

ประเด็นที่ 1 ในส่วนของบทสรุปและข้อเสนอแนะเรื่องมาตรฐานแรงงาน ให้เลือกกลุ่มเป้าหมายให้ชัดเจน แล้ววิเคราะห์และให้ข้อเสนอแนะว่าจะปรับปรุงอย่างไรให้ทัดเทียมกับนานาชาติ หรือสอดคล้องกับมาตรฐานสากล และการดำเนินการดังกล่าวจะมีผลกระทบกับภาคเอกชนอย่างไร

ประเด็นที่ 2 ให้เสนอแนะถึงการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานตามข้อตกลงระหว่างประเทศว่าจะมีมาตรการนำไปสู่การบังคับใช้อย่างไร

ประเด็นที่ 1 บทสรุปและข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

1. แรงงานเด็ก.....เป้าหมายเฉพาะหน้าที่ควรนำมาพิจารณา

จากการพิจารณาถึงภาพรวมของการเชื่อมโยงมาตรฐานแรงงานกับการค้าระหว่างประเทศในส่วนของประเทศไทยแล้วพบว่า ประเด็นสำคัญที่ถูกนำมาเป็นข้อกล่าวอ้างหรือกล่าวหาประเทศไทยอย่างต่อเนื่องมานาน และคงจะมีการนำมาเชื่อมโยงต่อไปอีก ได้แก่ การที่ประเทศไทยมีการใช้แรงงานเด็กในการผลิตสินค้า โดยเฉพาะสินค้าเพื่อการส่งออก แรงงานเด็กเหล่านั้นถูกเอารัดเอาเปรียบ เนื่องจากเป็นแรงงานราคาถูก นายจ้างจ่ายค่าจ้างต่ำกว่าผู้ใหญ่ หรือต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ เด็กต้องทำงานในสภาพการทำงานที่ไม่เหมาะสมต่อสุขภาพอนามัยและความปลอดภัย ซึ่งสภาพการใช้แรงงานเด็กเหล่านี้ล้วนขัดต่อมาตรฐานแรงงานทั้งสิ้น

อาจกล่าวได้ว่า การพิจารณาถึงปัญหาการใช้แรงงานเด็กและการแก้ไข เป็นประเด็นปัญหาเฉพาะหน้าที่มีความเร่งด่วนและต้องอาศัยระยะเวลาในการดำเนินการ ทั้งนี้ เพราะแรงงานเด็กเกิดขึ้นจากปัจจัยหลายประการ และมีส่วนสัมพันธ์ต่อภาพลักษณ์ของประเทศ ตลอดจนจนถึงขั้นที่อาจจะส่งผลกระทบต่อการค้าระหว่างประเทศ

ในส่วนของมาตรฐานแรงงานหลักที่เกี่ยวข้องกับแรงงานเด็กนั้น ได้กำหนดเป็นเกณฑ์อายุขั้นต่ำในการทำงานไว้ได้แก่อนุสัญญาฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำ อย่างไรก็ตามเนื่องจากปัญหาของการใช้แรงงานเด็ก ในทางปฏิบัติมักจะเป็นเรื่องการกดขี่ทารุณใช้แรงงานเยี่ยงทาส จึงต้องพิจารณาตามอนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยแรงงานบังคับ ว่าการใช้แรงงานเด็กเข้าข่ายฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ของอนุสัญญาหรือไม่

อนุสัญญาฉบับที่ 29 นั้นประเทศไทยได้ให้สัตยาบันแล้ว จึงถือว่ามีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติให้ได้ครบถ้วนตามที่อนุสัญญาบัญญัติ และตามที่คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญของ ILO ได้ตีความไว้ ซึ่งสำหรับแรงงานเด็กนั้นถือว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของแรงงานบังคับ เนื่องจากเด็กซึ่งหมายถึงผู้มีอายุต่ำกว่า 15 ปี ยังไม่มีวุฒิภาวะเพียงพอหรือมีสภาพร่างกายที่พร้อมจะทำงานได้เช่นผู้ใหญ่ซึ่งเจริญเติบโตพร้อมทั้งร่างกายและจิตใจ ดังนั้นการที่เด็กต้องทำงาน

ก่อนถึงวัยอันควรจึงเป็นเสมือนการถูกบังคับให้ต้องทำงาน ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นการทำโดยสมัครใจหรือไม่ก็ตาม ก็ถือว่าถูกผลักดันหรือบีบบังคับไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมทั้งสิ้น

ส่วนอนุสัญญาฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำ นั้น กำหนดอายุขั้นต่ำสำหรับการทำงานว่าต้องไม่น้อยกว่า 15 ปี และจะต้องพ้นจากวัยการศึกษาภาคบังคับ อย่างไรก็ตาม อนุสัญญาได้ผ่อนผันอายุไว้ที่ 14 ปี สำหรับประเทศกำลังพัฒนาที่ยังไม่พร้อมในเรื่องการให้การศึกษา ส่วนงานอันตรายที่อนุญาตให้ทำได้นั้น กำหนดอายุขั้นต่ำไว้ไม่น้อยกว่า 18 ปี

2. สถานการณ์และปัญหาการใช้แรงงานเด็ก

การใช้แรงงานเด็กเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นมิใช่แต่ในประเทศไทยและประเทศกำลังพัฒนาเท่านั้น แต่ได้เคยเกิดขึ้นทั้งในทวีปยุโรปและในสหรัฐอเมริกาในช่วงของการปฏิวัติอุตสาหกรรมเมื่อกว่า 150 ปีมาแล้ว กล่าวได้ว่าการใช้แรงงานเด็กเป็นปรากฏการณ์ที่ตอบสนองต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้นโดยทั่วไป เพราะการขยายตัวของอุตสาหกรรมได้ก่อให้เกิดการไถ่เด็กเข้าสู่ตลาดแรงงาน ความแตกต่างของปรากฏการณ์นี้อยู่ที่ความช้าหรือเร็วของการประสบปัญหาและระดับของความรุนแรง

จำนวนการทำงานของเด็กในตลาดแรงงานมีการสำรวจและประมวลต่าง ๆ กันตามแต่วัตถุประสงค์ของการสำรวจแต่ละครั้ง เช่น กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม สำนักงานสถิติแห่งชาติ ตามที่ปรากฏในสถิติการสำรวจแรงงานรายปี ด้วยเหตุนี้การที่จะระบุชี้ชัดถึงจำนวนเด็กในตลาดแรงงานจึงมีอาจหาข้อสรุปได้แน่นอน อย่างไรก็ตาม ตัวเลขที่ปรากฏจากรายงานของหน่วยราชการและเอกชน สะท้อนถึงการเพิ่มจำนวนของแรงงานเด็กในช่วง 30 ปี ก่อน พ.ศ. 2533 และแรงงานเด็กมีแนวโน้มลดลงระหว่าง พ.ศ. 2533-2538 เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงระดับการศึกษาภาคบังคับ และเด็กได้รับการศึกษาในระดับมัธยมเพิ่มมากขึ้น

จากการคาดคะเนจำนวนแรงงานเด็กพบว่า ในปีพ.ศ. 2539 เด็กที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปีลงมา มีจำนวนประมาณ 2,966,500 คน (โดย National Child Labour Information Center) โดยรวมถึงเด็กอายุ 12-14 ปี ที่จบการศึกษาชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 และจะลดจำนวนเป็น 1,864,000 คน ภายใน พ.ศ. 2544 ¹

สำหรับแรงงานเด็กที่ทำงานในสถานประกอบการต่าง ๆ นั้น ประมาณว่ามีอยู่ 1.5 แสนคน และส่วนใหญ่ทำงานอยู่ในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล ในกิจการตัด

¹ Thailand Country Study Towards a Best Practice Guide on Sustainable Action Child Labour for Policy Makers, Senator Dr. Saisuree Chutikul (Project Director), Research report produced for the International Labour Organization, Bangkok, January 1998, p. 18.

เย็บเสื้อผ้า กระเป๋า รองเท้า เจียรในพลอย ทำเครื่องประดับ ซ่อมรถยนต์และรถจักรยานยนต์ สถานีบริการน้ำมันและร้านอาหาร ซึ่งจากการตรวจแรงงานของเจ้าหน้าที่กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานพบว่า ร้อยละ 85 ของแรงงานเด็กที่ทำงานในสถานประกอบการมีอายุระหว่าง 15 - 17 ปี และไม่พบว่ามีการใช้แรงงานเด็กในสถานประกอบการขนาดใหญ่ ซึ่งเป็นเพราะกระบวนการผลิตและการใช้เทคโนโลยีในสถานประกอบการขนาดใหญ่ จำเป็นต้องใช้แรงงานที่มีวุฒิภาวะสูงกว่าเด็ก

3. สาเหตุสำคัญของการใช้แรงงานเด็กในไทย มีดังนี้

(1) การขยายตัวทางเศรษฐกิจในทศวรรษที่ผ่านมา ทำให้ธุรกิจอุตสาหกรรมเกิดขึ้นและขยายตัวอย่างรวดเร็ว ผลักดันให้แรงงานในภาคเกษตรหลังไหลเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมและบริการ เพราะเหตุผลจูงใจด้านค่าจ้าง ค่าตอบแทนที่สูงกว่าภาคเกษตรกรรม ในขณะที่เดียวกันปัญหาการกระจายรายได้ที่ก่อให้เกิดความยากจน เป็นปัญหาใหญ่ที่ผลักดันให้เด็กเข้าสู่ตลาดแรงงาน เพราะพ่อแม่ ผู้ปกครองไม่อาจเลี้ยงดูเด็กจนถึงวัยสมควรก่อนให้เข้าทำงาน จึงสนับสนุนให้บุตรหลานออกหางานทำ

(2) การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจของไทย ทำให้มีการเคลื่อนย้ายแรงงานภาคเกษตรกรรมเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรม และแรงงานเด็กส่วนนี้ก็คือแรงงานเด็กในวัย 13-18 ปี

(3) ระบบการศึกษาภาคบังคับของไทยกำหนดไว้ 6 ปี ซึ่งเด็กที่จบการศึกษาภาคบังคับส่วนใหญ่มีอายุโดยเฉลี่ย 13 ปี เด็กบางส่วนที่จบการศึกษาภาคบังคับและไม่มีโอกาสเรียนต่อ จึงมีความจำเป็นต้องเข้าสู่ตลาดแรงงานเพื่อหารายได้ช่วยเหลือตัวเองและครอบครัว

(4) แรงงานเด็กเป็นแรงงานราคาถูก สถานประกอบการขนาดเล็ก จึงมีความจำเป็นต้องลดต้นทุนในการผลิตโดยการจ้างแรงงานเด็กซึ่งเป็นแรงงานราคาถูก นอกจากนี้งานบางอย่างยังเป็นงานที่เหมาะสมจะให้เด็กทำเพราะเป็นงานง่าย กระบวนการผลิตไม่ซับซ้อนซึ่งเด็กสามารถทำได้

(5) มีการขยายตัวของภาคธุรกิจที่ไม่มีระบบ (Informal Sector) อย่างกว้างขวางทั่วประเทศซึ่งการทำงานในภาคนี้ไม่ต้องการอุปกรณ์เครื่องมือ เครื่องจักรขนาดใหญ่ในการทำงาน ทำให้มีการจ้างแรงงานเพิ่มขึ้น และแรงงานส่วนใหญ่ก็เป็นแรงงานหญิงและเด็ก

อาจสรุปสภาพปัญหาของการใช้แรงงานเด็ก ได้ว่า

(1) เมื่อมีการใช้แรงงานเด็กแล้ว นายจ้างไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน เช่น ใช้เด็กทำงานหนัก ละเมิดกฎหมายที่กำหนดอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้เด็กทำงาน บางลักษณะหรือบางประเภท ซึ่งสรุปแล้วก็คือการใช้แรงงานเด็กไม่เป็นธรรม

(2) ปัญหาสุขภาพอนามัย อันเนื่องมาจากแรงงานเด็กที่มักอาศัยอยู่กับ นายจ้าง หรือมีระยะเวลาทำงานยาวนานเกินไป มีเวลาพักผ่อนน้อย อาหารและที่พักที่นายจ้างจัดให้ไม่มีคุณภาพและไม่ถูกสุขลักษณะ

(3) ปัญหาการประสบอันตรายจากการทำงาน โดยอาจเกิดอุบัติเหตุหรือ ได้รับสารที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

(4) ปัญหาการขาดโอกาสทางการศึกษาและพัฒนาอาชีพ เด็กที่ต้องทำงานมักมีการศึกษาค่ำและขาดโอกาสที่จะศึกษาเพิ่มเติมหรือพัฒนาฝีมือแรงงาน

(5) ปัญหาการปรับตัว เด็กซึ่งทำงานในช่วงวัยที่กำลังเจริญเติบโตเป็นวัยรุ่น เป็นช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงทั้งร่างกายและอารมณ์ การที่เด็กต้องทำงานในสถานที่ที่ไม่เอื้ออำนวย ไม่ถูกสุขลักษณะ ห่างไกลจากครอบครัวและญาติพี่น้อง ย่อมขัดขวางหรือทำให้พัฒนาการของเด็กไม่สมบูรณ์

4. การแก้ไขและปรับปรุงสภาพการทำงานของแรงงานเด็ก

4.1 ในการปรับปรุงแก้ไขสภาพการทำงานและให้การคุ้มครองแก่แรงงานเด็ก ได้มีการดำเนินการโดยมาตรการต่างๆ เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ ทั้งในทางกฎหมาย ทางการบริหาร และหน่วยปฏิบัติ ดังนี้

ทางกฎหมาย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ฉบับปัจจุบันได้กำหนดเรื่องแรงงานเด็กไว้ดังนี้

มาตรา 43 บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี ที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

การจัดการศึกษาอบรมของรัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพและเอกชนภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 53 เด็ก เยาวชนและบุคคลในครอบครัว มีสิทธิได้รับความคุ้มครองโดยรัฐจากการใช้ความรุนแรงและการปฏิบัติอันไม่เป็นธรรม เด็กและเยาวชนซึ่งไม่มีผู้ดูแล มีสิทธิได้รับการเลี้ยงดูและศึกษาอบรมจากรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 86 รัฐต้องส่งเสริมให้ประชาชนวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานเด็กและแรงงานหญิง จัดระบบแรงงานสัมพันธ์ ประกันสังคม รวมทั้งค่าตอบแทนแรงงานให้เป็นธรรม

ทางการบริหาร นโยบายตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ส่วนที่ 2 การพัฒนาศักยภาพของคนไทย และบทที่ 6 การพัฒนาประชากรกลุ่มผู้ด้อยโอกาส เป็นเรื่องของการพัฒนาเด็กที่อยู่ในภาวะยากลำบาก

ส่วนนโยบายของรัฐบาลปัจจุบัน (นายชวน หลีกภัย) ที่แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2540 ในส่วนที่เกี่ยวกับแรงงานเด็ก กล่าวไว้ดังนี้

ปรับปรุงกฎหมายแรงงานตลอดจนกฎและข้อบังคับต่างๆที่เกี่ยวข้อง และบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพเพื่อคุ้มครองผู้ใช้แรงงาน โดยเฉพาะแรงงานเด็กและแรงงานหญิง ให้ได้รับค่าตอบแทนที่เป็นธรรม มีความปลอดภัยและมีสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ดี

ระดับหน่วยปฏิบัติ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติในการแก้ไขปัญหาเรื่องแรงงานเด็กหน่วยหนึ่ง มีนโยบายมุ่งให้กลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจ ทั้งแรงงานรับจ้างภาคเกษตร แรงงานรายได้ต่ำในเมือง แรงงานสตรีและเด็กตลอดจนแรงงานไทยที่ไปทำงานในต่างประเทศ ให้มีความมั่นคงในการทำงาน ให้ได้รับค่าจ้างที่เป็นธรรม และได้รับการคุ้มครองในด้านความปลอดภัยและสวัสดิการอย่างทั่วถึง

4.2 การออกกฎหมายเพื่อดำเนินการตามนโยบายแรงงานเด็ก

ปัจจุบันได้มีการพยายามแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กตามนโยบายดังกล่าวมาแล้ว และที่สำคัญที่สุดได้แก่ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งเป็นกฎหมายคุ้มครองแรงงานฉบับล่าสุด และจะมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 19 สิงหาคม 2541 เป็นต้นไป

กฎหมายฉบับนี้ได้มีการปรับปรุงสาระสำคัญของกฎหมายและข้อบังคับต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานเด็ก โดยเฉพาะประเด็นที่ทำให้แรงงานเด็กได้รับสิทธิประโยชน์และการคุ้มครองที่เพิ่มขึ้นหลายประการ ขณะเดียวกันก็ปรับปรุงให้สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานสากลดังต่อไปนี้

(1) อายุขั้นต่ำของลูกจ้างเด็ก

กฎหมายใหม่ได้ปรับอายุขั้นต่ำของลูกจ้าง จาก 13 ปี เป็น 15 ปี เพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำสำหรับการทำงาน ที่ ILO กำหนดไว้ และให้เป็นไปตามนโยบายการศึกษาแห่งชาติที่สนับสนุนให้เด็กได้รับการศึกษาต่อเนื่องจากการศึกษาภาคบังคับ

(2) แจ้งการจ้างแรงงานเด็ก

กฎหมายใหม่กำหนดให้นายจ้างแจ้งการจ้างเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปีเป็นลูกจ้างต่อพนักงานตรวจแรงงานภายใน 15 วันนับตั้งแต่วันที่เด็กเข้าทำงาน และให้มีบันทึกการเปลี่ยนแปลงสภาพการจ้างของเด็ก นอกจากนี้ยังให้นายจ้างแจ้งการสิ้นสุดการจ้างเด็กภายในระยะเวลา 7 วันนับตั้งแต่เด็กออกจากงาน ซึ่งตามกฎหมายเดิมกำหนดไว้เพียงให้แจ้งสภาพการจ้างแรงงานเด็กในทุกเดือนมกราคมของปีเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ต่อการดูแล ตรวจสอบ และให้ความคุ้มครองแรงงานเด็กอย่างทั่วถึง

(3) เวลาพักของลูกจ้างเด็ก

กฎหมายใหม่ กำหนดให้มีการจัดเวลาพักไม่น้อยกว่าวันละ 1 ชั่วโมง หลังจากลูกจ้างได้ทำงานมาแล้วไม่เกิน 4 ชั่วโมงติดต่อกัน และภายใน 4 ชั่วโมงต้องจัดเวลาพักตามที่นายจ้างจะกำหนดอีกด้วย ซึ่งกฎหมายเดิมไม่ได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองสุขภาพอนามัยของแรงงานเด็ก

(4) การฝึกอบรม

กฎหมายใหม่กำหนดให้ลูกจ้างมีสิทธิลาเข้าร่วมการอบรม ประชุม ที่จัดขึ้นโดยภาครัฐหรือเอกชนโดยได้รับค่าจ้างเต็มปีหนึ่งไม่เกิน 30 วัน เพื่อส่งเสริมให้ลูกจ้างได้รับความรู้ต่าง ๆ และสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

(5) เงินประกันการทำงาน

กฎหมายใหม่ได้เพิ่มเติมเรื่องห้ามนายจ้างเรียกหรือรับเงินประกัน เนื่องจากการทำงานของผู้จ้างเด็ก ซึ่งเรื่องนี้กฎหมายเดิมไม่ได้กำหนดไว้ ทั้งนี้เพื่อป้องกันไม่ให้ลูกจ้างถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้าง

(6) การล่วงเกินทางเพศ

กฎหมายใหม่ห้ามนายจ้าง หรือหัวหน้างาน ผู้ควบคุมงานหรือผู้ตรวจงานล่วงเกินทางเพศต่อลูกจ้างหญิงหรือเด็ก ซึ่งกฎหมายเดิมไม่ได้กำหนดไว้ ทั้งนี้เพื่อป้องกันไม่ให้ถูกล่วงเกินทางเพศ หรือถูกเอารัดเอาเปรียบทางเพศจากนายจ้างและผู้ร่วมงาน

(7) บทกำหนดโทษ

กฎหมายฉบับใหม่ได้เพิ่มบทกำหนดโทษจากเดิม ซึ่งเป็นอัตราเดียว คือจำคุกไม่เกิน 6 เดือน ปรับไม่เกิน 2,000 บาท มาเป็นการกำหนดโทษตามความหนักเบาของความผิด โดยแยกโทษจากต่ำสุดไปสูงสุด ดังกรณีต่อไปนี้

- ไม่ให้ลูกจ้างลาเพื่อเข้าร่วมประชุม อบรม เพื่อพัฒนาความรู้ มีโทษปรับไม่เกิน 10,000 บาท

- ล่วงละเมิดทางเพศต่อลูกจ้างหญิงและเด็ก มีโทษปรับไม่เกิน 20,000 บาท

- นายจ้างไม่แจ้งการจ้างลูกจ้างเด็ก ไม่แจ้งการเปลี่ยนแปลงสภาพการจ้างของลูกจ้างเด็ก หรือไม่แจ้งการสิ้นสุดการจ้างของลูกจ้างเด็ก ตามแบบที่อธิบดีกำหนด มีโทษปรับไม่เกิน 20,000 บาท

- ไม่กำหนดเวลาพักให้ลูกจ้างเด็กตามที่กฎหมายกำหนด มีโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

- รับเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี เข้าทำงาน มีโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 200,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

4.3 มาตรการอื่นนอกเหนือจากการออกกฎหมายและการบังคับใช้

นอกเหนือจากการกำหนดนโยบายและการออกกฎหมายแล้ว ก็ควรสนับสนุนให้สถาบันครอบครัวและองค์กรภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาแรงงานเด็ก ทั้งใน การป้องกัน การคุ้มครอง และการพัฒนาแรงงานเด็ก ดังนี้

ด้านการป้องกัน ได้แก่การเผยแพร่ความรู้เรื่องแรงงานเด็ก โดยเฉพาะใน ส่วนภูมิภาค โดยการอบรมผู้นำชุมชน ผู้บริหารโรงเรียน อบรมเตรียมความพร้อมในการทำงานแก่เด็ก เพื่อให้เด็กในชนบทได้เข้าสู่ตลาดแรงงานอย่างมีทิศทาง มีความรู้ ความเข้าใจ ในสิทธิ และหน้าที่ตามกฎหมายแรงงาน และเป็นการกระตุ้นจิตสำนึกภายในชุมชนให้ตระหนักถึงการมีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก

นอกจากนี้ควรประชาสัมพันธ์เพื่อเผยแพร่ความรู้เรื่องแรงงานเด็ก กฎหมายที่เกี่ยวข้อง สิทธิเด็ก บริการของภาครัฐแก่สาธารณชนทั่วไปด้วย

ด้านการคุ้มครอง ดำเนินการโดยการตรวจตราสถานประกอบการเพื่อคุ้มครองแรงงานเด็กให้ได้รับความเป็นธรรมในการจ้างงาน ซึ่งนอกจากการตรวจแรงงานของเจ้าหน้าที่โดยตรงแล้ว ยังต้องอาศัยความร่วมมือจากผู้ปกครองเด็กในการแจ้งสถานที่ทำงานของเด็กด้วย

ด้านการส่งเสริมและพัฒนาแรงงานเด็ก ได้แก่การจัดให้มีกิจกรรมต่างๆ ซึ่งองค์การพัฒนาเอกชนสามารถร่วมกับหน่วยงานของรัฐ ในการให้การศึกษ อบรม การพัฒนาทักษะฝีมือ การพัฒนาร่างกายและจิตใจของแรงงานเด็ก เป็นต้น

5. ข้อเสนอแนะ

นอกจากมาตรการที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว เห็นว่าควรดำเนินการอย่างจริงจังต่อไปในเรื่องต่อไปนี้ เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของเด็กให้ได้รับสิทธิต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กของสหประชาชาติ ซึ่งไทยได้ให้สัตยาบันแล้ว รวมทั้งสอดคล้องกับบรรดามาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศของ ILO

(1) เนื่องจากปัญหาแรงงานเด็ก เป็นปัญหาที่มีสาเหตุปัจจัยอื่นๆ ประกอบทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ตลอดจนสภาพการใช้แรงงานภายในประเทศเอง ดังนั้น ในการแก้ไขปัญหาลูกหลานเด็กจึงมีความเกี่ยวเนื่องกัน และต้องอาศัยวิธีการประสานสนับสนุนซึ่งกันและกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาด้านเศรษฐกิจและการแก้ปัญหาความยากจน อันเป็นต้นเหตุสำคัญที่สุดที่ผลักดันให้เด็กต้องออกทำงาน

(2) ในด้านกฎหมาย เนื่องจากกฎหมายหลักของประเทศ เช่น กฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายคุ้มครองแรงงานฉบับใหม่ ก็ได้มีบทบัญญัติให้การคุ้มครองแรงงานเด็กอยู่แล้ว โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พศ 2540 ยังกำหนดให้รัฐจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานแก่ประชาชนโดยกำหนดไว้ถึง 12 ปี ฉะนั้นจึงควรเร่งรัดออกกฎหมาย หรือประกาศกระทรวง ฯลฯ เพื่อมารองรับ หรือบังคับใช้ให้ทันต่อสถานการณ์โดยเร็ว

(3) ควรมีการกวาดขัน เรงรัดการตรวจแรงงาน ตลอดจนเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจแก่สถานประกอบการเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็ก ให้เข้าใจถึงขีดจำกัดของการใช้แรงงานเด็ก ทั้งในเรื่องของอายุ ชั่วโมงการทำงาน การล่วงละเมิดสิทธิต่างๆ และส่งเสริมพัฒนาแรงงานเด็ก เป็นต้น นอกจากนี้หากมีการละเมิดกฎหมาย ก็ควรจะดำเนินการต่อนายจ้างอย่างจริงจังด้วย

(4) เนื่องจากความยากจนเป็นสาเหตุหลักที่ผลักดันให้เด็กต้องออกจากโรงเรียนและจากบ้านเพื่อหางานทำ รัฐควรต้องมีมาตรการแก้ปัญหาทั้งในระยะสั้นและระยะยาวในระยะสั้น ควรเร่งรัดการส่งเสริมให้ประชาชนในชนบทมีรายได้เพียงพอ ให้การสงเคราะห์ครอบครัวที่มีบุตรมาก ฯลฯ เพื่อเป็นการช่วยเหลือให้ครอบครัวมีความมั่นคง และสามารถส่งเสริมให้บุตรหลานได้มีการศึกษาอย่างต่อเนื่องเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้หากสามารถทำให้ประชาชนประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองและครอบครัวได้โดยไม่ต้องอพยพย้ายถิ่นฐาน เช่น การ

ส่งเสริมการเกษตรแบบผสมผสาน เป็นต้น สิ่งเหล่านี้จะช่วยลดโอกาสที่เด็กจะต้องออกไปทำงานในเขตเมืองลงไปได้ ส่วนในระยะยาวจำเป็นต้องใช้มาตรการการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม

(5) ควรมีการส่งเสริมการฝึกอาชีพระยะสั้นแก่เด็กและเยาวชน ก่อนเข้าสู่ตลาดแรงงาน ซึ่งนอกจากจะช่วยย่นระยะเวลาที่เด็กจะต้องเข้าสู่ตลาดแรงงานแล้ว ยังจะช่วยทำให้เด็กมีทักษะที่จะหางานทำได้ง่ายและอาจช่วยเพิ่มรายได้ให้มากขึ้นกว่าการหางานทำโดยขาดทักษะฝีมือ ซึ่งจะถูกเอารัดเอาเปรียบได้มากยิ่งขึ้น

6. ผลกระทบของการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักที่มีต่อภาคเอกชน

(1) ดังที่ได้กล่าวมาแล้วถึงมาตรการต่างๆที่ควรจะได้นำมาใช้เพื่อแก้ปัญหาแรงงานเด็ก แต่มาตรการที่มีความสำคัญที่สุดได้แก่ การออกกฎหมายคุ้มครองแรงงานฉบับใหม่ พ.ศ. 2541 เพื่อควบคุมดูแลและให้ความคุ้มครองแก่แรงงานเด็ก โดยกฎหมายฉบับนี้สอดคล้องกับสาระของมาตรฐานแรงงานหลักทั้งฉบับที่ 29 และ 138 และผลจากการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้อย่างจริงจัง จะเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้แรงงานเด็กที่ทำงานในสถานประกอบการต่างๆลดจำนวนลงทันที ดังที่ได้เคยเกิดขึ้นในช่วงที่ผ่านมา เมื่อมีการขยายการศึกษาภาคบังคับจากเดิม 4 ปี เป็น 6 ปี และมีการออกกฎหมายเปลี่ยนอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้จ้างแรงงานเด็กจากเดิม 12 ปี เป็น 13 ปี ก็มีผลให้กำลังแรงงานเด็กลดลงโดยทันทีและในปริมาณที่ชัดเจน เนื่องจากเจ้าของสถานประกอบการต้องปรับตัวเพื่อหาแรงงานผู้ใหญ่ทดแทนงานที่เคยใช้แรงงานเด็ก ซึ่งเหตุการณ์ทำนองนี้ก็เคยปรากฏแล้วในประเทศอื่น ทั้งในประเทศอังกฤษเมื่อ ค.ศ. 1833 และในสหรัฐอเมริกาเมื่อปลายศตวรรษที่ 19 มาแล้ว จนเป็นผลให้แรงงานเด็กลดลง

(2) การที่กฎหมายฉบับใหม่กำหนดอายุขั้นต่ำไว้ 15 ปีตามมาตรฐานแรงงานสากลนั้น ทำให้นายจ้างไม่อาจจ้างแรงงานเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี ได้อีก และการใช้แรงงานเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี ในงานที่เคยได้รับอนุญาตก็จะกลายเป็นการละเมิดฝ่าฝืนกฎหมาย นอกจากนี้กฎหมายยังห้ามมิให้ลูกจ้างเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี ทำงานล่วงเวลาหรือทำงานในวันหยุดอีกด้วย ดังนั้นสถานประกอบการที่เคยใช้แรงงานเด็กมากเช่นในอุตสาหกรรมการผลิต การขายส่งและขายปลีก กิจการอาหารและโรงแรม การบริการต่างๆ และการก่อสร้าง เป็นต้น จะต้องปรับตัวเองในการจ้างแรงงานเด็กให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือหันไปจ้างผู้ใหญ่ทำงานแทนเพิ่มมากขึ้น ซึ่งอาจจะทำให้ได้ประสิทธิภาพในการทำงานมากกว่าแรงงานเด็ก ดังนั้นหากมีการขยายการศึกษาภาคบังคับจาก 6 ปีเป็น 9 ปีตามนโยบายของกระทรวงศึกษาธิการ จะทำให้เดือนอายุเด็กที่จบการศึกษาภาคบังคับจาก 13 ปีเป็น 16 ปี ก็ย่อมจะสอดคล้องต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการส่งเสริมให้เด็กอยู่ในระบบของการศึกษาให้นานขึ้นก่อนเข้าสู่ตลาดแรงงาน

(3) เนื่องจากการจ้างแรงงานเด็กมักเกิดขึ้นในสถานประกอบการขนาดเล็กและในภาคบริการ ดังนั้น การออกกฎหมายคุ้มครองแรงงานฉบับใหม่ เพื่อป้องกันการจ้างแรงงานเด็กต่ำกว่า 15 ปี ย่อมมีผลกระทบต่อผู้ประกอบการขนาดเล็กและสถานบริการที่เคยใช้แรงงานเด็กอยู่

หากสถานประกอบการเหล่านี้ ต้องหันมาใช้แรงงานผู้ใหญ่ ดังนั้นต้นทุนในการผลิตสินค้าย่อมเพิ่มขึ้น อันอาจส่งผลให้ราคาสินค้าที่ผลิตต้องสูงตามไปด้วย

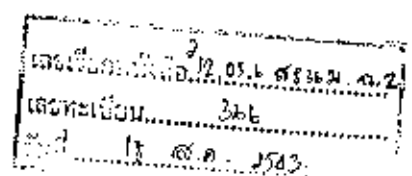
ในอีกด้านหนึ่ง การเข้มงวดในเรื่องการตรวจแรงงานเด็ก อาจจะทำให้มีการลักลอบใช้แรงงานเด็กมากยิ่งขึ้นได้เช่นเดียวกัน เพราะนายจ้างยังประสงค์ที่จะใช้แรงงานเด็ก ขณะเดียวกันเด็กก็ยังคงต้องการทำงาน ดังนั้นจึงมีความเป็นไปได้ว่าจะมีการทำงานในภาคนอกระบบ (Informal Sector) มากขึ้น เช่น การรับงานไปทำที่บ้าน เป็นต้น ซึ่งในกรณีเช่นนี้รัฐจะต้องเข้าไปคุ้มครองดูแลให้เกิดความเป็นธรรมให้มากที่สุดถ้าต้องการตอบสนองต่อนโยบายส่งเสริมการมีงานทำ

อย่างไรก็ตามในระยะยาวนั้น หากมีการใช้มาตรการต่างๆ ในการแก้ปัญหาแรงงานเด็ก ประกอบกับมีการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจและการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรมแล้ว เชื่อว่าสถานประกอบการเหล่านี้จะสามารถปรับตัวได้ เพราะการจ้างเด็กที่มีวุฒิภาวะสูงกว่าเด็กที่อายุ 13 ปี ย่อมจะได้ผลผลิตที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งคุ้มกับค่าตอบแทนการทำงานที่จะต้องจ่ายอย่างน้อยตามค่าจ้างขั้นต่ำอยู่แล้ว นอกจากนี้อาจมีผลดีต่อสภาพการจ้างงานของประเทศไทยโดยรวม โดยจะทำให้มีเด็กหรือลูกจ้างที่มีอายุมาก หรือบิดามารดาผู้ปกครองของเด็กได้รับการจ้างงานมากยิ่งขึ้น สามารถหารายได้ไปเลี้ยงดูบุตรหลานที่ยังเยาว์ได้มากขึ้น ยิ่งกว่านั้นสินค้าที่ส่งออกไปจำหน่ายต่างประเทศจะได้รับการยอมรับมากยิ่งขึ้น เมื่อนายจ้างประเทศไทยไม่มีการใช้แรงงานเด็กที่ต่ำกว่ามาตรฐานแรงงานสากลอีกต่อไป

ประเด็นที่ 2 วิเคราะห์และเสนอแนะเชิงการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานตามข้อตกลงระหว่างประเทศว่าจะมีมาตรการนำไปสู่การบังคับใช้ได้อย่างไร

โดยทั่วไปแล้ว มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ คือแนวทางหรือข้อเสนอแนะด้านแรงงานที่วางไว้ให้ประเทศต่างๆ รับผิดชอบ โดยไม่มีข้อผูกมัดใดๆ เว้นแต่เมื่อมีการให้สัตยาบัน (Ratification) แล้วเท่านั้น จึงถือว่าได้เข้าเป็นภาคี และมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามให้ได้ครบถ้วน เพราะเป็นเสมือนการยอมรับอนุสัญญาฉบับนั้นเช่นเดียวกับการยอมรับกฎหมายระหว่างประเทศ

สำหรับการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฉบับใดขององค์การแรงงานระหว่างประเทศถือเป็นเจตจำนงโดยอิสระของประเทศสมาชิกเอง โดยที่แต่ละประเทศต่างก็มีระดับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนปัจจัยด้านขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมต่างกัน อย่างไรก็ตามการที่ประเทศใดเป็นสมาชิกขององค์การแล้ว ก็ยังมีพันธกรณีที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือการปฏิบัติตามธรรมนูญขององค์การ ซึ่งได้วางรากฐานของหลักการที่เน้นเรื่องสิทธิมนุษยชน



ตระหนักถึงสันติภาพอันเกิดจากความอุดมสมบูรณ์และความสามัคคีของผู้มีส่วนร่วมในการผลิต ทั้งผู้ลงทุนและผู้ลงแรงซึ่งต่างก็อยู่ร่วมในประชาคมของมนุษยชาติ

การจะเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาฉบับใด ต้องพิจารณาว่ามีกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ ใบบังที่ขัดต่ออนุสัญญาฉบับนั้น และมีใช้แต่กฎหมายแรงงานเท่านั้นที่จะต้องสอดคล้องกับบทบัญญัติในอนุสัญญานั้นๆ ทั้งนี้เพราะ ILO สามารถตรวจสอบกฎหมายทุกฉบับที่ใช้ภายในประเทศและตีความว่าเป็นการขัดแย้งต่ออนุสัญญาที่ให้สัตยาบันได้ โดยจะพยายามผลักดันให้มีการแก้ไข ปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมายนั้นๆ เช่น พระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2475 มาตรา 39 มีบทบัญญัติให้กำนันสามารถเกณฑ์ลูกบ้านให้ทำหน้าที่คนนำทางหรือขนของได้ เป็นต้น ซึ่ง ILO เห็นว่าลักษณะนี้ขัดต่ออนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยแรงงานบังคับ และขอให้ไทยยกเลิกมาตรานี้

อนุสัญญาถือเสมือนเป็นกฎหมายระหว่างประเทศ หากให้สัตยาบันแล้วต้องมีการปรับปรุงกฎหมายภายในประเทศให้สอดคล้องกับอนุสัญญา การให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับใด หากขัดต่อสภาพวัฒนธรรม ประเพณีปฏิบัติ หรือสภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ ก็ยังยกเลิกไม่ได้ จนกว่าจะครบ 10 ปี นับแต่วันที่อนุสัญญาฉบับนั้นมีผลบังคับเป็นครั้งแรก และหากครบกำหนดเวลาแล้วยังไม่ขอยกเลิก จะมีสิทธิยกเลิกได้ต้องรอให้ครบเวลา 10 ปีถัดไป แต่ในทางปฏิบัติประเทศที่ขอยกเลิกมีน้อยมาก โดยเฉพาะอนุสัญญาในหมวดที่ถือว่าเป็นเรื่องคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ซึ่งการขอยกเลิกอาจต้องเผชิญกับแรงกดดันทั้งจากภายในและภายนอกประเทศด้วย

ในการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานที่เข้าเป็นภาคีแล้ว สามารถดำเนินการได้โดยการออกกฎหมายและแนวปฏิบัติมาตรการต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับอนุสัญญาฉบับดังกล่าวรวมทั้งต้องดำเนินการบังคับใช้อย่างจริงจัง ดังเช่นที่ได้มีการออกพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 แล้ว ซึ่งเท่ากับว่าเป็นการนำมาตรฐานแรงงานมาบังคับใช้ กล่าวโดยนิตินัย ประเทศไทยมีมาตรฐานแรงงานที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการกำหนดอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้จ้างแรงงานที่มีการปรับอายุขั้นต่ำจาก 13 ปีเป็น 15 ปี ซึ่งสอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานว่าด้วยการกำหนดอายุขั้นต่ำ (อนุสัญญาฉบับที่ 138) ซึ่งจะทำให้ฐานะของประเทศไทยในสายตาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และนานาประเทศดีขึ้นแน่นอน

สำหรับในทางปฏิบัตินั้น จะต้องมีการบังคับใช้อย่างจริงจัง และจะต้องมีมาตรการเสริมในเรื่องการศึกษาและหรือการพัฒนาฝีมือแรงงานให้แก่เด็กอายุ ระหว่าง 13-14 ปี เพื่อมิให้เกิดช่องว่างระหว่างเด็กอายุ 13 กับ 15 ปี ซึ่งอาจก่อปัญหาสังคมขึ้นได้ เช่น ปัญหาเด็กเร่ร่อน ปัญหาอาชญากรรม เป็นต้น

สรุปปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงาน

เมื่อประเทศสมาชิกให้สัตยาบันอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศแล้วก่อให้เกิดพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม อย่างไรก็ตาม ประเทศไทย โดยเฉพาะกรณีของประเทศไทยอาจมีปัญาและอุปสรรคบางประการ เช่น

(1) การตีความกฎหมายว่าสอดคล้องกับอนุสัญญาหรือไม่ เพราะหลายครั้งที่อาจมีการร้องเรียนว่าหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายไม่ปฏิบัติ หลีกเลียงหรือละเลย ในขณะที่หน่วยงานบังคับใช้อาจตีความในแง่อื่นซึ่งไม่สอดคล้องทั้งกับอนุสัญญาและการตีความของคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญของ ILO เช่น การที่คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญเห็นว่าการละเมิดเรื่องการใช้แรงงานเด็กสมควรได้รับโทษหนัก ในขณะที่บางครั้งหน่วยงานของไทยอาจเลือกใช้วิธีการประนีประนอม เป็นต้น

(2) การแก้ไขกฎหมาย หรือออกกฎหมายลูกเป็นไปด้วยความล่าช้าและมีขั้นตอนมาก ตั้งแต่การเสนอร่างกฎหมาย การส่งคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องพิจารณา การเสนอเข้าสู่สภา เป็นต้น ซึ่งในอดีตที่ผ่านมาการยุบสภาบ่อยครั้งทำให้ร่างกฎหมายต้องค้างพิจารณาหรือถูกชะลอไป

(3) การเปลี่ยนแปลงของสภาพตลาดแรงงานและโครงสร้างเศรษฐกิจ ขณะเดียวกันปัญหาความยากจนในเขตชนบทยังมิได้รับการแก้ไขอย่างเต็มที่ ส่งผลให้เด็กออกหางานทำเพิ่มจำนวนมากขึ้น อันเป็นที่มาของการเอาเปรียบแรงงานเด็กหรือหลอกลวงเด็กไปขายบริการทางเพศ นอกจากนี้ในการบังคับใช้กฎหมายก็ยังทำได้ไม่ทั่วถึงและยังต้องอาศัยหน่วยงานหลายหน่วยประสานและร่วมมือกันแก้ไขปัญหา

(4) สถานประกอบการที่จ้างแรงงานเด็กจำนวนมากมักเป็นสถานประกอบการขนาดเล็กหรืออยู่นอกระบบ ทำให้ยากต่อการตรวจตรา งานบางประเภทเป็นการรับงานไปทำที่บ้านซึ่งปกติแล้วพ่อแม่เป็นคนรับไปและให้เด็กมีส่วนในการทำงานด้วย ประกอบกับจำนวนเจ้าหน้าที่ตรวจแรงงานมีไม่เพียงพอ โดยเฉพาะปัจจุบันสถานประกอบการมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น เฉพาะในสถานประกอบการที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่การตรวจแรงงานของเจ้าหน้าที่กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ปัจจุบันมีลูกจ้างต้องดูแลถึง 7.3 ล้านคนและสถานประกอบการไม่น้อยกว่า 3 แสนแห่ง ในขณะที่เจ้าหน้าที่ตรวจแรงงาน 1 คนในเขตกรุงเทพมหานครต้องดูแลสถานประกอบการเฉลี่ย 986 แห่ง สำหรับในเขตภูมิภาคอัตราเจ้าหน้าที่ตรวจแรงงาน 1 คนต่อสถานประกอบการ 1,039 แห่ง ดังนั้นการตรวจแรงงานเด็กจึงไม่ทั่วถึง

(5) การประสานงานและการกำหนดกฎเกณฑ์ ตลอดจนการออกกฎหมายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหลาย เช่น กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ ฯลฯ ยังมิได้ดำเนินการควบคู่ไปพร้อมกัน และมีลักษณะแต่ละสถาบันต่างดำเนินการของตนเอง

ข้อเสนอแนะในการบังคับใช้

(1) ประชาสัมพันธ์และให้ความรู้ความเข้าใจแก่นายจ้างให้ทราบถึงขอบเขตจำกัดในการใช้แรงงานเด็ก โดยการเผยแพร่กรณีฝ่าฝืนและบทลงโทษที่จะได้รับ เพื่อให้สาธารณชนทั่วไปเข้าใจผลร้ายและพยายามขจัดการใช้แรงงานเด็ก

(2) เร่งรัดการตรวจแรงงานโดยเพิ่มปริมาณเจ้าหน้าที่ตรวจแรงงาน และส่งเสริมให้องค์กรลูกจ้างและสหภาพแรงงานมีส่วนร่วมในการหาข่าวและติดตาม รวมทั้งส่งเสริมให้มีอาสาสมัครช่วยเหลือในการเสนอหรือแจ้งเหตุการใช้แรงงานเด็กโดยไม่เป็นกรรม

(3) เร่งรัดการออกกฎหมายลูกหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายทำได้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

(4) ส่งเสริมพัฒนาสถานประกอบการขนาดเล็ก โดยเพิ่มการให้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ การพัฒนาด้านประสิทธิภาพในเรื่องการจัดการ การบริหาร ซึ่งจะช่วยในการยกระดับของสถานประกอบการและปรับปรุงสภาพของการใช้แรงงานเด็กด้วย

(5) ประสานร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานเด็กรวมทั้งองค์กรภาคเอกชน (NGO) ในการรณรงค์สร้างความเข้าใจในเรื่องการใช้แรงงานเด็กและการขจัดการใช้แรงงานเด็กที่ไม่เป็นกรรม

สรุป

ปัญหาการใช้แรงงานเด็กเป็นประเด็นหนึ่งที่ประเทศไทยมักถูกกล่าวหาว่ามีการเอาเปรียบแรงงานเด็ก โดยจ่ายค่าจ้างต่ำเพื่อผลิตสินค้าออกท่วมตลาด ทำให้การค้าระหว่างประเทศเกิดความไม่เป็นกรรม ที่ผ่านมามีประเทศไทยมีการใช้แรงงานเด็กในระดับหนึ่ง เนื่องจากสภาพสังคมและเศรษฐกิจของประเทศไทยได้ก้าวจากภาคเกษตรไปสู่ภาคอุตสาหกรรมมากขึ้น มีการหลั่งไหลของกำลังแรงงานจากภาคชนบทสู่เมือง เนื่องจากค่าจ้างในภาคเมืองสูงกว่า นอกจากนี้ในภาคเกษตรเองประสบปัญหาในเรื่องที่ดินทำกินที่มีจำกัด การเพาะปลูกยังอาศัยน้ำจากธรรมชาติเป็นหลัก ทำให้ประชากรในชนบทส่วนใหญ่ยังมีฐานะยากจน ความยากจนเป็นบ่อเกิดของปัญหาบางอย่างรวมทั้งการไม่สามารถส่งเสียบุตรหลานให้ศึกษาต่อหลังจากจบการศึกษาภาคบังคับแล้ว ฉะนั้นเด็กจึงเป็นแรงงานช่วยเหลือครอบครัวไปในตัว และขณะเดียวกันส่วนหนึ่งได้ออกเดินทางมาหางานทำด้วย ฉะนั้นแนวทางสำคัญในการแก้ไขปัญหานอกจากปรับปรุงกฎหมายและยึดแนวทางตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศแล้ว ยังควรปรับปรุงด้านอื่นอีกด้วย

ในส่วนของ การปรับปรุงมาตรฐานแรงงานนั้น ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยแรงงานบังคับ ซึ่งในความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญถือว่าการใช้แรงงานเด็กอย่างไม่เป็นกรรมถือเป็นการฝ่าฝืนอนุสัญญาที่เราได้ให้สัตยาบันเอาไว้ด้วย ซึ่งในเรื่องนี้ประเทศไทยได้พยายามปรับปรุงแก้ไขเรื่อยมา โดยเฉพาะการขยายการศึกษาภาคบังคับเพื่อให้เด็กมีเวลาเรียน

มากขึ้น รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในส่วนที่ว่าด้วยนโยบายแห่งรัฐ และสิทธิพื้นฐานของประชาชน ได้ช่วยวางกรอบการจัดระเบียบและการป้องกันการใช้แรงงานเด็กไว้ได้มาก ในขณะที่ พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานฉบับใหม่ซึ่งจะมีผลบังคับใช้ในวันที่ 19 สิงหาคม 2541 ก็ได้ยกอายุขั้นต่ำของแรงงานเด็กจาก 13 ปีเป็น 15 ปี ซึ่งก็เท่ากับมาตรฐานแรงงานสากล ซึ่งระบุไว้ชัดเจนในอนุสัญญาฉบับที่ 138 ซึ่งกำหนดอายุขั้นต่ำในการใช้แรงงานเด็กไว้ที่อายุ 15 ปี ฉะนั้นจากการที่ไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 29 และการมีบทบัญญัติไว้ชัดเจนในกฎหมายสูงสุดของประเทศรวมทั้งกฎหมายหลัก เช่น กฎหมายแรงงาน จะมีส่วนช่วยสถานภาพของประเทศที่ถูกเพ่งเล็งมาตลอดในเรื่องการใช้แรงงานเด็ก

อย่างไรก็ตาม การปรับปรุงด้านกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายอย่างเดียว คงจัดการใช้แรงงานเด็กไปได้ไม่มากนัก จำเป็นต้องอาศัยกลไกด้านอื่น ๆ ประกอบด้วย เพราะการบังคับใช้มาตรฐานแรงงานตามข้อตกลงระหว่างประเทศ มิได้นำไปสู่การบังคับใช้ในเรื่องกฎหมายแรงงานเท่านั้น แต่ยังจำเป็นต้องอาศัยมาตรการและการปฏิบัติของหน่วยงานอื่น ๆ เช่น กระทรวงศึกษาธิการจะต้องหามาตรการมารองรับด้านการศึกษา กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมจะต้องหามาตรการด้านการพัฒนาฝีมือแรงงานมารองรับ และกระทรวงมหาดไทยจะต้องให้ความสนใจกลุ่มประชากรอายุ 13-14 ปีมากขึ้น เพื่อป้องกันการก่อปัญหาอาชญากรรมหรือปัญหาสังคมอื่นๆ ประกอบกันไปด้วย



12.05.6
03364
ก.2

กองสมุดกระทรวงแรงงาน
และสวัสดิการสังคม
00366
มาตรฐานแรงงานกับการค้า