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	50.5	45.3	4.3	100.0	46.5	46.5	7.0	100.0
4. การพัฒนาองค์ความรู้ และเสริมสร้างศักยภาพ ของบุคลากร	58.8	36.8	4.4	100.0	62.8	30.2	7.0	100.0
5. การพัฒนากลไกและ ระบบบริหารจัดการ	44.0	51.6	4.4	100.0	55.8	37.2	7.0	100.0

4.3.7 ความคิดเห็นเกี่ยวกับการแก้ปัญหาการใช้แรงงานเด็กในสังคมไทย

สำหรับความคิดเห็นเกี่ยวกับสถานการณ์ปัญหาการใช้แรงงานเด็กในประเทศไทยโดยทั่วไป ใน 4 รูปแบบเลวร้ายที่สุดนั้น กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ทั้งในหน่วยงานภาครัฐและองค์กรนอกภาครัฐ เห็นว่าทุกรูปแบบมีการแก้ไขปัญหาคือเป็นสัดส่วนที่ดีขึ้นและเหมือนเดิม โดยพบว่า

รูปแบบที่ 1 ได้แก่ ปัญหาการใช้แรงงานในรูปแบบของการใช้ทาส กลุ่มตัวอย่างในหน่วยงานภาครัฐ และองค์กรนอกภาครัฐส่วนใหญ่มีความเห็นสอดคล้องกัน กล่าวคือร้อยละ 54.9 ของกลุ่มตัวอย่างในหน่วยงานภาครัฐ และร้อยละ 48.8 ของกลุ่มตัวอย่างที่อยู่ในองค์กรนอกภาครัฐ ระบุว่ามีการแก้ไขปัญหาคือดีขึ้น

รูปแบบที่ 2 ได้แก่ ปัญหาการใช้เด็กเพื่อการค้าประเวณีและการแสดงลามก กลุ่มตัวอย่างในหน่วยงานภาครัฐ และองค์กรนอกภาครัฐส่วนใหญ่มีความเห็นไม่สอดคล้องกัน กล่าวคือร้อยละ 37.7 ของกลุ่มตัวอย่างในหน่วยงานภาครัฐ ระบุว่ามีการแก้ไขปัญหาคือดีขึ้น ขณะที่ร้อยละ 44.2 ของกลุ่มตัวอย่างที่อยู่ในองค์กรนอกภาครัฐ มีความเห็นว่าการแก้ไขปัญหาคืออยู่ในระดับเหมือนเดิม

รูปแบบที่ 3 ได้แก่ ปัญหาการใช้เด็กเพื่อกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย กลุ่มตัวอย่างในหน่วยงานภาครัฐ และองค์กรนอกภาครัฐส่วนใหญ่มีความเห็นไม่สอดคล้องกัน เช่นเดียวกับรูปแบบที่ 2 กล่าวคือ ร้อยละ 38.2 ของกลุ่มตัวอย่างในหน่วยงานภาครัฐ ระบุว่ามีการแก้ไขปัญหาดีขึ้น ขณะที่ร้อยละ 41.9 ของกลุ่มตัวอย่างที่อยู่ในองค์กรนอกภาครัฐมีความเห็นว่ามีปัญหาที่แก้ไขปัญหายังอยู่ในระดับเหมือนเดิม

รูปแบบที่ 4 ได้แก่ ปัญหาสภาพการทำงานที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ กลุ่มตัวอย่างในหน่วยงานภาครัฐ และองค์กรนอกภาครัฐส่วนใหญ่มีความเห็นสอดคล้องกัน เช่นเดียวกับรูปแบบที่ 1 กล่าวคือร้อยละ 43.7 ของกลุ่มตัวอย่างในหน่วยงานภาครัฐ และร้อยละ 39.5 ของกลุ่มตัวอย่างที่อยู่ในองค์กรนอกภาครัฐ ระบุว่ามีการแก้ไขปัญหาดีขึ้น

อย่างไรก็ตาม ความคิดเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุด 4 รูปแบบในประเทศไทย ที่กลุ่มตัวอย่างในทั้ง 2 ภาค เห็นว่ามีสัดส่วนแย่งมากที่สุดนั้น พบว่า กลุ่มตัวอย่างในหน่วยงานภาครัฐ และองค์กรนอกภาครัฐ มีความเห็นสอดคล้องกันว่า รูปแบบที่ 2 คือ ปัญหาการใช้เด็กเพื่อการค้าประเวณีและการแสดงลามกมีสถานการณ์มีสัดส่วนที่แย่งมากที่สุด (ร้อยละ 18.9 และร้อยละ 16.3 ตามลำดับ) รูปแบบที่ 3 คือปัญหาการใช้เด็กเพื่อกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย (ร้อยละ 18.1 และร้อยละ 9.3 ตามลำดับ) รูปแบบที่ 4 คือปัญหาสภาพการทำงานที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ (ร้อยละ 12.8 และร้อยละ 11.6 ตามลำดับ)

กล่าวโดยสรุป ความคิดเห็นในการแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดนั้น กลุ่มตัวอย่างในหน่วยงานภาครัฐและองค์กรนอกภาครัฐ เห็นว่าปัญหาการใช้เด็กเพื่อการค้าประเวณีและการแสดงลามก (รูปแบบที่ 2) และปัญหาการใช้เด็กเพื่อกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย (รูปแบบที่ 3) มีสถานการณ์ของการแก้ไขปัญหามีแย่งมากที่สุด ขณะที่ปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบของการใช้ทาส (รูปแบบที่ 1) มีการแก้ไขปัญหามากที่สุด (ดูตาราง 4.3.7)

นอกจากนี้ ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ระดับลึก สามารถนำมาอธิบายเพิ่มเติมได้ว่า ปัญหาการค้าประเวณีและการแสดงลามก และปัญหาการใช้เด็กเพื่อกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย เป็นปัญหาที่สามารถพบเห็นได้จากสื่อสิ่งพิมพ์ ข่าวสารในรูปแบบอื่นๆ มากขึ้นในสังคมปัจจุบัน ขณะที่ปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบของการใช้ทาสเป็นปัญหาที่ไม่สามารถพบเห็นเท่าใดนัก เนื่องจากการลักลอบใช้งานเด็กตามสถานประกอบการขนาดเล็กมากที่ผู้ปฏิบัติการควบคุมดูแลไม่สามารถเข้าถึงได้ รวมถึง แรงงานเด็กต่างด้าวที่ลักลอบเข้าเมืองและกระจายตัวทำงานกันทั้งในภาคเกษตรกรรมและภาคอุตสาหกรรม

ตาราง 4.3.7 ร้อยละของหน่วยงานที่มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็กในประเทศไทย

ความคิดเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็ก ในประเทศไทย	หน่วยงาน ภาครัฐ (n = 634)	องค์กรนอก ภาครัฐ (n = 43)	รวม (N = 677)
1. ปัญหาการใช้แรงงานในรูปแบบของการใช้ทาส	54.9	48.8	54.5
ดีขึ้น	24.1	25.6	24.2
เหมือนเดิม	3.8	0.0	3.5
แย่ลง	15.3	23.3	15.8
ไม่แน่ใจ	1.9	2.3	1.9
ไม่ตอบ			
2. ปัญหาการใช้เด็กเพื่อการค้าประเวณีและการแสดงลามก			
ดีขึ้น	37.7	30.2	37.2
เหมือนเดิม	33.1	44.2	33.8
แย่ลง	18.9	16.3	18.8
ไม่แน่ใจ	9.0	9.3	9.0
ไม่ตอบ	1.3	0.0	1.2
3. ปัญหาการใช้เด็กเพื่อกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย			
ดีขึ้น	38.2	37.2	38.1
เหมือนเดิม	34.4	41.9	34.9
แย่ลง	18.1	9.3	17.6
ไม่แน่ใจ	7.7	7.0	7.7
ไม่ตอบ	1.6	4.7	1.8
4. ปัญหาสภาพการทำงานที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ			
ดีขึ้น	43.7	39.5	43.4
เหมือนเดิม	32.3	37.2	32.6
แย่ลง	12.8	11.6	12.7
ไม่แน่ใจ	9.5	7.0	9.3
ไม่ตอบ	1.7	4.7	1.9
รวม	100.0	100.0	100.0

4.3.8 การเปรียบเทียบความรุนแรงของปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายในประเทศไทยช่วงก่อนและหลังปี 2552

เมื่อพิจารณาปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายของประเทศไทยในช่วงก่อนและหลังปี 2552 อันเป็นปีแรกที่นโยบายและแผนระดับชาติฯ ได้มีขึ้น กลุ่มตัวอย่างทั้งในหน่วยงานภาครัฐและองค์กรนอกภาครัฐ ส่วนใหญ่มองว่าปัญหาการใช้แรงงานในรูปแบบของการใช้ทาสมีสถานการณ์ของความเลวร้ายลดลงมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับระหว่างก่อนและหลังปี 2552 ในทำนองกลับกัน กลุ่มตัวอย่างในหน่วยงานภาครัฐและองค์กรนอกภาครัฐ มองว่าปัญหาการใช้เด็กเพื่อกิจกรรมที่ผิดกฎหมายมีสถานการณ์ที่เลวร้ายเพิ่มมากขึ้นที่สุด

ตาราง 4.3.8 ร้อยละของหน่วยงานที่มีความคิดเห็นเกี่ยวกับความรุนแรงของปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายในช่วงก่อนและหลังปี พ.ศ. 2552

ความคิดเห็นเกี่ยวกับความรุนแรงของปัญหาในช่วงก่อนและหลังปีพ.ศ. 2552	ก่อนปี 2552			หลังปี 2552		
	หน่วยงานภาครัฐ (n = 634)	องค์กรนอกภาครัฐ (n = 43)	รวม (N = 677)	หน่วยงานภาครัฐ (n = 634)	องค์กรนอกภาครัฐ (n = 43)	รวม (N = 677)
1. ปัญหาการใช้แรงงานในรูปแบบของการใช้ทาส						
ไม่มี	3.6	4.7	3.7	5.8	7.0	5.9
น้อย	22.4	16.3	22.0	43.4	44.2	43.4
ปานกลาง	44.5	48.8	44.8	30.6	34.9	30.9
มาก	25.4	18.6	25.0	12.1	4.7	11.7
ไม่ตอบ	4.1	11.6	4.6	8.0	9.3	8.1
2. ปัญหาการใช้เด็กเพื่อการค้าประเวณีและการแสดงลามก						
ไม่มี	1.6	0.0	1.5	2.4	2.3	2.4
น้อย	11.2	11.6	11.2	22.7	30.2	23.2
ปานกลาง	37.7	41.9	38.0	32.5	30.2	32.3
มาก	46.1	41.9	45.8	35.5	32.6	35.3
ไม่ตอบ	3.5	4.7	3.5	6.9	4.7	6.8
3. ปัญหาการใช้เด็กเพื่อกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย						
ไม่มี	1.4	0.0	1.3	1.4	2.3	1.5
น้อย	13.2	11.6	13.1	25.7	30.2	26.0
ปานกลาง	43.5	44.2	43.6	35.3	39.5	35.6
มาก	38.3	39.5	38.4	30.4	23.3	30.0
ไม่ตอบ	3.5	4.7	3.5	7.1	4.7	6.9

ตาราง 4.3.8 ร้อยละของหน่วยงานที่มีความคิดเห็นเกี่ยวกับความรุนแรงของปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายในช่วงก่อนและหลังปี พ.ศ. 2552 (ต่อ)

ความคิดเห็นเกี่ยวกับความรุนแรงของปัญหาในช่วงก่อนและหลังปีพ.ศ. 2552	ก่อนปี 2552			หลังปี 2552		
	หน่วยงาน	องค์กร	รวม	หน่วยงาน	องค์กร	รวม
	ภาครัฐ (n = 634)	นอกภาครัฐ (n = 43)	(N = 677)	ภาครัฐ (n = 634)	นอกภาครัฐ (n = 43)	(N = 677)
4. ปัญหาสภาพการทำงานที่อันตรายต่อสุขภาพ						
ไม่มี	1.3	0.0	1.2	2.1	2.3	2.1
น้อย	16.6	14.0	16.4	33.4	30.2	33.2
ปานกลาง	47.5	48.8	47.6	37.7	44.2	38.1
มาก	31.5	32.6	31.6	20.0	16.3	19.8
ไม่ตอบ	3.2	4.7	3.2	6.8	7.0	6.8
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

4.3.9 แนวโน้มสถานการณ์การใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายในประเทศไทย

ในประเด็นแนวโน้มสถานการณ์ของปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายของประเทศไทยในอนาคตนั้น กลุ่มตัวอย่างทั้งในหน่วยงานภาครัฐและองค์กรนอกภาครัฐ เห็นว่าปัญหาการใช้เด็กเพื่อกิจกรรมที่ผิดกฎหมายมีแนวโน้มสูงขึ้นมากที่สุด ส่วนปัญหาการใช้แรงงานในรูปแบบของการใช้ทาสมีแนวโน้มลดต่ำลงมากที่สุด

ตาราง 4.3.9 ร้อยละของหน่วยงานที่มีความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวโน้มสถานการณ์ปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายของประเทศไทยในอนาคต

ความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวโน้มสถานการณ์ปัญหาในอนาคต	หน่วยงานภาครัฐ (n = 634)						องค์กรนอกภาครัฐ (n = 43)					
	ไม่มี	น้อย	ปานกลาง	มาก	ไม่ตอบ	รวม	ไม่มี	น้อย	ปานกลาง	มาก	ไม่ตอบ	รวม
1. ปัญหาการใช้แรงงานในรูปแบบของการใช้ทาส	21.0	51.9	16.1	9.8	1.3	100.0	23.3	41.9	20.9	11.6	2.3	100.0
2. ปัญหาการใช้เด็กเพื่อการค้าประเวณีและการแสดงลามก	5.8	38.6	23.8	31.1	0.6	100.0	7.0	39.5	20.9	30.2	2.3	100.0

ตาราง 4.3.9 ร้อยละของหน่วยงานที่มีความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวโน้มสถานการณ์ปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายของประเทศไทยในอนาคต (ต่อ)

ความคิดเห็น เกี่ยวกับแนวโน้ม สถานการณ์ปัญหา ในอนาคต	หน่วยงานภาครัฐ (n = 634)						องค์กรนอกภาครัฐ (n = 43)					
	ไม่มี	น้อย	ปาน กลาง	มาก	ไม่ ตอบ	รวม	ไม่มี	น้อย	ปาน กลาง	มาก	ไม่ ตอบ	รวม
3. ปัญหาการใช้ เด็กเพื่อกิจกรรม ที่ผิดกฎหมาย	6.8	38.6	22.1	31.5	0.9	100.0	9.3	37.2	18.6	32.6	2.3	100.0
4. ปัญหาสภาพการ ทำงานที่อันตราย ต่อสุขภาพ	9.5	43.4	25.2	21.1	0.8	100.0	14.0	37.2	18.6	27.9	2.3	100.0

4.3.10 ทศนคติต่อนโยบายและแผนระดับชาติฯ

สำหรับความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายและยุทธศาสตร์ของแผนระดับชาติเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายนั้น กลุ่มตัวอย่างในหน่วยงานภาครัฐ เห็นว่ายุทธศาสตร์การพัฒนาและบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องมีความสำคัญมากที่สุดในการจัดการแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายทั้ง 4 รูปแบบ โดยยุทธศาสตร์การพัฒนากลไกและระบบบริหารจัดการมีความสำคัญน้อยที่สุด ส่วนกลุ่มตัวอย่างในองค์กรนอกภาครัฐ เห็นว่าในการแก้ไขปัญหาการใช้เด็กเพื่อกิจกรรมที่ผิดกฎหมายนั้น กลุ่มตัวอย่างในองค์กรนอกภาครัฐ มองว่ายุทธศาสตร์การป้องกันการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายมีความสำคัญมากที่สุด นอกจากนี้ในการแก้ไขปัญหาสภาพการทำงานที่อันตรายต่อสุขภาพ กลุ่มตัวอย่างในองค์กรนอกภาครัฐ มองว่ายุทธศาสตร์การช่วยเหลือและคุ้มครองแรงงานเด็กจากการทำงานมีความสำคัญมากที่สุด (ดูตาราง 4.3.10)

ตาราง 4.3.10 (1) ร้อยละของหน่วยงานภาครัฐที่มีความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายและยุทธศาสตร์ของแผนระดับชาติฯ

ความสำคัญของแนวทางการแก้ไขปัญหาที่มีต่อรูปแบบการใช้แรงงานเด็ก	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด	ไม่ตอบ	รวม (N=677)
ปัญหาการใช้แรงงานในรูปแบบของการใช้ทาส							
1. การป้องกันการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย	54.3	28.5	12.8	2.1	0.6	1.7	100.0
2. การช่วยเหลือและคุ้มครองแรงงานเด็กจากการทำงาน	56.0	29.2	11.2	2.2	0.2	1.3	100.0

ตาราง 4.3.10 (1) ร้อยละของหน่วยงานภาครัฐที่มีความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายและยุทธศาสตร์ของ
แผนระดับชาติฯ (ต่อ)

ความสำคัญของแนวทางการแก้ไขปัญหาที่มีต่อรูปแบบการใช้แรงงานเด็ก	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด	ไม่ตอบ	รวม (N=677)
3. การพัฒนาและบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องฯ	59.9	24.0	12.0	2.2	0.9	0.9	100.0
4. การพัฒนาองค์ความรู้และเสริมสร้างศักยภาพของบุคลากร	50.8	29.3	13.9	3.5	0.8	1.7	100.0
5. การพัฒนากลไกและระบบบริหารจัดการ	48.7	30.9	14.5	2.5	1.4	1.9	100.0
ปัญหาการใช้เด็กเพื่อการค้าประเวณีและการแสดงลามก							
1. การป้องกันการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย	60.6	24.6	9.0	3.0	0.9	1.9	100.0
2. การช่วยเหลือและคุ้มครองแรงงานเด็กจากการทำงานฯ	61.2	25.2	8.4	3.2	0.6	1.4	100.0
3. การพัฒนาและบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องฯ	64.0	21.0	9.6	2.7	1.3	1.4	100.0
4. การพัฒนาองค์ความรู้และเสริมสร้างศักยภาพของบุคลากร	55.2	27.4	11.5	2.8	1.1	1.9	100.0
5. การพัฒนากลไกและระบบบริหารจัดการ	52.8	29.2	12.0	2.4	1.6	2.1	100.0
ปัญหาการใช้เด็กเพื่อกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย							
1. การป้องกันการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย	64.7	17.5	11.4	3.5	1.1	1.9	100.0
2. การช่วยเหลือและคุ้มครองแรงงานเด็กจากการทำงานฯ	62.8	19.2	11.8	3.3	1.1	1.7	100.0
3. การพัฒนาและบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องฯ	66.6	16.9	10.9	3.0	1.4	1.3	100.0
4. การพัฒนาองค์ความรู้และเสริมสร้างศักยภาพของบุคลากร	59.1	22.6	12.0	3.3	1.3	1.7	100.0
5. การพัฒนากลไกและระบบบริหารจัดการ	58.2	23.3	12.1	3.6	1.1	1.6	100.0

ตาราง 4.3.10 (1) ร้อยละของหน่วยงานภาครัฐที่มีความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายและยุทธศาสตร์ของ
แผนระดับชาติฯ (ต่อ)

ความสำคัญของแนวทางการแก้ไขปัญหาที่มีต่อรูปแบบการใช้แรงงานเด็ก	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด	ไม่ตอบ	รวม (N=677)
ปัญหาสภาพการทำงานที่อันตรายต่อสุขภาพ							
1. การป้องกันการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย	56.6	26.7	11.4	2.1	0.9	2.4	100.0
2. การช่วยเหลือและคุ้มครองแรงงานเด็กจากการทำงานฯ	57.6	25.1	12.1	2.2	0.9	2.1	100.0
3. การพัฒนาและบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องฯ	60.6	22.2	11.7	2.4	1.3	1.9	100.0
4. การพัฒนาองค์ความรู้และเสริมสร้างศักยภาพของบุคลากร	53.5	27.4	12.9	3.0	1.3	1.9	100.0
5. การพัฒนากลไกและระบบบริหารจัดการ	53.3	27.3	12.9	3.5	0.8	2.2	100.0

ตาราง 4.3.10 (2) ร้อยละขององค์กรนอกภาครัฐที่มีความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายและยุทธศาสตร์ของ
แผนระดับชาติฯ

ความสำคัญของแนวทางการแก้ไขปัญหามีต่อรูปแบบการใช้แรงงานเด็ก	มากที่สุด	มาก	ปานกลาง	น้อย	น้อยที่สุด	ไม่ตอบ	รวม (N = 677)
ปัญหาการใช้แรงงานในรูปแบบของการใช้ทาส							
1. การป้องกันการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย	51.2	32.6	9.3	4.7	0.0	2.3	100.0
2. การช่วยเหลือและคุ้มครองแรงงานเด็กจากการทำงานฯ	55.8	27.9	7.0	7.0	0.0	2.3	100.0
3. การพัฒนาและบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องฯ	51.2	30.2	11.6	4.7	0.0	2.3	100.0
4. การพัฒนาองค์ความรู้และเสริมสร้างศักยภาพของบุคลากร	41.9	46.5	2.3	7.0	0.0	2.3	100.0
5. การพัฒนากลไกและระบบบริหารจัดการ	46.5	37.2	9.3	4.7	0.0	2.3	100.0

ตาราง 4.3.10 (2) ร้อยละขององค์กรนอกภาครัฐที่มีความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายและยุทธศาสตร์ของแผนระดับชาติฯของ (ต่อ)

ความสำคัญของแนวทางการแก้ไข ปัญหาที่มีต่อรูปแบบการใช้แรงงานเด็ก	มาก ที่สุด	มาก	ปาน กลาง	น้อย	น้อย ที่สุด	ไม่ ตอบ	รวม (N=677)
ปัญหาการใช้เด็กเพื่อการค้าประเวณีและการแสดงลามก							
1. การป้องกันการใช้แรงงานเด็กใน รูปแบบที่เลวร้าย	58.1	27.9	9.3	2.3	0.0	2.3	100.0
2. การช่วยเหลือและคุ้มครอง แรงงานเด็กจากการทำงานฯ	58.1	20.9	18.6	0.0	0.0	2.3	100.0
3. การพัฒนาและบังคับใช้กฎหมาย ที่เกี่ยวข้องฯ	58.1	23.3	14.0	2.3	0.0	2.3	100.0
4. การพัฒนาองค์ความรู้และ เสริมสร้างศักยภาพของบุคลากร	51.2	34.9	11.6	0.0	0.0	2.3	100.0
5. การพัฒนากลไกและระบบบริหาร จัดการ	48.8	34.9	11.6	2.3	0.0	2.3	100.0
ปัญหาการใช้เด็กเพื่อกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย							
1. การป้องกันการใช้แรงงานเด็กใน รูปแบบที่เลวร้าย	62.8	20.9	9.3	4.7	0.0	2.3	100.0
2. การช่วยเหลือและคุ้มครอง แรงงานเด็กจากการทำงานฯ	60.5	23.3	9.3	4.7	0.0	2.3	100.0
3. การพัฒนาและบังคับใช้กฎหมาย ที่เกี่ยวข้องฯ	58.1	23.3	9.3	7.0	0.0	2.3	100.0
4. การพัฒนาองค์ความรู้และ เสริมสร้างศักยภาพของบุคลากร	48.8	32.6	11.6	4.7	0.0	2.3	100.0
5. การพัฒนากลไกและระบบบริหาร จัดการ	51.2	30.2	9.3	7.0	0.0	2.3	100.0
ปัญหาสภาพการทำงานที่อันตรายต่อสุขภาพ							
1. การป้องกันการใช้แรงงานเด็กใน รูปแบบที่เลวร้าย	51.2	32.6	9.3	4.7	0.0	2.3	100.0
2. การช่วยเหลือและคุ้มครอง แรงงานเด็กจากการทำงานฯ	55.8	27.9	7.0	7.0	0.0	2.3	100.0
3. การพัฒนาและบังคับใช้กฎหมาย ที่เกี่ยวข้องฯ	51.2	30.2	11.6	4.7	0.0	2.3	100.0
4. การพัฒนาองค์ความรู้และเสริมสร้าง ศักยภาพของบุคลากร	41.9	46.5	2.3	7.0	0.0	2.3	100.0
5. การพัฒนากลไกและระบบบริหาร จัดการ	46.5	37.2	9.3	4.7	0.0	2.3	100.0

4.3.11 การมีส่วนร่วมของหน่วยงานตามนโยบายและแผนระดับชาติ

ภายหลังจากที่ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 182 ในปี พ.ศ. 2544 และกระทรวงแรงงานได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำและติดตามผลการปฏิบัติงานตามนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549 ซึ่งให้เห็นว่าประเทศไทยได้เริ่มเตรียมความพร้อมในการจัดทำนโยบายและแผนระดับชาติ และปฏิบัติงานตามนโยบายและแผนระดับชาติ มาเป็นระยะเวลาพอสมควร ดังนั้นการกระจายความรับผิดชอบในการวางแผนและการปฏิบัติการเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายให้แก่หน่วยงานและองค์กรในส่วนภูมิภาคจึงไม่ถือเป็นเรื่องใหม่แต่อย่างใด

ผลจากการสำรวจความพร้อมในการจัดทำแผนปฏิบัติตามยุทธศาสตร์และการปฏิบัติงานตามนโยบายและแผนระดับชาติ ของหน่วยงานและองค์กรในส่วนภูมิภาค สะท้อนให้เห็นว่ามีหน่วยงานและองค์กรในส่วนภูมิภาคเป็นจำนวนมากที่มีความพร้อมและสามารถปฏิบัติงานตามนโยบายและแผนระดับชาติ ได้ โดยพบว่ากว่าสองในห้าของหน่วยงานที่สำรวจทั้งหมดได้จัดทำแผนปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ (ตาราง 4.3.11) สัดส่วนของหน่วยงานภาครัฐที่ได้จัดทำแผนปฏิบัติตามยุทธศาสตร์สูงกว่ากว่าองค์กรนอกภาครัฐ ซึ่งสะท้อนถึงความพร้อมในการปฏิบัติงานตามนโยบายและแผนระดับชาติ ของหน่วยงานภาครัฐ

อย่างไรก็ตามแม้ว่าหน่วยงานที่เห็นว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดทำนโยบายและแผนระดับชาติส่วนใหญ่ ได้เริ่มจัดทำแผนปฏิบัติตามยุทธศาสตร์แล้ว แต่ก็ยังพบว่ายังมีหน่วยงานและองค์กรจำนวนหนึ่งที่ยังไม่ได้จัดทำแผนปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ โดยสัดส่วนขององค์กรที่ยังไม่ได้จัดทำแผนระดับชาติขององค์กรนอกภาครัฐมีสูงกว่าของหน่วยงานภาครัฐ

จากการสำรวจการมีส่วนร่วมของหน่วยงานตามนโยบายและแผนระดับชาติ พบว่าหน่วยงานส่วนใหญ่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนแม่บทหรือแผนปฏิบัติงานตามยุทธศาสตร์ มีเพียงประมาณหนึ่งในสามของหน่วยงานที่ทั้งหมดที่มองว่าหน่วยงานไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดทำแผนแม่บทหรือแผนปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ ซึ่งในสัดส่วนหนึ่งในสามของหน่วยงานที่มองว่าหน่วยงานไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดทำแผนแม่บทหรือแผนปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ ส่วนหนึ่งอาจมีสาเหตุมาจากการขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายและแผนระดับชาติ ซึ่งเป็นข้อมูลที่รวบรวมได้จากการประชุมเพื่อค้นหาอนาคต โดยพบว่าผู้ปฏิบัติการบางส่วนไม่เคยทราบเกี่ยวกับนโยบายและแผนระดับชาติ และบางส่วนเคยได้ยินชื่อแผนระดับชาติ ผ่านทางสื่อต่างๆ แต่ไม่เคยทราบรายละเอียด

ผลจากการสำรวจความก้าวหน้าในการปฏิบัติงานตามนโยบายและแผนระดับชาติ ของหน่วยงานและองค์กรในส่วนภูมิภาค พบว่าประมาณหนึ่งในสามของหน่วยงานที่สำรวจทั้งหมดได้เริ่มดำเนินการตามนโยบายและแผนระดับชาติ แล้ว (ตาราง 4.3.11) หน่วยงานที่ได้เริ่มปฏิบัติตามนโยบายและแผนระดับชาติ ส่วนใหญ่ได้ดำเนินการตามนโยบายและแผนระดับชาติ มาแล้วเป็นเวลาประมาณ 2 ปี

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีหน่วยงานและองค์กรจำนวนมากได้เริ่มดำเนินการตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ แล้วนั้น ผลการสำรวจได้ชี้ให้เห็นว่าประมาณครึ่งหนึ่งของหน่วยงานทั้งในภาครัฐและองค์กรนอกภาครัฐยังไม่ได้ดำเนินการตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ โดยส่วนหนึ่งคาดว่าสาเหตุมาจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ภายใต้แผนยุทธศาสตร์อื่นคาบเกี่ยวกับขอบเขตการปฏิบัติงานเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายอยู่แล้ว ดังนั้นจึงทำให้ยากต่อการระบุว่าการดำเนินงานที่หน่วยงานได้กระทำอยู่ จัดเป็นการดำเนินงานภายใต้นโยบายและแผนระดับชาติฯ เพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายโดยเฉพาะ ซึ่งเป็นข้อมูลที่รวบรวมได้จากการประชุมเพื่อค้นหาอนาคต โดยบางหน่วยงานได้มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ภายใต้นโยบายอื่น แต่ในทางปฏิบัติครอบคลุมการดำเนินการที่ช่วยสนับสนุนการจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย

หน่วยงานส่วนใหญ่ได้มีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบต่อการดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ ภายในหน่วยงาน มีเพียงประมาณหนึ่งในสี่ของหน่วยงานภาครัฐ และประมาณหนึ่งในห้าขององค์กรนอกภาครัฐเท่านั้นที่ไม่ได้มีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบต่อการดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ ภายในหน่วยงาน

โดยในกลุ่มหน่วยงานที่ได้มีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบต่อการดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ ภายในหน่วยงาน ส่วนใหญ่มองว่าความเหมาะสมในการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบต่อการดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ อยู่ในระดับปานกลาง แต่มีกว่าหนึ่งในหกของหน่วยงานทั้งหมดยังไม่พึงพอใจในการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบต่อการดำเนินงาน โดยเห็นว่าความเหมาะสมในการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบต่อการดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ อยู่ในระดับน้อยหรือไม่มีความเหมาะสมเลย

ตาราง 4.3.11 ร้อยละของหน่วยงานที่ดำเนินงานตามนโยบายและแผนยุทธศาสตร์

	หน่วยงาน ภาครัฐ (n = 634)	องค์กร นอกภาครัฐ (n = 43)	รวม (N = 677)
หน่วยงานจัดทำแผนปฏิบัติตามยุทธศาสตร์			
ทำ	42.0	30.2	41.7
ไม่ทำ	25.7	30.2	26.5
ไม่เกี่ยวข้อง	29.0	34.9	27.8
ไม่ตอบ	3.3	4.7	4.1

ตาราง 4.3.11 ร้อยละของหน่วยงานที่ดำเนินงานตามนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ (ต่อ)

	หน่วยงาน ภาครัฐ (n = 634)	องค์กร นอกภาครัฐ (n = 43)	รวม (N = 677)
หน่วยงานได้ดำเนินการตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ			
ไม่ได้ดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติ	50.0	62.8	50.8
น้อยกว่า 1 ปี	0.9	0.0	0.9
1 ปี	5.2	0.0	4.9
2 ปี	7.6	11.6	7.8
2 ปีขึ้นไป	17.8	11.6	17.4
ไม่ตอบ	18.5	14.0	18.2
หน่วยงานแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบเหมาะสมเพียงใด			
มาก	12.5	9.3	12.3
ปานกลาง	34.9	34.9	34.9
น้อย	14.5	11.6	14.3
ไม่มีความเหมาะสมเลย	1.4	4.7	1.6
ไม่มีการแบ่งหน้าที่อย่างชัดเจนในหน่วยงาน	26.5	18.6	26.0
ไม่ตอบ	10.3	20.9	10.9
รวม	100.0	100.0	100.0

4.3.12 หน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงานเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กใน 4 รูปแบบ

หน่วยงานภาครัฐและองค์กรนอกภาครัฐมีหน้าที่ความรับผิดชอบที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่ค่อนข้างหลากหลาย (ตาราง 4.3.12) สัดส่วนหน้าที่ความรับผิดชอบที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายในแต่ละรูปแบบมีค่าใกล้เคียงกัน โดยหน่วยงานภาครัฐและองค์กรนอกภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายในรูปแบบที่ 4 ที่ว่าด้วยปัญหาสภาพการทำงานที่อันตรายต่อสุขภาพมีสัดส่วนสูงสุด และหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายในรูปแบบที่ 1 ที่ว่าด้วยปัญหาการใช้แรงงานในรูปแบบของการใช้ทาสมีสัดส่วนต่ำสุด

ความเกี่ยวข้องกับยุทธศาสตร์ในการดำเนินการตามแผนระดับชาติใน 4 รูปแบบ เมื่อพิจารณาถึงระดับการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานตามแผนแม่บทของหน่วยงานที่สอดคล้องกับนโยบายและแผนระดับชาติฯ ของหน่วยงานต่างๆ ในแต่ละยุทธศาสตร์ มีข้อค้นพบในดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การป้องกันการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย

ประมาณครึ่งหนึ่งของหน่วยงานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาระงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายในแต่ละรูปแบบได้จัดทำแผนแม่บทา เพื่อรองรับยุทธศาสตร์ที่ 1 แล้ว และได้ปฏิบัติตามแผนแม่บทา แล้ว โดยประมาณหนึ่งในสี่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการตามแผนครบถ้วนแล้ว และอีกประมาณหนึ่งในสี่ได้ดำเนินการตามแผนไปบางส่วนแล้ว โดยการรณรงค์และสร้างความตระหนักรู้เป็นยุทธศาสตร์ที่หน่วยงานได้จัดทำแผนแม่บทา และเริ่มดำเนินการแล้วมากที่สุด

ปัญหาที่พบในการดำเนินการภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 1 ของหน่วยงานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาระงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย คือการยังไม่จัดทำแผนฯ ของหน่วยงาน โดยผลจากการสำรวจพบว่าประมาณหนึ่งในห้าของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่จัดทำแผนฯ ซึ่งสะท้อนถึงการขาดทิศทางการดำเนินงาน และยากต่อการประเมินผลการดำเนินการ โดยสัดส่วนขององค์กรนอกภาครัฐที่เกี่ยวข้องและยังไม่จัดทำแผนฯ สูงกว่าหน่วยงานภาครัฐ เมื่อพิจารณาตามรูปแบบปัญหาการใช้แรงงานเด็กพบว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาระงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายในรูปแบบที่ 4 ที่ว่าด้วยปัญหาสภาพการทำงานที่อันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัย หรือศีลธรรมของเด็ก มีความพร้อมในการดำเนินยุทธศาสตร์ที่ 1 ต่ำกว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบอื่น เนื่องจากสัดส่วนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแต่ยังไม่จัดทำแผนฯ มีสูงถึงประมาณหนึ่งในห้าของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมด

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การช่วยเหลือและคุ้มครองแรงงานเด็กจากการทำงานในรูปแบบที่เลวร้าย

ประมาณสองในห้าของหน่วยงานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาระงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายในแต่ละรูปแบบ ได้จัดทำแผนแม่บทา เพื่อรองรับยุทธศาสตร์ที่ 2 แล้ว และได้ปฏิบัติตามแผนแม่บทา แล้ว โดยประมาณหนึ่งในหกของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการตามแผนครบถ้วนแล้ว และอีกประมาณหนึ่งในห้าได้ดำเนินการตามแผนไปบางส่วนแล้ว โดยการสร้างและพัฒนาเครื่องมือและระบบในการคุ้มครองเด็กจากการทำงานในรูปแบบที่เลวร้าย เป็นยุทธศาสตร์ที่หน่วยงานได้จัดทำแผนแม่บทา และเริ่มดำเนินการแล้วมากที่สุด

ปัญหาที่พบในการดำเนินการภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 2 ของหน่วยงานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาระงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย คือการยังไม่ได้เริ่มดำเนินการตามแผนแม่บทา ที่ได้วางไว้ โดยผลจากการสำรวจพบว่ามากกว่าร้อยละ 10 ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้จัดทำแผนแม่บทา แล้ว แต่ยังไม่ได้เริ่มดำเนินการใดๆ โดยการให้การช่วยเหลือฟื้นฟูเด็กที่ถูกนำออกมาจากการทำงานในรูปแบบที่เลวร้ายเป็นยุทธศาสตร์ที่หน่วยงานยังไม่ได้เริ่มดำเนินการใดๆ มากที่สุด นอกจากนี้การไม่จัดทำแผนฯ ของหน่วยงานก็เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่สะท้อนถึงการขาดทิศทางการดำเนินงานภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 2

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การพัฒนาและบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ
 ประมาณหนึ่งในสามของหน่วยงานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาระงาณเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายในแต่ละรูปแบบ ได้จัดทำแผนแม่บทาเพื่อรองรับยุทธศาสตร์ที่ 3 แล้วและได้ปฏิบัติตามแผนแม่บทา แล้ว โดยประมาณหนึ่งในหกของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการตามแผนครบถ้วนแล้ว และอีกประมาณหนึ่งในหกได้ดำเนินการตามแผนไปบางส่วนแล้ว โดยการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดในการปราบปรามผู้กระทาผิดและคุ้มครองสิทธิประโยชน์เด็กที่ได้รับผลกระทบ เป็นยุทธศาสตร์ที่หน่วยงานได้จัดทำแผนแม่บทา และเริ่มดำเนินการแล้วมากที่สุด

ปัญหาที่พบในการดำเนินการภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 3 ของหน่วยงานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาระงาณเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย คือการยังไม่จัดทำแผนฯ ของหน่วยงาน โดยผลจากการสำรวจพบว่าประมาณหนึ่งในสี่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่จัดทำแผนฯ ซึ่งสะท้อนถึงการขาดทิศทางการดำเนินงาน และยากต่อการประเมินผลการดำเนินการ อย่างไรก็ตาม ปัญหาการยังไม่จัดทำแผนฯ ของหน่วยงานภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 3 เฉพาะในส่วนของการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดในการปราบปรามผู้กระทาผิดและคุ้มครองสิทธิประโยชน์เด็กที่ได้รับผลกระทบ มีปรากฏน้อยกว่าการดำเนินการประเภทอื่นภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 3 ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความพร้อมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดในการปราบปรามผู้กระทาผิดและคุ้มครองสิทธิประโยชน์เด็กที่ได้รับผลกระทบ ในทางกลับกันก็ชี้ให้เห็นถึงการให้ความสนใจที่น้อยกว่าในการดำเนินการศึกษาวิเคราะห์และทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน และการศึกษาวิเคราะห์วิจัยสภาพการใช้แรงงานเด็ก เพื่อนำมาพัฒนาและปรับปรุงกฎหมาย ซึ่งหากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ให้ความสนใจเพิ่มขึ้นในประเด็นดังกล่าว จะสามารถช่วยลดความสับสนและความทับซ้อนของข้อกฎหมายในการบังคับใช้กฎหมายได้โดยตรง

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การพัฒนาองค์ความรู้และเสริมสร้างศักยภาพของบุคลากร

ประมาณหนึ่งในสี่ของหน่วยงานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาระงาณเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายในแต่ละรูปแบบ ได้จัดทำแผนแม่บทา เพื่อรองรับยุทธศาสตร์ที่ 4 แล้วและได้ปฏิบัติตามแผนแม่บทา แล้ว พบว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความพร้อมในการส่งเสริมการให้ความรู้แก่บุคลากรที่เกี่ยวข้องในเรื่องกฎหมายและแนวปฏิบัติในการดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองและฟื้นฟูเด็กที่ได้รับผลกระทบทั้งเด็กไทยและเด็กต่างด้าวมากที่สุด เนื่องจากสัดส่วนหน่วยงานที่ได้จัดทำแผนแม่บทา และเริ่มดำเนินการในส่วนนี้มีสูงสุด

ปัญหาที่พบในการดำเนินการภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 4 ของหน่วยงานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาระงาณเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย คือการยังไม่จัดทำแผนฯ ของหน่วยงาน โดยผลจากการสำรวจพบว่าสูงถึงประมาณหนึ่งในสี่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่จัดทำแผนฯ

ซึ่งสะท้อนถึงการขาดทิศทางการดำเนินงาน และยากต่อการประเมินผลการดำเนินการ โดยเฉพาะการรวบรวมบทเรียนการดำเนินงานในการแก้ปัญหาจากภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อพัฒนาองค์ความรู้มีจำนวนหน่วยงานที่ยังไม่ได้จัดทำแผนแม่บทฯ สูงสุด แม้ว่าการรวบรวมบทเรียนสามารถใช้เป็นฐานข้อมูลที่สำคัญที่ช่วยสนับสนุนการจัดทำแผนแม่บทในส่วนอื่นๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพก็ตาม

ยุทธศาสตร์ที่ 5 การพัฒนากลไกและระบบบริหารจัดการ

ประมาณหนึ่งในสามของหน่วยงานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาระงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายในแต่ละรูปแบบได้จัดทำแผนแม่บทฯ เพื่อรองรับยุทธศาสตร์ที่ 5 แล้วและได้ปฏิบัติตามแผนแม่บทฯ แล้ว โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหการใช้เด็กเพื่อการค้าประเวณีและการแสดงลามกมีความพร้อมในการดำเนินงานภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 5 สูงสุด เนื่องจากมีหน่วยงานที่ยังไม่ได้เริ่มดำเนินใดๆ และหน่วยงานที่ยังไม่ได้จัดทำแผนแม่บทฯ ต่ำที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องกับการใช้แรงงานในรูปแบบอื่นๆ

ปัญหาที่พบในการดำเนินการภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 5 ของหน่วยงานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาระงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย คือการที่หน่วยงานเป็นจำนวนมากพิจารณาเห็นว่ายุทธศาสตร์ที่ 5 การพัฒนากลไกและระบบบริหารจัดการเป็นมาตรการที่ไม่มีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานแต่อย่างใด โดยเฉพาะการพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศมีจำนวนหน่วยงานที่พิจารณาเห็นว่าไม่มีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานสูงสุด ซึ่งเป็นอุปสรรคในการพัฒนากลไกและระบบบริหารจัดการ อันเป็นรากฐานในการดำเนินการจัดปัญหาการใช้แรงงานเด็กที่สำคัญ

ตาราง 4.3.12 ร้อยละของหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาระงงานเด็กใน 4 รูปแบบ

หน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการ แก้ไขปัญหาระงงานเด็กใน 4 รูปแบบ	หน่วยงานภาครัฐ (n = 634)				องค์กรนอกภาครัฐ (n = 43)			
	ทำ	ไม่ทำ	ไม่	รวม	ทำ	ไม่ทำ	ไม่	รวม
	ตอบ				ตอบ			
1. ปัญหาการใช้แรงงานใน รูปแบบของการใช้ทาส	32.5	60.7	6.8	100.0	25.6	65.1	9.3	100.0
2. ปัญหาการใช้เด็กเพื่อการค้า ประเวณีและการแสดงลามก	40.2	52.7	7.1	100.0	23.3	67.4	9.3	100.0
3. ปัญหาการใช้เด็กเพื่อ กิจกรรมที่ผิดกฎหมาย	45.4	47.8	6.8	100.0	27.9	62.8	9.3	100.0
4. ปัญหาสภาพการทำงานที่ อันตรายต่อสุขภาพ	46.8	46.2	6.9	100.0	37.2	53.5	9.3	100.0

4.3.13 กิจกรรมที่หน่วยงานร่วมดำเนินการกับภาคีเครือข่าย

ภายใต้การดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติของหน่วยงานต่างๆ จำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากภาคีที่เกี่ยวข้อง เพื่อการดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและครบวงจร ผลจากการสำรวจ พบว่ากิจกรรมที่หน่วยงานภาครัฐได้ร่วมดำเนินการกับภาคีเครือข่ายส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับการอบรม ประชุม (ตารางที่ 4.3.13) เช่น จัดอบรมให้ความรู้แก่เด็ก จัดอบรมให้ความรู้แก่ชุมชน จัดอบรมให้ความรู้บุคลากร เข้าร่วมประชุม เป็นกรรมการร่วมประชุม และประชุมสหวิชาชีพ เป็นต้น ในขณะที่องค์กรนอกภาครัฐมักร่วมดำเนินการกับภาคีเครือข่ายเกี่ยวกับการอบรม ประชุม และการให้ความช่วยเหลือและการแก้ปัญหา เช่น การให้ความคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก ช่วยแก้ปัญหาและเป็นที่ปรึกษา และการฟื้นฟูเด็กที่ประสบกับปัญหาต่างๆ เป็นต้น อย่างไรก็ตามพบว่าประมาณครึ่งหนึ่งของกลุ่มตัวอย่างทั้งหมดระบุว่าหน่วยงานของตนเองไม่มีภาคีเครือข่าย ซึ่งพบว่าเป็นสัดส่วนที่สูง ส่วนหนึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการขาดการประสานงานในการทำงานระหว่างหน่วยงานซึ่งเป็นข้อจำกัดในการพัฒนาประสิทธิภาพในการดำเนินการของหน่วยงาน

ตาราง 4.3.13 ร้อยละของหน่วยงานที่มีกิจกรรมที่ร่วมดำเนินการกับภาคีเครือข่าย

กิจกรรม	หน่วยงานภาคีเครือข่าย		
	หน่วยงานภาครัฐ (n = 634)	องค์กรนอกภาครัฐ (n = 43)	รวม (N = 677)
ไม่มีภาคีเครือข่าย			49.6
วางแผนนโยบาย ทำแผน	1.1	0.0	1.0
อบรม ประชุม (จัดหรือเข้าร่วม)	13.6	7.0	13.1
จัดกิจกรรม	4.4	2.3	4.3
ให้ความช่วยเหลือ/ แก้ปัญหา	9.6	7.0	9.5
บังคับใช้	0.9	2.3	1.0
ดูแลตรวจตรา/ ตรวจสอบ	9.6	4.7	9.3
ประสานงาน	3.5	4.7	3.5
อื่นๆ (ปฏิบัติตามนโยบาย)	0.2	0.0	0.1

4.3.14 การปฏิบัติงานตามนโยบายและแผนระดับชาติ

ในภาพรวมความก้าวหน้าในการปฏิบัติตามนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายของหน่วยงานต่างๆ มีความก้าวหน้าในระดับปานกลางถึงมากในสัดส่วนร้อยละ 38.3 เทียบกับหน่วยงานที่มีความก้าวหน้าในการดำเนินงานน้อยที่มีสัดส่วนร้อยละ 16.0 และหน่วยงานที่ไม่สามารถดำเนินการตามแผนเลยในสัดส่วนร้อยละ 2.1 อย่างไรก็ตาม หน่วยงานที่สามารถ

ดำเนินการได้ตามแผนอย่างครบถ้วนหรือในระดับดีมากนั้น มีสัดส่วนเพียงร้อยละ 7.4 เท่านั้น นอกจากนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่าหน่วยงานที่ไม่สามารถประเมินความก้าวหน้าของการดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ ได้มีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 19.4 ซึ่งใกล้เคียงกับหน่วยงานที่ไม่ตอบคำถามในหัวข้อนี้ซึ่งมีสัดส่วนร้อยละ 17.0 ซึ่งอาจสะท้อนความไม่ชัดเจนในการจัดทำแผนแม่บทหรือตัวชี้วัดความก้าวหน้าของการปฏิบัติงานในเรื่องนี้

ในการเปรียบเทียบความก้าวหน้าของหน่วยงานภาครัฐและองค์กรนอกภาครัฐพบว่า หน่วยงานภาครัฐมีความก้าวหน้าในการดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ มากกว่าองค์กรนอกภาครัฐ โดยหน่วยงานภาครัฐที่สามารถดำเนินการได้ครบถ้วนตามแผนมีสัดส่วนร้อยละ 7.7 เทียบกับร้อยละ 2.3 ในองค์กรนอกภาครัฐ และหน่วยงานภาครัฐที่มีความก้าวหน้าในการดำเนินงานในระดับปานกลางมีสัดส่วนร้อยละ 38.8 เทียบกับร้อยละ 30.2 ในองค์กรนอกภาครัฐ อย่างไรก็ตาม หน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่ไม่สามารถดำเนินการตามแผนได้เลยมีสัดส่วนใกล้เคียงกันที่ร้อยละ 1.9 และร้อยละ 4.7 ตามลำดับ ทั้งนี้ หน่วยงานภาคเอกชนที่ไม่ตอบคำถามข้อนี้มีจำนวนถึงถึงร้อยละ 30.2 ของทั้งหมด เทียบกับร้อยละ 16.1 ในหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาการถ่ายทอดนโยบายและแผนฯ ไปสู่การปฏิบัติ จนถึงขั้นตอนการประเมินผลที่เป็นรูปธรรมในภาคีเครือข่ายขององค์กรนอกภาครัฐ และความจำเป็นในการประสานงานอย่างใกล้ชิดระหว่างหน่วยงานภาครัฐและภาคีเครือข่ายต่างๆ เพื่อให้เกิดการดำเนินงานที่ควบคู่ไปด้วยกัน

ในประเด็นเรื่องการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบภายในหน่วยงานต่างๆ ในการดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ นั้น หน่วยงานที่มีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบที่เหมาะสมในระดับปานกลาง และหน่วยงานที่ไม่มีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบอย่างชัดเจนมีสัดส่วนใกล้เคียงกันที่ร้อยละ 31.0 และร้อยละ 32.5 ตามลำดับ ส่วนหน่วยงานที่มีการแบ่งหน้าที่อย่างเหมาะสมดีมากมีสัดส่วนร้อยละ 9.0 เทียบกับหน่วยงานที่แบ่งหน้าที่ได้อย่างเหมาะสมในระดับต่ำหรือไม่ค่อยเหมาะสมที่มีสัดส่วนร้อยละ 1.0 เมื่อเปรียบเทียบหน่วยงานภาครัฐและองค์กรนอกภาครัฐพบว่า ทั้งสองกลุ่มมีแนวคำตอบที่คล้ายคลึงกันมาก โดยทั้งสองกลุ่มเห็นว่าหน่วยงานที่สามารถแบ่งหน้าที่ได้เหมาะสมปานกลางและหน่วยงานที่ไม่มีการแบ่งหน้าที่อย่างชัดเจนมีสัดส่วนใกล้เคียงกัน แต่ภาครัฐจะมีทัศนคติเชิงบวกมากกว่าองค์กรนอกภาครัฐ โดยเห็นว่าหน่วยงานที่สามารถแบ่งหน้าที่ได้อย่างเหมาะสมในระดับปานกลางขึ้นไปมีสัดส่วนรวมกันร้อยละ 40.5 เทียบกับร้อยละ 32.6 ในองค์กรนอกภาครัฐ

ในประเด็นเรื่องการทำงานจนบรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงานต่างๆ หน่วยงานที่สามารถดำเนินการตามจนบรรลุวัตถุประสงค์ครบถ้วนมีสัดส่วนร้อยละ 17.3 ส่วนหน่วยงานที่สามารถดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์ส่วนใหญ่แต่ไม่ครบถ้วนมีสัดส่วนร้อยละ 30.1 ในทางตรงข้ามหน่วยงานที่ไม่สามารถดำเนินงานจนบรรลุวัตถุประสงค์มีสัดส่วนร้อยละ 25.4 อย่างไรก็ตาม มีผู้ไม่ตอบคำถามที่มี

สัดส่วนสูงถึงร้อยละ 27.2 ซึ่งส่วนหนึ่งอาจไม่มั่นใจในคำตอบหรืออาจไม่ต้องการตอบในเชิงลบ ดังนั้น จึงมีความเป็นไปได้สูงที่อาจมีหน่วยงานที่ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์มากกว่าคำตอบที่ได้รับ ทั้งนี้ องค์กรนอกภาครัฐกลุ่มที่ไม่สามารถดำเนินการจนบรรลุวัตถุประสงค์มีสัดส่วนสูงกว่าหน่วยงานภาครัฐโดยมีสัดส่วนร้อยละ 30.2 เทียบกับร้อยละ 25.1 ตามลำดับ ส่วนกลุ่มที่สามารถดำเนินการครบถ้วนตามวัตถุประสงค์มีสัดส่วนร้อยละ 16.3 เท่านั้น และเมื่อพิจารณาหน่วยงานภาครัฐ พบว่าหน่วยงานรัฐที่สามารถดำเนินการจนบรรลุวัตถุประสงค์ส่วนใหญ่แต่ไม่ครบถ้วน เป็นกลุ่มที่มีสัดส่วนสูงสุดที่ร้อยละ 31.2 เทียบกับหน่วยงานรัฐที่สามารถดำเนินการบรรลุตามวัตถุประสงค์ครบถ้วนที่มีสัดส่วนเพียงร้อยละ 17.4 สถานการณ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นในการเร่งรัดการดำเนินงานทั้งในภาครัฐและองค์กรนอกภาครัฐในช่วงครึ่งแผนหลังอย่างจริงจังเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามนโยบายและแผนฯ

ในประเด็นเรื่องศักยภาพในการดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ ราวครึ่งหนึ่งของหน่วยงานทั้งหมดขาดความพร้อมในการดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติ โดยภาครัฐที่ขาดความพร้อมมีสัดส่วนถึงร้อยละ 50.9 ซึ่งสูงกว่าร้อยละ 44.2 ในองค์กรนอกภาครัฐ ส่วนหน่วยงานที่มีศักยภาพเต็มที่ในการดำเนินงานมีสัดส่วนร้อยละ 27.6 โดยภาครัฐและองค์กรนอกภาครัฐที่มีความพร้อมมีสัดส่วนใกล้เคียงกันที่ร้อยละ 27.9 และร้อยละ 23.3 ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม องค์กรนอกภาครัฐที่ไม่ตอบคำถามข้อนี้มีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 32.6 และหน่วยงานรัฐที่ไม่ตอบคำถามมีสัดส่วนค่อนข้างสูงที่ร้อยละ 21.1 เช่นกัน (ตาราง 4.3.14)

ตาราง 4.3.14 ร้อยละของหน่วยงานที่ปฏิบัติงานตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ

การปฏิบัติงานตามนโยบาย และแผนระดับชาติฯ	หน่วยงานภาครัฐ (n = 634)	องค์กรนอกภาครัฐ (n = 43)	รวม (N = 677)
แบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบฯ เหมาะสมเพียงใด			
มาก	9.1	7	9
ปานกลาง	31.4	25.6	31
น้อย	16.1	11.6	15.8
ไม่มีความเหมาะสมเลย	0.8	4.7	1
ไม่มีการแบ่งหน้าที่อย่างชัดเจนในหน่วยงาน	32.8	27.9	32.5
ไม่ตอบ	9.8	23.3	10.6
สามารถดำเนินงานจนบรรลุวัตถุประสงค์			
บรรลุตามวัตถุประสงค์	17.4	16.3	17.3
ไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์	25.1	30.2	25.4
บรรลุตามวัตถุประสงค์ส่วนใหญ่ แต่ไม่ครบ	31.2	14	30.1
ไม่ตอบ	26.3	39.5	27.2

ตาราง 4.3.14 ร้อยละของหน่วยงานที่ปฏิบัติงานตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ (ต่อ)

การปฏิบัติงานตามนโยบาย และแผนระดับชาติฯ	หน่วยงานภาครัฐ (n = 634)	องค์กรนอกภาครัฐ (n = 43)	รวม (N = 677)
มีศักยภาพที่จะดำเนินงานให้เป็นไปตามแผนระดับชาติฯ			
หน่วยงานมีศักยภาพเต็มที่	27.9	23.3	27.6
หน่วยงานยังขาดความพร้อม	50.9	44.2	50.5
ไม่ตอบ	21.1	32.6	21.9
ภาพรวม หน่วยงานมีความก้าวหน้าในการดำเนินงาน			
ดีมาก/ เป็นไปตามแผน	7.7	2.3	7.4
อยู่ในระดับปานกลาง	38.8	30.2	38.3
น้อย/ ส่วนใหญ่ไม่เป็นไปตามแผน	15.9	16.3	16
ไม่เป็นไปตามแผนเลย	1.9	4.7	2.1
ไม่สามารถประเมินความก้าวหน้าได้	19.6	16.3	19.4
ไม่ตอบ	16.1	30.2	17
รวม	100.0	100.0	100.0

4.3.15 ปัญหาและข้อเสนอแนะ

เมื่อพิจารณาปัจจัยที่เป็นปัญหาหรืออุปสรรคต่อการดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติ เพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ในประเด็นต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นความร่วมมือจากภาคีเครือข่ายอื่น ทักษะของบุคลากร การบริหารงานภายในหน่วยงานหรือองค์กร หรืองบประมาณสนับสนุน พบว่า หน่วยงานภาครัฐและองค์กรนอกภาครัฐมีปัญหาด้านขาดแคลนงบประมาณสนับสนุนในสัดส่วนที่สูงสุด โดยคิดเป็นร้อยละ 48.7 และร้อยละ 53.5 ตามลำดับ ปัญหาของหน่วยงานภาครัฐที่มีความสำคัญในลำดับถัดมา คือปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรในองค์กรขาดทักษะ ประสบการณ์ ความรู้ความชำนาญ โดยคิดเป็นร้อยละ 48.1 ตรงกันข้ามกับองค์กรนอกภาครัฐที่ร้อยละ 46.5 ระบุว่าไม่มีปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรในองค์กร มีเพียง 1 ใน 3 เท่านั้นที่ระบุว่ามีปัญหาดังกล่าว ส่วนประเด็นความร่วมมือจากภาคีเครือข่ายอื่น และการบริหารงานภายในองค์กรนั้น หน่วยงานภาครัฐและองค์กรนอกภาครัฐมากกว่าครึ่งระบุว่าไม่มีปัญหาแต่อย่างใด

ผลการสำรวจยังแสดงให้เห็นว่า หน่วยงานภาครัฐและองค์กรนอกภาครัฐบางส่วนมีปัญหาในการดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายในประเด็นอื่นๆ โดยร้อยละ 4.9 ของหน่วยงานภาครัฐ ระบุว่ามีปัญหาภายในหน่วยงานหรือองค์กรของตน ทำให้การดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ ไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร เช่น หน่วยงานมีภารกิจหลักหลายอย่าง

ซึ่งอาจมีความซ้ำซ้อนกับการกิจหน่วยงานอื่น ไม่มีการทำงานแบบบูรณาการ จำนวนบุคลากรที่รับผิดชอบมีไม่เพียงพอ รวมถึงการขาดความต่อเนื่องในการปฏิบัติงานจากการโยกย้ายบุคลากร หรือการเปลี่ยนแปลงทางนโยบายของฝ่ายการเมือง เป็นต้น นอกจากนี้ร้อยละ 3 ยังระบุว่ามีปัญหาเกี่ยวกับนโยบายและแผนระดับชาติฯ ที่ยังไม่มี ความชัดเจนเท่าที่ควรทำให้การปฏิบัติตามทำได้ยาก ซึ่งองค์กรนอกภาครัฐก็ได้ให้ความคิดเห็นไปในทิศทางเดียวกัน (ตาราง 4.3.15)

ตาราง 4.3.15 ร้อยละของหน่วยงานที่มีปัญหาจากการดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ

ปัญหาจากการดำเนินงานตาม นโยบายและแผนระดับชาติฯ	หน่วยงานภาครัฐ (n = 634)				องค์กรนอกภาครัฐ (n = 43)			
	มี	ไม่มี	ไม่ ตอบ	รวม	มี	ไม่มี	ไม่ ตอบ	รวม
- ปัญหาความร่วมมือจากภาคีอื่น	33.4	50.5	16.1	100.0	25.6	51.2	23.3	100.0
- ปัญหาบุคลากรในองค์กรขาดทักษะ	48.1	35.8	16.1	100.0	30.2	46.5	23.3	100.0
- ปัญหาการบริหารงานภายในขาดประสิทธิภาพ	17.2	66.7	16.1	100.0	23.3	53.5	23.3	100.0
- ปัญหาการสนับสนุนด้านงบประมาณ	48.7	35.2	16.1	100.0	53.5	23.3	23.3	100.0
- อื่นๆ	17.2	66.9	15.9	100.0	16.3	60.5	23.3	100.0

4.3.16 ความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาและอุปสรรคของยุทธศาสตร์ ในด้านปัญหาการขาดบุคลากร

เมื่อพิจารณาปัญหาในการดำเนินงานของหน่วยงานหรือองค์กรต่างๆ ในรายละเอียด โดยจำแนกตามการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายแต่ละรูปแบบ และตามยุทธศาสตร์แต่ละด้าน ในภาพรวมจะเห็นได้ว่าสัดส่วนขององค์กรนอกภาครัฐที่ระบุว่าหน่วยงานหรือองค์กรของตนมีปัญหาการขาดแคลนบุคลากรที่มีทักษะและประสบการณ์มีสัดส่วนต่ำกว่าหน่วยงานภาครัฐที่ระบุว่าไม่มีปัญหาเล็กน้อย โดยในหน่วยงานภาครัฐที่มีปัญหาบุคลากรขาดทักษะและประสบการณ์นั้น พบว่า ในทุกรูปแบบของการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ยุทธศาสตร์ที่ 1 การป้องกันการจ้างแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ยุทธศาสตร์ที่ 2 การช่วยเหลือและคุ้มครองแรงงานเด็กจากการทำงานในรูปแบบที่เลวร้าย และยุทธศาสตร์ที่ 4 การพัฒนาองค์ความรู้และเสริมสร้างศักยภาพของบุคลากรเป็นสัดส่วนสูงที่สุดตามลำดับ

ในทำนองกลับกัน สัดส่วนขององค์กรนอกภาครัฐที่ระบุว่าหน่วยงานหรือองค์กรของตนมีปัญหาการขาดแคลนบุคลากรที่มีทักษะและประสบการณ์ มีสัดส่วนสูงกว่าองค์กรนอกภาครัฐที่ระบุว่าไม่

มีปัญหาบุคลากร โดยปัญหาการดำเนินการตามยุทธศาสตร์แต่ละด้าน มีลักษณะแตกต่างกันไปตามรูปแบบของการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย กล่าวคือ สำหรับการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบของการใช้ทาส การใช้แรงงานเด็กเพื่อการค้าประเวณีและการแสดงลามก และการใช้แรงงานเด็กในสภาพการทำงานที่อันตรายต่อสุขภาพนั้น องค์การนอกภาครัฐส่วนใหญ่ระบุว่าปัญหาการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ที่ 1 การป้องกันการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย และยุทธศาสตร์ที่ 2 การช่วยเหลือและคุ้มครองแรงงานเด็กจากการทำงานในรูปแบบที่เลวร้ายในสัดส่วนที่สูงที่สุด ในขณะที่ปัญหาการใช้เด็กเพื่อกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย พบว่ามีปัญหาบุคลากรขาดทักษะและประสบการณ์ในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ที่ 3 การพัฒนาและบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และยุทธศาสตร์ที่ 4 การพัฒนาองค์ความรู้และเสริมสร้างศักยภาพของบุคลากร ในสัดส่วนที่สูงที่สุด (ตาราง 4.3.16)

ตาราง 4.3.16 ร้อยละของหน่วยงานที่มีความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาและอุปสรรคของยุทธศาสตร์ในด้านปัญหาการขาดบุคลากร

ความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพ ปัญหาและอุปสรรคของ ยุทธศาสตร์ในด้านปัญหา การขาดบุคลากร	หน่วยงานภาครัฐ (n = 634)					องค์กรนอกภาครัฐ (n = 43)				
	มี	ไม่มี	ไม่ใช่ ภารกิจ	ไม่ ตอบ	รวม	มี	ไม่มี	ไม่ใช่ ภารกิจ	ไม่ ตอบ	รวม
ปัญหาการใช้แรงงานในรูปแบบของการใช้ทาส										
1. การป้องกันการใช้แรงงาน เด็กในรูปแบบที่เลวร้าย	42.9	36.8	15.0	5.4	100.0	32.6	25.6	25.6	16.3	100.0
2. การช่วยเหลือและคุ้มครอง แรงงานเด็กจากการทำงานฯ	39.9	39.7	15.0	5.4	100.0	30.2	27.9	25.6	16.3	100.0
3. การพัฒนาและบังคับใช้ กฎหมายที่เกี่ยวข้องฯ	38.2	41.5	15.0	5.4	100.0	30.2	27.9	25.6	16.3	100.0
4. การพัฒนาองค์ความรู้และ เสริมสร้างศักยภาพของ บุคลากร	39.6	40.1	15.0	5.4	100.0	30.2	27.9	25.6	16.3	100.0
5. การพัฒนากลไกและระบบ บริหารจัดการ	30.3	49.4	15.0	5.4	100.0	30.2	27.9	25.6	16.3	100.0
ปัญหาการใช้เด็กเพื่อการค้าประเวณีและการแสดงลามก										
1. การป้องกันการใช้แรงงาน เด็กในรูปแบบที่เลวร้าย	38.8	40.7	15.1	5.4	100.0	30.2	25.6	27.9	16.3	100.0
2. การช่วยเหลือและคุ้มครอง แรงงานเด็กจากการทำงานฯ	37.2	42.3	15.1	5.4	100.0	30.2	25.6	27.9	16.3	100.0

ตาราง 4.3.16 ร้อยละของหน่วยงานที่มีความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาและอุปสรรคของยุทธศาสตร์
ในด้านปัญหาการขาดบุคลากร (ต่อ)

ความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพ ปัญหาและอุปสรรคของ ยุทธศาสตร์ในด้านปัญหา การขาดบุคลากร	หน่วยงานภาครัฐ (n = 634)					องค์กรนอกภาครัฐ (n = 43)				
	มี	ไม่มี	ไม่ใช่ ภารกิจ	ไม่ ตอบ	รวม	มี	ไม่มี	ไม่ใช่ ภารกิจ	ไม่ ตอบ	รวม
3. การพัฒนาและบังคับใช้ กฎหมายที่เกี่ยวข้องฯ	33.8	45.7	15.1	5.4	100.0	27.9	27.9	27.9	16.3	100.0
4. การพัฒนาองค์ความรู้และ เสริมสร้างศักยภาพของ บุคลากร	37.4	42.1	15.1	5.4	100.0	25.6	30.2	27.9	16.3	100.0
5. การพัฒนากลไกและระบบ บริหารจัดการ	32.0	47.5	15.1	5.4	100.0	23.3	32.6	27.9	16.3	100.0
ปัญหาการใช้เด็กเพื่อกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย										
1. การป้องกันการใช้แรงงาน เด็กในรูปแบบที่เลวร้าย	38.6	41.3	14.8	5.2	100.0	30.2	25.6	27.9	16.3	100.0
2. การช่วยเหลือและคุ้มครอง แรงงานเด็กจากการทำงานฯ	37.7	42.3	14.8	5.2	100.0	27.9	27.9	27.9	16.3	100.0
3. การพัฒนาและบังคับใช้ กฎหมายที่เกี่ยวข้องฯ	34.7	45.3	14.8	5.2	100.0	32.6	23.3	27.9	16.3	100.0
4. การพัฒนาองค์ความรู้และ เสริมสร้างศักยภาพของ บุคลากร	36.6	43.4	14.8	5.2	100.0	32.6	23.3	27.9	16.3	100.0
5. การพัฒนากลไกและระบบ บริหารจัดการ	31.9	48.1	14.8	5.2	100.0	27.9	27.9	27.9	16.3	100.0
ปัญหาสภาพการทำงานที่อันตรายต่อสุขภาพ										
1. การป้องกันการใช้แรงงาน เด็กในรูปแบบที่เลวร้าย	39.1	40.9	14.8	5.2	100.0	32.6	25.6	25.6	16.3	100.0
2. การช่วยเหลือและคุ้มครอง แรงงานเด็กจากการทำงานฯ	38.2	41.8	14.8	5.2	100.0	30.2	27.9	25.6	16.3	100.0
3. การพัฒนาและบังคับใช้ กฎหมายที่เกี่ยวข้องฯ	35.5	44.5	14.8	5.2	100.0	27.9	30.2	25.6	16.3	100.0
4. การพัฒนาองค์ความรู้และ เสริมสร้างศักยภาพของ บุคลากร	37.1	42.9	14.8	5.2	100.0	23.3	34.9	25.6	16.3	100.0
5. การพัฒนากลไกและระบบ บริหารจัดการ	34.1	45.9	14.8	5.2	100.0	25.6	32.6	25.6	16.3	100.0

4.3.17 ความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาและอุปสรรคของยุทธศาสตร์ในด้านปัญหา การขาดประสิทธิภาพในการบริหารงาน

หน่วยงานภาครัฐ และองค์กรนอกภาครัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ ส่วนใหญ่ให้ความเห็นว่าไม่มีปัญหาการขาดประสิทธิภาพในการบริหารงานภายในหน่วยงานหรือองค์กรตามยุทธศาสตร์ต่าง ๆ เกี่ยวกับการดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ ในทุกรูปแบบของการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุด

สำหรับหน่วยงานที่ระบุว่ามีปัญหาดังกล่าว ในหน่วยงานภาครัฐ ส่วนใหญ่มีปัญหาในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ที่ 5 คือยุทธศาสตร์การพัฒนาโลกและระบบบริหารจัดการเป็นสัดส่วนสูงที่สุดของทั้ง 4 รูปแบบของการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุด

สำหรับองค์กรนอกภาครัฐ มีปัญหาการบริหารงานขาดประสิทธิภาพในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ทั้ง 5 ยุทธศาสตร์ แตกต่างกันไปตามรูปแบบการใช้แรงงานเด็ก กล่าวคือในปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบของการใช้ทาส องค์กรนอกภาครัฐส่วนใหญ่ ระบุว่าปัญหาการบริหารงานขาดประสิทธิภาพในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ที่ 1 ในสัดส่วนสูงที่สุด ใกล้เคียงกับรูปแบบการใช้แรงงานเด็กเพื่อการค้าประเวณีและการแสดงลามก ที่พบปัญหาการบริหารงานขาดประสิทธิภาพในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ที่ 1 ยุทธศาสตร์ที่ 2 และยุทธศาสตร์ที่ 5 ในสัดส่วนที่สูงเท่าๆ กัน ส่วนการใช้แรงงานเด็กเพื่อกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย พบว่ามีปัญหาการบริหารงานในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ที่ 2 ในขณะที่การใช้แรงงานเด็กในสภาพการทำงานที่อันตรายต่อสุขภาพ พบว่ามีปัญหาดังกล่าวในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ที่ 4 และยุทธศาสตร์ที่ 5 มากที่สุด (ตาราง 4.3.17)

ปัญหาดังกล่าวของหน่วยงานทั้งภาครัฐและนอกภาครัฐที่เป็นส่วนน้อยนี้ สะท้อนถึงประสิทธิภาพของกลไกการดำเนินงานในระดับจังหวัดที่ยังมีปัญหาอยู่ ซึ่งสอดคล้องกับผลการประชุมเพื่อค้นหาอนาคตที่ระบุว่ากลไกการโยกย้ายบุคลากรที่รับผิดชอบในการดำเนินงานตามแผนและนโยบายระดับชาติ และการมีบุคลากรใหม่มารับงานต่อ โดยไม่มีระบบการส่งต่อการดำเนินงานตามแผนดังกล่าว มีผลต่อความรู้และความเข้าใจแผนงานและส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของบุคลากรในการดำเนินงาน

ตาราง 4.3.17 ร้อยละของหน่วยงานที่มีความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาและอุปสรรคของยุทธศาสตร์
ในด้านปัญหาการบริหารงานขาดประสิทธิภาพ

ความคิดเห็นเกี่ยวกับ สภาพปัญหาและอุปสรรค ของยุทธศาสตร์ในด้าน ปัญหาการบริหารงาน ขาดประสิทธิภาพ	หน่วยงานภาครัฐ (n = 634)					องค์กรนอกภาครัฐ (n = 43)				
	มี	ไม่มี	ไม่ใช่ ภารกิจ	ไม่ ตอบ	รวม	มี	ไม่มี	ไม่ใช่ ภารกิจ	ไม่ ตอบ	รวม
ปัญหาการใช้แรงงานในรูปแบบของการใช้ทาส										
1. การป้องกันการใช้ แรงงานเด็กในรูปแบบที่ เลวร้าย	12.8	77.0	15.0	5.4	100.0	18.6	39.5	25.6	16.3	100.0
2. การช่วยเหลือและ คุ้มครองแรงงานเด็กจาก การทำงานฯ	14.8	64.8	15.0	5.4	100.0	16.3	41.9	25.6	16.3	100.0
3. การพัฒนาและบังคับใช้ กฎหมายที่เกี่ยวข้องฯ	15.1	64.5	15.0	5.4	100.0	16.3	41.9	25.6	16.3	100.0
4. การพัฒนาองค์ความรู้ และเสริมสร้างศักยภาพ ของบุคลากร	14.2	65.5	15.0	5.4	100.0	16.3	41.9	25.6	16.3	100.0
5. การพัฒนากลไกและ ระบบบริหารจัดการ	16.4	63.2	15.0	5.4	100.0	14.0	44.2	25.6	16.3	100.0
ปัญหาการใช้เด็กเพื่อการค้าประเวณีและการแสดงลามก										
1. การป้องกันการใช้ แรงงานเด็กในรูปแบบที่ เลวร้าย	13.9	65.6	15.1	5.4	100.0	18.6	37.2	27.9	16.3	100.0
2. การช่วยเหลือและ คุ้มครองแรงงานเด็กจาก การทำงานฯ	14.2	65.3	15.1	5.4	100.0	18.6	37.2	27.9	16.3	100.0
3. การพัฒนาและบังคับใช้ กฎหมายที่เกี่ยวข้องฯ	15.3	64.2	15.1	5.4	100.0	16.3	39.5	27.9	16.3	100.0
4. การพัฒนาองค์ความรู้ และเสริมสร้างศักยภาพ ของบุคลากร	13.7	65.8	15.1	5.4	100.0	16.3	39.5	27.9	16.3	100.0
5. การพัฒนากลไกและ ระบบบริหารจัดการ	16.9	62.6	15.1	5.4	100.0	18.6	37.2	27.9	16.3	100.0

ตาราง 4.3.17 ร้อยละของหน่วยงานที่มีความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาและอุปสรรคของยุทธศาสตร์ในด้านปัญหาการบริหารงานขาดประสิทธิภาพ (ต่อ)

ความคิดเห็นเกี่ยวกับ สภาพปัญหาและอุปสรรค ของยุทธศาสตร์ในด้าน ปัญหาการบริหารงาน ขาดประสิทธิภาพ	หน่วยงานภาครัฐ (n = 634)					องค์กรนอกภาครัฐ (n = 43)				
	มี	ไม่มี	ไม่ใช่ ภารกิจ	ไม่ ตอบ	รวม	มี	ไม่มี	ไม่ใช่ ภารกิจ	ไม่ ตอบ	รวม
ปัญหาการใช้เด็กเพื่อกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย										
1. การป้องกันการใช้แรงงานเด็กใน รูปแบบที่เลวร้าย	13.4	66.6	14.8	5.2	100.0	14.0	41.9	27.9	16.3	100.0
2. การช่วยเหลือและคุ้มครอง แรงงานเด็กจากการทำงานฯ	14.7	65.3	14.8	5.2	100.0	18.6	37.2	27.9	16.3	100.0
3. การพัฒนาและบังคับใช้กฎหมาย ที่เกี่ยวข้องฯ	16.2	63.7	14.8	5.2	100.0	11.6	44.2	27.9	16.3	100.0
4. การพัฒนาองค์ความรู้และ เสริมสร้างศักยภาพของบุคลากร	14.5	65.5	14.8	5.2	100.0	14.0	41.9	27.9	16.3	100.0
5. การพัฒนากลไกและระบบ บริหารจัดการ	17.5	62.5	14.8	5.2	100.0	16.3	39.5	27.9	16.3	100.0
ปัญหาสภาพการทำงานที่อันตรายต่อสุขภาพ										
1. การป้องกันการใช้แรงงานเด็กใน รูปแบบที่เลวร้าย	14.5	65.5	14.8	5.2	100.0	18.6	39.5	25.6	16.3	100.0
2. การช่วยเหลือและคุ้มครอง แรงงานเด็กจากการทำงานฯ	14.7	65.3	14.8	5.2	100.0	18.6	39.5	25.6	16.3	100.0
3. การพัฒนาและบังคับใช้กฎหมาย ที่เกี่ยวข้องฯ	15.5	64.5	14.8	5.2	100.0	16.3	41.9	25.6	16.3	100.0
4. การพัฒนาองค์ความรู้และ เสริมสร้างศักยภาพของบุคลากร	14.4	65.6	14.8	5.2	100.0	20.9	37.2	25.6	16.3	100.0
5. การพัฒนากลไกและระบบ บริหารจัดการ	16.4	63.6	14.8	5.2	100.0	20.9	37.2	25.6	16.3	100.0

4.3.18 ทิศทางการดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ ในอนาคต

เมื่อสอบถามเกี่ยวกับทิศทางการดำเนินงานตามมาตรการและยุทธศาสตร์ของนโยบายและแผนระดับชาติฯ ในอนาคต พบว่าหน่วยงานภาครัฐส่วนใหญ่ คือร้อยละ 44.2 เห็นว่าการดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ มีแนวโน้มอยู่ในระดับปานกลาง น่าจะช่วยขจัดปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายในประเทศไทยได้บ้าง ร้อยละ 26.7 ระบุว่า การดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ มีแนวโน้มอยู่ในระดับดีมาก สามารถช่วยขจัดปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย

ในประเทศไทยในอนาคตได้เป็นอย่างดี ส่วนอีกร้อยละ 7.3 เห็นว่านโยบายและแผนระดับชาติฯ ดังกล่าวไม่น่าจะจัดปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายได้มากเท่าใดนัก

ผลการศึกษาที่ได้จากหน่วยงานภาครัฐนี้ ก็ใกล้เคียงกับผลการศึกษาที่ได้จากองค์กรนอกภาครัฐ ที่พบว่าร้อยละ 41.9 ขององค์กรนอกภาครัฐทั้งหมดเห็นว่าการดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ มีแนวโน้มอยู่ในระดับปานกลาง น่าจะช่วยจัดปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายในประเทศไทยได้บ้าง ส่วนอีกร้อยละ 34.9 เห็นว่าการดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ มีแนวโน้มอยู่ในระดับดีมาก สามารถช่วยจัดปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายในประเทศไทยในอนาคตได้ โดยพบว่าไม่มีองค์กรนอกภาครัฐที่ระบุว่าจะนโยบายและแผนระดับชาติฯ ไม่น่าจะแก้ปัญหการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายได้แต่อย่างใด

ทั้งนี้ มีหน่วยงานภาครัฐบางส่วนที่ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า ต้องมีการประชาสัมพันธ์นโยบายและแผนระดับชาติฯ ให้มากกว่านี้ รวมถึงมีการประสานงานระหว่างหน่วยงานและองค์กรทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ส่วนองค์กรภาคเอกชนนั้นมุ่งเน้นการพัฒนานโยบายและแผนระดับชาติฯ โดยต้องมีการวางแผนทางในการปฏิบัติตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ อย่างเป็นรูปธรรม สามารถนำไปใช้ได้จริง และนำไปบรรจุในแผนยุทธศาสตร์หลักของทุกกระทรวงต่อไปในอนาคต

อย่างไรก็ตาม ประมาณ 1 ใน 5 ของหน่วยงานภาครัฐและองค์กรนอกภาครัฐ ไม่ได้ระบุทิศทางในการดำเนินงานตามมาตรการและยุทธศาสตร์ของนโยบายและแผนระดับชาติฯ ซึ่งอาจเป็นไปได้ว่าหน่วยงานเหล่านี้ไม่มีการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับนโยบายและแผนระดับชาติฯ ในการแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายโดยตรง หรืออาจไม่ทราบถึงนโยบายและแผนระดับชาติฯ จึงไม่สามารถประเมินแนวโน้มการดำเนินงานในอนาคตก็เป็นได้ (ตาราง 4.3.18)

ตาราง 4.3.18 ร้อยละของหน่วยงานที่มีทิศทางการดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ ในอนาคต

ทิศทางการดำเนินงานตามนโยบาย และแผนระดับชาติฯ ในอนาคต	หน่วยงาน ภาครัฐ (n = 634)	องค์กร นอกภาครัฐ (n = 43)	รวม (N = 677)
- ดีมาก/ แผนระดับชาติฯ ช่วยจัดปัญหาแรงงานเด็กฯ ได้เป็นอย่างดี	26.7	34.9	27.2
- อยู่ในระดับปานกลาง/ แผนระดับชาติฯ ช่วยจัด ปัญหาแรงงานเด็กฯ ได้บ้าง	44.2	41.9	44.0
- น้อย/ แผนระดับชาติฯ ช่วยจัดปัญหาแรงงานเด็กฯ ได้เป็นส่วนน้อย	7.3	0.0	6.8
- อื่นๆ	1.6	2.3	1.8
- ไม่ตอบ	20.2	20.9	20.2
รวม	100.0	100.0	100.0

4.3.19 ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงนโยบายและแผนระดับชาติฯ

สำหรับการแก้ไขปรับปรุงการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ของนโยบายและแผนระดับชาติฯ ในช่วงระยะเวลาครึ่งหลังของแผนฯ นั้น ประมาณ 2 ใน 5 ของหน่วยงานภาครัฐ และประมาณ 1 ใน 4 ขององค์กรนอกภาครัฐเท่านั้น ที่ได้ให้ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมในประเด็นดังกล่าว ซึ่งผลการสำรวจชี้ให้เห็นว่าหน่วยงานภาครัฐและองค์กรนอกภาครัฐให้ข้อเสนอแนะในประเด็นที่เกี่ยวกับการประสานงาน เครือข่ายและการประชาสัมพันธ์เป็นส่วนใหญ่ เช่น การทำงานต้องทำอย่างเป็นระบบ มีการบูรณาการระหว่างหน่วยงานและองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้มีความสอดคล้องกัน มีการประชาสัมพันธ์ยุทธศาสตร์ของนโยบายและแผนระดับชาติฯ ให้หน่วยงานและองค์กรต่างๆ เข้าใจในบทบาทของตนเอง เพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อนในการทำงาน รวมถึงการให้ชุมชนหรือท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไข ปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายในพื้นที่ด้วย

นอกจากนี้หน่วยงานภาครัฐยังได้ให้ข้อเสนอแนะในประเด็นที่เกี่ยวกับการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์ฯ ว่าหน่วยงานภาครัฐทุกระดับควรมีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ หรือจัดทำโครงการให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ระดับชาติ โดยมีกระทรวงต่างๆ เป็นผู้สนับสนุนให้นำยุทธศาสตร์ของนโยบายและแผนระดับชาติฯ เหล่านี้ มาสู่การปฏิบัติอย่างแท้จริง โดยมีข้อเสนอแนะว่าควรมีหน่วยงานใด หน่วยงานหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ เพื่อขจัดปัญหา การใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ตลอดจนมีการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนในการดำเนินงาน อย่างเพียงพอ และส่งเสริมการพัฒนาบุคลากรในหน่วยงานให้มีความรู้ความสามารถ และปลูกจิตสำนึก ให้มีความต้องการแก้ปัญหาอย่างแท้จริง

ทั้งหน่วยงานภาครัฐและองค์กรนอกภาครัฐ ได้ให้ข้อเสนอแนะในประเด็นที่เกี่ยวกับการปฏิบัติกิจกรรมต่างๆ โดยเห็นว่าควรมีการบังคับใช้กฎหมายเพื่อลงโทษผู้กระทำผิดอย่างจริงจัง และให้ความชัดเจนและสอดคล้องกันในทางปฏิบัติ รวมถึงการจัดทำโครงการนำร่อง (pilot study) ในจังหวัดที่มี ปัญหาการใช้แรงงานเด็กเพื่อเป็นต้นแบบให้กับหน่วยงานและองค์กรอื่นๆ สามารถปฏิบัติตามได้

สำหรับการแก้ไขปรับปรุงยุทธศาสตร์ของนโยบายและแผนระดับชาติฯ นั้น ควรมีการอธิบาย รายละเอียดของแต่ละยุทธศาสตร์ให้ชัดเจน ปรับให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันของประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว และสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง พร้อมกันนี้ ควรมีการติดตามและประเมินผล การดำเนินงานอย่างต่อเนื่องด้วย

ตาราง 4.3.19 ร้อยละของหน่วยงานที่มีข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงนโยบายและแผนระดับชาติฯ

ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงนโยบาย และแผนระดับชาติฯ	หน่วยงาน ภาครัฐ (n=643)	องค์กรนอก ภาครัฐ (n=34)	รวม (N=677)
- การพัฒนานโยบายและแผนระดับชาติฯ	5.5	2.3	5.3
- การดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์	9.0	2.3	8.6
- การปฏิบัติกิจกรรม	8.2	7.0	8.1
- การประสานงานเครือข่ายและประชาสัมพันธ์	12.0	7.0	11.7
- การติดตามและประเมินผล	4.6	4.7	4.6
- ไม่แสดงความคิดเห็น	60.7	76.7	61.7
รวม	100.0	100.0	100.0

4.3.20 ความคิดเห็นเพิ่มเติมในการแก้ไขปัญหาระงางานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย

ในจำนวนหน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคเอกชนทั้งหมด ประมาณ 1 ใน 3 เท่านั้น ที่ให้ความคิดเห็นเพิ่มเติมในเรื่องการแก้ปัญหการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย โดยส่วนใหญ่ได้ให้ความคิดเห็นในประเด็นที่เกี่ยวกับกิจกรรมต่างๆ ที่น่าจะช่วยป้องกันและแก้ไขปัญหได้ เช่น การส่งเสริมสัมพันธ์ภายในครอบครัว การแก้ไขปัญหเศรษฐกิจของครัวเรือน เน้นการให้โอกาสทางการศึกษาแก่เด็ก การอบรมอาชีพ ตลอดจนการมีกระบวนการฟื้นฟูเด็กที่กระทำผิด ก่อนจะกลับเข้าสู่สังคม เป็นต้น

ส่วนการประสานงานเครือข่ายนั้น หน่วยงานภาครัฐและองค์กรนอกภาครัฐได้ให้ความเห็นว่าควรมีการจัดตั้งหน่วยงานที่เป็นศูนย์กลางในการรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็ก และให้หน่วยงานระดับท้องถิ่น และองค์กรอื่นๆ ในภาคเอกชน เข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหสำหรับการประชาสัมพันธ์ ควรมุ่งเน้นการสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็ก รวมถึงการสร้างจิตสำนึกอันดีงามให้แก่สมาชิกครอบครัวและสังคมอีกด้วย

ส่วนความคิดเห็นอื่นๆ ได้แก่ ภาครัฐควรให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาระงางานเด็ก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาระงางานเด็กต่างด้าว โดยอาจจัดให้เป็นวาระแห่งชาติ (ตาราง 4.3.20)

ตาราง 4.3.20 ร้อยละของหน่วยงานที่มีความคิดเห็นเพิ่มเติมในการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย

ความคิดเห็นเพิ่มเติมในการแก้ไขปัญหาแรงงาน เด็กในรูปแบบที่เลวร้าย	หน่วยงาน ภาครัฐ (n=643)	องค์กรนอก ภาครัฐ (n=34)	รวม (N=677)
- การพัฒนานโยบายและแผนระดับชาติฯ	2.4	4.7	2.5
- การดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์	6.2	4.7	6.1
- การปฏิบัติกิจกรรม	15.0	14.0	14.9
- การประสานงานเครือข่ายและประชาสัมพันธ์	14.0	9.3	13.7
- การติดตามและประเมินผล	0.0	0.0	0.0
- ไม่แสดงความคิดเห็น	62.4	67.3	62.8
รวม	100.0	100.0	100.0

บทที่ 5

สรุปผลการศึกษา และข้อเสนอแนะทางในการพัฒนา การดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ ในระยะครึ่งหลัง

บทนี้นำเสนอสรุปผลการศึกษาความก้าวหน้าและปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ระยะครึ่งแผนแรก (ปีงบประมาณ 2552 – 2554) และข้อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาการดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ระยะครึ่งแผนหลัง (ปีงบประมาณ 2555 – 2557) ดังนี้

5.1 สรุปผลการศึกษาโดยการวิเคราะห์ภาคีเครือข่าย

5.1.1 การมีส่วนร่วมในการจัดทำและดำเนินงานของแผนงานระดับจังหวัด ตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ ในยุทธศาสตร์ทั้ง 5 ยุทธศาสตร์

สรุปผลรายงานการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย (ช่วงระยะเวลาครึ่งแผน 2552 – 2554) มีจังหวัดที่ส่งรายงานระบุว่ามีการจัดทำแผนปฏิบัติการหรือแผนงาน จำนวนรวมทั้งสิ้น 65 จังหวัด จาก 75 จังหวัด คิดเป็นร้อยละ 86.7 โดย ภาคกลาง มีจำนวนจังหวัดที่มีรายงานการจัดทำและดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ช่วงครึ่งแผนแรก 23 จังหวัด จาก 25 จังหวัด คิดเป็นร้อยละ 92.0 ภาคเหนือ มีจำนวนจังหวัดที่มีรายงานการจัดทำและดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ช่วงครึ่งแผนแรก 12 จังหวัด จาก 17 จังหวัด คิดเป็นร้อยละ 70.6 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีจำนวนจังหวัดที่มีรายงานการจัดทำและดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ช่วงครึ่งแผนแรก 17 จังหวัด จาก 19 จังหวัด คิดเป็นร้อยละ 89.5 ภาคใต้ มีจำนวนจังหวัดที่มีรายงานการจัดทำและดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ช่วงครึ่งแผนแรก 13 จังหวัด จาก 14 จังหวัด คิดเป็นร้อยละ 92.9

สำหรับ สรุปผลรายงานแผนปฏิบัติการการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ทั้ง 5 ของนโยบายและแผนระดับชาติฯ ตามยุทธศาสตร์ ดังนี้

ยุทธศาสตร์ 1 (ยุทธศาสตร์การป้องกันการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย) หน่วยงานในทุกภาครายงานว่าได้ดำเนินงานตามยุทธศาสตร์นี้มากที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคใต้ จังหวัดที่รายงานทุกจังหวัดมีการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ 1 ในทุกมาตรการ ตัวอย่างเช่น มาตรการ 1.1 คือการรณรงค์และสร้างความตระหนักรู้ มาตรการนี้เน้นการให้ความรู้และเสริมสร้างเจตคติที่ถูกต้องแก่พ่อแม่ ผู้ปกครอง ครู ครอบครัว ชุมชน บุคลากรที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนตัวเด็กเองเกี่ยวกับลักษณะแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย และวิธีป้องกันมิให้เด็กต้องอยู่ในสภาพดังกล่าว

ยุทธศาสตร์ 2 (ยุทธศาสตร์การช่วยเหลือและคุ้มครองแรงงานเด็กจากการทำงานในรูปแบบที่เลวร้าย) หน่วยงานในภาคกลาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ รายงานว่าได้ดำเนินงานตามยุทธศาสตร์นี้มากที่สุด โดยเฉพาะมาตรการที่ 2.1 การสร้างและพัฒนาระบบหรือศูนย์รับแจ้งเหตุและระบบรับเรื่องราวร้องทุกข์เกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย และมาตรการที่ 2.2 ให้การช่วยเหลือฟื้นฟูเด็กที่ถูกนำออกมาจากสภาพการทำงานในรูปแบบที่เลวร้าย

ยุทธศาสตร์ 3 (ยุทธศาสตร์การพัฒนา และบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ) หน่วยงานในภาคกลาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคใต้ รายงานว่าได้ดำเนินงานตามยุทธศาสตร์นี้มากที่สุด ในมาตรการ 3.2 ว่าด้วยการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด โดยนำกฎหมายทุกฉบับมาใช้ในการปราบปรามผู้กระทำความผิด และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย รวมถึงการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของเด็กที่ได้รับผลกระทบจากการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย

สำหรับมาตรการที่มีการดำเนินงานยุทธศาสตร์นี้น้อยที่สุด คือมาตรการที่ 3.3 ว่าด้วยการศึกษา วิเคราะห์ วิจัย สภาพการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย เพื่อนำมาพัฒนาและปรับปรุงกฎหมาย

ยุทธศาสตร์ 4 (ยุทธศาสตร์การพัฒนาองค์ความรู้ และสร้างเสริมศักยภาพบุคลากร) หน่วยงานในภาคกลาง และภาคใต้ รายงานในภาพรวมว่าได้ดำเนินงานตามยุทธศาสตร์นี้มากที่สุด ในมาตรการ 4.6 ว่าด้วยการส่งเสริมการให้ความรู้แก่บุคลากรที่เกี่ยวข้องในเรื่องกฎหมายและแนวปฏิบัติในการดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครอง และฟื้นฟูเด็กที่ได้รับผลกระทบจากการทำงานในรูปแบบที่เลวร้าย ทั้งเด็กไทยและเด็กต่างด้าว สำหรับมาตรการที่มีการดำเนินงานยุทธศาสตร์นี้น้อยที่สุด คือมาตรการที่ 4.7 ว่าด้วยการจัดทำสื่อการเรียนการสอนการฝึกอบรม รวมทั้งจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานในรูปแบบสหวิชาชีพ หรือเฉพาะทาง ส่วนอีกมาตรการหนึ่งที่มีการดำเนินงานน้อยมาก ได้แก่ มาตรการ 4.4 ว่าด้วยการประยุกต์ใช้ผลงานวิจัย และองค์ความรู้เพื่อพัฒนาการดำเนินงานในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย เพื่อให้ได้ประโยชน์จริงจัง นอกเหนือจากนี้ ยังมีการดำเนินงานตาม

ยุทธศาสตร์นี้น้อยมากที่สุดในมาตรการ 4.8 ว่าด้วยการติดตามประเมินผล การปฏิบัติงานของผู้ผ่านการอบรมเพื่อทราบประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของการพัฒนาบุคลากร

ยุทธศาสตร์ 5 (ยุทธศาสตร์พัฒนากลไก และระบบการบริหารจัดการ) ภาครัฐเครือข่ายทุกภาค รายงานว่าการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์นี้น้อยมากที่สุดในมาตรการ 5.1 ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาและอุปสรรค การสร้างและพัฒนาศักยภาพของกลไกและระบบการบริหารจัดการในการดำเนินงานในกลไกระดับชาติ ได้แก่ การบูรณาการในการปฏิบัติงานในคณะกรรมการระดับชาติ ซึ่งเป็นการร่วมกันทำงานในภาคีทุกภาค รัฐ ทั้งหน่วยงานภาครัฐบาล และองค์กรนอกภาครัฐ

5.2 สรุปผลการศึกษาจากการประชุมเพื่อค้นหาอนาคต

5.2.1 ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับระดับนโยบาย

5.2.1.1 ทศนคติด่อนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายปีงบประมาณ พ.ศ. 2522 – 2557

ผู้เข้าร่วมประชุมที่เป็นภาคีเครือข่ายจากหน่วยงานในทุกภาค (รวมกรุงเทพมหานคร) สะท้อนทัศนคติที่มีต่อนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายปีงบประมาณ พ.ศ. 2522 – 2557 ว่านโยบายและแผนระดับชาติฯ วางแนวทางไว้ได้ดีมาก มีความชัดเจน เป็นแผนระดับชาติที่ช่วยประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ก่อให้เกิดการทำงานเชิงรุก และช่วยกระตุ้นองค์กรต่างๆ ให้ดำเนินงานช่วยเหลือเด็กที่ถูกใช้แรงงานในรูปแบบที่เลวร้าย ทำให้หน่วยงานภาคีเครือข่ายสามารถขับเคลื่อนแผนระดับชาติฯ ได้เป็นอย่างดี นอกจากนั้นนโยบายและแผนระดับชาติฯ ยังสามารถเชื่อมโยงกับกฎหมายหลายฉบับที่มีการบังคับใช้ในปัจจุบัน เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 เป็นต้น

การดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ นี้ ทำให้เกิดการทำงานเชิงบูรณาการระหว่างภาคีเครือข่ายที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น นอกจากนี้ยังทำให้ภาคีเครือข่ายทราบถึงบทบาทของแต่ละหน่วยงานได้ชัดเจนมากขึ้น จากความเข้าใจอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ 182 ว่าด้วยการห้ามและการดำเนินการโดยทันทีเพื่อขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก (The Worst Forms of Child Labour Convention, 1999) ที่ประเทศไทยได้ร่วมให้สัตยาบันในการประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) ในสมัยประชุมที่ 87 เมื่อวันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2542 (ค.ศ. 1999) ทำให้การประสานงานเดินไปในแนวทางเดียวกันมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังขาดศูนย์ประสานงานเกี่ยวกับแรงงานเด็กในภูมิภาค จึงควรมีเจ้าภาพหลักในการประสานติดตามการดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ อาทิ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เป็นต้น

อนึ่ง อนุสัญญาฉบับที่ 182 มีการกำหนดเกณฑ์และเงื่อนไขที่ไม่ได้คำนึงถึงบริบทและวิถีชีวิตของสังคมไทย ซึ่งการช่วยเหลือครอบครัวของเด็กเป็นเรื่องธรรมดา เช่น ในภาคประมงนั้นบุตรหลานของชาวประมงจะคอยติดตามพ่อแม่ไปทำงานด้วย และอาจช่วยเหลืองานในยามว่าง เช่น การแกะเปลือกกุ้งหรือคัดแยกกุ้ง เป็นต้น ซึ่งพ่อแม่คิดว่าดีกว่าการปล่อยเด็กให้อยู่เพียงลำพังในบ้าน อันอาจเป็นอันตรายต่อเด็กจากการถูกล่วงละเมิดทางเพศ การถูกชักจูงให้เข้าสู่ยาเสพติด และอุบัติเหตุ เป็นต้น แต่การนำบุตรหลานติดตัวมาและเด็กก็ใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์เช่นนี้ กลับเข้าข่ายการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายตามเกณฑ์สากลของ ILO

นอกจากนี้ หลายหน่วยงานยังเห็นว่าชื่อของแผนระดับชาติที่ว่า “การใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย” มีลักษณะเป็นเชิงลบ และไม่ชัดเจนว่ามีรูปแบบใดบ้าง รวมทั้ง เป็นการชี้นำแก่บุคคลทั่วไปให้เกิดการรับรู้ว่า “การใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย” เป็นเรื่องเฉพาะที่เกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กในโรงงานหรือสถานประกอบการ และเป็นการใช้แรงงานเด็กต่างชาติ หรือลูกหลานของแรงงานต่างชาติมากกว่า เนื่องจากเด็กไทยที่มีอายุระหว่าง 6 – 18 ปี นั้น ส่วนใหญ่ศึกษาอยู่ในโรงเรียนจึงไม่ใช่กลุ่มเด็กเป้าหมายของนโยบายและแผนระดับชาติฯ นี้ ผู้เข้าร่วมประชุมเพื่อค้นหาอนาคตหลายราย ให้ข้อเสนอแนะว่าควรใช้คำว่า “การใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่ผิดกฎหมาย” จะมีความเหมาะสมมากกว่า

5.2.1.2 ความรู้ความเข้าใจต่อนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 – 2557

ภาคีเครือข่ายจากหน่วยงานในทุกภาค ส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจนโยบายและแผนระดับชาติฯ เป็นอย่างดี โดยเฉพาะผู้ที่เข้าร่วมในการร่างนโยบายและแผนระดับชาติฯ ตั้งแต่เริ่มต้น จึงทราบถึงหลักการและเหตุผลของแผนเป็นอย่างดี แต่หลายหน่วยงานไม่สามารถระบุรายละเอียดของยุทธศาสตร์ทั้ง 5 ได้ครบถ้วน นอกจากนี้ผู้เข้าร่วมส่วนใหญ่ไม่ทราบถึงเกณฑ์อายุของแรงงานเด็กตามอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 138 และ 182 แต่มักอิงเกณฑ์อายุของแรงงานเด็กตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานของตนเป็นหลัก เช่น สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดจะใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ขณะที่สำนักงานเขตการศึกษาจะใช้พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับเป็นสำคัญ เป็นต้น

สำหรับเกณฑ์ในการแบ่งว่าการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบใดเป็นรูปแบบที่เลวร้ายหรือไม่นั้น มีการแบ่งเกณฑ์จากบุคคลที่ใช้แรงงานเด็กเป็นสำคัญ กล่าวคือหากผู้ปกครองเป็นผู้ใช้แรงงานเด็กก็ไม่ถือเป็นรูปแบบที่เลวร้าย แต่หากผู้ประกอบการเป็นผู้ใช้แรงงานเด็กก็ถือเป็นรูปแบบที่เลวร้าย หรือการไม่ให้ค่าตอบแทนหรือให้ค่าตอบแทนแรงงานเด็กที่ต่ำกว่าค่าแรงขั้นต่ำถือเป็นการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย รวมถึงการชักจูงเด็กไปในทางที่ไม่ดีก็ถือเป็นรูปแบบที่เลวร้าย นอกจากนี้การใช้แรงงานเด็ก

บางอย่างอาจผิดกฎหมายอื่นด้วย เช่น การใช้แรงงานเด็กอายุ 15 ปีค่าประเวณี อาจผิดตามพระราชบัญญัติการค้ำมนุษย์ด้วย

มีประเด็นที่น่าสนใจ คือเกณฑ์ในเรื่องของความสมัครใจที่ภาคีเครือข่ายระบุว่าไม่ควรนำมาใช้ในการแบ่งแยกว่ากรณีใดเป็นการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายหรือไม่เลวร้าย เพราะจะทำให้เกิดปัญหาเวลาทำคดี เพราะแรงงานเด็กที่มีความสมัครใจไม่มีวุฒิภาวะเพียงพอที่จะใช้พิจารณาญาณในการตัดสินใจ อีกทั้งคำว่า “ในรูปแบบที่เลวร้าย” มีความซับซ้อนอาจมีการกระทำผิดหลายกรรม หลายวาระ บางครั้งเกิดจากความสมัครใจ บางครั้งไม่ได้เกิดจากความสมัครใจ ทำให้ยากแก่การชี้ชัดว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำโดยสมัครใจหรือไม่

ในทางปฏิบัติ มีความชัดเจนอยู่แล้วว่าการบังคับใช้กฎหมาย บังคับใช้ต่อผู้ที่ทำการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุด โดยไม่คำนึงว่า “เด็ก” จะ “สมัครใจ” หรือ “ไม่สมัครใจ” ดังนั้น สำคัญจึงไม่ใช่ “การสมัครใจหรือไม่สมัครใจ” ของ “เด็ก” สำคัญอยู่ที่ “เด็ก” เป็นผู้ถูกกระทำต้องได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายและพระราชบัญญัติหรือ ตราสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง และ “ผู้กระทำ” ต้องได้รับโทษจากการใช้แรงงานเด็ก กรณีเข้าข่ายของการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดในทุกกรณีโดยไม่มีข้อยกเว้น และไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

ดังนั้น กระทรวงแรงงานในฐานะกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการระดับชาติฯ จึงควรกระตุ้นเตือนเป็นระยะแก่หน่วยงานที่รับผิดชอบในการให้ความรู้ความเข้าใจในประเด็นนี้แก่ภาคีเครือข่ายที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดอย่างชัดเจนและต่อเนื่อง

5.2.1.3 การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานตามนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 – 2557

สรุปประเด็นข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของภาคีเครือข่ายจากหน่วยงานในภูมิภาคต่างๆ ได้ดังนี้

- 1) นโยบายและแผนระดับชาติฯ ทำให้เรื่องการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายชัดเจน และเป็นประเด็นเด่นที่กระตุ้นผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องให้ความสนใจมากยิ่งขึ้น
- 2) ภารกิจที่ทำอยู่ในปัจจุบัน มีความเชื่อมต่อกับนโยบายและแผนระดับชาติฯ จึงถือว่าหน่วยงานนั้นๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ นี้โดยอัตโนมัติ
- 3) การทำงานระหว่างภาคีเครือข่ายเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายมีลักษณะที่เป็นสหวิชาชีพ แต่ปัญหาในการทำงานมักเกิดขึ้นภายในองค์กรของแต่ละหน่วยงานเอง เช่น การทำงานขาดความต่อเนื่องจากการโยกย้ายเจ้าหน้าที่ ดังนั้นแต่ละหน่วยงานควรมีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ที่มีโอกาสถูกโยกย้ายน้อยเป็นผู้รับผิดชอบแผนระดับชาติหลัก

4) ปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย มักจะเกิดขึ้นในการทำงานภาคประมง หรือโรงงานขนาดย่อม

5) การใช้แรงงานเด็กในรูปแบบของการค้าประเวณีและการค้ายาเสพติด ทั้งในกลุ่มเด็กไทยและเด็กต่างด้าวมักเกิดจากความสมัครใจ ซึ่งถ้าผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องมีความเข้าใจไม่ชัดเจน ในประเด็น “เด็กสมัครใจ” กับ “เด็กไม่สมัครใจ” ก็จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายต่อผู้กระทำผิด (ผู้ใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายรูปแบบดังกล่าว) ไม่เข้มแข็ง ผู้กระทำผิดใช้เป็นช่องทางในการหลีกเลี่ยงการรับโทษตามกฎหมาย

6) ปัญหาแรงงานเด็กในปัจจุบันมักจะเกิดขึ้นจากวัยรุ่นที่ไม่ได้อยู่ในระบบโรงเรียน เช่น วัยรุ่นที่ตั้งครรภ์จะไปเรียนทุกวันเสาร์และอาทิตย์ ในขณะที่วันปกติวัยรุ่นกลุ่มดังกล่าวจะมีเวลาว่างทำให้เสี่ยงต่อการเข้าไปสู่การใช้แรงงานในรูปแบบที่เลวร้ายได้ เป็นต้น

7) สถานการณ์และรูปแบบของการใช้แรงงานเด็กเปลี่ยนไปมาก เนื่องจากสภาพสังคมและเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป เด็กมักจะเป็นผู้กระทำผิดโดยตัวเด็กเอง ปราศจากการถูกใช้แรงงานจากบุคคลอื่นๆ เช่น การเข้าไปขายบริการทางเพศออนไลน์ การเข้าไปดิงข้อมูลลับของผู้อื่น (Hacker) เป็นต้น

5.2.1.4 ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติตามนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 – 2557

1) ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย ในการดำเนินคดีกับแรงงานเด็กที่เป็นต่างด้าว มีปัญหาในเรื่องของการตั้งข้อหา กล่าวคือ หากตั้งข้อหาว่าการทำผิดตามพระราชบัญญัติการค้ามนุษย์ แรงงานเด็กต่างด้าวจะได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในประเทศไทยจนคดีสิ้นสุด แต่หากถูกตั้งข้อหาว่าเป็นการกระทำผิดตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองก็จะถูกจับและถูกส่งกลับประเทศ

2) ปัญหาคำนิยาม นิยามของคำว่า “แรงงานเด็ก” ระหว่างกฎหมายไทยและกฎหมายระหว่างประเทศยังมีความแตกต่างกัน จำเป็นต้องแยกให้ชัดเจนว่าแรงงานเด็กเป็นการกระทำผิดของเด็กเองหรือเป็นเด็กตกเป็นเหยื่อ มิเช่นนั้นจะทำให้อัตราการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายในไทยสูงเกินกว่าปกติ และยากในการบังคับใช้กฎหมาย

3) ปัญหาบุคลากร ผู้เข้าร่วมประชุมกล่าวว่า ทางส่วนกลางจะส่งแผนระดับชาติมาให้หน่วยงานไปดำเนินการ โดยให้ใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ ซึ่งอาจไม่มีกลไกหรือบุคลากรอย่างเพียงพอ ทำให้มีลักษณะงานที่เป็นแบบตั้งรับแต่เพียงอย่างเดียว

4) ปัญหางบประมาณ หน่วยงานบางหน่วยไม่ได้รับงบประมาณหรือได้รับงบประมาณในการดำเนินกิจกรรมไม่เพียงพอ ซึ่งหน่วยงานอาจต้องปฏิบัติตามแผนแม่บทหลายแผน แต่แผนแม่บทต่างๆ ไม่มีงบประมาณประจำแผนมาให้ ทำให้การปฏิบัติงานตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ เป็นไปได้ลำบาก

5) ปัญหาการดำเนินงาน แต่ละหน่วยงานมียุทธศาสตร์และกลุ่มเป้าหมายแตกต่างกัน ทำให้ยากต่อการปฏิบัติงานในระดับปฏิบัติการ และยากต่อการบูรณาการ บางครั้งแผนในระยะสั้นและระยะยาวยังไม่มีความชัดเจน หรือขาดเป้าประสงค์ที่ชัดเจน

6) ปัญหาการขาดแผนปฏิบัติการ นโยบายและแผนระดับชาติฯ นี้นโยบายที่จะนำมาใช้ในทางปฏิบัติ เมื่อสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดได้รับแผนมาจากส่วนกลาง แต่ไม่สามารถกระจายไปตามหน่วยงานภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้องได้ เนื่องจากมีปัญหาในกระบวนการขับเคลื่อน ไม่ทราบว่าหน่วยงานใดรับผิดชอบในส่วนใด เนื่องจากเป็นนโยบายที่เป็นนามธรรม และขาดแผนปฏิบัติงาน (Action Plan) ที่ชัดเจนของหน่วยงานต่างๆ

7) ปัญหาการดำเนินงานภายใน จากการเปลี่ยนผู้รับผิดชอบหลักอยู่เป็นประจำ ขาดความต่อเนื่องของนโยบาย ไม่สามารถถ่ายทอดแนวทางการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลทำให้เกิดความชะงักงันและเกิดการแยกส่วน กล่าวคือแต่ละหน่วยงานไม่ได้ส่งต่อแผนงานระหว่างกัน

8) ปัญหาผู้มีอิทธิพล ตัวอย่างเช่น เมื่อหน่วยงานหนึ่งพิจารณาว่าเข้าข่ายการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย แต่เมื่อคดีเข้าสู่กระบวนการตัดสิน ปรากฏว่ามีการตัดสินว่าไม่เข้าข่ายการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ทำให้ผู้ปฏิบัติเกิดความท้อแท้และหมดกำลังใจ

9) ปัญหาสภาพบังคับของนโยบายและแผนระดับชาติฯ นโยบายและแผนระดับชาติฯ ไม่มีสภาพบังคับ ทำให้ไม่สามารถกระตุ้นให้หน่วยงานต่าง ๆ ดำเนินการให้สอดคล้องโดยตรงกับนโยบายและแผนระดับชาติฯ อีกทั้งนโยบายและแผนระดับชาติฯ ดังกล่าวยังไม่มีลักษณะเป็นรูปธรรม ทำให้ผู้ปฏิบัติงานมองไม่เห็นภาพการดำเนินงานที่ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคำนิยามของคำว่าการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายยังไม่มี ความชัดเจน

10) ปัญหาการมอบหมายภารกิจตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ เจ้าหน้าที่ที่ไปอบรมนโยบายและแผนระดับชาติฯ ที่ส่วนกลางส่วนใหญ่เป็นผู้บริหารของหน่วยงาน ซึ่งเป็นผู้ที่มีภารกิจเยอะ ทำให้เมื่อกลับมายังหน่วยงานของตน ก็มีได้นำนโยบายและแผนระดับชาติฯ ดังกล่าวมาเผยแพร่ อีกทั้งไม่มีเวทีระดับจังหวัดในการอบรมเผยแพร่การดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของหน่วยงานไม่ทราบในรายละเอียดของนโยบายและแผนระดับชาติฯ

11) ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย กลุ่มผู้เข้าร่วมประชุมคิดว่าเกณฑ์ในการคุ้มครองแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายมีความเหมาะสม แต่การบังคับใช้กฎหมายควรเปิดกว้างและให้ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของเจ้าพนักงาน อย่างไรก็ตาม เมื่อเจ้าพนักงานพบเห็นเด็กถูกระทำ แต่ไม่ทราบว่าควรจะประสานหน่วยงานใดบ้าง เนื่องจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับแรงงานเด็กมีจำนวนมาก ปัญหาเรื่องของการสื่อสารและการประสานงานที่เกิดขึ้นทำให้เจ้าพนักงานแต่ละคนต่างก็ทำหน้าที่ตามภารกิจของตนเอง

12) ปัญหาการทับซ้อนของภารกิจ ปัญหาการทับซ้อนของภารกิจเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายระหว่างหน่วยงานมีค่อนข้างมาก กล่าวคือหน่วยงานหลายหน่วยมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลแรงงานเด็กเหมือนกัน ทำให้อาจเกิดกรณีทำงานซ้ำซ้อนกันได้ การบูรณาการในการทำงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ เป็นไปได้ค่อนข้างยาก เนื่องจากแต่ละหน่วยงานมีงบประมาณของตนเอง

13) ปัญหาการประชาสัมพันธ์นโยบายและแผนระดับชาติฯ นโยบายและแผนระดับชาติฯ เป็นแผนที่ดีมาก แต่ขาดการประชาสัมพันธ์ทำให้หน่วยงานต่างๆ ไม่ทราบถึงแผนและรายละเอียดของแผน

5.2.1.5 ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขที่มีต่อนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 – 2557

ก) ข้อเสนอแนะในการดำเนินงานด้านนโยบาย

1) รัฐควรทำนโยบายและแผนระดับชาติฯ ในเรื่องจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ให้เป็นวาระแห่งชาติ ให้ทุกคนทราบกันโดยทั่วกัน และให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทำ MOU ระหว่างกัน

2) ควรจัดทำนโยบายและแผนระดับชาติฯ ออกเป็นสองระดับ ประกอบด้วย การใช้แรงงานเด็กทั่วไปที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย กับการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุด เพื่อให้เกิดความชัดเจนในทางปฏิบัติและบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดการในการดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ

3) ควรจัดลำดับการดำเนินการในแต่ละยุทธศาสตร์ ตามความสำคัญและความเร่งด่วน ตลอดจนความเป็นไปได้ของผลสำเร็จตามกรอบระยะเวลา และต้องมีการระบุหน่วยงานที่เป็นเจ้าภาพหลักและเจ้าภาพร่วมในการดำเนินงานที่ชัดเจน รวมทั้งต้องมีการกำหนดโครงสร้างของแผนหรือยุทธศาสตร์และผู้รับผิดชอบตามกระบวนการและบทบาทหน้าที่อย่างเป็นรูปธรรม

4) นโยบายและแผนระดับชาติฯ นี้ ควรเน้นไปที่การใช้แรงงานเด็กในสถานประกอบการ จะเหมาะสมกว่า เพราะอยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงแรงงานอยู่แล้ว เนื่องจาก ปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายมีค่อนข้างมากในกลุ่มเด็กต่างด้าวและเด็กที่เป็นชนกลุ่มน้อย นโยบายและแผนระดับชาติฯ นี้ จึงควรคุ้มครองไปที่เด็กต่างด้าวโดยเฉพาะ เนื่องจากเด็กไทยในวัยนี้ส่วนใหญ่ยังคงศึกษาอยู่ในโรงเรียน จึงได้รับการดูแลและคุ้มครองจากพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับอยู่แล้ว

5) ควรจัดให้มีงบประมาณตามแผนระดับชาติฯ ในแต่ละมาตรการ รวมทั้งควรจัดให้มีงบประมาณในระดับท้องถิ่น เพื่อให้มีการดำเนินการในระดับท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ

ข) ข้อเสนอแนะในด้านปฏิบัติ

1) หน่วยงานภาคีเครือข่ายทั้งหมดในท้องที่ควรมีการบูรณาการในการดำเนินงาน และประชุมร่วมกันตั้งแต่เริ่มแผน โดยสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดต้องเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนแผนเพื่อให้ภาคีเครือข่ายมีความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติตามแผน รวมทั้งต้องเป็นผู้ประสานงานในการจัดตั้งคณะกรรมการเกี่ยวกับเรื่องนี้โดยตรง เพื่อจะได้วางแผนและระบุหน่วยงานเจ้าภาพหลักและเจ้าภาพร่วมในแต่ละยุทธศาสตร์ได้อย่างชัดเจนและเหมาะสม

2) ควรจัดประชุมและส่งเสริมความรู้เรื่องนโยบายและแผนระดับชาติฯ และกิจกรรมที่ชัดเจนให้กับผู้ปฏิบัติงาน โดยให้มีลักษณะเป็นการบูรณาการการทำงานร่วมกัน เพื่อลดความซ้ำซ้อนในการทำงาน

3) ควรประยุกต์หรือบูรณาการกิจเดิมของหน่วยงานเข้ากับ กิจกรรมของนโยบายและแผนระดับชาติฯ โดยไม่จำเป็นต้องของบประมาณใหม่ เนื่องจากแต่ละหน่วยงานมีการทำตามภารกิจเดิมของตนอยู่แล้ว

4) ควรมีการจัดทำคู่มือในการปฏิบัติงานตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ โดยจัดทำเป็นเอกสารประจำของหน่วยงาน เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานได้มีความรู้ความเข้าใจในแนวคิดและปฏิบัติของนโยบายและแผนระดับชาติฯ ได้ดีขึ้น และเมื่อมีผู้ปฏิบัติงานคนใหม่ย้ายมาปฏิบัติแทนคนเดิม ก็จะสามารถเรียนรู้จากคู่มือเพื่อดำเนินงานต่อเนื่องได้ การจัดทำคู่มือดังกล่าวนี้ ควรส่งเสริมให้มีการจัดทำในทุกหน่วยงานของภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง

5) ควรมีการประชาสัมพันธ์การดำเนินงานการป้องกันและคุ้มครองการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายในรูปแบบที่เข้าใจง่ายและเป็นรูปธรรม จัดทำโปสเตอร์ให้ความรู้เกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายทั้ง 4 รูปแบบ สอดแทรกความรู้ความเข้าใจเรื่องการใช้แรงงานเด็กในทุกๆ สัปดาห์หรือทุกการประชุม จัดทำ LOGO ของนโยบายและแผนระดับชาติฯ เพื่อใช้ประชาสัมพันธ์ตามสื่อต่างๆ และการประชุมสัมมนาทุกครั้ง เพื่อให้ภาคีเครือข่ายและผู้เกี่ยวข้องจดจำและคุ้นชินกับนโยบายและแผนระดับชาติฯ นี้

6) ควรสร้างแรงจูงใจให้กับผู้ปฏิบัติงาน เช่น การยกย่องให้หน่วยงานที่ปฏิบัติงานเป็นเลิศเป็นหน่วยงานตัวอย่างของการดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ หรือ ยกย่องให้เป็นบุคคลตัวอย่างในกลุ่มผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย

7) ควรมีระบบฐานข้อมูลเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ในทุกๆ ด้าน เพื่อให้ทราบถึงสถานการณ์ที่แท้จริงของปัญหาการใช้แรงงานเด็ก และรายละเอียดที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงาน โดยจัดตั้งศูนย์ข้อมูลการปฏิบัติงานในทุกหน่วยงาน ทำให้หน่วยงานต่างๆ มีความสะดวกในการเข้าถึงข้อมูล และสามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงาน

8) ควรจัดให้มีหน่วยงานที่เป็นเจ้าภาพหลักในการแบ่งภารกิจเพื่อดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ

9) ควรจัดให้มีคณะกรรมการดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ ในระดับอำเภอ เพราะคณะกรรมการในระดับอำเภอสามารถสอดส่องการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายได้ทั่วถึงกว่า

5.2.2 ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับระดับปฏิบัติ

5.2.2.1 ทศนคติของผู้ปฏิบัติที่มีต่อนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 – 2557

ผู้เกี่ยวข้องในระดับปฏิบัติส่วนใหญ่ เห็นด้วยว่า ประเทศไทยจำเป็นต้องมีแนวนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็กอย่างเป็นรูปธรรม และต้องปฏิบัติตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ รวมทั้งยอมรับว่า นโยบายและแผนระดับชาติฯ นี้ เป็นเรื่องที่ดีและสอดคล้องกับอนุสัญญาฉบับที่ 182 และข้อแนะนำฉบับที่ 190 ซึ่งมีความถูกต้องเหมาะสมกับหลักปฏิบัติที่เป็นสากล

อย่างไรก็ตาม นโยบายและแผนระดับชาติฯ ซึ่งกำหนดและบังคับใช้ภายใต้อนุสัญญาและข้อแนะนำกล่าวนั้น กำเนิดจากบริบทของกลุ่มประเทศตะวันตก เมื่อนำมาใช้กับกลุ่มประเทศตะวันออก ที่มีบริบทของสังคม และเงื่อนไขด้านวัฒนธรรม ประเพณี และโครงสร้างความสัมพันธ์ของครอบครัวที่แตกต่างกันมาก โดยเฉพาะในประเทศไทย ที่มีบริบทของครอบครัวขยาย มีวิถีชีวิตเป็นสังคมที่มีความใกล้ชิดกัน ถ่ายทอดทักษะในการประกอบอาชีพจากพ่อแม่สู่ลูกตั้งแต่วัยเด็ก ทำให้เกิดการเข้าใจผิดว่าการที่เด็กช่วยแบ่งเบาภาระในครอบครัว เข้าข่ายการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ดังนั้นการดำเนินการตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ อย่างเคร่งครัดอาจเป็นไปได้ยากจำต้องอาศัยวิจารณ์ญาณของผู้ปฏิบัติด้วยเช่นกัน

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการขาดเจ้าภาพหลัก ขาดอำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย ทั้งนี้เนื่องจากนโยบายและแผนระดับชาติฯ ไม่มีกฎหมายของตนเองรองรับ รวมทั้ง ขาดงบประมาณที่จัดสรรเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายเป็นการเฉพาะ ทำให้การดำเนินการตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ จำต้องอาศัยความร่วมมือจากหลายหน่วยงานและกฎหมายหลายฉบับ ซึ่งแต่ละองค์กรหรือหน่วยงานก็มีภารกิจหลักของตนเองตามพระราชบัญญัติและกฎหมายต่างๆ อยู่แล้ว ทำให้งานด้านนี้เปรียบเสมือนเป็นงานฝากที่ไม่ใช่ภารกิจหลักของทุกคน

ผู้ปฏิบัติจากหลายหน่วยงานเห็นว่า แม้ว่า นโยบายและแผนระดับชาติฯ ไม่ใช่เรื่องใหม่สำหรับประเทศไทย เนื่องจาก ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องจำนวนมากที่มีข้อกำหนดที่ครอบคลุมในการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายอยู่แล้ว ขณะเดียวกัน หน่วยงานของรัฐและองค์กรนอกภาครัฐส่วนใหญ่ ก็มีการดำเนินงานที่ครอบคลุมปัญหาเด็กในมิติต่างๆ ซึ่งรวมถึงการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายอยู่แล้วด้วย อย่างไรก็ตาม การกำหนดนโยบายและแผนระดับชาติฯ แสดงว่าประเทศไทยให้ความสำคัญกับเรื่องนี้ รวมทั้ง นโยบายและแผนระดับชาติฯ นี้ มีการกำหนดขอบเขตประเด็นปัญหาที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

มีข้อเสนอให้พิจารณาเปลี่ยนแปลงคำว่า ‘การใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย’ เป็น ‘การใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่ผิดกฎหมาย’

5.2.2.2 ความรู้ความเข้าใจที่มีต่อนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็ก ในรูปแบบที่เลวร้ายปีงบประมาณ พ.ศ. 2522 – 2557

ผู้เกี่ยวข้องระดับปฏิบัติส่วนใหญ่ที่เข้าร่วมประชุมเพื่อค้นหาอนาคตครั้งนี้ ส่วนใหญ่ในทุกภูมิภาค ยกเว้น จากกระทรวงแรงงาน มีความรู้ค่อนข้างมากเกี่ยวกับนโยบายและแผนระดับชาติฯ โดยให้เหตุผลว่า ไม่เคยได้รับเอกสารเกี่ยวกับนโยบายและแผนระดับชาติฯ ในขณะเดียวกัน ผู้เกี่ยวข้องระดับปฏิบัติที่เคยได้ยินหรือรับทราบเกี่ยวกับนโยบายและแผนระดับชาติฯ ก็ยังขาดความรู้ความเข้าใจที่ชัดเจนเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ต่างๆ ของนโยบายและแผนระดับชาติฯ นอกจากนี้ ผู้เกี่ยวข้องระดับปฏิบัติของหน่วยงานต่างๆ ไม่สามารถอธิบายรูปแบบการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายได้ครบถ้วนทั้ง 4 รูปแบบ โดยส่วนใหญ่ระบุว่า ไม่เคยเห็นนโยบายและแผนระดับชาติฯ ที่เป็นตัวเล่ม อย่างไรก็ตาม ผู้ปฏิบัติส่วนใหญ่เข้าใจแนวทางการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ของนโยบายและแผนระดับชาติฯ ค่อนข้างดี เนื่องจากการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ฯ อยู่แล้ว และสามารถเชื่อมโยงนโยบายและแผนระดับชาติฯ นี้ เข้ากับภารกิจขององค์กรหรือหน่วยงานของตนได้ไม่ยาก

5.2.2.3 การมีส่วนร่วมขององค์กร/หน่วยงานที่มีต่อนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 – 2557

สภาพปัญหาแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายของแต่ละพื้นที่หรือภูมิภาคมีความแตกต่างกัน ทำให้การมีส่วนร่วมของหน่วยงานต่างๆ มีความแตกต่างกันตามรูปแบบของปัญหา อย่างไรก็ตาม หากมีการกระทำผิดตามพระราชบัญญัติใด หน่วยงานที่เป็นผู้ดำเนินการหลักตามพระราชบัญญัตินั้นๆ จะเข้ามาเกี่ยวข้องเป็นภาคีเครือข่ายเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหา เพื่อให้เด็กได้รับการคุ้มครองตามที่กฎหมายกำหนด

5.2.2.4 ปัญหาและอุปสรรคในการทำงานที่มีต่อนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ในครึ่งแผนแรก (ปีงบประมาณ 2552 – 2554)

- 1) มีปัญหาด้านงบประมาณ
- 2) การปฏิบัติงานของกลไกระดับจังหวัดขาดบทบาทนำในการประสานงานและการแก้ไขปัญหา ขาดการติดตามและการสนับสนุนในระดับท้องถิ่น
- 3) บุคลากรขาดความรู้เรื่องแผนฯ ขาดการฝึกอบรม และมีการโยกย้ายบ่อย ทำให้ขาดการปฏิบัติงานที่ต่อเนื่อง
- 4) ด้านการบริหารจัดการ ขาดการทำคู่มือแนวทางปฏิบัติ ทำให้ไม่สามารถบริหารจัดการการดำเนินงานให้เกิดความต่อเนื่อง และยั่งยืน
- 5) การประชาสัมพันธ์ไม่ทั่วถึง
- 6) ขาดการมีส่วนร่วมของหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น

5.2.2.5 ข้อเสนอแนะแนวทางในการดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติเพื่อ ขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายในครึ่งแผนหลัง (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 – 2557)

- 1) บูรณาการกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้อง และการประสานงานหน่วยงานในระดับชาติและจังหวัด
- 2) ภาครัฐจัดสรรงบประมาณอย่างเพียงพอเพื่อให้เกิดการดำเนินงานตามนโยบายอย่างต่อเนื่อง
- 3) จัดทำคู่มือการดำเนินงาน เพื่อเป็นแนวทางให้กับจังหวัดที่ยังขาดประสบการณ์หรือมีกรณีศึกษาน้อย
- 4) เชื่อมโยงเครือข่ายภาคีในการแก้ไขปัญหาทั้งระดับชาติ จังหวัด และท้องถิ่น
- 5) จัดสัมมนา อบรม และเผยแพร่กรณีศึกษาของจังหวัดนาร่อง
- 6) ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ต้องเข้ามามีบทบาทนำในการประสานงาน

5.3 สรุปผลการศึกษาเชิงปริมาณและการสัมภาษณ์ระดับลึก

5.3.1 ข้อมูลของกลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างมีจำนวนทั้งสิ้น 677 ตัวอย่าง แบ่งเป็นผู้ที่ทำงานในหน่วยงานภาครัฐ 634 ราย ซึ่งส่วนใหญ่จบการศึกษาระดับปริญญาโทขึ้นไป กลุ่มตัวอย่างในหน่วยงานภาครัฐส่วนใหญ่ทำงานในตำแหน่งนักวิชาการหรือผู้ชำนาญการ ในขณะที่กลุ่มตัวอย่างในองค์กรนอกภาครัฐมีจำนวน 34 ราย ส่วนใหญ่ทำงานเป็นหัวหน้างานหรือผู้บริหารของหน่วยงานในองค์กรต่างๆ

5.3.2 ความรู้ และทัศนคติเกี่ยวกับปัญหาแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย 4 รูปแบบ

กลุ่มตัวอย่างเกือบทั้งหมดเคยเข้าร่วมประชุมหรือสัมมนาโครงการจัดทำนโยบายและยุทธศาสตร์ เพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ทั้งในหน่วยงานภาครัฐและองค์กรนอกภาครัฐ ทราบดีถึงรูปแบบที่เลวร้ายในการใช้แรงงานเด็ก โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการใช้เด็กเพื่อกิจกรรมที่ผิดกฎหมายและเพื่อการค้าประเวณีและการแสดงลามก อย่างไรก็ตาม ปัญหาการใช้แรงงานในรูปแบบของการใช้ทาสเป็นรูปแบบที่กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่รู้จักน้อยที่สุด สอดคล้องกับข้อมูลสัมภาษณ์ระดับลึกนั้นที่พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มักจะไม่ทราบว่า การใช้ทาสมีลักษณะอย่างไร เนื่องจากการขาดประสบการณ์ตรง

กลุ่มตัวอย่างเกินกว่ากึ่งหนึ่งทราบว่าอายุของเด็กที่ได้รับการคุ้มครองภายใต้นโยบายและแผนระดับชาติเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายเป็นเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี อย่างไรก็ตามก็ยังมีความกังวลว่าอายุของเด็กที่ได้รับการคุ้มครองคืออายุต่ำกว่า 15 ปี และกลุ่มตัวอย่างบางส่วนยังมีความเข้าใจในเรื่องอายุขั้นต่ำของเด็กที่ตลาดเคลื่อนอีกด้วย

5.3.3 ทศนคติต่อนโยบายและแผนระดับชาติ

กลุ่มตัวอย่างในหน่วยงานภาครัฐ เห็นว่ายุทธศาสตร์การพัฒนาและบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องมีความสำคัญมากที่สุดในการจัดการแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายทั้ง 4 รูปแบบ โดยยุทธศาสตร์การพัฒนากลไกและระบบบริหารจัดการมีความสำคัญน้อยที่สุด ส่วนกลุ่มตัวอย่างในองค์กรนอกภาครัฐ เห็นว่าในการแก้ไขปัญหาค่าใช้จ่ายเด็กเพื่อกิจกรรมที่ผิดกฎหมายนั้น ยุทธศาสตร์การป้องกันการจ้างแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายมีความสำคัญมากที่สุด นอกจากนี้ในการแก้ไขปัญหาสภาพการทำงานที่อันตรายต่อสุขภาพ กลุ่มตัวอย่างในองค์กรนอกภาครัฐมองว่ายุทธศาสตร์การช่วยเหลือและคุ้มครองแรงงานเด็กจากการทำงานมีความสำคัญมากที่สุด

5.3.4 การเปรียบเทียบความรุนแรงของปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายในประเทศไทยช่วงก่อนและหลังปี พ.ศ. 2552

กลุ่มตัวอย่างทั้งในหน่วยงานภาครัฐและองค์กรนอกภาครัฐ ส่วนใหญ่มองว่าปัญหาการใช้แรงงานในรูปแบบของการใช้ทาสในสถานประกอบการมีสถานการณ์ของความเลวร้ายลดลงมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบระหว่างก่อนและหลังปี พ.ศ. 2552 แต่ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่ายังมีปัญหานี้อยู่ โดยส่วนใหญ่เป็นการใช้แรงงานเด็กต่างชาติที่ไม่ได้จดทะเบียนซึ่งยากกับการตรวจสอบ นอกจากนี้ ข้อมูลเชิงปริมาณจากกลุ่มตัวอย่างทั้งจากหน่วยงานภาครัฐและองค์กรนอกภาครัฐ มองว่าปัญหาการใช้เด็กเพื่อกิจกรรมที่ผิดกฎหมายมีสถานการณ์ที่เลวร้ายเพิ่มมากขึ้นที่สุด ซึ่งจากการสัมภาษณ์พบว่ากิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับสินค้าละเมิดลิขสิทธิ์และยาเสพติดมีการใช้แรงงานเด็กในหลายพื้นที่ สำหรับกลุ่มตัวอย่างในหน่วยงานภาครัฐเห็นว่าปัญหาการใช้เด็กเพื่อการค้าประเวณีและการแสดงลามกมีสถานการณ์ที่เลวลงมากที่สุด ส่วนกลุ่มตัวอย่างในองค์กรนอกภาครัฐ เห็นว่าปัญหาการใช้เด็กเพื่อการค้าประเวณีและการแสดงลามกมีสถานการณ์ที่เลวลงมากที่สุด

สำหรับแนวโน้มสถานการณ์การใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายในประเทศไทยในอนาคตนั้น กลุ่มตัวอย่างทั้งในหน่วยงานภาครัฐและองค์กรนอกภาครัฐเห็นว่าปัญหาการใช้เด็กเพื่อกิจกรรมที่ผิดกฎหมายมีแนวโน้มสูงขึ้นมากที่สุด ส่วนปัญหาการใช้แรงงานในรูปแบบของการใช้ทาสมีแนวโน้มลดต่ำลงมากที่สุด

5.3.5 การปฏิบัติตามนโยบายและแผนระดับชาติ

หน่วยงานส่วนใหญ่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนแม่บทหรือแผนปฏิบัติงานตามแผนยุทธศาสตร์ ส่วนหน่วยงานที่มองว่าหน่วยงานไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดทำแผนแม่บทหรือแผนปฏิบัติงานตามแผนยุทธศาสตร์ ส่วนหนึ่งอาจมีสาเหตุมาจากการขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายและแผนระดับชาติ ซึ่งข้อมูลที่รวบรวมได้จากการประชุมเพื่อค้นหาอนาคต พบว่าผู้ปฏิบัติการบางส่วนไม่เคยทราบเกี่ยวกับนโยบายและแผนระดับชาติ และบางส่วนรู้จักแต่ไม่เคยทราบรายละเอียด

อย่างไรก็ตาม ประมาณครึ่งหนึ่งของหน่วยงานทั้งในภาครัฐและองค์กรนอกภาครัฐยังไม่ได้ดำเนินการตามนโยบายและแผนระดับชาติ คาดว่ามีสาเหตุหนึ่งมาจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ภายใต้แผนยุทธศาสตร์อื่นที่คาบเกี่ยวกับการจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายอยู่แล้ว ทำให้ยากต่อการระบุว่าการดำเนินงานที่ทำอยู่นั้นเป็นการดำเนินงานภายใต้แผนยุทธศาสตร์ฯ เพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายโดยตรงหรือไม่

ทั้งนี้ หน่วยงานส่วนใหญ่มีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบต่อการดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติ โดยส่วนใหญ่มองว่ามีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบที่เหมาะสมในระดับปานกลาง โดยทั้งหน่วยงานภาครัฐและองค์กรนอกภาครัฐที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายมีหน้าที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับปัญหาในรูปแบบที่ 4 (ปัญหาสภาพการทำงานที่อันตรายต่อสุขภาพ) ในสัดส่วนที่มากที่สุด ในทางตรงกันข้ามหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาในรูปแบบที่ 1 (ปัญหาการใช้แรงงานในรูปแบบของการใช้ทาส) มีสัดส่วนน้อยที่สุด

สามารถสรุปความเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ทั้ง 5 ในการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายทั้ง 4 รูปแบบได้ ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การป้องกันการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย

ประมาณครึ่งหนึ่งของหน่วยงานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายในแต่ละรูปแบบ ได้จัดทำแผนแม่บทฯ เพื่อรองรับยุทธศาสตร์ที่ 1 แล้ว และได้ปฏิบัติตามแผนแม่บทฯ แล้ว โดยประมาณหนึ่งในสี่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการตามแผนครบถ้วนแล้ว และอีกประมาณหนึ่งในสี่ได้ดำเนินการตามแผนไปบางส่วนแล้ว โดยการรณรงค์และสร้างความตระหนักรู้เป็นยุทธศาสตร์ที่หน่วยงานได้จัดทำแผนแม่บทฯ และเริ่มดำเนินการแล้วมากที่สุด

ปัญหาที่พบในการดำเนินการภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 1 คือการยังไม่จัดทำแผนของหน่วยงาน โดยผลจากการสำรวจพบว่าประมาณหนึ่งในห้าของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่จัดทำแผน ซึ่งสะท้อนถึงการขาดทิศทางในการดำเนินงาน และยากต่อการประเมินผลการดำเนินการ โดยสัดส่วนขององค์กรนอกภาครัฐที่เกี่ยวข้องและยังไม่จัดทำแผนสูงกว่าหน่วยงานภาครัฐ เมื่อพิจารณาตามรูปแบบปัญหาการใช้

แรงงานเด็ก พบว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ในรูปแบบที่ 4 ที่ว่าด้วยปัญหาสภาพการทำงานที่อันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัย หรือศีลธรรมของเด็ก มีความพร้อมในการดำเนินยุทธศาสตร์ที่ 1 ต่ำกว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบอื่น เนื่องจากสัดส่วนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแต่ยังไม่จัดทำแผนมีสูงถึงประมาณหนึ่งในห้าของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมด

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การช่วยเหลือและคุ้มครองแรงงานเด็กจากการทำงานในรูปแบบที่เลวร้าย

ประมาณสองในห้าของหน่วยงานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายในแต่ละรูปแบบ ได้จัดทำแผนแม่บทฯ เพื่อรองรับยุทธศาสตร์ที่ 2 แล้ว และได้ปฏิบัติตามแผนแม่บทฯ แล้ว โดยประมาณหนึ่งในหกของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการตามแผนครบถ้วนแล้ว และอีกประมาณหนึ่งในห้าได้ดำเนินการตามแผนไปบางส่วนแล้ว โดยการสร้างและพัฒนาเครื่องมือและระบบในการคุ้มครองเด็กจากการทำงานในรูปแบบที่เลวร้าย เป็นยุทธศาสตร์ที่หน่วยงานได้จัดทำแผนแม่บทฯ และเริ่มดำเนินการแล้วมากที่สุด

ปัญหาที่พบในการดำเนินการภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 2 คือการยังไม่ได้เริ่มดำเนินการตามแผนแม่บทฯ ที่ได้วางไว้ โดยผลจากการสำรวจพบว่ามากกว่าร้อยละ 10 ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้จัดทำแผนแม่บทฯ แล้ว แต่ยังไม่ได้เริ่มดำเนินการใดๆ โดยการให้การช่วยเหลือ พี่นุญเด็กที่ถูกนำออกมาจากการทำงานในรูปแบบที่เลวร้ายเป็นยุทธศาสตร์ที่หน่วยงานยังไม่ได้เริ่มดำเนินการใดๆ มากที่สุด นอกจากนี้การไม่จัดทำแผนของหน่วยงานก็เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่สะท้อนถึงการขาดทิศทางการดำเนินงานภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 2

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การพัฒนาและบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ

ประมาณหนึ่งในสามของหน่วยงานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายในแต่ละรูปแบบ ได้จัดทำแผนแม่บทฯ เพื่อรองรับยุทธศาสตร์ที่ 3 แล้ว และได้ปฏิบัติตามแผนแม่บทฯ แล้ว โดยประมาณหนึ่งในหกของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการตามแผนครบถ้วนแล้ว และอีกประมาณหนึ่งในหกได้ดำเนินการตามแผนไปบางส่วนแล้ว โดยการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดในการปราบปรามผู้กระทำความผิดและคุ้มครองสิทธิประโยชน์เด็กที่ได้รับผลกระทบเป็นยุทธศาสตร์ที่หน่วยงานได้จัดทำแผนแม่บทฯ และเริ่มดำเนินการแล้วมากที่สุด

ปัญหาที่พบในการดำเนินการภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 3 คือการยังไม่จัดทำแผนของหน่วยงาน ปัญหาความไม่สนใจวิเคราะห์และทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ซึ่งหากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ให้ความสนใจเพิ่มขึ้นในประเด็นดังกล่าว จะสามารถช่วยลดความสับสน และความทับซ้อนของข้อกฎหมายในการบังคับใช้กฎหมายได้โดยตรง

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การพัฒนาองค์ความรู้และเสริมสร้างศักยภาพของบุคลากร

ประมาณหนึ่งในสี่ของหน่วยงานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายในแต่ละรูปแบบ ได้จัดทำแผนแม่บทฯ เพื่อรองรับยุทธศาสตร์ที่ 4 แล้ว และได้ปฏิบัติตามแผนแม่บทฯ แล้ว พบว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความพร้อมในการส่งเสริมการให้ความรู้แก่บุคลากรที่เกี่ยวข้องในเรื่องกฎหมายและแนวปฏิบัติในการดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองและฟื้นฟูเด็กที่ได้รับผลกระทบทั้งเด็กไทยและเด็กต่างด้าวมากที่สุด เนื่องจากสัดส่วนหน่วยงานที่ได้จัดทำแผนแม่บทฯ และเริ่มดำเนินการในส่วนนี้มีสูงสุด

ปัญหาที่พบในการดำเนินการภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 4 คือการยังไม่จัดทำแผนของหน่วยงาน โดยผลจากการสำรวจพบว่าสูงถึงประมาณหนึ่งในสี่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่จัดทำแผน ซึ่งสะท้อนถึงการขาดทิศทางในการดำเนินงาน และยากต่อการประเมินผลการดำเนินการ โดยเฉพาะการรวบรวมบทเรียนการดำเนินงานในการแก้ปัญหาจากภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อพัฒนาองค์ความรู้

ยุทธศาสตร์ที่ 5 การพัฒนากลไกและระบบบริหารจัดการ

ประมาณหนึ่งในสามของหน่วยงานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายในแต่ละรูปแบบ ได้จัดทำแผนแม่บทฯ เพื่อรองรับยุทธศาสตร์ที่ 5 แล้ว และได้ปฏิบัติตามแผนแม่บทฯ แล้ว โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาการใช้เด็กเพื่อการค้าประเวณี และการแสดงลามกมีความพร้อมในการดำเนินงานภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 5 สูงสุด เนื่องจากมีหน่วยงานที่ยังไม่ได้เริ่มดำเนินใดๆ และหน่วยงานที่ยังไม่ได้จัดทำแผนแม่บทฯ ต่ำที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องกับการใช้แรงงานในรูปแบบอื่นๆ

ปัญหาที่พบในการดำเนินการภายใต้ยุทธศาสตร์ที่ 5 คือการที่หน่วยงานเป็นจำนวนมากพิจารณาเห็นว่ายุทธศาสตร์ที่ 5 การพัฒนากลไกและระบบบริหารจัดการ เป็นยุทธศาสตร์ที่ไม่มีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานแต่อย่างใด โดยเฉพาะการพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศมีจำนวนหน่วยงานที่พิจารณาเห็นว่าไม่มีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานสูงสุด ซึ่งเป็นอุปสรรคในการการพัฒนากลไกและระบบบริหารจัดการ อันเป็นรากฐานในการดำเนินการขจัดปัญหาการใช้แรงงานเด็กที่สำคัญ

5.4 สรุปวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรครายยุทธศาสตร์

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การป้องกันการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย

การดำเนินการภายใต้ยุทธศาสตร์นี้ประกอบด้วยการดำเนินกิจกรรมในรูปแบบต่างๆ ที่หลากหลายเพื่อให้ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายเป็นวงกว้าง จำเป็นต้องอาศัยงบประมาณในการดำเนินการอย่างเพียงพอ อย่างไรก็ตามพบว่าหน่วยงานภาครัฐและองค์กรนอกภาครัฐมีปัญหาคาดแคลนงบประมาณสนับสนุนในสัดส่วนที่สูงที่สุด จึงทำให้ไม่สามารถดำเนินกิจกรรมต่างๆ ได้อย่างเต็มที่ กิจกรรม

ต่างๆ ที่น่าจะช่วยป้องกันและแก้ไขปัญหาก็ได้ เช่น การส่งเสริมสัมพันธภาพภายในครอบครัว การแก้ไข
ปัญหาเศรษฐกิจของครัวเรือน เน้นการให้โอกาสทางการศึกษาแก่เด็ก การอบรมอาชีพ ตลอดจนการมี
กระบวนการฟื้นฟูเด็กที่กระทำผิดก่อนจะกลับเข้าสู่สังคม เป็นต้น ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้ต้องใช้งบประมาณ
ในการดำเนินการทั้งสิ้น

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การช่วยเหลือและคุ้มครองแรงงานเด็กจากการทำงานในรูปแบบที่ เลวร้าย

การดำเนินการภายใต้ยุทธศาสตร์นี้จำเป็นต้องอาศัยบุคลากรเป็นผู้ขับเคลื่อนการ
ดำเนินงานที่ประกอบไปด้วยกิจกรรมต่างๆ แต่ภายใต้การดำเนินการพบว่าหน่วยงานต้องเผชิญกับ
ปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรในองค์กรขาดทักษะ ประสิทธิภาพ ความรู้ความชำนาญ อันเนื่องมาจากจำนวน
บุคลากรที่รับผิดชอบมีไม่เพียงพอ รวมถึงการขาดความต่อเนื่องในการปฏิบัติงานจากการโยกย้าย
บุคลากร ซึ่งส่งผลกระทบในการดำเนินการหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการใช้แรงงานใน
รูปแบบของการใช้ทาส ปัญหาการใช้เด็กเพื่อการค้าประเวณีและการแสดงลามก และปัญหาสภาพการ
ทำงานที่อันตรายต่อสุขภาพ

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การพัฒนาและบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ

การดำเนินการภายใต้ยุทธศาสตร์นี้ ประสพปัญหาความสับสนในการบังคับใช้กฎหมาย
ระหว่างหน่วยงาน และความไม่สอดคล้องกันระหว่างหน่วยงานในการปฏิบัติงาน ซึ่งการแก้ไขที่เหมาะสม
ควรเน้นที่การบังคับใช้กฎหมาย เพื่อลงโทษผู้กระทำผิดอย่างจริงจัง และให้ความชัดเจนและสอดคล้อง
กันในทางปฏิบัติรวมถึงการจัดทำโครงการนำร่อง (pilot study) ในจังหวัดที่มีปัญหาการใช้แรงงานเด็ก
เช่น จังหวัดตาก เชียงใหม่ และสมุทรสาคร เป็นต้น เพื่อเป็นต้นแบบให้กับหน่วยงานและองค์กรอื่นๆ
สามารถปฏิบัติตามได้

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การพัฒนาองค์ความรู้และเสริมสร้างศักยภาพของบุคลากร

ปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรในองค์กรขาดทักษะ ประสิทธิภาพ ความรู้ความชำนาญ ที่เป็น
ปัญหาสำคัญรองจากปัญหาด้านงบประมาณสะท้อนให้เห็นถึงดำเนินการการพัฒนาองค์ความรู้และ
เสริมสร้างศักยภาพของบุคลากรผ่านการอบรม และให้ความรู้แก่บุคลากรที่เกี่ยวข้องที่ยังไม่เพียงพอ จึง
ควรให้ความสำคัญในการดำเนินการภายใต้ยุทธศาสตร์นี้ให้มากขึ้น พร้อมทั้งจัดระบบติดตามประเมินผล
ที่มีประสิทธิภาพในการส่งเสริมการให้ความรู้และทักษะแก่บุคลากรที่เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่องและ
สม่ำเสมอ และส่งเสริมการให้ความรู้แก่บุคลากรที่เกี่ยวข้องในเรื่องกฎหมายและแนวปฏิบัติในการ
ดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองและฟื้นฟูเด็กที่ได้รับผลกระทบทั้งเด็กไทยและเด็กต่างด้าว ส่งเสริมการ
พัฒนาบุคลากรในหน่วยงานให้มีความรู้ความสามารถ และปลูกจิตสำนึกให้มีความต้องการแก้ปัญหา
อย่างแท้จริง

ยุทธศาสตร์ที่ 5 การพัฒนากลไกและระบบบริหารจัดการ

ปัญหาภายในหน่วยงานหรือองค์กรของตน ทำให้การดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ ไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร เช่น หน่วยงานมีภารกิจหลักหลายอย่าง ซึ่งอาจมีความซ้ำซ้อนกับภารกิจหน่วยงานอื่น ไม่มีการทำงานแบบบูรณาการ ซึ่งการแก้ไขปรับปรุงควรให้ความสำคัญในประเด็นที่เกี่ยวกับการประสานงานเครือข่ายและการประชาสัมพันธ์เป็นส่วนใหญ่ เช่น การทำงานต้องทำอย่างเป็นระบบ มีการบูรณาการระหว่างหน่วยงานและองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้มีความสอดคล้องกัน มีการประชาสัมพันธ์ยุทธศาสตร์ของนโยบายและแผนระดับชาติฯ ให้หน่วยงานและองค์กรต่างๆ เข้าใจในบทบาทของตนเอง เพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อนในการทำงาน รวมถึงการให้ชุมชนหรือท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาค่าใช้จ่ายแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายในพื้นที่ด้วย ควรมีการจัดตั้งหน่วยงานที่เป็นศูนย์กลางในการรับเรื่องราวร้องเรียนเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็ก และให้หน่วยงานระดับท้องถิ่น และองค์กรอื่นๆ ในภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาค่าใช้จ่ายแรงงานเด็ก

5.5 ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงนโยบายและแผนระดับชาติฯ รายยุทธศาสตร์ และ แนวทางการพัฒนาการดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ ระยะครึ่งแผนหลัง (ปีงบประมาณ 2555 – 2557)

เพื่อให้การขจัดแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายในระยะครึ่งแผนหลัง ดำเนินไปอย่างถูกทิศทาง และประสบผลสำเร็จตามเป้าประสงค์ เมื่อสิ้นแผนการดำเนินงานนโยบายและแผนระดับชาติฯ ในครึ่งแผนหลังในแต่ละยุทธศาสตร์มีข้อเสนอแนะในการดำเนินงาน ดังนี้

5.5.1 ยุทธศาสตร์ 1 การป้องกันการใช้จ่ายแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย

ยกระดับนโยบายและแผนระดับชาติฯ ให้เป็นวาระแห่งชาติ เพื่อให้ภาคีเครือข่ายตระหนักถึงความสำคัญและจำเป็นเร่งด่วนในการจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุด

ในยุทธศาสตร์ 1 นี้ มาตรการที่ต้องให้ความสำคัญและการสนับสนุนมากที่สุด คือ มาตรการที่ 1.4 ได้แก่ การส่งเสริมการจัดระบบเฝ้าระวังในชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหน่วยงานของภาคเหนือ ที่มีการรายงานแผนการปฏิบัติงานในมาตรการนี้น้อยมาก ในขณะที่จุดแข็งในการปฏิบัติงานนั้น บุคลากรที่เกี่ยวข้องในระดับปฏิบัติได้ทำงานร่วมกับหน่วยงานส่วนท้องถิ่นอยู่แล้ว ดังนั้น จึงควรใช้จุดแข็งนี้มาเป็นหลักในการวางระบบการเฝ้าระวังในชุมชน

นอกเหนือจากนี้ รัฐบาลต้องให้ความสำคัญอย่างจริงจังและจริงจังในการสนับสนุน เพื่อให้การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์นี้ในทุกภาคเครือข่ายของทุกจังหวัดสามารถดำเนินงานตามแผน โดยรัฐบาลต้องให้การสนับสนุนงบประมาณ และบุคลากรอย่างต่อเนื่องในการดำเนินกิจกรรม เพื่อทำให้กิจกรรมหลายรูปแบบสามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่ และต่อเนื่อง

กระทรวงมหาดไทยควรเป็นเจ้าภาพหลักในการดำเนินยุทธศาสตร์นี้ โดยมีกระทรวงการคลัง กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงการพัฒนาสังคม และความมั่นคงของมนุษย์ และกระทรวงวัฒนธรรม เป็นเจ้าภาพร่วม

5.5.2 ยุทธศาสตร์ 2 การช่วยเหลือและคุ้มครองแรงงานเด็กจากการทำงานในรูปแบบที่เลวร้าย

มีหน่วยงานเจ้าภาพหลักที่ชัดเจนระดับภาค ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการดำเนินงานช่วยเหลือ และคุ้มครองแรงงานเด็กจากการทำงานในรูปแบบที่เลวร้ายโดยตรง และต้องมีอำนาจ งบประมาณ และบุคลากรเพียงพอในการดำเนินงาน รวมทั้งต้องเป็นที่รู้จักของหน่วยงานภาคีเครือข่ายโดยมีการแสดง บทบาทที่ชัดเจน และการประชาสัมพันธ์อย่างมีประสิทธิภาพ

ต้องประสานความร่วมมือในการแก้ปัญหาระดับมหภาคที่เป็นรากฐานของปัญหาการใช้ แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย เช่น ปัญหาเศรษฐกิจ ปัญหาสังคม และปัญหาครอบครัวอย่างจริงจังจาก ทุกหน่วยงานทั้งจากภาครัฐและเอกชนในทุกระดับภูมิภาค ในส่วนของภาครัฐจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือ จากทุกกระทรวงที่เกี่ยวข้อง กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ควรเป็นเจ้าภาพหลัก ในการดำเนินยุทธศาสตร์นี้ โดยมีกระทรวงการคลัง กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงศึกษาธิการเป็นเจ้าภาพร่วม

5.5.3 ยุทธศาสตร์ 3 การพัฒนาและบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ

สนับสนุนการบูรณาการด้านกฎหมายและพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการขจัดปัญหา การใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย โดยทำเป็นกฎหมายแม่บทเฉพาะในการจัดการใช้แรงงานเด็กใน รูปแบบที่เลวร้าย โดยต้องชัดเจนทั้งหลักการและแนวทางการดำเนินงาน ซึ่งแนวทางในการบูรณาการ ทางด้านกฎหมายและพระราชบัญญัติฯ และการการจัดทำกฎหมายแม่บทจะถูกกำหนดทิศทางและ ขอบเขตจากผลการศึกษาวิเคราะห์ ทบทวน และวิจัยกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ในยุทธศาสตร์นี้เจ้าภาพหลัก ควรเป็นกระทรวงยุติธรรม เนื่องจากมีบริบทในการทำงาน ต้นทุนความรู้ความเข้าใจและการปฏิบัติทาง กฎหมายของบุคลากรสูง ส่วนเจ้าภาพรองที่เป็นภาคีเครือข่ายที่ต้องทำงานประสานร่วมกันโดยตลอด ได้แก่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงแรงงาน กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น

5.5.4 ยุทธศาสตร์ 4 การพัฒนาองค์ความรู้และเสริมสร้างศักยภาพของบุคลากร

สนับสนุนการดำเนินการอย่างเร่งด่วน ในการใช้กลยุทธ์เชิงรุกที่มุ่งเน้นการเข้าถึงเจ้าหน้าที่ ผู้เกี่ยวข้องในทุกระดับในพื้นที่ต่างๆ เจ้าหน้าที่ส่วนกลางผู้วางนโยบายควรออกเยี่ยมเยียน ร่วมประชุม เข้าร่วมเป็นวิทยากร และเข้าร่วมกิจกรรมกับหน่วยงานผู้เกี่ยวข้องในทุกจังหวัด เพื่อเปิดโอกาสได้มีการ แลกเปลี่ยนความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้อง นอกจากนี้การขยายเครือข่ายการอบรม การปรับกลยุทธ์ในการ

อบรมที่มุ่งเน้นความเข้าใจ และเพิ่มจำนวนครั้งในการอบรมและประชุม สามารถช่วยขยายเครือข่ายเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายและแผนระดับชาติฯ ได้กว้างขึ้น

รณรงค์และสร้างความตระหนักให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ความสำคัญกับมาตรการอื่นๆ ภายใต้ยุทธศาสตร์นี้เพิ่มมากขึ้น เช่น มีการถอดบทเรียนเพื่อหาต้นแบบการปฏิบัติที่ดีเลิศ (Best Practice) เพื่อใช้เทียบเคียงในการดำเนินงานแก้ปัญหาจากภาครัฐและหน่วยงานนอกภาครัฐ เพื่อพัฒนาองค์ความรู้ เผยแพร่และขยายผลงานวิจัยและองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องแก่สาธารณชน และจัดทำสื่อการเรียนการสอนการฝึกอบรม รวมทั้งทำคู่มือการปฏิบัติงานในรูปแบบสหวิชาชีพหรือเฉพาะทางโดยการกระตุ้นให้แผนแม่บทของหน่วยงานได้รวมมาตรการดังกล่าวเข้าไว้ และกำกับติดตามให้มีการดำเนินงานตามแผนจะเป็นอีกทางหนึ่งที่จะช่วยกระจายความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายและแผนระดับชาติฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ควรเป็นเจ้าภาพหลัก ในการใช้กลยุทธ์เชิงรุก รณรงค์สร้างความตระหนัก พัฒนางค์ความรู้ เผยแพร่และขยายผลงานวิจัย จัดทำสื่อการเรียนการสอน การฝึกอบรม รวมทั้งจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ ส่วนเจ้าภาพรองที่เป็นภาคีเครือข่ายในการร่วมประสานการดำเนินการได้แก่ กระทรวงแรงงาน กระทรวงยุติธรรม กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงศึกษาธิการ เป็นต้น

5.5.5 ยุทธศาสตร์ 5 การพัฒนากลไกและระบบบริหารจัดการ

สนับสนุนการอบรมและสร้างทักษะการวิจัยให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดการปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย เพื่อใช้ผลการศึกษาเป็นแนวทางในการบูรณาการคานียามการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายให้มีความชัดเจนขึ้น และสอดคล้องกับวิถีการดำเนินชีวิตของสังคมไทยมากขึ้น

ควรมีการสอดแทรกความรู้เรื่องการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุด ตลอดจนสาระสำคัญเกี่ยวกับกฎหมาย พระราชบัญญัติตราสารระหว่างประเทศ ตามที่สมควรกับวัยและชั้นเรียน ใส่เข้าไปเป็นรายวิชาในโรงเรียน โดยให้กระทรวงศึกษาธิการเป็นเจ้าภาพหลักในการสร้างรายวิชา และเจ้าภาพร่วม ได้แก่ กระทรวงยุติธรรม กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และกระทรวงแรงงาน เป็นต้น

การบูรณาการคานียามการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่ได้ถูกพัฒนาโดยเจ้าหน้าที่เหล่านี้จะช่วยสร้างความชัดเจนและสอดคล้องกับความต้องการของสังคมไทยได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการสร้างทักษะการวิจัยให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องประสบความสำเร็จ

กระทรวงแรงงาน ควรเป็นเจ้าภาพหลักในการสนับสนุนการอบรมและสร้างทักษะการวิจัยนี้ เนื่องจาก มีต้นทุนบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ และความเชี่ยวชาญในการจัดอบรมสัมมนาให้ความรู้ และเสริมทักษะดังกล่าว ส่วนเจ้าภาพรองที่เป็นภาคีเครือข่ายในการร่วมประสานการดำเนินการ ได้แก่ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงยุติธรรม และกระทรวงศึกษาธิการ เป็นต้น

5.6 ข้อเสนอแนะอื่นๆ เพื่อเป็นแนวทางการพัฒนาการดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติฯ ระยะครึ่งหลัง

มีดังต่อไปนี้

1) **จัดตั้งศูนย์กลางการประสานงานระดับภูมิภาค** โดยให้จังหวัดนำร่อง ทั้ง 6 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดสมุทรสาคร เชียงราย ตาก อุตรธานี สงขลา และปัตตานี เป็นจังหวัดต้นแบบ และเป็นเจ้าภาพหลักในแต่ละภูมิภาค ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการประสานงานระหว่างภาคีเครือข่าย และกระจายข้อมูลอย่างมีประสิทธิภาพ โดยใช้หน่วยงานหรือคณะกรรมการที่ปฏิบัติงานคุ้มครองเด็กอยู่แล้ว เป็นศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือแรงงานเด็ก

จังหวัดนำร่องประสานงานกับจังหวัดอื่น ๆ ในภูมิภาคของตน โดยรัฐบาลต้องสนับสนุนให้จังหวัดนำร่องสามารถแสดงบทบาทที่ชัดเจนในการเป็นศูนย์กลางการสร้างเครือข่ายการคุ้มครองแรงงานเด็กผ่านกิจกรรมและการรณรงค์ร่วมกับภาคีเครือข่าย มีอำนาจในการบริหารจัดการ สามารถแต่งตั้งผู้บริหารที่มีความสามารถในทุกระดับรับให้รับผิดชอบโดยตรง เพื่อให้สามารถดำเนินการคุ้มครองเด็กได้ในทุกขั้นตอน มีจำนวนบุคลากรเพียงพอในการดำเนินการ และประสานงานตามแผนปฏิบัติการ ศูนย์กลางในการประสานงานควรจัดประชุมกับภาคีเครือข่ายอย่างต่อเนื่อง และที่สำคัญต้องมีงบประมาณที่เพียงพอในการดำเนินการภายใต้หน้าที่รับผิดชอบที่ได้รับมอบหมาย

2) **การส่งเสริมให้นโยบายและแผนระดับชาติเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายเป็นวาระแห่งชาติ** เพื่อเสริมสร้างความตระหนักในความสำคัญของปัญหาได้เป็นอย่างดีในทุกภาคส่วน การสร้างเสริมให้นโยบายและแผนระดับชาติฯ เป็นวาระแห่งชาติ สามารถเป็นช่องทางหนึ่งในการเพิ่มและกระจายงบประมาณไปยังหน่วยงานต่างๆ ได้อย่างทั่วถึง และยังเปิดโอกาสให้หน่วยงานต่างๆ สามารถเพิ่มจำนวนบุคลากรที่มีความรู้ และมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง

เพื่อให้การดำเนินแผนสำเร็จตามเป้าประสงค์และตามกรอบระยะเวลาที่กำหนด เมื่อยกระดับนโยบายและแผนฯ นี้เป็นวาระแห่งชาติแล้ว สำนักนายกรัฐมนตรีต้องเป็นเจ้าภาพหลัก โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานในการดำเนินตามแผนงานและกิจกรรมต่างๆ โดยมีรัฐมนตรีของทุกกระทรวงเป็นคณะกรรมการ

3) การสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับ การใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุด กระจายไปยังบุคลากรทั้งหมดอย่างทั่วถึง

กระทรวงศึกษาธิการควรเป็นเจ้าภาพหลัก และต้องดำริให้มีการพัฒนาหลักสูตรการเรียน การสอนเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กสอดแทรกเข้าไปในทุกหลักสูตรของทุกชั้นเรียน ตั้งแต่ระดับ ประถมศึกษาถึงระดับปริญญาตรี เพื่อให้เด็กที่กำลังเติบโตขึ้นมาสามารถเรียนรู้ และมีความเข้าใจ พร้อม ทั้งมีทักษะในการเอาตัวรอดจากการเป็นเหยื่อของการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวง สาธารณสุข กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงแรงงานต้องเป็นเจ้าภาพร่วมในการดำเนินการร่วมประสาน การพัฒนาหลักสูตร นำไปใช้และขยายเครือข่ายองค์ความรู้ให้เข้าถึงเด็กนอกโรงเรียนด้วย

4) การสนับสนุนการใช้เวลาว่างของเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี ในการทำประโยชน์เพื่อสังคม โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย หรือพระราชบัญญัติ หรือตราสารระหว่างประเทศ และสอดคล้องกับการดำเนิน วิถีชีวิตในบริบทของสังคมไทย

กระทรวงศึกษาธิการควรเป็นเจ้าภาพหลัก ในการสอดแทรกกิจกรรมเสริมหลักสูตรที่เด็ก นักเรียนสามารถใช้เวลาว่างในช่วงปิดภาคการศึกษาเพื่อเป็นการพัฒนาตนเอง และทำประโยชน์เพื่อสังคม ข้อสำคัญต้องไม่ขัดต่อตราสารระหว่างประเทศ หรือกฎหมายใดๆ ที่เข้าข่ายในการใช้แรงงานเด็ก กิจกรรม เสริมหลักสูตรดังกล่าว อาทิ การดูแลผู้สูงอายุในบ้านพักคนชรา และการดูแลผู้พิการ ฯลฯ นอกจากเป็น การป้องกันไม่让孩子ต้องถูกผู้ปกครองที่ต้องออกไปทำงานแล้วปล่อยเด็กไว้ตามลำพังที่บ้าน โดยมาร่วมทำ ประโยชน์เพื่อสังคม ภายใต้การดูแลของผู้เกี่ยวข้อง และป้องกันอันตรายต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้เมื่อถูก ปล่อยให้อยู่บ้านตามลำพังอีกด้วย

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม และกระทรวงแรงงานต้องเป็นเจ้าภาพร่วมในการร่วมประสานงาน เพื่อการดำเนินการดังกล่าว

เอกสารอ้างอิง

- กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2010). นโยบายและยุทธศาสตร์. สืบค้นเมื่อ 20 สิงหาคม 2554 จาก <http://61.19.50.61/dsdw2011/module.php?module=policy&pg=index>
- กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. (ม.ป.ป.). สถานการณ์แรงงานเด็กในประเทศไทย. สืบค้นเมื่อ 20 สิงหาคม 2554 จาก http://www.dlpw.go.th/law_01_09.html
- กลุ่มงานส่งเสริมและพัฒนาเครือข่ายการคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน. (2552). นโยบายและแผนระดับชาติเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 – พ.ศ. 2557. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัดบางกอกบล็อก.
- ทวีสุข พันธุ์เพ็ง. (2543). สถานการณ์ปัญหาแรงงานเด็กในประเทศไทย. สถานการณ์ด้านอนามัยสิ่งแวดล้อม. ปีที่ 5 ฉบับที่ 1.
- นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ. (2544). สภาพปัญหาและแนวโน้มของปัญหาแรงงานเด็กในประเทศไทย และผลกระทบต่อโอกาสของแรงงานเด็ก. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย และเครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน. (ม.ป.ป.). โครงการวิจัย การใช้แรงงานเด็กภาคประมง ต่อเนื่องประมง เกษตรกรรมและคนรับใช้ในบ้าน จังหวัดสมุทรสาคร. สืบค้นเมื่อ 18 สิงหาคม 2554 จาก http://www.notforsale.in.th/autopagev4/show_page.php?topic_id=30_auto_id=8&TopicPk=
- สุรพล ปธานวนิช และคณะ. (2549). รายงานการวิจัยเรื่องการประเมินสถานการณ์การใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายในประเทศไทย. เสนอต่อองค์การแรงงานระหว่างประเทศ.
- สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. (2009). ตอบกฎหมายกับพล.ต.อ.วันชัย ศรีนวลนัต. สืบค้นเมื่อ 20 สิงหาคม 2554 จาก <http://lawpolice.police.go.th/showtopic.php?id=00457>
- องค์การแรงงานระหว่างประเทศ. (2554). การใช้แรงงานเด็กในเอเชียและแปซิฟิก. สืบค้นเมื่อ 18 สิงหาคม 2554 จาก https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_099512.pdf.
- อีเลน เพียร์สัน สุริย์พร พันธุ์ อารี จำปากลาย ศิรินันท์ กิตติสุขสถิต อารีย์ พรหมไม้. (2549). โครงการอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงเพื่อต่อต้านการค้าเด็กและหญิง การจ้างงานแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย- งานหนัก จ่ายน้อย และไม่ได้รับการคุ้มครอง เล่มหนึ่ง. สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ.

อำนวย ยาวีลาศ. (ม.ป.ป.). **สิทธิเด็กที่ควรปกป้อง**. สืบค้นเมื่อ 20 สิงหาคม 2554 จาก

http://www.nitesonline.net/warasan/15_amnuay.doc

Audu, B., Geidam, A., & Jarma, H. (2009). **Child labor and sexual assault among girls in Maiduguri, Nigeria**. *International Journal of Gynecology and Obstetrics*, 104, 64 – 67.

BBC News. (29 July 2001). **Child Prostitution Crisis**.

BBC News. (23 August 2007). **UK 'has 5,000 child prostitutes'**.

Baker, R. (2001). **The Sexual Exploitation of Working Children: Guidelines for Action to Eliminate the Worst Forms of Child labour**. Social Guidance. UK: DFID.

Baker, S. (2007). **'Child Labor' and Child Prostitution in Thailand: Changing Realities**. *Studies in Contemporary Thailand*(18).

Basu, K., & Van, P.H. (1998). **The Economics of Child Labor**. *American Economic Review*, 88(3), 412 – 427.

Basu, K. & Tzanmatos, Z. (2003). **The Global Child Labour Problem: What Do We Know and What Can We Do?** *The World Bank Economic Review*, 17(2), 147 - 173

Becker, G. S. (1964). **Human Capital**. New York: Columbia University Press.

Becker, G. S., & Lewis, H. G. (1973). **On the interaction between the quantity and quality of children**. *Journal of Political Economy*, 81, 279 - 288.

Betcherman, G. et al. (2004). **Child Labour, Education and Children's Rights**. World Bank Social Protection Discussion Paper Series No.0412, Washington, DC: World Bank.

Bhalotra, Sonia. (2000). **Is Child Work Necessary?** STICERD Discussion Paper No.26, London School of Economics, London.

Boyden, J. B. L. & Myers, W. (1998). **What Works for Working Children**. Stockholm: Radda Barnen/UNICEF.

Chaffin, M., Kelleher, K., & Hollenberg, J. (1996). **Onset of physical abuse and neglect: Psychiatric, substance abuse, and social risk factors from prospective community data**. *Child Abuse and Neglect*, 20(3), 191-203.

Chitradub, S. (1999). **Child Labour in the Trafficking of Drugs in Thailand: An ILO-IPEC Southeast Asia paper**. Bangkok: ILO-IPEC.

Crawford, S. (2000). **The Worst Forms of Child Labour - A Guide to Understanding and Using the New Convention**. Social Guidance. UK: DFID.

Dumas, C. (2007). **Why Do Parents Make Their Children Work? A Test of the Poverty**

- Hypothesis in Rural Areas of Burkina Faso.** Oxford Economic Papers, 59, 301 – 329.
- Ebdon, R. (1999). **Working Children's Futures: Child labour, poverty and education.** UK: Save the Children.
- Edmonds, E. (2005). **Does Child Labor Decline with Improvements in Economic Status?** Journal of Human Resources, 40(1), 77 – 89.
- Edmonds, E. & Pavcnik, N. (2005). **Child labor in the global economy.** Journal of Economic Perspectives, 18(1), 199 – 220.
- Edmonds, E. & Pavcnik, N. (2006). **International Trade and Child Labor: Cross-Country Evidence.** Journal of International Economics, 68, 115 – 140.
- Edmonds, E., Turk, C. (2004). **Child Labor in Transition in Vietnam.** In P. Glewwe, N. Agrawal and D. Dollar (eds.), Economic Growth, Poverty and Household Welfare in Vietnam. Washington DC: World Bank, pp. 505 – 550.
- Elbedour, S., Baker, A. M., & Charlesworth, W. R. (1997). **The impact of political violence on moral reasoning in children.** Child Abuse and Neglect, 21(11), 1053 – 1066.
- Gilley, B. (1996). **Following the Money: China's Growth Spurt Tempts Children into Jobs.** Far Eastern Economic Review, 159, 58.
- Global March International Secretariat. (2011). **Global March Against Child Labor.** Retrieve August, 1, 2011 from <http://www.globalmarch.org/campaigns/conventioncampaign/convention182.php>
- Grau, M. (2005). **Child Slave Labor in China.** Retrieved April, 1, 2011 from http://ihscslnews.org/view_article.php?id=57
- Grootaert, C. & Patrinos, H. A. (1999). **The Policy Analysis of Child Labour: A Comparative Study.** Washington DC: World Bank.
- Grootaert, C. & Kanbur, R. (1995). **Child Labour: An Economic Perspective.** International Labour Review, 2(134), 187 – 203.
- Hagemann, F., Diallo, Y., Etienne, A., & Mahran, F. (2006). **Global Child Labor Trend 2000 to 2004.** Geneva: International Labour Organization.
- International Labour Organization. (2005). **Combating Child Labour in Asia and the Pacific: Progress and Challenge.** Geneva: International Labour Organization.
- International Labour Organization. (2006). **The End of Child Labor: Within Reach.** Geneva: International Labour Organization.

- International Labour Organization. (2007). **Rooting Out Child Labour from Cocoa Farms**. Geneva: International Labour Organization.
- International Labour Organization. (2011a). **List of Ratifications of International Labour Conventions**. Geneva: International Labour Conference, 100th Session. Retrieve August, 17, 2011 from <http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/appl>
- International Labour Organization. (2011b). **Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations**. Geneva: International Labour Conference, 100th Session.
- Mehta, M. N., Prabhu, S. V. & Mistry, H. N. (1985). **Child Labor in Bombay, Child abuse and neglect**, 9, 107-111.
- Menon, N. (2005). **Why Might Credit used to Finance Investments increase Child Labor? Working Paper**. Brandeis University.
- Merrill, L. L., Hervig, L. K., & Milner, J. S. (1996). **Childhood Parenting Experiences, Intimate Partner Conflict Resolution, and Adult Risk for Child Physical Abuse**. *Child Abuse and Neglect*, 20(11), 1049 - 1065.
- Miljeteig, P. C. W. & White, B. (1999). **Understanding Child Labour**. Special Issue. In P. C. W. Miljeteig and B. White (eds.), *Childhood*, 6(1). London: Sage.
- Okusa, M. (2008). **Child labour in Asia: Challenges and Response of the International Labour Organization in Thailand and India**. M.A. Thesis presented to the International Studies Program, The University of Oregon.
- PEC at a Glance. (1999). Geneva: ILO.
- Physicians for Human Rights Child Rights Group, (2003). **Child Labor in India: A Health and Human Rights Perspective**. *The Lancet Extreme Medicine*, 362.
- Ray, R. (2000). **Child labor, child schooling, and their interaction with adult labor: Empirical evidence for Peru and Pakistan**. *The World Bank Economic Review*, 14(2), 347 - 367.
- Rizzini, I. & Lusk, M. W. (1995). **Children in the streets: Latin America's lost generation**, *Children and Youth Services Review*, 17(3), 391 - 400.
- Smallwood, G. (1995). **Child abuse and neglect from an indigenous Australian's perspective**. *Child Abuse and Neglect*, 19(3), 281 - 289.

- Tharmmapornphilas, R. (2008). **The determinants of child labor in Thailand: The role of household, public policies and exogenous events**, Ph.D. dissertation of Columbia University, New York.
- Tolfree, D. (1998). **Old Enough to Work, Old Enough to Have a Say - Different approaches to supporting working children**. Stockholm: Radda Barnen.
- Tyler, R., Howard, J., Espinosa, M., & Doakes, S. S. (1997). **Placement with Substance-Abusing Mothers vs. Placement with Other Relatives: Infant Outcomes**. *Child Abuse and Neglect*, 21(4), 337-349.
- Tzannatos, Z. (2003). **Child Labor and School Enrollment in Thailand in the 1990s**. *Economics of Education Review*, 22, 523-536.
- United State Department of Labor. (2011). **Chapter II: A Global Perspective**. Retrieved April, 1, 2011 from http://www.dol.gov/ilab/media/reports/iclp/Advancing1/html/Advance%20Camp_II.htm#98
- Wile, C. (2000). **Thailand-Lao People's Democratic Republic and Thailand-Myanmar Border Areas Trafficking in Children into the Worst Forms of Child Labour: An Assessment**. Bangkok: The Asian Research Centre for Migration.
- Willis, B. M. & Levy, B. S. (2002). **Child Prostitution: Global Health Burden, Research Needs, and Interventions**. *The Lancet*, 359, 1417 - 1422.