

## บทที่ 1

### บทนำ

ในสังคมยุคโลกาภิวัตน์ ข่าวสารข้อมูลได้สือไปยังสถานที่ต่างๆ ทั่วโลกอย่างรวดเร็ว จากภาพที่ปรากฏให้เห็นบ่อยครั้งในเรื่องการใช้แรงงานเด็กอย่างไม่ถูกต้อง เป็นธรรมดา มีการกดขี่ทารุณแรงงานเด็กด้วยวิธีการต่าง ๆ เป็นเหตุให้ประเทศไทย กลายเป็นประเทศที่อยู่ในเป้าหมาย ลายตาของกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนอิสระ (NGO) ต่างประเทศ เป็นผลให้ต่างชาตินำเรื่องนี้มาเป็นประเด็นทางการค้ากับประเทศไทย

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้กำหนดอายุของเด็กที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงานได้จะต้องมีอายุ 15 ปี บริบูรณ์ขึ้นไป สำหรับประเทศที่พัฒนาแล้ว และ 14 ปีขึ้นไปสำหรับประเทศที่กำลังพัฒนา ซึ่งอารยประเทศต่าง ๆ ได้ปฏิบัติตามกำหนดนี้ แต่คำว่าแรงงานเด็กในความหมายของประเทศไทย คือ ผู้ใช้แรงงานที่มีอายุระหว่าง 13 ปี แต่ไม่ถึง 18 ปี บริบูรณ์ โดยได้กำหนดให้เด็กที่มีอายุ 13 ปี บริบูรณ์ขึ้นไปสามารถเข้าสู่ตลาดแรงงานได้ ซึ่งต่างชาติได้เพ่งเล็งถึงการให้แรงงานเด็กของไทย ในเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปี แม้ว่ากฎหมายไทยจะถูกกำหนดไว้ว่า เด็กอายุตั้งแต่ 13 ปี บริบูรณ์ขึ้นไป เข้าสู่ตลาดแรงงานได้ก็ตามที่ แต่เนื่องจากเด็กที่อายุต่ำกว่า 15 ปี มีโอกาสถูกหลอกลวงไปใช้แรงงานอย่างไม่เป็นธรรมได้ ตั้งแต่ การได้รับค่าจ้างที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายกำหนด ชั่วโมงการทำงาน เวลาพัก ฯลฯ หรือบางรายอาจถูกหลอกไปขายยังสถานบริการ หรือที่เรียกว่า “โสเภณีเด็ก” อันกลายเป็นปัญหาสำคัญของรัฐบาล ที่จะต้องหาวิธีแก้ไขเพื่อให้ปรากฏเป็นภาพลักษณ์ที่ดีของประเทศให้ได้

อย่างไรก็ดีการใช้แรงงานเด็กในประเทศไทยยังคงต้องมีอยู่ต่อไป เพราะภาวะเศรษฐกิจไม่เอื้ออำนวย แต่จะทำอย่างไรถึงจะทำให้การใช้แรงงานเด็ก เป็นการใช้แรงงานที่ถูกต้อง เป็นธรรม ไม่เป็นการสกัดกั้นการพัฒนาเด็กทั้งทางร่างกาย และจิตใจ เป็นเรื่องที่ทุกฝ่ายจะต้องคำนึงถึง การป้องกันปัญหาและการหาแนวทาง

แก้ไขที่ถูกต้อง จึงมีความจำเป็นและสำคัญเป็นอย่างยิ่ง รายงานฉบับนี้ได้จัดทำขึ้น เพื่อรวบรวมข้อมูล ปัญหาเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็ก และแนวทางแก้ไข พร้อมทั้งได้สรุปข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะต่างๆ ไว้พอเป็นสังเขป

## บทที่ 2

### สถานการณ์แรงงานเด็ก

1. กำลังแรงงาน ผู้อยู่ในกำลังแรงงานคือผู้มีอายุ 13 ปี ขึ้นไปที่มีงานทำ ไม่มีงานทำและรอฤดูกาลตามคำนิยามการสำรวจแรงงานทั่วราชอาณาจักรของสำนักงานสถิติแห่งชาติ จากภาพรวมของประชากรทั้งประเทศพบว่าในปี 2539 ประเทศไทยมีประชากรประมาณ 60 ล้านคน ในจำนวนนี้เป็นผู้ที่อยู่ในกำลังแรงงานร้อยละ 57.34 ไม่อยู่ในกำลังแรงงานร้อยละ 18.78 นอกนั้นเป็นผู้มีอายุต่ำกว่า 13 ปี ร้อยละ 23.88 ของประชากรทั้งหมด

2. จำนวนผู้อยู่ในกำลังแรงงานร้อยละ 57.34 หรือ 34.40 ล้านคน นั้นในจำนวนนี้ จำแนกเป็นผู้มีงานทำร้อยละ 97.28 ไม่มีงานทำร้อยละ 2.72 และในจำนวนผู้มีงานทำประกอบด้วยผู้ทำงานภาคเกษตรร้อยละ 52.04 นอกภาคเกษตรร้อยละ 47.96

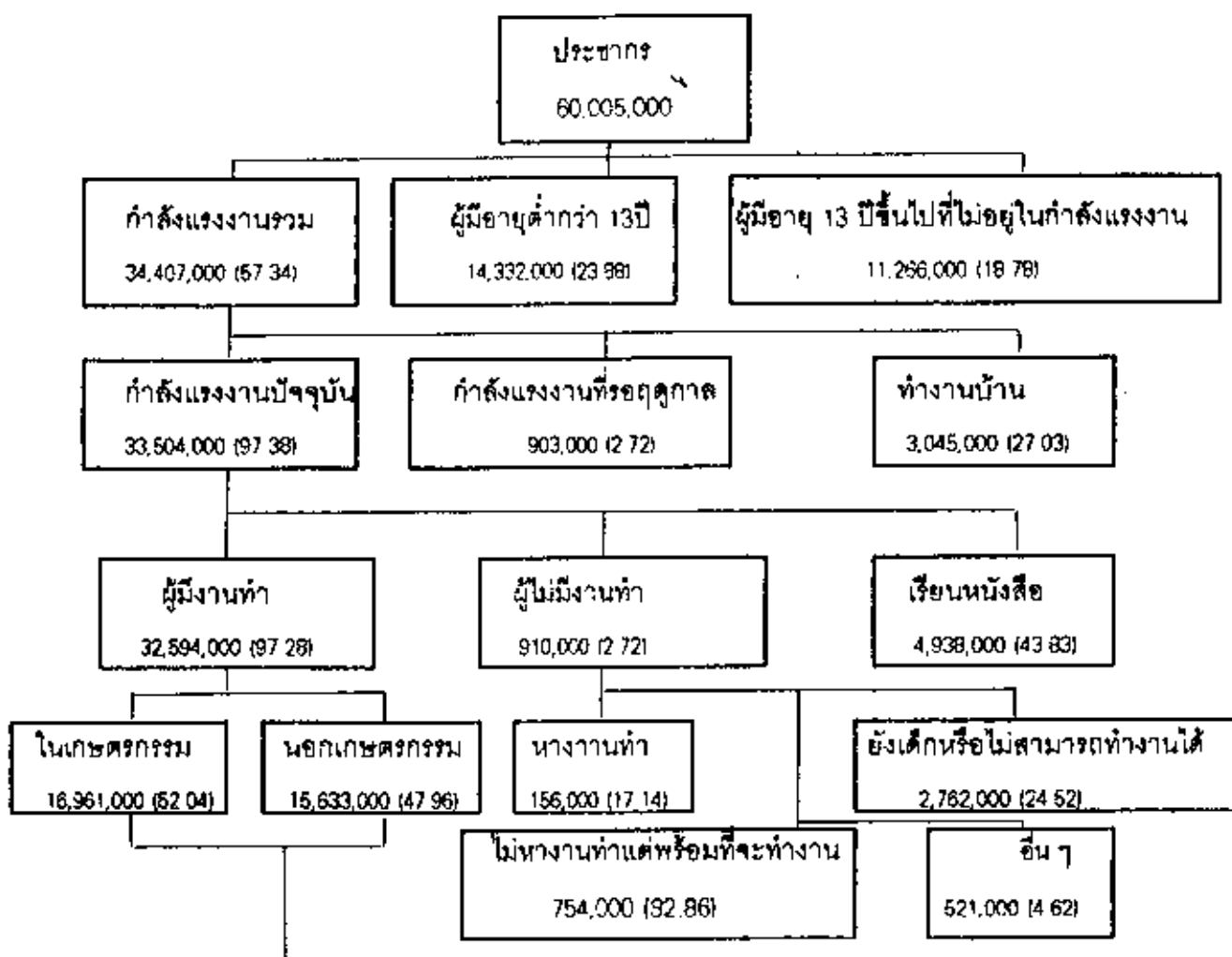
#### สถานการณ์แรงงานเด็ก

จำนวนแรงงานเด็กจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้แก่

1. ข้อมูลจากการสำรวจประชากร และกำลังแรงงานของสำนักงานสถิติแห่งชาติปี 2539 พบว่าประชากรวัยทำงานที่มีอายุ 13 - 17 ปี มีจำนวน 1.3 ล้านคน เป็นผู้มีงานทำจำนวน 1.18 ล้านคน ซึ่งส่วนใหญ่ทำงานอยู่ในภาคเกษตรกรรม ข้อมูลจากศูนย์สำรวจสถานประกอบการว่าในปี 2539 จะมีแรงงานเด็กทำงานในสถานประกอบการจำนวน 1.5 แสนคน

2. ข้อมูลจากสำนักงานประกันสังคมและ จากการตรวจแรงงานของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานปรากฏว่ามีแรงงานเด็กทำงานในสถานประกอบการอายุ 13 ปี แต่ไม่ถึง 18 ปี จำนวน 115,101 คน (ข้อมูล ณ วันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2540)

**โครงสร้างกำลังแรงงานและการจ้างงานทั่วประเทศไทย ปี 2539**



6,429,000 (37.90)	ประกอบธุรกิจ ส่วนตัว	3,436,000 (21.98)
8,140,000 (48.00)	ผู้ช่วยธุรกิจ ในครัวเรือน	1,806,000 (11.57)
234,000 (1.38)	นายจ้าง	426,000 (2.72)
41,000 (0.24)	ลูกจ้างรัฐบาล	2,232,000 (14.28)
2,117,000 (12.48)	ลูกจ้างเอกชน	7,731,000 (49.45)

ที่มา: นนึ่งสื่อประมาณการกำลังแรงงานและการมีงานทำปี 2539 ของ กรมสถิติการและคุ้มครองแรงงาน  
กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

### กำลังแรงงานและการมีงานทำ ปี 2539

กำลังแรงงานและการมีงานทำ	รวม	ร้อยละ
ประชากร	60,995,000	100.00
1 กำลังแรงงานรวม	34,407,000	57.34 (100.00)
1.1 กำลังแรงงานปัจจุบัน	33,504,000	(97.36)
1.1.1 ผู้มีงานทำ	32,594,000	
1.1.2 ผู้ไม่มีงานทำ	910,000	
- ผู้ไม่มีงานทำที่ออกหางานทำ	156,000	
ผู้ไม่มีงานทำพร้อมที่จะทำงานแต่ ไม่ได้ออกหางานทำ	754,000	
1.2 กำลังแรงงานที่รอฤดูกาล	903,000	
2 ผู้มีอายุ 13 ปี ขึ้นไปที่อยู่ในกำลัง แรงงาน	11,266,000	18.78 (100.00)
2.1 ทำงานบ้าน	3,045,000	(27.03)
2.2 เรียนหนังสือ	4,938,000	(43.83)
2.3 ยังเด็กขราหรือไม่สามารถทำงาน ได้	2,762,000	(24.52)
2.4 อื่น ๆ	521,000	(4.62)
3 ผู้มีอายุต่ำกว่า 13 ปี	14,332,000	23.88

ที่มา : หนังสือประมาณการกำลังแรงงานและการมีงานทำ ปี 2539

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

## บทที่ 3

### สาเหตุของการใช้แรงงานเด็ก

1. เกิดจากสาเหตุที่เด็กขาดโอกาสทางการศึกษา เด็กไม่มีโอกาสศึกษาต่อ เมื่อจบการศึกษาภาคบังคับแล้ว จึงทำให้เด็กหันไปหางานทำ และเข้าสู่ระบบการทำงานทั้งในและนอก ภาคเกษตรกรรม
2. เกิดจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะกิจการภาคธุรกิจที่ไม่มีระบบได้มีการขยายตัวอย่างมากมาย ผู้ประกอบการดังกล่าวต้องการใช้แรงงานเด็กในการทำงานมากขึ้น เนื่องจากเด็กสั่งงานง่าย วุ่นนอนสอนง่าย การจ้างค่าจ้างแรงงานสามารถให้ต่ำกว่ามาตรฐานได้ เพราะเด็กไม่มีความรู้ในข้อกำหนดหมาย ไม่กล้าร้องเรียน
3. เกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางสภาพสังคม การครองชีพ และค่านิยมที่ผิด ๆ เด็กมีความต้องการที่จะมีรายได้เป็นของตนเอง เพื่อซื้อหาสิ่งของ ต่าง ๆ ตามอย่างผู้อื่น ประกอบกับนายจ้างได้เสนอสิ่งล่อใจต่าง ๆ ให้แก่เด็ก อาทิเงินค่าจ้างซึ่งเด็กไม่เคยมีเงินเป็นของตนเองมาก่อน จึงทำให้เด็กมีความต้องการที่จะมีเงินมีรายได้เป็นของตนเอง เพื่อจะได้นำไปใช้จ่ายตามปรารถนาของตน
4. ประการสำคัญที่สุดคือ การกระจายรายได้ของรัฐบาล รัฐบาลได้มีการกระจายความเจริญ และรายได้อย่างไม่ทั่วถึง ประชาชนชนบทยังมีความยากจนอยู่มาก เด็กจึงจำเป็นต้องออกมาทำงานเพื่อหาเลี้ยงตนและครอบครัว โดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประชาชนยังมีความยากจนมาก รายได้ประชากรต่อปี/หัวต่ำกว่าภาคอื่น ๆ ในประเทศ เป็นเหตุให้มีแรงงาน อพยพเข้าไปทำงานในเมืองใหญ่มาก ซึ่งรวมถึงแรงงานเด็กด้วย ดังจะเห็นได้จากตารางแสดง ข้อมูลการกระจายรายได้ประชากรต่อหัวต่อปี (พ.ศ. 2540)

จังหวัดที่มีรายได้ประชากรต่อหัวปีต่ำสุดลำดับ จากน้อยไปหามาก 10 จังหวัดแรก		จังหวัดที่มีรายได้ประชากรสูงสุดต่อหัว/ ปีลำดับจากมากไป หาน้อย 10 จังหวัดแรก	
จังหวัด	รายได้ (บาท)ต่อหัวปี	จังหวัด	รายได้ (บาท)ต่อหัวปี
1. สกลนคร	14,857	1. สมุทรสาคร	248,216
2. ศรีสะเกษ	14,960	2. ปทุมธานี	245,555
3. ยโสธร	15,943	3. ชลบุรี	208,925
4. บุรีรัมย์	16,620	4. กรุงเทพมหานคร	208,466
5. สุรินทร์	17,191	5. สมุทรปราการ	173,006
6. นครพนม	17,580	6. ระยอง	137,846
7. กาฬสินธุ์	18,002	7. กูเก็ต	108,652
8. มหาสารคาม	18,050	8. สระบุรี	103,550
9. ร้อยเอ็ด	18,115	9. ระนอง	89,384
10. อุบลราชธานี	18,876	10. นครปฐม	80,978

ที่มา: หนังสือบันทึกปี 2540 กรมการปกครองกระทรวงมหาดไทย

จากข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าจังหวัดที่มีรายได้ต่ำสุด 10 จังหวัดของประเทศ เป็นจังหวัดจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือทั้งสิ้น ส่วนจังหวัดที่มีรายได้ประชากรต่อหัวต่อปี สูงสุด 10 จังหวัด ส่วนใหญ่จะเป็นจังหวัดในภาคกลาง กรุงเทพมหานคร จังหวัดรอบกรุงเทพมหานคร และภาคใต้ เมื่อการกระจายรายได้เป็นดังนี้ จึงเป็นสาเหตุให้เด็กต้องทำงานและอพยพเคลื่อนย้ายตนเองเข้ามาทำงานในจังหวัดที่มีโอกาสหางานทำได้มากกว่าจังหวัดของตน

## บทที่ 4

### ปัญหาแรงงานเด็ก

เมื่อเด็กได้เปลี่ยนสภาพความเป็นอยู่ของตนเอง จากการทำที่ต่างที่พ่อกับแม่ พ่อ แม่ ญาติ พี่น้อง หรือครอบครัวมาพึ่งตนเอง ต้องเปลี่ยนสภาพในชีวิตหลาย ๆ อย่าง จึงก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา คือ

1. **ปัญหาการปรับตัวให้เข้ากับสังคมธุรกิจ อุตสาหกรรม** เด็กที่เข้าสู่ตลาดแรงงานส่วนมากมาจากชนบท ซึ่งยังไม่คุ้นเคยต่อสภาพความเป็นอยู่ในเมือง และไม่เคยมีประสบการณ์ในการทำงานนอกภาคเกษตรกรรม จึงไม่สามารถปรับตัวเองให้เข้ากับสภาพความเป็นอยู่ และสภาพการทำงานอย่างมีกฎเกณฑ์ระเบียบวินัยได้ทันทองที่ จึงเป็นการสร้างปัญหาให้เกิดกับตัวเด็กเอง และนายจ้าง ประกอบกับการที่เด็กมีความว้าเหว่ เนื่องจากต้องจากครอบครัวมาทำงานในสถานที่แปลกใหม่ และห่างไกลจากบ้านท้องถิ่นของตน เป็นเหตุให้เด็กหนีการทำงาน ซึ่งทำให้นายจ้างต้องหาหนทางป้องกันไม่ให้เด็กหนีออกจากสถานประกอบการ ด้วยวิธีการที่ต่าง ๆ กันไป

2. **ปัญหาเด็กขาดประสบการณ์ในการทำงาน** เด็กที่เข้าสู่ตลาดแรงงานหลังจากสำเร็จการศึกษาภาคบังคับ เป็นผู้ไม่มีประสบการณ์ในการทำงาน และมีความรู้ความสามารถน้อยมาก เมื่อนายจ้างรับเข้าทำงาน จะให้ปฏิบัติงานทันที โดยไม่มีการฝึกหัดงานหรือฝึกอบรมเสียก่อน จึงไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตามความต้องการของนายจ้าง เป็นเหตุให้นายจ้างเกิดความไม่พอใจ และสร้างปัญหาคับแค้นใจในการทำงานให้แก่ลูกจ้างเด็กได้

3. **ปัญหาเด็กทำงานไม่เหมาะสมกับวัย** เด็กบางรายถูกจัดให้ทำงานที่ไม่เหมาะสมกับวัยของเด็ก ทำให้เด็กประสบอันตราย เนื่องจากการทำงานถึงขั้นเจ็บป่วยสูญเสียอวัยวะ หรือพิการ นอกจากนี้การใช้เด็กทำงานนานเกินไปในแต่ละวัน ทำให้เด็กพักผ่อนไม่เพียงพอ เป็นสาเหตุให้เด็กสุขภาพเสื่อมโทรม ซึ่งอาจเป็นผลต่อเนื่องไปจนถึงวัยที่เป็นผู้ใหญ่ได้



4. **ปัญหาเด็กขาดความรู้ความเข้าใจในการทำงาน** เมื่อเด็กเข้ามาทำงานแล้วผู้ควบคุมงานนายจ้าง ตลอดจนบิดา มารดา ผู้ปกครองญาติพี่น้อง ซึ่งทำงานอยู่กับเด็กขาดการเอาใจใส่ดูแลการทำงานของเด็ก ทำให้เด็กขาดความรู้ความเข้าใจในการทำงาน ซึ่งจะเป็นสาเหตุให้เด็กขาดประสิทธิภาพในการทำงาน เป็นผลให้เด็กขาดความศรัทธาในการทำงาน ขาดความรักในงานที่ทำ ซึ่งจะเป็นสาเหตุหนึ่งที่จะทำให้เกิดปัญหาในการบริหารธุรกิจ

5. **ปัญหาเด็กถูกหลอกลวงให้เข้ามาทำงานในเมืองใหญ่** จังหวัดรอบกรุงเทพมหานคร และในกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นแหล่งจ้างงาน เด็กจะไม่ทราบถึงแหล่งจ้างงาน อาจเข้าทำงานโดยผ่านการติดต่อจากนายหน้า หรือสำนักงานจัดหางานเอกชน ซึ่งเป็นเหตุให้ถูกหลอกลวงจากสำนักงานจัดหางานเอกชน หรือบุคคลบางคนให้ไปทำงานที่มีผิดกฎหมาย หรือทำงานที่ได้รับค่าจ้างต่ำไม่มีสวัสดิการที่เหมาะสม หรือไม่ได้รับการปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายแรงงาน และเด็กบางรายถูกหลอกลวงให้ไปประกอบอาชีพที่ไม่เหมาะสม

6. **ปัญหาการใช้แรงงานเด็กอย่างไม่ถูกต้องเป็นธรรม** นายจ้างบางรายจะใช้เด็กทำงานเกินชั่วโมงทำงานที่กฎหมายกำหนด ลูกจ้างเด็กบางรายจะได้รับค่าจ้างที่ไม่ถูกต้องเป็นธรรม หรือถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งอาจจะเนื่องมาจากนายจ้างไม่รู้จักกฎหมาย หรือรู้จักกฎหมายแต่มีเจตนาที่จะหลีกเลี่ยงกฎหมาย หรืออีกประการหนึ่งนายจ้างคิดว่าลูกจ้างไม่รู้จักกฎหมาย ตนจะจ่ายค่าจ้างให้เท่าใด ปฏิบัติต่อลูกจ้างอย่างไรก็ได้

7. **ปัญหาสุขภาพอนามัย** เด็กที่อพยพจากบ้านเกิดมาทำงานนอกภูมิลำเนาไม่มีที่พักอาศัย จึงจำเป็นที่จะต้องพักอาศัย และอยู่กินกับนายจ้าง นายจ้างบางรายจะจัดอาหารให้ลูกจ้างรับประทานไม่เพียงพอ และไม่ถูกต้องตามหลักโภชนาการ สถานที่พักไม่เหมาะสม ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาทางโภชนาการ และสุขภาพอนามัยตามมาได้ ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้มักเกิดกับสถานประกอบการหรือธุรกิจขนาดเล็ก เมื่อลูกจ้างได้อาศัยอยู่กับนายจ้าง จึงเป็นโอกาสที่จะทำให้นายจ้างใช้แรงงานเด็กอย่างไม่เป็นเวลา คือให้เด็กทำงานไปเรื่อย ๆ จนกว่าจะเหนื่อย หรือจนกว่าจะหมดงานถึงจะหยุดพักได้ ไม่มีเวลาทำงานที่แน่นอน เป็นผลให้เด็กได้รับการพักผ่อนไม่เพียงพอ

## หน่วยงานปฏิบัติ และรับผิดชอบเกี่ยวกับแรงงานเด็ก

การดำเนินงานเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็ก ในส่วนที่ปฏิบัติงานสนองนโยบายของรัฐบาล และในวงที่ดูแล ป้องกัน แก้ไขปัญหาเกี่ยวกับแรงงานเด็ก มีหน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านนี้ ทั้งภาครัฐ และเอกชน

ภาครัฐที่ดูแล รับผิดชอบเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กโดยตรง คือ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กรมประชาสัมพันธ์ กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กรมการศึกษานอกโรงเรียน กรุงเทพมหานคร สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักคณะกรรมการประกการศึกษาแห่งชาติ (ส.ป.ช.) กรมการปกครอง สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท กรมการพัฒนาชุมชน องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย กรมส่งเสริมการเกษตร สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริม และประสานงานเยาวชนแห่งชาติ (ส.ย.ช) กระทรวงสาธารณสุข กรมอนามัย กรมตำรวจ กรมโรงงานอุตสาหกรรม

ภาคเอกชน ที่เข้ามาส่งเสริมสนับสนุน และดูแลในเรื่องการใช้แรงงานมีหลายหน่วยงาน เช่น องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ILO (International Labour Organization) โดยได้จัดทำโครงการระหว่างประเทศว่าด้วยการขจัดการใช้แรงงานเด็กขึ้น IPEC (International Programme on the Elimination of Child Labour) และ ILO ได้คัดเลือกประเทศสมาชิกเข้าร่วมโครงการในระยะ แรก 6 ประเทศในปี 2534) ได้แก่ บราซิล ตุรกี อินโดนีเซีย อินเดีย เคนยา และไทย ทั้งนี้ สำหรับประเทศไทยได้รับความช่วยเหลือในการแก้ไขปัญหาระงงานเด็ก อย่างไม่เป็นธรรม โดยให้จัดทำโครงการเสนอต่อ ILO เพื่อพิจารณา มีวัตถุประสงค์หลัก คือ ให้นั้นการขจัดการใช้แรงงานเด็กอายุน้อย ที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปี และขจัดการใช้แรงงานเด็กในงานที่จะก่อให้เกิดอันตรายแก่เด็กได้ ทั้งนี้ได้มีการจัดตั้งสำนักงานบริหารโครงการ IPEC ขึ้นในสำนักงานแรงงาน และสวัสดิการสังคม กระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม เพื่อเป็นศูนย์กลางในการติดต่อประสานงานโครงการ IPEC ในประเทศไทย นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานเอกชนอื่น ๆ อีก คือ สมาองค์การนายจ้างแห่งประเทศไทย สมาองค์การลูกจ้างสภาแรงงานแห่งประเทศไทย มูลนิธิเด็กและมูลนิธิเพื่อพัฒนาเด็ก

## บทที่ 5

### นโยบายด้านแรงงานเด็ก

นโยบายด้านแรงงานเด็กได้กำหนดไว้หลายแห่ง เช่น นโยบายรัฐบาล มติของคณะรัฐมนตรีและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตลอดจนมาตรการในการแก้ปัญหาการใช้แรงงานเด็กของกระทรวงมหาดไทย (27 ข้อ) ซึ่งทั้งหมดนี้ก็เพื่อจะเป็นการป้องกันแก้ไขปัญหาด้านแรงงานทั้งสิ้น

รัฐบาลได้ตระหนักถึงปัญหาการใช้แรงงานเด็กที่มีผลต่อปัญหาพัฒนาการทางร่างกายและจิตใจของเด็ก สภาพสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ รวมทั้งสถานการณ์ที่มีการกีดกันทางการค้าอย่างสูงทั่วโลก รัฐบาลจึงได้กำหนดนโยบายการใช้แรงงานเด็กไว้อย่างชัดเจนดังนี้

■ นโยบายของรัฐบาล นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาในส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานว่าจะส่งเสริมให้ผู้ใช้งานแรงงานได้รับการคุ้มครองแรงงานอย่างเต็มที่ วางกฎเกณฑ์ในการกำหนดค่าตอบแทนที่เหมาะสมและเป็นธรรมระหว่างผู้ประกอบการและผู้ใช้งาน โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพการผลิตและภาวะค่าครองชีพ และส่งเสริมให้มีความปลอดภัยตลอดจนการพัฒนาให้เกิดสภาพแวดล้อมที่ดีในการทำงาน โดยปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมในการทำงาน

■ และนอกเหนือจากนี้ยังได้มีการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2538 ว่า “จะส่งเสริมให้เด็กมีโอกาสศึกษามากขึ้น” ขยายการศึกษาภาคบังคับจาก 6 ปี เป็น 9 ปี เด็กจะเข้าสู่ตลาดแรงงานเมื่ออายุ 15 ปี บริบูรณ์ อันเป็นวัยที่เหมาะสมต่อการเริ่มทำงาน

■ นโยบายของรัฐบาล นายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2538 ในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายด้านแรงงานสตรีและเด็กดังนี้ จะสนับสนุนให้มีการพัฒนาเด็ก ทั้งทางกายใจ สติปัญญา

จริยธรรม โดยมุ่งเน้นให้มีการประสานระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน สนับสนุนสถาบันครอบครัว หน่วยงานต่าง ๆ ให้เข้ามามีบทบาทป้องกันมิให้เด็ก และเยาวชนสตรีไปประกอบธุรกิจทางเพศ พัฒนาเด็กและเยาวชนในภาวะลำบากให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างปกติสุข รวมทั้งป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กและโสเภณีเด็กอย่างจริงจัง

- นโยบายรัฐบาลปัจจุบัน พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้กำหนดนโยบายด้านแรงงานและสวัสดิการสังคมไว้ว่า

- รัฐจะส่งเสริมให้ประชากรมีงานทำด้วยการพัฒนาฝีมือ มีระบบสวัสดิการ และระบบความปลอดภัยในการทำงานที่ได้มาตรฐาน สนับสนุนการจัดตั้งองค์การลูกจ้าง และนายจ้างตลอดจนกำหนดมาตรการที่เหมาะสมเกี่ยวกับแรงงานต่างชาติในประเทศ

■ - เร่งดำเนินการทั้งมาตรการป้องกัน และปราบปราม เพื่อแก้ไขปัญหาค่าจ้างใช้แรงงานเด็กและโสเภณีเด็ก

■ ด้านการศึกษา จะขยายการจัดการศึกษานอกระบบทั้งสายสามัญและสายอาชีวศึกษาอย่างกว้างขวาง เพื่อให้ผู้ที่อยู่ในวัยแรงงานได้พัฒนาตนเอง และได้รับการศึกษาพื้นฐานเพิ่มขึ้นถึงมัธยมศึกษาตอนปลาย และอาชีวศึกษา

■ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 บัญญัติไว้ในมาตรา 82 ว่า "รัฐพึงส่งเสริมประชากรวัยทำงานให้มีงานทำและพึงคุ้มครองแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานหญิงและเด็ก กับจัดระบบแรงงานสัมพันธ์ รวมทั้งค่าตอบแทนแรงงานให้เป็นธรรม และได้กำหนดเพิ่มเติมในรัฐธรรมนูญปี 2538 ให้รัฐคุ้มครองแรงงานโดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานหญิงและเด็ก

■ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อ พ.ศ. 2531 ให้ความเห็นชอบกับนโยบาย และมาตรการในการแก้ไขปัญหาค่าจ้างใช้แรงงานเด็กตามข้อเสนอของ กระทรวงมหาดไทย ทั้งหมด 27 มาตรการ ซึ่งแบ่งเป็นมาตรการระยะสั้น และระยะยาว ดังนี้

### มาตรการระยะสั้น

- มาตรการที่ 1 แก้ไขกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ห้ามมิให้นายจ้างรับเด็กซึ่งมีอายุต่ำกว่า 13 กว่า 13 ปี เป็นลูกจ้าง
- มาตรการที่ 2 พยายามอายุประชากรที่ถือว่าเป็นผู้อยู่ในกำลังแรงงานจากที่เคยกำหนดอายุไว้ 11 ปี เป็น 13 ปี
- มาตรการที่ 3 เร่งรัดดำเนินการให้เด็กที่อยู่ในเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับ ได้เข้าศึกษาจนจบการศึกษาภาคบังคับโดยทั่วถึง
- มาตรการที่ 4 สนับสนุนให้มีการจัดการศึกษา และรูปแบบการเรียนรู้ที่ควบคู่กับการทำงาน เพื่อสร้างโอกาสทางการศึกษาแก่ เด็กที่ครอบครัวมีฐานะยากจน
- มาตรการที่ 5 ส่งเสริมให้มีการจัดการฝึกอบรมอาชีพระยะสั้นแก่เด็ก และให้มีการจัดหาทุน หรือสินเชื่ เพื่อการลงทุนแก่ครอบครัวในชนบท ที่มีเด็กและเยาวชนใช้แรงงานประกละเลาชีพอุตสาหกรรมในครัวเรือนหรืออุตสาหกรรมขนาดย่อม
- มาตรการที่ 6 ส่งเสริมให้มีการจัดบริการเพื่อพัฒนาการของเด็ก ทั้งภายในและภายนอก สถานประกอบการในด้านสุขภาพอนามัย นันทนาการ สังคม อารมณ์และอื่นๆ
- มาตรการที่ 7 ส่งเสริมให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดให้มีโครงการและบริการด้านการพัฒนาสุขภาพอนามัยแรงงานเด็ก สำหรับเด็กที่ทำงานในสถานประกอบการอุตสาหกรรมการผลิต
- มาตรการที่ 8 ส่งเสริมและสนับสนุนในองค์การเอกชนจัดกิจกรรมเพื่อการพัฒนาแรงงานเด็กในด้านบริการสุขภาพอนามัย นันทนาการ ตลอดจนการพัฒนา ด้านสังคมและอารมณ์
- มาตรการที่ 9 แก้ไขปรับปรุงกฎหมายคุ้มครองแรงงาน เพื่อให้การคุ้มครองแก่แรงงานเด็กมากขึ้น ทั้งในชั่วโมงทำงาน เวลาพัก การทำงานล่วงเวลางาน ที่อนุญาตให้เด็กทำ สวัสดิการและบทกำหนดโทษ
- มาตรการที่ 10 เร่งรัดให้มีการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้แรงงานเด็กให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

- มาตรการที่ 11 ส่งเสริมให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับแรงงานเด็กระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อประสานงานและร่วมกันหาทางป้องกันแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็กอย่างไม่เป็นธรรม
- มาตรการที่ 12 ส่งเสริมให้สภาพแรงงานสอดคล้องดูแลการใช้แรงงานเด็กที่ไม่เป็นธรรม และแจ้งให้กรมแรงงานทราบ
- มาตรการที่ 13 ให้มีการเพิ่มอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ตรวจแรงงาน และสนับสนุนงบประมาณในการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกในการตรวจแรงงาน
- มาตรการที่ 14 ส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรเอกชนเป็นเครื่องมือในการตรวจแรงงานตลอดจนมีบทบาทเป็นโจทย์แทนใช้แรงงานเด็กในกรณีที่เกิดปัญหาเกี่ยวกับนายจ้าง
- มาตรการที่ 15 จัดให้มีระบบการตรวจแรงงานในเวลากลางคืนและวันหยุด
- มาตรการที่ 16 ให้มีการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับแรงงานเด็ก และสิทธิประโยชน์ตามที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานกำหนดโทษที่เกิดจากการใช้แรงงานเด็กที่ไม่ถูกต้องแก่บิดามารดาหรือผู้ปกครองเด็ก และประชาชนทั่วไป
- มาตรการที่ 17 สนับสนุนให้ประชาชนทำหน้าที่พลเมืองดี โดยแจ้งให้หน่วยงานที่รับผิดชอบทราบเมื่อพบเห็นการใช้แรงงานเด็กโดยไม่เป็นธรรม จนสามารถจับกุมและลงโทษผู้กระทำผิดได้โดยมีการให้สินบนหรือรางวัล
- มาตรการที่ 18 เร่งรัดให้มีการศึกษาวิจัยในปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการใช้แรงงานเด็ก และเผยแพร่ให้ประชาชนทั่วไปทราบอย่างจริงจัง
- มาตรการที่ 19 ให้มีการกำหนดแผนงานโครงการต่างๆ เกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กขึ้นอย่างค่อเนื่อง เพื่อให้การคุ้มครองแรงงานเด็กมีประสิทธิภาพ
- มาตรการที่ 20 เร่งรัดให้มีระบบการให้ข่าวสารตลาดแรงงาน ข่าวสารตลาดผลผลิตการเกษตรและเทคโนโลยีใหม่ ๆ และการผลิตให้ถึงระดับตำบลหมู่บ้าน

มาตรการที่ 21 มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในภูมิภาค ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดและ นายอำเภอ ถือเป็นนโยบายที่จะต้องสอดส่องดูแลเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้แรงงานเด็กที่ไม่เหมาะสม

มาตรการที่ 22 เร่งรัดดำเนินกรให้ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพให้สถานประกอบการ มีพอบังคับใช้โดยเร็ว

มาตรการที่ 23 ส่งเสริมให้มีการใช้สื่อประชาสัมพันธ์ของรัฐในการดำเนินการเผยแพร่ และปลูกฝังจิตสำนึกเกี่ยวกับโทษของการใช้แรงงานเด็กก่อนวันอันสมควรให้เกิดขึ้นแก่บิดา มารดาเจ้าของสถานประกอบการ และประชาชนทั่วไป

มาตรการที่ 24 ส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรพัฒนาเอกชน ได้แก่ สภาองค์การนายจ้าง สมาคมนายจ้างหอการค้า และสหภาพแรงงานเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในการป้องกันการใช้แรงงานเด็กอย่างไม่ถูกต้อง ด้วยการเผยแพร่ข่าวสารและให้การสนับสนุนการพัฒนาการแรงงานเด็ก

#### มาตรการระยะยาว

มาตรการที่ 25 ให้มีการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2523 ขยายการศึกษาภาคบังคับจากชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 เป็นชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3

มาตรการที่ 26 ขยายอายุขั้นต่ำของเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างในกฎหมายคุ้มครองแรงงานเป็น 15 ปี เพื่อให้สอดคล้องกับอายุของเด็กที่จบการศึกษาภาคบังคับตามข้อ 25

มาตรการที่ 27 ควรให้มีการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำที่เด็กควรจะได้รับจากสังคม ทำนองเดียวกับการกำหนดความจำเป็นขั้นพื้นฐาน (จปฐ)

## บทที่ 6

### วิเคราะห์นโยบายมาตรการแก้ไขปัญหา การใช้แรงงานเด็ก และข้อเสนอแนะ

ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2531 ให้ดำเนินการเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กตามนโยบายมาตรการในการแก้ไขปัญหการใช้แรงงานเด็ก 27 ข้อ ซึ่งหน่วยงานต่าง ๆ ได้ดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวมาแล้ว จนถึงปัจจุบันเป็นเวลาประมาณ 9 ปี แต่ปรากฏว่ายังคงมีข่าวอยู่บ่อยครั้งเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กไม่ถูกต้อง เป็นกรรม มีการกดขี่ทารุณแรงงานเด็กตลอดจนถึงเรื่องโศกณิเด็ก จนปรากฏออกสู่สายตาทั้งชาวไทยและชาวโลกซึ่งเป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่าการแก้ไขปัญหาล้างแรงงานเด็กโดยดำเนินนโยบายตามมาตรการแก้ไขปัญหาล้างแรงงานเด็ก 27 ข้อ นั้น ยังไม่ประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ ทั้งนี้ อาจจะมีข้อจำกัดในทางปฏิบัติต่าง ๆ เช่น การดำเนินการตามมาตรการทั้ง 27 ข้อ ประกอบไปด้วยหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งสิ้น 21 หน่วยงาน ซึ่งรวมทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ในการวางแผนปฏิบัติของแต่ละหน่วยงานขาดการประสานแผนงานซึ่งกันและกัน เพราะแต่ละหน่วยงานจะปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ปกติของหน่วยงานตนเองอยู่แล้ว โดยมีได้จัดทำแผนเฉพาะเรื่องแรงงานเด็กให้เป็นกลุ่มเป้าหมายพิเศษจะมีเพียงหน่วยงานหลักเท่านั้นที่รับผิดชอบกลุ่มเป้าหมายนี้ และจัดทำแผนในเรื่องนี้โดยเฉพาะ คือ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก และมูลนิธิเด็ก จึงทำให้ไม่สามารถเชื่อมโยงการปฏิบัติงานและคงต่อแผนการปฏิบัติให้ครบวงจร โดยครอบคลุมมาตรการทั้งด้านป้องกัน คุ้มครอง และส่งเสริมพัฒนา ตลอดจนการติดตามประเมินผล การทำงาน ซึ่งถึงเป็นเรื่องสำคัญยิ่งได้ และการติดตามผลการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ มิได้กระทำอย่างต่อเนื่อง ทำให้การรายงานผลไม่ครบถ้วน ประกอบกับนโยบายมาตรการแก้ไขปัญหาล้างแรงงานเด็กทั้ง 27 ข้อ ซึ่งเป็นมาตรการดำเนินการทั้งระยะสั้นและระยะยาว มีข้อที่น่าจะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงซึ่งอาจจัดกลุ่มเพื่อการวิเคราะห์ได้ ดังนี้ มีข้อที่น่าจะปรับปรุง แก้ไขให้ทันสมัยและสามารถปฏิบัติได้ ดังนี้



## มาตรการระยะสั้น

มาตรการ ข้อ 1 การแก้ไขกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ห้ามมิให้นายจ้างรับเด็กซึ่งมีอายุต่ำกว่า 13 ปี เป็นลูกจ้าง

มาตรการ ข้อ 2 การขยายอายุประชากรที่ถือว่าเป็นผู้ถูกจ้างในกำลังแรงงาน จากที่เคยกำหนดให้อายุ 11 ปี เป็น 13 ปี

ทั้งสองมาตรการนี้จะถือว่าเป็นเรื่องเดียวกันโดยอัตโนมัติก็ได้ เมื่อมีการแก้ไขกฎหมายเรื่องไม่ให้รับเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 13 ปี เป็นลูกจ้างแล้ว กำลังแรงงานเด็กก็จะต้องถูกกำหนดอายุตั้งแต่ 13 ปี ไปโดยอัตโนมัติ อีกประการหนึ่งเมื่อมีการแก้ไขกฎหมายคุ้มครองในเรื่องอายุเด็กเข้าทำงานแล้ว ควรจะต้องแก้ไขกฎหมายดังกล่าวให้เป็นสากลและทันสมัย ให้เป็นที่ยอมรับได้ของชาวโลก ทั้งนี้องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้กำหนดไว้ว่าประเทศที่พัฒนาแล้วเด็กจะเข้าสู่ตลาดแรงงานได้ หรือเข้าทำงานได้เมื่ออายุ 15 ปี บริบูรณ์ และประเทศที่กำลังพัฒนาเด็กจะเข้าสู่ตลาดแรงงานได้เมื่ออายุ 14 ปีบริบูรณ์ จึงน่าจะขยายอายุการทำงานเด็ก จาก 13 ปี เป็น 14 ปี เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจของประเทศไทยในขณะนี้สามารถเอื้ออำนวยให้ขยายอายุการทำงานของเด็กออกไปได้

2. มาตรการ ข้อ 3. เร่งรัดดำเนินการให้เด็กที่อยู่ในเกณฑ์การศึกษาภาคบังคับ ได้เข้าศึกษาจนจบการศึกษาภาคบังคับโดยทั่วถึง

เป็นเรื่องที่ไม่จำเป็นต้องกำหนดเป็นมาตรการ ดำเนินการแก้ปัญหากการใช้แรงงานเด็ก เพราะมีกฎหมายบังคับให้ต้องปฏิบัติตามอยู่แล้ว หากมีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายก็ควรจะต้องดำเนินการไม่ทางใดทางหนึ่ง เพื่อให้กฎหมายที่ออกมาเป็นผลบังคับใช้ได้ มาตรการข้อนี้ควรจะยกเลิกได้ แต่เป็นเรื่องที่ต้องกำชับให้หน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลเรื่องนี้ ดำเนินงานไปตามปกติให้เกิดผลอย่างจริงจังตั้งแต่วันนี้

3. มาตรการ ข้อ 6 ส่งเสริมให้มีการจัดบริการเพื่อการพัฒนาการของเด็ก ทั้งภายในและภายนอกสถานประกอบการ ในด้านสุขภาพอนามัย นันทนาการ สังคมและอื่น ๆ

มาตรการ ข้อ 7 ส่งเสริมให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดให้มีโครงการและบริการด้านพัฒนาสุขภาพอนามัยแรงงานเด็กสำหรับเด็กที่ทำงานในสถานประกอบการอุตสาหกรรมการผลิต

มาตรการ ข้อ 8 ส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์การเอกชนจัดกิจกรรม เพื่อการพัฒนาแรงงานเด็กในด้านการบริการ สุขภาพอนามัย นันทนาการ ตลอดจนการพัฒนาด้านสังคมและอารมณ์

เนื่องจากเจตนารมณ์ และวัตถุประสงค์ของทั้ง 3 มาตรการ คล้ายคลึงกัน จึงสมควรที่จะดำเนินการทั้ง 3 มาตรการนี้ให้เป็นเรื่องเดียวกัน โดยการกำหนดชี้ให้หน่วยงานใด ต้องดูแลรับผิดชอบในเรื่องใดอย่างชัดเจน และจะต้องมีการวางแผนการดำเนินงาน ร่วมกัน เพื่อป้องกันการดำเนินงานที่ซ้ำซ้อน อีกทั้งต้องกำหนดกลุ่มเป้าหมายให้ชัดเจน สามารถวัดผล ติดตาม

ผล และตรวจจบได้

4. มาตรการ...ข้อ 10 เรงัดให้มีการบังคับใช้กฎหมายแรงงาน ในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

มาตรการ...ข้อ 13 ให้มีการเพิ่มอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ตรวจแรงงาน และสนับสนุนงบประมาณในการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกในการตรวจแรงงาน

มาตรการทั้ง 2 จะเป็นมาตรการที่เกี่ยวข้องสืบเนื่องกัน การจะบังคับใช้กฎหมายให้เป็นผลนั้นขึ้นอยู่กับผู้ที่ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย ซึ่งหน่วยงานที่จะกำกับ ดูแลและให้การบังคับใช้กฎหมายแรงงานเป็นผลนั้นคือ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ส่วนเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานด้านนี้ คือ เจ้าหน้าที่ตรวจแรงงานหรือพนักงานตรวจแรงงาน จากหนังสือประมาณการ ค่าจ้างแรงงานและการมีงานทำ ปี 2539 ของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานปรากฏว่า มีผู้ที่อยู่ในกำลังแรงงานประมาณ 34 ล้านคน มีลูกจ้างภาคเอกชนในกฎหมายคุ้มครองแรงงานประมาณ 7,731,000 คน และจากสถิติจำนวนสถานประกอบการมีสถานประกอบการ 291,931 แห่ง แต่มีอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ทั้งหมด 467 คน จะเห็นว่าเจ้าหน้าที่ 1 คนจะต้องดูแลรับผิดชอบลูกจ้าง 16,554 คน สถานประกอบการ 625 แห่ง ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความไม่สมดุลงันระหว่างปริมาณคนและปริมาณงาน และเจ้าหน้าที่ 1 คน ดังกล่าวนั้นไม่เกี่ยวแต่ทำหน้าที่ดูแลคุ้มครองแรงงานเด็กเท่านั้น จะต้องทำหน้าที่ดูแล บังคับใช้กฎหมายแรงงานทุกฉบับด้วย เช่นกฎหมายความปลอดภัยในการทำงาน กฎหมายคุ้มครองแรงงาน เป็นต้น เมื่ออัตราค่าจ้างน้อย แต่ปริมาณงานมากจึงเป็นการยากที่จะทำให้งานประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ รัฐจึงควรจะต้องสรรห้งบประมาณ และอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ให้สมดุลงันกับปริมาณงานโดยการจำกัดอัตราค่าจ้างไมงานบางประเภท และเพิ่มอัตราค่าจ้างในงานสำคัญเร่งด่วน อีกทั้งในการเข้าไปตรวจแรงงานนั้น ควรจะมีอุปกรณ์อำนวยความสะดวกแก่เจ้าหน้าที่ให้พร้อมที่จะปฏิบัติได้ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้เกิดภาพลักษณ์ที่ดีแก่ทั้งนายจ้างและลูกจ้าง ซึ่งถือเป็นเรื่องสำคัญประการหนึ่งที่จะก่อให้เกิดความเชื่อถือขึ้นได้

5. **มาตรการ ข้อ 14** ส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรเอกชนเป็นเครื่องมือในการตรวจแรงงานตลอดจนมีบทบาทเป็นโจทก์แทนแรงงานเด็ก ในกรณีที่เด็กมีปัญหาเกี่ยวกับนายจ้าง มาตรการดังกล่าวไม่สามารถทำให้เกิดผลทางการปฏิบัติได้ เนื่องจากการที่จะให้องค์กรเอกชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจแรงงานนั้น มีข้อจำกัดทางอำนาจตามกฎหมาย ตามกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจแก่บุคคลอื่นไว้ใน การเข้าไปตรวจแรงงาน นอกจากพนักงานตรวจแรงงานซึ่งได้รับการแต่งตั้งแล้วจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมและอีกประการหนึ่งฝ่ายนายจ้างหรือสถานประกอบการอาจจะไม่ยอมรับการเข้าไปตรวจตรา ควบคุม การดำเนินงานของกรมโดยบุคคลอื่นที่ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อมาตรการดังกล่าวได้กำหนดขึ้นมากแต่ไม่เป็นผลในทางปฏิบัติจึงควรยกเลิกหรือปรับเปลี่ยนเพื่อให้เกิดผลทางการปฏิบัติได้

6. **มาตรการ ข้อ 16** ให้มีการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับแรงงานเด็กและสิทธิประโยชน์ตามที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานกำหนดโทษที่เกิดจากการใช้แรงงานเด็กที่ไม่ถูกต้อง แก่บิดา มารดา หรือผู้ปกครองเด็กและประชาชนทั่วไป

**มาตรการ ข้อ 20** เร่งรัดให้มีระบบการให้ข่าวสารตลาดแรงงาน ข่าวสารภาวะตลาดผลผลิต การเกษตรและเทคโนโลยีใหม่ ๆ และการผลิตให้ถึงระดับตำบล หมู่บ้าน

**มาตรการ ข้อ 23** ส่งเสริมให้มีการสื่อสารประชาสัมพันธ์ของรัฐ ในการดำเนินการเผยแพร่และปลุกฝังจิตสำนึกเกี่ยวกับโทษของการใช้แรงงานเด็กก่อนวัยอันสมควรให้เกิดขึ้น แก่บิดา มารดา เจ้าของสถานประกอบการ และประชาชนทั่วไป

**มาตรการ ข้อ 24** ส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรภาคเอกชน ได้แก่สภาองค์การนายจ้าง สมาคมนายจ้าง หอการค้า และสหภาพแรงงาน เข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบ ในการป้องกันการใช้แรงงานเด็กอย่างไม่ถูกต้อง ด้วยการเผยแพร่ข่าวสาร และให้การสนับสนุนการพัฒนาการแรงงานเด็ก

ทั้ง 4 มาตรการนี้ มีวัตถุประสงค์ในการให้ข้อมูล ประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร การใช้แรงงานเด็กแก่ผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งควรจะต้องให้เป็นมาตรการเดียวกัน โดยดำเนินการให้ครอบคลุมวัตถุประสงค์ทั้ง 4 มาตรการ ให้มีหน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านนี้อย่างจริงจังเป็นรูปธรรม ทั้งนี้ในเรื่องของข่าวสารภาวะตลาดผลผลิตนั้น เป็นเรื่องของกระทรวงพาณิชย์ที่จะต้องดำเนินการอยู่แล้ว แต่ในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กนั้นยังไม่ปรากฏศูนย์ข้อมูลข่าวสารที่ปฏิบัติงานด้านนี้อย่างจริงจัง ข้อมูลเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กส่วนใหญ่จะเก็บได้จาก

หลายๆ ฝ่าย จึงควรจะต้องตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสารแรงงานเด็กโดยเฉพาะให้ทำหน้าที่ประสานงานเก็บรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานต่าง ๆ เสนอข่าวสารประชาสัมพันธ์ สืบ ข้อมูลต่าง ๆ จากศูนย์ไปยังผู้เกี่ยวข้อง อาทิเช่น บิดา มารดา ผู้ปกครอง ผู้ใช้แรงงานเด็กและผู้ประกอบการ เป็นต้น

7. มาตรการ ข้อ 22 เร่งรัดให้ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพมีผลบังคับใช้โดยเร็ว

ตามมาตรการนี้พระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพได้ออกมาแล้วเมื่อ พ.ศ. 2537 แต่กฎหมายลูกที่รองรับพระราชบัญญัตินี้เพิ่งจะดำเนินการเสร็จและนำมาบังคับใช้ได้ในปี พ.ศ. 2540 ดังนั้นการดำเนินงานตามมาตรการนี้จะเริ่มดำเนินการในปี พ.ศ. 2540 จึงไม่สามารถที่จะประเมินผลได้ว่าจะมีปัญหาอุปสรรคอย่างไร และจะประสบผลสำเร็จมากน้อยเพียงใด มาตรการดังกล่าวนี้ควรจะเป็นมาตรการที่ใช้ดำเนินการระยะยาวไม่ใช่เป็นมาตรการระยะสั้นที่จะเร่งรัดดำเนินการได้ เนื่องจากใช้เวลาในการดำเนินการให้พระราชบัญญัติบังคับใช้ได้ถึง 9 ปี

มาตรการระยะยาว

1. มาตรการ ข้อ 25 ให้มีการพิจารณาปรับปรุงแก้ไข พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2523 ขยายการศึกษาภาคบังคับจากชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 เป็นชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3

มาตรการ ข้อ 26 ขยายอายุขั้นต่ำของเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างในกฎหมายคุ้มครองแรงงาน เป็น 15 ปี เพื่อให้สอดคล้องกับอายุของเด็กที่จบการศึกษาภาคบังคับตามมาตรการข้างต้น

มาตรการทั้ง 2 นี้เป็นมาตรการที่เป็นผลสืบเนื่องกันหากมีการขยายโอกาสทางการศึกษาแล้วเด็กก็ต้องเข้าเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับคือ ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3 ซึ่งมีอายุ 15 ปี ในเรื่องการขยายการศึกษาภาคบังคับนั้น รัฐควรจะต้องคำนึงถึงและให้ความสำคัญในเรื่องนี้ให้มาก เนื่องจากปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมไทยปัจจุบัน ส่วนใหญ่จะเกิดจากการที่คนไม่รู้ไม่ได้รับการศึกษา ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญในการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้า รัฐไม่ควรจะเสียดายเงินงบประมาณที่จะใช้จ่ายสนับสนุนในเรื่องของการศึกษาและควรเร่งรัดดำเนินการในเรื่องนี้ให้เป็นผลสำเร็จโดยเร็ว และเมื่อ

2. มาตรการ ข้อ 27 ควรกำหนดให้มีการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำที่เด็กควรจะได้รับ จากสังคมทำนองเดียวกับการกำหนดความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ)

มาตรการนี้ควรจะเป็นมาตรการเร่งด่วนที่จะต้องดำเนินการ เพราะเป็นเรื่องพื้นฐาน เบื้องต้นที่รัฐจะต้องปฏิบัติโดยด่วน หากเล็งเห็นว่าเด็กมีความสำคัญเป็นกำลังสำคัญและอนาคตของชาติอย่างแท้จริง เด็กจึงควรจะมีเกณฑ์มาตรฐานที่จะได้รับจากสังคมด้วย

มาตรการทั้งหมดที่กล่าวถึงนั้นมีวัตถุประสงค์ที่จะคุ้มครอง ดูแล หาแนวทางป้องกัน แก้ไขการใช้แรงงานเด็ก แต่การกำหนดมาตรการเป็นจำนวนมากหลายประการ นั้น ไซ้จะทำให้การดำเนินงานประสบผลสำเร็จไม่ บางครั้งมาตรการในการดำเนินการมีจำนวนมากเกินไปจะทำให้เกิดการซ้ำซ้อนในทางปฏิบัติงานได้ และเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณ โดยไซ้เหตุ จึงควรที่จะกำหนดมาตรการในการดำเนินงานให้กระชับรัด กำหนดหน่วยงาน ปฏิบัติอย่าง

ชัดเจนและสามารถตรวจสอบประเมินผลการดำเนินงานได้ทุกระยะ เฉพาะอย่างยิ่งต้องมีการประสานงานเป็นขั้นเป็นตอน ตั้งแต่การวางแผนจนถึงการประเมินผลและการแก้ไข ปรับปรุงแผนและแนวทางดำเนินงาน จึงจะส่งผลให้การใช้แรงงานเด็กประสบความสำเร็จ ตามที่หวังไว้ทุกประการ

## บทที่ 7

### บทสรุปและเสนอแนะ

การใช้แรงงานเด็กหรือการที่เด็กต้องทำงานก็มีความจำเป็นสำหรับประเทศไทย เนื่องจากเด็กไม่มีโอกาสศึกษาเล่าเรียนจนถึงอายุที่สมควรจะทำได้ นอกจากนี้ภาวะเศรษฐกิจยังไม่เอื้ออำนวยให้ แต่อย่างไรก็ดีจะต้องดำเนินการให้เด็กได้รับการคุ้มครอง ดูแลส่งเสริมพัฒนา ทุกฝ่ายควรจะร่วมมือกันดำเนินงานให้เด็กที่ก้าวเข้าสู่ตลาดแรงงานมีความสุข มีความมั่นใจทั้งในตนเอง และองค์กรที่ตนจะต้องเข้าไปมีส่วนร่วม ซึ่งจะนำไปผลให้เด็กมีการพัฒนาการที่ถูกต้องครบถ้วน การแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็กนั้น รัฐบาลได้วางแนวทางมาช้านานตั้งแต่เริ่มมีการใช้แรงงานเด็กในประเทศไทยเป็นต้นมา แต่จะประสบผลสำเร็จมากน้อยเพียงใดนั้นต้องได้รับความร่วมมือจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับเด็กทุกฝ่าย อาทิเช่น

#### 1. บิดา มารดา ผู้ปกครองเด็ก

- 1.1 บิดา มารดา และผู้ปกครองเด็กจะต้องเปลี่ยนแปลงความคิด ทักษะคติในเรื่องที่จะผลักดันเด็กให้ก้าวเข้าไปทำงานในวัยอันไม่สมควร โดยการชี้แนะให้เห็นถึงโทษภัยของเด็กที่เข้าทำงานก่อนวัยที่จะรับผิดชอบได้
- 1.2 บิดา มารดา ผู้ปกครองจะต้องให้ความสำคัญกับการสร้างความอบอุ่นมั่นคงทางจิตใจให้แก่เด็ก ให้เด็กได้มีโอกาสอยู่ใกล้ชิดครอบครัวให้มากและนานที่สุด หากมีความจำเป็นที่จะต้องให้เด็กทำงานก็ควรจะให้เด็กได้ทำงานในสถานที่ใกล้บ้าน ใกล้ครอบครัวให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้
- 1.3 บิดา มารดา และผู้ปกครองเด็กที่ให้เด็กไปทำงาน ควรจะต้องติดตามถามข่าวสารทุกข์สุขดิบกับเด็กอย่างสม่ำเสมอไม่ควรทอดทิ้งให้เด็กไปทำงานโดยไม่ติดตามถามข่าวเป็นระยะเวลานาน ๆ
- 1.4 บิดา มารดา และผู้ปกครอง ควรจะเห็นความสำคัญในการให้โอกาสเด็กได้ศึกษาต่อตามกำลังความสามารถของครอบครัวและของตัวเอง ควรจะให้เด็กได้เรียนจบการศึกษาระดับมัธยมปลายเป็นอย่างน้อยที่สุด
- 1.5 บิดา มารดา และผู้ปกครองของเด็ก จะต้องศึกษาหาความรู้เกี่ยวกับสิทธิเบื้องต้นของเด็กในการเข้าทำงาน และควรจะหาใจ ตาใจ ในเรื่องข่าวคราวเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กที่ปรากฏตามสื่อต่าง ๆ ทั้งทางวิทยุ โทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ และสื่ออื่น ๆ

## 2. เด็กที่จะเข้าทำงาน

- 2.1 เด็กควรเห็นความสำคัญของการศึกษา หากความรู้ใส่ตัวให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ หากไม่มีโอกาสเข้าศึกษาต่อ ก็ควรหาหนทางเพิ่มความรู้ความสามารถของตน เมื่อเข้าทำงานแล้ว โดยไปสมัครเข้าศึกษาต่อจากสถานศึกษาต่าง ๆ
- 2.2 ก่อนที่เด็กจะเข้าทำงานควรขอคำปรึกษาจากบิดา มารดา ผู้ปกครองหรือผู้ใหญ่ที่ตนนับถือก่อนว่า งานที่จะทำนั้นเหมาะสมกับตนเองมากน้อยเพียงไร
- 2.3 เด็กควรหาความรู้เกี่ยวกับกฎหมายแรงงานเบื้องต้นก่อนที่จะเข้าทำงาน เพื่อป้องกันการถูกหลอกลวงจากนายจ้าง
- 2.4 เมื่อเด็กเข้าทำงานแล้วควรติดต่อส่งข่าวไปยังครอบครัวอย่างสม่ำเสมอเมื่อจะเปลี่ยนย้ายงานควรแจ้งข่าวไปยังครอบครัว

## 3. นายจ้างหรือผู้ประกอบการ

- 3.1 เมื่อจะรับเด็กเข้าทำงานควรมีหลักฐานการรับสมัครเข้าทำงานให้ครบถ้วน
- 3.2 นายจ้างควรมอบหมายงานที่เหมาะสมกับวัยวุฒิและคุณวุฒิของเด็ก
- 3.3 นายจ้างต้องปฏิบัติแก่เด็กให้ถูกต้องตามกฎหมายทุกประการ และไม่ควรถือเด็กเป็นสิ่งช้อกฎหมายใด ๆ โดยคิดว่าเด็กอาจจะไม่รู้หรือหลอกได้ง่ายกว่าผู้ใหญ่
- 3.4 นายจ้างควรมีจิตสำนึกในกรให้ความคุ้มครองเด็กที่เข้าทำงานกับตนอย่างจริงใจทั้งทางด้านร่างกายและจิตใจ ทำให้เด็กเกิดความรู้สึกรักที่อบอุ่นและรักองค์กรที่ตนทำงานอยู่
- 3.5 นายจ้างควรสนับสนุนและส่งเสริมให้เด็กมีโอกาสศึกษาต่อ เพื่อประโยชน์ของสถานประกอบการและตัวเด็กเองต่อไป
- 3.6 นายจ้างควรศึกษาหาความรู้เกี่ยวกับกฎหมายการใช้แรงงานเด็ก หากมีปัญหาอุปสรรคอย่างไรเกี่ยวกับการทำงานของเด็ก ควรจะต้องปรึกษาเจ้าหน้าที่ที่ดูแลรับผิดชอบในเรื่องของเด็ก

#### 4. ภาครัฐและหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

- 4.1 จะต้องเข้าไปให้ความรู้ ข่าวสารหรือการให้แรงงานเด็กแก่บิดา มารดา ผู้ปกครอง เด็กที่จะเข้าทำงาน นายจ้างและผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งความรู้ ในเรื่องกฎหมายแรงงานเด็ก ความรู้เรื่องงานที่เหมาะสมกับเด็ก หรือความรู้ด้านอื่น ซึ่งถือว่าเป็นประโยชน์
  - 4.2 เจ้าหน้าที่ผู้ทำงานเกี่ยวกับเด็กจะต้องตั้งใจและมีใจที่จริงใจที่จะทำงานให้เกิดผลดีแก่ทุก ๆ ฝ่าย ไม่ใช่เพียงแต่ทำงานในหน้าที่ให้สำเร็จพ้นภาระของตนเองไปเท่านั้น
  - 4.3 ภาครัฐสนับสนุนส่งเสริมสถานประกอบการที่มีการจ้างแรงงานเด็ก ให้เห็นความสำคัญของเด็กที่เข้ามาทำงานโดยให้โอกาสทางการศึกษาแก่เด็กเพิ่มขึ้น โดยการหามาตรการทำงานร่วมกันระหว่างนายจ้างและหน่วยงานของรัฐ
  - 4.4 โดยที่รัฐบาลได้กำหนดนโยบายและแนวทางการปฏิบัติงานด้านการให้แรงงานเด็กไว้มากมาย โดยกำหนดการดำเนินงานเป็นโครงการต่าง ๆ ซึ่งแต่ละโครงการอาจจะประสบผลสำเร็จมากน้อยต่างกัน จึงควรมีหน่วยงานที่จะต้องทำการสำรวจ วิเคราะห์การดำเนินงานว่าประสบผลสำเร็จมากน้อยเพียงใดมีปัญหาอุปสรรคอย่างไร เพื่อจะได้หาแนวทางแก้ไขให้บรรลุผล และผู้ปฏิบัติงานก็ควรจะวิเคราะห์งานของตนเองด้วย หากเห็นว่างานใดไม่ประสบผลสำเร็จไม่เกิดผลทางปฏิบัติก็ควรจะยกเลิกหรือปรับเปลี่ยนไป มิใช่เพียงแต่ทำงานเพื่อใช้งานประมาณที่ขอมมาให้หมดไปเท่านั้น
  - 4.5 หน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่ทำงานเกี่ยวกับเด็กทั้งหมดควรมีการประสานงานการทำงานร่วมกัน มิใช่ต่างคนต่างทำ ซึ่งจะทำให้เกิดการสิ้นเปลืองและซ้ำซ้อนงานกัน โดยสาเหตุ เห็นว่างานใดของหน่วยงานไหนควรจะตัดโอนไปรวมกับหน่วยงานอื่นได้ ก็ควรจะเกิดจิตสำนึกที่จะเสียสละงาน เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในทางปฏิบัติได้
- การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการให้แรงงานเด็กให้ประสบผลสำเร็จได้นั้นทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะต้องทำงานร่วมกันอย่างจริงจังและจริงใจ



## บรรณานุกรม

กองแรงงานหญิงและเด็ก กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

“รายงานผลการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง แนวทางแก้ไขป้องกันการใช้แรงงานเด็ก  
อย่างไม่เป็นธรรม” กรุงเทพมหานคร : ศูนย์สารสนเทศแรงงานเด็กแห่งชาติ

กสร 17/2539

กองแรงงานหญิงและเด็ก กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

“เครื่องชี้วัดภาวะแรงงานเด็ก” กรุงเทพมหานคร : ศูนย์สารสนเทศแรงงานเด็กแห่งชาติ

กสร 28/2539

## ภาคผนวก

## คำนิยาม

### กำลังแรงงานรวม

กำลังแรงงานรวม หมายถึงบุคคลที่มีอายุ 13 ปี ขึ้นไป ซึ่งเป็นผู้ที่อยู่ในกำลังแรงงานปัจจุบัน หรือเป็นผู้ถูกจัดจำแนกอยู่ในประเภทกำลังแรงงานที่รอฤดูกาล

### ผู้ไม่อยู่ในกำลังแรงงาน

ผู้ไม่อยู่ในกำลังแรงงาน หมายถึง บุคคลที่อายุ 13 ปีขึ้นไป ซึ่งเป็นผู้ที่ไม่ได้ทำงาน และไม่พร้อมที่จะทำ เนื่องจากเป็นผู้ที่ทำงานบ้าน เรียนหนังสือยังเด็กเกินไป (อายุน้อยกว่า 15 ปี) หรือชราภาพ (มีอายุเกิน 60 ปี) ทูพพลภาพ และเป็นผู้ทำงานให้แก่องค์การหรือสถาบันการกุศลต่าง ๆ โดยไม่ได้รับค่าจ้างผลกำไร หรือสิ่งตอบแทนอย่างใด เป็นต้น

### กำลังแรงงานปัจจุบัน

กำลังแรงงานปัจจุบันหมายถึงบุคคลที่มีอายุ 13 ปีขึ้นไป ซึ่งเป็นผู้มีงานทำหรือไม่มีงานทำกำลังแรงงานที่รอฤดูกาล

กำลังแรงงานที่รอฤดูกาล หมายถึง ผู้ที่มีอายุ 13 ปี ขึ้นไป ซึ่งเป็นผู้ที่ไม่เข้าข่ายคำนิยามผู้มีงานทำหรือไม่มีงานทำแต่เป็นผู้รอฤดูกาลที่เหมาะสมเพื่อที่จะทำงานและเป็นบุคคลที่ตามปกติจะทำงานโดยไม่ได้รับสิ่งตอบแทนในไร่นาเกษตรหรือธุรกิจซึ่งทำกิจกรรมตามฤดูกาลโดยมีหัวหน้าครัวเรือนหรือสมาชิกคนอื่น ๆ ในครัวเรือนเป็นเจ้าของหรือผู้ดำเนินการ

### ผู้มีงานทำ

ผู้มีงานทำ หมายถึง บุคคลที่มีอายุ 13 ปีขึ้นไป ซึ่งเป็นผู้ที่ทำงานอย่างน้อย 1 ชั่วโมง โดยได้รับค่าจ้างเงินเดือนผลกำไร เงินปันผล หรือค่าตอบแทนที่มีลักษณะอย่างอื่นสำหรับผลงานที่เป็นเงินสด หรือสิ่งของโดยเป็นผู้มีงานทำในฐานะนายจ้าง ลูกจ้าง ผู้ทำงานส่วนตัว และช่วยธุรกิจครอบครัวเรือน โดยไม่ได้รับค่าจ้าง

### ผู้ไม่มีงานทำ

ผู้ไม่มีงานทำ หมายถึง ผู้ที่มีอายุ 13 ปี ขึ้นไป ซึ่งไม่มีงานทำ ไม่มีธุรกิจหรือไร่นาเกษตรกรเป็นของตนเองแต่พร้อมที่จะทำงาน ซึ่งได้แก่บุคคลต่อไปนี้

1. ผู้ที่ไม่มีงานทำและออกหางานทำ
2. ผู้ที่ไม่มีงานทำและพร้อมที่จะทำงานแต่ไม่ได้ออกหางานทำเพราะคิดว่าหางานที่เหมาะสมกับตนเองทำไม่ได้ รอที่จะเริ่มงานใหม่ รอฤดูกาลหรือเหตุอื่น ๆ

### แรงงานเด็ก

แรงงานเด็ก หมายถึงประชากรวัยทำงานที่มีอายุตั้งแต่ 13 ปี บริบูรณ์แต่ไม่ถึง 18 ปี

## ภาคผนวก

ประมวลกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยเรื่องเด็กและเยาวชน

ประมวลกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศนั้น เป็นการกำหนดมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดให้มีมาตรฐานการใช้แรงงานสากลที่ประเทศต่าง ๆ จะได้นำไปเป็นแนวทางให้มีความสอดคล้องกัน ซึ่งในเรื่องมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศนี้มี 2 ลักษณะคือ

- อนุสัญญา (Convention)
- ข้อเสนอแนะ (Recommendation)

ในเรื่องแนวคิดกฎหมายคุ้มครองแรงงานในประมวลกฎหมายแรงงานต่างประเทศนั้น

จะสรุปออกเป็นหมวดหมู่ในเรื่องที่เกี่ยวกับเด็กและเยาวชน มีดังนี้

การทำงานของเด็กและเยาวชน (อายุขั้นต่ำ)

- อนุสัญญาฉบับที่ 5 เรื่องอายุขั้นต่ำ (ภาคอุตสาหกรรม) ค.ศ. 1919

อนุสัญญาจะได้กำหนดอายุขั้นต่ำที่จะอนุญาตให้เด็กทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมได้ โดยกำหนดห้ามจ้างเด็กที่อายุต่ำกว่า 14 ปี ทำงานในโรงงานอุตสาหกรรมไม่ว่าของรัฐหรือเอกชน ยกเว้นแต่กรณีที่สถานประกอบการนั้นมีแค่สมาชิกในครอบครัวเดียวกันที่ได้รับการจ้างหรือการทำงานในลักษณะของการเรียนในโรงเรียนสอนวิชาชีพที่ได้รับการอนุมัติจากรัฐแล้ว และยังคงกำหนดให้นายจ้างต้องจัดทำทะเบียนลูกจ้างซึ่งมีอายุต่ำกว่า 16 ปี โดยต้องระบุวัน เดือน ปีเกิดของลูกจ้างด้วย

- อนุสัญญาฉบับที่ 10 เรื่องอายุขั้นต่ำ (ภาคเกษตรกรรม) ค.ศ. 1921

อนุสัญญาฉบับนี้เป็นการกำหนดอายุขั้นต่ำของเด็กในการทำงานเกษตรกรรมโดยห้ามจ้างเด็กอายุต่ำกว่า 14 ปี ทำงานในโรงงานเกี่ยวกับการเกษตรในเวลานอกเหนือจากเวลาปกติของการเรียนหนังสือ และการว่าจ้างเด็กเป็นลูกจ้างนั้นต้องไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อเวลาเรียนของเด็ก

- อนุสัญญาฉบับที่ 33 เรื่องอายุขั้นต่ำ (การจ้างงานในภาคที่มิใช่อุตสาหกรรม)

ค.ศ. 1932

อนุสัญญาฉบับนี้กำหนดเกี่ยวกับอายุขั้นต่ำซึ่งอนุญาตให้เด็กทำงานประเภทที่ไม่ใช่อุตสาหกรรม โดยเด็กที่อายุต่ำกว่า 14 ปี หรือกว่า 14 ปี ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องเรียน

หนังสือตามการศึกษาระดับจะดูว่าจ้างไม่ได้ เว้นแต่กรณีเด็กที่มีอายุเกินกว่า 12 ปี ขึ้นไป อาจทำงานนอกเวลาเรียนได้ โดยงานนั้นต้องเป็นงานเบาและไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ หรือการพัฒนาการเจริญเติบโตของเด็ก และจะทำงานเกินวันละ 2 ชั่วโมงไม่ได้ และกรณีของเด็กที่มีอายุมากขึ้นการว่าจ้างต้องคำนึงถึงลักษณะของงานว่าจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ชีวิตจิตใจของเด็กด้วยหรือไม่

- อนุสัญญาฉบับที่ 59 เรื่องอายุขั้นต่ำ (ภาคอุตสาหกรรม) (แก้ไขเพิ่มเติม) ค.ศ. 1937

อนุสัญญาฉบับนี้จะกำหนดห้ามมิให้ว่าจ้างเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี ทำงานในโรงงาน อุตสาหกรรม ไม่ว่าจะของรัฐหรือเอกชน และในการทำงานซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ และจิตใจของเด็ก ให้กำหนดมาตรฐานอายุที่จะอนุญาตทำงานให้สูงขึ้น นอกจากนี้ยังกำหนดให้นายจ้างต้องจัดทำทะเบียนลูกจ้างที่อายุต่ำกว่า 18 ปี

- อนุสัญญาฉบับที่ 60 เรื่องอายุขั้นต่ำ (การจ้างงานที่มีใช้ภาคอุตสาหกรรม) ค.ศ.

1937

อนุสัญญากำหนดว่าเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี หรือกว่านั้นที่กฎหมายกำหนดให้ต้องเรียนหนังสือ จะถูกห้ามมิให้ทำงานใด ๆ อย่งไรก็ตาม เด็กที่อายุเกินกว่า 13 ปี อาจทำงานได้ นอกเวลาเรียน แต่ต้องเป็นงานเบา และไม่เป็อันตรายต่อสุขภาพและการเจริญเติบโตของเด็ก นอกจากนี้กรณีเด็กอายุต่ำกว่า 14 ปี ทำงานเกินกว่าวันละ 2 ชั่วโมงไม่ได้

- อนุสัญญาฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำสำหรับการทำงาน ค.ศ. 1973

สาระสำคัญของอนุสัญญานี้ คือกำหนดให้อายุขั้นต่ำสำหรับการทำงานต้องไม่น้อยกว่า 15 ปี และต้องพ้นวัยที่อยู่ในการศึกษาภาคบังคับ แต่อย่างไรก็ตาม กรณีเป็นประเทศกำลังพัฒนา หากได้มีการหารือกับองค์การนายจ้างและลูกจ้างแล้วสามารถกำหนดอายุขั้นต่ำเป็น 14 ปีก็ได้ อาจมีการอนุญาตให้จ้างงานเด็กอายุ 13 - 14 ปีในกรณีเป็นงานเบาและงานนั้นจะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสุขภาพและการศึกษา กรณีการทำงานอันตรายหรืองานที่ไม่ปลอดภัยต่อสุขภาพและศีลธรรมของเยาวชน จะว่าจ้างเด็กที่อายุต่ำกว่า 18 ปีมาทำงานไม่ได้ นอกจากนั้นเห็นว่าควรที่จะให้มีการยกระดับอายุขั้นต่ำในการทำงานให้สูงขึ้นถ้าเป็นไปได้

เลขเรียกหนังสือ.....	ว. ๒๕๕ ๒
เลขทะเบียน.....	5754
วันที่.....	23 เม.ย. 2545

- ข้อแนะนำที่ 146 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำสำหรับการทำงาน ค.ศ. 1973

ข้อแนะที่เห็นว่าประเทศสมาชิกควรจะกำหนดอายุขั้นต่ำสำหรับการทำงานเป็น 16 ปี กรณีที่ประเทศใดกำหนดไว้ต่ำกว่านี้ก็ควรพยายามที่จะยกระดับอย่างเร่งด่วน กรณีงานที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ และความปลอดภัยแก่ศีลธรรม ควรกำหนดอายุขั้นต่ำไว้ไม่ต่ำกว่า 18 ปี นอกจากนี้ยังควรมีการฝึกอบรมในด้านอาชีพแก่เด็กและเยาวชนในการทำงาน รวมทั้งการให้สวัสดิการต่าง ๆ และการป้องกันกับตราย และยังคงมีนโยบายส่งเสริมขยายการจ้างงานในส่วนกลาง และในชนบทเพื่อยกฐานะทางเศรษฐกิจให้ดีขึ้น และพยายามยกระดับอายุขั้นต่ำสำหรับการทำงานให้สูงขึ้นด้วย

---

ประกาศกระทรวงมหาดไทย  
เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน  
(ในส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานเด็ก)

หมวด ๓

การใช้แรงงานเด็ก

ข้อ 20 ห้ามมิให้นายจ้างรับเด็กอายุต่ำกว่าสิบสามปีบริบูรณ์เป็นลูกจ้าง  
ความในวรรคหนึ่ง มิให้ใช้บังคับกับการรับเด็กอายุไม่ต่ำกว่าสิบสองปีบริบูรณ์ เป็นลูกจ้าง  
ก่อนที่ที่ประกาศนี้ใช้บังคับ

ข้อ 21 ห้ามมิให้นายจ้างรับเด็กอายุตั้งแต่สิบสามปีบริบูรณ์ แต่ไม่ถึงสิบห้าปีบริบูรณ์เป็น  
ลูกจ้าง เว้นแต่

(1) รับเด็กเป็นลูกจ้างทำงานตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ซึ่งงานนั้นต้องไม่เป็น  
อันตรายต่อสุขภาพอนามัยและความเจริญเติบโตของร่างกาย

(2) รับเด็กเป็นลูกจ้างทำงานอื่นที่กระทรวงมหาดไทยมิได้กำหนดตาม (1) โดยเป็นก้ำก๋อ  
ต่อพนักงานตรวจแรงงานตามแบบที่อธิบดีกำหนด และได้รับอนุญาตจากพนักงานตรวจแรงงาน

การอนุญาตตาม (2) ให้พนักงานตรวจแรงงานตรวจสอบว่างานนั้นไม่เป็นอันตรายต่อ  
สุขภาพ อนามัย ความเจริญเติบโต ไม่กระทบกระเทือนต่อจิตใจของเด็ก ไม่ขัดต่อศีลธรรมและ  
เป็นงานที่ไม่ต้องห้ามตามประกาศนี้ พนักงานตรวจแรงงานจึงจะอนุญาตให้นายจ้างจ้างเด็กเข้า  
ทำงานในงานนั้นได้ ในกรณีพนักงานตรวจแรงงานจะกำหนดเงื่อนไขการใช้งานไว้ด้วยก็ได้

ข้อ 22 ในการจ้างเด็กแต่ละราย เด็กนั้นจะต้องมีหลักฐานของทางราชการ แสดงวันเดือน  
ปีเกิด ถ้าเด็กยังไม่สามารถแสดงวันเดือนปีเกิด ให้บิดามารดาหรือผู้ปกครองของเด็กรับรองวัน  
เดือนปีเกิดที่ถูกต้องไว้ก่อน และนำหลักฐานของทางราชการมาแสดงโดยไม่มีค่า

ให้นายจ้างเก็บหลักฐานตามวรรคหนึ่งไว้พร้อมที่จะให้พนักงานตรวจแรงงานตรวจสอบได้ใน  
เวลาทำงาน

ให้นายจ้างที่จ้างลูกจ้างเด็กตามกฎหมายควรจ้างลูกจ้างเด็กในรอบปีต่อพนักงานตรวจแรงงาน  
ตามแบบที่อธิบดีกำหนดภายในเดือนเมษายนของปีถัดไป

ข้อ 23 ทวิ ภายหลังที่พนักงานตรวจแรงงานว่า

(1) นายจ้างฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหนังสือคำเตือนของพนักงานตรวจแรงงานที่ให้นายจ้าง  
ปฏิบัติตามเงื่อนไขการใช้งานที่ระบุในกฎอนุญาตตามข้อ 21 วรรคสอง หรือ

(2) ลักษณะกับสภาพของงานที่ให้เกิดท่าเกิดล้มตราบต่อสุขภาพอนามัย ความเจริญเติบโต กระตบกระเทือนต่อจิตใจของเด็ก หรือขัดต่อศีลธรรม

พนักงานตรวจแรงงานเมื่ออาจเหินกอนใบบัญญัติให้จ้างเด็กเป็นลูกจ้างได้

ข้อ 23 ให้นายจ้างกำหนดเวลาทำงานปกติประจำวันของลูกจ้างอายุตั้งแต่สิบสามปีบริบูรณ์ แต่ยังไม่ถึงสิบแปดปีบริบูรณ์ไม่เกินวันละแปดชั่วโมง

ห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างอายุตั้งแต่สิบสามปีบริบูรณ์แต่ยังไม่ถึงสิบห้าปีบริบูรณ์ ทำงานในวัน เวลา หรือลักษณะงาน ดังต่อไปนี้

(1) ทำงานในวันหยุด

(2) ทำงานล่วงเวลา

(3) ทำงานในระหว่างเวลา 22.00 นาฬิกา ถึง 06.00 นาฬิกา เว้นแต่ลูกจ้างนั้น ทำงานเป็นผู้แสดงภาพยนตร์ ละคร หรือการแสดงอย่างอื่นที่คล้ายคลึงกัน แต่ต้องจัดให้ลูกจ้างนั้น มีการพักผ่อนในเวลาดังกล่าวตามสมควร

ข้อ 24 ห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างอายุตั้งแต่สิบสามปีบริบูรณ์แต่ยังไม่ถึงสิบแปดปีบริบูรณ์ ทำงานตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ข้อ 25 ในกรณีที่นายจ้าง ลูกจ้างเด็ก บิดามารดาหรือผู้ปกครองของลูกจ้างเด็ก จ่ายหรือ รับเงินหรือประโยชน์ตอบแทนใด ๆ เป็นรางวัลล่วงหน้าก่อนมีการจ้าง ขณะแรกจ้างหรือก่อนถึงงวด การจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างเด็กในแต่ละคราว มิให้ถือว่าเป็นการจ่ายหรือรับค่าจ้างสำหรับลูกจ้าง เด็กนั้น และห้ามมิให้นายจ้างนำเงินหรือประโยชน์ตอบแทนดังกล่าวมาหักค่าจ้างซึ่งต้องจ่ายให้แก่ ลูกจ้างเด็กตามกำหนดเวลา

ข้อ 25 ทวิ เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเด็ก ให้ลูกจ้างเด็กมีสิทธิลาเพื่อเข้ารับการฝึกอบรม ตามที่อธิบดีจัดขึ้น และให้นายจ้างอนุญาตให้ลาได้โดยจ่ายค่าจ้างแก่ลูกจ้างนั้นเท่ากับค่าจ้างในวัน ทำงานปกติ



ประกาศกระทรวงมหาดไทย  
เรื่อง กำหนดงานและสถานที่ในราชการงานของเด็ก

อาศัยอำนาจตามความในข้อ 2 (3) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 กระทรวงมหาดไทยจึงออกประกาศไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ประกาศนี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดสามสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

ข้อ 2 ให้ยกเลิกประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดงานที่นายจ้างรับเด็กซึ่งมีอายุ ตั้งแต่สิบสองปีแต่ยังไม่ถึงสิบห้าปีเป็นลูกจ้างได้ ลงวันที่ 16 เมษายน พ.ศ. 2515

ข้อ 3 กำหนดงานที่นายจ้างรับเด็กอายุตั้งแต่สิบสามปีบริบูรณ์ แต่ยังไม่ถึงสิบห้าปีบริบูรณ์เป็นลูกจ้างได้ตามข้อ 21 (1) แห่งประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 12) ดังต่อไปนี้

- (1) งานรับใช้ในงานพาณิชยกรรม เว้นแต่งานรับใช้ในสถานจำหน่ายและเสพสุรา
- (2) งานรับส่งหนังสือพิมพ์
- (3) งานรับใช้เกี่ยวกับการกีฬา
- (4) งานเก็บ จำหน่าย รับหรือส่งดอกไม้ ผลไม้ เครื่องชำ เครื่องดื่มที่ไม่มีแอลกอฮอล์หรือ
- (5) งานยก แบก หาม หาม ขุน หรือลากของที่มีน้ำหนักไม่เกินสิบกิโลกรัม

ข้อ 4 ห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างอายุตั้งแต่สิบสามปีบริบูรณ์แต่ยังไม่ถึงสิบแปดปีบริบูรณ์ทำงานตามข้อ 24 แห่งประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 12) ในลักษณะงาน ดังต่อไปนี้

- (1) งานหลอม เบ้า หล่อ รีดโลหะหรือวัสดุอื่น
- (2) งานบ่มโลหะหรือวัสดุอื่น
- (3) งานเกี่ยวกับความร้อน ความเย็น ความสั่นสะเทือน เสียง และแสงที่มีระดับผิดกว่าปกติอันอาจเป็นอันตราย
- (4) งานเกี่ยวกับสารเคมีที่เป็นอันตรายตามประกาศกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยความปลอดภัยในการทำงานเกี่ยวกับภาวะแวดล้อม (สารเคมี)
- (5) งานเกี่ยวกับจุลชีวันเป็นพิษ ซึ่งอาจเป็นเชื้อไวรัส แบคทีเรีย รา และเชื้ออื่น ๆ
- (6) งานเกี่ยวกับวัตถุมีพิษ วัตถุระเบิด หรือวัตถุไวไฟ เว้นแต่งานในสถานบริการจำหน่ายเชื้อเพลิง



- (7) งานขับหรือบังคับรถของหรือบนเท้า
- (8) งานใช้เลื่อยเดินด้วยพลังไฟฟ้าหรือเครื่องอัด
- (9) งานที่ทำให้ดิน ใต้น้ำ ในถ้ำ อุโมงค์ หรือปล่องในภูเขา
- (10) งานเกี่ยวกับถ้ำมันคภาพรังสี

ข้อ 5 ห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างอายุตั้งแต่สิบสามปีบริบูรณ์แต่ยังไม่ถึงสิบแปดปีบริบูรณ์ทำงานตามข้อ 24 แห่งประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 12) ในสถานที่ ดังต่อไปนี้

- (1) โรงฆ่าสัตว์
- (2) สถานที่เล่นการพนัน
- (3) สถานที่เล่นรำ รำวง หรือรอกเงิง ประเภทที่มีและประเภทที่ไม่มีหญิงพาดเนอร์บริการ
- บ่าเรือสำหรับปวนนิบัติลูกค้า หรือโดยมีที่สำหรับพักผ่อนเล่นบ่อน หรือมีบริการนวดให้แก่ลูกค้า
- (5) สถานที่อาบน้ำ นวด หรืออบตัว ซึ่งมีหญิงบริการให้แก่ลูกค้า

ประกาศ ณ วันที่ 18 มกราคม พ.ศ. 2533

บรรหาร ศิลปอาชา

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย



12054  
๓๕41๗

ห้องสมุดกระทรวงแรงงาน  
และสวัสดิการสังคม  
05754  
วิทยุแผนแรงงานเด็กและแนว