

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

การให้สัตยาบันแก่นุสัณญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ไอ แอล โอ) ฉบับที่ 182 ใน พ.ศ. 2544 ทำให้รัฐบาลไทยต้องอนุวัติให้เป็นไปตามแนวทางการจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่ระบุไว้ในอนุสัญญา ไอ แอล โอ โดยโครงการระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดปัญหาการใช้แรงงานเด็ก (ไอ เปค) เองก็พยายามหาทางสนับสนุนให้กลไกทั้งภาครัฐและเอกชนสามารถร่วมมือกันจัดการกับปัญหานี้ ในเบื้องต้น ไอ แอล โอ มีคำริว่าควรทำการศึกษาสถานการณ์การใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายเพื่อนำข้อมูลที่ได้รับมาวางแผนการดำเนินงานในระยะต่อไป การวิจัยครั้งนี้จึงเป็นผลจากการสนับสนุนระยะแรกของไอ เปค

การวิจัยภายใต้โครงการนี้ประกอบด้วยการศึกษาสถานการณ์การใช้แรงงานเด็ก ใน 6 จังหวัด คือ เชียงราย (ภาคงานรับใช้ตามบ้าน งานบริการและเด็กขอทาน) อุดรธานี (ภาคงานบริการและการเกษตร ตาก (ภาคการเกษตร) สมุทรสาคร สงขลา-ปัตตานี (ภาคการประมงและอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากการประมง) สำหรับรายงานฉบับนี้เป็นผลจากการสังเคราะห์ข้อมูลงานวิจัยจากทุกพื้นที่ยกเว้นจังหวัดสมุทรสาครเพื่อนำเสนอภาพรวมของสถานการณ์ปัญหา ดังนั้น นอกจากรายงานภาพรวมของปัญหาฉบับนี้แล้ว ยังมีรายงานการวิจัย 5 ฉบับที่ให้ภาพของการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายในแต่ละภาคการใช้ประโยชน์จากเด็กที่เลือกศึกษาในจังหวัดที่กล่าวมาข้างต้น

ข้อมูลที่สังเคราะห์เพื่อให้เขียนรายงานฉบับนี้ได้จากตัวอย่างแรงงานเด็กที่เก็บจากพื้นที่วิจัย 5 จังหวัด (ยกเว้นจังหวัดสมุทรสาคร) จังหวัดละประมาณ 500 คน การเก็บข้อมูลในทุกพื้นที่ไม่ได้มีการกำหนดกรอบของประชากรที่ศึกษา ดังนั้น วิธีการสุ่มตัวอย่างที่ใช้จึงจำเป็นต้องอาศัยเครือข่ายของบุคคลหรือองค์กรในพื้นที่ที่สามารถเจาะจงเข้าถึงแรงงานเด็กได้แทนที่จะใช้การสุ่มเดาตามหลักสถิติ เครื่องมือการวิจัยที่ใช้ในทุกพื้นที่ประกอบด้วยแบบสัมภาษณ์แรงงานเด็ก 2 ส่วน คือ แบบสัมภาษณ์ส่วนที่เป็นแกนซึ่งประกอบด้วยคำถาม 38 ข้อที่ทุกพื้นที่ต้องใช้ร่วมกัน และแบบสัมภาษณ์ส่วนที่แต่ละพื้นที่จัดทำขึ้นแตกต่างกันไปตามความเหมาะสม ข้อมูลที่ใช้สังเคราะห์เพื่อเขียนรายงานฉบับนี้ได้จากคำถามแกนจำนวน 38 ข้อ ดังกล่าว

ข้อค้นพบสำคัญสรุปได้ดังนี้

1. สถานการณ์การใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย แม้ข้อมูลจากการทบทวนวรรณกรรมแสดงให้เห็นว่าการใช้แรงงานเด็กในประเทศไทยลดลงโดยลำดับ แต่ขณะเดียวกัน การศึกษาครั้งนี้ แสดงให้เห็นว่ายังมีการใช้แรงงานเด็กที่มีแนวโน้มจะเป็นรูปแบบที่เลวร้ายหลายลักษณะได้แก่ การให้เด็กทำงานมากกว่า 8 ชั่วโมง การทำงานหลัง 17.00 น. การทำงานที่ไม่

กำหนดเวลาที่แน่นอน การจ่ายค่าจ้างต่ำกว่ากฎหมาย การทำงานในสภาพแวดล้อมที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพกายและสุขภาพจิต และการถูกละเมิดทั้งทางวาจาและทางร่างกายในรูปแบบต่าง ๆ สถานการณ์เหล่านี้ต่างกันไปในแต่ละภาคของการใช้ประโยชน์จากเด็ก

2. ภูมิหลังของเด็กที่ทำงานในรูปแบบที่เลวร้าย เด็กที่ทำงานในรูปแบบที่เลวร้ายส่วนใหญ่เป็นเด็กหญิง เกิดนอกประเทศไทย หรือ เป็นเด็กต่างด้าว เด็กที่ทำงานส่วนใหญ่ขาดการศึกษา หรือมีการศึกษาไม่เกินชั้นประถมศึกษาตอนต้น ประมาณครึ่งหนึ่งของเด็กกลุ่มนี้ไม่มีเอกสารแสดงตัวตนใด ๆ แม้ว่าผู้เลี้ยงดูในระยะแรกส่วนใหญ่ได้แก่ พ่อและแม่ แต่ในปัจจุบันส่วนใหญ่ของเด็กกลุ่มนี้อยู่ภายใต้การเลี้ยงดูของ พ่อหรือแม่ พ่อเลี้ยงและ/หรือแม่เลี้ยง ญาติ บุคคลอื่น ๆ สถาบัน หรือไม่มีผู้เลี้ยงดูเลย สาเหตุสำคัญที่ต้องทำงาน คือ การต้องการรายได้เพื่อช่วยเหลือครอบครัว

จำนวนไม่น้อยของเด็กกลุ่มนี้ต้องทำงานมากกว่า 1 งานที่สำคัญคือส่วนใหญ่ทำงานมากกว่า 8 ชั่วโมง และมีช่วงเวลางานหลังเวลา 17.00 น. นอกจากส่วนใหญ่จะได้รับค่าจ้างไม่เกิน 3,000 บาท ต่อเดือนแล้วเด็กจำนวนไม่น้อยยังไม่ได้ค่าจ้างตามข้อตกลง ส่วนน้อยของเด็กกลุ่มนี้เท่านั้นที่ได้รับสวัสดิการจากนายจ้าง และสวัสดิการ 3 ประเภทที่เด็กได้รับมากที่สุดคือ หอพัก อาหาร และที่พัก นั้น น่าจะเป็นผลมาจากการที่แรงงานเด็กกลุ่มนี้ต้องอาศัยอยู่กับนายจ้าง

3. สาเหตุของการถูกใช้แรงงานในรูปแบบที่เลวร้าย การวิเคราะห์ข้อมูลเปรียบเทียบระหว่างเด็กที่ทำงานในรูปแบบที่เลวร้าย กับเด็กที่ทำงานในสภาพการจ้างปกติพบว่า โอกาสที่เด็กจะถูกใช้แรงงานในรูปแบบที่เลวร้ายจะมีมากขึ้น หากแรงงานเด็กเป็นเพศหญิง มีอายุน้อยกว่า 15 ปี ขาดการศึกษาหรือมีการศึกษาดต่ำกว่าประถมศึกษาตอนปลาย การเป็นเด็กต่างด้าว และการไม่มีเอกสารแสดงตัวตน เป็นอีกสองปัจจัยที่เพิ่มโอกาสการถูกใช้แรงงานในรูปแบบที่เลวร้าย นอกจากนั้นเด็กที่ต้องทำงานหลังเวลา 17.00 น. โดยเฉพาะในภาคบริการ งานรับใช้ตามบ้าน การเกษตร และขอยานทำให้เด็กมีโอกาสถูกใช้แรงงานในรูปแบบที่เลวร้ายมากขึ้นเช่นกัน การวิเคราะห์ยังพบว่า เด็กกลุ่มนี้ต้องเข้าสู่ตลาดแรงงานเพราะถูกผลักดันจากการขาดผู้อุปการะ และการไม่มีโอกาสเรียนต่อมากกว่าเด็กที่ทำงานไปสภาพการจ้างปกติ ที่ทำงานเพราะปัจจัยดึงดูดด้านความต้องการสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

4. ผลกระทบของการถูกใช้แรงงานในรูปแบบที่เลวร้าย การวิเคราะห์เปรียบเทียบ กับแรงงานเด็กที่ทำงานในสภาพการจ้างปกติแสดงให้เห็นว่า เด็กที่ทำงานในรูปแบบที่เลวร้ายมีระดับความพึงพอใจในงานทุกด้านและระดับการคาดหวังในอนาคตต่ำกว่า เด็กกลุ่มนี้ต้องการย้ายไปทำงานใหม่มากกว่าเด็กที่ทำงานในสภาพการจ้างปกติ นอกจากเด็กกลุ่มนี้ได้รับค่าจ้าง

ต่ำกว่าแล้ว ยังถูกละเมิดทั้งทางด้านวาจาและร่างกายมากกว่า ในด้านรายรับและรายจ่ายนั้น เด็กที่ทำงานในรูปแบบที่เลวร้ายทำงานมีรายได้และเงินออมน้อยกว่าแต่กลับต้องรับภาระในการจ่ายหนี้และส่งเงินกลับบ้านมากกว่าเด็กที่ทำงานในสภาพการจ้างปกติ ในเชิงสุขภาพอนามัยและสังคมนั้น อัตราการเจ็บป่วยของเด็กกลุ่มนี้มีมากกว่า มีวิถีชีวิตนอกรงานที่ขาดการสร้างสรรค์ และขาดช่องทางที่จะขอรับความช่วยเหลือมากกว่าเด็กที่ทำงานในสภาพการจ้างปกติ

จากสิ่งที่ค้นพบ การศึกษาครั้งนี้ได้เสนอแนวทางการดำเนินงานเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายหลายประการ คือ การป้องกันปัญหานี้ในระดับมหภาค จำเป็นจะต้องจัดบริการสังคมด้านการศึกษาและครอบครัวอย่างทั่วถึงและพอเพียง ทั้งนี้เพื่อลดแรงบีบบังคับที่จะผลักดันให้เด็กต้องทำงานในสภาพที่เลวร้าย นอกจากนี้รัฐต้องกำหนดนโยบายเกี่ยวกับแรงงานต่างด้าวอย่างชัดเจน โดยแรงงานต่างด้าวทุกคนควรสามารถเข้าถึงบริการของรัฐอย่างน้อย 2 ด้านคือ ด้านสาธารณสุข และการให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมาย ส่วนสิทธิทางสังคมอื่น ๆ นั้น ให้อยู่ภายใต้เงื่อนไขของการเข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย

ในด้านกฎหมายแรงงานควรกำหนดกรอบเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กให้ชัดเจนขึ้นอันได้แก่ ชั่วโมงทำงานสูงสุดในแต่ละวัน การห้ามทำงานกะหมุนเวียน อัตราค่าจ้างที่เป็นธรรม และการกำหนดให้การละเมิดอยู่เป็นนิจ ประเภทต่าง ๆ อาทิ การทำร้ายร่างกาย การใช้วาจาหยาบค้าย และการละเมิดทางเพศด้วยวาจา เป็นความผิดภายใต้กฎหมายแรงงานที่เจ้าหน้าที่แรงงานสามารถดำเนินการตามกฎหมายโดยควบคู่กับกฎหมายอื่น ๆ ได้ เนื่องจากการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายเป็นปรากฏการณ์ที่พบได้ ดังนั้นการเพิ่มประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายจึงเป็นสิ่งจำเป็น และหากเป็นไปได้ควรสนับสนุนการตรวจแรงงานที่ทำงานเป็นทีมร่วมกับการตรวจด้านต่าง ๆ อาทิ ด้านสาธารณสุข และการปราบปรามอบายมุข

ในระดับพื้นที่ การศึกษาแนะนำให้จัดทำแผนปฏิบัติการที่สอดคล้องกับสภาพปัญหา โดยผู้รับผิดชอบอาจเป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งเฉพาะหรืออาจใช้คณะกรรมการที่จัดตั้งไว้แล้วก็ได้ ทางที่จะประหยัดที่สุด คือ การปรับการตรวจแรงงานลงสู่สถานประกอบการขนาดเล็กมากขึ้น และอาศัยวิธีการสุ่มทางสถิติเข้าช่วยในการเลือกสถานที่ตรวจ ด้วยวิธีนี้จะทำให้ได้ข้อมูลที่เชื่อถือได้ที่จะใช้ในการจัดทำแผนปฏิบัติการ โดยไม่ต้องจัดตั้งงบประมาณเพื่อการศึกษาสถานการณ์เป็นการเฉพาะ

อย่างไรก็ตามในขณะที่ยังไม่มีแผนปฏิบัติการ การศึกษาเสนอให้ใช้แนวทางจากรายงานการวิจัยฉบับนี้ไปพลางก่อน เพราะในส่วนที่ว่าด้วยข้อเสนอแนะได้เสนอแนวทางการตรวจ

แรงงานของแต่ละภาคการใช้ประโยชน์จากเด็ก ตลอดจนกลุ่มเป้าหมายที่ต้องให้ความสำคัญ เพราะล่อแหลมต่อการถูกใช้แรงงานในรูปแบบที่เลวร้ายไว้แล้ว

ในการจัดการกับปัญหานี้ เจ้าหน้าที่แรงงานสามารถร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ ในการทำงานเชิงป้องกันและแก้ไขปัญหา การให้การสนับสนุนการจัดบริการทางสังคม อาทิ การจัดหางาน และการฝึกอาชีพ ตลอดจนการหาทางให้เด็กและครอบครัวได้รับเอกสารแสดงตัวตน เช่นใบอนุญาตให้ทำงาน และบัตรประกันสังคม เป็นวิธีการเชิงป้องกันที่เจ้าหน้าที่แรงงานสามารถมีส่วนร่วมได้ ในเวลาเดียวกัน การตรวจแรงงานอย่างทั่วถึง ผนวกกับการให้คำแนะนำแก่นายจ้าง และแรงงานเด็ก ตลอดจนการประสานความร่วมมือกับฝ่ายที่เกี่ยวข้องเพื่อหาทางจัดกิจกรรมพัฒนาเด็กที่ทำงาน หรือเพื่อให้เกิดการปฏิบัติตามกฎหมายเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่เจ้าหน้าที่แรงงานสามารถปฏิบัติได้

ในกรณีที่จำเป็นเจ้าหน้าที่แรงงานต้องร่วมมือกับฝ่ายที่เกี่ยวข้องเพื่อยุติสภาพการทำงานในรูปแบบที่เลวร้ายและดำเนินการตามกฎหมายกับนายจ้างที่ไม่ให้ความร่วมมือ ขณะเดียวกันก็ต้องฟื้นฟูสภาพร่างกายและจิตใจของเด็กที่ได้รับการช่วยเหลือ ในท้ายที่สุดคือการหาทางให้เด็กได้กลับคืนสู่การดำเนินชีวิตในสังคม โดยการจัดหางานที่เหมาะสมให้ หรือจัดหาสถานที่เรียน หรือนำส่งครอบครัวหรือด้วยวิธีอื่น ๆ