

อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138
:ผลกระทบและมาตรการทางกฎหมายและการปฏิบัติของประเทศไทย



นายคมสัน สันต์ธีรพร

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

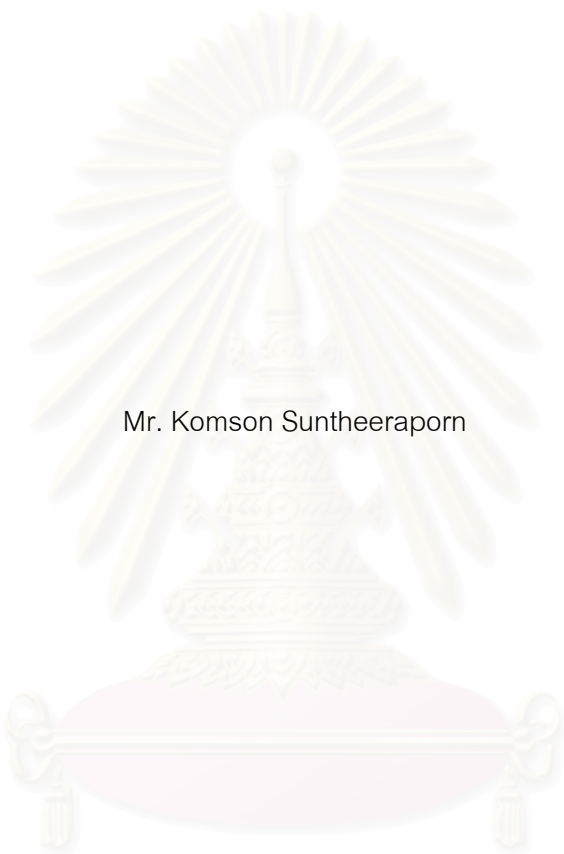
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2544

ISBN 974-17-0703-7

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ILO CONVENTION NO. 138: IMPLICATIONS FOR LEGAL MEASURES
AND PRACTICES IN THAILAND



Mr. Komson Suntheeraporn

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2001

ISBN 974-17-0703-7

นายคมสัน สันติธีรพร : อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 : ผลกระทบ
และมาตรการทางกฎหมายและการปฏิบัติของประเทศไทย. (ILO CONVENTION NO. 138:
IMPLICATIONS FOR LEGAL MEASURES AND PRACTICES IN THAILAND)
อ.ที่ปรึกษา : ศาสตราจารย์วิฑิต มันทาภรณ์, 215 หน้า. ISBN 974-17-0703-7.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ศึกษาในเรื่องของผลกระทบและมาตรการทางกฎหมายและการปฏิบัติของประเทศไทยเมื่อรับเอาอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำของการรับเด็กเข้าทำงานมาบังคับใช้ เพื่อที่จะเป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการคุ้มครองแรงงานเด็กในประเทศไทย รวมถึงเป็นแนวทางแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปรับปรุงกลไกในการจัดการใช้แรงงานเด็ก

จากการศึกษาวิเคราะห์พบว่ากฎหมายคุ้มครองแรงงานของประเทศไทยใช้บังคับครอบคลุมได้ก็แต่กับแรงงานเด็กในระบบเท่านั้น แต่ไม่สามารถให้ความคุ้มครองไปถึงแรงงานนอกระบบได้ เนื่องจากการตีความของคำว่า “แรงงาน” ตามกฎหมายไทยไม่รวมถึงงานนอกระบบที่ไม่มีความสัมพันธ์กันตามสัญญาจ้างแรงงาน ฉะนั้นจากการศึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงพบว่า แรงงานเด็กในประเทศไทยยังคงได้รับความคุ้มครองไม่เทียบเท่ากับมาตรฐานแรงงาน เนื่องด้วยการคุ้มครองแรงงานเด็กทั้งตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศและตามความตกลงที่เกี่ยวกับสิทธิเด็ก ไม่ได้มุ่งที่จะให้ความคุ้มครองแต่เฉพาะลักษณะหรือเงื่อนไขในการทำงานเท่านั้น แต่ยังให้ความคุ้มครองไปถึงการแสวงหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากแรงงานเด็กด้วย การให้ความคุ้มครองจึงไม่ควรมุ่งลงไปที่เงื่อนไขหรือสภาพการจ้างงานแต่เพียงอย่างเดียว แต่ควรมองถึงสิทธิพื้นฐานที่แรงงานเด็กควรจะได้รับ และการคุ้มครองเด็กจากการละเมิดสิทธินั้น รวมทั้งโอกาสในการเข้ารับการศึกษาด้วย

ฉะนั้น ข้อเสนอแนะตามการศึกษานี้ จึงเป็นการเสนอให้ประเทศไทยรับเอาอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 มาบังคับใช้ โดยจะต้องวางมาตรการทั้งทางด้านการคุ้มครองแรงงาน มาตรการปราบปรามผู้ละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานเด็กรวมทั้งมาตรการทางการศึกษา ให้มีความสอดคล้องกัน เพื่อเป็นไปตามวัตถุประสงค์สำคัญของทั้งอนุสัญญาฉบับนี้และความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิเด็กซึ่งไม่เพียงแต่ให้การคุ้มครองแก่แรงงานเด็กเท่านั้น แต่ยังมีหวังที่จะจัดซึ่งการใช้แรงงานเด็กให้หมดไป การดำเนินการตามมาตรการเหล่านี้ต้องอาศัยความร่วมมือจากทั้งภาครัฐและเอกชนเพื่อประสิทธิภาพของการบังคับใช้และเมื่อมาตรการเหล่านี้สามารถดำเนินการจนเป็นผลสำเร็จ การแสวงหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจต่อแรงงานในทุกรูปแบบและการใช้แรงงานเด็กก็จะหมดไป ซึ่งจะเป็นผลให้เด็กกลับไปสู่สถานศึกษาเพื่อกลับมาพัฒนาตนเองและประเทศชาติต่อไป

ภาควิชา..... -ลายมือชื่อนิติ.....
สาขาวิชา.....นิติศาสตร์.....ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....
ปีการศึกษา.....2544.....ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม..... -

4186059534: MAJOR LAWS

KEY WORD: CHILD LABOUR/LABOUR PROTECTION/CHILD RIGHTS

KOMSON SUNTHEERAPORN: ILO CONVENTION NO. 138: IMPLICATIONS FOR LEGAL MEASURES AND PRACTICES IN THAILAND. THESIS ADVISOR: PROFESSOR VITIT MUNTARBHORN, 215 pp. ISBN 974-17-0703-7.

This thesis was written to detail the implications of legal measures and practices in Thailand following the adoption of ILO Convention No. 138, concerning the minimum age for admission to employment. This thesis is also intended to give a general guideline for the amendment of laws in relation to child labor protection and for the development of a mechanism which could be used by the relevant authorities in Thailand to abolish child labour.

The results of this research indicate that Thai labour law can protect only children in the formal sector, but it fails to protect children in the informal sector. This is because the interpretation of "Labour" according to Thai law does not cover work in the informal sector, which has no relationship according to the employment agreement. Therefore, the measures of child labour protection in Thailand do not reach the International Labour Standards. According to the International Labour Standards and International Agreement relating to the Rights of the Child, emphasis is placed not only on the protection concerning terms and conditions of work but also the economic exploitation of child labour. Therefore, child labour protection should emphasize not only the terms and conditions of work, but should also give importance to the fundamental rights of employment, the prevention of rights violation and the safeguarding of education opportunities.

Therefore, the suggestion made by this research is to propose that Thailand adopts ILO Convention No. 138 and implement measures for labour protection, the suppression of violations of child labour's fundamental rights and provisions for education service. These measures must be in accordance with the objectives of the International Labour Standards and International Agreement relating to the Rights of the Child. The aim of these measures is not only to protect children's labour, but also to eliminate child labour employment. However, these measures need the co-operation of both public and private sectors to be fully enforceable. After the said measures are enacted, all kinds of child labour economic exploitation will diminish, and children would then be able to go back to study for the benefit of themselves and development of the country.

Department..... - Student's signature.....

Field of study..... Laws..... Advisor's signature.....

Academic year..... 2001..... Co-advisor's signature..... -

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ไม่อาจที่จะสำเร็จลุล่วงลงได้ หากปราศจากความกรุณาและความอนุเคราะห์จากหลายๆท่าน ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์วิทิต มันทาภรณ์ ที่กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ของข้าพเจ้า รวมทั้งการให้คำแนะนำในการแก้ไขจุดบกพร่องที่เป็นประโยชน์อย่างสูงต่อตัวข้าพเจ้า ท่านอาจารย์ ดร. กมลสินทร์ พิณจภูวดล ที่ให้ความกรุณาเป็นประธานในการสอบวิทยานิพนธ์ครั้งนี้ ท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศารทูล สันติวาสะ และท่านอาจารย์วันชัย รุจนวงศ์ ที่กรุณาให้คำชี้แนะที่เป็นประโยชน์แก่ข้าพเจ้า และท่านผู้อำนวยการส่วนวิเทศสัมพันธ์ คุณโกวิท บวรพานิช ที่ได้ให้คำปรึกษาและเอื้อเฟื้อข้อมูล ตลอดจนคำแนะนำโดยละเอียดแก่ข้าพเจ้า คุณชุลีรัตน์ ทองทิพย์ เจ้าหน้าที่ส่วนวิเทศสัมพันธ์ กระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม ในการเอื้อเฟื้อข้อมูลและข้อชี้แนะที่เป็นประโยชน์สำหรับข้าพเจ้า, เจ้าหน้าที่ห้องสมุดกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน สถาบันวิจัยสังคม, ศูนย์เอกสารประเทศไทย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และห้องสมุดองค์การแรงงานระหว่างประเทศ, คุณจักรกริส จันทรแสง เจ้าหน้าที่ศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก รวมทั้งท่านที่ไม่ได้เอ่ยนาม ณ ที่นี้

สุดท้ายนี้ขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา รวมทั้งญาติพี่น้องของข้าพเจ้าและขอขอบคุณสหายทั้งหลายของข้าพเจ้าที่ได้ให้การสนับสนุนและให้กำลังใจแก่ข้าพเจ้าจนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยดี

คมสัน สันตธีรพร

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ

บทที่		หน้า
	บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
	บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
	กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
	สารบัญ.....	ช
บทที่		
1	บทนำ.....	1
	1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
	1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	9
	1.3 สมมติฐานของการศึกษาวิจัย.....	9
	1.4 ขอบเขตของการวิจัย.....	9
	1.5 วิธีดำเนินการวิจัย.....	10
	1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	10
2	หลักการคุ้มครองแรงงานเด็กในกฎหมายระหว่างประเทศ.....	11
	2.1 หลักการคุ้มครองแรงงานเด็กตามสิทธิเด็กระหว่างประเทศ.....	12
	2.1.1 หลักการไม่เลือกปฏิบัติและความเสมอภาค.....	13
	2.1.2 สิทธิที่จะเลือกหรือทำงานโดยเสรี.....	18
	2.1.3 สิทธิที่จะได้รับสภาวะการทำงานที่ยุติธรรม.....	19
	2.1.4 สิทธิที่จะได้รับการศึกษา.....	21
	2.1.5 สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองและช่วยเหลือเป็นพิเศษ.....	22
	2.1.6 สิทธิในการอยู่รอด.....	26
	2.1.7 สิทธิในการพัฒนา.....	26
	2.1.8 สิทธิในการมีส่วนร่วม.....	27
	2.2 การคุ้มครองแรงงานเด็กตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ.....	29
	2.2.1 การคุ้มครองตามมาตรฐานระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครอง แรงงานเด็ก.....	33
	2.2.2 การคุ้มครองตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศและความ ตกลงระหว่างประเทศอื่นเกี่ยวกับสิทธิแรงงานขั้นพื้นฐานที่เกี่ยว ข้องกับแรงงานเด็ก.....	42

สารบัญ (ต่อ)

บทที่		ช หน้า
3	มาตรการควบคุมการใช้แรงงานเด็กตามอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 และข้อเสนอขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 146.....	48
3.1	วิวัฒนาการและภาพรวม.....	49
3.2	วัตถุประสงค์หลักของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 138.....	53
3.3	มาตรการควบคุมการใช้แรงงานเด็กตามอนุสัญญา.....	53
	3.3.1 การกำหนดอายุขั้นต่ำสำหรับการจ้างงานเด็กหรือการรับเด็กเข้าทำงาน.....	54
	3.3.2 การกำหนดระยะเวลาในการทำงาน.....	55
	3.3.3 การกำหนดประเภทของงานที่ไม่ให้เด็กทำ.....	57
3.4	การบังคับใช้อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138.....	59
	3.4.1 กฎหมายหรือข้อบังคับภายใน.....	59
	3.4.2 เจ้าหน้าที่และผู้รับผิดชอบ.....	61
	3.4.3 การจัดทำทะเบียนลูกจ้าง.....	62
3.5	การตรวจสอบการดำเนินการตามอนุสัญญา.....	63
	3.5.1 กรณีที่ประเทศสมาชิกไม่สามารถกำหนดอายุขั้นต่ำที่ยอมให้จ้างงานหรือทำงานตามเกณฑ์ที่ไม่ต่ำกว่า 15 ปี ตามมาตรา 2 วรรค 3.....	65
	3.5.2 กรณีที่ประเทศสมาชิกประสบปัญหาในการดำเนินการตามมาตรการของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 ในงานบางประเภทที่ก่อให้เกิดปัญหาที่เกี่ยวกับการใช้อนุสัญญาฉบับนี้.....	65
	3.5.3 กรณีของประเทศที่บางสาขาของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ หรือประเภทของวิสาหกิจในประเทศของตนยังได้รับการพัฒนาที่ไม่เพียงพอ.....	66
3.6	กรณีศึกษาของการบังคับใช้อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138.....	66

สารบัญ (ต่อ)

ณ

บทที่		หน้า
4	การคุ้มครองแรงงานเด็กตามกฎหมายไทย : ผลกระทบของการเตรียมเข้าเป็น ภาคีของอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138.....	69
	4.1 สถานการณ์ทั่วไป.....	69
	4.2 มาตรการการคุ้มครองแรงงานเด็กของประเทศไทย.....	98
5	ข้อพิจารณาในการดำเนินการเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาขององค์การแรงงาน ระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 ของประเทศไทย.....	149
	5.1 อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 138 : ผลกระทบต่อ ประเทศไทย.....	149
	5.1.1 ผลกระทบในด้านกฎหมาย.....	149
	5.1.2 ผลกระทบในด้านของการดำเนินนโยบายทางการศึกษา.....	161
	5.1.3 ผลกระทบของความไม่สอดคล้องกันของเกณฑ์อายุในกฎหมาย ต่าง ๆ.....	163
	5.1.4 ผลกระทบในเรื่องของการคุ้มครองสิทธิของเด็กในกรณีอื่น.....	165
	5.1.5 ผลกระทบในด้านของการบังคับใช้.....	166
	5.2 กระบวนการเตรียมการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาของประเทศไทย.....	183
	5.2.1 การส่งเสริมสิทธิเด็ก.....	184
	5.2.2 มาตรการทางด้านแรงงาน.....	184
	5.2.3 มาตรการทางด้านการศึกษา.....	191
6	บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	193
	6.1 บทสรุป.....	193
	6.2 ข้อเสนอแนะ.....	203
	รายการอ้างอิง.....	216
	ภาคผนวก	223
	ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	249

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบันมีปัญหาหลายหลากเกิดขึ้นในโลกของเรา ปัญหาหนึ่งของโลกที่นับวันก็ยิ่งทวีความรุนแรงมาและนับว่าเป็นปัญหาที่ก่อให้เกิดผลเสียเชื่อมโยงกับปัญหาด้านต่างๆ ปัญหาดังกล่าวคือปัญหาทางด้านแรงงาน และปัญหาทางด้านแรงงานที่สำคัญในปัจจุบันที่ต้องทำการแก้ไขอย่างเร่งด่วนก็คือปัญหาแรงงานเด็ก โดยที่ประเทศต่างๆในโลกของเราได้มีการใช้แรงงานที่เป็นเด็กมาเป็นระยะเวลายาวนาน ไม่ว่าจะเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วหรือประเทศกำลังพัฒนา แรงงานเด็กถูกใช้แรงงานกระจายอยู่ในภาคต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นภาคเกษตรกรรม ภาคอุตสาหกรรม รวมถึงการค้า และการบริการ ซึ่งเป็นการยากที่จะเข้าไปควบคุมดูแล

สาเหตุหลักของการเกิดปัญหาการใช้แรงงานเด็ก¹ มีอยู่มากมายหลายสาเหตุ แต่สิ่งซึ่งเป็นสาเหตุของปัญหาการใช้แรงงานเด็กที่มาเป็นอันดับหนึ่งนั้นมาจากสาเหตุของความยากจน² ปัญหาคความยากจนดังกล่าว เป็นปัญหาของหลาย ๆ ประเทศ โดยเฉพาะประเทศในทวีปแอฟริกาและประเทศในทวีปเอเชีย ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่นับว่าเป็นปัญหาใหญ่และหนักสำหรับรัฐบาลของหลาย ๆ ประเทศ เพราะปัญหาดังกล่าวเชื่อมโยงกับปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองต้องทำการแก้ปัญหาดังกล่าวให้เชื่อมโยงกัน จึงจะออกมาเป็นผลที่ดีที่สุด ความยากจนดังกล่าว ส่งผลให้เด็กและเยาวชน มีความจำเป็นที่จะต้องออกมารับจ้างขายแรงงาน เพื่อที่จะนารายได้ไปทำการจุนเจือครอบครัว โดยความยากจนนี้เองก็อาจมีสาเหตุของปัญหาที่ทำให้เกิดความยากจนโดยอาจจะมาจากสาเหตุทางสังคม เช่น ค่านิยมของคนในสังคมนั้นที่ว่าการศึกษายังไม่มีความสำคัญเท่ากับการทำงานหารายได้มาเลี้ยงดูครอบครัว จากสาเหตุทางการเมือง เช่น รัฐบาลไม่ได้ให้ความสำคัญกับการวางแผนครอบครัวและการคุมกำเนิด ทำให้เกิดปัญหาประชากรล้นประเทศ สวัสดิการในการควบคุมทางด้านสุขอนามัยไม่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชน เมื่อมีภาระในการเลี้ยงดูมาก พ่อแม่ไม่อาจหารายได้มาให้แก่ครอบครัวได้อย่างพอเพียง เด็กและเยาวชนเหล่านี้จึงต้องออกมาขายแรงงาน และจาก

¹ สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี, แรงงานเด็ก (กรุงเทพมหานคร: บริษัท เท็คท์ แอนด์ เจอร์นัล พับลิเคชัน จำกัด, 2541), หน้า 1.

² ศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก มูลนิธิเด็ก, พัฒนาการใช้แรงงานเด็ก (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ มูลนิธิเด็ก, 2536), หน้า 35-40.

สาเหตุทางเศรษฐกิจ คือ เศรษฐกิจตกต่ำ ผู้คนตกงาน แรงงานที่มีค่าจ้างต่ำ ซึ่งก็คือแรงงานเด็กจึงได้รับความสนใจเพราะทำให้ต้นทุนการผลิตต่ำลงทำให้เกิดความได้เปรียบในทางการค้า

สาเหตุต่อมาของปัญหาการใช้แรงงานเด็ก ก็คือ การขาดโอกาสทางการศึกษาของเด็ก โดยสาเหตุของปัญหาที่ทำให้เกิดการขาดโอกาสทางการศึกษาของเด็ก อาจจะมาจกสาเหตุในลักษณะเดียวกับสาเหตุที่ทำให้เกิดความยากจนซึ่งก็มาจากสาเหตุทางสังคมที่ว่า การศึกษายังไม่มีค่าสำคัญมากเท่ากับการหารายได้มาสู่พ่อแม่และครอบครัว จากสาเหตุทางการเมือง เช่นการที่รัฐบาลไม่ได้ให้ความสำคัญกับการศึกษา ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการกำหนดการศึกษาภาคบังคับที่น้อยเกินความเหมาะสมในสภาวะการณปัจจุบันทำให้เกิดปัญหาประชากรไม่รู้หนังสือมีเป็นจำนวนมาก สวัสดิการทางการศึกษาไม่เพียงพอต่อการพัฒนาประเทศ เมื่อรู้หนังสือน้อยและไม่ได้เรียนหนังสือ สิ่งที่ดีกว่าคือการออกมาทำงาน เด็กและเยาวชนเหล่านี้จึงต้องออกมาขายแรงงาน แต่การทำงานก็จะเป็นในลักษณะของการใช้แรงงานและงานหนัก ส่วนสาเหตุทางเศรษฐกิจ คือเศรษฐกิจตกต่ำ รัฐบาลขาดงบประมาณที่จะมาบำรุงในเรื่องการศึกษาให้กับประชาชน ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการขยายการศึกษาภาคบังคับและเพิ่มสวัสดิการทางการศึกษา ซึ่งส่งผลต่อการพัฒนาประเทศเช่นเดียวกัน

สาเหตุต่อมาของปัญหาการใช้แรงงานเด็กก็คือการที่แรงงานเด็กมีอัตราค่าจ้างที่ถูก นายจ้างจึงถือเป็นช่องทางที่จะทำให้ต้นทุนการผลิตต่ำลงและเกิดความได้เปรียบในทางการค้า นายจ้างและผู้ประกอบการจึงทำการจ้างแรงงานเด็กเหล่านี้กันเป็นจำนวนมากและเป็นไปอย่างแพร่หลาย เด็กและเยาวชนจึงเริ่มเบี่ยงเบนจากเส้นทางในการศึกษา มาสู่เส้นทางของการขายแรงงาน

ต่อมาก็มาถึงสาเหตุอันเป็นบ่อเกิดของปัญหาต่าง ๆ นั่นก็คือปัญหาทางเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความยากจน การขาดโอกาสทางการศึกษาของเด็ก การที่แรงงานเด็กมีอัตราค่าจ้างที่ถูกล้วนเกิดมาจากสาเหตุปัญหาทางเศรษฐกิจทั้งสิ้น เนื่องจากปัญหาความยากจนเกิดจากภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศ ทำให้ประชาชนต้องออกมาหารายได้ก่อนวัยอันควรส่งผลให้เด็กและเยาวชนขาดโอกาสทางการศึกษา และก็ต้องมาขายแรงงานในอัตราค่าจ้างที่ถูกและถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้างและสถานประกอบการ

โดยเด็กและเยาวชนที่เข้ามาทำงานในสถานประกอบการ มักจะเจอกับสภาพการใช้แรงงานที่เป็นปัญหาดังต่อไปนี้³

³ ชุขณา บุญยรัตพันธุ์, “อนุสัญญาาระหว่างประเทศว่าด้วยเด็ก: ผลกระทบต่อประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 56-58.

ปัญหาแรกที่พบเห็นบ่อยที่สุด ก็คือการใช้แรงงานเด็กอย่างไม่เป็นธรรม และขาดสวัสดิภาพ อันพึงได้รับตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน และสภาพปัญหาอีกประการ คือการละเมิดสิทธิเด็ก⁴ ดังได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น ในระบบเศรษฐกิจเช่นปัจจุบัน ผู้ประกอบการย่อมต้องหาวิธีการที่จะเพิ่มรายได้ของตนให้ได้มากที่สุด โดยขายสินค้าให้ได้มาก ๆ โดยใช้ต้นทุนต่ำที่สุดซึ่งแรงงานเด็กสามารถตอบสนองได้ เนื่องจากมีค่าจ้างแรงงานที่ต่ำ และในงานบริการบางประเภทนั้น เด็กจะมีความเหมาะสมมากกว่า เช่น บริการในร้านอาหาร พนักงานบริการในปั้มน้ำมัน พนักงานเก็บค่าโดยสารรถประจำทาง นายจ้างอาจอาศัยช่องว่างในการกำหนดค่าจ้างแรงงานเด็กที่ไม่เป็นธรรมและเห็นว่าเด็กไม่สามารถสร้างอำนาจต่อรองใด ๆ มาต่อรองกับนายจ้างได้ โดยการกำหนดค่าจ้างที่ต่ำมาก ๆ โดยอ้างว่าแรงงานยังเป็นเด็กไม่สามารถให้ค่าแรงได้เท่ากับแรงงานที่เป็นผู้ใหญ่ เพราะประสิทธิภาพในการทำงานของเด็กยังไม่เท่ากับผู้ใหญ่

นอกจากนั้นสถานประกอบการเหล่านี้ ส่วนใหญ่มีสภาพแวดล้อมที่ไม่ได้มาตรฐานและไม่เหมาะสมสำหรับเด็ก ซึ่งส่งผลกระทบต่อสุขภาพของเด็ก เช่น สารเคมีที่ใช้ในโรงงานฟุ้งกระจาย มีระดับความชื้นมาก อุณหภูมิร้อนหรือเย็นเกินไป อาคารสถานที่ทำงานไม่เหมาะกับการทำงาน เช่น อับหรือทึบเกินไป เป็นแหล่งสะสมของเชื้อโรค สภาพเหล่านี้ส่งผลให้เกิดอันตรายในการทำงานต่อแรงงานเด็ก เพราะสภาพร่างกายของเด็กยังไม่พร้อมต่อการทำงานหนัก แต่ต้องมาสูดดมการใช้แรงงานตั้งแต่อายุน้อย อีกทั้งในเรื่องของภูมิทัศน์ต่าง ๆ ที่ยังไม่เข้มแข็งเพียงพอ อาจทำให้เกิดโรคติดเชื้อต่าง ๆ หรืออาจประสบอุบัติเหตุจากเครื่องจักรในสถานประกอบการอันเนื่องมาจากความอ่อนเพลีย

ความสำคัญของปัญหาแรงงานเด็กตามที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ ทำให้ปัญหาแรงงานเด็กกลายเป็นปัญหาที่ไม่พึงประสงค์ของสังคม อันมาจากเหตุผลดังนี้⁵

ปัญหาประการแรก เป็นปัญหามนุษยธรรม เนื่องจากเด็กยังไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ ร่างกายและจิตใจยังไม่เข้มแข็ง จึงเป็นสาเหตุให้มักถูกเอารัดเอาเปรียบและข่มเหงรังแกจากนายจ้างโดยแรงงานเด็กไม่สามารถต่อสู้เรียกร้องใด ๆ ได้

⁴ ศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก มูลนิธิเด็ก, พัฒนาการใช้แรงงานเด็ก (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มูลนิธิเด็ก, 2536), หน้า 41-50.

⁵ สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, ปัญหาแรงงานในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: มายด์ พับลิชิ่ง, 2538), หน้า 158-159.

ประการต่อมา เป็นปัญหาที่สำคัญต่อการพัฒนาประเทศ นั่นคือ ปัญหาการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เพราะการออกมาทำงานทำให้เด็กไม่สามารถที่จะไปแสวงหาความรู้ในชั้นเรียนได้ เลยส่งผลให้ขาดการพัฒนาทางด้านความคิดและสติปัญญา อาจส่งผลให้เกิดความผิดปกติทางร่างกายไปด้วย

องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ออกข้อกำหนดมาตรฐานในการคุ้มครองแรงงานเด็กหลายฉบับไม่ว่าจะเป็นในรูปของอนุสัญญาหรือข้อแนะนำที่ทางองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ออกมาใช้เป็นมาตรการในการคุ้มครองแรงงานเด็ก ให้ประเทศสมาชิกนั้นได้ปฏิบัติตาม โดยแต่เดิมอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับต่าง ๆ ได้ออกมาเพื่อกำหนดมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศในเรื่องต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดอายุขั้นต่ำของเด็กที่ทำงานในงานประเภทต่าง ๆ เป็นประเภทไป ไม่คุ้มครองการทำงานทุกภาคทุกระบบ หรือการกำหนดเวลาที่ห้ามมิให้เด็กทำงานในบางเฉพาะด้าน เช่น กำหนดห้ามเยาวชนทำงานในช่วงกลางคืนไม่ว่าในสถานประกอบการของรัฐหรือของเอกชน โดยในปัจจุบันองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้มีอนุสัญญาที่ออกมา เพื่อใช้ในการควบคุมปัญหาการใช้แรงงานเด็ก ได้แก่อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 ว่าด้วยการกำหนดอายุขั้นต่ำในการรับหรือจ้างเด็กเข้าทำงาน ในปี พ.ศ. 2516 (ค.ศ.1973) ซึ่งเจตนารมณ์ของอนุสัญญาฉบับดังกล่าวมุ่งที่จะควบคุมการใช้แรงงานเด็ก โดยมุ่งเน้นในการกำหนดอายุของการรับเข้าทำงานโดยสอดคล้องกับการกำหนดการศึกษาภาคบังคับ

อนุสัญญาฉบับที่ 138 นี้มีเจตนารมณ์ที่จะให้ประเทศภาคีมีมาตรการในการควบคุมการใช้แรงงานเด็ก โดยกำหนดอายุของการรับเด็กเข้าทำงานซึ่งมีขอบเขตกว้างขวางและระบุว่าประเทศที่ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาฉบับนี้จะต้องทำการกำหนดนโยบายแห่งชาติเพื่อเป็นหลักประกันการยุติการใช้แรงงานเด็กที่ไม่เป็นธรรม และในเวลาเดียวกันการกำหนดอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้รับเด็กเข้าทำงานเป็นการให้ความสำคัญแก่การพัฒนาทั้งทางร่างกายและจิตใจที่สำคัญแก่เด็ก ทั้งนี้จะต้องสอดคล้องกับอายุของเด็กที่อยู่ในการศึกษาภาคบังคับ นอกจากนี้การกำหนดว่างานใดเป็นงานอันตรายแก่เด็ก ซึ่งอนุสัญญาดังกล่าวยังประกอบไปด้วยการเสริมโดยข้อแนะนำในเรื่องของการกำหนดนโยบายแก่รัฐในเรื่องของการกำหนดอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้รับเด็กเข้าทำงานอีกด้วยซึ่งก็คือ ข้อแนะนำองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 146 ซึ่งมาตรการของทั้งอนุสัญญาและข้อแนะนำดังกล่าวนี้ เป็นการใช้อย่างครอบคลุมแก่งานในภาคเศรษฐกิจทุกประเภทและทุกระบบ

ในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่เข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาและข้อแนะนำฉบับดังกล่าวนี้ ซึ่งหากประเทศไทยรับเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาและข้อแนะนำดังกล่าวแล้ว ปัญหาที่ตามมาของประเทศไทยคือผลกระทบที่เกิดจากการรับเข้าเป็นภาคีอนุสัญญานี้ ซึ่งแสดงออกมาในรูปของการปรับปรุงและปรับเปลี่ยนกลไกในการกำกับดูแล รวมถึงลดจนมาตรการในการดำเนินการเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็ก

หน่วยงานของรัฐในการควบคุมดูแล เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง การปลูกจิตสำนึกแก่นายจ้าง บิดามารดาของเด็ก และสังคมในการแก้ไขปัญหาระงาณเด็ก อันเป็นเจตนารมณ์ ของอนุสัญญาฉบับนี้

ฉะนั้น ประเทศไทยจึงต้องทำการศึกษาโดยรอบคอบถึงการรับเอาอนุสัญญาและข้อเสนอฉบับดังกล่าวมาปฏิบัติ เพื่อการแก้ไขปรับปรุงต่อกลไกในการดำเนินการที่เกี่ยวกับการควบคุมการรับเด็กเข้าทำงาน อันจะส่งผลต่อการพัฒนาประเทศให้มีความมั่นคง

สำหรับสถานการณ์และปัญหาแรงงานเด็กในประเทศไทยนั้น เกิดจากสภาพปัญหาการที่มีเด็กจำนวนหนึ่งต้องเข้าสู่ตลาดแรงงานตั้งแต่อายุยังน้อย ซึ่งเด็กเหล่านั้นยังไม่มีวุฒิภาวะเพียงพอ ไม่มีความรู้และทักษะวิชาชีพ เด็กเหล่านั้นจึงต้องประสบปัญหาถูกลอกลง การเอาไรต์เอาเปรียบ ถูกใช้แรงงานอย่างไม่เป็นธรรม เป็นปัญหาที่มักเกิดขึ้นในสังคมของประเทศที่กำลังพัฒนาจากสังคมเกษตรกรรมไปสู่สังคมอุตสาหกรรม โดยจะเห็นได้ว่าในประเทศที่มีการพัฒนาเป็นอุตสาหกรรมแทบทุกประเทศทั่วโลก ล้วนแล้วแต่เคยประสบปัญหาการใช้แรงงานเด็กทั้งสิ้น แต่เมื่อรัฐบาลของประเทศเหล่านั้นหันมาให้ความสนใจแก้ปัญหาโดยการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสวัสดิการสังคมของประเทศอย่างจริงจังแล้วปัญหาแรงงานเด็กก็จะค่อย ๆ คลี่คลายลดความรุนแรงลงไป

สำหรับในประเทศไทย จากการพัฒนาประเทศภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ผ่านมาประมาณสี่ทศวรรษ ก่อให้เกิดความแตกต่างอย่างมากในการดำรงชีวิตระหว่างคนในสังคมเมืองกับคนในชนบท ความไม่สมดุลในการกระจายรายได้ ส่งผลให้ประชาชนในชนบทต้องอพยพเข้ามาเป็นแรงงานในเมือง และในจำนวนนี้ก็มีแรงงานเด็กที่อพยพเข้ามาอยู่กับพ่อแม่ผู้ปกครองหรือมาตามลำพังเพื่อหางานทำช่วยเหลือครอบครัว ในขณะที่เดียวกันการแข่งขันทางด้านอุตสาหกรรมทำให้สถานประกอบการขนาดเล็กต้องการลดต้นทุนด้วยการจ้างแรงงานราคาถูก แรงงานเด็กจึงเข้ามาสนองความต้องการของตลาดแรงงานราคาถูก ปัญหาการใช้แรงงานเด็กจึงเกิดขึ้นและทวีความรุนแรงขึ้น และเมื่อเกิดปัญหาการถูกลอกลง หรือทำร้ายทารุณใช้แรงงานเด็กอย่างผิดกฎหมาย การใช้แรงงานเด็กอย่างไม่เป็นธรรม

ปัญหาการใช้แรงงานเด็กในระยะต่อมาได้กลายเป็นประเด็นที่ประชาคมโลกให้ความสนใจมากขึ้น นับแต่องค์การสหประชาชาติได้ประกาศใช้ “อนุสัญญาสิทธิเด็ก” (Convention on the Rights of the Child) เมื่อปี พ.ศ. 2533 ซึ่งก่อให้เกิดการตื่นตัวในกระแสสิทธิมนุษยชน และมีการต่อต้านการใช้แรงงานเด็กขึ้นทั่วโลก ต่อมาปัญหาแรงงานเด็กได้ถูกนำมาเชื่อมโยงกับการค้าระหว่างประเทศ โดยถูกหยิบยกประเด็นการใช้แรงงานเด็กอย่างไม่เป็นธรรมขึ้นมาเป็นข้อกีดกันทางการค้า ก่อให้เกิดผลกระทบในทางลบต่อภาพลักษณ์และเศรษฐกิจของประเทศไทยในฐานะที่เป็นประเทศส่งออกเป็นอย่างมาก ยิ่งเมื่อประเทศนำเข้ารายใหญ่ คือ สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป ได้พยายามกดดันให้มีการ

ปรับปรุงมาตรฐานแรงงานภายในประเทศโดยเฉพาะกรณีการใช้แรงงานเด็กมีฉะนั้นก็จะไม่ให้สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรแก่ประเทศไทย และต่อต้านการนำเข้าสินค้าที่ผลิตโดยการใช้แรงงานเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี หรือ การทารุณเอาเปรียบเด็ก ซึ่งมาตรการเหล่านี้ แม้อาจมองได้ว่าเป็นการกีดกันทางการค้าอย่างหนึ่ง ซึ่งความจริงแล้วแม้ว่าจะเป็นเช่นนั้น แต่การยกระดับมาตรฐานแรงงานเด็กให้เทียบเท่ากับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ ก็เป็นสิ่งที่ควรกระทำอยู่ไม่ใช่น้อย

ปัจจุบันแรงงานเด็กในสถานประกอบกิจการ อายุ 15 - 17 ปี ได้ลดลงเป็นจำนวนค่อนข้างมากเปรียบเทียบกับปีที่ผ่าน ๆ มา จากข้อมูลของสำนักงานประกันสังคม ณ เดือนกรกฎาคม 2543 แรงงานเด็กมีประมาณ 55,000 คน ในขณะที่ ณ เดือนมีนาคม 2541 มีประมาณ 230,000 คน และ ณ เดือนธันวาคม 2541 มีประมาณ 125,000 คน การที่แรงงานเด็กมีจำนวนลดลงนี้ ส่วนหนึ่งเนื่องมาจากการที่รัฐบาลได้ตระหนักถึงปัญหา และทำการรณรงค์เผยแพร่ความรู้เพื่อป้องกันและแก้ไข ปัญหาแรงงานเด็ก โดยการประชาสัมพันธ์ให้ พ่อ แม่ ผู้ปกครอง ประชาชนและเด็กที่อยู่ในชุมชน หมู่บ้าน มีความรู้ในเรื่องกฎหมายสิทธิเด็ก รวมทั้งการดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก ด้วยการอบรมเตรียมความพร้อมให้แก่เด็กก่อนเข้าสู่ตลาดแรงงาน และประสานการฝึกทักษะวิชาชีพ และทักษะฝีมือให้แก่เด็กก่อนเข้าสู่ตลาดแรงงาน การจัดตั้งและอบรมอาสาสมัครแรงงานประจำ หมู่บ้าน ให้มีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก ตลอดจนการช่วยเหลือให้เด็กนักเรียนได้มีโอกาสศึกษาต่อมากขึ้น โดยหน่วยงานภาครัฐ เช่น กระทรวงศึกษาธิการ กรมประชาสงเคราะห์ ได้ให้ทุนการศึกษาหรือให้ทุนกู้ยืมเพื่อศึกษาต่อ

อีกประการหนึ่งจำนวนแรงงานเด็กที่ลดลงนี้เนื่องมาจากผลกระทบจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ที่ได้ปรับอายุขั้นต่ำในการทำงาน จากอายุ 13 ปี เป็นอายุ 15 ปี เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และนโยบายการศึกษาของชาติ ทำให้เด็กไม่สามารถเข้าสู่ตลาดแรงงานได้ก่อนถึงอายุ 15 ปี ประกอบกับการประสบปัญหาทางภาวะเศรษฐกิจ ทำให้ผู้ประกอบการเป็นจำนวนมากต้องปิดกิจการหรือลดต้นทุนการผลิต แรงงานเด็กซึ่งเป็นกลุ่มที่ด้อยโอกาส มีการศึกษาต่ำ ขาดทักษะฝีมือและประสบการณ์ในการทำงาน จึงได้รับผลกระทบจากภาวะวิกฤตดังกล่าวโดยตรง แรงงานเด็กส่วนใหญ่ทำงานอยู่ในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร และปริมณฑล ในกิจการตัดเย็บเสื้อผ้า เย็บกระเป๋า รองเท้า เจียระไนพลอย ทำเครื่องประดับ ซ่อมรถยนต์ รถจักรยานยนต์ สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง และร้านอาหาร จากการตรวจแรงงานของพนักงานตรวจแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน พบว่าแรงงานเด็กที่ทำงานในสถานประกอบกิจการ ร้อยละ 85 จะมีอายุระหว่าง 15 ถึง 17 ปี สำหรับสถานประกอบกิจการขนาดใหญ่ไม่

พบว่ามีการใช้แรงงานเด็ก ซึ่งอาจจะเป็นเพราะกระบวนการผลิต และการใช้เทคโนโลยีการผลิตจำเป็นต้องใช้แรงงานที่มีวุฒิภาวะและสรีระทางร่างกายที่แตกต่างจากเด็ก ซึ่งดูจากสถิติในการสำรวจ⁶

ขนาดของสถานประกอบการ	วันเดือนปีที่ทำการสำรวจ	จำนวนแรงงานเด็ก (รวมทั้งประเทศ)
ขนาด 1-9 คน	12 กันยายน 2543	9,272
ขนาด 10 คนขึ้นไป	5 กันยายน 2543	59,077
รวม		68,349

จากตารางเห็นได้ว่า แรงงานเด็กยังคงได้รับความสนใจจากสถานประกอบการต่างๆ อยู่น้อย ไม่ว่าจะเนื่องมาจากสาเหตุใดก็ตาม ซึ่งสถิตินี้จะเป็นผลให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองดูแลแรงงานเด็กของประเทศไทยต้องมีความตื่นตัวอยู่ตลอดเวลา เพราะแม้ว่าจะมีกฎหมายที่ดีเพียงใด แต่หากปราศจากซึ่งการบังคับใช้กฎหมายที่ทรงประสิทธิภาพแล้ว กฎหมายที่ออกมาบังคับใช้นั้นก็ไม่ต่างอะไรจากเสือกระดาษเท่านั้นเอง

ซึ่งประเทศไทยเราเองก็ได้แสดงให้เห็นถึงความตื่นตัวต่อการปรับปรุงกลไกและมาตรการให้ทันสมัยและสอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศอยู่เสมอมา และการออกกฎหมายคุ้มครองแรงงานฉบับใหม่ คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เองก็เป็นการแสดงให้เห็นถึงความตื่นตัวและความพร้อมของรัฐบาลและหน่วยงานราชการไทยว่ามีความเอาใจจริงเอาใจกับการปรับปรุงการคุ้มครองแรงงานเพื่อการคุ้มครองสิทธิของแรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานเด็กที่ถือเป็นแรงงานที่เปราะบางที่สุด ด้อยอำนาจในการต่อรองใดๆ แรงงานเด็กทุกยุคทุกสมัยมักที่จะเสียเปรียบแก่นายจ้างอยู่เสมอ แม้ว่าประเทศไทยเราได้กฎหมายคุ้มครองแรงงานฉบับใหม่ ออกมาโดยหวังที่จะเป็นการแก้ไขจุดบกพร่องของกฎหมายแรงงานเดิม นั่นก็คือประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515 และ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน ลงวันที่ 16 เมษายน 2515 จึงได้ทำการออกกฎหมายคุ้มครองแรงงานใหม่ที่มีความก้าวหน้าในการบังคับใช้และการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ใช้แรงงาน แต่จากวิกฤตเศรษฐกิจที่ผ่านมา ทำให้กระบวนการผลิต และกระบวนการอุตสาหกรรมทุกระบบ เกิดความไม่คล่องตัว ซึ่งเป็นการที่ไม่สามารถที่จะหลีกเลี่ยงได้ต่อแรงงานเด็กที่จะต้องได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจนั้น ซึ่งแม้ว่าการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งเป็นกฎหมายใหม่จะให้เห็นถึงประสิทธิภาพ

⁶ สถิติการสำรวจแรงงานเด็กในสถานประกอบการขนาดต่างๆ แหล่งที่มา:

ที่มีมากขึ้นก็ตาม แต่การบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานฉบับนี้ ยังมีข้อจำกัดในการบังคับใช้อยู่ที่งานประเภทที่เป็นในระบบอุตสาหกรรม และความสัมพันธ์ในการจ้างงานแบบนายจ้างลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานเท่านั้น ส่วนแรงงานนอกระบบ (Informal Sector) นั้น การบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ยังคงครอบคลุมไปไม่ถึง และจากวิกฤตเศรษฐกิจที่ผ่านมามีผลให้งานอุตสาหกรรมในระบบมีอันที่จะต้องทำการลดจำนวนพนักงานลง หรือลดกำลังการผลิตลงซึ่งเป็นปัจจัยมาจากการที่เกิดเศรษฐกิจซบเซา อีกทั้งการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ในส่วนที่เกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองแรงงานเด็กนั้น มีความเข้มงวดมากขึ้น การจ้างแรงงานเด็กในอุตสาหกรรมใหญ่จึงลดลง จะยังคงเหลืออยู่ที่แต่อุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดเล็กเท่านั้น สถานการณ์ดังกล่าวทำให้ส่งผลต่อการหางานทำของเด็ก เพราะเมื่อการทำงานในระบบอุตสาหกรรมมีระดับของการจ้างงานที่ลดลง ทำให้เด็กที่มีความจำเป็นจะต้องทำงาน เนื่องจากครอบครัวประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ จึงต้องมุ่งหน้าเข้าสู่การทำงานนอกระบบ ซึ่งงานนอกระบบในหลายๆประเภทเป็นงานที่ยังไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานและกฎหมายที่เกี่ยวข้องมากนัก เช่น งานเกษตรกรรม และงานที่รับไปทำที่บ้าน ส่วนงานบางอยู่ที่เป็นงานนอกระบบที่เป็นประเภทของงานที่เสี่ยงอันตราย หรือมีรูปแบบการจ้างงานที่เป็นภัยร้ายแรงต่อเด็ก เช่น งานกลางคืน งานที่เกี่ยวข้องกับการค้าบริการทางเพศ งานที่เกี่ยวกับยาเสพติด ซึ่งได้มีการออกกฎหมายของประเทศไทยที่ควบคุมดูแลในเรื่องดังกล่าว แต่การบังคับใช้ยังคงไม่มีประสิทธิภาพเท่าใดนัก

ฉะนั้น การที่ประเทศไทยจะทำการลงนามให้สัตยาบันรับรองอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 นั้น จึงต้องทำการศึกษาแนวทางการอนุวัติการกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามอนุสัญญา และ/หรือ การปรับปรุงกฎหมายที่ได้มีการบังคับใช้อยู่แล้วเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศเพื่อให้เกิดสภาพของการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น เพราะจากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น แนวทางการคุ้มครองแรงงานเด็กของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 และข้อแนะนำองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 146 นี้ เป็นการดำเนินการในการกำหนดอายุขั้นต่ำในการรับเด็กเข้าทำงานทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นการทำงานในระบบหรือนอกระบบ โดยเชื่อมโยงกับมาตรการส่งเสริมและการให้บริการทางการศึกษา ที่อนุสัญญาและข้อแนะนำฉบับนี้พยายามที่จะให้ประเทศสมาชิกกำหนดนโยบายแห่งชาติในการดำเนินการพัฒนาเรื่องการคุ้มครองแรงงานและการให้บริการทางการศึกษาทั้งสองเรื่องให้เกิดควบคู่กัน เพื่อผลในการจัดตั้งปัญหาการใช้แรงงานเด็กให้หมดไปในที่สุด

ทั้งนี้ ประเทศไทยเองได้มีมาตรการในการเตรียมการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาและข้อแนะนำดังกล่าวเพียงใดนั้น ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาและวิจัยซึ่งจะขอกกล่าวในบทต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวความคิดและความสำคัญในด้านการคุ้มครองแรงงานเด็กตามอนุสัญญาและข้อแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ
2. เพื่อศึกษาถึงความเป็นไปได้ของการวางมาตรการและหลักเกณฑ์ในการควบคุมและจัดการใช้แรงงานเด็กตามนัยแห่งอนุสัญญาฉบับที่ 138 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาถึงการปรับปรุงกลไกในการควบคุมการใช้แรงงานเด็กในประเทศให้มีประสิทธิภาพ ตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ
4. เพื่อศึกษาแนวความคิดและความสำคัญในด้านสิทธิมนุษยชนของแรงงานเด็ก ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

1.3 สมมติฐานของการศึกษาวิจัย

ปัจจุบันองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้มีอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 ที่ว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานเด็ก ในเรื่องของการกำหนดอายุขั้นต่ำในการรับเด็กเข้าทำงาน ตลอดจนระยะเวลาการทำงานและประเภทของงาน เท่าที่ผ่านมาประเทศไทยได้มีการออกกฎหมายแรงงานที่คุ้มครองเด็กในประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ ในกรณีที่ประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาดังกล่าว จะต้องมีการปรับเปลี่ยนกฎหมาย กฏ กติก และ การปฏิรูปกฎหมายภายในอย่างไร อันจะเป็นผลดีต่อประเทศไทย เพื่อให้สามารถปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ ให้ครบถ้วนตามมาตรฐานระหว่างประเทศขั้นต่ำ

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

มุ่งศึกษาถึงมาตรการและหลักเกณฑ์ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศในด้านการคุ้มครองแรงงานเด็ก โดยเฉพาะในกรณีของมาตรการการควบคุมและจัดการใช้แรงงานเด็กตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 และ ข้อแนะองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 146 เพื่อนำมาวิเคราะห์และวิจัยเพื่อเสนอแนวทางอันเป็นประโยชน์ในการปรับปรุงหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงในกลไกของการควบคุมและคุ้มครองการใช้แรงงานเด็กและหน่วยงานที่มีการบังคับใช้กฎหมายที่จะออกตามอนุสัญญาฉบับดังกล่าวในประเทศไทย

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

1. ศึกษาวิจัยโดยวิธีการวิจัยเอกสาร โดยการศึกษาวិเคราะห์ข้อมูลจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมแรงงานระหว่างประเทศ โดยเฉพาะเรื่องการใช้แรงงานเด็ก รวมทั้งบทความทั้งที่เป็นภาษาไทยและภาษาต่างประเทศโดยนำมาสรุปวิเคราะห์
2. ศึกษาวิจัยโดยวิธีการวิจัยแบบภาคสนามโดยการสัมภาษณ์ข้อคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องทั้งในด้านแรงงาน และเจ้าหน้าที่ขององค์กรพัฒนาเอกชนรวมทั้งหน่วยงานของรัฐเพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาวิจัย และเก็บข้อมูล

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อที่จะได้เป็นแนวทางในการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการควบคุมดูแลการใช้แรงงานเด็กในประเทศไทย
2. เพื่อที่จะได้พิจารณาถึงการปรับปรุงกลไกในการควบคุมและจัดการใช้แรงงานเด็กให้หมดไป
3. เพื่อเป็นแนวทางให้กับหน่วยงานราชการ องค์กรทั้งภาครัฐและเอกชน ตลอดจนสถาบันและบุคคลที่เกี่ยวข้องอาจนำข้อมูลจากการศึกษาและวิจัยไปเป็นแนวทางในการกำหนดบทบาทหน้าที่และมาตรการในการแก้ปัญหาการใช้แรงงานเด็ก

บทที่ 2

หลักการคุ้มครองแรงงานเด็กในกฎหมายระหว่างประเทศ

กฎหมายระหว่างประเทศถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อจัดระเบียบของสังคมระหว่างประเทศให้เป็นระบบ ตลอดจนนำซึ่งมาความมีเสถียรภาพและความมั่นคงของประเทศต่างๆ โดยวางมาตรการเพื่อควบคุมรักษาระเบียบระหว่างประเทศให้รัฐต่างๆ ปฏิบัติต่อกันตามสิทธิของรัฐตนที่พึงมี โดยไม่อาจทำการละเมิดอำนาจอธิปไตยของรัฐอื่นได้ แต่หากเกิดปัญหาการละเมิดสิทธิหรืออำนาจอธิปไตยของอีกรัฐหนึ่งโดยรัฐใดก็ตาม กฎหมายระหว่างประเทศจะเป็นผู้เข้าไปทำการเยียวยาและแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิหรืออำนาจอธิปไตยของรัฐนั้นให้กลับเข้าสู่สภาพเดิมและมีมาตรการลงโทษแก่รัฐผู้ทำการละเมิดนั้น กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเด็กก็เช่นกัน เป็นมาตรการในการกำกับดูแลให้รัฐสมาชิกต่างๆ ปฏิบัติต่อเด็กและเยาวชนภายในประเทศของตนให้เป็นไปตามมาตรฐานและสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามที่กฎหมายระหว่างประเทศกำหนดเอาไว้ หากในประเทศใดเกิดปัญหาการละเมิดสิทธิเด็กขึ้นในประเทศของตน กฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิเด็กก็จะเข้าไปแก้ไขเยียวยาปัญหาสิทธิเด็กดังกล่าวให้อยู่ในมาตรฐานหรือสิทธิขั้นพื้นฐานต่อไป

โดยสิทธิเด็กนี้เป็นไปตามสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ตามหลักสิทธิมนุษยชน ซึ่งหลักสิทธิมนุษยชนนี้เป็นหลักการที่สร้างขึ้นมาเพื่อการจัดระเบียบทางสังคมในด้านคุณค่าของความเป็นมนุษย์รวมทั้งในด้านความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ต่อมนุษย์ด้วยกัน กับความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนและรัฐโดยจุดประสงค์หลักเพื่อควมมีสันติสุขในการใช้ชีวิตร่วมกันในสังคมของมนุษย์¹

สิทธิมนุษยชนจึงเป็นมาตรฐานที่ทุกประเทศนำไปใช้ เพื่อให้ประชาชนทุกคนไม่ว่าชายหญิงคนชรา หรือเด็ก ได้รับการปกป้องและคุ้มครองโดยเท่าเทียมกัน ในส่วนของกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนนั้น ทางองค์การสหประชาชาติ (United Nations) ได้มีการกำหนดมาตรการเพื่อคุ้มครองประชาชนของประเทศสมาชิกต่างๆ ตามหลักสิทธิมนุษยชน ซึ่งมาตรการที่องค์การสหประชาชาติกำหนดจะออกมาในรูปแบบของข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน โดยจะนำข้อตกลงดังกล่าวมาเป็นมาตรฐานเบื้องต้นในการให้ประเทศต่างๆ นำไปปฏิบัติตาม โดยวางเป้าหมายไปที่การพัฒนาในระดับของสิทธิมนุษยชนในทุกประเทศให้มีความเท่าเทียมกัน

¹ คณะกรรมการประสานงานองค์การสิทธิมนุษยชน (กปส.), สิทธิมนุษยชน (กรุงเทพมหานคร: 2540), หน้า ก.

ข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ประกอบด้วยข้อตกลงหลายฉบับที่มีชื่อแตกต่างกันไม่ว่าจะเป็น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน, กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง, กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม, ปฏิญญาเจนีวา, ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก, ปฏิญญาเวียนนาและแผนปฏิบัติการ รวมทั้งอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กและอื่น ๆ อีกมากมายซึ่งล้วนมีจุดประสงค์เดียวกัน นั่นคือ การยกระดับความเป็นมนุษย์ตามสิทธิขั้นพื้นฐานให้เท่าเทียมกันในทุกประเทศ จัดปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันในหมู่ประชาคมโลก

ในบทนี้จะกล่าวถึงมาตรการในการคุ้มครองสิทธิเด็กในความคุ้มครองของกฎหมายระหว่างประเทศในรูปแบบต่างๆ กัน โดยจะแสดงให้เห็นถึงมาตรการในการคุ้มครองแรงงานเด็ก โดยแสดงออกมาในรูปของมาตรการต่าง ๆ กัน โดยมาตรการหลักจะมาจากความตกลงระหว่างประเทศดังกล่าวมาแล้วและนอกจากนี้ยังมีมาตรการการคุ้มครองแรงงานเด็กที่เป็นมาตรการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organisation: ILO) ซึ่งอยู่ในรูปแบบของ “กฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ” ที่เรียกว่าเป็น “มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ” (International Labour Standard)² อีกด้วย โดยในมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศดังกล่าว ได้กำหนดถึงมาตรการในการคุ้มครองแรงงานเด็กเอาไว้ โดยมีหลักการสำคัญไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการคุ้มครองโดยใช้เกณฑ์อายุขั้นต่ำ การให้ความคุ้มครองเป็นพิเศษแก่แรงงานเด็กในการทำงานบางประเภท และการคุ้มครองโดยมาตรการแพทย์หรือทางด้านสุขอนามัย ซึ่งมาตรการเหล่านี้มุ่งคุ้มครองถึงเยาวชนที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงานโดยเฉพาะโดยอาศัยกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ได้กำหนดเป็นมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศเพื่อการควบคุมและการบังคับใช้ของประเทศสมาชิกที่เป็นภาคีของความตกลงระหว่างประเทศนั้น

ในส่วนต่อไปจะกล่าวถึงมาตรการของการคุ้มครองแรงงานเด็กโดยเริ่มจากการคุ้มครองเด็กและเยาวชนในกรณีทั่วไป ซึ่งก็คือการคุ้มครองที่เป็นไปตามหลักการคุ้มครองแรงงานเด็กตามสิทธิเด็กระหว่างประเทศ

2.1 หลักการคุ้มครองแรงงานเด็กตามสิทธิเด็กระหว่างประเทศ

การคุ้มครองแรงงานเด็กตามสิทธิเด็กระหว่างประเทศนั้น ส่วนใหญ่จะอยู่ในข้อกำหนดของกฎหมายระหว่างประเทศที่อยู่ในรูปของปฏิญญาความร่วมมือ หรืออนุสัญญาระหว่างประเทศต่างๆ โดยเป็นมาตรการที่เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานเด็กให้ได้รับสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน

² นิคม จันทรวิฑูร, ประเทศไทยกับประมวลกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 17.

รวมทั้งสิทธิเด็กตามมาตรฐานในทางกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งผู้วิจัยได้ทำการค้นคว้าและประมวลข้อมูล โดยทำการสังเคราะห์จากความตกลงระหว่างประเทศต่างๆที่ได้กำหนดถึงสิทธิขั้นพื้นฐานที่แรงงานเด็กควรจะได้รับ ดังต่อไปนี้

2.1.1 หลักการไม่เลือกปฏิบัติและความเสมอภาค

หลักการไม่เลือกปฏิบัติ (Non-discrimination) และความเสมอภาคถือเป็นหลักการสากลในทางระหว่างประเทศ ทั้งนี้จะเห็นได้จากการที่องค์การสหประชาชาติหรือองค์การชำนาญพิเศษต่างๆของสหประชาชาติ พยายามบรรจุหลักการไม่เลือกปฏิบัตินี้เข้าสู่ความตกลงพหุภาคีต่างๆในการดำเนินกิจการระหว่างประเทศ อีกทั้งยังเป็นหลักการสำคัญในความตกลงระหว่างประเทศและข้อมติของสหประชาชาติอื่น ๆ ที่กล่าวถึงความเสมอภาคและความเท่าเทียมกันของรัฐทุกรัฐและบุคคลทุกคนในอันที่จะให้ประเทศต่างๆปฏิบัติตาม โดยหลักการดังกล่าวได้แสดงให้เห็นถึงสิทธิพื้นฐานของแรงงานเด็กที่จะต้องได้รับการปฏิบัติโดยเท่าเทียมกัน โดยสิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิเสรีภาพเฉพาะตัวของลูกจ้าง³ ซึ่งปรากฏอยู่ในตราสารต่างๆดังต่อไปนี้

- กฎบัตรสหประชาชาติ (United Nations Charter) มีความสำคัญทางกฎหมายระหว่างประเทศในฐานะที่เป็นเอกสารหรือตราสารก่อตั้งสหประชาชาติ และเป็นสนธิสัญญาพหุภาคีที่มีผลผูกพันและแสดงวัตถุประสงค์ขององค์การต่อรัฐสมาชิกสหประชาชาติทั้งหมดอีกด้วย โดยการให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนก็เป็นวัตถุประสงค์ที่สำคัญเรื่องหนึ่ง ซึ่งเห็นได้จากคำปรารภขององค์การสหประชาชาติว่า

“... เราบรรดาประชาชนแห่งสหประชาชาติ ได้ตั้งเจตจำนงที่จะยืนยันความเชื่อมั่นในสิทธิมนุษยชน อันเป็นหลักมูลฐานในเกียรติศักดิ์ และคุณค่าของมนุษยชน อันเท่าเทียมกันของบุรุษและสตรี และของประชาชนชาติใหญ่น้อย...”

ความในคำปรารภดังกล่าวชี้ให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎบัตรสหประชาชาติที่ยืนยันความเชื่อมั่นและเคารพต่อหลักสิทธิมนุษยชน คุณค่าและความเท่าเทียมกันของชายและหญิง ในฐานะที่เป็นมนุษย์และเป็นประชาชนของรัฐ นอกจากนี้กฎบัตรสหประชาชาติหมวดที่ 1 ยังได้แสดงให้เห็นถึงเจตนาอย่างชัดเจนว่า ประเทศสมาชิกสหประชาชาติจะส่งเสริมและสนับสนุนการเคารพสิทธิ

³ สุภชัย มนต์ไพบูลย์ และคณะ, สิทธิมนุษยชนกับลูกจ้างในประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527), หน้า 8.

มนุษยชนและอิสรภาพอันเป็นหลักมูลฐานสำหรับทุกคน โดยปราศจากความแตกต่างในทางเชื้อชาติ เพศ ภาษา หรือศาสนา จึงเห็นได้ว่าสิทธิมนุษยชนเป็นหลักมูลฐานของประชาชนทุกคนโดยไม่เลือกปฏิบัติในทุกกรณีไม่ว่าจะเป็นผู้ใหญ่หรือเด็กก็ตาม ซึ่งแรงงานเด็กเองก็ทรงไว้ซึ่งสิทธิดังกล่าวเช่นกัน ซึ่งหลักการไม่เลือกปฏิบัติและความเสมอภาคที่ได้ปรากฏอยู่ในคำปวารณของกฎบัตรสหประชาชาตินี้ ถือเป็นหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศที่มีความสำคัญยิ่งต่อการคุ้มครองแรงงานเด็ก เนื่องจากประเทศสมาชิกสหประชาชาติทุกประเทศมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามหลักการนี้ และหลักของการไม่เลือกปฏิบัติตามกฎบัตรของสหประชาชาตินี้เองก็เป็นจุดเริ่มต้นของการปฏิบัติตามแนวทางของการคุ้มครองไม่ให้เกิดการเลือกปฏิบัติ ซึ่งได้ปรากฏอยู่ในตราสารระหว่างประเทศอื่น ๆ อีกมากมายดังที่ จะได้กล่าวต่อไป

- ปฏิญญาเจนีวา (The 1924 Declaration of the Rights of the Child or Geneva Declaration) ฉบับนี้ถือเป็นการเริ่มต้นของพัฒนาการการคุ้มครองสิทธิเด็กในทางของกฎหมายระหว่างประเทศ โดยปฏิญญาเจนีวาได้วางหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อเด็กเอาไว้ โดยในส่วนที่เกี่ยวกับหลักของการไม่เลือกปฏิบัตินั้น ได้ถูกกำหนดอยู่ในปฏิญญาฉบับนี้ด้วย โดยประเทศสมาชิกมีพันธกรณีที่มนุษยชนมีหน้าที่จะต้องมอบสิ่งที่ดีที่สุดให้แก่เด็ก ซึ่งการปฏิบัติตามหลักการในปฏิญญาเจนีวา นี้ เป็นผลผูกพันให้แก่มนุษยชนทั้งชายและหญิงที่จะต้องปฏิบัติตาม รวมทั้งรัฐต่าง ๆ ที่จะต้องให้ความสนใจแก่ปฏิญญาเจนีวาและนำหลักการตามปฏิญญานี้ไปปฏิบัติ โดยหลักการก็คือ การที่เด็กทุกคนต้องได้รับการปฏิบัติและการเอาใจใส่โดยปราศจากการไม่เลือกปฏิบัติ⁴ ซึ่งเป็นหนึ่งในหลัก 5 ประการ⁵ ของปฏิญญาฉบับนี้

⁴ G.V. Bueren, The International Law on the Rights of the Child (Dordrecht/Boston/London : Martinus Nijhoff Publishers, 1995), pp. 7-15.

⁵ ปฏิญญาเจนีวาได้วางหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อเด็กเอาไว้ 5 ประการโดยมีสาระสำคัญ ดังนี้⁵

1. พันธกรณีที่มนุษยชนมีหน้าที่จะต้องมอบสิ่งที่ดีที่สุดให้แก่เด็ก
2. การปฏิบัติตามหลักการในปฏิญญาเจนีวา นี้เป็นผลผูกพันให้แก่มนุษยชนทั้งชายและหญิงที่จะต้องปฏิบัติตาม รวมทั้งรัฐต่าง ๆ ที่จะต้องให้ความสนใจแก่ปฏิญญาเจนีวาและนำหลักการตามปฏิญญานี้ไปปฏิบัติ
3. เนื้อหาของปฏิญญาฉบับนี้จะเน้นที่เรื่องของการจัดการสวัสดิการของเด็ก หรือ Children Welfare ซึ่งสาระสำคัญคือการคำนึงถึงความจำเป็นในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นทางด้านเศรษฐกิจ สังคม ทางด้านของจิตใจของเด็กที่จะต้องได้รับความเอาใจใส่และถือเป็นหน้าที่ ๆ ผู้ใหญ่ที่จะต้องให้ความช่วยเหลือแก่เด็ก

- ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (The 1959 Declaration of the Rights of the Child) ได้ถูกพัฒนามาจากการปรับปรุงแก้ไขหลักการในการคุ้มครองสิทธิเด็กตามปฏิญญาเจนีวาให้มีความทันสมัยมากขึ้นโดยถูกนำมาปรับเปลี่ยนเป็นปฏิญญาว่าด้วยสิทธิเด็กของสหประชาชาติ โดยใช้รูปแบบและโครงสร้างและเนื้อหาของปฏิญญาเจนีวาเป็นพื้นฐานในการปรับเปลี่ยนให้เป็นปฏิญญาว่าด้วยสิทธิเด็กของสหประชาชาติ⁶ โดยมีความทันสมัยมากขึ้น ในส่วนของการกำหนดหลักการของการห้ามเลือกปฏิบัติ⁷ นั้นได้ถูกกำหนดอยู่ในหลักการข้อ 1 และ 10 ดังนี้

- ข้อ 1 เด็กและเยาวชนทุกคนพึงได้รับสิทธิเท่าเทียมกันโดยปราศจากการแบ่งแยกหรือการกีดกันไม่ว่าวิธีใด ๆ ในเรื่องของเชื้อชาติ ผิว เพศ ภาษา และศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง เผ่าพันธุ์แห่งชาติ หรือสังคม ทรัพย์สิน กำเนิด หรือสถานะอื่น ๆ ไม่ว่าจะของเด็กหรือของครอบครัวก็ตาม
- ข้อ 10 เด็กและเยาวชนพึงได้รับความคุ้มครองให้พ้นจากการกระทำที่แสดงถึงการกีดกัน แบ่งแยกไม่ว่าทางเชื้อชาติ ศาสนา หรือในรูปใด ๆ โดยเด็กจะต้องได้รับการเลี้ยงดูให้เติบโตขึ้นมาในภาวะแห่งจิตใจที่เต็มไปด้วยความเข้าใจ และการผ่อนหนักผ่อนเบามิตรภาพระหว่างชนชาติต่างๆ สันติภาพ และภราดรภาพสากลและด้วยการสำนึกเต็มที่ว่าพลละกำลังและความสามารถพิเศษในตัวเขาควรจะถูกใช้เพื่อรับใช้เพื่อนมนุษย์ด้วยกัน

จากการศึกษาถึงหลักการทั้งสองข้อ ของปฏิญญาว่าด้วยสิทธิเด็กแห่งสหประชาชาติ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าปฏิญญาดังกล่าวได้กำหนดเอาไว้ว่าให้เด็กเป็น “ผู้ทรงสิทธิ” ซึ่งสิทธิดังกล่าวตามหลักการข้อ 1 และ 10 ก็คือสิทธิที่จะไม่ถูกเลือกปฏิบัติ

- ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) หลักการสำคัญ⁷ ของปฏิญญานี้ก็คือการขยายเจตนารมณ์ของสหประชาชาติในเรื่องสิทธิ

-
4. เด็กทุกคนต้องได้รับการปฏิบัติและการเอาใจใส่โดยปราศจากการไม่เลือกปฏิบัติ
5. เด็กทุกคนต้องได้รับการดูแลและถูกเลี้ยงดูโดยครอบครัว

⁶ P.E. Veerman, *The Rights of the Child and the Changing Image of Childhood* (Dordrecht/Boston/London: Martinus Nijhoff Publishers, 1992), pp. 156-158.

⁷ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนจำแนกประเภทของสิทธิมนุษยชนออกเป็น 2 ประเภท คือ 1) สิทธิทางการเมืองและสิทธิพลเรือน และ 2) สิทธิทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม

มนุษยชนให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยในส่วนของหลักของการไม่เลือกปฏิบัตินั้น ได้ถูกกำหนดอยู่ในปฏิญญาฉบับนี้ด้วย โดยหลักการถูกกำหนดอยู่ในสิทธิทางการเมืองและสิทธิพลเรือน ดังต่อไปนี้

- ข้อ 2 บุคคลทุกคนชอบที่จะมีสิทธิเสรีภาพตามที่ระบุในปฏิญญาฉบับนี้ โดยไม่มีการจำแนกความแตกต่างใดๆ ไม่ว่าในเรื่องของเชื้อชาติ ผิว เพศ ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง สังคม ทรัพย์สิน ถิ่นกำเนิด หรือสถานะใดๆ โดยบุคคลทุกคนชอบที่จะมีสิทธิเสรีภาพโดยเสมอภาคปราศจากการเลือกปฏิบัติ
- ข้อ 7 บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกันโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใดๆ

จากการศึกษาถึงหลักการทั้งสองข้อ ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งแสดงถึงการให้ความสำคัญกับหลักการไม่เลือกปฏิบัติ ซึ่งคุ้มครองในทุก ๆ เรื่องและทุกสถานะที่เกี่ยวกับตัวบุคคลนั้น ทั้งนี้โดยรวมถึงแรงงานเด็กที่จะได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันในเรื่องของค่าตอบแทนอันเท่าเทียมกันสำหรับการทำงานที่เท่ากันด้วย⁸

- กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (The International Covenant on Economic Social and Cultural Rights) นี้มีบทบัญญัติทั้งหมด 31 ข้อว่าด้วยเรื่องของการกำหนดสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยกติการะหว่างประเทศฉบับนี้ได้กำหนดให้บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะตัดสินใจด้วยตนเองในทางการเมืองและการแสวงหาการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม รวมทั้งสิทธิทางแพ่งและทางการเมืองอย่างอิสระ รวมทั้งการเคารพต่อสิทธิที่บุคคลทุกคนต่างพึงมีอย่างเท่าเทียมและเสมอภาคกัน รวมทั้งการปฏิบัติต่อกันโดยเสมอภาคปราศจากซึ่งการเลือกปฏิบัติไม่ว่าจะเป็นในทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม นอกจากนั้นยังคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพ ความยุติธรรม สันติภาพและสิทธิมนุษยชน เป็นสำคัญ

ในส่วนของการให้ความคุ้มครองตามหลักการปราศจากการเลือกปฏิบัติ ซึ่งเป็นการให้ความคุ้มครองในส่วนของแรงงานเด็กนั้น หลักการดังกล่าวนี้เป็นหลักสากลและเป็นหลักการสำคัญที่ทางองค์การสหประชาชาติและองค์การชำนาญพิเศษต่างๆ พยายามดำเนินการผลักดันให้เข้าไปอยู่ในความตกลงสนธิสัญญาหรืออนุสัญญาต่างๆ โดยนัยแห่งหลักการนี้เป็นการรับประกันที่จะให้

⁸ Unicef, Implementation Handbook for the Convention on The Rights of the Child (Geneva: Atar SA, 1998), p. 432.

สิทธิแก่บุคคลต่างๆ โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติชนิดใดๆ ไม่ว่าจะเป็นเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา เพศ สีผิว ความเห็นทางการเมือง ชาติ หรือสังคม ในการที่จะได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานตามที่กำหนดตามอนุสัญญาฉบับนี้ ซึ่งหากจะตีความความเจตนาของหลักการข้างต้นโดยจะปรากฏอยู่ในข้อ 2 (2) ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ซึ่งหมายความถึงการที่เด็กทุกคนย่อมต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมโดยปราศจากความแตกต่างจากผู้ใหญ่ หรือปราศจากการเลือกปฏิบัติจากบิดามารดา ซึ่งก็คือการที่เด็กทุกคนจะได้รับสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมเท่าเทียมกันกับผู้ใหญ่

- กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเรือนและสิทธิทางการเมือง (The International Covenant on Civil and Political Right) มีสาระสำคัญอยู่ที่การเคารพหลักการไม่เลือกปฏิบัติในทุกกรณี โดยที่ประชาชนทุกคนมีสิทธิเสมอภาคเท่าเทียมกัน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ และมีความเสมอภาค โดยหลักการดังกล่าวปรากฏอยู่ในข้อ 2 และข้อ 26 ซึ่งกำหนดให้ประเทศสมาชิกจะต้องยอมรับในหลักการและจัดการเลือกปฏิบัติไม่ให้เกิดขึ้นในประเทศของตน โดยที่จะต้องปราศจากการแบ่งแยกซึ่งเชื้อชาติ ผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองหรืออื่นใด เผ่าพันธุ์ที่กำเนิด สถานะหรือทรัพย์สินใดๆ ซึ่งเด็กและเยาวชนพึงที่จะได้รับสิทธิต่างๆ เช่นเดียวกับกับผู้ใหญ่ นอกจากนี้ ประเทศสมาชิกต้องวางมาตรการเพื่อเป็นการประกันและคุ้มครองบุคคลในรัฐ ไม่ว่าจะเป็นชาย หญิง หรือเด็ก ให้ได้รับความเสมอภาคในด้านต่างๆ ซึ่งความเสมอภาคนี้จะส่งผลให้เป็นการจัดการเลือกปฏิบัติที่อาจเกิดขึ้นในประเทศสมาชิก โดยแรงงานเด็กและเยาวชนต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาค และเท่าเทียมกับแรงงานที่เป็นผู้ใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของค่าจ้าง ระยะเวลาการทำงาน สวัสดิการวันหยุดพักผ่อน สิทธิที่จะได้รับการฝึกฝนทักษะทางด้านแรงงานเพื่อการพัฒนาฝีมือแรงงาน

- อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (The Convention on the Rights of the Child หรือ CRC) เป็นข้อตกลงเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศของสหประชาชาติที่มีฐานะเป็น “เอกสารทางกฎหมายระหว่างประเทศ” โดยมีจุดประสงค์ในการร่างขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิอันพึงได้รับของเด็กทุกคน โดยการช่วยพิทักษ์และช่วยดูแลผลประโยชน์ของเด็กทุกคนให้ดีที่สุด ซึ่งสาระสำคัญของอนุสัญญาฉบับนี้ก็คือ การมุ่งประเด็นในการคุ้มครองดูแลในเรื่องของสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานมาอยู่ที่กลุ่มเด็กเพียงกลุ่มเดียว โดยไม่มีการแบ่งเพศ แบ่งแยกเชื้อชาติ โดยมีความครอบคลุมเด็กทั่วโลกเป็นสิทธิเด็กสากล อีกทั้งครอบคลุมสิทธิต่างๆ ที่เด็กพึงได้รับในทุกด้านอย่างสมบูรณ์ โดยมุ่งส่งเสริมสิทธิเด็กทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ

ในส่วนของหลักการห้ามเลือกปฏิบัติ ได้ถูกกำหนดอยู่ในส่วนที่ 1 ของอนุสัญญาฯ ซึ่งเป็นส่วนของกฎหมายสารบัญญัติ ส่วนที่เป็นหลักทั่วไปโดยมีทั้งหมด 14 มาตรา ได้แก่มาตรา

1,2,3,4,5,8,12,13,14, 15,17,30,38 และ 41 เป็นการให้คุ้มครองสิทธิเสรีภาพทั่วไป ในแง่ทั้งส่วนบุคคล การแสดงความคิดเห็น ศาสนา วัฒนธรรม ความเสมอภาคภายใต้กฎหมายเดียวกันไม่ถูกเลือกปฏิบัติไม่ว่าจะทางด้านเชื้อชาติ ศาสนา หรืออื่นๆ การมีสิทธิเสมอกันที่จะได้รับการศึกษาและการบริการของรัฐอื่น ๆ รวมทั้งการมีสิทธิที่จะได้รับการถ่ายทอดข้อมูลข่าวสารต่างๆ และสิทธิที่จะแสดงความคิดเห็นหรือแสดงออกที่มีความเกี่ยวข้องกับตนไม่ว่าทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคมหรือวัฒนธรรม

- ปฏิญญาเวียนนาและแผนปฏิบัติการ (The Vienna Declaration and Programme of Action) นี้มีวัตถุประสงค์หลักของอนุสัญญานี้ คือ การส่งเสริมให้มีการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของมนุษยชนและส่งเสริมให้มีการปราศจากการแบ่งแยกในเชื้อชาติ เพศ ภาษาและศาสนา และขจัดการเลือกปฏิบัติไม่ว่ารูปแบบใด โดยปฏิญญาเวียนนาและแผนปฏิบัติการได้กล่าวถึงความเสมอภาค ศักดิ์ศรี และความอดกลั้นโดยแยกประเด็นพิจารณาในการให้คุ้มครองและรับรองสิทธิทั้งในเรื่องของการเหยียดหยามเชื้อชาติ การแบ่งแยกเชื้อชาติ การเกลียดชังต่างชาติและรูปแบบอื่นของความไม่อดกลั้น โดยปฏิญญาฉบับนี้สนับสนุนให้มีการกำจัดการเหยียดหยามเชื้อชาติ การแบ่งแยกเชื้อชาติ โดยเฉพาะในรูปแบบของการเหยียดผิว ลัทธิที่เชื่อในความเหนือกว่าของเชื้อชาติ การกีดกัน การเหยียดหยามชนชาติ โดยองค์กรหรือหน่วยงานขององค์กรสหประชาชาติ ต้องส่งเสริมแผนปฏิบัติการดังกล่าว รวมทั้งการเรียกร้องให้ระดมทุนเพื่อเป็นกองทุนในการปฏิบัติการดังกล่าว และยังทำการกระตุ้นรัฐบาลทุกประเทศให้ป้องกันและต่อสู้กับการเหยียดหยามเชื้อชาติ การเกลียดชังต่างชาติ หรือความไม่อดกลั้นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ และอาจบัญญัติกฎหมายที่เหมาะสมโดยอาจรวมถึงมาตรการทางอาญา หรือการตั้งสถาบันเพื่อดูแลควบคุมมาตรการดังกล่าว

นอกจากนี้การให้ความคุ้มครองยังจะลงไปทางปฏิบัติ โดยการตรวจสอบของผู้รายงานพิเศษด้านการเหยียดหยามเชื้อชาติในรูปแบบสมัยใหม่ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ให้รัฐบาลใช้มาตรการที่สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ โดยให้มีความสอดคล้องกับระบบกฎหมายของรัฐนั้น เพื่อต่อต้านความรุนแรงที่เกี่ยวกับการเหยียดหยามเชื้อชาติ การเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ โดยรวมถึงแรงงานต่างด้าวและแรงงานอพยพ

2.1.2 สิทธิที่จะเลือกหรือทำงานโดยเสรี

สิทธิที่จะเลือกหรือทำงานโดยเสรี เป็นสิทธิที่ให้แก่แรงงานทั่วไปที่จะเลือกทำงานตามที่ตนปรารถนา โดยปราศจากการบังคับหรือถูกเกณฑ์แรงงาน สิทธิแรงงานดังกล่าวนี้รวมถึงแรงงาน

เด็กซึ่งไม่อาจที่จะถูกบังคับให้ทำงานที่ตนไม่ปรารถนาได้ โดยสิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิเสรีภาพเฉพาะตัวของลูกจ้าง⁹ สิทธิดังกล่าวได้ถูกกำหนดอยู่ในความตกลงระหว่างประเทศดังต่อไปนี้

- ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) หลักการสำคัญของปฏิญญานี้ก็คือการขยายเจตนารมณ์ของสหประชาชาติในเรื่องสิทธิมนุษยชนให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิที่จะเลือกหรือทำงานโดยเสรีได้ถูกกำหนดอยู่ในสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ในข้อดังต่อไปนี้ ข้อ 23 (1) ซึ่งกำหนดให้บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะทำงานและมีสิทธิที่จะเลือกทำงานโดยเสรี ในเงื่อนไขอันยุติธรรมและเป็นที่ยอมรับ และสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองจากการว่างงาน ซึ่งเป็นหลักประกันในเรื่องของเสรีภาพในการเลือกทำงานรวมทั้งการคุ้มครองสภาพการทำงาน

- กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (The International Covenant on Economic Social and Cultural Rights) ในส่วนของสิทธิที่จะเลือกหรือรับทำงานโดยเสรี ที่ถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อให้สิทธิแก่แรงงานเด็กนั้น สิทธิดังกล่าวปรากฏอยู่ในข้อ 6 แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยในความหมายตามกติกานี้ หมายความว่า บุคคลทุกคนสามารถมีสิทธิที่จะเลือกทำงานหรือรับทำงานที่ตนเองพึงพอใจโดยเสรี โดยถูกรับรองสิทธิที่จะทำงานตามกติการะหว่างประเทศฉบับนี้ นั่นคือ เด็กทุกคนย่อมมีสิทธิและโอกาสในการที่จะเลือกทำงานตามที่เด็กและเยาวชนผู้นั้นพอใจ โดยรัฐสมาชิกจะต้องดำเนินการตามกติการะหว่างประเทศฉบับนี้ เพื่อให้สิทธิดังกล่าวบังเกิดขึ้น

สิทธิที่จะเลือกหรือรับทำงานยังหมายความรวมถึงการมีสิทธิในการได้รับการแนะแนวทางเทคนิคและอาชีพ ในการจัดให้มีการฝึกอบรมความชำนาญ หรือการพัฒนาฝีมือแรงงานให้แก่เด็กและเยาวชนที่เป็นแรงงานเพื่อการพัฒนาการที่ดีทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ทั้งนี้จะต้องจัดให้มีการอบรม และจัดให้มีการฝึกฝนอย่างสม่ำเสมอแก่แรงงานเด็กนั้นด้วย

2.1.3 สิทธิที่จะได้รับสภาวะการทำงานที่ยุติธรรม

สิทธิดังกล่าวก็เป็นอีกสิทธิหนึ่งที่มีความสำคัญสำหรับผู้ที่เป็นแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานเด็ก เพราะปัญหาการใช้แรงงานเด็กที่ไม่เป็นธรรมส่วนใหญ่แล้ว เกิดจากการที่นายจ้างไม่ได้จัดหาหรืออำนวยความสะดวกให้เกิดสภาวะการทำงานที่เป็นธรรม ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการเอาเปรียบในเรื่องของ

⁹ สุภชัย มนต์ไพบูลย์ และคณะ, สิทธิมนุษยชนกับลูกจ้างในประเทศไทย, หน้า 8.

ค่าจ้างหรือค่าตอบแทน เวลาการทำงาน เวลาพัก การทำงานล่วงเวลา ฯลฯ ดังนั้นในความตกลงระหว่างประเทศจึงกำหนดการให้ความคุ้มครองอันเกี่ยวเนื่องกับสภาพการทำงานขึ้น ดังนี้

- ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) หลักการสำคัญของปฏิญญานี้ก็คือการขยายเจตนารมณ์ของสหประชาชาติในเรื่องสิทธิมนุษยชนให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองในเรื่องของสภาพการทำงานซึ่งได้ถูกกำหนดอยู่ในสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ในข้อดังต่อไปนี้ ข้อ 23 (2) และ (3) ซึ่งกำหนดให้บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับค่าตอบแทนอันเท่าเทียมกันสำหรับการทำงานที่เท่าเทียมกัน โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติใด ๆ รวมทั้งการมีสิทธิที่จะมีรายได้ที่ยุติธรรม เพื่อเป็นการประกันสำหรับตนเองและครอบครัวให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้¹⁰ และถ้าในกรณีที่เป็น บุคคลนั้นก็ชอบที่จะได้รับการคุ้มครองทางสังคมอื่น ๆ เพิ่มเติมขึ้นอีก ซึ่งเป็นการคุ้มครองที่เน้นในเรื่องของค่าตอบแทนที่จะขยายไปถึงครอบครัวของผู้ใช้แรงงานด้วย

- กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (The International Covenant on Economic Social and Cultural Rights) ในส่วนของสิทธิที่จะได้รับสภาพการทำงานที่ยุติธรรม ที่ถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อให้สิทธิแก่แรงงานเด็กนั้น สิทธิดังกล่าวปรากฏอยู่ในข้อ 7 แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยเป็นการรับรองว่าบุคคลผู้ใช้แรงงานไม่ว่าจะเป็นชาย หญิง หรือเด็กจะมีสิทธิแห่งสถานการทำงานซึ่งยุติธรรมไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของรายได้หรือค่าจ้างที่เป็นธรรมและเท่าเทียมกันสำหรับระดับของคุณค่าของงานที่เท่าเทียมกัน โดยปราศจากการจำแนกความแตกต่างเรื่องใด ๆ หรือสภาพความเป็นอยู่ในการทำงานที่พอสมควรตามมาตรฐานที่ประเทศสมาชิกกำหนด ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความปลอดภัยในการทำงาน ความสะอาด สุขอนามัยต่าง ๆ โดยสภาพความเป็นอยู่หรือสภาพของการทำงานนี้ยังหมายความถึงการได้รับโอกาสที่เท่าเทียมกันของการได้รับการสนับสนุนให้ปรับตำแหน่งในหน้าที่การงาน ที่สูงขึ้น และระยะเวลาของการได้พักผ่อนจากการทำงาน และวันหยุดที่เหมาะสม รวมทั้งค่าตอบแทนในวันหยุดด้วย โดยเฉพาะแรงงานเด็กที่จะต้องจัดให้มีเวลาพักผ่อนจากการทำงานอย่างเหมาะสม และมากกว่าแรงงานที่เป็นผู้ใหญ่

¹⁰ Unicef, Implementation Handbook for the Convention on The Rights of the Child, p. 432.

2.1.4 สิทธิที่จะได้รับการศึกษา

สาเหตุของปัญหาที่เด็กจะต้องเข้ามาทำงานก่อนวัยอันควร ส่วนหนึ่งนั้นมาจากการขาดการศึกษา การศึกษานั้นมีความสำคัญต่อการพัฒนาเด็กทั้งทางร่างกายและจิตใจ การที่เด็กได้รับการศึกษาจนถึงอายุที่เหมาะสมนั้น จะทำให้เด็กเกิดความพร้อมทั้งทางร่างกายและจิตใจ รวมทั้งเป็นการแก้ปัญหาแรงงานไร้ฝีมือ ซึ่งองค์การสหประชาชาติก็ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการส่งเสริมการศึกษาดังกล่าว ดังจะเห็นได้จากปฏิญญาและความตกลงระหว่างประเทศ ดังต่อไปนี้

- ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (The 1959 Declaration of the Rights of the Child) ในส่วนของการกำหนดถึงสิทธิที่จะได้รับการศึกษานั้นได้ถูกกำหนดอยู่ในหลักการข้อ 7 โดยกำหนดให้เด็กและเยาวชนทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการศึกษาซึ่งรัฐควรจัดโดยให้เปล่าอย่างน้อยในชั้นประถมศึกษาเพื่อเป็นการส่งเสริมวัฒนธรรมโดยทั่วไปและให้เด็กเติบโตเป็นสมาชิกผู้ยังประโยชน์แก่สังคมผู้หนึ่ง โดยการศึกษานี้จะครอบคลุมไปถึงการแนะแนวทางชีวิต ซึ่งมีบิดามารดาเป็นผู้รับผิดชอบก่อนบุคคลอื่น เด็กจะต้องมีโอกาสได้รับความสนุกเพลิดเพลินจากการเล่นรื่นเริงพร้อมกันไปด้วย

- ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ในส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองในเรื่องของสิทธิที่จะได้รับการศึกษาซึ่งได้ถูกกำหนดอยู่ในสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ในข้อ 26 (1) ที่กำหนดให้บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการศึกษาที่เป็นการให้เปล่าโดยไม่คิดมูลค่า ในชั้นประถมศึกษาหรือขั้นพื้นฐานเป็นอย่างน้อย ส่วนในชั้นสูงขึ้นไปจะจัดให้มีโดยเปิดโอกาสตามความสามารถของแต่ละคน

- กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (The International Covenant on Economic Social and Cultural Rights) ในส่วนของสิทธิที่จะได้รับการศึกษานั้น กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมฉบับนี้ได้กำหนดรับรองสิทธิของเด็กและเยาวชนในการที่จะได้รับการศึกษาตามมาตรฐานขั้นต่ำที่ได้รับการรับรองจากประเทศที่เด็กและเยาวชนอาศัยอยู่ โดยสิทธิดังกล่าวปรากฏอยู่ในข้อ 10 และ ข้อ 13 โดยการศึกษาตามมาตรฐานขั้นต่ำที่รัฐจะจัดให้แก่เด็กและเยาวชนนั้นจะต้องเป็นการให้เปล่า รวมทั้งมีการศึกษาในหลายแขนงหรือสาขาวิชาและมีการแนะแนวการศึกษาแบบให้เปล่าแก่เด็กและเยาวชน ประเทศสมาชิกต้องจัดการพัฒนาระบบการศึกษาและสถานศึกษาให้มีคุณภาพ ให้มีการวิจัยและพัฒนาในด้านวิชาการเพื่อเป็นความรู้ และประโยชน์แก่เด็ก ผู้สอนหรือผู้ถ่ายทอดวิชาความรู้ต้องได้รับการดูแลอย่างดี โดยสิทธิที่จะได้รับการศึกษานี้รวมไปถึงการมีเสรีภาพที่จะเลือกเข้าศึกษาในสถาบันการศึกษาใด ๆ ตามความต้องการของบิดามารดาด้วย ซึ่งสิทธิที่จะได้รับการศึกษานี้จะครอบคลุมไปถึงการที่รัฐบาลของ

ประเทศสมาชิกต้องกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการทำงานทุกสาขาแก่แรงงานเด็กที่จะต้องผ่านการศึกษาระดับบังคับเทียบเท่าถึงระดับใดก่อน จึงจะมีสิทธิเข้าทำงานในสถานประกอบการได้

- อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (The Convention on the Rights of the Child) ในส่วนของการคุ้มครองดูแลในเรื่องของการส่งเสริมการศึกษาของแรงงานเด็กนั้น ได้ถูกกำหนดอยู่ในสิทธิขั้นพื้นฐานที่อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กกำหนดให้เป็นมาตรฐานขั้นต่ำในการที่ให้รัฐภาคีต้องให้ความคุ้มครองแก่เด็กตามสิทธิในการพัฒนา (Development Rights)¹¹ เด็กมีสิทธิที่จะได้รับการพัฒนาอย่างเพียงพอ ไม่ว่าจะทางด้านโภชนาการ สาธารณสุขมูลฐาน และการศึกษาภาคบังคับที่ถือเป็นความประสงค์สำคัญของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

2.1.5 สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองและช่วยเหลือเป็นพิเศษ

เนื่องจากเด็กเป็นผู้ด้อยอำนาจต่อรองและง่ายต่อการถูกเอารัดเอาเปรียบ ดังนั้นการคุ้มครองเด็กจะต้องเป็นการคุ้มครองที่เป็นกรณีพิเศษ จากเหตุผลดังกล่าวนี้เององค์การสหประชาชาติจึงได้กำหนดมาตรการในการให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือแก่เด็กเป็นพิเศษ ดังนี้

- ปฏิญญาเจนีวา (The 1924 Declaration of the Rights of the Child or Geneva Declaration) ฉบับนี้ถือเป็นการเริ่มต้นของพัฒนาการการคุ้มครองสิทธิเด็กในทางของกฎหมายระหว่างประเทศ โดยปฏิญญาเจนีวาได้วางหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อเด็กเอาไว้ ซึ่งนอกจากหลักการของการไม่เลือกปฏิบัติแล้ว เด็กซึ่งรวมถึงแรงงานเด็กต้องได้รับการดูแลและถูกเลี้ยงดูโดยครอบครัว และคำนึงถึงความจำเป็นในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นทางด้านเศรษฐกิจ สังคม ทางด้านจิตใจของเด็กที่จะต้องได้รับความเอาใจใส่และถือเป็นหน้าที่ ที่ผู้ใหญ่ที่จะต้องให้ความช่วยเหลือแก่เด็ก เป็นการดำเนินการเพื่อการส่งเสริมทางด้านสวัสดิการของเด็ก (Child Welfare)¹² โดยเป็นการมองว่าเด็กนั้นยังไม่สามารถอยู่ในสภาวะที่จะช่วยเหลือตัวเองได้ ดังนั้นจึงควรเป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่ที่จะต้องมอบสิ่งที่ดีที่สุดให้แก่เด็ก นั่นก็คือความเอาใจใส่ การให้การเลี้ยงดูและการดูแลโดยครอบครัว

¹¹ สถาบันกฎหมายอาญา, รายงานการศึกษาวเคราะห์เรื่อง กฎหมายและแนวปฏิบัติในประเทศไทยเฉพาะกรณีที่ไม่สอดคล้องตามอนุสัญญาสิทธิว่าด้วยเด็ก, (กรุงเทพมหานคร: บริษัทคอมแพคท์พริ้นท์ จำกัด, 2543), หน้า 1.

¹² กานต์ เสริมชัยวงศ์, “พัฒนาการของสิทธิเด็กในมาตรฐานระหว่างประเทศ,” ใน สิทธิมนุษยชน และสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย (นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช, 2543), หน้า 75-76.

คร่าว รวมทั้งการตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิเด็กและสิทธิมนุษยชนตามมาตรฐานที่เด็กควรจะได้รับที่จะต้องอยู่ในบุคคลที่เป็นผู้ใหญ่ไม่ว่าเพศชายหรือเพศหญิง

- ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (The 1959 Declaration of the Rights of the Child) ในส่วนของการกำหนดถึงสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองและช่วยเหลือเป็นพิเศษนั้นได้ถูกกำหนดอยู่ในหลักการข้อ 2, 8 และ 9 ดังนี้

ข้อ 2 เด็กและเยาวชนทุกคนพึงได้รับการพิทักษ์และคุ้มครองเป็นพิเศษในอันจะช่วยให้เด็กสามารถพัฒนาทั้งทางร่างกาย ทางสมอง และทางจิตใจ เพื่อให้อยู่ร่วมกับผู้อื่นในสังคมได้อย่างปกติชน

ข้อ 8 เด็กและเยาวชนจะเป็นบุคคลแรกที่ได้รับการคุ้มครองและสงเคราะห์ทุกกรณี

ข้อ 9 เด็กและเยาวชนพึงได้รับการปกป้องคุ้มครองให้พ้นจากการถูกทอดทิ้งและความโหดร้ายทารุณ และการถูกข่มเหงรังแกทุกชนิด เด็กจะต้องไม่กลายเป็นสินค้าไม่ว่าในรูปใด จะต้องไม่มีการรับเด็กเข้าทำงานก่อนวัยอันสมควร ไม่มีการกระทำใด ๆ อันจะเป็นการชักจูง หรืออนุญาตเด็กให้จำต้องรับจ้างทำงาน ซึ่งอาจจะเป็นผลร้ายต่อสุขภาพของเด็ก หรือเป็นเหตุให้การพัฒนาทางร่างกาย ทางสมอง และทางจิตใจของเด็กต้องเสื่อมถอยลงไป

สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองและช่วยเหลือเป็นพิเศษตามปฏิญญาว่าด้วยสิทธิเด็กนี้เป็นการให้ความคุ้มครองแก่เด็กโดยไม่มีเงื่อนไขในทุกกรณี ซึ่งการให้ความคุ้มครองจะครอบคลุมไปถึงแรงงานเด็กในกรณีของการไม่ถูกรับเข้าทำงานก่อนวัยอันสมควร การคุ้มครองจากการข่มเหงรังแก การแสวงหาประโยชน์ที่เป็นเหตุของการพัฒนาทั้งทางร่างกายและจิตใจของเด็กต้องเสื่อมถอยลง

- กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (The International Covenant on Economic Social and Cultural Rights) ในส่วนของสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองและช่วยเหลือเป็นพิเศษซึ่งได้ถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อให้การคุ้มครองแก่เด็ก เนื่องจากเด็กและเยาวชนถือได้ว่าเป็นผู้ที่มีความสามารถยังไม่เต็มที่เท่ากับผู้ใหญ่ แม้แต่ในกฎหมายแรงงานภายในของทุกประเทศเองก็ยังกำหนดสถานะของเด็กและเยาวชน โดยการถือเกณฑ์อายุมากำหนดว่าผู้ที่มีอายุระหว่างช่วงเท่าใดที่จะจัดว่าเป็นผู้เยาว์ ในอันที่จะถูกจำกัดความสามารถในการดำเนินกิจกรรมทางด้านต่างๆไม่ว่าจะเป็นในด้านสังคมหรือเศรษฐกิจ กฎหมายเหล่านั้นจึงได้กำหนดให้มีผู้รับผิดชอบซึ่งปกติก็คือบิดามารดาของเด็กมาจัดการดูแลสิทธิของเด็ก ไปจนกว่าเด็กผู้นั้นจะบรรลุนิติภาวะคือพ้น

สภาพจากความเป็นผู้เยาว์มาเป็นผู้ใหญ่ โดยสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองและช่วยเหลือเป็นพิเศษแก่เด็กและเยาวชนจะต้องเป็นการให้สิทธิในการคุ้มครองและช่วยเหลือโดยไม่เลือกปฏิบัติ ไม่ว่าจะเพราะสาเหตุความเป็นพ่อแม่ หรือเงื่อนไขใดๆ เด็กและเยาวชนควรได้รับการคุ้มครองจากการแสวงหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม จากการจ้างงานซึ่งเป็นอันตรายต่อสุขภาพและอนามัย หรือเป็นการจ้างงานที่ขัดต่อศีลธรรม หรือเป็นงานที่อันตรายต่อชีวิตหรือเป็นอันที่จะมาขัดขวางการเจริญเติบโตของเด็กและเยาวชน

โดยสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองและช่วยเหลือเป็นพิเศษนี้ ถูกกำหนดอยู่ในข้อ 10 (3) ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ซึ่งเป็นมาตรการในการคุ้มครองและช่วยเหลือเด็กและเยาวชนที่เป็นผู้ใช้แรงงานไม่ให้ถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้างหรือสถานประกอบการ ในการถูกบังคับให้ทำงานที่เป็นอันตรายหรือเป็นภัยต่อสุขภาพ อนามัย ความเจริญเติบโตของเด็กและเยาวชน ตลอดจนงานที่ขัดต่อศีลธรรมหรือการล่วงเกินทางเพศ โดยมาตรการดังกล่าวถูกกำหนดควบคู่กับมาตรการศึกษาขั้นต่ำที่เด็กและเยาวชนพึงได้รับและมาตรการจำกัดอายุขั้นต่ำในการรับเด็กและเยาวชนเข้าทำงานอีกด้วย

- กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเรือนและสิทธิทางการเมือง (The International Covenant on Civil and Political Right) ในส่วนของสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองนี้ปรากฏอยู่ในข้อ 24 และ ข้อ 28 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเรือนและสิทธิทางการเมือง ซึ่งได้ให้สิทธิแก่เด็กและเยาวชนทุกคนที่จะได้รับการคุ้มครองที่จำเป็นแก่สถานะของผู้เยาว์และยังมีความสัมพันธ์กับสิทธิที่จะไม่ถูกเลือกปฏิบัติ คือจะเป็นการคุ้มครองป้องกันไม่ให้เด็กและเยาวชนประสบกับการเลือกปฏิบัติไม่ว่าจะมาจากสาเหตุใด ไม่ว่าจะ เชื้อชาติ ผิว เพศ ภาษา ศาสนา เผ่าพันธุ์ แห่งชาติหรือสังคม ทรัพย์สินหรือถิ่นกำเนิด

นอกจากนี้ มาตรการคุ้มครองเด็กและเยาวชนยังขยายไปถึงการคุ้มครองไม่ให้ถูกนำตัวไปเป็นทาสหรือถูกนำไปอยู่ในกระบวนการค้าทาสไม่ว่ารูปแบบใด¹³ซึ่งบัญญัติอยู่ในมาตรา 8 หรือจะเป็นการคุ้มครองจากการถูกบังคับให้ใช้แรงงาน หรือการถูกบังคับเกณฑ์แรงงานโดยไม่สมัครใจ เนื่องจากแรงงานเด็กและเยาวชนในข้อเท็จจริงแล้วควรจะอยู่ในภาคของการศึกษาจึงไม่สมควรจะมาถูกใช้แรงงาน และไม่เป็นการสมควรอย่างยิ่งที่จะถูกบังคับใช้แรงงานโดยที่แรงงานเด็กและเยาวชน

¹³ Unicef, Implementation Handbook for the Convention on The Rights of the Child, p. 432.

เหล่านั้นไม่สมัครใจ กติการะหว่างประเทศฉบับนี้ จึงมุ่งที่จะคุ้มครองเด็กให้ปราศจากการบังคับให้กระทำการใด ๆ อันไม่เป็นการสมัครใจ

- อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (The Convention on the Rights of the Child) ในส่วนของการคุ้มครองดูแลในเรื่องของการส่งเสริมการศึกษาของแรงงานเด็กนั้น ได้ถูกกำหนดอยู่ในสิทธิขั้นพื้นฐานที่อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กกำหนดให้เป็นมาตรฐานขั้นต่ำในการที่รัฐภาคีจะต้องให้ความคุ้มครองแก่เด็กเป็นกรณีพิเศษตามสิทธิในการได้รับการปกป้องคุ้มครอง (Protection Rights)¹⁴ โดยเด็กจะต้องได้รับการปกป้องคุ้มครองจากการถูกทำร้ายไม่ว่าทางร่างกาย จิตใจ หรือทางเพศซึ่งไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของการเอาเปรียบหรือการล่วงละเมิดทางเพศ สิทธิในการได้รับการปกป้องคุ้มครองจากการใช้แรงงานที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ หรือการพัฒนาการทางร่างกาย จิตใจ อารมณ์ศีลธรรม และสังคมของเด็ก สิทธิในการได้รับการปกป้องคุ้มครองจากการถูกทรมานหรือการลงโทษที่โหดร้ายทารุณ นอกจากนี้ยังรวมไปถึงการปกป้องคุ้มครองเด็กที่อยู่ในสถานะของความยากลำบาก เช่น เด็กพิการ์ เด็กผู้ลี้ภัย เด็กกำพร้า หรือการปกป้องมิให้เด็กต้องเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับสงคราม เช่นในกรณีของทหารเด็ก หรือยุวชนทหารด้วย

- ปฏิญญาเวียนนาและแผนปฏิบัติการ (The Vienna Declaration and Programme of Action) นี้มีวัตถุประสงค์หลักของอนุสัญญานี้ คือ นอกจากจะเป็นการส่งเสริมให้มีการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของมนุษยชนและจัดการเลือกปฏิบัติไม่ว่ารูปแบบใด ๆ แล้วนั้น ยังรวมถึงสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองและช่วยเหลือเป็นพิเศษ ซึ่งปฏิญญานี้ได้ให้ความสำคัญแก่การเคารพต่อสิทธิเด็กในการรอดชีวิตอยู่ตามปฏิญญาโลกว่าด้วยการรอดชีวิตด้วย โดยพยายามเรียกร้องให้รัฐทั้งหลายรวมเอาอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กเข้ากับแผนปฏิบัติการภายในของตนในเรื่องของการลดอัตราการเสียชีวิตของแม่และเด็ก ภาวะขาดแคลนโภชนาการ การไม่รู้หนังสือ การศึกษาขั้นพื้นฐาน ตลอดจนปัญหาของเด็กที่รุนแรงคล้ายคลึงกันและการสนับสนุนรัฐทั้งหลายในรูปแบบของการช่วยเหลือระหว่างประเทศในการต่อต้านการเอาเปรียบและการหลอกลวงเด็ก การสังหารทารกที่เป็นสตรี การใช้แรงงานเด็กที่เป็นอันตราย การค้าเด็กและอวัยวะ โสเภณีเด็ก สิ่งลามกหรือสื่อลามกที่เกี่ยวกับเด็กและการหลอกลวงเด็กในรูปแบบอื่น ๆ ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของเด็กผู้หญิงอย่างจริงจังไม่ว่าการยกเลิกกฎหมายและการล้มเลิกประเพณีการปฏิบัติที่เป็นการเลือกปฏิบัติและเป็นอันตรายต่อเด็กหญิง

¹⁴ สถาบันกฎหมายอาญา, รายงานการศึกษาวิเคราะห์เรื่อง กฎหมายและแนวปฏิบัติในประเทศไทยเฉพาะกรณีที่ไม่สอดคล้องตามอนุสัญญาสิทธิว่าด้วยเด็ก, หน้า 1.

2.1.6 สิทธิในการอยู่รอด (Survival Rights)

สิทธิในการอยู่รอดตามสิทธิเด็กระหว่างประเทศนั้น มีความสำคัญในการให้ความคุ้มครองแก่แรงงานเด็ก เนื่องจากตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยเรื่องการคุ้มครองแรงงานเด็กเอง นอกจากที่จะให้ความคุ้มครองในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงานแล้ว ยังให้ความคุ้มครองในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิเด็กทั่วไปอีกด้วย ดังนั้นการให้ความคุ้มครองแรงงานเด็กจึงต้องทำการศึกษาในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิเด็กทั่วไปอีกด้วย ดังนั้นการให้ความคุ้มครองแรงงานเด็กจึงต้องทำการศึกษาในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิเด็กระหว่างประเทศด้วย สิทธิในการอยู่รอดเองก็เช่นกัน สิทธิดังกล่าวเกี่ยวข้องกับแรงงานเด็กในส่วนของกรณีสิทธิที่จะได้รับการรักษาทางการแพทย์และการดูแลสุขภาพด้านสุขอนามัย มาตรฐานการอยู่อาศัยซึ่งรวมถึงสภาพการทำงาน ดังปรากฏในความตกลงระหว่างประเทศต่อไปนี้

- อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (The Convention on the Rights of the Child) ในส่วนของการคุ้มครองดูแลในเรื่องของการส่งเสริมการศึกษาของแรงงานเด็กนั้น ได้ถูกกำหนดอยู่ในสิทธิขั้นพื้นฐานที่อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กกำหนดให้เป็นมาตรฐานขั้นต่ำในการที่รัฐภาคีจะต้องให้ความคุ้มครองแก่เด็กเป็นกรณีพิเศษตามสิทธิในการอยู่รอด (Survival Rights) หมายถึงสิทธิของการที่จะมีชีวิตอยู่ สิทธิที่จะได้รับการบริการด้านสุขอนามัย สาธารณสุขหรือการตรวจทางการแพทย์ การมีมาตรฐานของความเป็นอยู่ที่ดีเพียงพอ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการอยู่อาศัย การได้รับอาหารที่มีปริมาณและความสะอาดเพียงพอ สิทธิในการมีชื่อและการได้รับสัญชาติเป็นของตนเอง

- ปฏิญญาเวียนนาและแผนปฏิบัติการ (The Vienna Declaration and Programme of Action) นี้ได้ให้ความสำคัญแก่การเคารพต่อสิทธิเด็กในการรอดชีวิตอยู่ตามปฏิญญาโลกว่าด้วยการรอดชีวิตด้วย โดยพยายามเรียกร้องให้รัฐทั้งหลายรวมเอาอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กเข้ากับแผนปฏิบัติการภายในของตนในเรื่องของการลดอัตราการเสียชีวิตของแม่และเด็ก ภาวะทุโภชนา

2.1.7 สิทธิในการพัฒนา

สิทธิในการพัฒนานี้เกี่ยวเนื่องกันกับสิทธิที่จะได้รับการศึกษาในส่วนของกรณีสิทธิที่จะได้รับการพัฒนาทางด้านความรู้ความสามารถ ทั้งทางด้านวิชาการและอาชีพศึกษา โดยที่แรงงานเด็กสมควรที่จะได้รับการส่งเสริมในการพัฒนาตนเองเพื่อหลีกเลี่ยงจากการเป็นแรงงานไร้ฝีมือ สิทธิดังกล่าวนี้ปรากฏอยู่ในความตกลงระหว่างประเทศต่อไปนี้

- อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (The Convention on the Rights of the Child) ในส่วนของการคุ้มครองดูแลในเรื่องของการส่งเสริมการศึกษาของแรงงานเด็กนั้น ได้ถูกกำหนดอยู่ใน

สิทธิขั้นพื้นฐานที่อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กกำหนดให้เป็นมาตรฐานขั้นต่ำในการที่ให้รัฐภาคีจะต้องให้ความคุ้มครองแก่เด็กเป็นกรณีพิเศษตามสิทธิในการพัฒนา (Development Rights) เด็กมีสิทธิที่จะได้รับการพัฒนาอย่างเพียงพอ ไม่ว่าทางด้านโภชนาการ สาธารณสุขมูลฐาน และการศึกษาภาคบังคับที่ถือเป็นความประสงค์สำคัญของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

- ปฏิญญาเวียนนาและแผนปฏิบัติการ (The Vienna Declaration and Programme of Action) นี้ได้ให้ความสำคัญต่อความร่วมมือ การพัฒนาและการทำให้สิทธิมนุษยชนเข้มแข็ง โดยเป็นการส่งเสริมประชาธิปไตยและการพัฒนาสิทธิมนุษยชน ในการดำเนินมาตรการความช่วยเหลือรัฐบาลของรัฐต่าง ๆ ในด้านสิทธิมนุษยชนโดยความช่วยเหลือทางเทคนิคของศูนย์สิทธิมนุษยชนให้แก่รัฐต่าง ๆ โดยรวมถึงการจัดเตรียมรายงานภายใต้สนธิสัญญาทางสิทธิมนุษยชน การปฏิบัติการตามแผนการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนไม่ว่าจะเป็นการเสริมสร้างสถาบันสิทธิมนุษยชนและประชาธิปไตย โดยการสนับสนุนให้รัฐต่าง ๆ ทำการร่างแผนปฏิบัติการแห่งชาติในการกำหนดวิธีการปรับปรุงการส่งเสริมและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมทั้งให้ความสำคัญถึงสิทธิในการพัฒนาตามปฏิญญาว่าด้วยสิทธิในการพัฒนา (Declaration on the Rights to Development) ในการติดตามผลในการปฏิบัติตามปฏิญญาดังกล่าวและการพัฒนาสิทธิมนุษยชน นอกจากนี้ยังมีการส่งเสริมการศึกษาด้านสิทธิมนุษยชนโดยพยายามเร่งเร้าให้รัฐต่าง ๆ ตระหนักถึงความสำคัญและคำนึงถึงแผนปฏิบัติการโลกทางการศึกษาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและประชาธิปไตย ซึ่งรับรองโดยที่ประชุมระหว่างประเทศว่าด้วยการศึกษาเพื่อสิทธิมนุษยชนและประชาธิปไตยขององค์กรศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมของสหประชาชาติ ซึ่งมุ่งถึงการให้ความช่วยเหลือกันขององค์กรระหว่างรัฐบาล สถาบันระดับชาติและองค์กรพัฒนาเอกชน เพื่อการส่งเสริมการศึกษาเรื่องสิทธิมนุษยชนและการเผยแพร่ข่าวสารสาธารณะในเรื่องนี้อย่างจริงจัง นอกจากนี้ ยังให้ความสำคัญกับการที่รัฐทั้งหลายควรพยายามขจัดความไม่รู้หนังสือ และต้องวางแนวทางการศึกษาไปสู่การพัฒนาอย่างเต็มที่เพื่อเสริมความแข็งแกร่งต่อความเคารพสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน โดยการเรียกร้องให้รัฐต่าง ๆ นำเอาเรื่องของสิทธิมนุษยชน กฎหมายด้านมนุษยธรรม ประชาธิปไตย หลักนิติธรรม สันติภาพ การพัฒนาและความยุติธรรมในสังคม มารวมอยู่ในหลักสูตรของการศึกษาภายในรัฐเพื่อประโยชน์ของความสำนึกและความเข้าใจร่วมกันอันจะเป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งของหลักสิทธิมนุษยชน

2.1.8 สิทธิในการมีส่วนร่วม

สิทธิดังกล่าวเป็นการคุ้มครองดูแลในเรื่องของการส่งเสริมให้แรงงานเด็กได้มีส่วนในการแสดงความคิดเห็น รวมทั้งเรียกร้องในสิทธิขั้นพื้นฐานที่ตนเองพึงมี โดยสิทธิในการมีส่วนร่วม (Participation Rights) เป็นความประสงค์ที่จะให้ข้อเรียกร้องของเด็กได้ถูกนำมาพิจารณาและทำให้

เด็กได้มีส่วนร่วมและรับรู้ความเป็นไปในเรื่องต่างๆที่อาจมีการกระทบต่อสิทธิของเด็ก สิทธิดังกล่าว ถูกกำหนดอยู่ในอนุสัญญาสิทธิเด็ก โดยมีรายละเอียดดังนี้

- อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (The Convention on the Rights of the Child) ในส่วนของการคุ้มครองดูแลในเรื่องของการส่งเสริมให้แรงงานเด็กได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น รวมทั้งเรียกร้องในสิทธิขั้นพื้นฐานที่ตนเองพึงมี โดยสิทธิในการมีส่วนร่วม (Participation Rights) กำหนดให้เด็กมีสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการแสดงความคิดเห็นหรือการแสดงออกอย่างอิสระเสรีในทุกๆด้าน ไม่ว่าจะทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคมหรือในทุกๆด้านที่มีความเกี่ยวข้องกับตน รวมทั้งการมีสิทธิที่จะได้รับการถ่ายทอดข้อมูลข่าวสารด้านต่างๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับตนไม่ว่าทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม

การคุ้มครองแรงงานเด็กตามสิทธิเด็กระหว่างประเทศเป็นการคุ้มครองตามหลักการทั่วไปที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน โดยเฉพาะหลักการห้ามเลือกปฏิบัติและหลักความเสมอภาคซึ่งถือเป็นหลักการสำคัญในการประกันการเป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายระหว่างประเทศ คือไม่ว่าจะมีความแตกต่างกันเพียงใด เด็กทุกคนย่อมได้รับสิทธิที่บัญญัติตามกฎหมายระหว่างประเทศเหมือนกัน โดยความตกลงระหว่างประเทศฉบับต่างๆก็คำนึงถึงสิทธิที่เกี่ยวกับสิทธิเด็กทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นหลักการห้ามเลือกปฏิบัติและหลักความเสมอภาคเอง หรือสิทธิที่จะเลือกหรือทำงานโดยเสรีที่เป็นการสอดคล้องกับหลักมาตรฐานแรงงานในเรื่องของการห้ามเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับ เป็นการให้ความคุ้มครองแก่แรงงานเด็กไม่ให้ถูกใช้แรงงานโดยปราศจากความสมัครใจ หรือการใช้แรงงานโดยการบังคับหรือทารุณ เมื่อเด็กเข้าสู่ตลาดแรงงานโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติและ/หรือการบังคับใช้แรงงานแล้ว แรงงานเด็กต้องมีสภาพการทำงานที่ยุติธรรมตามสิทธิที่จะได้รับสภาวะการทำงานที่ยุติธรรม ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของเงื่อนไขการทำงาน ค่าตอบแทนหรืออื่นๆ นอกจากนี้ยังมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในด้านของการแสดงความคิดเห็นในเรื่องเกี่ยวกับสิทธิของตนไม่ว่าทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

นอกจากสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองทางด้านแรงงานแล้ว ยังมีสิทธิในด้านอื่นๆเช่น สิทธิที่จะได้รับการศึกษาและสิทธิในการพัฒนาที่เป็นสิทธิที่ใช้ควบคู่กัน เป็นการส่งเสริมให้เด็กมีความรู้และเป็นการพัฒนาทักษะฝีมือในการทำงาน เพื่อการพัฒนาทั้งทางตำแหน่งหน้าที่และสติปัญญา ส่วนสิทธิในด้านอื่นเช่นสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองเป็นพิเศษและสิทธิในการหยุดเป็นสิทธิเด็กที่เป็นสิทธิพื้นฐานที่ใช้บังคับถึงแรงงานเด็กด้วย เพราะเด็กนั้นสมควรที่จะได้รับการคุ้มครองเป็นพิเศษ ซึ่งตามสภาพแล้วไม่ควรที่จะต้องเข้าสู่ตลาดแรงงานแต่ควรอยู่ในสถานศึกษาเพื่อพัฒนาร่างกายและจิตใจ แต่เมื่อไม่สามารถเข้ารับการอบรมและพัฒนาจากสถานศึกษา เมื่อต้องเข้ามาสู่การทำงาน เด็กก็สมควรที่จะได้รับการคุ้มครองและช่วยเหลือเป็นพิเศษ โดยนอกจากการคุ้มครองตามสิทธิเด็กระหว่างประเทศแล้ว ยังมีการคุ้มครองแรงงานเด็กตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.2 การคุ้มครองแรงงานเด็กตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ

ตามหัวข้อ 2.1 ที่กล่าวมาแล้ว เป็นการกล่าวถึงการคุ้มครองแรงงานเด็กตามกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยเรื่องสิทธิเด็กเป็นการกล่าวถึงสิทธิเด็กทั่วไป ตามสิทธิขั้นพื้นฐานตามหลักสิทธิมนุษยชนเท่านั้น โดยจากข้อ 2.1 ที่ผ่านมามีทำให้ทราบว่า การคุ้มครองแรงงานเด็กตามนัยแห่งกฎหมายระหว่างประเทศไม่ได้ต้องการเพียงแต่ให้ความคุ้มครองแก่ “แรงงานเด็ก” (Child Labour) ซึ่งหมายถึงเด็กหรือลูกจ้างที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปีที่ทำงานในสภาพการทำงานที่ไม่เหมาะสมหรืออันตรายเท่านั้น แต่ยังให้ความคุ้มครองแก่ “เด็กทำงาน” (Child Workers) ซึ่งหมายความถึงลูกจ้างทั้งหมดที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี คือจะครอบคลุมทั้งเด็กที่ทำงานถูกกฎหมายและ “แรงงานเด็ก”

โดยนอกเหนือจากสิทธิเด็กตามหลักสิทธิมนุษยชนที่จะนำมาเป็นหลักในการคุ้มครองแรงงานเด็กแล้ว ยังมีหลักกฎหมายระหว่างประเทศอื่นอีกที่สามารถนำมาเป็นหลักในการคุ้มครองแรงงานเด็กได้ หลักที่ได้กล่าวถึงนี้คือ มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Standard) ซึ่งถือเป็นกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศนั่นเอง โดยมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศนั้นถือเป็นมาตรการอันหนึ่งขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่ถูกกำหนดออกมาเพื่อใช้เป็นแนวทางในการกำหนดกฎหมายการใช้แรงงานให้แก่ประเทศสมาชิกนำไปศึกษาและปฏิบัติตาม โดยการจะกำหนดกฎหมายระหว่างประเทศที่ออกมาเป็นมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศนั้นจะต้องผ่านการศึกษาและพิจารณาอย่างละเอียดจากที่ประชุมขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Conference)

การกำหนดมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศนั้นจะต้องผ่านการกลั่นกรองหลายขั้นตอนกว่าจะมาเป็นมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศอันหนึ่ง ๆ การที่จะนำเสนอเรื่องใด ๆ เข้าพิจารณาในที่ประชุมขององค์การแรงงานระหว่างประเทศนั้นจะต้องผ่านการพิจารณากลั่นกรองว่าประเด็นหรือปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่สำคัญอย่างยิ่งและจำเป็นที่จะต้องหยิบยกมาพิจารณาเพื่อวางหลักการเป็นมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ โดยขั้นตอนเริ่มต้นในการนำเสนอเรื่องหรือประเด็นเข้าสู่การประชุมขององค์การแรงงานระหว่างประเทศนั้นจะต้องผ่านการพิจารณากลั่นกรองก่อนว่าประเด็นหรือปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่สำคัญอย่างยิ่งและจำเป็นที่จะต้องหยิบยกมาพิจารณา เพื่อวางหลักการเป็นมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ โดยขั้นตอนเริ่มต้นในการนำเสนอเรื่องหรือประเด็นเข้าสู่การพิจารณาได้ ประเด็นหรือเรื่องนั้นต้องผ่านการพิจารณาจากองค์คณะผู้ประศาสน์การ (Governing Body) ก่อนว่าประเด็นหรือเรื่องดังกล่าวมีความสำคัญเร่งด่วน และสมควรอย่างยิ่งที่จะถูกหยิบยกเข้าไปนำเสนอในวาระการประชุมของที่ประชุมองค์การแรงงานระหว่างประเทศ เพื่อพิจารณารับรองให้เป็นมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศหรือไม่

โดยองค์คณะผู้ประศาสน์การ (Governing Body) นี้ มีฐานะเป็นสภการบริหารขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) โดยทำหน้าที่กำหนดระเบียบวาระการประชุมของที่ประชุมองค์การแรงงานระหว่างประเทศและการประชุมอื่น ๆ การแต่งตั้งผู้อำนวยการองค์การแรงงานระหว่างประเทศ และดูแลกำกับกิจกรรมต่าง ๆ ของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ องค์คณะผู้ประศาสน์การนี้มีลักษณะของการบริหารเป็นแบบไตรภาคี คือประกอบไปด้วยฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายลูกจ้างและฝ่ายนายจ้าง โดยแต่ละฝ่ายต่างเลือกผู้แทนของตนขึ้นไป (ดูรายละเอียดในภาคผนวก ก.) ฉะนั้นการศึกษาประเด็นหรือปัญหาใดๆ ที่สมควรจะถูกหยิบยกเข้าไปเป็นระเบียบวาระการประชุมของที่ประชุมองค์การแรงงานระหว่างประเทศจึงต้องผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการไตรภาคี คือเป็นการหยิบยกประเด็นที่เป็นปัญหาแรงงานในประเทศต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการหยิบยกประเด็นปัญหาจากฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายนายจ้าง หรือฝ่ายลูกจ้างผ่านจากฝ่ายต่างๆ ในประเทศของตน เรียกได้ว่าผ่านการหยิบยกปัญหามาจากการนำเสนอจากฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้าง หรือฝ่ายรัฐบาล หรืออาจเป็นการหยิบยกปัญหามาเสนอร่วมกันต่อองค์คณะผู้ประศาสน์การ โดยผ่านการศึกษาความเป็นไปได้จากคณะกรรมการไตรภาคีท้องถิ่นของประเทศสมาชิกก่อนจึงค่อยนำมาสู่การพิจารณาเห็นชอบจากองค์คณะผู้ประศาสน์การอีกครั้งว่าให้บรรจุประเด็นปัญหาดังกล่าวเข้าไปในระเบียบวาระการประชุมเพื่อการพิจารณารับรองต่อไป หรืออาจจะมาจากข้อเสนอของคณะผู้เชี่ยวชาญ หรือองค์การระหว่างประเทศอื่น เช่น สหประชาชาติ และที่ประชุมใหญ่ก็อาจตัดสินใจโดยลงมติเป็นคะแนนเสียง 2 ใน 3 ของผู้แทนที่เข้าประชุมเพื่อเสนอหัวข้อเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุมก็ได้ โดยเมื่อองค์คณะผู้ประศาสน์การตัดสินใจว่าจะนำหัวข้อประเด็นใดบรรจุในระเบียบวาระการประชุมก็จะส่งเรื่องไปยังสำนักงานองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Office) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบในประเด็นข้อกฎหมายและแนวปฏิบัติในเรื่องประเด็นดังกล่าวของประเทศสมาชิกเพื่อนำมารายงานต่อองค์คณะผู้ประศาสน์การ โดยรายงานจากสำนักงานองค์การแรงงานระหว่างประเทศซึ่งจะเป็นสิ่งที่องค์คณะผู้ประศาสน์การจะพิจารณาว่า เรื่องประเด็นดังกล่าวสมควรกำหนดเข้าเป็นระเบียบวาระการประชุมหรือไม่ หากจะนำหัวข้อดังกล่าวเข้าบรรจุในระเบียบวาระการประชุมก็ต้องทำการศึกษาในรายละเอียดอีกชั้นหนึ่ง โดยจะเป็นการส่งแบบสอบถามพร้อมรายงานไปยังประเทศสมาชิกเพื่อให้ทำการศึกษาและส่งคำตอบกลับมาให้สำนักงานองค์การแรงงานระหว่างประเทศที่จะทำการรวบรวมและเตรียมเป็นข้อเสนอ ซึ่งก็คือ “ร่างมาตรฐานแรงงานฉบับแรก” นั่นเอง โดยร่างมาตรฐานแรงงานฉบับแรกจะนำไปใช้ในการอภิปรายครั้งแรกในที่ประชุมใหญ่ และยังมีองค์คณะกรรมการไตรภาคี (Tripartite Committee) เพื่อตรวจสอบร่างดังกล่าวและจัดทำข้อเสนอแนะ ซึ่งจะถูกนำเสนอต่อการพิจารณาของที่ประชุมใหญ่

มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศต่างๆ ที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ไปรับรองออกมานั้น จะมีขอบเขตครอบคลุมในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายแรงงาน นโยบายสังคม สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน สิทธิของลูกจ้าง ดูแลการจ้างงาน การประกันสังคม การแรงงานสัมพันธ์ สภาพการทำงานในสถานประกอบการ รวมตลอดไปจนถึงการคุ้มครองการใช้แรงงานหญิงและเด็ก ซึ่งมาตร

ฐานแรงงานจะเข้าไปดูแล จัดการ และวางกฎเกณฑ์ให้ประเทศสมาชิกรับเอาไปเป็นแนวทางในการกำหนดกฎเกณฑ์หรือกฎหมายภายใน เพื่อกำกับดูแลกิจการทางด้านแรงงานให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศที่กำหนดโดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งหากประเทศสมาชิกออกกฎเกณฑ์หรือกฎหมายภายในตามแนวทางของมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศแล้ว ก็จะช่วยขจัดปัญหาของความไม่เป็นธรรมต่างๆ โดยเฉพาะในการแข่งขันระหว่างประเทศ ซึ่งปัจจุบันมีการแข่งขันกันทางด้านเศรษฐกิจอย่างมาก การส่งสินค้าออกไปขายในต่างประเทศจึงต้องพยายามแข่งขันกันทั้งในเรื่องของคุณภาพและทางด้านราคา ต้นทุนการผลิตเองก็มีผลต่อราคาสินค้าเช่นกัน แรงงานที่ใช้ในกระบวนการของการผลิตก็อยู่ในกลไกของต้นทุนนั้นด้วย ดังนั้น การแข่งขันกันในเรื่องการลดต้นทุนสินค้าจึงมุ่งมาสู่ประเด็นทางด้านแรงงาน เพราะค่าใช้จ่ายทางด้านแรงงานย่อมทำให้ต้นทุนทางการผลิตสูงขึ้นไปด้วย ซึ่งการลดค่าใช้จ่ายทางด้านแรงงานย่อมส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของผู้ใช้แรงงาน ดังนั้น การที่จะขจัดปัญหาการลดต้นทุนการผลิตโดยผลกระทบมาให้ผู้ใช้งาน จึงต้องอาศัยมาตรการต่างๆ ตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) มาขจัดปัญหาตรงจุดนี้

นอกจากการขจัดปัญหาของการเกิดการไม่เป็นธรรมในการแข่งขันระหว่างประเทศแล้ว ปัญหาที่สืบเนื่องกันมากก็คือปัญหาของความไม่เป็นธรรมในสังคมนั่นเอง ซึ่งหมายความรวมถึงการยกระดับความเป็นอยู่ของผู้ใช้แรงงาน จุดมุ่งหมายของมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศที่จะส่งเสริมให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมให้เกิดกับผู้ใช้งาน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการกำหนดชั่วโมงการทำงาน ไม่ให้ผู้ใช้งานถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้างหรือสถานประกอบการมากเกินไป นอกจากนี้ยังเป็นเรื่องของการที่จะได้รับสิทธิที่เท่าเทียมกัน หรือการไม่ถูกเลือกปฏิบัติต่อแรงงานสตรีและเด็ก นอกจากนี้ยังเป็นเรื่องของการด้านสิทธิสวัสดิการ เช่น การประกันสังคม การรักษาพยาบาล ความปลอดภัยในการทำงาน และสถานที่ทำงาน ไปจนถึงสิทธิเสรีภาพในการสมาคมและการเจรจาต่อรองร่วม นั่นคือ สิ่งที่ทำให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมแก่ผู้ใช้งานทั้งสิ้น

เมื่อองค์การแรงงานระหว่างประเทศรับรองมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศออกมาใช้กับประเทศสมาชิกแล้ว โดยปกติมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศที่เกิดจากที่ประชุมองค์การแรงงานระหว่างประเทศจะมีการออกกฎเกณฑ์อยู่สองลักษณะ ได้แก่ อนุสัญญา (Convention) กับข้อเสนอแนะ (Recommendation) ในฐานะที่เป็นกลไกหรือมาตรการหลักขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่ออกมาในรูปของมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ¹⁵

¹⁵ ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล, เอกสารประกอบการบรรยายวิชากฎหมายแรงงานชั้นสูง ชั้นปริญญาโท สาขานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศที่อยู่ในรูปแบบของอนุสัญญานั้นจะเป็นตราสารที่จะกำหนดหลักการสำคัญๆ ของมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศเป็นเรื่องๆ โดยจะชี้เฉพาะลงไป และถ้าประเทศสมาชิกใดได้ทำการให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับใดก็จะมีผลผูกพันประเทศผู้ให้สัตยาบันนั้นโดยทันที โดยอนุสัญญาฉบับดังกล่าวจะมีผลบังคับแก่ประเทศผู้ให้สัตยาบันในทุกข้อของอนุสัญญา

ส่วนของมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศที่อยู่ในรูปของข้อแนะ ซึ่งเป็นตราสารที่กำหนดขึ้นมาเพื่อวางแนวทางปฏิบัติ เป็นรายละเอียดช่วยแนะแนวให้ประเทศต่างๆ ได้นำไปใช้ปฏิบัติ โดยการที่รัฐสมาชิกได้รับเอา (Adopt) เอาข้อแนะมาปฏิบัตินั้น ไม่ได้ผูกพันรัฐสมาชิกว่าจะต้องปฏิบัติให้ตรงตามข้อแนะอย่างถูกต้องครบถ้วนในทุกๆ ข้อ ดังนั้น สถานะของข้อแนะจึงไม่มีความผูกพันกับประเทศสมาชิก ในอันที่จะต้องปฏิบัติตามดังเช่นการให้สัตยาบันอนุสัญญา

นอกจากอนุสัญญาและข้อแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่จะเป็นตัวกำหนดมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศแล้ว องค์การแรงงานระหว่างประเทศเองยังมีกลไกในรูปแบบอื่นๆ อีกโดยจะอยู่ในรูปของกลไกอันได้แก่มติ (Resolutions) ซึ่งเกิดขึ้นจากการได้รับรองโดยที่ประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ โดยมติที่ได้รับการรับรองจากที่ประชุมใหญ่จะถูกนำไปปฏิบัติเป็นแนวทางให้หน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศใช้อ้างอิงเมื่อติดต่อกับประเทศสมาชิก

กลไกลำดับรองอีกอันหนึ่งขององค์การแรงงานระหว่างประเทศก็คือ ข้อเสนอ ซึ่งถูกศึกษาโดยคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งมาพิจารณาข้อเสนอนั้น โดยจะพิจารณาถึงเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ แต่หากพูดถึงในด้านของน้ำหนักแล้ว มติที่รับรองโดยที่ประชุมใหญ่ปกติจะมีน้ำหนักมากกว่าข้อสรุปที่ทำโดยหน่วยงานหรือคณะกรรมการใดคณะกรรมการหนึ่ง เนื่องจากมตินั้นผ่านการพิจารณาโดยตัวแทน 3 ฝ่าย นั่นคือ ฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้าง ฝ่ายรัฐบาล แต่ทั้งข้อมติและข้อสรุปเองก็มีบทบาทแต่เพียงเป็นแนวทางให้แก่หน่วยงานภายในขององค์การแรงงานระหว่างประเทศใช้อ้างอิงแก่ประเทศสมาชิกเท่านั้น ยังไม่มีบทบาทถึงขนาดที่ประเทศสมาชิกจะต้องนำมติและข้อสรุปไปปฏิบัติตาม

นอกจากกลไกต่างๆ ในการกำหนดกฎเกณฑ์ที่ออกมาเป็นมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศแล้ว ยังมีมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศที่ออกมาในรูปแบบอื่นๆ อีก เช่น กลไกที่เกิดจากการรับรองในที่ประชุมพิเศษที่จัดขึ้นภายใต้การอุปการะหรือร่วมมือขององค์การแรงงานระหว่างประเทศกับหน่วยงาน หรือองค์กรอื่น หรืออาจจะเป็นการจัดประชุมขึ้นเอง ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นการกำหนดมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศเพื่อให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติตามทั้งสิ้น

โดยที่กล่าวมาแล้วนั้นเป็นการกล่าวถึงขั้นตอนและความเป็นมาที่มากกว่าที่จะมาเป็นมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศไม่ว่าจะเป็นในรูปของอนุสัญญา หรือข้อแนะนำฉบับหนึ่งๆ ว่าต้องผ่านกระบวนการกลั่นกรองมากขึ้นตอน อย่างไรบ้าง ตลอดจนหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณารับรองมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ โดยต่อไปนี้จะขอกกล่าวถึงเฉพาะมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศในส่วนเฉพาะที่เป็นมาตรการในการคุ้มครองแรงงานเด็ก

การคุ้มครองแรงงานเด็กตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศนั้น มีมาตรการในการคุ้มครองอันเป็นหลักสำคัญอยู่สองประการ คือ มาตรการในการคุ้มครองแรงงานเด็กที่เป็นการคุ้มครองตามอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานเด็ก และการคุ้มครองตามอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศหรือปฏิญญาและความตกลงระหว่างประเทศอื่น ที่เป็นการให้ความคุ้มครองเกี่ยวกับสิทธิแรงงานขั้นพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับแรงงานเด็ก โดยผู้วิจัยจะขอบรรยายตามลำดับดังต่อไปนี้

2.2.1 การคุ้มครองตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานเด็ก

มาตรการในการคุ้มครองแรงงานเด็กที่เป็นการคุ้มครองตามอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานเด็กโดยทั่วไปได้แบ่งมาตรการในการให้ความคุ้มครองออกเป็นสองมาตรการ ได้แก่ มาตรการของการกำหนดอายุขั้นต่ำในการอนุญาตให้เด็กเข้าทำงาน และมาตรการในการกำหนดให้มีการตรวจทางการแพทย์¹⁶ แต่ผู้วิจัยจะขอแบ่งมาตรการในการให้ความคุ้มครองแรงงานเด็กตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศตามที่ได้ค้นคว้ามา ซึ่งสามารถที่จะแบ่งลักษณะของให้แยกย่อยลงไป โดยมีทั้งหมดสามมาตรการ

ก) มาตรการกำหนดเกณฑ์อายุขั้นต่ำ

มาตรการคุ้มครองแรงงานระหว่างประเทศในด้านการกำหนดอายุขั้นต่ำในการอนุญาตให้นายจ้าง หรือสถานประกอบการรับเด็กเข้าทำงานนั้น ทางองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้มีการกำหนดมาตรการออกมาในรูปของอนุสัญญาแล้วจำนวน 13 ฉบับ

โดยเริ่มแรกคือการกำหนดการใช้แรงงานหรือจ้างแรงงานในสถานประกอบการโรงงานอุตสาหกรรมทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นโรงงานอุตสาหกรรมของภาครัฐหรือเอกชน โดยห้ามมิให้จ้างแรงงานเด็กที่อายุต่ำกว่า 14 ปี เข้าทำงาน แต่มีข้อยกเว้นในกรณีของการทำงานในหมู่สมาชิก

¹⁶ นิคม จันทรวิฑูร, ประเทศไทยกับประมวลกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ, หน้า 93.

ครอบครัว ซึ่งเป็นมาตรการที่กำหนดอยู่ในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 5 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำในภาคอุตสาหกรรม (Minimum Age, Industry)¹⁷ โดยอนุสัญญานี้มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 13 มิถุนายน ค.ศ. 1921 ซึ่งนอกจากกำหนดอายุขั้นต่ำแล้ว ยังกำหนดให้นายจ้างต้องจัดทำสมุดทะเบียนระบุวัน เดือน ปีเกิดของลูกจ้างที่มีอายุต่ำกว่า 16 ปีทุกคน นับว่าอนุสัญญานี้ดังกล่าวเป็นอนุสัญญานับแรกที่กำหนดมาตรการในการคุ้มครองแรงงานเด็กในเรื่องของการกำหนดมาตรฐานอายุขั้นต่ำ 14 ปี ซึ่งต่อมาอนุสัญญานี้ที่ 14 นี้ ได้รับการแก้ไขโดยอนุสัญญานี้ที่ 59 ในปี 1941 ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

อนุสัญญานี้ที่สองที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้ก็เป็นอนุสัญญาที่กำหนดอายุขั้นต่ำในงานเฉพาะด้านอีกเช่นกัน คือการกำหนดอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้เด็กทำงาน ในงานที่เกี่ยวข้องกับงานทะเล โดยกำหนดเกณฑ์อายุขั้นต่ำอยู่ที่ 14 ปี สำหรับงานขนเรือ โดยหมายรวมถึงเรือรบด้วย คืออนุสัญญานี้ที่ 7 (Minimum Age, Sea) ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อ 27 กันยายน ค.ศ. 1921 ต่อมาได้รับการแก้ไขโดยอนุสัญญานี้ที่ 58 ในปี ค.ศ. 1936 ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

หลังจากที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้กำหนดมาตรการในการคุ้มครอง แรงงานเด็กเป็นมาตรฐานมาได้ระยะหนึ่ง คือ เกณฑ์อายุขั้นต่ำ 14 ปี ก็ได้มีการปรับปรุงและพัฒนามาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับการจ้างงานเด็กและเยาวชน จากเดิมกำหนดอายุขั้นต่ำไว้ที่ 14 ปี ได้เพิ่มไปเป็นอายุ 15 ปี สำหรับการจ้างงานบางประเภทที่เกี่ยวกับอุตสาหกรรมและงานที่มีใช้อุตสาหกรรม โดยอนุสัญญานี้ที่ 58 ได้มีการเพิ่มเกณฑ์อายุขั้นต่ำขึ้นเป็น 15 ปี นั่นคือ อนุสัญญานี้ที่ 58 (Minimum Age Sea, Revised) ซึ่งออกมาเพื่อแก้ไขอนุสัญญานี้ที่ 7 โดยกำหนดให้มีการรับรองว่างานนั้นจะต้องทำประโยชน์แก่เด็ก โดยกำหนดห้ามจ้างเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปี ทำงานในเรือไม่ว่าเรือประเภทใด ยกเว้นเรือซึ่งมีเฉพาะสมาชิกในครอบครัวเดียวกันทำงานร่วมกัน อนุสัญญานี้ที่ 58 นี้ มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 1939

ต่อมาได้มีการเพิ่มมาตรฐานของเกณฑ์อายุขั้นต่ำ 15 ปี ในอีกหลายอนุสัญญา นั่นก็คือ อนุสัญญานี้ที่ 59 (Minimum Age, Industry) ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 1941 อนุสัญญานี้ที่ 59 ออกมาเพื่อปรับปรุงแก้ไขอนุสัญญานี้ที่ 5 โดยกำหนดคำจำกัดความสถานประกอบการอุตสาหกรรมให้รวมถึงเหมืองแร่ การระเบิดหิน อุตสาหกรรมการผลิต การก่อสร้าง และการขนส่ง โดยระบุว่าเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี จะไม่ถูกว่าจ้างให้ทำงานในโรงงานอุตสาหกรรม ไม่ว่าจะป็นของรัฐ หรือ เอกชน นอกจากนี้ยังได้ขยับเกณฑ์อายุของเยาวชนที่นายจ้างจะต้องจัด

¹⁷ Unicef, *Implementation Handbook for the Convention on The Rights of the Child*, pp. 429-430.

ทำทะเบียนลูกจ้างที่เป็นเยาวชนให้สูงขึ้นจากเดิมตามอนุสัญญาฉบับที่ 5 กำหนดให้ทำสมุดทะเบียนของลูกจ้างที่มีอายุต่ำกว่า 16 ปี มาเพิ่มเป็น 18 ปี

ส่วนของอนุสัญญาอีกฉบับหนึ่งที่ได้ทำการยกมาตรฐานอายุขั้นต่ำเป็น 15 ปี ได้แก่อนุสัญญาฉบับที่ 60 (Minimum Age, Non-Industrial Employment, Revised) ซึ่งนอกจากจะเพิ่มเกณฑ์อายุขั้นต่ำเป็น 15 ปีแล้ว ในส่วนข้อยกเว้นต่างๆที่สามารถใช้แรงงานเด็กได้ เช่น งานที่ทำนอกเวลาเรียนและเป็นงานเบา สามารถว่าจ้างเด็กที่มีอายุ 12 ปีขึ้นไปทำงานได้ หรือหากเด็กที่มีอายุมากขึ้น การจ้างงานก็ต้องคำนึงถึงลักษณะงานว่าอาจทำให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิตหรือจิตใจของเด็กหรือไม่ ซึ่งก็ยังคงมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับอนุสัญญาฉบับที่ 33 ที่ได้ทำการแก้ไขโดยอนุสัญญาฉบับที่ 60 นี้กำหนดว่าเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี หรือกว่านั้น ที่ตามกฎหมายระบุให้ต้องเรียนหนังสือในโรงเรียนจะถูกห้ามไม่ให้ถูกว่าจ้าง หรือทำการงานใดๆ แต่กรณียกเว้นว่า เด็กที่มีอายุเกินกว่า 13 ปี อาจถูกว่าจ้างให้ทำงานนอกเวลาเรียนหนังสือ โดยงานที่ถูกจ้างให้ทำจะต้องเป็นงานเบา และไม่เป็นอันตรายหรืออุปสรรคต่อการพัฒนาการเจริญเติบโตทั้งทางร่างกายและจิตใจของเด็ก และอนุสัญญาฉบับที่ 60 ยังกำหนดมิให้เวลาการทำงานเบาของเด็กอายุต่ำกว่า 14 ปี จะเกินกว่า 2 ชั่วโมงไม่ได้ ไม่ว่าจะทำงานเบาดังกล่าวในวันหยุดหรือวันทำงานตามปกติ อนุสัญญาฉบับที่ 60 นี้มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 1950

เวลาต่อมาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้มีการพยายามผลักดันให้มีมาตรฐานแรงงานในเรื่องของเกณฑ์อายุขั้นต่ำที่สูงขึ้น ดังจะเห็นได้จากการเพิ่มเกณฑ์อายุขั้นต่ำในงานประเภทต่างๆ เช่น ในงานที่ต้องทำในเหมืองใต้ดินจะมีการกำหนดมาตรฐานของเกณฑ์อายุขั้นต่ำเอาไว้ในอนุสัญญาฉบับที่ 123 ว่าด้วยการกำหนดอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้ทำงานในเหมืองใต้ดิน (งานใต้ดิน) หรือ The Minimum Age for Admission to Employment Underground in Mines ซึ่งกำหนดให้มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 กันยายน 1965 อนุสัญญาฉบับนี้จะกำหนดการคุ้มครองผู้ที่ทำงานในเหมืองใต้ดินว่าจะต้องไม่เป็นผู้ที่มีอายุต่ำกว่า 16 ปี และยังกำหนดมาตรการในการกำกับดูแลไปถึงนายจ้างว่าให้ต้องทำและเก็บสมุดทะเบียนลูกจ้างเอาไว้สำหรับสารวัตรแรงงานทำการตรวจว่ามีการจ้างแรงงานเด็กที่ถูกต้องหรือไม่

นอกจากอนุสัญญาฉบับที่ 123 แล้วก็ยังมีอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่ออกตามมา ซึ่งเป็นการเพิ่มเกณฑ์อายุขั้นต่ำในงานเฉพาะด้าน นั่นคือ อนุสัญญาฉบับที่ 112 ว่าด้วยการจ้างงานในกิจการเรือประมง (Minimum Age, Fisherman) ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 1961 เป็นการกำหนดห้ามการใช้แรงงานเยาวชนต่ำกว่า 18 ปี ในเรือประมงซึ่งเดินเครื่องด้วยถ่านหิน โดยปฏิบัติงานในการเป็นผู้เติมถ่านหิน และยังกำหนดห้ามการใช้แรงงานหรือจ้างเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปี ทำงานเรือประมงอีกด้วย

ที่กล่าวมาแล้วทั้งหมดข้างต้น คือ มาตรการคุ้มครองแรงงานเด็กโดยการกำหนดเกณฑ์อายุขั้นต่ำในการอนุญาตให้เด็กเข้าทำงาน ซึ่งจะให้ความสำคัญในเรื่องของอายุของแรงงานเด็กในการเข้าทำงานในสถานประกอบการ หรือลักษณะของงานประเภทต่างๆ รวมถึงในเรื่องของการกำหนดระยะเวลาการทำงาน โดยในตอนต่อไปนี้จะกล่าวถึงหลักในการคุ้มครองแรงงานเด็กอีกประการหนึ่ง ซึ่งเป็นหลักการสำคัญประการที่สองนั่นคือ

ข) การคุ้มครองเด็กจากการทำงานกลางคืน¹⁸

นอกจากประเภทของงานที่ถูกกำหนดให้ใช้มาตรฐานของเกณฑ์อายุขั้นต่ำแล้วนั้น องค์การแรงงานระหว่างประเทศยังได้วางเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานในเรื่องอายุขั้นต่ำไว้สำหรับงานที่ต้องทำในเวลากลางคืน โดยมีอนุสัญญาหลักอยู่สองอนุสัญญา คือ อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 6 และอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 90 โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศที่อยู่ในอนุสัญญาฉบับที่ 6 ว่าด้วยการทำงานกลางคืนของเยาวชนในภาคอุตสาหกรรม ปี ค.ศ. 1919 (Night Work of Young Persons, Industry) อนุสัญญาฉบับนี้มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 13 มิถุนายน 1921 โดยกำหนดให้ห้ามมีการจ้างงานของ เยาวชนอายุต่ำกว่า 18 ปี เข้าทำงานในระหว่างกลางคืน ซึ่งหมายถึงระยะเวลาอย่างน้อย 11 ชั่วโมงติดต่อกัน ซึ่งห้ามทั้งในสถานประกอบการอุตสาหกรรมทั้งของภาคเอกชนและภาครัฐบาล แต่ก็มีข้อยกเว้นสำหรับงานบางประเภท ที่มีลักษณะของงานที่จำเป็นต้องปฏิบัติในเวลากลางคืน โดยอนุญาตให้เด็กที่มีอายุตั้งแต่ 16 ปีขึ้นไปทำงานลักษณะดังกล่าวในเวลากลางคืนได้

ต่อมาอนุสัญญาฉบับที่ 6 นี้ ได้ถูกทำการแก้ไขปรับปรุงในปี 1948 โดยออกเป็นอนุสัญญาฉบับที่ 90 (Night Work of Young Persons, Industry, Revised) ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 1951 ซึ่งมีความผ่อนปรนข้อกำหนดมากกว่าเดิม โดยอนุสัญญาว่าด้วยการใช้แรงงานเยาวชนในเวลากลางคืนฉบับแก้ไขนี้ได้กำหนดค่าจำกัดความโดยเน้นที่ช่วงเวลาในการทำงาน โดยงานกลางคืนสำหรับเยาวชนซึ่งมีอายุต่ำกว่า 16 ปี ให้หมายถึงงานที่ทำระยะเวลาติดต่อกันอย่าง 12 ชั่วโมง และรวมช่วงเวลาระหว่าง 4 ทุ่ม ถึง 6 โมงเช้าในวันรุ่งขึ้น โดยกำหนดของระยะเวลาดังกล่าวจะเปลี่ยนแปลงไปตามอายุของเยาวชน คือถ้าเยาวชนที่มีอายุมากกว่า 16 ปี แต่ไม่ถึง 18 ปี โดยให้รวมชั่วโมงทำงานติดต่อกันอย่างน้อย 7 ชั่วโมง และให้รวมช่วงระยะเวลาตั้งแต่ 4 ทุ่ม ถึง 7

¹⁸ นิคม จันทรวิฑูร, ประเทศไทยกับประมวลกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ, หน้า 95-96.

โมงเช้าในวันรุ่งขึ้นด้วย นอกจากนี้อนุสัญญาฉบับที่ 90 ยังมีการเพิ่มเติมข้อกำหนดในเรื่องของสถานประกอบการไม่ว่าของภาครัฐหรือเอกชน ที่ห้ามมิให้เยาวชนที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี ทำงานในช่วงเวลา กลางคืน โดยยกเว้นการทำงานในกรณีที่เป็นการฝึกหัดงาน หรือเพื่อการฝึกอาชีพในบางสาขาอุตสาหกรรมหรืออาชีพซึ่งจำเป็นต้องทำต่อเนื่องกัน โดยเยาวชนที่ได้รับอนุญาตให้สามารถทำงานในช่วงเวลา กลางคืนได้จะต้องมีเวลาหยุดพักผ่อนอย่างน้อย 13 ชั่วโมงติดต่อกันในช่วงระยะเวลาของการทำงาน ระหว่าง 2 ระยะเวลาติดต่อกัน

นอกจากมาตรการคุ้มครองแรงงานที่เป็นเด็กและเยาวชนในลักษณะของการ กำหนดเกณฑ์อายุขั้นต่ำในลักษณะงานกลางคืนสำหรับงานประเภทอุตสาหกรรมที่อาจเป็นอันตรายต่อ สุขภาพและอนามัยของเด็กแล้ว มาตรการในการคุ้มครองในเรื่องของสุขอนามัยที่ออกมาในรูปของ มาตรการกำหนดเกณฑ์อายุขั้นต่ำประกอบกับมาตรการกำหนดเวลาในการทำงานของเอกชน ยังถูก กำหนดโดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ออกมาในรูปของอนุสัญญาคือ อนุสัญญาฉบับที่ 79 ว่าด้วยการกำหนดอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้เด็กทำงานในสาขาอาชีพนอกอุตสาหกรรม (Night Work of Young Persons, Non-Industrial Occupations) ซึ่งได้แก่ งานอื่น ๆ ที่ไม่ใช่งานอุตสาหกรรม งาน เกษตรกรรม และงานทางทะเล¹⁹ อนุสัญญาฉบับนี้กำหนดว่า เด็กที่มีอายุต่ำกว่า 14 ปี และยังคงอยู่ภาย ใต้ข้อบังคับของการศึกษาภาคบังคับจะถูกว่าจ้างให้ทำงานกลางคืน ซึ่งกินเวลาอย่างน้อย 14 ชั่วโมง ติดต่อกันไม่ได้ และให้รวมถึงช่วงเวลาระหว่าง 20.00 นาฬิกาถึง 8.00 นาฬิกาในวันรุ่งขึ้นด้วย เด็ก อายุเกิน 14 ปี และเด็กอายุไม่เกิน 18 ปี จะไม่ถูกว่าจ้างทำงานในช่วงระหว่างเวลากลางวันซึ่งกินเวลา อย่างน้อย 12 ชั่วโมงติดต่อกันไม่ได้ และให้รวมถึงช่วงเวลาระหว่าง 22.00 นาฬิกาถึง 6.00 นาฬิกา ในวันรุ่งขึ้นด้วย รวมทั้งข้อกำหนดตามข้อเสนอแนะองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 80 (Recommendation No. 80 : Night Work of Young Persons, Non-Industrial Occupations) ที่ ออกตามความในอนุสัญญาฉบับที่ 79 ว่าด้วยการกำหนดอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้เด็กทำงานในสาขา อาชีพนอกอุตสาหกรรม ที่ได้กำหนดรายละเอียดในเรื่องการใช้แรงงานเด็ก โดยลงรายละเอียดไปถึง ขอบเขตของกฎหมายการว่าจ้างแรงงานเด็กในสถานประกอบการบันเทิงของรัฐ และวิธีการให้คำ แนะนำอีกด้วย

นอกจากในส่วนของการกำหนดมาตรการคุ้มครองแรงงานเด็กในงานอุตสาหกรรม และงานอื่นที่เป็นงานนอกภาคอุตสาหกรรมแล้ว ยังมีการกำหนดมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศใน

¹⁹ ละออ วัจนะสาริกากุล, “การปฏิบัติตามนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็ก,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขารัฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 95-96.

การจ้างแรงงานเด็กสำหรับการทำงานบางประเภทเป็นการเฉพาะ ที่ห้ามมิให้ทำในเวลากลางคืนด้วย ได้แก่ ข้อแนะนำองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 14 ว่าด้วยงานกลางคืนของเด็กและเยาวชน (งานเกษตรกรรม) พ.ศ. 2464 (Recommendation No. 14 : Night Work of Children and Young Persons, Agriculture 1921) และอนุสัญญาฉบับที่ 109 ว่าด้วยค่าจ้าง ชั่วโมงการทำงานและการบรรจุ (งานทะเล) พ.ศ. 2501 (Wages, Hour of Work and Manning, sea 1958) โดยกำหนดห้ามมิให้บุคคลที่มีอายุต่ำกว่า 16 ปี ทำงานในเวลากลางคืน โดยอนุสัญญาฉบับนี้ได้กำหนดค่านิยมของคำว่า “เวลากลางคืน” ซึ่งตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศฉบับนี้ หมายถึง ระยะเวลาอย่างน้อย 9 ชั่วโมงติดต่อกันระหว่างเวลาก่อนและหลัง 24.00 นาฬิกา

ที่กล่าวมาแล้วทั้งหมดข้างต้น คือ มาตรการคุ้มครองแรงงานเด็กไม่ให้ต้องทำงาน สำหรับการทำงานในเวลากลางคืน ซึ่งจะให้ความสำคัญในเรื่องสุขภาพและอนามัยของแรงงานเด็กในการเข้ามาทำงานในสถานประกอบการ หรือลักษณะของงานประเภทต่างๆที่ต้องทำในเวลากลางคืนรวมถึงในเรื่องของการกำหนดระยะเวลาการทำงาน ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับหลักในการคุ้มครองแรงงานเด็กอีกประการหนึ่ง ซึ่งเป็นหลักการสำคัญประการที่สามนั้นคือ

ค) มาตรการตรวจทางการแพทย์

หลักการดังกล่าวทางองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้ให้ความสำคัญกับมาตรการตรวจทางการแพทย์ โดยให้ความสำคัญว่าจำเป็นที่การเข้าทำงานของแรงงานเด็กทั้งหลายนั้นจะต้องได้รับการตรวจจากแพทย์และได้ทำการรับรองโดยมีใบรับรองแพทย์ว่าแรงงานเด็กผู้นั้นมีความเหมาะสมที่จะเข้าทำงานในประเภทนั้นได้²⁰ โดยการออกอนุสัญญาเพื่อควบคุมการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการดังกล่าวมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

อนุสัญญาฉบับแรกที่ได้วางมาตรการให้มีการตรวจทางการแพทย์ ก็คือ อนุสัญญา องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 16 ว่าด้วยการตรวจทางการแพทย์ของเยาวชนที่ทำงานในทะเล (Medical Examination of Young Persons, Sea) มีผลบังคับใช้ในวันที่ 20 พฤศจิกายน 1922 อนุสัญญานี้กำหนดว่าการว่าจ้างแรงงานเยาวชนที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี ที่ทำงานในเรือเดินทะเลจะต้องได้รับการตรวจทางการแพทย์ และหลังจากทำงานมาครบหนึ่งปีต้องได้รับการตรวจทางการแพทย์ซ้ำอีกครั้งหนึ่ง นอกจากนี้ยังมีมาตรการที่กำหนดอีกว่าห้ามเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 16 ปีทำงานในเรือ ยกเว้นการทำงานในเรือฝึก และยังระบุบังคับให้มีการตรวจโรคแก่เยาวชนซึ่งทำงานในเรือทั้งก่อนเข้าทำงานและหลังจากกลับมาพักผ่อนอีกด้วย

²⁰ นิคม จันทรวิฑูร, ประเทศไทยกับประมวลกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ, หน้า 96-97.

นอกเหนือจากนั้น องค์การแรงงานระหว่างประเทศยังได้กำหนดมาตรการตรวจทางการแพทย์ให้กับเยาวชนที่ทำงานในสถานประกอบการอุตสาหกรรม ซึ่งกำหนดเป็นมาตรการอยู่ในอนุสัญญาฉบับที่ 77 ว่าด้วยการตรวจทางการแพทย์ให้กับเยาวชนทำงานงานอุตสาหกรรม (Medical Examination of Young Persons, Industry) ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 1950 โดยกำหนดไว้ว่าในการจ้างแรงงานสำหรับเยาวชนอายุต่ำกว่า 18 ปี ที่จะเข้าทำงานในสถานประกอบการอุตสาหกรรม จะต้องได้รับการตรวจทางการแพทย์โดยละเอียดเสียก่อน และแพทย์มีความเห็นว่าเยาวชนดังกล่าวมีความเหมาะสมกับการทำงานในสถานประกอบการอุตสาหกรรมนั้น จึงจะสามารถรับเข้าทำงานได้ ต่อจากนั้นเมื่อเยาวชนดังกล่าวได้เข้าทำงานในสถานประกอบการอุตสาหกรรมนั้นเป็นเวลาครบหนึ่งปี เยาวชนนั้นจะต้องได้รับการตรวจทางการแพทย์ซ้ำอีกครั้งหนึ่ง โดยการตรวจและการแนะนำทางการแพทย์จะต้องถูกจัดให้มีลักษณะต่อเนื่องเป็นประจำทุกปี จนกระทั่งเยาวชนผู้ใช้แรงงานดังกล่าวมีอายุครบ 18 ปีบริบูรณ์ โดยอนุสัญญาฉบับนี้ยังได้วางมาตรการเพิ่มเติมในกรณีของการทำงานอุตสาหกรรมบางอย่างเป็นงานประเภทที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือต้องเสี่ยงภัยสูง สถานประกอบการอุตสาหกรรมนั้นๆ ต้องจัดให้มีการตรวจทางการแพทย์รวมทั้งตรวจความเหมาะสมและความพร้อมในการทำงานแก่เยาวชนอย่างต่อเนื่องเป็นประจำทุกปี ไปจนกระทั่งเยาวชนดังกล่าวนั้นมีอายุรวมครบ 21 ปีบริบูรณ์ โดยภาระในการดำเนินการและค่าใช้จ่ายต่างๆ ในการดำเนินการตรวจทางการแพทย์นั้นให้เป็นภาระของสถานประกอบการอุตสาหกรรมนั้น

ตามอนุสัญญาฉบับที่ 77 ที่ได้กล่าวมาแล้ว จะกล่าวถึงงานในสถานประกอบการ อุตสาหกรรม ส่วนมาตรการที่กำหนดให้สถานประกอบการจัดให้มีการตรวจทางการแพทย์ในงานประเภทอื่นนอกเหนือจากงานอุตสาหกรรม ได้มีกำหนดอยู่ในอนุสัญญาฉบับที่ 78 ว่าด้วยการตรวจทางการแพทย์ให้กับเยาวชนในอาชีพนอกอุตสาหกรรม (Medical Examination of Young Persons, Non-Industrial Occupations) ซึ่งมีผลบังคับในวันที่ 29 ธันวาคม 1950 เช่นเดียวกับอนุสัญญาฉบับที่ 77 โดยอนุสัญญาฉบับที่ 78 นี้กำหนดให้มีการตรวจทางการแพทย์รวมทั้งให้ความเห็นจากแพทย์ว่าเยาวชนนั้นมีร่างกายสมบูรณ์แข็งแรงมีความพร้อมในการปฏิบัติงานนั้นก่อน จึงจะสามารถถูกรับเข้าทำงานในสถานประกอบการนั้นได้ ในส่วนของสถานประกอบการอื่นๆ นอกจากสถานประกอบการอุตสาหกรรม งานเกษตรกรรม และงานประเภทที่เกี่ยวข้องกับงานทะเล ส่วนในรายละเอียดของการกำหนดขอบข่ายของกฎหมายที่จะนำมาบังคับใช้ ข้อบังคับเกี่ยวกับการตรวจทางการแพทย์ มาตรการที่จะวัดเป็นเกณฑ์ว่าบุคคลใดมีความเหมาะสมที่จะเข้าทำงานประเภทนั้นได้ถูกกำหนดอยู่ในข้อแนะนำองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 79 ว่าด้วยการตรวจทางการแพทย์สำหรับเยาวชน พ.ศ. 2489 (Recommendation No. 79: Medical Examination of Young Person 1946)

อนุสัญญาฉบับต่อมาคือ อนุสัญญาฉบับที่ 113 ว่าด้วยการตรวจสุขภาพร่างกายของผู้ใช้แรงงานในกิจการประมง (Medical Examination, Fisherman) มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน ค.ศ. 1961 โดยมีข้อกำหนดว่าต้องมีการตรวจทางการแพทย์สำหรับผู้ที่จะทำงานในเรือประมงและมีการออกไปรับรองจากแพทย์ว่ามีร่างกายและสุขภาพสมบูรณ์เหมาะสมที่จะทำงานในทะเลได้ และต่อมาเป็นอนุสัญญาฉบับสุดท้ายของมาตรการคุ้มครองแรงงานเด็กของโดยการตรวจทางการแพทย์ คือ อนุสัญญาฉบับที่ 124 ว่าด้วยการตรวจทางการแพทย์สำหรับเยาวชน (งานใต้พื้นดิน) พ.ศ. 2508 (Medical Examination of Young Person, Underground Work 1965) โดยมีข้อกำหนดว่าต้องมีการตรวจทางการแพทย์สำหรับผู้ที่จะทำงานใต้พื้นดินและมีการออกไปรับรองจากแพทย์ว่ามีร่างกายและสุขภาพสมบูรณ์เหมาะสมที่จะทำงานใต้พื้นดินได้

ตามที่ได้กล่าวมาในข้อความข้างต้นนั้นเป็นมาตรการในการคุ้มครองแรงงานเด็กขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ โดยการออกเป็นอนุสัญญาต่าง ๆ ออกมาเป็นมาตรฐานแรงงานให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานนั้น แต่เนื่องจากข้อกำหนดในมาตรฐานแรงงานต่าง ๆ ที่ออกมาเป็นอนุสัญญาและข้อแนะ โดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศนั้นยังเกิดปัญหาในทางปฏิบัติเนื่องจากความไม่พร้อมของประเทศสมาชิก เช่น ในกรณีของการที่ทางองค์การแรงงานระหว่างประเทศวางมาตรการคุ้มครองแรงงานเด็กเข้าทำงานว่า ลูกจ้างผู้เป็นแรงงานเด็กนั้นต้องผ่านการตรวจสุขภาพก่อนจึงจะได้รับการรับรองจากแพทย์ให้เข้าทำงานในประเภทนั้น ๆ ได้ สถานประกอบการนั้น ๆ ถึงจะมีสิทธิรับลูกจ้างที่ผ่านการตรวจทางการแพทย์แล้วเข้าทำงาน ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ ในความเป็นจริงแล้ว ประเทศต่าง ๆ เองก็ยังไม่มีความพร้อมและความเจริญในด้านสุขอนามัยและทางการแพทย์ที่ไม่เท่าเทียมกัน ประเทศที่มีความเจริญย่อมจะสามารถปฏิบัติตามมาตรการตามอนุสัญญาต่าง ๆ ได้ เนื่องจากมีสถานพยาบาลและบุคลากรทางการแพทย์ที่เพียงพอสามารถดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวได้ โดยเฉพาะในการดำเนินการตรวจทางการแพทย์ซ้ำหลังจากปฏิบัติงานในสถานประกอบการนั้นครบหนึ่งปี ซึ่งประเทศที่พัฒนาแล้วสามารถทำได้ง่าย ต่างจากประเทศที่ด้อยพัฒนาที่ยังไม่พร้อมทั้งสถานพยาบาลที่อยู่ห่างไกลและไม่เพียงพอ รวมทั้งบุคลากรทางการแพทย์ที่มีจำนวนจำกัด หรือยังไม่มีความสามารถพอในการดำเนินการตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศดังกล่าว นอกจากนี้ มาตรการตรวจทางการแพทย์ก่อนรับเข้าทำงานยังกำหนดเอาไว้เพียงบางอาชีพ เช่น อาชีพเกี่ยวกับงานที่ต้องทำในทะเล งานอุตสาหกรรม งานนอกอุตสาหกรรมและงานในเรือประมง ซึ่งก็เป็นเพียงประเภททั่วไป ยังไม่ครอบคลุมงานอีกหลายประเภทที่ต้องมีการตรวจทางการแพทย์ ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับเยาวชนที่จะต้องมาเป็นผู้ใช้แรงงาน

นอกจากนี้ปัญหาด้านอื่น ๆ เช่น มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศที่ออกมาในรูปแบบของการกำหนดเกณฑ์อายุขั้นต่ำนั้นก็ยังเกิดปัญหาในหลาย ๆ ด้านเช่นเดียวกับมาตรการตรวจทางการแพทย์ เนื่องจากการกำหนดอายุขั้นต่ำตามอนุสัญญาต่าง ๆ ขององค์การแรงงานระหว่าง

ประเทศนั้นยังเป็นการกำหนดมาตรการในบางลักษณะหรือบางประเภทของงานเท่านั้น เช่น งานในสถานประกอบการอุตสาหกรรม งานที่ต้องทำงานในทะเล งานด้านเกษตรกรรม งานในประเภทที่อยู่นอกอุตสาหกรรม งานที่ต้องทำในเมืองใต้ดิน งานในเรือประมง หรืองานในสถานบันเทิงที่ต้องทำในเวลากลางคืนเท่านั้น ยังมีงานในประเภทและลักษณะที่ไม่อยู่ในบังคับของมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศในเรื่องของเกณฑ์อายุขั้นต่ำอีกมาก

นอกจากปัญหาในด้านความพร้อมของประเทศพัฒนาแล้วที่มีมากกว่าประเทศด้อยพัฒนาในการปฏิบัติตามมาตรการทางการแพทย์และเกณฑ์อายุขั้นต่ำ กับปัญหาที่เกิดจากการที่เกณฑ์อายุขั้นต่ำนั้นไม่กว้างขวางครอบคลุมพอกับงานทุกประเภทแล้ว อีกปัญหาหนึ่งก็คือปัญหาในการออกกฎหมายภายในประเทศว่าด้วยการปฏิบัติตามอนุสัญญาในกรณีประเทศนั้นไม่ได้ให้สัตยาบัน²¹ เพราะเนื่องจากการไม่ให้สัตยาบันในอนุสัญญานั้นๆ จึงทำให้เกิดปัญหาในการออกกฎหมายภายใน ในการกำหนดมาตรการควบคุมในเรื่องนั้น เนื่องจากไม่ได้รับเอาหลักการตามอนุสัญญาต่างๆมาจึงไม่อาจหาหลักการมากำหนดออกเป็นกฎหมายได้ ปัญหาเช่นว่านี้ ทางองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้ออกมาตรการเพื่อเป็นแนวทางหากเกิดปัญหาดังกล่าว โดยการออกอนุสัญญาฉบับที่ 82 ว่าด้วยนโยบายสังคม (Social Policy, Non-Metropolitan Territories) โดยอนุสัญญาฉบับนี้กำหนดขึ้นเพื่อส่งเสริมความก้าวหน้าและการวางรากฐานทางเศรษฐกิจและสังคมตลอดถึงการจัดมิให้เกิดการเลือกปฏิบัติ โดยพยายามหามาตรการการช่วยเหลือทางการเงินและทางด้านวิชาการ รวมทั้งการปรับปรุงมาตรฐานความเป็นอยู่เพื่อพัฒนาประเทศในทุกๆ ด้านไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรม โดยอนุสัญญาฉบับที่ 82 นี้ออกมาในปี 1949 และอีกฉบับคือ อนุสัญญาฉบับที่ 117 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 23 เมษายน 1964 เป็นอนุสัญญาที่ว่าด้วยนโยบายทางสังคมที่เป็นเป้าหมายพื้นฐานและมาตรฐาน (Social Policy, Basic Aims and Standards) โดยอนุสัญญาฉบับนี้จะกำหนดมาตรฐานขั้นพื้นฐานในเรื่องเกี่ยวกับนโยบายสังคม โดยเน้นลงไปที่การปรับปรุงมาตรฐานการครองชีพโดยนำมาเป็นหลักการสำคัญ สำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจที่จะต้องสามารถนำพาให้ความเป็นอยู่ขั้นพื้นฐาน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องที่อยู่อาศัย สาธารณสุข อาหาร การศึกษา สวัสดิการของเยาวชน สิทธิและสถานะสตรี เสถียรภาพและความมั่นคงในการทำงาน ค่าตอบแทนในการทำงาน การคุ้มครองแรงงานอพยพ และการประกันสังคม และอื่นๆให้มีระดับที่สูงขึ้นให้ได้ โดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศพยายามผลักดันให้ประเทศต่างๆ ให้สัตยาบันอนุสัญญาทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว เพราะเมื่อประเทศต่างๆ ให้สัตยาบันกับอนุสัญญาทั้ง 2 ฉบับแล้วก็ต้องปฏิบัติตามโดยการนำเอาหลักการของทั้ง 2 อนุสัญญาที่กำหนดเป็นหลักกว้างๆ มากำหนดเอาไว้เป็นหลักในการออกกฎหมายเพื่อมาบังคับใช้ภายในประเทศ โดยมาตรการตามอนุสัญญาดังกล่าวเป็นเพียงมาตรการกว้างๆ ที่กำหนดให้ประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบันเป็นผู้กำหนดอายุของเด็กและเยาวชน

²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 93.

ว่าอายุระหว่างเท่าใดที่ต้องอยู่ในบังคับของภาคการศึกษาและอายุเท่าใดสามารถให้ออกมาประกอบอาชีพได้โดยไม่ผิดกฎหมายซึ่งการแก้ปัญหาของอนุสัญญาฯ ทั้ง 2 ฉบับเป็นเพียงการแก้ปัญหาในวงกว้างๆ และเป็นมาตรการที่ยังมีลักษณะบังคับที่ไม่เพียงพอ จึงต้องมีอนุสัญญาฉบับใหม่ที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศออกมาเพื่อวางมาตรการคุ้มครองแรงงานเด็กให้มีความครอบคลุมมากยิ่งขึ้น โดยที่อนุสัญญาฉบับดังกล่าวคืออนุสัญญาฉบับที่ 138 ซึ่งจะได้อธิบายในบทที่ 3 ต่อไป

นอกจากมาตรการคุ้มครองแรงงานเด็กที่เป็นอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับแรงงานเด็กโดยตรงแล้วนั้น ยังมีอนุสัญญาและความตกลงระหว่างประเทศอื่นที่ให้ความคุ้มครองแก่แรงงานเด็กเช่นกัน ซึ่งได้แก่มาตรการดังต่อไปนี้

2.2.2 การคุ้มครองตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศและความตกลงระหว่างประเทศอื่นเกี่ยวกับสิทธิแรงงานขั้นพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับแรงงานเด็ก

การคุ้มครองตามมาตรการดังกล่าวเป็นการให้ความคุ้มครองถึงสิทธิขั้นพื้นฐานทั่วไปของแรงงาน ซึ่งแรงงานเด็กนั้นเป็นผู้ทรงสิทธิขั้นพื้นฐานดังกล่าว โดยการคุ้มครองนี้จะเป็นการคุ้มครองที่สอดคล้องกับการคุ้มครองตามสิทธิเด็กระหว่างประเทศในข้อ 2.1 โดยการคุ้มครองแบ่งออกได้ดังต่อไปนี้

- ก) การคุ้มครองตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 29 ว่าด้วยแรงงานบังคับ

มาตรการตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 29 ว่าด้วยแรงงานบังคับ (The ILO Convention No. 29 Concerning Forced or Compulsory Labour) ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะระงับโดยสิ้นเชิงซึ่งการเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับรวมทั้งการแสวงหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากแรงงานเด็ก ตลอดจนการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบของทาส ทาสขีตหนี้ เช่นในรูปแบบของโสเภณีเด็ก²² โดยการเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับจะอนุญาตให้กระทำได้ในกรณีของการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น รวมทั้งต้องจัดทำเป็นมาตรการพิเศษ โดยการคุ้มครองตามอนุสัญญาฉบับนี้สอดคล้องกับหลักการของสิทธิเด็กระหว่างประเทศ ในเรื่องของสิทธิที่จะเลือกหรือทำงานโดยเสรี โดยปราศจากการบังคับหรือเกณฑ์แรงงาน²³ โดยให้คำนิยามของคำว่า

²² Unicef, *Implementation Handbook for the Convention on The Rights of the Child*, p. 430.

²³ โปรดดูข้อ 2.1.2

“การเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับ” ว่าเป็นงานหรือบริการทุกชนิด ซึ่งเกณฑ์เอาจากบุคคลใดๆ โดยการขู่เข็ญ การลงโทษ และซึ่งบุคคลดังกล่าวนั้นไม่ได้สมัครใจที่จะกระทำเอง²⁴ โดยไม่รวมถึงกรณีที่เป็นงานหรือบริการใดๆ ที่เกิดจาก กรณีดังต่อไปนี้²⁵

1. การเกณฑ์ทหารตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหาร
2. งานซึ่งเป็นหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตามปกติของพลเมืองของประเทศที่มีการปกครองตนเอง
3. งานหรือบริการซึ่งเกณฑ์บุคคลใด ๆ อันเกิดจากคำตัดสินลงโทษของศาลยุติธรรม โดยการดำเนินการนั้นต้องกระทำภายใต้การควบคุมของเจ้าหน้าที่รัฐ
4. งานหรือบริการซึ่งเกณฑ์ในกรณีฉุกเฉิน เช่น ในกรณีของสงครามหรือภัยพิบัติ
5. งานบริการชุมชน

การเกณฑ์แรงงานในกรณีอื่นนอกจากที่ได้กล่าวข้างต้นที่มีความจำเป็นต้องออกมาตรการพิเศษมาเพื่อการเกณฑ์แรงงานนั้น บุคคลผู้ที่จะถูกเกณฑ์แรงงานจะต้องเป็นชายที่รูปร่างกายสมบูรณ์เป็นผู้ใหญ่ ซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปี และไม่เกิน 45 ปีบริบูรณ์แล้วเท่านั้น²⁶ โดยการเกณฑ์แรงงานนั้นจะต้องจัดให้มีการตรวจทางการแพทย์เพื่อพิจารณาถึงสภาพร่างกายของผู้ที่ถูกเกณฑ์นั้นด้วย โดยระยะเวลาของการเกณฑ์นั้นจะต้องไม่เกิน 60 วันในรอบ 1 ปี และเมื่อผ่านการเกณฑ์แรงงานมาแล้วจะได้รับใบรับรองการผ่านการเกณฑ์แรงงานนั้นด้วย²⁷

ในส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานเด็กนั้น การคุ้มครองตามอนุสัญญาฯ ฉบับนี้จะมุ่งคุ้มครองในส่วนของการตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายแรงงานในประเทศที่เป็นภาคีอนุสัญญาฯ การออกมาตรการในการจัดการเรื่องโสเภณีเด็ก การคุ้มครองแรงงานเด็กทั้งในส่วนองแรงงานในและนอกระบบ รวมทั้งการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด ซึ่งในส่วนของการดำเนินการของประเทศไทยจะได้กล่าวต่อไปในบทที่ 4

²⁴ Section 2 (1) of The ILO Convention No. 29 (Forced or Compulsory Labour)

²⁵ Section 2 (2) of The ILO Convention No. 29 (Forced or Compulsory Labour)

²⁶ Section 11 (1) of The ILO Convention No. 29 (Forced or Compulsory Labour)

²⁷ Section 12 of The ILO Convention No. 29 (Forced or Compulsory Labour)

- ข) การคุ้มครองตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 182 ว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก

อนุสัญญานี้กำหนดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก ซึ่งต้องห้ามอย่างเด็ดขาดตามอนุสัญญานี้ 182 นี้ รูปแบบของการใช้แรงงานดังกล่าวได้แก่

1. ทุกรูปแบบของการใช้แรงงานทาส หรือในลักษณะที่คล้ายกับการใช้ทาสรวมถึงการใช้แรงงานบังคับหรือการเกณฑ์แรงงานเด็กเพื่อประโยชน์ในความขัดแย้งทางด้านอาวุธ
2. การใช้ จัดหา หรือเสนอเด็กเพื่อการค้าประเวณี การผลิตสื่อหรือการแสดงลามก
3. การใช้ จัดหา หรือเสนอเด็กเพื่อกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย โดยเฉพาะในเรื่องของการผลิตและขนส่งยาเสพติด
4. งานซึ่งโดยลักษณะของงานหรือโดยสภาพแวดล้อมของการทำงาน มีแนวโน้มที่จะเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัยหรือศีลธรรมของเด็ก

มาตรการตามอนุสัญญานี้ คือการกำหนดให้ประเทศภาคีดำเนินการที่จำเป็นเพื่อที่จะเป็นหลักประกันว่าข้อบังคับตามอนุสัญญาได้มีการนำไปบังคับใช้ โดยมีทั้งมาตรการตรวจสอบการดำเนินการอนุสัญญา มาตรการบังคับใช้บทลงโทษทางอาญาและการลงโทษในรูปแบบอื่นๆ มาตรการป้องกันไม่ให้เด็กเข้าสู่งานดังกล่าว มาตรการช่วยเหลือเด็กจากสภาพการทำงานที่เลวร้าย และการฟื้นฟูสุขภาพเด็กให้กลับสู่สังคม

- ค) การคุ้มครองตามปฏิญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน

ปฏิญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน หรือ The ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work ได้กำหนดมาตรการในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ใช้แรงงาน โดยได้กำหนดหลักการพื้นฐานที่สมาชิกทุกประเทศที่แม้จะยังไม่ได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญาหลักฉบับต่างๆ แต่โดยหลักการของปฏิญญานี้ ประเทศสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ จะมีพันธกรณีโดยทันทีที่จะต้องดำเนินการตาม

หลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในหลักการที่เป็นความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์หลักตามอนุสัญญาฉบับนั้น ๆ โดยหลักการดังกล่าว ได้แก่²⁸

1. เสรีภาพในการสมาคมและการรับรองที่มีผลจริงจัง สำหรับสิทธิในการต่อรองร่วม (Freedom of association and the effective recognition of the right to collective bargaining)
2. การขจัดการใช้แรงงานบังคับในทุกรูปแบบ (The elimination of all forms of forced or compulsory labour)
3. การยกเลิกอย่างได้ผลต่อการใช้แรงงานเด็ก (The effective abolition of child labour) และ
4. การขจัดการเลือกปฏิบัติในด้านการมีงานทำ และการประกอบอาชีพ (The elimination of discrimination in respect of employment and occupation)

นอกจากนี้การดำเนินการตามมาตรการของปฏิญญาฉบับนี้ ต้องการที่จะให้ประเทศสมาชิกที่ยังไม่สามารถที่จะให้สัตยาบันในอนุสัญญาหลักได้ไม่ว่าในกรณีใด ๆ มีพันธกรณีที่อาจจะเลยในการปฏิบัติตามหลักการขั้นพื้นฐานทั้ง 4 ประการข้างต้นได้ โดยในส่วนของ การติดตามตรวจสอบการดำเนินการตามปฏิญญาฉบับนี้ ก็คือ การที่เกิดสภาพบังคับแก่ประเทศสมาชิกทุกประเทศที่ต้องจัดทำรายงานการปฏิบัติตามปฏิญญาฉบับนี้ ไม่ว่าจะได้ให้สัตยาบันหรือไม่ก็ตาม ซึ่งการติดตามผลในแต่ละปีก็จะครอบคลุมถึงหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานทั้ง 4 ประการข้างต้น²⁹

ในส่วนของ การคุ้มครองแรงงานเด็กนั้น ตามหลักการข้อ 2 ว่าด้วยการขจัดการใช้แรงงานบังคับในทุกรูปแบบ (The elimination of all forms of forced or compulsory labour) และตามหลักการข้อ 3 คือการยกเลิกอย่างได้ผลต่อการใช้แรงงานเด็ก (The effective abolition of child labour) เป็นการดำเนินการที่สอดคล้องกับอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานเด็กและอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 29 รวมทั้ง

²⁸ The ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, Clause 2, available from: <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/gb/docs/gb227/d2-index.htm>.

²⁹ International Labour Office, *A future without child labour: Global Report under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work* (Geneva: ILO 2002), p. 3.

อนุสัญญาสิทธิเด็ก มาตรา 32 โดยมาตรการตามปฏิญญาฉบับนี้เป็นการให้ความร่วมมือทางวิชาการที่เป็นการส่งเสริมการให้สัตยาบันตามอนุสัญญาหลัก รวมทั้งให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศสมาชิกที่ยังไม่สามารถให้สัตยาบันในอนุสัญญาหลักสามารถดำเนินการหรือปฏิบัติตามสิทธิขั้นพื้นฐานตามหัวเรื่องของอนุสัญญาหลักนั้น และสิทธิขั้นพื้นฐานตามที่ระบุไว้ในธรรมนูญองค์การแรงงานระหว่างประเทศและในปฏิญญาฟีลาเดลเฟีย รวมทั้งการแสดงเจตนารมณ์อย่างชัดเจนถึงการไม่นำมาตรฐานแรงงานมาใช้เพื่อวัตถุประสงค์ทางการค้าหรือนำมาเป็นข้อกีดกันทางการค้า โดยการติดตามผลการดำเนินการตามปฏิญญาของประเทศสมาชิกจะเป็นการติดตามผลโดยรายงานประจำปีเพื่อทราบถึงความเป็นไปได้ของการดำเนินการตามหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานทั้งสี่ประการตามปฏิญญาข้อ 2

ส่วนของการรายงานตามปฏิญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงานของประเทศไทยนั้น ทางหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบได้แก่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้จัดทำและนำส่งรายงานประจำปีในการปฏิบัติตามปฏิญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน โดยในที่นี้ผู้วิจัยจะขอก้าวในบทต่อไป

จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมดในบทที่ 2 เป็นการให้ความคุ้มครองแก่แรงงานเด็กทั้งในทางสิทธิเด็กระหว่างประเทศที่ดำเนินการโดยองค์การสหประชาชาติ รวมทั้งตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศที่ดำเนินการโดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ โดยการคุ้มครองแรงงานเด็กตามสิทธิเด็กระหว่างประเทศนั้นจะเป็นให้ความคุ้มครองตามสิทธิที่เด็กเป็นผู้ทรงสิทธิ ได้แก่ สิทธิที่จะไม่ถูกเลือกปฏิบัติ (Non-Discrimination) คือการที่เด็กต้องได้รับการปฏิบัติที่เสมอภาคและเท่าเทียมกันกับผู้ใหญ่ รวมทั้งไม่มีการกีดกันในเรื่องเชื้อชาติ เพศ ศาสนา หรือภาษา และได้รับสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม สิทธิต่อมาได้แก่ สิทธิที่จะเลือกหรือทำงานโดยเสรี โดยปราศจากการบังคับหรือถูกเกณฑ์แรงงาน ต่อมาคือ สิทธิที่จะได้รับสภาพการทำงานที่ยุติธรรม คือแรงงานเด็กต้องได้รับเงื่อนไขในการทำงานที่ยุติธรรม ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องค่าตอบแทน ระยะเวลาการทำงาน เวลาพัก ค่าตอบแทนในการทำงานล่วงเวลา รวมทั้งโอกาสที่เท่าเทียมกันในการปรับตำแหน่งหน้าที่การงาน ส่วนสิทธิที่สำคัญต่อแรงงานเด็ก ก็คือสิทธิที่จะได้รับการศึกษา คือเป็นการที่เด็กต้องได้รับการจัดการศึกษาโดยเป็นการให้เปล่าจากรัฐ ซึ่งเป็นความต่อเนื่องและสอดคล้องกับสิทธิในการพัฒนา คือเด็กต้องได้รับการพัฒนาทั้งทางด้านการศึกษา ทางร่างกายและจิตใจ การโภชนาการ สาธารณสุขมูลฐาน นอกจากนี้ยังมีสิทธิที่เด็กจะต้องได้รับการคุ้มครองและช่วยเหลือเป็นพิเศษ คือเป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่ที่จะคุ้มครองเด็กให้ได้รับสิทธิที่เด็กพึงได้ รวมทั้งคุ้มครองไม่ให้เด็กต้องทำงานก่อนวัยอันควร นอกจากนี้ยังมีสิทธิเด็กในกรณีอื่น เช่น สิทธิในการอยู่รอด และสิทธิในการมีส่วนร่วม ที่แสดงให้เห็นว่าเด็กนั้นต้องได้รับความคุ้มครองตามมาตรฐานสิทธิมนุษยชน

ในส่วนของการคุ้มครองแรงงานเด็กตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศนั้น ทางองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ออกอนุสัญญาในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรการในการคุ้มครองแรงงานเด็ก นั่นคือมาตรการกำหนดอายุขั้นต่ำในการรับเด็กเข้าทำงาน มาตรการคุ้มครองเด็กที่ทำงานกลางคืนและมาตรการตรวจทางการแพทย์ซึ่งเป็นมาตรการเฉพาะในการคุ้มครองแรงงานเด็ก นอกจากนี้องค์การแรงงานระหว่างประเทศเองยังมีการอนุสัญญาและปฏิญญาที่ให้ความคุ้มครองในสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน นั่นคือ อนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยการเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับ และปฏิญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน ซึ่งเป็นการให้ความคุ้มครองตามหลักการที่เป็นหัวใจหลักของอนุสัญญาฉบับต่าง

บทสรุปจากการวิเคราะห์ก็คือทั้งสิทธิเด็กระหว่างประเทศและมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศเอง ก็ต้องการที่จะให้การคุ้มครองแรงงานเด็กในสิทธิขั้นพื้นฐานในลักษณะที่คล้ายกัน โดยมุ่งที่จะคุ้มครองเด็กให้ได้รับสภาพการทำงานที่ยุติธรรมและเหมาะสม ปราศจากการถูกบังคับหรือการทำงานโดยไม่สมัครใจ รวมทั้งการส่งเสริมในเรื่องของการศึกษาที่เด็กต้องได้รับการพัฒนาเพื่อไม่ต้องเข้ามาทำงานก่อนวัยอันควร แต่เหนืออื่นใดมาตรการทั้งหลายเหล่านี้มีวัตถุประสงค์ที่จะขจัดให้หมดไปซึ่งการใช้แรงงานเด็กและการแสวงหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (Economic Exploitation) จากการใช้เด็ก ซึ่งในที่นี้ก็คือ การจ้างแรงงานเด็กในงานอันตราย หรือเป็นการขัดขวางต่อการศึกษา และงานที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ร่างกาย จิตใจ รวมทั้งต่อสังคมและศีลธรรม³⁰ โดยการดำเนินมาตรการนี้มีทั้งการกำหนดอายุขั้นต่ำในการรับเด็กเข้าทำงาน การกำหนดหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน รวมทั้งการคุ้มครองเป็นพิเศษในงานประเภทที่เป็นรูปแบบที่เลวร้าย หรือที่อาจเป็นอันตรายต่อเด็ก มาตรการทั้งหมดที่กล่าวมานี้สะท้อนให้เห็นทั้งหลักการและมาตรการในการคุ้มครองแรงงานเด็ก โดยการคุ้มครองแรงงานเด็กจะมีประสิทธิภาพเพียงใดขึ้นอยู่กับการบังคับใช้กฎหมายภายในของประเทศสมาชิกที่จะทำการอนุวัติการให้เป็นไปตามความตกลงระหว่างประเทศฉบับต่างๆ ทั้งนี้ต้องไม่คำนึงถึงแต่เฉพาะสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงานตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศเท่านั้น แต่ต้องคำนึงการเป็นผู้ทรงสิทธิของเด็กในเรื่องของสิทธิเด็กทั่วไปด้วย โดยในอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 ว่าด้วยการกำหนดอายุขั้นต่ำในการรับเด็กเข้าทำงาน ซึ่งเป็นอนุสัญญาฉบับที่ผู้วิจัยได้ทำการศึกษา นั้นจะมีมาตรการในการดำเนินการที่สอดคล้องกับหลักการตามสิทธิเด็กระหว่างประเทศและมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศต่างๆ เพียงใด ผู้วิจัยจะขอกกล่าวต่อไปในบทที่ 3

³⁰ Unicef, Implementation Handbook for the Convention on The Rights of the Child, p. 434.

บทที่ 3

มาตรการควบคุมการใช้แรงงานเด็กตามอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 และข้อแนะนำขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 146

การคุ้มครองแรงงานเด็กและการคุ้มครองสิทธิเด็กเป็นสิ่งที่ต้องดำเนินการควบคู่กัน อันเนื่องมาจากสังคมระหว่างประเทศมีความเห็นพ้องต้องกันว่าเด็กและเยาวชนเป็นผู้ที่ต้องได้รับการพิทักษ์และคุ้มครองเป็นพิเศษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานเด็กที่มักจะถูกเอารัดเอาเปรียบและถูกนำไปเป็นเครื่องแสวงหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจอยู่เสมอ ดังนั้นองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) ในฐานะที่เป็นหนึ่งในองค์กรชำนาญพิเศษแห่งสหประชาชาติ ซึ่งก่อตั้งขึ้นเพื่อจุดประสงค์ในการพิทักษ์และคุ้มครองแรงงานโดยเฉพาะและการคุ้มครองแรงงานเด็กก็เป็นหนึ่งในวัตถุประสงค์หลักขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ จึงต้องทำการออกมาตรการที่มีประสิทธิภาพมาเพื่อการคุ้มครองแรงงานเด็ก โดยในปี ค.ศ. 1973 องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ทำออกมาตรการขึ้นมาควบคุมการใช้แรงงานเด็ก อันเป็นมาตรการที่ครอบคลุมแก่ทุกลักษณะประเภทของงานและมีความเป็นสากล ซึ่งมาตรการดังกล่าวก็คือมาตรการตามอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 และข้อแนะนำขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 146 ที่จะได้นำเสนอต่อไป

นอกจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศจะให้ความสำคัญกับการคุ้มครองแรงงานเด็กแล้วทางองค์การสหประชาชาติ (The United Nations) และกองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ (United Nations Children's Fund: Unicef) ได้ทำการออกอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (The Convention on the Rights of the Child: CRC) ที่มีความประสงค์ในการมุ่งส่งเสริมและสนับสนุนสิทธิเด็กทั้งหลายทั้งภายในประเทศและในทางระหว่างประเทศ โดยการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำแห่งสิทธิที่เด็กทั้งหลายพึงจะได้รับ ซึ่งเป็นการนำหลักการในการคุ้มครองสวัสดิการและการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิเด็กที่ถูกกำหนดอยู่ในปฏิญญาเจนีวา ค.ศ. 1924 (Geneva Declaration) ข้อบัญญัติว่าด้วยสิทธิเด็กของปฏิญญาว่าด้วยสิทธิเด็กแห่งสหประชาชาติ (Declaration on the Rights of the Child) กติกาสากลว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights) และกติกาสากลว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) มาประมวลเข้าด้วยกัน¹ โดยมุ่งคุ้มครองเด็กในสิทธิขั้นพื้นฐานทั่วไปที่เด็กควรจะได้

¹ Unicef, Implementation Handbook for the Convention on The Rights of the Child, p. 432.

รับเช่นสิทธิที่จะได้รับการปกป้องคุ้มครอง สิทธิที่จะได้รับการศึกษาและสิทธิที่จะมีส่วนร่วมกับการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม โดยในส่วนของ การคุ้มครองแรงงานเด็กนั้นตาม มาตรา 32 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ได้กำหนดให้รัฐสมาชิกให้การคุ้มครองแก่เด็กจากกรณีของ การแสวงหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (Economic Exploitation) เช่น การคุ้มครองมิให้เด็กถูกจ้างแรงงานในประเภทของงานอันตรายที่อาจเป็นผลร้ายต่อการพัฒนาการต่างๆของเด็ก หรือเป็นการขัดขวาง ต่อการศึกษาของเด็ก หรือจะเป็นในกรณีของงานที่มีลักษณะเป็นอันตรายต่อสุขภาพ สุขอนามัย การพัฒนาการทางร่างกาย ทางด้านจิตใจ หรือพัฒนาการทางด้านศีลธรรมและสังคมของเด็ก²

มาตรการตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กฉบับนี้ ได้มีวัตถุประสงค์ที่จะให้ความคุ้มครองแรงงาน เด็กซึ่งเป็นการสอดคล้องกับอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 โดยมาตรการ ตามมาตรา 32 ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ก็คือ การกำหนดมาตรการทางกฎหมายและมาตรการ ทางการศึกษาให้สอดคล้องกัน นอกจากนี้รัฐสมาชิกยังต้องจัดทำมาตรการต่างๆโดยคำนึงถึงตราสาร ระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง เช่น การกำหนดอายุขั้นต่ำในการรับเด็กเข้าทำงาน การออกกฎเกณฑ์เพื่อ ควบคุมเงื่อนไขการทำงานและชั่วโมงการทำงาน รวมไปถึงการลงโทษที่เหมาะสมต่อผู้ฝ่าฝืน

ทั้งมาตรการตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 และตามมาตรา 32 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กนั้น เป็นมาตรการที่มีความสอดคล้องกันทั้งในเรื่องของการกำหนดอายุ ขั้นต่ำ การกำหนดเงื่อนไขของการจ้างงานและชั่วโมงการทำงาน รวมทั้งเชื่อมโยงต่อการศึกษาของแรง งานเด็ก โดยการคุ้มครองจะครอบคลุมการทำงานในทุกประเภทและทุกระบบภาคเศรษฐกิจ คือไม่ได้ ให้ความคุ้มครองเฉพาะในส่วนที่เกิดการจ้างงาน (Employment) แต่จะคุ้มครองในส่วนของการ ทำงาน (Work) โดยไม่คำนึงความสัมพันธ์ในการจ้างงาน ทั้งนี้รวมถึง “งานอิสระ” (Self-employment) ด้วย โดยในรายละเอียดของมาตรการตามอนุสัญญาดังกล่าว ผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงความ เป็นมาของการออกอนุสัญญาและข้อแนะนำฉบับดังกล่าว ดังต่อไปนี้

3.1 วิวัฒนาการและภาพรวม³

การคุ้มครองแรงงานเด็กถือเป็นภารกิจหลักประการหนึ่งขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ มาตั้งแต่เริ่มก่อตั้งองค์กร มาตรการหนึ่งของการคุ้มครองแรงงานเด็กก็คือ มาตรการของการกำหนด

² Ibid., p. 434.

³ Joachim Grimsmann, “ILO Conventions on Child Labour: Minimum Age Convention, 1973 No. 138,” Paper presented at Conference on ILO Minimum Age Convention, No. 138, Bangkok, Thailand, 22–23 May 1999, p.1.

อายุขั้นต่ำสำหรับการรับเด็กเข้าทำงาน โดยการกำหนดให้รัฐสมาชิกกำหนดมาตรการในการคุ้มครองแรงงานเด็ก ซึ่งมาตรการตามอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 และข้อเสนอขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 146 มีวิวัฒนาการมาจากอนุสัญญา (Convention) และข้อเสนอ (Recommendation) ต่างๆ ประมาณ 18 ฉบับ โดยการกำหนดอายุขั้นต่ำสำหรับการจ้างหรือรับเด็กเข้าทำงานนี้ได้เริ่มจากการประชุมแรงงานระหว่างประเทศครั้งแรก ซึ่งเริ่มจากที่ประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศได้มีมติเห็นชอบให้รับอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยการกำหนดอายุขั้นต่ำสำหรับรับเด็กเพื่อการจ้างงานในงานอุตสาหกรรม (Convention Fixing the Minimum Age for Admission of Children to Industrial Employment) ในปี ค.ศ. 1919 หลังจากการประชุมครั้งนั้นมา ก็ได้มีตราสารที่ประกอบด้วยอนุสัญญาและข้อเสนอต่างๆ เพิ่มขึ้นอีก ซึ่งเป็นการกำหนดอายุขั้นต่ำสำหรับงานในภาคเศรษฐกิจหลายสาขา ไม่ว่าจะเป็นงานในภาคอุตสาหกรรม การจ้างงานนอกภาคอุตสาหกรรม ภาคเกษตรกรรม งานที่ต้องทำงานใต้ดิน การจ้างงานสำหรับประเภทของงานที่ต้องทำในทะเล รวมทั้งงานที่เกี่ยวกับเรือเดินทะเลหรืองานปรับใบเรือ งานควบคุมเตาและงานในกิจการประมงให้มาบรรจรวมไว้ในประมวลตราสารแรงงานระหว่างประเทศ

โดยในอนุสัญญาว่าด้วยการกำหนดอายุขั้นต่ำสำหรับการรับเด็กเข้าทำงานฉบับแรกซึ่งเริ่มจากการได้รับมติเห็นชอบให้รับอนุสัญญาจากที่ประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศให้ทำการออกอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 5 ว่าด้วยการกำหนดอายุขั้นต่ำสำหรับรับเด็กเพื่อการจ้างงานในงานอุตสาหกรรม ซึ่งออกมาในปี ค.ศ. 1919 หรือ พ.ศ. 2462 โดยเป็นการกำหนดอายุขั้นต่ำสำหรับการรับเด็กเพื่อเข้าทำงานในประเภทของงานอุตสาหกรรม เอาไว้ที่อายุ 14 ปี สำหรับการรับเด็กเข้าทำงานในสถานประกอบการโรงงานอุตสาหกรรม และยังเป็นอนุสัญญาฉบับแรกที่มีการกำหนดมาตรการให้สถานประกอบการหรือนายจ้างต้องทำการจัดทำทะเบียนลูกจ้างซึ่งมีอายุต่ำกว่า 16 ปี โดยกำหนดให้ระบุข้อมูลส่วนตัวของลูกจ้างที่เป็นเด็กหรือเยาวชนอย่างละเอียดอีกด้วย ต่อมาภายหลังจากที่อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 5 ได้ออกมาบังคับใช้ก็ได้มีอนุสัญญาที่ออกตามมาภายหลังอีก โดยเริ่มจากอนุสัญญาฉบับที่ 7 10 และ 33 ที่ยังคงกำหนดมาตรฐานอายุขั้นต่ำอยู่ที่เกณฑ์อายุ 14 ปี สำหรับงานในประเภทที่ต้องทำในทะเล งานเกษตรกรรมและงานนอกภาคอุตสาหกรรม

ซึ่งต่อมาได้มีการขยายเกณฑ์อายุขั้นต่ำของการรับเด็กเข้าทำงานขึ้นเป็น 15 ปี โดยเริ่มจากอนุสัญญาฉบับที่ 58 ซึ่งได้ออกมาเพื่อแก้ไขปรับปรุงอนุสัญญาฉบับที่ 7 ว่าด้วยการกำหนดอายุขั้นต่ำสำหรับงานทะเล ค.ศ. 1920 ซึ่งเป็นการกำหนดเพิ่มมาตรฐานของอายุขั้นต่ำของการรับเด็กเข้าทำงานจากเดิมอยู่ที่อายุ 14 ปี มาเป็นอายุ 15 ปี นอกจากนี้ยังมีการออกอนุสัญญาฉบับที่ 59 ที่ได้ออกมาเพื่อแก้ไขปรับปรุงอนุสัญญาองค์การฯ ฉบับที่ 5 ว่าด้วยการกำหนดอายุขั้นต่ำสำหรับงานอุตสาหกรรม ค.ศ. 1919 และยังมีกรออกอนุสัญญาฯ ฉบับที่ 60 ซึ่งออกมาเพื่อแก้ไขปรับปรุง

อนุสัญญาฯ ฉบับที่ 33 ว่าด้วยการกำหนดอายุขั้นต่ำสำหรับงานที่ไม่ได้อยู่ในภาคอุตสาหกรรมอีกด้วย ซึ่งการกำหนดให้มีการเพิ่มอายุขั้นต่ำนี้เพราะทางองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ตระหนักถึงความสำคัญของสุขภาพและพัฒนาการทางร่างกายและจิตใจของเด็ก และเพื่อมิให้ต้องทำงานตรากตรำจนเกินไปจนนำมาซึ่งอันตรายที่อาจเกิดในการทำงานได้

หลังจากที่ได้มีการปรับเกณฑ์มาตรฐานของอายุขั้นต่ำในการรับเด็กหรือเยาวชนเข้าทำงานมาเป็น 15 ปีแล้ว หลังจากนั้นมาทางองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้มีการอนุสัญญามาอีกหลายฉบับเพื่อวางหลักการในการกำหนดอายุขั้นต่ำสำหรับการรับเด็กเข้าทำงานในประเภทของงานเฉพาะด้านนั้น ๆ อันได้แก่ อนุสัญญาฯ ฉบับที่ 112 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำในงานประมง ค.ศ. 1959 และอนุสัญญาฯ ฉบับที่ 123 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำในงานที่ต้องทำใต้ดิน ค.ศ. 1965 ซึ่งอนุสัญญาดังที่กล่าวมานี้ เริ่มที่จะมีการกำหนดมาตรฐานของอายุขั้นต่ำในการรับเด็กเข้าทำงานมาเป็น ที่อายุ 16 ปี แต่ก็เป็นมาตรฐานอายุขั้นต่ำสำหรับงานในบางประเภทเท่านั้น

นอกจากอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับต่างๆ ที่ได้กล่าวมาแล้ว ยังก็ได้มีการออกอนุสัญญาฉบับต่างๆ ออกมาอีก โดยได้มีการกำหนดเพิ่มเกณฑ์มาตรฐานอายุขั้นต่ำในการรับเด็กเข้าทำงานขึ้นไปเป็น 18 ปี โดยในอนุสัญญาฉบับที่ 15 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำของงานจัดระวางสินค้าในเรือเดินทะเลและงานช่างไฟ ค.ศ. 1921 และอนุสัญญาฉบับที่ 6 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำสำหรับงานกลางคืน ค.ศ. 1919 และอนุสัญญาฉบับที่ 90 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำสำหรับงานกลางคืนฝึกหัดและฝึกอาชีพ ค.ศ. 1948 หรือจะเป็นในกรณีของการกำหนดให้มีมาตรการในการตรวจร่างกาย หรือที่เรียกว่า “มาตรการทางการแพทย์” (Medical Measure) ให้แก่เด็กที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี ในอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 16 77 78 และ 113

ฉะนั้นจึงเห็นได้ว่า ตั้งแต่ปีแรก ๆ ของการก่อตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) เป็นต้นมา ได้มีการรับรองอนุสัญญาว่าด้วยอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้ทำงานหลายฉบับนับประมาณได้ 18 ฉบับ อนุสัญญาฉบับต่างๆ เหล่านี้ นั้น พยายามที่จะกำหนดและวางเกณฑ์มาตรฐานในการคุ้มครองแรงงานเด็ก โดยกำหนดเป็นมาตรฐานของอายุขั้นต่ำในการรับเด็กเข้าทำงานในประเภทของงานชนิดต่างๆ นับตั้งแต่มาตรฐานอายุขั้นต่ำ 14 ปี เรื่อยไปจนถึง 15 ปี และขยับเพิ่มเป็น 16 และ 18 ปี ตามลำดับ โดยแบ่งแยกลักษณะและประเภทของงานว่ามีผลร้ายต่อพัฒนาการทางร่างกาย และจิตใจของเด็กอย่างไรหรือไม่ ประกอบกับสภาพของการทำงานในสถานประกอบการนั้นๆ มีความเสี่ยงต่อการประสบอุบัติเหตุหรืออันตรายอันเนื่องมาจากการทำงานหรือไม่

โดยในปี ค.ศ. 1973 ทางองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้ดำเนินการรวบรวมเอากฎเกณฑ์และมาตรฐานของการกำหนดอายุขั้นต่ำสำหรับการรับเด็กเข้าทำงานในงานประเภทต่างๆ

กระจายอยู่ในอนุสัญญาหลายฉบับมารวบรวมเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในทางปฏิบัติที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน อันจะทำให้เกิดเอกภาพในการคุ้มครองแรงงานเด็ก ซึ่งต่อมาทางองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ก็ได้พัฒนาเป็นอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 และข้อแนะนำขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 146 แนบท้ายอนุสัญญาขึ้นในปี ค.ศ. 1973 หรือในปี พ.ศ. 2516 ซึ่งในอนุสัญญาฉบับนี้ได้กำหนดอายุขั้นต่ำสำหรับงานทุกภาคเศรษฐกิจเป็นครั้งแรก และไม่คำนึงว่าเด็กจะทำงานโดยมีค่าตอบแทนหรือไม่⁴ โดยในขณะเดียวกันก็มีความยืดหยุ่นพอสมควรสำหรับประเทศที่ให้สัตยาบัน เพื่อให้สามารถปรับตามระดับของการพัฒนาทางเศรษฐกิจและการปกครองได้

ลักษณะของอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 จะมีลักษณะของการกำหนดอายุขั้นต่ำสำหรับการรับเด็กเข้าทำงาน โดยเป็นเกณฑ์ที่มีลักษณะทั่วไปสำหรับทุกประเภทงาน นอกจากนี้ยังกำหนดให้ประเทศสมาชิกผู้ให้สัตยาบันต้องทำการกำหนดนโยบายแห่งชาติ (National Policy)⁵ เพื่อเป็นการประกันการใช้แรงงานเด็กที่เป็นธรรมและการคำนึงถึงการพัฒนาการทั้งทางร่างกายและจิตใจของเด็กเป็นหลัก โดยเป็นอนุสัญญาที่เชื่อมต่อมาตรการทางด้านแรงงานเข้ากับมาตรการทางด้านการศึกษา⁶

อย่างไรก็ดีองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้มีการออกข้อแนะนำขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 146 แนบท้ายอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 โดยข้อแนะนำฉบับดังกล่าวออกมาเพื่อวางมาตรการเสริมในเรื่องของรายละเอียดในการกำหนดอายุขั้นต่ำ รวมทั้งข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายแห่งชาติของรัฐสมาชิก โดยเน้นให้รัฐต่างๆ พยายามที่จะปรับปรุงมาตรฐานหรือเงื่อนไขในการรับเด็กเข้าทำงาน โดยการเพิ่มอายุขั้นต่ำขึ้นเป็น 16 ปี ในทุกประเภทของงานโดยปราศจากเงื่อนไข แต่เนื่องด้วยในปัจจุบัน ประชาคมโลกยังประกอบรวมกันด้วยความหลากหลาย และแตกต่างทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม จึงทำให้มาตรการต่างๆ ในการคุ้มครองแรงงานเด็กยังไม่สามารถใช้บังคับได้โดยเข้มงวดทำให้เกิดเงื่อนไขและข้อยกเว้นในการดำเนินการตามมาตรการคุ้มครองแรงงานเด็กขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเพื่อให้เกิดความสมดุลแก่ประชาคมโลกมากที่สุด

⁴ Unicef, *Implementation Handbook for the Convention on The Rights of the Child*, p. 430.

⁵ นิคม จันทรวาทูร, *ประเทศไทยกับประมวลกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ*, หน้า 95.

⁶ International Labour Office, *A future without child labour: Global Report under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*, p. 7.

3.2 วัตถุประสงค์หลักของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138

อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 นี้ เป็นอนุสัญญาหลักขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ โดยเป็นหนึ่งในแปดของอนุสัญญาหลักที่กำหนดถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ใช้แรงงาน และเกี่ยวข้องกับข้อกำหนดสิทธิมนุษยชนหรือสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ใช้แรงงาน ซึ่งเป็นจุดมุ่งหมายที่สำคัญที่ประเทศสมาชิกทั้งหลายควรที่จะทำการให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาประเภทดังกล่าว หรือที่เรียกกันว่าเป็น “อนุสัญญาหลัก”⁷ โดยแนวคิดพื้นฐานของอนุสัญญาฉบับนี้ คือ การให้ความสำคัญของการที่ประเทศสมาชิกได้ดำเนินการตามนโยบายระดับชาติ (National Policy) เพื่อที่จะเป็นการให้หลักประกันว่าประเทศสมาชิกเหล่านั้นจะมีมาตรการภายในประเทศในการคุ้มครองการใช้แรงงานเด็กอย่างมีประสิทธิภาพ และดำเนินการยกระดับของเกณฑ์อายุขั้นต่ำในการรับเด็กเข้าทำงานให้สูงขึ้น โดยให้มีความสัมพันธ์กับอายุขั้นต่ำของการศึกษาภาคบังคับ โดยในการกำหนดเกณฑ์อายุขั้นต่ำในการรับเด็กเข้าทำงานนั้น ให้ประเทศสมาชิกมุ่งคำนึงถึงระดับของการพัฒนาทั้งทางร่างกายและจิตใจของเด็กและเยาวชนเป็นสำคัญ จากคำกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 นี้ ค่อนข้างที่จะเปิดกว้างในการกำหนดมาตรการตามสมควรเพื่อให้ประเทศสมาชิกกำหนดมาตรการเพื่อควบคุมการใช้แรงงานเด็กในประเทศของตนตามความเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศนั้น ๆ ซึ่งแสดงให้เห็นจากข้อเสนอขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 146 ว่าด้วยการกำหนดอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้รับจ้างทำงาน⁸ ได้กล่าวถึงนโยบายระดับชาติ หรือนโยบายแห่งชาติว่ารัฐสมาชิกจะต้องให้ความสำคัญเป็นอันดับแรก ในการวางแผนเพื่อให้สนองและตรงกับความต้องการของเด็กและเยาวชนที่เป็นผู้ใช้แรงงาน และการจัดสภาพของการทำงานในสถานประกอบการเพื่อให้เกิดความเหมาะสมที่สุด และไม่เป็นอันตรายต่อการเจริญเติบโตทั้งทางร่างกายและทางจิตใจของเด็กและเยาวชนผู้เป็นแรงงาน⁹

3.3 มาตรการควบคุมการใช้แรงงานเด็กตามอนุสัญญา

แนวคิดพื้นฐานตามวัตถุประสงค์หลักของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 ตามที่ได้กล่าวมาแล้วก็คือ การให้ประเทศสมาชิกดำเนินนโยบายระดับชาติ (National Policy) เพื่อประกันการเลิกใช้แรงงานเด็กอย่างมีประสิทธิภาพ และยกระดับของเกณฑ์ขั้นต่ำในการจ้างเด็กเข้า

⁷ ส่วนวิเทศสัมพันธ์ สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, 20 คำถามเกี่ยวกับอนุสัญญา ILO, (กรุงเทพมหานคร: 2543), หน้า 3.

⁸ รายละเอียดจะได้กล่าวต่อไปใน ข้อ 3.6

⁹ ILO Recommendation No. 146, Clause 1

ทำงานให้สูงขึ้นตามลำดับหรือการรับเข้าทำงานโดยคำนึงถึงระดับของการพัฒนาทางร่างกายและจิตใจของเด็กและเยาวชนให้มากที่สุด

อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 นี้ เป็นตราสารที่มีพลวัตสูง คือให้รัฐสมาชิกดำเนินมาตรการตามที่เห็นสมควร ดังตัวอย่างมาตรการที่เสนอไว้ในเรื่องของวิวัฒนาการและภาพรวมในข้อ 3.1 นอกจากนี้ยังมีแนวทางในการดำเนินมาตรการตามข้อเสนอขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 146 โดยไม่ถือเป็นพันธกรณี¹⁰ที่ประเทศสมาชิกจะต้องปฏิบัติตาม เพียงแต่ออกมาเป็นแนวทางที่วางเป็นตัวอย่างเท่านั้น ต่อไปจะขอแนะนำเสนอถึงมาตรการในการคุ้มครองแรงงานเด็กและเยาวชนตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 ดังต่อไปนี้

3.3.1 การกำหนดอายุขั้นต่ำสำหรับการจ้างงานเด็กหรือรับเด็กเข้าทำงาน

อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 มีจุดมุ่งหมายหลักอยู่ 2 ประการ คือความต้องการดำเนินนโยบายแห่งชาติเพื่อจะประกันการยกเลิกการใช้แรงงานเด็กอย่างมีประสิทธิภาพและต้องการที่จะเพิ่มเกณฑ์อายุขั้นต่ำขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยสอดคล้องกับระดับของการพัฒนาทั้งร่างกายและจิตใจ¹¹ นอกจากนี้ในส่วนของหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติตามอนุสัญญายังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

หลักทั่วไป อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 ได้วางกฎเกณฑ์พื้นฐานในกรณีของการรับเด็กเข้าทำงานโดยจะถือตามเกณฑ์อายุเมื่อจบการศึกษาภาคบังคับ โดยการศึกษภาคบังคับจะต้องไม่ต่ำกว่า 15 ปี¹²โดยมาตรการดังกล่าวจะทำให้การจ้างงานหรือการรับเด็กเข้าทำงานมีความสอดคล้องกับการศึกษาภาคบังคับและนโยบายการศึกษาแห่งชาติ นั่นคือ อย่างน้อยเด็กหรือเยาวชนที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงานจะต้องได้รับการศึกษาในภาคบังคับเป็นอย่างต่ำเพื่อการพัฒนาการที่เพียงพอของเด็ก

¹⁰ Joachim Grismann, “ILO Conventions on Child Labour: Minimum Age Convention, 1973 No. 138,” p. 2.

¹¹ Yoshie Noguchi, The Minimum Age Convention, 1973 (No. 138), and the role of trade unions, Available from: <http://www.ilo.org/public/english/>

[dialogue/actrav/gen.../conv1.ht](http://www.ilo.org/public/english/dialogue/actrav/gen.../conv1.ht)

¹² Section 2 Paragraph 3

ข้อยกเว้น กรณีของข้อยกเว้นของการรับเด็กเข้าทำงานสำหรับประเทศที่สภาพของเศรษฐกิจและสิ่งอำนวยความสะดวกด้านของการศึกษาภายในประเทศที่ยังขาดการพัฒนาที่เพียงพอสามารถขอทำการลดหย่อนเกณฑ์อายุขั้นต่ำสำหรับการจ้างงานหรือการรับเด็กเข้าทำงานได้ โดยทำการปรึกษาหารือกับองค์การนายจ้างและลูกจ้างถึงสาเหตุและความจำเป็น โดยให้ใช้เกณฑ์อายุขั้นต่ำสำหรับการจ้างงานหรือการรับเด็กเข้าทำงาน เป็นที่อายุ 14 ปี¹³

เงื่อนไขพิเศษ สำหรับกรณีของการจ้างงานหรืองานในประเภทที่มีลักษณะอาจทำให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัยของแรงงานเด็กและเยาวชน รวมทั้งอาจทำให้เกิดผลร้ายต่อศีลธรรมอันดีของแรงงานเด็กและเยาวชนผู้ใช้แรงงานนั้น อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 ได้กำหนดให้ใช้เกณฑ์อายุขั้นต่ำเป็น 18 ปี เป็นอย่างน้อย¹⁴

เงื่อนไขในกรณีของการฝึกฝีมือแรงงาน ประเทศสมาชิกจะต้องทำการปรึกษาหารือกับองค์การนายจ้างและลูกจ้างโดยทำการตกลงกันแล้วว่า ให้ใช้เกณฑ์อายุขั้นต่ำของการจ้างงานหรือการรับเด็กเข้าทำงานเป็นที่อายุ 16 ปี โดยมีเงื่อนไขเพิ่มเติมว่าสุขภาพอนามัย ความปลอดภัย และศีลธรรมอันดีของเด็กและเยาวชนผู้ใช้แรงงานนั้น ต้องได้รับความคุ้มครองอย่างเต็มที่ และแรงงานเด็กและเยาวชนเหล่านี้จะต้องได้รับการสอนงานและฝึกอบรมที่ชัดเจนเพียงพอ หรือได้รับการฝึกอาชีพ¹⁵

การกำหนดอายุขั้นต่ำตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 จะต้องกำหนดให้อยู่ในระดับเดียวกัน สำหรับกิจการทางเศรษฐกิจทุกสาขา โดยประเทศสมาชิกต้องถือเป็นเป้าหมายและนโยบายหลักในการมุ่งยกระดับอายุขั้นต่ำให้ถึง 15 ปี มาเป็นอายุขั้นต่ำสำหรับการว่าจ้างเด็กเข้าทำงานหรือในการทำงานทุกประเภท

3.3.2 การกำหนดระยะเวลาในการทำงาน

อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 และข้อแนะนำองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 146 ได้มีการกำหนดระยะเวลาในการทำงานของแรงงานเด็กทั้งหลาย โดยกำหนดเป็นเงื่อนไขของการว่าจ้างเข้าทำงาน ซึ่งการกำหนดเงื่อนไขการทำงานของเด็กและเยาวชนซึ่งอยู่ภายใต้อายุ 18 ปี รัฐบาลจะต้องทำการกำหนดมาตรการเพื่อควบคุมการกำหนดเงื่อนไขในการ

¹³ Section 2 Paragraph 4

¹⁴ Section 3 Paragraph 1

¹⁵ Section 3 Paragraph 3

ทำงานของแรงงานเด็กในสถานประกอบการต่างๆ และต้องรักษาเอาไว้ซึ่งระดับของเงื่อนไขนั้นอย่างสม่ำเสมอ และต้องทำการตรวจสอบอยู่ตลอดเวลาถึงการปฏิบัติตามเงื่อนไขนั้น

สำหรับระยะเวลาของการทำงานที่กำหนดให้ใช้สำหรับการทำงานของแรงงานเด็กนั้น ตามข้อเสนอแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 146 ได้กำหนดเงื่อนไขเอาไว้ดังต่อไปนี้

1. เงื่อนไขเกี่ยวกับชั่วโมงการทำงานใน 1 วัน และใน 1 สัปดาห์ โดยเข้มงวดรวมทั้งการห้ามมิให้ใช้แรงงานเด็กทำงานล่วงเวลา และการหยุดพักผ่อนประจำวัน หรือกิจกรรมเพื่อการพักผ่อนประจำวัน¹⁶
2. เงื่อนไขเกี่ยวกับการกำหนดให้มีเวลาพักผ่อนในเวลากลางคืน อย่างน้อย 12 ชั่วโมงติดต่อกันในแต่ละวันและการกำหนดให้มีวันหยุดพักผ่อนประจำสัปดาห์ตามประเพณี เว้นแต่มีเหตุฉุกเฉิน¹⁷
3. เงื่อนไขเกี่ยวกับการกำหนดให้มีวันหยุดพักผ่อนประจำปีโดยได้รับค่าจ้างอย่างน้อยที่สุด 4 สัปดาห์ และวันหยุดพักผ่อนประจำปีดังกล่าวจะมีจำนวนต้องไม่น้อยกว่าวันหยุดพักผ่อนประจำปีที่ได้กำหนดให้มีแก่ผู้ใหญ่¹⁸

การที่อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 และข้อเสนอแนะองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 146 ต้องกำหนดระยะเวลาในการทำงาน การกำหนดวันทำงานและวันหยุดก็เพื่อประโยชน์ของแรงงานเด็กและเยาวชนเอง เนื่องจากกำหนดระยะเวลาการทำงาน และวันทำงาน รวมถึงวันหยุดของแรงงานเด็กให้เท่ากับผู้ใหญ่ ย่อมเป็นการไม่ยุติธรรมสำหรับแรงงานเด็ก อีกทั้งจุดประสงค์และแนวคิดพื้นฐานของอนุสัญญาและข้อเสนอแนะฉบับนี้ ก็คือการยกระดับเกณฑ์อายุขั้นต่ำในการจ้างเด็กและเยาวชนเข้าทำงานให้สูงขึ้นตามลำดับหรือการกำหนดให้ทำงานตามระดับของการพัฒนาการเจริญเติบโตทางร่างกายและจิตใจของเด็กและเยาวชนให้มากที่สุด¹⁹

¹⁶ Clause 4 (13) (1) b

¹⁷ Clause 4 (13) (1) c

¹⁸ Clause 4 (13) (1) d

¹⁹ ILO Recommendation No. 146, Clause 1 (1)

การกำหนดระยะเวลาในการทำงาน จำนวนวันทำงานรวมถึงเวลาหรือวันที่จะได้หยุดพักผ่อน ให้มีจำนวนเท่ากับแรงงานที่เป็นผู้ใหญ่ จึงไม่ใช่สิ่งที่ควรกระทำสำหรับรัฐภาคีผู้มีวัตถุประสงค์ในการปกป้องคุ้มครองแรงงานเด็ก

การกำหนดวันและเวลาในการทำงานของแรงงานเด็ก จึงเป็นมาตรการหนึ่งที่ยังคงการแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) กำหนดเป็นเงื่อนไขในการว่าจ้างหรือการรับเด็กเข้าทำงานให้แก่ นายจ้างหรือสถานประกอบการต้องปฏิบัติตาม เพื่อให้มาตรการในการคุ้มครองแรงงานเด็กขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) บังเกิดผล และมีความสัมพันธ์กับมาตรการที่ออกมากำหนดอายุขั้นต่ำที่อยู่บนพื้นฐานของอายุในเกณฑ์ของการศึกษาภาคบังคับ โดยการกำหนดวันและเวลาในการทำงานนี้จะทำให้แรงงานเด็กไม่ต้องทำงานตรากตรำจนเกินไปอีกทั้งยังมีระยะเวลาเพื่อพักผ่อน และเตรียมพร้อมสำหรับการศึกษา เพื่อเป็นการพัฒนาสติปัญญาของเด็กอีกด้วย

3.3.3 การกำหนดประเภทของงานที่ไม่ให้เด็กทำ

หลักทั่วไป อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 เป็นตราสารทั่วไปครอบคลุมทุกภาคเศรษฐกิจ ครอบคลุมงานและการจ้างงานทุกชนิด รวมทั้งผู้อยู่ในอุปการะภายใต้สัญญาจ้างแรงงานหรือไม่ว่าจะเป็น “อาชีพอิสระ” และไม่ว่างานนั้นจะได้รับค่าตอบแทนหรือไม่ก็ตาม ไม่ว่าจะเป็งานที่ทำภายในหรือภายนอกครอบครัว และไม่ว่าใช้การเดินทางประเภทใดก็ตาม ไม่ว่าจะเป็โดยทางเรือ รถไฟ รถบรรทุก หรือเครื่องบิน ภายในดินแดนในประเทศหรือแม้จะอยู่นอกเขตดินแดนของประเทศก็ตาม อย่างไรก็ตาม ประเทศภาคีมีพันธกรณีที่ต้องประกันการใช้ออนุสัญญานี้เป็นอย่างต่ำกับงานบางสาขา ดังต่อไปนี้²⁰

1. การทำเหมืองแร่และเหมืองหิน
2. งานที่เกี่ยวกับการผลิต
3. งานก่อสร้าง
4. งานที่เกี่ยวกับไฟฟ้า ก๊าซและน้ำ
5. งานที่เกี่ยวกับการให้บริการสุขภาพ
6. งานที่เกี่ยวกับการขนส่งและคมนาคม
7. งานที่เกี่ยวกับการจัดเก็บสินค้า
8. งานที่เกี่ยวกับการทำไร่และงานเกษตรอื่น ๆ ที่ทำในเชิงพาณิชย์

²⁰ ILO Convention No. 138, Section 5 Paragraph 3

ข้อยกเว้น อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 ได้กำหนดข้อยกเว้นสำหรับการจ้างงานหรืองานบางประเภท รวมทั้งยังกำหนดเงื่อนไขในการทำงานบางประเภทไว้ดังนี้

1. การทำงานบางประเภทที่ก่อให้เกิดปัญหาด้านเนื้อหาพิเศษแก่การใช้ อนุสัญญาให้เป็นไปได้ยาก²¹ เนื่องจากปัญหาทางกฎหมายหรือปัญหาการ บังคับใช้ ซึ่งทำให้การใช้อนุสัญญาเป็นไปได้ยาก เช่น การงานของครอบครัว ทำงานบ้าน ในครัวเรือนส่วนตัวและอุตสาหกรรมในครัวเรือน หรืองานอื่นใด ที่อยู่นอกการควบคุมดูแลของนายจ้าง
2. งานที่ทำโดยบุคคลที่มีอายุตั้งแต่ 14 ปีขึ้นไปในงานเพื่อการศึกษาและการ อบรม หรืองานในประเภทที่ทำในโรงเรียนหรือสถานฝึกอบรมที่ให้การศึกษា สามัญ อาชีวศึกษา หรือเทคนิคศึกษา²²
3. ในระยะเริ่มแรกอาจมีการจำกัดขอบข่ายการนำอนุสัญญานี้ไปใช้สำหรับ ประเทศที่สภาพเศรษฐกิจและสิ่งอำนวยความสะดวกการบริหารปกครองยัง พัฒนาไม่เพียงพอ²³ แต่มีความแตกต่างกับต่างกับข้อกำหนดของข้อ 1 (ตาม บทบัญญัติของมาตรา 4) ในข้อ 1 เป็นเรื่องการยกเว้นงานอาชีพ ส่วนข้อ 3 นี้ พูดยถึงการยกเว้นภาคเศรษฐกิจหนึ่ง ๆ โดยรวม
4. งานของครอบครัวและงานเกษตรกรรมระดับย่อยที่ผลิตเพื่อบริโภคในท้องถิ่นและมีได้มีการจ้างแรงงานประจำก็อาจได้รับการยกเว้นด้วย
5. งานที่มีลักษณะเป็นงานเบา²⁴ ซึ่งอนุสัญญาฉบับนี้อาจอนุญาตให้บุคคลอายุ 13 ปีขึ้นไปทำได้

อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 ได้ให้นิยามได้ให้นิยามของ คำว่า “งานเบา”²⁵ ว่าเป็นงานที่ไม่น่าจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือพัฒนาการของเด็กและเยาวชน

²¹ Section 4 Paragraph 1

²² Section 6

²³ Section 5 Paragraph 1

²⁴ Section 7

และไม่ส่งผลเสียต่อการเข้าเรียนในโรงเรียนหรือการมีส่วนร่วมในการเข้ารับการฝึกอาชีพหรือโครงการฝึกอบรมที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้เห็นชอบแล้ว หรือการรับประโยชน์จากการเรียนงานดังกล่าว ตัวอย่างของงานเบา ได้แก่ การทำตุ๊กตารเล็กๆ น้อยๆ ส่งหนังสือพิมพ์ งานปลีกย่อยที่เกี่ยวข้องกับการฝึกซ้อมหรือเล่นกีฬาและเก็บและขายดอกไม้หรือผลไม้

6. สำหรับประเทศที่สภาพเศรษฐกิจและสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการศึกษา ยังพัฒนาไม่เพียงพอ สำหรับงานเบานี้อาจอนุญาตให้เด็กอายุ 12 ปีขึ้นไป ทำงานเบาได้²⁶
7. งานในลักษณะอื่นๆ ซึ่งการยกเว้นอายุขั้นต่ำอาจทำได้เป็นรายๆ โดยมีเงื่อนไขระบุเฉพาะลงไป เช่น เพื่อมีส่วนร่วมในการแสดงงานศิลปะ²⁷

3.4 การบังคับใช้ออนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 138

การดำเนินการตามวัตถุประสงค์หลักของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 และข้อแนะนำองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 146 จะไม่สามารถบรรลุผลตามความมุ่งหมายได้เลย หากปราศจากการบังคับใช้มาตรการตามอนุสัญญาและข้อแนะนำที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งตัวการสำคัญของการบังคับใช้มาตรการตามอนุสัญญาและข้อแนะนำก็คือ กฎหมายหรือข้อบังคับภายในหน่วยงานหรือเจ้าพนักงานของรัฐผู้รับผิดชอบ และการดำเนินการให้มีการจัดทำทะเบียนลูกจ้าง ดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.4.1 กฎหมายหรือข้อบังคับภายใน

การที่ประเทศสมาชิกจะทำการออกกฎหมายและมาตรการภายในให้สอดคล้องกับมาตรการตามอนุสัญญาต่างๆ ได้นั้น ประเทศสมาชิกจะต้องดำเนินการในทางกฎหมายระหว่างประเทศ บางประการ เพื่อที่จะแสดงว่าประเทศนั้นได้ให้ความยินยอมในการผูกพันตามอนุสัญญาฉบับนั้น ซึ่งในทางกฎหมายระหว่างประเทศเรียกการดำเนินการเหล่านี้ว่า “การอนุวัติการ” (Implementation)²⁸

²⁵ Section 7 Paragraph 1

²⁶ Section 7 Paragraph 4

²⁷ Section 8 Paragraph 1

²⁸ จุมพต สายสุนทร, กฎหมายระหว่างประเทศ, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท โรงพิมพ์เดือนตุลา จำกัด, 2539), หน้า 514.

โดยตามบทบัญญัติของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 ได้กำหนดว่า ประเทศสมาชิกจะผูกพันต่ออนุสัญญาฉบับนี้ก็ต่อเมื่อได้มีการให้สัตยาบันกับอนุสัญญาฉบับนี้อย่างเป็นทางการ และต้องแจ้งให้ผู้อำนวยการใหญ่ (Director General) สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศได้ทราบซึ่งจะได้ดำเนินการจดทะเบียนการให้สัตยาบันของประเทศสมาชิกลูกนั้นต่อไป²⁹ โดยจะมีผลบังคับใช้ตามอนุสัญญาในภายหลังจากวันที่มีการจดทะเบียนให้สัตยาบันแล้วเป็นระยะเวลา 12 เดือน³⁰

เมื่อประเทศสมาชิกได้ทำการให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาฉบับนี้และได้รับการจดทะเบียนจนมีผลบังคับใช้แล้ว ประเทศสมาชิกลูกนั้นๆ ต้องทำการออกกฎหมายภายในเพื่ออนุวัติการ (Implementation) เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 และเพื่อเป็นประกันการบังคับใช้ตามบทบัญญัติของอนุสัญญาฉบับนี้ ในมาตรการต่างๆ ที่มีอยู่ของกฎหมายหรือข้อบังคับภายในของประเทศสมาชิกลูกนั้น จะต้องประกอบด้วยมาตรการดังต่อไปนี้

1) การตรวจแรงงานและการตรวจการอบรมในสถานประกอบการ³¹

ในเรื่องของการตรวจแรงงานและการตรวจการอบรมภายในสถานประกอบการนี้ อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 และข้อเสนอองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 146 ได้กำหนดให้รัฐสมาชิกต้องทำการกำหนดมาตรการภายในว่าด้วยเรื่องของการตรวจแรงงาน โดยรัฐบาลต้องให้การสนับสนุนในด้านการตรวจแรงงานและการบริการที่เกี่ยวข้อง การสนับสนุนนี้จะต้องดำเนินการในรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการจัดการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ตรวจแรงงานในการป้องกันและแก้ไขการละเมิดหรือการเอารัดเอาเปรียบในการใช้แรงงานเด็ก หรือการอบรมการปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ตรวจแรงงานให้เข้าใจในการปฏิบัติการให้สอดคล้องกับกฎหมายคุ้มครองแรงงานและสภาพการทำงานของลูกจ้างในสถานประกอบการนั้นๆ³² นอกจากนี้การจัดการให้มีการตรวจแรงงานและการตรวจตราการอบรมสถานประกอบการอย่างสม่ำเสมอ เพื่อเป็นการประกันการปฏิบัติตามมาตรการของรัฐบาลที่ออกมาโดยสอดคล้องกับมาตรการตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 และ ข้อเสนอองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 146

²⁹ Section 11

³⁰ Section 12

³¹ อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 81 ว่าด้วยเรื่องของการตรวจแรงงาน (ILO Convention No. 81, Labour Inspection)

³² ILO Recommendation No. 146 Clause 5 (14) (1)

2) การประสานงานระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบ³³

มาตรการในการตรวจแรงงานและการตรวจการอบรมภายในสถานประกอบการจะมีประสิทธิภาพมากที่สุด หากการปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าว ได้เกิดจากการประสานงานกันอย่างใกล้ชิดของหน่วยงานที่รับผิดชอบ เพื่อความรวดเร็วในการจัดหาข้อมูล และการศึกษาร่วมกันถึงวิธีการและแนวทางในการดำเนินงานตรวจแรงงานและการตรวจการอบรมภายในสถานประกอบการ การประสานงานกันของหน่วยงานของรัฐนี้ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานปฏิบัติการ หน่วยงานบริหารแรงงาน หน่วยงานที่รับผิดชอบทางการศึกษาและการฝึกอบรม หรือจะเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดการเกี่ยวกับสวัสดิการและการแนะแนวแก่เด็กและเยาวชน หน่วยงานเหล่านี้จะต้องมีการติดต่อและประสานงานกันในการดำเนินงานใด ๆ ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานเด็กและเยาวชน และการปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ

3) การดำเนินการที่เกี่ยวกับงานอันตรายและการฝึกอบรม³⁴

อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 และ ข้อแนะนำองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 146 เน้นความสำคัญของการที่ประเทศสมาชิกที่เมื่อได้รับเอามาตรการตามอนุสัญญาและข้อแนะนำทั้งสองฉบับดังกล่าวไปปฏิบัติ โดยการออกกฎหมายภายใน กำหนดมาตรการคุ้มครองแรงงานเด็กแล้วจะต้องให้ความสำคัญเป็นพิเศษต่องานในประเภทที่มีลักษณะเสี่ยงอันตราย รวมทั้งการทำงานของแรงงานเด็กและเยาวชนในระหว่างชั่วโมงที่มีการเรียนหรือการอบรมที่เป็นภาคบังคับ ซึ่งมาตรการดังกล่าวจะควบคุมการเรียนและการฝึกอบรมของแรงงานเด็กและเยาวชนให้เป็นไปตามแนวทางการคุ้มครองแรงงานเด็กตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 และข้อแนะนำองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 146 ได้กำหนดไว้

3.4.2 เจ้าหน้าที่และผู้รับผิดชอบ

การดำเนินการตามกฎหมายและมาตรการภายใน ไม่ว่าจะเป็นมาตรการในการตรวจแรงงานและการตรวจการอบรมภายในสถานประกอบการ การประสานความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานปฏิบัติการ หน่วยงานบริหารแรงงาน หน่วยงานที่รับผิดชอบทางการศึกษาและการฝึกอบรม หรือจะเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดการเกี่ยวกับสวัสดิการและการแนะแนวแก่เด็กและเยาวชนนั้น กลไกที่สำคัญในการดำเนินการตามมาตรการและหน่วยงานเหล่านี้ก็คือ เจ้าหน้าที่

³³ ILO Recommendation No. 146 Clause 5 (14) (3)

³⁴ ILO Recommendation No. 146 Clause 5 (5)

หรือเจ้าพนักงานของรัฐ ที่มีหน้าที่ในการรับผิดชอบดูแล เจ้าหน้าที่เหล่านี้จะเป็นผู้เข้าไปดูแลรับผิดชอบในเรื่องการคุ้มครองดูแลแรงงานเด็ก โดยหน่วยงานที่สำคัญที่สุด คือ กระทรวงหรือทบวงที่ดูแลรับผิดชอบในเรื่องแรงงาน โดยกระทรวงหรือทบวงแรงงานนี้จะมีหน่วยงานแยกย่อยที่รับผิดชอบเฉพาะด้านในการคุ้มครองแรงงานเด็กและเยาวชนโดยเฉพาะ โดยหน่วยงานเหล่านี้จะดำเนินการตามมาตรการของกฎหมายภายในว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานที่สอดคล้องกับอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 โดยผู้ปฏิบัติงานตามกฎหมายก็คือ เจ้าหน้าที่แรงงานหรือที่เรียกว่า “เจ้าหน้าที่ตรวจแรงงาน” (Labour Inspection Official) โดยเจ้าหน้าที่หรือผู้ตรวจแรงงานนี้ มีความสำคัญต่อการดำเนินการตามอนุสัญญาฉบับนี้เป็นอย่างมาก เห็นได้จากการที่อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 ได้กำหนดให้กฎหมาย หรือ ข้อบังคับภายในประเทศของประเทศสมาชิกว่าต้องทำการกำหนดตัวบุคคลผู้รับผิดชอบตามบทบัญญัติของกฎหมายภายในเพื่อให้สัมฤทธิ์ผลตามอนุสัญญาฉบับนี้³⁵ นอกจากนี้ประเทศสมาชิกยังต้องจัดให้มีการฝึกฝนและอบรมเป็นพิเศษแก่เจ้าหน้าที่แรงงานและให้ความสำคัญกับการหาข้อมูลและการศึกษาที่นำมาปรับปรุงการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น³⁶ เพื่อการปฏิบัติงานตามความมุ่งหมายของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบดูแลด้านแรงงานจึงถือเป็นกลไกที่สำคัญอย่างหนึ่ง ในการดำเนินการตามอนุสัญญาเพื่อคุ้มครองแรงงานเด็ก

3.4.3 การจัดทำทะเบียนลูกจ้าง

การจัดทำทะเบียนลูกจ้างเป็นมาตรการที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้กำหนดให้ประเทศสมาชิกดำเนินการจัดทำตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ โดยการจัดทำทะเบียนลูกจ้างนี้ได้เกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1919 โดยอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 5 ซึ่งเป็นการประชุมครั้งแรกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) เพื่อประโยชน์ในการใช้บังคับกฎหมายตามอนุสัญญา จึงได้กำหนดให้นายจ้างต้องจัดทำทะเบียนลูกจ้างที่มีอายุต่ำกว่า 16 ปี โดยระบุวันเดือนปีเกิดของลูกจ้างให้ละเอียด³⁷

อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 และข้อแนะนำองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 146 นี้ ได้กำหนดถึงมาตรการให้นายจ้างจัดทำและรักษาทะเบียนลูกจ้าง ซึ่งอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 กำหนดให้ประเทศสมาชิกผู้รับเอาอนุสัญญาไปปฏิบัติจะต้องทำการออกกฎหมายหรือข้อบังคับภายใน ที่กำหนดให้นายจ้างต้องจัดให้มีเอกสาร

³⁵ Section 9 (2)

³⁶ ILO Recommendation No. 146 Clause 5 (14) and (15)

³⁷ นิคม จันทรวิฑูร, ประเทศไทยกับประมวลกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ, หน้า 93.

หรือใบทะเบียนที่ได้ระบุรายละเอียดเกี่ยวกับตัวลูกจ้าง ไม่ว่าจะชื่อ อายุ และวันเกิดที่ถูกต้องของลูกจ้างที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี³⁸

นอกจากนี้ข้อเสนอแนะองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 146 ได้กำหนดมาตรการในการตรวจสอบอายุของลูกจ้างเพื่อเป็นการสอดคล้องกับมาตรการตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 โดยกำหนดให้ประเทศสมาชิกผู้รับเอาอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 ไปปฏิบัติจะต้องกำหนดมาตรการในการตรวจสอบอายุของลูกจ้างเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองแรงงานเด็ก โดยกำหนดให้หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในเรื่องแรงงานจะต้องออกมาตรการที่เกี่ยวกับการจดทะเบียนวันเกิด เพื่อเป็นการอ้างอิงอายุของผู้เป็นแรงงานให้มีความแน่นอน นอกจากนี้ ในสถานประกอบการจะต้องมีการจัดทำทะเบียนลูกจ้าง ซึ่งมีหลักฐานที่รับรองความถูกต้องของ วัน เดือน ปี ที่เกิด และอายุของผู้ใช้แรงงาน โดยสถานประกอบการในที่นี้จะครอบคลุมไปถึง สถานฝึกอบรมหรือแนะแนววิชาชีพ และการฝึกอบรมวิชาชีพในสถานประกอบการด้วย โดยสถานประกอบการหรือนายจ้างจะต้องอำนวยความสะดวกให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ ผู้มีอำนาจในการควบคุมดูแลทะเบียนลูกจ้างดังกล่าว ให้สามารถตรวจสอบเอกสาร หลักฐานต่างๆ ได้โดยละเอียด แต่ในกรณีของประเภทของการทำงานที่นายจ้างไม่สามารถจัดทำทะเบียนลูกจ้างได้โดยง่าย เนื่องจากสภาพของงานเหล่านั้น เช่น งานที่ทำตามที่สาธารณะ งานเร็วร้อน ทาบแร่ แผงลอย และอื่นๆ ในสภาพของการทำงานที่ไม่เป็นหลักแหล่ง นอกจากนี้ข้อเสนอแนะองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 146 ยังกำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องวางมาตรการโดยกำหนดข้อบังคับภายในให้ดำเนินการจัดทำใบอนุญาตหรือเอกสารอื่นใด เพื่อที่จะระบุรายละเอียดของลูกจ้างผู้เป็นแรงงานเด็กและรายละเอียดของงานที่แรงงานเด็กเหล่านั้นประกอบอาชีพอยู่³⁹

3.5 การตรวจสอบการดำเนินการตามอนุสัญญา

โดยทั่วไปแล้ว เมื่อองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้มีการออกอนุสัญญาใดๆ เพื่อออกมาเป็นกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศแล้วนั้น ประเทศสมาชิกผู้เป็นภาคีแห่งอนุสัญญานั้น นอกจากจะมีพันธะที่จะต้องนำเอาอนุสัญญาและข้อเสนอแนะไปเสนอต่อหน่วยงานผู้ทรงอำนาจแล้วนั้น เมื่อประเทศเหล่านั้นได้รับเอาอนุสัญญาหรือข้อเสนอแนะฉบับนั้นไปปฏิบัติ หรือได้ให้สัตยาบันแล้ว ประเทศภาคีอนุสัญญานั้นมีพันธกรณีในการรายงานถึงมาตรการ และการนำไปใช้ซึ่งอนุสัญญาที่ได้ให้สัตยาบันไปแล้ว

³⁸ Section 9 Paragraph 3

³⁹ ILO Recommendation No. 146 Clause 16

ข้อกำหนดข้อนี้เป็นพันธกรณีที่ผูกพันให้ประเทศสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ต้องปฏิบัติตาม โดยเป็นไปตามบทบัญญัติของธรรมนูญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ตามมาตรา 22 ซึ่งระบุให้เป็นหน้าที่ของประเทศสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่จะต้องจัดทำรายงานการดำเนินการตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ หรืออนุสัญญาซึ่งประเทศนั้น ๆ ได้ให้สัตยาบันต่อองค์การแรงงานระหว่างประเทศในทุกๆ ตามที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศกำหนดหรือร้องขอ⁴⁰ โดยส่งไปยังสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ โดยรายงานการดำเนินการตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศหรือบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาที่ตนเป็นภาคีนี้ ประเทศผู้เป็นภาคีอนุสัญญาจักต้องทำเป็นรูปแบบและมีรายละเอียดตามที่คณะกรรมการจะเป็นผู้กำหนด⁴¹

ประเทศสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) จะต้องส่งรายงานประจำปี (Annual Report) ตามคำร้องขอขององค์การแรงงานระหว่างประเทศในทุกๆ ปี โดยในรายละเอียดของรายงานประจำปีนั้น จะต้องบรรยายรายละเอียดของมาตรการของประเทศสมาชิกเหล่านั้น ว่าได้ปฏิบัติตามมาตรการตามอนุสัญญาที่ได้ให้สัตยาบันไว้แล้วเพียงใด ซึ่งเมื่อประเทศสมาชิกได้ทำการให้สัตยาบันและได้จดทะเบียนการให้สัตยาบันไว้แล้ว หลังจากทีอนุสัญญาลับดังกล่าวมีผลบังคับใช้ในป้ถัดมาแล้ว ทางองค์การแรงงานระหว่างประเทศจะมีการร้องขอให้ประเทศสมาชิกผู้ให้สัตยาบันจัดทำ “รายงานฉบับแรกหลังการให้สัตยาบัน” โดยในรายละเอียดของรายงานฉบับดังกล่าวจะเป็นการระบุถึงการดำเนินการตามมาตรการของอนุสัญญาลับที่ได้ให้สัตยาบัน หลังจากนั้นทางองค์การแรงงานระหว่างประเทศ จะมีการร้องขอให้ส่งรายงานการดำเนินการตามอนุสัญญาโดยละเอียดภายในระยะเวลา 2 ปี นับจากวันที่ทางองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้รับรายงานฉบับแรกของประเทศสมาชิก และหลังจากรายงานการดำเนินการตามอนุสัญญาลับที่สองนี้ ประเทศสมาชิกก็มีพันธกรณีที่ที่จะต้องทำรายงานเสนอต่อองค์การแรงงานระหว่างประเทศ สำหรับการดำเนินการตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 ทุกๆ สองปีในกรณีปกติ แต่หากเกิดกรณีพิเศษ ทางองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ก็อาจร้องขอให้มีการส่งรายงานเป็นแต่ละกรณีไป โดยกำหนดให้รายงานเฉพาะเรื่องอย่างละเอียดไป

นอกจากนี้ ตามข้อกำหนดของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 ยังกำหนดให้ประเทศสมาชิกผู้ให้สัตยาบันมีพันธกรณีเฉพาะเกี่ยวกับการทำรายงานตามอนุสัญญาอีกด้วย ซึ่งกรณีนี้เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับข้อยกเว้นของอนุสัญญาลับนี้ที่เอื้ออำนวยแก่ประเทศที่ยังไม่มีความ

⁴⁰ นิคม จันทรวิฑูร, ประเทศไทยกับประมวลกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ, หน้า 121.

⁴¹ Joachim Grimsman, “ILO Conventions on Child Labour: Minimum Age Convention, 1973 No. 138,” , p.4.

พร้อมเพียงพอที่จะดำเนินการตามมาตรการที่กำหนดอายุขั้นต่ำที่ได้กำหนดเอาไว้ในอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 โดยแบ่งออกเป็นกรณีดังต่อไปนี้

3.5.1 กรณีที่ประเทศสมาชิกไม่สามารถกำหนดอายุขั้นต่ำที่ยอมให้จ้างงานหรือทำงาน ตามเกณฑ์อายุที่ไม่ต่ำกว่า 15 ปี ตามมาตรา 2 วรรค 3

กรณีนี้จะเป็นกรณีของประเทศที่มีสภาพเศรษฐกิจและสิ่งอำนวยความสะดวกทางการศึกษาที่ยังมีการพัฒนาที่ไม่เพียงพอ อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 ได้เปิดช่องให้ประเทศเหล่านั้น อาจกำหนดเกณฑ์ของอายุขั้นต่ำในการรับเข้าทำงานเป็น 14 ปีก็ได้ หากการกำหนดอายุดังกล่าวผ่านการเห็นชอบจากองค์การนายจ้างและลูกจ้างที่เกี่ยวข้องแล้ว⁴² โดยประเทศที่ได้กำหนดเกณฑ์อายุขั้นต่ำในการรับเข้าทำงานของประเทศตนเป็น 14 ปี จะต้องทำรายงานที่เสนอต่อองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ตามธรรมนูญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ มาตรา 22 โดยอธิบายถึงการดำเนินการตามมาตรการของอนุสัญญาและต้องอธิบายเหตุผลว่ามีความจำเป็นเพียงใดในการที่กำหนดเกณฑ์อายุขั้นต่ำในการรับเข้าทำงานเป็นอายุ 14 ปี โดยต้องอธิบายถึงอุปสรรค ปัญหาและความไม่พร้อมโดยละเอียดหรืออาจเป็นกรณีที่ประเทศสมาชิกทำรายงานต่อองค์การแรงงานระหว่างประเทศขอสลະสิทธิ์หรือแสดงความพร้อมว่าประเทศของตนมีความพร้อมทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและทางการศึกษาแล้วจึงขอดำเนินการกำหนดเกณฑ์อายุขั้นต่ำในการรับเข้าทำงานเป็น 15 ปีตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138⁴³

3.5.2 กรณีที่ประเทศสมาชิกประสบปัญหาในการดำเนินการตามมาตรการของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 ในงานบางประเภทที่ก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการใช้อนุสัญญาฉบับนี้

กรณีดังกล่าวประเทศสมาชิก อาจทำการปรึกษาหารือกับทั้งองค์การนายจ้าง และองค์การลูกจ้าง เพื่อขอความเห็นชอบในการที่จะเสนอเป็นข้อยกเว้นต่อองค์การแรงงานระหว่างประเทศในการยกเว้นการทำงาน หรือการจ้างงานประเภทนั้น ๆ⁴⁴

ประเทศสมาชิกจะต้องทำรายงานเสนอต่อองค์การแรงงานระหว่างประเทศ โดยจะต้องลงรายการที่เกี่ยวกับประเภทของการจ้างงานหรืองานใดๆ ที่ยกเว้น โดยต้องแสดงเหตุผลแห่งการ

⁴² มาตรา 2 วรรค 4

⁴³ มาตรา 2 วรรค 5

⁴⁴ มาตรา 4 วรรค 1

ยกเว้นในรายงานการดำเนินการตามอนุสัญญาฉบับแรก ที่เสนอตามธรรมนูญองค์การแรงงานระหว่างประเทศ มาตรา 22 และหลังจากนั้น ในรายงานฉบับต่อมา ประเทศสมาชิกก็ต้องรายงานถึงสถานภาพของกฎหมายและแนวทางในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับประเภทของงานที่ตนได้ยกเว้น รวมถึงการดำเนินการที่จะบังคับใช้ มาตรการตามอนุสัญญาให้เกิดผลในงานประเภทที่ยกเว้นนั้นเพียงใด⁴⁵

3.5.3 กรณีของประเทศที่บางสาขาของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ หรือประเภทของวิสาหกิจในประเทศของตนยังได้รับการพัฒนาที่ไม่เพียงพอ

กรณีนี้อาจเกิดความไม่พร้อม หรือประสบปัญหาในการดำเนินการตามมาตรการของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 ในกิจกรรมทางเศรษฐกิจบางสาขา หรือบางประเภทของวิสาหกิจในประเทศสมาชิกใด ประเทศสมาชิกนั้นอาจทำการหารือกับองค์กรนายจ้าง และองค์กรลูกจ้าง เพื่อขอความเห็นชอบในการขอกำหนดขอบเขตการใช้อนุสัญญาฉบับที่ 138⁴⁶ เอาไว้ตั้งแต่แรกเริ่มในการรับเอาอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 มาปฏิบัติ

โดยในรายงานการดำเนินการตามอนุสัญญาฉบับแรก ที่จะต้องมีการรายงานตามธรรมนูญองค์การแรงงานระหว่างประเทศ มาตรา 22 นั้น ในรายงานจะต้องระบุสถานภาพทั่วไป เกี่ยวกับการจ้างงาน หรือการทำงานของแรงงานเด็กและเยาวชน ในสาขาของกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ยกเว้นจากขอบเขตของอนุสัญญาและต้องรายงานความคืบหน้า หากมีกรณีที่สามารถดำเนินการตามมาตรการของอนุสัญญาให้กว้างขวางขึ้นในงานหรือกิจกรรมทางเศรษฐกิจประเภทนั้น หรืออย่างน้อยก็ควรจะรายงานโดยให้เหตุผลว่า เพราะเหตุใดประเทศสมาชิกนั้นจึงยังคงต้องดำรงไว้ซึ่งข้อยกเว้นนั้น รวมทั้งรายงานสภาพการทำงานของแรงงานเด็กและเยาวชน ในสาขาของกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ยกเว้น ตลอดจนเงื่อนไขของการรับเข้าทำงานในกิจการประเภทนั้น⁴⁷

3.6 กรณีศึกษาของการบังคับใช้อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138

จากการค้นคว้าของผู้วิจัยพบว่าปัญหาการบังคับใช้ของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 พบว่า ในจำนวน 116 ประเทศที่ได้ทำการให้สัตยาบันพบว่า แม้อนุสัญญาฉบับนี้จะมุ่งหวังที่จะให้ประเทศสมาชิกทำการพัฒนาระดับของเกณฑ์อายุขั้นต่ำให้เพิ่มมากขึ้น จนเพียงพอต่อการพัฒนาทั้งทางร่างกายและจิตใจของเด็กและเยาวชนและเพิ่มระดับขึ้นเรื่อยๆจนการใช้แรงงาน

⁴⁵ มาตรา 4 วรรค 2

⁴⁶ มาตรา 5 วรรค 1

⁴⁷ Section 5 Paragraph 4

เด็กหมดสิ้นไป แต่จากการตรวจสอบพบว่า แม้ประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น ประเทศในทวีปยุโรป ได้มีการกำหนดเกณฑ์อายุขั้นต่ำในการรับเด็กเข้าทำงานเอาไว้ที่ 16 ปี ซึ่งเท่ากับว่าแม้ประเทศที่เจริญและมีระดับของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระดับสูงก็ยังมีการใช้แรงงานเด็กอยู่ นอกจากนี้การบังคับใช้มาตรการตามอนุสัญญา โดยการอนุวัติการกฎหมายภายในก็ยังไม่สามารถที่จะใช้บังคับครอบคลุมไปถึงแรงงานนอกระบบ เช่น ที่ประเทศยูเครน โดยที่งานอิสระ (Self-employment) นั้นจะไม่อยู่ในบังคับประมวลกฎหมายแรงงาน (Labour Code) ตามความในมาตรา 3 (1)⁴⁸ นอกจากนี้ในประเทศเดียวกัน การกำหนดเกณฑ์อายุขั้นต่ำที่ไม่เท่ากันระหว่างอายุตามเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับ (15 ปี) กับมาตรฐานแรงงาน (16 ปี) ทำให้เกิดสภาพของการจ้างงานที่ผิดกฎหมายในช่วงระหว่างอายุที่ยังไม่ถึงเกณฑ์ทำงานนั้น นอกเหนือจากนั้นเป็นกรณีของการบังคับใช้กฎหมายภายในที่ไม่เป็นการสอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ เช่น การใช้เกณฑ์อายุ 15 ปีการฝึกงานในงานประเภทที่เป็นอันตรายซึ่งเป็นการฝ่าฝืนต่อ มาตรา 3 วรรค 3 แห่งอนุสัญญาฉบับที่ 138 ซึ่งเป็นกรณีเดียวกันกับประเทศเดนมาร์กที่เกณฑ์อายุขั้นต่ำอยู่ที่ 15 ปี ที่อนุญาตให้เด็กที่มีอายุครบ 15 ปี ทำงานที่มีลักษณะเป็นอันตรายได้ภายหลังจากการจบหลักสูตรการฝึกอบรมในงานประเภทนั้น แม้ว่าตามกฎหมาย (Working Environment Act) จะกำหนดห้ามมิให้เด็กอายุต่ำกว่า 18 ปีทำงานก็ตาม⁴⁹ หรือในกรณีของประเทศอาร์เจนตินาที่เกณฑ์อายุขั้นต่ำอยู่ที่ 14 ปี ที่อนุญาตให้เด็กที่ยังไม่สำเร็จการศึกษาภาคบังคับสามารถทำงานได้ หากเป็นกรณีเพื่อความอยู่รอดของบุคคลนั้นหรือครอบครัวของบุคคลนั้น⁵⁰ หรือเป็นกรณีที่เด็กอายุต่ำกว่า 14 ปี สามารถทำงานนอกระบบและงานผิดกฎหมาย แต่อย่างไรก็ดีประเทศอาร์เจนตินาไม่ได้กำหนดเกณฑ์อายุสำหรับการศึกษาภาคบังคับเอาไว้

⁴⁸ ILO, Comments made by the Committee of Experts on the Application of Convention and Recommendations (from 1990): Minimum Age Convention, 1973 (No. 138), Ukraine, (2000), Available from: <http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/appl/index.cfm?lang=EN>

⁴⁹ ILO, Report of the Committee of Experts on the Application of Convention and Recommendations (from 1990): Minimum Age Convention, 1973 (No. 138), Denmark, (2000), Available from: <http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/appl/index.cfm?lang=EN>

⁵⁰ ILO, Report of the Committee of Experts on the Application of Convention and Recommendations (from 1990): Minimum Age Convention, 1973 (No. 138), Argentina, (2000), Available from: <http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/appl/index.cfm?lang=EN>

จากกรณีที่ได้ยกตัวอย่างมานี้ แสดงให้เห็นว่าการบังคับใช้มาตรการตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 นี้ ก็ยังมีข้อขัดข้องอยู่ ซึ่งเป็นในส่วนของข้อกำหนดอายุของการศึกษาภาคบังคับที่ไม่สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงาน อีกทั้งยังมีตัวอย่างของการบังคับใช้ที่ไม่ครอบคลุมไปยังแรงงานนอกระบบ ซึ่งจากตัวอย่างของการบังคับใช้ของประเทศที่กล่าวมานี้ นับว่าเป็นกรณีที่คล้ายกับประเทศไทย ในเรื่องของการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานกับแรงงานนอกระบบที่ยังมีช่องโหว่ ซึ่งการที่ประเทศไทยจะให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้อาจเป็นการให้สัตยาบันโดยอาศัยข้อยกเว้นตามมาตรา 4 คือของยกเว้นการบังคับใช้มาตรการตามอนุสัญญาในงานบางประเภทที่ลักษณะของงานยังไม่อาจนำบทบัญญัติทางกฎหมายมาบังคับใช้ได้โดยเฉพาะ เช่น งานเกษตรกรรม หรืองานอิสระ โดยจะได้กล่าวในรายละเอียดในบทต่อไป

บทสรุปของมาตรการในการคุ้มครองแรงงานเด็กของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 ก็คือการกำหนดเกณฑ์อายุขั้นต่ำในการรับเด็กเข้าทำงานให้สัมพันธ์กับเกณฑ์อายุของการศึกษาภาคบังคับเพื่อเป็นการปิดช่องของการจ้างงานที่ผิดกฎหมาย รวมทั้งกำหนดเงื่อนไขของการทำงานในเรื่องของ วันเวลา และชั่วโมงการทำงาน ประเภทของงานพื้นฐานที่นำมาบังคับใช้ ในประเภทของงานที่เป็นอันตราย โดยใช้การเพิ่มระดับอายุมาเป็นเกณฑ์ในการให้ความคุ้มครอง โดยมาตรการในการติดตามการดำเนินการตามอนุสัญญาคือการติดตามตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของรัฐนั้น ๆ ในการตรวจแรงงาน ซึ่งอนุสัญญาฉบับนี้ให้ความสำคัญอย่างมาก โดยกำหนดให้ประเทศสมาชิกจัดให้มีการอบรมเจ้าหน้าที่ตรวจแรงงานโดยเป็นโครงการความช่วยเหลือจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศ โดยมาตรการตามอนุสัญญาฉบับที่ 138 นี้ มีความสอดคล้องกับอนุสัญญาฉบับที่ 182 ในส่วนที่เป็นการเสริมการคุ้มครองแรงงานเด็กของกันและกัน มาตรการตามอนุสัญญาฉบับที่ 138 เป็นการให้ความคุ้มครองแก่แรงงานเด็กในทุกภาคเศรษฐกิจ ซึ่งครอบคลุมถึงแรงงานนอกระบบ แต่มาตรการตามอนุสัญญาฉบับที่ 182 เป็นการกำหนดการคุ้มครองที่แคบลงมา ในส่วนของการทำงานที่ห้ามการแสวงหาประโยชน์จากการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

ทั้งนี้แม้ว่าประเทศไทยจะได้มีการให้สัตยาบันในอนุสัญญาฉบับที่ 182 ไปแล้วนั้น แต่การศึกษาถึงอนุสัญญาฉบับที่ 138 ยังเป็นประโยชน์ ตรงที่มาตรการในการคุ้มครองแรงงานเด็กของอนุสัญญาฉบับที่ 138 มีความกว้างขวางกว่า เพราะปัญหาการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานของประเทศไทยอยู่ที่การไม่ครอบคลุมในส่วนของแรงงานนอกระบบซึ่งเป็นส่วนที่อยู่ในความคุ้มครองตามอนุสัญญาฉบับที่ 138 ฉะนั้นการศึกษามาตรการของอนุสัญญาฉบับที่ 138 จึงน่าจะเป็นประโยชน์ ต่อประเทศไทยว่าจะต้องเตรียมการอย่างไรในการที่จะรับเอาอนุสัญญาฉบับนี้มาบังคับใช้จะเพื่อจะแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานในส่วนของงานนอกระบบอย่างไร ซึ่งจะได้กล่าวในบทที่ 4 ต่อไป

บทที่ 4

การคุ้มครองแรงงานเด็กตามกฎหมายไทย : ผลกระทบของการเตรียมการเข้าเป็นภาคีของ อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138

ปัจจุบันประเทศต่าง ๆ รวมทั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาและการคุ้มครองแรงงานเด็กมากขึ้น โดยได้ทำการกำหนดหลักการและมาตรการเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานเด็กและเยาวชนขึ้น โดยในทางกฎหมายระหว่างประเทศนั้นได้มีมาตรการออกมาในรูปแบบของความตกลงระหว่างประเทศต่าง ๆ โดยในส่วนขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) เองก็ได้มีการกำหนดออกมาเป็นมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Standard) ซึ่งอยู่ในรูปของอนุสัญญา (Convention) และข้อแนะนำ (Recommendation) ต่าง ๆ ซึ่งได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 และบทที่ 3 สำหรับประเทศไทยนั้น ได้มีการออกกฎหมายและมาตรการภายในต่าง ๆ ที่ออกมาเพื่อคุ้มครองแรงงานเด็กในหลายรูปแบบ เริ่มต้นจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎกระทรวงหรือประกาศกระทรวง รวมไปถึงนโยบายและแผนงานต่าง ๆ ของหน่วยงานราชการที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง โดยในบทนี้จะขอกกล่าวถึงแนวทางในการคุ้มครองแรงงานเด็กและเยาวชนของประเทศไทย ซึ่งแนวทางในการคุ้มครองแรงงานเด็กตามกฎหมายไทยนั้น ประเทศไทยได้มีการดำเนินแนวนโยบายเรื่องแรงงานเด็กเรื่อยมาและได้ให้ความสำคัญกับปัญหาของแรงงานเด็กรวมถึงการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งปัญหาการใช้แรงงานเด็กในประเทศไทยนั้นได้มีวิวัฒนาการมาเป็นลำดับ ทั้งในส่วนของสภาพปัญหาที่มีการแปรเปลี่ยนไปตามความเปลี่ยนแปลงของสังคม และในส่วนของมาตรการมาเพื่อการกำกับดูแล ซึ่งจะขอเรียบเรียงถึงความเป็นมาและสภาพปัญหาดังต่อไปนี้

4.1 สถานการณ์ทั่วไป

ในด้านของสถานการณ์ของการใช้แรงงานเด็กของประเทศไทยนั้นได้เกิดเป็นปัญหามาอย่างยาวนาน โดยรัฐบาลทุกชุดทุกสมัยต่างก็ได้พยายามที่จะแก้ไขเยียวยาปัญหาดังกล่าวและพยายามอย่างถึงที่สุดที่จะจัดการใช้แรงงานเด็กไม่ว่าจะเป็นในภาคของอุตสาหกรรมการผลิต เกษตรกรรม หรืองานนอกระบบในทุกูปแบบ ซึ่งสถานการณ์ของการใช้แรงงานเด็กของประเทศไทยโดยภาพรวมมีรายละเอียดดังนี้

1) สภาพปัญหา

ในเรื่องของสภาพปัญหาทางการใช้แรงงานเด็กนั้น สำหรับประเทศไทยสามารถแยกปัญหาออกเป็นปัญหาในระดับกว้างๆ ได้สองระดับ คือ ปัญหาระดับประเทศ และปัญหาระดับระหว่างประเทศ

ก) ปัญหาระดับประเทศ

ปัญหาระดับประเทศในเรื่องของสภาพของปัญหาการใช้แรงงานเด็กในประเทศไทยนั้น จากการศึกษาวิเคราะห์สามารถจำแนกประเภทของปัญหาได้ออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาในด้านของการปฏิบัติต่อแรงงานเด็ก

ปัญหาการใช้แรงงานเด็กในประเทศไทยในด้านของการปฏิบัติต่อแรงงานเด็กนั้น จากการศึกษาวิเคราะห์สามารถจำแนกประเภทของปัญหาได้ออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้¹

ปัญหาของการใช้แรงงานเด็กอย่างไม่เป็นธรรม และผิดกฎหมายคุ้มครองแรงงาน	ปัญหาของการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของเด็ก
1. การใช้แรงงานเด็กอายุต่ำกว่า 13 ปี และการนำเด็กที่มีอายุน้อยมาทำงานมักจะประสบปัญหาในเรื่องของความพร้อมและการปรับตัวในการเข้ามาทำงานอย่างมาก และอาจจะนำไปสู่ปัญหาของการใช้ความรุนแรงต่อเด็กโดยการกระทำของนายจ้างได้ง่าย	1. การที่เด็กต้องจากพ่อแม่ผู้ปกครองมาทำงานตั้งแต่อายุน้อย ทำให้มีปัญหาการปรับตัว ปัญหาสุขภาพจิตและการขาดโอกาสที่จะมีการพัฒนาทั้งทางร่างกายและจิตใจที่เหมาะสม

¹ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, แผนป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก พ.ศ. 2540-2544 (กรุงเทพมหานคร: 2540), หน้า 2-3.

2. การใช้แรงงานเด็กอย่างหนักเกินวันละแปดชั่วโมงหรือทำงานโดยไม่มีวันหยุดพักผ่อนรวมไปถึงการให้เด็กทำงานล่วงเวลา และทำงานตลอดวันตลอดคืนโดยไม่ได้หยุดพัก	2. การที่เด็กถูกห้ามไม่ให้ทำการติดต่อกับทางบ้านหรือครอบครัวและบางรายหายสาบสูญ
3. การที่เด็กได้รับค่าจ้างที่ต่ำมากหรือในกรณีที่มิมีนายหน้าติดต่อให้เด็กเข้ามาทำงานโดยจ่ายเงินล่วงหน้าให้กับพ่อแม่ ซึ่งกรณีนี้เด็กจะไม่ได้รับค่าตอบแทนหรือค่าจ้างใดๆเลยหรืออาจเป็นกรณีที่นายจ้างไม่จ่ายค่าจ้างให้แก่เด็กในระยะแรกๆ ที่มาทำงานเนื่องจากข้ออ้างว่าเป็นระยะทดลองงานหรือฝึกงาน ²	3. การที่เด็กถูกทารุณกรรม ถูกทำร้ายร่างกาย ทำร้ายจิตใจ ถูกล่วงละเมิดทางเพศ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำที่เกิดจากนายจ้าง นายหน้า หรือพนักงานของสำนักงานจัดหางาน
4. การขาดสวัสดิการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น การจัดให้เด็กพักอยู่ในที่ๆมีสภาพแวดล้อม การขาดสุขลักษณะ ได้รับประทานอาหารที่ไม่มีคุณภาพไม่ถูกต้องตามหลักโภชนาการ เกิดภาวะทุโภชนาแก่เด็ก ³ ไม่มีกิจกรรมนันทนาการ ไม่มีการเสริมสร้างทักษะความรู้ในด้านต่างๆที่เกี่ยวกับทำงานให้แก่เด็ก	4. การที่เด็กขาดโอกาสที่จะทำการศึกษาอย่างต่อเนื่องและการขาดซึ่งการพัฒนาตนเอง
5. การที่ต้องทำงานที่เป็นผลร้ายต่อสุขภาพและอนามัย เช่น การทำงานในสถานที่ที่มีกลิ่นน้ำมัน ทินเนอร์ สี กลิ่นหมักดอง สารเคมี ฝุ่นผง เศษขี้ด้าย เศษผงโลหะ ผงแป้ง ในที่ๆมีความร้อนจัด เย็นจัด	5. การที่เด็กขาดซึ่งกลไกและสถาบันทางสังคมในการทำหน้าที่ปกป้องและพิทักษ์สิทธิของแรงงานเด็ก

² ชุขณา บุญยรัตพันธุ์, “อนุสัญญาาระหว่างประเทศว่าด้วยเด็ก : ผลกระทบต่อประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 57.

³ เอกพร รักความสุข, เจตนารมณ์ของกฎหมายคุ้มครองแรงงานฉบับใหม่, (กรุงเทพมหานคร: 2541), หน้า 34-35.

<p>หรือที่มีความชื้นและ ในการทำงานของเด็กบางรายที่ต้องทำการแบกของหนักเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดหรือการทำงานที่เสี่ยงอันตราย เช่น ทำงานกับเครื่องบด เครื่องตัด เครื่องปั๊ม โดยที่ไม่มีเครื่องป้องกันอันตรายซึ่งเมื่อเด็กเกิดอาการอ่อนเพลียแล้วอาจเกิดอันตรายแก่เด็กได้ง่าย โดยอาจแค่พิการ หรือ อาจถึงแก่ชีวิต</p>	
--	--

จากปัญหาการใช้แรงงานเด็กดังกล่าว สามารถวิเคราะห์ได้ว่า ปัญหาแรงงานเด็กของประเทศไทยในปัจจุบัน ที่แม้ว่าตามสถิตินั้น ปัญหาของการใช้แรงงานเด็กจะลดระดับของความรุนแรงลง แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นกับแรงงานเด็กนั้นเป็นปัญหาที่จำเป็นจะต้องได้รับการดูแลเป็นพิเศษเพื่อจะไม่ให้กลับมาทวีความรุนแรงขึ้นอีก โดยปัญหาที่ยังคงต้องได้รับการดูแลแก้ไข⁴ คือปัญหาที่สำคัญเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กอย่างไม่เป็นธรรมที่นายจ้างมักจะไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน เช่น การทำงานเกินชั่วโมงของการทำงาน ทำงานโดยไม่มีเวลาพัก หรือ วันหยุด นายจ้างไม่มีการจัดสวัสดิการที่กฎหมายกำหนดให้การจ่ายค่าจ้างที่ต่ำกว่ากฎหมายกำหนด รวมไปถึงการล่วงละเมิดทางเพศซึ่งพบมากในแรงงานเด็กหญิง ปัญหาเหล่านี้ส่งผลให้คุณภาพชีวิตของแรงงานเด็กเหล่านี้ให้ต่ำลงเพราะการที่แรงงานเด็กส่วนใหญ่ต้องพำนักอาศัยอยู่กับนายจ้าง อาหารที่นายจ้างจัดให้มักไม่ค่อยถูกสุขอนามัย ไม่มีคุณค่าทางโภชนาการเพียงพอกับการเจริญเติบโตของเด็ก รวมไปถึงสถานที่พักอาศัยอยู่ในสภาพที่ไม่ถูกสุขลักษณะ มีการถ่ายเทหรือการระบายของอากาศที่ไม่เพียงพอ การอยู่อย่างแออัด สกปรก มีกลิ่นเหม็น แสงสว่างในที่อยู่อาศัยมีน้อย สถานประกอบการที่เด็กจะต้องทำงานอยู่ในท่าทางเดียวนานๆ เช่น ยืนหรือนั่งนานๆ เหล่านี้ล้วนส่งผลโดยตรงต่อการเจริญเติบโตของเด็ก โดยเมื่อเด็กเกิดความอ่อนล้าจากการพักผ่อนที่ไม่เพียงพอ หรือจากสภาพของการอยู่อาศัยที่อาจทำให้ร่างกายของเด็กเกิดความไม่พร้อมในการทำงาน ส่งผลให้เกิดปัญหาที่ตามมาคือ การที่เด็กอาจประสบอันตรายจากการทำงาน ปัญหานี้นอกจากจะเกิดจากการพักผ่อนหรือการอยู่ในสถานที่ที่ไม่ถูกสุขลักษณะแล้วสาเหตุหนึ่งมาจากการที่ เด็กเหล่านั้นเมื่อเริ่มเข้าสู่ตลาดแรงงานยังขาดทักษะและความชำนาญ หรือการทำงานที่ไม่เหมาะสมแก่วัยของเด็ก เมื่อจะต้องปฏิบัติงาน เลยเกิดปัญหาที่การทำงานของเด็กเหล่านั้น ขาดประสิทธิภาพและเสี่ยงต่อการเกิดอันตราย หรือเจ็บป่วย รวมทั้งกรณีของนายจ้างที่ไม่ใส่ใจและไม่ได้จัดการเกี่ยวกับระบบของการป้องกันอันตรายและอุปกรณ์ที่เกี่ยวกับความปลอดภัย เลยเกิด

⁴ กองแรงงานหญิงและเด็ก กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานและ สวัสดิการสังคม, แรงงานหญิงและเด็ก, (กรุงเทพมหานคร: 2544), หน้า 42-43.

ปัญหาที่การทำงานของเด็กเหล่านั้น เสี่ยงต่อการเกิดอันตรายหรืออุบัติเหตุ เนื่องจากการที่ได้กักขังขาดความพร้อมนี้ เป็นเพราะแรงงานเด็กส่วนใหญ่จบการศึกษาในระดับที่ต่ำ จากสถิติของกองแรงงานหญิงและเด็ก กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม พบว่า กว่าร้อยละแปดสิบของแรงงานเด็กจบการศึกษาเพียงในระดับประถมศึกษา และสภาพการทำงานไม่เอื้ออำนวยต่อการศึกษาหรือการพัฒนาวิชาชีพ สิ่งเหล่านี้ส่งผลต่อการปรับตัวของเด็ก ซึ่งกำลังอยู่ในช่วงของการเปลี่ยนแปลงทางร่างกาย จิตใจ การอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ไม่เหมาะสม การขาดความอบอุ่นย่อมสร้างปัญหาในการปรับตัวแก่เด็ก ซึ่งส่งผลต่อการเกิดปัญหาสังคมเป็นอย่างยิ่ง

2. ปัญหาในด้านของการดำเนินนโยบายของรัฐ

ปัญหาการใช้แรงงานเด็กในประเทศไทยในด้านของการดำเนินนโยบายของรัฐนั้น จากการศึกษาวិเคราะห์สามารถจำแนกประเภทของปัญหาได้ออกเป็น 3 ประเภทใหญ่ ๆ ดังต่อไปนี้⁵

2.1 ปัญหาทางด้านกฎหมาย ปัญหาในด้านการใช้แรงงานเด็กที่มีสาเหตุมาจากปัญหาในด้านของกฎหมายนั้น โดยทั่วไปของการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการคุ้มครองแรงงานเด็กนั้น วัตถุประสงค์สำคัญก็เพื่อที่จะคุ้มครองแรงงานเด็กให้ได้รับการปฏิบัติอย่างยุติธรรมและเสมอภาค แต่การใช้บังคับกฎหมายของประเทศไทยยังคงมีปัญหาทางด้านของการบังคับใช้หรือการปฏิบัติที่การเข้าไปดูแลตรวจตรายังไม่ทั่วถึง แม้ว่าในบทบัญญัติของกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็กฎหมายคุ้มครองแรงงานหรือกฎหมายอื่น ๆ ได้มีบทบัญญัติที่เหมาะสมแก่การคุ้มครองแรงงานเด็กแล้วก็ตาม โดยกฎหมายคุ้มครองแรงงานของประเทศไทยฉบับปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ได้บัญญัติรองรับหลักการตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศเอาไว้ เป็นต้นว่าการกำหนดห้ามมิให้จ้างงานเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปี⁶ การกำหนดวันและเวลาที่ห้ามมิให้แรงงานเด็กทำงาน⁷ การกำหนดเวลาพักผ่อน⁸ การกำหนดประเภทของงานที่ไม่ให้แรงงานเด็กทำ⁹ ฯลฯ แต่การปฏิบัติต่อแรงงานเด็กที่เป็นไปอย่างยุติธรรมก็ยังคงเกิดขึ้นเสมอ โดยการใช้แรงงานเด็กเหล่านั้นก็ยังสามารถหลบเลี่ยงการตรวจสอบของเจ้าพนักงานของรัฐไปได้ เพราะนอกจากแรงงานเด็กเหล่านั้น

⁵ คมวิทย์ แดงไชยวัฒน์, “ปัญหากฎหมายในการใช้แรงงานเด็ก,” (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529), หน้า 77-91.

⁶ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 44

⁷ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 47

⁸ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 46

⁹ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 49

จะทำงานอยู่ในสถานประกอบการภาคอุตสาหกรรมและภาคการผลิตโดยทั่วไปแล้ว งานในภาคอื่น ๆ เช่น ในภาคเกษตรกรรม หรืองานนอกระบบ งานกลางคืน งานที่รับไปทำที่บ้าน งานรับใช้ตามบ้าน หรือจะเป็นแรงงานต่างด้าวเองก็ตาม ฯลฯ เหล่านี้ เจ้าหน้าที่ยังไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบได้อย่างทั่วถึง และจากการที่เด็กสามารถทำงานในระบบที่เคยทำเมื่อมีการเข้มงวดกับงานในระบบ เด็กเหล่านั้นจึงต้องออกไปทำงานในภาคการผลิตนอกระบบ เช่น งานกลางคืน งานบริการ งานขายยาเสพติด งานขายบริการทางเพศ ซึ่งเป็นการยากที่จะป้องกันการใช้แรงงานเด็กอย่างไม่เป็นธรรม และการป้องกันการล่วงละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานเด็ก¹⁰ สาเหตุสำคัญก็เนื่องมาจากการที่เจ้าหน้าที่ไม่สามารถตรวจสอบอายุและจำนวนของแรงงานเด็กเหล่านั้นได้¹¹ ยกตัวอย่างเช่น ในปัจจุบันนี้มีเด็กเป็นจำนวนมากที่เข้าไปทำงานในสถานบริการไม่ว่าจะเป็น บริการ พนักงานทำความสะอาดหรือแม้แต่เข้าไปขายบริการทางเพศ หรือค้ายาเสพติด การที่เด็กเข้าไปทำงานสืบเนื่องมาจากปัญหาทางเศรษฐกิจและการขาดโอกาสทางการศึกษา ปัญหาสำคัญอยู่ตรงที่การเข้าไปตรวจสอบดูแลการเข้าไปทำงานในสถานบริการของเด็กอย่างเข้มงวด ซึ่งนอกจากจะเป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานของรัฐแล้วก็ยังเป็นหน้าที่ของเจ้าของสถานประกอบการที่จะต้องไม่ละเลยการเอาใจใส่ต่อสวัสดิภาพของเด็ก โดยต้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดในเรื่องของการจำกัดอายุในการรับเด็กเข้าทำงาน เวลาในการทำงานของเด็ก และประเภทของงานที่ห้ามมิให้เด็กทำ กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการกำกับดูแลเรื่องดังกล่าวจะต้องเข้มงวดและมีการลงโทษที่หนักขึ้นแก่นายจ้างหรือผู้ประกอบการ เนื่องจากในปัจจุบันการติดตามตรวจสอบโดยหน่วยงานของรัฐยังคงมีสภาพการดำเนินการที่ไม่ต่อเนื่อง ส่วนในเรื่องของการลงโทษแก่นายจ้างหรือผู้ประกอบการที่กระทำความผิดยังเป็นโทษที่มีอัตราโทษเบามาก ไม่อาจก่อให้เกิดความเกรงกลัวหรือเมื่อถูกลงโทษไปแล้วก็ไม่เกิดความเข็ดหลาบหรือเกรงกลัวแก่นายจ้างหรือผู้ประกอบการ¹²

¹⁰ ปรีศนา สมศักดิ์โยธิน, “สิทธิเสรีภาพของผู้ใช้แรงงานตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 30,” เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง ประเด็นในกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เสนอที่โรงแรมเมอร์เคียว (บางกอกพาเลซ) 20 เมษายน 2543. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่) หน้า 33-34.

¹¹ สถาบันกฎหมายอาญา, รายงานการศึกษาวิเคราะห์ เรื่อง กฎหมายและแนวปฏิบัติในประเทศไทยเฉพาะกรณีที่ไม่สอดคล้องตามอนุสัญญาสิทธิว่าด้วยเด็ก, หน้า 105-106.

¹² กฎหมายที่กำกับดูแลในเรื่องนี้คือ พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 ในบทบัญญัติดังต่อไปนี้

มาตรา 16 (1) บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการรับผู้ที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี บริบูรณ์เข้าทำงานในสถานบริการ “

มาตรา 21 บัญญัติว่า “ผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการ.....ดำเนินกิจการสถานบริการโดยไม่ปฏิบัติปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ก็ดี พนักงานเจ้าหน้าที่

ฉะนั้น รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงต้องเร่งหามาตรการในการควบคุม และบังคับใช้ รวมทั้งการ สอดส่องดูแลการใช้แรงงานเด็กให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

2.2 ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม การที่เด็กต้อง เข้ามาทำงานเป็นผู้ใช้แรงงาน ทั้งในภาคการผลิตในระบบหรือนอกระบบก็ตาม สาเหตุสำคัญประการ หนึ่ง คือ ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งเป็นผลกระทบโดยตรงกับครอบครัวของเด็ก ซึ่งเป็น ผลโดยตรงจากการดำเนินนโยบายของรัฐไม่ว่าจะเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายการศึกษาแห่งชาติหรือแผนป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก หรือนโยบายการคุ้มครอง กำเนิด ของประชากร ฯลฯ การดำเนินนโยบายเหล่านี้ของรัฐบาลจะสะท้อนถึงความสำเร็จใน การดำเนินการตามแผนนโยบายที่สภาพของเศรษฐกิจและสังคมในช่วงเวลาที่แผนนั้น ๆ ปฏิบัติการ โดยนโยบายในการดำเนินการของรัฐที่เกี่ยวข้องนั้น นโยบายที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากในการ ดำเนินการของรัฐบาล คือ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) โดยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับนี้คำนึงถึงการพัฒนากฎหมายและ การ กำหนดยุทธศาสตร์ การพัฒนาประชากรกลุ่มเป้าหมายพิเศษ โดยมุ่งเน้นที่กลุ่มประชากรผู้ด้อยโอกาส คือ เด็กและสตรีที่ได้รับการพัฒนาทั้งทางด้านสุขภาพ อนามัย จิตใจ สติปัญญา ทักษะฝีมือ ตลอดจน ได้รับการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิต่าง ๆ ทั้งทางด้านกฎหมายและสิทธิมนุษยชนเพื่อให้สามารถดำรงชีพ อย่างปกติสุขและมีศักดิ์ศรีในสังคมและเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 13 ปี และการใช้ แรงงานเด็กในการประกอบธุรกิจทางเพศให้หมดสิ้นไป¹³ โดยการดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติฉบับนี้ ความสำเร็จในด้านของออกพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฉบับ ใหม่ คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 โดยการยกระดับเกณฑ์อายุในการรับเด็กและ เยาวชนเข้าทำงานเพิ่มขึ้นเป็น 15 ปี การพัฒนาทางด้านสิทธิมนุษยชน และสิทธิขั้นพื้นฐานของประชา ชนตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับ ใหม่นี้ ให้ความสำคัญกับการพิทักษ์ซึ่งสิทธิเสรีภาพและสิทธิมนุษยชนเป็นอย่างมาก แต่ความล้มเหลว ของการดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับนี้ ก็คือ กลุ่มประชากรผู้ด้อย โอกาส คือ เด็กและสตรียังมิได้รับการพัฒนาทั้งทางด้านสุขภาพ อนามัย จิตใจ สติปัญญา ทักษะฝีมือ

มีอำนาจไม่ต่ออายุใบอนุญาต หรือสั่งพักใช้ใบอนุญาต หรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาตได้ การสั่งพักใช้ใบ อนุญาต ให้สั่งพักได้ครั้งละไม่เกินสามสิบวัน” และ

มาตรา 27 บัญญัติว่า “ผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการผู้ใดไม่ปฏิบัติตาม.....มาตรา 16..... ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 2,000 บาท”

¹³ กองแรงงานหญิงและเด็ก กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิ การสังคม, แรงงานหญิงและเด็ก, หน้า 18.

ตลอดจนได้รับการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิต่าง ๆ ทั้งทางด้านกฎหมายและสิทธิมนุษยชนอย่างเพียงพอ โดยเฉพาะเรื่องของการศึกษาที่ยังเกิดความไม่เท่าเทียมกันในการได้รับการศึกษา ส่วนในเรื่องของการจัดการใช้แรงงานเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปี และการใช้แรงงานเด็กในการประกอบธุรกิจทางเพศยังถือว่าไม่ประสบความสำเร็จ¹⁴ เพราะยังมีการใช้แรงงานเด็กที่อายุน้อยกว่า 15 ปีอยู่ และได้ขยายขอบเขตการใช้แรงงานไปถึงภาคการผลิตนอกระบบ รวมถึงการใช้แรงงานเด็กในการประกอบธุรกิจทางเพศและยาเสพติดที่มีแนวโน้มที่ไม่ลดลง หากประเมินความสำเร็จของการดำเนินการคุ้มครองและแก้ไขปัญหาระงงานเด็กตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับนี้ ถือว่าอยู่ในระดับที่ยังไม่น่าพอใจสำหรับการแก้ไขปัญหาระงงานเด็ก

2.3 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายและการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ที่มีส่วนสำคัญในการใช้บังคับกฎหมาย ก็คือ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมาย เพราะเป็นผู้ที่ใช้อำนาจตามกฎหมายในการดำเนินการควบคุมดูแลให้มีการบังคับใช้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ปัญหาของการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในเรื่องของการคุ้มครองแรงงานเด็กคือการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งแสดงออกมาโดยการที่จะเห็นได้ว่ายังมีการใช้แรงงานเด็กที่ผิดกฎหมายอยู่อย่างต่อเนื่อง ปัญหาดังกล่าวเกิดจากการที่จำนวนของเจ้าหน้าที่ตรวจแรงงานที่มีหน้าที่ให้ความคุ้มครองแก่แรงงานเด็กเพื่อการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายยังมีจำนวนไม่เพียงพอกับสัดส่วนของสถานประกอบการ รวมทั้งสถานประกอบการที่ขยายขนาดของกิจการเพิ่มขึ้นซึ่งแม้ว่าในขณะนี้จะอยู่ในช่วงของภาวะเศรษฐกิจถดถอย แต่จากสถานการณ์ดังกล่าวย่อมทำให้การขายสินค้าย่อมทำได้ยากลำบากมากขึ้น การต่อสู้ในเรื่องของต้นทุนการผลิตย่อมเป็นกลยุทธ์หนึ่งที่สถานประกอบการต่าง ๆ ย่อมต้องนำกลยุทธ์ในการลดต้นทุนมาใช้ในสถานะที่มีการแข่งขันสูง กิจการอุตสาหกรรมต่าง ๆ จึงต้องหันมาใช้แรงงานราคาถูก นั่นก็คือแรงงานเด็กและเยาวชน ซึ่งนายจ้างหรือสถานประกอบการสามารถจ่ายค่าจ้างในราคาที่ต่ำกว่าลูกจ้างที่เป็นผู้ใหญ่และประสิทธิภาพในการทำงานก็ไม่ได้ยิ่งหย่อนกว่ากัน ซึ่งปัญหาดังกล่าวมีโอกาสเกิดขึ้นได้เลยหากการตรวจแรงงานเป็นไปอย่างทั่วถึง ซึ่งกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเองก็ได้ให้ความสำคัญกับการตรวจแรงงานโดยถือเป็นนโยบายที่สำคัญประการหนึ่งของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน รวมทั้งการเร่งรัดการตรวจแรงงานให้มีการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานของกฎหมาย¹⁵ ทุก ๆ เรื่องที่บัญญัติเอาไว้ แต่จากข้อมูล

¹⁴ วิเคราะห์จากสถิติเด็กถูกละเมิดสิทธิที่ได้รับการช่วยเหลือโดยศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2524-2543

¹⁵ กองแรงงานหญิงและเด็ก กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, แรงงานหญิงและเด็ก, หน้า 25.

จำนวนของสถานประกอบการ¹⁶ กว่าร้อยละ 93 ของสถานประกอบการประมาณ 330,000 แห่งที่เป็นสถานประกอบการขนาดเล็กที่มีลูกจ้างต่ำกว่า 50 คน ยังมีอัตราของการจ้างแรงงานเด็กที่สูงเพราะเด็กสามารถทำงานต่าง ๆ ได้ดีเทียบเท่ากับผู้ใหญ่ ซึ่งปัญหาที่พบอยู่เสมอก็คือการเอาเปรียบจากนายจ้างหรือสถานประกอบการในเรื่องของค่าตอบแทนที่เด็กจะได้รับในอัตราที่ค่อนข้างต่ำ ซึ่งไม่เท่ากับอัตราค่าจ้างตามที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งสภาพของสถานประกอบการที่ไม่ถูกสุขลักษณะซึ่งการตรวจสอบดูแลเพื่อการบังคับหรือการสั่งการให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการเหล่านั้นทำการแก้ไขยังเป็นไปอย่างไม่ทั่วถึง

ข) ปัญหาระดับระหว่างประเทศ

สืบเนื่องจากปัจจุบัน ปัญหาการใช้แรงงานเด็กเป็นปัญหาที่ทั่วโลกกำลังให้ความสนใจโดยเฉพาะประเทศมหาอำนาจทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นประเทศในแถบยุโรปหรือสหรัฐอเมริกา แม้ว่าปัญหาการคุ้มครองการใช้แรงงานเด็กนั้นจะมีองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) คอยทำหน้าที่กำกับดูแลแก่ประเทศสมาชิกอยู่แล้วก็ตาม แต่ปัญหาการใช้แรงงานเด็กนั้นเป็นปัญหาที่อยู่ในวงกว้าง โดยจะครอบคลุมไปถึงในเรื่องของปัญหาในเรื่องของการคุ้มครองสิทธิเด็ก ตามอนุสัญญาสิทธิเด็กอีกด้วย ในยุคปัจจุบันนี้ปัญหาการใช้แรงงานเด็กได้ขยายตัวเป็นปัญหาระดับระหว่างประเทศด้วยสาเหตุที่ว่าปัจจุบันมีการเอาเปรียบแก่เด็กและเยาวชนไม่ว่าจะเป็นในทางเศรษฐกิจหรือทางเพศเป็นอย่างมาก¹⁷ การใช้แรงงานเด็กก็เป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการเอาเปรียบเด็กในทางเศรษฐกิจ ซึ่งสำหรับประเทศไทยเองก็ถือเป็นปัญหาในระดับประเทศเพราะปรากฏการเอาเปรียบแก่เด็กอย่างกว้างขวาง ไม่ว่าจะเป็นในด้านทางเศรษฐกิจและทางด้านของการเอาเปรียบทางเพศ ซึ่งปัญหาดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อประเทศไทยในหลาย ๆ กรณี

ปัญหาของการเอาเปรียบเด็กในทางเศรษฐกิจในเรื่องของการใช้แรงงานเด็กนี้ส่งผลกระทบต่อประเทศไทย ในกรณีของการที่ประเทศพัฒนาแล้วโดยเฉพาะประเทศมหาอำนาจทั้งหลายนำเอาปัญหาของการเอาเปรียบเด็กในทางเศรษฐกิจในเรื่องของการใช้แรงงานเด็กนี้มาเป็นข้อต่อรองทางเศรษฐกิจและการค้ากับประเทศไทย ซึ่งปัญหาของการเอาเปรียบเด็กในทางเศรษฐกิจในเรื่องของการใช้แรงงานเด็กได้กลายมาเป็นปัญหาในระดับระหว่างประเทศของประเทศไทย ประเทศมหาอำนาจเหล่านี้้นำการใช้แรงงานเด็กที่ไม่ได้ตามมาตรฐานแรงงานระหว่าง

¹⁶ วิจิตรา พรหมพันธุ์, “รายงานผลการศึกษา เรื่อง แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุด”, (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่), หน้า 21.

¹⁷ ชุษณา บุญรัตพันธุ์, “อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิเด็ก : ผลกระทบต่อประเทศไทย”, หน้า 44.

ประเทศที่กำหนดโดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการคุ้มครองแรงงานเด็กที่ยังไม่เพียงพอ การบังคับใช้กฎหมายแรงงานที่ขาดประสิทธิภาพ หรือการได้รับค่าจ้างที่ไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้นในประเทศไทยมาเป็นข้อต่อรองในเรื่องของการกีดกันทางการค้าและทางเศรษฐกิจ จึงกล่าวได้ว่าปัญหาการใช้แรงงานเด็กได้กลายมาเป็นปัญหาต่อระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศอีกด้วย

จากประเด็นดังกล่าวทำให้องค์การแรงงานสากลต่างๆพยายามที่จะทำการกดดันและเรียกร้องให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศต่างๆทำการออกกฎหมายไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของ “กฎหมายภายในประเทศที่ใช้บังคับฝ่ายเดียว” หรือที่เรียกว่า Unilateral Measure โดยมีเป้าหมายในการตอบโต้ทางการค้าแก่ประเทศที่ทำการทำการเอารัดเอาเปรียบเด็กในทางเศรษฐกิจในเรื่องของการใช้แรงงานเด็ก ในกระบวนการของกฎหมายระหว่างประเทศผ่านเวทีของการเจรจาต่างๆ นอกเหนือจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศ เช่น องค์การการค้าโลก (WTO) เพื่อให้ทำความตกลงครอบคลุมเรื่องสิทธิและมาตรฐานแรงงานด้วย¹⁸

โดยเริ่มต้นในปี พ.ศ. 2536 จากการที่ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ทำการประกาศให้ประเทศไทยตกเป็นประเทศลำดับแรกที่จะถูกตัดสิทธิพิเศษทางการค้าระหว่างประเทศ หรือ สิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรเป็นการทั่วไป (Generalized System of Preferences หรือ GSP) การประกาศดังกล่าวมีผลทำให้การส่งออกสินค้าของประเทศไทยไปยังประเทศสหรัฐอเมริกาประสบปัญหาและอุปสรรคต่างๆมากมาย ผลร้ายดังกล่าวตกอยู่กับเอกชนผู้ประกอบการนำเข้าและส่งออกสินค้าของประเทศไทยไปยังประเทศสหรัฐอเมริกาและชื่อเสียง ภาพพจน์ ตลอดจนรายได้ของประเทศไทยเอง แต่ไม่ได้กระทบไปถึงสถานประกอบการหรือนายจ้างที่เป็นผู้ทำการเอารัดเอาเปรียบเด็กในทางเศรษฐกิจในเรื่องของการใช้แรงงานเด็กเลย¹⁹ โดยประเทศสหรัฐอเมริกาถือเป็นประเทศแรกที่ได้นำเข้าเงื่อนไขของสิทธิและมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศมาเป็นประเด็นเกี่ยวข้องกับทางการค้าระหว่างประเทศ โดยภายหลังจากการลงนามในข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า หรือ GATT (General Agreement on Tariff and Trade) โดยได้ทำการสงวนเงื่อนไขอันหนึ่งไว้ โดยมีเนื้อหาว่าการลดภาษีตามข้อตกลงแถมจะเกิดขึ้นไม่ได้ หากประเทศสมาชิกมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนและสิทธิแรงงาน ซึ่งส่วนหนึ่งก็คือ สิทธิแรงงานเด็ก ส่วนที่แทรกเข้าไปในสัญญาใหม่นี้เรียกว่า เงื่อนไข

¹⁸ ปรีศนา สมศักดิ์โยธิน, “สิทธิเสรีภาพของผู้ใช้แรงงานตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 30,” หน้า 35.

¹⁹ ชุขณา บุญรัตพันธุ์, “อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยเด็ก : ผลกระทบต่อประเทศไทย,” หน้า 44.

ทางสังคม หรือ Social Clause²⁰ ซึ่งเงื่อนไขที่อยู่บนความเชื่อที่ว่าการค้านั้นจะเกิดความยุติธรรมจริงๆ ต้องไม่มีการใช้ประโยชน์จากการเอาเปรียบแรงงานเพื่อที่จะประหยัดต้นทุนค่าแรงงานหรือเพื่อให้เกิดอำนาจในการแข่งขันทางด้านราคาสูงขึ้น ต่อมาในปี พ.ศ. 2537 ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ทำการเรียกร้องให้ที่ประชุมรัฐมนตรีของ GATT (General Agreement on Tariff and Trade) โดยพยายามที่จะผลักดันให้พิจารณาประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างการค้ากับมาตรฐานแรงงาน ให้เข้ามาอยู่ในกรอบขององค์การการค้าโลก (WTO) เหมือนกับที่ได้ผลักดันเรื่องสิ่งแวดล้อมให้เข้ามาอยู่ในกรอบของความตกลงทางการค้าขององค์การการค้าโลก (WTO) ดังเช่น คณะกรรมการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างการค้ากับสิ่งแวดล้อม (The Committee on Trade and Environment) แต่เท่าที่ผ่านมาได้รับการคัดค้านจากหลายๆประเทศ รวมทั้งได้รับการปฏิเสธข้อเรียกร้องดังกล่าวจากที่ประชุมรัฐมนตรี เพราะการนำประเด็นดังกล่าวมาอยู่ในกรอบของความตกลงทางการค้าขององค์การการค้าโลก (WTO) นั้น คล้ายกับการนำประเด็นดังกล่าวมาเป็นข้อกีดกันทางการค้า เพราะประเทศมหาอำนาจเหล่านี้ต่างเสียเปรียบดุลทางการค้าแก่ประเทศกำลังพัฒนาในเรื่องของต้นทุนการผลิตสินค้าเป็นอย่างมาก เนื่องจากการใช้แรงงานเด็กในประเทศกำลังพัฒนามีการใช้อย่างแพร่หลาย ซึ่งส่งผลให้ราคาต้นทุนต่อหน่วยในสินค้าของประเทศกำลังพัฒนามีราคาต่ำกว่าประเทศพัฒนาแล้วที่มีมาตรฐานแรงงานสูงและใช้แต่แรงงานที่เป็นผู้ใหญ่ นอกจากนั้นมาตรฐานแรงงานในด้านอื่นๆ เช่น ในเรื่องของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ สวัสดิการแรงงานต่างๆ รวมทั้งอำนาจในการเจรจาต่อรองในเรื่องแรงงานของลูกจ้าง ฯลฯ ก็ยังมีมาตรฐานสูงกว่าประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย เป็นเหตุให้ประเทศพัฒนาแล้วเสียเปรียบ จึงได้พยายามผลักดันประเด็นมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศเข้าสู่กรอบการค้าโลก (WTO)²¹ ซึ่งแม้จะถูกคัดค้านจากนานาประเทศ แต่สหรัฐอเมริกาและประเทศพัฒนาแล้วอื่นๆก็มีความพยายามที่จะผลักดันมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศเข้าสู่ประเด็นของการเปิดเสรีทางการค้าอยู่

ความพยายามที่จะผลักดันมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศเข้าสู่ประเด็นของการเปิดเสรีทางการค้าดังกล่าวเกิดขึ้นเรื่อยมาจนกระทั่ง ในการประชุมรัฐมนตรีองค์การการค้าโลก (WTO Ministerial Conference) ที่จัดขึ้นที่ประเทศสิงคโปร์ในปี พ.ศ. 2539 ในครั้งนั้นได้เกิดเป็นความขัดแย้งระหว่างประเทศอุตสาหกรรมตะวันตก นำโดยประเทศสหรัฐอเมริกา โดยเริ่มจากการที่ประเทศสหรัฐอเมริกาต้องการนำเสนอเรื่องมาตรฐานแรงงานมาเป็นหัวข้อในการประชุม แต่ประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายต่างคัดค้านเนื่องจากมองว่าจะเป็นการนำมาตรฐานแรงงานมาปิดกั้นทางการ

²⁰ แล ดิลกวิทยรัตน์, “สิทธิแรงงานเด็กกับการค้าระหว่างประเทศ,” ใน สิทธิแรงงานไทยในยุคโลกาภิวัตน์ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), หน้า 55-64.

²¹ ปรีศนา สมศักดิ์โยธิน, “สิทธิเสรีภาพของผู้ใช้แรงงานตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 30,” หน้า 36.

คำเพื่อสกัดกั้นสินค้าประเภทแรงงานเข้มข้นจากประเทศกำลังพัฒนาได้²² ฉะนั้น ประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศที่มีระดับมาตรฐานแรงงานอยู่ในระดับที่ยังไม่ได้มาตรฐานนัก พึงต้องตระหนักและทบทวนในเรื่องของกฎหมายและการบังคับใช้ว่ามีประสิทธิผลเพียงใด รวมทั้งการพิจารณาถึงข้อดีและข้อเสียของการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและมาตรการภายในว่าแนวทางใดที่จะนำมาใช้เป็นประโยชน์แก่การพัฒนาประเทศได้มากที่สุด

2) สาเหตุของการเข้ามาทำงานของแรงงานเด็ก

การทำงานของเด็คนั้น ในสังคมไทยเห็นว่าเป็นเรื่องธรรมดา และถูกมองว่าเป็นเรื่องดีที่เด็กทำงานเพื่อแบ่งเบาภาระของผู้ใหญ่ โดยจะเกิดเป็นความไม่ถูกต้องก็ต่อเมื่อมีการบังคับใช้แรงงานที่ไม่ถูกต้อง หรือใช้แรงงานเด็กโดยการบังคับ ชูเชื้อ ประทุษร้ายร่างกาย โดยสาเหตุที่เด็กต้องเข้ามาสู่วัยทำงานก่อนวัยอันควรก็คือ

ก) ความจำเป็นทางเศรษฐกิจ

เนื่องจากรายได้ของครอบครัวไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ ความยากจนของครอบครัว ประกอบกับประเทศไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนาที่มีความมุ่งมั่นที่จะก้าวไปสู่ประเทศอุตสาหกรรม การเข้าไปทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมจึงเป็นช่องทางในการหารายได้มาสู่ครอบครัวอีกวิธีหนึ่ง นอกจากนั้นปัญหาความยากจนนี้เองยังมีความโยงใยมาจากปัญหาอื่น ๆ ที่มารวมกันจนเป็นปัญหาทางเศรษฐกิจ เช่น ปัญหาของการวางแผนครอบครัว ปัญหาในเรื่องของโอกาสทางการศึกษา ปัญหาของการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นระบบ ปัญหาของการกระจายรายได้ ปัญหาภัยแล้ง ฯลฯ สาเหตุต่างๆ เหล่านี้ล้วนส่งผลให้เด็กเข้ามาสู่ตลาดแรงงานมากขึ้น ประกอบกับกฎหมายแรงงานของประเทศไทยแต่เดิมไม่ได้มีมาตรการในการดำเนินการคุ้มครองแรงงานเด็กให้เพียงพอ²³ และเพียงจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมกันในปี พ.ศ. 2541 โดยการออกพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน

²² ศักดา ธนิตกุล และทวีวัฒน์ เสนาะล้ำ, “WTO กับมาตรฐานแรงงาน : เน้นกรณีการใช้แรงงานเด็ก,” วารสารกฎหมาย ปีที่ 19 ฉบับที่ 3 (สิงหาคม 2542): 19-31.

²³ เห็นได้จากการที่กฎหมายแรงงานฉบับเดิม คือ “ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงานโดยอาศัย ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ” ข้อ 20 มีการกำหนดอายุขั้นต่ำที่จะรับเด็กเข้าทำงานไว้ที่เกณฑ์อายุ ไม่ต่ำกว่า 13 ปี และเพียงจะมีการกำหนดเกณฑ์อายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้รับเด็กเข้าทำงานขึ้นใหม่ ใน “พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541” มาตรา 44 มีการกำหนดอายุขั้นต่ำที่จะรับเด็กเข้าทำงานไว้ที่เกณฑ์อายุ ไม่ต่ำกว่า 15 ปี และการเพิ่มเกณฑ์อายุขั้นต่ำที่จะรับเด็กเข้าทำงานในกรณีของประเภทงานที่ต้องได้รับการคุ้มครองเป็นพิเศษเพิ่มขึ้น

พ.ศ. 2541 ซึ่งก็ยิ่งประสบกับปัญหาของการตรวจสอบและการบังคับใช้ในกรณีของแรงงาน และสถานประกอบการนอกระบบอยู่

ข) การขาดโอกาสทางการศึกษา

สาเหตุของการขาดโอกาสทางการศึกษานี้ ส่วนหนึ่งมากจากการที่ประชากรของประเทศที่อยู่ในท้องที่ทุรกันดาร ความเจริญหรือสิ่งอำนวยความสะดวกยังไม่ถึงในท้องที่ดังกล่าวยอมที่จะไม่สามารถหาสถานศึกษาที่จะทำให้ความรู้แก่เด็กในท้องที่นั้นได้ หรือในกรณีของเด็กที่ต้องติดตามครอบครัวไปทำงาน โดยครอบครัวเหล่านั้นทำงานไปเป็นหลักแหล่งที่แน่นอน เด็กเหล่านี้ย่อมต้องขาดโอกาสที่จะศึกษาได้เต็มที่หรือต่อเนื่อง เช่น เด็กชาวเขา ชาวป่า ชาวเกาะ เด็กชาวเรือ เด็กที่ติดตามพ่อแม่ไปทำงานในที่ต่างๆ เด็กเหล่านี้มักจะไม่ได้รับการศึกษา หรือขาดการศึกษาที่มีความต่อเนื่อง ซึ่งทำให้ไม่ได้รับการศึกษาที่เท่าเทียมกับเด็กในท้องที่อื่น ๆ หรือหากได้รับการศึกษาก็ได้รับการศึกษาที่มีมาตรฐานไม่เท่ากันกับท้องที่อื่น เช่น โรงเรียนที่สอนหนังสือให้แก่ชาวเขา ชาวดอย ซึ่งส่วนใหญ่โรงเรียนเหล่านี้จะเป็นคุณครูอาสาสมัคร ไม่ใช่คุณครูอาชีพที่จบการศึกษามาทางด้านการสอนหนังสือโดยตรง

ส่วนสาเหตุที่ทำให้เด็กขาดการศึกษาอีกสาเหตุหนึ่งนั้น สาเหตุข้อนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากสาเหตุในเรื่องของปัญหาของความจำเป็นทางเศรษฐกิจโดยแม้ทางภาครัฐจะมีความพยายามที่จะจัดให้มีการกระจายโอกาสในการศึกษาไปสู่ภาคชนบทไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของสถานศึกษาหรือในเรื่องของสื่อการเรียนการสอนต่างๆ แต่เนื่องจากประชากรในชนบทของประเทศไทยส่วนใหญ่มีฐานะที่ค่อนข้างยากจนและไม่ค่อยให้ความสำคัญในเรื่องของการศึกษา เนื่องจากมีความเห็นในการให้ความสำคัญกับเรื่องของการทำงานหาเลี้ยงครอบครัวมากกว่าที่จะส่งเสริมให้เด็กมาเรียนหนังสือ ประกอบกับการศึกษาเล่าเรียนนั้นยังต้องอาศัยปัจจัยในเรื่องของเงิน หรือรายได้เป็นหลักที่จะมาบ่งชี้ว่าครอบครัวไหนสามารถมีรายได้เหลือมาพอที่จะนำมาเป็นทุนการศึกษาให้แก่บุตรในครอบครัวซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (สกศ.) ได้ทำการศึกษาข้อมูลในเรื่องของสถิติในการเข้ารับการศึกษาของเด็กและเยาวชน จะเห็นได้ว่าอัตราการเข้าศึกษาต่อของเด็กยังอยู่ในอัตราที่ต่ำเนื่องจากต้องออกจากการศึกษากลางคันเริ่มจากนักเรียนในชั้นประถมศึกษาที่นักเรียนต้องออกจากการศึกษามาเพื่อทำงานช่วยครอบครัว ซึ่งปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำในทางเศรษฐกิจยังเป็นปัจจัยหลักและเป็นสาเหตุสำคัญที่มีผลต่อเนื่องถึงการศึกษารวมทั้งปัญหาของการกระจายโอกาสทางการศึกษาที่แม้ว่าการศึกษาระดับประถมศึกษาจะเป็นระดับการศึกษาภาคบังคับ แต่รัฐก็ยังไม่สามารถจัดให้เด็กทุกคนเข้ารับการศึกษาอย่างทั่วถึง จากสถิติที่ผ่านมา²⁴รัฐสามารถเกณฑ์เด็กให้เข้า

²⁴ แหล่งที่มา: <http://www.onec.go.th/plan/8/pl241.htm>

รับการศึกษาระดับประถมศึกษาได้เพียงในส่วนของเด็กที่เป็นกลุ่มในเมืองหรือไม่อยู่ห่างไกลความเจริญมากนัก ในขณะที่เด็กที่อยู่ในกลุ่มด้อยโอกาส เช่น เด็กยากจนที่อยู่ในชนบทและพื้นที่ห่างไกล เด็กอพยพเร่ร่อน เด็กไร้สัญชาติ หรือเด็กที่มีความผิดปกติทั้งทางร่างกายหรือทางปัญญา ยังคงพลาดโอกาสที่จะเข้าเรียนในระดับประถมศึกษาอยู่ โดยเฉพาะเด็กพิการที่มีอายุ 7-14 ปี ที่มีจำนวนประมาณกว่า 100,000 คนนั้น ในจำนวนนี้ได้รับการศึกษาในระดับประถมศึกษา ทั้งในสถานที่ที่ได้จัดให้ศึกษาเฉพาะและเรียนร่วมกับเด็กอื่นๆ เพียงแค่ร้อยละ 5 เท่านั้น และแม้ว่าทางรัฐบาลจะทำการส่งเสริมเรื่องของการศึกษาของประชาชน โดยเห็นได้จากนโยบายที่ได้สนับสนุนในเรื่องของการศึกษา และปัจจุบันก็ได้มี วิธีการที่เด็กจะสามารถเข้ารับการศึกษาได้หลายรูปแบบมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็น การศึกษานอกโรงเรียน โครงการพระราชดำริการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม หรือ การเรียนทางไปรษณีย์ เหล่านี้ล้วนเป็นแนวทางของการกระจายการศึกษาไปสู่ชนบทที่อยู่ห่างไกล ให้เด็กที่อยู่ในชนบทได้มีโอกาสทางการศึกษามากขึ้น แต่ทั้งหลายที่กล่าวมาแล้วนั้นจะไม่อาจเกิดขึ้นได้เลย หากครอบครัวของเด็กเหล่านั้นยังมีสภาพชีวิตที่แร้นแค้น ครอบครัวของเด็กรวมทั้งตัวของเด็กเอง ย่อมต้องอยากที่จะทำงานเพื่อนำรายได้มาสู่ครอบครัวของตนมากกว่า แม้ว่าจะมีความต้องการที่จะศึกษาเล่าเรียนก็ตาม ปัญหาที่เด็กต้องไปทำงานช่วยหารายได้ให้แก่ครอบครัวนี้ ส่งผลถึงความต่อเนื่องทางการศึกษาของเด็ก²⁵ หรือการที่เด็กขาดความพร้อมที่จะมาเรียน ขาดเรียน หรือมีเวลาเรียนไม่เพียงพอตามระเบียบของโรงเรียน ส่งผลให้เด็กสอบตก ถูกซ้ำชั้น หรือลาออกกลางคันเป็นจำนวนมาก ทำให้เด็กเหล่านั้นไม่ได้อยู่ในระบบของโรงเรียนจนครบตามหลักสูตรการศึกษาภาคบังคับหรือมีอายุพ้นวัยการศึกษาภาคบังคับเสียก่อน²⁶

ค) กระบวนการนำเด็กเข้าสู่ตลาดแรงงาน

สาเหตุที่มีการนำเด็กเข้าสู่ตลาดแรงงาน มาจากวิธีการต่างๆกัน ไม่ว่าจะเป็น การที่เด็กสมัครใจเข้ามาทำงานเอง บิดามารดา หรือญาติเป็นผู้พาตัวเด็กเข้ามาทำงาน หรือมีนายหน้าเป็นผู้ทำการติดต่อกับครอบครัวของเด็กและพาเด็กเข้ามาทำงาน²⁷ แต่การที่เด็กเข้ามาสู่กระบวนการของการเข้าสู่ตลาดแรงงาน ส่วนหนึ่งมาจากการชักชวน ไม่ว่าจะจากการชักชวนของ

²⁵ ชุขณา บุญรัตพันธุ์, “อนุสัญญาาระหว่างประเทศว่าด้วยเด็ก : ผลกระทบต่อประเทศไทย,” หน้า 54.

²⁶ ลิขิต ธีรเวคิน, “ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทางการเมือง องค์กรบริหารและประชาชน,” ใน เอกสารประกอบการสอนชุดวิชา ปัญหาการเมืองไทยในปัจจุบัน (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2530), หน้า 422-444.

²⁷ ศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก, พัฒนาการใช้แรงงานเด็ก, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มูลนิธิเด็ก, 2536), หน้า 40-50.

ผู้ที่มาทำงานแล้วหรือนายหน้าจัดหางาน ซึ่งปัญหาในกรณีของการนำเด็กมาสู่สถานประกอบการโดยผ่านสำนักงานจัดหางานนั้น เกิดปัญหาในเรื่องของความเหมาะสมระหว่างเด็กกับสภาพงานที่จะให้เด็กทำ ซึ่งสำนักงานจัดหางานจะไม่รับผิดชอบตรงจุดนี้ นอกจากนี้ยังมีการพยายามปกปิดที่อยู่ของสถานประกอบการที่เด็กมาเข้าทำงานเพื่อไม่ให้พ่อแม่ของเด็กมารับเด็กกลับบ้านเนื่องจากผลประโยชน์เป็นค่านายหน้าที่ได้รับมาจากนายจ้างหรือสถานประกอบการแล้ว ปัญหาเรื่องความเหมาะสมของสถานที่ทำงานของเด็กนั้นเป็นเรื่องที่ต้องให้ความสำคัญมากเนื่องจากจะมีผลโดยตรงต่อการพัฒนาทั้งทางร่างกายและจิตใจของเด็กนั่นเอง โดยหากเด็กต้องทำงานอยู่ในสถานที่ สภาพของการทำงานอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อเด็กหรือสภาพการทำงานที่ไม่ถูกสุขลักษณะ เหตุเหล่านี้ล้วนเกิดผลข้างเคียงแก่เด็กทั้งสิ้น

3) วิวัฒนาการและความเปลี่ยนแปลงของการดำเนินการป้องกันและคุ้มครองการใช้แรงงานเด็กในประเทศไทย

ความเป็นมาของการป้องกันและคุ้มครองปัญหาที่เกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กนั้น สำหรับประเทศไทยได้มีการดำเนินการแก้ไขปัญหามาอย่างต่อเนื่อง โดยเริ่มต้นอย่างจริงจังในปี พ.ศ. 2522 ซึ่งนับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา ภาครัฐบาลได้ดำเนินการเพื่อการแก้ปัญหาการควบคุมการใช้แรงงานเด็กมาตลอด แม้ว่ารัฐบาลไทยจะโดนกดดันจากกระแสของการต่อต้านการใช้แรงงานเด็กอย่างไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้น ทั้งจากในประเทศและจากต่างประเทศ แต่การดำเนินการของรัฐบาลเท่าที่ผ่านมาก็แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลเองก็เห็นถึงความสำคัญของปัญหานี้เช่นกัน ซึ่งต่อไปนี้จะขอกล่าวถึงวิวัฒนาการของการดำเนินการตามมาตรการของรัฐบาลไทยในการคุ้มครองแรงงานเด็กในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาดังนี้

ก) วิวัฒนาการของการดำเนินการป้องกันและคุ้มครองการใช้แรงงานเด็ก

ในอดีตที่ผ่านมา รัฐบาลของประเทศไทยไม่ค่อยได้ให้ความสำคัญกับปัญหาการใช้แรงงานเด็กมากนัก แม้ว่าปัญหาการใช้แรงงานเด็กในประเทศไทยจะเป็นปัญหาที่มีมานานแล้วก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่แรงงานเด็กถูกเอารัดเอาเปรียบในด้านต่าง เช่น เรื่องค่าจ้าง หรือเวลาในการทำงาน หรือ การขาดโอกาสทางการศึกษาพัฒนาความรู้ ฯลฯ แต่ต่อมารัฐบาลได้มีนโยบายเร่งรัดการพัฒนาอุตสาหกรรมขึ้นในประเทศไทย รัฐบาลจึงหันมาสนใจในเรื่องของปัญหาการใช้แรงงานเด็ก การเริ่มต้นการป้องกัน คุ้มครองและการแก้ปัญหาการใช้แรงงานเด็กในประเทศไทยได้มีการเริ่มต้นในปี พ.ศ. 2522 ประกอบกับในปีนั้นเองสหประชาชาติได้ประกาศให้ปีดังกล่าวเป็นปีเด็กสากล รัฐบาลไทยจึงได้สนองตอบโดยการจัดทำ “แผนพัฒนาเด็กและเยาวชนระยะยาว (20ปี) เพื่อเป็นแผนงานในการดำเนินการเพื่อพัฒนาเด็กในด้านต่างๆ จากการดำเนินการตามแผนดังกล่าว

ทำให้ทราบว่า ในประเทศไทยนี้ มีเด็กที่มีอายุระหว่าง 12-14 ปี จำนวนมากที่ไม่ได้รับการศึกษาและอยู่นอกระบบโรงเรียน แต่รัฐบาลเองก็ไม่ได้มีการกำหนดนโยบายใดๆ ในการดำเนินการแก้ไขปัญหาในเรื่องดังกล่าวอย่างจริงจัง²⁸ ต่อมาเกิดกระแสการโจมตีการใช้แรงงานเด็กในประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นการนำเสนอนอกจากสื่อมวลชนในประเทศและต่างประเทศ เนื่องจากประเทศไทยในขณะนั้น ได้มีการใช้แรงงานเด็กที่ทารุณและโหดร้ายในสถานประกอบการหลายๆ แห่ง โดยบางประเทศก็ได้มีการตอบโต้ประเทศไทยในเรื่องดังกล่าวโดยการกีดกันการนำเข้าสินค้าจากประเทศไทย ในช่วงเวลาปี พ.ศ. 2523-2525 ได้มีการตื่นตัวกับกระแสในการแก้ปัญหาด้านเด็กจำนวนมาก ช่วงเวลาดังกล่าวจึงเกิดการจัดตั้งองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) ขึ้นหลายองค์กรโดยองค์กรเหล่านี้จะมุ่งให้ความสำคัญในการช่วยเหลือแรงงานเด็กที่ประสบกับปัญหาของความไม่เป็นธรรมในการจ้างแรงงานเป็นส่วนมาก องค์กรพัฒนาเอกชนเหล่านี้ได้ทำการเผยแพร่ข้อมูลในการใช้แรงงานเด็กที่ไม่เป็นธรรม ช่วยเหลือแรงงานเด็กที่ประสบปัญหาในด้านต่างๆ ให้ได้กลับสู่ภูมิสำเนา นอกจากนี้ยังมีการช่วยเหลือในเรื่องของการฟ้องร้องนายจ้างที่ปฏิบัติต่อเด็กโดยผิดกฎหมายให้ได้รับการลงโทษ พร้อมกับมีการช่วยเหลือเด็กออกมาจากสถานที่ดังกล่าว²⁹ ต่อมาในปี พ.ศ. 2525 ได้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการใช้แรงงานเด็กอย่างไม่เป็นธรรม” ตามมติของคณะรัฐมนตรีเพื่อทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานราชการและเอกชนที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยได้เริ่มการกำหนดแผนงานและการดำเนินงานอย่างจริงจังในปี พ.ศ. 2527 โดยได้เปลี่ยนชื่อมาเป็น “คณะกรรมการคุ้มครองแรงงานเด็ก”³⁰ และการดำเนินงานเป็นไปอย่างต่อเนื่องเรื่อยมา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2527-2533 ซึ่งทั้ง

²⁸ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, แผนป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก พ.ศ. 2540-2544, หน้า 7-27.

²⁹ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, 75 ปี แห่งความสัมพันธ์ ไทยกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ, (กรุงเทพมหานคร: 2538), หน้า 45-47.

³⁰ คณะรัฐมนตรี ได้มีมติเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2525 อนุมัติให้กระทรวงมหาดไทยแต่งตั้ง “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการใช้แรงงานเด็กอย่างไม่เป็นธรรม” ประกอบด้วยกรรมการ 7 คน และเพิ่มคณะกรรมการเป็น 17 คน โดยมีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน เมื่อวันที่ 24 มกราคม พ.ศ. 2527 ต่อมาคณะรัฐมนตรี ได้มีมติเมื่อวันที่ 20 มกราคม พ.ศ. 2530 เปลี่ยนชื่อเป็น “คณะกรรมการคุ้มครองแรงงานเด็ก” มีคณะกรรมการ 20 คน จนกระทั่ง พ.ศ. 2536 ได้มีพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2536 จัดตั้งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมขึ้น คณะกรรมการคุ้มครองแรงงานเด็ก ได้จัดตั้งขึ้นโดยมติคณะรัฐมนตรี จึงได้อโอนไปเป็นของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมและปรับปรุงคณะกรรมการทั้งภาครัฐและเอกชนเป็น 29 คน โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เป็นประธาน มีอธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเป็นเลขานุการ โดยคณะกรรมการคุ้มครองแรงงานเด็ก มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

หน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนได้มีการศึกษาสภาพปัญหาและเสนอนโยบายและมาตรการในการป้องกันปัญหาการใช้แรงงานเด็กอย่างกว้างขวางมากขึ้นเริ่มด้วยในปี พ.ศ. 2529 ที่มีการดำเนินงานศึกษาวิจัยในเรื่อง “สวัสดิการและการพัฒนาการของเด็กในสถานประกอบการอุตสาหกรรมผลิต” โดย “สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ (สยช.)” ซึ่งการวิจัยดังกล่าวนี้ ได้ถูกนำมาเป็นแนวทางในการจัดทำ “แผนพัฒนาคุณภาพคนและแรงงาน” ที่มีอยู่ใน “แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534)” ที่กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย (หน่วยงานผู้รับผิดชอบในด้านแรงงานสมัยนั้น) นำมาใช้เป็นแนวในการนโยบายป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กโดยผ่านสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ โดยในเวลาเดียวกัน “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการใช้แรงงานเด็กอย่างไม่เป็นธรรม” ได้มีการตั้งคณะกรรมการเพื่อร่วมกันทำงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐและเอกชนเพื่อทดลองการให้บริการด้านสุขภาพอนามัยและการเสริมความรู้แก่แรงงานเด็ก โดยการประสานความร่วมมือของ “มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก (มพด.)” ต่อมาในปี พ.ศ. 2531 คณะรัฐมนตรีได้อนุมัตินโยบายและมาตรการต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กทั้งระยะสั้นและระยะยาว³¹ ตามข้อเสนอของกรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย ซึ่งจุดประสงค์หลักของมาตรการดังกล่าวมี 2 ประการสำคัญคือการขยายการกำหนดเกณฑ์อายุขั้นต่ำในการ

1. จัดตั้งและป้องกันมิให้มีการใช้แรงงานเด็กอย่างไม่เป็นธรรม
 2. เสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็กทั้งในและนอกสถานประกอบกิจการ
 3. ศึกษาวิจัยปัญหาการใช้แรงงานเด็กทั้งในและนอกอุตสาหกรรม
 4. กำหนดแนวทางในการคุ้มครองและส่งเสริมการจัดสวัสดิการ สวัสดิภาพที่เหมาะสมแก่แรงงานเด็ก
 5. ส่งเสริมและสนับสนุนหน่วยงานภาครัฐและเอกชนในการดำเนินงานพัฒนาแรงงานเด็ก
 6. จัดประชุม อบรม สัมมนาในระดับชาติเพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานด้านแรงงานเด็ก
 7. ประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับแรงงานเด็กทั้งภาครัฐและเอกชน
 8. ให้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อปฏิบัติงานได้ตามที่เห็นสมควร
- โดยที่คณะกรรมการคุ้มครองแรงงานเด็ก ได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาด้วยกัน 4 คณะ ประกอบไปด้วย

1. คณะอนุกรรมการจัดตั้งและป้องกันปัญหาการใช้แรงงานเด็ก
2. คณะอนุกรรมการส่งเสริมและพัฒนาแรงงานเด็ก
3. คณะอนุกรรมการติดตามผลการดำเนินการด้านแรงงานเด็ก
4. คณะกรรมการประชาสัมพันธ์การคุ้มครองแรงงานเด็ก

³¹ มาตรการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก 27 ข้อ ตามมติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 14 มิถุนายน 2531 โดยจำแนกออกเป็นมาตรการระยะสั้น 24 ข้อ และมาตรการระยะยาว 3 ข้อ

รับเด็กเข้าทำงาน จากเดิม 12 ปี มาเป็น อายุ 13 ปี³² รวมทั้งในเรื่องของการศึกษาภาคบังคับจาก 6 ปี เป็น 9 ปี ซึ่งนโยบายและมาตรการต่างๆในการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กดังกล่าวนี้ยังคงใช้มาถึงปัจจุบัน

โดยมาตรการระยะสั้นตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นการดำเนินการปรับเกณฑ์อายุขั้นต่ำในการรับเด็กเข้าทำงาน รวมถึงการเร่งดำเนินการให้เด็กที่มีอายุอยู่ในเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับ สามารถทำการศึกษาจนสำเร็จการศึกษาภาคบังคับอย่างทั่วถึง โดยการสนับสนุนให้มีทุนการศึกษาและรูปแบบการเรียนที่หลากหลายที่สามารถทำให้เด็กสามารถเรียนควบคู่กับการทำงานได้ เพื่อเป็นการสร้างโอกาสให้แก่เด็กที่มีฐานะยากจน รวมทั้งการส่งเสริมให้มีการฝึกอาชีพระยะสั้น การจัดหาทุนหรือสินเชื่อให้แก่ครอบครัวของเด็กเพื่อการลงทุนแก่ครอบครัวที่ประกอบอาชีพอุตสาหกรรมในครัวเรือน หรืออุตสาหกรรมขนาดย่อม ในส่วนของสถานประกอบการอุตสาหกรรมการผลิตเองรัฐบาลได้มีการส่งเสริมให้มีการจัดกิจกรรมที่เป็นการพัฒนาการของเด็กไม่ว่าด้านสุขภาพอนามัยหรือด้านจิตใจ ประกอบการให้บริการจากหน่วยงานของรัฐและการส่งเสริมองค์กรเอกชนที่จะมาให้บริการและการจัดกิจกรรมในด้านการพัฒนาของแรงงานเด็กไม่ว่าด้านสุขภาพอนามัย การพัฒนาด้านสังคม นันทนาการ หรือด้านจิตใจและอารมณ์ ในส่วนของกฎหมายตามมาตรการดังกล่าวได้มีการเสนอให้มีการปรับปรุงกฎหมายคุ้มครองแรงงานในเรื่องของการกำหนด ชั่วโมงการทำงาน การทำงานล่วงเวลา ประเภทของงานที่อนุญาตหรือไม่อนุญาตให้เด็กทำ สวัสดิการที่แรงงานเด็กสมควรได้รับ และการแก้ไขเพิ่มเติมบทลงโทษ ในกรณีของการฝ่าฝืนกฎหมายคุ้มครองแรงงานเด็ก รวมทั้งการเร่งรัดให้มีการออกกฎหมายที่ได้แก้ไขแล้วมาบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ การส่งเสริมการประสานความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องของแรงงานเด็ก เพื่อหาแนวทางคุ้มครองเด็กที่ถูกใช้แรงงานอย่างไม่เป็นธรรม รวมถึงการสนับสนุนให้สหภาพแรงงานประสานงานกับกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานในการคอยดูแลการใช้แรงงานเด็กอย่างไม่เป็นธรรม ในส่วนของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบได้มีการเสนอให้เพิ่มอัตรากำลังแก่เจ้าหน้าที่ตรวจแรงงาน รวมทั้งเพิ่มงบประมาณ และการส่งเสริมให้องค์กรเอกชนเป็นเครื่องมือในการตรวจแรงงานหรือเป็นใจทักแทนแรงงานเด็กที่มีปัญหาเกี่ยวกับนายจ้างเหล่านั้น และมาตรการที่สำคัญได้แก่ การเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับแรงงานเด็กและสิทธิประโยชน์ที่กฎหมายทำการคุ้มครองแก่แรงงานเด็ก การกำหนดบทลงโทษแก่ผู้ใช้แรงงานเด็กอย่างไม่ถูกต้อง พร้อมกับการสนับสนุนให้ประชาชนทำหน้าที่ในการแจ้งข้อมูลข่าวสารแก่ทางราชการเมื่อพบเห็นการใช้แรงงานเด็กอย่างไม่ถูกต้องโดยมีสินบนหรือรางวัลนำจับ สนับสนุนการศึกษาวัยเกี่ยวกับแรงงานเด็กและเผยแพร่ความรู้ให้แก่ประชาชนทั่วไป และการกำหนดแผนงานหรือโครงการที่เกี่ยวข้องกับแรงงานเด็กอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ โดยเป็นการมอบหมายให้แก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

³² ปัจจุบัน เกณฑ์อายุขั้นต่ำในการรับเด็กเข้าทำงาน อยู่ที่เกณฑ์อายุ 15 ปี ตาม พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 44

ในส่วนภูมิภาคทำการเร่งรัดระบบข่าวสารเกี่ยวกับเรื่องแรงงานด้านต่าง ๆ ให้กระจายไปสู่ส่วนภูมิภาค เพื่อสอดส่องดูแลการใช้แรงงานเด็กที่ไม่เป็นธรรม และเพื่อเป็นการปลูกฝังจิตสำนึกเกี่ยวกับโทษที่จะได้รับในการใช้แรงงานเด็กอย่างไม่เป็นธรรม รวมไปถึงการส่งเสริมให้องค์กรเอกชนไม่ว่าจะเป็น สภาองค์กรนายจ้าง สมาคมนายจ้าง หอการค้า และสหภาพแรงงาน ให้เข้ามามีส่วนในการรับผิดชอบและป้องกันการใช้แรงงานเด็กอย่างไม่เป็นธรรม การเร่งรัดให้มีการออกพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพในสถานประกอบการ ให้มีผลบังคับใช้โดยเร็ว ซึ่งเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นมาตรการระยะสั้นในการดำเนินการคุ้มครองแรงงานเด็ก ตามมติคณะรัฐมนตรี ปี พ.ศ. 2531³³

ในส่วนของมาตรการระยะยาวนั้น ได้มีการเสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการประถมศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2523 โดยให้ขยายการศึกษาภาคบังคับจากชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 เป็นชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 รวมทั้งการขยายอายุขั้นต่ำในการรับเด็กเข้าทำงาน เป็น 15 ปี เพื่อให้สอดคล้องกับอายุของเด็กที่จะจบการศึกษาภาคบังคับ และการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับเด็กที่ควรจะได้รับ ให้มีลักษณะคล้ายกับความจำเป็นขั้นพื้นฐาน³⁴ ซึ่งต่อมาในปี พ.ศ. 2533 มีการประชุมสมัชชาแห่งชาติครั้งที่ 1 ว่าด้วยการพัฒนาเด็กเพื่อกำหนดความต้องการพื้นฐานและการบริการสำหรับเด็กโดยครอบคลุมถึงแรงงานเด็กด้วย และในปีเดียวกันนั่นเอง ได้มีความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับ “อนุสัญญาสิทธิเด็ก” อย่างกว้างขวางทั้งในประเทศและต่างประเทศ กระแสในเรื่องของการใช้แรงงานเด็กจึงเป็นที่สนใจมากขึ้น ต่อมาในปี พ.ศ. 2535 ประเทศไทยได้ประกาศ “นโยบายการป้องกันและปราบปรามการค้าเด็ก” โดยกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดนโยบายให้หน่วยงานระดับจังหวัด เป็นมาตรการเพื่อนำไปปฏิบัติ โดยมาตรการสำคัญ คือ การขยายการศึกษาภาคบังคับให้ถึง 9 ปี และการเน้นในเรื่องของการตรวจแรงงาน การรับแจ้งเหตุ และการให้ความรู้และข่าวสารในเรื่องของแรงงานเด็ก โดยกรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย (ในขณะนั้น) ได้กำหนดมาตรการ 15 ข้อ³⁵ โดยเน้นที่การประชาสัมพันธ์และรณรงค์การป้องกันการใช้แรงงานเด็กอย่างไม่เป็นธรรมทางสื่อมวลชนทุกแขนง การขอความร่วมมือจากทางโรงพยาบาลในการแจ้งถึงการกดขี่แรงงานเด็ก การเผยแพร่ความรู้แก่ประชาชนและผู้นำชุมชนเพื่อการแจ้งเบาะแส โดยมีรางวัลนำจับ มีการเร่งรัดการตรวจแรงงานให้สถานประกอบการปฏิบัติตามกฎหมาย การจัดประชุมชี้แจงผู้ประกอบการสำนักจัดหางานเอกชน ประชุมนายจ้าง เพื่อชี้แจงการใช้แรงงานเด็กตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน การจัดทำทะเบียนลูกจ้าง การจัดตั้งคณะกรรมการทำงานเพื่อคุ้มครองแรงงานเด็กทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

³³ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, แผนป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก พ.ศ. 2540-2544, หน้า 11-17.

³⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 17-18.

³⁵ เป็นมาตรการที่พัฒนามาจากมาตรการ 27 ข้อ ตามมติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 14 มิถุนายน 2531

ภาค รวมถึงการจัดตั้งสำนักงานแรงงานในกรุงเทพมหานคร ทั้ง 36 เขต การเพิ่มจำนวนของเจ้าหน้าที่ตรวจแรงงาน และการอบรมเจ้าหน้าที่ที่มีความต่อเนื่อง การจัดตั้งศูนย์รับแจ้งเหตุการใช้แรงงานเด็กที่ไม่เป็นธรรม การแก้ไขกฎหมายในการเพิ่มโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายคุ้มครองแรงงานที่เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานเด็ก การฝึกอาชีพแก่แรงงานเด็กที่อยู่นอกระบบโรงเรียน และการขยายการศึกษาภาคบังคับเป็น 9 ปี ซึ่งมาตรการเหล่านี้ล้วนเป็นมาตรการที่สอดคล้องกับมาตรการ 27 ข้อเดิม เพียงแต่เป็นการเน้นความสำคัญมากขึ้นในมาตรการที่จำเป็นอย่างมาก³⁶

โดยในปี พ.ศ. 2535 นี้ เป็นปีที่เริ่มใช้ “แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539)” ซึ่งมีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 เนื่องจากเป็นการคำนึงถึงปัจจัยพื้นฐานของเด็กโดยเฉพาะการปลูกฝังคุณลักษณะและอุปนิสัย การสร้างค่านิยม คุณธรรมและจริยธรรมต้องเป็นสิ่งที่พึงปรารถนาของสังคมไทยซึ่งเป็นรัฐเดี่ยวอย่างต่อเนื่องโดยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 นี้ยังมีความสอดคล้องกับการศึกษาของคนไทยที่มีความต่างทางวัฒนธรรม ตามนโยบายและแผนพัฒนาเด็กระยะยาว พ.ศ. 2522 ของ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี³⁷ โดยในปีเดียวกันนี้ในการประชุมใหญ่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ สมัยที่ 79 ประเทศไทยได้ถูกกำหนดให้ทำการชี้แจงต่อ “คณะกรรมการติดตามผลการปฏิบัติตามมาตรฐาน” (Committee on the Application of Standard) ในเรื่องการไม่ปฏิบัติตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 29 ว่าด้วยเรื่องการเกณฑ์แรงงาน ซึ่งประเทศไทยได้ให้สัตยาบันไว้ และการใช้แรงงานเด็กที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งทางสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศได้ส่งคณะกรรมการมาตรวจสอบในปีต่อมา³⁸

ในปีต่อมารัฐบาลไทยได้ทำการจัดตั้งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ในวันที่ 23 กันยายน พ.ศ. 2536 ซึ่งส่งผลให้การดำเนินงานในด้านแรงงานเด็ก ได้ถูกให้ความสำคัญมากขึ้น ประกอบกับการมีหน่วยงานเอกชนและองค์กรเอกชนที่ดูแลในเรื่องแรงงานเด็กเกิดขึ้นใหม่จำนวนหนึ่ง ซึ่งแนวทางในการดำเนินงานด้านแรงงานเด็กสามารถแบ่งออกได้สองลักษณะ ลักษณะแรก คือการเพิ่มความดูแลในเรื่องแรงงานเด็กเข้าไปจากเดิมที่มีการดูแลเฉพาะแต่ในเรื่องของแรงงานผู้ใหญ่ ส่วนลักษณะที่สอง คือ การเข้าไปดูแลพื้นที่ชนบทที่เป็นจุดเริ่มต้นของแรงงานเด็ก รวมทั้ง

³⁶ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, แผนป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก พ.ศ. 2540-2544, หน้า 19-20.

³⁷ ชุชณา บุญยรัตพันธุ์, “อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยเด็ก: ผลกระทบต่อประเทศไทย,” หน้า 121.

³⁸ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, 75 ปี แห่งความสัมพันธ์ ไทยกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ, หน้า 46.

ปัญหาของการขาดโอกาสทางการศึกษาของเด็กในชนบท เพื่อสกัดการอพยพเข้ามาทำงานของเด็ก รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือแก่แรงงานเด็กในจังหวัดที่มีสถานประกอบการใหญ่ๆ ตั้งอยู่ ต่อมาในปี พ.ศ. 2537 ประเทศไทยได้รับคัดเลือกจาก International Programme on the Elimination of Child Labour หรือ IPEC ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ให้เป็นหนึ่งในหกประเทศที่ได้รับการคัดเลือกให้ร่วมโครงการณรงค์ต่อต้านและแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็กในระดับโลก ส่งผลให้เกิดความสนใจต่อหน่วยงานทั้งจากภาครัฐบาลและเอกชนในการแก้ไขปัญหาคู่ครองแรงงานเด็กในประเทศไทยมากขึ้น

ข) บทสรุปของมาตรการต่างๆ ที่รัฐบาลได้ดำเนินการมา

จากบทที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่ารัฐบาลได้มีนโยบายในการควบคุมการใช้แรงงานเด็กให้เป็นธรรมมาอย่างต่อเนื่อง นับแต่มาตรการที่ออกในปี พ.ศ. 2531 และมาตรการที่ออกในปี พ.ศ. 2535 ซึ่งมาตรการดังกล่าวถือเป็นมาตรการหลักที่ยังคงบังคับใช้มาจนถึงทุกวันนี้ มาตรการทั้งสองชุดนี้มีจุดเด่นของนโยบายและมาตรการ³⁹ ตรงที่สามารถทำให้เกิดการผลักดันให้เห็นถึงความสำคัญของปัญหาแรงงานเด็กมากขึ้นซึ่งมาจากการที่ทั้งรัฐบาล และหน่วยงานที่รับผิดชอบคือ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้แถลงนโยบายอย่างชัดเจนต่อการแก้ไขปัญหาคู่ครองที่สำคัญคือการจัดการใช้แรงงานเด็กอย่างไม่เป็นธรรมและผิดกฎหมายคุ้มครองแรงงานและการแก้ไขปัญหาคู่ครองเด็ก ซึ่งทั้งสองปัญหานี้เป็นปัญหาสำคัญที่จะต้องทำการแก้ไขอย่างเร่งด่วน และนับวันจะยิ่งทวีความรุนแรงขึ้นมาก ความสำเร็จของการบังคับใช้มาตรการดังกล่าวมาจากการที่รัฐบาลมีความพยายามในการแก้ไขและป้องกันปัญหาของการใช้แรงงานเด็กอย่างจริงจังดังที่กล่าวมาแล้วและการกำหนดเนื้อหาของนโยบายที่ครอบคลุมกับขอบเขตของปัญหา โดยเริ่มจากการดำเนินการต่างๆ เช่น ในส่วนของนโยบายต่างๆ ที่ออกมาเพื่อดำเนินการในเรื่องของแรงงานเด็ก ได้แก่ การกำหนดนโยบายที่ชัดเจนในการรณรงค์เรื่องแรงงานเด็ก การจดทะเบียนแรงงานเด็ก ทางสื่อมวลชน โดยเผยแพร่ความรู้แก่ประชาชนและผู้นำชุมชน การจัดการประชุมกับนายจ้าง สำนักจัดหางานเพื่อขอความร่วมมือการขอความร่วมมือกับทางโรงพยาบาลต่างๆ ในการรายงานต่อเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ หากเกิดกรณีที่มีการกระทำทารุณต่อแรงงานเด็ก การจัดตั้งสำนักงานแรงงานกรุงเทพมหานครตามเขตต่างๆ ทั้ง 36 เขต การจัดหลักสูตรอบรมเจ้าหน้าที่ตรวจแรงงาน การให้อำนาจเจ้าหน้าที่สามารถจับกุมนายจ้างที่ทำการละเมิดกฎหมายแรงงานเด็กโดยไม่ต้องทำการบอกกล่าวล่วงหน้า รวมไปถึงการปรับปรุงกลไกในการในการทำงาน โดยการจัดตั้งคณะกรรมการคุ้มครองแรงงานเด็กทั้งในส่วนกลางและภูมิภาค การจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือแรงงานหญิงและเด็ก ในทั้ง 76 จังหวัด นอกจากนี้ใน

³⁹ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, แผนป้องกันและแก้ไขปัญหาคู่ครองแรงงานเด็ก พ.ศ. 2540-2544, หน้า 20-25.

ส่วนของคณะกรรมการรัฐสภาไทยได้มีการผ่านกฎหมายอาญาที่ได้ทำการแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนของโทษของผู้ที่ทำร้าย ทำอันตราย เป็นเหตุให้เด็กถึงแก่ความตาย ให้มีโทษจำคุก 15-20 ปี จำคุกตลอดชีวิต หรือประหารชีวิต การปรับปรุงกฎหมายในเรื่องของการกำหนดอายุขั้นต่ำในการรับเด็กเข้าทำงาน การกำหนดมาตรการเร่งรัดในการตรวจแรงงาน และการอบรมเจ้าหน้าที่ตรวจแรงงาน การขยายโอกาสในการศึกษาภาคบังคับ จัดการศึกษาอนุกระบบให้สามารถทำงานควบคู่ไปได้ นอกจากนี้ยังมีมาตรการในการสกัดกั้นและลดการอพยพของแรงงานเด็กเพื่อแก้ปัญหาการใช้แรงงานเด็กอย่างไม่เป็นธรรม

นอกจากนั้น ในด้านของการร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานเอกชนและรัฐบาลต่าง ๆ ในการดำเนินการเพื่อการปกป้องและคุ้มครองแรงงานเด็กอยู่ในระดับที่สามารถเข้าถึงปัญหาได้ แม้ว่าความร่วมมือนั้นจะยังมีข้อจำกัดอยู่บ้าง ประกอบกับความร่วมมือและช่วยเหลือจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งก็คือ IPEC/ILO ที่ทำให้ประเทศไทยได้รับความร่วมมือและสนับสนุนทางด้านวิชาการด้านแรงงาน ส่งผลให้การแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กเป็นไปตามทิศทางที่ถูกต้องและเป็นไปอย่างต่อเนื่อง ส่วนปัญหาในการดำเนินการตามมาตรการต่างๆของรัฐบาลนั้น ก็จะเป็นปัญหาในส่วนของ การปฏิบัติตามนโยบายและมาตรการที่ได้วางเอาไว้ เช่น การขาดความจริงจังในส่วนของการกำกับดำเนินการตามนโยบาย เนื่องจากการมีข้อจำกัดในการกำกับให้เป็นไปตามนโยบายของ “คณะกรรมการคุ้มครองแรงงานเด็ก” ข้อจำกัดนี้มาจากการขาดความต่อเนื่องในการทำงาน เนื่องจากสถานภาพและอายุของคณะกรรมการฯ เป็นไปอย่างไม่ถาวร เพราะสถานภาพที่ขึ้นอยู่กับกลไกทางการเมืองอาจมีการยุบและการแต่งตั้งใหม่ใช้เวลานาน การปฏิบัติงานของคณะกรรมการฯเองก็ขาดความต่อเนื่องเพราะตัวบุคคลที่เข้ามาเป็นผู้แทนหน่วยงานของรัฐบาลมีการผลัดเปลี่ยนตัวผู้รับผิดชอบบ่อยครั้ง อีกทั้งบุคคลเหล่านี้มักไม่มีอำนาจออกความเห็นหรือทำการตัดสินใจใดๆเพราะต้องนำเสนอเพื่อขอความเห็นชอบจากผู้บังคับบัญชาก่อน ซึ่งใช้เวลานาน อีกทั้งการกำหนดการประชุมก็ไม่มี ความแน่นอน และมีจำนวนการประชุมที่ไม่เพียงพอ ซึ่งโดยทั่วไปจะกำหนดให้มีการประชุมปีละ 1-2 ครั้งเท่านั้น ทำให้การติดตามสถานการณ์ไม่เป็นไปอย่างทันท่วงที นอกจากข้อจำกัดในการกำกับดูแล การดำเนินการตามนโยบายแล้ว ในเรื่องของความเป็นไปได้ในการนำมาตราการไปดำเนินการยังขาดความชัดเจน เนื่องจากมาตรการต่างๆที่กำหนดออกมายังไม่มีการกำหนดให้ลงลึกไปถึงรายละเอียด ที่ว่าจะต้องดำเนินการอย่างไร ดำเนินการด้วยวิธีใด จึงเป็นปัญหาในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฯลงไปตามดำเนินการ ไม่อาจตัดสินใจดำเนินการใดๆลงไป อีกทั้งยังเป็นเรื่องของการสอดรับระหว่างการประสานงานของ แผนปฏิบัติการกับนโยบาย เพราะการดำเนินการตามนโยบายนั้นลำพังแต่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ไม่สามารถที่จะดำเนินการได้อย่างครอบคลุม ต้องอาศัยความร่วมมือของหน่วยงานอื่นด้วย ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานรัฐบาลด้วยกันหรือหน่วยงานเอกชน นอกจากนี้หน่วยงานอื่นที่จะต้องเข้ามา ประสานงานกับกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมยังต้องจัดให้แรงงานเด็กให้เป็นกลุ่มเป้าหมาย พิเศษของหน่วยงานนั้นๆ ในการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการ การดำเนินงานโดยความร่วมมือของ

หน่วยงานเอกชนอื่น ควรเพิ่มจำนวนขององค์กรเอกชนในการเข้ามาช่วยเหลือในการดำเนินการเพื่อแก้ไข้ปัญหา โดยเฉพาะองค์กรที่มีความสำคัญ เช่น องค์กรนายจ้าง และองค์กรแรงงานหรือสหภาพแรงงานต่าง ๆ เพราะการเรียกร้องในด้านแรงงานยังเป็นการเรียกร้องในปัญหาของแรงงานผู้ใหญ่เป็นส่วนใหญ่ การนำองค์กรเหล่านี้มาร่วมในการดำเนินการแก้ไข้ปัญหาแรงงานเด็ก จะเป็นผลดีในแง่ของความใกล้ชิดกับปัญหาและการถูกผลกระทบกรณีการใช้แรงงานเด็กที่เป็นไปอย่างไม่ถูกต้อง และในส่วนของดำเนินการซึ่งการดำเนินการในการแก้้ปัญหาแรงงานเด็กยังเป็นการดำเนินการที่เป็นรูปแบบราชการซึ่งต่างจากปัญหาแรงงานเด็กที่มีความเป็นพลวัต (Dynamic) คือ เป็นปัญหาที่มีความยืดหยุ่นและเปลี่ยนแปลงในส่วนขององค์ประกอบอยู่เสมอ การดำเนินการในระบบราชการที่มีความแน่นอนตายตัวอย่างมาก อาจไม่ทันกับความเปลี่ยนแปลงของปัญหา ฉะนั้น หน่วยงานของรัฐจึงต้องมีการปรับปรุงในการดำเนินงานของหน่วยงานนั่นเอง เพื่อให้มีความคล่องตัวและมีความเป็นพลวัต เช่นเดียวกับปัญหาที่จะต้องลงไปดำเนินการ จึงจะเป็นการแก้้ปัญหาที่มีประสิทธิภาพมากกว่าปัจจุบัน

ค) ความเปลี่ยนแปลงของปัญหาการใช้แรงงานเด็ก⁴⁰

ความเปลี่ยนแปลงของปัญหาการใช้แรงงานเด็กในช่วง ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ช่วงระหว่าง พ.ศ. 2540-2544 นั้น มีความเปลี่ยนแปลงที่ส่งผลทั้งดีและร้าย ดังต่อไปนี้

ความเปลี่ยนแปลงที่ส่งผลดี	ความเปลี่ยนแปลงที่ส่งผลร้าย
1. ในเรื่องของการดำเนินการตามนโยบายสืบเนื่องจากความสำเร็จของนโยบายการวางแผนครอบครัว ประกอบกับนโยบายในการขยายโอกาสทางการศึกษาและการขยายความเจริญไปสู่ภูมิภาค ทำให้อัตราของการเพิ่มจำนวนประชากรลดลง เมื่อประชากรที่เป็นเด็กมีอัตราการลดลงทำให้ภาวะของความจำเป็นที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงานย่อมลดลงไป รวมทั้งเกิดแรงจูงใจในการศึกษาต่อและการฝึกทักษะที่จะเป็นแรงงานมีฝีมือ	1. นอกจากความเปลี่ยนแปลงที่เป็นผลมาจากการดำเนินนโยบายของรัฐแล้ว ความเปลี่ยนแปลงในเรื่องของค่านิยมทางสังคมที่ประชาชนหันมาบริโภคสินค้าฟุ่มเฟือยทำให้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจหรืออาจเป็นปัญหาทางครอบครัวที่ประสบปัญหาทางเศรษฐกิจเช่นกัน เด็กจึงมีโอกาที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงานมากขึ้น รวมทั้งการเข้าสู่ตลาดของการบริการทางเพศ

⁴⁰ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, แผนป้องกันและแก้ไข้ปัญหาแรงงานเด็ก พ.ศ. 2540-2544, หน้า 26-27.

<p>2. ในเรื่องของโครงสร้างของการจ้างงาน เนื่องจากประเทศไทยมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจในอัตราที่สูงมาขึ้นทั้งยังเป็นฐานการผลิตในอุตสาหกรรมในหลายๆ ชนิด ทำให้เกิดสถานประกอบการที่มีมาตรฐานเพิ่มมากขึ้น สถานประกอบการเหล่านี้จึงต้องใช้แรงงานที่มีทักษะฝีมือสูงเพื่อให้เหมาะกับเทคโนโลยีที่ใช้ในการผลิต ส่งผลให้แรงงานเด็กจึงไม่อยู่ในความต้องการของสถานประกอบการเหล่านี้</p>	<p>2. ในเรื่องของโครงสร้างของการจ้างงานที่ประเทศไทยมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจในอัตราที่สูงมาขึ้น และเกิดสถานประกอบการที่มีมาตรฐานและขนาดใหญ่เพิ่มขึ้น สถานประกอบการเหล่านี้จึงต้องใช้แรงงานที่มีทักษะฝีมือสูงแต่กับสถานประกอบการขนาดเล็กที่มีข้อจำกัดในเรื่องทุนที่ใช้ในการผลิตและประกอบการผลิตสินค้าที่ไม่ได้มาตรฐานมากนัก สถานประกอบการเหล่านี้ยังมีความจำเป็นที่ต้องใช้แรงงานเด็กที่มีอัตราการต่อรองและค่าจ้างต่ำมาใช้งานอยู่</p>
	<p>3. เนื่องจากนโยบายการควบคุมการใช้แรงงานเด็กในสถานประกอบการมีความเข้มงวดเพิ่มมากขึ้น ทำให้แรงงานเด็กต้องหางานออกไปสู่แรงงานนอกระบบมากขึ้นไม่ว่าจะเป็นประเภทของงานที่รับไปทำที่บ้าน งานแบบเหมาช่วงหรืองานนอกระบบอื่นๆ เช่น งานกลางคืน งานขายบริการ ซึ่งรัฐบาลยังไม่ได้มีมาตรการมารองรับในเรื่องดังกล่าวอย่างเพียงพอ</p>
	<p>4. ปัญหาการหลั่งไหลของแรงงานต่างด้าวแรงงานที่ลักลอบเข้าเมืองที่ยังคงเป็นความต้องการของสถานประกอบการขนาดเล็กอยู่เนื่องจากนโยบายการควบคุมการใช้แรงงานเด็กในสถานประกอบการมีความเข้มงวดมากขึ้น รวมทั้งนโยบายการขยายโอกาสทางการศึกษาทำให้แรงงานที่เป็นเด็กไทยลดน้อยลง ในขณะที่แรงงานเด็กต่างด้าวเหล่านี้อาจได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมโดยง่ายรวมทั้งการนำไปสู่การขายบริการทางเพศยอมทำได้ง่ายมากกว่า</p>

4) อนุสัญญาเกี่ยวกับเรื่องแรงงานเด็กที่ประเทศไทยได้ให้สัตยาบัน

ในปัจจุบันทางองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้ทำการออกอนุสัญญามาตรฐานแรงงานหลัก (Core Labour Standard) ไปแล้วจำนวน 8 ฉบับ และได้ถูกนำไปปฏิบัติโดยประเทศสมาชิก ซึ่งอนุสัญญาหลักดังกล่าว คือ⁴¹

- อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 29 ว่าด้วยการเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับ ค.ศ. 1930
- อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 105 ว่าด้วยการยกเลิกแรงงานบังคับ ค.ศ. 1957
- อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกับ ค.ศ. 1948
- อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวกันและการร่วมเจรจาต่อรอง ค.ศ. 1949
- อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 100 ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่ากัน ค.ศ. 1951
- อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 111 ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติ (การจ้างงานและการประกอบอาชีพ) ค.ศ. 1958
- อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำ ค.ศ. 1973
- อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 182 ว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของแรงงานเด็ก ค.ศ. 1999

อนุสัญญาเหล่านี้ถือเป็นกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศที่บังคับใช้เป็นหลักอันถือเป็นมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศที่ถูกกำหนดขึ้นโดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ โดยในส่วนของประเทศไทยในฐานะที่เป็นหนึ่งในสมาชิกก่อตั้งขององค์การแรงงานระหว่างประเทศก็ได้ปฏิบัติตามพันธกรณีของการเป็นสมาชิกโดยการให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาที่ทางองค์การแรงงาน

⁴¹ นิคม จันทรวิฑูร, ประเทศไทยกับประมวลกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ, หน้า 135-137.

ระหว่างประเทศได้ออกมาทั้งหมดเป็นจำนวน 12 ฉบับ⁴² ซึ่งเฉพาะแต่อนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องแรงงานเด็กนั้น ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ไว้จำนวน 4 ฉบับ คือ⁴³

- 1) อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 29 ว่าด้วยการเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับ ค.ศ. 1930 (พ.ศ. 2473) สาระสำคัญคือ การห้ามเกณฑ์แรงงานบังคับ ซึ่งหมายความถึง งานหรือบริการจากบุคคลใดๆ โดยการขู่เชิญ ลงโทษ ทั้งนี้ไม่รวมถึงการเกณฑ์ทหารตามกฎหมายเกณฑ์ ระเบียบที่กำหนด
- 2) อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 123 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้ทำงานในเมืองใต้ดิน ค.ศ. 1965 (พ.ศ. 2508) สาระสำคัญคือ ต้องมีการกำหนดอายุขั้นต่ำในการจ้างบุคคลเข้าทำงานในเมืองใต้ดินไม่น้อยกว่า 16 ปี
- 3) อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 127 ว่าด้วยน้ำหนักสูงสุดที่อนุญาตให้คนงานแบกหาม ค.ศ. 1967 (พ.ศ. 2510) สาระสำคัญคือ การใช้แรงงานจะต้องคำนึงถึงสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยของคนงาน การใช้แรงงานหญิงและเด็กจะต้องกำหนดน้ำหนักที่แบกหามน้อยกว่าที่กำหนดไว้สำหรับคนงานชาย
- 4) อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 182 ว่าด้วยการห้ามดำเนินการโดยทันที เพื่อจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก ค.ศ. 1999 (พ.ศ. 2542) สาระสำคัญคือ การมุ่งขจัดการใช้แรงงานเด็ก ในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดให้หมดไปโดยให้ดำเนินการมาตรการโดยทันทีและอย่างได้ผล ซึ่งรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก มีทั้งหมด 4 ประเภท ได้แก่

⁴² กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, 75 ปี แห่งความสัมพันธ์ ไทยกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ, หน้า 24-26.

⁴³ กองแรงงานหญิงและเด็ก กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, แรงงานหญิงและเด็ก, หน้า 15-16.

- ทุกรูปแบบของการใช้ทาสหรือแนวปฏิบัติที่คล้ายคลึงกัน
- การใช้ จัดหา หรือเสนอเด็ก เพื่อการค้าประเวณี เพื่อการผลิตสื่อลามก อนาจาร หรือเพื่อการแสดงลามก อนาจาร
- การใช้ การจัดหา หรือเสนอเด็กเพื่อกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การผลิตและการขนส่งยาเสพติด และ
- งานซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัย และศีลธรรมของเด็ก

นอกจากอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้ทำการให้สัตยาบันแล้วประเทศไทยได้ทำการให้สัตยาบันแก่ “อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก” หรือ “The Convention on the Rights of the Child” ขององค์การสหประชาชาติอีกด้วย โดยอนุสัญญานี้ มีสาระสำคัญในการกำหนดสิทธิขั้นพื้นฐานของเด็กเอาไว้ 4 เรื่อง คือ สิทธิในการมีชีวิต สิทธิที่จะได้รับการปกป้องคุ้มครอง สิทธิที่จะได้รับการพัฒนา และสิทธิในการมีส่วนร่วม

ฉะนั้นการที่ประเทศไทยได้ทำการให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศในเรื่องแรงงานเด็กทั้งสิ้นฉบับนี้ จึงส่งผลให้ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามพันธกรณีที่ได้ทำการให้สัตยาบันเอาไว้ แต่จะเห็นได้ว่าประเทศไทยได้ให้สัตยาบันในการรับเอามาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศในเรื่องอายุขั้นต่ำที่สามารถรับเด็กเข้าทำงานมาปฏิบัติในกรณีเดียวกันนั้น คือ อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 123 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้ทำงานในเมืองใต้ดิน ค.ศ. 1965 (พ.ศ. 2508) ซึ่งสาระสำคัญก็คือ การกำหนดอายุขั้นต่ำในการจ้างบุคคลเข้าทำงานในเมืองใต้ดินไม่น้อยกว่า 16 ปี ซึ่งจะจำกัดอยู่เฉพาะในกรณีของงานประเภทที่ต้องทำในเมืองใต้ดินประเภทเดียวกันนั้น ซึ่งไม่เพียงพอต่อการคุ้มครองแรงงานเด็กที่ทำงานอยู่ในสถานประกอบการหลายประเภท ดังนั้น จึงสมควรทำการศึกษาว่าประเทศไทยพร้อมหรือยังในการที่จะรับเอามาตรการตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 ว่าด้วยการกำหนดอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้รับเข้าทำงาน ค.ศ. 1973 (พ.ศ. 2516) ซึ่งสาระสำคัญก็คือ การกำหนดอายุขั้นต่ำในการจ้างบุคคลเข้าทำงานในงานทุกประเภท ให้มีอายุไม่น้อยกว่า 15 ปี

5) ประเภทของงานที่มีการใช้แรงงานเด็กอย่างไม่ถูกต้อง

จากการตรวจแรงงานในสถานประกอบการต่าง ๆ ที่ราชอาณาจักรในปีล่าสุด คือ การตรวจแรงงาน ปี พ.ศ. 2543 จำนวน 33,617 แห่ง ของกองวิชาการและแผนงาน กรมสวัสดิ

การและคุ้มครองแรงงาน พบว่ามีการใช้แรงงานเด็กในสถานประกอบการต่างๆทั่วราชอาณาจักรเป็นจำนวนมาก ซึ่งสามารถแสดงได้ตามลำดับ ดังต่อไปนี้⁴⁴

อันดับ	จังหวัด	จำนวน
1	ภาคกลาง	2,052
2	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	618
3	ปริมณฑล	491
4	กรุงเทพมหานคร	488
5	ภาคเหนือ	411
6	ภาคใต้	243
รวมทั้งสิ้น		4,303

โดยในจำนวนแรงงานเด็กทั้งหมด 4,303 ราย ที่ได้มาจากการตรวจแรงงานทั่วราชอาณาจักรนี้ สามารถจำแนกออกได้เป็นสองช่วงอายุ คือ อายุต่ำกว่า 15 ปี และอายุมากกว่า 15 ปี ดังปรากฏในแผนภูมิต่อไปนี้⁴⁵

อายุ	อายุตั้งแต่ 13 ปี แต่ไม่ถึง 15 ปี		อายุตั้งแต่ 15 ปี แต่ไม่ถึง 18 ปี	
	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง
จำนวน	15	52	1,460	2,776

⁴⁴ ฝ่ายสถิติแรงงาน กองวิชาการและแผนงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, สถิติแรงงาน 2543, (กรุงเทพมหานคร: 2544), หน้า 152-163.

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 156.

ซึ่งจากการตรวจแรงงานโดยจำแนกตามประเภทอุตสาหกรรมพบว่า ประเภทของงานหรือสถานประกอบการที่นิยมจ้างแรงงานเด็กเข้ามาทำงานนั้น จะพบการจ้างแรงงานเด็กอยู่ในประเภทของงาน ตามลำดับของจำนวนแรงงานเด็กจากมากไปหาน้อย ดังต่อไปนี้⁴⁶

ประเภทของสถานประกอบการ	เด็ก				
	อายุ	13 - 15 ปี		15 - 18 ปี	
	จำนวน	ชาย	หญิง	ชาย	หญิง
การผลิต (Manufacturing)	3,441	9	39	1,005	2,388
การขายส่ง ขายปลีก ภัตตาคารและโรงแรม (Wholesale and Retail Trade, Restaurants and Hotel)	540	6	13	313	208
การบริการชุมชน สังคม และบริการส่วนบุคคล (Community, Social and Personal Services)	218	0	0	71	147
การก่อสร้าง (Construction)	51	0	0	36	15
กิจการที่มีอาชระบุประเภทได้ (Unspecified)	28	0	0	20	8
การขนส่ง สถานที่เก็บสินค้า และการคมนาคม (Transportation Storage and Communication)	10	0	0	7	3
บริการการเงิน การประกันภัย อสังหาริมทรัพย์และธุรกิจ (Financing, Insurance, Real Estate and Business Service)	9	0	0	4	5
เกษตรกรรม ล่าสัตว์ ป่าไม้ ประมง (Agriculture, Forestry, Hunting and Fishing)	3	0	0	2	1
การทำเหมืองแร่ และ เหมืองหิน (Mining and Quarrying)	3	0	0	2	1

สถานประกอบการที่เป็นประเภทของอุตสาหกรรมการผลิตนั้น แรงงานเด็กส่วนใหญ่จะทำงานอยู่ในสถานประกอบการที่มีขนาดไม่ใหญ่นัก คือจะมีจำนวนแรงงานไม่เกิน 50 คน ซึ่งความจำเป็นในการใช้แรงงานที่มีฝีมือยังมีอัตราไม่มากนัก การใช้แรงงานเด็กในสถานประกอบการประเภทนี้ จึงได้รับความนิยมน้อย โดยจากการตรวจแรงงานของเจ้าหน้าที่ตรวจแรงงาน และได้ทำการรวบรวมเป็นสถิติ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า งานอุตสาหกรรมเด็กประเภทต่าง ๆ นั้น ยังมีการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องในเรื่องของการใช้แรงงานเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปี ซึ่งจะพบในงานประเภทอุตสาหกรรมการผลิต และการขายส่ง ขายปลีก ภัตตาคาร โรงแรม การใช้แรงงานเด็กอยู่ อีกทั้งยังมีการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องในเรื่องของ ลักษณะของการทำงาน วัน และ เวลาที่กฎหมายห้ามมิให้เด็กทำงาน ซึ่งตรวจพบในงานประเภทการขายส่ง ขายปลีก ภัตตาคาร โรงแรมเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งการปฏิบัติไม่ถูกต้องของสถาน

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า164-166.

ประกอบการเหล่านี้ นั้น หน่วยงานของรัฐได้มีมาตรการในการดำเนินการเพื่อแก้ปัญหาในเรื่องของการปฏิบัติไม่ถูกต้องดังกล่าว ซึ่งในข้อต่อไปจะเป็นการศึกษาในเรื่องของมาตรการในการกำกับดูแลในเรื่องของการใช้แรงงานเด็กในประเทศไทย

4.2 มาตรการการคุ้มครองแรงงานเด็กของประเทศไทย

ในเรื่องของมาตรการในการคุ้มครองแรงงานเด็กของประเทศไทยนั้นได้มีการวางมาตรการในหลายรูปแบบและลักษณะ ไม่ว่าจะเป็นมาตรการที่ดำเนินการในระยะยาวหรือระยะสั้น มาตรการที่เป็นการดำเนินการระดับประเทศหรือในระดับท้องถิ่น ซึ่งมาตรการเหล่านี้มีวัตถุประสงค์เดียวกัน นั่นคือการแก้ไขปัญหาในเรื่องของการใช้แรงงานเด็กให้เป็นอย่างดีถูกต้องตามกฎหมายและคุ้มครองแรงงานเด็กให้ได้รับสิทธิตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในเรื่องของมาตรการที่ประเทศไทยได้ทำการออกมาเพื่อดำเนินการในเรื่องดังกล่าวสามารถจำแนกได้ดังต่อไปนี้

1) แนวนโยบายระดับชาติ

การดำเนินการควบคุม การคุ้มครองและแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็กนั้น รัฐบาลได้ใส่ใจและตระหนักในความสำคัญของปัญหาดังกล่าวตลอดมา โดยความร่วมมือจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเอง กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการเยาวชนแห่งชาติ หน่วยงานในภาคเอกชนหรือองค์กรพัฒนาเอกชนไม่ว่าในประเทศหรือต่างประเทศ เช่น องค์การเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก ศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก มูลนิธิอารมณ พงศ์พงษ์ และอื่น ๆ หน่วยงานเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นหน่วยงานที่มีบทบาททางด้าน การแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็กทั้งสิ้น แต่การดำเนินการต่าง ๆ นี้ ไม่อาจจะบรรลุถึงเป้าหมาย หรือประสบความสำเร็จได้เลยถ้าหากไม่ได้มีแนวทางในการดำเนินการ การศึกษาวิจัยที่อยู่ในแนวทางเดียวกัน ดังนั้นหน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้ จึงต้องร่วมกันจัดหาแนวทางที่จะนำมาเป็นแผนงานที่จะใช้ในการลงมือปฏิบัติการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก แนวทางดังกล่าวนี้ รัฐบาลได้นำเสนอออกมาในรูปแบบของนโยบายและแผนงานต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งนโยบายหรือแผนงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็ก มีนโยบายหรือแผนงานที่สำคัญ ซึ่งจะกล่าวเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาแรงงานและแรงงานเด็ก ดังต่อไปนี้

ก) นโยบายของรัฐบาล

นโยบายของคณะรัฐบาลของ พันตำรวจโท ดร. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และกระทรวงศึกษาธิการ รวมทั้งหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ หรือแม้แต่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเองก็ตาม ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับแรงงานเด็ก ก็คือ นโยบายการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม โดยแบ่งออกเป็น 3 หมวด คือ นโยบายด้านการศึกษา นโยบายด้านการศึกษา ศาสนา และนโยบายด้านวัฒนธรรม แต่ในด้านที่เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานเด็ก นั้นจะประกอบด้วยเฉพาะนโยบายด้านการศึกษา และนโยบายด้านวัฒนธรรมเท่านั้น ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

(1) นโยบายด้านการศึกษา

1. เร่งจัดให้มีระบบและโครงสร้างทางการศึกษาที่มีคุณภาพและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนทั้งปวงอย่างแท้จริง
2. เน้นคุณภาพ ประสิทธิภาพ และความเที่ยงธรรมในการบริหารจัดการศึกษาทุกประเภทและทุกระดับ ตั้งแต่ระดับปฐมวัยจนถึงอุดมศึกษา
3. พัฒนาระบบเทคโนโลยีทางการศึกษาและเครือข่ายสารสนเทศเพื่อเพิ่มและกระจายโอกาสทางการศึกษา ให้คนไทยทั้งในเมืองและชนบท
4. ส่งเสริมและสนับสนุนให้ทุกฝ่ายร่วมรับผิดชอบการจัดการศึกษาและฝึกอบรม โดยรัฐเป็นผู้วางระบบนโยบาย กำกับคุณภาพมาตรฐาน สนับสนุนและระดมทรัพยากร เตรียมความพร้อมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เอกชน เครือข่ายครอบครัวและอื่น ๆ รวมทั้งการจัดการศึกษาเพื่อคนพิการหรือทุพพลภาพและผู้ด้อยโอกาส

5. สนับสนุนให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางการศึกษาในกลุ่มประเทศเพื่อนบ้าน
6. ปฏิรูปการเรียนรู้ โดยยึดหลักผู้เรียนเป็นศูนย์กลาง หลักการเรียนรู้ด้วยตนเอง และหลักการเรียนรู้ตลอดชีวิต เน้นพลังความคิดสร้างสรรค์ การสร้างนิสัยรักการอ่าน การจัดให้มีห้องสมุด ศูนย์การเรียนรู้ชุมชน และสื่อการเรียนรู้ประเภทต่าง ๆ อย่างทั่วถึง
7. ให้โอกาสแก่ผู้สำเร็จการศึกษาภาคบังคับหรือมัธยมปลาย ผู้ว่างงาน และผู้สูงอายุ ได้ฝึกงานอาชีพอย่างน้อย 1 อาชีพ พร้อมทั้งส่งเสริมให้เป็นผู้ประกอบการอิสระได้
8. ปฏิรูปการอาชีวศึกษาให้มีคุณภาพยิ่งขึ้นและพัฒนาถึงระดับปริญญาตรี เพื่อตอบสนองต่อภาคเกษตร อุตสาหกรรมและภาคบริการ รวมทั้งสนับสนุนให้ผู้เรียนได้เข้าฝึกทักษะในสถานประกอบการ

(2) นโยบายทางด้านวัฒนธรรม

จะเป็นการประสานให้ประชาชนและเยาวชนมีบทบาทและกิจกรรมด้านศิลปวัฒนธรรมร่วมกับสถานศึกษา ครอบครัว และชุมชน

- ข) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 นี้ เริ่มใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2539 โดยมีวัตถุประสงค์ที่ต้องการจะปฏิรูปสังคมไทยให้เป็นไปในแนวทาง

ใหม่ โดยเน้นให้คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา โดยใช้เศรษฐกิจเป็นเครื่องมือในการพัฒนาคนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และทำการพัฒนาให้เป็นแบบองค์รวม และให้ทุกฝ่ายในสังคมมีส่วนร่วมกับการพัฒนา แต่การดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ในระยะแรกพบกับอุปสรรคคือปัญหาของวิกฤตทางเศรษฐกิจ ทำให้การดำเนินการตามแผนฯต้องมีการปรับเปลี่ยนยุทธวิธีในการดำเนินงานเนื่องจากปัญหาทางเศรษฐกิจนี้เองทำให้ทำให้การดำเนินการตามแผนฯเป็นไปอย่างช้า ๆ เพราะต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากวิกฤตทางเศรษฐกิจโดยการนำมาตรการต่าง ๆ มาใช้แก้ไขปัญหา ซึ่งสภาพของความวิกฤตได้เริ่มทุเลาลงบ้าง โดยในส่วนของศักยภาพและระดับคุณภาพชีวิตของคนไทย หากมองในภาพรวมแล้วดีขึ้นซึ่งเป็นผลมาจากการพัฒนาที่มีมาอย่างต่อเนื่อง ระดับการศึกษาของคนไทยอยู่ในระดับที่สูงขึ้น อัตราการเข้าศึกษาในโรงเรียนของเด็กมีแนวโน้มที่สูงขึ้นในทุกๆ ระดับ ระบบการสาธารณสุขมีการพัฒนาขึ้นโดยแสดงออกให้เห็นว่าสุขภาพอนามัยของคนไทยที่มีอายุชั้ยโดยเฉลี่ยสูงขึ้น หากแต่มองถึงระดับการศึกษาของแรงงานไทยที่มีอายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไปแล้วปรากฏว่าแรงงานส่วนใหญ่ยังมีการศึกษาในระดับที่ไม่เกินประถมศึกษา ซึ่งถือว่าไม่ต่างอะไรจากการดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ผ่านมา ซึ่งระดับการศึกษาของแรงงานที่ถือว่ายังต่ำอยู่นี้ ส่งผลโดยตรงต่อขีดความสามารถในการเพิ่มสมรรถนะทางเศรษฐกิจของประเทศ นอกจากนี้การเกิดปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจทำให้เกิดปัญหาเป็นอย่างมากกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนไทย เพราะส่งผลต่อการมีงานทำและเรื่องของการรายได้โดยตรง เกิดปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้

สำหรับในส่วนของการดำเนินการด้านการพัฒนาและคุ้มครองแรงงานตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 นั้น การดำเนินการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ยังครอบคลุมกลุ่มแรงงานเฉพาะในกลุ่มของแรงงานในระบบเท่านั้น แต่ยังไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาและคุ้มครองไปยังกลุ่มแรงงานนอกระบบและแรงงานภาคเกษตรได้ซึ่งแรงงานส่วนนี้เป็นแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศ นอกจากนี้การดำเนินการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ที่กำหนดอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้รับเข้าทำงานที่อายุ 15 ปีนั้น ส่งผลให้แรงงานเด็กเหล่านั้นเบี่ยงเบนเป้าหมายไปสู่การทำงานนอกระบบมากขึ้น เพราะการคุ้มครองตาม พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ยังเข้าไปไม่ถึง แม้ตามกฎหมายจะยึดหยุ่นโดยสามารถออกมาตรการมาบังคับในรูปของกฎกระทรวงได้ก็ตาม แต่ขั้นตอนและกระบวนการศึกษาและติดตามผลยังไม่ทันต่อการเติบโตของปัญหา

โดยสรุปผลของผลการดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ในเฉพาะส่วนของแรงงานและแรงงานเด็กนั้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่าถือว่าอยู่ในระดับปานกลาง คือ ได้มีการออกกฎหมายคุ้มครองแรงงานฉบับใหม่ นั่นคือ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรง

งาน พ.ศ. 2541 ซึ่งถือเป็นกฎหมายแรงงานที่มีความก้าวหน้า แต่การคุ้มครองตามกฎหมายฉบับนี้เองก็ยังคงมีปัญหาในเรื่องของการบังคับใช้ในหลายเรื่องดังที่จะได้กล่าวในข้อต่อไป ซึ่งการดำเนินการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กนั้น เป็นปัญหาสำคัญที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่อไปจะต้องหามาตรการที่มีการดำเนินการที่ชัดเจนมากกว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 เพื่อให้การพัฒนาทางด้านแรงงานไทยไปสู่เป้าหมายที่สามารถพัฒนาศักยภาพให้ทัดเทียมกับนานาประเทศได้

ค) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 นี้ เริ่มใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2544 เป็นแผนพัฒนาประเทศที่มีการดำเนินการภายใต้ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการพัฒนาและฟื้นฟูประเทศให้มีเสถียรภาพ เพื่อการวางรากฐานในการพัฒนาประเทศให้เข้มแข็งและเป็นไปอย่างยั่งยืนสามารถก้าวทันกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในโลกได้ โดยการพัฒนาประเทศต้องอยู่บนพื้นฐานของระบบการจัดการที่ดี โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ การพัฒนาจะเน้นไปที่การเพิ่มโอกาสในด้านต่างๆ ให้แก่คนไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาและการได้รับบริการทางสังคมอย่างทั่วถึง การสร้างอาชีพ การเพิ่มรายได้ เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน เป้าหมายที่สำคัญของการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 นี้ คือ การสร้างดุลยภาพทางเศรษฐกิจและการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนชาวไทย ให้มีโครงสร้างและขนาดครอบครัวที่เหมาะสม มีสุขอนามัยที่ดี ส่งเสริมการมีจิตสำนึกต่อสังคมส่วนรวมและการมีคุณธรรม การยกระดับการศึกษาให้ประชาชนที่มีอายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไป มีการศึกษาไม่ต่ำกว่า 9 ปี และยกระดับการศึกษาของแรงงานไทยให้ถึงระดับมัธยมศึกษาตอนต้นให้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 50 ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการทางด้านแรงงาน ให้ความสำคัญกับการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานควบคู่ไปกับการสร้างงานรองรับ ขณะเดียวกันกับที่มีการขยายขอบเขตของการคุ้มครองแรงงานให้ครอบคลุมไปยังงานในระบบและงานนอกระบบ ซึ่งจะเป็นการพัฒนาให้ทันกับความเปลี่ยนแปลงและเงื่อนไขและสถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงภายนอกประเทศ เนื่องจากการเปิดเสรีทางการค้า ที่เป็นไปพร้อมกับระบบเศรษฐกิจของโลกในปัจจุบัน การออกมาตรการกีดกันทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษีมากขึ้น ซึ่งประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชน และแรงงานเด็ก ได้ถูกนำมารวมอยู่ในเงื่อนไขดังกล่าวด้วย โดยเงื่อนไขเหล่านี้ได้นำมาสู่ความกดดันทั้งภายในประเทศและจากต่างประเทศให้ประเทศไทยต้องเร่งดำเนินการแก้ไขโดยเร็ว จากที่กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่าในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 ยังคงเน้นที่การพัฒนาและการให้ความสำคัญกับคุณภาพของคนเหมือนดังเช่นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 และเน้นที่การมีการศึกษาของประชากร และการยกระดับการศึกษาของแรงงาน รวมทั้งการเพิ่มโอกาสของการมีงานทำ การพัฒนาฝีมือแรงงาน การคุ้มครอง

ครองแรงงานทั้งในและนอกระบบซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ที่ยังครอบคลุมกลุ่มแรงงานเฉพาะในกลุ่มของแรงงานในระบบเท่านั้น แต่ยังไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาและคุ้มครองไปยังกลุ่มแรงงานนอกระบบและแรงงานภาคเกษตรได้ซึ่งแรงงานส่วนนี้เป็นแรงงานส่วนใหญ่ของประเทศได้ ซึ่งผลของการดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 จะได้ผลเพียงใดเป็นสิ่งที่ต้องติดตามกันต่อไป

ง) แผนป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก พ.ศ. 2540-2544

ในเรื่องของการดำเนินการตามแผนงานและนโยบายต่างๆของรัฐบาลนั้น ในส่วนด้านของนโยบายระดับชาตินั้นได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการคุ้มครองแรงงานเด็ก ทำหน้าที่เป็นคณะทำงานในระดับนโยบาย ประกอบด้วยกรรมการที่มาจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนนายจ้าง ผู้แทนลูกจ้าง ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชน สื่อมวลชนและผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนรวมทั้งสิ้น 29 คน โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเป็นประธานคณะกรรมการฯ เลขาธิการได้แก่ อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ทำหน้าที่ในการเสนอแนวทางแก้ไขปัญหา ทำการกำหนดแนวทางการคุ้มครองและส่งเสริมการจัดสวัสดิการแก่แรงงานเด็ก สวัสดิภาพที่เหมาะสมแก่แรงงานเด็ก ส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินการพัฒนาแรงงานเด็กและเป็นผู้ประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการในเรื่องแรงงานเด็กทั้งภาครัฐและเอกชน

ปัญหาการใช้แรงงานเด็กเป็นปัญหาที่หน่วยงานของรัฐได้ให้ความสนใจมาตลอด โดยเฉพาะหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงซึ่งก็คือ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม โดยหน่วยงานระดับรองที่รับผิดชอบและดูแลคือ กองแรงงานหญิงและเด็ก กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน โดยทางกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้ดำเนินมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครองป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก โดยได้กำหนดเป็นมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก ซึ่งจะดำเนินการสร้างเครือข่ายความร่วมมือในการป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก โดยการดำเนินแผนงานในทุกๆระดับ ซึ่งในการดำเนินแผนงานระดับชาตินั้น ประเทศไทยได้มีแผนป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก พ.ศ. 2540-2544 เพื่อเป็นการตีกรอบในการดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก โดยแบ่งกรอบของการดำเนินงานออกเป็น

1. ด้านการป้องกันปัญหาแรงงานเด็ก⁴⁷ มาตรการดังกล่าวมีจุดประสงค์เพื่อสกัดกั้นการเข้าสู่ตลาดแรงงานก่อนวัยอันสมควร รวมทั้งการอพยพของแรงงานต่าง

⁴⁷ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, แผนป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก พ.ศ. 2540-2544, (กรุงเทพมหานคร: 2540), หน้า 34-35.

ตัว เพื่อการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาการใช้แรงงานเด็กอย่างไม่เป็นธรรมและการใช้แรงงานเด็กที่ผิดกฎหมาย และหากมีความจำเป็นที่เด็กจะต้องเข้าสู่ตลาดแรงงานก็จะมีมาตรการที่จะเตรียมความพร้อมให้แก่เด็ก เพื่อให้เด็กมีความพร้อมในการทำงานและทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เด็กสามารถได้รับโอกาสในการศึกษาขั้นพื้นฐานและมีทักษะในการประกอบอาชีพเพื่อเป็นการเพิ่มพูนคุณภาพชีวิต โดยรัฐจะกำหนดมาตรฐานในการใช้แรงงานเด็กให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล คือ อายุขั้นต่ำ 15 ปี ซึ่งจากการกำหนดมาตรการทางด้านการป้องกันปัญหาแรงงานเด็กตามแผนป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก พ.ศ. 2540-2544 จะเห็นได้ว่า กลุ่มเป้าหมายที่สำคัญได้แก่ เด็กในชนบท เนื่องจากเด็กเหล่านี้มีอัตราการศึกษากับอัตราการอพยพเข้าทำงานที่เป็นปฏิปักษ์กัน เพราะจะมีอัตราการศึกษาที่ต่ำและมีอัตราการอพยพเข้าทำงานสูงกับอีกกลุ่มหนึ่งก็คือ แรงงานเด็กต่างชาติ ซึ่งเป็นกลุ่มที่มีการควบคุมดูแลยากเพราะขาดการควบคุมในทางทะเบียนเช่นแรงงานเด็กไทยทำให้ยากแก่การตรวจสอบอีกทั้งการเดินทางเข้ามาทำงานก็เป็นการเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย โดยแนวทางการดำเนินงานของมาตรการในด้านการป้องกันปัญหาแรงงานเด็กจะดำเนินการขยายโอกาสทางการศึกษาขั้นพื้นฐานในระบบโรงเรียนเป็น 12 ปี คือได้รับการศึกษาจนถึงชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 รวมทั้งการส่งเสริมการศึกษานอกโรงเรียนสำหรับกรณีที่ไม่มีโอกาสหรือไม่สามารถเข้าเรียนตามปกติได้ รวมทั้งการแก้ไขกฎหมายให้มีการจ้างแรงงานเด็กตั้งแต่อายุ 15 ปีขึ้นไป โดยร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฉบับใหม่โดยเร็ว⁴⁸ และส่งเสริม กระตุ้นให้ทั้งประชาชน สหภาพแรงงานและสื่อมวลชนทำการสอดส่องดูแลและตระหนักถึงปัญหาการใช้แรงงานเด็กเพื่อทำหน้าที่สอดส่องดูแลแทนเจ้าหน้าที่ตรวจแรงงาน สนับสนุนบทบาทขององค์กรเอกชนในการเฝ้าระวังปัญหาการใช้แรงงานเด็กที่เป็นไปโดยไม่ถูกต้อง รวมทั้งรณรงค์ประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ความรู้ให้ประชาชนทั่วไปมีความเข้าใจที่ถูกต้องในเรื่องการใช้แรงงานเด็ก

2. ด้านการคุ้มครองและการพัฒนาแรงงานเด็ก⁴⁹ มาตรการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความคุ้มครองแรงงานเด็กให้เป็นไปอย่างทั่วถึง ปราศจากการเลือกปฏิบัติไม่ว่าในกรณีใดๆ ส่งเสริมการพัฒนาทั้งทางร่างกาย จิตใจ อารมณ์และสังคม การฝึกฝนทักษะฝีมือในการทำงาน ส่งเสริมความรู้ในเรื่องกฎหมายแรงงาน และในด้านจริยธรรมประเพณี ให้การสนับสนุนแก่แรงงานเด็กในการรวมกลุ่มเป็นองค์กรในการทำหน้าที่พิทักษ์สิทธิของตนเอง ในส่วนนายจ้างจะต้องส่งเสริมในเรื่องของการมีส่วนร่วมในการดูแลสิทธิเด็ก เพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กอย่างผิดกฎหมาย และเพื่อให้เด็กได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานตามกฎหมายแรงงานและได้รับการดูแลตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กที่ประเทศไทยเป็นภาคี มาตรการด้านการคุ้มครองและการพัฒนาแรงงานเด็กนี้มีแนว

⁴⁸ ปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

⁴⁹ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, แผนป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก พ.ศ. 2540-2544, (กรุงเทพมหานคร: 2540), หน้า 34-35.

ทางในการดำเนินงานโดยการยกย่องนายจ้างที่ได้ให้ความร่วมมือและปฏิบัติการใช้แรงงานเด็กอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ส่งเสริมให้นายจ้างเน้นเป็นพิเศษสำหรับการเอาใจใส่แก่พัฒนาการของแรงงานเด็กโดยอาศัยมาตรการทางภาษีเป็นแรงจูงใจ รวมทั้งการให้นายจ้างสามารถกู้ยืมเงินจากกองทุนเพื่อพัฒนาฝีมือแรงงานเพื่อการฝึกอาชีพแก่แรงงานเด็กและส่งเสริมการศึกษาสายสามัญให้แก่เด็กในสถานประกอบการ โดยการจัดโครงการและบริการสำหรับเด็กโดยหน่วยงานภาครัฐ ดำเนินการส่งเสริมให้แรงงานเด็กทำการรวมกลุ่มเพื่อสร้างเครือข่ายและกิจกรรมที่สร้างสรรค์ ในหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลเองจะต้องมีเพิ่มอัตราเจ้าหน้าที่ตรวจแรงงาน รวมทั้งอุปกรณ์อำนวยความสะดวกแก่การปฏิบัติงาน การประชาสัมพันธ์แก่ชุมชนและการส่งเสริมสภาพแรงงานเพื่อให้คอยทำหน้าที่สอดส่องดูแลการใช้แรงงานเด็ก รวมทั้งการให้รางวัลนำจับในกรณีที่มีการใช้แรงงานเด็กที่ผิดกฎหมาย ส่วนการคุ้มครองจะขยายไปถึงแรงงานในภาคเกษตรและผู้รับงานไปทำที่บ้านและผู้รับเหมาช่วง เพื่อการคุ้มครองแรงงานเด็กจะได้เป็นไปอย่างครอบคลุมทั้งแรงงานในระบบและนอกระบบ

3. ด้านการพัฒนาโลกการค้ากับและดำเนินนโยบายด้านแรงงานเด็ก⁵⁰ มาตรการในการพัฒนาโลกการค้ากับและดำเนินนโยบายด้านแรงงานเด็กนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมความมีประสิทธิภาพ และความชัดเจนในการประสาน การกำกับและการควบคุม นโยบาย และระบบข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชนในการดำเนินการของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมการดำเนินการตามแผนป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก พ.ศ. 2540-2544 เพื่อให้มีระบบข้อมูลที่ชัดเจนที่จะสามารถนำไปวางแผนและกำหนดนโยบายในการพัฒนาเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็ก โดยการดำเนินงานตามมาตรการนี้จะเป็นการปรับปรุงการบริหารงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็ก โดยมีหน่วยงานกลาง คือ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมทำการประสานงานเพื่อเป็นการกระตุ้นแก่หน่วยงานต่างๆและมีการสนับสนุนในด้านงบประมาณแก่หน่วยงานทั้งภาครัฐบาล ภาคเอกชน และองค์กรพัฒนาเอกชน ทำการวิจัยเรื่องที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาจัดทำเป็นแผนการปฏิบัติการ โดยคณะกรรมการคุ้มครองแรงงานเด็กจะเป็นผู้กำหนดนโยบายในการคุ้มครองและป้องกันและพัฒนาแรงงานเด็ก โดยมีคณะกรรมการติดตามผลของการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการอีกชั้นหนึ่งเพื่อรายงานต่อคณะรัฐมนตรี รวมทั้งการสร้างเครือข่ายแรงงานเด็กเพื่อกำหนดความจำเป็นขั้นพื้นฐานขั้นต่ำที่แรงงานเด็กควรจะได้รับ นอกจากนี้ยังมีการดำเนินการจัดตั้งศูนย์สารสนเทศแรงงานเด็กแห่งชาติเพื่อทำการรวบรวมข้อมูล ศึกษาสภาพของปัญหา เฝ้าระวังปัญหาแรงงานเด็กในระดับชาติรวมทั้งสอดส่องการอพยพของแรงงานต่างชาติ และเป็นศูนย์กลางที่คอยเชื่อมโยงเครือข่ายในประเทศและระหว่างประเทศสำหรับการติดตามดูแลในเรื่องของการใช้แรงงานเด็กอีกด้วย

⁵⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 38-39.

จ) แผนพัฒนาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ระยะที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544)

แผนพัฒนาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ระยะที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ฉบับนี้ เป็นแผนการดำเนินงานของกระทรวงศึกษาธิการในการดำเนินงานเพื่อการพัฒนาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม โดยเป็นการดำเนินการเพื่อความสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 โดยในส่วนที่เกี่ยวกับเรื่องของการคุ้มครองแรงงานเด็กนั้น จะอยู่ในส่วนที่เกี่ยวกับแผนการพัฒนาการศึกษา โดยกลุ่มแรงงานเด็ก แรงงานไร้ฝีมือและผู้ว่างงาน ที่เป็นกลุ่มเป้าหมายของแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ระยะที่ 8 ซึ่งตามแผนงานนั้น เน้นความสำคัญของการพัฒนาและยกระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานให้สูงขึ้น และการได้รับโอกาสทางการศึกษาเป็นไปอย่างทั่วถึง ซึ่งถือเป็นนโยบายประการแรกที่ต้องการเร่งการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีคุณภาพให้ครอบคลุมทุกกลุ่มเป้าหมาย ตั้งแต่ระดับก่อนประถมศึกษาไปจนถึงระดับมัธยมศึกษาอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม รวมทั้งการดำเนินการให้ประชากรในวัยแรงงานทั่วไปได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานไปถึงระดับมัธยมศึกษาตอนต้นเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะแรงงานไทยในสถานประกอบการร้อยละ 50 ให้มีความรู้ขั้นพื้นฐานไม่น้อยไปกว่าระดับมัธยมศึกษาตอนต้น นอกจากนี้ในนโยบายประการต่อมาซึ่งมุ่งที่จะมีการพัฒนากำลังคนระดับกลางและระดับสูงให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานและการขยายตัวทางเศรษฐกิจ รวมทั้งการเร่งผลิตกำลังคนในสาขาวิชาชีพที่ขาดแคลนให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน และในสถานศึกษาทุกระดับต้องจัดการเรียนการสอนวิชาอาชีพเพื่อให้เกิดทักษะและความชำนาญเพื่อจะไปประกอบวิชาชีพจริง

สำหรับแนวนโยบายระดับชาติในส่วนที่เกี่ยวกับการพัฒนาและคุ้มครองแรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานเด็กนั้น ไม่ว่าจะเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 และ 9 แผนป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก พ.ศ. 2540-2544 หรือ แผนพัฒนาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ระยะที่ 8 ล้วนเป็นแผนงานการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐบาลที่ออกมาตราการเหล่านี้มาเพื่อปฏิบัติที่สอดคล้องกัน โดยจะเห็นได้ว่าจากการที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ได้ดำเนินการมาและพบจุดบกพร่องในเรื่องของการควบคุมแรงงานภาคเกษตรและแรงงานนอกระบบแม้ว่าตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 จะเปิดช่องให้ดำเนินการออกกฎกระทรวงเพื่อการนั้นก็ตาม แต่ก็ยังไม่ทันกับการพัฒนาของปัญหาที่ขยายตัวอย่างรวดเร็วได้ ดังนั้น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 ได้พยายามที่จะอุดช่องว่างในการคุ้มครองแรงงานประเภทดังกล่าว นอกจากนี้ในด้านของการกำหนดอายุขั้นต่ำในการอนุญาตให้รับเด็กเข้าทำงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ที่กำหนดอายุ 15 ปีนั้น ได้เกิดช่องว่างในกรณีที่เด็กจบการศึกษาภาคบังคับ 6 ปี และไม่ได้รับการศึกษาต่อทำให้เด็กไม่สามารถเข้าไปทำงานเป็นแรงงานในระบบได้เนื่องจากกฎหมายไม่อนุญาต ตรงจุดนี้ได้ส่งผลให้เด็กต้องออกไปสู่การ

ทำงานเป็นแรงงานนอกระบบที่กฎหมายไม่สามารถเข้าไปให้ความคุ้มครองได้ถึง และเกิดเป็นปัญหาสังคมขึ้นมา ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของยาเสพติด หรือ โสเภณีเด็ก ดังนั้น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 จึงพยายามที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวไม่ว่าการมุ่งออกกฎหมายหรือมาตรการเพื่อคุ้มครองแรงงานอย่างทั่วถึงทั้งแรงงานในระบบและแรงงานนอกระบบและในส่วนของการพัฒนาและการกระจายโอกาสทางการศึกษา โดยยกระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานและการศึกษาภาคบังคับขึ้นเป็น 9 ปี⁵¹ เพื่ออุดช่องว่างของการเข้ามาเป็นผู้ใช้แรงงานของเด็กที่ไม่ได้รับการศึกษาต่อในชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น ซึ่งมาตรการที่เป็นแนวนโยบายนี้ต้องดำเนินการโดยกฎหมายที่ใช้กำกับดูแลเฉพาะด้าน และหน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมายนั้น ซึ่งจะได้กล่าวถึงในบทต่อไป

ฉ) นโยบายเยาวชนแห่งชาติและแผนพัฒนาเด็กและเยาวชนระยะยาว (พ.ศ. 2545–2554)⁵²

นโยบายเยาวชนแห่งชาติและแผนพัฒนาเด็กและเยาวชนระยะยาว ฉบับดังกล่าวเป็นการกำหนดนโยบายให้สอดคล้องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 80 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. 2521 โดยตามนโยบายฉบับนี้ได้แบ่งการพัฒนาเด็กและเยาวชนออกตามช่วงอายุและสถานะของความเป็นอยู่ เพื่อประโยชน์ในการจัดบริการที่ตอบสนองกับพัฒนาการของเด็กและเยาวชนแต่ละวัยและการคุ้มครองทางกฎหมาย

ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาประเทศไทยต้องเผชิญกับกระแสโลกาภิวัตน์ ซึ่งมีอิทธิพลต่อประเทศไทย โดยเป็นแรงบีบบังคับที่มาจากสภาพแวดล้อมภายนอก ซึ่งก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในสังคมไทยเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นทางด้าน เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ซึ่งความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นทั้งผลดีและผลร้ายต่อเด็กและเยาวชน โดยการดำเนินงานตามนโยบายนี้มีเงื่อนไขที่จะส่งผลให้การดำเนินงานเกิดผลสำเร็จได้ก็ด้วยเงื่อนไขสองประการ โดยประการแรกได้แก่เงื่อนไขภายใน ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ว่าผู้วิจัยได้ทำการศึกษาได้แก่ เงื่อนไขในเรื่องของการปฏิรูปการศึกษา ซึ่งเป็นการพัฒนาที่เอื้อต่อสังคมไทยในอนาคต ซึ่งเป็นการดำเนินงานที่สอดคล้องกับ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งในส่วนนี้เป็นการดำเนินงานของ สำนักงานปฏิรูปการศึกษา (สปศ.) ที่ได้ดำเนินการตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ส่วนในเรื่องของเงื่อนไขภายนอก เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย ได้แก่ การเป็นภาคีสมาชิกขององค์การการค้าโลก (WTO) ซึ่งส่งผลให้เศรษฐกิจของประเทศไทยเชื่อมโยงกับการค้าระหว่างประเทศและระบบเศรษฐกิจโลกมากขึ้น การแข่งขันที่รุนแรงประกอบกับการกีดกันทางการค้า

⁵¹ ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 17

⁵² แหล่งที่มา: <http://www.nyb.go.th/main/book/longplan>

ที่มาในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งเรื่องการใช้แรงงานเด็กก็เป็นหนึ่งในประเด็นนั้น ซึ่งประเด็นดังกล่าวทำให้ประเทศไทย และผู้ประกอบการชาวไทยต้องหันมาทบทวนยุทธศาสตร์ในการพัฒนา ไม่ว่าจะทางเศรษฐกิจหรือสังคมให้สอดคล้องกับกระแสของนานาชาติ นอกจากนี้ในการที่ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กเมื่อ พ.ศ. 2535 ทำให้ประเทศไทยต้องทำการทบทวนกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเกี่ยวกับสิทธิเด็ก เพื่อการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายให้สามารถคุ้มครองพัฒนาและรักษาประโยชน์สูงสุดแก่เด็กและเยาวชน โดยช่วงเวลาในการพัฒนาตามนโยบายและแผนงานดังกล่าวเป็นช่วงเวลาระยะยาวที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) โดยเป็นการจัดการบริการที่ตอบสนองความต้องการของเด็กและเยาวชน ที่ต้องมีลักษณะเป็นองค์รวมคือมุ่งเน้นถึงความจำเป็นขั้นพื้นฐานที่เป็นมาตรฐานสากล ซึ่งเป็นผลกระทบโดยตรงมาจากกระแสโลกาภิวัตน์และผลกระทบทางเศรษฐกิจ ซึ่งการพัฒนาเด็กต้องกระทำโดยรอบด้าน ครอบคลุมการพัฒนา เด็ก เยาวชน ครอบครัว และชุมชนตลอดจนระบบการบริหารจัดการองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การเน้นคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของเด็กและเยาวชน การให้มีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร และมีส่วนร่วมในกิจกรรมของชุมชนและสังคมและการรู้จักการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่องโดยการดูแลและขัดเกลาเด็กและเยาวชนยังคงเป็นหน้าที่ของครอบครัวและพ่อแม่ผู้ปกครอง แต่จะเพิ่มเติมบทบาทขององค์กรทางสังคมอื่น ๆ เข้าไปโดยที่จะกระจายความรับผิดชอบไปที่องค์กรปกครองท้องถิ่นต่างๆ รวมทั้งองค์กรสื่อมวลชนให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาเด็กและเยาวชนประกอบกับการมีกฎหมายที่ใช้ในการควบคุม ลงโทษ และคุ้มครองแก่เด็กและเยาวชน

ช่วงอายุที่เด็กกำลังเข้าสู่ตลาดแรงงานและถือเป็นแรงงานเด็กที่ต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษ คือ ช่วงที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปี ซึ่งตรงจุดนี้เอง จะเห็นได้ว่าการที่เด็กช่วงอายุดังกล่าวเข้ามาสู่ตลาดแรงงานทั้งในวัยที่ไม่เหมาะสมจะเกิดปัญหาต่อทั้งตัวเด็กเองและปัญหาต่อสังคมอย่างมาก ดังนั้น ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทั้งฉบับที่ 8 และ 9 รวมทั้งแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม และนโยบายเยาวชนแห่งชาติและแผนพัฒนาเด็กและเยาวชนระยะยาวฉบับนี้ จึงได้เน้นถึงความสำคัญของการศึกษาของเด็กเป็นหลัก โดยเฉพาะเด็กในช่วงอายุของการศึกษาภาคบังคับ รัฐจะจัดให้มีบริการในการศึกษาต่อในระดับมัธยมศึกษาตอนต้น หากเด็กไม่ประสงค์หรือสามารถศึกษาต่อได้ รัฐก็จัดให้มีบริการในการฝึกอบรมเกี่ยวกับอาชีพระยะสั้นและการตรวจสอบแรงงาน แต่การดำเนินการดังกล่าวยังไม่ทั่วถึงโดยเฉพาะสถานประกอบการที่ไม่ได้จดทะเบียน

ฉะนั้น นโยบายเยาวชนแห่งชาติและแผนพัฒนาเด็กและเยาวชนระยะยาวฉบับนี้ จึงได้เน้นถึงความสำคัญของการศึกษาและคุณภาพของเด็กและเยาวชนเป็นหลัก โดยการให้ความคุ้มครองตามกฎหมายจะอยู่ภายใต้ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (The Convention on the

Rights of the Child) และมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Standard) รวมทั้งการที่ประเทศไทยได้ลงนามรับรองในปฏิญญาโลกว่าด้วยการอยู่รอด การปกป้อง และการพัฒนาเด็ก (World Declaration on Survival, Protection and Development of Children) ซึ่งเป็นพันธกรณีที่ประเทศไทยจะต้องปฏิบัติตามและอนุวัติการให้เป็นไปตามความตกลงระหว่างประเทศนั้น ซึ่งก็ได้ออกมาเป็นกฎหมายหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534 ฯลฯ โดยสรุปของนโยบายเยาวชนแห่งชาติและแผนพัฒนาเด็กและเยาวชนระยะยาวฉบับนี้ ก็คือการพัฒนาเด็กและเยาวชนให้มีคุณภาพได้ต้องเกิดมาจากการให้ความสำคัญอย่างจริงจังของรัฐในการจัดการบริการและคุณภาพของการจัดการบริการ ซึ่งความมุ่งหมายเพื่อให้แรงงานเด็กเหล่านั้นได้รับการพัฒนาฝีมือแรงงาน รู้จักใช้ และจัดการกับข้อมูลอย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนรู้จักการสร้างงานหรือการประกอบอาชีพอิสระ เพื่อให้สามารถเข้าสู่การรองรับของตลาดแรงงานได้อย่างเพียงพอ

จากการศึกษาแนวนโยบายต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นแผนงานหรือการปฏิบัติการตามแผนงาน สิ่งที่รัฐให้ความสำคัญในการที่จะแก้ไขและขจัดปัญหาการใช้แรงงานเด็กก็คือการใช้มาตรการทางกฎหมาย ประกอบกับการพัฒนาสวัสดิการทางการศึกษาตลอดจนการปฏิรูประบบการทำงานของหน่วยงานราชการซึ่งจากการวิจัยพบว่าแนวทางที่รัฐบาลได้กำหนดเป็นนโยบายหรือแผนงานต่างๆ นั้นเป็นสิ่งที่สมควรกระทำ ทั้งยังสอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศที่ได้วางมาตรการในการดำเนินการให้แก่ประชาคมโลกแต่ในรายละเอียดของการปฏิบัติ นั้น แผนงานต่างเหล่านั้นมิได้ลงลึกไปถึงรายละเอียดในการปฏิบัติซึ่งอาจก่อให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติ ประกอบกับการที่ประเทศไทยของเราเองนั้นมีปัญหาในหลายด้านที่รัฐต้องทำการแก้ไข และปัญหาเหล่านั้นได้เชื่อมโยงกันโดยเป็นทั้งสาเหตุและผลของกันและกัน จึงทำให้การกำหนดแผนการดำเนินงานไม่สามารถกระทำได้โดยชัดเจน อีกทั้งต้องทำให้เกิดความยืดหยุ่นในการนำไปบังคับใช้ ปัจจุบันการแก้ปัญหาในหลายๆ ด้านยังเกิดความล่าช้า ซึ่งเป็นที่น่าสนใจให้ชวนติดตามว่า แผนงานและนโยบายต่างๆ เหล่านี้จะบรรลุผลมากน้อยเพียงใด

ข) แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544)⁵³

การจัดทำแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8 นี้ มีแนวคิดในการดำเนินงานที่สำคัญโดยการเน้นการพัฒนาโดยวิเคราะห์สถานการณ์และแนวโน้มของกระแสโลกที่

⁵³ แหล่งที่มา: <http://www.onec.go.th/plan/8/pl261.htm>

ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในสังคมไทย และวิเคราะห์สถานการณ์การพัฒนาประเทศ โดยคำนึงถึงสถานะแวดล้อมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา เพื่อหาทิศทางการพัฒนาคุณภาพของคนไทยอันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่มุ่งก้าวทันโลกรวมทั้งการมุ่งศึกษาวิเคราะห์ผลการพัฒนาการศึกษา รวมทั้งปัญหาหลักของการจัดการศึกษาในช่วงเวลาที่ผ่านมาเพื่อทบทวนและหาแนวทางไปสู่การแก้ไขปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ในการจัดการศึกษาระยะต่อไป อีกทั้งสามารถกำหนดแนวทางและมาตรการให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งกำหนดกลไกการบริหารและการจัดการให้เหมาะสมเพื่อให้การจัดการศึกษามีประสิทธิภาพสามารถตอบสนองความต้องการของคน ครอบครัว ชุมชน และสังคมได้อย่างเหมาะสมและต่อเนื่องต่อไป แผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติฉบับนี้เป็นการเปิดโอกาสให้ทุกคนในสังคมมีส่วนร่วมโดยการระดมความคิดและความร่วมมือจากทุกฝ่าย ทั้งจากนักคิด นักวิชาการ นักการศึกษา นักการเมือง และผู้ทรงคุณวุฒิสภาต่าง ๆ ทั้งระดับนโยบาย ระดับบริหาร ระดับปฏิบัติการ รวมทั้ง ผู้ปกครอง ครูอาจารย์ ประชาชน นักธุรกิจ และสื่อมวลชนหลายครั้ง โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมาตรการในการคุ้มครองและแก้ปัญหาแรงงานเด็กนั้น ส่วนที่เกี่ยวข้องคือนโยบาย การพัฒนาการศึกษาที่เป็นการปฏิรูปการศึกษาและแผนงานการยกระดับการศึกษาพื้นฐานเพื่อปวงชน

จากสถานการณ์และสภาพที่เผชิญกับการแข่งขันทางเศรษฐกิจกับนานาประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพื่อการพึ่งตนเองและความมั่นคง ประเทศไทยจำเป็นต้องเร่งเสริมสร้างสมรรถนะประชากรของประเทศให้มีคุณภาพ ให้สามารถดำรงชีพอย่างสันติสุขในสังคมไทย และเป็นกำลังสำคัญในการนำพาประเทศให้สามารถอยู่ในสังคมโลกได้อย่างมีศักดิ์ศรี ปัจจัยสำคัญในการพัฒนาคุณภาพของประชากรไทยคือ การศึกษา โดยเฉพาะการศึกษาขั้นพื้นฐานที่พึงเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของปวงชนชาวไทยให้เป็นการศึกษาที่มีคุณภาพ ซึ่งพัฒนาการของประเทศที่พัฒนาแล้วได้ชี้ให้เห็นว่าระดับการศึกษาของประชากรมีความสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาประเทศ

การศึกษาของประชากรของประเทศไทยโดยรวมยังอยู่ในเกณฑ์ต่ำ โดยเฉพาะผู้ใช้แรงงานประมาณร้อยละ 80 มีการศึกษาระดับประถมศึกษาและต่ำกว่า โดยวัตถุประสงค์ของแผนพัฒนาการศึกษานี้ คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนได้รับบริการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ครอบคลุม ตั้งแต่การศึกษาของเด็กตั้งแต่ปฐมวัยเรื่อยมาจนถึงการศึกษาระดับมัธยมศึกษาที่มีคุณภาพอย่างกว้างขวางโดยเท่าเทียมกันและเพื่อเร่งรัดให้กลุ่มเด็กด้อยโอกาสประเภทต่าง ๆ หรือแรงงานเด็กที่มีการศึกษาต่ำในสถานประกอบการ และในภาคเกษตรกรรม ให้เข้าถึงบริการทางการศึกษาอย่างทั่วถึง รวมทั้งการเสริมสร้างกระบวนการเรียนรู้ของชุมชนและประชาชนที่พลาดโอกาสทางการศึกษาให้เข้าถึงบริการทางการศึกษาอย่างทั่วถึง โดยเฉพาะการยกระดับความรู้พื้นฐานสามัญของกำลังแรงงานในสถานประกอบการ ให้ถึงระดับมัธยมศึกษาตอนต้นหรือเทียบเท่า อย่างต่ำร้อยละ 50 ของกำลังแรงงานที่มีความรู้ระดับประถมศึกษา การฝึกอบรมและพัฒนาทักษะฝีมือ รวมทั้งทักษะการจัดการ เพื่อให้มีความสามารถในการที่จะปรับตัวเข้าสู่งานได้ดียิ่งขึ้น โดยในส่วนของ การดำเนิน

การจะเป็นการประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชนและสถานประกอบการ ในการให้การสนับสนุนการศึกษา และฝึกอบรมให้สามารถขยายขอบเขตการให้บริการได้อย่างเพียงพอ รวมทั้งการให้หน่วยงานภาครัฐ ธุรกิจ สถาบันศาสนา องค์กรพัฒนาเอกชน สื่อมวลชน และสถาบัน อื่น ๆ ทางสังคม เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาศักยภาพและเสริมการเรียนรู้ของชุมชน ในแผนพัฒนาฯยังกำหนดให้มีการจัดทำระบบฐานข้อมูลด้านการศึกษาและตลาดแรงงาน ทั้งในระดับชาติ ระดับสถานศึกษา และระดับชุมชนที่เชื่อมโยงกันเป็นระบบเครือข่าย เพื่อสนับสนุนการศึกษาและการเรียนรู้อย่างกว้างขวาง นอกจากนี้ยังจะให้มีความมาตรการในการป้องกันการออกจากระบบโรงเรียนกลางคัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาตอนต้น เช่น การให้ทุนเรียนหรือฝึกอาชีพ หรือหากต้องออกมาทำงานก็มีแผนการรองรับ ด้วยการขยายการศึกษานอกโรงเรียนและการฝึกอบรมเพื่อยกระดับความรู้พื้นฐานและทักษะอาชีพแก่แรงงานและประชาชนทั่วไป โดยหน่วยงานของรัฐและสถานประกอบการร่วมกันประสานการจัดการศึกษาเพื่อยกระดับพื้นฐานความรู้สามัญของแรงงานในสถานประกอบการ รวมทั้งเยาวชนและประชาชนโดยทั่วไปที่พลาดโอกาสทางการศึกษาในระบบโรงเรียนให้ถึงระดับมัธยมศึกษาตอนต้น สถาบันการศึกษาทั้งรัฐและเอกชน ภาคธุรกิจร่วมมือกันจัดการฝึกอบรมแก่กำลังแรงงาน ให้สอดคล้องกับภาวะการมีงานทำ และความต้องการของตลาดแรงงานอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง โดยมุ่งเน้นให้มีขีดความสามารถที่จะทำงานในลักษณะช่างฝีมือ ช่างกึ่งฝีมือ และผู้ชำนาญการในเทคโนโลยีที่ทันสมัยในภาคอุตสาหกรรม ส่วนในภาคเกษตรกรรมมุ่งเน้นให้มีทักษะเกษตรกรรมที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ กล่าวคือ เกษตรกรรมแผนใหม่ในเขตชลประทาน เกษตรกรรมแบบผสมผสานในพื้นที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่ารวมทั้งเทคนิคการอนุรักษ์ดินและน้ำ สำหรับผู้ประกอบการอาชีพส่วนตัวรายย่อย มุ่งเน้นให้มีความรู้และทักษะในการประกอบการ การส่งเสริมให้สถานประกอบการให้ลงทุนจัดฝึกอบรมหรือร่วมมือกับสถาบันการศึกษาจัดฝึกอบรมและส่งเสริมสนับสนุนการศึกษาให้แก่พนักงาน โดยรัฐให้สิทธิพิเศษทางภาษี การจัดตั้งสถาบันฝึกอบรมเฉพาะวิชาในสาขาที่ต้องการฝีมือและความชำนาญสูง รวมถึงการใช้มาตรการส่งเสริมการลงทุนสนับสนุนการฝึกฝีมือ เป็นต้น

สำหรับการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปีนั้นตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดเป็นนโยบายในเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนชาวไทยไว้ในหมวดที่ 3 มาตรา 43 ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปี ที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย” นอกจากนั้นในบทเฉพาะกาล มาตรา 335 (3) ซึ่งได้กำหนดไว้ว่า “มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 43 วรรคหนึ่งมาใช้บังคับ จนกว่าจะได้ดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าว ซึ่งต้องไม่เกินห้าปีนับแต่วันประกาศในรัฐธรรมนูญนี้” ซึ่งหมายความว่าในช่วงเวลาหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว รัฐจะต้องดำเนินการเพื่อจัดเตรียมความพร้อมของรัฐในเรื่องการจัดบริการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

ฐาน 12 ปี เพื่อให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิเสมอกันในการเข้ารับบริการการศึกษาในระดับนี้อย่างทั่วถึง และอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ต้องไม่เกินห้าปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ นั่นคือ ภายในปี พ.ศ. 2545 นอกจากนี้ใน มาตรา 81 ยังได้กำหนดให้รัฐต้องจัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติเพื่อปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมอีกด้วย จากบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงได้มีการออกพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในประเด็นที่เกี่ยวกับสิทธิในการเข้ารับบริการการศึกษาขั้นพื้นฐานของประชาชน ได้มีการระบุไว้ในหมวด 2 เรื่องสิทธิและหน้าที่ของบุคคลด้านการศึกษา มาตรา 10 ซึ่งกำหนดไว้ว่า “การจัดการศึกษาต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกัน ในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย”

สรุปได้ว่าแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8 นี้ ได้ถูกกำหนดให้ออกมาวางมาตรการต่างๆ ที่เป็นการสอดคล้องแก่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และนโยบายและแผนงานต่างๆ ของรัฐบาล ที่มุ่งเน้นในเรื่องของการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ต้องการยกระดับให้ถึงสิบสองปีและการกำหนดให้มีการศึกษาค้นคว้า ซึ่งในส่วนของหน่วยงานที่จะดำเนินการตามแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8 นี้ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (สกศ.) สำนักนายกรัฐมนตรี

ที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนี้ เป็นมาตรการที่เป็นแนวนโยบายหรือหลักการที่ให้หน่วยงานของทั้งภาครัฐ รวมทั้งภาคเอกชนได้ดำเนินการปฏิบัติตามที่ได้วางแนวทางเอาไว้ซึ่งนโยบายในการแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็กส่วนใหญ่ อยู่ที่การดำเนินนโยบายการปรับปรุงการให้บริการทางการศึกษาที่จะขยายระยะเวลาของการศึกษาภาคบังคับและการปฏิรูปการศึกษา โดยในส่วนของนโยบายทางด้านแรงงานนั้นจะเป็นการเพิ่มความคุ้มครองแก่แรงงานเด็กในกฎหมายแรงงานเพื่อเป็นการสอดคล้องกับอนุสัญญาสิทธิเด็กและมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ

2) มาตรการทางกฎหมาย

การดำเนินการตามแนวนโยบายระดับชาติดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น จะไม่สามารถบรรลุผลได้เลย หากไม่มีมาตรการทางกฎหมายขึ้นมารองรับการดำเนินการตามนโยบาย ซึ่งหน่วยงานของรัฐบาลจะต้องอาศัยกฎหมายเหล่านี้ให้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ ในส่วนต่อไปนี้จะขอกล่าวถึงมาตรการทางกฎหมายและบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานเด็ก ดังต่อไปนี้

ก) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้มีบทบัญญัติที่กำหนดถึงในเรื่องที่เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานเด็กเอาไว้ ในมาตรา 86 ตามบทบัญญัติดังต่อไปนี้

“ มาตรา 86 รัฐต้องส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงานโดยเฉพาะแรงงานเด็กและแรงงานหญิง จัดระบบแรงงานสัมพันธ์ การประกันสังคม รวมทั้งค่าตอบแทนแรงงานให้เป็นธรรม”

จากบทบัญญัติแห่งมาตราดังกล่าวของรัฐธรรมนูญแสดงให้เห็นว่าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการทางด้านการคุ้มครองแรงงานนั้น แรงงานหญิงและเด็กเป็นกลุ่มเป้าหมายหลักที่จะต้องได้รับการคุ้มครองดูแลเป็นพิเศษ ซึ่งความคุ้มครองจะครอบคลุมในส่วนของสิทธิแรงงานขั้นพื้นฐาน โดยเฉพาะการคุ้มครองในเรื่องของค่าตอบแทนจากการทำงาน นอกจากนี้การคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญยังครอบคลุมไปถึงการห้ามการเกณฑ์แรงงานบังคับเว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการป้องกันภัยสาธารณะหรือเป็นการฉุกเฉิน หรือการอันใดที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายอนุญาตให้กระทำได้ ตามมาตรา 51

นอกจากนี้ในเรื่องของการคุ้มครองสิทธิเด็กซึ่งจะให้ความคุ้มครองไปถึงแรงงานเด็กด้วยนั้น ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้มีบทบัญญัติที่กำหนดถึงในเรื่องดังกล่าว ดังต่อไปนี้

มาตรา 53 วรรคแรก “เด็ก เยาวชน และบุคคลในครอบครัว มีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากการใช้ความรุนแรงและการปฏิบัติอันไม่เป็นธรรม.....”

เป็นบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองแก่เด็กให้สามารถดำรงชีวิตได้โดยปราศจากการใช้ความรุนแรงทั้งต่อตัวเด็กและบุคคลในครอบครัวของเด็ก ซึ่งครอบคลุมไปถึงการบังคับ ชูเชื้อ หรือการใช้แรงงานด้วยความรุนแรงด้วย โดยนอกจากการให้ความคุ้มครองของรัฐตามมาตรา 53 ของตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แล้ว ยังมีบทบัญญัติในการคุ้มครองเด็กในมาตรา 80 ดังรายละเอียดดังนี้

มาตรา 80 “รัฐต้องคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย ส่งเสริมและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของครอบครัว และความเข้มแข็งของชุมชน.....”

มาตรการตามมาตรา 80 เป็นการคุ้มครองและให้หลักประกันในความเสมอภาคให้เกิดแก่บุคคลทุกเพศทุกวัยรวมทั้งการส่งเสริมความมั่นคงในสังคม โดยลงลึกไปในสถาบันครอบครัวซึ่งเป็นสถาบันพื้นฐานให้มีความเป็นปึกแผ่นซึ่งจะส่งผลให้สังคมไทยเกิดความมั่นคง

ข) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

การคุ้มครองแรงงานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้นจะอยู่ในบทบัญญัติในบรรพ 3 ลักษณะ 6 ว่าด้วยจ้างแรงงาน ตั้งแต่ มาตรา 575 ถึง มาตรา 586 แต่การคุ้มครองตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นี้ เป็นการคุ้มครองแก่นายจ้างและลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานทั่วไป โดยที่แรงงานเด็กที่ได้มีการทำสัญญาจ้างแรงงานกับนายจ้างเอาไว้ ถือว่ามีความสัมพันธ์กันในลักษณะของนายจ้างและลูกจ้าง การบังคับบัญชาเป็นไปตามสัญญาจ้างแรงงาน หากมีการทำผิดเงื่อนไขโดยฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมีผลให้เป็นการละเมิดต่อสัญญาจ้างแรงงาน ฝ่ายที่ถูกละเมิดสามารถได้ตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยจ้างแรงงาน อนึ่ง ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างตามบทบัญญัติว่าด้วยการจ้างแรงงานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้นเป็นความสัมพันธ์ที่มีในลักษณะของความผูกพันตามสัญญาจ้างแรงงานและใช้บังคับแก่กรณีการจ้างแรงงานทั่วไปไม่ได้มีบทบัญญัติที่บังคับเป็นพิเศษแก่การคุ้มครองแรงงานเด็ก ลูกจ้างที่เป็นแรงงานเด็กพึงอาศัยความคุ้มครองจากกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในกรณีที่มีการทำสัญญาจ้างแรงงานเอาไว้เท่านั้น โดยลูกจ้างที่เป็นแรงงานเด็กสามารถอาศัยความคุ้มครองเป็นกรณีพิเศษแก่แรงงานเด็กได้จากบทบัญญัติในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

ค) ประมวลกฎหมายอาญา

ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายอาญาได้มีการให้ความคุ้มครองแก่เด็กในกรณีของการถูกระงับการกระทำทารุณ โดยบัญญัติเอาไว้ในมาตรา 398 บัญญัติว่า “ผู้ใดกระทำความผิดโดยประการใดอันเป็นการทารุณต่อเด็กอายุยังไม่เกินสิบห้าปี คนป่วยเจ็บหรือคนชรา ซึ่งต้องพึ่งผู้ผู้นั้นในการดำรงชีพหรือการอื่นใดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ” กรณีดังกล่าวเป็นการให้ความคุ้มครองแก่เด็กที่ได้รับการกระทำอันเป็นการทารุณ ซึ่งสามารถนำมาบังคับใช้ในกรณีนายจ้างกระทำการใดอันเป็นการบังคับหรือทารุณลูกจ้างให้ทำงานเพื่อ

ประโยชน์ของตนหรือสถานประกอบการ เช่น ในกรณีของโรงงานนรกที่เป็นข่าวกันตามหน้าหนังสือพิมพ์ การบังคับให้เด็กนั่งทำงานหรือทำงานในอาคารอย่างเดียวกันเป็นเวลานาน ซึ่งการกระทำดังกล่าวอาจเป็นอันตรายแก่สุขภาพและอนามัยของเด็ก นอกจากนี้ยังกรณีของการกระทำความผิดที่เกี่ยวกับเสรีภาพตามมาตรา 310-311 ซึ่งเป็นการลงโทษแก่ผู้ใช้แรงงานเด็กโดยการกักขัง หน่วงเหนี่ยว หรือหากเป็นกรณีของการใช้แรงงานเด็ก โดยการทุบตีหรือทำร้ายร่างกาย ก็จะเข้าข่ายความผิดร่างกาย ตามมาตรา 295-298 และ 300 ซึ่งบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายอาญานี้จะเข้ามาให้ความคุ้มครองดูแลเด็กในกรณีดังกล่าว

ง) พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

กฎหมายคุ้มครองแรงงาน (Labour Protection Law) เป็นกฎหมายที่ได้บัญญัติถึงสิทธิและหน้าที่ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง โดยการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการจ้างงาน การใช้แรงงานและการจัดสถานที่และอุปกรณ์ในการทำงาน⁵⁴ เพื่อให้ผู้ทำงานได้รับความเป็นธรรมในด้านของค่าตอบแทน สวัสดิภาพในการทำงาน รวมทั้งความปลอดภัยในด้านสุขอนามัยของลูกจ้างและการที่นายจ้างจะได้รับการทำงานในลักษณะที่คงสภาพและมีระยะยาวจึงเป็นกฎหมายมหาชนที่เป็นข้อกำหนดของรัฐเพื่อจัดระเบียบสังคมในด้านแรงงาน

กฎหมายคุ้มครองแรงงานเป็นกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างเป็นพิเศษคือจะมีประสิทธิภาพในการคุ้มครองลูกจ้างมากกว่ากฎหมายแพ่งว่าด้วยการจ้างแรงงาน กฎหมายคุ้มครองแรงงานนี้จึงเป็นกฎหมายที่มีลักษณะเฉพาะ และพิเศษกว่าในเรื่องของการเป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการจ้างแรงงานในเรื่องที่นายจ้างพึงปฏิบัติต่อลูกจ้างและการที่นายจ้างต้องปฏิบัติตามอย่างน้อยที่สุดตามที่กฎหมายกำหนด คือเป็นการคุ้มครองตามสิทธิขั้นพื้นฐานของลูกจ้าง อีกทั้งกฎหมายคุ้มครองแรงงานนี้เองยังมีลักษณะเป็นกฎหมายเคร่งครัด (lex strictum) ที่ไม่อาจทำการตกลงยกเว้นที่จะไม่ปฏิบัติตามกฎหมายได้เพราะเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน โดยการตีความกฎหมายคุ้มครองแรงงานนั้น จะต้องตีความไปในทางที่เป็นการคุ้มครองแก่ลูกจ้าง และเพื่อการสร้างปทัสถานที่ดีให้แก่สังคมแรงงาน⁵⁵ อีกทั้งกฎหมายคุ้มครองแรงงานยังมีลักษณะเป็นกฎหมายพิเศษ (lex specialis) ที่ต้องนำมาใช้บังคับก่อนกฎหมายทั่วไป (lex generalis) ซึ่งก็คือ กฎหมายแพ่ง เพราะเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับอย่างจริงจังและได้มี

⁵⁴ เกษมสันต์ วิจารณ์, คำอธิบายกฎหมายแรงงาน, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542), หน้า 19.

⁵⁵ เล่มเดียวกัน, หน้า 22.

การกำหนดโทษทางอาญาเอาไว้⁵⁶ โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือพนักงานตรวจแรงงาน สามารถดำเนินคดีได้เมื่อตรวจพบแม้จะไม่มีกรร้องทุกข์กล่าวโทษก็ตาม

กฎหมายคุ้มครองแรงงานถือเป็นมาตรการทางกฎหมายอีก มาตรการหนึ่งซึ่งมีความสำคัญต่อการคุ้มครองแรงงานเด็กโดยตรง โดยกฎหมายคุ้มครองแรงงานของประเทศไทย ได้แก่ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองลูกจ้างให้ได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานที่ลูกจ้างสมควรที่จะได้รับ และการได้รับการปฏิบัติที่ดี และถูกต้องจากนายจ้าง ซึ่งกฎหมายมุ่งคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างในเรื่องต่างๆ รวมทั้งกำหนดโทษให้แก่ นายจ้างที่ละเมิดหรือฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย การให้ความคุ้มครองแก่แรงงานเด็กก็เป็นภารกิจอันหนึ่งของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 โดยสาระสำคัญของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มีบทบัญญัติในเรื่องของการคุ้มครองแรงงานเด็ก ดังต่อไปนี้

1. นิยามของคำว่า “แรงงานเด็ก”

ความหมายของคำว่า “เด็ก” ตามความพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 นั้น หมายถึง “บุคคลที่มีอายุต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์” ซึ่งสามารถทราบถึงค่านิยมของแรงงานเด็กได้จากบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดห้ามมิให้นายจ้างทำการจ้างเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปีเป็นลูกจ้าง และหากมีลูกจ้างที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปีทำงานอยู่ในสถานประกอบการนั้น นายจ้างก็ต้องทำการแจ้งการจ้างลูกจ้างที่เป็นแรงงานเด็กนั้นต่อพนักงานตรวจแรงงาน รวมทั้งการทำบันทึกการเปลี่ยนแปลงในสภาพการจ้าง หรือการสิ้นสุดของการจ้างแรงงาน⁵⁷ ของการจ้างแรงงานเด็กนั้น

2. มาตรการคุ้มครองแรงงานเด็ก

ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ในเรื่องของการคุ้มครองแรงงานเด็กนั้น กฎหมายฉบับดังกล่าวได้ออกมาตรการในการดำเนินการเพื่อกำกับดูแลและควบคุมการใช้แรงงานเด็กให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งเมื่อพิจารณาจากพระราช

⁵⁶ วิจิตรา (ฟุ้งลัดดา)วิเชียรชม, กฎหมายคุ้มครองแรงงาน (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542), หน้า 23-25.

⁵⁷ เกษมสันต์ วิลาวรรณ, คำอธิบายกฎหมายแรงงาน (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542), หน้า 66.

บัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 สามารถจำแนกมาตรการในการคุ้มครองแรงงานเด็กออกเป็น 8 มาตรการ ซึ่งมาตรการดังกล่าวคือ

- การกำหนดอายุขั้นต่ำ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ได้ห้ามมิให้นายจ้างรับเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปี เป็นลูกจ้าง นั่นคือกฎหมายได้กำหนดอายุขั้นต่ำไว้ 15 ปีในการใช้แรงงานเด็ก⁵⁸ เนื่องจากเห็นว่า การใช้แรงงานเด็กที่มีอายุน้อยควรห้ามเด็ดขาด ทั้งนี้เพราะเหตุว่าการจ้างเด็กที่มีอายุน้อยเกินไปเข้าไปทำงานนั้นย่อมมีผลเสียต่อเด็ก เช่น ทำให้ร่างกายเด็กเสื่อมโทรม เด็กขาดความรู้ความสามารถ ทำให้กลายเป็นแรงงานไร้ฝีมือ ทั้งนี้ในช่วงอายุดังกล่าว เป็นช่วงอายุที่สมควรแก่การศึกษาเล่าเรียนและพัฒนาความเจริญเติบโตของเด็กมากกว่าการที่จะต้องมาทำงาน ดังนั้น รัฐจึงออกกฎหมายมาเพื่อคุ้มครองเด็กมิให้นายจ้างทำการเอารัดเอาเปรียบเด็ก อีกทั้งเป็นการถนอมแรงงานเด็กเอาไว้ให้ถึงวัยอันสมควรเสียก่อนจึงค่อยนำมาใช้จึงจะเกิดประโยชน์อย่างที่สุด

- การกำหนดระยะเวลาการทำงาน ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ได้กำหนดระยะเวลาการทำงานของเด็กเอาไว้โดยเฉพาะในบางเรื่อง แต่ต้องนำทบทบัญญัติเรื่องกำหนดเวลาทำงานปกติที่ใช้คุ้มครองแรงงานโดยทั่วไปมาใช้กับแรงงานเด็กด้วย เนื่องจากยังไม่มีบทบัญญัติในการกำหนดชั่วโมงของการทำงานสำหรับแรงงานเด็กเอาไว้โดยเฉพาะซึ่งตามหลักการคุ้มครองแรงงานเด็กแล้ว ระยะเวลาการทำงานของเด็กต้องแตกต่างจากแรงงานผู้ใหญ่ คือจะต้องน้อยกว่าของแรงงานที่เป็นผู้ใหญ่ ซึ่งตามบทบัญญัติของกฎหมายได้กำหนดเวลาการทำงานของแรงงานเด็กเอาไว้ ดังต่อไปนี้

1. นายจ้างต้องให้แรงงานเด็กทำงานไม่เกินวันละ 8 ชั่วโมงและเมื่อรวมเวลาทำงานทั้งสิ้นต้องไม่เกินสัปดาห์ละ 48 ชั่วโมง
2. นายจ้างจะต้องจัดให้ลูกจ้างที่เป็นแรงงานเด็กมีเวลาพักผ่อนไม่น้อยกว่า 1 ชั่วโมง หลังจากทำงานมาแล้วไม่เกิน 4 ชั่วโมง แต่ใน 4 ชั่วโมงนี้ให้ลูกจ้างที่เป็นเด็กได้มีเวลา

⁵⁸ มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

พักตามที่นายจ้างกำหนด คือ เวลาพักต้องอยู่ในระหว่าง 4 ชั่วโมงนั้น⁵⁹

3. ห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี ทำงานระหว่าง 22.00-06.00 นาฬิกา เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน หรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย⁶⁰
4. ห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี ทำงานล่วงเวลา หรือทำงานในวันหยุด⁶¹ เพราะแม้ว่ากฎหมายจะอนุญาตให้นายจ้างรับเด็กไว้เป็นลูกจ้าง แต่กฎหมายก็กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับวันและเวลาทำงานของเด็กเอาไว้ เพื่อให้เด็กได้รับการพักผ่อนอย่างพอเพียง

- การกำหนดประเภทของงานที่ห้ามมิให้เด็กทำ เด็กอยู่ในวัยที่ต้องเจริญเติบโตทั้งทางด้านร่างกายและจิตใจ การกำหนดลักษณะงานที่ห้ามมิให้เด็กทำนั้น เพื่อเป็นการป้องกันมิให้เกิดอันตรายต่อร่างกายและจิตใจของเด็ก เพราะเป็นธรรมชาติของเด็กเองที่จะมีความระมัดระวังน้อยกว่าผู้ใหญ่ งานในบางประเภทเป็นงานที่มีลักษณะที่อาจก่อให้เกิดการพลัดพลั่งหรือเกิดอันตรายได้ง่าย กฎหมายจึงกำหนดให้เด็กทำงานได้เฉพาะบางประเภทเท่านั้น โดยตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ได้กำหนดประเภทของงานที่นายจ้างไม่สามารถที่จะรับเด็กอายุไม่ถึง 18 ปีไว้ทำงานในประเภทของงานต่อไปนี้⁶²

⁵⁹ มาตรา 46

⁶⁰ มาตรา 47

⁶¹ มาตรา 48

⁶² มาตรา 49

1. งานหลอม เป้า หล่อ หรือรีดโลหะ
2. งานปั๊มโลหะ
3. งานเกี่ยวกับความร้อน ความเย็น ความสั่นสะเทือน เสียงและแสงที่มีระดับแตกต่างจากปกติอันเป็นอันตรายตามที่กำหนดในกฎกระทรวง⁶³
4. งานเกี่ยวกับสารเคมีที่เป็นอันตรายตามที่กำหนดในกฎกระทรวง⁶⁴

⁶³ งานเกี่ยวกับความร้อน ความเย็น ความสั่นสะเทือน และเสียงอันอาจเป็นอันตราย ตามความใน กฎกระทรวง ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ลงวันที่ 19 สิงหาคม 2541 ข้อ (1) ได้แก่

- (1) งานซึ่งทำในที่ที่มีอุณหภูมิในสภาวะแวดล้อมในการทำงานสูงกว่า 45 องศาเซลเซียส
- (2) งานซึ่งทำในห้องเย็นในอุตสาหกรรมการผลิตหรือการถนอมอาหารโดยการทำเยือกแข็ง
- (3) งานที่ใช้เครื่องเจาะกระแทก
- (4) งานที่มีระดับเสียงที่ลูกจ้างได้รับติดต่อกันเกิน 85 เดซิเบล (เอ) ในการทำงานวันละ 8 ชั่วโมง

⁶⁴ งานที่เกี่ยวกับสารเคมีที่เป็นอันตราย วัตถุมีพิษ วัตถุระเบิด หรือ วัตถุไวไฟ ตามความในกฎกระทรวง ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ลงวันที่ 19 สิงหาคม 2541 ข้อ (2) ได้แก่

- (1) งานผลิตหรือขนส่งสารก่อมะเร็งตามรายชื่อในบัญชีท้ายกฎกระทรวง ดังนี้
 - (ก) 4-แอมิโนไดฟนิล
 - (ข) อาร์เซนิก
 - (ค) แอสเบสตอส
 - (ง) เบนซีน
 - (จ) เบริลเลียม
 - (ฉ) เบนซิดีน
 - (ช) บีส (คลอโรเมทิล) อีเทอร์
 - (ซ) สารประกอบโครเมียม
 - (ฌ) น้ำมันดิน
 - (ญ) บีตา-แนฟทิลเอมีน

5. งานเกี่ยวกับจุลชีวันเป็นพิษ ซึ่งอาจเป็นเชื้อไวรัส แบคทีเรีย รา หรือเชื้ออื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง⁶⁵
6. งานเกี่ยวกับวัตถุมีพิษ วัตถุระเบิดหรือวัตถุไวไฟเว้นแต่ในงานในสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิงตามที่กำหนดในกฎกระทรวง⁶⁶
7. งานขับหรือบังคับรถยกหรือปั้นจั่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง⁶⁷

-
- (ฎ) นิกเกิลซัลไฟด์
 - (ฎ) ไวนิลคลอไรด์
 - (ฐ) ซิงก์โครเมต
 - (2) งานที่เกี่ยวกับสารไซยาไนด์
 - (3) งานผลิตหรือขนส่งพลุ ดอกไม้เพลิง หรือวัตถุระเบิดอื่น ๆ
 - (4) งานสำรวจ ขุดเจาะ ก่อสร้าง บรรจุ หรือขนถ่ายน้ำมันเชื้อเพลิงหรือก๊าซ เว้นแต่ในงานในสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิง

⁶⁵ งานเกี่ยวกับจุลชีวันเป็นพิษซึ่งอาจเป็นเชื้อไวรัส แบคทีเรีย รา หรือ เชื้ออื่น ตามความในกฎกระทรวง ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ลงวันที่ 19 สิงหาคม 2541 ข้อ (3) ได้แก่

- (1) งานที่ทำในห้องปฏิบัติการชั้นสูตรโรค
- (2) งานดูแลผู้ป่วยด้วยโรคติดต่อตามกฎหมายว่าด้วยโรคติดต่อ
- (3) งานทำความสะอาดเครื่องใช้และเครื่องนุ่งห่มผู้ป่วยในสถานพยาบาล
- (4) งานเก็บ ขน กำจัดขยะมูลฝอยหรือสิ่งปฏิกูลในสถานพยาบาล

⁶⁶ งานขับหรือบังคับรถยกหรือปั้นจั่นที่ใช้พลังงานเครื่องยนต์หรือไฟฟ้า ไม่ว่าจะการขับหรือบังคับจะกระทำในลักษณะใด ซึ่งกำหนดตามความใน กฎกระทรวง ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ลงวันที่ 19 สิงหาคม 2541 ข้อ (4)

⁶⁷ งานเกี่ยวกับกัมมันตภาพรังสีทุกชนิด ซึ่งกำหนดตามความใน กฎกระทรวง ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ลงวันที่ 19 สิงหาคม 2541 ข้อ (5)

8. งานใช้เลื่อยเดินด้วยพลังไฟฟ้าหรือเครื่องยนต์
9. งานที่ต้องทำงานใต้ดิน ใต้น้ำ ในถ้ำ อุโมงค์ หรือปล่องในภูเขา
10. งานที่เกี่ยวกับกัมมันตภาพรังสีตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
11. งานทำความสะอาดเครื่องจักรหรือเครื่องยนต์ขณะที่เครื่องจักรหรือเครื่องยนต์กำลังทำงาน
12. งานที่ต้องทำบนนั่งร้านที่สูงกว่าพื้นดินตั้งแต่ลิบเมตรขึ้นไป
13. งานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

- สถานที่ทำงานที่ห้ามมิให้เด็กทำ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ได้กำหนดห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างซึ่งมีอายุไม่ถึง 18 ปี ทำงานในสถานที่ที่มีผลต่อความเปลี่ยนแปลงของสภาพจิตใจและความประพฤติของเด็ก เนื่องจากการทำงานในสถานะนั้น อาจส่งผลกระทบต่อเด็กให้กลายเป็นคนที่มีจิตใจที่ฝักใฝ่ต่ออบายมุข ที่ส่งผลกระทบต่ออนาคตของเด็ก ซึ่งสถานที่ดังกล่าวมีดังต่อไปนี้⁶⁸

1. โรงฆ่าสัตว์
2. สถานที่เล่นการพนัน
3. สถานที่เดินรำ รำวง หรือรอกเง็ง
4. สถานที่ที่มีอาหาร สุรา น้ำชา หรือเครื่องดื่มอย่างอื่นจำหน่ายและบริการ โดยมีผู้บำเรอสำหรับปรนนิบัติลูกค้า หรือโดยมีที่สำหรับพักผ่อนหลับนอน หรือมีบริการนวดให้แก่ลูกค้า
5. สถานที่อื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

⁶⁸ มาตรา 50

- การคุ้มครองในเรื่องของค่าจ้างและเงินประกัน ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ได้กำหนดให้ลูกจ้างจะต้องได้รับค่าตอบแทนในการทำงานของตนอย่างเต็มที่และยุติธรรมและไม่ให้มีการเรียกเงินประกันการทำงานของลูกจ้างที่เป็นแรงงานเด็กเพื่อไม่ให้เด็กทำงานในสภาวะที่ก่อให้เกิดความกดดันต่อทางจิตใจ โดยในเรื่องของค่าจ้างของแรงงานเด็ก กฎหมายได้กำหนดความคุ้มครองเกี่ยวกับค่าจ้างของแรงงานเด็กเป็นกรณีพิเศษ ดังต่อไปนี้

1. นายจ้างจะต้องจ่ายค่าจ้างของแรงงานเด็กแก่ลูกจ้างที่เป็นแรงงานเด็กคนนั้นโดยตรงเท่านั้น จะจ่ายให้แก่บุคคลอื่นไม่ได้⁶⁹
2. กรณีที่นายจ้างได้ทำการจ่ายเงินหรือประโยชน์ตอบแทนใด ๆ แก่ลูกจ้างเด็ก บิดามารดาหรือผู้ปกครองของลูกจ้างเด็ก เป็นการล่วงหน้าก่อนมีการจ้าง ระยะเวลาจ้างหรือก่อนถึงงวดการจ่ายค่าจ้างในแต่ละคราวแล้ว ต้องไม่ให้ถือว่าเป็นการจ่ายค่าจ้างสำหรับลูกจ้างเด็กนั้น และห้ามนายจ้างทำการหักเงินที่ได้จ่ายล่วงหน้าแล้วกับค่าจ้างของลูกจ้างเด็กที่พึงจะได้รับ⁷⁰

นอกจากในเรื่องของค่าจ้างของแรงงานเด็กที่กฎหมายมีบทบัญญัติคุ้มครองแล้วนั้น พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ก็ยังได้กำหนดความคุ้มครองเกี่ยวกับเงินประกันของแรงงานเด็กเอาไว้ โดยห้ามมิให้นายจ้างทำการเรียกหรือรับเงินประกันเพื่อการใด ๆ จากฝ่ายลูกจ้างเด็ก โดยไม่มีข้อยกเว้นว่างานที่เด็กนั้นรับผิดชอบจะเกี่ยวกับการเงินหรือทรัพย์สินของนายจ้างอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่นายจ้างหรือไม่ก็ตาม⁷¹

⁶⁹ มาตรา 51 วรรค 1

⁷⁰ มาตรา 51 วรรคท้าย

⁷¹ มาตรา 51 วรรค 2

3. หน้าที่ของนายจ้างในกรณีที่มีการจ้างแรงงานเด็ก⁷⁷

เมื่อมีการจ้างแรงงานเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปีเข้ามาเป็นลูกจ้างในสถานประกอบการ กฎหมายกำหนดให้นายจ้างมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามการดังต่อไปนี้

- นายจ้างต้องแจ้งการรับลูกจ้างเด็กเข้าทำงานต่อพนักงานตรวจแรงงาน ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่แรงงานเด็กเข้าทำงาน
- นายจ้างจะต้องจัดทำบันทึกสภาพการจ้างกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม โดยเก็บบันทึกไว้ ณ สถานประกอบการหรือสำนักงานของนายจ้าง เพื่อความพร้อมในการตรวจสอบของพนักงานตรวจแรงงานในเวลาทำการ
- นายจ้างจะต้องทำการแจ้งการสิ้นสุดของการจ้างลูกจ้างเด็กนั้น ต่อพนักงานตรวจแรงงาน ภายใน 7 วัน นับแต่วันที่เด็กออกจากงาน

4. บทลงโทษ

ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ได้มีการกำหนดบทลงโทษเอาไว้ตาม มาตรา 144 ถึง 159 โดยเจตนารมณ์ก็เพื่อให้ลูกจ้างที่เป็นแรงงานเด็กได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด เพื่อให้เกิดความมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติตามกฎหมาย เพื่อเป็นการสร้างหลักประกันและสวัสดิภาพในการทำงานที่ดีให้แก่ลูกจ้างที่เป็นแรงงานเด็ก การกำหนดให้นายจ้างปฏิบัติตามมาตรการขั้นต่ำตามที่กฎหมายกำหนดจึงเป็นทางที่จะส่งเสริมให้เกิดหลักประกันดังกล่าว และเพื่อให้การปฏิบัติตามกฎหมายเป็นไปอย่างจริงจัง กฎหมายจึงต้องกำหนดบทลงโทษในกรณีที่มีการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย โดยในกรณีที่นายจ้างไม่ปฏิบัติตาม⁷⁸ เช่น โทษของการจ้างแรงงานเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปีเป็นลูกจ้างโดยฝ่าฝืน มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 คือ ระวังโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปีหรือปรับไม่

⁷⁷ มาตรา 45

⁷⁸ วิจิตรา (ฟุ้งลัดดา) วิเชียรชม, กฎหมายคุ้มครองแรงงาน, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542), หน้า 206.

เกิน 200,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามมาตรา 148 หรือ โทษของการไม่ปฏิบัติตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 คือ ระวังโทษปรับไม่เกิน 20,000 บาท ตามมาตรา 146 ซึ่งตามบทกำหนดโทษในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ได้กำหนดโทษต่ำสุด คือ ระวังโทษปรับไม่เกิน 5,000 บาท และกำหนดโทษสูงสุด คือ ระวังโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 200,000 บาท หรือ ทั้งจำทั้งปรับ โดยพิจารณาตามความหนักเบาแห่งความผิด

5. การตรวจตราและการบังคับใช้กฎหมาย

การควบคุมดูแลการใช้แรงงานให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงาน เป็นผู้คอยควบคุมดูแลการใช้แรงงานให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยอำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย คือ การดำเนินการเปรียบเทียบปรับหรือดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 หรือในกรณีที่เป็นสิทธิเรียกร้องของลูกจ้างตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ลูกจ้างเองอาจฟ้องร้องต่อศาลแรงงานเป็นคดีแรงงานโดยตรงได้ หรือในกรณีที่ลูกจ้างประสงค์ให้พนักงานตรวจแรงงานดำเนินคดีให้ก็สามารถยื่นคำร้องต่อพนักงานตรวจแรงงานเพื่อดำเนินการตามกฎหมายได้

จ) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 นี้เป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อให้เป็นการสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในเรื่องของการจัดการศึกษาของรัฐ ซึ่งถือเป็นกฎหมายแม่บทที่ใช้ในการปฏิรูปการศึกษาของประเทศไทย และเป็นจุดเริ่มต้นของการปฏิรูปการศึกษาของประเทศไทย⁷⁹ โดยวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัตินี้คือการที่รัฐได้จัดให้มีบริการทางการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นระยะเวลาสิบสองปีให้แก่ประชาชน และยกระดับการศึกษาภาคบังคับขึ้นเป็นเก้าปี โดยตามความแห่งพระราชบัญญัตินี้ได้ให้ความหมายของคำว่า “การศึกษาขั้นพื้นฐาน” หมายถึง การศึกษาก่อนระดับอุดมศึกษา⁸⁰ ซึ่งหมายความว่าประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการบริการทางการศึกษาที่เป็นมูลฐานจนถึงระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย

⁷⁹ สำนักงานปฏิรูปการศึกษา (สปศ.), “จดหมายเปิดผนึกส่งถึงประชาชนคนไทยทุกคน ปฏิรูปการศึกษา : รัฐบาลคือเสาหลัก,” ไทยรัฐ (10 ธันวาคม 2544): 27.

⁸⁰ มาตรา 4 วรรค 2

โดยในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปีนั้น ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดเป็นนโยบายในเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนชาวไทยไว้ใน หมวดที่ 3 มาตรา 43 โดยบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปี ที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย” นอกจากนี้ในบทเฉพาะกาล มาตรา 335 (3) ซึ่งได้กำหนดไว้ว่า “มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 43 วรรคหนึ่งมาใช้บังคับ จนกว่าจะได้ดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าว ซึ่งต้องไม่เกินห้าปีนับแต่วันประกาศในรัฐธรรมนูญนี้” ซึ่งหมายความว่า ในช่วงเวลาหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว รัฐจะต้องดำเนินการเพื่อจัดเตรียมความพร้อมของรัฐในเรื่องการจัดบริการการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี เพื่อให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิ เสมอกันในการเข้ารับบริการการศึกษาในระดับนี้อย่างทั่วถึงและอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ต้องไม่เกินห้าปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ นั้นคือภายในปี พ.ศ. 2545 นอกจากนี้ใน มาตรา 81 ยังได้กำหนดให้รัฐต้องจัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติเพื่อปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมอีกด้วย จากบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงได้มีการออก “พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542” ขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้มีความมุ่งหมาย ให้การจัดการศึกษาของรัฐจะต้องเป็นไปเพื่อพัฒนาคนไทยให้เป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งทางด้านร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ และคุณธรรม มีจริยธรรมและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต สามารถปรับตัวและอยู่ร่วมกับผู้อื่นโดยสันติสุข⁸¹

ส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิในการเข้ารับบริการการศึกษาขั้นพื้นฐานของประชาชน ได้มีการระบุไว้ใน หมวด 2 เรื่องสิทธิและหน้าที่ของบุคคลทางการศึกษา โดยในมาตรา 10 วรรคแรก ซึ่งกำหนดไว้ว่า “การจัดการศึกษาต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกัน ในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย.....” ทั้งนี้การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อแรงงานเด็ก ซึ่งเป็นผลกระทบในลักษณะค่อนข้างดี เพราะเหตุผลประการแรก คือ สาเหตุของการที่เด็กที่อยู่ในครอบครัวที่มีฐานะยากจนไม่สามารถเข้าศึกษาต่อได้เนื่องมาจาก การที่เด็กต้องเสียค่าเล่าเรียน ซึ่งพ่อแม่ผู้ปกครองถือว่าค่าใช้จ่ายส่วนดังกล่าวเป็นภาระของครอบครัว ในขณะที่การให้เด็กออกมาทำงานเพื่อหารายได้ ย่อมเป็นโอกาสในการเสริมสร้างรายได้ให้แก่ครอบครัวมากกว่า ประการที่สอง การขยายการศึกษาขั้นพื้นฐานส่งผลให้คนไทยโดยเฉลี่ยจะมีความรู้เพิ่มมากขึ้น จากเหตุผลสองประการนี้เอง เมื่อรัฐจัดการขยายการศึกษาขั้นพื้นฐานขึ้น โอกาสทางการศึกษาแก่เด็กที่อยู่ในครอบครัวที่มีฐานะยากจนย่อมเปิดกว้างมากขึ้น เหตุผลในเรื่องของภาระค่าใช้จ่ายในส่วน of ค่าเล่าเรียนย่อมถูกตัดออกไป

⁸¹ มาตรา 6

พ่อแม่เด็กจึงน่าจะเห็นความสำคัญของการศึกษาและส่งบุตรหลานเข้าศึกษาต่อมากขึ้น ส่วนประการที่สอง การที่คนไทยมีความรู้มากขึ้น ส่งผลโดยตรงต่องานที่พวกเขาจะได้รับ เพราะเมื่อคุณวุฒิทางการศึกษาสูงขึ้น ตำแหน่งหน้าที่การงานย่อมต้องสูงขึ้น เป็นผลดีทั้งในแง่ของรายได้ และระดับของการทำงานที่ไม่ต้องทำงานในสภาพที่ยากลำบากนัก ความปลอดภัยในการทำงาน รวมทั้งความปลอดภัยในด้านของการพัฒนาทางร่างกาย จิตใจและสุขอนามัยย่อมมีอัตราสูงขึ้น ผลดีต่างๆย่อมส่งผลต่อเนื่องมายังตัวเด็กนั่นเอง

ในส่วนของการจัดการศึกษาภาคบังคับ เป็น 9 ปี นั้น มาตรา 17 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีการจัดการศึกษาภาคบังคับ เป็น 9 ปี โดยคณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2542 มีมติให้ความเห็นชอบนโยบายการศึกษาภาคบังคับจาก 6 ปี เป็น 9 ปี การดำเนินการขยายการศึกษาภาคบังคับ 9 ปี เป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปการศึกษาเพื่อเป็นการเตรียมคนไทยสำหรับอนาคตให้มีความรู้พื้นฐานสูง อันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนเอง และมีส่วนร่วมอย่างสร้างสรรค์ในการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจและการเมืองให้เจริญรุ่งเรืองและยั่งยืน ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ตระหนักถึงความสำคัญของการศึกษาภาคบังคับ 9 ปี โดยได้ร่าง “พ.ร.บ.การศึกษาภาคบังคับ 9 ปี พ.ศ.....” มานำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติเพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป โดยมีการดำเนินงานโครงการศึกษาวิจัยในเรื่องของการศึกษาภาคบังคับเก่าปี โดยมาจากการระดมเงินสมทบจากนักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนมาก การทำสำรวจแก่ประชาชน รวมทั้งการสอบถามความเห็น การทำประชาพิจารณ์เพื่อมาประมวลผลการศึกษา โดยแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ

- 1) การประสานความร่วมมือในการดำเนินงานจากภายใน โดยกลุ่มงานปฏิรูปการศึกษาขั้นพื้นฐานและสถาบันพัฒนากฎหมายการศึกษา ร่วมกันรับผิดชอบซึ่งจะประสานกับหน่วยงานภายในที่สำคัญเพื่อทำกิจกรรมต่าง ๆ เช่น ศูนย์ประชาสัมพันธ์การศึกษาแห่งชาติ ในกิจกรรมการเผยแพร่รายงานความก้าวหน้าของการจัดทำร่างพ.ร.บ.การศึกษาภาคบังคับ 9 ปี และบทความต่าง ๆ ผ่านทางสื่อมวลชนหนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ ศูนย์เครือข่ายการศึกษาไทย เผยแพร่ไปยังกลุ่มงานการบริการข้อมูลอินเทอร์เน็ต เพื่อค้นหาเอกสารและเผยแพร่กฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาภาคบังคับ ให้เป็นไปอย่างกว้างขวาง

- 2) โครงการประสานความช่วยเหลือทางวิชาการจากภายนอกที่จะใช้วิธีการจ้างผู้เชี่ยวชาญภายนอกและสถาบันการศึกษาต่าง ๆ ดำเนินการในเรื่องของการทำวิจัยเพื่อหาองค์ความรู้กฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาภาคบังคับของต่างประเทศโดยเปรียบเทียบกับประเทศไทย สํารวจความคิดเห็นของประชาชนในเรื่องร่างพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ 9 ปี และจัดทำประชาพิจารณ์ใน 4 ภูมิภาค

การจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 นี้ จะจัดเป็นสามรูปแบบ⁸² แบ่งเป็น

- 1) การศึกษาในระบบ ที่มีวิธีการศึกษา หลักสูตร ระยะเวลาของการศึกษา การประเมินและการวัดผลที่แน่นอน โดยนำมาเป็นเงื่อนไขของการสำเร็จการศึกษา
- 2) การศึกษานอกระบบ เป็นการศึกษามีความยืดหยุ่นในการกำหนดจุดมุ่งหมาย รูปแบบ วิธีการศึกษา หลักสูตร ระยะเวลาของการศึกษา การประเมินและการวัดผลที่เป็นเงื่อนไขของการสำเร็จการศึกษา โดยมีหลักสูตรที่มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพความต้องการและปัญหาของแต่ละกลุ่มบุคคล
- 3) การศึกษาตามอัธยาศัย เป็นการศึกษารูปแบบของการเรียนรู้ด้วยตนเองตามความสนใจ ศักยภาพ ความพร้อมและโอกาส โดยศึกษาได้จากบุคคล ประสบการณ์ สังคม และสภาพแวดล้อมหรือสิ่งอื่น ๆ

จากการศึกษาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 พบว่ากฎหมายฉบับนี้ได้เอื้อประโยชน์แก่ประชาชนชาวไทยในวัยศึกษาและผู้ที่ต้องการศึกษาเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในส่วนองแรงงานเด็กที่มีความจำเป็นจะต้องออกจากสถานศึกษาเพื่อ

⁸² มาตรา 15

มาทำงานหารายได้ให้ครอบครัว การจัดบริการการศึกษาตามกฎหมายฉบับใหม่ เป็นการเปิดทางเลือกให้แก่แรงงานเด็กในการศึกษาหาความรู้เพิ่มเติมในการที่จะสามารถเลือกทำการศึกษานอกระบบตามความต้องการและโอกาส ส่วนในการศึกษาในระบบที่เป็นการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานนั้น ก็น่าที่จะเป็นการตัดช่องทางหรือขั้วการใช้แรงงานเด็กไปโดยปริยาย เพราะเป็นการให้บริการของรัฐแบบให้เปล่า⁸³ ซึ่งระบบการศึกษาตามกฎหมายฉบับใหม่นี้ น่าจะเป็นทางเลือกหรือหนทางที่จะนำมาแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กโดยควบคู่กับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ได้อย่างดีที่สุด

3) หน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบ

การดำเนินการป้องกันและการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กนั้น ปัจจัยสำคัญในการดำเนินการนอกจากจะต้องดำเนินการตามนโยบาย หรือ แผนงานต่างๆของรัฐบาล และการดำเนินการตามกฎหมายที่กำกับดูแลในเรื่องนี้แล้วนั้น อีกปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญ เนื่องจากเป็นกลไกสำคัญที่จะเป็นตัวการในการปฏิบัติตามนโยบาย และแผนงานต่างๆของรัฐบาล อีกทั้งยังเป็นผู้ที่กฎหมายให้อำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย กลไกดังกล่าว คือ หน่วยงานของทางราชการ โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีอำนาจดำเนินการบังคับใช้กฎหมาย ได้แก่

ก) กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ถือเป็นหน่วยงานที่มีความรับผิดชอบโดยตรงในการดำเนินการแก้ไขปัญหาค่าใช้จ่ายแรงงานเด็ก ตลอดจนหน้าที่ในการจัดและควบคุมดูแลการใช้แรงงานเด็กให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย โดยในกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเอง ก็ได้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบและดูแลในเรื่องของแรงงานเด็ก ซึ่งได้แก่ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานและกรมประชาสัมพันธ์ ซึ่งจะของกล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานดังนี้

1. กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม โดยกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ซึ่งมีหน่วยงานระดับรองลงมาที่มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลโดยตรงก็คือ กองแรงงานหญิงและเด็ก ซึ่งฐานะที่เป็นหน่วยงานหลักรับผิดชอบในการคุ้มครองและดูแลแรงงานเด็กให้ได้รับสิทธิประโยชน์ตามสิทธิแรงงานขั้นพื้นฐาน และได้รับการส่งเสริมพัฒนาให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น รวมทั้งทำหน้าที่ประสานกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) เพื่อให้การใช้แรงงานเด็กใน

⁸³ มาตรา 10 วรรคแรก

ประเทศไทยเป็นไปตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ⁸⁴ จึงได้มีการกำหนดนโยบาย แผนงานและมาตรการต่าง ๆ เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กโดยตระหนักดีว่า ปัญหาแรงงานเด็กเป็นปัญหาสังคมที่เป็นผลกระทบจากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ขาดความสมดุลและเป็นปัญหาสำคัญที่จะต้องได้รับการแก้ไข การป้องกันและแก้ไขปัญหาลึกลับจึงต้องมีมาตรการที่เป็นระบบและครบวงจร ตั้งแต่แรกเริ่มป้องกันมิให้เด็กต้องเข้าสู่ตลาดแรงงานก่อนวัยอันสมควร สร้างโอกาสและทางเลือกในการศึกษาและการประกอบอาชีพให้แก่เด็ก เพื่อให้มีความพร้อมทั้งทางด้านวุฒิภาวะ และทักษะวิชาชีพก่อนที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงาน ไม่ถูก หลอกลวง หรือ ถูกชักจูงไปในทางเสื่อมเสีย เมื่อเด็กเข้าทำงานแล้วก็จะได้รับการคุ้มครอง ดูแลจากพนักงานตรวจแรงงาน ให้ได้รับค่าจ้าง ค่าตอบแทน มีสภาพการทำงานที่ปลอดภัย และได้รับสวัสดิการตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้แรงงานเด็กก็จะได้รับการส่งเสริมให้ศึกษาต่อสายสามัญนอกโรงเรียน หรือฝึกวิชาชีพเพิ่มเติมอีกด้วย การดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก ทางกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม โดยกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ได้เน้นไปที่การประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน ตลอดจนดึงเอาชุมชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา เนื่องจากปัญหาแรงงานเด็กเป็นปัญหาสังคมจึงต้องการความร่วมมือแรงร่วมใจของทุกฝ่ายในสังคมที่จะช่วยกันปกป้องดูแลเด็ก การแก้ไขปัญหาจึงจะบรรลุผลได้ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม โดยกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานให้ความสนใจและแสวงหาความร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่ดำเนินงานเกี่ยวข้องกับแรงงานเด็กไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรนายจ้างและองค์กรลูกจ้าง ตลอดจนชุมชนท้องถิ่น เนื่องจากเล็งเห็นความสำคัญของการสร้างเครือข่ายความร่วมมือแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก หากมีการประสานงานเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบในการทำงานซึ่งแต่ละหน่วยงานจะมีความชำนาญพิเศษต่างกันไป เมื่อมารวมมือกันทำงานในลักษณะสหวิชาชีพก็จะทำให้การแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างครบวงจรซึ่งย่อมจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดสำหรับแรงงานเด็ก

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้เน้นนโยบายในการคุ้มครองแรงงานเด็ก ตามแนวนโยบายของรัฐบาลโดยการเน้นให้การตรวจราชการในภูมิภาคให้ครอบคลุมในหลายภารกิจ ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสถานประกอบการ การศึกษาสภาพปัญหาในการใช้แรงงานเด็ก หรือการศึกษาในเรื่องของการที่เด็กทำงานอยู่ในประเภทต่างๆที่การคุ้มครองตามกฎหมายยังเข้าไปไม่ถึง หรือการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะกิจเพื่อคุ้มครองแรงงานเด็ก⁸⁵ โดยประสานงานกับกรมการจัดหางาน และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งในส่วนของการดำเนินการ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

⁸⁴ กองแรงงานหญิงและเด็ก กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, แรงงานหญิงและเด็ก, (กรุงเทพมหานคร: 2544), หน้า 9.

⁸⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 23-26.

งานได้มีมาตรการและโครงการในการดำเนินการป้องกัน และ แก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก โดยแบ่งมาตรการที่สำคัญออกเป็น มาตรการด้านการป้องกัน มาตรการด้านการคุ้มครอง มาตรการด้านการส่งเสริม และการพัฒนา โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. ด้านการป้องกัน มาตรการดังกล่าวสามารถจำแนกออกเป็นสองมาตรการการป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กในภูมิภาค โดยทั้งสองมาตรการมีรายละเอียดในการดำเนินงานดังนี้

การป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก ในภูมิภาค	โครงการเผยแพร่ความรู้เพื่อป้องกัน และแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก
<p>1. จัดตั้งอาสาสมัครแรงงานประจำหมู่บ้าน โดยจัดอบรมให้ความรู้แก่ผู้นำชุมชน เช่น ครู ผู้ใหญ่บ้าน เพื่อเป็นอาสาสมัครแรงงานช่วยสอดส่องดูแลแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กในชุมชนและมีส่วนร่วมในการดูแลให้เด็กในชนบทได้เข้าสู่ตลาดแรงงานอย่างถูกต้องทิศทาง มีความรู้ความเข้าใจในสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายแรงงาน เป็นการกระตุ้นจิตสำนึกของคนในชุมชนระดับหมู่บ้านให้มีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก</p>	<p>โดยการประชาสัมพันธ์ความรู้เรื่องกฎหมายแรงงาน สิทธิเด็ก บริการที่หน่วยงานภาครัฐและเอกชนต่างๆที่จัดให้แก่เด็กทั้งด้านการศึกษา การพัฒนาทักษะฝีมือ การส่งเสริมสุขภาพอนามัย การประชาสัมพันธ์ดำเนินการโดยจัดรถบริการเคลื่อนที่เข้าสู่ชุมชนในชนบททุกหมู่บ้านเพื่อให้ความรู้แก่พ่อแม่ผู้ปกครอง และเด็กที่อยู่ในชุมชนทุกหมู่บ้านเพื่อป้องกันมิให้เด็กถูกหลอกลวงหรือถูกเอารัดเอาเปรียบและเป็นการดูแลรักษาสิทธิของเด็กอีกด้วย นอกจากการดำเนินการดังกล่าวนี้แล้วยังมีการดำเนินการเพื่อป้องกันปัญหาแรงงานเด็ก ดังนี้</p>
<p>2. จัดการอบรมเตรียมความพร้อมให้แก่เด็กที่จบการศึกษาชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 และไม่ได้เรียนต่อในด้านวิชาชีพให้มีทักษะฝีมือพร้อมที่จะเข้าทำงาน</p>	<p>1. การจัดทำแนวการสอนเรื่องแรงงานเด็ก เพื่อให้กระทรวงศึกษาธิการนำไปเป็นหลักสูตรสอนเด็กนักเรียนในโรงเรียน เด็กจะได้มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องกฎหมายแรงงานและสิทธิประโยชน์ที่ควรได้รับมีความพร้อมและไม่ถูกหลอกลวงได้ง่ายเมื่อต้องเข้าสู่ตลาดแรงงาน</p>

	<p>2. การประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารทางสื่อต่าง ๆ ทั้งทางวิทยุ โทรทัศน์และหนังสือพิมพ์ ให้แก่นายจ้าง ลูกจ้าง ประชาชนทั่วไปและสื่อมวลชนเพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาแรงงานเด็ก และช่วยกันสอดส่องดูแล แจ้งเบาะแสเมื่อพบการใช้แรงงานเด็กที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย โดยวิธีต่าง ๆ เช่น</p> <ul style="list-style-type: none"> - จัดทำเอกสาร แผ่นพับ หนังสือการ์ตูนโปสเตอร์ วิทยุทัศน์ให้ความรู้และข้อแนะนำในการปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานและการบริการของรัฐในการคุ้มครองและส่งเสริมพัฒนาแรงงานเด็ก - จัดอบรมบุคลากรของหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนให้เป็นเครือข่ายในการดูแลช่วยเหลือ ชี้เบาะแสให้แรงงานเด็กได้รับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ ตลอดจนได้รับการพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น
--	--

2. ด้านการคุ้มครอง ได้มีการออกมาตรการทั้งสิ้น 5 มาตรการ โดยจะเป็นในส่วนของภาคปฏิบัติ ดังนี้

2.1 การออกพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 19 สิงหาคม 2541 ได้มีการปรับปรุงในสาระสำคัญของกฎหมายและข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองการใช้แรงงานเด็กโดยเฉพาะหลายประเด็น เพื่อให้แรงงานเด็กได้รับสิทธิประโยชน์และการคุ้มครองเพิ่มขึ้นและเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ ดังต่อไปนี้

มาตรการคุ้มครองแรงงานเด็กที่แก้ไขเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

อายุขั้นต่ำ	ทะเบียนลูกจ้าง	เวลาพัก	สิทธิการลา	ห้ามเรียกเงินประกัน	ห้ามล่วงเกินทางเพศ
ปรับอายุขั้นต่ำของลูกจ้างเด็กอายุจาก 13 ปี เป็น 15 ปี เพื่อให้สอดคล้องมาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศและนโยบายการศึกษาของชาติ	นายจ้างต้องแจ้งการจ้างลูกจ้างเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี ต่อพนักงานตรวจแรงงานภายใน 15 วัน นับตั้งแต่วันที่รับเด็กเข้าทำงาน ต้องทำบันทึกการเปลี่ยนแปลงสภาพการจ้างของเด็ก และเมื่อมีการเลิกจ้างต้องแจ้งภายใน 7 วันเพื่อประโยชน์ต่อการคุ้มครองและช่วยเหลือแก่แรงงานเด็กที่ทั่วถึง	กำหนดให้นายจ้างต้องจัดเวลาพักให้ลูกจ้างเด็กไม่น้อยกว่าวันละ 1 ชั่วโมง หลังจากลูกจ้างได้ทำงานมาแล้วไม่เกิน 4 ชั่วโมง ติดต่อกัน และภายใน 4 ชั่วโมงนั้นนายจ้างต้องจัดให้เด็กมีเวลาพักอีกตามสมควรด้วย ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองสุขภาพอนามัยของลูกจ้างเด็ก	ให้ลูกจ้างเด็กมีสิทธิลาเข้าร่วมประชุม สัมมนา อบรม ฯลฯ ที่จัดขึ้นโดยภาครัฐหรือเอกชน โดยได้รับค่าจ้างปีละไม่เกิน 30 วัน เพื่อส่งเสริมให้ลูกจ้างได้รับความรู้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานมากขึ้น	ห้ามมิให้นายจ้างเรียกหรือรับเงินประกันใดๆ จากฝ่ายลูกจ้างเด็กเพื่อป้องกันไม่ให้ลูกจ้างเด็กถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้าง	ห้ามนายจ้าง หรือหัวหน้างาน ผู้ควบคุม หรือผู้ตรวจงานล่วงเกินทางเพศต่อลูกจ้างเด็ก

2.2 เร่งรัดการตรวจการใช้แรงงานเด็ก เพื่อเร่งรัดกวาด
 ให้นายจ้างใช้แรงงานเด็กอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ให้แรงงานเด็กได้รับการคุ้มครองสิทธิ
 ประโยชน์ และมีโอกาสที่จะได้รับการพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น วิธีการตรวจจะปรับจากเดิมที่มุ่งเน้น
 ปริมาณมาเป็นการตรวจอย่างมีคุณภาพ โดยการใช้การประชาสัมพันธ์ แนะนำ ตักเตือน ทำความเข้าใจกับ
 ปัญหาของนายจ้างและลูกจ้าง และมีการตรวจติดตามผลทุกครั้งหลังจากการให้คำแนะนำหรือ
 ตักเตือนแล้ว หากพบการกักขังทารุณกรรมเด็ก เจ้าหน้าที่จะรวบรวมหลักฐานร้องทุกข์ กล่าวโทษต่อ
 พนักงานสอบสวนและประสานงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อช่วยเหลือเด็กที่ต้องออกจาก
 สถานประกอบการ หากเป็นความผิดในเรื่องอื่น ๆ ที่ไม่ร้ายแรงก็จะมีคำแนะนำ หรือออกคำเตือน
 แล้วแต่กรณี เป้าหมายของการตรวจ เน้นสถานประกอบการที่มีการใช้แรงงานเด็กเป็นจำนวนมาก

2.3 มีบริการรับแจ้งเรื่องการใช้แรงงานเด็กอย่างไม่เป็น
 ธรรม เพื่อรับเรื่องราวร้องทุกข์ทางโทรศัพท์ และประสานการตรวจแรงงานกับพนักงานตรวจแรงงาน
 สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานพื้นที่กรุงเทพฯและสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน
 ประจำจังหวัด และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อช่วยเหลือเด็กที่ต้องการความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ

2.4 ให้บริการเยี่ยมแรงงานเด็กแทนพ่อแม่ โดยกรม
 สวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน จัดทำแบบแจ้งข้อมูลแรงงานเด็ก เพื่อให้พ่อแม่ ผู้ปกครอง ในส่วนภูมิ
 ภาค ให้ทำการกรอกรายละเอียดเกี่ยวกับ ชื่อ อายุ และที่ทำงานของบุตรหลานที่มีอายุไม่ถึง 18 ปีบริ
 บูรณ์ ที่ไปทำงานต่างถิ่นส่งให้กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานทางไปรษณีย์ โดยผู้ส่งไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย
 ใดๆ และจัดทำโปสเตอร์ เชิญชวน ให้พ่อแม่ ผู้ปกครอง ที่มีบุตรหลานทำงานไกล ส่งแบบแจ้งข้อมูล
 แรงงานเด็กดังกล่าวให้กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ทราบ เพื่อมอบหมายเจ้าหน้าที่ไปตรวจ
 เยี่ยม ทั้งนี้ได้ขอความร่วมมืออาสาสมัครแรงงานประจำหมู่บ้าน และศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน
 เป็นผู้แจกจ่ายแบบแจ้งข้อมูลแรงงานเด็ก และติดโปสเตอร์ประชาสัมพันธ์ ให้ประชาชนในหมู่บ้าน
 ทราบ โดยเริ่มดำเนินการตั้งแต่ปีงบประมาณ 2539

2.5 จัดทำโครงการขยายผลการตรวจคุ้มครองแรงงานหญิงและ
 เด็กเพื่อสนับสนุนการส่งออก สืบเนื่องจากเมื่อปี พ.ศ. 2542 กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้
 จัดทำโครงการตรวจคุ้มครองแรงงานหญิงและเด็กเชิงรุกเพื่อสนับสนุนการส่งออกได้ประสบความสำเร็จ
 สำเร็จและได้รับความสนใจจากทั้งนายจ้างและผู้ที่เกี่ยวข้องเป็นอย่างมาก จึงได้จัดทำโครงการขยาย
 ผลเพื่อดำเนินการให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ทั่วประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะกระตุ้นให้นายจ้างในธุรกิจ
 ส่งออกใช้แรงงานหญิงและเด็กอย่างถูกต้องเป็นธรรมดาตามมาตรฐานอันจะส่งผลให้ลูกจ้างได้รับสิทธิ
 ประโยชน์ครบถ้วนตามกฎหมายได้รับการพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดียิ่งขึ้น พร้อมทั้งประชาสัมพันธ์ให้

สื่อมวลชนและต่างประเทศได้รับรู้และยอมรับว่าประเทศไทยมีการใช้แรงงานหญิงและเด็กได้มาตรฐานเพื่อให้สินค้าไทยเป็นที่ยอมรับในตลาดโลก ทั้งนี้จะมีการแจกใบรับรองเพื่อประกาศเกียรติคุณแก่สถานประกอบการที่ผ่านการตรวจและพบว่าใช้แรงงานหญิงและเด็กได้มาตรฐานเพื่อเป็นการสร้างแรงจูงใจให้นายจ้างปฏิบัติตามกฎหมาย

3. ด้านการส่งเสริมการพัฒนา

3.1 ส่งเสริมการศึกษาสายสามัญให้แก่แรงงานเด็กในสถานประกอบการ ซึ่งส่วนใหญ่มีความรู้ระดับประถมศึกษาปีที่ 6 ได้รับความรู้สูงขึ้นถึงระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ทำให้เด็กเหล่านี้มีพื้นฐานความรู้ ทางวิชาการอันจะนำไปสู่กระบวนการปลูกฝังการเรียนรู้ตลอดชีวิต รวมทั้งสามารถนำความรู้ที่ได้รับไปปรับใช้เพื่อพัฒนาการทำงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยทางกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจะเป็นผู้สนับสนุนเงินค่าอุปกรณ์การศึกษาให้ทุกภาคการศึกษา

3.2 ส่งเสริมการศึกษาสายอาชีพให้แรงงานเด็กในสถานประกอบการฝึกอาชีพเพิ่มทักษะในการทำงาน ซึ่งจะช่วยให้แรงงานเด็กที่ผ่านการฝึกสามารถนำความรู้ไปใช้พัฒนาการทำงานให้ดีขึ้น และมีโอกาสที่จะนำความรู้ไปประกอบอาชีพเสริมเพื่อเพิ่มรายได้ให้สูงขึ้นอีกด้วย โดยกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจะเป็นผู้สนับสนุนเงินค่าอุปกรณ์การฝึกอาชีพในแต่ละหลักสูตร

3.3 จัดการตรวจสุขภาพให้แก่แรงงานเด็กเพื่อให้เด็กได้ทราบปัญหาสุขภาพอนามัยของตนเองในเบื้องต้น จนสามารถที่จะดูแลและป้องกันตนเองจากอาการป่วยไข้ ทำให้มีพื้นฐานสุขภาพอนามัยที่ดี ซึ่งจะเป็นกำลังของประเทศในอนาคต

3.4 จัดกิจกรรมทัศนศึกษาโดยนำแรงงานเด็กไปเยี่ยมชมสถานที่ต่างๆ เพื่อส่งเสริมความรู้และประสบการณ์ชีวิต รวมทั้งเพื่อให้มีโอกาสพักผ่อนหย่อนใจและคลายความเครียดจากการทำงาน

3.5 จัดกิจกรรมค่ายพักแรมให้แก่แรงงานเด็ก เพื่อเป็นการรวมกลุ่มแรงงานเด็กให้มีโอกาสมาพักอยู่ร่วมกันและเน้นกิจกรรมนันทนาการและกลุ่มสัมพันธ์เป็นหลัก โดยสอดแทรกความรู้ในเรื่องต่างๆ เช่น จริยธรรมในการทำงาน การสร้างวินัยในการทำงาน

ความรู้เกี่ยวกับพิษภัยของยาเสพติด กฎหมายแรงงาน สุขภาพอนามัย ซึ่งจะเป็นประโยชน์สำหรับแรงงานเด็กในการดำเนินชีวิตประจำวันและชีวิตการทำงาน

3.6 จัดงานฉลองวันเด็กแห่งชาติ โดยมีการดำเนินการในทุกจังหวัด และนำแรงงานเด็กมาเข้าร่วมกิจกรรม เพื่อให้มีโอกาสได้รับความรู้และความสนุกสนานเพลิดเพลิน

3.7 จัดทำโครงการศูนย์ความร่วมมือเพื่อการศึกษาแรงงานหญิงและเด็กในโรงงาน เป็นโครงการที่รณรงค์ให้นายจ้างมีบทบาทและเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาให้แก่ลูกจ้างหญิงและเด็กในสถานประกอบการกิจการของตน โดยใช้สถานที่ในสถานประกอบการกิจการและร่วมมือกับกรมการศึกษานอกโรงเรียนจัดการเรียนการสอนให้แรงงานหญิงและเด็กในสถานประกอบการ เพื่อเป็นการส่งเสริมให้ลูกจ้างหญิงและเด็กมีพื้นฐานความรู้ อันจะนำไปสู่กระบวนการปลูกฝังจิตสำนึก ในการเรียนรู้ตลอดชีวิต สามารถนำความรู้ที่ได้รับไปปรับใช้เพื่อพัฒนาตน พัฒนางานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นโดยโครงการดังกล่าวได้เริ่มดำเนินการในปีงบประมาณ 2543

จากมาตรการที่กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้วางเอาไว้จะเห็นได้ว่า นอกจากที่กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจะดำเนินการเชิงรุกเอง โดยมีการประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐที่เกี่ยวข้องแล้ว ไม่ว่าจะเป็นการตรวจราชการ การตรวจแรงงาน การตั้งศูนย์ปฏิบัติการเฉพาะกิจเพื่อช่วยเหลือแรงงานเด็ก ยังมีมาตรการในการพัฒนาคุณภาพของแรงงานเด็ก และการส่งเสริมความเข้าใจและจิตสำนึกของสถานประกอบการ โดยการดำเนินการในรูปแบบดังกล่าวก็คือ การที่ส่งเสริมในสถานประกอบการพัฒนาสภาพของสถานประกอบการเอง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของความปลอดภัย สภาพแวดล้อมในการทำงาน การจัดสวัสดิการแก่แรงงานเด็ก การพัฒนาคุณภาพของแรงงานเด็ก โดยมีการจัดการฝึกอบรมเสริมสร้างความรู้ พัฒนาทักษะในการทำงาน อบรมและเผยแพร่ความรู้ในด้านต่างๆ เช่น ในเรื่องโรคเอดส์ การพัฒนาความสัมพันธ์แบบระบบทวิภาคี ให้ประสานความเข้าใจและร่วมมือในการแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็ก นอกจากนี้ยังมีมาตรการในการสร้างจิตสำนึกแก่เจ้าของสถานประกอบการ หรือไม่ว่าจะเป็นพ่อแม่ผู้ปกครอง หรือเด็กที่อยู่ในชนบท ให้ได้รับความรู้ความเข้าใจในสภาพการทำงาน ตลอดจนกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานเด็กที่พึงรู้⁸⁵ นอกจากนี้ยังส่งเสริมให้เด็กได้รับการศึกษาโดยที่ถือเป็นนโยบายสำคัญ เพื่อการดำเนินการที่สอดคล้องกับ

⁸⁵ กองแรงงานหญิงและเด็ก กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, แรงงานหญิงและเด็ก, (กรุงเทพมหานคร: 2544), หน้า 23-26.

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยเป็นการประสานงานกับกระทรวงศึกษาธิการ ทบวงมหาวิทยาลัย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2. กรมประชาสงเคราะห์

การดำเนินงานของกรมประชาสงเคราะห์ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลงานทางด้านแรงงานเด็กนั้น จะเป็นในรูปแบบของการส่งเสริมอาชีพแก่บุคคลทั่วไป และการส่งเสริมอาชีพแก่ผู้ด้อยโอกาส และในส่วนของงานแก้ไขปัญหาค้าเด็กและหญิง⁸⁶

โดยในด้านของการส่งเสริมอาชีพนั้น จะเป็นในด้านของการฝึกอบรมวิชาชีพต่างให้แก่ประชาชนทั่วไป รวมทั้งผู้ด้อยโอกาส โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายใดๆ รวมทั้งมีบริการจัดหาที่พักอาศัยสำหรับผู้ที่มีภูมิลำเนาอยู่ต่างจังหวัด ซึ่งการอบรมนี้รวมไปถึงการอบรมเด็กและเยาวชนที่ขาดโอกาสในการเข้ารับการศึกษา แต่ต้องการออกมาประกอบอาชีพ ซึ่งในส่วนของงานฝึกอาชีพนั้นเป็นการฝึกอบรมในสาขาวิชาชีพด้านต่างๆ อีกทั้งยังมีการจัดตั้งกองทุนกู้ยืมเงินเพื่อเป็นทุนในการประกอบอาชีพแก่ประชาชนทั่วไป โดยไม่เสียดอกเบี้ยและแต่ต้องมีผู้ค้ำประกัน และมีกำหนดการชำระคืนภายใน 5 ปี นอกจากการฝึกอาชีพแล้ว กรมประชาสงเคราะห์ยังสนับสนุนให้มีการรวมกลุ่ม เพื่อการประกอบอาชีพ ทั้งนี้เป็นการดำเนินการที่สอดคล้องกับนโยบายระดับชาติต่างๆ ที่ต้องการที่จะส่งเสริมให้เด็กที่ต้องออกมาประกอบอาชีพ โดยประสงค์ให้เด็กเหล่านั้นรวมกลุ่มกันในการประกอบอาชีพ และส่งเสริมการประกอบกิจการของตนเอง ตามนโยบายเยาวชนแห่งชาติและแผนพัฒนาเด็กระยะยาว (พ.ศ. 2545-2554) ซึ่งในกรณีของการรวมกลุ่มอาชีพนี้ กรมประชาสงเคราะห์จะให้การสนับสนุนในด้านการลงทุนเพื่อการสร้างรายได้และการประกอบอาชีพเช่นเดียวกันกับกองทุนกู้ยืมเพื่อประกอบอาชีพเป็นรายบุคคล

ในส่วนของมาตรการแก้ไขปัญหาค้าหญิงและเด็ก เพื่อให้มาทำงานโดยไม่ได้รับค่าตอบแทน หรือต้องประสบกับการทารุณโหดร้ายในการถูกใช้แรงงานนั้น เป็นการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรม และมีหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่ระดับประเทศ โดยดำเนินการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชนภายในประเทศ และประสานงานกับองค์กรระหว่างประเทศ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแรงงานเด็กต่างด้าว และแรงงานเด็กข้ามชาติ โดยเฉพาะการไหลทะลักของแรงงานต่างด้าวที่เป็นเด็กตามลุ่มแม่น้ำโขง ซึ่งทางกรมประชาสงเคราะห์ ได้เข้าร่วม “โครงการต่อต้านการค้าหญิงและเด็กในระดับอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง” (Trafficking in Women and Children in Mekong Sub-region Project) โดยเป็นโครงการที่ประสานความร่วมมือกับ

⁸⁶ แหล่งที่มา: <http://www.dopw.go.th/4.2.html>

หน่วยงานอื่นๆ ในการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของโครงการ และให้ความช่วยเหลือแก่หญิงและเด็กที่ตกเป็นเหยื่อ ซึ่งได้มีการจัดตั้ง “สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการ โครงการต่อต้านการค้าหญิงและเด็ก ในระดับอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง” เป็นหน่วยงานภาครัฐที่ทำหน้าที่ตามวัตถุประสงค์ของโครงการดังกล่าว โดยมีการประสานงานกับหน่วยงานภาคเอกชนคือ สภากงศ์การพัฒนาเด็กและเยาวชน และมีองค์การแรงงานระหว่างประเทศ เป็นหน่วยงานระหว่างประเทศที่ให้การสนับสนุนโครงการดังกล่าว

การดำเนินงานของกรมประชาสงเคราะห์ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาระงงานเด็กนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นรูปแบบของการดำเนินการที่เป็น การประสานกับหน่วยงานที่เป็นแกนหลัก เช่น กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และหน่วยงานอื่น เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งเป็นการประสานงานกัน ในเรื่องของการแก้ไขปัญหาระงงานเด็ก โดยทำหน้าที่เป็นหน่วยงานที่ดำเนินการช่วยเหลือแก่ระงงานเด็กที่ถูกบังคับใช้แรงงานอย่างไม่เป็น ธรรม

ข) สำนักงานรัฐมนตรี

สำนักงานรัฐมนตรีเป็นหน่วยงานหนึ่งซึ่งมีบทบาทต่อเรื่องการ ดำเนินการแก้ไขปัญหาระงงานเด็ก โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในส่วนที่สังกัดกับสำนักงานรัฐมนตรีนั้น ได้แก่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชน แห่งชาติ (สยช.) และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (สกศ.) ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้มีส่วน ร่วมในการดำเนินการตามมาตรการแก้ไขปัญหาระงงานเด็กดังต่อไปนี้

1. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

การดำเนินงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ การดำเนินการช่วยเหลือและประสานงานหน่วยงานต่างๆ ที่ได้ดำเนินการในเรื่องของการแก้ไขปัญห การใช้แรงงานเด็กอย่างไม่เป็นธรรม และละเมิดสิทธิของเด็กตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 โดยหน่วยงานในสังกัดของสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่รับผิดชอบดูแลในเรื่องดังกล่าว ได้ แก่ กองกำกับการสวัสดิภาพเด็กและเยาวชน⁸⁷ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อกองบัญชาการตำรวจนคร บาล และเป็นหน่วยงานส่วนกลางของสำนักงานตำรวจแห่งชาติเพียงหน่วยเดียว ที่มีหน้าที่รับผิดชอบ โดยตรงในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปราบปราม ป้องกันและแก้ไขปัญหาระงงานเด็ก ซึ่งในส่วนนี้รวมไปถึงหน้าที่ใน

⁸⁷ แหล่งที่มา: <http://www.police.go.th/juvenile/duty.htm>

ส่วนของการประสานงานในการดำเนินการแก้ไขปัญหาค่าใช้จ่ายแรงงานเด็กโดยมิชอบกับหน่วยงานอื่น ๆ อีกด้วย

โดยหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับการประสานงานด้านการแก้ไขปัญหาค่าใช้จ่ายแรงงานเด็กนั้น ได้แก่การดำเนินการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์แก่เด็กและเยาวชนที่ประสบภัยพิบัติ สาธารณะยามฉุกเฉิน นอกเหนือจากการร้องขอรับความช่วยเหลือตามปกติ โดยเป็นการดำเนินการตรวจตราสอดส่อง ให้ความช่วยเหลือแก่เด็กที่ถูกล่อลวงมาจากต่างจังหวัดเพื่อมาใช้แรงงานโดยมิชอบ หรือถูกล่อลวงให้มาค้าประเวณี โดยในส่วนนี้จะเป็นการประสานความร่วมมือกับกองแรงงานหญิงและเด็ก กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ให้ความช่วยเหลือแก่แรงงานเด็กเหล่านั้น หรือในกรณีที่เด็กเหล่านั้นถูกบิดามารดาทอดทิ้ง ถูกทำร้าย หรือทารุณ หรือถูกนำมาเร่ร่อน ขอดาน เมื่อมีการตรวจพบ ก็จะเป็นการดำเนินการประสานงานกับกรมประชาสงเคราะห์เพื่อดำเนินการช่วยเหลือเด็กเหล่านั้นต่อไป

2. สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ หรือ สยช. เป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. 2521 ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอนโยบายหรือแผนงานใด ๆ ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อการส่งเสริมและการพัฒนาเยาวชนในด้านต่าง ๆ โดยมีกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ (กยช.) ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. 2521 เพื่อทำหน้าที่วางแผนประสานงาน กำกับดูแล และติดตามประเมินผล ในการดำเนินการส่งเสริมกิจกรรมเยาวชน โดยมีหน่วยงานปฏิบัติหน้าที่เลขานุการ คือ สยช. โดยคณะกรรมการอาจแต่งตั้งให้มีคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่ง ตามที่คณะกรรมการมอบหมายให้⁸⁸ ซึ่งได้แก่⁸⁹

1. คณะอนุกรรมการส่วนกลาง

ทำหน้าที่ช่วยเหลือ สยช. ในเรื่องทางด้านวิชาการ และด้านการประสานงาน และช่วยในการกำหนดนโยบายการส่งเสริมการประสานงาน การกำกับดูแล

⁸⁸ พระราชบัญญัติส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. 2521 มาตรา 10

⁸⁹ แหล่งที่มา: http://www.nyb.go.th/main/nyb_history/7.htm

และติดตามประเมินผลของการพัฒนาเด็กและเยาวชน จากนโยบายระดับชาติสู่การปฏิบัติให้เกิด ประสิทธิภาพ

2. คณะอนุกรรมการส่วนภูมิภาค

เป็นองค์กรเครือข่ายของ สยช. ในการส่งเสริมและ ประสานงานการพัฒนาเด็กและเยาวชนในราชการบริหารส่วนภูมิภาค ทั้งระดับจังหวัดและระดับ อำเภอ ให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันอย่างต่อเนื่องในทุกระดับและมีประสิทธิภาพ โดยการส่งเสริมให้ เกิดความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐและเอกชน โดยมีคณะอนุกรรมการที่ดำเนินการในเรื่องนี้ คือ

- คณะอนุกรรมการส่งเสริมและประสานงานการ พัฒนาเด็กและเยาวชนจังหวัด (อยจ.) ที่เป็นองค์ กรกลางทำหน้าที่ส่งเสริมและประสานงานการ พัฒนาเด็กและเยาวชนในระดับจังหวัด
- คณะอนุกรรมการส่งเสริมและประสานงานการ พัฒนาเด็กและเยาวชนอำเภอ (อยอ.) ที่เป็นองค์ กรกลางทำหน้าที่ส่งเสริมและประสานงานการ พัฒนาเด็กและเยาวชนในอำเภอ

3. คณะอนุกรรมการส่วนท้องถิ่น

เป็นองค์กรกลางทำหน้าที่ส่งเสริมและประสานงาน การพัฒนาเด็กและเยาวชนในราชการบริหารส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน อย่างต่อเนื่อง และมีประสิทธิภาพในทุกระดับ ซึ่งได้มีคณะอนุกรรมการดังนี้

- คณะอนุกรรมการส่งเสริมและประสานงานการ พัฒนาเด็กและเยาวชนกรุงเทพมหานคร (อยก.) ที่เป็นองค์กรกลางทำหน้าที่ส่งเสริมและประสาน งานการพัฒนาเด็กและเยาวชนในกรุงเทพมหานคร

- คณะอนุกรรมการส่งเสริมและประสานงานการพัฒนาเด็กและเยาวชนเทศบาล (อยท.) ที่เป็นองค์กรกลางทำหน้าที่ส่งเสริมและประสานงานการพัฒนาเด็กและเยาวชนในเทศบาล

โดยหน่วยงานทั้งคณะกรรมการส่วนกลาง คณะกรรมการส่วนภูมิภาค และ คณะกรรมการส่วนท้องถิ่นจะทำหน้าที่ประสานงานความร่วมมือกันในด้านของการพัฒนาเด็กและเยาวชนโดยจัดทำเป็นโครงการและแผนงานต่างๆ แล้วมาสรุปผลการศึกษาเพื่อการดำเนินการต่อไป โดยภารกิจหลักคือ⁹⁰ การกำหนดนโยบายเยาวชนแห่งชาติและแผนพัฒนาเด็กและเยาวชนในระยะของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในทุกฉบับ ตลอดจนการผลักดันให้มีแผนงานต่างๆ หรือโครงการพัฒนาเด็กและเยาวชนตามนโยบายหรือแผนงานดังกล่าว โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดูแลแรงงานเด็กนั้น ทางสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ (สยช.) ได้มีการดำเนินการพัฒนาเด็กและเยาวชน ตามปฏิญญาเพื่อเด็ก และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก โดยได้มีการจัดทำโครงการเงินอุดหนุนอาชีพเยาวชนเพื่อสนับสนุนด้านเงินทุน เพื่อการประกอบอาชีพของเยาวชน นอกจากนี้ ยังมีงานทางด้านการคุ้มครองและป้องกันสิทธิของเยาวชน โดยดำเนินการแก้ไข ปรับปรุงกฎหมาย ข้อบังคับต่างๆ เพื่อให้เด็กและเยาวชนได้รับการคุ้มครองสิทธิมากขึ้น จัดให้มีการเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายที่เกี่ยวกับเด็กและเยาวชนให้แก่ประชาชนทั่วไป เพื่อเป็นการร่วมมือกันในการคุ้มครองป้องกันสิทธิต่างๆ ของเด็ก และประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อช่วยเหลือและคุ้มครองเด็ก

3. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (สกศ.) ในฐานะที่เป็นหน่วยงานกลางทางด้านนโยบายและวางแผนการจัดการศึกษาของประเทศ ซึ่งจะทำหน้าที่ประสานงานกับกระทรวงศึกษาธิการที่มีฐานะเป็นหน่วยงานหลักในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งหน่วยงานทั้งสองจะร่วมกันดำเนินการจัดทำรายละเอียดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และประสานงานเพื่อจัดทำนโยบายการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ตลอดจนยุทธศาสตร์และมาตรการในทางปฏิบัติ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ซึ่งรัฐต้องเร่งดำเนินการให้ทันภายในปี 2545 ตามบทเฉพาะกาลในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542

⁹⁰ แหล่งที่มา: http://www.nyb.go.th/main/nyb_history/7.html

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (สกศ.) ได้พิจารณาเห็นความจำเป็นที่จะต้องจัดทำแผนยุทธศาสตร์ และแผนปฏิบัติการในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานขึ้น เพื่อให้การดำเนินการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นไปตามเป้าหมายที่พึงประสงค์ ภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประสิทธิภาพและประโยชน์สูงสุด ซึ่งต้องมีการปรับเปลี่ยนทิศทางการดำเนินงานการจัดการศึกษาให้เป็นไปตามแนวทางการปฏิรูปการศึกษาตาม สาระที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พุทธศักราช 2542 ที่มุ่งจัดบริการการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ได้อย่างทั่วถึง เสมอภาคและมีคุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย โดยที่ประชุมโดยที่ประชุมคณะกรรมการรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2542 ได้มีมติเห็นชอบนโยบายการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี และให้ความเห็นชอบการดำเนินการตามยุทธศาสตร์และมาตรการทั้ง 11 ประการตามที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (สกศ.) เสนอ และได้มอบให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติและกระทรวงศึกษาธิการเป็นหน่วยงานกลางในการดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการให้สอดคล้องกับนโยบายและมาตรการการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่กำหนดให้บุคคลได้มีสิทธิเสมอกันในการเข้ารับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีอย่างทั่วถึง โดยเป็นแนวทางการจัดการศึกษาให้กับเด็กและเยาวชนในวัยเรียน อายุ 6 ถึง 17 ปี ทุกคนได้มีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานสิบสองปีอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายภายในปี พ.ศ. 2545

แนวทางการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (สกศ.) ถูกจำแนกออกได้เป็น 2 ส่วนหลัก คือ ในส่วนที่หนึ่งเป็นการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี และในส่วนที่สอง คือ การจัดทำแผนปฏิบัติการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี ซึ่งเป็นการดำเนินการกับกระทรวงศึกษาธิการ ในการดำเนินงานจัดทำแผนยุทธศาสตร์การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปี

ค) กระทรวงศึกษาธิการ

ในการดำเนินงานของกระทรวงศึกษาธิการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็กอย่างไม่เป็นธรรมนั้น การดำเนินการจะเป็นในส่วนของการพัฒนาและปฏิรูปการศึกษา โดยในแผนการดำเนินงานของกระทรวงศึกษาธิการนั้น ได้มีการดำเนินการตามแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ระยะที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ซึ่งได้ดำเนินการในเรื่องของการปฏิรูปการศึกษาและการพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐาน และการศึกษามัคคุเทศก์ การดำเนินการตามแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ระยะที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) นี้ เป็น

การดำเนินการเพื่อให้สอดคล้องตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ซึ่งได้เน้นให้คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา และการพัฒนาให้เยาวชนไทยมีลักษณะอันพึงประสงค์ทั้งทางด้านการมีจิตใจ สุขพลานามัยที่สมบูรณ์ การมีสติปัญญาที่ดีมีการศึกษาสูง และมีคุณธรรมในการประกอบอาชีพ ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นความมุ่งหมายของแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ระยะที่ 8 ฉบับนี้ รวมทั้งการดำเนินการตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นการดำเนินการในเรื่องของการปฏิรูปการศึกษาและการพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐานและการศึกษาภาคบังคับเช่นกัน

โดยการดำเนินการตามแผนพัฒนาการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม ระยะที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ที่กระทรวงศึกษาธิการได้เน้นถึงความสำคัญ⁹¹ ได้แก่ การยกระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานให้สูงขึ้นเป็นสิบสองปี และการจัดการบริการการศึกษาให้แก่ประชาชนอย่างกว้างขวางและทั่วถึง เพื่อการยกระดับทั้งคุณภาพชีวิต และการพัฒนาอาชีพ เพื่อให้มีบุคคลที่มีความสามารถ ประกอบอาชีพได้ตามที่แต่ละสาขาต้องการเพื่อการประกอบอาชีพได้อย่างเต็มศักยภาพ และเป็นการส่งผลโดยตรงต่อการพัฒนาประเทศโดยรวม โดยในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการในเรื่องของแรงงานเด็กนั้น การดำเนินการตามแผนฯ จะเป็นการส่งเสริมให้ประชากรในวัยแรงงานทั่วไป ให้ได้รับการศึกษาและความรู้ขั้นพื้นฐานจนถึงมัธยมศึกษาตอนต้นให้เพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะแรงงานไทยในสถานประกอบการ โดยเป็นการดำเนินการจัดการบริการการศึกษาที่มีความยืดหยุ่นและหลากหลาย เพื่อการบริการอย่างทั่วถึง เช่น การขยายศูนย์การศึกษานอกโรงเรียน การจัดการศึกษาทางไกลผ่านดาวเทียม จัดกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา

นอกจากนี้ยังมีแผนการดำเนินงานที่จะยกระดับการศึกษาภาคบังคับขึ้นเป็นเก้าปี และการยกระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานให้สูงขึ้นเป็นสิบสองปี และการจัดการบริการการศึกษาให้แก่ประชาชนอย่างกว้างขวาง ทั่วถึงและมีคุณภาพโดยที่ประชาชนไม่เสียค่าใช้จ่ายใดๆ ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการ ดำเนินการในฐานะรักษาการตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งในระหว่างที่ยังไม่ได้มีการจัดตั้งกระทรวงศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ตามแผนงานการปฏิรูปการศึกษาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540⁹² โดยในการจัดการศึกษาให้มีสามรูปแบบ คือ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว เพื่อการยกระดับให้แรงงานไทยสามารถเพิ่มพูนความรู้และพัฒนาการศึกษาของตนเอง ทั้งเป็นการลดช่องว่างของช่วงอายุระหว่างการศึกษาภาคบังคับเดิม ที่เป็นการเปิดโอกาสให้เด็กและเยาวชนออกมาหางานทำ ทั้งนี้เมื่อมีการดำเนิน

⁹¹ แหล่งที่มา: <http://www.moe.go.th/main2/plan8.htm>

⁹² มาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

การตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แล้วเชื่อได้ว่าจะสามารถลดระดับปัญหาการใช้แรงงานเด็ก และการที่เด็กต้องออกจากการศึกษากลางคันได้

ในส่วนอื่นของหน้าที่อันเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กนั้น คือ การดำเนินการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานอื่น ในด้านการปฏิรูปและการจัดการการศึกษา โดยเฉพาะกับ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (สกศ.) เพื่อให้การปฏิรูปการศึกษาดำเนินการได้ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยเป็นการร่วมมือตามแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ซึ่งก็ยังคงเน้นการดำเนินการเร่งขยายและการยกระดับความรู้พื้นฐานของประชาชนชาวไทยทั้งหมด ไม่ใช่เฉพาะแต่แรงงานเท่านั้น ซึ่งได้กล่าวมาแล้วในส่วนของแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544)

4) ประเทศไทยกับความร่วมมือขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

องค์การแรงงานระหว่างประเทศมีความตระหนักดีถึงปัญหาของการใช้แรงงานเด็กที่นับวันจะยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้น และทางองค์การแรงงานระหว่างประเทศเองก็ยังคงมีความห่วงใยปัญหาแรงงานเด็กโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศในแถบเอเชีย ซึ่งประเทศในภูมิภาคเอเชียเป็นประเทศที่มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว ประกอบกับเป็นทวีปที่มีอัตราความหนาแน่นของประชากรสูง รวมทั้งอัตราของความยากจนก็สูงเช่นกัน จากการสำรวจขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ พบว่าทวีปเอเชียมีการใช้แรงงานเด็กถึงร้อยละ 60 ของการใช้แรงงานเด็กทั่วโลก รวมทั้งสภาพของสถานประกอบการในภูมิภาคนี้ ส่วนใหญ่มีสภาพที่ไม่เหมาะสม อันตรายและมีสภาพที่เลวร้าย

นอกจากนั้น องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ยังได้ยึดมั่นในหลักการที่มีอยู่ในกฎบัตรสหประชาชาติในความเชื่อมั่นในคุณค่าและศักดิ์ศรีของการเป็นมนุษย์และเคารพต่อหลักการสิทธิมนุษยชน นอกจากการเคารพในหลักการตามกฎบัตรสหประชาชาติแล้ว ยังปฏิบัติตามหลักการของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และตามปฏิญญาว่าด้วยสิทธิเด็กแห่งสหประชาชาติในเรื่องของการคุ้มครองสิทธิเด็กอีกด้วย

การเอาไรต์เอาเปรียบเด็กและการถูกใช้แรงงานโดยข่มเหงทารุณและเอาเปรียบในเรื่องค่าตอบแทนถือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานและเกียรติภูมิแห่งความเป็น

มนุษย์⁹³ การที่เด็กต้องทำงานในสถานที่ ๆ มีสภาพต่ำกว่ามาตรฐานและต้องนั่งทำงานเป็นเวลานานส่งผลกระทบต่อตรงต่อการพัฒนาทั้งทางด้านร่างกายและจิตใจ โดยปัญหาการใช้แรงงานเด็กในทวีปเอเชีย นั้น มักจะไม่ได้รับการเอาใจใส่หรือถูกมองข้ามอยู่เสมอ องค์การแรงงานระหว่างประเทศจึงกำหนดเป้าหมายในการที่จะทำให้ปัญหาที่ไม่ได้รับความเอาใจใส่มาทำให้เป็นปัญหาสำคัญที่สมควรจะต้องได้รับการแก้ไขโดยความร่วมมือของทุกฝ่ายตลอดจนการผลักดันให้เป็นที่ยอมรับกันว่าปัญหาแรงงานเด็กเป็นปัญหาสำคัญที่ต้องได้รับการแก้ไขเร่งด่วน

สิ่งที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศถือว่าเป็นการใช้แรงงานเด็กนั้นคือการทำงานที่เป็นอันตรายต่อเด็กและเป็นการละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายของประเทศนั้น ๆ ทางองค์การแรงงานระหว่างประเทศจึงได้จัดตั้งโครงการพิเศษที่ชื่อว่า “โครงการระหว่างประเทศว่าด้วยการขจัดการใช้แรงงานเด็ก” หรือ International Programme on the Elimination of Child Labour หรือ IPEC ขึ้นเป็นโครงการระยะยาว โดยเริ่มดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 (1992) ซึ่งได้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาและขจัดการใช้แรงงานเด็กโดยโครงการดังกล่าวจะดำเนินการให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศในแถบภูมิภาคเอเชีย ซึ่งก็รวมทั้งประเทศไทย โดยดำเนินการส่งเสริมศักยภาพของแต่ละประเทศในการแก้ปัญหาด้วยตนเอง พร้อมกับการเคลื่อนไหวในระดับสากล โดยวัตถุประสงค์หลักของโครงการก็คือ การป้องกันการใช้แรงงานเด็กอย่างไม่เป็นธรรม โดยดำเนินการช่วยเหลือแรงงานเด็กให้ออกมาจากสภาพการทำงานที่ถูกเอารัดเอาเปรียบและเป็นอันตราย คัดค้านแรงงานเด็กที่ได้รับการจ้างงานที่เป็นธรรม ปราศจากการเอารัดเอาเปรียบ และการทารุณ มีความปลอดภัยในการทำงาน รวมทั้งดำเนินการปรับปรุงสภาพการทำงาน การส่งเสริมไม่ให้ใช้แรงงานเด็กที่มีอายุต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด เพื่อความสอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ และเพื่อเป็นการปูทางไปสู่การขจัดการใช้แรงงานเด็กให้หมดไป

สำหรับประเทศไทยเป็นหน้าที่ของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการร่วมมือกับทางโครงการ IPEC เพื่อการคุ้มครองแรงงานเด็ก โดยประเทศไทยได้รับความช่วยเหลือรวมทั้งสิ้น 6 โครงการ คือ⁹⁴

⁹³ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ, “แรงงานเด็ก การตอบสนองโดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ,” เอกสารในการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่อง Tripartite Workshop on the Minimum Age Convention, 1973 (No. 138) เสนอที่โรงแรมสยามซิตี 22-23 ธันวาคม 2542. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

⁹⁴ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, 75 ปี แห่งความสัมพันธ์ ไทยกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ, (กรุงเทพมหานคร : 2538), หน้า 178-182.

1. โครงการศูนย์สารสนเทศแรงงานเด็กแห่งชาติ หรือ Information and Co-ordination Center on Child Labour

โครงการดังกล่าวเป็นโครงการที่เป็นศูนย์กลางในการจัดเก็บข้อมูล และข่าวสารเกี่ยวกับแรงงานเด็ก ซึ่งการดำเนินการของโครงการจะเป็นการผลิตสื่อหรือวัตถุที่สามารถเผยแพร่เกี่ยวกับแรงงานเด็ก โดยทำการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเหล่านี้ไปเผยแพร่ประชาสัมพันธ์แก่บุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับแรงงานเด็ก และประสานงานกับศูนย์สารสนเทศแรงงานเด็กในภูมิภาค

2. โครงการศูนย์สารสนเทศแรงงานเด็กในภูมิภาค หรือ Regional Information and Co-ordination Center for Child Labour Action Programme

การดำเนินการของศูนย์สารสนเทศแรงงานเด็กในภูมิภาคจะเป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลและจัดทำข่าวสารเกี่ยวกับแรงงานเด็ก เพื่อทำการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ โดยจัดหน่วยเผยแพร่ข่าวสารลงสู่พื้นที่โดยประสานงานกับสำนักงานประชาสัมพันธ์จังหวัดในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารทางสื่อมวลชน จัดการประชุมแก่ผู้เข้าร่วมโครงการและทำการประเมินผล

3. โครงการส่งเสริมและพัฒนาแรงงานเด็กในอุตสาหกรรมขนาดเล็ก (เครื่องหนัง) หรือ Center of Child Labour in Leather Industry

ทางโครงการส่งเสริมและพัฒนาแรงงานเด็กในอุตสาหกรรมขนาดเล็ก เป็นการเลือกที่จะศึกษาข้อมูลในกรณีของอุตสาหกรรมเครื่องหนัง โดยทำการเก็บรวบรวมข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับแรงงานเด็ก และลงพื้นที่ออกพบนายจ้างและลูกจ้างในสถานประกอบการ เพื่อทำการเผยแพร่ และรณรงค์การปรับสภาพแวดล้อมในสถานประกอบการ ส่งเสริมทางด้านสุขอนามัย การตรวจสุขภาพ ส่งเสริมการรวมกลุ่มและการทำกิจกรรมแก่เด็กเพื่อพัฒนาและเสริมสร้างโลกทัศน์ของเด็ก

4. โครงการเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจแก่ครูและนักเรียน หรือ Awareness raising teachers and Children

เป็นการดำเนินการเพื่อสร้างจิตสำนึกในเรื่องแรงงานเด็กให้แก่ครูและนักเรียน เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องของกฎหมายแรงงาน จริยธรรมในการทำงาน โดยจัด

ทำเป็นสื่อเผยแพร่สำหรับครูเพื่อใช้พัฒนาการสอนสำหรับนำไปถ่ายทอดให้แก่นักเรียนให้ได้ตระหนัก และรับรู้ถึงปัญหาแรงงานเด็ก เพื่อที่จะให้อัตราการเข้าสู่การทำงานของเด็กลดลง

5. โครงการให้ความรู้ความเข้าใจแก่พ่อแม่ หรือ Awareness raising rural families

เป็นโครงการที่มุ่งให้พ่อแม่ของเด็กได้ตระหนักถึงความต้องการพื้นฐานสำหรับการพัฒนาเด็ก โดยทำการเก็บรวบรวมข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับแรงงานเด็ก และจัดหน่วยเคลื่อนที่ออกทำการเผยแพร่แก่พ่อแม่ผู้ปกครอง เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องของกฎหมายแรงงาน และสภาพของการทำงานในกรุงเทพมหานคร ประสานงานและติดต่อกับสื่อมวลชนเพื่อเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้ทั่วถึงเพื่อป้องกันการเข้าสู่ตลาดแรงงานก่อนวัยอันสมควร

6. โครงการพัฒนาเจ้าพนักงานตรวจแรงงาน หรือ Action programme of training of factories and labour inspectors

วัตถุประสงค์หลักของโครงการพัฒนาเจ้าพนักงานตรวจแรงงาน คือ การพัฒนาให้เจ้าพนักงานตรวจแรงงานเพิ่มพูนความรู้ความสามารถ และทักษะในการตรวจแรงงาน เพื่อการคุ้มครองแรงงานเด็ก โดยดำเนินการอบรมแก่เจ้าพนักงานตรวจแรงงาน โดยจัดตั้งกลุ่มครูฝึกสอนในหลักสูตรของการตรวจแรงงานโดยจัดทำคู่มือการตรวจแรงงานเพื่อใช้งานในการคุ้มครองแรงงานเด็กต่อไป

โครงการต่างๆ เหล่านี้เป็นโครงการระยะยาวที่จะนำมาดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก โดยเริ่มตั้งแต่การเผยแพร่ความรู้ไปยังระดับภูมิภาค โดยให้ความรู้กับทั้งเด็กนักเรียนและครูอาจารย์ในสถานศึกษาต่างจังหวัด รวมไปถึงพ่อแม่ผู้ปกครองที่มีบุตรหลานกำลังอยู่ในวัยการศึกษาและเริ่มที่จะเตรียมตัวเพื่อเข้าสู่ตลาดแรงงาน การดำเนินการจะกระทำเป็นวงกว้างคือ ดำเนินการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ โดยเริ่มตั้งแต่ในครอบครัวของเด็กเหล่านั้น เรื่อยมาตลอดจนสถานศึกษาของเด็ก โดยเมื่อเด็ก และผู้ใหญ่ไม่ว่าจะเป็นพ่อแม่ผู้ปกครอง ครูบาอาจารย์ ได้รับทราบถึงปัญหาในการทำงานของแรงงานเด็ก หรือ สภาพการณ์ที่จะต้องถูกดขี่ข่มเหง และถูกกระทำการอันเป็นการทารุณแล้ว ยังเสี่ยงต่ออันตรายที่จะเกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการทำงานอีกด้วย โดยเมื่อต้นทางที่จะนำเด็กมาสู่กระบวนการแรงงานได้ทราบและเข้าใจถึงปัญหาแล้ว อัตราของการเข้ามาทำงานของเด็กก็จะลดลง ต่อมาเมื่อได้ทำการเผยแพร่ความรู้และประชาสัมพันธ์แก่ส่วนภูมิภาคแล้ว ในส่วนของแรงงานเด็กที่ได้เข้าสู่กระบวนการขายแรงงานแล้ว โครงการเหล่านี้ ก็จะดำเนินการส่งเสริมความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายแรงงานให้แก่ทั้ง นายจ้างและลูกจ้างเด็ก เพื่อการปฏิบัติอย่างถูกต้อง

เพื่อคุ้มครองสิทธิแรงงานขั้นพื้นฐานของแรงงานเด็ก รวมทั้งศูนย์การดำเนินการต่างๆยังทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางเกี่ยวกับการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับแรงงานเด็ก ที่จะนำมาใช้ในการปรับปรุงสภาพการจ้างงานและการส่งเสริมกิจกรรมที่ส่งเสริมแก่การพัฒนาในด้านต่างๆให้แก่แรงงานเด็ก

มาตรการการคุ้มครองแรงงานเด็กตามกฎหมายไทยที่ได้กล่าวมาแล้วทั้งหมดนี้ มีทั้งมาตรการในเชิงนโยบายและมาตรการทางกฎหมาย ซึ่งผลของการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวตามสถิติแรงงานที่ได้อ้างอิงในบทนี้ พบว่าสามารถลดระดับการใช้แรงงานเด็กที่ไม่ถูกกฎหมายลงได้ หากแต่การให้ความคุ้มครองแก่แรงงานเด็กที่ทำงานนอกระบบนั้น กฎหมายคุ้มครองแรงงานของไทยยังครอบคลุมไปไม่ถึง การแก้ปัญหาการใช้แรงงานเด็กของประเทศไทยจากที่แสดงในบทนี้ จะเห็นได้ว่าเป็นมาตรการที่มีโครงสร้างของการดำเนินงานขนาดใหญ่ เพราะการแก้ปัญหาต้องเริ่มที่สาเหตุซึ่งก็คือการแก้ปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ การแก้ปัญหาตรงจุดนี้ต้องอาศัยความร่วมมือทั้งภาครัฐและเอกชนจึงจะประสบผล เพราะการบังคับใช้กฎหมายหากผู้มีอำนาจบังคับใช้ไม่จริงจัง และผู้ถูกบังคับใช้ไม่ใส่ใจต่อการปฏิบัติตามก็ย่อมที่จะไม่เกิดผล

จากมาตรการในการให้ความคุ้มครองแรงงานเด็กในกฎหมายไทย ตามที่ได้ศึกษาวิเคราะห์มาในบทที่ 4 นี้ เมื่อนำมาพิจารณากับมาตรการตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 ประเทศไทยจะต้องดำเนินการปรับเปลี่ยนกลไก และมาตรการทางกฎหมายหรือมาตรการอื่นๆ เพียงใดผู้วิจัยจะขอเสนอต่อไปในบทที่ 5

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ข้อพิจารณาในการดำเนินการเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 ของประเทศไทย

การดำเนินการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศนั้น ประเทศไทยจำเป็นต้องมีกระบวนการในการเตรียมการเพื่อให้สัตยาบันในการเป็นภาคีของอนุสัญญานั้น ซึ่งต้องมีการรับเอามาตรการตามบทบัญญัติแห่งอนุสัญญานั้นมาปฏิบัติ ในการรับเอาอนุสัญญามาปฏิบัตินั้น ย่อมต้องเกิดผลกระทบต่อประเทศไทย ในแง่ของการที่ต้องอนุวัติการให้เป็นไปตามอนุสัญญา ซึ่งการอนุวัติการตามอนุสัญญานั้น ประเทศไทยต้องทำการออกกฎหมายภายในเพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามอนุสัญญา ในบทต่อไปนี้จะต้องการที่จะนำเสนอถึงผลกระทบของประเทศไทยต่อการรับเอาอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 มาปฏิบัติ โดยจะนำเสนอถึงผลกระทบในด้านต่างๆ ทั้งในแง่ทางด้านของกฎหมาย การบังคับใช้ รวมไปถึงมาตรการทางด้านอื่นๆที่เกี่ยวข้อง เช่น ในเรื่องของมาตรการทางการศึกษา และรวมถึงการดำเนินการในส่วนของการที่จะต้องเตรียมการเพื่อการรับเอาอนุสัญญาฉบับนี้มาปฏิบัติ ไม่ว่าในเรื่องของการออกกฎหมายเพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามอนุสัญญา การวางแผนงานหรือแนวนโยบายเพื่อเป็นแนวทางให้แก่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องได้ปฏิบัติ และในเรื่องของการปลูกฝังจิตสำนึกของคนในสังคมให้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็กอย่างไม่เป็นธรรมและการจัดการใช้แรงงานเด็ก ซึ่งจะขอกล่าวในรายละเอียดดังต่อไปนี้

5.1 อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 138 : ผลกระทบต่อประเทศไทย

จากที่ได้กล่าวมาในตอนต้นแล้วว่าการเตรียมการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 138 นั้น ย่อมต้องเกิดผลกระทบต่อประเทศไทย ในแง่ของการที่ต้องอนุวัติการให้เป็นไปตามอนุสัญญา ซึ่งการอนุวัติการตามอนุสัญญานั้นประเทศไทยต้องทำการออกกฎหมายภายในเพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามอนุสัญญาในบทต่อไปนี้จะต้องการที่จะนำเสนอถึงผลกระทบของประเทศไทยต่อการรับเอา อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 ในด้านต่างๆดังต่อไปนี้

5.1.1 ผลกระทบในด้านของกฎหมาย

ผลกระทบในด้านของกฎหมายนั้น กฎหมายภายในของประเทศไทยที่คุ้มครองแรงงานเด็กโดยตรง ได้แก่ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 โดยในแง่ของบทบัญญัติที่กำหนดมาตรการต่างขึ้นมาเพื่อดำเนินการคุ้มครองดูแลแรงงานเด็กนั้น สามารถนำมาเปรียบเทียบกับมาตรการตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 หรือ ข้อเสนอองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 146 หรืออนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับอื่นๆ ได้ดังต่อไปนี้

มาตรการ	อนุสัญญาองค์การ แรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138	ข้อเสนอองค์การ แรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 146	อนุสัญญาหรือข้อเสนอองค์ การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับอื่นๆ	พระราชบัญญัติ คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541
1. อายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้รับ เข้าทำงานหรืออายุต้อง ห้าม	<p>มาตรา 2 วรรค 3 เกณฑ์พื้น ฐานในการรับเด็กเข้าทำงาน จะถือเอาเกณฑ์อายุเมื่อจบการ ศึกษาภาคบังคับ ซึ่งจะตั้งไม่ ต่ำกว่า 15 ปี</p> <p><u>ข้อยกเว้น</u></p> <p>1. ให้ใช้เกณฑ์อายุ 14 ปี สำหรับประเทศที่ระดับ ของการพัฒนาทาง เศรษฐกิจและสิ่งอำนวยความสะดวก ความสะดวกทางการ ศึกษายังไม่เพียงพอ</p> <p>2. เกณฑ์อายุ 13 ปีสำหรับ งานที่มีลักษณะเป็นงาน เบา</p>			มาตรา 44 ห้ามจ้างแรงงาน เด็กที่อายุต่ำกว่า 15 ปีเข้า ทำงาน
2. เวลาพักและวันหยุดพัก ผ่อนของลูกจ้าง		ข้อ 4 (13) (1) ค. ต้องมีเวลาพักผ่อนในเวลา กลางคืนไม่น้อยกว่า 12 ชั่วโมง		มาตรา 46 ลูกจ้างเด็กที่ได้ ทำงานมาแล้วไม่เกิน 4 ชั่วโมง ต้องได้พักไม่น้อยกว่า 1 ชั่วโมง

มาตรการ	อนุสัญญาองค์การ แรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138	ข้อเสนอองค์การ แรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 146	อนุสัญญาหรือข้อเสนอองค์ การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับอื่นๆ	พระราชบัญญัติ คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541
		<p>โมงและมีวันหยุดพักผ่อน ประจำสัปดาห์หรือตาม ประเพณี</p> <p><u>ข้อ 4 (13) (1) ค.</u> ต้องมีวันหยุดพักผ่อนประจำปี โดยได้รับค่าจ้างอย่างน้อยที่สุด สี่สัปดาห์ และมีจำนวนวันหยุด พักผ่อนประจำปีไม่น้อยกว่า ลูกจ้างที่เป็นผู้ใหญ่</p>		โมง และใน 4 ชั่วโมง แรงงาน เด็กต้องมีเวลาพักตามที่นาย จ้างกำหนด
3. ระยะเวลาในการทำงาน		<p><u>ข้อ 4 (13) (1) ข.</u> ห้ามมิให้ แรงงานเด็กทำงานล่วงเวลา ทำงานในวันหยุด</p>	<p><u>อนุสัญญาฉบับที่ 6</u> ห้ามมิให้ นายจ้างให้ลูกจ้างที่มีอายุต่ำ กว่า 16 ปี ทำงานในเวลากลาง คืน (ระยะเวลาเก้าชั่วโมงติด ต่อกันระหว่างเวลาก่อนและ หลังเที่ยงคืน</p> <p><u>อนุสัญญา ฉบับที่ 78 และข้อ แนะนำฉบับที่ 80</u> ห้ามลูกจ้างที่มี อายุต่ำกว่า 18 ปี แต่ยังคงอยู่ใน</p>	<p><u>มาตรา 47</u> ห้ามลูกจ้างที่เป็น เด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี ทำงาน ในช่วงเวลา 22.00 น. ถึง 06.00 น.</p> <p><u>มาตรา 48</u> ห้ามลูกจ้างที่เป็น เด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี ทำงาน ล่วงเวลาหรือทำงานในวันหยุด</p>

มาตรการ	อนุสัญญาองค์การ แรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138	ข้อเสนอองค์การ แรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 146	อนุสัญญาหรือข้อเสนอองค์ การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับอื่นๆ	พระราชบัญญัติ คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541
			ระหว่างการศึกษาทำงานใน เวลากลางคืน	
4. ประเภทของงานที่ห้ามมิให้ เด็กทำ	มาตรา 3 วรรค 1 ไม่ได้ กำหนดประเภทของงานไว้โดย เฉพาะ เพียงแต่กำหนดเกณฑ์ อายุขั้นต่ำ 18 ปี สำหรับการ ทำงานที่มีลักษณะที่อาจก่อให้เกิด อันตรายต่อสุขภาพและ ความปลอดภัย		ข้อเสนอฉบับที่ 4 ห้ามลูกจ้าง เด็กที่อายุต่ำกว่า 18 ปีและ หญิงทำงานในประเภทที่เกี่ยวข้อง กับสารตะกั่ว และสารตะกั่ว อนุสัญญาฉบับที่ 13 ห้ามผู้ เยาว์และหญิงทำงานใน ประเภทที่เกี่ยวข้องกับสารตะกั่วใน งานทาสี อนุสัญญาฉบับที่ 115 ห้าม จ้างเด็กและผู้เยาว์ทำงานใน เหมืองใต้ดิน อนุสัญญาฉบับที่ 123 ห้ามมิ ให้ผู้เยาว์ที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี ทำงานในเหมืองใต้ดิน อนุสัญญาฉบับที่ 136 ห้าม สตรีมีครรภ์และผู้เยาว์ที่มีอายุ	มาตรา 49 ห้ามลูกจ้างที่เป็น เด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี ทำงาน ในประเภทดังต่อไปนี้ 1. งานหลอม เป้า หล่อ หรือ รีดโลหะ 2. งานปัมโลหะ 3. งานเกี่ยวกับความร้อน ความเย็น ความสั่น สะเทือน เสียง และแสงที่ มีระดับแตกต่างจากปกติ อันเป็นอันตรายตามที่ กำหนดในกฎกระทรวง 4. งานเกี่ยวกับสารเคมีที่เป็น อันตรายตามที่กำหนดใน กฎกระทรวง 5. งานเกี่ยวกับจุลชีวันเป็น

มาตรการ	อนุสัญญาองค์การ แรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138	ข้อเสนอองค์การ แรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 146	อนุสัญญาหรือข้อเสนอองค์ การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับอื่นๆ	พระราชบัญญัติ คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541
			ต่ำกว่า 18 ปีทำงานเกี่ยวกับ ผลิตภัณฑ์ที่มีส่วนผสมของ เบนซิน	<p>พิษ ซึ่งอาจเป็นเชื้อไวรัส แบคทีเรีย รา หรือเชื้ออื่น ตามที่กำหนดในกฎ กระทรวง</p> <p>6. งานเกี่ยวกับวัดผู้มีพิษ วัตถุระเบิด หรือวัตถุไวไฟ เว้นแต่ในงานในสถานบริการ น้ำมันเชื้อเพลิงตามที่ กำหนดในกฎกระทรวง</p> <p>7. งานขับหรือบังคับรถยก หรือปั้นจั่นตามที่กำหนด ในกฎกระทรวง</p> <p>8. งานใช้เลื่อนเดินด้วยพลัง ไฟฟ้าหรือเครื่องยนต์</p> <p>9. งานที่ต้องทำงานใต้ดิน ใต้ น้ำ ในถ้ำ อุโมงค์ หรือ ปล่องในภูเขา</p>

มาตรการ	อนุสัญญาองค์การ แรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138	ข้อเสนอองค์การ แรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 146	อนุสัญญาหรือข้อเสนอองค์ การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับอื่นๆ	พระราชบัญญัติ คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541
				10. งานที่เกี่ยวกับ กัมมันตภาพรังสีตามที่ กำหนดในกฎกระทรวง 11. งานทำความสะอาดเครื่อง จักรหรือเครื่องยนต์ขณะที่ เครื่องจักรหรือเครื่องยนต์ กำลังทำงาน 12. งานที่ต้องทำบนนั่งร้านที่ สูงกว่าพื้นดินตั้งแต่สิบ เมตรขึ้นไป 13. งานอื่นตามที่กำหนดใน กฎกระทรวง
5. สถานที่ที่ห้ามเด็กทำงาน				มาตรา 50 ห้ามลูกจ้างที่เป็น เด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี ทำงาน ในสถานที่ดังต่อไปนี้ 1. โรงฆ่าสัตว์

มาตรการ	อนุสัญญาองค์การ แรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138	ข้อเสนอองค์การ แรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 146	อนุสัญญาหรือข้อเสนอองค์ การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับอื่นๆ	พระราชบัญญัติ คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541
				2. สถานที่เล่นการพนัน 3. สถานที่เดินรำ รำวง หรือ ร้องเงี้ง 4. สถานที่ที่มีอาหาร สุรา น้ำ ชา หรือเครื่องดื่มอย่างอื่น จำหน่ายและบริการ โดยมี ผู้บ่าวเรอสำหรับปรนนิบัติ ลูกค้า หรือโดยมีที่สำหรับ พักผ่อนหลับนอน หรือมี บริการนวดให้แก่ลูกค้า 5. สถานที่อื่นตามที่กำหนด ในกฎกระทรวง
6. การคุ้มครองค่าจ้างแรงงาน เด็ก				มาตรา 51 วรรคแรก ห้ามนาย จ้างจ่ายค่าจ้างแรงงานเด็กให้ แก่บุคคลอื่น มาตรา 51 วรรคสาม หากนาย จ้างจ่ายเงินล่วงหน้าให้แก่ลูก

มาตรการ	อนุสัญญาองค์การ แรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138	ข้อเสนอองค์การ แรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 146	อนุสัญญาหรือข้อเสนอองค์ การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับอื่นๆ	พระราชบัญญัติ คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541
				จ้าง หรือ บิดา มารดา หรือผู้ ปกครองของลูกจ้างเด็ก ไม่ให้ ถือว่าเป็นการจ่ายค่าจ้าง และ จะนำเงินนั้นมาหักกับค่าจ้าง แรงงานเด็กที่ต้องจ่ายตาม กำหนดเวลาไม่ได้
7. เงินประกัน				มาตรา 51 วรรค 2 ห้ามนาย จ้างเรียกหรือรับเงินประกัน จากลูกจ้างเด็กไม่ว่าเพื่อการ ใดๆ
8. การฝึกอบรมและการส่งเสริมการพัฒนาการศึกษา	มาตรา 3 วรรค 3 กรณีของ การฝึกฝีมือแรงงานหรือการ ฝึกอาชีพ ให้ใช้เกณฑ์อายุ 18 ปี สำหรับการรับเด็กเข้าทำการ ฝึกฝีมือแรงงาน			มาตรา 52 ลูกจ้างที่เป็นเด็ก อายุไม่ถึง 18 ปี มีสิทธิในการ ลาเพื่อไปสัมมนา อบรม การ ฝึก หรือการอื่นที่จัดโดยสถาน ศึกษา หน่วยงานของรัฐหรือ เอกชนตามที่อธิบดีกรมสวัสดิ การและคุ้มครองแรงงานเห็น ชอบ โดยได้รับค่าจ้าง ปีหนึ่ง

มาตรการ	อนุสัญญาองค์การ แรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138	ข้อเสนอองค์การ แรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 146	อนุสัญญาหรือข้อเสนอองค์ การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับอื่นๆ	พระราชบัญญัติ คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541
				ไม่เกิน 30 วัน
9. การล่วงเกินทางเพศ				มาตรา 16 ห้ามนายจ้าง หรือ หัวหน้างาน หรือผู้ตรวจงาน ล่วงเกินทางเพศต่อลูกจ้าง หญิงหรือเด็ก
10. พิกัดน้ำหนักในการยก หรือแบกของ				มาตรา 37 ห้ามไม่ให้ลูกจ้าง เด็กทำงานยก แบก หาม ทาบ ทูน ลากหรือเข็นของหนักเกิน อัตราน้ำหนักตามที่กำหนดใน กฎกระทรวง (ยังไม่มีกฎออก กฎกระทรวง)
11. เกณฑ์ขั้นต่ำในการบังคับ ใช้	มาตรา 5 วรรค 3 ประเทศ ภาคีมีพันธกรณีที่จะต้องบังคับ ใช้อนุสัญญาฉบับนี้กับงาน ประเภทต่อไปนี้ 1. การทำเหมืองแร่และ เหมืองหิน 2. งานที่เกี่ยวข้องกับการผลิต			

มาตรการ	อนุสัญญาองค์การ แรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138	ข้อเสนอองค์การ แรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 146	อนุสัญญาหรือข้อเสนอองค์ การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับอื่นๆ	พระราชบัญญัติ คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541
	3. งานก่อสร้าง 4. งานที่เกี่ยวกับไฟฟ้า ก๊าซ และน้ำ 5. งานที่เกี่ยวกับการให้ บริการสุขภาพ 6. งานที่เกี่ยวกับการขนส่ง และคมนาคม 7. งานที่เกี่ยวกับการจัดเก็บ สินค้า 8. งานที่เกี่ยวกับการทำไร่ และงานเกษตรอื่นๆ ที่ทำ ในเชิงพาณิชย์			
12. การควบคุมการจ้างแรงงานเด็ก	มาตรา 9 วรรค 3 กฎหมาย หรือข้อบังคับภายในหรือเจ้า พนักงานต้องกำหนดให้มี ทะเบียนหรือเอกสารที่นายจ้าง ต้องเก็บรักษาและมีไว้ใช้ โดย			มาตรา 45 หน้าที่ของนายจ้าง ที่ทำการจ้างลูกจ้างเด็กที่อายุ ต่ำกว่า 18 ปี 1. แจ้งถึงการจ้างนั้นต่อ พนักงานตรวจแรงงาน

มาตรการ	อนุสัญญาองค์การ แรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138	ข้อเสนอองค์การ แรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 146	อนุสัญญาหรือข้อเสนอองค์ การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับอื่นๆ	พระราชบัญญัติ คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541
	เอกสารหรือทะเบียนดังกล่าว ต้องระบุ ชื่อ อายุ วันเดือนปี เกิด ของลูกจ้างที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี ซึ่งได้รับการรับรองอย่าง ถูกต้อง			<p>ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ เด็กเข้าทำงาน</p> <p>2. ทำบันทึกสภาพการจ้างที่ เกิดการเปลี่ยนแปลง โดย เก็บไว้ที่สถานประกอบ การของนายจ้างเพื่อให้ พนักงานตรวจแรงงาน สามารถทำการตรวจได้ เสมอ</p> <p>3. เมื่อการจ้างสิ้นสุดลงต้อง ทำการแจ้งต่อพนักงาน ตรวจแรงงานภายใน 7 วัน นับแต่วันที่เลิกจ้าง</p>

จากตารางการเปรียบเทียบดังกล่าวจะเห็นได้ว่ามาตรการตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 ได้กำหนดเอาไว้แล้ว จะมีลักษณะเป็นมาตรการเฉพาะในเรื่องของการกำหนดอายุขั้นต่ำในการรับเด็กเข้าทำงานเท่านั้น ในขณะที่ตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานของไทย คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 นั้น ได้มีบทบัญญัติในการคุ้มครองแรงงานเด็กเอาไว้ถึงสิบสองมาตรการ ซึ่งดำเนินการคุ้มครองได้มากกว่าการดำเนินการตามมาตรการของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138

โดยวัตถุประสงค์หลักของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 นี้ ต้องการที่จะให้ประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาฉบับนี้ ทำการกำหนดนโยบายแห่งชาติขึ้น เพื่อเป็นการประกันการระงับและยับยั้งการใช้แรงงานเด็กที่ไม่เป็นธรรม และให้มีการกำหนดอายุขั้นต่ำโดยการคำนึงถึงพัฒนาการของความเจริญทั้งทางด้านร่างกายและจิตใจ และเป็นไปตามเกณฑ์อายุของการศึกษาภาคบังคับ¹ รวมทั้งการคุ้มครองตามมาตรการกำหนดอายุขั้นต่ำนี้ จะต้องครอบคลุมในทุกภาคของเศรษฐกิจ โดยในรายละเอียดนั้นจะถูกกำหนดอยู่ในข้อแนะนำองค์การระหว่างประเทศ ฉบับที่ 146 ที่ออกมาควบคู่กัน

จากตารางจะเห็นได้ว่าแม้ประเทศไทยไม่ได้ทำการให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 แต่มาตรการในการคุ้มครองแรงงานเด็กหลายด้านของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ได้ออกมาอย่างครอบคลุมและกว้างขวางและยังออกมาในลักษณะที่เป็นการยืดหยุ่น นั่นคือการกำหนดให้สามารถออกกฎกระทรวงที่อาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เพื่อออกมารองรับในการบังคับใช้แก่การคุ้มครองแรงงานในด้านต่าง ๆ เนื่องจากการออกกฎกระทรวงมาเพื่อบังคับใช้นั้น ในกระบวนการของการออกกฎกระทรวงนั้นง่ายกว่าการออกมาเป็นพระราชบัญญัติ เพียงแต่ในความเป็นจริงการออกกฎกระทรวงหรือกฎหมายลำดับรองอื่นก็ยังคงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาโดยละเอียดเช่นเดียวกันแม้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 จะมีมาตรการในการคุ้มครองแรงงานเด็กที่กว้างขวางและครอบคลุม แต่มาตรการบางอย่างก็ยังคงต้องการออกกฎกระทรวงใหม่เพื่อให้การดำเนินการคุ้มครองเป็นไปโดยเฉพาะเจาะจงในเรื่องนั้น² ปัญหาของการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ก็คือ การคุ้มครองยังคงเป็นการคุ้มครองที่มีประสิทธิภาพสำหรับแรงงานในระบบเท่านั้น และเป็นผลเนื่องจากความสำเร็จในการคุ้มครองแรงงานตามพระราชบัญญัตินั้นเอง ทำให้กระบวนการ

¹ นิคม จันทรวิฑูร, ประเทศไทย กับประมวลกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 95.

² เช่นในเรื่องของเกณฑ์ของพิกัดน้ำหนักในการยก แบก ทูนของตามมาตรา 37 หรือ ในเรื่องของงานที่รับไปทำที่บ้าน และงานเกษตรกรรมที่ไม่อยู่ในบังคับของกฎกระทรวงฉบับที่ 9

ผลิตหรืออุตสาหกรรมในระบบทั้งหลายมีความเข้มงวดต่อการรับเด็กเข้าทำงานเป็นลูกจ้างอย่างมาก ในขณะที่เดียวกับเมื่อเด็กไม่สามารถเข้าทำงานเป็นลูกจ้างในการทำงานของอุตสาหกรรมในระบบได้ เด็กเหล่านั้นจึงต้องออกมาทำงานนอกระบบ ซึ่งได้แก่งานที่เกี่ยวกับยาเสพติด โสเภณีเด็ก งานกลางคืน หรือลูกลมไปยังการรับแรงงานเด็กต่างตัวเข้ามาทำงานซึ่งลูกลมเป็นปัญหาในเรื่องของความมั่นคง ซึ่งเป็นปัญหาที่สืบเนื่องตามมาจากความสอดคล้องของกฎหมายต่างๆของประเทศไทยไม่ได้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน โดยจะขอล่าไว้ในผลกระทบข้อต่อไป ได้แก่

5.1.2 ผลกระทบในด้านของการดำเนินนโยบายทางการศึกษา

ปัญหาที่เกิดจากการศึกษาพบว่า การบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานของประเทศไทยนั้นเกิดช่องว่าง โดยช่องว่างที่เกิดขึ้นนี้ เกิดจากการที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานและกฎหมายที่เกี่ยวข้องนั้น ไม่ได้ดำเนินการไปในทางเดียวกันหรือออกมาบังคับใช้ไม่สอดคล้องกัน ดังจะเห็นได้จากการที่มาตรการการกำหนดอายุขั้นต่ำตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 นั้น เป็นการกำหนดอายุขั้นต่ำที่สอดคล้องกับเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับ ฉะนั้นการจะอนุวัติการกฎหมายภายในให้เป็นไปตามอนุสัญญา จึงต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายภายในที่จะต้องออกมารองรับ ทั้งในด้านของการคุ้มครองแรงงานเด็กและทางด้านของสวัสดิการการศึกษา

จริงอยู่ที่ประเทศไทยเองก็มีกฎหมายที่เป็นเสมือนกฎหมายแม่บทที่สำคัญในการดำเนินการควบคุมทั้งสองด้าน ได้แก่ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ที่เป็นบทบังคับในด้านการคุ้มครองแรงงานเด็ก และ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่เป็นบทบังคับในเรื่องของการให้บริการและในเรื่องของสวัสดิการการศึกษา แต่การบังคับใช้ของทั้งสองพระราชบัญญัตินี้ยังคงไม่สอดคล้องกัน เนื่องมาจากการจะบังคับใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 จะต้องประกอบไปด้วยขั้นตอนการปรับโครงสร้างของการบริหารงานภาครัฐของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ (ปรร.) เสียก่อน ซึ่งสาระสำคัญก็คือ การจัดระเบียบของหน่วยงานราชการในกระทรวงทบวงกรมต่างๆให้เป็นที่เรียบร้อย โดยในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษาได้แก่ การตั้งกระทรวงศึกษา ศาสนา และ วัฒนธรรม และรัฐมนตรีประจำกระทรวงศึกษา ศาสนา และ วัฒนธรรม จะเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และมีอำนาจในการออกกฎกระทรวง ระเบียบ ประกาศต่างๆเพื่อการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้³ แต่เนื่องจากปัจจุบันการปฏิรูประบบราชการยังไม่เสร็จสมบูรณ์ จึงยังไม่มีกระทรวงศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม มาดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งแม้ว่าตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 จะได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและบังคับใช้แล้ว

³ ศูนย์ข้อมูลหนังสือพิมพ์ไทยรัฐ, “ระบบราชการปฏิรูป”, หมายเลขข่าว 05-026, 5 พฤศจิกายน 2544, หน้า 1-4.

ตาม⁴ ถึงกระนั้น แม้ในบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัตินี้เองจะได้กำหนดให้ต้องมีการจัดการระบบบริหารราชการ และจัดการศึกษาตามพระราชบัญญัตินี้ภายในสามปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ จึงทำให้กระทรวงศึกษาธิการ และทบวงมหาวิทยาลัย ยังคงมีอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้อยู่

นอกจากนี้ในบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัตินี้เองก็ได้จำกัดการบังคับใช้เอาไว้ โดยในวาระเริ่มแรกนั้น มิให้นำบทบัญญัติในเรื่องของการจัดการศึกษาชั้นพื้นฐานที่ต้องไม่น้อยกว่าสิบสองปี⁵ และการศึกษาภาคบังคับจำนวนเก้าปี⁶ มาบังคับใช้ จนกว่าจะมีการดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าว ซึ่งต้องไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยใช้บังคับ ซึ่งก็คือปี พ.ศ. 2545 การดำเนินการศึกษาชั้นพื้นฐานและการศึกษาภาคบังคับจึงยังไม่เกิดขึ้นตามความในพระราชบัญญัตินี้จะมีก็เพียงแต่การร่างกฎกระทรวงตามมาตรา 16 วรรคสองในเรื่องของการศึกษาชั้นพื้นฐานสิบสองปีเท่านั้น หากแต่กฎกระทรวงดังกล่าวยังอยู่ในขั้นตอนของการร่างและการพิจารณาอนุมัติ

แม้ว่าการปฏิรูปการศึกษาอย่างเป็นทางการของประเทศไทยจะถือได้ว่าเป็นมีการเริ่มต้นขึ้นแล้ว ซึ่งน่าจะถือเอาวันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เพราะในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวนี้มีเนื้อหาสาระกล่าวถึงการจัดการศึกษาซึ่งได้มีการดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งมาตรานั้นแล้ว เช่น การตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นต้น⁸ โดยภายหลังจากการออกพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติแล้วนั้น ก็ได้มีการดำเนินการต่างๆที่ถือเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปการศึกษา เช่น การพัฒนาการเรียนการสอน พัฒนาบุคลากรทางการศึกษา พัฒนาสื่อและเทคโนโลยีสำหรับการเรียนการสอน แต่การดำเนินการดังกล่าวยังไม่เป็นไปอย่างเป็นระบบ ในส่วนของการดำเนินการที่เป็นลักษณะที่มีความต่อเนื่องที่จะผลักดันการปฏิรูปการศึกษา เช่น มาตรการทางด้านนิติบัญญัติ เช่น การตรากฎหมาย หรือ กฎกระทรวง ระเบียบและประกาศต่างๆ ยังทำโดยล่าช้า ดังที่ได้กล่าวมาแล้วถึงการออกกฎกระทรวงในเรื่องของการจัดการศึกษาชั้นพื้นฐานที่ต้องไม่น้อยกว่าสิบสองปี ตามมาตรา 16 วรรคสอง รวมทั้งมาตรการในการดำเนินการที่เป็นรูปธรรมที่เป็นทางการของหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบทางด้านการศึกษา ดังนั้นจึงแสดงให้เห็นว่าการดำเนินการตาม

⁴ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 2 โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2542 [รก.2542/74ก/1/19 สิงหาคม 2542]

⁵ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 10 วรรค 2

⁶ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 17

⁷ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 72

⁸ สำนักงานปฏิรูปการศึกษา (สปศ.), “จดหมายเปิดผนึกส่งถึงประชาชนคนไทยทุกคน ปฏิรูปการศึกษา : รัฐบาลคือเสาหลัก”, ไทยรัฐ (10 ธันวาคม 2544): 27.

แผนการปฏิรูปการศึกษาของประเทศไทยนั้น ยังไม่เป็นไปตามแนวทางและกำหนดเวลาที่ตั้งเป้าเอาไว้ เห็นได้จากการที่ทบัญญัติในพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติได้กำหนดระยะเวลาในการดำเนินการต่างๆเอาไว้ แต่การดำเนินการยังไม่สามารถบรรลุผลตามเป้าหมายได้ ซึ่งเป็นผลให้การดำเนินการในเรื่องการแก้ไขปัญหาค่าใช้จ่ายแรงงานเด็กไม่เกิดความคืบหน้าในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรการทางด้านการศึกษา

5.1.3 ผลกระทบของความไม่สอดคล้องกันของเกณฑ์อายุในกฎหมายต่างๆ

นอกจากผลกระทบในด้านของการดำเนินมาตรการทางด้านกฎหมายคุ้มครองแรงงานที่ไม่สอดคล้องกับมาตรการทางกฎหมายที่กำกับดูแลในเรื่องของการศึกษาแล้ว ในส่วนของกฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการแก้ไขและขจัดปัญหาค่าใช้จ่ายแรงงานเด็กนั้น จากการศึกษาพบว่า ในกฎหมายฉบับต่างๆที่เกี่ยวข้องเนื่องในการนำมาใช้เป็นมาตรการควบคู่กับกฎหมายคุ้มครองแรงงานนั้น ยังมีการดำเนินการที่ไม่สอดคล้องกันอยู่มาก โดยเฉพาะในเรื่องของการกำหนดอายุขั้นต่ำตามกฎหมายต่างๆของประเทศไทย โดยเมื่อเปรียบเทียบถึงมาตรฐานอายุขั้นต่ำของการจ้างหรือการรับเด็กเข้าทำงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายอื่นๆ มีความแตกต่างกันดังจะได้อธิบายในตาราง ดังต่อไปนี้⁹

ลำดับ	รายชื่อกฎหมาย	มาตรฐานอายุขั้นต่ำของการบังคับใช้
1.	พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541	มาตรา 44 ห้ามมิให้นายจ้างจ้างเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปี เป็นลูกจ้าง
2.	ระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างในคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541	ข้อ 7 (2) ผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างในคณะกรรมการไตรภาคีต่างๆ ต้องมีอายุตั้งแต่ 25 ปี ขึ้นไป
3.	พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537	มาตรา 33 ให้ลูกจ้างซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่า 15 ปี บริบูรณ์และไม่เกิน 60 ปี บริบูรณ์ เป็นผู้ประกันตน

⁹ บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ, “มิติทางเศรษฐกิจสังคม กับ สิทธิลูกจ้างเด็กตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานฉบับใหม่,” ใน ปัญหาบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน (กรุงเทพมหานคร: บริษัท โปรโตไทป์ จำกัด, 2542), หน้า 48-51.

4.	พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518	<p>มาตรา 88 ผู้มีสิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงาน ต้องมีอายุบรรลุนิติภาวะแล้ว</p> <p>มาตรา 101 (3) ผู้ซึ่งจะได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการหรืออนุกรรมการ ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปี</p> <p>มาตรา 95 วรรคแรก ผู้เป็นสมาชิกสหภาพแรงงานต้องมีอายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไป</p>
5.	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540	<p>มาตรา 105 (2) กำหนดอายุของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปี บริบูรณ์ในวันที่ 1 มกราคม ของปีที่มีการเลือกตั้ง</p>

จากการศึกษาวิเคราะห์ตารางแล้ว เห็นได้ว่าตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 ได้กำหนดให้ลูกจ้างผู้มีสิทธิในการจัดตั้งสหภาพแรงงาน เป็นกรรมการและอนุกรรมการสหภาพแรงงานต้องมีอายุที่บรรลุนิติภาวะ และอายุไม่ต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์นั้น ไม่เป็นการสอดคล้องกับเกณฑ์อายุขั้นต่ำ 15 ปีของลูกจ้างเด็กตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และการเป็นผู้ประกันตน ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 โดยในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดอายุขั้นต่ำของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ต่ำกว่า 18 ปี อันเป็นการที่ไม่สอดคล้องกัน

ทั้งนี้จะเห็นได้ว่า การกำหนดอายุขั้นต่ำของทั้งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 เป็นการจำกัดสิทธิแก่แรงงานเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 20 ปี ไม่ให้ทำการรวมตัวกันจัดตั้งและเป็นกรรมการบริหารสหภาพแรงงานได้อย่างชัดเจน การเรียกร้องหรือการเจรจาเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ สวัสดิการหรือสิทธิใด ๆ ก็จะเป็นการเรียกร้องเพื่อให้ได้มาซึ่งความต้องการของแรงงานที่เป็นผู้ใหญ่ แรงงานเด็กที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสหภาพแรงงานย่อมไม่มีสิทธิที่จะแสดงความคิดเห็นหรือเรียกร้องใด ๆ ที่แรงงานเด็กเหล่านั้นต้องการ ซึ่งจะส่งผลโดยตรงให้สิทธิในการเจรจาต่อรองร่วม หรือการเรียกร้องสิทธิตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานของแรงงานเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 20 ปีบริบูรณ์ต้องสูญเสียไป

5.1.4 ผลกระทบในเรื่องของการคุ้มครองสิทธิของเด็กในกรณีอื่น

การดำเนินการใด ๆ ตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 นั้น นอกจากจะต้องดำเนินการตามข้อตกลงทั้ง 18 มาตราแล้วนั้น ยังต้องดำเนินการตามข้อกำหนดของการคุ้มครองสิทธิเด็กขั้นพื้นฐานตามอนุสัญญาสิทธิเด็กอีกด้วย โดยในมาตรา 32 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กแห่งสหประชาชาติได้กำหนดให้รัฐสมาชิกให้การคุ้มครองแก่เด็กจากการแสวงหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจและให้ความคุ้มครองโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ ซึ่งเป็นการเสริมการคุ้มครองแก่แรงงานเด็กตามมาตรการของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 ซึ่งอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กแห่งสหประชาชาติ พ.ศ. 2532 มาตรา 1 ได้ให้คำนิยามของคำว่า “เด็ก” ให้หมายถึง มนุษย์ทุกคนที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี โดยในด้านของการคุ้มครองสิทธิเด็กในกรณีอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกัสิทธิของแรงงานเด็กและเยาวชนตามกฎหมายไทยนั้น มาตรการในการคุ้มครองส่วนใหญ่เป็นการกำหนดเกณฑ์อายุขั้นต่ำในกฎหมายต่างเพื่อกำหนดขอบเขตของความคุ้มครองตามกฎหมาย ในส่วนของการคุ้มครองสิทธิเด็กโดยทั่วไปที่เกี่ยวข้องและสัมพันธ์กันกับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 นั้น จะเป็นในกรณีของการคุ้มครองในกรณีของการห้ามมิให้มีการล่อลวงละเมิดทางเพศต่อแรงงานเด็กตามมาตรา 16 ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งนอกจากที่ผู้กระทำที่เป็นนายจ้าง หัวหน้างาน ผู้ตรวจงานหรือผู้ควบคุมงาน ที่ได้กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 16 แล้วจะต้องรับโทษตามที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 147¹⁰ ซึ่งนอกจากจะต้องรับโทษตามที่ได้บัญญัติพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 แล้ว หากการกระทำอันเป็นการล่อลวงละเมิดทางเพศดังกล่าวเกินเลยไปจนถึงขั้นที่ว่าเป็นการกระทำอนาจารหรือการกระทำชำเราแล้ว ผู้ที่กระทำการดังกล่าวยังต้องรับโทษตามประมวลกฎหมายอาญาอีกด้วย¹¹ ซึ่งเป็นความผิดฐานกระทำชำเราเด็กหญิงที่อายุไม่เกิน 15 ปี ที่ไม่ใช่ภริยาของตน โดยเด็กนั้นยินยอมหรือไม่ก็ตาม ตามมาตรา 277 วรรคแรก และความผิดฐานกระทำอนาจารแก่เด็กหญิงที่อายุไม่เกิน 15 ปี โดยเด็กนั้นยินยอมหรือไม่ก็ตาม ตามมาตรา 279 วรรคแรก โดยบทกำหนดโทษของทั้งสองมาตราคือจำคุกหรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่จากบทบัญญัติในเรื่องการให้ความคุ้มครองจากการถูกล่อลวงละเมิดทางเพศแก่แรงงานเด็กดังกล่าวของทั้งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และประมวลกฎหมายอาญานั้น เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานเด็กนั้น พบว่าการให้ความคุ้มครองแก่แรงงานเด็กไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งเฉพาะแก่แรงงานเด็กหญิงเท่านั้นที่เมื่อถูกล่อลวงละเมิดทางเพศ ผู้กระทำจะมีความผิดในข้อหาข่มขืนกระทำชำเราต่อเด็ก ส่วนในกรณีของเด็กชายจะเป็นฐานความผิดเพียงข้อหากระทำ

¹⁰ มาตรา 147 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 บัญญัติว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 16 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองหมื่นบาท”

¹¹ เกษมสันต์ วิลาวรรณ, คำอธิบายกฎหมายแรงงาน, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542), หน้า 41-42.

อนาจารต่อเด็กเท่านั้น นอกจากนี้ยังเป็นการให้ความคุ้มครองแก่เด็กที่อายุไม่เกิน 15 ปี ซึ่งแสดงว่าการคุ้มครองตามกฎหมายของไทยไม่สอดคล้องกับการคุ้มครองตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กแห่งสหประชาชาติ เพราะการกำหนดเกณฑ์อายุขั้นต่ำที่ไม่สอดคล้องกัน

นอกจากในส่วนของการคุ้มครองในเรื่องของการห้ามมิให้มีการล่วงละเมิดทางเพศแล้ว ยังมีการคุ้มครองตามกฎหมายไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานเด็กอีกด้วย เช่นในเรื่องของการคุ้มครองในเรื่องของการห้ามการบังคับใช้แรงงานเด็ก อันเป็นการโหดร้ายทารุณหรือใช้แรงงานเด็กในลักษณะที่เด็กนั้นอาจประสบอันตรายได้ไม่ว่าทางร่างกายหรือจิตใจ ซึ่งเป็นการคุ้มครองตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 398¹² ซึ่งกำหนดเกณฑ์อายุขั้นต่ำเอาไว้ที่อายุไม่เกิน 15 ปี ซึ่งแสดงว่าการคุ้มครองตามกฎหมายของไทยในเรื่องที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดอันเป็นการโหดร้ายทารุณในการบังคับใช้แรงงานเด็กนี้ไม่สอดคล้องกับการคุ้มครองตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กแห่งสหประชาชาติ เพราะการกำหนดเกณฑ์อายุขั้นต่ำที่ไม่สอดคล้องกันอีกเช่นกัน

5.1.5 ผลกระทบในด้านของการบังคับใช้

ในด้านของการบังคับใช้นั้นสำหรับอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 เป็นการกำหนดเกณฑ์อายุขั้นต่ำสำหรับการจ้างหรือการรับเด็กเข้าทำงาน ในงานทุกประเภท ในส่วนของผลกระทบในด้านของการบังคับใช้ที่มีต่อการบังคับใช้ของกฎหมายคุ้มครองแรงงานไทยนั้น คงจะเป็นในส่วนของการใช้บังคับแก่แรงงานในระบบและนอกระบบอุตสาหกรรมบางประเภทที่สำหรับประเทศไทยอาจมีปัญหาในทางปฏิบัติ ซึ่งได้แก่ ลูกจ้างงานบ้าน งานเกษตรกรรม งานที่รับไปทำที่บ้าน เด็กชกมวย โสเภณีเด็ก งานขายสินค้าบริการตามท้องถนน เด็กขอทาน เด็กปั้มน้ำมัน หรืองานในประเภทอื่นที่เกิดผลกระทบต่อการพัฒนาไม่ว่าจะทางร่างกายและจิตใจของเด็ก¹³ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งงานที่มีลักษณะเป็นงานอันตรายซึ่งตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 ได้เน้นเป็นพิเศษ โดยจะขอกล่าวถึงลักษณะและผลของการบังคับใช้กฎหมายในงานแต่ละประเภทดังต่อไปนี้

¹² มาตรา 398 บัญญัติว่า “ผู้ใดกระทำความผิดด้วยประการใดอันเป็นการทารุณต่อเด็ก อายุยังไม่เกินสิบห้าปี คนป่วยเจ็บ หรือคนชรา ซึ่งต้องพึ่งผู้อื่นในการดำรงชีพหรือการอื่นใดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ”

¹³ ส่วนวิเทศสัมพันธ์ สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, 20 คำถามเกี่ยวกับอนุสัญญา ILO ฉบับที่ 138 ว่าด้วยการกำหนดอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้รับจ้างทำงาน และฉบับที่ 182 ว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก, (กรุงเทพมหานคร: 2543), หน้า 4-6.

1) งานที่รับไปทำที่บ้าน ในส่วนของงานที่รับไปทำที่บ้าน (Home-based works) นั้น อาศัยตาม มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ที่ได้บัญญัติว่า ในส่วนของงานที่รับไปทำที่บ้านนั้นสามารถที่จะออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดมาตรการในการคุ้มครองแรงงานประเภทดังกล่าวนี้ ให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ได้เช่นเดียวกันกับงานเกษตรกรรมที่จะได้กล่าวในข้อต่อไป โดยนอกจากงานทั้งสองประเภทนี้แล้วยังมีงานประเภทอื่น ๆ¹⁴ที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 22 เปิดช่องให้ ออกกฎกระทรวงมาให้ความคุ้มครองได้เป็นกรณีที่แตกต่างกันออกไปจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 โดยที่งานประเภทอื่น ๆ เหล่านี้ ได้มีการออกกฎกระทรวงขึ้นมากำหนด ให้ความคุ้มครองไว้หมดแล้ว ยังคงเหลืออยู่ก็แต่เพียงงานเกษตรกรรม และงานที่รับไปทำที่บ้าน เท่านั้น ที่ยังมีได้มีการออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดมาตรการในการคุ้มครองดูแลผู้ที่ทำงานในประเภทดังกล่าว ซึ่งการออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 9 ลงวันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2541 ได้กำหนดยกเว้นมิให้ใช้ บังคับแก่กรณีของงานเกษตรกรรมและงานที่รับไปทำที่บ้าน โดยได้ให้เหตุผลว่าเนื่องจากสภาพการ ทำงาน และการทำงานในงานดังกล่าว ยังไม่มีมาตรฐานในการปฏิบัติที่ชัดเจน จึงไม่อาจดำเนินการ ตามมาตรา 22 ได้¹⁵ ฉะนั้น จึงเท่ากับว่าในงานเกษตรกรรมและงานที่รับไปทำที่บ้านยังคงไม่มี มาตรการพิเศษที่ออกมาคุ้มครองดูแลแก่แรงงานประเภทดังกล่าว และงานเกษตรกรรมและงานที่รับ ไปทำที่บ้านจึงหลุดพ้นออกจากระบบกฎหมายนี้ และพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เองก็ไม่ได้ใช้บังคับกับงานทั้งสองประเภทนี้¹⁶ เนื่องจากการใช้บังคับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 แก่งานที่รับไปทำที่บ้านนั้นยังมีข้อจำกัดหลายประการ เช่น¹⁷ ข้อจำกัดในเรื่องของความ สัมพันธ์ในการจ้างงาน เนื่องจากงานที่รับไปทำที่บ้านนั้น มีความสัมพันธ์ในการจ้างงานในรูปแบบที่ หลากหลายกว่า ความสัมพันธ์ในการจ้างงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ที่เป็น ไปในลักษณะของการจ้างงานของนายจ้างกับลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานเท่านั้น แต่งานที่รับไปทำที่ บ้านนั้น อาจเป็นได้ทั้งในรูปแบบของ การซื้อขาย หรือจะซื้อจะขาย ในส่วนของการคุ้มครองในเรื่อง

¹⁴ งานประเภทอื่น ๆ ตามมาตรา 22 ได้แก่ งานประมงทะเล งานบรรทุกหรือขนถ่ายสินค้า เรือ เติมน้ำมัน งานขนส่ง และงานอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

¹⁵ ชุตติ มีสิทธิ์, “1 ปี พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน : ปัญหาและทางออก,” ใน ปัญหาบังคับใช้ กฎหมายคุ้มครองแรงงาน (กรุงเทพมหานคร: บริษัท โปรโตไทป์ จำกัด, 2542), หน้า 13-15.

¹⁶ คำชี้แจงของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 1 เรื่อง การบังคับใช้ พระราช บัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 แหล่งที่มา: <http://www.labour.go.th/4.1.31.html>, หน้า 4.

¹⁷ คณะทำงานศึกษากฎหมายส่งเสริมพัฒนาและคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน, “ข้อเสนอแนะ ในการจัดทำกฎหมายเกี่ยวกับงานที่รับไปทำที่บ้าน,” เอกสารในการสัมมนาเรื่อง บทเรียนจาก เศรษฐกิจ : ข้อเสนอในการสร้างหลักประกันทางเศรษฐกิจและสังคมแก่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน เสนอที่ โรงแรมเอเชีย กรุงเทพมหานคร 27 พฤศจิกายน 2544. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

ของสภาพการทำงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 จะเป็นการคุ้มครองสภาพการทำงานแก่แรงงานในระบบ ที่มีการควบคุมบังคับบัญชาที่เป็นกฎเกณฑ์ ลักษณะการจ้างงานที่ตายตัวทั้งในเรื่องของชั่วโมงการทำงาน วันทำงาน วันหยุด และสถานที่ทำงาน แต่งานที่รับไปทำที่บ้านนั้น เป็นงานนอกระบบที่ไม่มีสภาพของการควบคุมบังคับบัญชา รวมทั้งในเรื่องของวันและเวลาในการทำงาน รวมทั้งวันหยุด และสถานที่ทำงานก็ยังเป็นบ้านที่ลูกจ้างอยู่อาศัยนั่นเอง ซึ่งการนำ มาตราตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาบังคับใช้ในเรื่องสภาพการทำงานในงานที่รับไปทำที่บ้านนั้นย่อมไม่สอดคล้องกัน นอกจากนี้ยังมีผู้ทรงคุณวุฒิ¹⁸ ได้ให้ความเห็นว่าพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 นั้น มีข้อจำกัดในเรื่องของการส่งเสริมการรวมกลุ่มของ ผู้รับงานไปทำที่บ้านที่มีความหลากหลาย การสนับสนุนเรื่องเงินทุนหมุนเวียน การพัฒนาฝีมือแรงงาน และการจัดสวัสดิการแรงงานที่เกี่ยวข้องกับองค์กรชุมชนด้วยการสนับสนุนในด้านของข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านซึ่งในส่วนนี้ต้องมีหน่วยงานที่เข้ามาดูแลจัดการในเรื่องของการบริหารกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านให้เป็นไปทั้งทางส่งเสริมและพัฒนาประสิทธิภาพและเป็นการประสานประโยชน์ทั้งนายจ้างและผู้รับงานไปทำที่บ้าน โดยในความเห็นส่วนตัวของผู้วิจัยจะนำเสนอในบทที่ 5 ในหัวข้อเรื่องข้อเสนอแนะต่อไป

ข้อจำกัดของการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ตามที่กล่าวมานี้ ส่งผลกระทบต่อการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านที่เป็นผู้ทำการผลิตหรือสร้างงานหรือผลิตภัณฑ์เบื้องต้นของงานภาคเศรษฐกิจในระบบ ซึ่งสถานประกอบการต่างๆมักจะอาศัยช่องโหว่ของกฎหมายนี้ มาทำการเอารัดเอาเปรียบแก่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ไม่ได้ให้ความคุ้มครองเทียบเท่ากับการจ้างงานในระบบ ซึ่งเชื่อมโยงไปสู่การไม่ได้รับสิทธิและความคุ้มครองตามกฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ก็คือ ในส่วนของกองทุนเงินทดแทน ตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 และกองทุนประกันสังคมตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ซึ่งกองทุนทั้งสองประเภทนี้จะใช้บังคับกับกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป ในขณะที่ผู้รับงานไปทำที่บ้านส่วนใหญ่มิได้มีฐานะเป็นลูกจ้าง แต่เป็นการรวมตัวกันในลักษณะของกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านที่ไม่ได้มีลักษณะเป็นกิจการ โดยเฉพาะตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ได้กำหนดเป็นข้อยกเว้นสำหรับลูกจ้างของนายจ้างที่จ้างไว้เพื่อทำงานอันมีลักษณะเป็นครั้งคราว เป็นการจร หรือเป็นไปตามฤดูกาลให้ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายนี้¹⁹ โดยกฎหมายที่น่าจะสามารถนำมาใช้บังคับแก่งานที่รับไปทำที่บ้านได้นั้น ได้แก่ กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยจ้างทำของเท่านั้น

¹⁸ สัมภาษณ์ นายชอุทธิ์ มีสิทธิ์, ทนายความด้านแรงงาน, 29 พฤศจิกายน 2544.

¹⁹ เกษมสันต์ วิลาวรรณ, คำอธิบายกฎหมายแรงงาน, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ วิทยุชน, 2542), หน้า 312.

ในส่วนองแรงงานเด็กที่อยู่ในงานประเภทนี้พบว่า แรงงานเด็กในส่วนองงานที่รับไปทำที่บ้าน ไม่ได้รับผลกระทบในเรื่องนี้เท่าใดนัก อันเนื่องมาจากสาเหตุที่ว่าแรงงานที่ทำงานที่รับไปทำที่บ้านนี้ ส่วนใหญ่จะเป็นแม่บ้านที่ไม่ได้ประกอบอาชีพใดๆ หรือผู้สูงอายุที่ไม่ได้ประกอบอาชีพ ซึ่งจะรับงานที่เป็นประเภทที่ไม่ได้ใช้เทคโนโลยีที่ซับซ้อนในการผลิตนัก หรือเป็นงานที่อาศัยแรงงานของคนมากกว่าเครื่องจักร หรือเป็นงานที่ตัดตอนมาจากขั้นตอนการผลิตในระบบอุตสาหกรรม²⁰ ดังนั้นงานที่รับไปทำที่บ้านนี้ จึงถือเป็นงานและเป็นแรงงานนอกระบบอุตสาหกรรม ซึ่งถูกกำหนดอยู่ในแผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม แม้เด็กจะได้รับผลกระทบต่องานที่รับไปทำที่บ้านเป็นส่วนน้อยก็ตาม เพราะอัตราการจ้างงานของเด็กต่องานที่รับไปทำที่บ้านนี้ ยังมีจำนวนน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับผู้ใหญ่ หากแต่ผลกระทบที่ตามมาจากการทำงานที่รับไปทำที่บ้านนี้ ก็คือ ในกรณีที่งานที่พ่อแม่หรือผู้ปกครองของเด็กที่รับงานไปทำที่บ้านนั้น เป็นงานที่อาจเกิดอันตรายต่อสุขภาพของเด็ก เช่น งานที่ต้องทำเกี่ยวกับสารเคมี น้ำยาฟอกหนัง กาว สี ทินเนอร์ เป็นต้น ซึ่งสามารถพบสารประเภทนี้อยู่ในงานที่รับไปทำที่บ้าน เช่น การทำเครื่องหนัง งานทำวิกผม งานประดิษฐ์ดอกไม้ประดิษฐ์ งานทำของชำร่วย หรืองานประกอบอุปกรณ์กีฬา ซึ่งงานเหล่านี้อาจทำให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของเด็กในครอบครัวนั้น หรือในกรณีของเด็กที่มาช่วยงานแก่พ่อแม่ ผู้ปกครองของเด็กนั้น เด็กอาจต้องนั่งทำงานในเวลากลางคืน หรืออาจจะต้องหยุดเรียนมาเพื่อช่วยทำงานเพื่อให้ทันกำหนดส่งงานนั้น ซึ่งในส่วนของกรคุ้มครองตามกฎหมายนั้น ยังไม่มีการออกข้อกำหนดใดๆ ที่ห้ามมิให้ทำงานหรือส่งงานในประเภทที่อาจเกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยของผู้รับงานและสมาชิกในครอบครัว นอกจากนี้มาตรการการคุ้มครองในเรื่องค่าตอบแทนหรือค่าจ้างก็ยังมี ถึงแม้ในเวลาต่อมา ผู้วิจัยพบว่าทางกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม โดยสำนักงานผู้รับงานไปทำที่บ้าน ได้ทำการศึกษาแนวทางที่จะออกกฎหมายกระทรวงมาเพื่อรองรับและให้ความคุ้มครองแก่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 6 และมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งแต่เนื่องจากงานวิจัยฉบับนี้มุ่งศึกษาแต่เฉพาะมาตรการในการคุ้มครองแรงงานเด็ก ฉะนั้นจากการศึกษาร่างกฎหมายกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน (ดูภาคผนวก ค.) นี้จะมุ่งศึกษาถึงผลกระทบที่เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานเด็กเท่านั้น ซึ่งจากการวิจัยพบว่ามีใจความสาระสำคัญในการคุ้มครองแรงงานเด็ก ดังต่อไปนี้

- มาตรการในการกำหนดอายุขั้นต่ำสำหรับการรับงานไปทำที่บ้าน โดยจากร่างกฎหมายฉบับดังกล่าว เป็นการยึดหลักการตาม มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 คือ กำหนดอายุขั้นต่ำในการจ้างงานไว้ที่ 15 ปี เป็นอย่างต่ำ

²⁰ ประเภทของงานที่รับไปทำที่บ้าน แหล่งที่มา: <http://www.labour.go.th/history.html>

- ในส่วนของมาตรการคุ้มครองในการทำงานของผู้รับงานไปทำที่บ้าน นั้นเป็นมาตรการที่เกี่ยวกับทางทะเบียน โดยกำหนดให้นายจ้างต้องไปขึ้นทะเบียนเป็นนายจ้างในงานที่รับไปทำที่บ้าน
- การจ้างงานและการตรวจสอบ โดยนายจ้างต้องทำสัญญาจ้างเป็นหนังสือตามแบบที่อธิบดีกำหนดเพื่อให้พนักงานตรวจแรงงานสามารถตรวจสอบได้
- การจ่ายค่าจ้างต้องจ่ายตามระยะเวลาที่ได้ตกลงกันแต่ต้องไม่เกิน 15 วันนับแต่วันที่ลูกจ้างส่งมอบงานให้แก่นายจ้างหรือคนกลาง ในกรณีที่นายจ้างติดต่อว่าจ้างผ่านคนกลาง ตามร่างกฎกระทรวง กำหนดให้คนกลางต้องรับผิดชอบในค่าจ้างที่กำหนดให้จ่ายแก่ลูกจ้างด้วย โดยคนกลางมีสิทธิไต่เบี่ยในเงินที่ได้จ่ายแก่ลูกจ้างไปแล้วกับนายจ้าง นอกจากนี้ การจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างยังห้ามมิให้นายจ้างหรือคนกลางหักค่าจ้างเอาไว้เพื่อการใด เว้นแต่เพื่อการชำระหนี้สหกรณ์ออมทรัพย์หรือค่าเสียหายที่เกิดขึ้นแก่เครื่องจักร อุปกรณ์ของนายจ้าง ที่เกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของลูกจ้าง โดยทั้งสองกรณีต้องได้รับความยินยอมจากลูกจ้างก่อน ทั้งนี้การหักเงินไม่ว่ากรณีใดๆ ต้องไม่เกินร้อยละ 10 หรือเกินหนึ่งในห้าของค่าจ้างเว้นแต่จะได้รับความยินยอมจากลูกจ้างก่อน
- ประเภทของงานที่ห้ามมิให้ลูกจ้างในงานที่รับไปทำที่บ้านทำ ได้แก่ งานที่เกี่ยวกับวัตถุระเบิดหรือวัตถุไวไฟ สารเคมี วัตถุมีพิษ แรงงานอื่นที่รัฐมนตรีกำหนด
- มาตรการเพื่อความปลอดภัย ในกรณีของงานที่อาจก่อให้เกิดอันตรายหรืออุบัติเหตุ นายจ้างมีหน้าที่ต้องแจ้งถึงอันตรายที่อาจเกิดขึ้นแก่ลูกจ้าง รวมทั้งการจัดทำคู่มือมาตรฐานความปลอดภัยในการทำงานเพื่ออธิบายขั้นตอนทำงานอย่างปลอดภัยให้แก่ลูกจ้างก่อนการส่งมอบงานนั้น

จากมาตรการดังกล่าวของร่างกฎกระทรวง ซึ่งในที่นี้ได้นำเสนอถึงมาตรการในการคุ้มครองแก่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ผู้วิจัยเห็นว่ามาตรการในการคุ้มครองในส่วนที่เกี่ยวกับเด็ก ซึ่งกฎกระทรวงฉบับนี้ ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 แต่กลับนำมาตรการในการคุ้มครองแรงงานเด็กตาม หมวด 4 ว่าด้วยการใช้แรงงานเด็ก ตั้งแต่มาตรา 44-52 มาใช้เพียงในมาตรา 44 ในเรื่องของการกำหนดอายุขั้นต่ำ 15 ปี ในการรับเข้าทำงาน ซึ่งบทบัญญัติในมาตราอื่น ๆ ที่น่าจะมีความสำคัญไม่น้อยไปกว่ากัน เช่น การกำหนดเวลาพัก ตามมาตรา 46 การห้ามทำงานในเวลากลางคืน ตามมาตรา 47 นั้นก็เป็นมาตรการที่สำคัญในการคุ้มครองแรงงานเด็กเช่นกัน แต่ร่างกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวไม่ได้นำมาบังคับใช้แก่กรณีของงานที่รับไปทำที่บ้าน

ในส่วนของคุณลักษณะของการจ้างงานในงานที่รับไปทำที่บ้านนั้น ยังคงยึดความสัมพันธ์ในการจ้างงานตามสัญญาจ้างแรงงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และในส่วนของคุณลักษณะที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างของการจ้างงานที่รับไปทำที่บ้านตาม ร่างกฎกระทรวงฉบับนี้ ได้แก่ นายจ้าง ลูกจ้าง และคนกลาง ซึ่งนายจ้างเองก็ถูกกำหนดไว้โดยบทนิยามว่า ต้องเป็นผู้ซึ่งมอบงาน และวัตถุประสงค์ให้แก่ลูกจ้างโดยตกลงที่จะจ่ายค่าจ้างให้ โดยลูกจ้างนั้นอาจเป็นบุคคลธรรมดาหรือกลุ่มบุคคลก็ได้ ส่วนคนกลางก็หมายถึงผู้ที่รับมอบงานจากนายจ้างเพื่อไปมอบแก่ลูกจ้างอีกทอดหนึ่ง และเมื่อลูกจ้างทำงานเสร็จแล้วก็รับงานนั้นมาส่งมอบแก่นายจ้างอีกทีหนึ่ง ซึ่งในกรณีดังกล่าว นายจ้างอาจหลีกเลี่ยงหน้าที่ที่ต้องผูกพันตามร่างกฎกระทรวงดังกล่าวในเรื่องของการจัดการหาวัตถุประสงค์ เพื่อไม่ให้ต้องตกอยู่ในบังคับของกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว

จากการศึกษาร่างกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่า ไม่น่าที่จะอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งลูกจ้างที่เป็นเด็ก เพราะมาตรการตามร่างกฎกระทรวงในการคุ้มครองแรงงานในส่วนที่เกี่ยวกับเด็กนั้นมีน้อยมาก ในส่วนของการควบคุมการจ้างงานนั้นยังเปิดช่องให้แก่นายจ้างในอันที่จะไม่ต้องผูกพันตนตามกฎหมาย สาเหตุจากความสัมพันธ์ในการจ้างงานที่รับไปทำที่บ้านนั้นมีความหลากหลายกว่างานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ที่ยึดเอาความสัมพันธ์ตามสัญญาจ้างแรงงาน ตามลักษณะนายจ้างกับลูกจ้างอยู่มาก โดยในรายละเอียดจะขอกล่าวในบทที่ 5 เรื่องข้อเสนอแนะ

2) งานเกษตรกรรม เช่นเดียวกับงานที่รับไปทำที่บ้านที่อยู่นอกระบบบังคับของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และยังไม่มีการออกกฎกระทรวงมากำกับดูแลและคุ้มครองแรงงานที่อยู่ในภาคนี้ เกษตรกรจึงเสียประโยชน์มากมายที่จะได้รับจากกฎหมาย โดยเฉพาะ

สิทธิที่จะได้รับประกันสังคม²¹ โดยพื้นฐานที่เกษตรกรส่วนใหญ่มีฐานะยากจน เมื่อเกิดการเสียชีวิตหรือทุพพลภาพย่อมทำให้ครอบครัวได้รับความเดือดร้อนและขาดการอุปการะ โดยเมื่อพิจารณาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517 ซึ่งก็เป็นเพียงการดำเนินการช่วยเหลือในการจัดหาที่ทำกินและการพยุงราคาสินค้าเกษตรเท่านั้น คือเป็นการคุ้มครองในส่วนของการประกอบอาชีพเกษตรกรรมและผลผลิตทางการเกษตร โดยที่แรงงานเด็กที่อยู่ภาคเกษตรนี้จึงได้รับผลกระทบจากการที่ไม่มีกฎหมายใดเข้าไปให้ความคุ้มครองดูแลสิทธิแรงงานตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน โดยตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 เองได้กำหนดเป็นข้อยกเว้นที่ไม่ต้องนำข้อกำหนดในเรื่องของเกณฑ์อายุขั้นต่ำ 15 ปีมาบังคับใช้ในกรณีของงานครอบครัวและงานเกษตรกรรมขนาดย่อม แต่ในสภาพของสังคมไทยเด็กที่ทำงานเกษตรกรรมส่วนใหญ่ไม่มีการกำหนดชั่วโมงการทำงานและเวลาพักที่แน่นอน รวมทั้งการกำหนดอัตราค่าจ้างก็ไม่มีมาตรฐานที่แน่นอน ทั้งนี้การที่จะบังคับตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 นั้นก็ไม่สามารถที่จะทำได้เนื่องจากถูกปฏิเสธการคุ้มครองจากกฎกระทรวง ฉบับที่ 9 ลงวันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2541 เช่นเดียวกับงานที่รับไปทำที่บ้าน โดยเหตุผลที่ว่างานเกษตรกรรมนั้น ไม่มีสภาพการจ้างงานและมาตรฐานในการปฏิบัติที่ชัดเจน เพราะการทำงานเกษตรกรรมนั้น เป็นการทำงานตามฤดูกาลเก็บเกี่ยว ไม่เป็นงานที่ต้องทำตลอดทั้งปี การจ้างงานเป็นการจ้างเหมางานเป็นอย่างไร ส่วนการให้ค่าจ้างก็ขึ้นอยู่กับการทำความตกลงกันระหว่างผู้ว่าจ้างกับผู้รับจ้าง ซึ่งทำให้ไม่ทราบถึงสภาพการทำงานที่แน่นอนจึงไม่อาจนำบทบัญญัติของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาใช้บังคับได้ การใช้แรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรมจึงยังไม่มีมีการให้ความคุ้มครองตามกฎหมายใด ๆ

3) งานประเภทของผู้ช่วยแม่บ้าน ลูกจ้างงานบ้านที่ไม่เกี่ยวข้องกับธุรกิจของนายจ้าง ซึ่งตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 นั้น ให้ใช้บังคับและคุ้มครองเฉพาะในเรื่องของการจ่ายค่าจ้าง วันหยุดพักผ่อนประจำปีและการไม่ถูกล่วงละเมิดทางเพศเท่านั้น²² ทั้งนี้เป็นไปตามกฎ

²¹ ปรีศนา สมศักดิ์โยธิน, "สิทธิเสรีภาพของผู้ใช้แรงงานตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 30," เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง ประเด็นในกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เสนอที่โรงแรมเมอร์เคียว (บางกอกพาเลซ) 20 เมษายน 2543. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่) หน้า 34.

²² คำชี้แจงของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 1 เรื่อง การบังคับใช้ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 แหล่งที่มา: <http://www.labour.go.th/4.1.31.html>

กระทรวง ฉบับที่ 1 ลงวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2541 ในข้อ (2) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหมวด 2 เรื่อง การใช้แรงงานทั่วไป ตั้งแต่ มาตรา 23 ถึง มาตรา 37 ที่ไม่ให้ใช้บังคับแก่กรณีของงานประเภทของผู้ช่วยแม่บ้าน ลูกจ้างงานบ้าน ที่ทำงานไม่เกี่ยวข้องกับธุรกิจของนายจ้าง โดยเฉพาะกรณีของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 คือ การให้ใช้บังคับเพียงบางส่วนแก่นายจ้างบางประเภทที่ไม่ได้จ้างลูกจ้างไว้เพื่อแสวงหากำไรทางเศรษฐกิจ เช่น ลูกจ้างประเภทผู้ช่วยแม่บ้าน ลูกจ้างงานบ้าน ซึ่งได้แก่ คนรับใช้ เลี้ยงเด็ก ทำครัว ทำความสะอาด ซักรีดเสื้อผ้า ทำสวน ฝ้ายาม หรือทำงานอื่นๆ ที่เกี่ยวกับที่พักอาศัยเท่านั้น นายจ้างดังกล่าวอยู่ภายใต้บังคับตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เพียงบางส่วน เช่น ห้ามล่วงเกินทางเพศแก่ลูกจ้างซึ่งเป็นหญิงหรือลูกจ้างเด็กที่อายุ ต่ำกว่า 18 ปี และต้องจัดวันหยุดพักผ่อนประจำปีให้ ลูกจ้างที่ทำงานมาแล้วครบ 1 ปี ให้ได้หยุดพักผ่อนอย่างน้อย 6 วัน ถ้านายจ้างไม่จัดวันหยุดพักผ่อนประจำปีให้แก่ลูกจ้าง นายจ้างจะมีโทษตามมาตรา 146 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองหมื่นบาท นอกจากนี้ นายจ้างยังต้องมีหน้าที่จ่ายค่าจ้างเป็นเงินตราไทยเท่านั้น เว้นแต่ ลูกจ้างยินยอม ที่จะรับเป็นตัวแทนเงินหรือเงินตราต่างประเทศ นายจ้างจึงจ่ายเป็นตัวแทนเงินหรือเงินตราต่างประเทศได้ สถานที่จ่ายค่าจ้างต้องเป็นสถานที่ทำงานของลูกจ้าง กล่าวคือ ลูกจ้างทำงานที่ไหนให้จ่ายค่าจ้างที่นั่น การจ่ายค่าจ้างที่ซึ่งยังไม่ใช่สถานที่ทำงาน หรือโดยวิธีการที่นายจ้างโอนเงินเข้าบัญชีเงินฝากของลูกจ้างในธนาคารพาณิชย์ ต้องได้รับความยินยอมจากลูกจ้างก่อนจึงทำได้ กำหนดวันจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างต้องจ่ายค่าจ้างอย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้ง หากลูกจ้างกับนายจ้างตกลงกันจ่ายค่าจ้างเดือนละ 2 ครั้ง ก็ย่อมทำได้ เพราะเป็นการตกลงที่เป็นประโยชน์แก่ลูกจ้าง อย่างไรก็ตาม หากนายจ้างใช้สถานที่พักอาศัยเป็นสถานประกอบการหรือธุรกิจ และให้ลูกจ้างทำงานเกี่ยวกับงานบ้านที่จ้างมาเข้าไปทำงานในส่วนที่เป็นธุรกิจของนายจ้างด้วย เช่น นายจ้างเปิดร้านขายอาหารที่บ้านพักอาศัย และจ้างคนรับใช้มาทำความสะอาดบ้าน ซักรีดเสื้อผ้า ทำอาหารที่บ้านพักอาศัย ขณะเดียวกันต้องมีหน้าที่คอยเสิร์ฟอาหารแก่ลูกจ้าง หรือทำอาหารตามลูกคำสั่งด้วย กรณีเช่นนี้ การจ้างลูกจ้างดังกล่าว ไม่เข้าข่ายตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 1 นี้ นายจ้างต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ทั้งฉบับ²³

แต่เมื่อพิจารณาถึงมาตรการในการคุ้มครองแรงงานเด็กในงานที่เกี่ยวกับงานบ้านนี้จะเห็นได้ว่า กฎกระทรวงฉบับที่ 1 ที่ออกตามความพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2541 นี้ ในบทบัญญัติของกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวกำหนดไม่ให้นำบทบัญญัติในหมวด 4 เรื่องการใช้แรงงานเด็ก ตั้งแต่ มาตรา 44 ถึง มาตรา 52 ของ พระราชบัญญัติ

²² คำชี้แจงของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 2 เรื่อง กฎกระทรวงตามมาตรา 4 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 แหล่งที่มา: <http://www.labour.go.th/4.1.32.html>

คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาบังคับใช้กับลูกจ้างที่ทำงานบ้าน ฉะนั้น การปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายของงานในประเภทดังกล่าว จึงไม่เกิดผลในด้านของให้ความคุ้มครองแก่แรงงานเด็กที่ทำงานบ้าน หรือทำงานรับใช้ ซึ่งในความเป็นจริงการใช้แรงงานเด็กจะต้องถูกจำกัดในเรื่องของเกณฑ์อายุขั้นต่ำและระยะเวลาการทำงาน ซึ่งการทำงานประเภทนี้เจ้าพนักงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบไม่สามารถเข้าไปควบคุมได้อย่างทั่วถึง เช่น ในเรื่องของการทำงานล่วงเวลา ค่าล่วงเวลา หรือการใช้สิทธิการลาเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของลูกจ้างเด็ก ซึ่งเด็กที่ทำงานเกี่ยวกับงานบ้านนั้น ไม่มีเวลาพักที่นายจ้างจัดให้เป็นที่น่านอน อีกทั้งสภาพของการทำงานก็ยังไม่เป็นที่ชัดเจน ในส่วนของการทำงานที่เกี่ยวข้องกับงานบ้านนี้ มีความใกล้เคียงกับการนิยามของคำว่า “งานเบา” ตามตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 หรือไม่นั้น ตามมาตรา 7 วรรค 1 นั้นได้ให้คำนิยามของคำว่า “งานเบา” ว่าเป็นงานที่ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือพัฒนาการของเด็กและเยาวชน และไม่ส่งผลเสียต่อการเข้าศึกษาในโรงเรียนหรือการเข้ารับการศึกษาฝึกฝนอาชีพ ซึ่งหากดูตามสภาพแล้วแม้งานเกี่ยวกับงานบ้านนั้น จะไม่มีลักษณะเป็นงานอันตรายใดๆ แต่ถ้าพิจารณาทางด้านของโอกาสในการเข้ารับการศึกษาแล้ว โดยความเห็นของผู้วิจัย เห็นว่าการที่เด็กที่ทำงานบ้านไม่ได้รับการคุ้มครองตามบทบัญญัติในหมวด 4 เรื่องการใช้แรงงานเด็ก ตั้งแต่ มาตรา 44 ถึง มาตรา 52 ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 จะส่งผลต่อพัฒนาการทั้งทางร่างกายและจิตใจของเด็ก อีกทั้งยังทำให้การได้รับโอกาสในการศึกษาไม่สามารถที่จะมีได้ ซึ่งน่าจะเป็นการขัดกับบทบัญญัติของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 โดยตรงในแง่ของมาตรการในการกำหนดอายุขั้นต่ำในการรับเด็กเข้าทำงานบ้าน เพราะจากการที่กฎกระทรวงดังกล่าว ไม่นำมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ที่กำหนดอายุขั้นต่ำ 15 ปีในการรับเด็กเข้าทำงานมาบังคับใช้ ซึ่งเป็น การขัดกับมาตรา 2 วรรค 3 ของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138

4) งานป้อน้ำมัน ในส่วนของการคุ้มครองและการบังคับใช้กฎหมายในกรณีของงานในสถานบริการน้ำมัน หรือที่เรียกว่า “เด็กป้อน” งานประเภทดังกล่าว กฎกระทรวง ฉบับที่ 6 ข้อ 2 (ง) ที่ออกตามความพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ที่ออกมาเป็นข้อยกเว้นแก่กรณีของเด็กที่ทำงานในสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิงให้สามารถจ้างแรงงานเด็กที่อายุต่ำกว่า 18 ปี ได้ ซึ่งตามความเห็นของผู้วิจัยเห็นว่างานในประเภทดังกล่าวน่าจะเป็นการขัดต่อบทบัญญัติของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 เพราะงานดังกล่าวมีลักษณะที่เป็นงานอันตราย เพราะงานประเภทดังกล่าว เด็กต้องทำงานอยู่ในสถานที่ที่ใกล้กับเชื้อเพลิง ซึ่งเป็นการเสี่ยงอันตรายและการทำงานเป็นช่วงเวลาหรือเข้างานเป็นกะ ซึ่งเด็กต้องทำงานในเวลากลางวันซึ่งจะมีผลต่อสุขภาพของเด็กเอง ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับบทบัญญัติตามมาตรา 3 วรรค 1 ของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 ที่กำหนดอายุขั้นต่ำ 18 ปี สำหรับงานที่มีลักษณะก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัย กฎกระทรวง ฉบับที่ 6 นี้ น่าจะเป็นการขัดกับอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 ส่วนในแง่ของเวลาในการทำงานนั้นหากเป็นการทำงานในเวลากลางวันก็เท่ากับ

เป็นการขัดขวางหรือใช้เวลาในการศึกษาของเด็กในโรงเรียน ส่วนถ้าเป็นการทำงานในเวลากลางคืน ก็น่าจะเป็นการขัดกับข้อแนะนำการแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 146 ในข้อ 4 (13) (1) ค. ที่กำหนดให้แรงงานเด็กต้องมีเวลาพักผ่อนในเวลากลางคืน ไม่น้อยกว่า 12 ชั่วโมง

5) เด็กในการค้าบริการทางเพศ ในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการประกอบอาชีพโสเภณีเด็ก หรือการนำ การล่อลวงเด็กมาเป็นโสเภณีนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐได้มีการดำเนินการตามแผนและกฎหมายแม่บท ซึ่งแต่เดิมก็คือ แผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหารูขุมขน บริการทางเพศ พ.ศ. 2539 และการดำเนินการตามกฎหมายที่มีอยู่ ได้แก่ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 ประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 แต่เกิดปัญหาหลายประการในการดำเนินการป้องกันและปราบปราม รวมทั้งการเข้าช่วยเหลือแก่หญิง และเด็กที่ถูกบังคับหรือต้องตกอยู่ในสภาวะที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ต่อการค้าบริการ โดยปัญหาที่พบส่วนใหญ่ในส่วนของตัวเด็กนั้นเองก็คือการพิสูจน์อายุ ซึ่งเมื่อไม่สามารถพิสูจน์อายุได้ เจ้าหน้าที่ก็จะเพียงลงบันทึกการจับกุมว่า เป็นหญิงที่มีอายุเกินกว่า 18 ปี ทุกคนแล้วทำการเปรียบเทียบปรับแล้วปล่อยตัวไป อีกทั้งตัวเจ้าหน้าที่เองก็ประสบปัญหาที่ไม่ทราบว่ามีกฎหมายใดใช้บังคับอยู่หรือกฎหมายใดที่ออกมาใหม่หรือได้รับการแก้ไขแล้วบ้าง ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่น่าจะเกิดขึ้นกับผู้บังคับใช้กฎหมาย ในส่วนของการดำเนินคดีเองไม่ว่าในชั้นสอบสวน ในส่วนของการตั้งข้อหาจะมีการตั้งข้อหาตามกฎหมายเก่าที่ได้ถูกยกเลิกไปแล้ว รวมทั้งการหลีกเลี่ยงการใช้กฎหมายที่ทำให้ข้อหาหนักขึ้น เช่น เจ้าหน้าที่มักตั้งข้อหาตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 แทนที่จะเป็นการตั้งข้อหาตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 ซึ่งมาตรการตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 ควรนำไปใช้ในเรื่องของการควบคุมไม่ให้เด็กที่ทำงานในสถานบริการในรูปแบบอื่นนอกจากการค้าประเวณีมากกว่า เพราะปัจจุบันการค้าประเวณีจะอยู่ในรูปแบบที่แอบแฝงมากกว่า เช่น เป็นนักร้องหรือบริการ โดยเมื่อลูกค้าต้องการและตนเองสมัครใจก็จะเกิดเป็นการค้าประเวณีขึ้น หรือพระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 หรือการดำเนินการที่ทำให้กระบวนการสอบสวนและการพิจารณาคดีง่ายขึ้น เช่น การสืบพยานไว้ก่อน ซึ่งเป็นการป้องกันปัญหาที่พยานผู้เสียหายถูกข่มขู่ หรือกลับคำให้การ เช่น เจ้าหน้าที่มักไม่ได้ดำเนินการตามกระบวนการวิธีดำเนินการดำเนินคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 237 ทวิ เรื่องการสืบพยานไว้ก่อน รวมทั้งพระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 มาตรา 12 ที่ผู้เป็นพนักงานอัยการเองหรือพนักงานสอบสวนร้องขอต่ออัยการ สามารถทำการยื่นคำร้องต่อศาลขอสืบพยานไว้ก่อน และเมื่อศาลรับคำร้องแล้วให้ดำเนินการสืบพยานทันที หรือการเกิดปัญหาในเรื่องของการประสานงานการดำเนินคดีในระหว่างตำรวจส่วนกลางที่ไปดำเนินการจับกุม กับตำรวจท้องที่เอง หรือการจัดการเกี่ยวกับคดีที่ไม่ได้มีการประสานกันระหว่างพนักงานสอบสวนและชั้นอัยการในกรณีที่เป็นคดีที่มีความเกี่ยวเนื่องกันของผู้ต้องหาหลายคน และการสืบ

พยานที่เกี่ยวข้องซึ่งต้องมาทำการสืบพยานในคดีที่เกี่ยวข้องเนื่องกันหลายคราว²⁴ เมื่อปัญหาเหล่านี้เกิดขึ้นมา โดยเฉพาะความรุนแรงในการค้าหญิงและเด็กข้ามชาติที่รุนแรงมากขึ้น จึงได้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็กข้ามชาติ” เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2541 ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน รวมทั้งนักวิชาการ ผู้แทนองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องที่อยู่ในประเทศไทยและให้การสนับสนุนเรื่องงบประมาณ ซึ่งได้ร่วมลงนามใน “บันทึกข้อตกลง เรื่องแนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีการค้าหญิงและเด็กที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2542” ซึ่งเป็นการประสานงานในการดำเนินการร่วมกันของคณะกรรมการประสานงานแก้ไขปัญหาการค้าเด็กและหญิงข้ามชาติ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงสาธารณสุข และเครือข่ายป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้าหญิงและเด็ก ซึ่งจะดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐในแผนแม่บทดังกล่าว เป็นการรวมเอาการดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ เช่น กฎหมายอาญา พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายเกี่ยวกับ สวัสดิภาพเด็กและเยาวชน พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ซึ่งการดำเนินการตามแผนและข้อตกลงดังกล่าวนี้ เป็นการดำเนินการช่วยเหลือแก่หญิงและเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี โดยมีกลุ่มเป้าหมายที่ หญิงหรือเด็กไทย และหญิงและเด็กต่างด้าว ให้ออกมาจากวงจรของธุรกิจทางเพศ และการดำเนินการป้องกันและปราบปรามและการดำเนินการเอาผิดกับบุคคล กลุ่มคน หรือองค์กร ที่เป็นธุระจัดหา ชื่อ ชาย จำหน่าย พามาหรือส่งไปยังที่ใด รับ หน่วงเหนี่ยว หรือกักขัง ซ่อนเร้น โดยใช้อุบายหลอกลวง ชูเชิญ ประทุษร้าย ใช้อำนาจครอบงำที่ผิดศีลธรรม หรือข่มขืนใจด้วยวิธีใด โดยไม่ว่าจะกระทำในหรือนอกราชอาณาจักร ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นการทำให้เด็กหรือหญิงเหล่านั้นตกอยู่ในสภาวะจำยอมที่ต้องกระทำการอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่นการค้าบริการทางเพศ โดยเป็นการทำความเข้าใจกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก โดยมีแนวทางในการดำเนินการร่วมกันของหน่วยงานต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นมาตรการในเรื่องของหลักเกณฑ์ในการนับอายุรวมทั้งการตรวจหาหลักฐานและการพิสูจน์อายุทางการแพทย์เพื่อใช้ในการดำเนินคดีที่ให้อิถออายุของเด็กในขณะที่ความผิดเกิดครั้งแรก หรือเมื่อเจ้าหน้าที่ตำรวจได้ทำการช่วยเหลือเด็กออกจากสถานที่ดังกล่าวแล้ว ให้ประสานงานกับพนักงานอัยการเพื่อยื่นคำร้องต่อศาลขอสืบพยานไว้ก่อนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 โดยทันที แม้ว่า

²⁴ องค์กรพัฒนาการคุ้มครองเด็ก, รายงานการศึกษาเรื่องการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539, (กรุงเทพมหานคร: 2543), หน้า 18-21.

การสอบสวนยังไม่แล้วเสร็จ ส่วนของการดำเนินคดีนั้นจะเข้มงวดในการดำเนินคดีแก่ ผู้ประกอบการ ผู้ดูแลหรือจัดการ ผู้ควบคุม หรือผู้จัดให้ รวมทั้งลูกค้าที่มาใช้บริการ ซึ่งแต่เดิมมักจะเป็นผู้ค่าบริการที่จะถูกดำเนินคดีแต่ฝ่ายเดียว ส่วนตัวการหรือเจ้าของสถานประกอบการมักจะไม่ถูกดำเนินคดี หรือถูกดำเนินคดีตามกฎหมายที่มีโทษไม่สูง การประสานงานกับกรมประชาสัมพันธ์เพื่อจัดให้มีการตรวจร่างกายของเด็ก รวมทั้งการจัดการให้มีเจ้าหน้าที่ที่มีประสบการณ์ด้านงานด้านเด็กและสตรี เช่น นักสังคมสงเคราะห์ นักจิตวิทยา จิตแพทย์ เพื่อทำการบำบัดฟื้นฟูก่อนการส่งกลับ หรือการดูแลโดยสถานแรกรับของกรมประชาสัมพันธ์ หากมีการกักตัวเพื่อการตรวจสอบพยานหลักฐานเพิ่มเติม โดยจากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ มาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก และการค้าบริการทางเพศของประเทศไทยนั้น เป็นมาตรการที่ค่อนข้างสอดคล้องกันกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ ที่ถูกกำหนดไว้ตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 และอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 182 เพราะตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 ได้กำหนดอายุขั้นต่ำในการจ้างงานทั้งในระบบและนอกระบบไว้ที่อายุ 15 ปี และอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 182 ได้กำหนดการจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดในการใช้แรงงานเด็ก และงานที่เกี่ยวข้องกับการค้าบริการทางเพศก็เป็นหนึ่งในงานที่เป็นรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดตามที่อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 182 กำหนดเอาไว้ ฉะนั้น จึงถือได้ว่า มาตรการที่ประเทศไทยได้กำหนดตามข้อตกลงน่าจะเป็นการสอดคล้องกับ มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศดังกล่าว จะมีแต่เพียงผลของการบังคับใช้กฎหมายเท่านั้นซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาต่อไป

6) งานขายของตามท้องถนนโดยรวมถึงเด็กขอทานและเด็กเร่ร่อน โดยความหมายของเด็กเร่ร่อน หมายถึง เด็กที่ไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่งแน่นอน ทำงานตามอัยยาศัย หรือได้รับคำสั่งให้ทำงานที่มีแนวโน้มที่จะเป็นเหยื่อแก้มิจฉาชีพ เป็นการเร่ร่อนโดยตนเองไม่ได้มาคุ้มครองหรือผู้ปกครองที่อพยพไปประกอบอาชีพในที่ต่าง ๆ²⁵ สาเหตุเกิดจากการที่ความสัมพันธ์ในครอบครัวแตกแยกเนื่องจากมีความแปรผันไปตามความมั่นคงทางเศรษฐกิจ อีกทั้งสังคมแวดล้อมที่มีอิทธิพลต่อความนึกคิดของเด็กในส่วนที่ทำให้เกิดความต้องการต่างและสิ่งเร้าซึ่งแสดงออกมาในรูปพฤติกรรมที่ต้องการความเป็นอิสระซึ่งเป็นปัญหาทางด้านสังคม²⁶ โดยส่วนมากงานดังกล่าวมักพบในเขต

²⁵ สถาบันวิจัยสังคม และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, รายงานการวิจัยสถานภาพและนโยบายเกี่ยวกับเด็กและเยาวชนด้อยโอกาส (Situational Analysis in Relational Disadvantaged Children and Youth), (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 1-5.

²⁶ นิตยา กัทสิระพันธ์ุ, รายงานการวิจัย การศึกษาสถานภาพและนโยบายเกี่ยวกับเด็กและเยาวชนด้อยโอกาส: เด็กเร่ร่อน, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 94.

กรุงเทพมหานครหรือตามเมืองใหญ่ที่มีความเจริญ การที่เด็กต้องทำงานประเภทดังกล่าวนับว่าเป็น การเสี่ยงอันตรายมากเพราะต้องเผชิญกับการเสี่ยงภัยบนท้องถนน อีกทั้งปัญหาสุขภาพเพราะต้อง ทำงานอยู่ท่ามกลางสภาพอากาศที่มีมลพิษเป็นอย่างมาก โดยจากสถิติที่กรมประชาสงเคราะห์ได้ทำ การสำรวจคนเร่ร่อนและขอทานทั่วประเทศในปี พ.ศ. 2542 พบว่ามีจำนวนคนเร่ร่อนและขอทานทั่ว ประเทศมีจำนวน 8,505 คน ซึ่งคนเร่ร่อนเหล่านี้มักจะประกอบอาชีพขายของตามท้องถนน เช่น ขาย ดอกไม้ พวงมาลัย เชื้อตกระจกรถยนต์ หรือไม้ก็เป็นขอทาน มาตรการในการคุ้มครองดูแลสวัสดิภาพ ของบุคคลจำพวกนี้นั้น เมื่อมองถึงกฎหมายคุ้มครองแรงงาน คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 นับว่าย่างห่างไกลกับการที่จะนำมาใช้เป็นเครื่องคุ้มครองคนเหล่านี้ เพราะกฎหมายดังกล่าวตามหลักการแล้วเป็นการคุ้มครองบุคคลผู้เป็นแรงงานในลักษณะที่มีความสัมพันธ์กันแบบนายจ้างและลูกจ้าง ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้ว แม้แต่งานนอกระบบบางประเภท กฎหมายฉบับนี้ก็ยังไม่อาจให้ ความคุ้มครองได้ ดังที่กล่าวมาแล้วในเรื่องของงานเกษตรกรรมและงานที่รับไปทำที่บ้าน แต่เมื่อ พิจารณาถึงลักษณะของงานขายของตามท้องถนนรวมทั้งเด็กเร่ร่อนและขอทานแล้วก็พบว่าไม่มี ลักษณะใดที่จะนำไปเข้ารับความคุ้มครองจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ได้เลย เพราะเมื่อถามถึงลักษณะของการทำงานแล้ว ก็ไม่มีสภาพที่ชัดเจนซึ่งงานประเภทนี้ก็ไม่อาจหาสภาพ ของการทำงานที่ชัดเจนได้ การนำพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาใช้บังคับกับกรณีนี้ จึงเป็นเรื่องที่ไม่เหมาะสม โดยกฎหมายที่ใช้บังคับในเรื่องนี้อยู่ก็เป็นการใช้บังคับในลักษณะของการ คุ้มครองสวัสดิภาพเด็กและเยาวชน เช่น พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2484 และ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 294 และมาตรการควบคุมกึ่งปราบปราม ซึ่งคือ พระราชบัญญัติจรรยา งาม พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นการกำหนดห้ามมิให้ทำการขายของในทางเดินรถหรือทำการอันใดอันเป็น การกีดขวางทางจราจร²⁷ โดยในส่วนของอัตราโทษเป็นเพียงการที่ต้องระวางโทษปรับเท่านั้น²⁸ โดย ปัจจุบันการดูแลของหน่วยงานทางราชการซึ่งได้แก่ กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิ การสังคม ซึ่งได้ทำการประสานงานกับส่วนราชการท้องถิ่น ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และตำรวจนคร บาล เกี่ยวกับการวางมาตรการในการแก้ปัญหา โดยในส่วนของกรมประชาสงเคราะห์ ได้มีมาตรการ ในส่วนของการดูแลเด็กเร่ร่อนที่ขายของตามท้องถนน และเด็กขอทาน ในรูปของการจัดให้มีการตรวจ สุขภาพ หากพบอาการเจ็บป่วยก็จะดำเนินการรักษาหรือช่วยเหลือตามความเหมาะสม ซึ่งเป็นมาตร การให้ความดูแลที่อยู่ในระดับหนึ่ง หากเมื่อพิจารณาถึงมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศในส่วนที่ เกี่ยวข้องกับมาตรฐานแรงงานเด็กนั้น จากในบทที่ผ่านมาเมื่อพิจารณาจะพบว่าสภาพการทำงานของ เด็กเร่ร่อนและเด็กที่ขายของตามท้องถนนของประเทศไทยที่น่าจะขัดกับมาตรฐานแรงงานระหว่าง ประเทศในส่วนที่เกี่ยวกับเด็กอย่างที่สุดในเรื่องที่เป็นสภาพการทำงานที่เป็นงานอันตราย การไม่ สอดคล้องกับเรื่องของการส่งเสริมให้มีโอกาสทางการศึกษาซึ่งเป็นการขัดกับวัตถุประสงค์ของ

²⁷ พระราชบัญญัติจรรยางาม พ.ศ. 2522 มาตรา 110

²⁸ พระราชบัญญัติจรรยางาม พ.ศ. 2522 มาตรา 148

อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 อย่างยิ่ง โดยการทำงานเร่ร่อนหรือขอทานดังกล่าวหากเป็นกรณีของการถูกบังคับให้มาเป็นขอทานก็อาจเข้าข่ายของงานต้องห้ามลักษณะของงานบังคับตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 182 และ 29 ซึ่งโดยการคุ้มครองดูแลตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เองก็ไม่สามารถจะกระทำได้อีกเนื่องจากเหตุผลดังกล่าวมา ซึ่งประเด็นดังกล่าวหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบคงต้องเร่งหามาตรการทางกฎหมายในการควบคุมและดูแลอย่างเร่งด่วนต่อไป

7) แรงงานต่างด้าว รัฐบาลไทยโดยกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเพิ่งได้จัดการให้มีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวขึ้นเมื่อวันที่ 24 กันยายน- 25 ตุลาคม 2544 โดยมีจำนวนทั้งสิ้น 562,527 ราย²⁹ แบ่งออกเป็น 10 ประเภทกิจการได้แก่ ประเภทกิจการพิเศษมีนายจ้าง กิจการพีชไร์ ทำสวน ประมงทะเลและกิจการต่อเนื่อง ผู้รับใช้ในบ้าน กิจการก่อสร้างคนเรือ กิจการเลี้ยงสัตว์ กิจการพิเศษไม่มีนายจ้าง และกิจการอื่นๆ ได้แก่ เคลื่อนย้ายสินค้าในโกดัง โรงสีข้าว เครื่องเคลือบดินเผา และเหมืองแร่ เหมืองหิน เป็นต้น ในส่วนของการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวนั้น ประเทศไทยยังคงยึดตามหลักการของมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศในเรื่องของหลักการในการห้ามมิให้เกิดการเลือกปฏิบัติในการคุ้มครองแรงงาน ดังนั้น แรงงานต่างด้าวจึงได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานของไทย ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ด้วย หากแต่ความเป็นจริงการคุ้มครองและการได้รับสิทธิประโยชน์ของแรงงานต่างด้าวตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 นั้นไม่ได้เป็นไปตามกฎหมาย มาตรการในการคุ้มครองดูแลยังอ่อนแอ โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาจากประเภทของงานที่แรงงานต่างด้าวเหล่านั้นทำ เช่น กิจการที่ไม่มีนายจ้างจะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานหรือไม่ เพราะตามสภาพของการจ้างงานเป็นการรับจ้างทำงานทั่วไป ไม่ได้มีสภาพความเป็นนายจ้าง-ลูกจ้างที่เด่นชัดหรือเป็นในลักษณะของสัญญาจ้างแรงงานตามกรอบการบังคับของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ลูกจ้างที่เป็นแรงงานต่างด้าวประเภทนี้จึงไม่อาจได้รับความคุ้มครองตามสิทธิแรงงาน อีกประเภทหนึ่งซึ่งเป็นประเด็นที่น่าพิจารณาได้แก่กิจการรับใช้ในบ้าน ซึ่งตามธรรมดาแล้ว งานประเภทของลูกจ้างที่ทำงานบ้านจะอยู่ในบังคับทั้งหมดของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เพียงบางส่วนเท่านั้น ซึ่งการคุ้มครองตามกฎหมายจะเป็นไปตามที่กำหนดไว้ใน กฎกระทรวง ฉบับที่ 1 ลงวันที่ 19 สิงหาคม 2541 ได้กำหนดการให้ความคุ้มครองแก่งานประเภทของลูกจ้างที่ทำงานบ้านเฉพาะในเรื่องของการจ่ายค่าจ้าง วันหยุดพักผ่อน

²⁹ สมาน เหล่าดำรงชัย และนพรัตน์ ศุกระกาญจน์ ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย, “รายงานการวิจัยเรื่อง “แรงงานต่างด้าวปี 44,” เอกสารในการเสวนาเนื่องในวันวันแรงงานต่างด้าวสากล เสนอที่คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 18 ธันวาคม 2544. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

ประจำปีและการไม่ถูกล่วงละเมิดทางเพศเท่านั้น³⁰ ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงเรื่องของการคุ้มครองแรงงาน เด็กที่เป็นแรงงานต่างด้าวด้วยแล้ว ลำพังแต่ความเป็นแรงงานต่างด้าวก็ทำให้อำนาจการต่อรองหรือ การได้รับสิทธิตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานนั้นมีน้อยอยู่แล้ว และยิ่งมาทำงานในประเภทที่กฎหมาย จำกัดการให้สิทธิและความคุ้มครองเช่นนี้ แรงงานเด็กต่างด้าวเหล่านี้จึงไม่อาจที่จะได้รับประกันว่าจะ ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายไทย จากที่กล่าวมานั้น แรงงานทั้งประเภทที่ไม่มีนายจ้างกับแรงงาน ประเภทที่ทำงานบ้านหรืองานประเภทอื่นที่สภาพการจ้างไม่ชัดเจน การได้รับความคุ้มครองในเรื่อง ของค่าจ้างขั้นต่ำย่อมที่จะกระทำไต่ยาก ซึ่งประเด็นต่างเหล่านี้ผู้วิจัยคิดว่ายังไม่เป็นการสอดคล้อง กับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศอื่น ๆ และมาตรการตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่าง ประเทศ ฉบับที่ 138 เทาไคไนก หากประเทศไทยจะทำการรับรองอนุสัญญาฉบับนี้แล้วคงจะต้องมีการ จัดระเบียบของการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวครั้งใหญ่ ก็เพราะปัจจุบันยังคงเป็นกรมการจัดหางาน สำนักงานตำรวจแห่งชาติที่เป็นหน่วยงานหลัก การดำเนินการเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงาน ระหว่างประเทศคงต้องเพิ่มบทบาทของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานมากขึ้นเพื่อเพิ่มประสิทธิ ภาพของการคุ้มครองแรงงานต่างด้าว เพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศต่อไป

8) เด็กชกมวย งานประเภทดังกล่าวได้มีการออกกฎหมายมาเพื่อ ควบคุมการ ประกอบอาชีพชกมวยโดยเฉพาะ ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติกีฬามวย พ.ศ. 2542 ซึ่งหน่วยงานที่รับผิดชอบ ได้แก่ “คณะกรรมการกีฬามวย” บริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการกีฬามวย³¹ ซึ่งมีฐานะ เป็นหน่วยงานในสังกัดของกรมกีฬาแห่งประเทศไทย สำนักงานรัฐมนตรี โดยมีนายทะเบียน ซึ่งก็คือ ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการกีฬามวยปฏิบัติกรตามพระราชบัญญัตินี้ โดยในการคุ้มครองใน ส่วนที่เกี่ยวกับเด็กที่ประกอบอาชีพนี้มีส่วนคล้ายกับมาตรการของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ในเรื่องของการจัดทำทะเบียนลูกจ้าง ซึ่งตามพระราชบัญญัติกีฬามวย พ.ศ. 2542 ได้ กำหนดให้มีการจดทะเบียนประวัติของบุคคลในวงกรมกีฬาและออกบัตรประจำตัวนักมวย ผู้ฝึก สอนและหัวหน้าค่ายมวย³² ซึ่งสำหรับตัวนักมวยที่สามารถจดทะเบียนเป็นนักมวยได้นั้นต้องมีอายุไม่ ต่ำกว่า 15 ปีบริบูรณ์³³ แต่การจดทะเบียนของผู้เยาว์เพื่อเป็นนักมวยนั้นต้องได้รับความ ยินยอม เป็นหนังสือจากผู้แทนโดยชอบธรรมเสียก่อน³⁴ ซึ่งเมื่อผู้เยาว์ได้จดทะเบียนเป็นนักมวยแล้วจึงสามารถ ที่จะเข้าทำนิติกรรมที่เกี่ยวกับการแข่งขันกีฬามวยได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากผู้แทนโดยชอบ

³⁰ คำชี้แจงของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 1 เรื่องการบังคับใช้พระราช บัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 แหล่งที่มา: <http://www.labour.go.th/4.1.31.html>

³¹ พระราชบัญญัติกีฬามวย พ.ศ. 2542 มาตรา 17

³² พระราชบัญญัติกีฬามวย พ.ศ. 2542 มาตรา 20 วรรคแรก

³³ พระราชบัญญัติกีฬามวย พ.ศ. 2542 มาตรา 29 (1)

³⁴ พระราชบัญญัติกีฬามวย พ.ศ. 2542 มาตรา 32 วรรคสาม

ธรรมอีก³⁵ ฉะนั้น มาตรการในการคุ้มครองเด็กที่เป็นนักมวยตามพระราชบัญญัติกีฬามวย พ.ศ. 2542 ก็คือการกำหนดเกณฑ์อายุขั้นต่ำในการจดทะเบียนเป็นนักมวย ที่กำหนดไว้ที่เกณฑ์อายุ 15 ปี ส่วนในกรณีของการจัดการแข่งขันชกมวยสำหรับนักมวยที่มีอายุน้อยกว่า 15 ปีบริบูรณ์นั้นจะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีอุปสรรคในการป้องกันความปลอดภัยในการแข่งขันเท่านั้น³⁶ วัตถุประสงค์ในการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ เนื่องมาจากประเทศไทยยังไม่มีมาตรการหรือกฎหมายที่มาควบคุมดูแลการแข่งขันมวยและกำกับดูแลกีฬามวยให้ได้มาตรฐาน การประกาศใช้ “พระราชบัญญัติกีฬามวย พ.ศ. 2542” ก็เพื่อการควบคุมกิจการกีฬามวยและคุ้มครองในด้านสวัสดิการให้แก่นักมวยและบุคคลในวงการกีฬามวยให้เกิดความยุติธรรมและเหมาะสม และเนื่องจากว่าการประกอบอาชีพชกมวยไม่สามารถนำเอาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาใช้บังคับได้ เนื่องจากความสัมพันธ์อันเกี่ยวข้องกันของบุคคลในวงการกีฬามวยไม่ได้เกิดมาจากความสัมพันธ์ในลักษณะจ้างงาน แต่เป็นความสัมพันธ์พิเศษระหว่างตัวนักมวย ผู้จัดการนักมวย และหัวหน้าค่ายมวยและในเรื่องของการแบ่งรายได้ที่เกิดจากการแข่งขันก็ยังมีกำหนดเอาไว้เป็นพิเศษ³⁷ คือเป็นส่วนแบ่งที่ได้จากการแข่งขันต่างจากการจ่ายค่าตอบแทนอันเนื่องมาจากการจ้างงานที่เป็นค่าตอบแทนจากการทำงานและในส่วนของการส่งเสริมและคุ้มครองในด้านอื่น ๆ ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้แก่การให้ความคุ้มครองในกรณีเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการแข่งขันกีฬามวยหรือกรณีอื่น ๆ โดยการให้อำนาจแก่คณะกรรมการ

³⁵ พระราชบัญญัติกีฬามวย พ.ศ. 2542 มาตรา 29 วรรคสอง

³⁶ พระราชบัญญัติกีฬามวย พ.ศ. 2542 มาตรา 26 วรรคสอง

³⁷ พระราชบัญญัติกีฬามวย พ.ศ. 2542 มาตรา 15 บัญญัติว่า

“ในการแข่งขันกีฬามวยแต่ละครั้ง ผู้จัดการการแข่งขันมวย หัวหน้าค่ายมวยหรือผู้จัดการนักมวยตามที่ได้ตกลงกัน แล้วแต่กรณี ต้องจ่ายเงินรางวัลให้แก่นักมวยซึ่งต้องไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบของค่าตอบแทนรวมกันทั้งหมดที่ผู้จัดการการแข่งขันมวยตกลงจ่ายให้แก่นักมวย หัวหน้าค่ายมวย และผู้จัดการนักมวย

ความตกลงเกี่ยวกับส่วนแบ่งค่าตอบแทนตามวรรคหนึ่ง ต้องทำหลักฐานเป็นหนังสือลงลายมือชื่อนักมวย หัวหน้าค่ายมวย ผู้จัดการนักมวย และผู้จัดการการแข่งขันมวยที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกำหนดค่าตอบแทน แล้วแต่กรณี และต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการเงื่อนไขการแบ่งและการจ่ายเงินรางวัลตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

บรรดาทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้แก่นักมวยโดยตรงในการแข่งขันกีฬามวย ให้ตกเป็นของนักมวยทั้งหมด ข้อตกลงใด ๆ เพื่อแบ่งปันทรัพย์สินดังกล่าวจากนักมวยให้ตกเป็นโมฆะ

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสอง มิให้ใช้บังคับแก่การแข่งขันกีฬามวยบางประเภทตามที่กำหนดในกฎกระทรวงตามมาตรา 26 กฎกระทรวงดังกล่าวให้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายเงินรางวัลไว้ด้วย”

กีฬามวยในการจัดหาทุนเพื่อให้แก่บุคคลในวงการกีฬามวยเพื่อเป็นการช่วยเหลือในกรณีที่เกิดการเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการแข่งขันกีฬามวยหรือกรณีอื่นที่สมควรต่อการสงเคราะห์³⁸ นอกจากนี้แล้วยังมีมาตรการเพื่อความปลอดภัยสำหรับการแข่งขันกีฬามวย ซึ่งตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติกีฬามวย พ.ศ. 2542 กำหนดให้ต้องมีเป็นอย่างน้อย³⁹ ก็คือการตรวจสุขภาพนักมวยโดยแพทย์แผนปัจจุบันก่อนการแข่งขันและในขณะทำการแข่งขันต้องมีแพทย์แผนปัจจุบันหรือพยาบาลวิชาชีพและอุปกรณ์ทางการแพทย์ประจำสนามมวย รวมถึงการจัดให้มีการทำประกันภัยอุบัติเหตุส่วนบุคคลอันเนื่องมาจากการแข่งขันกีฬามวยสำหรับนักมวย

จากที่กล่าวมาแล้วสรุปได้ว่า ตามพระราชบัญญัติกีฬามวย พ.ศ. 2542 ได้มีมาตรการในการคุ้มครองแก่นักมวยในด้านของสวัสดิการและความปลอดภัยที่น่าจะอยู่ในเกณฑ์ที่ดีในระดับหนึ่ง แต่การที่อนุญาตให้เด็กที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปีสามารถทำการชกมวยได้นั้น แม้ในการแข่งขันดังกล่าวจะถูกกำหนดให้มีเครื่องป้องกัน แต่ก็เป็นการเสี่ยงต่ออันตรายและการบาดเจ็บที่จะเกิดแก่ร่างกายของเด็ก อีกทั้งการบังคับใช้และการควบคุมดูแลตามกฎหมายฉบับนี้ยังไม่มี การติดตามผลเท่าที่ควรเนื่องจากเป็นกฎหมายใหม่ การแข่งขันที่เป็นการจัดการแข่งขันในท้องถิ่น หรือท้องที่ห่างไกล ความเจริญการตรวจสอบสามารถเข้าไปได้ถึงหรือไม่ ทั้งความสัมพันธ์ของเจ้าของค่ายมวย ผู้ฝึกสอนกับตัวนักมวย อาจจะเป็นลักษณะที่เป็นการจ้างงานซ่อนเร้น หรือแอบแฝงได้หรือไม่ ซึ่งการเฉลี่ยรายได้หรือผลประโยชน์นี้เป็นการยุติธรรมสำหรับนักมวยที่ต้องเสี่ยงกับอันตรายและการบาดเจ็บหรือไม่ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 จะเห็นว่าการที่เด็กประกอบอาชีพชกมวยดังกล่าวน่าจะเข้าลักษณะของงานอันตรายตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 แล้ว

ที่ได้กล่าวมาทั้งหมดแล้วนั้นเป็นผลกระทบของการที่ประเทศไทยจะต้องเผชิญเมื่อมีการรับเอาอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 และข้อเสนอองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 146 มาปฏิบัติ ซึ่งเมื่อมีการรับเอาอนุสัญญาฉบับดังกล่าวมาแล้วย่อมต้องมีการปรับเปลี่ยนและแก้ไขมาตรการต่างๆ โดยเฉพาะมาตรการทางกฎหมาย ทั้งนี้ประเทศไทยได้มีการเตรียมการโดยมีการกำหนดและออกมาตรการทางกฎหมายที่สอดคล้องกับอนุสัญญาฉบับดังกล่าวแล้ว ซึ่งจะได้อีกต่อไป

³⁸ พระราชบัญญัติกีฬามวย พ.ศ. 2542 มาตรา 12 วรรคแรก

³⁹ พระราชบัญญัติกีฬามวย พ.ศ. 2542 มาตรา 14

5.2 กระบวนการเตรียมการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาของประเทศไทย

จากที่กล่าวมาแล้วทั้งในบทที่ 3 และบทที่ 4 ซึ่งแสดงให้เห็นว่า มาตรการในการคุ้มครองและจัดซึ่งปัญหาแรงงานเด็กของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 นั้นมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินมาตรการหลักอยู่สองมาตรการ คือ มาตรการในด้านแรงงาน คือการดำเนินการให้ความคุ้มครองแก่แรงงานเด็ก และคุ้มครองสิทธิแรงงานตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศที่อยู่ในรูปแบบของการกำหนดอายุขั้นต่ำในการรับเด็กเข้าทำงาน มาตรการที่สองได้แก่ มาตรการทางการศึกษา ที่คำนึงถึงการได้รับการศึกษาขั้นต่ำของเด็กตามแต่ที่รัฐต่างๆจะจัดให้ โดยนำมาเชื่อมโยงกับการกำหนดอายุขั้นต่ำที่สามารถรับเด็กเข้าทำงาน เพื่อเป็นการสอดคล้องกันระหว่างการศึกษากับการทำงาน และเพื่อไม่ให้เกิดช่องว่างในช่วงอายุที่เด็กไม่ได้รับการศึกษาและไม่สามารถทำงานได้เพื่อไม่ให้เกิดเป็นปัญหาสังคมต่อไป

ประเทศไทยได้เริ่มให้ความสำคัญกับปัญหาทางด้านแรงงานอย่างจริงจังเมื่อ พ.ศ. 2522 เรื่อยมา โดยเฉพาะปัญหาเรื่องการใช้แรงงานเด็ก ซึ่งรัฐบาลได้ถูกกระแสดันทั้งจากในประเทศและต่างประเทศ เริ่มแรกทีเดียวจะเป็นการตั้งคณะกรรมการเป็นหน่วยงานที่มาควบคุมดูแลเรื่องแรงงานเด็ก ซึ่งได้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการคุ้มครองแรงงานเด็ก” และสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ หรือ สยช. เพื่อดำเนินการในการควบคุมและแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็กอย่างไม่เป็นธรรม

ในระดับรัฐบาลเองก็ได้มีการกำหนดเป็นนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กโดยอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่างๆเริ่มตั้งแต่ฉบับแรกเรื่อยมาจนฉบับปัจจุบัน คือ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 นอกจากนี้รัฐบาลยังกำหนดแผนงานต่างๆเช่น ในปี พ.ศ. 2535 ที่ประเทศไทยได้ประกาศ “นโยบายการป้องกันและปราบปรามการค้าเด็ก” ซึ่งเป็นการดำเนินมาตรการทางด้านแรงงานที่สอดคล้องกับมาตรการทางการศึกษา ที่ต้องการขยายการศึกษาภาคบังคับเป็นเก้าปี และในปีต่อมาคือปี พ.ศ. 2536 รัฐบาลได้ทำการจัดตั้งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ซึ่งถือเป็นก้าวแรกของการดำเนินการโดยหน่วยงานเฉพาะด้านแรงงาน และในปี พ.ศ. 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่ได้ออกมาโดยเป็นรัฐธรรมนูญที่ถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นอย่างมาก โดยสิทธิเด็กก็เป็นหนึ่งในสิทธิที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ให้ความสำคัญ และต่อมาก็ได้มีการออกพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 โดยมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2541 ซึ่งเป็นกฎหมายคุ้มครองแรงงานที่มีความก้าวหน้าซึ่งกฎหมายฉบับนี้ ได้ออกมาตรการมาเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ มากขึ้น โดยเฉพาะอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138

การเตรียมการของประเทศไทยในการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 และข้อเสนอองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 146 ได้มีการดำเนินมาตรการต่าง ๆ ทั้งมาตรการทางด้านสิทธิมนุษยชน มาตรการทางด้านแรงงานและมาตรการทางการศึกษา โดยจะขอลงไว้ในแต่ละส่วนดังต่อไปนี้

5.2.1 การส่งเสริมสิทธิเด็ก

การส่งเสริมสิทธิมนุษยชนของประเทศไทยเริ่มเป็นรูปเป็นร่างอย่างแท้จริงเองจึงเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยในมาตรา 53 บัญญัติไว้ว่า

“เด็ก เยาวชนและบุคคลในครอบครัว มีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากการใช้ความรุนแรงและการปฏิบัติอันไม่เป็นธรรม”

ซึ่งจากบทบัญญัติดังกล่าวของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่ได้ประกาศออกมานั้น นับว่าเป็นการสอดคล้องกับอนุสัญญาสิทธิเด็ก มาตรา 32 ที่ได้กำหนดให้รัฐสมาชิกให้ความคุ้มครองแก่เด็กไม่ให้ถูกแสวงหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจหรือคุ้มครองจากการจ้างงานในประเภทของงานที่เป็นอันตรายที่เป็นผลร้ายต่อการพัฒนาทั้งทางร่างกายและจิตใจของเด็กหรืองานที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพสุขอนามัย หรือเป็นการขัดขวางต่อการศึกษาของเด็ก

5.2.2 มาตรการทางด้านแรงงาน

มาตรการทางด้านแรงงานนั้น เป็นผลมาจากการปรับปรุงกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ซึ่งก็คือพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งได้ทำการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายคุ้มครองแรงงานฉบับเก่า คือ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน ลงวันที่ 16 เมษายน 2515 โดยพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ได้บัญญัติการคุ้มครองแรงงานเด็กเอาไว้ในหมวด 4 ว่าด้วยเรื่องการใช้แรงงานเด็ก ในมาตรา 44 ถึง 52 บทบัญญัติในหมวดดังกล่าวได้ทำการแก้ไขการให้ความคุ้มครองแก่แรงงานเด็กให้เป็นธรรมมากขึ้นและคำนึงถึงความเติบโตรวมทั้งพัฒนาการทางร่างกายและจิตใจของเด็กให้ใกล้เคียงกับอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138⁴⁰ และข้อเสนอองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 146 ในเรื่องดังต่อไปนี้

⁴⁰ บัณฑิต ธนชัยเศรษฐวุฒิ, “มิติทางเศรษฐกิจสังคมกับลูกจ้างเด็ก ตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานฉบับใหม่,” ใน ปัญหาและทางเลือกแรงงานเด็กในภาวะวิกฤต (กรุงเทพมหานคร: บริษัท โปรโตไทป์ จำกัด, 2542), หน้า 17-22.

- 1) การเพิ่มกำหนดอายุขั้นต่ำที่นายจ้างหรือสถานประกอบการสามารถรับเด็กเข้าทำงานได้ เป็นอายุไม่ต่ำกว่า 15 ปี

เนื่องจากในปัจจุบันประเทศต่างๆ ได้มีความสอดคล้องต้องกันว่าการใช้แรงงานเด็กที่มีอายุยังน้อยควรห้ามเด็ดขาด ทั้งนี้เพราะเหตุว่าการจ้างเด็กที่มีอายุน้อยเกินไปเข้าไปทำงานนั้นย่อมมีผลเสียต่อเด็ก เช่น ทำให้ร่างกายเด็กเสื่อมโทรม เด็กขาดความรู้ความสามารถ ทำให้กลายเป็นแรงงานไร้ฝีมือ ดังนั้น รัฐจึงออกกฎหมายมาเพื่อคุ้มครองเด็กมิให้นายจ้างทำการเอารัดเอาเปรียบเด็ก อีกทั้งเป็นการถนอมแรงงานเด็กเอาไว้ให้ถึงวัยอันสมควรเสียก่อน จึงค่อยนำมาใช้ประเทศไทยกำหนดอายุขั้นต่ำไว้ 15 ปี ในการใช้แรงงานเด็ก ในขณะที่องค์การระหว่างประเทศ (International Labour Organization) ได้กำหนดมาตรฐานอายุขั้นต่ำในอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 ได้กำหนดไว้ว่า ห้ามมิให้นายจ้างรับเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี เข้าทำงาน (มาตรา 2 วรรค 3) จะเห็นได้ว่าประเทศไทยกำหนดอายุขั้นต่ำในการใช้แรงงานเด็กเอาไว้เท่ากับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ

- 2) การกำหนดระยะเวลาการทำงาน

ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ไม่ได้กำหนดระยะเวลาการทำงานของเด็กเอาไว้โดยเฉพาะเพียงแต่กำหนดในเรื่องของเวลาพักและช่วงเวลาที่ห้ามมิให้แรงงานเด็กทำงาน จึงต้องนำบทบัญญัติเรื่องกำหนดเวลาทำงานปกติที่ใช้คุ้มครองแรงงานโดยทั่วไปมาใช้กับเด็กด้วย ทั้งนี้ตามหลักการคุ้มครองแรงงานเด็กแล้ว เวลาการทำงานของเด็กต้องแตกต่างจากผู้ใหญ่และน้อยกว่าของผู้ใหญ่ด้วย แต่ของไทยกลับกำหนดเวลาการทำงานของเด็กเอาไว้เท่ากับผู้ใหญ่ โดยกำหนดเอาไว้โดยมีช่วงเวลาในการทำงานทั่วไป ไม่เกินวันละ 8 ชั่วโมงและเมื่อรวมเวลาทำงานทั้งสิ้นต้องไม่เกินสัปดาห์ละ 48 ชั่วโมง โดยงานที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือร่างกายของลูกจ้าง อาทิเช่น งานที่ต้องทำไต่ดิน ไตน้ำอุโมงค์ งานผลิตหรือขนส่งวัตถุเคมีที่อาจเป็นอันตราย งานเชื่อมโลหะ ด้วยออกซิเจน เป็นต้น กฎหมายกำหนดไว้ให้ทำงานไม่เกินวันละ 7 ชั่วโมงและเมื่อรวมเวลาทำงานทั้งสิ้นต้องไม่เกินสัปดาห์ละ 42 ชั่วโมง ในส่วนของเวลาพักสำหรับแรงงานเด็กนั้น ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 46 ได้กำหนดให้นายจ้างจัดให้ลูกจ้างที่เป็นเด็กมีเวลาพักไม่น้อยกว่า 1 ชั่วโมง หลังจากทำงานมาแล้วไม่เกิน 4 ชั่วโมง แต่ใน 4 ชั่วโมงนี้ให้ลูกจ้างที่เป็นเด็กได้มีเวลาพักตามที่นายจ้างกำหนด

3) การกำหนดวันและเวลาที่ห้ามมิให้เด็กทำ

ถึงแม้ว่ากฎหมายจะอนุญาตให้นายจ้างรับเด็กอายุเกิน 15 ปีไว้เป็นลูกจ้าง แต่กฎหมายก็กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับวันและเวลาทำงานของเด็กเอาไว้ เพื่อที่จะให้เด็กได้รับการพักผ่อนร่างกายอย่างพอเพียง ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ได้ห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี ทำงานล่วงเวลาหรือทำงานในวันหยุด และห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี ทำงานระหว่าง 22.00-06.00 นาฬิกา ตามมาตรา 47 และ 48 ตามลำดับ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับ ข้อเสนอองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 146 ที่กำหนดให้แรงงานเด็กต้องมีเวลาพักผ่อนในเวลากลางคืนไม่น้อยกว่า 12 ชั่วโมง รวมทั้งห้ามทำงานล่วงเวลาหรือทำงานในวันหยุด โดยนอกจากข้อเสนอฉบับดังกล่าวแล้ว องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำเกี่ยวกับเรื่องนี้เอาไว้ในอนุสัญญาและข้อเสนอแนะฉบับอื่น เช่น ในอนุสัญญาฉบับที่ 6 (ค.ศ. 1919) ได้ห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างที่มีอายุต่ำกว่า 16 ปีทำงานในเวลากลางคืน และเวลากลางคืนตามมาตรฐานแรงงานของอนุสัญญาฉบับนี้หมายถึงระยะเวลาอย่างน้อย 9 ชั่วโมง ติดต่อกันระหว่างเวลาก่อนและหลังเที่ยงคืนหรือในอนุสัญญาฉบับที่ 78 และข้อเสนอฉบับที่ 80 (ค.ศ. 1946) ที่กำหนดห้ามมิให้เด็กที่มีอายุต่ำกว่า 14 ปี ซึ่งมีใบอนุญาตทำงานในหรือนอกเวลาทำงานและห้ามลูกจ้างที่มีอายุเกินกว่า 18 ปี แต่ยังคงอยู่ในระหว่างการศึกษา ทำงานในเวลากลางคืน

4) การกำหนดประเภทของงานที่ห้ามมิให้เด็กทำ

เด็กอยู่ในวัยที่ต้องเจริญเติบโตทั้งทางด้านร่างกายและจิตใจ การกำหนดลักษณะงานที่ห้ามมิให้เด็กทำนั้นเพื่อป้องกันมิให้เป็นอันตรายต่อร่างกายและจิตใจของเด็ก กฎหมายจึงกำหนดให้เด็กทำงานได้เฉพาะบางประเภทเท่านั้น สำหรับกฎหมายของประเทศไทย ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ได้กำหนดงานที่นายจ้างไม่สามารถที่จะรับเด็กอายุไม่ถึง 18 ปี ไว้ทำงานในประเภทของงานตามมาตรา 49 ดังต่อไปนี้

1. งานหลอม เป่า หล่อ หรือรีดโลหะ
2. งานปี้มโลหะ
3. งานเกี่ยวกับความร้อน ความเย็น ความสั่นสะเทือน เสียงและแสงที่มีระดับแตกต่างจากปกติอันเป็นอันตรายตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
4. งานเกี่ยวกับสารเคมีที่เป็นอันตรายตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

5. งานเกี่ยวกับจุลชีวันเป็นพิษซึ่งอาจเป็นเชื้อไวรัส แบคทีเรีย รา หรือเชื้ออื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
6. งานเกี่ยวกับวัตถุมีพิษ วัตถุระเบิด หรือวัตถุไวไฟ เว้นแต่ในงานในสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิงตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
7. งานขับหรือบังคับรถยกหรือปั้นจั่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
8. งานใช้เลื่อยเดินด้วยพลังไฟฟ้าหรือเครื่องยนต์
9. งานที่ต้องทำงานใต้ดิน ใต้น้ำ ในถ้ำ อุโมงค์หรือปล่องในภูเขา
10. งานที่เกี่ยวกับกัมมันตภาพรังสีตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
11. งานทำความสะอาดเครื่องจักรหรือเครื่องยนต์ขณะที่เครื่องจักรหรือเครื่องยนต์กำลังทำงาน
12. งานที่ต้องทำบนนั่งร้านที่สูงกว่าพื้นดินตั้งแต่สิบเมตรขึ้นไป
13. งานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

สำหรับบทบัญญัติของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 เอง ไม่ได้กำหนดประเภทของงานที่ห้ามไว้โดยเฉพาะเพียงแต่กำหนดให้งานที่โดยลักษณะนั้นอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัยแก่เด็กซึ่งกำหนดอายุของแรงงานเด็กไว้ที่ไม่ต่ำกว่า 18 ปี แต่ประเภทของงานที่กำหนดตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 นั้นเป็นงานที่สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศตามอนุสัญญาและข้อแนะนำฉบับอื่นๆ โดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศก็ได้ประกาศห้ามมิให้จ้างเด็กทำงานอันตราย โดยบัญญัติไว้ในรูปของอนุสัญญาและข้อแนะนำ เช่น ข้อแนะนำ ฉบับที่ 4 ซึ่งเป็นข้อแนะนำฉบับแรกที่แนะนำให้ประเทศสมาชิก ห้ามจ้างเด็กและผู้หญิงที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี ทำงานบางประเภทที่เกี่ยวกับสารตะกั่ว นอกจากนี้ก็ยังมีอนุสัญญาอื่นๆ ที่จำกัดการทำงานของเด็กและผู้เยาว์ในงานบางประเภทที่ถือว่าเป็นงานอันตราย เช่น อนุสัญญาฉบับที่ 13 ห้ามมิให้จ้างเด็กและผู้เยาว์ทำงานเกี่ยวกับการใช้สารตะกั่วในงานทาสี อนุสัญญาฉบับที่ 115 กำหนดห้ามมิให้จ้างเด็กและผู้เยาว์ทำงานเกี่ยวกับการแผ่รังสีไอออน อนุสัญญาฉบับวันที่ 123 ได้กำหนดห้ามมิให้ผู้เยาว์อายุต่ำกว่า 18 ปี ทำงานในเหมืองใต้ดินและ อนุสัญญาฉบับที่ 136 กำหนดห้ามสตรีมีครรภ์และผู้เยาว์อายุต่ำกว่า 18 ปี ทำงานเกี่ยวโยง หรือใกล้ชิดกับผลิตภัณฑ์ซึ่งมีเบนซินผสมเกินกว่า 1 เปอร์เซ็นต์ตามปริมาณ เป็นต้น นอกจากนี้ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ได้ห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างซึ่งมีอายุไม่ถึง 18 ปี ทำงานในสถานที่ที่เด็กไม่อาจจะทำงานโดยคำนึงถึงการพัฒนาทางด้านจิตใจ เช่น งานในโรงฆ่าสัตว์ สถานที่เล่นการพนัน สถานที่เต้นรำ รำวง หรือโรงเีงิงสถานที่ที่มีอาหาร สุรา น้ำชา หรือเครื่องดื่มอย่างอื่นจำหน่ายและบริการ โดยมีผู้บ่าเรอสำหรับปรนนิบัติลูกค้า หรือโดยมีที่สำหรับพักผ่อนหลับนอน หรือมี

บริการนวดให้แก่ลูกค้า ซึ่งสถานที่เหล่านี้ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือแหล่งอบายมุข อาจทำให้เด็กหลงผิดและไม่ใส่ใจต่อการศึกษาซึ่งจะส่งผลโดยตรงต่อการพัฒนาประเทศในอนาคต

5) การควบคุมการใช้แรงงานเด็ก

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กำหนดให้นายจ้างทำการขออนุญาตให้ใช้แรงงานเด็ก โดยในกรณีที่มีการจ้างเด็กที่มีอายุไม่ถึง 18 ปี เข้าทำงานให้นายจ้างดำเนินการแจ้งการจ้างงานเด็กต่อพนักงานตรวจแรงงาน ภายใน 15 วันนับแต่วันที่เด็กเข้าทำงานและให้มีการบันทึกสภาพการจ้างที่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม โดยบันทึกดังกล่าวจะต้องเก็บไว้ ณ สถานประกอบการของนายจ้าง เพื่อให้พนักงานตรวจแรงงานตรวจในเวลาทำการและเมื่อการจ้างสิ้นสุดลง นายจ้างต้องแจ้งการสิ้นสุดของการจ้างนั้นต่อพนักงานตรวจแรงงาน ภายใน 7 วันนับแต่วันที่เด็กออกจากงาน โดยมาตรการดังกล่าวสอดคล้องกับมาตรา 3 ของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 ที่กำหนดให้ประเทศสมาชิกที่รับเอาอนุสัญญาฉบับนี้ไปปฏิบัติ จะต้องออกข้อบังคับหรือกฎหมายภายในที่กำหนดให้นายจ้างต้องจัดการให้มีเอกสารที่ระบุถึงรายละเอียดของตัวแรงงานเด็ก ทั้งชื่อ อายุ วันเดือนปีเกิด ของลูกจ้างที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี เพื่อการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ตรวจแรงงาน

6) การขยายขอบเขตของงานที่ได้รับความคุ้มครอง

เนื่องจากเจตนารมณ์ของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 ต้องการที่จะวางมาตรการในการคุ้มครองแรงงานเด็กให้ครอบคลุมแก่งานทุกลักษณะประเภทและให้มีความเป็นสากล ประกอบกับต้องการที่จะจำกัดทางเลียงของนายจ้างที่ไม่ต้องการปฏิบัติตามต่อแรงงานเด็กตามสิทธิที่ควรจะได้รับเพื่อประโยชน์ของตนเอง โดยที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ก็เช่นกันได้มีการเตรียมการแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ โดยการขยายความคุ้มครองออกไปยังงานประเภทต่างๆ เช่น ลูกจ้างที่ทำงานรับเหมา หรือลูกจ้างที่ทำงานบ้าน โดยการทำงานแบบเหมาค่าแรงงานนั้น เพื่อเป็นการคุ้มครองโดยจำกัดทางหลีกเลี่ยงของนายจ้างที่ไม่ต้องการผูกพันตนเองในฐานะนายจ้างโดยการมอบให้บุคคลอื่นไปดำเนินการ จ้างเหมางานนั้นแก่ลูกจ้างเอง โดยงานนั้นเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการผลิตของผู้ประกอบการหรือเป็นผู้ได้ประโยชน์จากผลของงาน โดยที่พระราช

บัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 5(3) กำหนดให้ทั้งลูกจ้างเด็กและผู้ใหญ่ในกระบวนการจ้างเหมาดังกล่าวมีฐานะเป็นลูกจ้างของนายจ้างผู้ได้รับประโยชน์จากงานนั้นด้วย⁴¹

มาตรการทางด้านแรงงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เป็นกฎหมายที่มีความยืดหยุ่น คือในส่วนที่ต้องการเพิ่มความคุ้มครองแก่แรงงานเด็กเอาไว้เป็นกรณีพิเศษที่ไม่ได้บัญญัติไว้ในหมวด 4 ว่าด้วยเรื่องการใช้แรงงานเด็ก ในมาตรา 44 ถึง 52 หรือเป็นกรณีที่มีความแตกต่างออกไป ให้สามารถออกเป็นกฎกระทรวงเพื่อความเหมาะสมในการให้ความคุ้มครองแก่แรงงานเด็กให้เป็นธรรมมากขึ้นในลักษณะเฉพาะบางกิจการเท่านั้นได้ โดยฝ่ายต่างๆสามารถเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมออกกฎกระทรวงเพื่อคุ้มครองแก่แรงงานเด็กในกิจการนั้นเป็นการเฉพาะ นอกจากการเตรียมการโดยการออกพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งเป็นการคุ้มครองแก่แรงงานในระบบแล้ว ยังมีกฎหมายอื่นๆที่ออกมาเพื่อให้ความคุ้มครองแก่แรงงานนอกระบบ ทั้งที่อยู่ในขั้นของการเตรียมการและการที่มีกฎหมายออกมาบังคับใช้อยู่แล้วซึ่งการคุ้มครองที่มีต่อแรงงานนอกระบบประเภทต่างๆจะได้กล่าวดังต่อไปนี้

7) การให้ความคุ้มครองแก่แรงงานนอกระบบ

ในส่วนของการให้ความคุ้มครองแก่แรงงานนอกระบบ (Informal Sector) นั้น การดำเนินการให้ความคุ้มครองแก่งานประเภทต่างๆที่มีอยู่นั้นเป็นการกำหนดมาตรการทางกฎหมายหรือแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการควบคุมดูแลงานแต่ละประเภท ได้แก่

1. งานที่รับไปทำที่บ้าน

การเตรียมการในส่วนของงานที่รับไปทำที่บ้านนั้นเดิมที่งานประเภทนี้ไม่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งเป็นไปตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 9 ลงวันที่ 14 กันยายน 2541 แต่ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 22 เองก็ได้เปิดช่องให้สามารถออกกฎกระทรวงมาให้ความคุ้มครองแก่แรงงานเฉพาะแก่บางประเภทได้ โดยกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม โดยสำนักงานผู้รับงานไปทำที่บ้านได้ทำการพิจารณาร่างกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน

⁴¹ บัณฑิต ธนชัยเศรษฐวุฒิ, “มิติทางเศรษฐกิจสังคมกับลูกจ้างเด็ก ตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานฉบับใหม่,” ใน ปัญหาบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน (กรุงเทพมหานคร: บริษัท โปรโตไทป์ จำกัด, 2542), หน้า 50-51.

เด็กนั้น พบว่าได้มีการเพิ่มมาตรการในการคุ้มครองแรงงานเด็ก เช่นการกำหนดอายุขั้นต่ำสำหรับการรับงานไปทำที่บ้าน โดยจากร่างกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว เป็นการยึดหลักการตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 คือ กำหนดอายุขั้นต่ำในการจ้างงานไว้ที่ 15 ปี เป็นอย่างต่ำ ในส่วนของมาตรการคุ้มครองในการทำงานของผู้รับงานไปทำที่บ้านนั้น ก็เป็นมาตรการที่เกี่ยวข้องกับทางทะเบียนโดยกำหนดให้นายจ้างต้องไปขึ้นทะเบียนเป็นนายจ้างในงานที่รับไปทำที่บ้าน โดยในการจ้างงานประเภทนี้นั้น นายจ้างต้องทำสัญญาจ้างเป็นหนังสือตามแบบที่อธิบดีกำหนดเพื่อให้พนักงานตรวจแรงงานสามารถตรวจสอบได้ ส่วนการจ่ายค่าจ้างก็ต้องจ่ายตามระยะเวลาที่ได้ตกลงกัน โดยกำหนดว่าต้องไม่เกิน 15 วันนับแต่วันที่ลูกจ้างส่งมอบงานให้แก่ นายจ้างหรือคนกลาง ซึ่งในกรณีที่ นายจ้างติดต่อกับจ้างผ่านคนกลางนั้น คนกลางผู้ว่าจ้างนั้นมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบในค่าจ้างที่กำหนดให้จ่ายแก่ลูกจ้างด้วย โดยคนกลางมีสิทธิไล่เบี้ยในเงินที่ได้จ่ายแก่ลูกจ้างไปแล้วกับนายจ้าง นอกจากนี้ การจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างยังห้ามมิให้นายจ้างหรือคนกลางหักค่าจ้างเอาไว้เพื่อการใด เว้นแต่เพื่อการชำระหนี้ สหกรณ์ออมทรัพย์ หรือค่าเสียหายที่เกิดขึ้นแก่เครื่องจักร อุปกรณ์ของนายจ้างที่เกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของลูกจ้าง โดยทั้งสองกรณีต้องได้รับความยินยอมจากลูกจ้างก่อน ทั้งนี้การหักเงินไม่ว่ากรณีใดๆ ต้องไม่เกินร้อยละ 10 หรือเกินหนึ่งในห้าของค่าจ้างเว้นแต่ จะได้รับความยินยอมจากลูกจ้างก่อน ร่างกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านฉบับนี้ ได้กำหนดประเภทของงานที่ห้ามมิให้ลูกจ้างในงานที่รับไปทำที่บ้านทำ ได้แก่ งานที่เกี่ยวกับวัตถุระเบิดหรือวัตถุไวไฟ สารเคมี วัตถุมีพิษ แรงงานอื่นที่รัฐมนตรีกำหนด รวมทั้งมาตรการเพื่อความปลอดภัย ในกรณีของงานที่อาจก่อให้เกิดอันตรายหรืออุบัติเหตุ นายจ้างมีหน้าที่ต้องแจ้งถึงอันตรายที่อาจเกิดขึ้นแก่ลูกจ้าง รวมทั้งการจัดทำคู่มือมาตรฐานความปลอดภัยในการทำงานเพื่ออธิบายขั้นตอนการทำงานอย่างปลอดภัยให้แก่ลูกจ้างก่อนการส่งมอบงานนั้น

2. เด็กในการค้าบริการทางเพศ

ในปัจจุบันปัญหาในการสกัดกั้นการค้าบริการทางเพศนับว่าเป็นปัญหาที่ทวีความรุนแรงอยู่ทุกขณะ หญิงและเด็กจำนวนมากที่ต้องเดินทางเข้าสู่วังจรของอาชีพดังกล่าว และมีบางส่วนที่ตกอยู่ในสภาพของเหยื่อ เนื่องจากสภาพปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคม⁴² นั้นคือเข้ามาประกอบอาชีพนี้โดยไม่สมัครใจ โดยมาตรการที่ประเทศไทยใช้ในการกำกับดูแลในเรื่องนี้ได้แก่ การกำหนดอายุขั้นต่ำในการรับเข้าทำงานตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 มาตรา 16(1) ที่กำหนดเอาไว้ที่อายุไม่ต่ำกว่า 18 ปี แต่การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวไม่สามารถจัดการค้า

⁴² อมรา พงศาพิชญ์ และคณะ, การประเมินสถานการณ์ป้องกันแก้ไขปัญหาโสเภณีเด็ก: ศึกษารณีกองกรรัฐและองค์กรเอกชน, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 8.

บริการทางเพศของเด็กได้ จึงเกิดเป็นกฎหมายฉบับใหม่ต่อมา คือ “พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539” และ “พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540” ขึ้นมาเพื่อใช้ควบคู่กัน แต่การบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ยังคงขาดซึ่งการประสานงานและความเข้าใจ รวมทั้งขาดการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ความรู้ในการบังคับใช้กฎหมายฉบับดังกล่าวมาแล้ว จึงเกิดเป็น “บันทึกข้อตกลง เรื่องแนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีการค้าหญิงและเด็กที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2542” ขึ้นซึ่งการดำเนินการตามข้อตกลงในเรื่องดังกล่าวเป็นการประสานความร่วมมือของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ที่มีหญิงและเด็กตกเป็นเหยื่อ และเป็นการปราบปรามแก่ผู้กระทำความผิดในทุกส่วนของวงจรการค้าบริการทางเพศไม่เว้นแม้กระทั่งผู้ใช้บริการทางเพศ โดยมีมาตรการที่เกี่ยวข้อง เช่น มาตรการในการตรวจหาหลักฐานและการพิสูจน์อายุ การประสานงานของเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการร้องขอต่อศาลเพื่อให้มีการสืบพยานไว้ก่อน การให้มีผู้เชี่ยวชาญทางด้านเด็กและสตรี เช่น นัดสังคมนาสงเคราะห์ นักจิตวิทยา จิตแพทย์ เข้าร่วมฟังการสอบสวนเบื้องต้น และทำการบำบัดฟื้นฟูก่อนที่จะมีการส่งกลับ

5.2.3 มาตรการทางด้านการศึกษา

มาตรการทางด้านการศึกษานั้นรัฐบาลไทยได้เริ่มดำเนินการอย่างจริงจัง โดยจุดเริ่มต้นมาจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษาและการปฏิรูปการศึกษาของรัฐ โดยได้กำหนดไว้ในหมวด 3 มาตรา 43 ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี ที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย” ซึ่งรัฐบาลได้ออกกฎหมายใหม่ที่ใช้ในการจัดระบบการศึกษาของประเทศไทยฉบับใหม่ขึ้นมา ได้แก่ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งได้กำหนดให้รัฐจัดระบบการศึกษาเพื่อให้บริการแก่ประชาชนเป็นการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นเวลา 12 ปี โดยจัดให้เป็นบริการของรัฐที่ไม่เก็บค่าใช้จ่ายและยกระดับการศึกษาภาคบังคับเป็น 9 ปี การศึกษาภาคบังคับ 9 ปีนี้เองที่จะเป็นตัวแปรในการแก้ปัญหาการใช้แรงงานเด็กที่สอดคล้องกับมาตรา 44 ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 รวมทั้งเป็นการสอดคล้องกับอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 ที่ต่างก็กำหนดอายุขั้นต่ำในการรับเด็กเข้าทำงาน ที่กำหนดอายุไว้ 15 ปี เพราะเมื่อเด็กได้รับการศึกษาภาคบังคับครบ 9 ปีแล้วจะทำให้เด็กมีอายุ 15 ปีพอดี ซึ่งเด็กสามารถประกอบอาชีพในสถานประกอบการที่ถูกกฎหมายได้ ซึ่งแต่เดิมจะเกิดปัญหาในช่วงอายุที่เป็นช่องว่างระหว่างการศึกษาภาคบังคับกับเกณฑ์อายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้รับเด็กเข้าทำงาน ทำให้เด็กต้องออกไปแสวงหางานซึ่งในจำนวนนี้ส่วนมากเป็นงานที่ผิดกฎหมาย เช่น งานที่เกี่ยวกับยาเสพติด งานค้าบริการทางเพศ และงานที่ต้องทำตอนกลางคืน ในสถานบันเทิงเรีงรมย์ ฯลฯ

จากที่กล่าวมาแล้ว เป็นมาตรการทางกฎหมายที่ประเทศไทยได้เตรียมการเพื่อการรับเอาอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 มาปฏิบัติ โดยเมื่อประเทศไทยเป็นภาคีอนุสัญญาฉบับนี้แล้ว ในการปฏิบัติทำให้เป็นไปตามอนุสัญญา ประเทศไทยจะต้องทำรายงานประจำปีไปยังสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ รายงานมาตรการที่ได้ดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาฉบับที่ 138 หากประเทศไทยเข้าเป็นภาคี รายงานเหล่านี้จักทำเป็นรูปแบบและมีรายละเอียดตามคณะกรรมการจะร้องขอ

รายงานฉบับแรกหลังการให้สัตยาบัน จะมีการร้องขอให้ประเทศไทยจัดทำรายงานฉบับแรกโดยละเอียดในปีหลังจากอนุสัญญามีผลบังคับใช้ในประเทศนั้นๆ และสองปีหลังจากได้รับรายงานฉบับแรก จะมีการร้องขอรายงานฉบับที่สองโดยอัตโนมัติ หลังจากรายงานฉบับที่สองแล้ว และในกรณีที่ไม่มีปัญหาใด ๆ เกี่ยวกับการใช้ออนุสัญญาประเทศไทยก็จะต้องทำรายงานสำหรับอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 ต่อไปทุก ๆ สองปี ซึ่งหน้าที่ในการทำรายงานการปฏิบัติตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 กำหนดให้ประเทศสมาชิกซึ่งใช้ประโยชน์จากช่องทางจำกัดการใช้ออนุสัญญาหรือกำหนดอายุขั้นต่ำต่ำกว่าที่กำหนด ต้องทำรายงานอธิบายการใช้ข้อยกเว้นเหล่านั้นเข้าเป็นส่วนหนึ่งของรายงานปกติด้วยและสืบเนื่องจากการที่ประเทศไทยต้องจัดการทำรายงานการปฏิบัติทำให้เป็นไปตามอนุสัญญา ประเทศไทยจะต้องทำการติดตามตรวจสอบและการควบคุมดูแลการจ้างแรงงานเด็กให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์แห่งอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 เพื่อการทำรายงานประจำปีไปยังสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ ในส่วนของมาตรการที่ได้ดำเนินการติดตามดูแลการใช้แรงงานเด็กตามบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาฉบับที่ 138 โดยในส่วนของการทำงานต่อองค์การแรงงานระหว่างประเทศนั้นก็เป็นที่ของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานเด็ก ที่จะต้องดำเนินการจัดทำเป็นรูปแบบรายงานตามที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศกำหนด

ทั้งหมดที่กล่าวมาในบทที่ 5 นี้ เป็นการกล่าวถึงสภาพปัญหาการใช้แรงงานเด็ก รวมทั้งนโยบายและมาตรการทางกฎหมายที่บังคับใช้ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานเด็ก ซึ่งมาตรการดังกล่าวในบางส่วนก็สามารถที่จะแก้ไขและคุ้มครองแรงงานเด็กได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ก็ยังมีมาตรการทางกฎหมายบางอย่างที่ยังไม่สมบูรณ์ หรือมีช่องว่างในการหลีกเลี่ยงกฎหมายทั้งจากเจ้าของสถานประกอบการหรือตัวเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายนั่นเอง ซึ่งจากจุดนี้เองที่ประเทศไทยยังไม่สามารถที่จะกล่าวได้อย่างเต็มที่ว่า ได้ทำการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กอย่างได้ผลหรือสามารถที่จะควบคุมได้ ซึ่งในความเป็นจริงก็คือปัญหาในเรื่องของแรงงานนอกระบบที่ยังมีจุดอ่อนในเรื่องของกฎหมายทั้งที่มีกฎหมายแล้วแต่การบังคับใช้ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ หรือกรณีที่ยังไม่มีกฎหมายออกมาควบคุม ซึ่งผู้วิจัยประสงค์ที่จะนำเสนอให้เห็นถึงมาตรการในปัจจุบันที่มีอยู่และที่จะมีในอนาคต ทั้งยังเสนอถึงสภาพการณ์และปัญหาในปัจจุบัน โดยในส่วนของข้อเสนอแนะจะได้กล่าวต่อไปในบทที่ 6

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

จากที่ได้กล่าวมาแล้วทั้งหมดในบทที่ 1 ถึงบทที่ 4 จะเห็นได้ว่าอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 นั้น มีเป้าหมายที่ต้องการจัดการใช้แรงงานเด็ก โดยการใช้แรงงานเด็กตามความหมายของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 นี้คือ การใช้แรงงานเด็กและเยาวชนที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปีลงมาโดยครอบคลุมการดำเนินมาตรการบังคับใช้ทั้งกับเด็กและเยาวชนเพศชายและหญิงที่มีสัญชาติไทยหรือสัญชาติอื่นใดที่ทำงานในประเทศไทยหรือยานพาหนะของประเทศไทย

การดำเนินการตามอนุสัญญาฉบับนี้ได้กำหนดมาตรการในการคุ้มครองแรงงานเด็กออกเป็นมาตรการหลักอยู่สองมาตรการ คือ มาตรการทางด้านแรงงานและมาตรการทางด้านการศึกษา โดยมาตรการทั้งสองนั้นมีความสอดคล้องสัมพันธ์กันกับสิทธิเด็กระหว่างประเทศที่ได้ถูกกำหนดอยู่ในกฎหมายและความตกลงระหว่างประเทศฉบับต่างๆ โดยมาตรการทางด้านแรงงานนั้นจะเน้นหนักไปที่การกำหนดอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้รับเด็กเข้าทำงานและส่งเสริมให้มีการปรับอายุขั้นต่ำเป็นระยะ ๆ ตามแต่ความสามารถและความพร้อมของแต่ละประเภท ซึ่งการกำหนดเกณฑ์อายุขั้นต่ำนี้เป็นการบังคับใช้สำหรับงานทุกประเภทและทุกระบบเศรษฐกิจ โดยไม่ว่างานนั้นจะได้ค่าตอบแทนหรือไม่ก็ตาม หรือจะเป็นงานที่เป็นอาชีพอิสระ งานที่ทำในหรือนอกครอบครัว หรืองานที่ทำอยู่ภายในหรือภายนอกราชอาณาจักรก็ตาม โดยมีเกณฑ์ขั้นต่ำในการนำอนุสัญญาฉบับนี้ไปใช้บังคับกับงานที่เกี่ยวกับเหมืองแร่และเหมืองหิน งานที่เกี่ยวกับการผลิต งานก่อสร้าง งานที่เกี่ยวกับไฟฟ้า น้ำ ก๊าซ งานที่เกี่ยวกับการบริการสุขภาพ และงานขนส่งและคมนาคม

นอกจากมาตรการในการกำหนดอายุขั้นต่ำตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 ยังมีรายละเอียดปลีกย่อยที่กำหนดอยู่ในข้อเสนอองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 146 ที่ออกมาพร้อมกันเพื่อกำหนดในส่วนของการรายละเอียดในเรื่องของเงื่อนไขเกี่ยวกับการทำงานในหนึ่งวันและหนึ่งสัปดาห์โดยเข้มงวด รวมทั้งการห้ามเด็กทำงานล่วงเวลา และทำงานในวันหยุด แต่มาตรการตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 นี้มีข้อยกเว้นในการผ่อนผันในการปฏิบัติตามเงื่อนไขของอนุสัญญาสำหรับประเทศที่ยังไม่มีความพร้อมในด้านของการบริการทางการศึกษาภายในประเทศที่ยังมีการพัฒนาที่ไม่เพียงพอ สามารถที่จะลดเกณฑ์อายุขั้นต่ำในการรับเด็กเข้าทำงานเป็นอายุไม่ต่ำกว่า 14 ปี ได้โดยผ่านการเห็นชอบจากองค์กรนายจ้างและลูกจ้างในประเทศนั้นๆ ในส่วนของงานประเภทที่เป็นกรณีพิเศษที่อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 กำหนดต้องเพิ่มอายุขั้นต่ำเป็น 18 ปี ได้แก่ งานที่มีสภาพที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัย หรือเป็นผลร้ายต่อศีลธรรมอันดีของเด็กซึ่งในอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 ได้ให้ความสำคัญเป็นอย่างมากกับศีลธรรมอันดีของเยาวชนผู้ใช้แรงงาน โดยงานอันตรายนี้จะหมายรวมงานที่ผิดกฎหมายด้วย เช่น งานค้า

บริการทางเพศ อาชีพโสเภณี ไม่ว่าจะได้ค่าตอบแทนหรือไม่ก็ตาม ส่วนในกรณีของการฝึกฝีมือหรือการอบรมแรงงานและงานที่มีมาตรการและความคุ้มครองในเรื่องความปลอดภัยเป็นอย่างดีนั้น เกณฑ์อายุขั้นต่ำจะอยู่ที่ 16 ปี ส่วนงานบางประเภทที่ไม่ได้อยู่ในบังคับของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 นี้ก็จะเป็นงานที่มีลักษณะพิเศษที่การบังคับใช้มาตรการตามอนุสัญญาเป็นไปได้ยาก ได้แก่ งานประเภทที่เป็นงานของครอบครัว หรือทำงานบ้าน อุตสาหกรรมในครัวเรือน งานเกษตรกรรมขนาดย่อมที่ผลิตเพื่อบริโภคในท้องถิ่นและไม่ได้มีการจ้างงานประจำ งานอื่นๆ ที่อยู่นอกการควบคุมของนายจ้าง งานที่ทำการฝึกอบรม หรือทำในโรงเรียนหรือสถานศึกษาสามัญ อาชีวศึกษา หรือกรณีที่ประเทศสมาชิกใดที่มีการอำนวยความสะดวก การบริหาร การปกครองยังไม่เพียงพอต่อภาคเศรษฐกิจภาคหนึ่ง าก็ได้รับการยกเว้นการปฏิบัติตามอนุสัญญาฉบับนี้ นอกจากนี้ยังมีข้อยกเว้นสำหรับงานที่มีลักษณะเป็น “งานเบา” (Light Work) คือ งานที่ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพร่างกาย จิตใจและพัฒนาการของเด็กรวมทั้งไม่เป็นอุปสรรคต่อการศึกษาของเด็กก็อนุญาตให้บุคคลอายุ 13 ปีขึ้นไปทำงานได้

ส่วนมาตรการด้านการศึกษา นั้นเป็นการนำการศึกษาไปสอดแทรกเข้ากับมาตรการทางด้านแรงงาน ซึ่งแม้จะไม่เด่นชัดนักแต่อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 ต้องการที่จะให้ประเทศสมาชิกที่รับเอาอนุสัญญาฉบับนี้ไปปฏิบัติจะต้องดำเนินการให้บริการทางการศึกษาภาคบังคับแก่เด็กและเยาวชนในประเทศให้ไม่น้อยต่ำกว่า 15 ปี เพื่อให้มาตรการทางด้านแรงงานจะต้องสอดคล้องกับการศึกษาภาคบังคับและนโยบายการศึกษาแห่งชาติ

สำหรับประเทศไทยได้มีมาตรการที่เป็นการเริ่มต้นในการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กอย่างจริงจังก็คือ มาตรการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก 27 ข้อ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2531 เรื่อยมาจนกระทั่งเกิดเป็นกฎหมายคุ้มครองแรงงานฉบับปัจจุบันนั่นคือ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งมีการกำหนดมาตรการในการคุ้มครองแรงงานเด็กเป็นการเฉพาะในหมวด 4 ตั้งแต่มาตรา 44 ถึงมาตรา 52 เป็นการคุ้มครองในส่วนของมาตรการกำหนดอายุขั้นต่ำในการรับเด็กเข้าทำงาน การกำหนดระยะเวลาทำงาน เวลาพักและวันหยุดพักผ่อน ประเภทของงานที่ห้ามมิให้เด็กทำ รวมทั้งสถานที่ที่ไม่อนุญาตให้เด็กทำงาน มีการคุ้มครองในเรื่องของค่าจ้าง การห้ามเรียกรับเงินประกัน การกำหนดสิทธิการลาเพื่อการฝึกอบรม การคุ้มครองจากการล่วงละเมิดทางเพศ ซึ่งการคุ้มครองตามเรื่องต่างๆ เหล่านี้มีความเป็นสากลสอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศขององค์การแรงงานระหว่างประเทศเป็นอย่างมาก

แต่เมื่อพิจารณากฎหมายแรงงานของไทยแล้วนำไปเปรียบเทียบกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศแล้ว ผู้วิจัยเห็นว่ามาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศซึ่งถือเป็นกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศที่ทุกประเทศจำต้องดำเนินการเพื่อให้สอดคล้องกัน เป็นบทบัญญัติที่มีหลักการของสิทธิมนุษยชน (Human Rights) เป็นสำคัญ สิทธิเด็กก็เป็นหนึ่งในสิทธิมนุษยชน โดยหลักการตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 และมาตรา 32 แห่งอนุสัญญาลิทธิเด็ก (The Convention on the Rights of the Child) ฉะนั้นมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศเองไม่น่าที่จะมีความหมายแต่เฉพาะมาตรการคุ้มครอง

ครองแรงงานตามอนุสัญญา ข้อแนะนำหรือความตกลงระหว่างประเทศฉบับต่างๆ เท่านั้น แต่หมายความถึง บรรดาสิทธิมนุษยชนตามปฏิญญาและความตกลงระหว่างประเทศต่าง ๆ รวมทั้งจารีตประเพณีระหว่างประเทศด้วย ในส่วนของกฎหมายแรงงานไทยแม้ดูจากมาตรการในการคุ้มครองแรงงานเด็กที่ได้กล่าวใน บทที่ 4 อาจมองได้ว่าเป็นการดำเนินการคุ้มครองแรงงานเด็กที่สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ แต่เมื่อพิจารณาในเชิงลึกแล้วจะเห็นได้ว่า แนวทางการตีความและการให้ความคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานของไทยดูจะมีความหมายที่แคบเกินไป เช่นในเรื่องของคำจำกัดความของคำว่า แรงงาน (Labour) ซึ่งในที่นี้เมื่อพิจารณาถึงความหมายตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ความหมายของคำว่า “ลูกจ้าง” ตามมาตรา 4 หมายถึง “ผู้ซึ่งตกลงทำงานให้นายจ้างโดยได้รับค่าจ้างไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร” นั่นคือหมายความเฉพาะกรณีที่มีการตกลงจ้างงานกัน ตกลงว่าจ้างและจ่ายค่าตอบแทน คือเน้นความสำคัญที่มีการว่าจ้างและการได้รับค่าตอบแทน แต่กับความหมายของลูกจ้างตาม อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับต่างๆ และ ฉบับที่ 138 นั้น จะถือว่าลูกจ้างเป็นส่วนหนึ่งของแรงงาน โดยให้ความหมายกว้างกว่าการที่ต้องมีการตกลงว่าจ้างและการที่จะต้องได้รับค่าตอบแทน อย่างเดียว โดยหมายรวมถึงงานที่เป็นอาชีพอิสระ อาชีพส่วนตัว งานที่ผิดกฎหมาย หรืองานที่ไม่มีลักษณะของการจ้างงานหรือการบังคับบัญชาแบบนายจ้างลูกจ้าง ประเด็นดังกล่าวนี้เองที่เป็นจุดเริ่มต้นของการ วิจัยในหัวข้อนี้ที่จะเสนอถึงผลกระทบที่มีต่อกฎหมาย มาตรการและแนวปฏิบัติของประเทศไทยที่ผู้วิจัยได้ นำเสนอในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ในส่วนของการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 นับว่าได้ผลสำหรับการคุ้มครองแรงงานในระบบ แต่การคุ้มครองที่ได้ผลแต่เฉพาะแรงงานในระบบนี้เองทำให้อัตราการทำงานนอกระบบมากขึ้นโดยเฉพาะงานนอกระบบที่ผิดกฎหมาย ในส่วนของการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานที่เกี่ยวข้องนั้นพบว่า การคุ้มครองแรงงานเด็กยังคงไม่สอดคล้องกันในเรื่องของการกำหนดอายุขั้นต่ำ ไม่ว่าจะ เป็นเกณฑ์อายุขั้นต่ำในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ให้กับบุคคลที่มีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปีมีสิทธิเลือกตั้ง แต่กับการที่จะเป็นได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการสหภาพแรงงานต้องมีอายุตั้งแต่ 20 ปีขึ้นไป ซึ่งเป็นผล ให้การเจรจาต่อรองเพื่อเรียกร้องสิทธิต่างของแรงงานเด็กไม่สามารถที่จะกระทำได้ ซึ่งเป็นปัญหาของการ บังคับใช้กฎหมายแก่แรงงานเด็กที่ทำงานในระบบ

สืบเนื่องจากการที่บทบัญญัติของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 จำกัดการคุ้มครอง อยู่ที่ใช้แรงงานที่อยู่ภายใต้กฎหมายของการที่ต้องเกิดการว่าจ้าง เกิดสัญญาจ้างแรงงาน การได้รับค่าตอบแทนจากการทำงานและความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างในลักษณะของการบังคับบัญชา ทำให้ การนำพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ไปบังคับใช้กับงานบางประเภทที่กฎหมายแรงงาน ระหว่างประเทศถือเป็นการทำงานและคนที่ทำงานนั้นถือเป็นแรงงานที่ควรได้รับการคุ้มครอง ซึ่งส่วนใหญ่ ก็คือ แรงงานนอกระบบ (Informal Sector) เมื่อเกิดปัญหาในเรื่องของการนำกฎหมายไปบังคับใช้เช่นนี้ แรงงานเด็กเองก็ย่อมที่จะได้รับผลกระทบจากการจำกัดการตีความของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ด้วยเช่นกัน ซึ่งไม่ใช่แต่เฉพาะปัญหาของการตีความคำว่า “แรงงาน” ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ที่แคบเกินไปแต่ยังมีปัญหาของการจำกัดความตามกฎหมายที่มีความหมาย

หลายหลาก โดยเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองการใช้แรงงานเด็ก โดยเฉพาะการกำหนดอายุขั้นต่ำที่เน้นถึงลักษณะของการจ้างงานโดยทั่วไปคือการจ้างงานในระบบเท่านั้น ในงานนอกระบบหรือการประกอบอาชีพส่วนตัวอื่น ๆ ยังเป็นปัญหาต่อการนำพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ไปบังคับใช้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าพิจารณาจากเนื้อหาของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 ที่ใช้บังคับกับงานทุกประเภททุกระบบเศรษฐกิจด้วยแล้ว ดูจะเป็นการไม่สอดคล้องกัน และเมื่อประเทศไทยรับเอาอนุสัญญาฉบับนี้มาใช้บังคับ ย่อมต้องเกิดผลกระทบต่อมาตรการทางกฎหมายและแนวปฏิบัติของประเทศไทยในหลาย ๆ เรื่อง โดยเฉพาะแรงงานนอกระบบที่ไม่ค่อยจะได้รับความคุ้มครองจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เท่าที่ควร ผลกระทบจะเกิดขึ้นแก่งานประเภทต่อไปนี้

1) งานเกษตรกรรม

ซึ่งในที่นี้หมายความว่างานเกษตรกรรมที่เป็นการผลิตเพื่อการค้าหากำไรที่ไม่ได้ทำเพื่อบริโภคในครัวเรือนเท่านั้น ซึ่งตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 ได้กำหนดให้อยู่ในข่ายของการบังคับใช้ด้วยเช่นกัน แต่กฎหมายไทย คือพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 โดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 9 นั้นได้ปฏิเสธการคุ้มครองแก่แรงงานเกษตร โดยเหตุผลที่สภาพการทำงานที่ไม่ชัดเจนและไม่มีลักษณะที่เป็นการจ้างงานหรือการทำงานประจำ ทั้งนี้ในปัจจุบันก็ยังไม่มีความพยายามในการให้ความคุ้มครองแก่แรงงานเกษตร โดยมักมองว่าแรงงานเกษตรกรรมในประเทศไทยส่วนใหญ่เป็นการทำงานเพื่อการบริโภคในท้องถิ่น ซึ่งงานเกษตรก็ยังไม่ได้รับความคุ้มครองอยู่ต่อไป และเด็กที่ทำงานประเภทนี้ก็ยังไม่มีการใด ๆ มาคุ้มครอง

2) งานที่รับไปทำที่บ้าน

เช่นเดียวกับงานเกษตรกรรม งานที่รับไปทำที่บ้านยังปราศจากมาตรการในความคุ้มครองใด ๆ โดยงานประเภทดังกล่าวเริ่มได้รับความนิยมนหลังจากที่เกิดภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ เมื่อมีการลดขั้นตอนของการผลิตและลดค่าใช้จ่ายในเรื่องของคนงาน การกระจายงานในบางขั้นตอนของการผลิตที่ไม่ยุ่งยากและซับซ้อนก็ไปสู่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน จึงเป็นทางเลือกหนึ่งที่เป็นที่นิยมของสถานประกอบการอุตสาหกรรมขนาดใหญ่และขนาดย่อม ทั้งยังไม่ต้องมีภาระในเรื่องของสวัสดิการและความรับผิดชอบในฐานะนายจ้างตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 แม้ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 จะถือว่าผู้รับงานไปทำที่บ้านเป็นแรงงานประเภทหนึ่ง คือเป็นแรงงานลักษณะพิเศษที่สามารถออกกฎเกณฑ์มาบังคับใช้ให้แตกต่างจากการคุ้มครองโดยทั่วไปได้ แต่กฎกระทรวง ฉบับที่ 9 นั้นก็ได้ปฏิเสธการคุ้มครองแก่ผู้รับไปทำที่บ้านโดยเหตุผลที่สภาพการทำงานที่ไม่ชัดเจนและไม่มีลักษณะที่เป็นการจ้างงานหรือการทำงานประจำ กฎหมายที่ใกล้เคียงที่สามารถนำมาบังคับใช้ได้แก่ กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยการจ้างทำของ แต่เกิดปัญหาในทางปฏิบัติว่าจำนวนของงานอาจไม่มากพอที่ทั้งสองฝ่ายต้องมาตกลงทำเป็นสัญญา การรับงานไปทำที่บ้านจึงยังไม่มีกฎหมายใดมาใช้บังคับ แต่ขณะนี้ทางกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม โดยสำนักงานผู้รับงานไปทำที่บ้าน ได้มีความพยายามที่จะออกกฎกระทรวงตาม

มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เพื่อกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อให้ความคุ้มครองแก่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน แต่จากที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 4 การกำหนดมาตรการคุ้มครองก็ยังคงยึดหลักการเดิมตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 คือนายจ้างต้องทำสัญญาจ้างงานที่รับไปทำที่บ้านตามแบบที่ทางราชการกำหนด รวมทั้งต้องไปลงทะเบียนเป็นนายจ้างที่รับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งเป็นการจำกัดความคุ้มครองของผู้ทำงานที่รับไปทำที่บ้าน เนื่องจากการที่รับไปทำที่บ้านนั้นยังมีความสัมพันธ์ในลักษณะอื่นที่มีความหลากหลายมากกว่าความสัมพันธ์ตามลักษณะสัญญาจ้างแรงงานหรือสัญญาจ้างทำของ โดยความหมายของ “งานที่รับไปทำที่บ้าน” ของกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศนั้น อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 177 ได้ให้คำนิยามว่า “การรับงานไปทำที่บ้านหรือที่อื่นใดก็ตาม ซึ่งผู้รับงานจะเลือกโดยมีค่าตอบแทน ทั้งนี้โดยไม่มีพันธะความสัมพันธ์เฉกเช่นระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง นอกจากนี้ในการรับงานไปทำที่บ้าน ผู้รับงานไปทำที่บ้านอาจใช้อุปกรณ์เครื่องมือของตนเองหรือผู้มอบงานจะให้ก็ได้” จากบทนิยามดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า มุมมองของกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศที่มีต่องานที่รับไปทำที่บ้านนั้นเป็นการใช้แรงงานอย่างหนึ่ง โดยที่ไม่มีความสัมพันธ์ในลักษณะนายจ้างและลูกจ้าง ฉะนั้นเมื่อพิจารณาถึงร่างกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน ที่กำหนดให้การจ้างงานที่รับไปทำที่บ้านต้องดำเนินการทำสัญญาจ้างนั้นจึงไม่น่าที่จะสอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ

3) งานผู้ช่วยแม่บ้านหรือลูกจ้างงานบ้าน

งานผู้ช่วยแม่บ้านหรือลูกจ้างงานบ้านได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เพียงเรื่องของการจ่ายค่าจ้าง วันหยุดพักผ่อนประจำปีและการไม่ถูกล่วงละเมิดทางเพศเท่านั้น ทั้งนี้เป็นผลมาจากข้อกำหนดในกฎกระทรวงฉบับที่ 1 ที่กำหนดการยกเว้นการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 โดยให้ใช้บังคับเฉพาะเรื่องที่ได้กล่าวมาเท่านั้น ซึ่งแม้แต่เรื่องของอายุขั้นต่ำในการรับเด็กเข้าทำงานตามมาตรา 44 ก็ยังไม่บังคับใช้ อีกทั้งในเรื่องของการคุ้มครองระยะเวลาการทำงานและวันหยุดพักผ่อนซึ่งไม่ได้ถูกนำมาบังคับใช้ น่าจะเกิดเป็นปัญหาเมื่อประเทศไทยได้รับเอาอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 มาปฏิบัติ เพราะมาตรการคุ้มครองแรงงานเด็กตามหมวด 4 ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เป็นมาตรการที่สอดคล้องกับอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 แต่กลับไม่ถูกนำมาบังคับใช้ในงานประเภทนี้

4) งานป้อน้ำมัน

งานป้อนน้ำมันหรือที่เรียกกันว่า “เด็กป้อน” ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เป็นงานที่ได้รับการยกเว้นโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 6 ให้สามารถจ้างแรงงานเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปีได้ ซึ่งงานในประเภทดังกล่าวหากตีความตามข้อกำหนดของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 ก็น่าจะอยู่ในบังคับของเรื่องของงานที่มีลักษณะอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อเด็กที่กำหนดอายุขั้นต่ำเอาไว้ที่ 18 ปี ฉะนั้นบทบัญญัติของกฎหมายไทยจึงไม่สอดคล้องกับข้อกำหนดตามอนุสัญญาฯ

5) งานค้าบริการทางเพศ

งานค้าบริการทางเพศ หรือ “โสเภณีเด็ก” นับว่าเป็นการดำเนินการที่จริงจังของหน่วยงานภาครัฐในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามในเรื่องนี้ โดยมาตรการในการดำเนินการจะยึดเอาแนวทางตาม “บันทึกข้อตกลง เรื่อง แนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีการค้าหญิงและเด็กที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2542” โดยมาตรการตามแนวทางนี้เป็น การดำเนินการประสานความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะการช่วยเหลือผู้ หญิงและเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปีที่ตกเป็นเหยื่อ ระหว่างหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน ในการดำเนินการ ร่วมกันตั้งแต่การจับกุม สอบสวน การดำเนินคดี ซึ่งจะเป็นการดำเนินการร่วมกันตลอด โดยกฎหมายที่ บังคับใช้เป็นหลักในเรื่องนี้คือ พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งถึงแม้การค้าบริการทางเพศจะไม่อยู่ในนิยามของคำว่า “แรงงาน” ตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ไทยอันจะเป็นการได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 แต่การคุ้มครอง ตามกฎหมายต่างๆตามบันทึกข้อตกลงก็น่าจะเป็นการเพียงพอต่อการให้ความคุ้มครอง เพราะการไม่ สอดคล้องกับกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศก็คงเป็นเฉพาะในส่วนการไม่ได้รับความคุ้มครองตาม กฎหมายคุ้มครองแรงงานเท่านั้นแต่เด็กที่ประกอบอาชีพดังกล่าวก็ยังได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอื่น

6) งานขายของตามท้องถนน เด็กเร่ร่อน เด็กขอทาน

งานประเภทนี้ไม่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เนื่องจากการตีความของคำว่าแรงงานตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่ครอบคลุมถึงแรงงานประเภทนี้ มาตรการ ทางกฎหมายที่มีอยู่ก็เป็นเพียงมาตรการดูแลและสงเคราะห์ในเรื่องของการตรวจสอบสุขภาพและการดูแลสุขภาพความเป็นอยู่ในระดับหนึ่ง ขณะที่คำจำกัดความของคำว่า “แรงงาน” ตามกฎหมายแรงงานระหว่าง ประเทศนั้นแรงงานประเภทนี้อยู่ในนิยามของคำว่าแรงงานตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ และเข้า ข่ายของงานที่มีลักษณะเป็นอันตรายตามมาตรา 3 แห่งอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 ที่ต้องบังคับใช้เกณฑ์อายุขั้นต่ำ 18 ปีในการทำงาน

7) แรงงานต่างด้าว

ตามหลักการของกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศและหลักสิทธิมนุษยชน การที่ผู้ใช้แรงงานจะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายนั้น ต้องปราศจากการเลือกปฏิบัติ คือไม่ว่าจะเป็นแรงงานที่มีเชื้อชาติใดที่ทำงานอยู่บนอาณาเขตของประเทศนั้น ๆ ย่อมต้องได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานของประเทศนั้น ๆ ด้วย ซึ่งเป็นหลักการตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 97 (Migration for Employment) ประเทศไทยก็เช่นกัน พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ย่อมต้องใช้บังคับ กับบุคคลทุกสัญชาติที่ทำงานอยู่บนพื้นแผ่นดินไทย แต่สภาพการณ์จริงนั้นแรงงานต่างด้าวส่วนใหญ่ยังไม่

ได้รับสิทธิตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานเท่าใดนัก เช่นการที่ลูกจ้างที่เป็นแรงงานต่างด้าวที่ทำงานประเภทที่ไม่มีนายจ้าง เพราะขอบเขตของความคุ้มครองของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เป็นการคุ้มครองแก่แรงงานที่อยู่ในสถานประกอบการหรือมีสภาพที่เป็นกิจการ ส่วนงานประเภทอื่นที่ยังไม่มีความสัมพันธ์ประเภทนี้ก็ยังไม่สามารถที่จะได้รับความคุ้มครองได้ ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่กรณีของการรับเอาอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 มาปฏิบัติได้แก่ เรื่องของสภาพการบังคับใช้ที่แท้จริง เพราะแม้ว่ากรมการจัดหางานจะจัดให้มีการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว โดยมีความประสงค์ที่จะควบคุมการใช้แรงงานต่างด้าว รวมทั้งเพื่อเป็นการให้สิทธิประโยชน์ที่จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานไทย แต่จากความสัมพันธ์รวมทั้งลักษณะหรือประเภทของการทำงาน เช่น งานประเภทที่ไม่มีนายจ้างและลูกจ้างที่ทำงานบ้าน ที่ไม่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 จะทำให้แรงงานต่างด้าวไม่ได้รับสิทธิตามที่ควรจะได้ตามกฎหมายแรงงานไทย

8) เด็กชกมวย

อาชีพชกมวยนั้นไม่เข้าข่ายการบังคับใช้ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เนื่องจากไม่ได้มีลักษณะเป็นการทำงานตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน แต่ตามนิยามของคำว่า “แรงงาน” ตามกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 จะถือว่าลูกจ้างเป็นส่วนหนึ่งของแรงงาน โดยให้ความหมายกว้างกว่าการที่ต้องมีการตกลงว่าจ้างและการที่จะต้องได้รับค่าตอบแทนอย่างเดียว โดยหมายรวมถึงงานที่เป็นอาชีพอิสระ อาชีพส่วนตัว งานที่ผิดกฎหมาย หรืองานที่ไม่มีลักษณะของการจ้างงานหรือการบังคับบัญชาแบบนายจ้างลูกจ้าง อาชีพชกมวยนั้นตามความเห็นของผู้วิจัยน่าจะเข้าข่ายของความสัมพันธ์ในการจ้างงานแบบแอบแฝงหรือซ่อนเร้น คือไม่มีลักษณะเป็นการบังคับบัญชาโดยตรง แต่หัวหน้าค่ายมวยหรือหัวหน้าคณะนักมวยก็สามารถที่ควบคุมการประกอบอาชีพของนักมวยให้เป็นไปตามที่ตนกำหนดได้ และประการสำคัญหัวหน้าค่ายมวยหรือหัวหน้าคณะนักมวยก็ยังมีส่วนแบ่งในรายได้ของนักมวยซึ่งเสมือนหนึ่งเป็นการมีส่วนได้เสียหรือได้ประโยชน์ในผลของงานนั้น ซึ่งการไม่สอดคล้องน่าจะเป็นประเด็นที่เกี่ยวกับการไม่ได้ใช้มาตรการทางด้านแรงงานในการบังคับหรือควบคุม ซึ่งในส่วนของการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ประกอบการวิชาชีพนักมวยได้มีพระราชบัญญัติกีฬามวย พ.ศ. 2542 ซึ่งให้ความคุ้มครองแก่นักมวยอยู่แล้ว ในส่วนของการไม่สอดคล้องอีกประการหนึ่งคือการที่พระราชบัญญัติกีฬามวย พ.ศ. 2542 อนุญาตให้เด็กที่อายุต่ำกว่า 15 ปีทำการชกมวยได้เพียงแต่ต้องมีเครื่องป้องกัน ซึ่งน่าจะเป็นการขัดกับเกณฑ์อายุขั้นต่ำตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 และในส่วนของการจดทะเบียนนักมวยที่กำหนดอายุนักมวยที่จะทำการจดทะเบียนเป็นนักมวยได้นั้นต้องมีอายุ 15 ปีขึ้นไป โดยเมื่อจดทะเบียนเป็นนักมวยแล้วก็สามารถเข้าทำนิติกรรมเกี่ยวกับการแข่งขันรวมทั้งทำการแข่งขันชกมวยไทยได้ก็จำเป็นการขัดกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ เพราะถือได้ว่าการชกมวยเป็นงานที่มีลักษณะเป็นงานอันตรายดังนั้นเกณฑ์อายุขั้นต่ำจะต้องเพิ่มขึ้นเป็น 18 ปี

จากเนื้อความข้างต้นที่ได้กล่าวมาแล้วนั้นเป็นการสรุปถึงสาระสำคัญของมาตรการตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 และผลกระทบในการบังคับใช้มาตรการตามอนุสัญญาที่มีต่อมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้แรงงานในประเภทต่างๆ โดยนอกจากมาตรการในการคุ้มครองแรงงานเด็กตามอนุสัญญาฯจะมีผลกระทบต่อมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยแล้วนั้น การดำเนินการตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 ยังก่อให้เกิดผลกระทบต่อมาตรการด้านการศึกษาของประเทศไทยอีกด้วย

อันเนื่องมาจากการที่อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 ได้กำหนดมาตรการในการคุ้มครองแรงงานเด็ก โดยการกำหนดอายุขั้นต่ำในการรับเด็กเข้าทำงาน ที่กำหนดเกณฑ์อายุไว้ไม่ต่ำกว่า 15 ปี โดยให้มาตรการดังกล่าวจะต้องสอดคล้องกับเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับ ซึ่งจะต้องไม่ต่ำกว่า 15 ปี ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงข้อกำหนดที่อนุสัญญาฉบับนี้วางแนวทางเอาไว้ให้ก็พบว่า นอกจากมาตรการทางด้านกฎหมายแรงงานที่ประเทศผู้ลงนามให้สัตยาบันจะต้องทำการปรับปรุงแก้ไขกฎและมาตรการทางกฎหมายแล้ว นโยบายการศึกษาก็เป็นอีกเรื่องหนึ่งที่อนุสัญญาฉบับนี้เรียกร้องให้มีการดำเนินการให้สอดคล้องกันกับมาตรการคุ้มครองแรงงาน นั่นคือการกำหนดนโยบายการศึกษาแห่งชาติที่จะต้องกำหนดให้การศึกษภาคบังคับที่เด็กจะได้รับต้องไม่น้อยกว่าอายุ 15 ปี ซึ่งก็คือระดับมัธยมศึกษาตอนต้น

มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยที่กำกับดูแลในเรื่องของการให้บริการทางการศึกษาในปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งการดำเนินการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปการศึกษา ซึ่งเป็นแนวทางตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 การดำเนินมาตรการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นการกำหนดรูปแบบของระบบการศึกษา การให้บริการการศึกษาขั้นพื้นฐานของรัฐเป็นระยะเวลา 12 ปี และการกำหนดการศึกษาภาคบังคับจำนวน 9 ปี ซึ่งเป็นการยกระดับมาตรฐานการศึกษาของประชาชนชาวไทย อันเป็นไปตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 และ 9 ที่ต้องการให้คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา และการจัดระบบการศึกษาเพื่อการพัฒนาคนจะเป็นเป้าหมายของการพัฒนา เมื่อพิจารณาถึงข้อกำหนดและมาตรการตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 แล้วจะเห็นได้ว่ามาตรการทางกฎหมายในส่วนของการกำกับดูแลด้านการศึกษาในประเทศไทยได้มีการเตรียมการรองรับในเรื่องดังกล่าวแล้ว ทั้งในเรื่องของการศึกษาขั้นพื้นฐานตามมาตรา 10 วรรค 2 และการศึกษาภาคบังคับตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งสอดคล้องกับมาตรการตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 ที่กำหนดให้การศึกษาภาคบังคับของประเทศที่ให้สัตยาบันรับรองอนุสัญญาฉบับนี้ต้องไม่ต่ำกว่า 15 ปี หากแต่ความสอดคล้องนี้จะเฉพาะในส่วนของการออกกฎหมายเพื่อการกำกับดูแลเท่านั้น หากแต่การบังคับใช้และการดำเนินการตามแผนงานปฏิรูปการศึกษาของประเทศไทยยังเกิดความล่าช้าอยู่ เนื่องจากการดำเนินการตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในเรื่องของการดำเนินการออกกฎกระทรวงตามมาตรา 16 วรรค 2 ในการกำหนดการศึกษาขั้นพื้นฐาน รวมทั้งการดำเนินการจัดตั้งกระทรวงศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมซึ่งจะมีอำนาจทำการออกกฎระเบียบและประกาศต่างตามกฎหมายฉบับนี้ จึงเป็นผลให้การปรับปรุงระบบการศึกษาไม่เดินหน้าเท่าที่ควร

สาเหตุดังกล่าวจึงทำให้การบังคับใช้กฎหมายและการดำเนินมาตรการในการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กของประเทศไทยยังไม่เกิดความคืบหน้า แม้ว่าในส่วนของนโยบายที่หน่วยงานราชการต่างๆ ไม่ว่าจะเริ่มจากนโยบายของรัฐบาลที่จะดำเนินการเร่งรัดระบบการศึกษาที่มีคุณภาพมากขึ้น รวมทั้งการส่งเสริมการฝึกอาชีพ หรือการให้ความสำคัญกับให้คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา โดยการจัดระบบการศึกษาที่มีคุณภาพ โดยพยายามที่จะยกระดับการศึกษาขั้นต่ำของแรงงานไทยให้ถึงระดับชั้นมัธยมศึกษา ซึ่งเป็นแนวทางการดำเนินงานของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทั้งฉบับที่ 8 และ 9 หรือกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมที่ได้มีการกำหนดแผนป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก พ.ศ. 2540-2544 ซึ่งเป็นการดำเนินแผนงานหลักจำนวนสามแผนงานคือ แผนป้องกัน แผนคุ้มครองและพัฒนา และแผนการพัฒนาเทคโนโลยีในการกำกับและการดำเนินนโยบายด้านแรงงาน ซึ่งเป็นการดำเนินการบริหารงานด้านการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กที่เป็นระบบ หรือในด้านของนโยบายการศึกษาซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งกระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ ได้มีการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการศึกษาไม่ว่าจะเป็น แผนพัฒนาการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมระยะที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) นโยบายเยาวชนแห่งชาติและแผนพัฒนาเด็กและเยาวชนระยะยาว (พ.ศ. 2545-2554) และแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ที่ต่างก็เน้นการดำเนินงานตามแผนงานที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทั้งฉบับที่ 8 และ 9 ในเรื่องของการคุ้มครองแรงงานเด็ก ซึ่งเป็นเป้าหมายของการพัฒนาและยกระดับการศึกษาขั้นพื้นฐานให้สูงขึ้นคือให้มีความรู้ถึงระดับมัธยมศึกษาตอนต้น ซึ่งการดำเนินงานตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ทำให้พบจุดบกพร่องของการคุ้มครองแรงงานในส่วนของแรงงานภาคเกษตรและแรงงานนอกระบบ ดังนั้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 จึงพยายามที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยการดำเนินการยกระดับการศึกษาภาคบังคับขึ้นเป็นเก้าปีเพื่ออุดช่องว่างไม่ให้เด็กต้องเข้าสู่ตลาดแรงงานก่อนอายุครบ 15 ปี หรือสำหรับเด็กที่ไม่ต้องการศึกษาต่อหรือไม่สามารถเข้ารับการศึกษาก็มีแผนงานรองรับโดยอาจเป็นการฝึกอบรมวิชาชีพ หรือเป็นการศึกษานอกโรงเรียน จากการศึกษาแผนงานและนโยบายของหน่วยงานต่างๆ ดังที่กล่าวมานี้เห็นว่าหน่วยงานราชการไทยได้ให้ความสำคัญกับทั้งการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กและการพัฒนาการศึกษาเพื่อเป็นการดำเนินการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กที่ควบคู่กันไป แต่แผนงานและนโยบายต่างๆ ที่กล่าวมานี้ไม่อาจดำเนินการไปให้สำเร็จได้เลยหากไม่มีเครื่องมือที่ให้อำนาจในการดำเนินงานซึ่งก็คือกฎหมายนั่นเอง

ซึ่งปัญหาในเรื่องเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก ในกรณีที่จะมีการรับเอาอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 มาปฏิบัตินั้น อาจกล่าวได้ว่ามีอยู่สองกรณีคือ กรณีของการที่ขอบเขตความคุ้มครองของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ยังให้ความคุ้มครองไปไม่ถึงแรงงานนอกระบบหรือการที่แรงงานนอกระบบไม่มีกฎหมายมากำกับดูแล และการที่กฎหมายที่เกี่ยวกับการพัฒนาการศึกษาทางการศึกษายังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่

ในกรณีแรก เป็นกรณีของการที่ขอบเขตความคุ้มครองของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ยังให้ความคุ้มครองไปไม่ถึงแรงงานนอกระบบ หรือการที่แรงงานนอกระบบไม่มีกฎหมายมากำกับดูแล ซึ่งในปัจจุบันจากการที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ได้กำหนดมาตรการในการคุ้มครองแรงงานเด็กเอาไว้ในหมวด 4 ตั้งแต่มาตรา 44-52 ที่ได้กำหนดความคุ้มครองในเรื่องต่างๆ แก่แรงงานเด็ก ทำให้ปัจจุบันปัญหาการใช้แรงงานเด็กได้บรรเทาลงไปจำนวนหนึ่ง แต่การคุ้มครองแรงงานดังกล่าวก็เป็นเพียงการคุ้มครองแรงงานที่ได้ผลแต่กับเฉพาะแรงงานในระบบเท่านั้น เพราะปัจจุบันหลังจากเกิดวิกฤตเศรษฐกิจแรงงานในระบบจำนวนมากถูกออกจากรางาน หรือแรงงานเด็กที่ไม่สามารถเข้าทำงานในงานอุตสาหกรรมในระบบได้ ก็ได้เบนเข็มมาสู่การทำงานนอกระบบทั้งงานนอกระบบที่ถูกกฎหมายและงานนอกระบบที่ผิดกฎหมาย ในส่วนของงานนอกระบบที่ถูกกฎหมายได้แก่ งานเกษตรกรรมและงานที่รับไปทำที่บ้าน ซึ่งงานทั้งสองประเภทนั้นตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 22 เปิดช่องให้ออกกฎกระทรวงเพื่อการบังคับใช้เป็นกรณีพิเศษได้ แต่ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายที่ออกมากำกับดูแลในเรื่องนี้ ส่วนงานนอกระบบที่ผิดกฎหมาย เช่น งานค้าบริการทางเพศนั้น งานประเภทนี้มีกฎหมายที่กำกับดูแลอยู่แล้ว เพียงแต่เป็นการกำกับดูแลในลักษณะของการปราบปรามผู้กระทำความผิดและดำเนินการช่วยเหลือและเยียวยาแก่ผู้ที่ตกเป็นเหยื่อ ซึ่งในที่นี้คือหญิงและเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี ซึ่งการดำเนินการตาม บันทึกข้อตกลงเรื่องแนวทางการปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีการค้าหญิงและเด็กที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ ที่เป็นการประสานความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการปราบปรามการค้ามนุษย์ ซึ่งกรณีนี้เป็นกรณีที่ไม่สอดคล้องแต่เฉพาะการไม่มีมาตรการทางด้านกฎหมายแรงงานที่มากำกับดูแลเท่านั้น ส่วนงานประเภทอื่นๆ เช่น งานขายของตามท้องถนนก็ยังไม่มีการดำเนินการคุ้มครองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับแรงงานมาดูแล หรือการประกอบอาชีพชกมวยที่มีกฎหมายเฉพาะควบคุมดูแลอยู่เพียงแต่ในเนื้อหาบางส่วนไม่สอดคล้องตามอนุสัญญาฯ และแรงงานต่างด้าวที่ยังไม่ค่อยได้รับความคุ้มครองและถูกเลือกปฏิบัติจากการที่จะใช้สิทธิตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน เช่น สิทธิในการรักษาพยาบาล

กรณีที่สองการที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการศึกษายังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่เพราะกระบวนการปฏิรูปการศึกษาของประเทศไทยนั้นอยู่ในส่วนหนึ่งของการปฏิรูประบบราชการ ซึ่งเป็นแผนงานที่มีความสลับซับซ้อนและต้องใช้เวลาในการปรับปรุงแก้ไข คือต้องรอขั้นตอนของการปฏิรูประบบราชการทั้งหมดหรือในส่วนของดำเนินงานจัดตั้งกระทรวงใหม่ที่มีการโยกย้ายหน่วยงานเข้า-ออก หน่วยงานที่รับผิดชอบซึ่งกรณีนี้กระทรวงศึกษาธิการ ยังคงมีอำนาจในการบังคับใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แต่การดำเนินการเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ก็ยังคงล่าช้า ส่งผลให้การนำมาตรการด้านการศึกษาไปใช้กับมาตรการทางด้านแรงงาน รวมทั้งการที่หน่วยงานดังกล่าวจะนำพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ไปบังคับใช้ตามแผนงานและนโยบายของตนนั้นจึงไม่คล่องตัว

สรุปแล้วก็คือ มาตรการในการคุ้มครองแรงงานเด็กตามกฎหมายไทยนั้นค่อนข้างที่จะบังคับใช้ได้ อย่างมีประสิทธิภาพก็แต่เฉพาะแรงงานในระบบเท่านั้น ส่วนแรงงานนอกระบบยังมีข้อจำกัดของการนำเอา

มาตรการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ไปบังคับใช้ แต่ก็ยังมีกฎหมายอื่นที่เข้ามาควบคุมดูแลเฉพาะเรื่องนั้นๆ เช่น งานค่าบริการทางเพศ การประกอบอาชีพกมวย ส่วนงานเกษตรและงานที่รับไปทำที่บ้านนั้นยังไม่มียกกฎหมายหรือมาตรการใดๆ ที่ให้ความคุ้มครอง

6.2 ข้อเสนอแนะ

ปัญหาสองประการที่กล่าวมาแล้วนั้น นับว่าเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 ซึ่งขอบเขตของการบังคับใช้นั้นกว้างขวางกว่าขอบเขตของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ที่จำกัดอยู่เฉพาะการคุ้มครองแรงงานในระบบเท่านั้น และจากการศึกษาวิจัยผลกระทบในการนำเอามาตรการตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 และมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศมาบังคับใช้ ผู้วิจัยขอเสนอแนวทางการปรับปรุงกลไกการคุ้มครองแรงงานเด็ก เพื่อที่จะเป็นการสอดคล้องกับกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศฉบับดังกล่าวดังนี้

สำหรับการคุ้มครองแรงงานในระบบ การบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ค่อนข้างที่จะได้ผล เพราะจากสถิติแรงงาน และสถิติขององค์กรพัฒนาเอกชนพบว่าการใช้แรงงานเด็กที่ไม่เป็นธรรมมีสถิติที่ลดลง ซึ่งเป็นผลมาจากแรงขับเคลื่อนจากต่างประเทศที่ประเด็นในเรื่องของแรงงาน ได้ถูกนำมาเป็นเงื่อนไขทางการค้าหลายครั้ง และปัจจุบันเองผู้ประกอบการเองก็ได้กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องจรรยาบรรณทางการค้า ซึ่งเป็นนโยบายจัดการกับแรงงาน การจ้างแรงงานและสวัสดิการแรงงานอย่างแพร่หลาย หากแต่งานนอกระบบที่ผิดกฎหมายกลับเพิ่มขึ้น เช่น งานค่าบริการทางเพศ โสเภณีเด็ก รวมทั้งสถานการณ์เศรษฐกิจโลกในระยะหลังนั้น ระบบอุตสาหกรรมการผลิตมีความจำเป็นที่ต้องลดขนาดตัวเองลง การลดพนักงานจึงเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการลดกำลังการผลิต แรงงานเด็กเองก็ได้รับผลกระทบจากปัญหาดังกล่าว แรงงานเด็กเหล่านี้จึงหันไปทำงานนอกระบบมากขึ้น

งานนอกระบบนั้นมีหลายประเภทซึ่งส่วนใหญ่แล้วงานนอกระบบเหล่านี้จะไม่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เนื่องขอบเขตของความคุ้มครองที่กฎหมายฉบับนี้มีอำนาจจะเป็นแรงงานที่ทำงานอยู่ภายใต้ความสัมพันธ์ตามสัญญาจ้างแรงงาน และเป็นลักษณะของนายจ้าง กับลูกจ้าง คือเป็นการบังคับบัญชาตามสายการทำงาน แต่แรงงานนอกระบบเหล่านี้ ส่วนใหญ่ไม่ได้มีความสัมพันธ์ของการจ้างงานเป็นลักษณะนายจ้างกับลูกจ้าง หรือผูกพันกันตามสัญญาจ้างแรงงาน การที่จะปรับเปลี่ยนเพื่อขยายความคุ้มครองของกฎหมายคุ้มครองแรงงานให้สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศและอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 นั้นจึงจำเป็นที่จะต้องขยายขอบเขตของความคุ้มครองเพื่อให้งานนอกระบบได้เข้ามาอยู่ในความคุ้มครองด้วย การปรับปรุงกฎหมายในส่วนของการกำหนดคำนิยาม นอกจากที่จะกำหนดบทนิยามใหม่สำหรับหารจ้างงานที่ไม่ต้องผูกพันกันแต่เฉพาะแบบสัญญาจ้างแรงงานเท่านั้น หากแต่ให้หมายความรวมถึง การจ้างงานแอบแฝง คือ การจ้างงานที่ไม่มีลักษณะของการว่าจ้างกันเป็นสัญญาจ้างแรงงานโดยตรง แต่มุ่งหวังในผลสำเร็จของงาน และผู้ว่าจ้างมีส่วนได้เสียในงานนั้น ซึ่งจะทำให้งานนอกระบบหลาย ๆ ประเภทที่เป็นงานนอกระบบที่ถูกกฎหมายสามารถ

เข้ารับความคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานได้ แต่โดยเหตุที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มีกรอบการดำเนินงานคุ้มครองแรงงานแก่แรงงานในระบบที่มีประสิทธิภาพในระดับหนึ่ง การแก้ไขบทนิยามอาจทำให้เกิดความสับสนในการบังคับใช้ อีกทั้งงานนอกระบบบางประเภท เช่น งานที่รับไปทำที่บ้าน และงานเกษตร มีความสัมพันธ์หลากหลายรูปแบบ การอาศัยการออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดขอบเขตของความคุ้มครอง ตามมาตรา 22 ที่ต้องยึดหลักความสัมพันธ์ในการจ้างงานแบบนายจ้างกับลูกจ้าง และเป็นไปตามสัญญาจ้างแรงงานนั้น ดูจะเป็นความคุ้มครองที่แคบเกินไป ซึ่งในกรณีดังกล่าวนี้ผู้วิจัยขอเสนอให้มีการตราพระราชบัญญัติขึ้นมาเพื่อให้ความคุ้มครองแก่แรงงานทั้งสองประเภทนี้โดยเฉพาะ แม้อาจจะต้องใช้เวลาในการพิจารณานานกว่าการออกกฎกระทรวง แต่การคุ้มครองสามารถเป็นไปอย่างครอบคลุมมากกว่าซึ่งในที่นี่จะขอเสนอในส่วนของงานนอกระบบที่ถูกละเลย เริ่มจากประเภทของงานต่าง ๆ ดังนี้

1) งานที่รับไปทำที่บ้าน ซึ่งมีลักษณะพิเศษตรงที่มีความหลากหลายไม่ว่าจะเป็นที่ตัวงาน ที่เป็นการดำเนินการที่ตัดตอนมาจากทั้งการดำเนินการผลิตที่อาจเป็นในส่วนของงานอุตสาหกรรมและเกษตรกรรม ความสัมพันธ์ในการจ้างงานที่หลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นจ้างแรงงานคือในส่วนที่เป็นการตัดตอนของการผลิตมาให้แรงงานนอกระบบทำ จ้างทำของ เช่น การจ้างผลิตสินค้าเป็นจำนวนขึ้นไป ซื่อขาย จะซื้อจะขาย คนกลาง ตัวแทนนายหน้าและการจ้างเหมาช่วง และในกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านกลุ่มหนึ่ง ๆ อาจมีความเกี่ยวข้องกับผู้ว่าจ้างหลายรายและหลายสัญญา ตามแต่ที่ผู้ว่าจ้างจะกำหนด การทำงานโดยที่ผู้รับงานไปทำที่บ้านสามารถเลือกทำงานที่บ้านของตนเอง แต่การทำงานอาจอาจเกิดผลกระทบต่อสมาชิกในครอบครัวโดยเฉพาะอย่างยิ่งเด็กและคนชรา การกำหนดกฎหมายเพื่อกำหนดให้ความคุ้มครองเฉพาะแก่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ควรกำหนดหลักการสำคัญในการให้ความคุ้มครองดังนี้

1.1 กำหนดค่านิยามให้ครอบคลุมกับความสัมพันธ์ที่หลากหลาย

การกำหนดค่านิยามนับว่ามีความสำคัญต่อการกำหนดขอบเขตของความคุ้มครอง ซึ่งพบปัญหาจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ที่เกิดข้อจำกัดแก่แรงงานนอกระบบ ในกรณีนี้งานที่รับไปทำที่บ้านควรครอบคลุมทั้งควรหมายถึงการที่ผู้รับงานสามารถกำหนดสถานที่ทำงานเองโดยไม่ใช้สถานที่ที่อยู่ในความควบคุมของผู้ว่าจ้าง รวมถึงกรณีของการจ้างงานช่วงด้วย ลักษณะของงานต้องกำหนดให้ครอบคลุม คือเป็นทั้งการผลิต การบริการ การดำเนินการที่เป็นส่วนใดส่วนหนึ่งของสินค้าและบริการนั้น รวมทั้งกรณีที่ผู้ว่าจ้างเป็นผู้ขายหรือจัดหาวัสดุสิ่งของที่ทำให้เกิดผลิตภัณฑ์ให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านและสัญญาว่าจะซื้อผลิตภัณฑ์หรือชิ้นงานนั้น

ในส่วนของผู้รับงานไปทำที่บ้านนั้น อาจเป็นได้ทั้งบุคคลธรรมดา กลุ่มบุคคล สมาคม สหกรณ์ หรือนิติบุคคลอื่น ๆ ก็ได้ และให้หมายความรวมถึงผู้ช่วยของผู้รับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งเด็กจะได้ประโยชน์จากการคุ้มครองจากความหมายนี้ โดยมีการกำหนดให้จดทะเบียนเพื่อการขอรับความคุ้มครอง โดยการทำงานอาจเป็นได้ทั้งการทำงานเพื่อผลิตและเพื่อขายอย่างเดียว แต่ต้องไม่ใช่ผู้ประกอบการอาชีพอิสระที่มีอำนาจในการตัดสินใจในทางธุรกิจได้เองเช่นธุรกิจขนาดย่อม

ในส่วนของการค่าตอบแทนต้องมีการกำหนดค่าตอบแทนโดยเปรียบเทียบกับอัตราค่าจ้างในระบบ และสภาพของการจ้างงาน โดยเป็นระบบของการกำหนดอัตราค่าจ้างที่มาจาก การตั้งคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญเพื่อค่าจ้างที่เป็นธรรม โดยค่าจ้างจะต้องอยู่ในรูปของเงินเพียงอย่างเดียว แต่ไม่รวมค่าใช้จ่ายอื่นเนื่องมาจากการทำงานที่ผู้ว่าจ้างต้องเป็นผู้รับผิดชอบ

1.2 ในเรื่องของการกำหนดสิทธิขั้นพื้นฐานในการคุ้มครองแก่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน

โดยเฉพาะในส่วนของการมาตรฐานแรงงาน เช่นการคุ้มครองค่าจ้าง การกำหนดการจ่ายค่าจ้างภายหลังจากที่งานเสร็จและส่งมอบงาน และการกำหนดดอกเบี้ยกรณีที่มีการผิดนัดจ่ายค่าจ้าง การกำหนดให้ผู้รับเหมาช่วงทุกช่วงต้องรับผิดชอบร่วมกันในค่าจ้างและดอกเบี้ยหากเกิดกรณีที่ผู้ว่าจ้างไม่จ่ายค่าตอบแทนการทำงาน โดยให้เป็นผู้รับเหมาช่วงไปทำการไล่เบี้ยกันเอาเองเพื่อคุ้มครองผู้รับงาน การกำหนดเงื่อนไขของการหักค่าเสียหายกรณีที่เกิดการชำระครบพร้อม กรณีค่าใช้จ่ายที่ผู้ว่าจ้างต้องเป็นผู้รับผิดชอบ เช่น ค่าวัสดุอุปกรณ์ ค่าขนส่ง ค่าสาธารณูปโภคและค่าซ่อมบำรุงเครื่องจักร

นอกจากในเรื่องของการค่าตอบแทนจากการทำงานแล้ว ในเรื่องของสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน เช่น การกำหนดประเภทของงานที่อาจเกิดอันตรายและความปลอดภัยแก่ผู้รับงาน การกำหนดมาตรการเกี่ยวกับสุขภาพ เช่น การกำหนดให้นายจ้างต้องแจ้งข้อมูลในอันตรายจากการทำงาน การจัดหาอุปกรณ์เพื่อความปลอดภัย การจัดให้มีการตรวจสุขภาพ การกำหนดเงื่อนไขของการทำงานในเรื่องของปริมาณงานกับเวลา ซึ่งเป็นสิ่งที่กฎหมายแรงงานระหว่างประเทศกำหนด นอกจากนี้อาจดำเนินการจัดตั้งกองทุนประกันสุขภาพของผู้รับงานไปทำที่บ้าน เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในส่วนของการรักษาพยาบาล ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพ ค่าฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม และการให้ความคุ้มครองเป็นกรณีพิเศษแก่เด็กและหญิง เช่นการกำหนดอายุขั้นต่ำในการทำงานที่รับไปทำที่บ้านที่ ไม่ต่ำกว่า 15 ปี กำหนดเวลาห้ามทำงานหลังเวลา 18.00 น. กำหนดห้ามมิให้เด็กทำงานในสถานที่อื่นที่ไม่ใช่บ้านของตนหรือห้ามทำงานที่มีลักษณะเป็นอันตราย

การกำหนดมาตรการทางทะเบียนเช่นเดียวกับการจ้างแรงงานในระบบสำหรับการจ้างเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี แต่สำหรับงานที่รับไปทำที่บ้านเป็นการบันทึกถึงข้อมูลของผู้ว่าจ้าง ผู้รับงานถัดขึ้นไปและผู้รับงานไปทำที่บ้าน ทั้งชื่อและภูมิลำเนา รายละเอียดเกี่ยวกับงาน ค่าจ้าง และการจ่ายค่าจ้างและความรับผิดชอบต่าง ๆ

1.3 การส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มและพัฒนาฝีมือแรงงาน

อาจกำหนดให้มีการจดทะเบียนกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้าน เพื่อประโยชน์ในการกำหนดสิทธิหน้าที่และสิทธิประโยชน์ที่จะได้รับตามกฎหมายและเพื่อให้เกิดความแข็งแกร่งในการเจรจาใน

เงื่อนไขการทำงานกับผู้ว่าจ้าง ตลอดจนเป็นการสร้างเครือข่ายในระหว่างกลุ่มผู้รับงานไปทำที่บ้านด้วยกัน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน นอกจากนี้ควรมีการจัดตั้งกองทุนส่งเสริมและพัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้านเพื่อให้ความช่วยเหลือในเรื่องของเงินทุนและการพัฒนาทักษะวิชาชีพ

1.4 การประสานงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการร่วมกันกำหนดนโยบายและบังคับใช้กฎหมาย

ผู้ที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นผู้ว่าจ้าง ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ภาคธุรกิจอุตสาหกรรม และเกษตรกร องค์กรพัฒนาเอกชน และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยการร่วมมือกันนี้อาจเป็นในรูปแบบของการตั้งคณะทำงานหรือหน่วยที่รับผิดชอบในระดับนโยบายและบังคับใช้กฎหมายในลักษณะของภาคี คือมีผู้แทนจากหลายฝ่ายมาเสนอความคิดร่วมกัน โดยมีการตั้งคณะทำงานเพื่อกำหนดคำตอบแทนที่เป็นธรรม และทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้อง และจัดให้มีทั้งพนักงานตรวจแรงงานของรัฐและอาสาสมัครตรวจแรงงานโดยคนในชุมชนของผู้รับงานไปทำที่บ้านนั้นเองเพื่อสอดส่องดูแลและให้คำปรึกษาแก่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน

1.5 การแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้รับงานไปทำที่บ้านกับผู้ว่าจ้าง

กฎหมายที่ให้ความคุ้มครองแก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านนี้ จำเป็นที่จะต้องสร้างกลไกในการประสานประโยชน์แก่ทุกฝ่าย โดยอาจเป็นในรูปของคณะกรรมการไกล่เกลี่ยและระงับข้อพิพาท ในกรณีที่เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมแก่ทั้งฝ่ายผู้ว่าจ้างและผู้รับงานไปทำที่บ้าน เพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทของคู่กรณีที่เกี่ยวข้องกับงานที่รับไปทำที่บ้าน

2) งานเกษตรกรรม เป็นงานอีกประเภทหนึ่งซึ่งมีลักษณะพิเศษตรงที่มีความหลากหลายไม่ว่าจะเป็นที่ตัวงาน ที่เป็นการทำงานที่อาจเป็นทั้งในส่วนของงานเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมการเกษตร แต่งานประเภทนี้มีความสัมพันธ์ในการจ้างงานที่ไม่ชัดเจนเช่นเดียวกับงานที่รับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งการให้ความคุ้มครองแก่เกษตรกรส่วนใหญ่เน้นเป็นการคุ้มครองในเรื่องของผลผลิตทางการเกษตร เช่นในเรื่องของการจัดสรรกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร เพื่อทำการพยุงราคา ส่งเสริมการผลิตสินค้าเกษตร การสนับสนุนเงินกู้ให้แก่เกษตรกรเพื่อการลงทุนในการผลิตและจำหน่ายผลิตผลทางการเกษตร การรับซื้อหรือรับจำหน่ายผลิตผลทางการเกษตร ซึ่งเป็นความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517 แต่ในเรื่องของการให้ความคุ้มครองแก่แรงงานในภาคเกษตรนั้นยังไม่มีกฎหมายใดที่ออกมาให้ความคุ้มครอง การกำหนดกฎหมายเพื่อมาให้ความคุ้มครองเฉพาะแก่ผู้ประกอบการอาชีพเกษตรกรรมจึงควรกำหนดหลักการสำคัญในการให้ความคุ้มครองดังนี้

2.1 กำหนดค่านิยามให้ครอบคลุมกับความสัมพันธ์ในการจ้างงานที่ไม่ชัดเจน

ในกรณีนี้งานเกษตรกรรมควรหมายถึงการที่ผู้ที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมที่ไม่ใช่เพื่อการบริโภคในครัวเรือนหรือชุมชน แต่เป็นการผลิตเพื่อจำหน่ายรวมถึงกรณีของการจ้างงานช่วงด้วยลักษณะของงานต้องกำหนดให้ครอบคลุม คือเป็นทั้งการผลิตเพื่อการจำหน่ายผลิตผลทางการเกษตร และการว่าจ้างแรงงานให้ทำงานการเกษตร รวมทั้งกรณีที่ผู้ว่าจ้างเป็นผู้ขายหรือจัดหาวัสดุสิ่งของเพื่อให้ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรไปทำการปลูกสินค้าเกษตรเพื่อนำมาขายหรือให้ผู้ว่าจ้างเป็นผู้รับซื้อซึ่งในประการหลังน่าจะถือได้ว่าเป็นการจ้างงานแอบแฝง

2.2 ในเรื่องของกำหนดสิทธิขั้นพื้นฐานในการคุ้มครองแก่ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรม

โดยเฉพาะในส่วนของมาตรฐานแรงงาน เช่นการคุ้มครองค่าจ้าง ในส่วนของค่าตอบแทนต้องมีการกำหนดค่าตอบแทนโดยเปรียบเทียบกับอัตราค่าจ้างในระบบ ระยะเวลาการทำงานและสภาพของการจ้างงาน โดยเป็นระบบของการกำหนดอัตราค่าจ้างที่มาจากองค์การตั้งคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญเพื่อค่าจ้างที่เป็นธรรม โดยค่าจ้างจะต้องอยู่ในรูปของเงินเพียงอย่างเดียว นอกจากนี้ในเรื่องของค่าตอบแทนจากการทำงานแล้ว ในเรื่องของสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน เช่น งานเกษตรที่ต้องเกี่ยวข้องกับสารเคมีที่อาจเกิดอันตรายและความปลอดภัยแก่ผู้รับงาน การกำหนดมาตรการเกี่ยวกับสุขภาพ เช่น การกำหนดให้นายจ้างหรือผู้ว่าจ้างต้องแจ้งข้อมูลในอันตรายจากการทำงานหรือสารเคมีที่ใช้ในการทำการเกษตร การจัดหาอุปกรณ์เพื่อความปลอดภัยและอันตรายจากสารเคมี การจัดให้มีการตรวจสุขภาพ การกำหนดเงื่อนไขของการทำงานในเรื่องของปริมาณงานกับเวลา ซึ่งเป็นสิ่งที่กฎหมายแรงงานระหว่างประเทศกำหนด นอกจากนี้อาจดำเนินการจัดตั้งกองทุนประกันสุขภาพของผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรม เช่นเดียวกับผู้รับงานไปทำที่บ้าน เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในส่วนของการรักษาพยาบาล ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพ ค่าฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม และการให้ความคุ้มครองเป็นกรณีพิเศษแก่เด็กและหญิง แต่การกำหนดอายุขั้นต่ำในการทำงานเกษตร ไม่ต่ำกว่า 15 ปีอาจต้องมีการผ่อนผัน รวมทั้งกำหนดเวลาห้ามทำงานหลังเวลา 18.00 น. ซึ่งเป็นเวลาหลังเลิกเรียน

ควรมีการกำหนดมาตรการทางทะเบียนสำหรับงานเกษตรกรรมที่จะต้องบันทึกถึงข้อมูลของผู้ว่าจ้าง เกษตรกร ทั้งชื่อและภูมิลำเนา รายละเอียดเกี่ยวกับงาน ค่าจ้าง และการจ่ายค่าจ้างและความรับผิดชอบต่าง ๆ ให้เป็นการสอดคล้องกับมาตรการตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 138 ซึ่งอาจทำได้ยากสำหรับประเทศไทย เพราะการจ้างงานเกษตรเป็นลักษณะที่ไม่แน่ชัดและเป็นลักษณะที่แอบแฝง

2.3 การส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่ม

อาจกำหนดให้มีการจดทะเบียนกลุ่มเกษตรกรซึ่งมีอยู่แล้วตามกฎหมายอื่น แต่กรณีนี้เป็นการจดทะเบียนเพื่อการคุ้มครองแรงงานเพื่อประโยชน์ในการกำหนดสิทธิหน้าที่และสิทธิประโยชน์ที่จะได้รับตามกฎหมายและเพื่อให้เกิดความแข็งแกร่งในการเจรจาในเงื่อนไขการทำงานกับผู้ว่าจ้างและการขอรับการอุดหนุนจากโครงการต่างๆของรัฐบาลตลอดจนเป็นการสร้างเครือข่ายในระหว่างกลุ่มเกษตรกรด้วยกันเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน

2.4 การประสานงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการร่วมกันกำหนดนโยบายและบังคับใช้กฎหมาย

ผู้ที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นเกษตรกร ผู้ว่าจ้าง ภาคธุรกิจการเกษตรกรรม อุตสาหกรรม การเกษตร องค์กรพัฒนาเอกชน และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยการร่วมมือกันนี้อาจเป็นในรูปแบบของการตั้งคณะทำงานหรือหน่วยที่รับผิดชอบในระดับนโยบายและบังคับใช้กฎหมายในลักษณะของภาคีเช่นเดียวกับผู้รับงานไปทำที่บ้าน คือมีผู้แทนจากหลายฝ่ายมาเสนอความคิดเห็นร่วมกัน โดยมีการตั้งคณะทำงานเพื่อกำหนดคำตอบแทนที่เป็นธรรมและทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้อง และจัดให้มีทั้งพนักงานตรวจแรงงานของรัฐและอาสาสมัครตรวจตราสภาพการทำงานของงานเกษตรกรรมโดยคนในชุมชนของผู้รับงานไปทำที่บ้านนั่นเองเพื่อสอดส่องดูแลและให้คำปรึกษาแก่เกษตรกรและประสานงานกับเจ้าหน้าที่รัฐ

2.5 การแก้ปัญหาการไม่ได้รับความเป็นธรรมของเกษตรกร

กฎหมายที่ให้ความคุ้มครองแก่เกษตรกรนี้ จำเป็นที่จะต้องสร้างกลไกในการประสานประโยชน์แก่ทุกฝ่าย โดยอาจเป็นในรูปของคณะกรรมการรับเรื่องราวร้องทุกข์ในกรณีที่เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมแก่เกษตรกรที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมและไม่ได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานของตน

แรงงานทั้งสองประเภทที่กล่าวมานี้เป็นการเสนอแนะถึงแนวทางในการปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายเพื่อแก้ไขแรงงานนอกระบบที่ถูกกฎหมายทั้งสองประเภท ซึ่งผู้วิจัยประสงค์ที่จะเสนอให้มีการออกกฎหมายเพื่อให้ความคุ้มครองเป็นการเฉพาะดังเหตุผลที่ได้กล่าวมาแล้ว โดยต่อไปนี้จะขอกล่าวถึงข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุงกลไกและมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองแก่แรงงานนอกระบบในประเภทที่ผิดกฎหมาย ซึ่งได้แก่ งานค้าบริการทางเพศ

3) งานค้าบริการทางเพศ เป็นงานอีกประเภทที่ไม่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เนื่องจากไม่ถือเป็นส่วนหนึ่งของคำว่า “แรงงาน” ตามพระราชบัญญัตินี้ แต่การกำกับดูแลงานประเภทดังกล่าวอยู่ในความควบคุมดูแลของกฎหมายแม่บทหลักเช่น พระราชบัญญัติ

ป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 ประมวลกฎหมายอาญา และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมาตรการตามแผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหารัฐกิจบริการทางเพศ พ.ศ. 2539 โดยกฎหมายและแผนงานเหล่านี้ถูกรวมอยู่ใน “บันทึกข้อตกลง เรื่อง แนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีการค้าหญิงและเด็กที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2542” ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันและปราบปรามการประกอบธุรกิจการค้าบริการทางเพศ และการให้ความช่วยเหลือแก่เด็กและหญิงที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปีที่ตกเป็นเหยื่อ แนวทางการดำเนินงานตามบันทึกข้อตกลงนี้นับว่าน่าจะเป็นผลดี ต่อการปราบปรามและการช่วยเหลือ หากแต่วัตถุประสงค์ของการแก้ไขปัญหาระงงานเด็กนั้นคือ การขจัดซึ่งการใช้แรงงานเด็ก โดยเฉพาะการขจัดซึ่งรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก ตามแนวทางของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 182 การดำเนินการแก้ไขจากต้นเหตุจากการที่เด็กจะเข้ามาประกอบอาชีพค้าประเวณีนี้ ผู้วิจัยมีความคิดว่า การดำเนินมาตรการส่งเสริมการศึกษาจะเป็นมาตรการที่เหมาะสมที่สุดในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว อีกทั้งการประชาสัมพันธ์แก่เยาวชน รวมทั้งพ่อแม่ผู้ปกครองที่อยู่ในท้องถิ่นชนบท ถึงปัญหาและอันตรายที่เด็กจะต้องประสบจากการค้าประเวณี เรื่องการระบาดของโรคติดต่อโดยเฉพาะโรคเอดส์ น่าจะเป็นการช่วยลดอัตราการเข้ามาสู่อาชีพนี้ของเด็กมากขึ้น ส่วนการแก้ปัญหาในระดับนโยบายก็ต้องเป็นการแก้ไขวิกฤตทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาในองค์รวม การดำเนินการคงต้องอาศัยระยะเวลาานกว่าที่จะเห็นผล

4) งานขายของตามท้องถนน เด็กขอทาน มาตรการทางกฎหมายที่กำกับดูแลในเรื่องดังกล่าวคือ พระราชบัญญัติจรรยาบรรณ พ.ศ. 2522 ซึ่งเป็นการกำหนดบทลงโทษแก่ผู้ที่ทำการขายของในทางเดินรถอันเป็นการกีดขวางทางจราจร โดยจะเป็นมาตรการในลักษณะของการจัดการความเรียบร้อยแก่การจราจร ไม่ได้เป็นมาตรการคุ้มครอง ซึ่งในส่วนของหน่วยงานราชการที่ดูแลรับผิดชอบในกรณีนี้ได้แก่ กรมประชาสัมพันธ์ ซึ่งการดำเนินการเป็นเพียงการให้ความดูแลโดยจัดให้มีการตรวจสอบสุขภาพ และมีมาตรการจัดหาที่พักชั่วคราว เด็กที่ทำงานในประเภทดังกล่าวไม่ได้รับความคุ้มครองจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เนื่องจากอยู่ในขอบเขตของคำว่า “แรงงาน” และสภาพการทำงานที่ไม่ชัดเจน การกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อมาคุ้มครองดูแลเด็กที่ทำงานประเภทดังกล่าวเพื่อให้เป็นการสอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ และอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 จะต้องเป็นการออกกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับที่เป็นการกำหนดสภาพของการทำงานและมาตรการทางด้านสุขอนามัยเพราะงานดังกล่าวเป็นงานที่มีลักษณะเป็นงานอันตราย การตรวจร่างกายที่กรมประชาสัมพันธ์ดำเนินการอยู่แม้จะสอดคล้อง แต่การคุ้มครองแรงงานประเภทนี้น่าจะเป็นการกำหนดสภาพการทำงาน รวมทั้งการกำหนดอายุขั้นต่ำและการกำหนดเวลาทำงานที่จะไม่เป็นการขัดต่อการศึกษาคือเป็นประเภทของการทำงานที่ต้องจำกัดอายุของเด็ก เพราะหากใช้เด็กที่อายุน้อยมากทำงานย่อมเสี่ยงต่อการเกิดอันตราย รวมทั้งเป็นอุปสรรคต่อการศึกษา การกำหนดอายุขั้นต่ำก็เพื่อให้เด็กมีวุฒิภาวะเพียงพอที่จะมีความระมัดระวังในการสินค้าบริการตามท้องถนนเพื่อที่จะได้ไม่เกิดอุบัติเหตุ การกำหนด

เวลาทำงานก็เพื่อไม่ให้เด็กสามารถทำงานในเวลาเรียนได้ ทำให้เด็กมีเวลากับการศึกษาอย่างเต็มที่ แต่อาจอนุโลมเวลาทำงานหลังเลิกเรียนแต่ต้องไม่น่าที่จะเกิน 18.00 น.

5) เด็กชกมวย งานประเภทนี้ก็ไม่ได้อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เช่นเดียวกับกับงานค้าบริการทางเพศ เพียงแต่ว่างานประเภทนี้มีกฎหมายที่ออกมาให้ความคุ้มครองแก่ผู้ประกอบการวิชาชีพชกมวย ซึ่งก็คือ พระราชบัญญัติกีฬามวย พ.ศ. 2542 ซึ่งมาตรการในการคุ้มครองก็เป็นไปโดยสอดคล้องกับอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 ในเรื่องของการกำหนดอายุขั้นต่ำในการจดทะเบียนเป็นนักมวยได้ต้องมีอายุ 15 ปีบริบูรณ์ แต่การแข่งขันดังกล่าวไม่ได้มีเครื่องป้องกันอันตรายและการบาดเจ็บ ทั้งนี้ งานประเภทดังกล่าวน่าจะเข้าข่ายของคำจำกัดความของคำว่า “งานอันตราย” ตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 ซึ่งได้เพิ่มเกณฑ์อายุขั้นต่ำเป็น 18 ปี รวมทั้งตามพระราชบัญญัติกีฬามวย พ.ศ. 2542 อนุญาตให้เด็กที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปีเข้าทำการแข่งขันชกมวยได้แต่ต้องมีเครื่องป้องกันอันตรายและการบาดเจ็บ ซึ่งเกณฑ์อายุของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 ซึ่งใช้เกณฑ์อายุขั้นต่ำที่น้อยกว่า 15 ปีได้แก่กรณีที่เป็น “งานเบา” เท่านั้น หากแต่กรณีของการชกมวยไม่น่าที่จะอยู่ในขอบเขตของคำว่า “งานเบา” ฉะนั้น ในการปรับเปลี่ยนมาตรการในการคุ้มครองเด็กที่ประกอบอาชีพนักมวยเพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 นั้นจึงจำเป็นที่จะต้องห้ามเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปี เข้าทำการแข่งขันโดยสิ้นเชิง หากแต่เล่นเพื่อการกีฬา และควรขยายอายุขั้นต่ำในการลงทะเบียนเป็นนักมวยเพื่อเข้าแข่งขันเป็น 18 ปี เพื่อความปลอดภัยต่อสุขภาพและอนามัยของเด็ก

จากที่ได้กล่าวถึงข้อเสนอแนะในการปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายของงานประเภทต่างๆที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อ 1) ถึง 5) ซึ่งเป็นงานนอกระบบที่ไม่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ทั้งสิ้น ในส่วนต่อไปผู้วิจัยขอเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงมาตรการคุ้มครองแรงงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานในระบบ ดังต่อไปนี้

6) งานปั้มน้ำมัน งานประเภทนี้ได้รับการอนุญาตจากกฎกระทรวง ฉบับที่ 6 ออกตามความพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 อนุญาตให้เด็กที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี สามารถทำงานได้ แต่เมื่อดูเจตนารมณ์ของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 ที่กำหนดให้งานประเภทนี้อาจเป็นอันตราย ประเทศที่รับเอาอนุสัญญาฉบับนี้ไปปฏิบัติจะต้องกำหนดอายุขั้นต่ำเป็น 18 ปี โดยงานปั้มน้ำมันน่าจะเข้าข่ายของงานที่มีลักษณะเป็นงานที่อาจก่อให้เกิดอันตรายตามความหมายของอนุสัญญา ส่วนข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงแก้ไขมาตรการทางกฎหมายนั้นควรมีการแก้ไขกฎกระทรวง ฉบับที่ 6 ให้ยกเลิกการยกเว้นการบังคับใช้เกณฑ์อายุ 18 ปี แก่งานปั้มน้ำมัน รวมทั้งต้องกำหนดเวลาในการทำงานของเด็กในการทำงานประเภทดังกล่าว เพราะลักษณะการให้บริการของสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงนั้นเป็นการให้บริการแบบ 24 ชั่วโมง การที่เด็กต้องทำงานในเวลา 22.00-06.00 น. จะเป็นการขัดกับหลักเกณฑ์ของกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ อีกทั้งเป็นการขัดกับหลักเกณฑ์ของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 ดังนั้นการที่จะปรับปรุงกฎหมายคุ้มครองแรงงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการ

คุ้มครองแก่แรงงานเด็กที่ทำงานในสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิง นอกจากนี้จะต้องยกเลิกข้อยกเว้นโดยกำหนดเกณฑ์อายุขั้นต่ำเป็น 18 ปีแล้ว ก็ต้องกำหนดระยะเวลาในการทำงานของเด็กที่ทำงานประเภทนี้ด้วยเพื่อที่จะไม่เป็นอุปสรรคต่อการศึกษา และไม่เป็นการขัดกับหลักเกณฑ์ตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 และข้อแนะนำองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 146 ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเวลาพักในเวลากลางคืนที่เด็กจะต้องพักผ่อนในเวลากลางคืนอย่างน้อย 12 ชั่วโมงติดต่อกัน

7) แรงงานต่างด้าว

แรงงานต่างด้าวเป็นแรงงานที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ โดยอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 97 ว่าด้วยการอพยพเพื่อการทำงาน (Migration of Employment) ที่กำหนดให้แรงงานต่างด้าวต้องได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายแรงงานที่ใช้บังคับภายในประเทศที่แรงงานต่างด้าวเหล่านี้ทำงานเสมือนหนึ่งได้ให้ความคุ้มครองแก่คนชาติของตนเองโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ ประเทศไทยก็ถือปฏิบัติตามหลักการดังกล่าวเช่นกัน หากแต่สภาพการบังคับใช้จริงของกฎหมายคุ้มครองแรงงานที่มีต่อแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ มักเกิดการเลือกปฏิบัติและแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ไม่ได้รับการคุ้มครองอยู่เสมอ การที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานได้ให้สิทธิแก่แรงงานต่างด้าวตั้งเช่นแรงงานสัญชาติไทยไม่ได้หมายความว่าแรงงานต่างด้าวเหล่านั้นจะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานอย่างดีเยี่ยม ปัญหาที่เกิดกับแรงงานต่างด้าวดังที่ได้กล่าวมาในตอนต้น ในข้อ 5.1 แรงงานเหล่านี้มีปัญหาในกรณีที่เป็นการทำงานประเภทที่ไม่มีนายจ้างซึ่งเป็นที่ไม่สามารถเรียกร้องสิทธิตามกฎหมายแรงงานใดๆได้ อีกทั้งแรงงานต่างด้าวที่ทำงานเกี่ยวกับบ้าน หรือผู้ช่วยแม่บ้านที่ปกติแล้วงานประเภทนี้ได้รับความคุ้มครองเฉพาะสามกรณีคือ ค่าจ้าง วันหยุดพักผ่อนประจำปีและการคุ้มครองจากการถูกล่วงละเมิดทางเพศ เฉพาะในส่วนของการคุ้มครองแรงงานเด็ก ซึ่งไม่นำบทบัญญัติในหมวด 4 ว่าด้วยการใช้แรงงานเด็ก ตั้งแต่มาตรา 44 ถึงมาตรา 52 มาบังคับใช้ในงานประเภทนี้ แรงงานต่างด้าวที่เป็นเด็กก็ไม่อาจได้รับความคุ้มครองในกรณีนี้เช่นกัน แนวทางแก้ไขที่ผู้วิจัยต้องการที่จะนำเสนอคือ การจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมาดูแลและติดตามผลสภาพการทำงานแก่แรงงานต่างด้าวโดยเฉพาะ เนื่องจากเรามีพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เป็นกฎหมายแม่บทในการคุ้มครองแรงงานที่มีบทบัญญัติที่สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศอยู่แล้ว หากการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 น่าจะส่งผลดีต่อการควบคุมจำนวนแรงงานต่างด้าวด้วย เพราะในส่วนของการรับผิดชอบของ กองแรงงานต่างด้าว กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ยังคงมีหน้าที่เพียงแค่การพิจารณาออกใบอนุญาตทำงานเท่านั้น ยังไม่ครอบคลุมถึงการติดตามตรวจสอบสภาพการจ้าง และดูแลเฉพาะแก่แรงงานต่างด้าวที่เป็นแรงงานในระบบเท่านั้น ซึ่งในกรณีนี้เรามีกฎหมายที่อำนวยความสะดวกแก่แรงงานต่างด้าวอยู่แล้ว เพียงแต่เพิ่มมาตรการในการตรวจตราและควบคุมการบังคับใช้เท่านั้น ส่วนในงานนอกระบบอื่นๆซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการทำงานที่ผิดกฎหมาย เช่น โสเภณีเด็ก หรืองานที่เกี่ยวกับยาเสพติด ก็ให้เป็นการดำเนินการในส่วนของนโยบายการปราบปรามและการช่วยเหลือฟื้นฟู ซึ่งมีกฎหมายเฉพาะในการกำกับดูแลดังเช่นในเรื่องของการประกอบอาชีพการค้าบริการทางเพศ

8) ลูกจ้างทำงานบ้านหรือผู้ช่วยแม่บ้าน

การคุ้มครองแรงงานประเภทนี้ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ให้ความสำคัญคุ้มครองเฉพาะในเรื่องของการจ่ายค่าจ้าง วันหยุดพักผ่อนประจำปีและการคุ้มครองจากการถูกล่วงละเมิดทางเพศ ซึ่งไม่นำบทบัญญัติในหมวด 4 ว่าด้วยการใช้แรงงานเด็ก ตั้งแต่มาตรา 44 ถึงมาตรา 52 มาบังคับใช้นั้นน่าจะเป็นการขัดกับมาตรการคุ้มครองแรงงานเด็กตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 เพราะการทำงานดังกล่าวอยู่ในส่วนของการทำงานในระบบ เพราะมีความสัมพันธ์ในลักษณะของการจ้างงานแบบนายจ้างและลูกจ้าง การยกเว้นข้อกำหนดในการคุ้มครองแรงงานเด็ก โดยเฉพาะตามมาตรา 44 ในเรื่องของการกำหนดอายุขั้นต่ำในการรับเด็กเข้าทำงานน่าจะเป็นการขัดกับหลักการตามอนุสัญญาฯ อีกทั้งการไม่บังคับและให้ความสำคัญคุ้มครองแก่แรงงานเด็กที่ทำงานประเภทนี้ ในเรื่องของการกำหนดระยะเวลาการทำงาน การทำงานล่วงเวลาและการทำงานในวันหยุด ซึ่งงานประเภทนี้ไม่น่าที่จะเข้าลักษณะของ “งานเบา” ตามบทบัญญัติของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 เพราะเป็นงานที่ขัดกับโอกาสที่จะได้รับการศึกษา การแก้ไขปรับปรุงจึงควรที่จะนำบทบัญญัติว่าด้วยเรื่องของการกำหนดอายุขั้นต่ำในการรับเด็กเข้าทำงาน คือ การใช้เกณฑ์อายุ 15 ปีมาบังคับใช้ ส่วนในการนำบทบัญญัติในส่วนอื่นของการใช้แรงงานเด็กอาจเป็นการยากเพราะกับสภาพสังคมไทยที่เห็นว่างานบ้านเป็นงานเบาประเภทหนึ่ง การกำหนดเวลาการทำงาน และการห้ามทำงานในวันหยุดน่าจะเป็นการไม่เหมาะสม ซึ่งในส่วนนี้น่าจะสามารถทำการชี้แจงขอยกเว้นการบังคับใช้ต่อองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้

นอกจากข้อเสนอแนะในการกำหนดนโยบายและมาตรการทางกฎหมายแล้ว ผู้วิจัยขอเสนอแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงในส่วนของการบังคับใช้กฎหมายโดยหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเนื่องมาจากปัญหาที่ก่อให้เกิดการใช้แรงงานเด็กโดยมิชอบด้วยกฎหมายเป็นจำนวนมาก ส่วนหนึ่งมาจากปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องรวมทั้งองค์กรในการตรวจตราในเรื่องนี้ กฎหมายนั้นแม้จะบัญญัติเอาไว้ดีอย่างไร ถ้าปราศจากเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบดำเนินการตรวจตราควบคุมดูแลให้มีการบังคับใช้ และปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว กฎหมายนั้นก็ไม่สามารถสัมฤทธิ์ผลได้ ปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายที่เกิดขึ้นอยู่ในปัจจุบันได้แก่ การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่ในการรับผิดชอบงานทางด้านนี้โดยตรงคือ พนักงานตรวจแรงงาน โดยมีหน้าที่ที่จะให้ความสำคัญคุ้มครองการใช้แรงงานทุกประเภทให้เป็นไปตามกฎหมาย อีกทั้งดำเนินการบังคับให้ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายให้ปฏิบัติตามกฎหมายและให้ได้รับโทษตามกฎหมายด้วยหากการกระทำที่ฝ่าฝืนนั้นมีบทลงโทษบัญญัติเอาไว้ แต่เนื่องจากในปัจจุบันสถานประกอบการมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น อัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอกับสถานประกอบการ ทำให้ดูแลตรวจตราได้ไม่ทั่วถึง นอกจากอัตรากำลังของพนักงานตรวจแรงงานมีไม่เพียงพอต่อการตรวจตราสถานประกอบการต่างๆ แล้ว ยังมีปัญหาที่พนักงานตรวจแรงงานไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างเต็มที่คือ รัฐบาลขาดนโยบายที่ชัดเจนและแน่นอนในการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กและนโยบายการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กไม่ได้รับความสนใจจากหน่วยงานระดับกรมเท่าใดนัก ในส่วนกำลังของพนักงานตรวจแรงงานเองก็ไม่มีอำนาจอย่างเต็มที่ในด้านการตรวจแรงงาน รวมทั้งการขาดอุปกรณ์ที่สำคัญในการตรวจแรงงาน ซึ่งมีไม่เพียงพอต่อความต้องการ เช่น ยานพาหนะ และน้ำมัน เป็นต้น

การดำเนินการในส่วนนี้ ผู้วิจัยต้องการที่จะเห็นนโยบายที่เป็นนโยบายหลักร่วมกันเพียงหนึ่งเดียวที่นำมาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังจะเห็นได้จากในบทที่ 4 ที่นโยบายและแผนงานต่างๆของหน่วยงานราชการทั้งหลายมีมากมายหลายแผนงาน แต่เหมือนกับหน่วยงานแต่ละหน่วยก็ล้วนมีแผนงานของตนจึงเป็นการต่างคนต่างทำต่างคนต่างดำเนินการ หากมีการกำหนดนโยบายร่วมกันดังเช่นในการดำเนินการป้องกันแลปราบปรามการค้ามนุษย์ตาม “บันทึกข้อตกลง เรื่อง แนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีการค้าหญิงและเด็กที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2542” ซึ่งเป็นการกำหนดแนวทางร่วมมือและการประสานงานกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ เพื่อให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ซึ่งตรงจุดนี้เองเมื่อเรามองดูการดำเนินนโยบายแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก ซึ่งการดำเนินการต้องอาศัยนโยบายหรือแผนงานการพัฒนาการศึกษาควบคู่กัน ซึ่งเป็นแนวทางเดียวกันกับการคุ้มครองแรงงานเด็กตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 ฉะนั้นเพื่อการดำเนินการให้สอดคล้องกับอนุสัญญาน่าจะมีการกำหนดความตกลงร่วมกันในการดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กกับการพัฒนาเยาวชนแห่งชาติ เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งกระทรวงศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรมที่จะตั้งขึ้นในอนาคต กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติได้ดำเนินการร่วมกัน เพื่อให้ประสบผลสำเร็จทั้งการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กและการพัฒนาเยาวชนของประเทศไทย

นอกจากการปรับปรุงแก้ไขมาตรการทางกฎหมายและกลไกของหน่วยงานในการกำกับดูแลในส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานเด็กแล้วนั้น กลไกสำคัญประการหนึ่งที่จะทำให้การคุ้มครองแรงงานเด็กประสบผลและอาจทำให้การใช้แรงงานเด็กหมดไป นั่นคือ องค์ประกอบในส่วนของประชาชนคนไทยทุกคน ไม่ว่าจะเป็นพ่อแม่ผู้ปกครอง นายจ้างเจ้าของสถานประกอบการ หรือตัวของแรงงานเด็กนั่นเอง ซึ่งมาตรการที่หน่วยงานราชการได้ดำเนินการในส่วนนี้ได้แก่ การรณรงค์ประชาสัมพันธ์การใช้แรงงานเด็กเพื่อเป็นการการปลูกจิตสำนึกแก่ประชาชนทั้งหลาย โดยเฉพาะผู้ปกครองและพ่อแม่ของเด็กเหล่านั้น ทั้งนี้เนื่องจากแรงงานเด็กส่วนใหญ่เกือบจะทั้งหมดมาจากครอบครัวที่มีฐานะยากจน มีสถานะทางเศรษฐกิจที่ด้อยกว่าคนอื่นๆ การผลักดันเด็กเข้ามาสู่ตลาดแรงงานจึงมาจากผู้ปกครอง ที่เน้นให้บุตรออกมาหารายได้มากกว่าการเรียนหนังสือ ซึ่งการศึกษานี้เองที่เป็นสิ่งสำคัญสำหรับการพัฒนาประเทศและเป็นการเหมาะสมกว่าสำหรับเด็ก ซึ่งถ้าหากผู้ปกครองเหล่านั้นได้รับการปลูกจิตสำนึกในการส่งเสริมการศึกษาแก่บุตรหลานของตน และการเปลี่ยนค่านิยมให้หันมาให้ความสำคัญกับการศึกษา ก็น่าที่จะเป็นการลดอัตราการส่งเด็กเข้ามาทำงานในอนาคตได้

องค์ประกอบส่วนต่อมานับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะเป็นส่วนที่ก่อให้เกิดการจ้างงานแก่เด็กเหล่านั้น องค์ประกอบส่วนนี้ได้แก่ นายจ้างและเจ้าของสถานประกอบการ เพราะเมื่อเด็กเข้ามาสู่ตลาดแรงงาน ปัจจัยสำคัญในการที่จะเกิดการจ้างแรงงานเด็กที่เป็นธรรมหรือไม่อยู่ที่นายจ้าง สถานประกอบการควรจะให้ความสำคัญต่อแรงงานเด็กไม่ว่าจะเป็นเรื่องของสภาพการทำงาน สวัสดิการในการทำงาน ระยะเวลาในการทำงานรวมทั้งเวลาพักของเด็ก หรือที่เรียกว่าการมี “จรรยาบรรณทางการค้า” ซึ่งเป็นตัวอย่างที่

ดีของการเอาใจใส่และเห็นความสำคัญของสวัสดิการและการคุ้มครองแรงงาน ปัจจุบันบริษัทชื่อดังต่าง ๆ ได้มีการร่างจรรยาบรรณทางการค้าของตนเพื่อมาใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานไม่ว่าจะเป็นการการดำเนินการตามมาตรฐานสิ่งแวดล้อม มาตรฐานแรงงาน ซึ่งเป็นการส่งเสริมให้เกิดความเป็นธรรมแก่สภาพการทำงาน การใช้แรงงานเด็กเองถ้าหากถูกนำไปบรรจุอยู่ในจรรยาบรรณทางการค้าของบริษัททั้งหลาย และบริษัทเหล่านั้นให้ความสำคัญกับการปฏิบัติตามจรรยาบรรณทางการค้า เชื่อได้ว่าปัญหาการใช้แรงงานเด็กอย่างไม่เป็นธรรมจะต้องลดลงไปในที่สุด

องค์ประกอบสุดท้ายได้แก่ ชุมชนและสังคมนั้น ๆ เพราะชุมชนและสังคมมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการปลูกกระตมความคิดให้มีการต่อต้านการใช้แรงงานเด็ก เพราะหากมีกระแสสังคมในการต่อต้านการใช้แรงงานเด็ก สถานประกอบการก็ไม่อาจจะทนต่อแรงต้านของกระแสสังคมได้ กระแสสังคมนั้นย่อมนำพาความคิดของคนในสังคมให้คล้อยตามไปในแนวทางเดียวกันได้ การปลูกจิตสำนึกให้แก่ชุมชนและสังคมให้ตระหนักต่อปัญหาของการใช้แรงงานเด็กที่ไม่เป็นธรรม ย่อมทำให้เกิดค่านิยมในทางที่ดีที่จะทำให้แนวโน้มในการใช้แรงงานเด็กลดลง อันเป็นวัตถุประสงค์หลักขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

มาตรการประเทศไทยที่จะต้องเตรียมการเมื่อรับเอาอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 มาปฏิบัติ นอกจากมาตรการในเรื่องของการคุ้มครองแรงงานเด็กแล้ว ยังรวมถึงการป้องกันการแสวงหาประโยชน์จากเด็ก ซึ่งตามมุมมองของกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศนั้น การแสวงหาประโยชน์จากเด็กได้แก่ การให้เด็กทำงานในงานที่เป็นอันตราย การทำงานที่เป็นการขัดขวางต่อการเข้ารับศึกษาและการทำงานในประเภทที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและร่างกาย รวมทั้งเป็นอันตรายต่อพัฒนาการในด้านอื่นๆของเด็ก ซึ่งในปัจจุบันการเอารัดเอาเปรียบแก่แรงงานเด็กได้กระทำเป็นกระบวนกร ซึ่งเป็นในส่วนของแรงงานนอกระบบ เพราะปัญหาของการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ตามที่ได้นำเสนอในบทที่ 5 แสดงให้เห็นว่าไม่สามารถบังคับใช้กับงานนอกระบบได้ จึงเกิดเป็นช่องทางในการแสวงหาประโยชน์จากการใช้แรงงานเด็กในงานนอกระบบเหล่านี้ เนื่องจากยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายมาให้ความคุ้มครองแก่แรงงานในภาคดังกล่าว และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์ปัจจุบัน สถานประกอบการได้ประสบการวิกฤตเศรษฐกิจ ทำให้ต้องปิดตัวลงไปเป็นจำนวนมาก แรงงานทั้งหลายจึงเบนเข็มมาสู่การทำงานนอกระบบ ทั้งที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย ในส่วนของงานนอกระบบที่ถูกกฎหมายเองการอาศัยช่องทางที่ยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายมาคุ้มครองทำให้แรงงานในประเภทดังกล่าวถูกเอารัดเอาเปรียบและแสวงหาประโยชน์จากช่องโหว่ของกฎหมายดังกล่าว ในส่วนของงานนอกระบบที่ผิดกฎหมาย เช่น งานค้าบริการทางเพศ หรืองานค้ายาเสพติด งานเหล่านี้ต้องห้ามโดยชัดแจ้งตามบทบัญญัติของมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ เพราะตามมุมมองของกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศที่ว่างานประเภทดังกล่าวอยู่ในข่ายของการแสวงหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจแก่แรงงานเด็ก ฉะนั้นการกำหนดมาตรการในการคุ้มครองแรงงานเด็กของประเทศไทยจะต้องคำนึงถึงประเด็นดังกล่าว อีกทั้งอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 182 ที่ประเทศไทยเป็นภาคีอยู่นั้นได้คำนึงถึงรูปแบบการห้ามการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุด ซึ่งเป็นการกำหนดมาตรการในการลงโทษผู้ฝ่าฝืน การที่ประเทศไทยจะรับเอาอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศมาปฏิบัติ นับว่าเป็นสิ่งที่ดีเนื่องจากอนุสัญญาทั้งสอง

ฉบับมีความสัมพันธ์กัน เนื่องจากอนุสัญญาฉบับที่ 182 เป็นการออกมาเพื่อเสริมอนุสัญญาฉบับที่ 138 คือเป็นการกำหนดกรอบของความคุ้มครองที่แคบลง เพื่อการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพ และไม่มีกรยกเว้นไม่ว่าประเทศเหล่านั้นจะมีระดับของการพัฒนาทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมเพียงใด เพราะถือว่ารูปแบบทั้งสี่ไม่ควรจะเกิดการใช้แรงงานเด็ก การนำเอาอนุสัญญาทั้งสองมาปฏิบัติร่วมกันถือเป็นการดี เพราะมาตรการในการบังคับตามอนุสัญญาแตกต่างกัน ในส่วนของอนุสัญญาฉบับที่ 138 จะเป็นการติดตามตรวจสอบ แต่ของอนุสัญญาฉบับที่ 182 จะเป็นการกำหนดบทลงโทษทางอาญา การช่วยเหลือและการฟื้นฟูให้กลับสู่สังคม รวมทั้งการส่งเสริมให้สังคมเข้ามามีส่วนร่วมกับการจัดการกับปัญหา ซึ่งนับว่าเป็นมาตรการที่ครบวงจร ฉะนั้นผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่า ประเทศไทยจึงควรที่จะลงนามให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138

การดำเนินการตามแนวทางที่ผู้วิจัยได้นำเสนอมาทั้งหมดนี้ก็เพื่อมุ่งหวังให้ประเทศไทยมีการปรับปรุงแก้ไขทั้งมาตรการทางกฎหมาย มาตรการทางการศึกษาและมาตรการทางสังคมเพื่อแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็กที่ไม่เป็นธรรมให้เกิดความเป็นธรรมแก่เด็กที่เป็นแรงงานนั้น เพราะเมื่อการบริการทางการศึกษาพร้อมที่จะให้แก่เด็กไปจนถึงระดับอายุที่เหมาะสมกับวัยที่สามารถประกอบอาชีพโดยใช้ความรู้ความสามารถที่ได้รับการศึกษามา การศึกษานี้เองที่จะเป็นด้วยกระดัดของแรงงานเด็กนั่นเองในการทำงานที่อาศัยทักษะความรู้ความชำนาญมากขึ้นได้รับผลตอบแทนที่ดีขึ้น เท่ากับว่าเด็กผู้นั้นได้รับการพัฒนาจากการศึกษานั้นเอง ซึ่งการพัฒนาจะถูกส่งมายังประเทศทำให้ภาพรวมของประเทศเกิดการพัฒนา เพราะคนของประเทศนั้นได้รับการพัฒนา ในมุมมองของผู้วิจัย หากประเทศไทยสามารถดำเนินการตามแนวทางของมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศและแนวทางที่ได้นำเสนอนี้ น่าจะเป็นผลดีต่อการพัฒนาประเทศ เพราะจะทำให้เกิดการพัฒนาคคนที่จะมาเป็นแรงขับเคลื่อนในการพัฒนาประเทศ ซึ่งเป็นไปตามแนวทางของหลักการที่ว่า “คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา”

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รายการอ้างอิง

- กุลพล กุลวัน. สิทธิมนุษยชนในสังคมไทย. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: (ม.ป.ท.), 2543.
- กุลพล กุลวัน. กฎหมายระหว่างประเทศกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน. บทบัญญัติ 28 (2514): 774-799.
- เกษมสันต์ วิลาวรรณ. คำอธิบายกฎหมายแรงงาน. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542.
- เกษมสัน วิลาวรรณ. ความหมายของสิทธิมนุษยชน และความเหมาะสมในการบังคับใช้อุสัญญา ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย. วารสารกฎหมาย 8 (ตุลาคม 2526): 84-95.
- คณะกรรมการประสานงานองค์การสิทธิมนุษยชน, สำนักงาน. สิทธิมนุษยชน. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการประสานงานองค์การสิทธิมนุษยชน, 2540.
- คณะกรรมการประสานงานองค์การสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย, สำนักงาน. สิทธิราษฎร์ไทย. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สยามอาร์ต แอนด์ มีเดีย, 2527.
- คณะทำงานศึกษากฎหมายส่งเสริมพัฒนาและคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน. ข้อเสนอแนะในการ จัดทำกฎหมายเกี่ยวกับงานที่รับไปทำที่บ้าน. เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง “บทเรียน จากเศรษฐกิจ : ข้อเสนอในการสร้างหลักประกันทางเศรษฐกิจและสังคมแก่ผู้รับงานไปทำ ที่บ้าน”, หน้า 2-3. 27 พฤศจิกายน 2544 ณ โรงแรมเอเชีย กรุงเทพมหานคร.
- คุ้มครองแรงงาน, กอง. สิทธิหน้าที่นายจ้างลูกจ้าง ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541. กรุงเทพมหานคร: กองคุ้มครองแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, (ม.ป.ป.).
- เครือข่ายแรงงานเด็กในเอเชีย. ปัญหาและทางเลือกแรงงานเด็กในภาวะวิกฤต. กรุงเทพมหานคร: บริษัท โปรโตไทป์ จำกัด, 2542.
- คมวิทย์ แดงไชยวัฒน์. ปัญหากฎหมายในการใช้แรงงานเด็ก. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529.
- จุมพต สายสุนทร. กฎหมายระหว่างประเทศ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: บริษัท โรงพิมพ์ เดือนตุลา จำกัด, 2539.
- ฉันทนา บรรพศิริโชติ หวันแก้ว. รายงานการวิจัย การศึกษาสภาพและนโยบายเกี่ยวกับเด็ก และเยาวชนด้อยโอกาส : เด็กทำงาน. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2535.
- ชอุทธิ์ มีสิทธิ์. ทนายความด้านแรงงาน. สัมภาษณ์, 27 พฤศจิกายน 2544.
- ชัชฌา บุญรัตน์พันธุ์. อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยเด็ก: ผลกระทบต่อประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตร์มหาวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536.

- ซีเลีย มาเธอร์. จรรยาบรรณทางการค้าในยุคโลกาภิวัตน์. แปลโดย พีระพล เวชพงศา.
กรุงเทพมหานคร: ฝ่ายแรงงานหญิง มูลนิธิเพื่อนหญิง, 2544.
- ทัชมัย ฤกษ์สุด. ประเด็นใหม่ในองค์การการค้าโลก. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2543
- นิคม จันทวิฑูร. การบริหารแรงงานในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: กรมแรงงาน กระทรวงมหาดไทย, 2516.
- นิคม จันทวิฑูร. กฎหมายแรงงาน แนวคิดและปัญหา. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530.
- นิคม จันทวิฑูร. ประเทศไทย กับประมวลกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531.
- นิตยา กัทสิระคะพันธ์. รายงานการวิจัย การศึกษาสถานภาพและนโยบายเกี่ยวกับเด็กและเยาวชน ด้อยโอกาส: เด็กเร่ร่อน. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535.
- นพรัตน์ ศุภระกาญจน์ ศจินทร์ ประชาสันต์. การจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวปี. สรุปผลการประชุมเรื่อง การจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว, 28 กันยายน 2544 ณ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพมหานคร.
- เบนอร์ลิ่ง, สุมันตา. แรงงานเด็กในประเทศไทย ปัญหาและทางออก. แปลโดย ภาวนา ยมกนิษฐ์. กรุงเทพมหานคร: (ม.ป.ท.), 2525.
- บริษัท ฮิวแมน เฮอริเทจ จำกัด. ฝ่ายวิชาการและพัฒนาบุคลากร. กฎหมายแรงงานและข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน. กรุงเทพมหานคร: บริษัท ฮิวแมน เฮอริเทจ จำกัด, 2542.
- ปฟานี จิตวิวัฒนา. การพัฒนาเด็ก เยาวชน และสตรี. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2535.
- พันธ์ศักดิ์ ศรีเทพ. รายงานการศึกษา องค์กรพัฒนาเอกชน ด้านแรงงานเด็ก: ศักยภาพและทิศทางในอนาคต. กรุงเทพมหานคร: (ม.ป.ท.), 2538.
- ฝ่ายสถิติแรงงาน กองวิชาการและแผนงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม. สถิติแรงงาน 2543. กรุงเทพมหานคร: บริษัท บพิศการพิมพ์ จำกัด, 2544.
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. สาขาวิชานิติศาสตร์. โครงการศูนย์กฎหมายสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา. สิทธิมนุษยชนและสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย. พิมพ์ครั้งที่ 1. นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2543.
- มูลนิธิอารมณ พงศ์พจน์. ปัญหาบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน. กรุงเทพมหานคร: บริษัท โปรโตไทป์ จำกัด, 2542.
- มูลนิธิอารมณ พงศ์พจน์ และสถาบันการศึกษาแรงงานเสรีเอเชีย-อเมริกัน (อ้าฟลี). สิทธิแรงงานไทยในยุคโลกาภิวัตน์. กรุงเทพมหานคร: บริษัท โปรโตไทป์ จำกัด, 2537.
- แรงงานและสวัสดิการสังคม, กระทรวง. 75 ปี แห่งความสัมพันธ์ไทยกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ. กรุงเทพมหานคร: กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, 2538.

- แรงงานและสวัสดิการสังคม, กระทรวง. 20 คำถามเกี่ยวกับอนุสัญญา ILO. กรุงเทพมหานคร:
ส่วนวิเทศสัมพันธ์ สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, 2543.
- แรงงานหญิงและเด็ก, กอง. คู่มือการตรวจแรงงานหญิงและเด็ก. กรุงเทพมหานคร: กองแรงงาน
หญิงและเด็ก กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม,
(ม.ป.ป.).
- แรงงานหญิงและเด็ก, กอง. แรงงานหญิงและเด็ก. กรุงเทพมหานคร: กองแรงงานหญิงและเด็ก
กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, (ม.ป.ป.).
- แรงงานหญิงและเด็ก, กอง. การดำเนินการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก. กรุงเทพมหานคร: กองแรง
งานหญิงและเด็ก กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการ
สังคม, (ม.ป.ป.).
- แรงงานและสวัสดิการสังคม, กระทรวง. สาระสำคัญการประชุมกระทรวงแรงงานและสวัสดิการ
สังคม. วารสารกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ปีที่ 5 ฉบับที่ 7 (กรกฎาคม
2543): 12-13.
- แรงงานและสวัสดิการสังคม, กระทรวง. ข้อเสนอแนะการใช้แรงงานเด็ก. กรุงเทพมหานคร:
กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, (ม.ป.ป.).
- แรงงานและสวัสดิการสังคม, กระทรวงและจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. รายงานการวิจัยเรื่อง
นโยบายแรงงานต่างด้าวและแนวทางการแก้ปัญหาระยะสั้นปี 2544 กับแนวทางระยะ
ยาว. กรุงเทพมหานคร: กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และ
ศูนย์วิจัยเรื่องการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
2544.
- เรื่องศักดิ์ วุฒิสาสตร์. ประเด็นในกฎหมายเกี่ยวกับแรงงานที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ.
เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง แรงงานเด็ก การตอบสนองขององค์การแรงงานระหว่าง
ประเทศ (Tripartite Workshop on the Minimum Age Convention, 1973 (No. 138),
22-28 ธันวาคม 2542 ณ โรงแรมสยามซิตี้ กรุงเทพมหานคร.
- รังสฤษฎ์ จันทรัตน์. การให้สัตยาบันอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ. เอกสารวิจัย
ส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร. กรุงเทพมหานคร: (ม.ป.ท.), 2537-2538.
- รจนา กุลรัตน์ มะลิ ชูโต กาญจนา เกียรติกุล. รายงานการวิจัย เรื่อง การศึกษาภาวะทางสังคม
ของเด็กผู้ถูกใช้แรงงาน. งานวิจัยทุนอุดหนุน มูลนิธิโรงพยาบาลสมเด็จพระยา.
กรุงเทพมหานคร: (ม.ป.ท.), 2525-2529.
- ละออ วัจนะสาริกกุล. การปฏิบัติตามนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็ก. วิทยานิพนธ์
ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531.
- ลิขิต อีระเวคิน. ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างองค์การทางการเมือง องค์การบริหารและประชาชน.
เอกสารประกอบการสอนชุดวิชา ปัญหาการเมืองไทยในปัจจุบัน. นนทบุรี: สำนัก
เทคโนโลยีการศึกษา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2530.

- วิจิตรา (ฟุ้งลัดดา) วิเชียรชม. กฎหมายคุ้มครองแรงงาน. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542.
- วิทยากร เชียงกุล. ยุทธศาสตร์ในการปฏิรูปการศึกษาเพื่อแก้วิกฤตของชาติ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด เอมี เทเรตติ้ง, 2543.
- ศูนย์พิทักษ์สิทธิเด็ก. พัฒนาการใช้แรงงานเด็ก. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์พิมพ์มูลนิธิเด็ก, 2536.
- ศักดิ์ ธนิตกุล และทวีวัฒน์ เสนาะล้ำ. WTO กับมาตรฐานแรงงาน: เน้นกรณีการใช้แรงงานเด็ก. วารสารกฎหมาย ปีที่ 19 ฉบับที่ 3 (สิงหาคม 2542): 19-31.
- ลัก กอแสงเรือง. รวมกฎหมายแรงงาน. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2539.
- สุดาศิริ วศวงค์. คำอธิบายกฎหมายคุ้มครองแรงงาน. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2538.
- สุดาศิริ วศวงค์. คำอธิบายกฎหมายแรงงานสัมพันธ์. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2539.
- สุดาศิริ วศวงค์. อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก: การคุ้มครองแรงงานเด็กในประเทศไทย. วารสารกฎหมาย ปีที่ 20 ฉบับที่ 1 (ตุลาคม 2543) 131-160.
- สมยศ ทองตัน. องค์การแรงงานระหว่างประเทศและการกำหนดมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ. ฉบับที่ 3. ปีที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2538.
- สุภชัย มนต์ไพบูลย์ และคณะ. สิทธิมนุษยชนกับลูกจ้างในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527.
- สถาบันกฎหมายอาญา. กฎหมายและแนวปฏิบัติในประเทศไทยเฉพาะกรณีที่ไม่สอดคล้องตามอนุสัญญาสิทธิว่าด้วยเด็ก. รายงานการศึกษาวิเคราะห์. กรุงเทพมหานคร: บริษัท คอมแพคท์พริ้นท์ จำกัด, 2543.
- สถาบันวิจัยสังคม และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, รายงานการวิจัยสถานภาพและนโยบายเกี่ยวกับเด็กและเยาวชนด้อยโอกาส (Situational Analysis in Relational Disadvantaged Children and Youth), (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 1-5.
- สภาองค์กรพัฒนาเด็กและเยาวชน และคณะทำงานด้านเด็ก. สานสัมพันธ์ ฉบับพิเศษ สิทธิเด็กไทย. กรุงเทพมหานคร: (ม.ป.ท.), 2534.
- สมศักดิ์ สามัคคีธรรม. ปัญหาแรงงานในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: มายด์ พับลิชิ่ง, 2538.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี. แรงงานเด็ก. กรุงเทพมหานคร: บริษัท เท็คท์ แอนด์ เจอร์นัล พับลิเคชั่น จำกัด, 2541.
- สำนักงานปฏิรูปการศึกษา. การปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: บริษัท บุญศิริการพิมพ์ จำกัด, 2544.

สวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, กรม. สิทธิประโยชน์ที่ผู้ใช้แรงงานพึงได้รับจาก พระราชบัญญัติ คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541. กรุงเทพมหานคร: กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, (ม.ป.ป.).

สมาน เหล่าดำรงชัย นพรัตน์ ศุภระกาญจน์ ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย. รายงานการวิจัยเรื่อง “แรงงานต่างด้าวปี 44”. เอกสารประกอบการเสวนา “วันแรงงานต่างด้าวสากล”, 18 ธันวาคม 2544 ณ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพมหานคร.

เอกพร รักความสุข. เจตนารมณ์ของกฎหมายคุ้มครองแรงงานฉบับใหม่. พิมพ์ครั้งที่ 2. คณะกรรมการกิจการสังคม พรรคความหวังใหม่. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2541.

อมรา พงศาพิชญ์ และคณะ. การประเมินสถานการณ์ป้องกันแก้ไขปัญหาโสเภณีเด็ก: ศึกษากรณี องค์การรัฐและองค์กรเอกชน. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540.

ภาษาอังกฤษ

Alec Fyfe. Child Labour. Geneva: (n.p.), 1989.

Alec Fyfe. Child Labour in agriculture [Online]. 1997. Available from:

<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/actrav/publ/108/led108e.htm>

Bueren, G.V., The International Law on the Rights of the Child. Dordrecht/Boston/London : Martinus Nijhoff Publishers, 1995.

Castro C De moura. The Informal Sector–Echoes from a Turin Seminar. Geneva : ILO. 1989

Claudia Coenjaerts. Child Labour on the trade union agenda [Online]. 1997. Available from: <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/actrav/publ/108/led108e.htm>

Gert A. Gust. Child Labour in the Hotel, catering and tourism sector [Online]. 1997.

Available from: <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/actrav/publ/108/led108e.htm>

International Labour Organisation. International Labour Conventions and Recommendations 1919–1987. Geneva: ILO, 1992.

International Labour Organisation. International Labour Conventions and Recommendations 1952–1976. Geneva: ILO, 1996.

International Labour Organisation. Labour Education On–line: Protecting children in the world of work [Online]. 1997. Available from:

<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/actrav/publ/108/led108e.htm>

International Labour Office. Youth and Work: Global TRends. Geneva: ILO, 2001.

- International Labour Office. A future without child labour: Global Report under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work. Geneva: ILO, 2002.
- International Labour Office. Child Labour. Geneva: ILO, 1983.
- International Labour Office. Child Labour: A Briefing Manual. Geneva: ILO, 1986.
- International Labour Office. Child Labour: Targeting the intolerable. Geneva: ILO, 1996.
- International Labour Office. Combating the most intolerable forms of child labour: A global challenge 1997. Geneva: ILO, 1997.
- International Labour Office. ICFTU-APRO Sub-Regional Seminars on Child Labour 1993. Geneva: ILO, 1993.
- International Labour Office. ILO. Geneva: ILO, 2000.
- International Labour Office. Meeting the youth employment challenge: A guide for employers. Geneva: ILO, 2000.
- International Labour Organisation. Regional Department for Asia and the Pacific. Child Labour. Geneva: ILO, 1997.
- International Labour Organisation. Regional Department for Asia and the Pacific. The informal sector. Geneva: ILO, 1998.
- International Labour Organisation. Regional Department for Asia and the Pacific. Worker's protection. Geneva: ILO, 1999.
- Joachim Grismann. The ILO Conventions on Child Labour: Minimum Age Convention, 1973 No. 138, presented at Conference on ILO Minimum Age Convention No. 138, Bangkok: ILO, 1999.
- Kari Tapiola. Revisiting the child labour issue in terms of ILO standard-setting. Labour Education On-line: Protecting children in the world of work [Online]. 1997. Available from: <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/actrav/publ/108/led108e.htm>
- Neil Kearney. Speak on codes of conduct as new instruments for fighting child labour [Online]. 1997. Available from: <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/actrav/publ/108/led108e.htm>
- Ofrenco R. Informal Sector-Labour Laws and Industrial Relations. Manila: ILO. 1996.
- Satoru Tabusa. IPEC and trade unions [Online]. 1997. Available from: <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/actrav/publ/108/led108e.htm>

Thailand. Woman and Child Labour Division. Department of Labour Protection and Welfare. Ministry of Labour and Social Welfare. Administration of Woman and Child Labour. Bangkok: Woman and Child Labour Division. Department of Labour Protection and Welfare. Ministry of Labour and Social Welfare, 2002.

Unicef. Implementation Handbook for the Convention on The Rights of the Child. Geneva: Atar SA, 1998.

Veerman, P.E. The Rights of the Child and the Changing Image of Childhood. Dordercht/Boston/London: Martinus Nijhoff Publishers, 1992.

Vitit Muntarbhorn. International Commerce and the Rights of the Child. In World Trade and the Protection of Human Rights. Bruxelles: (n.p.), 2001.

Yoshie Noguchi. The Minimum Age Convention, 1973 (No. 138), and the role of trade unions [Online]. (n.d.). Available from: <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/actrav/gen.../conv1.ht>



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

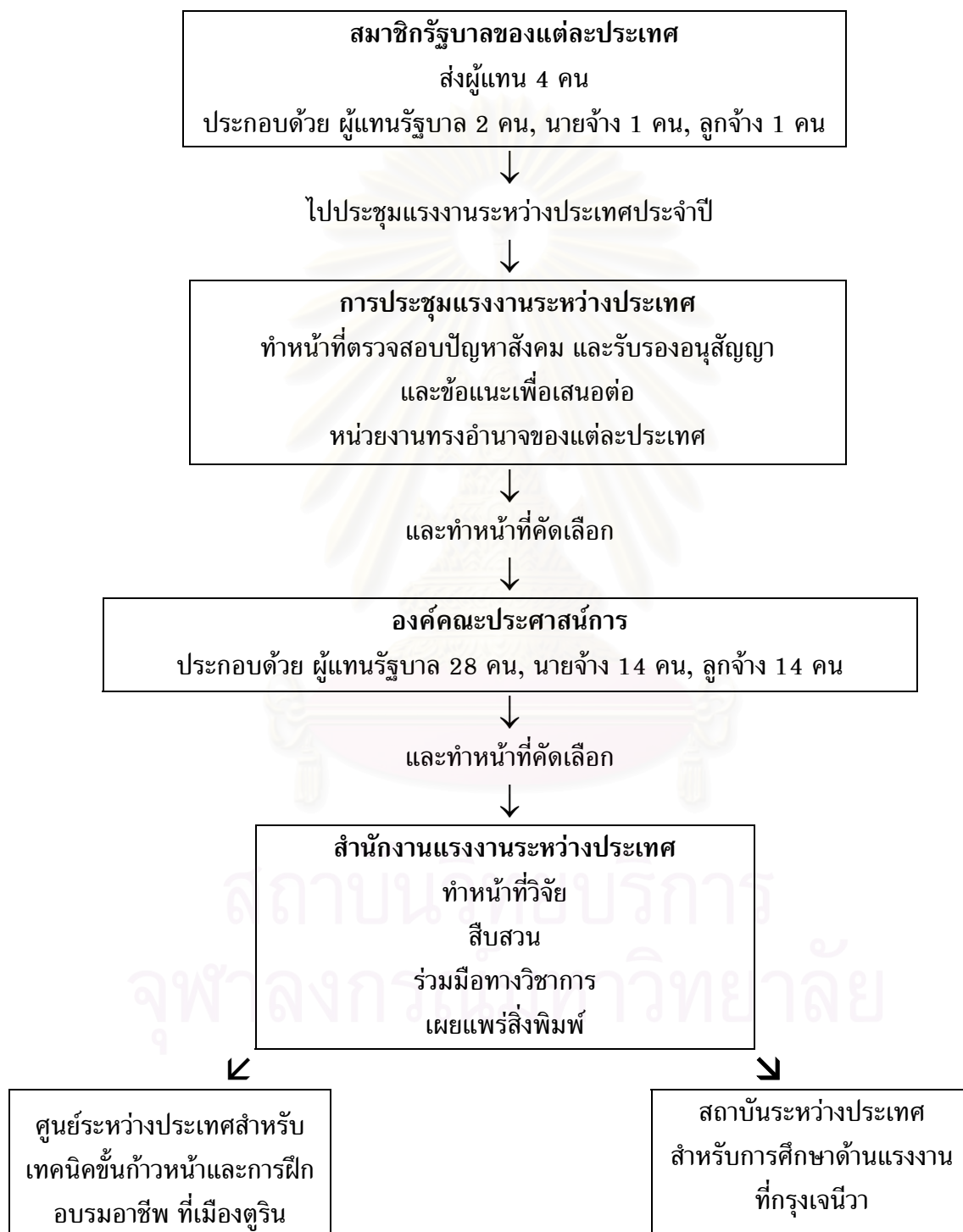


ภาคผนวก

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวก ก.

โครงสร้างขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ



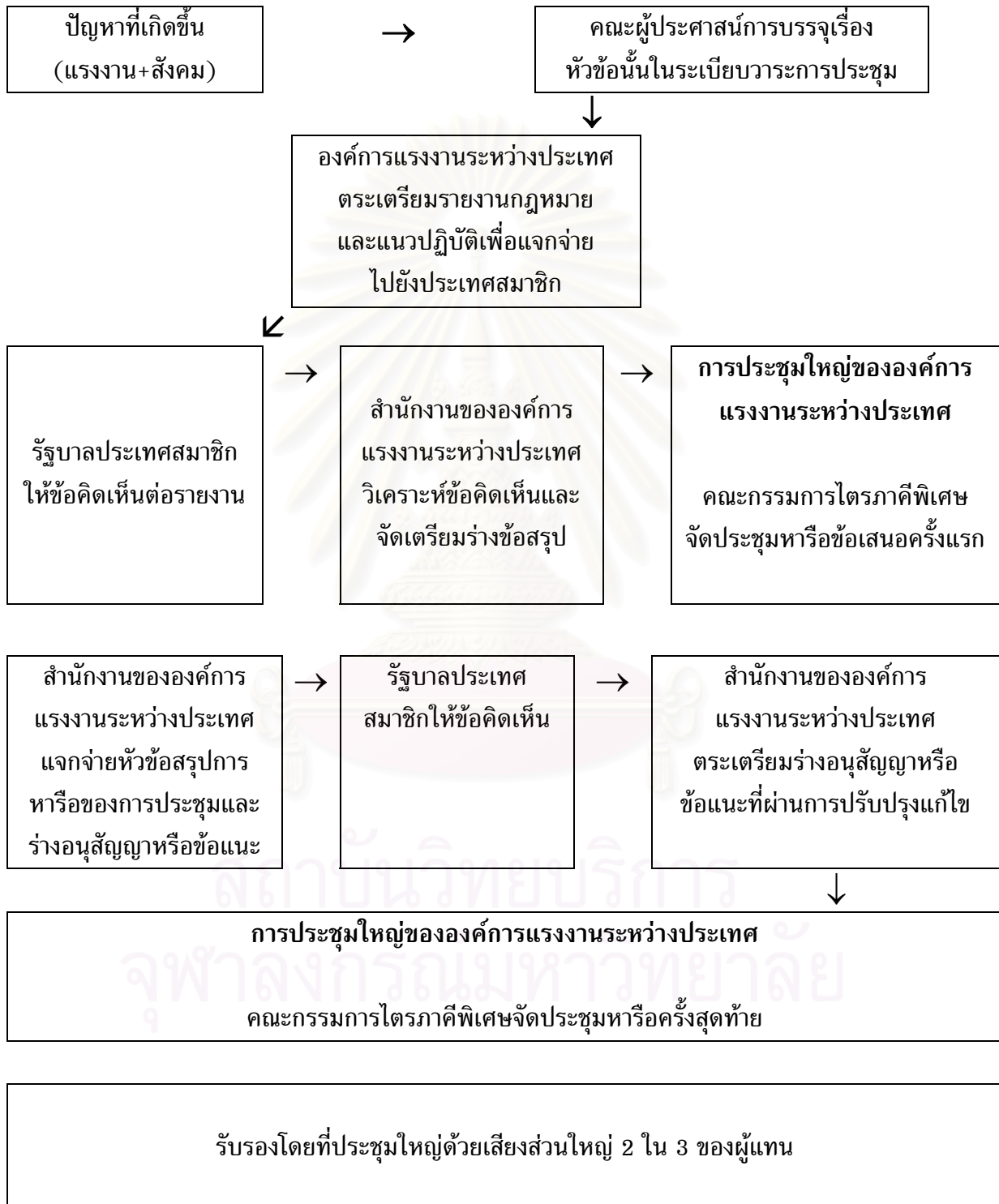


ภาคผนวก ข.

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวก ข.

การรับรองมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ





ภาคผนวก ค.

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวก ค.

ร่าง

กฎกระทรวง

ว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้าน

พ.ศ.

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6 และมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 อันเป็นพระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา 29 ประกอบกับมาตรา 31 มาตรา 35 มาตรา 48 และมาตรา 50 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมออกกฎกระทรวงไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ให้ยกเลิกความใน (2) ของวรรคสองแห่งกฎกระทรวงฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

ข้อ 2 การคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านนอกจากที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงนี้ให้ เป็นไปตามที่นายจ้างลูกจ้างตกลงกัน เว้นแต่การคุ้มครองแรงงานตามบทบัญญัติหมวด 1 บททั่วไป เฉพาะมาตรา 7 มาตรา 8 มาตรา 9 มาตรา 11 มาตรา 13 มาตรา 14 มาตรา 17 มาตรา 18 และ มาตรา 21 หมวด 4 การใช้แรงงานเด็ก เฉพาะมาตรา 44 หมวด 5 ค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานใน วันหยุดและค่าล่วงเวลาในวันหยุด เฉพาะมาตรา 53 มาตรา 54 และมาตรา 55 หมวด 9 การควบคุม เฉพาะมาตรา 112 มาตรา 113 และมาตรา 115 หมวด 12 การยื่นคำร้องและการพิจารณาคำร้อง ตั้งแต่มาตรา 123 ถึง มาตรา 125 หมวด 13 กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างเฉพาะมาตรา 134 มาตรา 135 และมาตรา 136 หมวด 14 พนักงานตรวจแรงงานตั้งแต่มาตรา 139 ถึงมาตรา 142 และหมวด 15 การส่งหนังสือ มาตรา 143 ให้นายจ้างและลูกจ้างปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

ข้อ 3 ในกฎกระทรวงนี้

“งานที่รับไปทำที่บ้าน” หมายความว่า งานที่ผู้รับงานไปทำที่บ้านรับจากเจ้าของงาน หรือคนกลาง ไปผลิต ประกอบ บรรจุ ซ่อม หรือแปรรูปสิ่งของตามที่ได้ตกลงกันในบ้านของตนเอง หรือสถานที่ที่มีใช้สถานประกอบกิจการของเจ้าของงานเพื่อบริรับค่าจ้าง

“นายจ้าง” หมายความว่ารวมถึง เจ้าของงานซึ่งมอบงานและวัตถุดิบให้ลูกจ้างรับไปทำที่บ้านโดยตกลงจ่ายค่าจ้างให้

“ลูกจ้าง” หมายความว่ารวมถึง บุคคลธรรมดาหรือกลุ่มบุคคลซึ่งรับงานที่รับไปทำที่บ้านเพื่อรับค่าจ้าง

“คนกลาง” หมายความว่า ผู้ซึ่งทำหน้าที่ติดต่อรับมอบงานจากนายจ้างไปส่งมอบให้แก่ลูกจ้างเพื่อทำการผลิต ประกอบ บรรจุ ซ่อม หรือแปรรูปสิ่งของ และรับมอบงานจากลูกจ้างส่งคืนให้นายจ้างไม่ว่าจะรับค่าจ้างไปจ่ายแทนให้กับลูกจ้างหรือไม่ก็ตาม

ข้อ 4 นายจ้างรายใดมีความประสงค์จะมอบงานและวัตถุดิบให้แก่ลูกจ้างที่รับงานไปทำที่บ้านตามกฎหมายนี้ ให้นายจ้างรายนั้นขึ้นทะเบียนการเป็นนายจ้างในงานที่รับไปทำที่บ้านต่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายภายในระยะเวลาไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ส่งมอบงานให้แก่ลูกจ้าง ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการการขึ้นทะเบียนให้เป็นไปตามที่อธิบดีกำหนด

ข้อ 5 ให้นายจ้างจัดทำสัญญาจ้างเป็นหนังสือตามแบบที่อธิบดีกำหนดมอบให้แก่ลูกจ้างหนึ่งชุด นายจ้างเก็บไว้หนึ่งชุดพร้อมที่จะให้พนักงานตรวจแรงงานตรวจสอบได้

ข้อ 6 ให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างแก่ลูกจ้างภายในระยะเวลาที่ตกลงกันแต่ต้องไม่เกินสิบห้าวันนับแต่วันที่ลูกจ้างส่งมอบงานให้แก่นายจ้างหรือคนกลาง

ในกรณีที่นายจ้างได้ตกลงจ้างลูกจ้างด้วยวิธีผ่านคนกลาง ให้คนกลางร่วมรับผิดชอบนายจ้างในค่าจ้างที่ถึงกำหนดจ่ายให้แก่ลูกจ้างด้วย และให้คนกลางมีสิทธิไต่เบี่ยเงินที่ได้จ่ายไปแล้วคืนจากนายจ้าง

ข้อ 7 ในการจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้าง ห้ามมิให้นายจ้างหรือคนกลางหักค่าจ้างไว้เพื่อการอื่นใด เว้นแต่เป็นการหักเพื่อ

- (1) ชำระเงินอื่นใดตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้
- (2) ชำระหนี้สินสหกรณ์ออมทรัพย์หรือสหกรณ์อื่นที่มีลักษณะเดียวกับสหกรณ์ออมทรัพย์ โดยได้รับความยินยอมล่วงหน้าจากลูกจ้าง
- (3) ชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นแก่เครื่องจักร อุปกรณ์ หรือวัตถุดิบของนายจ้าง เว้นแต่ความเสียหายนั้นมิได้เกิดขึ้นเพราะความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงโดยได้รับความยินยอมจากลูกจ้าง

การหักตาม (2) และ (3) ในแต่ละกรณีห้ามมิให้หักเกินร้อยละสิบ และจะหักรวมกันได้ไม่เกินหนึ่งในห้าของเงินที่ลูกจ้างมีสิทธิได้รับตามกำหนดเวลาการจ่ายตามข้อ 6 เว้นแต่ได้รับความยินยอมจากลูกจ้าง

ข้อ 8 ห้ามมิให้นายจ้างส่งมอบงานดังต่อไปนี้ให้ลูกจ้างทำ

- (1) งานผลิต ประกอบ บรรจุ แปรรูปวัตถุระเบิดหรือวัตถุไวไฟ เช่น งานทำพลู งานทำดอกไม้เพลิง
- (2) งานผลิตหรือบรรจุสารเคมีที่เป็นอันตรายหรือวัตถุมีพิษ เช่น สารไซยาไนด์ สารก่อมะเร็งตามรายชื่อในบัญชีท้ายกระทรวงนี้
- (3) งานอื่นตามที่รัฐมนตรีกำหนด

ข้อ 9 ในกรณีที่นายจ้างส่งมอบงานที่อาจก่อให้เกิดอุบัติเหตุหรือโรคอันเนื่องมาจากการทำงานให้นายจ้างแจ้งอันตรายที่อาจเกิดขึ้นแก่ลูกจ้าง และจัดทำคู่มือมาตรฐานความปลอดภัยในการทำงานเพื่ออธิบายวิธีการและขั้นตอนการทำงานอย่างปลอดภัยที่ลูกจ้างสามารถเข้าใจได้มอบให้แก่ลูกจ้างทุกคนศึกษาก่อนการทำงาน

ข้อ 10 ให้นายจ้างจัดให้มีเครื่องมือหรืออุปกรณ์เพื่อความปลอดภัยในการทำงานที่เหมาะสมกับลักษณะงานให้แก่ลูกจ้างอย่างเพียงพอ โดยเครื่องมือหรืออุปกรณ์นั้นต้องเป็นไปตามมาตรฐานที่กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานยอมรับ

ลูกจ้างต้องใช้เครื่องมือหรืออุปกรณ์เพื่อความปลอดภัยในการทำงานที่นายจ้างจัดให้ตามวรรคหนึ่ง

ให้ไว้ ณ วันที่..... พ.ศ.....

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก ง.

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวก ง.

C138 Minimum Age Convention, 1973

Convention concerning Minimum Age for Admission to Employment (Note: Date of coming into force: 19:06:1976.)

Convention:C138

Place:Geneva

Session of the Conference:58

Date of adoption:26:06:1973

See the ratifications for this Convention

Display the document in: [French](#) [Spanish](#)

The General Conference of the International Labour Organisation,

Having been convened at Geneva by the Governing Body of the International Labour Office, and having met in its Fifty-eighth Session on 6 June 1973, and

Having decided upon the adoption of certain proposals with regard to minimum age for admission to employment, which is the fourth item on the agenda of the session, and

Noting the terms of the Minimum Age (Industry) Convention, 1919, the Minimum Age (Sea) Convention, 1920, the Minimum Age (Agriculture) Convention, 1921, the Minimum Age (Trimmers and Stokers) Convention, 1921, the Minimum Age (Non-Industrial Employment) Convention, 1932, the Minimum Age (Sea) Convention (Revised), 1936, the Minimum Age (Industry) Convention (Revised), 1937, the Minimum Age (Non-Industrial Employment) Convention (Revised), 1937, the Minimum Age (Fishermen) Convention, 1959, and the Minimum Age (Underground Work) Convention, 1965, and

Considering that the time has come to establish a general instrument on the subject, which would gradually replace the existing ones applicable to limited economic sectors, with a view to achieving the total abolition of child labour, and

Having determined that these proposals shall take the form of an international Convention,

adopts the twenty-sixth day of June of the year one thousand nine hundred and seventy-three, the following Convention, which may be cited as the Minimum Age Convention, 1973:

Article 1

Each Member for which this Convention is in force undertakes to pursue a national policy designed to ensure the effective abolition of child labour and to raise progressively the minimum age for admission to employment or work to a level consistent with the fullest physical and mental development of young persons.

Article 2

1. Each Member which ratifies this Convention shall specify, in a declaration appended to its ratification, a minimum age for admission to employment or work within its territory and on means of transport registered in its territory; subject to Articles 4 to 8 of this

- Convention, no one under that age shall be admitted to employment or work in any occupation.
2. Each Member which has ratified this Convention may subsequently notify the Director-General of the International Labour Office, by further declarations, that it specifies a minimum age higher than that previously specified.
 3. The minimum age specified in pursuance of paragraph 1 of this Article shall not be less than the age of completion of compulsory schooling and, in any case, shall not be less than 15 years.
 4. Notwithstanding the provisions of paragraph 3 of this Article, a Member whose economy and educational facilities are insufficiently developed may, after consultation with the organisations of employers and workers concerned, where such exist, initially specify a minimum age of 14 years.
 5. Each Member which has specified a minimum age of 14 years in pursuance of the provisions of the preceding paragraph shall include in its reports on the application of this Convention submitted under article 22 of the constitution of the International Labour Organisation a statement—
 - (a) that its reason for doing so subsists; or
 - (b) that it renounces its right to avail itself of the provisions in question as from a stated date.

Article 3

1. The minimum age for admission to any type of employment or work which by its nature or the circumstances in which it is carried out is likely to jeopardise the health, safety or morals of young persons shall not be less than 18 years.
2. The types of employment or work to which paragraph 1 of this Article applies shall be determined by national laws or regulations or by the competent authority, after consultation with the organisations of employers and workers concerned, where such exist.
3. Notwithstanding the provisions of paragraph 1 of this Article, national laws or regulations or the competent authority may, after consultation with the organisations of employers and workers concerned, where such exist, authorise employment or work as from the age of 16 years on condition that the health, safety and morals of the young persons concerned are fully protected and that the young persons have received adequate specific instruction or vocational training in the relevant branch of activity.

Article 4

1. In so far as necessary, the competent authority, after consultation with the organisations of employers and workers concerned, where such exist, may exclude from the application of this Convention limited categories of employment or work in respect of which special and substantial problems of application arise.

2. Each Member which ratifies this Convention shall list in its first report on the application of the Convention submitted under article 22 of the Constitution of the International Labour Organisation any categories which may have been excluded in pursuance of paragraph 1 of this Article, giving the reasons for such exclusion, and shall state in subsequent reports the position of its law and practice in respect of the categories excluded and the extent to which effect has been given or is proposed to be given to the Convention in respect of such categories.
3. Employment or work covered by Article 3 of this Convention shall not be excluded from the application of the Convention in pursuance of this Article.

Article 5

1. A Member whose economy and administrative facilities are insufficiently developed may, after consultation with the organisations of employers and workers concerned, where such exist, initially limit the scope of application of this Convention.
2. Each Member which avails itself of the provisions of paragraph 1 of this Article shall specify, in a declaration appended to its ratification, the branches of economic activity or types of undertakings to which it will apply the provisions of the Convention.
3. The provisions of the Convention shall be applicable as a minimum to the following: mining and quarrying; manufacturing; construction; electricity, gas and water; sanitary services; transport, storage and communication; and plantations and other agricultural undertakings mainly producing for commercial purposes, but excluding family and small-scale holdings producing for local consumption and not regularly employing hired workers.
4. Any Member which has limited the scope of application of this Convention in pursuance of this Article--
 - (a) shall indicate in its reports under article 22 of the Constitution of the International Labour Organisation the general position as regards the employment or work of young persons and children in the branches of activity which are excluded from the scope of application of this Convention and any progress which may have been made towards wider application of the provisions of the Convention;
 - (b) may at any time formally extend the scope of application by a declaration addressed to the Director-General of the International Labour Office.

Article 6

This Convention does not apply to work done by children and young persons in schools for general, vocational or technical education or in other training institutions, or to work done by persons at least 14 years of age in undertakings, where such work is carried out in accordance with conditions prescribed by the competent authority, after consultation with the organisations of employers and workers concerned, where such exist, and is an integral part of--

- (a) a course of education or training for which a school or training institution is primarily responsible;

- (b) a programme of training mainly or entirely in an undertaking, which programme has been approved by the competent authority; or
- (c) a programme of guidance or orientation designed to facilitate the choice of an occupation or of a line of training.

Article 7

1. National laws or regulations may permit the employment or work of persons 13 to 15 years of age on light work which is--
 - (a) not likely to be harmful to their health or development; and
 - (b) not such as to prejudice their attendance at school, their participation in vocational orientation or training programmes approved by the competent authority or their capacity to benefit from the instruction received.
2. National laws or regulations may also permit the employment or work of persons who are at least 15 years of age but have not yet completed their compulsory schooling on work which meets the requirements set forth in sub-paragraphs (a) and (b) of paragraph 1 of this Article.
3. The competent authority shall determine the activities in which employment or work may be permitted under paragraphs 1 and 2 of this Article and shall prescribe the number of hours during which and the conditions in which such employment or work may be undertaken.
4. Notwithstanding the provisions of paragraphs 1 and 2 of this Article, a Member which has availed itself of the provisions of paragraph 4 of Article 2 may, for as long as it continues to do so, substitute the ages 12 and 14 for the ages 13 and 15 in paragraph 1 and the age 14 for the age 15 in paragraph 2 of this Article.

Article 8

1. After consultation with the organisations of employers and workers concerned, where such exist, the competent authority may, by permits granted in individual cases, allow exceptions to the prohibition of employment or work provided for in Article 2 of this Convention, for such purposes as participation in artistic performances.
2. Permits so granted shall limit the number of hours during which and prescribe the conditions in which employment or work is allowed.

Article 9

1. All necessary measures, including the provision of appropriate penalties, shall be taken by the competent authority to ensure the effective enforcement of the provisions of this Convention.

2. National laws or regulations or the competent authority shall define the persons responsible for compliance with the provisions giving effect to the Convention.
3. National laws or regulations or the competent authority shall prescribe the registers or other documents which shall be kept and made available by the employer; such registers or documents shall contain the names and ages or dates of birth, duly certified wherever possible, of persons whom he employs or who work for him and who are less than 18 years of age.

Article 10

1. This Convention revises, on the terms set forth in this Article, the Minimum Age (Industry) Convention, 1919, the Minimum Age (Sea) Convention, 1920, the Minimum Age (Agriculture) Convention, 1921, the Minimum Age (Trimmers and Stokers) Convention, 1921, the Minimum Age (Non-Industrial Employment) Convention, 1932, the Minimum Age (Sea) Convention (Revised), 1936, the Minimum Age (Industry) Convention (Revised), 1937, the Minimum Age (Non-Industrial Employment) Convention (Revised), 1937, the Minimum Age (Fishermen) Convention, 1959, and the Minimum Age (Underground Work) Convention, 1965.
2. The coming into force of this Convention shall not close the Minimum Age (Sea) Convention (Revised), 1936, the Minimum Age (Industry) Convention (Revised), 1937, the Minimum Age (Non-Industrial Employment) Convention (Revised), 1937, the Minimum Age (Fishermen) Convention, 1959, or the Minimum Age (Underground Work) Convention, 1965, to further ratification.
3. The Minimum Age (Industry) Convention, 1919, the Minimum Age (Sea) Convention, 1920, the Minimum Age (Agriculture) Convention, 1921, and the Minimum Age (Trimmers and Stokers) Convention, 1921, shall be closed to further ratification when all the parties thereto have consented to such closing by ratification of this Convention or by a declaration communicated to the Director-General of the International Labour Office.
4. When the obligations of this Convention are accepted--
 - (a) by a Member which is a party to the Minimum Age (Industry) Convention (Revised), 1937, and a minimum age of not less than 15 years is specified in pursuance of Article 2 of this Convention, this shall ipso jure involve the immediate denunciation of that Convention,
 - (b) in respect of non-industrial employment as defined in the Minimum Age (Non-Industrial Employment) Convention, 1932, by a Member which is a party to that Convention, this shall ipso jure involve the immediate denunciation of that Convention,
 - (c) in respect of non-industrial employment as defined in the Minimum Age (Non-Industrial Employment) Convention (Revised), 1937, by a Member which is a party to that Convention, and a minimum age of not less than 15 years is specified in pursuance of Article 2 of this Convention, this shall ipso jure involve the immediate denunciation of that Convention,

- (d) in respect of maritime employment, by a Member which is a party to the Minimum Age (Sea) Convention (Revised), 1936, and a minimum age of not less than 15 years is specified in pursuance of Article 2 of this Convention or the Member specifies that Article 3 of this Convention applies to maritime employment, this shall ipso jure involve the immediate denunciation of that Convention,
 - (e) in respect of employment in maritime fishing, by a Member which is a party to the Minimum Age (Fishermen) Convention, 1959, and a minimum age of not less than 15 years is specified in pursuance of Article 2 of this Convention or the Member specifies that Article 3 of this Convention applies to employment in maritime fishing, this shall ipso jure involve the immediate denunciation of that Convention,
 - (f) by a Member which is a party to the Minimum Age (Underground Work) Convention, 1965, and a minimum age of not less than the age specified in pursuance of that Convention is specified in pursuance of Article 2 of this Convention or the Member specifies that such an age applies to employment underground in mines in virtue of Article 3 of this Convention, this shall ipso jure involve the immediate denunciation of that Convention, if and when this Convention shall have come into force.
5. Acceptance of the obligations of this Convention--
- (a) shall involve the denunciation of the Minimum Age (Industry) Convention, 1919, in accordance with Article 12 thereof,
 - (b) in respect of agriculture shall involve the denunciation of the Minimum Age (Agriculture) Convention, 1921, in accordance with Article 9 thereof,
 - (c) in respect of maritime employment shall involve the denunciation of the Minimum Age (Sea) Convention, 1920, in accordance with Article 10 thereof, and of the Minimum Age (Trimmers and Stokers) Convention, 1921, in accordance with Article 12 thereof, if and when this Convention shall have come into force.

Article 11

The formal ratifications of this Convention shall be communicated to the Director-General of the International Labour Office for registration.

Article 12

1. This Convention shall be binding only upon those Members of the International Labour Organisation whose ratifications have been registered with the Director-General.
2. It shall come into force twelve months after the date on which the ratifications of two Members have been registered with the Director-General.
3. Thereafter, this Convention shall come into force for any Member twelve months after the date on which its ratifications has been registered.

Article 13

1. A Member which has ratified this Convention may denounce it after the expiration of ten years from the date on which the Convention first comes into force, by an Act communicated to the Director-General of the International Labour Office for registration. Such denunciation should not take effect until one year after the date on which it is registered.
2. Each Member which has ratified this Convention and which does not, within the year following the expiration of the period of ten years mentioned in the preceding paragraph, exercise the right of denunciation provided for in this Article, will be bound for another period of ten years and, thereafter, may denounce this Convention at the expiration of each period of ten years under the terms provided for in this Article.

Article 14

1. The Director-General of the International Labour Office shall notify all Members of the International Labour Organisation of the registration of all ratifications and denunciations communicated to him by the Members of the Organisation.
2. When notifying the Members of the Organisation of the registration of the second ratification communicated to him, the Director-General shall draw the attention of the Members of the Organisation to the date upon which the Convention will come into force.

Article 15

The Director-General of the International Labour Office shall communicate to the Secretary-General of the United Nations for registration in accordance with Article 102 of the Charter of the United Nations full particulars of all ratifications and acts of denunciation registered by him in accordance with the provisions of the preceding Articles.

Article 16

At such times as may consider necessary the Governing Body of the International Labour Office shall present to the General Conference a report on the working of this Convention and shall examine the desirability of placing on the agenda of the Conference the question of its revision in whole or in part.

Article 17

1. Should the Conference adopt a new Convention revising this Convention in whole or in part, then, unless the new Convention otherwise provides:
 - a) the ratification by a Member of the new revising Convention shall ipso jure involve the immediate denunciation of this Convention, notwithstanding the provisions of Article 13 above, if and when the new revising Convention shall have come into force;

- b) as from the date when the new revising Convention comes into force this Convention shall cease to be open to ratification by the Members.
2. This Convention shall in any case remain in force in its actual form and content for those Members which have ratified it but have not ratified the revising Convention.

Article 18

The English and French versions of the text of this Convention are equally authoritative.



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก จ.

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวก จ.

R146 Minimum Age Recommendation, 1973

Recommendation concerning Minimum Age for Admission to Employment

Recommendation:R146

Place:Geneva

Session of the Conference:58

Date of adoption=26:06:1973 Display the document in: [French](#) [Spanish](#)

The General Conference of the International Labour Organisation,

Having been convened at Geneva by the Governing Body of the International Labour Office, and having met in its Fifty-eighth Session on 6 June 1973, and

Recognising that the effective abolition of child labour and the progressive raising of the minimum age for admission to employment constitute only one aspect of the protection and advancement of children and young persons, and

Noting the concern of the whole United Nations system with such protection and advancement, and

Having adopted the Minimum Age Convention, 1973, and

Desirous to define further certain elements of policy which are the concern of the International Labour Organisation, and

Having decided upon the adoption of certain proposals regarding minimum age for admission to employment, which is the fourth item on the agenda of the session, and

Having determined that these proposals shall take the form of a Recommendation supplementing the Minimum Age Convention, 1973,

adopts this twenty-sixth day of June of the year one thousand nine hundred and seventy-three, the following Recommendation, which may be cited as the Minimum Age Recommendation, 1973:

I. National Policy

1. To ensure the success of the national policy provided for in Article 1 of the Minimum Age Convention, 1973, high priority should be given to planning for and meeting the needs of children and youth in national development policies and programmes and to the progressive extension of the inter-related measures necessary to provide the best possible conditions of physical and mental growth for children and young persons.
2. In this connection special attention should be given to such areas of planning and policy as the following:
 - (a) firm national commitment to full employment, in accordance with the Employment Policy Convention and Recommendation, 1964, and the taking of

measures designed to promote employment-oriented development in rural and urban areas;

- (b) the progressive extension of other economic and social measures to alleviate poverty wherever it exists and to ensure family living standards and income which are such as to make it unnecessary to have recourse to the economic activity of children;
 - (c) the development and progressive extension, without any discrimination, of social security and family welfare measures aimed at ensuring child maintenance, including children's allowances;
 - (d) the development and progressive extension of adequate facilities for education and vocational orientation and training appropriate in form and content to the needs of the children and young persons concerned;
 - (e) the development and progressive extension of appropriate facilities for the protection and welfare of children and young persons, including employed young persons, and for the promotion of their development.
3. Particular account should as necessary be taken of the needs of children and young persons who do not have families or do not live with their own families and of migrant children and young persons who live and travel with their families. Measures taken to that end should include the provision of fellowships and vocational training.
 4. Full-time attendance at school or participation in approved vocational orientation or training programmes should be required and effectively ensured up to an age at least equal to that specified for admission to employment in accordance with Article 2 of the Minimum Age Convention, 1973.
 5.
 - (1) Consideration should be given to measures such as preparatory training, not involving hazards, for types of employment or work in respect of which the minimum age prescribed in accordance with Article 3 of the Minimum Age Convention, 1973, is higher than the age of completion of compulsory full-time schooling.
 - (2) Analogous measures should be envisaged where the professional exigencies of a particular occupation include a minimum age for admission which is higher than the age of completion of compulsory full-time schooling.

II. Minimum Age

6. The minimum age should be fixed at the same level for all sectors of economic activity.
7.
 - (1) Members should take as their objective the progressive raising to 16 years of the minimum age for admission to employment or work specified in pursuance of Article 2 of the Minimum Age Convention, 1973.

- (2) Where the minimum age for employment or work covered by Article 2 of the Minimum Age Convention, 1973, is still below 15 years, urgent steps should be taken to raise it to that level.
8. Where it is not immediately feasible to fix a minimum age for all employment in agriculture and in related activities in rural areas, a minimum age should be fixed at least for employment on plantations and in the other agricultural undertakings referred to in Article 5, paragraph 3, of the Minimum Age Convention, 1973.

III. Hazardous Employment or Work

9. Where the minimum age for admission to types of employment or work which are likely to jeopardise the health, safety or morals of young persons is still below 18 years, immediate steps should be taken to raise it to that level.
10. (1) In determining the types of employment or work to which Article 3 of the Minimum Age Convention, 1973, applies, full account should be taken of relevant international labour standards, such as those concerning dangerous substances, agents or processes (including ionising radiations), the lifting of heavy weights and underground work.
- (2) The list of the types of employment or work in question should be re-examined periodically and revised as necessary, particularly in the light of advancing scientific and technological knowledge.
11. Where, by reference to Article 5 of the Minimum Age Convention, 1973, a minimum age is not immediately fixed for certain branches of economic activity or types of undertakings, appropriate minimum age provisions should be made applicable therein to types of employment or work presenting hazards for young persons.

IV. Conditions of Employment

12. (1) Measures should be taken to ensure that the conditions in which children and young persons under the age of 18 years are employed or work reach and are maintained at a satisfactory standard. These conditions should be supervised closely.
- (2) Measures should likewise be taken to safeguard and supervise the conditions in which children and young persons undergo vocational orientation and training within undertakings, training institutions and schools for vocational or technical education and to formulate standards for their protection and development.
13. (1) In connection with the application of the preceding Paragraph, as well as in giving effect to Article 7, paragraph 3, of the Minimum Age Convention, 1973, special attention should be given to--
- (a) the provision of fair remuneration and its protection, bearing in mind the principle of equal pay for equal work;

- (b) the strict limitation of the hours spent at work in a day and in a week, and the prohibition of overtime, so as to allow enough time for education and training (including the time needed for homework related thereto), for rest during the day and for leisure activities;
 - (c) the granting, without possibility of exception save in genuine emergency, of a minimum consecutive period of 12 hours' night rest, and of customary weekly rest days;
 - (d) the granting of an annual holiday with pay of at least four weeks and, in any case, not shorter than that granted to adults;
 - (e) coverage by social security schemes, including employment injury, medical care and sickness benefit schemes, whatever the conditions of employment or work may be;
 - (f) the maintenance of satisfactory standards of safety and health and appropriate instruction and supervision.
- (2) Subparagraph (1) of this Paragraph applies to young seafarers in so far as they are not covered in respect of the matters dealt with therein by international labour Conventions or Recommendations specifically concerned with maritime employment.

V. Enforcement

14. (1) Measures to ensure the effective application of the Minimum Age Convention, 1973, and of this Recommendation should include—
- (a) the strengthening as necessary of labour inspection and related services, for instance by the special training of inspectors to detect abuses in the employment or work of children and young persons and to correct such abuses; and
 - (b) the strengthening of services for the improvement and inspection of training in undertakings.
- (2) Emphasis should be placed on the role which can be played by inspectors in supplying information and advice on effective means of complying with relevant provisions as well as in securing their enforcement.
- (3) Labour inspection and inspection of training in undertakings should be closely co-ordinated to provide the greatest economic efficiency and, generally, the labour administration services should work in close co-operation with the services responsible for the education, training, welfare and guidance of children and young persons.

15. Special attention should be paid--
- (a) to the enforcement of provisions concerning employment in hazardous types of employment or work; and
 - (b) in so far as education or training is compulsory, to the prevention of the employment or work of children and young persons during the hours when instruction is available.
16. The following measures should be taken to facilitate the verification of ages:
- (a) the public authorities should maintain an effective system of birth registration, which should include the issue of birth certificates;
 - (b) employers should be required to keep and to make available to the competent authority registers or other documents indicating the names and ages or dates of birth, duly certified wherever possible, not only of children and young persons employed by them but also of those receiving vocational orientation or training in their undertakings;
 - (c) children and young persons working in the streets, in outside stalls, in public places, in itinerant occupations or in other circumstances which make the checking of employers' records impracticable should be issued licenses or other documents indicating their eligibility for such work.



ภาคผนวก จ.

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวก จ.

ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work

86th Session, Geneva, June 1998

Whereas the ILO was founded in the conviction that social justice is essential to universal and lasting peace;

Whereas economic growth is essential but not sufficient to ensure equity, social progress and the eradication of poverty, confirming the need for the ILO to promote strong social policies, justice and democratic institutions;

Whereas the ILO should, now more than ever, draw upon all its standard-setting, technical cooperation and research resources in all its areas of competence, in particular employment, vocational training and working conditions, to ensure that, in the context of a global strategy for economic and social development, economic and social policies are mutually reinforcing components in order to create broad-based sustainable development;

Whereas the ILO should give special attention to the problems of persons with special social needs, particularly the unemployed and migrant workers, and mobilize and encourage international, regional and national efforts aimed at resolving their problems, and promote effective policies aimed at job creation;

Whereas, in seeking to maintain the link between social progress and economic growth, the guarantee of Fundamental Principles and Rights at Work is of particular significance in that it enables the persons concerned, to claim freely and on the basis of equality of opportunity, their fair share of the wealth which they have helped to generate, and to achieve fully their human potential;

Whereas the ILO is the constitutionally mandated international organization and the competent body to set and deal with international labour standards, and enjoys universal support and acknowledgement in promoting Fundamental Rights at Work as the expression of its constitutional principles;

Whereas it is urgent, in a situation of growing economic interdependence, to reaffirm the immutable nature of the Fundamental Principles and Rights embodied in the Constitution of the Organization and to promote their universal application;

The International Labour Conference

1. Recalls:

- (a) that in freely joining the ILO, all Members have endorsed the principles and rights set out in its Constitution and in the Declaration of Philadelphia, and have undertaken to work towards attaining the overall objectives of the Organization to the best of their resources and fully in line with their specific circumstances;

- (b) that these principles and rights have been expressed and developed in the form of specific rights and obligations in Conventions recognized as fundamental both inside and outside the Organization.
2. Declares that all Members, even if they have not ratified the Conventions in question, have an obligation arising from the very fact of membership in the Organization to respect, to promote and to realize, in good faith and in accordance with the Constitution, the principles concerning the fundamental rights which are the subject of those Conventions, namely:
 - (a) freedom of association and the effective recognition of the right to collective bargaining;
 - (b) the elimination of all forms of forced or compulsory labour;
 - (c) the effective abolition of child labour; and
 - (d) the elimination of discrimination in respect of employment and occupation.
 3. Recognizes the obligation on the Organization to assist its Members, in response to their established and expressed needs, in order to attain these objectives by making full use of its constitutional, operational and budgetary resources, including, by the mobilization of external resources and support, as well as by encouraging other international organizations with which the ILO has established relations, pursuant to article 12 of its Constitution, to support these efforts:
 - (a) by offering technical cooperation and advisory services to promote the ratification and implementation of the fundamental Conventions;
 - (b) by assisting those Members not yet in a position to ratify some or all of these Conventions in their efforts to respect, to promote and to realize the principles concerning fundamental rights which are the subject of these Conventions; and
 - (c) by helping the Members in their efforts to create a climate for economic and social development.
 4. Decides that, to give full effect to this Declaration, a promotional follow-up, which is meaningful and effective, shall be implemented in accordance with the measures specified in the annex hereto, which shall be considered as an integral part of this Declaration.
 5. Stresses that labour standards should not be used for protectionist trade purposes, and that nothing in this Declaration and its follow-up shall be invoked or otherwise used for such purposes; in addition, the comparative advantage of any country should in no way be called into question by this Declaration and its follow-up.

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายคมสัน สันต์ธีรพร เกิดเมื่อวันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ. 2519 ณ กรุงเทพมหานคร สำเร็จการศึกษาดมหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต จากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปี พ.ศ. 2541 ปัจจุบันเป็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ด้านแรงงาน สภานายความ



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย