

การยุติการใช้แรงงานเด็กอยู่ไม่ไกลเกินเอื้อม

บทสรุป

อนาคตที่ปราศจากการใช้แรงงานเด็กนั้นอยู่ไม่ไกลเกินเอื้อม ความพยายามระดับโลกเพื่อยุติการใช้แรงงานเด็กมีความก้าวหน้าอย่างมากแต่ก็ยังมีภารกิจที่จะต้องทำอีกมากเช่นกัน ดังนั้นจึงยังไม่ควรพอใจกับความคืบหน้าในปัจจุบัน

รายงานสถานการณ์โลกเรื่องการใช้แรงงานเด็กฉบับที่สองซึ่งออกตามปฏิญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน อธิบายความเป็นไปต่างๆ ที่เกิดขึ้นให้เห็นภาพอย่างชัดเจนเป็นครั้งแรก ประมาณการต่างๆ ในสถานการณ์โลกครั้งใหม่ที่ได้แสดงไว้ในรายงานส่วนที่หนึ่งทำให้ ILO สามารถประเมินแนวโน้มระดับภูมิภาคและระดับโลกได้ ในปี 2547 มีเด็ก 218 ล้านคนถูกใช้แรงงาน ในจำนวนนี้กว่า 126 ล้านคนต้องทำงานที่มีอันตราย แม้เด็กหญิงที่ถูกใช้แรงงานและทำงานอันตรายจะมีจำนวนเท่ากับเด็กชายในกลุ่มแรงงานเด็กที่อายุน้อยที่สุด (5 -11 ปี) แต่ในกลุ่มแรงงานเด็กที่มีอายุมากกว่านั้น มีเด็กชายจำนวนมากกว่าเด็กหญิง ทั้งในแง่การใช้แรงงานและการทำงานที่อันตราย

อย่างไรก็ตามแรงงานเด็กทั่วโลกมีจำนวนลดลงร้อยละ 11 ในช่วงสี่ปีที่ผ่านมาในขณะที่จำนวนเด็กที่ทำงานอันตรายลดลงร้อยละ 26 ในกลุ่มเด็กอายุระหว่าง 5-14 ปีจำนวนเด็กที่ทำงานอันตรายยิ่งลดลงมากกว่านั้นอีกคือลดลงร้อยละ 33 สถานการณ์ที่เกิดขึ้นรอบโลกก็คือเด็กที่ต้องทำงานมีจำนวนน้อยลง และยิ่งงานมีอันตรายมากและเด็กที่ทำงานต้องตกอยู่ในสภาพที่อันตรายมากจำนวนของเด็กที่ต้องทำงานนั้นก็ยิ่งลดลงเร็วมาก

ภูมิภาคอเมริกาใต้และประเทศแถบหมู่เกาะคาริเบียนมีพัฒนาการที่ดีที่สุด กล่าวคือจำนวนเด็กที่ทำงานลดลงสองในสามในช่วงสี่ปีที่ผ่านมา และในปัจจุบันมีเด็กเหลือร้อยละ 5 เท่านั้นที่ต้องทำงาน พัฒนาการที่น้อยที่สุดนั้นอยู่ในดินแดนทางตอนใต้ของทะเลทรายซาฮาราในทวีปแอฟริกาซึ่งยังคงมีอัตราการเพิ่มของจำนวนประชากร การแพร่และการติดเชื้อเอชไอวี/เอดส์ และจำนวนแรงงานเด็กยังสูงมากจนน่าวิตก

ส่วนสำคัญส่วนหนึ่งของแนวโน้มที่ดีดังกล่าวซึ่งได้รายงานไว้ ณ ที่นี้มีความเกี่ยวข้องกับมาตรฐานต่างๆ ของ ILO การให้สัตยาบันของประเทศสมาชิกในหลายภูมิภาคของโลกเพิ่มขึ้นอย่างน่ายินดี แม้ว่าการให้

สัตยาบันรับรองอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 138 และ 182 จะเป็นเพียงก้าวแรกเท่านั้น แต่การให้สัตยาบันนี้ได้ทำให้เกิดการดำเนินงานเพื่อต่อต้านการใช้แรงงานเด็กอย่างเป็นรูปธรรมในหลายกรณี

ความมุ่งมั่นจากฝ่ายบริหารและผู้นำทางด้านนโยบายโดยการดำเนินนโยบายเพื่อแก้ปัญหาความยากจน การให้การศึกษาขั้นพื้นฐาน และการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน คือปัจจัยสำคัญในการต่อสู้กับการใช้แรงงานเด็กที่มีพัฒนาการดีขึ้นในหลายประเทศทั้งในอดีตและปัจจุบัน ความเจริญทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียวไม่อาจยุติการใช้แรงงานเด็กได้แม้จะเป็นที่ประจักษ์ชัดแล้วว่าเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญก็ตาม การเลือกดำเนินนโยบายนั้นเป็นเรื่องสำคัญและนโยบายที่สร้างโอกาสให้คนยากจนนั้นก็มีความสำคัญต่อความพยายามต่างๆ เพื่อยุติการใช้แรงงานเด็ก รายงานฉบับนี้ยกตัวอย่างประเทศต่างๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงรวมทั้งประเทศจีนและประเทศในภูมิภาคอื่นอย่างบราซิลเพื่อแสดงให้เห็นว่านอกจากการแก้ปัญหาความยากจนแล้ว การให้การศึกษาแก่ประชาชนอย่างจริงจังนั้นก็เป็เนื่องไขเฉพาะที่มีความสำคัญในการนำประเทศต่างๆ เข้าสู่จุดเปลี่ยนในเรื่องการแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็กเช่นกัน

รายงานส่วนที่หนึ่งได้ศึกษาสิ่งที่เกิดขึ้นในอดีตในประเทศอุตสาหกรรมประเทศแรกๆ เพื่อย้าสาระสำคัญในวิธีการที่จะสามารถแก้ปัญหาการใช้แรงงานเด็กอย่างได้ผล ในช่วงเวลาประมาณหนึ่งศตวรรษที่ผ่านมาการใช้แรงงานเด็กได้ยุติลงในกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมประเทศแรกๆ เนื่องจากการดำเนินการหลายอย่างที่ได้ช่วยนำเด็กๆ ที่ทำงานเข้าสู่ระบบการศึกษา รวมทั้งความเจริญทางเศรษฐกิจ การพัฒนาของตลาดแรงงาน ผู้ใหญ่ ความเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี อัตราการเกิดที่ลดลง จำนวนโรงเรียนที่ได้มาตรฐาน ลักษณะทางวัฒนธรรมที่เปลี่ยนแปลงไป ตลอดจนเครื่องมือทางกฎหมายและการบังคับใช้ล้วนมีส่วนทำให้เกิดวัฏจักรที่ถูกต้อง จากนั้นรายงานฉบับนี้ได้ศึกษาวิธีการที่สามารถเปลี่ยนแปลงสังคมจากการเป็นสังคมที่มีการใช้แรงงานเด็กโดยทั่วไปไปสู่สังคมที่ยอมรับสิทธิของเด็กที่ไม่ต้องทำงานอย่างแท้จริงและถือสิทธินี้เป็นมาตรฐานของสังคม

ความรู้ที่ได้กลั่นกรองมาแล้วและเกี่ยวข้องกับการยุติการใช้แรงงานเด็กนั้นได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของกรอบนโยบายของ ILO และเป็นส่วนประกอบหนึ่งของมาตรฐานหลักขององค์การฯ ในเรื่องการใช้แรงงานเด็ก อันที่จริงแม้ว่ารายงานฉบับนี้จะเขียนขึ้นเพื่อให้เข้าใจง่ายแต่ความรู้ที่เกี่ยวกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดกับการใช้แรงงานเด็กนั้นลึกซึ้งมาก สิ่งที่ชัดเจนขึ้นในช่วงหลายปีที่ผ่านมาคือการพบว่าการแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็กนั้นจำเป็นต้องเลือกดำเนินนโยบายที่ถูกต้องและมีได้อาศัยเพียงแนวทางหรือเครื่องมือทางวิชาการที่ถูกต้องเท่านั้น แต่ยั้งต้องอาศัยความร่วมมืออย่างจริงจังจากองค์กรนายจ้างและองค์กรลูกจ้างด้วย

ในหลายๆ กรณีการเลือกดำเนินนโยบายจำต้องเกิดขึ้นภายใต้วิกฤตการณ์และความไม่มั่นคง เช่น เหตุการณ์สินามิในปี 2547 และเหตุการณ์แผ่นดินไหวปี 2548 ที่ประเทศปากีสถาน ตลอดจนภัยพิบัติต่างๆ

ที่มนุษย์สร้างขึ้นเนื่องด้วยความขัดแย้ง และวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ เด็กมักเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงที่สุดจากวิกฤตการณ์ต่างๆ และเผชิญความเสี่ยงที่จะต้องถูกใช้แรงงานมากขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้แรงงานในรูปแบบที่เลวร้าย ตอนท้ายของรายงานส่วนที่หนึ่งได้นำเสนอกิจกรรมต่างๆ ที่ ILO กำลังพยายามทำเพื่อช่วยเหลือเด็กๆ ที่ต้องตกอยู่ในสภาพที่เสี่ยงมากขึ้น เนื่องจากความขัดแย้งและภัยพิบัติทางธรรมชาติ

รายงานสถานการณ์โลกฉบับต่างๆ ได้ให้โอกาสสำคัญที่จะบอกเล่าความคืบหน้าที่เกิดขึ้นในรอบสี่ปี รายงานส่วนที่สองจะทบทวนความพยายามต่างๆ ที่จะสนับสนุนโครงการเกี่ยวกับความร่วมมือทางวิชาการของ ILO นั่นคือโครงการระหว่างประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็ก (International Programme on the Elimination of Child Labour – IPEC) ตลอดจนความพยายามที่จะรวมเรื่องการใช้แรงงานเด็กเข้าเป็นส่วนหนึ่งของ “วาระงานที่มีคุณค่า” (Decent Work Agenda) IPEC เป็นโครงการนานาชาติที่มุ่งจัดการใช้แรงงานเด็ก และเป็นโครงการที่ใหญ่ที่สุดในบรรดาโครงการความร่วมมือทางวิชาการในลักษณะเดียวกันของ ILO ตั้งแต่เริ่มโครงการเมื่อปี 2535 IPEC ได้สนับสนุนโครงการต่างๆ ไปแล้ว 350 ล้านเหรียญหรือปีละประมาณ 50-60 ล้านเหรียญ ตั้งแต่ปี 2545 โครงการต่างๆ ที่ร่วมกับ IPEC ได้ช่วยเหลือเด็กโดยตรงไปแล้วประมาณ 5 ล้านคน

เมื่อพิจารณาสิ่งต่างๆ ที่เกิดขึ้นในช่วงสี่ปีที่ผ่านมา มีหลายเรื่องที่น่าภาคภูมิใจ IPEC ยังคงได้รับการสนับสนุนอย่างต่อเนื่อง และได้แนะนำแผนงานใหม่ๆ และวิทยาการต่างๆ พร้อมสนับสนุนให้ประเทศสมาชิกของ ILO ใช้เพื่อทำโครงการภายใต้กรอบเวลาที่กำหนดชัดเจน (Time-Bound Programmes – TBP) โดยเฉพาะ ซึ่งเป็นโครงการที่มุ่งช่วยให้ประเทศต่างๆ สามารถปฏิบัติตามอนุสัญญาฉบับที่ 182 ซึ่งว่าด้วยการขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก โดยมีการสนับสนุนการวิจัยและการเก็บข้อมูลอย่างจริงจังเพื่อแสดงให้เห็นแนวโน้มที่กำลังเกิดขึ้นในระดับภูมิภาคและระดับโลกโดยเฉพาะตามที่ได้อธิบายไว้ในรายงานส่วนที่หนึ่ง

รายงานฉบับนี้ยังชี้ให้เห็นปัญหาซึ่งเป็นความท้าทายที่สำคัญอีกด้วย เช่น แรงงานเด็กที่เกี่ยวกับการเกษตรและการใช้เด็กทำงานบ้านซึ่งเป็นปัญหาการใช้แรงงานเด็กที่ไม่ได้รับการแก้ไขในระดับชาติและระดับนานาชาติ ยิ่งไปกว่านั้นยังมีความจำเป็นที่จะต้องวางกลยุทธ์เพื่อระดมการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อต่อต้านและแก้ไขการใช้แรงงานเด็กโดยใช้ช่องทางต่างๆ ที่หลากหลายเพื่อเข้าถึงประชาชน

รายงานส่วนที่สามจะอธิบายสิ่งที่ท้าทายการต่อต้านและแก้ไขการใช้แรงงานเด็กในระดับโลก นั่นคือจะทำอย่างไรให้มีการรวมเรื่องการยุติการใช้แรงงานเด็กเข้าไว้ในแผนหลักด้านการพัฒนาและสิทธิมนุษยชน สิ่งที่ต้องให้ความสำคัญเป็นพิเศษคือการบรรจุเรื่องการใช้แรงงานเด็กไว้ใน “เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ” (Millennium Development Goals – MDGs) อย่างเหมาะสมและให้สอดคล้องกับ “กลยุทธ์การแก้ไขปัญหา

ความยากจน” (Poverty Reduction Strategies) ของเป้าหมายเหล่านั้นด้วย การใช้แรงงานเด็กเป็นปัญหาที่ต้องแก้ไขเพื่อที่จะบรรลุเป้าหมาย MDGs หลายประการโดยเฉพาะอย่างยิ่งเป้าหมายที่เกี่ยวกับการให้การศึกษา รายงานฉบับนี้ชี้ให้เห็นว่าความสัมพันธ์นี้ได้รับการยอมรับมากขึ้นในระดับชาติและระดับนานาชาติแม้ว่ายังมีเรื่องที่จะต้องดำเนินการอยู่อีกมากก็ตาม

ความท้าทายที่สำคัญที่สุดคือการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างการยุติการใช้แรงงานเด็กกับนโยบาย “การศึกษาถ้วนหน้า” (Education for All – EFA) นับตั้งแต่ปี 2545 กลุ่มขององค์กรต่างๆ ซึ่งประกอบด้วย ILO UNESCO UNICEF ธนาคารโลก และโครงการเดินขบวนระดับโลกเพื่อรณรงค์ต่อต้านการใช้แรงงานเด็ก (Global March Against Child Labour) ได้จัดการประชุมทุกปีซึ่งนำมาสู่การก่อตั้งคณะทำงานระดับโลก (Global Task Group) ในการประชุมเจ้าหน้าที่ระดับสูงของ EFA ที่กรุงปักกิ่งเมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2548 รายงานฉบับนี้ยังชี้ให้เห็นว่าการแพร่ระบาดของเชื้อเอชไอวี/เอดส์ส่งผลต่อเรื่องการใช้แรงงานเด็ก และ IPEC กำลังพัฒนารูปแบบการดำเนินงานการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กในกลุ่มติดเชื้อเอชไอวี/เอดส์

การจ้างงานเยาวชนเป็นเรื่องสำคัญเรื่องหนึ่งใน MDGs และยังมีความเกี่ยวข้องอย่างลึกซึ้งกับ “วาระงานที่มีคุณค่า” รายงานฉบับนี้ได้แนะแนวทางเพื่อเชื่อมโยงเรื่องการทำงานเยาวชนเข้ากับปัญหาการใช้แรงงานเด็กมากขึ้นโดยใช้ทั้งแนวทางของเครือข่ายการจ้างงานเยาวชน (Youth Employment Network – YEN) และมติของการประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Conference Resolution) ในเรื่องการจ้างงานเยาวชนที่มีขึ้นเมื่อปี 2548

ดินแดนทางตอนใต้ของทะเลทรายซาฮาราในแอฟริกายังคงเป็นบริเวณที่มีอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหาที่มากที่สุดเพราะภูมิภาคนี้ปฏิบัติตาม MDGs ได้น้อยที่สุด ภูมิภาคนี้มีการใช้แรงงานเด็กมากที่สุดและมีความคืบหน้าในการแก้ปัญหาน้อยที่สุด ส่วนหนึ่งเป็นเพราะอัตราการเพิ่มจำนวนประชากรไม่คงที่ กล่าวคือประชากรมีจำนวนเพิ่มขึ้นสองเท่า รายงานฉบับนี้ศึกษาช่องทางที่จะสามารถเข้าแก้ไขปัญหามากมายช่องทางเพื่อจะได้มีการวางแผนยุติการใช้แรงงานเด็กอย่างได้ผลตามวาระการประชุมของกลุ่มประเทศจี 8 ในที่ประชุมสุดยอด ณ เกลนีเกิลส์เมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2548 และเป็นไปตามภารกิจของโครงการ IPEC เพื่อช่วยภูมิภาคนี้แก้ไขวิกฤตการณ์ดังกล่าว

ความจำเป็นที่จะต้องส่งเสริมและเผยแพร่กระบวนการแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็กในระดับโลกนี้เป็นเรื่องสำคัญ ผู้ดำเนินงานในระดับโลกมีจำนวนมากขึ้นในช่วงหนึ่งทศวรรษที่แล้วมา ซึ่งรวมทั้งองค์กรอื่นๆ ที่อยู่ในระบบขององค์การสหประชาชาติด้วย ประเทศที่สนับสนุนทางการเงินมีบทบาทสำคัญในการทำให้เรื่องการใช้แรงงานเด็กกลายเป็นประเด็นระหว่างประเทศ บทบาทขององค์กรนายจ้างและองค์กรลูกจ้างยังคงมีความสำคัญต่อความพยายามยุติการใช้แรงงานเด็กอย่างแน่อนและรายงานฉบับนี้ก็ได้ยกตัวอย่างความริเริ่มสำคัญที่องค์กรเหล่านี้ได้ปฏิบัติในช่วงสี่ปีที่ผ่านมา นอกจากนี้ยังได้ศึกษาอุปสรรคอันเกิดจาก

เศรษฐกิจนอกระบบที่เติบโตขึ้นและทำให้เกิดการใช้แรงงานเด็กโดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้แรงงานในรูปแบบที่เลวร้ายต่างๆ เป็นจำนวนมากในระดับโลก รายงานฉบับนี้ยังได้ยกตัวอย่างที่แสดงให้เห็นว่านายจ้างและสหภาพแรงงานได้พัฒนาความร่วมมือกับผู้ดำเนินการอื่นๆ จากภาคประชาสังคมอย่างไร ยกตัวอย่างเช่น การสร้างพันธมิตรระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องในอุตสาหกรรมภาคต่างๆ เช่น อุตสาหกรรมที่ผลิตสินค้าเกี่ยวกับกีฬาและอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร

ประชาชนโดยทั่วไปเห็นพ้องกันมากขึ้นว่าเด็กควรมีส่วนร่วมแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็กในระดับโลก รายงานสถานการณ์แรงงานเด็กโลกฉบับแรกได้ชี้ให้เห็นประเด็นนี้ และรายงานฉบับที่สองนี้ได้ศึกษาแนวทางของการมีส่วนร่วมของเด็กและสำรวจกลยุทธ์และวิธีการต่างๆ ที่ได้ปฏิบัติแล้วเพื่อแสดงให้เห็นว่าการมีส่วนร่วมของเด็กจะช่วยแก้ปัญหานี้ได้จริง

ความพยายามระดับโลกที่เข้มแข็งขึ้นและมีผู้ดำเนินการหลากหลายฝ่ายในช่วงทศวรรษที่แล้วทำให้เกิดผลที่ไม่ได้คาดคิดประการหนึ่ง นั่นคือเกิดแนวคิดและหลักการปฏิบัติและการสนองตอบสถานการณ์ต่างๆ แตกต่างกันมากขึ้น สิ่งที่เกิดขึ้นนี้ไม่ได้สอดคล้องกับนโยบายของ ILO ไปเสียทุกอย่างและในช่วงทศวรรษที่แล้วความพยายามแก้ไขปัญหาดูเหมือนจะแบ่งเป็นฝ่ายต่างๆ ที่มีจุดยืนไม่เหมือนกันอย่างชัดเจน การรับรองอนุสัญญาฉบับที่ 182 ของรัฐภาคีเมื่อปี 2542 มีส่วนช่วยรวมขอมความแตกต่างนั้นและรักษาความเป็นเอกภาพโดยรวมไว้ได้ แต่ก็ยังคงมีความเห็นไม่ตรงกันในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกลยุทธ์ในบรรดาหน่วยงานระหว่างประเทศและองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศบางองค์กร กล่าวได้ว่าความพยายามในระดับโลกเข้มแข็งขึ้นมากกว่าที่เคยเป็นในช่วงหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมา

รายงานส่วนที่สี่กล่าวถึงแผนปฏิบัติการที่จะต่อยอดวิธีปฏิบัติตามรายงานที่ออกในปี 2545 รายงานส่วนนี้เสนอให้ ILO และประเทศสมาชิกดำเนินงานตามเป้าหมายเพื่อยุติการใช้แรงงานเด็กให้ได้ต่อไป โดยจะต้องมุ่งมั่นดำเนินการเพื่อยุติรูปแบบการใช้แรงงานเด็กที่เลวร้ายทุกรูปแบบให้ได้ภายในปี 2559 และจะต้องออกมาตรการภายใต้กรอบเวลาต่างๆ ที่เหมาะสมภายในปี 2551 เพื่อให้บรรลุเป้าหมายเหล่านี้ ILO จะพยายามมากขึ้นเพื่อพัฒนาวิธีปฏิบัติที่มีประสิทธิผลและครอบคลุมทุกประเด็นปัญหาเพื่อยุติการใช้แรงงานเด็ก แผนปฏิบัติการที่นำเสนอในที่นี้เป็นไปตามหลักสามประการนั่นคือ 1) สนับสนุนการแก้ปัญหาการใช้แรงงานเด็กในระดับประเทศโดยเน้นการรวมปัญหาการใช้แรงงานเด็กเข้าไปในแผนพัฒนาและกรอบนโยบายของประเทศ 2) เพิ่มและส่งเสริมความพยายามในการแก้ไขปัญหในระดับโลก 3) ดำเนินการให้รวมปัญหาเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กไว้เป็นภารกิจสำคัญประการหนึ่งของ ILO ที่เกี่ยวกับ “งานที่มีคุณค่า” ซึ่งเป็นเป้าหมายร่วมระดับโลก