

การทบทวนวรรณกรรม

ความหมายและสถานการณ์การใช้แรงงานเด็ก

ความหมาย

ความจำเป็นเบื้องต้นของการศึกษาในประเด็นนี้คือ การสร้างความเข้าใจที่ตรงกันของคำว่า "การใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย" ที่เป็นเช่นนี้เพราะสิ่งที่คนไทยคุ้นเคยยังคงจำกัดอยู่กับประเด็นของ "การใช้แรงงานเด็ก" เท่านั้น ทั้ง ๆ ที่การใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายได้แฝงอยู่ในบริบทของการใช้แรงงานเด็กมาตั้งแต่แรกเริ่ม ความจริงแล้วข่าวคราวของการใช้แรงงานเด็กที่ปรากฏตามสื่อมวลชนล้วนเป็นสิ่งที่สะท้อนสภาพการใช้แรงงานในรูปแบบที่เลวร้ายทั้งสิ้น เพียงแต่ว่าก่อนหน้านี้มีน้อยคนนักที่จะคิดแยกแยะออกจากปัญหาการใช้แรงงานเด็กโดยทั่วไป ทรabajon ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 182 ใน พ.ศ. 2544 คำว่า การใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายจึงเริ่มเป็นที่รับรู้กันมากขึ้น อย่างน้อยก็ในวงวิชาการและผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง

1. ความแตกต่างจาก "การใช้แรงงานเด็ก" 'การใช้แรงงานเด็ก' ซึ่งเป็นคำที่คนไทยคุ้นเคยกันมานานให้ความสำคัญกับอายุของเด็กที่ถูกจ้างให้ทำงานเป็นสำคัญ ความหมายในลักษณะนี้เป็นสิ่งที่ใช้กันโดยทั่วไป (ดูการศึกษาของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน 2548; สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2542 เป็นต้น) การใช้เกณฑ์อายุของเด็กที่ทำงานทำให้การอ้างอิงความหมายมักอาศัยตัวบทของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน หรือบรรทัดฐานของอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเป็นเกณฑ์สำคัญโดยให้ความสำคัญกับสภาพแวดล้อมของการทำงานน้อยกว่าที่ควรจะเป็น

ดังนั้นการใช้แรงงานเด็ก จึงเป็นเพียงคำกว้าง ๆ ที่คลุมการทำงานของเด็กทุกประเภทที่แลกับคำตอบแทนโดยไม่คำนึงถึงสภาพแวดล้อมของการทำงาน หรือเงื่อนไขการจ้างงาน การใช้คำจำกัดความในลักษณะนี้จึงปล่อยให้ปัญหาเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมหรือเงื่อนไขการจ้างงานเป็นเรื่องของการให้ความสำคัญคุ้มครองตามบทบัญญัติของกฎหมาย

ส่วนการให้ความหมายของการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายเป็นการกำหนดความหมายให้เฉพาะลงโดยไม่ได้เน้นเพียงอายุของเด็กที่ทำงานเท่านั้น แต่ยังมีบ่งบอกถึง

สภาพการณ์ สิ่งแวดล้อมของการทำงาน และเงื่อนไขการจ้างงานอันเลวร้ายที่สังคมยอมรับไม่ได้ ความจริงสภาพการณ์ใช้แรงงานที่สังคมยอมรับ หรือเพิกเฉยไม่ได้ (the most intolerable forms) นี้เป็นนัยของเทอมที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศใช้ก่อนเปลี่ยนมาสู่คำว่า “ในรูปแบบที่เลวร้าย” ในภายหลัง การบรรยายลักษณะเฉพาะนี้จะกล่าวในประเด็นต่อไป

2. ความหมายตามอนุสัญญาฉบับที่ 182 แม่บทของการให้ความหมายการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย คือ คำจำกัดความที่กำหนดโดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ในอนุสัญญา ฉบับที่ 182 ซึ่งถอดความได้ดังนี้ (คู่มือสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงแรงงาน, 2546)

“เพื่อบรรลุมติวัตถุประสงค์ แห่งอนุสัญญา คำว่า การใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ได้แก่

(ก) การใช้แรงงานเยี่ยงทาสทุกรูปแบบ หรือการปฏิบัติใด ๆ ที่เป็นไปในทำนองเดียวกับการใช้แรงงานเยี่ยงทาส อาทิ การค้า หรือ ลักลอบค้าเด็ก การใช้แรงงานเด็ก ชนิดนี้ การใช้แรงงานเด็กในลักษณะของไพร่ตืดที่ดิน การบีบบังคับใช้แรงงาน ตลอดจน การจัดหาเด็กโดยการบีบบังคับเพื่อเป็นกำลังพลแก้ไขความขัดแย้ง;

(ข) การใช้ จัดหา หรือเสนอเด็กเพื่อการค้าประเวณี การผลิตสื่อลามกอนาจาร และเพื่อการแสดงลามกอนาจาร;

(ค) การใช้ จัดหา หรือเสนอเด็กเพื่อกิจกรรมที่ผิดกฎหมายโดยเฉพาะการผลิต และการลักลอบค้ายาเสพติดตามความหมายที่สนธิสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการนี้บัญญัติไว้;

(ง) การทำงานที่ธรรมชาติหรือสภาวะแวดล้อมของงานที่เด็กทำนั้น ๆ มีโอกาสที่จะเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัยและศีลธรรมอันดีของเด็ก”

สภาพของการทำงานข้างต้นเป็นสิ่งที่กำกับควบคู่กับอายุของเด็กที่ทำงานซึ่งตามมาตราที่ 2 ของอนุสัญญากำหนดไว้ว่า อายุต่ำกว่า 18 ปี กล่าวในอีกทางหนึ่งคือ อายุของแรงงานเด็กเพียงปัจจัยเดียวไม่ใช่เกณฑ์ตัดสินสภาพที่เลวร้ายของการใช้แรงงาน แต่เงื่อนไขสำคัญของพิจารณาได้แก่สภาพการทำงานที่อย่างน้อยต้องเข้าข่ายข้อใดข้อหนึ่งใน 4 ข้อ ที่ยกมากล่าวข้างต้น

3. ความหมายเชิงปฏิบัติสำหรับสังคมไทย ความหมายตามอนุสัญญาฉบับที่ 182 ยังคงเป็นกรอบสำคัญสำหรับการกำหนดความหมายของการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่

เลวร้ายของประเทศไทย อย่างไรก็ตามเกณฑ์พิจารณาข้างต้นมีประเด็นที่ควรอภิปรายเมื่อนำมาใช้กับประเทศไทยบางประการ

3.1 เกณฑ์ด้านอายุ เกณฑ์ของอนุสัญญา (และเกณฑ์สากลอื่น ๆ) กำหนดไว้ที่ 18 ปี แต่สำหรับกฎหมายคุ้มครองแรงงานของประเทศไทยแล้ว เกณฑ์ด้านอายุของเด็กแฝงนัยบางประการ ความหมายของแรงงานเด็กในแง่อายุตามกฎหมายไทยหมายถึง (สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงแรงงาน 2546) “เด็กที่มีอายุ 15 ปีแต่ไม่ถึง 18 ปี ที่ทำงานโดยมีนายจ้าง ...” การกำหนดอายุของแรงงานเด็กในลักษณะนี้เป็นไปตามอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 138 ที่กำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องกำหนดอายุขั้นต่ำในการจ้างงานไว้ไม่ต่ำกว่าอายุที่สำเร็จการศึกษาภาคบังคับและในกรณีใด ๆ ต้องไม่ต่ำกว่า 15 ปี การกำหนดของกฎหมายไทยในลักษณะนี้หมายความว่า การใช้แรงงานเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี ผิดกฎหมายหรือเป็นสิ่งที่สังคมยอมรับไม่ได้

การเลือกกำหนดอายุของแรงงานเด็กโดยใช้เกณฑ์ขั้นต่ำของอนุสัญญาน่าจะเหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงเกี่ยวกับอายุการศึกษาของเด็กไทยในปัจจุบันซึ่งอายุที่เริ่มเรียนต่ำกว่าในสมัยก่อน การเริ่มเข้าเรียนในชั้นประถมศึกษาของเด็กไทยในปัจจุบันต่ำกว่าเกณฑ์ 7 ปี เมื่อบวกกับระยะเวลาที่ต้องศึกษาภาคบังคับ 9 ปี แล้ว เด็กจะสำเร็จการศึกษาเมื่ออายุ 15 ปี อายุของแรงงานเด็กตามกฎหมายไทย จึงสอดคล้องกับเงื่อนไขของอนุสัญญาฉบับที่ 138 ในทุกกรณี

3.2 การใช้แรงงานเยี่ยงทาส เงื่อนไขตามเกณฑ์ข้อ ก. ของอนุสัญญาฉบับที่ 182 เป็นสภาพการณ์ที่ไม่ปรากฏชัดเจนในอาณาเขตของประเทศไทย หากจะปรากฏอยู่บ้างก็เป็นกรณีของการขโมยเด็กเพื่อนำไปค้าในต่างประเทศเท่านั้น แต่กรณีเหล่านี้มีรายงานน้อยมาก

3.3 การใช้แรงงานเด็กในกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย ปัญหาสำคัญของการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายของประเทศไทยปรากฏชัดเจนในลักษณะงานตามข้อ ข. และ ค. ของคำจำกัดความตามอนุสัญญาฉบับที่ 182 การศึกษาได้แสดงให้เห็นถึงสภาพปัญหาของการใช้แรงงานเด็กในการค้ายาเสพติด และในธุรกิจเพศพาณิชย์เด่นชัดพอสมควรดังจะได้กล่าวต่อไป

3.4 การทำงานภายใต้สภาพแวดล้อมที่ไม่เหมาะสม เกณฑ์การพิจารณาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายของข้อ ง. ตามอนุสัญญาฉบับที่ 182 ระบุให้ประเทศสมาชิกกำหนดขึ้นเป็นกฎหมายในภายหลังโดยให้สอดคล้องกับสภาพของแต่ละประเทศและโดยการปรึกษากับองค์การนายจ้างและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สำหรับประเทศไทยนั้นมีหลักเกณฑ์การพิจารณาตามที่สรุปไว้ในกล่องที่ 2.1

กล่องที่ 2.1 สภาพการทำงานที่มีแนวโน้มจะเข้าข่ายการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย

1. การจ้างเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี เป็นลูกจ้าง
2. การจัดเวลาพักที่ติดต่อกันภายหลังจากที่เด็กทำงาน 4 ชั่วโมงน้อยกว่า 1 ชั่วโมงต่อหนึ่งวัน และไม่จัดเวลาพัก (ย่อย) ให้กับเด็กในระหว่างการทำงาน 4 ชั่วโมงนั้น ๆ
3. การให้แรงงานเด็กทำงานระหว่างเวลา 22.00 น. ถึง 06.00 น. (ยกเว้นได้รับอนุญาต หรือเป็นการทำงานการแสดง)
4. การให้แรงงานเด็กทำงานล่วงเวลา หรือทำงานในวันหยุด
5. การใช้แรงงานเด็กทำงานต่อไป (รายละเอียดตามที่กฎกระทรวงกำหนด)
 - งานหลอม เป่า หล่อ หรือรีดโลหะ ปั่นโลหะ
 - งานเกี่ยวกับความร้อน ความเย็น ความสั่นสะเทือน เสียง และแสงที่มีระดับสูงหรือต่ำกว่าปกติ
 - งานเกี่ยวกับสารเคมีที่เป็นอันตราย
 - งานเกี่ยวกับจุลชีววิทยาที่เป็นพิษ
 - งานเกี่ยวกับ วัตถุมีพิษ วัตถุระเบิด วัตถุไวไฟ ยกเว้นงานในสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิง
 - งานขุดหรือบังกัปรถยกหรือปั้นจั่น
 - งานที่ใช้เลื่อยยนต์หรือไฟฟ้า
 - งานได้คิน ได้นำ ในถ้ำ อุโมงค์ หรือปล่องในภูเขาไฟ
 - งานเกี่ยวกับกัมมันตภาพรังสี
 - งานทำความสะอาดเครื่องจักร หรือเครื่องยนต์ ขณะที่เครื่องจักรหรือเครื่องยนต์กำลังทำงาน
 - งานที่ต้องทำบนนั่งร้านที่สูงตั้งแต่สิบเมตรขึ้นไป หรือต้องแบก หาม ทุบตีของที่มีน้ำหนักมากเกินไป
6. การใช้แรงงานเด็กในสถานที่ทำงานต่อไปนี้คือ โรงฆ่าสัตว์ สถานที่เล่นการพนัน สถานเดินรำ รำวง หรือโรงเรียง สถานที่ที่มีอาหาร สุรา น้ำชา หรือ เครื่องดื่มจำหน่าย โดยมีผู้คอยนำเรือปรนนิบัติลูกค้าหรือมีสถานที่สำหรับพักผ่อน หลับนอน หรือบริการนวดแก่ลูกค้า
7. การเรียกเก็บเงินประกันจากลูกจ้างเด็ก การจ่ายค่าจ้างให้กับบุคคลอื่น และการนำเงินหรือประโยชน์ตอบแทนที่ นายจ้างจ่ายให้กับมารดา หรือผู้ปกครองของลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กมาหักจากค่าจ้างที่ต้องจ่าย
8. การปิดโอกาสการพัฒนาความรู้และทักษะของลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กด้วยการไม่ให้สิทธิการลาเพื่อเข้าร่วม การประชุมสัมมนา อบรม การฝึกโดยได้รับค่าจ้าง (ปีหนึ่งไม่เกิน 30 วัน)
9. การล่วงละเมิดทางเพศแรงงานเด็ก

ที่มา: กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, 2540, ภาคผนวก

แม้ว่ากรอบของกฎหมายคุ้มครองแรงงานและกฎกระทรวงที่ประมวลไว้ในกล่องที่ 2.1 ช่วยให้แนวทางในการพิจารณาว่าอะไรควรจัดเป็นการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายตามลักษณะของข้อ ง. ของคำจำกัดความตามอนุสัญญาฉบับที่ 182 แต่ในทางปฏิบัติยังมีบางประเด็นของการคุ้มครองที่คลุมเคลือ อาทิ

- กฎหมายไม่ได้กำหนดชั่วโมงการทำงานสูงสุดของแรงงานเด็กไว้อย่างชัดเจน บทบัญญัติเกี่ยวกับเวลาพักแสดงให้เห็นว่ากฎหมายอนุญาตให้เด็กทำงานวันละ 8 ชั่วโมงได้ ปัญหาคือการให้เด็กทำงานมากกว่า 8 ชั่วโมงเป็นสิ่งถูกกฎหมายตราบดที่จัดเวลาพักตามกำหนด และเป็นการทำงานก่อน 22.00 น. อาทิ การทำงานวันละ 10 ชั่วโมงระหว่าง 08.00-19.00 น. เป็นต้น

- การละเมิดในลักษณะอื่น ๆ นอกเหนือจากประเด็นทางเพศ อาทิ การดูค่า ด้วยวาจาหยาบคาย การกักขังหน่วงเหนี่ยว ฯลฯ ควรระบุไว้เป็นส่วนหนึ่งของการคุ้มครองแรงงาน เด็กอย่างชัดเจนหรือไม่ หรือจะปล่อยให้อยู่ภายใต้กฎหมายฉบับอื่น ๆ ที่มีอยู่แล้ว

- ค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายสำหรับแรงงานทั่วไปถือเป็นสิ่งที่นายจ้างต้องใช้เป็นเกณฑ์จ่ายให้กับแรงงานเด็กด้วยหรือไม่ แม้ว่าในประเด็นนี้จะมีเกณฑ์เทียบเคียงของการกำหนดค่าจ้างสำหรับการจ้างนักเรียน นิสิต นักศึกษาที่มีอายุตั้งแต่สิบห้าปีขึ้นไปใน พ.ศ. 2548 ในอัตรา 25 บาทต่อชั่วโมงซึ่งอยู่ในระดับเดียวกับค่าจ้างขั้นต่ำรายวันตามกฎหมาย แต่เกณฑ์นี้จะใช้ได้กับแรงงานเด็กโดยทั่วไปหรือไม่

3.5 อิทธิพลของโลกาภิวัตน์ โลกาภิวัตน์ทำให้การย้ายถิ่นของแรงงานกลายเป็นปรากฏการณ์ที่ต้องยอมรับ การย้ายถิ่นมิได้บังเกิดเฉพาะแรงงานผู้ใหญ่เท่านั้น แต่การอพยพของเด็กทั้งในกรณีติดตามครอบครัวและที่เดินทางมาด้วยตนเองมีจำนวนไม่น้อย การให้นิยามกับการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายจึงมิได้จำกัดเฉพาะแรงงานเด็กไทยเท่านั้นแต่ต้องครอบคลุมเด็กต่างด้าว อาทิ เด็กลาว เขมร และพม่า ซึ่งต้องอยู่ภายใต้การคุ้มครองของกฎหมายไทยเช่นกัน ดังนั้น พันธกรณีของประเทศไทยในการพยายามขจัดรูปแบบที่เลวร้ายของแรงงานเด็ก ซึ่งต้องขยายขอบเขตการดำเนินงานไปสู่แรงงานเด็กที่อพยพมาสู่ประเทศไทย จึงบรรลุได้ยากขึ้น เพราะความหมายของการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ยังคงเป็นความหมายเดิม แต่บริบทของเชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ของแรงงานเด็กได้ขยายขอบเขตจากเดิม ความสำเร็จตามพันธกรณีจึงมิได้ขึ้นกับการลดสถิติของปัญหาเฉพาะเด็กไทยแต่ต้องเป็นสถิติของการใช้แรงงานเด็กภายใต้ความหมายข้างต้นในอาณาเขตประเทศไทยโดยรวม

โสเภณีเด็ก

ปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่ชัดเจนประการหนึ่ง คือ โสเภณีเด็ก อย่างไรก็ตามการศึกษาปัญหานี้กระทำได้ยากทำนองเดียวกับการใช้แรงงานเด็กกรณีอื่น ๆ ดังนั้น

ข้อมูลที่ปรากฏจึงมีความหลากหลายแตกต่างกันไป ที่สำคัญคือยังไม่มีการศึกษาที่แสดงถึงภาพรวมที่แท้จริง ดังนั้น ความแตกต่างของข้อมูลส่วนหนึ่งจึงเป็นเพราะการให้คำจำกัดความ การกำหนดประเภทของสถานบริการ และพื้นที่ศึกษาที่แตกต่างกันไป

1. อายุของการเริ่มประกอบอาชีพ รายงานการศึกษาบางเรื่อง (อุไรวรรณ คณิงสุเกษม และสุภาณี เวชพงศา, 2542) อ้างว่าหญิงขายบริการทางเพศสามารถมีอายุน้อยได้ถึง 12 ปี อย่างไรก็ตามไม่มีตัวเลขระบุจำนวนของโสเภณีเด็กที่มีอายุเพียง 12 ปี ดังกล่าว แต่หากขยายช่วงอายุของการคาดประมาณให้กว้างขึ้นแล้ว ภาพของอายุการเริ่มประกอบอาชีพมีความชัดเจนขึ้น

การศึกษาจากหญิงขายบริการที่มารับการตรวจเลือดในโครงการรณรงค์ต่อต้านโรคเอดส์ในอำเภอเบตง และสุโขทัย (ภัสสร สิมานนท์, Griensven, ปรียา รุ่งโสภาสกุล และมยุรี นกยูงทอง, 2538) ซึ่งอาศัยข้อมูลจากการสำรวจ 2 รอบ แสดงให้เห็นว่าผู้ขายบริการทางเพศครั้งแรกที่อายุต่ำกว่า 18 ปี มีประมาณร้อยละ 20-30 ของผู้ขายบริการทั้งหมด การสรุปข้างต้นอาศัยขอบเขตของอัตราร้อยละต่ำที่สุดในอำเภอสุโขทัยของการสำรวจรอบที่หนึ่งและอัตราร้อยละสูงสุด ของอำเภอเบตงของการสำรวจในรอบที่สองเป็นเกณฑ์ ตัวเลขข้างต้นแม้จะเป็นอายุของการเริ่มขายบริการครั้งแรก แต่แท้ที่จริงก็คือ สถิติที่สะท้อนปริมาณของโสเภณีเด็กในอดีตนั่นเอง

Boonchalaksi and Guest (Cited by Guest 1994) ได้รายงานผลการศึกษาที่กระทำใน พ.ศ. 2537 อันเป็นเวลาใกล้เคียงกับการสำรวจของภัสสรที่กล่าวมาก่อนหน้านี้ว่า อายุการเข้าสู่ธุรกิจบริการทางเพศในช่อง และสถานอาบอบนวดอยู่ในช่วง 13 - มากกว่า 30 ปี ตัวเลขของผู้เริ่มทำงานในช่วงอายุ 13-17 ในสถานบริการทั้งสองประเภทอยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกัน คือประมาณ ร้อยละ 30 สถิตินี้ใกล้เคียงกับค่าสูงสุดของผู้เริ่มค้าบริการในอำเภอสุโขทัยที่กล่าวมาแล้ว

นอกจากการศึกษาทั้งสองกรณีข้างต้นแล้วยังมีการศึกษากรณี อื่น ๆ ที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการขายบริการที่เริ่มต้นอาชีพ ณ อายุที่ไม่เกิน 18 หรือ 19 ปี ดังนี้ (อ้างใน จรียา เศรษฐบุตร, 2537)

- การสำรวจหญิงบริการจำนวน 700 คน ในเขตกรุงเทพมหานครและจังหวัดหนึ่ง ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือพบว่าเกือบร้อยละ 40 ของตัวอย่างเริ่มประกอบอาชีพก่อนอายุ 18 ปี ในจำนวนนี้ประมาณร้อยละ 7 เข้าสู่อาชีพก่อนอายุ 15 ปี

- ประมาณร้อยละ 50 ของหญิงขายบริการจำนวน 1,006 คนในภาคเหนือและภาคใต้ เริ่มเข้าสู่อาชีพระหว่างอายุ 15-19 ปี ในจำนวนนี้ร้อยละ 4.4 ขายบริการครั้งแรกก่อนอายุ 15 ปี

- การศึกษาอีกกรณีหนึ่งพบว่า ร้อยละ 36 ของตัวอย่าง 220 คน ก้าวเข้าสู่อาชีพนี้ระหว่างอายุ 14-16 ปี

- ในทำนองเดียวกันที่ข้อมูลจากการสำรวจบ่งบอกว่าหญิงขายบริการร้อยละ 30-40 เริ่มเข้าสู่อาชีพนี้ก่อนอายุ 18 ปี

จากข้อมูลข้างต้นน่าจะได้ข้อสรุปว่าร้อยละ 20-50 ของหญิงขายบริการก้าวเข้าสู่อาชีพนี้ก่อนอายุ 18 ปี หากต้องการระบุตัวเลขให้ชัดเจนแล้วก็คงจะไม่เกินจริงนักถ้าจะสรุปว่าหญิงขายบริการที่เริ่มประกอบอาชีพนี้ก่อนอายุ 18 ปี อาจสูงถึงร้อยละ 30 ของหญิงขายบริการทั้งหมด ข้อสรุปนี้ได้จากสถิติระดับกลางของผลการศึกษาล้วนใหญ่ที่คลุมค่าร้อยละ 30 ดังกล่าว

2. จำนวนโสเภณีเด็ก ตัวเลขที่กล่าวอ้างเพื่อสะท้อนสภาพปัญหาของโสเภณีเด็กมีความแตกต่างกันมากกว่าสถิติของอายุเริ่มต้นประกอบอาชีพที่กล่าวมาในข้อ 1. ความแตกต่างของการกล่าวอ้างตัวเลขนอกจากจะเกี่ยวข้องกับกำหนัดความหมายดังได้กล่าวมาแล้ว อีกส่วนหนึ่งยังขึ้นอยู่กับประเภทหรือวิธีการสำรวจ โดยหากเป็นการสำรวจจากข้อมูลปฐมภูมิมักแสดงสถิติที่ต่ำกว่า การประมาณจากประสบการณ์ หรือ จากข้อมูลทุติยภูมิ สถิติของการประมาณจำนวนของโสเภณีเด็กในประเทศไทยที่บุคคลหรือหน่วยงานต่าง ๆ ได้รายงานไว้สามารถสรุปจากมากไปหาน้อยได้ ดังนี้ (อุไรวรรณ คณิงสุเกษม และสุภาณี เวชพงศา, 2542; สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงแรงงาน, 2546; สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์ (บรรณาธิการ) ไม่ระบุปีพิมพ์; Guest 1994)

2.1 กรณีระบุเป็นตัวเลข

- ศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็กระบุว่า มีผู้ให้บริการทางเพศทั้งชายและหญิงในประเทศไทยใน พ.ศ. 2534 ทั้งสิ้นกว่า 2.8 ล้านคน ในจำนวนนี้เป็นเด็กที่อายุไม่เกิน 18 ปี ประมาณ 800,000 คน หรือ กว่าร้อยละ 28

- ส่วนการประมาณของกรมตำรวจใน พ.ศ. 2517 แสดงตัวเลขว่ามีโสเภณีในประเทศไทยทั้งสิ้น 400,000 คน ร้อยละ 40 ของจำนวนดังกล่าวมีอายุต่ำกว่า 16 ปี ซึ่งย่อมนำความว่ามีโสเภณีเด็ก ที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี อยู่ ไม่น้อย กว่า 160,000 คน

- ในเวลาต่อมาประมาณการของกรมตำรวจแสดงตัวเลขของจำนวนโสเภณีลดลงเหลือเพียง 150,000-200,000 คน หากใช้สัดส่วนที่กรมตำรวจระบุไว้ใน พ.ศ. 2517 แล้วก็จะ

ได้ข้อสรุปว่า มีจำนวนโสเภณีเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี อยู่ในระดับไม่น้อยกว่า 60,000-80,000 คน ซึ่งลดลงกว่าการประมาณใน พ.ศ. 2517 มาก

- Sittirai and Brown ประมาณจำนวนโสเภณีเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี ใน พ.ศ. 2534 ไว้ที่ระดับ 30,000-40,000 คน

- การประมาณของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติอ้างว่ามีจำนวนโสเภณีเด็กไทยที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี ประมาณ 22,500-40,000 คน จากจำนวนโสเภณีไทยทั้งสิ้นประมาณ 150,000-200,000 คน จากตัวเลขนี้แสดงว่าสัดส่วนของโสเภณีเด็กอยู่ในระดับร้อยละ 15-20 ของจำนวนโสเภณีทั้งหมด

- กระทรวงสาธารณสุขประมาณตัวเลขของโสเภณีเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี ไว้เพียง 15,000 คน จากโสเภณีจำนวนทั้งสิ้น 77,000 คน

- หากใช้สัดส่วนของหญิงขายบริการจากการสำรวจขนาดเล็กจากห้องในจังหวัดภาคกลางหนึ่งจังหวัดและสถานอาบอบนวดในกรุงเทพฯ เป็นฐานแล้ว Boonchalaksi และ Guest ประมาณว่ามีโสเภณีเด็กจำนวนเพียง 12,000-15,000 คน

2.2 กรณีระบุเป็นสัดส่วน การประมาณจำนวนโสเภณีเด็กในรูปสัดส่วนคงให้ตัวเลขที่หลากหลายทำนองเดียวกับการระบุเป็นจำนวนเต็ม รายงานที่ระบุจำนวนในรูปสัดส่วนลำดับได้ดังนี้

- การประมาณของศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็กจากประสบการณ์ทำงานยังคงให้ตัวเลขสูงสุด เพราะอ้างว่ามีโสเภณีเด็กอายุต่ำกว่า 16 ปี อยู่ประมาณร้อยละ 40 ของโสเภณีผู้ใหญ่ สัดส่วนนี้ย่อมหมายความว่าโสเภณีเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปีต้องมีสัดส่วนมากกว่า 40% แต่ข้อที่ควรระวังของตัวเลขนี้คือ ฐานที่ใช้คำนวณเป็นจำนวนโสเภณีผู้ใหญ่ ไม่ใช่จำนวนรวมของตัวอย่าง ดังนั้น จำนวนรวมก็ดี หรือสัดส่วนต่อจำนวนตัวอย่างทั้งหมดซึ่งเป็นฐานการประมาณของการศึกษาทั่วไปต้องต่ำกว่า ร้อยละ 40 ขณะเดียวกันผู้อ่านคงจำได้ว่าการระบุตัวเลขของศูนย์ฯ ที่กล่าวไว้ก่อนหน้านี้ว่ามีโสเภณีเด็กอายุ 18 ปีลงไปประมาณ 800,000 คนจากโสเภณีทั้งสิ้น 2.8 ล้านคนนั้น ให้ค่าสัดส่วนเพียงร้อยละ 28 เท่านั้น

- ตัวเลขประมาณการของกรมตำรวจใน พ.ศ. 2517 ระบุว่าโสเภณีเด็กอยู่ร้อยละ 40 ของโสเภณีทั้งหมด

- การศึกษาของ Koetsawang และ Ford ในเขตกรุงเทพฯ พบสัดส่วนของโสเภณีเด็กที่มีอายุน้อยกว่า 16 ปี ประมาณร้อยละ 32 และร้อยละ 21 ในสถานอาบอบนวด และในสถานบริการตามลำดับ

- สัดส่วนประมาณร้อยละ 20 ของหญิงบริการผู้ใหญ่ ถูกรายงานไว้ใน การศึกษาของ Sitritai and Brown ใน พ.ศ. 2534

- การสำรวจข้อมูลจากสถานอาบอบนวดในเขตกรุงเทพฯ ของ สิริสุข เพียรเจริญศักดิ์ ใน พ.ศ. 2538 พบผู้ให้บริการที่มีอายุ 14-17 ปี ประมาณ ร้อยละ 20

- ตัวเลขการสำรวจของกระทรวงสาธารณสุขที่กล่าวมาก่อนหน้านี้ช่วยให้ คำนวณสัดส่วนของโสเภณีเด็กได้ร้อยละ 19.48 หรือประมาณร้อยละ 20

- ส่วนตัวเลขของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรี แห่งชาติ (ที่กล่าวมาแล้วเช่นกัน) ให้ตัวเลขประมาณการที่ร้อยละ 15-20

- ชาย โทธิสิตา และคณะ แสดงตัวเลขของโสเภณีเด็กจากการสำรวจใน พ.ศ. 2537 จากสถานบริการราคาถูกในเขตกรุงเทพฯ สระบุรี และอุดรธานีในระดับร้อยละ 12

- สถิติที่แสดงสัดส่วนต่ำลงมา คือ การประมาณโสเภณีเด็ก อายุ 13-17 ปี ในภาคเหนือและภาคใต้ของภัสสร ลิมานนท์ และคณะใน พ.ศ. 2536 ที่ปรากฏสัดส่วนร้อยละ 6 และร้อยละ 8 ตามลำดับ อย่างไรก็ตามสัดส่วนนี้ต้องเพิ่มขึ้นหากเป็นการประมาณในช่วงอายุ 18 ปีลงมา เช่นเดียวกับการศึกษาอื่น ๆ

- การศึกษาในพื้นที่เดียวกับของภัสสรที่กระทำโดยสถาบันประชากรศาสตร์ ก่อนหน้านั้น 1 ปี พบสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน คือ โสเภณีที่มีอายุ 18 ปี ลงมามีประมาณ ร้อยละ 7

- การศึกษารอง Boonchalaksi และ Guest ใน พ.ศ. 2537 ที่รวบรวมข้อมูล จากห้องในจังหวัดหนึ่งของภาคกลางและสถานอาบอบนวดในกรุงเทพฯ แสดงสัดส่วนของโสเภณี เด็กที่อายุต่ำกว่า 18 ปีในระดับเพียง ร้อยละ 6 เท่านั้น

- ตัวเลขที่แสดงสัดส่วนของโสเภณีเด็กต่ำที่สุด คือ เพียงร้อยละ 1-2 ปรากฏ ในรายงานการศึกษาของเนาวรัตน์ พลายน้อย ใน พ.ศ. 2539 และของอัญชลี ตริตระการใน พ.ศ. 2540

ปัญหาเกี่ยวกับการระบุตัวเลขของโสเภณีเด็กที่แตกต่างกันไปมีสาเหตุจากการขาด การสำรวจที่กระทำในวงกว้างในเวลาเดียวกัน โดยใช้ตัวอย่างที่อาศัยวิธีการสุ่มที่ใช้หลักความ น่าจะเป็น การศึกษาที่กระทำในขอบเขตจำกัดมักได้ผลที่แตกต่างกันไปด้วยปัจจัยที่สำคัญ คือ

1. คำจำกัดความ การวิจัย แต่ละกรณีมักกำหนดไว้ต่างกันโดยเฉพาะในประเด็น อายุ ดังจะเห็นได้จากบางกรณีกำหนดที่อายุ 18 ปีลงไป ขณะที่บางเรื่องเน้นไปที่กลุ่มอายุต่ำกว่า 16 ปี

2. ประเภทของการบริการ การศึกษาบางเรื่องเก็บข้อมูลจากสถานอาบอบนวด แต่หลายเรื่องเก็บจากสถานบริการหรือห้อง หรือ คาราโอเกะ หรืออื่น ๆ

3. เวลา การเก็บข้อมูลในช่วง พ.ศ. ที่แตกต่างกันย่อมให้ผลที่ไม่เท่ากัน เพราะพัฒนาการของปัญหาเปลี่ยนไป นอกจากนั้นการให้ความสำคัญของผู้บริหารประเทศในบางยุค อาทิ การศึกษาในสมัย นายกรัฐมนตรี ชวน หลีกภัย ระหว่าง พ.ศ. 2535-2536 อาจให้ตัวเลขที่ต่ำกว่าการสำรวจในช่วงเวลาอื่น ๆ

4. ฐานของตัวเลข ข้อที่ควรระวังเกี่ยวกับการนำตัวเลขไปใช้อีกประการหนึ่ง คือ การระบุฐานของตัวเลข วรรณกรรมที่ทบทวนไว้ก่อนหน้านี้นี้แสดงให้เห็นว่าความแตกต่างของสถิติส่วนหนึ่งเกิดจากฐานของตัวเลข นักวิจัยบางคนระบุสัดส่วนจากฐานของโสเภณีผู้ใหญ่ แต่บางคนระบุจากฐานของจำนวนตัวอย่างของโสเภณีทั้งหมด ระหว่าง 2 กรณีนี้ การระบุจากฐานของตัวอย่างทั้งหมดย่อมให้ค่าที่ต่ำกว่าการรายงานเป็นสัดส่วนจากจำนวนโสเภณีผู้ใหญ่

5. พื้นที่ศึกษา ปริมาณของปัญหาแตกต่างกันตามพื้นที่ แม้พื้นที่ใกล้เคียงกัน เช่น เบตง กับสุโขทัยก็ยังมีสภาพปัญหาที่ต่างกันอย่างชัดเจนดังที่ได้แสดงให้เห็นแล้ว

6. คำจำกัดความด้านเชื้อชาติ ปัญหาโสเภณีเด็กในประเทศไทยโดยเฉพาะในยุคโลกาภิวัตน์มีความซับซ้อนในแง่ของการปะปนระหว่างบุคคลเชื้อชาติต่าง ๆ ดังนั้นสถิติที่แตกต่างกันส่วนหนึ่งเกี่ยวข้องกับขอบเขตหรือคำจำกัดความของการศึกษาว่าครอบคลุมเฉพาะคนไทย หรือไม่คำนึงเชื้อชาติ เผ่าพันธุ์

3. ลักษณะอื่น ๆ ขณะที่การศึกษาด้านจำนวนของโสเภณีและโสเภณีเด็กแสดงผลที่แตกต่างกันนั้น ข้อมูลเกี่ยวกับภูมิลำเนาของบุคคลเหล่านี้มีความขัดแย้งกันน้อย ภูมิลำเนาเหล่านี้คือ ความยากจน การมีการศึกษาน้อยและส่วนใหญ่เป็นเด็กที่มีภูมิลำเนาอยู่ในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ดู สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์ (บรรณาธิการ), ไม่ระบุปีพิมพ์; อุไรวรรณ คณิงสุทธานนท์ และสุภาณี เวชพงษ์, 2542)

อรรถัย อาจอ่ำ, วานจิโกะ เคม อิตเตอร์เอิร์ก และจรรยา เศรษฐบุตร (2537) ได้ประมวลผลการศึกษาจากแหล่งต่าง ๆ และสรุปให้เห็นถึงการเข้าสู่อาชีพโสเภณีของเด็กไว้หลายประการอันได้แก่ การถูกล่อลวงและบังคับโดยบุคคลอื่น ๆ การตกอยู่ในภาวะจำยอมเพราะความยากจนหรือต้องการทดแทนคุณ และกลุ่มสุดท้ายคือความสมัครใจหรือยินดีที่จะประกอบอาชีพนี้ เพราะต้องการผลตอบแทนทางวัตถุไม่ว่าจะเป็นกรณีของการเริ่มต้นอาชีพนี้หรือเป็นการเปลี่ยนจากอาชีพเดิมก็ตาม วรรณกรรมยังบ่งบอกด้วยว่าการตัดสินใจของเด็กในหลายกรณีได้รับอิทธิพลจากค่านิยมของชุมชนหรือสังคม

สภาพการทำงานที่อาจเป็นอันตรายต่อพัฒนาการของเด็ก

ปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่ค่อนข้างชัดเจนอีกด้านหนึ่งคือ การให้เด็กทำงานภายใต้เงื่อนไขที่อาจเป็นอันตรายต่อพัฒนาการของเด็กหรือศีลธรรมอันดี ดังได้กล่าวแล้วว่าอนุสัญญากำหนดให้แต่ละประเทศตรากฎหมายเพื่อกำหนดคุณลักษณะของงานเหล่านี้ ข้อมูลจากรวบรวมรวมทั้งที่สำรวจจากการทำงานโดยตรงและจากคำตอบของนายจ้างแสดงให้เห็นถึงสภาพการทำงานที่ล่อแหลมต่อพัฒนาการอันดีของแรงงานเด็กดังต่อไปนี้ (ประมวลจากกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน 2548; มุทิตา ชูประดิษฐ์, 2546; ILO/IPEC 2004)

1. การใช้แรงงานเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี โดยทั่วไปแล้วกฎหมายคุ้มครองแรงงานห้ามการใช้แรงงานเด็กที่อายุต่ำกว่า 15 ปีในทุกกรณี แต่ในสภาพที่เป็นจริงยังคงมีสภาพการณ์เช่นนี้อยู่ในประเทศไทยอย่างชัดเจน การศึกษาของ ILO/IPEC บ่งบอกว่าอัตราการมีส่วนร่วมในกำลังแรงงานของเด็กอายุ ระหว่าง 11-14 ปีมีแนวโน้มลดลงโดยตลอด ระหว่าง พ.ศ. 2539-2543 ซึ่งเป็นช่วงที่มีการมีส่วนร่วมเริ่มมีเสถียรภาพระหว่าง 1.37-1.08% ของกำลังแรงงาน สัมประสิทธิ์การลดลงโดยเฉลี่ยอยู่ที่ระดับ 0.053% ต่อปี หากใช้แนวโน้มนี้ในการคาดคะเนแล้ว การมีส่วนร่วมของแรงงานเด็กอายุ 11-14 ปี จะมีค่า 1.13% ของกำลังแรงงานรวมใน พ.ศ. 2543 หรือคิดเป็นประมาณกว่า 374,000 คน จำนวนข้างต้นจะลดลงเหลือประมาณ 0.865% ของกำลังแรงงานรวมหรือประมาณ 309,000 คน ในพ.ศ. 2548 เนื่องจากในระยะหลังรายงานกำลังแรงงานอายุต่ำกว่า 15 ปี ไม่ได้ถูกรายงานไว้ ดังนั้นตัวเลขใน พ.ศ. 2543 ที่การวิจัยครั้งนี้ประมาณการไว้ข้างต้นจึงเป็นสิ่งจำเป็นเพราะสามารถให้เป็นตัวตรวจสอบกับสถิติในปีเดียวกันของสำนักงานสถิติแห่งชาติที่ระบุตัวเลขแรงงานเด็กอายุ 13-15 ปี ที่ประมาณ 397,000 คน ซึ่งใกล้เคียงกับประมาณการจากการวิจัยครั้งนี้

ข้อมูลที่ช่วยยืนยันว่าการใช้แรงงานเด็กที่อายุ 11-14 ปี คือ การสอบถามจากนายจ้างในพ.ศ. 2546 ที่แสดงให้เห็นว่าประมาณร้อยละ 25 ของตัวอย่างยอมรับว่ามีการจ้างแรงงานเด็กที่อายุต่ำกว่า 15 ปี เมื่อประมวลจากข้อมูลข้างต้นแล้วจึงเชื่อได้ว่าการใช้แรงงานเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี ยังคงเป็นปัญหาที่ชัดเจน

2. สภาพการทำงานที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ข้อมูลการสำรวจในวงกว้างทั้งจากฝ่ายลูกจ้างโดยตรง และการให้ข้อมูลของนายจ้างแสดงผลที่ตรงกันคือ ปრაกฏการณ์เกี่ยวกับสภาพการทำงานที่เข้าข่ายเป็นอันตรายต่อพัฒนาการของเด็กรับรู้ได้อย่างชัดเจนดังที่แสดงไว้ในตารางที่ 2.1

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน (2548) ได้เผยแพร่รายงานการศึกษาค่าจ้าง
 แรงงานเด็กอายุตั้งแต่ 15 - ต่ำกว่า 18 ปี ที่แสดงให้เห็นว่าในหลายกรณียังไม่ถูกต้องตามกฎหมาย
 หรือมีลักษณะที่อาจเป็นอันตรายต่อพัฒนาการของเด็กที่ทำงานซึ่งอาจตกอยู่ในข่ายของการไม่
 ปฏิบัติตามอนุสัญญาฉบับที่ 182 สภาพการณ์ดังกล่าว ได้แก่

2.1 ค่าจ้าง ค่าจ้างเฉลี่ยที่จ่ายแก่ลูกจ้างเด็กไม่ว่าจะเป็น รายวัน หรือรายเดือน
 อยู่ในระดับที่ต่ำกว่ากฎหมาย โดยค่าจ้างเฉลี่ยต่อเดือนโดยรวมเท่ากับ 3,254 บาท หรือประมาณ
 130 บาท/วัน (หากเฉลี่ยด้วย 25 วันทำงาน) การจ่ายค่าจ้างที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าว
 ปรากฏในสถานประกอบการขนาดเล็ก ในภาคการเกษตรและบริการสาขาต่าง ๆ ในทางตรงข้าม
 ปัจจุบัน 2 ประการที่มีส่วนช่วยให้แรงงานเด็กได้รับค่าจ้างสูงขึ้น คือ ระดับการศึกษาและอาชีพ โดย
 แรงงานเด็กในกลุ่มอาชีพช่างเทคนิคสาขาต่าง ๆ และแรงงานเด็กที่สำเร็จการศึกษาชั้นมัธยมศึกษา
 ตอนปลายได้รับค่าจ้างเฉลี่ยเท่ากับหรือมากกว่าค่าจ้างตามกฎหมาย

2.2 ชั่วโมงการทำงาน รายงานฉบับเดียวกันนี้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า ร้อยละ 51.8
 ของแรงงานเด็กต้องทำงานยาวนานกว่าจำนวนชั่วโมงที่กฎหมายกำหนด ส่วนใหญ่ของเด็กเหล่านี้
 ทำงานในสถานประกอบการขนาดเล็กโดยเฉพาะในกลุ่มงานบริการประเภทโรงแรมและภัตตาคาร

**ตารางที่ 2.1 สรุปผลการสำรวจการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายด้านแรงงานเด็กจากการยอมรับ
 ของนายจ้าง**

ข้อกำหนดตามกฎหมาย	ร้อยละของนายจ้างที่รับว่ากระทำไม่ ถูกต้องตามกฎหมาย
1. จัดเวลาพัก 1 ชั่วโมงภายหลังการทำงาน 4 ชั่วโมง	20.3
2. จัดเวลาพักย่อยภายใน 4 ชั่วโมงทำงาน	62.5
3. ให้ทำงานระหว่างเวลา 22.00-06.00 น.	17.2
4. ให้ทำงานล่วงเวลา	32.8
5. ให้ทำงานในวันหยุด	29.7
6. ไม่อนุญาตการลาเพื่อเข้าประชุม สัมมนา อบรม	20.3
7. ล่วงละเมิดทางเพศ	1.6
8. เก็บเงินประกัน	32.8
9. ไม่จ่ายค่าจ้างแก่เด็กโดยตรง	4.7
10. การนำเงินหรือสิ่งตอบแทนที่จ่ายให้กับเด็กมาหักค่าจ้าง	26.6

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

ข้อกำหนดตามกฎหมาย	ร้อยละของนายจ้างที่รับว่ากระทำไม่ถูกต้องตามกฎหมาย
11. การจ่ายค่าจ้างต่ำกว่ากฎหมายค่าจ้างขั้นต่ำ	26.6
12. ไม่แจ้งการจ้างลูกจ้างเด็กต่อทางการ	46.9
13. ไม่ทำบันทึกสภาพการจ้าง	56.3
14. ไม่แจ้งการสิ้นสุดการจ้างต่อทางการ	57.8
15. การให้ทำงานที่มีลักษณะไม่ถูกต้อง	7.8
16. การให้ทำงานในสถานที่ทำงานไม่ถูกต้อง	3.1

ที่มา: ประมวลจาก มุทิตา ชูประคิษฐ์, 2545

การบังคับใช้แรงงาน (ต่างด้าว)

ในปัจจุบันสภาพปัญหาของการใช้แรงงานเด็กไทยในลักษณะของการบังคับ กตจี เยี่ยง ทาส ไม่ปรากฏชัดเจน ผลจากการสัมมนาที่ดี หรือแผนป้องกันและแก้ไขปัญหาระงงานเด็กก็ดี ไม่ได้ระบุถึงความเร่งด่วนของปัญหา แต่ขอที่จะกล่าวเชื่อมโยงไปสู่เด็กต่างชาติในประเทศไทย (ดูสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน, 2546) ดังนั้นปัญหาในมิติของแรงงานทาสในปัจจุบันได้แปรเปลี่ยนจากกลุ่มเป้าหมายเด็กไทยไปสู่เด็กต่างด้าวในประเทศไทยที่อพยพมาจากอนุภูมิภาค ลุ่มแม่น้ำโขงโดยเฉพาะจากประเทศพม่า การเข้าสู่ตลาดแรงงานรวมไปจนถึงสภาพการทำงาน ของแรงงานต่างชาตินี้เข้าข่ายการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายตามคำจำกัดความของ อนุสัญญาฉบับที่ 182 ในหลายกรณี ภาคของการใช้แรงงานที่เป็นปัญหาในกลุ่มนี้คือ การขาย บริการ และแรงงานรับใช้ตามบ้าน

รายงานการศึกษาของ ฮิวแมน ไรท์ วอทช (2536) ได้นำเสนอสภาพของการทำงาน และการเข้าสู่การทำงานของเด็กหญิงชาวพม่าในประเทศไทยจำนวน 30 คน ที่เข้าข่ายของการ ใช้แรงงานทาสตามคำจำกัดความของอนุสัญญาฉบับที่ 182 ดังนี้

1. การค้ามนุษย์ การศึกษาพบว่าหญิงชาวพม่าเกือบทุกคนถูกล่อลวงมาโดยมีการให้ สัญญาถึงผลตอบแทนทางเศรษฐกิจที่จะได้รับ ในจำนวนนี้ 26 คน ถูกลักลอบนำเข้ามาใน ประเทศไทย ส่วนใหญ่ของเด็กสาวเหล่านี้ตั้งใจจะทำงานตามบ้านหรือเป็นพนักงานเสิร์ฟใน ภัตตาคารแต่มี 4 คนที่รู้ว่าการทำงานของตนต้องจบลงด้วยการเข้าไปเกี่ยวข้องกับการค้าประเวณี รูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง

2. แรงงานขัณฑ์ ทุกคนให้ข้อมูลที่สะท้อนว่าการทำงานเกี่ยวข้องกับการใช้หนี้จากเงินที่ได้รับจากเอเยนต์ของเจ้าของช่องตามชายแดนเพื่อเป็นค่าเดินทาง สินบน ค่าคุ้มครอง และค่าซื้อของใช้ส่วนตัวหรือเสื้อผ้าที่จำเป็น เงินที่เอเยนต์จ่ายแก่เด็กสาวเหล่านี้กำหนดเป็นจำนวนมาตรฐานที่ 10,000 บาท ส่วนหนึ่งของรายได้จากการทำงานต้องถูกหักเพื่อชดใช้หนี้จำนวนนี้พร้อมดอกเบี้ย การให้สัมภาษณ์ของเด็กสาวบางคนให้ข้อมูลที่เชื่อมโยงไปสู่การรับเงินจากเอเยนต์ของพ่อ-แม่

3. การปฏิบัติเยี่ยงทาส เด็กสาวเหล่านี้ได้รับการปฏิบัติดุจเดียวกับทาส หนึ่งใน การปฏิบัติเช่นนี้คือ การถูกกักขังหนองเหนียว คำขู่หนึ่งที่น่ามาใช้กับเด็กสาวที่ถูกกักขังคือ การขู่ว่า “หากเธอออกไปข้างนอก ตำรวจจะจับตัวเธอ เธอไม่มีเอกสารใด ๆ แล้วเธอจะต้องติดคุก และไม่มีวันได้กลับบ้าน” ทุกคนไม่มีโอกาสได้ติดต่อกับครอบครัว หรือได้รับโอกาสให้พูดกับพ่อ-แม่ แต่มีเจ้าของช่องคอยยืนฟังอยู่ด้วย

ที่ร้ายพอ ๆ กับการหนองเหนียวกักขังคือ การถูกทำร้าย และถูกล่วงละเมิดทางเพศ การศึกษารายงานว่าเจ้าของช่องจะหาประโยชน์จากการข่มขืนและล่วงละเมิดทางเพศอยู่เบื้อง ๆ ภายในช่องถูกจัดสถานที่อยู่อย่างเป็นสัดส่วนเพื่ออำนวยความสะดวกแก่แขกที่ใช้บริการ อาทิ มีการแบ่งห้องกันเป็น “ห้องเลือกตัว” และ “ห้องเปิดบริสุทธิ์” เด็กสาวที่ประพฤติตัวไม่เป็นที่พอใจของแขกหรือเจ้าของช่องต้องถูกทำร้าย ทบตี บางรายถูกมอมยาและข่มขืนขณะหมดสติ ถูกตีด้วยไม้ ฆาตกรรมขณะตั้งครรภ์หรือมีประจำเดือน

สภาพการทำงานอยู่ในภาวะที่เลวร้าย ทุกคนต้องนอนกับแขกวันละ 10 คน โดยประมาณ งานของพวกเธออาจหนักเป็น 2 เท่าในตอนสุดสัปดาห์ เด็กสาวต้องให้บริการแก่แขกบนเตียงที่ทำจากซีเมนต์ภายในห้องที่มืดซิดและคลุ้งด้วยกลิ่นเหม็นของห้องน้ำสกปรก เด็กสาวเหล่านี้ถูกบังคับทางอ้อมให้ต้องตามใจแขกเพื่อแลกกับทิปเพราะเจ้าของช่องจ่ายเงินให้เพียงวันละ 30 บาท โอกาสที่จะหยุดงานมีน้อยมากคือหยุดได้เฉพาะในยามที่ป่วยหนัก มีเพียง 6 ช่องใน 19 ช่องเท่านั้นที่จัดบริการตรวจสุขภาพด้านการคุมกำเนิด การตรวจเชื้อ เอช ไอ วี และโรคติดต่อทางเพศ ทุกคนได้รับยาคุมกำเนิดจากเจ้าของช่องหรือได้รับการจัดยาคุมกำเนิดจากแพทย์หรือเจ้าหน้าที่สาธารณสุขที่มาให้บริการถึงช่อง

ความจริงแล้วปัญหาการค้ามนุษย์ในกรณีของหญิงไทยเป็นปัญหาที่รับทราบกันดี แต่ยังไม่ชัดเจนว่าผู้ตกเป็นเหยื่อที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปีมีจำนวนเท่าใด ในหลายกรณีรายงานการศึกษาใช้คำว่า ‘หญิงไทย’ แทนที่จะเป็น ‘เด็กสาวชาวไทย’ เช่น การศึกษาของ Mulschlegel (2000) กล่าวว่าในบรรดาคนไทยในประเทศญี่ปุ่นประมาณ 37,000 คนนั้น จำนวนหนึ่งหลบหนีเข้า

ประเทศและหลายคนในจำนวนนี้เป็น 'หญิง' ค้าบริการ รายงานดังกล่าวยังระบุถึงความคิดเห็นที่แตกต่างกันเกี่ยวกับสาเหตุที่มาประกอบอาชีพนี้ในประเทศญี่ปุ่น บ้างก็ว่าเป็นเพราะหญิงไทยเหล่านี้สมัครใจ บ้างก็ว่าเป็นเพราะถูกบังคับ นอกจากนี้ประเทศญี่ปุ่นแล้ว บางประเทศในทวีปยุโรป ยังเป็นจุดหมายปลายทางของการค้าบริการโดยหญิงไทย

การใช้เด็กในการค้ายาเสพติดและการผลิตสื่อลามกอนาจาร

1. การใช้เด็กในขบวนการค้ายาเสพติด ข้อมูลจากหลายแหล่งบ่งบอกว่า ขบวนการค้ายาเสพติดได้ใช้เด็กเป็นเครื่องมือ สถิติจากสถานพินิจและคุ้มครองเด็กเยาวชนใน พ.ศ. 2545 (สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน, 2546) รายงานว่า เยาวชนอายุ 7-18 ปี กระทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติดจำนวน 4,232 คนในจำนวนนี้เป็นฐานความผิดด้านการจำหน่าย 1,441 คน และการผลิต 12 คน การสำรวจของมหาวิทยาลัยอัสสัมชัญระหว่างเดือนพฤษภาคม-มิถุนายน 2544 เกี่ยวกับปัญหายาเสพติดระดับสถานศึกษาในเขตกรุงเทพมหานครพบว่านักเรียนและนักศึกษาเกือบแปดหมื่นคนเกี่ยวข้องกับการใช้ยาประเภทใดประเภทหนึ่ง ประมาณร้อยละ 1.6 ของจำนวนนี้เป็นผู้ค้าและใช้ยาในทางที่ผิด (IPEC/SIMPOC, 2002)

IPEC-SIMPOC (2002) ได้ให้การสนับสนุนการสำรวจปัญหาการใช้เด็กในการค้ายาเสพติดในประเทศไทย ผลการศึกษาจากเด็กอายุระหว่าง 13-17 ปี ที่เกี่ยวข้องกับการค้ายาเสพติดจำนวน 100 ราย แสดงให้เห็นว่าเด็กถูกใช้เป็นเครื่องมือในการจัดหายาเสพติดมาเพื่อการจำหน่าย เป็นผู้ขายและส่งยา เด็กเหล่านี้เติบโตในครอบครัวแตกแยก และต้องการออกจากการเรียนก่อนสำเร็จชั้นมัธยมศึกษา สิ่งแวดล้อมมีส่วนเชื่อมโยงไปสู่กิจกรรมที่ผิดกฎหมายเพราะต้องใช้ชีวิตท่ามกลาง สุรา การพนัน และชีวิตกลางคืน พฤติกรรมเหล่านี้ชักนำให้เด็กจำนวนหนึ่งต้องกลายเป็นผู้ติดยา เด็กเหล่านี้ถูกบังคับให้เป็นผู้ค้ายาในยามที่ไม่มีเงินซื้อยาเสพติด การชักชวนของเพื่อนเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ชักนำให้เด็กเหล่านี้เข้าสู่ขบวนการค้ายาเสพติด

2. การใช้เด็กในการผลิตสื่อลามกอนาจาร การใช้เด็กในการผลิตสื่อลามกอนาจารจัดเป็นปัญหาใหม่ที่เพิ่งได้รับความสนใจจากสาธารณชนเมื่อเปรียบเทียบกับปัญหาโสเภณีเด็ก (Foundation for Children n.d.) การพัฒนาของเทคโนโลยีสมัยใหม่โดยเฉพาะ อินเทอร์เน็ต กล้องดิจิทัล และโทรศัพท์เคลื่อนที่ที่เป็นปัจจัยที่ทำให้ปัญหานี้ขยายตัว (Blua, 2004) ในข้อเขียนเดียวกัน Blua ยังอ้างด้วยว่าธุรกิจการค้าเด็กซึ่งมีโยงใยครอบคลุมการใช้เด็กในด้าน

ผลิตสื่อลามกอนาจารมีมูลค่าประมาณ 2.5 พันล้านเหรียญ มูลค่าจำนวนนี้หากคิดเป็นเงินบาทก็จะสูงถึง 100,000,000,000 บาท หรือร้อยละ 10 ของงบประมาณประเทศไทย

การจับกุมและตีแผ่พฤติกรรมของผู้ประกอบอาชญากรรมในด้านนี้ปรากฏเป็นข่าวไปทั่วโลกอยู่เนือง ๆ ตัวอย่างการจับกุมนายเซอร์รา ของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองและศุลกากรของสหรัฐอเมริกา และนายรอสเซอร์ของสำนักงานสืบสวนกลางของสหรัฐอเมริกาที่แสดงไว้ในกล่องที่ 2.2 เป็นตัวอย่างที่แสดงว่าปัญหานี้ที่กลายเป็นเครือข่ายเชื่อมโยงระหว่างประเทศ

พันธสัญญากับต่างประเทศ

ความรับผิดชอบต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายในเวทีโลกผูกพันกับพันธสัญญาระหว่างประเทศที่ประเทศไทยให้การรับรองหลายฉบับ พันธสัญญาเหล่านี้กำหนดกรอบการปฏิบัติในแง่มุมต่าง ๆ กัน ความจริงแล้วมีพันธสัญญาหลายฉบับที่ควบคุมการใช้แรงงานเด็กที่ตราโดยองค์การสหประชาชาติ แต่ประเทศไทยไม่ได้ให้การรับรองเอกสารสัญญาที่มีชื่อเป็นทางการว่า "อนุสัญญา หรือ Conventions" นั้น หลายฉบับของอนุสัญญาเป็นการวางกติกาด้านแรงงานเด็กโดยอ้อมเช่น อนุสัญญาฉบับที่ 105 ว่าด้วยการยกเลิกแรงงานบังคับ พ.ศ. 2510 ซึ่งเกี่ยวกับการบังคับใช้แรงงานเด็กที่ได้กล่าวมาข้างแล้ว

กล่องที่ 2.2 กรณีการจับกุมผู้เกี่ยวข้องกับการใช้เด็กในการผลิตสื่อลามกอนาจาร

กรณีที่ 1 วอลเทอร์ เซอร์รา

ผู้ต้องหารายนี้ถูกจับ โดยเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองและศุลกากรของสหรัฐอเมริกาที่ ซานฟรานซิสโกขณะกำลังจะเดินทางมายังประเทศไทย นายเซอร์รา ถูกตั้งข้อหาว่าพยายามจ้างวานเด็กชายเพื่อให้บริการทางเพศในประเทศไทย จากการตรวจค้นเจ้าหน้าที่พบรูปของเค็ชชวยเอเซียอายุ 12-14 ปีที่ไม่ได้สวมเสื้อหลายภาพ นอกจากนั้นยังพบลูกกวาดจำนวนมาก ยา และเครื่องช่วยบำเรอความรู้สึกทางเพศ ภายหลังจากตรวจค้นที่พิก ได้พบภาพลามกอนาจารของเด็กประมาณ 15-20 ภาพในเครื่องคอมพิวเตอร์จึงได้ยึดไว้ การจับกุมครั้งนี้เป็นผลจากการใช้เวลาสืบสวนประมาณ 3 เดือน จากการสืบสวนเจ้าหน้าที่พบว่านายเซอร์ราได้เดินทางมาประเทศไทยแล้วครั้งหนึ่งในเดือนพฤษภาคม 2548 และวางแผนจะเดินทางมาอีกครั้งในเดือนพฤศจิกายนในปีเดียวกัน

กล่องที่ 2.2 (ต่อ)

กรณีที่ 2 อีริก แฟรงคลิน รอสเซอร์

บุคคลนี้เป็นผู้แสวงหาประโยชน์จากเด็กคนแรกที่ปรากฏในรายชื่อหนึ่งในสิบของบุคคลที่หลบหนีการจับกุมซึ่ง เอฟ.บี.ไอ ต้องการตัวมากที่สุด รอสเซอร์ ถูกฟ้องในคดีลักลอบค้าเด็ก ผิดและเผยแพร่สื่อลามกอนาจาร นอกจากนี้ยังถูกฟ้องในคดีผลิตวีดีโอลามกซึ่งเป็นภาพพฤติกรรมทางเพศอันโจ่งแจ้งระหว่างตนเองกับเด็กหญิงอายุ 11 ปี ในประเทศไทย บุคคลผู้นี้ถูกทางการไทยจับได้เมื่อวันที่ 21 สิงหาคม 2543 หลังจากจำคุกอยู่ 2 ปีจึงถูกเนรเทศกลับสหรัฐอเมริกา ทางกรมสหรัฐอเมริกา กำลังจะดำเนินคดีกับนายรอสเซอร์ในต้นปี 2548 ซึ่งหากถูกตัดสินว่ากระทำผิดทั้งคดีในประเทศไทยและสหรัฐอเมริกาก็จริงแล้วนายรอสเซอร์อาจต้องจำคุกนานถึง 70 ปี

ที่มา: *U.S. Immigration and Customs Enforcement 2004; United States Attorney Southern District of Indiana 2000; U.S. Department of Justice/Federal Bureau of Investigation 2003*

อนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติเกี่ยวกับเด็กและการใช้แรงงานเด็กโดยตรงที่ประเทศไทยได้รับมาเป็นแนวปฏิบัติ และให้สัตยาบันจนถึงปัจจุบันอย่างน้อยสามฉบับได้แก่

1. อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำที่ให้จ้างงานได้ ค.ศ. 1973 อนุสัญญานี้กำหนดอายุขั้นต่ำที่จะยอมให้ประเทศสมาชิกใช้แรงงานได้ หลักการทั่วไปกำหนดไว้ว่าต้องไม่น้อยกว่าอายุที่จบการศึกษาภาคบังคับ อย่างไรก็ตามได้แบ่งประเภทงานและอายุขั้นต่ำของแต่ละประเภทงานไว้ดังที่แสดงในตารางที่ 2.2 ข้อกำหนดเกี่ยวกับอายุขั้นต่ำดังกล่าวผ่อนปรนกับงานแสดงทางศิลปะ งานที่ทำเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา และอื่น ๆ (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, 2548)

ตารางที่ 2.2 ข้อกำหนดเกี่ยวกับอายุขั้นต่ำของการใช้แรงงานเด็กตามอนุสัญญาฉบับที่ 138

อายุขั้นต่ำทั่วไป (มาตราที่ 2)	งานเบา (มาตราที่ 7)	งานอันตราย (มาตราที่ 3)
ในสภาพแวดล้อมปกติ : 15 ปี หรือมากกว่า (ไม่น้อยกว่าอายุที่จบการศึกษาภาคบังคับ)	13 ปี	18 ปี (16 ปีภายใต้เงื่อนไข)
กรณีที่เศรษฐกิจและบริการทางการศึกษายังพัฒนาไม่เพียงพอแก่ความต้องการ : 14 ปี	12 ปี	18 ปี (16 ปีภายใต้เงื่อนไข)

ที่มา: สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ แปลและเรียบเรียงโดย ส่วนวิเทศสัมพันธ์

สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, 2541

2. อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 อนุสัญญานี้ตราโดยคณะกรรมการธิการด้านสิทธิมนุษยชน สาระของอนุสัญญานหลายส่วนให้การคุ้มครองการใช้แรงงานเด็กในทางอ้อม เพราะกำหนดให้รัฐต้องจัดทำหลักฐานเกี่ยวกับตัวเด็ก หาทางให้เด็กได้อยู่ร่วมกับครอบครัว จัดการศึกษาและสวัสดิการสังคมที่จำเป็นให้กับเด็ก ตลอดจนการเคารพในสิทธิของเด็ก นอกจากนี้ ประเด็นที่ให้การคุ้มครองต่อการใช้แรงงานเด็กในทางอ้อมดังกล่าวแล้ว อนุสัญญายังกำหนด มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการใช้แรงงานเด็กโดยตรงและการแสวงหาประโยชน์จากเด็กในลักษณะที่เข้า ข่ายการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายซึ่งได้กล่าวมาแล้ว ดังนี้ (กระทรวงการต่างประเทศ, 2542)

2.1 เวลาพักผ่อน ข้อ 31 ของอนุสัญญากำหนดให้รัฐภาคียอมรับว่าเด็กต้องมี เวลาพักผ่อนเพื่อการนันทนาการและกิจกรรมศิลปวัฒนธรรมที่เหมาะสมกับวัย ในประเด็นนี้ เกี่ยวข้องกับชั่วโมงการทำงานของเด็กที่ต้องไม่มากจนเป็นอันตรายต่อพัฒนาการของเด็กที่ทำงาน

2.2 อายุขั้นต่ำและสภาพการจ้างงาน ข้อกำหนดของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก มีส่วนสนับสนุนต่ออนุสัญญาของ ไอ แอล โอ เพราะในข้อ 32 ระบุให้รัฐภาคีต้องหาทางคุ้มครอง ไม่ให้เกิดการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจจนก่อให้เกิดอันตรายต่อพัฒนาการของเด็ก เพื่อประกัน การคุ้มครองดังกล่าว อนุสัญญาจึงระบุให้รัฐภาคีต้องตราบทบัญญัติเกี่ยวกับ อายุขั้นต่ำของ การรับเข้าทำงาน ชั่วโมงการทำงาน และสภาพการจ้างงาน

2.3 การแสวงหาประโยชน์ทางเพศ ในทำนองเดียวกับอนุสัญญาขององค์การ ระหว่างประเทศฉบับที่ 182 ที่อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กได้หยิบยกประเด็นด้านการคุ้มครองเด็ก จากการถูกแสวงหาประโยชน์ทางเพศทั้งปวง นับแต่ การบีบบังคับหรือชักจูงให้เด็กมีส่วนร่วมใน กิจกรรมทางเพศที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การค้าประเวณี การแสดงหรือรูปแบบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ สื่อลามกอนาจาร (ข้อ 34)

2.4 การค้าเด็ก อนุสัญญาข้อที่ 35 เกี่ยวข้องกับการกำหนดมาตรการป้องกันการ ลักพา การขายและลักลอบค้าเด็กทุกรูปแบบ สาระในข้อนี้สอดคล้องกับสาระของอนุสัญญา ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่ได้กล่าวมาแล้วเช่นกัน

3. อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 182 ว่าด้วยการใช้ แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ค.ศ. 1999 อนุสัญญาเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กฉบับล่าสุดที่ ประเทศไทยให้สัตยาบัน คือ อนุสัญญานี้ สาระของอนุสัญญาเรียกร้องให้ประเทศภาคีร่วมมือ กันขจัดปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายซึ่งมีลักษณะดังได้กล่าวมาแล้ว อย่างไรก็ตาม คำจำกัดความของการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายตามอนุสัญญาค่อนข้างกว้างโดยเฉพาะ

ในข้อ 3 ของมาตราที่ 3 เกี่ยวกับงานที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัยและศีลธรรมอันดีของเด็ก ดังนั้นกฎหมายแรงงานของประเทศภาคีจึงยังคงความจำเป็นที่จะต้องกำหนดความหมายและขอบเขตของลักษณะงานเหล่านี้ให้ชัดเจนตามความเหมาะสมของแต่ละประเทศทั้งนี้โดยปรึกษากับฝ่ายนายจ้างและฝ่ายอื่นที่เกี่ยวข้อง

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแนวทางปฏิบัติถูกกำหนดไว้ในมาตรา 7 โดยประเทศภาคีต้องมอบหมายให้หน่วยงานที่มีศักยภาพรับผิดชอบในการนำข้อกำหนดไปปฏิบัติให้บังเกิดผลพร้อมกับกำหนดบทลงโทษการฝ่าฝืน มาตรการสำคัญที่แต่ละประเทศภาคีควรนำไปปฏิบัติภายใต้กรอบเวลาที่กำหนดขึ้นได้แก่ (สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน, 2546)

3.1 การป้องกันปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย

3.2 การจัดความช่วยเหลือที่เหมาะสมเพื่อให้เด็กพ้นจากสภาพการใช้แรงงานในรูปแบบที่เลวร้าย พร้อมทั้งให้การฟื้นฟูและการบูรณาการทางสังคม

3.3 สร้างหลักประกันว่าเด็กที่ได้รับการช่วยเหลือจะได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย และหากเป็นไปได้ควรจัดการอบรมอาชีพที่เหมาะสมแก่เด็กเหล่านั้น

3.4 ระบุเด็กกลุ่มเสี่ยงและหาทางเข้าถึงเด็กที่มีความเสี่ยงเหล่านี้

3.5 ให้ความสำคัญเป็นพิเศษแก่เด็กหญิง

พันธสัญญาที่กล่าวมาข้างต้นเป็นความผูกพันของรัฐกับองค์การระหว่างประเทศ นอกจากพันธสัญญาในระดับประเทศแล้ว ในปัจจุบันยังมีมาตรฐานระหว่างประเทศจำนวนหนึ่งที่กำหนดหลักเกณฑ์การจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย มาตรฐานสากลเหล่านี้ยังคงอิงสารที่กำหนดโดยอนุสัญญาที่กล่าวมาแล้วแต่ความผูกพันเป็นระดับสถานประกอบการแต่ละแห่งที่ยอมรับมาตรฐานนั้น ๆ มาปฏิบัติ มาตรฐานที่รู้จักกันดีในประเทศไทย คือ S.A.8000 หรือ Social Accountability 8000 นอกจากหลักเกณฑ์สากลระดับโลกและมาตรฐานระดับสถานประกอบการแล้ว ยังมีการกำหนดกฎบัตรหรือข้อตกลง สำหรับกลุ่มประเทศในภูมิภาคเดียวกันที่มีบทบัญญัติควบคุมการใช้แรงงานเด็ก อาทิ ข้อตกลงความร่วมมือด้านแรงงานแห่งอเมริกาเหนือ เป็นต้น (คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548)

กรอบกฎหมายไทย

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 รัฐธรรมนูญถือเป็นกรอบพื้นฐานของการกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อคุ้มครองแรงงานเด็ก บทบัญญัติที่สามารถเชื่อมโยงกับการนี้

ปรากฏในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และหมวดที่ 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (พีระ ประยุกต์วงศ์, 2541)

1.1 การไม่เลือกปฏิบัติ มาตรา 30 ถือว่าการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความแตกต่างด้านเชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ และอื่น ๆ เป็นสิ่งที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติในประเด็นนี้เกี่ยวข้องกับการจ่ายค่าตอบแทนในการทำงานแก่แรงงานเด็ก ตลอดจนการให้ความคุ้มครองแรงงานเด็กต่างด้าวซึ่งกำลังเป็นปัญหาสำคัญในยุคโลกาภิวัตน์

1.2 การจัดการศึกษาภาคบังคับ รัฐธรรมนูญมาตรา 43 ให้การรับรองสิทธิในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า สิบสองปี หากบทบัญญัตินี้มีผลในทางปฏิบัติ ในอนาคตอายุขั้นต่ำที่เด็กจะทำงานได้จะถูกยกระดับให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลคือ เพิ่มจาก 15 ปี ในปัจจุบันเป็น 18 ปี

1.3 ความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณสุข ความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญมาตราที่ 52 เท่ากับกำหนดให้บริการที่รัฐจัดต้องครอบคลุมประชากรวัยต่าง ๆ อย่างทั่วถึง แม้แรงงานเด็กที่ยากไร้ยังคงมีสิทธิที่จะใช้บริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย

1.4 การคุ้มครองจากความรุนแรงและการปฏิบัติอันไม่เป็นธรรม การให้ความคุ้มครองตามมาตรา 53 จากความรุนแรงและการปฏิบัติอันไม่เป็นธรรม ถือเป็นพื้นฐานของการไม่ยอมรับการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบของการกดขี่ บังคับ การล่วงละเมิดทุกรูปแบบ ตลอดจนการกำหนดเงื่อนไขการจ้างงาน และการปฏิบัติใด ๆ ที่ถือเป็นความไม่เป็นธรรมหรือใช้ความรุนแรงแก่แรงงานเด็ก

1.5 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตราที่ 80 81 และ 82 ได้แปลงบทบัญญัติด้านสิทธิที่กล่าวมาในข้อ 1.1-1.4 ให้เป็นแนวนโยบายที่รัฐต้องปฏิบัติให้บังเกิดผล ส่วนที่รัฐธรรมนูญกล่าวไว้ชัดเจนที่สุดคือมาตรา 86 ซึ่งบัญญัติว่า "รัฐต้องส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงานโดยเฉพาะแรงงานเด็กและแรงงานหญิง..."

2. พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่ปรับปรุงและยกระดับขึ้นมาจากประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 พ.ศ. 2515 สาระของการคุ้มครองแรงงานเด็กกำหนดไว้ในหมวด 4 "การใช้แรงงานหญิงและเด็ก" ระหว่างมาตราที่ 44-52 สาระโดยย่อของมาตราเหล่านี้ได้สรุปไว้แล้วในกล่องที่ 2.1 บทบัญญัติที่ตราไว้เหล่านี้ นอกจากจะเป็นกฎเกณฑ์ที่คุ้มครองโดยทั่วไปแล้วยังเป็นประโยชน์ต่อการใช้เป็นเกณฑ์พิจารณาการใช้แรงงานเด็กว่าเข้าข่ายการใช้แรงงานเด็กที่เลวร้ายตามคำจำกัดความข้อ ง. (ข้อ d) ของ

มาตรา 3 แห่ง อนุสัญญาฉบับที่ 182 ซึ่งกำหนดเพียงแนวทางกว้าง ๆ และมาตรา 4 ที่ระบุให้แต่ละประเทศตราเป็นกฎหมายเพื่อใช้เป็นเกณฑ์ตัดสินตามความเหมาะสม

3. มาตรฐานแรงงานไทย (มรท. 8001-2546) ขณะที่กรอบในข้อที่ 1 และ 2 เป็นการกำหนดขอบเขตในระดับมหภาคนั้น รัฐบาลไทยได้กระทำในลักษณะเดียวกับการดำเนินงานระหว่างประเทศคือ กำหนดมาตรฐานการบริหารแรงงานในระดับสถานประกอบการเพื่อส่งเสริมให้เกิดการนำไปปฏิบัติแบบสมัครใจในทำนองเดียวกับการรับ SA 8000 อันเป็นมาตรฐานสากล การรับมาตรฐานแรงงานไทยของสถานประกอบการนอกจากจะแสดงถึงความรับผิดชอบทางสังคมแล้ว ยังมีส่วนส่งเสริมให้คู่ค้าในต่างประเทศตั้งข้อกีดกันสินค้าที่สถานประกอบการนั้นผลิตขึ้นน้อยลง โดยพื้นฐานแล้วมาตรฐานแรงงานไทยยังคงอิงกับกฎหมายคุ้มครองแรงงานที่กล่าวมาแล้วในข้อ 2. และอนุสัญญาที่ประเทศไทยรับมาเป็นแนวปฏิบัติและให้การรับรองซึ่งในกรณีของการคุ้มครองแรงงานเด็กได้แก่ฉบับที่ 138 และ 182

ด้วยลักษณะดังกล่าว ข้อกำหนดตามมาตรฐานจึงแตกต่างจากกฎหมายคุ้มครองแรงงานน้อยมาก เช่น อายุการห้ามจ้างแรงงานเด็กยังคงกำหนดที่ 15 ปีเป็นต้น แต่มีบางประเด็นที่มาตรฐานกำหนดไว้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล เช่นการส่งเสริมให้ชั่วโมงการทำงานล่วงเวลาลดลง เป็นต้น ในปัจจุบันมีสถานประกอบการประมาณ 250 แห่งที่ได้รับการรับรอง มรท. 8001-2546 ซึ่งส่วนใหญ่เป็นสถานประกอบการที่มีการผลิตเกี่ยวข้องกับการส่งออก (ฝ่ายวิจัย ธนาคารกรุงศรีอยุธยา, ไม่ระบุปี)

หน่วยงานที่จัดความคุ้มครอง

การจัดบริการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายเกี่ยวข้องกับหน่วยงานหลัก 6 หน่วยงาน หน่วยงานทั้ง 6 จัดการคุ้มครองและความช่วยเหลือแก่แรงงานเด็กในเชิงสถาบัน คือ มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและให้บริการแบบถาวร

1. กระทรวงศึกษาธิการ การจัดบริการทางการศึกษามีบทบาทสำคัญต่อการป้องกันการเข้าสู่ตลาดแรงงานก่อนวัยอันควร ในทางปฏิบัติ การศึกษาภาคบังคับของประเทศไทยกำหนดไว้ที่ 9 ปี ดังนั้น หากบริการการศึกษาเป็นไปอย่างทั่วถึงแล้ว การใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายในมิตินัยของแรงงานเด็กต่ำกว่า 15 ปี ก็จะลดน้อยลง สถิติแสดงให้เห็นว่าอัตราการลงทะเบียนเรียนในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้นอันเป็นการศึกษาภาคบังคับเพิ่มขึ้นจากในอดีตมาก ด้วยเหตุนี้จึงทำให้แรงงานเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปี ลดลงเหลือต่ำกว่าร้อยละ 1 ของกำลังแรงงานดังกล่าวมาแล้ว

นอกจากการจัดการศึกษาภาคบังคับแล้ว กระทรวงศึกษาธิการยังจัดโปรแกรมศึกษาที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อลดหรือป้องกันเด็กกลุ่มเสี่ยงต่อการประกอบอาชีพโสเภณีในพื้นที่ภาคเหนือ ของประเทศไทย จากผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่า การจัดการศึกษาสำหรับเด็กกลุ่มเสี่ยง ประสบผลสำเร็จเป็นอย่างดี (Phlainoi, N., Wongsurawat, K., Phlainoi, S., Wongsurawat, J.M. Un-ob, P. Sirikwanchai, S. et.al 2002) ดังนั้น โปรแกรมการศึกษาที่จัดในปัจจุบันจึงมีส่วนช่วยแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายทั้งในภาคของการใช้แรงงานเด็กโดยทั่วไปและธุรกิจการขายบริการ

2. กระทรวงสาธารณสุข บทบาทของกระทรวงสาธารณสุขเกี่ยวข้องข้องกับการจัดบริการบำบัดรักษาและฟื้นฟูให้กับแรงงานเด็กที่ต้องเจ็บป่วยทางกายและจิตจากการปฏิบัติในรูปแบบที่เลวร้าย นโยบายประกันสุขภาพที่ครอบคลุมประชากรทุกคนที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการเยียวยาภาวะการเจ็บป่วยให้กับแรงงานเด็ก เนื่องจาก แรงงานเด็กทุกคนรวมทั้งแรงงานต่างด้าวสามารถรับบริการได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ในหลายกรณีการจัดบริการสาธารณสุขยังมีส่วนควบคุมสภาพปัญหาสำหรับบางกลุ่มเป้าหมายมิได้เลวร้ายจนเกินไป บริการในด้านนี้ได้แก่การตรวจรักษาในสถานที่ทำงานซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งต่อการใช้แรงงานเด็กในการบริการทางเพศ

3. กระทรวงแรงงาน กระทรวงแรงงานมีความรับผิดชอบโดยตรงต่อการคุ้มครองการใช้แรงงานเด็กในภาคที่อยู่ภายใต้คำจำกัดความสุดท้ายของอนุสัญญาฉบับที่ 182 เครื่องมือสำคัญของหน่วยงานนี้คือการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน นอกจากการควบคุมไม่ให้การใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายเกิดขึ้นแล้ว กระทรวงแรงงานยังมีบทบาทสำคัญในการช่วยเหลือเด็กออกจากสภาพการณ์ดังกล่าว และประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อบูรณาการเด็กที่ได้รับความช่วยเหลือให้กลับสู่ครอบครัวและชุมชน

4. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ หน่วยงานที่มีความสำคัญต่อการควบคุมปัญหาและเยียวยาเหยื่อของการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายอีกหน่วยงานหนึ่งคือกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ความรับผิดชอบสำคัญของหน่วยงานนี้เกี่ยวข้องกับสภาพของการใช้แรงงานเด็กตามคำจำกัดความข้อที่ 1 และ 2 บริการที่หน่วยงานนี้จัดทั้งในรูปแบบของการให้ความช่วยเหลือภายนอกและภายในสถาบันมีส่วนช่วยจัดการกับปัญหาทั้งในแง่ของการป้องกัน และแก้ไขฟื้นฟู

5. กระทรวงยุติธรรม หน่วยงานในสังกัดกระทรวงยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมปัญหานี้คือ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ได้กล่าวไว้ก่อนหน้านี้

แล้วว่า ILO/IPEC พยายามประสานความร่วมมือกันหน่วยงานนี้ให้มีส่วนในการควบคุมและปราบปรามการใช้เด็กเพื่อการค้ายาเสพติดซึ่งเป็นปัญหาหนึ่งของการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายของประเทศไทย ความรับผิดชอบของหน่วยงานนี้มีได้จำกัดอยู่เพียงการปราบปรามและช่วงชิงเด็กออกจากขบวนการค้ายาเสพติดเท่านั้น แต่การทำงานในเชิงป้องกัน โดยเฉพาะโปรแกรมด้านข้อมูลข่าวสาร และการฝึกอบรมยังมีส่วนบรรเทาปัญหาในระยะยาว

6. สำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ) การให้ความคุ้มครองแก่แรงงานเด็กของกระทรวงแรงงาน กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และกระทรวงยุติธรรมจำเป็นต้องอาศัยการมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจปราบปรามของสำนักงานตำรวจแห่งชาติในทางปฏิบัติแล้วการควบคุมปัญหาทุกรูปแบบไม่ว่าจะเป็นการฉ้อโกงเด็ก การใช้เด็กเพื่อการค้ายาเสพติดหรือเพื่อการผลิตสื่อลามกอนาจาร การค้าเด็ก ตลอดจนการใช้แรงงานเด็กที่ฝ่าฝืนกฎหมายคุ้มครองแรงงานล้วนต้องพึ่งพาอำนาจจับกุมของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

นอกจากหน่วยงานของรัฐที่กล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีองค์กรอีกจำนวนไม่น้อยที่มีส่วนสนับสนุนให้การจัดการปัญหาที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น มาตรการยึดทรัพย์ของผู้ค้ายาเสพติด หรือของอาชญากรค้ายาของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ตลอดจนโปรแกรมการดำเนินงานขององค์กรนายจ้าง สหภาพแรงงาน และองค์กรพัฒนาเอกชนต่าง ๆ มีส่วนเกื้อหนุนให้รัฐสามารถปฏิบัติตามพันธกรณีที่ได้ให้ไว้กับสนธิสัญญาระหว่างประเทศและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย