

บทที่ 1

บทนำ

1) สภาพและความสำคัญของปัญหา

แรงงานเด็กเป็นปัญหาสำคัญที่ทั่วโลกตระหนักและถือว่าการใช้แรงงานเด็กเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างหนึ่ง เนื่องจากเด็กเป็นกลุ่มที่เปราะบางในสังคม จึงมักถูกเอารัดเอาเปรียบในรูปแบบต่างๆ ประสบอันตรายจากการทำงาน อยู่ในสภาพแวดล้อมการทำงานที่ไม่ดี และไม่ได้รับความเป็นธรรมในการจ้างงาน ในระยะ 20 ปีที่ผ่านมา สถาบันสำคัญหลายแห่งออกมาต่อต้านการใช้แรงงานเด็ก มีองค์กรพัฒนาเอกชนเกิดขึ้นมากมายเพื่อทำงานเกี่ยวกับสิทธิเด็ก รวมทั้งพยายามผลักดันให้มีความเคลื่อนไหวระดับโลกเพื่อต่อต้านการใช้แรงงานเด็ก นอกจากนี้ บริษัทข้ามชาติขนาดใหญ่ อาทิ Nike Adidas หรือ GAP ต่างก็ให้ความสนใจในการสนองตอบต่อผู้บริโภคและแรงกดดันจากประเทศที่ร่ำรวยทางเศรษฐกิจได้เรียกร้องให้บริษัทผู้ผลิต รับผิดชอบต่อสังคมและเคารพสิทธิมนุษยชน และพยายามนำเรื่องการใช้แรงงานเด็กเชื่อมโยงกับการดำเนินนโยบายทางการค้าระหว่างประเทศและสิทธิพิเศษทางการค้า (GSP) ทำให้ประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาที่มีรายได้หลักจากการส่งออก ต้องหันมาให้ความสำคัญกับการใช้แรงงานเด็กมากขึ้น

สำหรับสถานการณ์การใช้แรงงานเด็กในประเทศไทย จากผลการวิจัยเรื่อง “สภาพปัญหาของแรงงานเด็กในประเทศไทย และผลกระทบต่อโอกาสในอนาคตของแรงงานเด็ก” โดยสถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย (TDRI)¹ พบว่า “ นับตั้งแต่ พ.ศ.2540 เป็นต้นมา การจ้างแรงงานเด็กลดลงในอัตราที่สูงกว่าผู้ใหญ่ นอกจากนี้ในอนาคตแรงงานเด็กมีแนวโน้มลดลงทั้งในภาคเกษตรและนอกเกษตร” อย่างไรก็ตาม ปัญหาแรงงานเด็กในประเทศไทยยังไม่หมดไป ระดับความรุนแรงในการใช้แรงงานเด็กยังปรากฏอย่างต่อเนื่อง เช่น การนำเด็กมาเป็นโสเภณี การผลิตสื่อหรือการแสดงลามก การแสวงหาประโยชน์จากเด็กขอยานและเด็กเร่ร่อน การค้ายาเสพติด และการนำเข้าเด็กต่างชาติ เพื่อให้ทำงานอันตราย

ประเทศไทยยอมรับและตระหนักถึงปัญหาการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย จึงพยายามดำเนินงานในหลายรูปแบบเพื่อขจัดปัญหา อาทิ การมีมาตรการ นโยบาย โครงการ การปรับข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนจนถึงความร่วมมือกับต่างประเทศ เพื่อการแก้ไขและพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก และรัฐบาล (สมัยนายกรัฐมนตรีชวน หลีกภัย) ได้แสดงเจตนารมณ์ที่ชัดเจนในการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กให้หมดสิ้น โดยเมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 รัฐบาลได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ฉบับที่ 182 ว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของ

¹ การวิจัยเรื่อง “สภาพปัญหาของแรงงานเด็กในประเทศไทย และผลกระทบต่อโอกาสในอนาคตของแรงงานเด็ก” โดยฝ่ายวิจัยเศรษฐกิจรายสาขา สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ,2543

การใช้แรงงานเด็ก พ.ศ.2542 จากการให้อนุสัญญาฉบับดังกล่าวเป็นผลให้ประเทศไทยมีพันธกิจตามอนุสัญญาเพื่อดำเนินการแก้ไขและขจัดรูปแบบที่เลวร้ายของการใช้แรงงานเด็ก พร้อมกับจัดทำรายงานขึ้นเพื่อสรุปและประเมินสถานการณ์ นโยบาย กฎหมายและแผนปฏิบัติการที่มีอยู่หรือจัดทำเพื่อรองรับการปฏิบัติตามอนุสัญญาฉบับที่ 182

อนุสัญญาฉบับที่ 182 มีเนื้อหาที่ชัดเจนและระบุการดำเนินการอย่างเร่งด่วนและเป็นรูปธรรมในการขจัดรูปแบบที่เลวร้ายของการใช้แรงงานเด็ก 4 รูปแบบ ดังนี้ 1) การใช้แรงงานเด็กเยี่ยงทาส 2) โสเภณีเด็ก 3) การใช้เด็กในกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย และ 4) การใช้เด็กทำงานที่เป็นอันตรายต่อร่างกาย จิตใจหรือศีลธรรม ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมาย แผนงานและกลไกต่างๆที่เกี่ยวข้องในประเทศสามารถรองรับการปฏิบัติตามอนุสัญญาได้เพียงพอแล้ว แต่ยังมีข้อจำกัดหลายประการที่ทำให้การปฏิบัติตามอนุสัญญายังไม่ครบถ้วน เช่น การบังคับใช้กฎหมายและบทลงโทษที่ยังไม่จริงจังเท่าที่ควร และระบบข้อมูลที่ไม่ได้อยู่บนพื้นฐานเดียวกัน และความยากต่อการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย เป็นต้น

ผู้ศึกษามีความสนใจในการศึกษาเรื่องการให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 182 ของประเทศไทยเนื่องจากอนุสัญญาฉบับที่ 182 มีเนื้อหาที่ชัดเจนและก้าวหน้ากว่าอนุสัญญาฉบับอื่นๆที่เกี่ยวกับการขจัดปัญหาการใช้แรงงานเด็ก อีกทั้ง ILO ได้จัดอนุสัญญาฉบับนี้อยู่ในกลุ่มอนุสัญญาหลักกว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน ซึ่งILO ให้ความสำคัญเป็นอันดับแรกและมีการรณรงค์ให้ประเทศสมาชิกให้สัตยาบันอนุสัญญาอย่างกว้างขวาง ประกอบกับประเทศไทยซึ่งเป็นสมาชิกองค์การได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้แล้ว ดังนั้น นอกเหนือจากการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 182 ของประเทศไทยแล้ว ผู้ศึกษาเห็นความจำเป็นต่อการศึกษาถึงความพร้อมของประเทศไทยในการปฏิบัติตามอนุสัญญาหลังจากการให้สัตยาบัน พร้อมทั้งหาแนวทางการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุถึงพันธกิจตามอนุสัญญาอย่างครบถ้วนและสมบูรณ์

2) วัตถุประสงค์

- 2.1 เพื่อรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 182
- 2.2 เพื่อศึกษาความพร้อมของไทยในการปฏิบัติตามอนุสัญญาฉบับที่ 182 หลังจากให้สัตยาบันอนุสัญญาแล้ว

3) ขอบเขตการศึกษา

- 3.1 ศึกษาเนื้อหาของอนุสัญญาฉบับที่ 182
- 3.2 ศึกษาภูมิหลัง การดำเนินงานของไทยในการให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 182
- 3.3 ศึกษาพันธกิจที่ไทยต้องปฏิบัติตามอนุสัญญาฉบับที่ 182 หลังจากให้สัตยาบันอนุสัญญาแล้ว

3.4 ศึกษาข้อจำกัดและอุปสรรคในการปฏิบัติตามอนุสัญญาฉบับที่ 182 รวมทั้งข้อเสนอแนะ

4) วิธีการศึกษา

ศึกษาโดยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ทั้งที่เป็นเอกสารรายงานการศึกษาวิจัย หนังสือ และบทความ จากหน่วยงานราชการและองค์กร ต่างประเทศ อาทิ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน สำนักประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวง และสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ เป็นต้น

5) ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคของการปฏิบัติตามอนุสัญญาฉบับที่ 182 เพื่อนำไปสู่แนวทาง ในการแก้ไข โดยระบุการดำเนินการที่จำเป็นเพื่อให้การปฏิบัติตามอนุสัญญาฉบับที่ 182 มีความ ครบถ้วนสมบูรณ์

บทที่ 2

องค์การแรงงานระหว่างประเทศและพันธกิจของประเทศสมาชิก

ในบทนี้จะกล่าวถึงข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization : ILO) ซึ่งเป็นองค์การระหว่างประเทศที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมสภาพแรงงานที่เป็นธรรม โดยมีกลไกสำคัญในการบริหารองค์การ คือ การกำหนดมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ และระบบไต่รภาคี ในส่วนของการกำหนดมาตรฐานแรงงานซึ่งอยู่ในรูปของอนุสัญญาและข้อแนะที่ผ่านการรับรองจากที่ประชุมใหญ่ในแต่ละสมัยนั้น มีเจตนาเพื่อให้ประเทศสมาชิกรับไปใช้เป็นแนวปฏิบัติหรือตราเป็นกฎหมายด้านแรงงาน ดังนั้นภารกิจสำคัญอีกประการหนึ่งของ ILO คือ ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประเทศสมาชิกให้สัตยาบันอนุสัญญา และเมื่อประเทศสมาชิกให้สัตยาบันอนุสัญญาแล้ว จะมีข้อผูกพันในการปฏิบัติตามบทบัญญัติและเงื่อนไขตามอนุสัญญา กรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติตามอนุสัญญาได้อย่างครบถ้วน อาจมีการพิจารณาในคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญ ปฏิบัติตามอนุสัญญาและข้อแนะ (Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations) และอาจเผยแพร่การที่ประเทศนั้นไม่สามารถปฏิบัติตามอนุสัญญา ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศได้

ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับ ILO ที่กล่าวในบทนี้จะนำไปสู่ความเข้าใจเกี่ยวกับการให้สัตยาบันอนุสัญญาดับที่ 182 ของประเทศไทยและความพร้อมในการปฏิบัติตามอนุสัญญาในบทต่อไป

1. ความเป็นมา

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ หรือ ILO ก่อตั้งเมื่อ พ.ศ. 2462 พร้อมกับสันนิบาตชาติภายใต้สนธิสัญญาแวร์ซาย โดยต้องการให้รัฐบาล นายจ้าง และสหภาพ แรงงานร่วมกันสร้างคความยุติธรรมในสังคมและความเป็นอยู่ที่ดีให้เกิดขึ้นในโลก ต่อมาเมื่อมีการยกเลิกสันนิบาตชาติแล้วก็ได้กลายเป็นองค์การชำนาญพิเศษขององค์การแรกของสหประชาชาติในปี พ.ศ. 2489

สมาชิกก่อตั้งองค์การเดิมมี 45 ประเทศ ซึ่งประเทศไทยก็เป็นประเทศหนึ่งที่ยกก่อตั้งด้วย ปัจจุบัน (พ.ศ. 2546) มีสมาชิก 177 ประเทศ

2. วัตถุประสงค์

วัตถุประสงค์หลักของ ILO มีดังต่อไปนี้

2.1 บทนำของธรรมนูญองค์การระบุถึงวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมความยุติธรรมในสังคม รับรองและเคารพสิทธิมนุษยชน สนับสนุนให้เกิดความเป็นธรรมในการใช้แรงงาน ยกย่องมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดีของลูกจ้าง และให้ความช่วยเหลือประเทศสมาชิกในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

2.2 ในปี พ.ศ. 2487 (ค.ศ.1944) ที่ประชุมแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งจัดขึ้น ณ นครฟิลาเดลเฟีย ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้ลงมติรับหลักการสำคัญขององค์การ และได้มีการออกปฏิญญาแห่งฟิลาเดลเฟีย (The Declaration of Philadelphia) ดังนี้

ก. แรงงานมิใช่สินค้า

ข. เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการตั้งสมาคมเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับความก้าวหน้าอันยั่งยืน

ค. ความยากจน ณ ที่หนึ่งที่ได้ ย่อมเป็นปฏิบัติภัยต่อความเจริญรุ่งเรืองเรื่องทุกหนทุกแห่ง

ง. มนุษย์ทุกคนย่อมมีสิทธิแสวงหาทั้งสวัสดิภาพทางวัตถุ และพัฒนาการด้านจิตใจ ภายใต้เงื่อนไขของเสรีภาพและความภาคภูมิใจ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และโอกาสทัดเทียมกัน โดยมีได้คำนึงถึงเชื้อชาติ หรือเพศใดๆ ทั้งสิ้น

3. การดำเนินงาน

ILO ได้ดำเนินกิจกรรมเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ขององค์การ ดังนี้

3.1 วางนโยบายและโครงการระหว่างประเทศ เพื่อปรับปรุงสภาวะความเป็นอยู่และการทำงาน เพิ่มพูนโอกาสการมีงานทำ และส่งเสริมสิทธิมนุษยชน

3.2 กำหนดมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ เพื่อให้ประเทศสมาชิกใช้เป็นแนวทางในทางปฏิบัติ

3.3 จัดให้มีการฝึกอบรม ศึกษา วิจัย และเผยแพร่เอกสาร ข้อมูลข่าวสาร

4. โครงสร้างของ ILO

ประกอบด้วยองค์กรไตรภาคี (รัฐบาล นายจ้าง ลูกจ้าง) 3 องค์กร คือ

4.1 การประชุมองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Conference) เป็นการประชุมใหญ่ประจำปี จัดขึ้นปีละครั้งในเดือนมิถุนายน ณ นครเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ โดยประเทศสมาชิกส่งผู้แทน ได้แก่ ฝ่ายรัฐบาล 2 นายจ้าง 1 ลูกจ้าง 1 ตลอดจนให้มีที่ปรึกษาของฝ่ายต่างๆไปร่วมการประชุมด้วย

ที่ประชุมมีบทบาทสำคัญในการพิจารณาปัญหาต่างๆ ในด้านแรงงานและสังคม ตลอดจนพิจารณาการดำเนินงานขององค์การ ได้แก่ การกำหนดและรับรองมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศในรูปของอนุสัญญาและข้อแนะ (Convention and Recommendation) การรับรองงบประมาณ แผนงาน และการเลือกตั้งคณะประศาสน์การ (Governing Body)

4.2 คณะประศาสน์การ (Governing Body) คือ คณะกรรมการบริหารสูงสุดขององค์การ มีหน้าที่กำหนดนโยบายการบริหารและควบคุมการปฏิบัติงานขององค์การ และกำหนดโครงการ

ประมาณเพื่อเสนอให้ที่ประชุมองค์การแรงงานระหว่างประเทศรับรอง ตลอดจนเลือกตั้งผู้อำนวยการใหญ่ (Director -General)

คณะประศาสน์การมีประธานคณะประศาสน์การ (Chairman of the Governing Body) เป็นผู้รับผิดชอบสูงสุด คณะกรรมการเป็นองค์กรไตรภาคีประกอบด้วย ผู้แทนรัฐบาล 28 ประเทศ โดย 10 ประเทศ มาจากประเทศอุตสาหกรรมสำคัญ ฝ่ายนายจ้าง 14 และลูกจ้าง 14 กรรมการคณะประศาสน์การอยู่ในตำแหน่งคราวละ 3 ปี โดยพิจารณาตามภูมิภาค ส่วนประธานคณะประศาสน์การมีการเลือกตั้งหมุนเวียนกันดำรงตำแหน่งคราวละ 1 ปี

สำหรับประเทศไทยได้รับเลือกเป็นกรรมการของคณะประศาสน์การหลายสมัย ซึ่งการเป็นสมาชิกนี้กำหนดอัตราส่วนตามภูมิภาค โดยกลุ่มประเทศอาเซียนได้มีการตกลงหมุนเวียนกันในกลุ่มประเทศสมาชิกสำหรับประเทศไทยนั้น ในระหว่าง พ.ศ. 2539-2542 ได้รับเลือกเป็นสมาชิกประจำ (Titular Member) และและเป็นสมาชิกสำรอง (Deputy Member) ของคณะประศาสน์การระหว่าง พ.ศ. 2542-2545 สำหรับวาระ พ.ศ.2545-2548 ไทยมิได้เป็นสมาชิกคณะประศาสน์การ

4.3 สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Office) คือสำนักงานที่ทำหน้าที่บริหารงานต่าง ๆ หรือทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และเป็นสำนักงานประสานงานและกิจกรรมต่าง ๆ ให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดโดยคณะประศาสน์การและมติของที่ประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

สำนักงานเปรียบเสมือนหน่วยงานประจำ โดยมีผู้อำนวยการใหญ่ (Director - General) ซึ่งได้รับการเลือกให้เป็นผู้รับผิดชอบสูงสุด และอยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี สำนักงานใหญ่ที่นครเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ มีเจ้าหน้าที่ประจำประมาณ 1,900 คน จากภูมิภาคต่างๆ ทั่วโลก และผู้เชี่ยวชาญในด้านต่างๆ หลายเชื้อชาติ ประมาณ 600 คน นอกจากสำนักงานใหญ่แล้ว ยังมีสำนักงานภูมิภาค ได้แก่ สำนักงานภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก ตั้งอยู่ที่กรุงเทพมหานคร สำนักงานภูมิภาคลาตินอเมริกาและแคริบเบียน ที่กรุงลิมา ประเทศเปรู สำนักงานภูมิภาคแอฟริกา ตั้งอยู่ที่กรุงอับิจัน ประเทศไอวอรีโคสต์ สำนักงานภูมิภาครัฐอาหรับ ประเทศเลบานอน และสำนักงานภูมิภาคยุโรปและเอเชียกลาง ตั้งอยู่ที่นครเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ และสำนักงานย่อยกระจายกันอยู่ทั่วโลกประมาณ 40 แห่ง นอกจากนี้มีศูนย์ระหว่างประเทศ เพื่อการอบรมวิชาชีพและวิชาการ (International for Advanced Technical and Vocational Training) ที่ตูริน ประเทศอิตาลี และสถาบันระหว่างประเทศ เพื่อการศึกษาด้านแรงงาน (International Institute for Labour Studies) ที่นครเจนีวาอีกด้วย

5. การปฏิบัติตามพันธกิจหลังจากการเป็นสมาชิก ILO

หลังจากการเข้าร่วมเป็นสมาชิก ILO ประเทศต่างๆ มีความสัมพันธ์ และกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับองค์การ ดังนี้

5.1 ค่าสมาชิก

ประเทศสมาชิก จะต้องจ่ายค่าบำรุงเป็นเงินประมาณปีละ 1,028,813 สวิสฟรังก์ หรือ 36,179,253 บาท (พ.ศ. 2547) เพื่อสมทบเป็นงบประมาณขององค์การ ซึ่งนอกจากค่าสมาชิกแล้ว องค์การได้แหล่งเงินทุนส่วนใหญ่จากโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP)

5.2 การเข้าร่วมประชุม

5.2.1 การประชุมใหญ่ประจำปี (International Labour Conference)

ประเทศสมาชิกส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุมใหญ่ขององค์การ ซึ่งจัดขึ้นเป็นประจำในเดือนมิถุนายน ณ นครเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ คณะผู้แทนประกอบด้วย ผู้แทนฝ่ายรัฐบาล 2 คน ผู้แทนฝ่ายนายจ้าง 1 คน และผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง 1 คน และให้มีที่ปรึกษาของผู้แทนได้ด้วย โดยรัฐบาลแต่ละประเทศเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่าย

5.2.2 การประชุมองค์การแรงงานระหว่างประเทศระดับภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก

เป็นการประชุมแบบไตรภาคีจัดขึ้นประมาณ 5 ปีต่อครั้ง โดยรัฐบาลแต่ละประเทศในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิกจะส่งคณะผู้แทนของตน ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนฝ่ายรัฐบาล 2 คน นายจ้าง 1 คน ลูกจ้าง 1 คน และที่ปรึกษาของแต่ละฝ่ายตามความจำเป็นเข้าร่วมประชุม โดยรัฐบาลนั้นๆเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายเองทั้งสิ้น

5.2.3 การประชุมคณะประสานการ

การประชุมคณะประสานการ จะจัดประชุมเต็มคณะปีละ 2 ครั้ง ในเดือนพฤศจิกายนและเดือนมีนาคม และการประชุม 1 วันในเดือนมิถุนายน ภายหลังจากสิ้นสุดการประชุมใหญ่ประจำปีแล้ว

5.3 มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ

ภารกิจสำคัญของ ILO คือ การส่งเสริมให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานที่ผ่านการรับรองจากที่ประชุมใหญ่แล้ว มาตรฐานแรงงานนั้นอยู่ในรูปของอนุสัญญาและข้อแนะนำ ลักษณะของอนุสัญญาคลายกับสนธิสัญญาระหว่างประเทศ เมื่อประเทศสมาชิกได้ให้สัตยาบันแล้วก็ผูกพันตนเองที่จะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติ และเงื่อนไขของอนุสัญญา ส่วนข้อแนะนำนั้นไม่ต้องมีการให้สัตยาบัน ข้อแนะนำจะเป็นส่วนขยายอนุสัญญาหรือเกี่ยวข้องกับปัญหาบางอย่าง

ซึ่งไม่จำเป็นต้องมีพันธกรณีเป็นทางการเหมือนอนุสัญญา ปัจจุบัน พ.ศ.2546 มีอนุสัญญา 185 ฉบับ และข้อแนะ 194 ฉบับ

5.3.1 พันธกิจตามธรรมนูญ ILO

จากการเป็นสมาชิกของ ILO ประเทศสมาชิกต้องปฏิบัติตามข้อผูกพันแห่งธรรมนูญของ ILO สำหรับด้านมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศนั้น มีข้อผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตาม 3 ข้อ คือ

ก. *ปฏิบัติตามมาตรา 19* คือ การนำอนุสัญญาและข้อแนะซึ่งตราโดยที่ประชุมใหญ่ ILO ในแต่ละสมัยประชุม เสนอต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจเพื่อรับทราบ และการจัดทำรายงานอนุสัญญาที่ไม่ได้ให้สัตยาบันตามที่ได้รับการร้องขอจากสำนักงาน ILO

การนำอนุสัญญาและข้อแนะซึ่งตราโดยที่ประชุมใหญ่ของ ILO ในแต่ละสมัยการประชุมเสนอต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจ (Competent Authority) เพื่อรับทราบ ในที่นี้ "เจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจ" อาจเป็นรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือคณะบริหาร หรือคณะกรรมการบริหารงานต่างๆ ของประเทศก็ได้ ทั้งนี้ การเสนออนุสัญญาและข้อแนะต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจดังกล่าวจะต้องกระทำภายใน 1 ปี หรือ 18 เดือน นับจากมีการตราอนุสัญญาและข้อแนะนั้นๆ โดยที่ประชุมใหญ่ขององค์การ และการแจ้งต่อ ILO ถึงการเสนออนุสัญญาและข้อแนะต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจนั้น จะต้องเสนอความเห็นด้วยว่าอนุสัญญาดังกล่าวมีแนวโน้มว่าจะได้รับการให้สัตยาบันหรือไม่

สำหรับประเทศไทย การเสนออนุสัญญาและข้อแนะ ILO ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจจะกระทำในลักษณะเพื่อทราบ และนำเสนอใน 2 แนวทาง คือ นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาและจัดทำรายงานอนุสัญญาที่ไม่ได้ให้สัตยาบันตามที่ได้รับการร้องขอจากสำนักงาน ILO

ในการจัดทำรายงานการปฏิบัติตามอนุสัญญาที่ไม่ได้ให้สัตยาบันตามที่ได้รับการร้องขอ เช่น การปฏิบัติตามอนุสัญญาหลักที่ยังมิได้ให้สัตยาบันของปฏิญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิ ขั้นพื้นฐานในการทำงานและอนุสัญญาบางฉบับที่ ILO เห็นว่ามีความสำคัญ เป็นต้น

ข. *ปฏิบัติตามมาตรา 22* คือ จัดทำรายงานความก้าวหน้าในการปฏิบัติตามอนุสัญญาที่ประเทศได้ให้สัตยาบัน

ในการให้สัตยาบันอนุสัญญาใด อนุสัญญานั้นจะมีผลบังคับใช้ภายใน 12 เดือน หลังจากการให้สัตยาบันแล้ว 2 ประเทศ และเมื่อให้สัตยาบันอนุสัญญาแล้วจะต้องเสนอรายงานการให้สัตยาบันฉบับแรก ซึ่งประกอบด้วยกฎหมายและแนวปฏิบัติที่ใช้ในประเทศเกี่ยว

กับอนุสัญญาฉบับดังกล่าว สำหรับรายงานฉบับต่อมา จะเสนอสถิติและข้อมูล ตลอดจนกฎหมาย และแนวปฏิบัติที่เปลี่ยนแปลงไปจากที่เคยรายงานแล้วเท่านั้น

ในการพิจารณารายงานของอนุสัญญาที่ให้สัตยาบัน จะกระทำในที่ประชุมใหญ่แต่ละสมัย โดยแบ่งเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มแรก เป็นอนุสัญญาทั้งหมดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน โดยจะพิจารณา ทุกๆ 2 ปี เช่นกัน ซึ่งได้แก่ อนุสัญญาฉบับที่ 11, 29, 81, 85, 87, 98, 110, 105, 111, 122, 129, 135, 141, 143, 144, 147, 151 และ 182

กลุ่มที่สอง เป็นอนุสัญญาทั้งหมดที่เหลือจากกลุ่มแรก ซึ่งการพิจารณา รายงานเกี่ยวกับอนุสัญญากลุ่มนี้จะดำเนินการทุกๆ 4 ปี

อย่างไรก็ตาม ในบางกรณี ILO อาจขอให้ประเทศสมาชิกจัดทำรายงานเสนอ ไปมากกว่า 2 ปี ต่อครั้ง หรือ 4 ปีต่อครั้งก็ได้ เช่น ILO จะตรวจสอบก่อนว่าในรายงานได้ตอบ Direct request ของคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญการปฏิบัติตามอนุสัญญาและข้อแนะ ซึ่งเรียกสั้นๆ ว่า Committee of Expert หรือไม่ หากไม่ตอบ ILO จะขอให้ตอบในปีต่อไป เป็นต้น

ค. ปฏิบัติตามมาตรา 23 คือ นำเสนอรายงานตามข้อ 1 และข้อ 2 ให้องค์การ นายจ้างและ องค์การลูกจ้างทราบ

ในการจัดทำรายงานตามธรรมนูญ ILO ไม่เพียงแต่จะต้องส่งให้นายจ้าง ลูกจ้างทราบตามข้อผูกพันมาตรา 23 แห่งธรรมนูญ ILO เท่านั้น แต่จะต้องปรึกษาหารือกับฝ่าย นายจ้างและลูกจ้างในการจัดทำรายงานด้วย รวมทั้งในการตอบข้อถามหรือทำกิจกรรมใดๆ อัน เกี่ยวเนื่องกับมาตรฐานแรงงานของ ILO ซึ่งจะต้องกระทำโดยปรึกษาหารือในลักษณะใดภาคี ทั้งสิ้น

5.3.2 ขั้นตอนการให้สัตยาบันอนุสัญญา

การให้สัตยาบันอนุสัญญา เป็นพันธกรณีที่ผูกพันให้ประเทศหนึ่งต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในอนุสัญญาให้ได้ครบถ้วน แม้จะมีบางอนุสัญญาที่ประเทศสมาชิกอาจขอยกเว้น ภาคเศรษฐกิจ หรือข้อบัญญัติบางประการได้ก็ตาม องค์การแรงงานระหว่างประเทศจะมีกลไก ตรวจสอบและติดตามความคืบหน้าว่ากรณียกเว้นดังกล่าวจะสามารถนำมาปฏิบัติให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาใด ดังนั้น การให้สัตยาบันอนุสัญญาใดจึงต้องมีการตรวจสอบกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ มาตรการการดำเนินงานต่างๆ ของภาครัฐว่ามีความพร้อมและสอดคล้องกับบทบัญญัติของ อนุสัญญามากน้อยเพียงใด และมีหน่วยงานใดที่จะต้องนำไปปฏิบัติและติดตามผลการปฏิบัติ เพื่อจัดทำรายงานตามพันธกรณี

สำหรับประเทศไทย ในการให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับใด กระทรวงแรงงาน ได้จัดตั้งคณะกรรมการระดับกระทรวงขึ้นพิจารณาจัดลำดับความสำคัญ โดยพิจารณาความจำเป็นเร่งด่วน ดังนี้

ก. อนุสัญญาหลักหรืออนุสัญญาที่เป็นไปตามปฏิญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน ได้แก่ อนุสัญญาว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม (ฉบับที่ 87 และ 98) อนุสัญญาว่าด้วยการยกเลิกการเกณฑ์แรงงานและแรงงานบังคับ (ฉบับที่ 29 และ 105) อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดแรงงานเด็ก (ฉบับที่ 138 และ 182) อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ (ฉบับที่ 100 และ 111) ปัจจุบันนี้ ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาหลักแล้ว 4 ฉบับ คือ ฉบับที่ 29, 100, 105 และ 182 เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2546 คณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 138

ข. อนุสัญญาที่หน่วยงานหรือองค์กรเสนอให้มีการพิจารณาให้สัตยาบัน

เมื่อมีการพิจารณาว่าควรจะให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับใด กระทรวงแรงงานจะจัดการประชุมสัมมนาไตรภาคีและระดมความคิดเห็นจาก ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องฝ่ายต่างๆ ต่อจากนั้น จึงให้มีการศึกษาวิเคราะห์หรืออนุสัญญาว่ามีความสอดคล้องกับกฎหมายและแนวปฏิบัติของประเทศเพียงใด และมีอุปสรรคในการปฏิบัติหรือไม่ ต่อจากนั้น จึงนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการไตรภาคีระดับชาติ

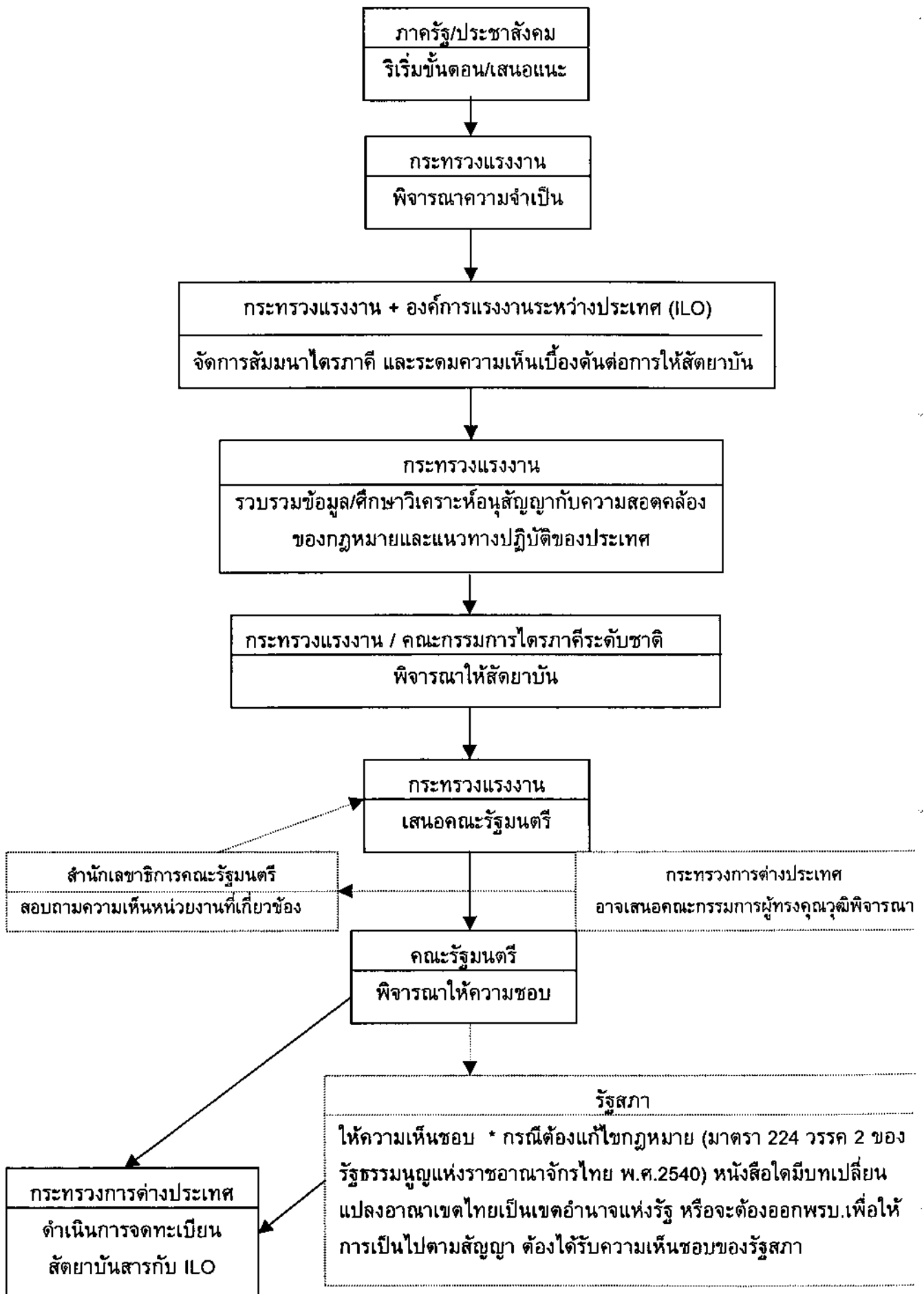
เมื่อคณะกรรมการไตรภาคีสันับสนุนการให้สัตยาบันแล้ว กระทรวงแรงงานเสนอให้กระทรวงการต่างประเทศพิจารณา ก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

หากในการให้สัตยาบันอนุสัญญาไม่ต้องการแก้ไขกฎหมายภายในประเทศ และเมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบว่าการให้สัตยาบันจะเป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติแล้ว กระทรวงการต่างประเทศจะดำเนินการจดทะเบียนสัตยาบันสารกับ ILO ต่อไป

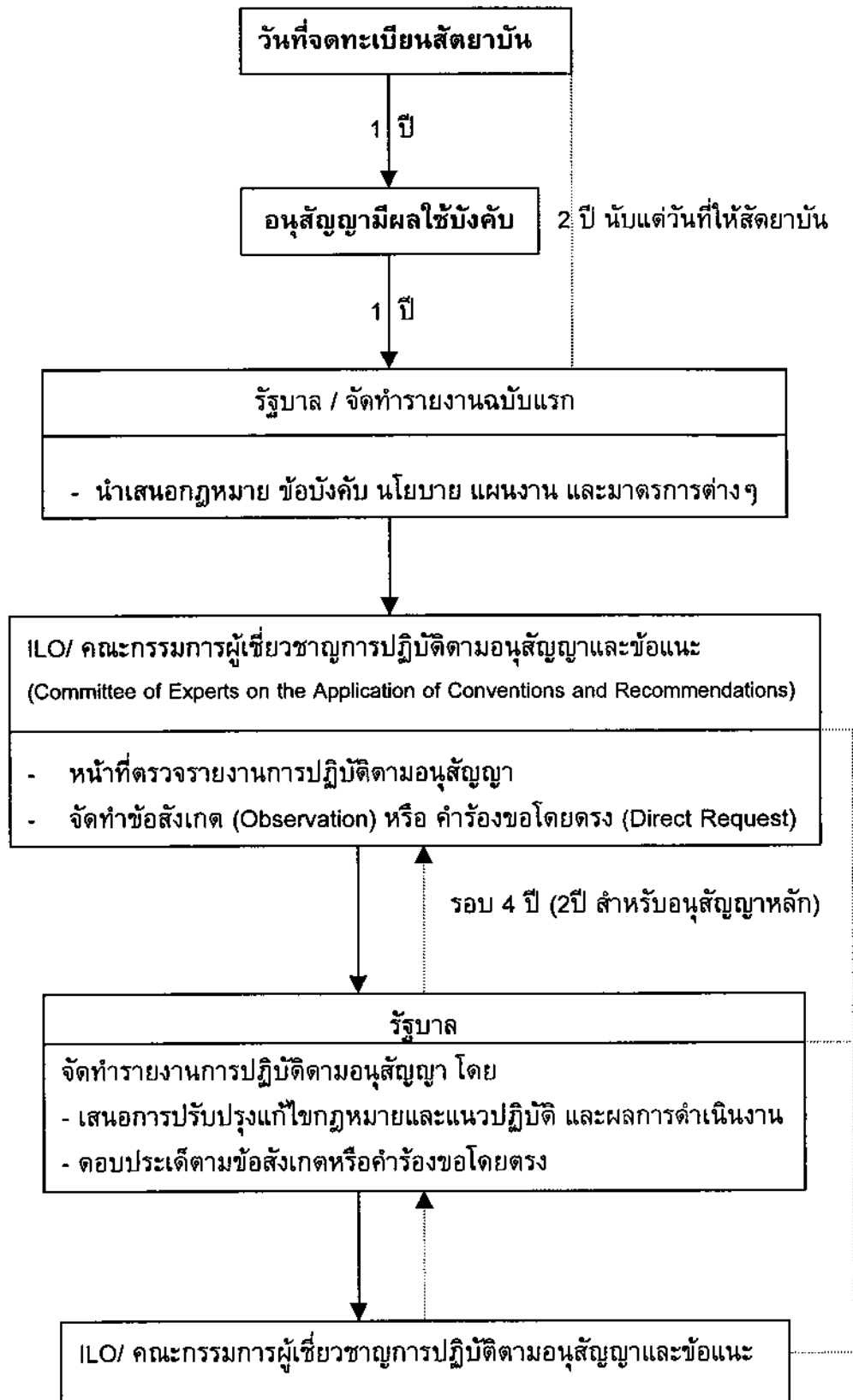
ในกรณีที่การให้สัตยาบันอนุสัญญาจะต้องมีการแก้ไขกฎหมายภายในประเทศ ก่อน จะต้องนำเสนอ รัฐสภาด้วย ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 224 วรรค 2 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ที่กำหนดว่าหนังสือใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยเป็นเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องออก พรบ. เพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

การให้สัตยาบันอนุสัญญาจึงขึ้นอยู่กับความพร้อมแต่ละประเทศ การบอกเลิกการผูกพันอนุสัญญาที่ให้สัตยาบันจะกระทำได้ภายหลังให้สัตยาบันแล้ว 10 ปี

แผนภาพที่ 1 : ขั้นตอนการให้สัตยาบันอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ



แผนภาพที่ 2 : ทัศนกิจจากการให้สัตยาบันอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ



5.3.3 กลไกการตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ

ILO มีกลไกการตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงาน ดังนี้

ก. คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญการปฏิบัติตามอนุสัญญาและข้อแนะ (Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations) เป็นกลไกตรวจสอบในรูปของคณะผู้เชี่ยวชาญอิสระ 28 คน โดยคณะประสานการ ซึ่งเป็นคณะกรรมการบริหารสูงสุดของ ILO คัดเลือกบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิโดยเฉพาะผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายจากทั่วโลก เป็นผู้ไม่ฝักใฝ่และปลอดจากการคุกคามทางการเมืองและอยู่ในวาระ 3 ปี

คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญมีหน้าที่พิจารณารายงานการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานที่ประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาจัดขึ้นตามกำหนด และจัดทำความเห็นเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ในเดือนมิถุนายนของทุกปี

ข. คณะกรรมการว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม (Committee on Freedom of Association) เป็นระบบการกำกับดูแลการละเมิดเสรีภาพในการสมาคมของประเทศที่มีได้ให้สัตยาบันอนุสัญญา เป็นคณะกรรมการไตรภาคีฝ่ายละ 3 คน ซึ่งคณะประสานการแต่งตั้งขึ้นพิจารณาข้อร้องเรียนต่างๆ คณะกรรมการประชุมปีละ 3 ครั้ง ผลจากการพิจารณาจะนำเสนอคณะประสานการ เพื่อให้ประเทศสมาชิกชี้แจง

1 ใน 2 ของข้อร้องเรียนส่วนใหญ่มาจากประเทศละตินอเมริกา 1 ใน 4 มาจากเอเชียและแอฟริกา และอีก 1 ใน 4 มาจากยุโรป ส่วนใหญ่แล้วข้อร้องเรียนเป็นเรื่องเกี่ยวกับเสรีภาพและความมั่นคงของสหภาพแรงงาน กรณีการกระทำอันไม่เป็นธรรม (unfair labour practice) การแทรกแซงสหภาพแรงงาน ข้อกฎหมายและแนวปฏิบัติของสหภาพแรงงาน

5.3.4 การร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดอนุสัญญาที่ให้สัตยาบัน

เมื่อประเทศสมาชิกใดให้สัตยาบันอนุสัญญาแล้ว ถือเป็นพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามให้ได้ครบถ้วน หากไม่สามารถทำได้หรือมีการละเมิด ILO จะรับฟังข้อร้องเรียนจากฝ่ายต่างๆ การร้องเรียนแบ่งเป็น 2 ลักษณะ

ก. การร้องเรียนตามมาตรา 24 ของธรรมนูญ เรียกว่า Representations หรือการร้องแทน เป็นกรณีที่องค์การฝ่ายนายจ้างหรือลูกจ้างร้องเรียนว่า ประเทศสมาชิกไม่สามารถปฏิบัติตามอนุสัญญาที่เป็นภาคี ในกรณีนี้คณะประสานการอาจแจ้งข้อร้องเรียนให้รัฐบาลประเทศนั้นทราบและจัดทำคำชี้แจง

ข. การร้องเรียนตามมาตรา 26 ของรัฐธรรมนูญ เรียกว่า Complaints เกิดจากการที่ประเทศสมาชิกหนึ่งยื่นคำร้องเรียนต่อสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศไม่พอใจ

ผลการปฏิบัติตามอนุสัญญาใดๆของอีกประเทศหนึ่ง ซึ่งทั้งสองประเทศได้ให้สัตยาบันไว้ นอกจากนี้ การร้องเรียนอาจเกิดจากบัญญัติของคณะประศาสน์การเอง หรือได้รับการร้องเรียนจากผู้แทนซึ่งเข้าประชุมใหญ่ขององค์การ ILO ก็ได้

คณะประศาสน์การอาจแจ้งข้อร้องเรียนให้ประเทศสมาชิกชี้แจงหรืออาจแต่งตั้ง คณะกรรมการได้สวนพิจารณาข้อร้องเรียนและรายงานคณะประศาสน์การต่อไป และ “ หากไม่ได้ รับคำชี้แจงจากรัฐบาลที่ถูกร้องเรียนในเรื่องนี้ภายในเวลาอันควร หรือหากคณะประศาสน์การยังไม่ พอใจกับคำชี้แจงที่ได้รับ คณะประศาสน์การมีสิทธิที่จะตีพิมพ์เผยแพร่คำร้องเรียน (Publication of representative) และคำชี้แจงแก้คำร้องเรียนนั้น หากมี” ดังปรากฏตามมาตรา 25 ของธรรมนูญ ILO

บทที่ 3

กรมสารหลักขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ที่เกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็ก

ในบทนี้จะกล่าวถึงกรมสารหลักขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็ก ดังนี้ 1) ปฏิญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน และ 2) มาตรฐานแรงงานหลักเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็ก ซึ่งได้แก่ อนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยแรงงานบังคับ พ.ศ.2473 อนุสัญญาฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำ พ.ศ.2516 และ อนุสัญญาฉบับที่ 182 ว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายของการใช้แรงงานเด็ก พ.ศ. 2542

ทั้งนี้ ผู้ศึกษาจะพิจารณาเฉพาะอนุสัญญาฉบับที่ 182 ซึ่งมีเนื้อหาที่ชัดเจนและครอบคลุมกว่าอนุสัญญาฉบับอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ในเรื่องการดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย โดยกล่าวถึงภูมิหลัง การตีความตามอนุสัญญา พันธกิจที่จะต้องปฏิบัติตามหลังจากการให้สัตยาบันอนุสัญญาแล้ว และกลไกการตรวจสอบการปฏิบัติตามอนุสัญญา สำหรับอนุสัญญาฉบับที่ 29 และ 138 จะกล่าวเพียงสาระสำคัญเท่านั้น เพื่อให้เห็นถึงอนุสัญญาอื่นที่เกี่ยวข้องกับการใช้แรงงานเด็กในภาพกว้าง

1) ปฏิญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน (ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at work)

การประชุมสุดยอดด้านการพัฒนาสังคม (World Social Summit) ณ กรุงโคเปนเฮเกน เมื่อเดือนมีนาคม 2538 ซึ่งถือเป็นก้าวแรกของการผลักดันอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมในเรื่องหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน โดยที่ประชุมได้มีการยอมรับพันธกิจของประเทศต่างๆ ในการส่งเสริมหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงาน ได้แก่ การขจัดแรงงานบังคับและแรงงานเด็ก เสรีภาพในการสมาคมและการเจรจาต่อรอง ค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน และการจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน ซึ่งล้วนเป็นสาระสำคัญของอนุสัญญาหลัก (Core Labour Conventions) 7 ฉบับ (29 ,105, 87, 98, 100, 111 และ 138) และได้กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการของการประชุมสุดยอดครั้งนี้ด้วย

ในการประชุมองค์การแรงงานระหว่างประเทศ สมัยที่ 86 เดือนมิถุนายน 2541 ที่ประชุมได้รับรองปฏิญญาฉบับใหม่ โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

1. กำหนดพันธกิจให้ประเทศสมาชิกเคารพและปฏิบัติตามหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานด้านแรงงาน ซึ่งเป็นการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนด้วย สำหรับหลักการ ได้แก่ สิทธิในการรวมรวมตัวและเจรจาต่อรอง การจัดการใช้แรงงานบังคับและแรงงานเด็ก ความเสมอภาคในการจ้างงานและอาชีพ

2. ยืนยันว่า ILO เป็นองค์การที่ทรงอำนาจที่รับผิดชอบดำเนินการด้านมาตรฐานแรงงาน
3. กำหนดให้ ILO ช่วยเหลือประเทศสมาชิกในการปฏิบัติตามหลักการ ตลอดจนให้องค์การระหว่างประเทศอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับ ILO มีส่วนในการส่งเสริมหลักการนี้ด้วย
4. เน้นว่าปฏิญญาจะไม่ถูกใช้เพื่อกีดกันทางการค้าและตั้งข้อสงสัยเรื่องการได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Advantage)
5. กลไกติดตามผลนั้นให้มีการจัดทำรายงานประจำปี (Annual Report) และรายงานระดับโลก (Global Report) เพื่อทราบถึงแนวโน้มของประเทศต่างๆ ในการปฏิบัติตามปฏิญญา โดยในแต่ละปี รายงานนี้จะครอบคลุมหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานเรื่องหนึ่งในสี่เรื่อง โดยสลับกันปีละเรื่อง

สำหรับประเทศไทยซึ่งเป็นสมาชิก ILO จำเป็นต้องปฏิบัติตามพันธะที่กำหนดในปฏิญญาให้ได้ครบถ้วน ซึ่งได้แก่ การจัดทำรายงานประจำปีในเรื่องการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานหลักที่ยังไม่ได้ให้สัตยาบัน และจะมีการนำรายงานไปประเมินในเรื่องของความก้าวหน้า ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในการที่จะให้สัตยาบันอนุสัญญาหลัก

2) มาตรฐานแรงงานหลัก (Core Labour Standard)

มาตรฐานแรงงานหลักของ ILO คือ อนุสัญญาหลักที่ว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน ซึ่งได้ตราขึ้นและประสงคิให้ประเทศสมาชิกถือปฏิบัติให้ได้อย่างเคร่งครัด โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างของระดับการพัฒนาประเทศ มีทั้งสิ้น 4 หมวด โดยครอบคลุมอนุสัญญา จำนวน 8 ฉบับ คือ 1) *หมวดแรงงานบังคับ* : อนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยการเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับ และอนุสัญญาฉบับที่ 105 ว่าด้วยการยกเลิกแรงงานบังคับ 2) *หมวดการเลือกปฏิบัติ* : อนุสัญญาฉบับที่ 100 ว่าด้วยความตอบแทนที่เท่ากัน และอนุสัญญาฉบับที่ 111 ว่าด้วยโอกาสที่เท่าเทียมกัน (การจ้างงานและการประกอบอาชีพ) 3) *หมวดเสรีภาพในการสมาคม* : อนุสัญญาฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวกัน และอนุสัญญาฉบับที่ 98 ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวกันและการร่วมเจรจาต่อรอง และ 4) *หมวดแรงงานเด็ก* : อนุสัญญาฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำ และอนุสัญญาฉบับที่ 182 ว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก

จากมาตรฐานแรงงานหลักของ ILO มีอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการใช้แรงงานเด็ก 3 ฉบับ ได้แก่ อนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยการเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับ อนุสัญญาฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำ และอนุสัญญาฉบับที่ 182 ว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก ซึ่งประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาแล้ว 2 ฉบับ คือ ฉบับที่ 29 และ 182 สำหรับฉบับที่ 138 คณะรัฐมนตรีได้ผ่านความเห็นชอบในการให้สัตยาบันแล้ว

2.1 อนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยการเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับ พ.ศ.2473 (Convention No.29 concerning Forced Labour, 1930) ซึ่งคำว่า “แรงงานบังคับ” หมายถึง งานหรือบริการใดๆ ที่ได้มาภายใต้การขู่บังคับ ลงโทษ โดยที่บุคคลผู้นั้นมิได้สมัครใจ อนุสัญญาฉบับนี้มีสาระสำคัญ ดังนี้

- (1) อนุสัญญานี้มุ่งขจัดการใช้แรงงานบังคับหรือเกณฑ์แรงงานในทุกรูปแบบโดยเร็วที่สุด
- (2) ความหมายของการใช้แรงงานบังคับหรือเกณฑ์แรงงานในอนุสัญญานี้ไม่รวมถึง
 - ก. งานบริการใดๆ ซึ่งเกณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหารและต้องเป็นงานตามลักษณะการทหารอย่างแท้จริง
 - ข. งานที่ทำตามหน้าที่พลเมือง
 - ค. งานหรือบริการใดๆ ซึ่งเกณฑ์จากบุคคลใดๆ เพราะเนื่องจากเขาถูกลงโทษโดยศาลยุติธรรม และภายใต้การควบคุมโดยรัฐ และมีให้ตกอยู่ภายใต้การควบคุมของเอกชนใดๆ
 - ง. งานที่ทำในกรณีฉุกเฉินอันอาจเป็นอันตรายต่อการดำรงชีพ หรือความกินดีอยู่ดีของประชากรทั้งหมดหรือบางส่วน
 - จ. งานเบาเพื่อบริการชุมชนโดยสมาชิกในชุมชนนั้นเพื่อประโยชน์ของสมาชิกชุมชนนั้น
- (3) การใช้แรงงานบังคับหรือเกณฑ์แรงงานโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายต้องถูกลงโทษทางอาญา

2.2 อนุสัญญาฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำ พ.ศ.2516 (Convention No.138 concerning Minimum Age, 1973) โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

- (1) อนุสัญญานี้มุ่งคุ้มครองแรงงานเด็กโดยการกำหนดอายุขั้นต่ำในการจ้างงาน
- (2) ประเทศสมาชิกต้องดำเนินนโยบายระดับชาติเพื่อป้องกันการขจัดการใช้แรงงานเด็กอย่างมีประสิทธิภาพ
- (3) อายุขั้นต่ำสำหรับการทำงานต้องไม่น้อยกว่า 15 ปี และต้องพันวัยการศึกษาภาคบังคับ
- (4) ในกรณีประเทศที่มีสภาพเศรษฐกิจและโครงสร้างด้านการศึกษาังพัฒนาไม่เพียงพออาจกำหนดอายุขั้นต่ำเป็น 14 ปีได้
- (5) สำหรับการทำงานอันตราย งานที่ไม่ปลอดภัยต่อสุขภาพและศีลธรรมของเยาวชน อายุขั้นต่ำต้องไม่น้อยกว่า 18 ปี แต่อาจยกเว้นให้กำหนดอายุขั้นต่ำไว้ที่ 16 ปีได้ โดยมีเงื่อนไขว่ามีการคุ้มครองอย่างเต็มที่และมีการฝึกอาชีพที่เพียงพอ
- (6) อนุสัญญานี้ไม่ใช้บังคับกับงานในโรงเรียนหรือสถาบันฝึกอบรมที่ให้การศึกษาสามัญ อาชีวศึกษาหรือเทคนิคการศึกษา
- (7) ควรให้มีการฝึกอบรมในเรื่องการป้องกันอันตราย หรือเรื่องอื่นๆที่เกี่ยวข้อง

2.3 อนุสัญญาฉบับที่ 182 ว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก พ.ศ.2542 (Convention No.182 concerning Worst Forms of Child Labour, 1999) มีจุดมุ่งหมายเพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดให้หมดไปอย่างได้ผลโดยทันที โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

- (1) อนุสัญญานี้ใช้บังคับกับ “เด็ก” ที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปีทุกคน
- (2) ระบุ “รูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก” อยู่ 4 ประเภทด้วยกัน คือ
 - ก. ทุกรูปแบบของการใช้ทาสหรือแนวปฏิบัติที่คล้ายคลึงกัน เช่น การขาย และการลักลอบค้าเด็ก การใช้แรงงานบังคับ หรือแรงงานเกณฑ์ แรงงานขูดหิน และการเป็นไพร่ติดที่ดิน รวมถึงการบังคับหรือเกณฑ์เป็นทหารเพื่อใช้เด็กในการสู้รบ
 - ข. การใช้ จัดหา หรือเสนอเด็กเพื่อการค้าประเวณี เพื่อผลิตสื่อลามกอนาจาร หรือเพื่อการแสดงลามกอนาจาร
 - ค. การใช้ จัดหา หรือเสนอเด็กเพื่อกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการผลิตและการขนส่งยาเสพติด
 - ง. งานซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัย หรือศีลธรรมของเด็ก
- (3) อนุสัญญากำหนดให้ประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบัน ดำเนินมาตรการต่างๆ โดยเร่งด่วน และกำหนดบทบัญญัติทางกฎหมาย เพื่อให้บรรลุถึงการห้ามและการขจัดโดยทันทีต่อรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก
- (4) ต้องให้หลักประกันได้ว่าการปฏิบัติตามอนุสัญญานี้ได้อย่างได้ผล ซึ่งรวมทั้งการลงโทษทางอาญา หรือลงโทษอื่นๆ ตามที่สมควร
- (5) ต้องดำเนินมาตรการที่ได้ผลและมีกำหนดเวลาในเรื่องต่อไปนี้
 - ก. ป้องกันมิให้เด็กเข้าไปเกี่ยวข้องกับรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก
 - ข. จัดให้ความช่วยเหลือโดยตรงเพื่อนำเด็กออกจากรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก และเพื่อการฟื้นฟูสภาพเด็ก และบูรณาการกลับเข้าสู่สังคม
 - ค. ให้หลักประกันว่าเด็กทุกคนที่นำออกจากสภาพที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก สามารถเข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ไม่คิดมูลค่า และการฝึกอบรมที่ไม่คิดมูลค่า
 - ง. ระบุตัว และให้ความช่วยเหลือแก่เด็กที่มีความเสี่ยงเป็นพิเศษ
 - จ. กำหนัดถึงเด็กหญิงเป็นกรณีพิเศษ
- (6) ต้องดำเนินมาตรการที่เหมาะสมเพื่อให้ผลในทางปฏิบัติแก่อนุสัญญานี้ โดยอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศที่เพิ่มขึ้น ความช่วยเหลือ ซึ่งรวมถึงการสนับสนุนด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแผนงานขจัดความยากจน และการให้การศึกษารอบรู้ทั่วถึง

จากมาตรฐานแรงงานที่เกี่ยวข้องกับการใช้แรงงานเด็กข้างต้น จะเห็นได้ว่า อนุสัญญาฉบับที่ 182 มีเนื้อหาที่ชัดเจนและก้าวหน้ากว่าอนุสัญญาฉบับอื่นๆ ในเรื่องการดำเนินการเร่งด่วนอย่างเป็นรูปธรรมเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย ดังนั้น เอกสารวิชาการฉบับนี้ ผู้ศึกษา จึงศึกษาเฉพาะอนุสัญญาฉบับที่ 182 เท่านั้น

อนุสัญญาฉบับที่ 182 ว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก พ.ศ.2542

ความเป็นมา

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้ประมาณการเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กว่ามีจำนวน 250 ล้านคนที่ทำงานอยู่ในภูมิภาคต่างๆ ของโลก แต่เนื่องจากกระแสการเปลี่ยนแปลงทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมของโลก จึงมีผลให้สภาพการจ้างงานเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย ซึ่งในระยะหลังได้ปรากฏว่ามีการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายยิ่งขึ้น และประชาคมโลกพยายามดำเนินการอย่างจริงจังเพื่อขจัดปัญหาแรงงานเด็กดังกล่าว โดยในส่วนของ ILO ได้จัดทำมาตรฐานแรงงานใหม่เกี่ยวกับแรงงานเด็กในรูปของอนุสัญญาฉบับใหม่ พร้อมทั้งข้อแนะ

แม้ว่า ILO มีอนุสัญญาฉบับที่ 29 และ 138 ที่ให้ความคุ้มครองแรงงานเด็กแล้วก็ตาม แต่อนุสัญญาทั้ง 2 ฉบับไม่ได้กำหนดความคุ้มครองในการใช้แรงงานเด็กให้ครอบคลุมกิจกรรมทางเศรษฐกิจทุกสาขาและงานทุกประเภท ดังนั้น เมื่อเดือนมีนาคม 2539 ที่ประชุมคณะประศาสน์การซึ่งเป็นคณะกรรมการบริหารสูงสุดของ ILO สมัยที่ 265 ได้มีมติให้บรรจุเรื่องการกำหนดมาตรฐานแรงงานใหม่ว่าด้วยการใช้แรงงานเด็กไว้ในระเบียบวาระการประชุมใหญ่ของ ILO เพื่อนำเข้าสู่การพิจารณาตามขั้นตอนของการอภิปรายสองครั้ง (Double Discussion) โดยในการอภิปรายครั้งแรกมีขึ้นในการประชุมองค์การแรงงานระหว่างประเทศสมัยที่ 86 และการอภิปรายครั้งที่ 2 ในการประชุมสมัยที่ 87 เมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2542 ที่ประชุมเต็มคณะ (Plenary) ได้มีมติอย่างเป็นทางการเป็นเอกฉันท์ในการรับรองอนุสัญญา ฉบับที่ 182 ว่าด้วย รูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของแรงงานเด็ก (ILO Convention No. 182 concerning the Worst Form of Child Labour)) ด้วยคะแนนเสียง 415 เสียง โดยไม่มีผู้คัดค้านหรือออกเสียง

อนุสัญญาฉบับที่ 182 เป็นอนุสัญญาหลักที่ ILO ได้ให้ความสำคัญเป็นอันดับแรกและมีการรณรงค์ให้ประเทศสมาชิกให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้อย่างกว้างขวาง ปัจจุบัน (พ.ศ. 2546) มีประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้แล้วถึง 144 ประเทศ ในจำนวนนี้ ภาคีอาเซียน 6 ประเทศ ได้แก่ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ เวียดนาม สิงคโปร์และไทย ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 182 แล้ว โดยไทยให้สัตยาบันอนุสัญญา เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2544

การตีความตามอนุสัญญา

อนุสัญญาฉบับที่ 182 มีทั้งหมด 16 มาตรา โดยตีความในแต่ละมาตรา ดังนี้

มาตรา 1

กำหนดให้ประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบันต้องดำเนินการอย่างทันทีและอย่างได้ผลเพื่อให้บรรลุถึงการห้ามและการขจัดรูปแบบที่เลวร้ายของการใช้แรงงานเด็กในฐานะที่เป็นเรื่องเร่งด่วน

มาตรา 2

อนุสัญญานี้ใช้บังคับกับ“เด็ก”ที่อายุต่ำกว่า 18 ปีทุกคน ไม่ว่าจะถือสัญชาติ เชื้อชาติ หรือศาสนาใด ๆ ก็ตาม และอยู่ในและนอกระบบการจ้างงานปกติ และยังหมายรวมถึงการทำงานของเด็กบางประเภท เช่น เด็กขอทานแร่ร้อนที่ง่ายและเสี่ยงต่อการถูกกดขี่และชักจูงเข้าสู่วงจรของการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดนี้

มาตรา 3

- คำจำกัดความของคำว่า “รูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก” มี 4 รูปแบบด้วยกัน
- (ก) ทุกรูปแบบของการใช้ทาส หรือแนวปฏิบัติที่คล้ายกับการใช้ทาส เช่น การค้าเด็ก แรงงานขัดหนี้ แรงงานไพร่ติดที่ดิน แรงงานบังคับหรือเรียกเกณฑ์ ซึ่งรวมถึงการบังคับหรือเรียกเกณฑ์เด็กเพื่อใช้ในการสู้รบ
 - (ข) การใช้ จัดหา หรือเสนอเด็กเพื่อการค้าประเวณี เพื่อผลิตสื่อลามก หรือเพื่อแสดงลามก
 - (ค) การใช้ จัดหา หรือเสนอเด็กเพื่อกิจกรรมที่ผิดศีลธรรมและผิดกฎหมาย โดยเฉพาะเพื่อการผลิตและขนส่งยาเสพติดตามที่นิยามไว้ในสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง
 - (ง) งานซึ่งโดยลักษณะของงาน หรือโดยสภาพแวดล้อมในการทำงานมีแนวโน้มที่จะเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัย หรือศีลธรรมของเด็ก

มาตรา 4

1. ประเภทงานที่กล่าวถึงตามมาตรา 3 (ง) ต้องกำหนดโดยกฎหมาย หรือกฎระเบียบของประเทศ หรือโดยหน่วยงานผู้ทรงอำนาจ หลังจากหารือกับองค์การนายจ้างและองค์การลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง โดยคำนึงถึงมาตรฐานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง วรรค 3 และ 4 ของข้อแนะนำด้วยรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก
2. หลังจากหารือกับองค์การนายจ้าง และองค์การลูกจ้างที่เกี่ยวข้องแล้ว หน่วยงานผู้ทรงอำนาจต้องระบุประเภทงานที่กำหนดขึ้นดังกล่าว
3. บัญชีประเภทงานที่กำหนดขึ้นตามวรรค 1 ของมาตรานี้จะถูกพิจารณา และแก้ไขเป็นระยะตามที่จำเป็น หลังจากหารือกับองค์การนายจ้าง และองค์การลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง

ในที่นี้ มาตรฐานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ตามวรรคหนึ่ง หมายถึงอนุสัญญาอื่นๆ เช่น อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

มาตรา 5

สมาชิกแต่ละประเทศต้องจัดตั้งหรือกำหนดกลไกที่เหมาะสมเพื่อตรวจสอบการปฏิบัติตาม บทบัญญัติที่ให้ผลในทางปฏิบัติแก่อนุสัญญานี้ ทั้งนี้ หลังจากหารือกับองค์การนายจ้างและองค์การ ลูกจ้างแล้ว

มาตรา 6

1. สมาชิกแต่ละประเทศต้องกำหนดและปฏิบัติตามแผนงานดำเนินการเพื่อขจัดรูปแบบที่เลวร้าย ที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก โดยถือเป็นภาระกิจสำคัญเร่งด่วน
 2. แผนงานดำเนินการเช่นนั้นต้องกำหนด และปฏิบัติโดยการหารือกับหน่วยงานของรัฐบาล และ องค์การนายจ้างและองค์การลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง
- ในที่นี้ กลุ่มอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย หมายถึง องค์กรพัฒนาเอกชน และกลุ่มประชาสังคมต่างๆ

มาตรา 7

1. สมาชิกแต่ละประเทศต้องดำเนินมาตรการที่จำเป็นทุกประการเพื่อให้หลักประกันว่ามีการปฏิบัติตามและบังคับใช้อย่างได้ผลต่อบทบัญญัติที่ให้ผลในทางปฏิบัติแก่อนุสัญญานี้ ซึ่งรวมทั้งการ บัญญัติใหม่ และการปฏิบัติตามบทลงโทษทางอาญา หรือบทลงโทษอื่นๆตามที่สมควร
2. โดยคำนึงถึงความสำคัญของการศึกษาในการบริหารจัดการใช้แรงงานเด็ก สมาชิกแต่ละประเทศต้อง ดำเนินมาตรการที่ได้ผลและมีกำหนดเวลาเพื่อที่จะ
 - (ก) ป้องกันมิให้เด็กเข้าไปเกี่ยวข้องในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก
 - (ข) จัดให้มีการช่วยเหลือโดยตรงที่จำเป็นและเหมาะสมเพื่อนำเด็กออกจากรูปแบบที่เลวร้าย ที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก และเพื่อการฟื้นฟูสภาพเด็ก และบูรณาการกลับเข้าสู่สังคม
 - (ค) ให้หลักประกันว่าเด็กทุกคนที่ถูกนำออกจากรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก สามารถเข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ไม่คิดมูลค่า และการฝึกอบรมอาชีพที่ไม่คิดมูลค่าด้วย ในกรณีที่เป็นไปได้และเหมาะสม
 - (ง) ระบุตัว และให้ความช่วยเหลือแก่เด็กที่มีความเสี่ยงเป็นพิเศษ และ
 - (จ) คำนึงถึงสถานการณ์ที่เป็นพิเศษของเด็กหญิง
3. สมาชิกแต่ละประเทศต้องกำหนดหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบต่อการปฏิบัติตามบท บัญญัติที่ให้ผลในทางปฏิบัติแก่อนุสัญญานี้

มาตรา 8

ประเทศสมาชิกจะดำเนินการมาตรการที่เหมาะสมเพื่อช่วยเหลือกันในการให้ผลในทางปฏิบัติแก่บทบัญญัติของอนุสัญญาฯ โดยอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศที่เพิ่มขึ้น และ/หรือ ความช่วยเหลือ ซึ่งรวมถึงการสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แผนงานขจัดความยากจน และการให้การศึกษาอย่างทั่วถึง

ในที่นี้ ประเทศสมาชิก หมายถึง ทุกประเทศสมาชิก ILO ทั้งหมด 176 ประเทศไม่ว่าจะให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้หรือไม่ก็ตาม

มาตรา 9 - 16

มาตราห้าบท ซึ่งเกี่ยวกับระเบียบวิธีการให้สัตยาบัน

พันธกิจตามอนุสัญญา

การให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 182 ย่อมมีผลผูกพันที่ประเทศนั้นๆ ปฏิบัติตามพันธกิจที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญา โดยดำเนินการในรูปของมาตรการเพื่อห้ามไม่ให้มีและการขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายโดยทันที ซึ่งมาตรการนั้นต้องเป็นมาตรการเฉพาะหน้า มีกำหนดเวลาที่แน่นอนและมีความต่อเนื่อง ในเรื่องดังนี้

1. การป้องกันมิให้เด็กเข้าไปเกี่ยวข้องกับรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก
2. จัดให้ความช่วยเหลือโดยตรงเพื่อ
 - นำเด็กออกจากรูปแบบที่เลวร้ายที่สุด
 - การฟื้นฟูสภาพเด็ก
 - บูรณาการกลับเข้าสู่สังคมปกติ
3. ให้หลักประกันว่าเด็กทุกคนที่ถูกนำออกจากสภาพที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็กสามารถเข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ไม่คิดมูลค่า และการฝึกอบรมอาชีพที่ไม่คิดมูลค่า
4. ระบุตัวและให้ความช่วยเหลือแก่เด็กที่มีความเสี่ยงเป็นพิเศษ
5. คำนี้ถึงสถานการณ์เด็กผู้หญิงเป็นพิเศษ

นอกจากนี้ยังมีมาตรการอื่นๆ ควบคู่กันไปเพื่อให้ผลในทางปฏิบัติ ตามอนุสัญญา ได้แก่ การเพิ่มความร่วมมือระหว่างประเทศมากขึ้น ความช่วยเหลือ ซึ่งรวมถึงการสนับสนุนด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แผนงานขจัดความยากจน และการให้การศึกษาอย่างทั่วถึง

กลไกการตรวจสอบการปฏิบัติตามอนุสัญญาฉบับที่ 182

ILO มีการติดตามการปฏิบัติตามอนุสัญญาหลายหนทางด้วยกัน โดยมีวิธีหลักๆ คือ

1) กรณีที่ให้สัตยาบันอนุสัญญา ซึ่งเป็นพันธกิจที่ประเทศสมาชิกต้องปฏิบัติตามมาตรา 22 ของธรรมนูญของ ILO โดย ก) จัดทำรายงานฉบับแรกเมื่อให้สัตยาบันครบ 2 ปี โดยต้องรายงานถึงกฎหมายและแนวปฏิบัติที่มีอยู่ในประเทศทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญา และ ข) จากนั้นจัดทำรายงานตามรอบ ซึ่งปกติจะเป็นทุก 2 ปี เพราะอนุสัญญาฉบับนี้เป็นมาตรฐานแรงงานหลัก ซึ่งเป็นการรายงานความก้าวหน้าในการดำเนินการตามอนุสัญญา

ในการตรวจสอบการปฏิบัติตามอนุสัญญานั้น ผู้มีหน้าที่ตรวจสอบรายงานที่ประเทศสมาชิกเสนอแก่ ILO คือ คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญการปฏิบัติตามอนุสัญญาและข้อแนะ ซึ่งหากมีประเด็นที่คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญ เห็นว่า ยังปฏิบัติไม่ได้หรือขัดกับอนุสัญญาก็จะทำข้อสังเกต (Observation) หรือคำร้องขอโดยตรง (Direct Request) มายังรัฐบาลเพื่อให้ดำเนินการแก้ไขปรับปรุง ซึ่งคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญ จะให้ระยะเวลาแก่สมาชิกในการดำเนินการ แต่หากพ้นเวลาสมควรแล้ว อาจนำเรื่องเข้าสู่การอภิปรายในที่ประชุมคณะกรรมการปฏิบัติตามอนุสัญญาและข้อแนะ (Application Committee) เมื่อมีการประชุมใหญ่ขององค์การ และอาจตีพิมพ์ในย่อหน้าพิเศษ (Special Paragraph) เป็นการประนามด้วย

ประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาแล้ว อาจร้องเรียนว่าไม่สามารถปฏิบัติตามอนุสัญญาที่เป็นภาคีได้ ซึ่งตามธรรมนูญ ILO เปิดโอกาสให้มีการร้องเรียนหรือกล่าวโทษได้ดังนี้

ก) *มาตรา 24 การร้องแทน (Representations)* กล่าวคือสมาคมอุตสาหกรรมของนายจ้าง องค์การลูกจ้างร้องเรียนว่าประเทศสมาชิกไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมายภายในของเขตอำนาจของอนุสัญญาที่เป็นภาคี รัฐบาลจะต้องชี้แจงต่อคณะประสานการ

ข) *มาตรา 26 การร้องเรียน (Complaints)*

- ประเทศสมาชิกยื่นคำร้องทุกข์กรณีประเทศสมาชิกไม่สามารถปฏิบัติตามอนุสัญญาที่ทั้งสองประเทศเป็นภาคี
- ผู้แทนในที่ประชุมใหญ่ยื่นข้อร้องเรียนต่อรัฐบาลที่เป็นภาคีอนุสัญญา
- คณะประสานการอาจแจ้งข้อร้องทุกข์ให้รัฐบาลชี้แจงในเวลาที่เหมาะสมและอาจตั้งคณะกรรมการไต่สวนคำร้องทุกข์ได้

2) กรณีที่ยังไม่ให้สัตยาบัน ILO มีช่องทางตรวจสอบการปฏิบัติตามอนุสัญญาได้ตามมาตรา 19 วรรค E ของธรรมนูญขององค์การที่กำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องจัดทำรายงานเสนอ ILO ตามที่คณะประสานการร้องขอ ที่สำคัญคือ อนุสัญญาฉบับที่ 182 ได้ถูกจัดอยู่ในกลุ่มของอนุสัญญาหลักแล้ว ดังนั้น จึงถือเป็นหน้าที่ที่ประเทศสมาชิกต้องรายงานการปฏิบัติตามอนุสัญญาฉบับนี้ ตามที่ระบุไว้ในปฏิญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิพื้นฐานในการทำงาน

บทที่ 4

การให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 182 ของไทย

หลังจากที่ได้ทราบข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับอนุสัญญาฉบับที่ 182 ในบทที่แล้ว สำหรับบทนี้จะกล่าวถึงการให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 182 ของไทย ซึ่งครอบคลุมถึงภูมิหลัง การดำเนินงานทั้งก่อนและหลังการให้สัตยาบัน พันธกิจที่จะต้องปฏิบัติตามอนุสัญญาหลังจากที่ได้ให้สัตยาบันแล้ว ข้อกฎหมายและแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติตามอนุสัญญาฉบับนี้

ภูมิหลัง

ปัญหาการใช้แรงงานเด็กกลายเป็นประเด็นที่ทั่วโลกให้ความสนใจ เนื่องจากประชาคมโลกให้ความสำคัญเกี่ยวกับเรื่องสิทธิมนุษยชน จรรยาบรรณเชิงธุรกิจและความรับผิดชอบต่อสังคม และได้มีมติว่าการใช้แรงงานเด็กเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างหนึ่ง ตลอดจนมีความพยายามนำเรื่องการใช้แรงงานเด็กเชื่อมโยงกับการค้าระหว่างประเทศและสิทธิพิเศษทางการค้า (GSP)

สำหรับแรงงานเด็กในประเทศไทย รัฐบาลตระหนักถึงปัญหาการใช้แรงงานเด็ก ซึ่งสะท้อนให้เห็นจากความพยายามในการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง นับแต่ พ.ศ.2522 เป็นต้นมา เพื่อขจัดปัญหาแรงงานเด็กในประเทศ โดยมีการจัดทำแผนพัฒนาเด็กและเยาวชนระยะยาว มีการจัดตั้งองค์การพัฒนาเด็กหลายองค์กร รวมทั้งจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการใช้แรงงานเด็กอย่างไม่เป็นธรรม พ.ศ.2527 เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ระดับความรุนแรงของการใช้แรงงานเด็กยังไม่หมดไป ยังมีเด็กในประเทศที่ยังตกเป็นเหยื่อของการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายไม่ว่าจะเป็นงานบริการทางเพศ การค้ายาเสพติด และการค้าแรงงานข้ามชาติเพื่อให้ทำงานอันตราย

จากรูปแบบที่เลวร้ายของการใช้แรงงานเด็กที่ปรากฏในประเทศอย่างต่อเนื่อง รัฐบาลเล็งเห็นและให้ความสำคัญในการบริหารจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย และได้แสดงเจตนารมณ์สอดคล้องกับระดับสากลที่จะขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายให้หมดไป โดยการให้สัตยาบันอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ฉบับที่ 182 ว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก พ.ศ. 2542

อนุสัญญาฉบับที่ 182 จัดอยู่ในกลุ่มอนุสัญญาหลักว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงานที่ ILO ให้ความสำคัญเป็นอันดับต้น ILO จึงได้รณรงค์อย่างกว้างขวางเพื่อให้มีการให้สัตยาบันอนุสัญญา โดยกำหนดระยะเวลาในการการรณรงค์ไว้สองปีครึ่ง นับแต่มีการออกอนุสัญญาฉบับนี้ในเดือนมิถุนายน 2542 จนถึงสิ้นเดือนธันวาคม 2544 ดังนั้น ในช่วงที่ประเทศไทยเป็น

เจ้าภาพในการจัดประชุมองค์ถัด ครั้งที่ 10 เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2543 นายชวน โขมาเวีย ผู้อำนวยการใหญ่ ILO ได้เข้าเยี่ยมคารวะนายกรัฐมนตรี (นายชวน หลีกภัย) พร้อมขอให้ไทยพิจารณาการให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 182 ซึ่ง ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีให้ความสนใจและขอทราบความคืบหน้าในการดำเนินการเพื่อพิจารณาการให้สัตยาบันของอนุสัญญาฉบับดังกล่าว

ในส่วนของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (ในขณะนั้น) ได้ดำเนินการเพื่อให้มีการให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 182 โดยมีลำดับขั้นตอนการดำเนินงาน ดังต่อไปนี้

การดำเนินงานก่อนการให้สัตยาบัน.

1. เมื่อวันที่ 21 เมษายน 2543 กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ร่วมกับ ILO จัดการสัมมนาไตรภาคี เรื่อง อนุสัญญาฉบับที่ 182 ขึ้นเพื่อให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการที่ประเทศไทยให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้ ซึ่งจากการสัมมนาครั้งนั้น ยังไม่มีข้อสรุปที่ชัดเจนต่อการให้สัตยาบัน

2. เมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2543 กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้มีคำสั่งที่ 64/2543 แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาการให้สัตยาบันอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการใช้แรงงานเด็ก ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ เพื่อร่วมกันทำหน้าที่พิจารณาถึงความพร้อมของไทยในการให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้

3. คณะกรรมการพิจารณาการให้สัตยาบันอนุสัญญา ฯ จัดการประชุมครั้งที่ 1/2543 เมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2543 และที่ประชุมเห็นชอบอย่างเป็นทางการให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 182

4. กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม มีหนังสือที่ รส 0207.2/2478 ลงวันที่ 18 กันยายน 2543 ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเสนอเรื่องการให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 182 ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ

5. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ นร 0205/5 (ล) 11976 ลงวันที่ 21 กันยายน 2543 สอบถามความเห็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาเสนอความเห็นต่อการเสนอให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 182 ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม รวม 8 หน่วยงาน ได้แก่ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม กระทรวงศึกษาธิการ สำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และสำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งทุกหน่วยงานเห็นชอบด้วยในการให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้

6. คณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบต่อการให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 182 ตามที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเสนอ โดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีหนังสือที่ นร 0205/15040 ลงวันที่ 10 พฤศจิกายน 2543 แจ้งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมทราบมตินี้แล้ว

7. วันที่ 30 พฤศจิกายน 2543 กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมมีหนังสือถึงกระทรวงการต่างประเทศเพื่อดำเนินการตามขั้นตอนในการแจ้งให้ ILO ทราบถึงการให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้

8. วันที่ 11 มกราคม 2544 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (นายสุรินทร์ พิศสุวรรณ) เสนอสัตยาบันสารของประเทศไทยแก่อนุสัญญาฉบับที่ 182 ถึงสำนักแรงงานระหว่างประเทศ

9. วันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2544 นายชวน โขมาเวีย ผู้อำนวยการใหญ่ ILO ได้ลงนามรับจดทะเบียนสัตยาบันสารของประเทศไทยแก่อนุสัญญาฉบับที่ 182 ว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก ค.ศ.1999 (พ.ศ.2542) อย่างเป็นทางการ โดยมีนายวีระศักดิ์ พุตุระกุล เอกอัครราชทูตผู้แทนถาวรประจำสหประชาชาติ ณ นครเจนีวา ลงนามในนามรัฐบาลไทย

การดำเนินงานหลังการให้สัตยาบัน

1. เมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม 2545 กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้มีหนังสือขอความช่วยเหลือทางวิชาการและการเงินจากสำนักงานกรุงเทพมหานครและคณะที่ปรึกษาสหวิชาการภาคพื้นเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในการจัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติตามอนุสัญญาฉบับที่ 182 และสำนักงานกรุงเทพมหานครและคณะที่ปรึกษา ๙ ได้ตอบรับการให้ความช่วยเหลือดังกล่าวแก่กระทรวงแรงงาน

2. เมื่อวันที่ 2 เมษายน 2546 มีการจัดทำบันทึกข้อตกลงเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือของ ILO แก่กระทรวงแรงงานในการจัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติ และมีผลบังคับใช้ภายหลังการลงนามของปลัดกระทรวงแรงงาน (นายอภิรักษ์ จันทนจุลกะ) และ ผู้อำนวยการสำนักงานพื้นที่กรุงเทพและคณะที่ปรึกษาสหวิชาการภาคพื้นเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

3. ในวันที่ 18 สิงหาคม 2546 กระทรวงแรงงานร่วมกับ ILO ได้จัดประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติตามอนุสัญญาฉบับที่ 182

พันธกิจตามอนุสัญญาที่ไทยต้องปฏิบัติ

หลังจากการให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 182 แล้ว ประเทศไทยจะต้องปฏิบัติตามอนุสัญญาให้ครบถ้วน โดยดำเนินการในเรื่องต่างๆ ดังต่อไปนี้

1. มีเจตจำนงทางการเมืองที่แข็งขันในการที่จะนำอนุสัญญาฉบับนี้ไปปฏิบัติเพื่อคุ้มครองเด็กที่มีอายุ 18 ปีลงมาทุกคน รวมถึงเด็กต่างชาติให้สำเร็จ
2. ดำเนินมาตรการต่างๆ เพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดโดยทันที
3. สร้างกลไกในการตรวจสอบการปฏิบัติตามอนุสัญญา โดยมีกฎหมายที่สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานของ ILO รองรับและมีการใช้บังคับกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ
4. กำหนดแผนปฏิบัติการ
5. ให้หลักประกันว่าจะมีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงบทลงโทษทางอาญาหรือบทลงโทษอื่นๆตามสมควร
6. คำนึงถึงเด็กผู้หญิงเป็นกรณีพิเศษ
7. มีความร่วมมือและความช่วยเหลือระหว่างประเทศเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการดำเนินการให้บรรลุตามอนุสัญญา
8. ปลุกจิตสำนึกให้ทุกส่วนของสังคม รวมทั้งองค์กรภาคเอกชน สื่อมวลชน และชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแข็งขัน

ข้อกำหนดและแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง

ประเทศไทยให้ความสำคัญเป็นลำดับต้นในการจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็กโดยมีความพยายามดำเนินการหลายรูปแบบเพื่อให้เด็กได้รับความคุ้มครองอย่างเต็มที่ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดมาตรการ นโยบาย โครงการและกลไกทางกฎหมายที่เอื้ออำนวยในส่วนของกฎหมาย มีการปรับปรุงแก้ไขมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้แรงงานเด็กให้สอดคล้องกับมาตรฐานของสากลเพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมในการจ้างงาน มีความปลอดภัยในการทำงาน และจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายให้หมดไป ซึ่งประเทศไทยมีกฎหมายและแนวปฏิบัติที่เพียงพอสำหรับการปฏิบัติตามอนุสัญญาฉบับที่ 182 แล้วดังนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติให้เด็กและเยาวชนมีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากการใช้ความรุนแรง และการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมจากรัฐ รวมทั้งได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี อย่างมีคุณภาพ และไม่เสียค่าใช้จ่าย
2. พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เน้นสิทธิและโอกาสในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐาน การศึกษาภาคบังคับจำนวน 9 ปี และการศึกษาเพื่อพัฒนาให้มนุษย์มีความสมบูรณ์ทั้งทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ความรู้ คุณธรรม จริยธรรม และวัฒนธรรมในการดำรงชีวิต

3. ประมวลกฎหมายอาญา โดยเฉพาะพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2540 เพิ่มโทษผู้กระทำความผิดต่อเด็กที่มีอายุไม่เกิน 15 ปี แต่ไม่เกิน 18 ปี และตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 20) พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีกระบวนการถามปากคำและสืบพยานเด็กเป็นพิเศษสำหรับเด็กอายุไม่เกิน 18 ปี

4. พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มุ่งจัดการใช้แรงงานเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปีในทุกรูปแบบ ห้ามมิให้นายจ้างจ้างเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี เป็นลูกจ้าง การเรียกหรือ รับเงินประกันการทำงานล่วงเวลา การทำงานในวันหยุด การจ่ายค่าจ้างลูกจ้างเด็กให้บุคคลอื่น และการจ้างงานในลักษณะที่เป็นการบังคับแรงงาน การห้ามทำงานที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัย สถานที่ที่ห้ามมิให้ลูกจ้างเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปีทำงาน และการพัฒนา คุ้มครองเด็กที่ถูกล่วงเกินทางเพศ

5. พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540 มุ่งคุ้มครองเด็กชายและเด็กหญิงที่อายุต่ำกว่า 18 ปี โดยครอบคลุมการค้าหญิงและเด็กข้ามชาติ เน้นที่เด็กอายุไม่เกิน 18 ปี มีบทกำหนดโทษผู้กระทำและให้ความช่วยเหลือที่เหมาะสมแก่หญิงและเด็กซึ่งเป็นผู้เสียหาย

6. พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. 2539 มุ่งให้ความคุ้มครองหญิงและเด็กที่ตกเป็นเหยื่อธุรกิจทางเพศ มีการกำหนดโทษสำหรับการกระทำเพื่อการค้าประเวณีและผู้เกี่ยวข้องในรูปแบบอื่น รวมทั้งผู้เข้าไปมั่วสุมในสถานค้าประเวณี

7. พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 ระบุ ความผิดเกี่ยวกับเพศตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก

8. พ.ร.บ.แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 20) พ.ศ.2542

9. พ.ร.บ.ปราบปรามการทำให้แพร่หลายและการค้าวัตถุอันลามก พ.ศ.2471

10. พ.ร.บ. สิ่งพิมพ์ พ.ศ.2471

11. พ.ร.บ.ป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ.2519

12. พ.ร.บ.ยาเสพติดให้โทษ พ.ศ.2522

13. พ.ร.บ.วัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ.2518

14. พ.ร.บ.ควบคุมการขอทาน พ.ศ.2484

15. พ.ร.บ.สถานบริการ พ.ศ.2509

16. พ.ร.บ.ส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ.2537

17. พ.ร.บ.จัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัว และวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว

พ.ศ.2534

แผนงาน มาตรการ กลไกต่างๆที่เกี่ยวข้อง

1. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) กำหนดให้คนเป็นศูนย์กลางแห่งการพัฒนา โดยได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาประชากรกลุ่มเป้าหมายพิเศษ ที่มุ่งเน้นการพัฒนาประชากรกลุ่มผู้ด้อยโอกาส เฉพาะอย่างยิ่งสตรีและเด็กในทุกด้าน ตลอดจนการได้รับการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิต่างๆ ทั้งด้านกฎหมาย สิทธิมนุษยชนเพื่อให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างเป็นปกติสุขและมีศักดิ์ศรีในสังคม เพื่อขจัดแรงงานเด็กอายุต่ำกว่า 13 ปี และการใช้เด็กในธุรกิจทางเพศ

2. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545-2549) ให้ความสำคัญกับการพัฒนาแบบองค์รวมที่ยึดคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาอย่างมีดุลยภาพ และมุ่งเน้นพัฒนาสู่สังคมที่เข้มแข็งและมีดุลยภาพใน 3 ด้าน คือ สังคมคุณภาพ สังคมแห่งภูมิปัญญาและการเรียนรู้ สังคมสมานฉันท์และเอื้ออาทรต่อกัน

3. แผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติฉบับที่ 4 (2548-2549) เป็นแผนที่ตอบสนองต่อแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 ให้มีความชัดเจนและเกิดผลในทางปฏิบัติในส่วนของงานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์มากขึ้น โดยมุ่งเน้นการส่งเสริมและพัฒนาระบบความมั่นคงทางสังคม การให้ประชาชนเข้าถึงและสามารถตรวจสอบระบบบริการทางสังคม การสร้างความเข้มแข็งให้แก่ภาคประชาสังคม ตลอดจนส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาบุคลากรและอาสาสมัครในการปฏิบัติงาน

4. แผนพัฒนาเด็กและเยาวชนในระยะพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540 – 2544) เป็นแผนแม่บทในการกำหนดยุทธศาสตร์ แนวทางและแผนงาน เพื่อพัฒนาเด็กทั้งในกลุ่มภาวะยากลำบาก กลุ่มปกติทั่วไป และกลุ่มปัญญาเลิศ ให้หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับเด็กและเยาวชนทั้งภาครัฐและเอกชนนำไปปฏิบัติ ทั้งนี้ เพื่อเตรียมความพร้อมให้เด็กเติบโตเป็นบุคคลที่มีคุณค่าอยู่ในสังคมในอนาคตได้อย่างมีความสุข

5. แผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหารุขกิจบริการทางเพศ พ.ศ.2539

5.1 แผนงานป้องกัน

ก. ประสานกับต่างประเทศในการรณรงค์ เผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ การป้องกันและแก้ไขปัญหารุขกิจบริการทางเพศ โดยเฉพาะกับประเทศเพื่อนบ้าน รวมถึงแผนงานปราบปรามด้วย

ข. สนับสนุนให้รัฐบาลต่างประเทศออกกฎหมายลงโทษคนชาติของตนที่มากกระทำ ความผิดทางเพศต่อเด็กไทยและเด็กในประเทศอื่น และให้มีการประสานระหว่างหน่วยงานไทยและ ต่างประเทศ มีการลงโทษผู้กระทำผิดอย่างจริงจัง

5.2 แผนงานช่วยเหลือและคุ้มครอง

ก. ประสานงานกับสถานทูต เช่น ในกรณีที่มีเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี ไปดำเนินธุรกิจ บริการทางเพศในต่างประเทศ

ข. จัดให้มีระบบการส่งตัวกลับกรณีเด็กต่างชาติที่ถูกล่อลวงเข้ามาเพื่อค้าประเวณี โดยประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และกระทรวงการต่าง ประเทศ

5.3 แผนงานช่วยเหลือและฟื้นฟูและปรับตัวเข้าสู่สังคมปกติ

ในการจัดส่งเด็กต่างชาติในธุรกิจบริการทางเพศกลับประเทศของตน ให้มีการ ประสานระหว่างภาคราชการและองค์กรเอกชนในประเทศ และองค์กรเอกชนต่างประเทศ ในการ บำบัดและฟื้นฟูสภาพร่างกายและจิตใจ และการปรับตัวเข้ากับสังคม

5.4 แผนงานการจัดโครงสร้าง กลไกและระบบงานที่กำกับ ควบคุม ติดตาม และเร่งรัด การปฏิบัติงาน

ก. สร้างกลไกการประสานความร่วมมือในการจัดส่งเด็กกลับภูมิลำเนา และติดตาม การดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดทางเพศต่อเด็กทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศ

ข. สร้างกลไก เครือข่าย การประสานงานกับองค์กรระหว่างประเทศ และองค์กร เอกชนต่างประเทศที่ทำงานเกี่ยวกับเด็ก และเด็กในธุรกิจบริการทางเพศ

6. แผนแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กในภาวะยากลำบาก พ.ศ.2545 –2549 เป็นแผนเชิง นโยบายที่นำเอานโยบายของคณะรัฐมนตรีมาสู่การปฏิบัติ โดยทำให้แผนดังกล่าวเป็นนโยบายของ แต่ละกระทรวงที่เกี่ยวข้องทั้งส่วนกลางและท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการทำงานร่วมกันทั้งในด้านจัดทำ งบประมาณ การปรับปรุงบทบาทหน่วยงานกลางและหน่วยงานปฏิบัติระดับกรม ให้สนับสนุนการ ดำเนินงานของหน่วยปฏิบัติในพื้นที่ ให้มีส่วนรับผิดชอบในการดูแลเด็กของตนในชุมชน อันจะนำไป สู่การยกระดับคุณภาพชีวิตของกลุ่มเป้าหมายดังกล่าว ซึ่งสามารถลดปัญหาความซ้ำซ้อนในการ ปฏิบัติงาน ก่อให้เกิดการใช้งบประมาณและบุคลากรอย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล ตลอดจน สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภา

7. มาตรการทางการศึกษา

กระทรวงศึกษาธิการได้ดำเนินการตามแผนงานและโครงการเพื่อจัดการศึกษาให้ได้ตามศักยภาพของเด็ก โดยเน้นการให้ความช่วยเหลือเด็กที่อยู่ในสภาวะยากลำบาก และด้อยโอกาส โดยเฉพาะเด็กหญิงที่จะต้องดูแลเป็นพิเศษ

กระทรวงศึกษาธิการมีแผนงานร่วมภาครัฐและองค์การพัฒนาเอกชนที่มุ่งส่งเสริมโอกาสของเด็กในการเข้าถึงระบบการศึกษาขั้นพื้นฐานทั้งในและนอกระบบโรงเรียน และการเสริมสร้างคุณภาพและการมีส่วนร่วมในการศึกษาแก่เด็กและครอบครัว นอกจากนี้ ยังดำเนินโครงการหลายโครงการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การให้การศึกษแก่เด็กข้างถนน โครงการอาหารกลางวันในโรงเรียน โครงการอาหารเสริม (นม)

สำหรับเด็กต่างด้าว กระทรวงศึกษาธิการมีระเบียบ พ.ศ. 2535 ที่ให้โอกาสเด็กต่างด้าวเข้าศึกษาได้โดยไม่ต้องแสดงหลักฐานการเกิด

8. ความร่วมมือทางวิชาการและความช่วยเหลือกับต่างประเทศ ได้แก่ โครงการระหว่างประเทศเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กของ ILO (International Programme on the Elimination of Child Labour : ILO/IPEC) และกองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ (United Nations Children's Fund : UNICEF)

9. บันทึกข้อตกลงเรื่อง แนวปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีการค้าหญิงและเด็กที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ พ.ศ.2542 ต่อมานบันทึกข้อตกลงพ.ศ.2542 ได้มีการปรับปรุงแก้ไขและลงนามเมื่อวันที่ 26 มีนาคม 2546 โดยเปลี่ยนเป็น "บันทึกข้อตกลงเรื่อง แนวทางปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการกรณีค้าเด็กและหญิง (ฉบับที่ 2) พร้อมบันทึกข้อตกลงใหม่อีก 2 ฉบับ คือ 1)บันทึกข้อตกลงเรื่องแนวปฏิบัติร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐและองค์การเอกชนกรณีการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ.2546 และ 2) แนวทางการดำเนินงานขององค์กรเอกชนในการดำเนินการกรณีค้าเด็กและหญิง พ.ศ.2546

10. นอกจากนี้ ไทยและกัมพูชา ได้ร่วมจัดทำบันทึกความเข้าใจ (MOU) ทวิภาคี โดย ดร.สายสุรี จุติกุล ประธานคณะอนุกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการค้าเด็กและหญิงข้ามชาติ ได้ผลักดันให้เกิดร่างบันทึกข้อตกลงการดำเนินงานทวิภาคีระหว่างไทยและกัมพูชา ว่าด้วยความช่วยเหลือแก่เด็กและหญิงที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ ซึ่งเสนอเข้าคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม พ.ศ.2546 และลงนามโดยนายกรัฐมนตรีทั้งสองประเทศ ในวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ.2546 ณ เมืองเสียมเรียบ กัมพูชา ในการประชุมคณะรัฐมนตรีร่วมไทย-กัมพูชา ที่จังหวัดอุบลราชธานี

ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติตามอนุสัญญา

แม้ว่าไทยจะมีกลไกทางกฎหมาย มาตรการ นโยบายและแผนงานรองรับอย่างเพียงพอต่อการปฏิบัติตามอนุสัญญาฉบับที่ 182 แล้วก็ตาม แต่เนื่องจากงานในรูปแบบที่เลวร้ายมักเป็นกิจกรรมที่ซ่อนเร้น มีความซับซ้อน กระทำกันอย่างเป็นกระบวนการซึ่งมีหลายรูปแบบ ทำให้การดำเนินการเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายมีอุปสรรคและข้อจำกัดในทางปฏิบัติหลายประการ ดังนี้

1. การบังคับใช้กฎหมาย

ไทยมักตกเป็นเป้าหมายในการปฏิบัติตามกฎหมายว่ามีข้อบกพร่องในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อคุ้มครองเด็ก โดยเฉพาะเด็กที่ไม่มีใบแจ้งเกิด ทำให้เด็กตกอยู่ในระบบเด็กไร้สัญชาติ ทั้งเด็กไทยและเด็กต่างชาติที่เข้ามาเกิดในไทยต้องประสบปัญหาการได้รับสิทธิทางสุขภาพอนามัยและการศึกษา

2. กรอบการคุ้มครองทางกฎหมายยังครอบคลุมเป้าหมายไม่ครบถ้วน

ขณะนี้ ยังไม่มีกฎหมายคุ้มครองแรงงานในภาคเกษตร งานประมงทะเล การขนส่งทางทะเลและงานรับใช้ในบ้าน

3. การเข้าถึงข้อมูลและการระบุปัญหาที่จำเป็นต่อการช่วยเหลือและการฟื้นฟู

เนื่องจากการใช้แรงงานเด็กในสภาพที่เลวร้าย มักเป็นกิจกรรมที่ซ่อนเร้น มีความซับซ้อน กระทำอย่างเป็นขบวนการ ซึ่งความหลากหลายรูปแบบนั้นบางครั้งมีลักษณะคาบเกี่ยวกับอาชญากรรมข้ามชาติอีกด้วย ทำให้ยากต่อการค้นหาและติดตามดูแลเพื่อแก้ไขปัญหา

4. การจัดเก็บสถิติตัวเลขจำนวนแรงงานเด็กกลุ่มเป้าหมายที่ตกอยู่ในสภาพการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้าย การดำเนินคดีและการลงโทษ ไม่ได้อยู่บนหลักการและพื้นฐานเดียวกัน

การจัดเก็บสถิติตัวเลขและข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับแรงงานเด็กของหน่วยงานต่างๆ เป็นการเก็บรวบรวมและผลิตเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของหน่วยงานนั้นๆ ซึ่งไม่เอื้อประโยชน์ต่อการมองปัญหาในภาพรวมของประเทศ ทำให้ไม่สามารถนำไปใช้ในการกำหนดนโยบายและแผนงานระดับชาติได้ และไม่สามารถนำมาใช้ตอบปัญหาที่เกี่ยวข้องอย่างถูกต้อง ครบถ้วนและสมบูรณ์ นอกจากนี้ ยังขาดศูนย์กลางในการรวบรวมข้อมูลเพื่อการนำมาใช้อย่างรวดเร็วและแม่นยำ

5. ขาดระบบการติดตาม ประเมินผลการดำเนินการหรือโครงการ

แม้ว่าไทยจะมีมาตรการ การดำเนินการหรือโครงการที่หลากหลายเพื่อรองรับการจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็กก็ตาม แต่ยังคงขาดระบบการติดตามสถานการณ์และการประเมินอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการติดตามเครือข่ายในระดับรากหญ้าที่ดำเนินกิจกรรมและ

โครงการในแต่ละท้องถิ่นที่ยังขาดการประสานและมีความซับซ้อน ทำให้ประสบกับการแก้ปัญหาอย่างมาก

6. ปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติ

ปัญหานี้ทำให้ไทยถูกกล่าวหาว่ายังมีการใช้แรงงานในรูปแบบที่เลวร้าย โดยเฉพาะการใช้แรงงานเด็กต่างชาติทำงานโดยไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน หรืออาจถูกนำไปแสวงประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งที่ไม่เป็นธรรม รวมถึงชักชวน ล่อลวง บังคับ หรือข่มขู่ให้เด็กต่างชาติทำงานที่ผิดกฎหมาย อาทิ เป็นผู้ค้าหรือจัดส่งยาเสพติด หรือเป็นโสเภณี ซึ่งในกรณีหลัง ยังไม่มีการรวบรวมข้อมูลและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับโสเภณีเด็กที่ชัดเจน เนื่องจากมีปัญหาในการค้นหาและการเข้าไปตรวจสอบในสถานประกอบการเหล่านั้น จึงส่งผลให้ยากต่อการจับกุมหรือเฝ้าระวัง

7. การไม่ปฏิบัติตามอนุสัญญาฉบับที่ 182 อย่างเคร่งครัด

ปัญหาที่พบบ่อยคือ กลไกทางกฎหมายหรือข้อปฏิบัติตามอนุสัญญาฉบับนี้ยังไม่เป็นที่รู้จักในกลุ่มของพ่อแม่ นายจ้าง หรือแม้แต่เจ้าหน้าที่ที่บังคับใช้กฎหมาย เช่น กรณีการใช้แรงงานเด็กในสถานประกอบการขนาดเล็ก นายจ้างไม่ทราบข้อบังคับทางกฎหมายหรือทราบแต่ละเลยที่จะปฏิบัติตาม ขณะที่พ่อแม่ไม่ทราบถึงอันตรายในงานที่ลูกต้องประสบหรือสภาพที่ผิดกฎหมายของงาน จึงแทบ ไม่มีการร้องทุกข์ในเรื่องดังกล่าว ทำให้ไม่มีการตรวจสอบ หรือพ่อแม่ที่ไม่มีการศึกษาจะคำนึงถึงประโยชน์ทางเศรษฐกิจในการทำงานของเด็กมากกว่าการศึกษา และเจ้าหน้าที่ที่บังคับใช้กฎหมาย ก็ไม่เต็มใจที่จะบังคับใช้กฎหมาย เพราะทราบว่าความเป็นอยู่ของครอบครัวขึ้นอยู่กับรายได้เด็ก

8. ขาดการตระหนักในปัญหาการใช้แรงงานเด็กอย่างจริงจัง

แม้จะมีความพยายามในการรณรงค์เพื่อให้ประชาชนตระหนักในปัญหาโดยผ่านสื่อต่างๆ แต่เด็กยังมีสภาพเป็นสินค้าหรือเครื่องมือในการดำเนินงานทางธุรกิจที่ผิดกฎหมาย

บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดในการใช้แรงงานเด็ก พ.ศ.2542 เมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2544 ซึ่งอนุสัญญานี้ มีเนื้อหาเกี่ยวกับการห้ามไม่ให้มี และการจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุด โดยดำเนินการอย่างเร่งด่วนที่เป็นรูปธรรม ซึ่ง 4 รูปแบบของการใช้แรงงานเด็กที่เลวร้ายที่สุดตามที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญา มีดังนี้ 1) ทุกรูปแบบของการใช้แรงงานทาสหรือแนวปฏิบัติที่คล้ายคลึงกัน เช่น การขาย การลักลอบค้าเด็ก แรงงานบังคับ แรงงานขูดรีด เป็นต้น 2) การใช้จัดหา หรือเสนอเด็กเพื่อการค้าประเวณีเพื่อการผลิตสื่อลามกอนาจาร หรือเพื่อ แสดงลามกอนาจาร 3) การใช้ จัดหา หรือเสนอเด็กเพื่อกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการผลิตและการขนส่งยาเสพติด และ 4) งานซึ่งเป็นอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัยหรือ ศีลธรรมของเด็ก

การที่ประเทศไทยให้สัตยาบันอนุสัญญานี้ 182 ย่อมแสดงให้เห็นว่าไทยได้ให้ความสำคัญ ต่อปัญหาแรงงานเด็กและสนใจคุ้มครองและรักษาสิทธิประโยชน์ของเด็กที่ถูกว่าจ้างให้เป็นไปตามที่กฎหมายแรงงานกำหนด นอกจากนี้ ในฐานะที่ไทยเป็นประเทศสมาชิกก่อตั้ง ILO การให้สัตยาบันอนุสัญญานี้ ยังเป็นการแสดงความรับผิดชอบที่มีต่อการใช้แรงงานเด็ก ซึ่งเป็นประเด็นที่ประชาคมโลกให้ความสนใจ

ขณะเดียวกัน การให้สัตยาบันอนุสัญญานี้ 182 มีผลผูกพันที่ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามพันธกิจที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญาให้ครบถ้วน ในเรื่องดังต่อไปนี้ 1) มีเจตจำนงทางการเมืองที่แข็งขันเพื่อคุ้มครองแรงงานเด็กไทยและต่างชาติที่มีต่ำกว่าอายุ 18 ปีลงมาทุกคน 2) ดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดโดยทันที 3) สร้างกลไกในการตรวจสอบการปฏิบัติตามอนุสัญญา โดยมีกฎหมายที่สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานของ ILO และมีการใช้บังคับกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ 4) กำหนดแผนปฏิบัติการ 5) ให้หลักประกันว่าจะมีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงบทลงโทษทางอาญา หรือบทลงโทษอื่น ๆ ตามสมควร 6) ดำเนินถึงเด็กผู้หญิงเป็นกรณีพิเศษ 7) มีความร่วมมือและความช่วยเหลือระหว่างประเทศ และ 8) ปลุกจิตสำนึกให้ทุกส่วนของสังคมเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแข็งขัน

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญเป็นลำดับต้นในการขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็กตาม โดยมีความพยายามดำเนินการทุกรูปแบบไม่ว่าจะเป็น การกำหนดนโยบาย มาตรการ แผนงานและกลไกต่างๆที่เกี่ยวข้อง รวมถึงกลไกทางกฎหมายซึ่งได้มี

การปรับแก้กฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลเพื่อให้แรงงานเด็กได้รับความคุ้มครองและเป็นธรรมในการจ้างงาน มีความปลอดภัยในการทำงาน

แม้ว่าประเทศไทยจะมีกลไกทางกฎหมายและแนวปฏิบัติของประเทศอย่างเพียงพอเพื่อรองรับการปฏิบัติตามอนุสัญญา แต่ในความเป็นจริง ยังมีข้อจำกัดในการปฏิบัติตามอนุสัญญาให้ครบถ้วนสมบูรณ์ อาทิ การบังคับใช้กฎหมาย การจัดเก็บข้อมูลทางสถิติ การเข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย ปัญหาแรงงานเด็กต่างชาติ การขาดความตระหนักในปัญหาการใช้แรงงานเด็กอย่างจริงจัง เป็นต้น และหากมีการตรวจสอบว่าประเทศไทยยังไม่ปฏิบัติตามอนุสัญญาไม่ว่าในเรื่องใดก็ตาม อาจถูก ILO กดดัน หรือ ถูกอภิปรายในเวทีของ ILO หรือเวทีระหว่างประเทศอื่นๆ และอาจส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศได้

ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาข้างต้น ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติตามอนุสัญญาฉบับที่ 182 ของไทย และอาจส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศในเรื่องการขาดความพยายามอย่างจริงจังต่อการขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุด ดังนั้น เพื่อให้ไทยมีการปฏิบัติตามอนุสัญญาได้อย่างครบถ้วนและสมบูรณ์ จึงขอเสนอแนวทางในการดำเนินงานในเรื่องต่างๆ ดังนี้

1. เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายได้ผล ควรมีการตรวจสอบ แก้ไข และปรับปรุงในเรื่องการบังคับใช้กฎหมายและมีบทลงโทษที่รุนแรงต่อผู้ที่ละเมิดกฎหมายแรงงาน ทั้งนี้ เพื่อเป็นแรงจูงใจที่ได้ผลในการให้ละเว้นกระทำความผิด ในส่วนของกระทรวงแรงงาน ควรตรวจตราการใช้แรงงานเด็กและให้นายจ้างปฏิบัติตาม พรบ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 อย่างเคร่งครัด

2. ควรมีการขยายความคุ้มครองทางกฎหมายใน พรบ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ให้ครอบคลุม ซึ่งขณะนี้ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานอยู่ในระหว่างการดำเนินการร่างกฎกระทรวงหลายฉบับ เช่น ร่างกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ.... อยู่ในระหว่างการพิจารณาต่อของคณะกรรมการกฤษฎีกา ร่างกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม อยู่ในระหว่างการเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา และร่างพรบ. ความปลอดภัยอาชีว - อณามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ.... อยู่ในระหว่างเสนอขอความเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ก่อนรวบรวมเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

3. กำหนดกรอบแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดให้ชัดเจน โดยพิจารณากำหนดประเภทของงาน ลักษณะงานและสภาพแวดล้อมในการทำงานที่มีแนวโน้มที่จะเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัยหรือศีลธรรมของเด็ก และนำมาหารือกับองค์กรนายจ้างและลูกจ้างเพื่อนำมาใช้เป็นแนวปฏิบัติต่อไป

4. สำหรับข้อมูลทางสถิติ กระทรวงแรงงานควรเป็นหน่วยงานหลักในการจัดเก็บและแจกแจงข้อมูลให้สอดคล้องกับสภาพของปัญหาให้มากที่สุด เพื่อให้เป็นประโยชน์ในทางวิชาการและการปฏิบัติมากขึ้น ทำให้สามารถเห็นภาพรวมของปัญหาได้และหน่วยงานปฏิบัติสามารถที่จะใช้ข้อมูลได้อย่างรวดเร็วและแม่นยำ ในกรณีโสเภณีเด็กต่างชาติ ควรมีการรวบรวม จัดระบบและแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร สถิติกับต่างประเทศเกี่ยวกับการกระทำความผิดโดยแยกประเภทตามอายุ เพศและปัจจัยอื่น รวมถึงทะเบียนรายชื่อผู้กระทำความผิดฐานกระทำลามกอนาจารหรือล่วงเกินทางเพศ และใช้ระบบเตือนล่วงหน้าแก่ประเทศต่างๆ ถึงความเคลื่อนไหวของบุคคลดังกล่าว

5. จะต้องมีการทำงานที่เข้มแข็งและชัดเจนตั้งแต่ระดับนโยบายจนถึงระดับรากหญ้า โดยมีการประสานงานในแต่ละระดับอย่างใกล้ชิด ตลอดจนวางแผนที่สอดคล้องกัน เพื่อป้องกันมิให้เกิดช่องว่างในการปฏิบัติได้

6. ควรให้ความสำคัญอันดับต้นในการแก้ไขปัญหาเด็กต่างชาติที่ผิดกฎหมายในประเทศ โดยเพิ่มความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านที่มีเด็กเดินทางเข้ามาทำงานในไทย แม้ว่าความร่วมมือเหล่านี้จะมีการกำหนดข้อตกลงระหว่างประเทศ กฎเกณฑ์ หรือความร่วมมือทางวิชาการแล้วก็ตาม แต่ควรเพิ่มระดับความร่วมมือให้สูงกว่าปัจจุบัน

7. เพิ่มความตระหนักเกี่ยวกับปัญหาการใช้แรงงานเด็ก โดยรณรงค์ให้ทุกระดับในสังคม โดยเฉพาะระดับชุมชนตระหนักถึงความร้ายแรงของปัญหา รวมทั้งเสริมระดับความรู้และทัศนคติ ที่ถูกต้องให้กับกลุ่มที่เป็นเป้าหมาย อาทิ พ่อแม่ นายจ้าง เป็นต้น หากสังคมเห็นว่าเรื่องแรงงานเด็กเป็นปัญหาสำคัญก็จะมีการเคลื่อนไหวเพื่อจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายให้หมดไป

8. การสนับสนุนด้านการศึกษา ยังเป็นเครื่องมือที่ได้ผลในการขจัดปัญหาการใช้แรงงานเด็ก หากเด็กได้รับการศึกษา เด็กจะทราบถึงสิทธิของตนเองและไม่ยอมรับสภาพการทำงานที่เลวร้าย และในระยะยาว การศึกษายังพัฒนาเด็กให้เป็นแรงงานที่มีคุณภาพซึ่งช่วยเพิ่มอัตราความเจริญทางเศรษฐกิจของประเทศได้

9. ควรมีความร่วมมือระหว่างประเทศในด้านนโยบายเศรษฐกิจและสังคม สถานการณ์แรงงานเด็กจะไม่ดีขึ้น หากความยากจนไม่บรรเทาลง แม้กฎหมายและการให้การศึกษาแก่เด็กจนเป็นสิ่งจำเป็นก็ตามแต่จะไม่สำเร็จหากขาดข้อมูลผูกมัดและแผนปฏิบัติการที่จะจัดการกับปัญหาความยากจนของประเทศและชุมชน ดังนั้น การต่อต้านการใช้แรงงานเด็กต้องดำเนินไปพร้อมกับการรณรงค์ให้เพิ่มการมีงานทำอย่างทั่วถึง เลือกทำงานได้อย่างอิสระและเป็นงานที่มีประโยชน์ตอบแทน

บรรณานุกรม

เอกสารสิ่งพิมพ์

คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติ, สำนักงาน. แผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติฉบับที่สี่ พ.ศ.2545 – 2549 . กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สี่ไทย ทวีสุข พันธุ์เพ็ง. สถานการณ์ปัญหาแรงงานเด็กในประเทศไทย. ไม่ระบุสำนักพิมพ์และปีพิมพ์ (อัดสำเนา)

ธรรมศาสตร์, คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์, สาขาพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม.ร่างแผนปฏิบัติการระดับชาติตามอนุสัญญาฉบับ182 . ไม่ระบุสำนักพิมพ์และปีพิมพ์ (อัดสำเนา)

ธรรมศาสตร์, คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์, สาขาพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม.เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการในการจัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติตามอนุสัญญาฉบับที่ 182. ไม่ระบุสำนักพิมพ์และปีพิมพ์ (อัดสำเนา)

วิจิตรา พงศ์พันธุ์. รายงานผลการศึกษาเรื่องแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุด.

กรุงเทพมหานคร : สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม : 2544
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. สภาพปัญหาและแนวโน้มของแรงงานเด็กในประเทศไทยและผลกระทบต่อโอกาสในอนาคตของแรงงานเด็ก. ไม่ระบุสำนักพิมพ์ : 2544 (อัดสำเนา)

สุรพล ปธานวนิช และศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์. รายงานประเมินผลโครงการเสริมสร้างศักยภาพของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมด้านแรงงานเด็ก(โครงการไอเปค พ.ศ.2538). กรุงเทพมหานคร : สำนักงานไอเปค สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

แรงงาน,สำนักงานปลัดกระทรวง,กลุ่มวิเทศสัมพันธ์ . องค์การแรงงานระหว่างประเทศ. ไม่ระบุสำนักพิมพ์และปีพิมพ์ (อัดสำเนา)

แรงงาน,สำนักงานปลัดกระทรวง,สำนักประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ. เอกสารประกอบการประชุมคณะกรรมการโครงการระหว่างประเทศว่าด้วยการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็ก (NSC) และผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง . ไม่ระบุสำนักพิมพ์และปีพิมพ์ (อัดสำเนา)

แรงงาน,สำนักงานปลัดกระทรวง,สำนักประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ. เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่องรายงานเบื้องต้นการจัดทำแผนปฏิบัติการระดับชาติตามอนุสัญญาฉบับที่ 182 ว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก ค.ศ.1999 (2542). ไม่ระบุสำนักพิมพ์และปีพิมพ์ (อัดสำเนา)

แรงงานและสวัสดิการสังคม,กระทรวง. 75 ปี แห่งความสัมพันธ์ไทยกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ.กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ห้างหุ้นส่วนจำกัด ป. สัมพันธ์พาณิชย์

แรงงานและสวัสดิการสังคม ,กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ,กองแรงงานหญิงและเด็ก.

แรงงานหญิงและเด็ก. กรุงเทพมหานคร : กองแรงงานหญิงและเด็ก : 2543

แรงงานและสวัสดิการสังคม ,กระทรวง. **แรงงานสัมพันธ์ ปีที่ 41 ฉบับที่ 5 กันยายน – ตุลาคม**

2543. กรุงเทพมหานคร : กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน : 2543

แรงงานและสวัสดิการสังคม ,สำนักงานปลัดกระทรวง. **ข้อมูลประกอบการพิจารณาให้สัตยาบัน
อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 182 ว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้าย
ที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก. ไม่ระบุสำนักพิมพ์และปีพิมพ์ (อัดสำเนา)**

แรงงานและสวัสดิการสังคม,สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน. **พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน
พ.ศ.2541 ไม่ระบุสำนักพิมพ์และปีพิมพ์ : 2541**

แรงงานและสวัสดิการสังคม ,สำนักงานปลัดกระทรวง,ส่วนวิเทศสัมพันธ์ .**การเสนอมาตรฐาน
แรงงานฉบับใหม่เกี่ยวกับแรงงานเด็ก. ไม่ระบุสำนักพิมพ์และปีพิมพ์ (อัดสำเนา)**

แรงงานและสวัสดิการสังคม ,สำนักงานปลัดกระทรวง,ส่วนวิเทศสัมพันธ์ .**ถาม-ตอบ อนุสัญญา
ฉบับที่ 182 ว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก พ.ศ.2542 . ไม่ระบุ
สำนักพิมพ์ : 2543 (อัดสำเนา)**

แรงงานและสวัสดิการสังคม ,สำนักงานปลัดกระทรวง,ส่วนวิเทศสัมพันธ์ .**ธรรมนูญขององค์การ
แรงงานระหว่างประเทศ. ไม่ระบุสำนักพิมพ์และปีพิมพ์ (อัดสำเนา)**

แรงงานและสวัสดิการสังคม ,สำนักงานปลัดกระทรวง,ส่วนวิเทศสัมพันธ์ .**มาตรฐานแรงงาน
ระหว่างประเทศ. ไม่ระบุสำนักพิมพ์และปีพิมพ์ (อัดสำเนา)**

แรงงานและสวัสดิการสังคม ,สำนักงานปลัดกระทรวง,ส่วนวิเทศสัมพันธ์ .**มาตรฐานแรงงานหลัก
ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ. ไม่ระบุสำนักพิมพ์ : 2543 (อัดสำเนา)**

แรงงานและสวัสดิการสังคม ,สำนักงานปลัดกระทรวง,ส่วนวิเทศสัมพันธ์ . **แรงงานเด็กโดยเฉพาะ
ที่อยู่ในสภาพไม่อาจทนทานได้. ไม่ระบุสำนักพิมพ์และปีพิมพ์ (อัดสำเนา)**

แรงงานและสวัสดิการสังคม ,สำนักงานปลัดกระทรวง,ส่วนวิเทศสัมพันธ์ . **สรุปเรื่องปฏิญญาว่า
ด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงานและกลไกการติดตาม ไม่ระบุสำนัก
พิมพ์และปีพิมพ์ (อัดสำเนา)**

แรงงานและสวัสดิการสังคม ,สำนักงานปลัดกระทรวง,ส่วนวิเทศสัมพันธ์ . **สรุปสาระสำคัญของ
อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคี จำนวน
13 ฉบับ ไม่ระบุสำนักพิมพ์และปีพิมพ์ (อัดสำเนา)**

เอกสารอิเล็กทรอนิกส์

<http://webfusion.org/public/standards/norms/appl-byConv.cfm> : 15/9/46

<http://www.mol.go.th> : 21/11/46