

ปัญหาในการคุ้มครองแรงงานเด็กตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

Problems in Child Labour Protection under the Labour Protection Act B.E. 2541

ภุริชญา กันทะเนตร¹

Bhoorichaya Kanthanate

Received: October 26, 2020

Revised: May 24, 2021

Accepted: May 25, 2021

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัญหาการคุ้มครองแรงงานเด็ก และเพื่อศึกษาหาแนวทางในการปรับปรุงหรือพัฒนากฎหมายตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ให้สอดคล้องกับมาตรฐานสิทธิมนุษยชนและกฎหมายต่างประเทศ โดยศึกษาจากบทบัญญัติในหมวด 4 เรื่องการใช้แรงงานเด็ก ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน และมาตรฐานองค์การคุ้มครองแรงงานระหว่างประเทศ ข้อมูลจากรายงานวิจัย วิทยานิพนธ์และเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับการสัมภาษณ์เชิงลึกบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานเด็ก แล้วนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์ปัญหาและนำเสนอแนวทางการปรับปรุงหรือพัฒนากฎหมายในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ให้สอดคล้องกับมาตรฐานสิทธิมนุษยชนและกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายคุ้มครองแรงงานเด็ก จากการศึกษาพบว่า มีปัญหาในการบังคับใช้ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ในกรณีการคุ้มครองแรงงานเด็กใน 2 ประเด็น ดังนี้ 1) ปัญหาการกำหนดอัตราโทษผู้ฝ่าฝืน ซึ่งการเพิ่มโทษจากเดิมที่มีเพียงโทษปรับและจำคุก ให้มีโทษในการปิดกิจการของสถานประกอบการที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายในการจ้างแรงงานเด็ก จะทำให้ผู้ประกอบการเกิดความเกรงกลัวที่จะกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าว ซึ่งเห็นควรให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานให้เพิ่มอัตราโทษการปิดกิจการในมาตรา 148/1 2) ปัญหาอายุขั้นต่ำของลูกจ้างตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ในมาตรา 44 นั้น เป็นปัญหาที่มีผลต่อประโยชน์โดยตรงของแรงงานเด็ก ซึ่งหากแรงงานเด็กเข้าสู่ตลาดแรงงานโดยที่ยังไม่จบการศึกษาภาคบังคับหรืออายุยังน้อย ย่อมทำให้ขาดการต่อรองและเสียเปรียบในด้านค่าจ้าง ซึ่งจากการศึกษาพบว่า แรงงานเด็กที่มีคุณวุฒิการศึกษาภาคบังคับตามกฎหมาย สามารถเข้าทำงานที่ดีและได้รับค่าจ้างมากกว่าแรงงานที่ยังไม่จบการศึกษาภาคบังคับตามกฎหมาย จึงเห็นควรให้มีการแก้ไขกฎหมายในมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 โดยให้เพิ่มอายุแรงงานขั้นต่ำให้เป็นอายุ 16 ปี หรือสำเร็จการศึกษาภาคบังคับตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาของประเทศไทย

คำสำคัญ: เด็ก แรงงานเด็ก ลูกจ้าง คุ้มครองแรงงาน

¹ นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม อำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี 20000
e-mail: actionbeen@hotmail.com

Abstract

This research aims to study problems in child labour protection law in accordance with the Labour Protection Act B.E. 2541 under child labour protection. It also aims to suggest amendments to the legislation to meet human right standard and laws of other jurisdictions regarding child labour protection. This documentary research is composed from Chapter 4 of the Labour Protection Act B.E.2541, international law on human right, child labour protection international standard, academic research, theses, and other related documents. The extracted information is then analysed and compared with related laws and in-depth interviews on persons relating to child labour protection. The information is then analysed to identify the problems and suggestions for amendments of the Labour Protection Act B.E. 2541 to meet human right standard and laws of other jurisdictions regarding child labour protection. The result of the research indicates the following problems and suggestions. Firstly, the existing penalty for the offender is weak *i.e.* fine and imprisonment. There should be additional measure to shut down the business operation of the offender under Section 148/ 1 of the Labour Protection Act B.E.2541. This would create fear of the possible offender. Secondly, Section 44 of the Labour Protection Act B.E.2541 should increase minimum age to work to 16 years old or completion of fundamental education of Thailand. This is because as a child labour enters into a labour market without fundamental education or in younger age, he or she would be vulnerable to negotiation and exploitation of the potential employers. The studies have shown that child labour with fundamental education can get into better paid jobs

Keywords: Child, Child Labour, Employee, Labour Protection

บทนำ

เด็ก เป็นทรัพยากรบุคคลที่เป็นกำลังสำคัญในอนาคตของประเทศ สังคมจึงควรให้ความสำคัญในการคุ้มครองและดูแลเด็กให้ดีที่สุด รวมทั้งการคุ้มครองมิให้เด็กต้องถูกใช้แรงงานตั้งแต่อายุน้อยโดยไม่เหมาะสม เพื่อให้เด็กสามารถดำรงตนอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุข และมีโอกาสในการศึกษาเล่าเรียนเพื่อเพิ่มพูนสติปัญญา ให้เติบโตเป็นผู้ใหญ่ที่มีคุณภาพและสร้างประโยชน์ต่อตนเองและสังคม (ณิชาวีร์ นามธรรม และสุรศักดิ์ มีบัว, 2562, น. 1180) แต่จากสภาพความเป็นจริงของสังคมไทยกลับปรากฏว่า มีการใช้แรงงานเด็กมานานแล้ว แต่ในอดีตยังไม่มีปัญหาที่เด่นชัดมากนักเหมือนในปัจจุบัน เนื่องจากสมัยก่อนส่วนใหญ่เป็นการทำงานในภาคเกษตรกรรม ลักษณะงานเป็นไปตามความสามารถของเด็กซึ่งอยู่ภายใต้ความดูแลของบิดามารดาหรือผู้ปกครอง จนกระทั่งประเทศไทยก้าวสู่ยุคอุตสาหกรรม ความยากจนเป็นเหตุผล

ที่สำคัญในการผลักดันให้เด็กต้องเข้าสู่ตลาดแรงงานในภาคอุตสาหกรรมก่อนวัยอันควร ทำให้เกิดปัญหาและผลกระทบจากการใช้แรงงานเด็กตามมาอย่างมาก เช่น ปัญหาการทำงานของแรงงานเด็กที่ถูกนายจ้างเอารัดเอาเปรียบอย่างไม่เป็นธรรม นายจ้างมักจ้างเด็กในอัตราค่าจ้างที่ต่ำกว่าผู้ใหญ่ และนายจ้างมักจ้างเด็กทำงานหนักเกินความสามารถของเด็ก เป็นต้น (สหพันธ์ เวชโศคศาสตร์ และญาติ กาศยปนนท์, 2559, น. 6)

ปัจจุบัน ประเทศไทยได้บัญญัติการคุ้มครองแรงงานเด็กไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 หมวด 4 การใช้แรงงานเด็ก ตั้งแต่มาตรา 44 ถึง มาตรา 52 (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2560, น. 11-13) แต่เนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว ยังมีความบกพร่องของตัวบทกฎหมายในการคุ้มครองการใช้แรงงานเด็ก ที่ไม่สอดคล้องกับลักษณะความเป็นจริงตามสภาพการณ์ในปัจจุบัน เช่น มีการกำหนดเกณฑ์อายุขั้นต่ำในการทำงานของเด็กต่ำกว่าหลักสากล การกำหนดวันเวลาทำงานที่กำหนดไว้เท่ากับของผู้ใหญ่ การตรวจสอบสภาพร่างกายของเด็กก่อนที่จะเข้าทำงานและในขณะทำงานที่มีได้กำหนดไว้ในกฎหมายของประเทศไทย ประกอบกับการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่ได้ผล แม้จะมีกฎหมายคุ้มครองแรงงานเด็กบังคับใช้เป็นพิเศษเป็นเวลานานเช่นนี้ แต่ยังคงปรากฏว่ามีการใช้แรงงานเด็กที่มีอายุต่ำกว่าอายุขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยถูกให้ทำงานล่วงเวลาและทำงานในวันหยุด ซึ่งผิดจากที่กฎหมายกำหนดไว้ และการไม่ได้รับการดูแล ตรวจสอบสภาพร่างกาย เป็นต้น ดังนั้น จึงเป็นปัญหาข้อขัดข้องหรือความบกพร่องของบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการใช้และคุ้มครองแรงงานเด็ก และการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่ได้ผล

ปัญหาเรื่องแรงงานเด็กของประเทศไทย เป็นปัญหาที่สืบเนื่องมาอย่างยาวนาน โดยส่วนใหญ่แรงงานเด็กจะอยู่ในสถานประกอบการในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล เนื่องจากในเขตเหล่านี้ มีสถานประกอบการที่ต้องการใช้แรงงานจำนวนมาก ประกอบกับผู้คนจากต่างจังหวัดจำนวนมากเดินทางเข้ามาใช้แรงงานรวมทั้งแรงงานเด็กด้วย ซึ่งเด็กเป็นวัยที่อาจถูกเอารัดเอาเปรียบได้ง่าย เนื่องจากมีวุฒิและประสบการณ์ในการใช้ชีวิตน้อยกว่าแรงงานผู้ใหญ่ จึงเป็นสาเหตุที่ทำให้สถานประกอบการบางแห่งจ้างแรงงานเด็กที่ไม่เป็นธรรมต่อตัวเด็ก (ฐานันดร เอมะศิริ, 2550, น. 1) ประกอบกับกฎหมายคุ้มครองแรงงานเด็กของประเทศไทยยังไม่ครอบคลุม ไม่ชัดเจน และไม่มีการแยกบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวมาบัญญัติไว้เป็นพิเศษเพื่อคุ้มครองแรงงานเด็กเป็นการเฉพาะ จึงทำให้เกิดปัญหาในเรื่องการใช้แรงงานเด็กอยู่ในปัจจุบันซึ่งเป็นผลเสียต่อตัวเด็ก ทำให้ไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิตามวัยมากเท่าที่เด็กควรจะได้รับ (วิระพงษ์ บึงไก่อ และสุชิน กฤตลักษณ์วงศ์, 2556, น. 50) แม้ว่ากฎหมายคุ้มครองแรงงานของประเทศไทยที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันจะมีอยู่หลายฉบับ และมีสาระสำคัญบางประการของกฎหมายที่ปกป้องสิทธิแรงงานได้ แต่ด้วยในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ไม่ได้กำหนดรายละเอียด กระบวนการขั้นตอน และการลงโทษที่ชัดเจน จึงมีการตีความหลากหลายและเป็นช่องว่างทางกฎหมายให้นายจ้างเอารัดเอาเปรียบแรงงานเด็กและสิทธิของแรงงานเด็กบางประเภทยังไม่ได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมาย ทำให้มีการละเมิดสิทธิอยู่เสมอ

จากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น ผู้ศึกษาจึงสนใจศึกษาข้อกฎหมายที่เป็นปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เพื่อนำมาแก้ไขปรับปรุงกฎหมายและมาตรการต่าง ๆ ให้มีมาตรฐานในการคุ้มครองแรงงานเด็กของประเทศไทย ให้เป็นไปตามมาตรฐานสากลและสอดคล้องกฎหมายระหว่างประเทศขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ที่ประเทศไทยได้ลงนาม

และให้สัตยาบันไว้ อันจะเป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายคุ้มครองแรงงานเด็กให้มีประสิทธิภาพสำหรับประเทศไทยต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาทบทวนสถิติของกฎหมายที่เป็นปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ในกรณีการคุ้มครองแรงงานเด็ก
2. เพื่อศึกษาหาแนวทางในการปรับปรุงหรือพัฒนากฎหมายพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ในกรณีการคุ้มครองแรงงานเด็ก ให้สอดคล้องกับมาตรฐานสิทธิมนุษยชนของเด็กและกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายคุ้มครองแรงงานเด็ก

คำถามการวิจัย

1. แรงงานเด็กได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 อย่างแท้จริงหรือไม่ และมีทบทวนสถิติของกฎหมายใด ที่เป็นปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ในกรณีการคุ้มครองแรงงานเด็ก
2. แนวทางในการปรับปรุงหรือพัฒนากฎหมายพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ในกรณีการคุ้มครองแรงงานเด็กให้สอดคล้องกับมาตรฐานสิทธิมนุษยชนของเด็กและกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายคุ้มครองแรงงานเด็กควรเป็นอย่างไร

ขอบเขตการวิจัย

งานวิจัยนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยผู้วิจัยใช้วิธีการศึกษาเอกสาร (Documentary research) ซึ่งศึกษาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ทางกฎหมายในเรื่องปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ในหมวดที่ 4 มาตรา 44 – มาตรา 52 เรื่อง การจ้างแรงงานเด็กตามกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนและมาตรฐานองค์การคุ้มครองแรงงานระหว่างประเทศ ข้อมูลจากรายงานวิจัย วิทยานิพนธ์ เอกสารทางด้านวิชาการ เอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยนำข้อมูลที่ได้อ่านการศึกษาเอกสารมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Right of the Child-CRC) อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำ ที่อนุญาตให้จ้างแรงงานได้ ค.ศ. 1973 และกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐประชาชนจีนและสาธารณรัฐอินโดนีเซีย นอกจากนี้ยังมีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In - depth Interview) ทั้งหมด 3 คน ซึ่งเป็นบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานเด็กจากหน่วยงานของรัฐ จังหวัดพะเยาจำนวน 2 คน และจังหวัดเชียงรายจำนวน 1 คน เพื่อทราบถึงปัญหาต่าง ๆ ที่พบในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ทั้งสองพื้นที่ดังกล่าว ว่ามีปัญหาที่เหมือนหรือแตกต่างกันมากน้อยเพียงใด และมีแนวทางในการแก้ไขปัญหานั้นอย่างไร โดยนำข้อมูลที่ได้อ่านมาวิเคราะห์ปัญหา และเรียบเรียงเพื่อนำเสนอแนวทางการปรับปรุงกฎหมายที่มีประสิทธิภาพและเป็นธรรม

การทบทวนวรรณกรรม

1. ความหมายของแรงงานเด็ก

พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 มาตรา 4 ให้ความหมายว่า “เด็ก” คือ บุคคลซึ่งอายุต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์ แต่ไม่รวมถึงผู้ซึ่งบรรลุนิติภาวะด้วยการสมรส ซึ่งจะเห็นได้ว่ามีความสอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กขององค์การสหประชาชาติ (Convention on the Rights of the Child) ที่กำหนดมาตรฐานสิทธิมนุษยชน เพื่อช่วยให้ประเทศต่าง ๆ ให้ความคุ้มครองดูแลแรงงานเด็กได้อย่างเหมาะสม โดยกำหนดหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับเด็ก ให้ประเทศที่เป็นภาคียึดถือปฏิบัติ 4 เรื่อง อันได้แก่ สิทธิที่จะมีชีวิตอยู่รอด สิทธิที่จะได้รับการพัฒนาส่งเสริม สิทธิที่จะได้รับการปกป้องคุ้มครอง และสิทธิที่จะมีส่วนร่วม

“แรงงานเด็ก” (Child Labour) ตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้จ้างแรงงานได้ ค.ศ.1973 องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้กำหนดอายุขั้นต่ำของลูกจ้างไว้ กล่าวคือ อายุไม่ต่ำกว่า 15 ปี สำหรับงานทั่วไป อายุไม่ต่ำกว่า 13 ปี สำหรับงานเบา และอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปี สำหรับงานอันตราย แต่สำหรับในประเทศที่กำลังพัฒนา ได้กำหนดอายุขั้นต่ำไว้ที่ 14 ปี สำหรับงานทั่วไป อายุไม่ต่ำกว่า 12-14 ปี สำหรับงานเบา และอายุไม่ต่ำกว่า 16 ปี สำหรับงานอันตราย และแรงงานเด็กยัง หมายความว่ารวมถึงเด็กที่ทำงานในภาคเศรษฐกิจ ที่มีอายุต่ำกว่าเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 โดยที่การทำงานนั้น เป็นงานเต็มเวลาที่มีชั่วโมงการทำงานระหว่าง 14-43 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ หรือตามที่กฎหมายในประเทศได้กำหนดชั่วโมงการทำงานสูงสุดต่อสัปดาห์ เป็นงานอันตรายต่อสุขภาพ หรือจิตใจ และเป็นอุปสรรคต่อการศึกษารหรือพัฒนาการด้านร่างกายและจิตใจ (วนิดา อินทรอำนวย, 2560, น. 2-3)

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มิได้ระบุความหมายโดยเฉพาะของ “เด็ก” ไว้ ดังนั้น การจะให้ความหมายของคำว่า “แรงงานเด็ก” จึงต้องพิจารณาจากบทบัญญัติ ในหมวด 4 ว่าด้วยการใช้แรงงานเด็ก เช่น มาตรา 48 บัญญัติว่า “ห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็ก อายุต่ำกว่า 18 ปี ทำงานล่วงเวลาหรือทำงานในวันหยุด” และในบทบัญญัติอื่น ๆ เช่น มาตรา 45, มาตรา 49 และมาตรา 50 โดยบัญญัติไว้ในทำนองเดียวกัน ซึ่งห้ามนายจ้าง จ้างเด็กที่มีอายุระหว่าง 15 - 18 ปี ทำงานในลักษณะต่าง ๆ จึงอาจสรุปได้ว่า “แรงงานเด็ก” ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 หมายถึง ลูกจ้างเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี ซึ่งตกลงทำงานให้แก่ นายจ้างเพื่อรับค่าจ้าง ดังนั้น บุคคลที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป จึงไม่ได้รับความคุ้มครองตามบทบัญญัติในหมวดการใช้แรงงานเด็ก

2. วิวัฒนาการของการจ้างแรงงานเด็ก

สาเหตุที่ทำให้เด็กต้องทำงาน สืบเนื่องมาจากการเกิดผลกระทบต่อรายได้ของครอบครัว ทำให้เด็กต้องออกจากการศึกษาและออกนอกบ้านมาเป็นแรงงานที่ได้รับค่าจ้างขั้นต่ำ และที่สำคัญ คือ เด็กมีความต้องการอยากได้เงิน เพื่อนำไปใช้สอยประโยชน์ในด้านต่าง ๆ ตลอดจนต้องการที่จะฝึกประสบการณ์ และเก็บเกี่ยวความรู้ทั่วไป โดยในตลาดแรงงานมีความต้องการแรงงานเด็กอย่างสูง จึงทำให้แรงงานเด็กไม่เพียงพอต่อความต้องการของนายจ้าง ทำให้นายจ้างบางคนแอบลักลอบจ้างแรงงานเด็ก

โดยมิชอบด้วยกฎหมาย ฝ่าฝืน และไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 (ปภาศรี บัวสวรรค์, 2560, น. 12)

3. แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานเด็ก

จากปัญหาต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อให้เด็กต้องทำงาน กฎหมาย จึงได้กำหนดเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานเด็ก ซึ่งคุ้มครองเรื่องประเภทงาน อายุ สถานที่ในการทำงาน โดยห้ามมิให้แรงงานเด็กอายุกว่า 15 ปี แต่ไม่เกิน 18 ปี ทำงานที่เป็นงานอันตรายต่อชีวิตและสุขภาพร่างกาย รวมทั้งสถานที่ทำงานที่ไม่เหมาะสม เพราะเด็กเป็นทรัพยากรมนุษย์ที่สำคัญของประเทศ ถ้าไม่ได้รับการคุ้มครองดูแลเป็นพิเศษ ย่อมส่งผลต่อการพัฒนาและการเจริญเติบโตของร่างกายและจิตใจ ทั้งนี้ เพื่อให้เห็นถึงความสำคัญของแรงงานเด็ก รวมถึงการป้องกันและแก้ไขไม่ให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อแรงงานเด็ก (นิชาวีร์ นามธรรม และสุรศักดิ์ มีบัว, 2562, น. 1181)

4. การให้ความคุ้มครองแรงงานเด็กตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541

ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ได้มีการกำหนดอายุขั้นต่ำสำหรับงานทั่วไป กรณีที่นายจ้างต้องการจ้างเด็กเข้าทำงานเป็นลูกจ้าง เด็กนั้นจะต้องมีอายุตั้งแต่ 15 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป โดยลูกจ้างเด็กตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานนั้น หมายถึง ลูกจ้างซึ่งมีอายุตั้งแต่ 15 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป แต่ยังไม่เกิน 18 ปีบริบูรณ์ เนื่องจากกฎหมายไม่ต้องการให้นายจ้างเอารัดเอาเปรียบกดขี่แรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งลูกจ้างที่เป็นเด็ก จึงได้กำหนดให้นายจ้างมีหน้าที่เป็นพิเศษเกี่ยวกับการจ้างลูกจ้างเด็ก เพื่อให้พนักงานตรวจแรงงานได้รับรู้เกี่ยวกับการจ้างแรงงานเด็ก สภาพการจ้างแรงงานเด็ก และเพื่อคุ้มครองเด็กเมื่อมีความสิ้นสุดของสัญญาจ้างแรงงาน กรณีจ้างเด็กเข้าทำงาน ซึ่งหน้าที่พิเศษดังกล่าวของนายจ้างมี 3 ประการ ดังนี้ (เกษมสันต์ วิลาวรรณ, 2563, น. 15-18; สหพันธ์ เวชไพศาลศิลป์ และญาติ กาศยปนนท์, 2559, น. 12-13)

1) การแจ้งการจ้างเด็ก นายจ้างต้องแจ้งการจ้างลูกจ้างเด็กต่อพนักงานตรวจแรงงาน ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่เด็กเข้าทำงาน

2) การจัดทำบันทึกสภาพการจ้าง กรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม นายจ้างต้องจัดทำบันทึกสภาพการจ้างกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม และเก็บไว้ ณ สถานที่ประกอบกิจการหรือสำนักงานของนายจ้าง เพื่อพร้อมที่จะให้พนักงานตรวจแรงงานตรวจได้ในเวลาทำการ

3) การแจ้งการสิ้นสุดการจ้างลูกจ้างเด็ก นายจ้างต้องเข้าแจ้งการสิ้นสุดการจ้างลูกจ้างเด็กต่อพนักงานตรวจแรงงานภายใน 7 วันนับแต่วันที่เด็กออกจากงาน

5. กฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้อง

5.1 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ถือเป็นกฎหมายหลักที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการส่งเสริมการศึกษาให้แก่เด็กอย่างทั่วถึง โดยกำหนดให้ต้องจัดการศึกษาให้แก่เด็กทุกคนอย่างเสมอภาคและทั่วถึงไม่น้อยกว่าสิบสองปี โดยรัฐต้องไม่คิดค่าใช้จ่ายแต่อย่างใด รวมทั้งกำหนดให้บิดา มารดา หรือผู้ปกครอง จัดให้เด็กที่อยู่ในความดูแลได้รับการศึกษาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ (พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ, 2542, มาตรา 10 – 11)

5.2 พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ.2545

การศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2545 เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้ผู้ปกครองมีหน้าที่ต้องส่งเด็กที่มีอายุย่างเข้าปีที่เจ็ดจนถึงอายุย่างเข้าปีที่สิบหกซึ่งอยู่ในความปกครองของตน เข้าเรียนในสถานศึกษา หากผู้ปกครองฝ่าฝืนจะต้องได้รับโทษปรับตามกฎหมาย โดยผู้ใดซึ่งมิใช่ผู้ปกครองแต่มีเด็กที่ไม่ได้เข้าเรียนอาศัยอยู่ด้วย ต้องดำเนินการแจ้งให้สำนักงานเขตการศึกษา หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบแล้วแต่กรณี เพื่อให้หน่วยงานดังกล่าวดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อเปิดโอกาสให้เด็กได้รับการศึกษาอย่างเท่าเทียมกันทุกพื้นที่ทั่วประเทศ เพราะเด็กเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศชาติได้ และการศึกษาเป็นสิ่งหนึ่งที่จะช่วยให้เด็กสามารถนำความรู้ที่ได้จากการศึกษาไปต่อยอดให้เกิดประโยชน์ต่อตนเอง และประเทศชาติต่อไป

5.3 กฎหมายคุ้มครองแรงงานเด็กในสาธารณรัฐอินโดนีเซีย

ในสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ได้มีการบัญญัติกฎหมายเพื่อคุ้มครองแรงงานเด็กในหลาย ๆ ด้าน (สหพันธ์ เวชไพศาลศิลป์, 2558, น. 68-69) ดังนี้

1) กฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานเด็กในเรื่องการกำหนดอายุขั้นต่ำ ในสาธารณรัฐอินโดนีเซียนั้น ได้กำหนดไว้ว่า ห้ามมิให้เด็กที่มีอายุต่ำกว่า 14 ปีทำงาน (Labour Act of Indonesia, 2004 (พ.ศ.2547), Article 58, pp. 90-91)

2) มีการกำหนดประเภทของงานอันตรายที่ห้ามนายจ้าง จ้างเด็กทำ ซึ่งได้กำหนดห้ามมิให้นายจ้าง จ้างลูกจ้างที่เป็นเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี ทำงานในเหมืองแร่ บ่อแร่ หรือสถานที่ที่มีการขุดค้นแร่ธาตุในดิน รวมทั้งห้ามทำงานที่ไม่ปลอดภัยอันอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัย โดยมีการกำหนดประเภทโดยละเอียดไว้ในกฎกระทรวง (Labour Act of Indonesia, 2004 (พ.ศ. 2547), Article 5-6)

3) การกำหนดระยะเวลาในการทำงานของเด็ก โดยกฎหมายคุ้มครองแรงงานของสาธารณรัฐอินโดนีเซียไม่ได้กำหนดระยะเวลาการทำงานไว้เป็นพิเศษ ยังคงใช้บทบัญญัติทั่วไปซึ่งกำหนดไว้ว่า ห้ามมิให้นายจ้างจ้างลูกจ้างทำงานเกินวันละ 7 ชั่วโมง หรือสัปดาห์ละ 42 ชั่วโมง ในการทำงานทั่วไป และห้ามเกินวันละ 6 ชั่วโมง หรือสัปดาห์ละ 36 ชั่วโมง สำหรับงานอันตรายต่อสุขภาพ (Labour Act of Indonesia, 2004 (พ.ศ.2547), Article 10)

4) มีการกำหนดห้ามเด็กทำงานในเวลากลางคืน โดยห้ามมิให้นายจ้าง จ้างลูกจ้างที่เป็นเด็กอายุตั้งแต่ 14 ปี แต่ไม่เกิน 18 ปี ทำงานในเวลากลางคืน เว้นแต่เป็นการทำเพื่อสาธารณประโยชน์ และไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่คุ้มครองสุขภาพของแรงงานเด็ก (Labour Act of Indonesia, 2004 (พ.ศ.2547), Article 4 (1) - (3))

5) มีการกำหนดบทลงโทษเพื่อการคุ้มครองแรงงานเด็ก โดยกฎหมายคุ้มครองแรงงานของอินโดนีเซีย มีการกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนการใช้แรงงานเด็กในเรื่องอายุขั้นต่ำไว้เป็นพิเศษ คือ กำหนดว่า ถ้าพบเด็กที่มีอายุต่ำกว่ากฎหมายกำหนด ในสถานประกอบการที่ปิดปิดมิดชิด จะถูกสันนิษฐานว่า เด็กนั้น ถูกให้ทำงานในสถานประกอบการนั้น และสถานประกอบการนั้นจะถูกสั่งปิดกิจการโดยไม่ต้องมีการพิสูจน์พยานหลักฐานใด ๆ (Labour Act of Indonesia, 2004 (พ.ศ.2547), Article 3)

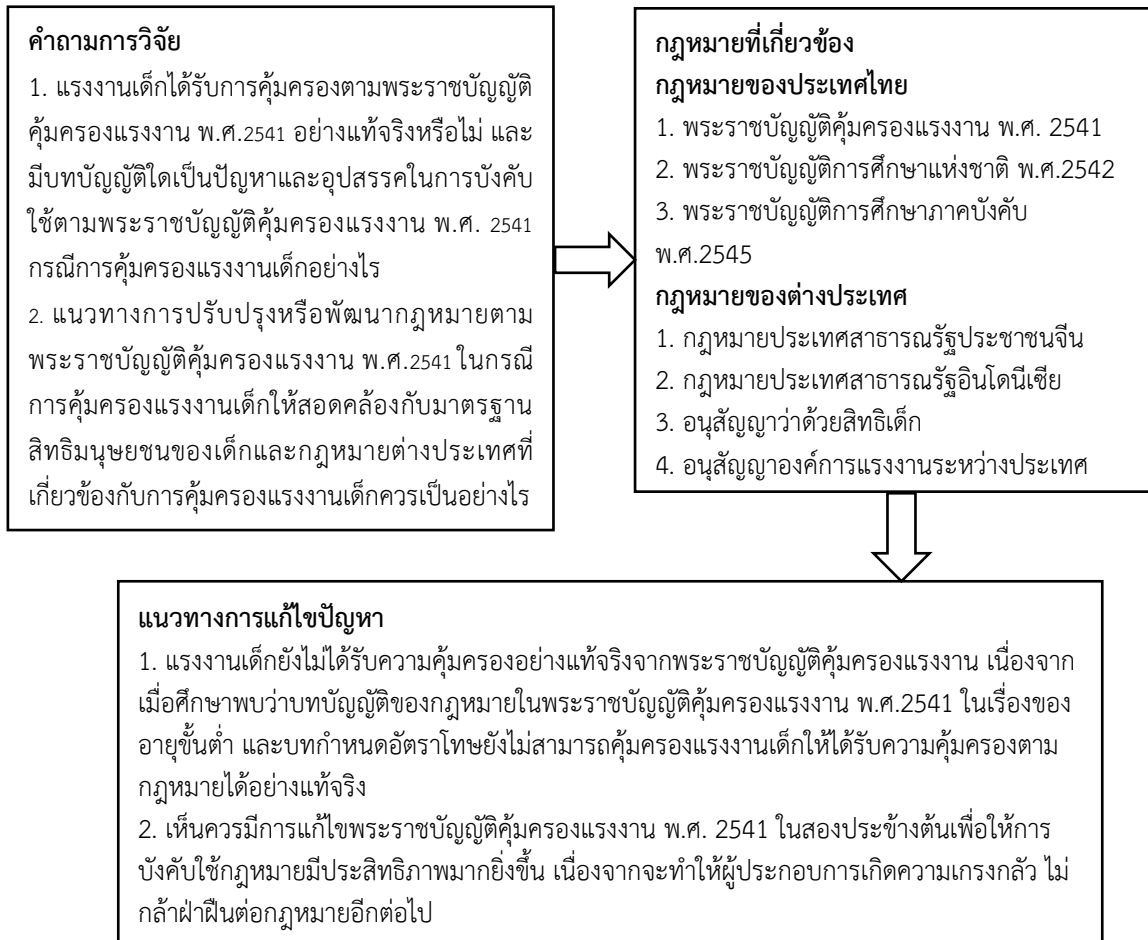
5.4 กฎหมายคุ้มครองแรงงานเด็กในสาธารณรัฐประชาชนจีน

ระบบกฎหมายของประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน (The Labour Law 1995 (พ.ศ.2538) เป็นระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law Systems) ซึ่งมีการตรากฎหมายไว้อย่างเป็นระบบแบบแผน มีหลักการและกระบวนการที่ชัดเจนตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญได้บัญญัติเอาไว้ องค์การที่ตรากฎหมายมีหลายระดับ และชนิดของกฎหมายก็มีหลากหลายเช่นกัน เนื่องจากสาธารณรัฐประชาชนจีนมีป้อมเกิดที่มาของกฎหมายหลายฉบับ กฎหมายในระดับต่าง ๆ จึงมีผลบังคับใช้ต่างกัน กฎหมายแรงงานของสาธารณรัฐประชาชนจีนมีลำดับสภาพบังคับใช้ของกฎหมายในระดับประเทศ โดยสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติเป็นผู้ตรากฎหมายขึ้นมา

กฎหมายแรงงานของสาธารณรัฐประชาชนจีน ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนเกี่ยวกับสิทธิของผู้ว่าจ้างและผู้รับจ้าง โดยให้โอกาสที่เท่าเทียมกันในการคัดเลือกแรงงาน การว่าจ้างแรงงาน เงินชดเชยค่าแรงงาน วันพักผ่อน วันหยุด ความปลอดภัย การคุ้มครองสุขภาพ การฝึกอบรมดูงาน สวัสดิการและการประกันสังคม การจัดตั้งกลุ่มสหภาพแรงงาน ทั้งยังมีการส่งเสริมให้แรงงานมีสิทธิในการเข้าร่วมหรือจัดตั้งสหภาพแรงงานได้อีกด้วย ซึ่งกฎหมายแรงงานได้ครอบคลุมถึงสวัสดิการและการประกันสังคมของลูกจ้างทั่วไป ได้แก่ การเกษียณอายุ การเจ็บป่วย การบาดเจ็บหรือทุพพลภาพอันสืบเนื่องมาจากการทำงาน การตกงาน การตั้งครุฑ เป็นต้น ลูกจ้างมีสิทธิที่จะได้รับผลประโยชน์จากการทำประกันสังคมตามที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมาย ในกรณีที่ลูกจ้างเสียชีวิต สมาชิกในครอบครัวจะเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์จากเงินชดเชยและค่าเลี้ยงดู

รัฐบาลของสาธารณรัฐประชาชนจีน ได้กำหนดห้ามมิให้ว่าจ้างผู้ซึ่งมีอายุต่ำกว่า 16 ปี ทำงาน ยกเว้นธุรกิจด้านวรรณกรรม ศิลปวัฒนธรรมและการกีฬา ซึ่งต้องใช้ผู้มีอายุต่ำกว่า 16 ปี แต่ต้องได้รับอนุมัติจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก่อนจะว่าจ้าง โดยต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรพร้อมทั้งระบุรายละเอียดต่าง ๆ เช่น ระยะเวลาของสัญญาว่าจ้าง ลักษณะงาน การคุ้มครองแรงงาน ค่าตอบแทน และเงื่อนไขในการบอกเลิกสัญญาจ้าง กฎหมายได้กำหนดไว้ว่า ระยะเวลาทดลองงานจะต้องไม่เกิน 6 เดือน หากลูกจ้างประสงค์จะลาออก จะต้องแจ้งให้ทราบล่วงหน้าก่อน 30 วัน นอกจากนี้ ในปี ค.ศ. 1995 รัฐบาลของสาธารณรัฐประชาชนจีนได้บัญญัติกฎหมายกำหนดห้ามมิให้มีการจ้างแรงงานผู้ซึ่งยังไม่จบการศึกษาภาคบังคับ (9 ปี) หากมีการละเมิดกฎหมายเช่นว่านั้น ผู้ว่าจ้างจะต้องรับโทษอย่างหนักทั้งจำทั้งปรับ และยังถูกถอนใบอนุญาตประกอบธุรกิจอีกด้วย (เด๋นตา คงนาค, 2554, น. 54 - 60)

กรอบแนวคิดในการวิจัย



วิธีดำเนินการวิจัย

1. กลุ่มเป้าหมายและเอกสารที่ใช้ในการวิจัย

1.1 กลุ่มเป้าหมายที่ใช้ในการสัมภาษณ์ จำนวน 3 คน ได้แก่ เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน จากสำนักงานคุ้มครองแรงงานและสวัสดิการจังหวัดพะเยา 2 คน และจากสำนักงานคุ้มครองแรงงานและสวัสดิการจังหวัดเชียงราย 1 คน ซึ่งเป็นมีความรู้ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ในการทำงานด้านการคุ้มครองแรงงาน จึงทราบข้อมูลและปัญหาต่าง ๆ รวมถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็ก

1.2 เอกสารจากตัวบทกฎหมายในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ในหมวดที่ 4 เรื่องการใช้แรงงานเด็ก กฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนและมาตรฐานองค์การคุ้มครองแรงงานเด็ก รวมถึงข้อมูลจากรายงานวิจัย วิทยานิพนธ์ เอกสารทางด้านวิชาการ เอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

โดยนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสาร มาวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้จ้างแรงงานได้ ค.ศ.1973 และกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐประชาชนจีน และ สาธารณรัฐอินโดนีเซีย

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

มีการใช้แบบสัมภาษณ์เป็นเครื่องมือในการวิจัยครั้งนี้ ซึ่งมีการตรวจสอบคุณภาพและความถูกต้องโดยอาจารย์ที่ปรึกษา โดยประเด็นในการสัมภาษณ์ คือ ประสพการณ์ของเจ้าหน้าที่ที่ให้สัมภาษณ์ในการทำงานเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานเด็ก เช่น ท่านทำงานเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานเด็กอย่างไรบ้าง ในการทำงาน ท่านพบพบปัญหาของกฎหมายใดที่เป็นปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานของท่านหรือไม่ แรงงานเด็กส่วนใหญ่ที่พบว่าถูกเอารัดเอาเปรียบ อยู่ในช่วงอายุเท่าไร ท่านมีแนวทางหรือความเห็นต่อการแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็กอย่างไร เป็นต้น

3. การเก็บรวบรวมข้อมูล

3.1 การเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ผู้ศึกษาได้ลงพื้นที่สัมภาษณ์เชิงลึก บุคลากรที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานเด็ก ณ สำนักงานคุ้มครองแรงงานและสวัสดิการจังหวัดพะเยา และสำนักงานคุ้มครองแรงงานและสวัสดิการจังหวัดเชียงราย เพื่อทำการสัมภาษณ์และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กของทั้งสองจังหวัดดังกล่าว

3.2 การเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ผู้ศึกษาได้เก็บรวบรวม และค้นคว้าหาข้อมูลจากเอกสารต่างๆจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ในหมวดที่ 4 เรื่องการใช้แรงงานเด็ก กฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนและมาตรฐานองค์การคุ้มครองแรงงานเด็ก ข้อมูลจากรายงานวิจัย วิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง เอกสารทางด้านวิชาการ เอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้จ้างแรงงานได้ ค.ศ.1973 และกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐประชาชนจีน และ สาธารณรัฐอินโดนีเซีย

4. การวิเคราะห์ข้อมูล

นำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์และเรียบเรียงปัญหา และนำเสนอแนวทางการปรับปรุงหรือพัฒนา กฎหมายพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ในกรณีการคุ้มครองแรงงานเด็ก ให้สอดคล้องกับมาตรฐานสิทธิมนุษยชนของเด็กและกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายคุ้มครองแรงงานเด็ก

ผลการวิจัย

1. การศึกษาบทบัญญัติทางกฎหมายที่เป็นปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ในกรณีการคุ้มครองแรงงานเด็ก

ปัจจุบันสถานประกอบการต่าง ๆ มีการจ้างแรงงานเด็กทั้งที่ถูกต้องตามกฎหมายและไม่ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดเป็นจำนวนมาก จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 โดยกำหนดการคุ้มครองแรงงานเด็กไว้ในหมวดที่ 4 แต่ยังพบว่า กฎหมายดังกล่าวไม่สามารถคุ้มครองแรงงานเด็กได้อย่างแท้จริง เนื่องจากกฎหมายคุ้มครองแรงงานของประเทศไทยยังไม่สามารถคุ้มครองแรงงานเด็กได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงทำให้เกิดปัญหาการจ้างแรงงานเด็กที่ผิดกฎหมาย ซึ่งไม่เพียงส่งผลกระทบต่อตัวแรงงานเด็กเท่านั้น หากแรงงานเด็กเป็นแรงงานที่มีประสิทธิภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายที่เพียงพอ ย่อมส่งผลดีต่อการพัฒนาประเทศ ดังนั้น การป้องกันและแก้ไขจึงต้องมีมาตรการที่เป็นระบบและครบวงจร ตั้งแต่การป้องกันมิให้เด็กเข้าสู่ตลาดแรงงานก่อนวัยอันควร การสร้างโอกาสและทางเลือกในการศึกษาและการประกอบอาชีพแก่แรงงานเด็ก การป้องกันมิให้เด็กถูกหลอกลวงจนถึงการคุ้มครองมิให้มีการใช้แรงงานเด็กที่ไม่เป็นธรรม โดยใช้มาตรการทั่วไปเชิงป้องกัน คุ้มครองส่งเสริมและพัฒนา โดยเน้นการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน ตลอดจนการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อเป็นเครื่องมือในการคุ้มครองแรงงานเด็ก จากการวิเคราะห์เอกสารและการสัมภาษณ์ ได้นำมาสู่ผลการวิจัยเกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมายบางประการที่เป็นปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานเด็ก ดังต่อไปนี้

1.1 ปัญหาการกำหนดอัตราโทษเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กในมาตรา 148/1 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

เนื่องจากในปัจจุบัน แม้จะมีการแก้ไขบทกำหนดโทษให้มีอัตราโทษที่สูงขึ้นตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2560 แล้ว (ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่สี่แสนบาทถึงแปดแสนบาทต่อลูกจ้างหนึ่งคน หรือจำคุกไม่เกินสองปี หรือทั้งปรับทั้งจำ) แต่เมื่อศึกษาแล้วกลับพบว่า มีบทบัญญัติบางประการของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ที่เป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการบังคับใช้กฎหมาย ส่งผลให้การใช้แรงงานเด็กของประเทศไทยมีสภาพและลักษณะการใช้แรงงานที่ไม่เหมาะสม เช่น แรงงานในภาคเกษตรกรรม แรงงานในภาคเกษตรกรรม แรงงานที่รับงานไปทำที่บ้าน ที่ยังมีลักษณะและรูปแบบการจ้างที่ไม่เหมาะสม และมีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะในด้านค่าจ้างและสวัสดิการต่าง ๆ ของที่แรงงานเด็กได้รับในการทำงาน ซึ่งปัญหาดังกล่าวไม่เพียงแต่ส่งผลกระทบทางด้านร่างกายและจิตใจของเด็กเท่านั้น แต่ยังส่งผลกระทบต่อการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมอีกด้วย เนื่องจากอัตราโทษปรับที่สูงขึ้น อาจทำให้สถานประกอบการขนาดเล็กเท่านั้นที่มีความเกรงกลัวต่อโทษดังกล่าว แต่หากเป็นสถานประกอบการที่มีขนาดใหญ่ มีกำไรจากการประกอบการเป็นจำนวนมาก ย่อมไม่เกรงกลัวต่ออัตราโทษปรับดังกล่าว เพราะแรงงานเด็กเป็นแรงงานที่สามารถเอารัดเอาเปรียบได้ง่าย มีอัตราค่าจ้างแรงงานที่ถูกกว่าแรงงานในวัยผู้ใหญ่ เพื่อลดต้นทุน และหาผลกำไรจากการประกอบการ ผู้ประกอบการขนาดใหญ่จึงยอมเสี่ยงที่จะฝ่าฝืนต่อกฎหมาย มีการจ้างแรงงานเด็กที่ไม่เป็นธรรม หากหลีกเลี่ยงไม่ถูกร้องเรียนหรือถูกจับได้จะไม่ถูกดำเนินคดี หากถูกจับได้และถูกดำเนินคดีจะยอมเสียค่าปรับ จึงไม่กระทบต่อการประกอบกิจการแต่อย่างใด

ดังนั้น แนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายคุ้มครองแรงงานของประเทศไทย จึงควรมีการแก้ไขให้สอดคล้องกับอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำ

ที่อนุญาตให้จ้างแรงงานได้ ค.ศ.1973 ในมาตรา 9 ซึ่งกำหนดไว้ว่า หน่วยงานที่มีอำนาจใช้มาตรการที่จำเป็นทั้งปวง รวมทั้งบทลงโทษที่เหมาะสม เพื่อประกันให้มีการใช้บังคับบทบัญญัติของอนุสัญญาได้อย่างมีประสิทธิภาพ และไม่สอดคล้องกับกฎหมายคุ้มครองแรงงานของประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งนอกจากมีการกำหนดโทษปรับแล้ว ยังมีการกำหนดโทษให้ปิดกิจการด้วย โดยกำหนดห้ามมิให้มีการจ้างแรงงานเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 14 ปี หากมีการตรวจพบเด็กอายุต่ำกว่า 14 ปี อยู่ในสถานประกอบการที่ปกปิดมิดชิดให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า เด็กนั้นถูกให้ทำงานในสถานประกอบการ และสถานประกอบการนั้นจะถูกปิดกิจการ โดยไม่ต้องมีการพิสูจน์พยานหลักฐานใด ๆ

จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการคุ้มครองแรงงานในจังหวัดพะเยา ซึ่งมีหน้าที่ในการกำหนดและพัฒนามาตรฐานแรงงาน รวมทั้งส่งเสริม กำกับ ดูแล ให้การรับรองสถานประกอบการที่มีการบริหารจัดการตามมาตรฐานแรงงานที่สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานสากล มีการคุ้มครอง ดูแล แรงงานทั้งในและนอกระบบให้ได้รับสิทธิประโยชน์ตามที่กฎหมายกำหนด และมีคุณภาพชีวิตที่ดี ดำเนินการตามกฎหมายแรงงานต่าง ๆ เป็นต้น ได้กล่าวถึงปัญหาของอัตราโทษในการใช้แรงงานเด็กที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้จ้างแรงงานได้ ค.ศ.1973 ที่ประเทศไทยได้ลงนามและได้ให้สัตยาบันไว้ที่กำหนดไว้ว่า หน่วยงานที่มีอำนาจใช้มาตรการที่จำเป็นทั้งปวง รวมทั้งบทลงโทษที่เหมาะสม เพื่อประกันให้มีการใช้บังคับบทบัญญัติของอนุสัญญาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจากการสำรวจงานที่มีการจ้างแรงงานเด็กแล้ว ในจังหวัดขนาดเล็กจะไม่พบปัญหาหรือมีปัญหาน้อยมาก แต่จะพบปัญหาในจังหวัดใหญ่ ที่อยู่ในเขตเศรษฐกิจ มีสถานประกอบการขนาดใหญ่จำนวนมาก ที่ยังมีการฝ่าฝืนกฎหมายการใช้แรงงานเด็ก ทำให้แรงงานเหล่านี้ถูกเอารัดเอาเปรียบในตลาดแรงงานอย่างไม่เป็นธรรม ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการคุ้มครองแรงงานอีกท่าน ที่ให้ความเห็นว่า เพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาดังกล่าวในเรื่องการกำหนดโทษให้เหมาะสม เพื่อให้กฎหมายมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้มากขึ้น จึงควรจะต้องปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 โดยเพิ่มเติมบทลงโทษโดยนำอัตราโทษในกฎหมายคุ้มครองแรงงานของสาธารณรัฐอินโดนีเซียที่ได้กำหนดโทษสำหรับสถานประกอบการที่มีการจ้างแรงงานเด็กที่มีอายุต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ ให้สั่งปิดสถานประกอบการนั้น ๆ มาเป็นแนวทางในการแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับอัตราโทษตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

1.2 ปัญหาอายุขั้นต่ำของลูกจ้าง ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541

เนื่องจากในมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ได้กำหนดอายุขั้นต่ำที่สามารถจ้างแรงงานได้ คือ 15 ปี แม้จะไม่ขัดกับอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้จ้างแรงงานได้ พ.ศ. 2516 (ค.ศ. 1973) ในมาตรา 2 วรรค 3 ที่ได้กำหนดอายุขั้นต่ำของการจ้างแรงงานไว้ว่า การจ้างแรงงานนั้นต้องกำหนดอายุขั้นต่ำไว้ไม่ต่ำกว่าอายุที่สำเร็จการศึกษาภาคบังคับ และในกรณีใด ๆ ก็ตามต้องไม่ต่ำกว่า 15 ปี แต่เด็กในประเทศไทยจะพ้นอายุการศึกษาภาคบังคับเมื่ออายุครบ 16 ปี ตามที่พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2545 ประกอบกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้เด็กต้องได้รับการศึกษาเป็นเวลา 9 ปี ซึ่งจากการสัมภาษณ์

ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการคุ้มครองแรงงานเด็ก ได้ให้ข้อมูลว่า มีแรงงานเด็กจำนวนมากที่เข้าสู่ตลาดแรงงาน โดยยังไม่จบการศึกษาภาคบังคับ ที่ต้องใช้แรงงานในงานก่อสร้าง งานเกษตรกร หรืองานอื่น ๆ ที่ต้องใช้แรงงาน แต่กลับได้ค่าจ้างในจำนวนที่น้อยเมื่อเทียบกับเด็กที่มีวุฒิการศึกษาตั้งแต่การศึกษาภาคบังคับขึ้นไป ที่มีทางเลือกและมีอำนาจต่อรองในเรื่องค่าจ้าง และการเลือกประเภทงานมากกว่า ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า ต้องมีการแก้ไขกฎหมายในเรื่องอายุขั้นต่ำของการจ้างแรงงานเด็กให้เพิ่มขึ้นเป็น 16 ปี เพื่อเป็นการพัฒนากฎหมายของประเทศไทยให้สามารถคุ้มครองแรงงานเด็กได้อย่างแท้จริง และเป็นส่งเสริมให้เด็กได้รับการศึกษาในระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนต้น ก่อนที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงาน เพื่อป้องกันการถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้างในด้านต่าง ๆ ได้ และเพื่อแก้ไขกฎหมายคุ้มครองแรงงานของประเทศไทยให้สอดคล้องกับอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้จ้างแรงงานได้ พ.ศ. 2516 (ค.ศ. 1973) และกฎหมายคุ้มครองแรงงานของสาธารณรัฐประชาชนจีน ซึ่งได้กำหนดอายุขั้นต่ำที่สามารถจ้างแรงงานเด็กได้ไว้ที่อายุไม่ต่ำกว่า 16 ปี ด้วยต้องการให้เด็กที่เข้าสู่ตลาดแรงงานจบการศึกษาภาคบังคับก่อน เพื่อลดปัญหานายจ้างเอารัดเอาเปรียบในเรื่องค่าแรงงาน รวมถึงแก้ไขเพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายการศึกษาของประเทศไทย อันได้แก่พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ต่อไป

อภิปรายผล

จากที่ได้ทำการศึกษาวิเคราะห์บทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 โดยทำการวิเคราะห์กฎหมายระหว่างประเทศด้านการคุ้มครองแรงงานเด็กและกฎหมายต่างประเทศ ทำให้เห็นถึงข้อบกพร่องของบทบัญญัติของกฎหมายในการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ที่ยังไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากบทลงโทษบัญญัติไว้ในกฎหมายยังไม่เพียงพอจะทำให้ผู้ประกอบการเกรงกลัวได้ รวมไปถึงการกำหนดอายุขั้นต่ำของการจ้างแรงงานยังไม่มีผลสอดคล้องกับกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาของประเทศไทย ด้วยเหตุผลดังที่กล่าวมา ผู้ศึกษาจึงเสนอแนวทางในการแก้ไขตัวบทกฎหมายโดยการเพิ่มเติมเนื้อหาให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศและมาตรฐานการคุ้มครองแรงงานเด็กตามหลักสากล ดังนี้

1. เนื่องจากอัตราโทษในการลงโทษแก่ผู้กระทำการฝ่าฝืนต่อกฎหมายตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ในมาตรา 148/1 กำหนดให้ผู้ฝ่าฝืนการจ้างแรงงานเด็ก ที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปี ตามมาตรา 44 ให้ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่สี่แสนบาทถึงแปดแสนบาทต่อลูกจ้างหนึ่งคน หรือจำคุกไม่เกินสองปี หรือทั้งปรับทั้งจำนั้น ซึ่งโทษดังกล่าวยังไม่เพียงพอที่จะทำให้ผู้ประกอบการขนาดใหญ่เกรงกลัวได้ หากมีการแก้ไขกฎหมาย โดยนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองบังคับโดยอนุโลมในกฎหมายคุ้มครองแรงงานของไทย ในส่วนของการคุ้มครองแรงงานเด็ก โดยเทียบเคียงกับกฎหมายคุ้มครองแรงงานเด็กของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ซึ่งมีโทษจำคุกและปรับเช่นเดียวกับประเทศไทย เหมือนกับกฎหมายของประเทศไทย แต่ในการคุ้มครองแรงงานเด็กของสาธารณรัฐอินโดนีเซียนั้น นอกเหนือจากโทษจำคุกและปรับแล้วยังมีการกำหนดให้โทษปิดกิจการสถานประกอบการที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ซึ่งในกฎหมายคุ้มครองแรงงานเด็กของประเทศไทยยังคงมีเพียงโทษจำคุกและปรับเท่านั้น

กล่าวคือ ในกฎหมายของสาธารณรัฐอินโดนีเซียนั้น เมื่อพบสถานประกอบการใด มีการจ้างแรงงานเด็ก ผิดกฎหมาย ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองให้สถานประกอบการนั้นปิดกิจการได้ ผู้ศึกษาจึงเห็นควรที่จะต้องเพิ่มเติมโทษในมาตรา 148/1 ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ให้มีอัตราโทษปิดกิจการ เทียบเคียงกับกฎหมายของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย

2. การจ้างแรงงานของประเทศไทยตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 นั้น ในมาตรา 44 กำหนดให้อายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้จ้างแรงงานได้ไว้ที่อายุไม่ต่ำกว่า 15 ปี ซึ่งจากการศึกษาจากเอกสารและการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการคุ้มครองแรงงานเด็ก พบว่า อายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้จ้างแรงงานได้ของประเทศไทยดังกล่าว ยังไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 อนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้จ้างแรงงานได้ พ.ศ. 2516 (ค.ศ. 1973) กฎหมายว่าด้วยแรงงานของสาธารณรัฐประชาชนจีน ทำให้แรงงานเด็กจำนวนมากเข้าสู่ตลาดแรงงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย แต่ขาดคุณสมบัติตามการศึกษาภาคบังคับ ทำให้แรงงานเด็กเหล่านั้นถูกเอารัดเอาเปรียบในเรื่องค่าจ้างเป็นจำนวนมาก ผู้ศึกษาเห็นควรที่จะต้องมีการแก้ไขอายุแรงงานขั้นต่ำที่อนุญาตให้จ้างแรงงานได้ ในมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ให้มีอายุ 16 ปี โดยเทียบเคียงจากกฎหมายคุ้มครองแรงงานของสาธารณรัฐประชาชนจีน

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ในการทบทวนครั้งนี้ ทำให้ทราบถึงข้อบกพร่องของบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ในกรณีการคุ้มครองแรงงานเด็ก และทราบถึงแนวทางในการปรับปรุงหรือพัฒนากฎหมายพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ในกรณีการคุ้มครองแรงงานเด็ก ให้สอดคล้องกับมาตรฐานสิทธิมนุษยชนของเด็กและกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายคุ้มครองแรงงานเด็ก ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะเพื่อเป็นประโยชน์ดังต่อไปนี้

1. ควรมีการปรับปรุงแก้ไขเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กในมาตรา 148/1 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ควรที่จะแก้ไขเป็น มาตรา 148/1 นายจ้างผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 44 หรือกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 22 ในส่วนที่เกี่ยวกับการจ้างเด็กอายุต่ำกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวง เป็นลูกจ้างหรือการรับเด็กซึ่งมีอายุต่ำกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวงเข้าทำงาน ให้นำการบังคับทางปกครองแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

2. ควรมีการปรับปรุงแก้ไข เพิ่มเติมในเรื่องอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้จ้างแรงงานได้ โดยเห็นควรจะต้องมีการแก้ไขอายุแรงงานขั้นต่ำที่อนุญาตให้จ้างแรงงานได้ ในมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ดังนี้ มาตรา 44 ห้ามมิให้นายจ้างจ้างเด็กที่มีอายุต่ำกว่าสิบหกปีเป็นลูกจ้าง

เอกสารอ้างอิง

- เกษมสันต์ วิลาวรรณ. (2563). คำอธิบายกฎหมายแรงงาน (พิมพ์ครั้งที่ 28). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ฐานันดร เอมะศิริ. (2550). การใช้แรงงานเด็กตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน : ศึกษากรณีงานในสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิง. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- ณิชาวีร์ นามธรรม และสุรศักดิ์ มีบัว. (2562). ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 : ศึกษากรณีการจ้างแรงงานเด็ก. การประชุมวิชาการนำเสนอผลงานวิจัยระดับชาติของนักศึกษาต้านมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ ครั้งที่ 2, (น.1178-1186). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา.
- เด่นตา คงนาค. (2554). การทำสัญญาจ้างแรงงานเป็นหนังสือตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- ปภาศรี บัวสุวรรณ. (2560). กฎหมายแรงงานและประกันสังคม (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- วนิดา อินทรอำนวย. (ผู้ดำเนินรายการ). (2560, 18 มกราคม). การใช้แรงงานเด็กและการใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงาน. [รายการวิทยุกระจายเสียง]. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- วีระพงษ์ บึงไถ และสุชิน กฤตลักษณ์วงศ์. (2556). ปัญหาการจ้างเหมาแรงงานตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน. วารสารกระบวนการยุติธรรม, 6(1), 45-69.
- สหนันท์ เวชไพศาลศิลป์ และญาดา กาศยปนนท์. (2559). การคุ้มครองแรงงานเด็ก ศึกษากรณีการทำสัญญาจ้างแรงงานเด็ก. วารสารวิชาการคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ, 6(2), 5-14.
- สหนันท์ เวชไพศาลศิลป์. (2558). คุ้มครองแรงงานเด็ก: ศึกษากรณีการทำสัญญาจ้างแรงงานเด็ก. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรังสิต.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2560). พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541, สืบค้นเมื่อ 25 พฤศจิกายน 2563. <http://www.krisdika.go.th/librarian/get?sysid=642571&ext=pdf>