

บทนำ

การใช้แรงงานเด็กเป็นสถานการณ์ที่ประเทศต่าง ๆ ให้ความสนใจและตระหนักถึงความสำคัญของผลกระทบของการใช้แรงงานเด็กในมิติของสังคม เศรษฐกิจและการเมือง ทั้งในระดับประเทศและระดับสากล ความพยายามในศึกษาและติดตามสถานการณ์เพื่อแสวงหาแนวปฏิบัติต่อแรงงานเด็กของแต่ละประเทศมีข้อถกเถียงกันทั้งในประเด็นของอายุขั้นต่ำของแรงงานเด็ก การควรหรือไม่ควรในการใช้เด็กเป็นแรงงานเพื่อการผลิตทางเศรษฐกิจ การทำงานของเด็กในเงื่อนไขใดจึงจะเข้าข่ายการใช้แรงงานเด็ก และงานประเภทหรือลักษณะใดบ้างที่เด็กสามารถทำได้ ประเด็นการถกเถียงดังกล่าวมีเพียงประเด็นอายุขั้นต่ำของแรงงานเด็กที่ง่ายต่อการหาข้อสรุปร่วมกัน ซึ่งส่วนใหญ่ใช้ข้อกำหนดของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายการศึกษาภาคบังคับ และอนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติ ส่วนในประเด็นอื่น ๆ ยังคงมีข้อพิพาทภายใต้เงื่อนไขทางวัฒนธรรม วิถีการประกอบอาชีพ ระบบสวัสดิการสังคมและเศรษฐกิจ การหาข้อตกลงร่วมกันในระดับหนึ่งต่อประเด็นดังกล่าว ตลอดจนการศึกษาและติดตามสถานการณ์ที่ครอบคลุม และเป็นจริง มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการกำหนดนโยบาย และแนวปฏิบัติตลอดจนความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติการต่อการปัญหาการใช้แรงงานเด็กที่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ

ในกรณีของประเทศไทยปัญหาแรงงานเด็กได้รับการยอมรับว่าเป็นปัญหาสังคมหนึ่งซึ่งเป็นผลจากการพัฒนาเศรษฐกิจ ที่แม้จะได้สร้างโอกาสการจ้างงานมากขึ้น แต่การพัฒนาที่ไม่เป็นธรรมระหว่างภาคเมืองและภาคชนบท ภาคอุตสาหกรรมและภาคเกษตรล้วนเป็นปัจจัยที่ผลักดันให้เด็กเข้าสู่ตลาดแรงงานในลักษณะของการขายแรงงานไร้ฝีมือ อย่างไรก็ตามแรงงานเด็กได้เข้าทำงานในงานประเภทต่าง ๆ ภายใต้สภาพเงื่อนไขที่ต่างกันทั้งในพื้นที่เมืองและชนบท

ผลการศึกษาของสถาบันวิจัยสังคมจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (พ.ศ. 2538) พบว่าในช่วงปี พ.ศ. 2523-2532 เป็นช่วงทศวรรษที่แรงงานเด็กได้รับความสนใจจากสาธารณชน และมีการปฏิบัติการที่เป็นรูปธรรมทั้งจากภาครัฐ และภาคเอกชน องค์การพัฒนาเอกชนหลายองค์การได้ถือเอาแรงงานเด็กเป็นกลุ่มเป้าหมายหลักในการทำงาน การเกิดองค์กรใหม่ ๆ ที่มุ่งทำงานด้านแรงงานเด็ก โดยตรง เช่น ศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก องค์การเหล่านี้ยังคงมีบทบาทสำคัญทั้งในระดับนโยบายและปฏิบัติในการขจัดปัญหาการใช้แรงงานเด็กจนถึงปัจจุบัน ในส่วนของภาครัฐได้มีการให้นิยามแรงงานเด็กและการกำหนดอายุขั้นต่ำของการจ้างแรงงานเด็ก

ไว้ที่ 12 ปี ในกฎหมายคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2499 การปฏิบัติการของคณะกรรมการคุ้มครองแรงงานเด็กแห่งชาติในปี พ.ศ. 2527 การกำหนดมาตรการเชิงนโยบายทั้งระยะสั้นและระยะยาว ตามมติของคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2531 และมาตรการป้องกันและคุ้มครองแรงงานเด็ก พ.ศ. 2530 มาตรการดังกล่าวทำให้เกิดการปฏิบัติการต่อแรงงานเด็ก อาทิ การเพิ่มอายุขั้นต่ำของการจ้างแรงงานเด็กและการเพิ่มรายการงานที่เป็นอันตรายต่อเด็ก การคุ้มครองเรื่องค่าจ้าง ชั่วโมงและเวลาทำงาน ตลอดจนการเพิ่มสิทธิการได้รับการพัฒนาของแรงงานเด็ก กล่าวได้ว่ามาตรการสำคัญที่บังเกิดผลต่อแรงงานเด็ก คือ การขยายการศึกษา ภาคบังคับจาก 6 ปี เป็น 9 ปี นอกจากนั้น หากพิจารณาบทบาทของรัฐบาลในระดับนโยบายชาติแล้ว ปัญหาแรงงานเด็กได้รับการยอมรับและขยายขอบเขตการตระหนักถึงปัญหาและแนวปฏิบัติให้เป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่แผนฯ ฉบับที่ 2 และในแผนแต่ละฉบับได้แสดงถึงพัฒนาการของนโยบายด้านแรงงานเด็กที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น จึงกล่าวได้ว่าการปฏิบัติการต่อแรงงานเด็กเป็นประเด็นที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้ความสำคัญเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการพัฒนาประเทศอย่างต่อเนื่อง

นอกจากนั้นการยอมรับแนวคิดเรื่องสิทธิเด็กว่าเป็นสิทธิสากลเป็นกระแสการสนับสนุนในระดับสากลตลอดจนการให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 (พ.ศ. 2532) ที่ทำให้ภาครัฐต้องให้ความสนใจต่อประเด็นแรงงานเด็กเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ และมีได้มองปัญหาแรงงานเด็กเป็นปัญหาเฉพาะเด็กไทย เท่านั้น โครงการระหว่างประเทศว่าด้วยการขจัดปัญหาการใช้แรงงานเด็ก ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ไอ แอล โอ/ ไอ เปค) ได้เข้ามามีบทบาทในการให้การสนับสนุนการปฏิบัติการต่อแรงงานเด็กในประเทศไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 การสนับสนุนทั้งเงินทุน วิชาการ และแนวปฏิบัติ นับเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้การป้องกันและการคุ้มครองการใช้แรงงานเด็กเกิดมาตรการเชิงปฏิบัติให้เป็นไปตามแนวนโยบายและแผนงานของรัฐบาล มากยิ่งขึ้น และที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การสนับสนุนและเสริมสร้างนักปฏิบัติ นักวิชาการ องค์กรและเครือข่ายพันธมิตรในการทำงานด้านแรงงานเด็กในลักษณะของพหุภาคี และเมื่อประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาขององค์การระหว่างประเทศฉบับที่ 182 ว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก ค.ศ. 1999 (พ.ศ. 2542) เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2544 ประเทศไทยจึงมีพันธกรณีที่ต้องดำเนินการ ตามข้อกำหนดของอนุสัญญาดังกล่าว ตั้งแต่การพิจารณารูปแบบการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดในประเทศไทย การกำหนดประเภทของงาน ซึ่งมีลักษณะงาน หรือโดยสภาพแวดล้อมในการทำงานที่มีแนวโน้มที่จะเป็นอันตรายต่อสุขภาพความปลอดภัย หรือศีลธรรมของเด็กภายใต้การหรือกำกับขององค์กรไตรภาคีด้านแรงงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อการกำหนดเป็น

กฎหมายหรือกฎระเบียบของประเทศ การตั้งคณะกรรมการในระดับชาติเพื่อเป็นกลไกในการกำหนดนโยบายและติดตามตรวจสอบให้เป็นผลในทางปฏิบัติ และการจัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติ

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมในขณะนั้น ๆ ได้ทำบันทึกข้อตกลงเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ สำนักงานกรุงเทพมหานคร และคณะที่ปรึกษาสหวิทยาการภาคพื้นเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2546 โดยซึ่งงบประมาณของโครงการระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดปัญหาการใช้แรงงานเด็กปัจจุบันประเทศไทยได้จัดทำร่างแผนปฏิบัติการระดับชาติ ตามอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 182 และการแต่งตั้งคณะกรรมการระดับชาติเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย เมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2549

การสนับสนุนทางวิชาการและงบประมาณของโครงการระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดปัญหาการใช้แรงงานเด็ก เพื่อการจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายในประเทศให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติอีกประการหนึ่ง คือ การจัดทำโครงการวิจัย "การประเมินสถานการณ์การใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายในประเทศไทย : การเตรียมการสำหรับการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการตามพันธกรณีของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 182"

การดำเนินโครงการวิจัยดังกล่าวกำหนดขั้นตอนไว้ดังนี้

1. การแสวงหาความร่วมมือจากสถาบันการศึกษาและองค์การเอกชน ที่สนใจและมีประสบการณ์การทำงานกับแรงงานเด็กในแต่ละพื้นที่ การดำเนินการดังกล่าวทำให้เกิดโครงการวิจัยใน 5 พื้นที่ 6 จังหวัด โดย 6 สถาบันการศึกษา

2. การประชุมปฏิบัติการเพื่อร่วมกันกำหนดขอบเขตของแรงงานเด็ก และแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ตลอดจนภาคการใช้ประโยชน์จากแรงงานเด็กที่น่าจะทำให้เกิดการใช้แรงงานในรูปแบบที่เลวร้ายโดยเฉพาะภาคที่ยังไม่ชัดเจนในความหมายและลักษณะของการทำงาน

3. การประชุมปฏิบัติการเพื่อการออกแบบระเบียบวิธีวิจัย โดยเฉพาะวิธีการสุ่มตัวอย่างและเครื่องมือการเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อการสังเคราะห์ภาพรวมของสถานการณ์การใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายในประเทศไทย

4. การประชุมปฏิบัติการระหว่างนักวิจัยโครงการวิจัยของทั้ง 6 โครงการ เพื่อการแลกเปลี่ยนเรียนรู้และร่วมกันสังเคราะห์ข้อมูลสถานการณ์แรงงานเด็กทั้งในภาพรวมและแต่ละพื้นที่ เพื่อให้ผลการประเมินสถานการณ์การใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายในประเทศไทยมี

ความถูกต้อง ใกล้เคียงกับสถานการณ์ที่เป็นจริง และสามารถใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในดำเนินการตามอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 182

วัตถุประสงค์

1. เพื่อประเมินสถานการณ์การใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายในภาคการใช้ประโยชน์จากเด็กในเชิงเศรษฐกิจที่มีความเสี่ยงต่อสถานการณ์ดังกล่าว
2. เพื่อศึกษาลักษณะของแรงงานเด็กที่ต้องทำงานในรูปแบบที่เลวร้ายตลอดจนวิธีการและสาเหตุของการเข้าสู่ตลาดแรงงานของแรงงานเด็กเหล่านั้น
3. เพื่อศึกษาถึงสาเหตุและผลกระทบของการถูกใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย

คำจำกัดความ

1. การใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย โดยทั่วไปให้ หมายถึง การทำงานของเด็กอายุไม่เกิน 18 ปี เพื่อผลตอบแทนของเศรษฐกิจที่มีลักษณะ ตามที่กระทรวงแรงงานกำหนดไว้ (คู่มือที่ 2.1 หน้า 8) ยกเว้นในส่วนของกรณีวิเคราะห์เปรียบเทียบในบทที่ 4 ให้หมายถึงสภาพการใช้แรงงานที่ผู้วิจัยในแต่ละพื้นที่พิจารณาตัดสินจากสภาพการทำงานแล้วตัดสินว่าเป็นการทำงานในรูปแบบที่เลวร้าย
2. ภาคงานบริการ หมายถึง ภาคที่การทำงานเกี่ยวข้องกับการเสิร์ฟอาหารและเครื่องดื่มในภัตตาคาร และร้านอาหารโอเอเคะ