

มาตรการทางกฎหมายไทยในการคุ้มครองแรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรม

กาญจนา มั่งมี

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2549

ISBN 974-671-471-6

Thailand's Legal Measures on Child Labour Protection in Agricultural Sector

Kanchana Mangmee



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School, Dhurakij Pundit University

2006

ISBN 974-671-471-6

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยความรู้และอนุเคราะห์อย่างยิ่งจากท่านศาสตราจารย์ ดร.ธีระ ศรีธรรมรักษ์ ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ โดยให้คำแนะนำและให้ข้อมูลต่างๆ ในการจัดทำวิทยานิพนธ์ ตลอดจนตรวจแก้ไขวิทยานิพนธ์จนสำเร็จ ผู้เขียนจึงขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ไว้ ณ ที่นี้ด้วย

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ท่านอาจารย์ ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นประธานกรรมการในการสอบวิทยานิพนธ์ ท่านศาสตราจารย์ ปัญญา สุทธิบดี และท่านอาจารย์สหัสยา นากชื่น ที่ให้ความเมตตาและกรุณารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ตลอดจนให้คำแนะนำอันเป็นประโยชน์จนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์มากขึ้น

ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องที่ได้ให้ความรู้และอำนวยความสะดวกในการค้นคว้าข้อมูลอันเป็นประโยชน์ในการทำวิทยานิพนธ์แก่ผู้เขียน รวมทั้งพี่ๆ และเพื่อนๆ ทุกคนที่เป็นกำลังใจและได้ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เขียนจนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้

สุดท้ายนี้ ผู้เขียนขอโน้มรำลึกถึงพระคุณบิดา มารดา ของผู้เขียนที่ได้ให้การอบรมสั่งสอนและเป็นกำลังใจสำคัญในการศึกษาเล่าเรียนมาโดยตลอด รวมทั้งคุณจารย์ทุกท่านที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาจนสำเร็จการศึกษาในครั้งนี้ จึงขอกราบขอบพระคุณทุกท่านไว้ ณ โอกาสนี้ด้วย

กาญจนา มั่งมี

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ฅ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ช
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	3
1.3 ขอบสมมติฐานของการศึกษา.....	4
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	4
1.5 วิธีการศึกษา.....	4
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา.....	5
2. ความเป็นมาและแนวคิดของการคุ้มครองแรงงานเด็กภาคเกษตรกรรม.....	6
2.1 ความหมายของแรงงานเด็กในงานเกษตรกรรม.....	6
2.2 ความหมายและความเป็นมาของการคุ้มครองแรงงานเด็กในงานเกษตรกรรม...	8
2.2.1 ความหมายของการคุ้มครองแรงงานเด็กในงานเกษตรกรรม.....	8
2.2.2 ความเป็นมาของการคุ้มครองแรงงานเด็กในงานเกษตรกรรม.....	11
2.3 แนวคิดของการคุ้มครองแรงงานเด็กในงานเกษตรกรรม.....	31
2.3.1 แนวคิดด้านมาตรฐานแรงงานภาคเกษตร.....	36
2.3.2 แนวคิดด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัยในการทำงาน.....	39
2.4 สภาพการทำงานของแรงงานเด็กในงานเกษตรกรรม.....	41
2.4.1 สภาพการทำงานของแรงงานเด็กในงานเพาะปลูก.....	44
2.4.2 สภาพการทำงานของแรงงานเด็กในงานเลี้ยงสัตว์.....	47
2.4.3 สภาพการทำงานของแรงงานเด็กในงานประมง.....	52

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3. มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานเด็กในภาคเกษตรตามอนุสัญญา และข้อแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศและกฎหมายต่างประเทศ เปรียบเทียบกับประเทศไทย.....	57
3.1 มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานเด็กในภาคเกษตรตามอนุสัญญา และข้อแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ.....	57
3.2 มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานเด็กในภาคเกษตรของต่างประเทศ	68
3.2.1 กฎหมายที่เกี่ยวกับแรงงานเด็กในภาคเกษตรของประเทศอาร์เจนตินา.....	68
3.2.2 กฎหมายที่เกี่ยวกับแรงงานเด็กในภาคเกษตรของประเทศฟิลิปปินส์.....	72
3.2.3 กฎหมายที่เกี่ยวกับแรงงานเด็กในภาคเกษตรของสหรัฐอเมริกา.....	75
3.3 มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานเด็กในภาคเกษตรของประเทศไทย... 78	
3.3.1 มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานเด็กในงานเกษตรกรรม ภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541.....	78
3.3.2 มาตรการทางกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับแรงงานเด็กในภาคเกษตร.....	88
3.3.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.....	88
3.3.2.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9.....	89
3.3.2.3 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ลักษณะ 6.....	90
3.3.2.4 พระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ. 2542.....	90
4. บทวิเคราะห์การคุ้มครองแรงงานเด็กในงานเกษตรกรรมของประเทศไทย.....	93
4.1 ขอบเขตการใช้บังคับ.....	94
4.2 อายุขั้นต่ำที่สามารถจ้างเด็กให้ทำงาน.....	96
4.3 งานที่อนุญาตและที่ห้ามแรงงานเด็กทำ.....	99

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
4.4 เวลาการทำงาน และค่าตอบแทนในการทำงาน.....	100
4.5 วันหยุด และวันลา.....	103
4.6 สวัสดิการ ความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน.....	104
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	106
5.1 บทสรุป.....	106
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	109
บรรณานุกรม.....	114
ภาคผนวก.....	120
ประวัติผู้เขียน.....	134

หัวข้อวิทยานิพนธ์	มาตรการทางกฎหมายไทยในการคุ้มครองแรงงานเด็ก ในภาคเกษตรกรรม
ชื่อผู้เขียน	กาญจนา มั่งมี
อาจารย์ที่ปรึกษา	ศาสตราจารย์ ดร.ธีระ ศรีธรรมรักษ์
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2548

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการคุ้มครองแรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรมของประเทศไทย เพื่อหาแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีความเหมาะสมและสามารถให้ความคุ้มครองแก่แรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรมได้อย่างแท้จริง ซึ่งการศึกษานี้ได้ทำการศึกษาจากการวิจัยเอกสาร โดยศึกษาถึงแนวคิดและสภาพการทำงานของแรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรม กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรมของประเทศไทย รวมทั้งมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศขององค์การแรงงานระหว่างประเทศและกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรม

จากการศึกษาพบว่า ในปัจจุบันประเทศไทยมีการประกาศใช้กฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2547 ที่กำหนดให้ความคุ้มครองแก่แรงงานในภาคเกษตรกรรม แต่กฎหมายดังกล่าวไม่อาจให้ความคุ้มครองแก่แรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรมได้อย่างเหมาะสม เนื่องจากอยู่ในรูปของกฎกระทรวงจึงมีข้อจำกัดที่ไม่อาจบัญญัติให้ความคุ้มครองแก่ผู้ใช้แรงงานในภาคเกษตรกรรมได้อย่างครอบคลุมในทุกเรื่อง การคุ้มครองในบางเรื่องจึงยังคงกำหนดให้เป็นไปตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นโดยมุ่งประสงค์ให้ความคุ้มครองแก่แรงงานในภาคอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมเป็นหลัก การนำพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาใช้บังคับจึงเกิดความไม่สอดคล้องกับสภาพการทำงานและสภาพการจ้างของแรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรม ซึ่งมีความแตกต่างจากงานประเภทอื่นในหลายเรื่อง เช่น ในเรื่องอายุขั้นต่ำ ประเภทของงานที่อนุญาตและที่ห้ามแรงงานเด็กทำ เวลาการทำงานและค่าตอบแทนในการทำงาน วันหยุดและวันลา สวัสดิการ ความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน เป็นต้น

ดังนั้น เพื่อให้แรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรมของประเทศไทยได้รับความคุ้มครองที่เหมาะสม สอดคล้องกับสภาพการทำงานและสภาพการจ้างงานในภาคเกษตรกรรม จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายคุ้มครองแรงงานในภาคเกษตรเป็นการเฉพาะ โดยให้มีบทบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานเด็กเป็นหมวดหนึ่งในกฎหมายด้วย โดยกำหนดให้เด็กอายุต่ำกว่า 13 ปี สามารถทำงานในภาคเกษตรบางประเภทได้ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด กำหนดชั่วโมงการทำงานของแรงงานเด็กไว้เป็นพิเศษให้น้อยกว่าผู้ใหญ่ กำหนดให้เด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี สามารถทำงานล่วงเวลาในงานภาคเกษตรได้ เป็นต้น อันจะส่งผลดีต่อการเจรจาทางการค้าระหว่างประเทศของประเทศไทยกับประเทศต่างๆ

D
P
U

Thesis Title	Thailand's Legal Measures on Child Labour Protection in Agricultural Sector
Author	Kanchana Mangmee
Thesis Advisor	Professor Dr. Thira Srithamaraks
Department	Law
Academic Year	2005

ABSTRACT

This thesis aims to study problems and barriers on protection for child labour in agricultural sector in Thailand in order to find out the possible ways to amend the related laws so that they can be more appropriate and the child labour can be truly protected. This study is in the form of documentary research by focusing on the concepts and working conditions of child labour in agricultural sector, laws related to the child labour protection in agricultural sector in Thailand, the international labour standard of the International Labour Organization (ILO) and the foreign laws related to the child labour protection in agricultural sector.

It is found from the study that, at present, Thailand has announced the Ministerial Regulations on Labour Protection in Agricultural Employment, B.E. 2547 (2004) stipulating to provide the protection for labour in agricultural sector. However, the said law fails to appropriately provide the protection for child labour in agricultural sector. Since it is in the form of the Ministerial Regulations, there is the certain restriction that the protection cannot be provided for the labour in agricultural sector to cover all respects. The protection in the certain respects has still been provided in accordance with the Labour Protection Act, B.E. 2541 (1998), which was enacted with the aim to particularly protect the labour in industrial and commercial sectors. The enforcement of the Labour Protection Act, B.E. 2541 (1998) creates the inconsistency with the working and employment conditions of child labour in agricultural sector, which are different from other types of employment in several respects; such as, the minimum age, types of permitted and prohibited employments for child labour, working hours, remunerations, holidays, leaves, welfare, safety, sanitation and environment of working etc.

Therefore, in order to provide the protection which is appropriate and consistent with the conditions of working and employment in agricultural sector for child labour in agricultural sector, it is extremely necessary to enact the particular law to protect the labour in agricultural

sector by providing the provision on the child labour protection in a chapter within the said law. Under the this law, the child aged under 13 years old should be entitled to work in the certain fields in agricultural sector subject to the conditions provided. The working hours of child labour should be specially fixed for the shorter period of time than the adult. The child aged under 18 years old should be entitled to work overtime in agricultural sector etc. All abovementioned should be beneficial for Thailand's international trade negotiation with other countries.

D
P
U

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบันด้วยสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่บีบรัดให้ทุกคนต้องดิ้นรนเพื่อการดำรงชีวิต ทำให้คนในสังคมต้องประกอบอาชีพเพื่อหารายได้เลี้ยงตนเองและครอบครัว แม้แต่เด็กและเยาวชนซึ่งอยู่ในวัยที่ควรได้รับการเลี้ยงดู อบรมสั่งสอน และการพักผ่อนที่เพียงพอ บ่อยครั้งที่พบว่ามีกรจ้างแรงงานที่เป็นเด็กและเยาวชนให้ทำงานต่างๆ ด้วยวุฒิภาวะที่ยังไม่สมบูรณ์ของเด็กเหล่านั้นอาจก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบจากการทำงานอย่างมากมาย เช่น การถูกนายจ้างเอารัดเอาเปรียบ ปัญหาด้านความปลอดภัยและสุขภาพอนามัย หรือผลกระทบด้านการศึกษา เป็นต้น ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับชาติ และระหว่างประเทศต่างให้ความสำคัญกับปัญหาการใช้แรงงานเด็กเป็นพิเศษ ปัญหาการใช้แรงงานเด็กมักถูกหยิบยกขึ้นเพื่อเป็นข้อกีดกันในทางการค้าระหว่างประเทศโดยประเทศที่พัฒนาแล้วอยู่เสมอ

พบว่ามักมีการจ้างแรงงานเด็กในทุกสาขาอาชีพ ไม่ว่าจะเป็นงานในภาคอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม รวมทั้งงานในภาคเกษตรกรรมด้วย สำหรับประเทศไทยงานในภาคเกษตรกรรมเป็นงานที่เป็นอาชีพหลักของคนไทยมาตั้งแต่อดีตและเป็นอาชีพที่สร้างรายได้ให้แก่ประเทศเป็นจำนวนมาก แม้ว่าปัจจุบันงานในภาคเกษตรกรรมอาจลดความสำคัญลงบ้างเนื่องจากถูกแทนที่ด้วยงานในภาคอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม แต่ก็ไม้อาจปฏิเสธได้ว่างานในภาคเกษตรกรรมเป็นเสมือนชีวิตของคนในชนบทและยังคงสร้างรายได้ให้แก่ประเทศไทยเป็นจำนวนมาก จึงควรให้ความสำคัญแก่งานในภาคเกษตรกรรม รวมทั้งผู้ที่ทำงานอยู่ในภาคเกษตรกรรมให้ได้รับการคุ้มครองแรงงานที่เหมาะสมและอยู่ในเกณฑ์มาตรฐานที่ใกล้เคียงกับงานในภาคอื่นๆ

งานในภาคเกษตรกรรมของประเทศไทยมีการใช้แรงงานเด็กกันมาก โดยพบว่าแรงงานเด็กกว่าครึ่งทำงานอยู่ในภาคเกษตรกรรม และนับว่าแรงงานเด็กเหล่านี้มีความสำคัญกับงานในภาคเกษตรกรรมของประเทศไทยและอยู่คู่กับสังคมไทยมาโดยตลอด แต่ที่ผ่านมามีการสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับสภาพการทำงาน สภาพการจ้าง ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับแรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรมยังมีค่อนข้างน้อย เมื่อเทียบกับแรงงานเด็กในภาคอุตสาหกรรมหรือพาณิชยกรรม รวมทั้งมาตรการทางกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองแก่แรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรมเหล่านี้ยังไม่มี ความเหมาะสมกับสภาพการทำงานและสภาพการจ้างของแรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรม ทำให้

แรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรมไม่อาจได้รับประโยชน์จากการคุ้มครองแรงงานตามกฎหมายอย่างแท้จริง

เนื่องจากงานในภาคเกษตรกรรมเป็นงานที่มีลักษณะแตกต่างจากงานอื่นๆ ดังนั้นพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งเป็นกฎหมายคุ้มครองแรงงานโดยทั่วไปที่กำหนดถึงสิทธิและหน้าที่ของนายจ้างและลูกจ้าง อันมีผลใช้บังคับกับนายจ้างและลูกจ้างทุกประเภทกิจการ ได้บัญญัติให้งานเกษตรกรรมเป็นงานที่อาจกำหนดในกฎกระทรวงให้มีการคุ้มครองแรงงานที่แตกต่างไปจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ได้

ปัจจุบันมีกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2547 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ที่กำหนดให้งานเกษตรกรรมเป็นงานที่อาจกำหนดในกฎกระทรวงให้มีการคุ้มครองแรงงานกรณีต่างๆ แตกต่างไปจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ได้ ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 13 เมษายน พ.ศ. 2548 โดยใช้บังคับกับการจ้างงานในภาคเกษตรกรรมซึ่งรวมไปถึงกรณีแรงงานเด็กด้วย แต่เนื่องจากกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2547 อยู่ในรูปของกฎกระทรวงจึงมีข้อจำกัดบางประการที่ไม่อาจกำหนดให้ความคุ้มครองแก่แรงงานในภาคเกษตรกรรมได้อย่างครอบคลุม กฎกระทรวงฯ ดังกล่าวจึงได้บัญญัติให้นำพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาใช้บังคับแก่แรงงานในภาคเกษตรกรรมด้วย ซึ่งส่งผลให้แรงงานที่ทำงานในภาคเกษตรกรรมไม่ได้รับความคุ้มครองอย่างแท้จริง ด้วยเหตุที่บทบัญญัติในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มุ่งให้ความคุ้มครองแก่แรงงานในภาคอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมเป็นหลัก ดังนั้นมาตรการต่างๆ ที่กำหนดขึ้นจึงมีความเหมาะสมเฉพาะกับงานในภาคอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม แต่สำหรับงานในภาคเกษตรกรรมเป็นงานที่มีสภาพการทำงาน และสภาพการจ้างแตกต่างจากงานในภาคอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานเด็กซึ่งเป็นกลุ่มที่มีสภาพร่างกายและจิตใจแตกต่างจากผู้ใหญ่ และเป็นวัยที่จะพัฒนาเพื่อเป็นบุคลากรที่สำคัญของชาติต่อไป ดังนั้นจึงควรมีมาตรการทางกฎหมายเข้ามาคุ้มครองการใช้แรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรมที่มีลักษณะพิเศษและแตกต่างจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งมาตรการต่างๆ ที่ควรนำมาใช้ในการคุ้มครองแรงงานเด็กเหล่านี้มีหลายประการ เช่น การกำหนดขอบเขตการคุ้มครองแรงงานที่ชัดเจน การกำหนดอายุขั้นต่ำที่เหมาะสมกับการใช้แรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรม การกำหนดประเภทของงานที่อนุญาตและประเภทของงานที่ห้ามมิให้เด็กทำ การกำหนดเวลาการทำงานและเวลาพัก รวมไปถึงการกำหนดในเรื่องวันหยุดและวันลา ตลอดจนกำหนดมาตรการที่ส่งเสริมและพัฒนาสุขภาพ สวัสดิการและความปลอดภัยของแรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรม

สำหรับกฎหมายระหว่างประเทศที่กำหนดเกณฑ์เกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองแรงงานเด็กและเยาวชนในภาคเกษตรกรรมจะอยู่ในรูปของอนุสัญญาและข้อแนะขององค์การ

แรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization : ILO) ซึ่งครอบคลุมถึงการให้ความคุ้มครองแก่แรงงานเด็กและเยาวชนในภาคเกษตรกรรมในเรื่องต่างๆ เช่น เรื่องอายุขั้นต่ำ เวลาการทำงานและค่าตอบแทนในการทำงาน งานที่ห้ามและอนุญาตให้แรงงานเด็กและเยาวชนทำ เป็นต้น ส่วนในต่างประเทศการคุ้มครองแรงงานเด็กและเยาวชนในภาคเกษตรกรรมมีทั้งที่เป็นกฎหมายคุ้มครองแรงงานภาคเกษตรกรรมโดยเฉพาะ เช่น ประเทศอาร์เจนตินาและประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น และที่มิได้มีกฎหมายคุ้มครองแรงงานภาคเกษตรกรรมแยกต่างหากจากงานอื่นๆ

ด้วยเหตุปัจจัยดังกล่าว จึงมีความจำเป็นต้องทำการศึกษาถึงสภาพการทำงาน สภาพการจ้าง ปัญหาและอุปสรรคในการคุ้มครองแรงงานเด็กและเยาวชนในภาคเกษตรกรรม กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรมในประเทศไทย รวมทั้งศึกษาถึงมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศขององค์การแรงงานระหว่างประเทศและกฎหมายของต่างประเทศ ทั้งนี้เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองแรงงานแก่เด็กในภาคเกษตรกรรมของประเทศไทยให้มีความสอดคล้องกับสภาพการทำงานและเป็นไปตามมาตรฐานสากลเพื่อให้แรงงานเด็กและเยาวชนที่ทำงานในภาคเกษตรกรรมของประเทศไทยได้รับการคุ้มครองแรงงานอย่างแท้จริง

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาถึงแนวคิดและวิวัฒนาการในการใช้แรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรม

1.2.2 เพื่อศึกษาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรมของประเทศไทย รวมทั้งมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศขององค์การแรงงานระหว่างประเทศและกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรม

1.2.3 เพื่อศึกษาถึงสภาพการทำงาน สภาพการจ้าง ปัญหาและอุปสรรคในการคุ้มครองแรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรมของประเทศไทย

1.2.4 เพื่อหามาตรการในการออกกฎหมายคุ้มครองแรงงานในภาคเกษตร โดยให้มีหมวดว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานเด็กเป็นการเฉพาะ

1.3 ข้อสมมุติฐานของการศึกษา

แม้ว่าประเทศไทยจะมีการประกาศใช้กฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในภาคเกษตร ซึ่งได้บัญญัติครอบคลุมไปถึงกรณีแรงงานเด็กในภาคเกษตรแล้วก็ตาม แต่เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวอยู่ในรูปของกฎกระทรวง ซึ่งมีข้อจำกัดที่ไม่อาจบัญญัติให้ความคุ้มครองแก่ผู้ใช้

แรงงานในภาคเกษตรได้อย่างครอบคลุมในทุกเรื่อง การคุ้มครองในบางเรื่องจึงยังคงกำหนดให้เป็นไปตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติมาเพื่อให้ความคุ้มครองแก่ผู้ใช้แรงงานในภาคอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมเป็นหลัก ส่วนแรงงานในภาคเกษตรกรรมนั้น ด้วยสภาพการทำงานและสภาพการจ้างงานที่มีความแตกต่างจากงานประเภทอื่นในหลายเรื่อง การที่จะนำบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้ในการคุ้มครองแรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรมด้วยนั้น จึงไม่อาจให้ความคุ้มครองที่เหมาะสมแก่แรงงานเด็กในภาคเกษตรได้ ทั้งในเรื่องอายุขั้นต่ำ เวลาในการทำงาน ค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา รวมทั้งเรื่องสวัสดิภาพและความปลอดภัยในการทำงาน เป็นต้น จึงจำเป็นที่จะต้องออกกฎหมายคุ้มครองแรงงานในภาคเกษตรเป็นการเฉพาะ โดยให้มีบทบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานเด็กเป็นหมวดหนึ่งในกฎหมายด้วย

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานในภาคเกษตรกรรมของประเทศไทย โดยเฉพาะแรงงานเด็ก ตลอดจนอนุสัญญาและข้อแนะนำขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และกฎหมายคุ้มครองแรงงานของต่างประเทศ เฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรม

1.5 วิธีการศึกษา

วิทยานิพนธ์นี้เป็นการศึกษาโดยใช้วิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้าจากตำรา หนังสือ บทความ วารสารต่างๆ ด้วยบทกฎหมายทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศที่เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานเด็กในงานภาคเกษตรกรรม รวมทั้งอนุสัญญาและข้อแนะนำขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานเด็กในงานภาคเกษตรกรรม

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1.6.1 ทำให้ทราบแนวคิดและวิวัฒนาการในการใช้แรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรม

1.6.2 ทำให้ทราบถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรมของประเทศไทย รวมทั้งมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศขององค์การแรงงานระหว่างประเทศและกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรม

1.6.3 ทำให้ทราบถึงสภาพการทำงาน สภาพการจ้าง ปัญหาและอุปสรรคในการคุ้มครอง
แรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรมของประเทศไทย

1.6.4 เพื่อเป็นแนวทางในการออกกฎหมายคุ้มครองแรงงานในภาคเกษตรกรรมโดยเฉพาะ
โดยให้มีบทบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรมที่เหมาะสมกับประเทศไทย

D
P
U

บทที่ 2

ความเป็นมาและแนวคิดของการคุ้มครองแรงงานเด็กภาคเกษตรกรรม

ปัญหาแรงงานเด็กเป็นปัญหาสืบเนื่องมาจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจ และสังคมที่ขาดความสมดุล ปัญหาแรงงานเด็กจึงเป็นปัญหาระดับโลกที่เกิดขึ้นในประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศที่กำลังพัฒนา และปัญหาแรงงานเด็กที่ทำงานในภาคเกษตรกรรมก็เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่ต้องได้รับความสนใจไม่ยิ่งหย่อนกว่าแรงงานเด็กที่อยู่ในภาคอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม ซึ่งปัญหาเหล่านี้ไม่อาจแก้ไขได้เพียงข้ามคืน ดังนั้นในการหาทางคุ้มครองป้องกันและพัฒนาแรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรมเหล่านี้ สมควรที่จะต้องทราบถึงความเป็นมาของการใช้แรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรม ตลอดจนแนวความคิดของการคุ้มครองแรงงานเด็กเหล่านั้นด้วย

2.1 ความหมายของแรงงานเด็กในงานเกษตรกรรม

ในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กของสหประชาชาติ ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “เด็ก” ว่าหมายถึง มนุษย์ทุกคนที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี และได้บัญญัติถึงสิทธิต่างๆ ของแรงงานเด็กไว้ โดยกำหนดให้ประเทศภาคีต้องตระหนักถึงสิทธิของเด็กที่จะได้รับการคุ้มครองจากการถูกเอารัดเอาเปรียบทางเศรษฐกิจ และจากการทำงานที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของเด็ก หรือเป็นอุปสรรคต่อการศึกษาของเด็กด้วย

“แรงงานเด็ก” ตามความหมายขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ หมายถึงเด็กที่อายุต่ำกว่า 15 ปี

“แรงงานเด็ก” ตามความหมายของมาตรฐานแรงงานไทย (มรท.8001-2546) หมายถึงบุคคลที่มีอายุตั้งแต่ 15 ปีบริบูรณ์ แต่ไม่ถึง 18 ปีบริบูรณ์

ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มิได้ให้คำนิยามของคำว่า “แรงงานเด็ก” ไว้โดยเฉพาะ แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติต่างๆ แล้ว อาจกล่าวได้ว่า แรงงานเด็ก คือ เด็กที่มีอายุระหว่าง 15 ปี แต่ยังไม่ครบ 18 ปีบริบูรณ์ การจ้างแรงงานเด็กที่อายุต่ำกว่า 15 ปี จึงถือว่าผิดกฎหมาย

แรงงานเด็กแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ

1. กลุ่มแรงงานเด็กที่ทำงานถูกต้องตามกฎหมาย (Legal Child Workers) คือ แรงงานเด็กที่มีอายุระหว่าง 15 ปี แต่ยังไม่ครบ 18 ปีบริบูรณ์ มีการปฏิบัติถูกต้องตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

2. กลุ่มแรงงานเด็กที่อยู่นอกเหนือจากกลุ่มแรงงานเด็กที่ทำงานถูกต้องตามกฎหมาย คือ กลุ่มแรงงานเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปี และแรงงานเด็กที่ได้รับการว่าจ้างและปฏิบัติอย่างไม่ถูกต้องตามกฎหมาย¹

คำว่า งานเกษตรกรรม ปรากฏอยู่ในกฎหมายฉบับต่างๆ ซึ่งได้ให้ความหมายไว้ดังต่อไปนี้

2.1.1 พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524

“เกษตรกรรม” หมายความว่า การทำนา ทำสวน ทำไร่ ทำนาเกลือ เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ และกิจการอื่นตามในกฎกระทรวง²

2.1.2 พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ.2517

“เกษตรกรรม” หมายความว่า การทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ เลี้ยงผึ้ง เลี้ยงไหม เลี้ยงครั่ง เพาะเห็ด การประมง และเกษตรกรรมอื่นตามที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา³

2.1.3 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517

“เกษตรกรรม” หมายความว่า การทำนา การทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ เลี้ยงผึ้ง เลี้ยงไหม เลี้ยงครั่ง เพาะเห็ด และกิจการอื่นตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา⁴

2.1.4 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

¹ รัตนา นวนแก้ว และ ชีระยุทธ กู้กังวาน. (2546). โครงการศึกษา ประเมินผล บทบาท ภารกิจ อาสาสมัครแรงงานประจำหมู่บ้าน (รายงานวิจัย). หน้า 2-6.

² พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524, มาตรา 5.

³ พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517, มาตรา 3.

⁴ พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517, มาตรา 4.

“เกษตรกรรม” หมายความว่า การทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ และกิจการอื่นตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา⁵

2.1.5 กฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2547

“งานเกษตรกรรม” หมายความว่า งานที่เกี่ยวกับการเพาะปลูก การเลี้ยงสัตว์ การป่าไม้ การทำนาเกลือสมุทร และการประมงที่มีใช้การประมงทะเล⁶

ความหมายของ “งานเกษตรกรรม” ตามกฎหมายฉบับต่างๆ ข้างต้นได้ให้ความหมายไว้ใกล้เคียงกัน เป็นการกำหนดไว้ในลักษณะกว้าง นอกจากนี้ได้เปิดช่องในการประกาศกำหนดงานเกษตรกรรมประเภทอื่นนอกจากที่กำหนดไว้ด้วย ยกเว้นในกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2547 ที่มีได้มีการกำหนดเช่นนั้น

นับตั้งแต่อดีต จากการสำรวจวิจัยเรื่องแรงงานเด็ก ต่างยืนยันตรงกันว่าแรงงานเด็กส่วนใหญ่จะทำงานในภาคเกษตรกรรม⁷ แม้ว่าช่วงระยะหลังแรงงานเด็กจะออกจากภาคเกษตรกรรมมาสู่ภาคอุตสาหกรรมมากขึ้นแต่ก็ยังคงมีแรงงานเด็กซึ่งยังคงทำงานในภาคเกษตรกรรมในสัดส่วนที่มากอยู่ โดยพบว่าในช่วงฤดูการเพาะปลูก แรงงานในภาคเกษตรกรรมมีจำนวนมากขึ้น

2.2 ความหมายและความเป็นมาของการคุ้มครองแรงงานเด็กในงานเกษตรกรรม

2.2.1 ความหมายของการคุ้มครองแรงงานเด็กในงานเกษตรกรรม

การใช้แรงงานเด็กมีอยู่ในทุกประเทศไม่เฉพาะแต่ประเทศที่กำลังพัฒนาเท่านั้น แม้แต่ประเทศที่พัฒนาแล้วซึ่งเป็นผู้นำด้านสิทธิมนุษยชนก็ยังมีการใช้แรงงานเด็ก การไม่ใช้แรงงานเด็กโดยสิ้นเชิงอาจทำไม่ได้ แต่การลดจำนวนแรงงานเด็กและควบคุมดูแลไม่ให้มีการใช้แรงงานเด็กโดยไม่เป็นธรรม เป็นสิ่งที่ทำได้และควรทำอย่างยิ่ง การจัดการกับปัญหาแรงงานเด็กเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐบาล เป็นเรื่องระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และระหว่างประเทศ ดังนั้นในขั้นต้นจึงควรที่จะทราบถึงความหมายของการคุ้มครองแรงงานเด็กด้วย

การคุ้มครองแรงงานเด็ก หมายถึง การดำเนินการเพื่อให้การใช้แรงงานเด็กเป็นไปโดยความเป็นธรรมและเหมาะสม โดยรัฐเป็นฝ่ายกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสุดในการใช้แรงงานให้

⁵ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518, มาตรา 4.

⁶ กฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2547, ข้อ 2.

⁷ สำนักงานสถิติแห่งชาติ. รายงานการสำรวจแรงงานทั่วราชอาณาจักร รอบที่ 2 ปี 2527-2531.

สอดคล้องกับสภาพร่างกายและจิตใจของเด็ก การคุ้มครองแรงงานเด็กมีความมุ่งหมายที่จะให้เด็กได้มีร่างกายและสมองเจริญเติบโตอย่างเต็มที่และถนอมแรงงานเด็กเอาไว้ด้วย สาธารณประโยชน์ของการคุ้มครองแรงงานเด็กก็คือ การคุ้มครองมิให้เด็กทำงานตั้งแต่อายุน้อยจนเกินไป การคุ้มครองสภาพการทำงานให้อยู่ในระดับมาตรฐานอันดี มิให้เด็กทำงานหนักและเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยและร่างกายของเด็ก⁸

นอกจากนี้ กฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิเด็ก มีแนวทางในการคุ้มครองแรงงานเด็ก หลายประการ ดังนี้

1) การคุ้มครองแรงงานเด็กตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child)⁹

คณะกรรมการด้านสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ ได้ร่างอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กขึ้น และสมัชชาสหประชาชาติมีมติยอมรับ วันที่ 20 พฤศจิกายน ค.ศ. 1989 โดยให้มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 2 กันยายน ค.ศ. 1990 และเมื่อวันที่ 8 ตุลาคม ค.ศ. 1993 ซึ่งเป็นวันปิดการประชุมสมัยที่ 4 ของคณะกรรมการสิทธิเด็ก มีภาคีสมาชิกถึง 149 ประเทศ โดยอนุสัญญานี้ประกอบด้วยบทบัญญัติทั้งสิ้น 54 มาตรา ซึ่งสามารถแบ่งได้ 2 ส่วนคือ ส่วนที่เป็นสาระบัญญัติ (มาตรา 1-41) และวิธีสบัญญัติ (มาตรา 42-54)

อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กฉบับนี้ มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับแรงงานเด็กที่สำคัญใน มาตรา 32 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

(1) ประเทศภาคีต้องตระหนักในสิทธิของเด็กที่จะได้รับการคุ้มครองจากการถูกเอารัดเอาเปรียบทางเศรษฐกิจ และจากการทำงานที่จะเป็นอันตรายหรือเป็นอุปสรรคต่อการศึกษาของเด็ก หรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพของเด็ก หรือการพัฒนาทางร่างกาย สมอง จิตใจ ศีลธรรม

(2) ประเทศภาคีจะต้องกำหนดให้มีมาตรการทางกฎหมายบริหารสังคมและการศึกษา เพื่อให้มีการดำเนินการตามมาตรานี้และโดยคำนึงถึงบทบัญญัติในข้อตกลงระหว่างประเทศอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องโดยประเทศภาคีจะต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

ก. กำหนดอายุขั้นต่ำสุดในงานทั่วไปหรืออายุขั้นต่ำสุดในงานหลายประเภทสำหรับการจ้างแรงงานเด็กเข้าทำงาน

⁸ คมวิทย์ แดงไชยวัฒน์. (2529). ปัญหาทางกฎหมายในการใช้แรงงานเด็ก. หน้า 20.

⁹ วิวัฒน์ ว่องวิวัฒน์ไวทยะ. (2542). การคุ้มครองการใช้แรงงานเด็กตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 : ศึกษาเปรียบเทียบกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศและกฎหมายต่างประเทศ. หน้า 37-38.

ข. กำหนดกฎเกณฑ์ที่เหมาะสมเกี่ยวกับจำนวนชั่วโมงและสภาพในการทำงาน

ค. กำหนดบทลงโทษหรือวิธีการลงโทษอื่นๆ ที่เหมาะสม เพื่อให้มาตรานี้มีผลบังคับใช้อย่างจริงจัง

2) การคุ้มครองแรงงานเด็กตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางแพ่ง (พลเมือง) และสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights)

กติกานี้ประกาศใช้เมื่อ 16 ธันวาคม ค.ศ. 1966 มีบทบัญญัติทั้งหมด 53 ข้อ ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันในปี พ.ศ. 2541 เป็นผลให้ประเทศไทยมีพันธผูกพันที่ต้องปฏิบัติตาม โดยกติกานี้มีจุดประสงค์เพื่อขยายเจตนารมณ์ของสหประชาชาติในเรื่องสิทธิมนุษยชนในสิทธิทางแพ่งและทางการเมืองตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งในบทบัญญัติที่คุ้มครองแรงงานเด็กกำหนดห้ามมิให้นำแรงงานมากระทำการที่ขัดต่อมนุษยธรรม รวมถึงห้ามนำเด็กมาเป็นแรงงานทาส รวมทั้งได้บัญญัติให้บุคคลทุกคนมีเสรีภาพในการดำเนินชีวิต มีเสรีภาพในการเรียกร้องสิทธิของตน มีสิทธิในเรื่องส่วนตัวและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ซึ่งเป็นการบัญญัติในลักษณะกล่าวถึงแรงงานโดยภาพรวมทั่วไป ยังมีได้ลงในรายละเอียดในการให้การคุ้มครองแรงงานเด็กอย่างชัดเจนนัก¹⁰

3) การคุ้มครองแรงงานเด็กตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic Social and Cultural Rights)

กติกานี้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 3 มกราคม ค.ศ. 1976 มีบทบัญญัติทั้งหมด 31 ข้อ โดยกติกานี้มีจุดประสงค์สำคัญเพื่อการขยายเจตนารมณ์ของสหประชาชาติในเรื่องสิทธิมนุษยชนในทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนให้ชัดเจนยิ่งขึ้นสาระสำคัญของกติกานี้ก็คือ การกำหนดสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยกำหนดให้บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะตัดสินใจด้วยตนเองในทางการเมืองและการแสวงหาการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมอย่างอิสระ และเคารพต่อหลักการไม่เลือกปฏิบัติแก่ทุกคน ดังนั้น เด็กทุกคนจึงอยู่ในฐานะที่จะได้รับการคุ้มครองเช่นเดียวกัน

สำหรับการคุ้มครองแรงงานเด็กนั้น กติกานี้กำหนดให้ประเทศภาคีต้องจัดมาตรการคุ้มครองและช่วยเหลือเป็นพิเศษแก่เด็ก เด็กควรได้รับการคุ้มครองจากการแสวงหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม ห้ามการจ้างงานที่ขัดต่อศีลธรรมและสุขภาพของเด็ก โดยที่ประเทศภาคีจะต้องกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการทำงานให้แก่แรงงานเด็ก รวมทั้งให้การศึกษาแก่เด็กให้เป็นไปตามมาตรฐานการศึกษาขั้นต่ำของประเทศที่เด็กอาศัยอยู่¹¹

¹⁰ วิวัฒน์ ว่องวิวัฒน์ไวทยะ. เล่มเดิม. หน้า 35.

¹¹ วิวัฒน์ ว่องวิวัฒน์ไวทยะ. เล่มเดิม. หน้า 35-36.

4) การคุ้มครองแรงงานเด็กตาม ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิเด็ก (Declaration on the Rights of the Child 1959)

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิเด็ก เป็นบทบัญญัติที่ได้รับการรับรองจากที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติในฐานะมติของสมัชชาสหประชาชาติ และประกาศใช้เมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน ค.ศ. 1959 โดยบัญญัติไว้ทั้งสิ้น 10 ข้อ เพื่อเป็นหลักประกันสวัสดิภาพของเด็กและเยาวชน ทั้งในด้านสิทธิทางแพ่งและสิทธิทางการเมือง สิทธิทางเศรษฐกิจสังคม และวัฒนธรรม รวมทั้งในด้านพัฒนาการและการจ้างแรงงานเด็ก ทั้งนี้เพื่อให้เป็นมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับเด็กทุกคน มิให้ตกเป็นเหยื่อการเอารัดเอาเปรียบอย่างไม่เป็นธรรม

สำหรับบทบัญญัติที่คุ้มครองแรงงานเด็กเป็นพิเศษนั้น กำหนดไว้ในข้อ 9 มีรายละเอียดดังนี้ เด็กและเยาวชนพึงได้รับการปกป้องให้พ้นจากการถูกทอดทิ้ง ความโหดร้ายทารุณ และถูกข่มเหงรับแกทุกชนิด เด็กจะต้องไม่กลายเป็นสินค้าไม่ว่าในรูปแบบใด จะต้องไม่มีการรับเด็กเข้าทำงานก่อนวัยอันสมควร ไม่มีกรกระทำใดๆ อันจะเป็นการชักจูงหรืออนุญาตเด็กให้จำต้องรับจ้างทำงาน ซึ่งอาจจะเป็นผลร้ายต่อสุขภาพของเด็กหรือเป็นเหตุให้การพัฒนาทางร่างกาย ทางสมอง และทางจิตใจของเด็กต้องเสื่อมถอยลง¹²

2.2.2 ความเป็นมาของการคุ้มครองแรงงานเด็กในงานเกษตรกรรม

แรงงานเด็กได้ถูกนำมาใช้ในประเทศต่างๆ แต่โบราณแล้ว แต่จะใช้เพียงภายในครอบครัวเพื่อทำการดำน้ำ ตักปลา เลี้ยงสัตว์ เพาะปลูก ทอผ้า ฯลฯ เพราะในสมัยนั้นเครื่องจักร เครื่องมือ มิใช่ปัจจัยที่สำคัญในการผลิตอย่างเช่นปัจจุบัน จึงมิได้มีการใช้แรงงานเด็กในลักษณะของการจ้างแรงงาน ปัญหาเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กจึงยังไม่เกิดขึ้น

ต่อเมื่อประเทศต่างๆ ได้ประกอบอาชีพทางกสิกรรมอย่างเป็นล่ำเป็นสัน จึงได้มีการจ้างแรงงานกันขึ้นรวมทั้งแรงงานเด็กด้วย เพราะภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจบีบรัด ทำให้เด็กต้องถูกส่งออกรับจ้างทำงานในกิจการต่างๆ ตั้งแต่อายุน้อย นายจ้างบางรายไปนำเด็กมาทำงานโดยไม่ต้องจ่ายค่าจ้างเลย เพียงแต่เลี้ยงดูให้อาหาร ที่พัก เครื่องนุ่งห่ม ซึ่งก็มีได้อยู่ในเกณฑ์ที่ตึงเครียดเป็นที่พอใจของทั้งฝ่ายบิดามารดา ผู้ปกครอง เพราะทางครอบครัวอาจไม่อยู่ในสภาพที่จะเลี้ยงดูเด็กได้เลย การที่มีคนมาช่วยรับเลี้ยงเด็กย่อมเป็นการดี เท่ากับช่วยแบ่งเบาภาระไป บางครั้งเด็กต้องมาทำงานเพื่อหารายได้จุนเจือครอบครัว ฝ่ายนายจ้างก็พอใจที่จะใช้เด็กยิ่งกว่าผู้ใหญ่ ทั้งนี้ก็เพราะเด็กสอนง่าย มีความคล่องแคล่วว่องไวในการควบคุมและใช้เครื่องจักร เครื่องมือ ได้ไม่ยิ่ง

¹² แหล่งเดิม. หน้า 37.

หย่อนไปกว่าผู้ใหญ่ แต่จ่ายค่าจ้างไว้ในอัตราที่ต่ำโดยเด็กไม่ได้โต้แย้งอย่างผู้ใหญ่ ทั้งๆที่บางคนทำงานหนักและอาจได้ผลงานมากกว่าผู้ใหญ่บางคนเสียอีก¹³

ปัญหาการใช้แรงงานเด็กเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมากในประเทศต่างๆ ซึ่งในหลายๆประเทศ รวมทั้งองค์กรระหว่างประเทศต่างๆ เริ่มหันมาให้ความสำคัญกับปัญหาแรงงานเด็กกันมากขึ้น โดยจะเห็นได้จากการกำหนดมาตรฐานระหว่างประเทศเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็ก ดังเช่นมาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการใช้แรงงานเด็ก ในอนุสัญญาฉบับที่ 138 ว่าด้วยการกำหนดอายุขั้นต่ำ ค.ศ.1973 (Minimum Age Convention ,1973) หรืออนุสัญญาฉบับที่ 182 ว่าด้วยการขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุด ค.ศ.1999 (The Worst Form of Children Labour Convention ,1999) เป็นต้น รวมทั้งในหลายๆประเทศได้มีการกำหนดกฎหมายเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กกันมากขึ้น เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา, ประเทศอังกฤษ เป็นต้น แต่มีหลายประเทศที่กำหนดกฎหมายโดยไม่ครอบคลุมทุกประเภทงาน ส่วนใหญ่จะใช้บังคับกับแรงงานที่มีสัญญาการว่าจ้าง ทำให้ลูกจ้างบางกลุ่มไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย โดยเฉพาะกรณีแรงงานเด็กที่ทำงานในธุรกิจที่ไม่เป็นทางการ (Informal Sector) ซึ่งพบว่าเด็กเหล่านี้มักทำงานในภาคเกษตรกรรม

ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ประชากรจำนวนมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งประชากรในชนบทยังคงประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นอาชีพ กล่าวคือมีกำลังแรงงานในงานเกษตรกรรมจำนวนร้อยละ 57.02 ของกำลังแรงงานที่มีงานทำทั่วประเทศ และเนื่องจากในระยะสองทศวรรษที่ผ่านมา ประชากรของประเทศได้เพิ่มขึ้นในอัตราที่สูง แต่พื้นที่ที่ใช้ทำการเกษตรมีจำกัดไม่ได้เพิ่มตามจำนวนประชากรและกลับมีพื้นที่น้อยลงด้วยเพราะความเจริญเติบโตของงานอุตสาหกรรม และงานพาณิชยกรรมได้ขยายตัวรุกคืบเข้าไปในพื้นที่ทำการเกษตรกรรมแต่เดิมเป็นบางส่วน เช่น การขยายตัวของโรงงานอุตสาหกรรมในเขตปริมณฑลรอบกรุงเทพมหานคร ทำให้มีความหนาแน่นของประชากรในการใช้พื้นที่ทำการเกษตรกรรมมาก แรงงานในงานเกษตรกรรมบางคนไม่มีพื้นที่ทำการเกษตรกรรมของตนเอง ต้องรับจ้างทำงานเกษตรกรรมให้แก่เกษตรกรหรือเจ้าของที่ดินอื่นหรืออพยพเข้าสู่เมืองเพื่อรับจ้างในงานอุตสาหกรรมหรืองานพาณิชยกรรมเป็นแรงงานอพยพ เมื่อถึงฤดูกาลทำงานเกษตรกรรมจึงจะกลับถิ่นฐานที่อยู่เดิมเพื่อรับจ้างเป็นลูกจ้างในงานเกษตรกรรม ดังนั้น แรงงานในงานเกษตรกรรมในแต่ละปีจึงมีจำนวนไม่คงที่

แรงงานทั่วประเทศโดยเฉพาะแรงงานในงานอุตสาหกรรมและงานพาณิชยกรรมได้รับความสนใจในการศึกษาจัดทำสถิติในเรื่องจำนวนแรงงาน การอพยพแรงงานและปัญหาในการทำงานพอสมควร แรงงานในอุตสาหกรรมและงานพาณิชยกรรมนั้นได้รับการคุ้มครองแรงงานตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานอย่างเต็มที่ ทั้งในด้านการคุ้มครองแรงงานด้านความปลอดภัยในการ

¹³ นิกร พรายแสงเพชร. ปัญหาแรงงานในประเทศไทย. หน้า 78-79.

ทำงาน ด้านการแรงงานสัมพันธ์ตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 แต่แรงงานใน
งานเกษตรกรรมนั้น ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติ
คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มิให้ใช้บังคับแก่นายจ้างซึ่งจ้างลูกจ้างทำงานในงานเกษตรกรรม งาน
ที่รับไปทำที่บ้าน เมื่อพิจารณาว่าแรงงานในงานเกษตรกรรมมีจำนวนมากกว่าครึ่งของจำนวน
แรงงานในวัยทำงานทั่วประเทศประกอบกับลักษณะการประกอบการเกษตรที่มีการจ้างแรงงานมาก
ขึ้น ต่างจากแต่เดิมที่ใช้แรงงานในครอบครัวหรือช่วยเหลือกันระหว่างเพื่อนบ้านใกล้เคียงจึงเป็น
การจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการศึกษาสภาพปัญหาของการทำงานเกษตรกรรมเพื่อกำหนดแนว
ทางการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม ที่มีเนื้อหาเหมาะสมและบังคับใช้กับการทำงาน
เกษตรกรรมได้อย่างแท้จริง¹⁴

ประเทศไทยมีการใช้แรงงานเด็กมานานแล้ว แต่ยังไม่ผู้มีปัญหาที่เด่นชัดนัก เพราะ
ส่วนใหญ่เป็นการทำงานภาคเกษตรกรรมในเรือกสวนไร่นาของตนเอง ในสมัย ก่อนปี พ.ศ. 2499
ประชาชนส่วนใหญ่ยึดอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ซึ่งถือว่าเป็นอาชีพที่อิสระ ความสำคัญของ
เรื่องการจ้างแรงงานมีน้อยมากเพราะส่วนใหญ่เป็นการประกอบกิจการในลักษณะครอบครัว ซึ่ง
กระทำโดยสมาชิกในครอบครัว หรือเป็นการช่วยเหลือกันระหว่างครอบครัวซึ่งประกอบกิจการ
ประเภทเดียวกัน การใช้แรงงานเป็นลักษณะของระบบทาสที่ต้องทำงานรับใช้ในบ้านเรือนของขุน
นางหรือนายทหาร ตามกฎหมายลักษณะทาส ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า
เจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ได้ทรงประกาศเลิกทาสทั่วราชอาณาจักร ส่งผลให้ทาสได้รับการปลดปล่อย
เป็นอิสระ ทำให้เกิดแรงงานเสรีขึ้นในประเทศไทย จนกระทั่งสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎ
เกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ทรงโปรดให้ตรากฎหมายว่าด้วยการควบคุมแรงงานและสภาพการ
ทำงานขึ้นใน พ.ศ. 2454 เนื่องจากทรงเล็งเห็นว่าแรงงานเสรีเกิดขึ้นมาก จึงควรถวายกฎหมาย
ดังกล่าวเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม ซึ่งกฎหมายฉบับนี้นับว่าเป็นกฎหมายแรงงาน
ฉบับแรกของประเทศไทย

ในช่วงก่อนที่ประเทศไทยจะเริ่มมีการคุ้มครองแรงงานตามมาตรฐานสากลนั้น ได้มี
การปรับปรุงกฎหมายของประเทศไทยให้มีความเป็นสากล จึงได้มีการตราประมวลกฎหมายแพ่งและ
พาณิชย์ออกมาบังคับใช้ โดยมีบทบัญญัติเรื่องการจ้างแรงงานอยู่ในบรรพ 3 ลักษณะ 6 มาตรา 575
– 586 (ประกาศใช้เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2472) ซึ่งบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและ
พาณิชย์นี้ใช้กับการจ้างแรงงานทุกประเภท รวมทั้งการจ้างแรงงานในงานภาคเกษตรกรรมด้วย แต่
เป็นเพียงการกำหนดถึงการจ้างแรงงานโดยทั่วไป มิได้กำหนดการคุ้มครองในรายละเอียด

¹⁴ สมนึก วงษ์เจ๊ะเซ็ม. (2545). การวิเคราะห์ในเชิงกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานในภาค
เกษตรกรรม. หน้า 6-7.

สำหรับประเทศไทยมี พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 19 สิงหาคม 2541 มีบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองแรงงานโดยทั่วไป รวมทั้งแรงงานเด็ก นอกจากนี้ยังให้ความคุ้มครองแรงงานในลักษณะพิเศษ เช่น งานบรรทุกหรือขนถ่ายสินค้าเรือเดินทะเล งานประมงทะเล งานขนส่งทางบก เป็นต้น แต่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวในมาตรา 4 วรรคสอง และมาตรา 6 ประกอบกฎกระทรวงฉบับที่ 9 (พ.ศ.2541) ได้กำหนดมิให้ใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้บังคับแก่นายจ้างที่มีลูกจ้างทำงานในภาคเกษตรกรรม ซึ่งรวมทั้งลูกจ้างเด็กที่ทำงานในภาคเกษตรกรรมด้วย เนื่องจากงานต่างๆในภาคเกษตรกรรมนั้นมีสภาพการจ้างและการทำงานที่มีความแตกต่างจากการจ้างงานในงานทั่วไป ดังนั้นการจะให้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งบัญญัติขึ้นโดยมุ่งบังคับใช้กับประเภทงานอุตสาหกรรมและงานพาณิชยกรรมเป็นหลัก ให้มีผลใช้บังคับกับงานเกษตรกรรมด้วยนั้น อาจไม่สอดคล้องกับสภาพการทำงาน สภาพการจ้างแรงงานและบางบทบัญญัติอาจทำให้เป็นภาระหนักแก่เกษตรกรของประเทศ เพราะสภาพของการคุ้มครองแรงงานในบางเรื่องขัดกับลักษณะของงาน ด้วยเหตุปัจจัยดังกล่าวทำให้ในเวลานั้นแรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรมของประเทศไทยไม่ได้รับความคุ้มครอง

ต่อมากระทรวงแรงงานได้ประกาศใช้กฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2547 ซึ่งออกตามความในมาตรา 22 ที่ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานกำหนดในกฎกระทรวงให้มีการคุ้มครองแรงงานกรณีพิเศษแตกต่างไปจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ในงานเกษตรกรรมได้ โดยบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 13 เมษายน 2548 ซึ่งถือเป็นความก้าวหน้าของการคุ้มครองแรงงานอีกขั้นหนึ่ง แต่เนื่องจากบัญญัติอยู่ในรูปของกฎกระทรวงจึงไม่อาจกำหนดให้ความคุ้มครองอย่างครอบคลุมได้ในทุกเรื่อง การที่จะนำบทบัญญัติในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาบังคับใช้กับแรงงานในภาคเกษตรกรรมจึงไม่อาจจะให้ความคุ้มครองได้อย่างเหมาะสม โดยเฉพาะในแรงงานเด็กและเยาวชนในภาคเกษตรกรรม เนื่องจากยังอยู่ในวัยที่ต้องมีการพัฒนาทั้งทางร่างกาย และจิตใจ รวมทั้งต้องได้รับการพักผ่อนอย่างเพียงพอ เป็นวัยที่มีความระมัดระวังอันตรายจากการทำงานน้อยกว่าผู้ใหญ่ จึงเป็นกลุ่มที่ควรให้ความสำคัญและควรมีมาตรการเป็นพิเศษเพื่อให้มีการคุ้มครองที่เหมาะสมกับสภาพการทำงานและสภาพการจ้าง

ในการศึกษาเพื่อหาแนวทางในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานเด็กและเยาวชนในภาคเกษตรกรรมของประเทศไทยที่เหมาะสมนั้น ควรที่จะต้องศึกษาถึงวิวัฒนาการของกฎหมายไทยในการให้ความคุ้มครองแก่แรงงานในภาคเกษตรกรรมที่เป็นเด็กและเยาวชนในอดีต ซึ่งพบว่าประเทศไทยได้มีการกำหนดกฎหมายขึ้นมาใช้บังคับหลายฉบับและได้มีการปรับปรุงแก้ไขมาโดยลำดับ ดังนี้

2.2.2.1 การคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม ตามพระราชบัญญัติแรงงาน

พ.ศ. 2499

โดยที่กฎหมายแรงงานเป็นกฎหมายที่รัฐจัดทำขึ้น เพื่อมุ่งประโยชน์ร่วมกันของผู้ใช้แรงงานและมุ่งส่งเสริมนโยบายสาธารณะของกฎหมายมหาชนเป็นหลัก มากกว่าที่จะมุ่งเน้นถึงความศักดิ์สิทธิ์ในการแสดงเจตนาและเสรีภาพในบางแห่ง ดังนั้นหากนายจ้างซึ่งมีอำนาจทางเศรษฐกิจมากกว่าลูกจ้างทำสัญญาซึ่งขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายแรงงานย่อมทำไม่ได้ มิฉะนั้นอาจทำให้นายจ้างใช้อำนาจของตนที่มีมากกว่าคดีและเอาเปรียบลูกจ้างในการทำงานได้โดยง่าย¹⁵

พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 เป็นกฎหมายคุ้มครองแรงงานตามหลักสากลฉบับแรกของประเทศไทย มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2500 นับเป็นธรรมนูญฉบับแรกของผู้ใช้แรงงาน กฎหมายวางข้อกำหนดการคุ้มครองแรงงานไว้อย่างกว้างขวางชัดเจน โดยเฉพาะในเรื่องชั่วโมงการทำงาน เวลาพักผ่อน การหยุดงาน การหยุดพักรักษาตัว การใช้แรงงานหญิงและเด็ก การกำหนดการจ่ายค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าชดเชย เงินทดแทน โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้สิทธิคนงานก่อตั้งสมาคมและทำการต่อรองกับนายจ้าง¹⁶

กฎหมายฉบับนี้จะใช้บังคับเฉพาะกับการจ้างแรงงานในกิจการที่กำหนดไว้โดยพระราชกฤษฎีกา เรื่องการกำหนดประเภทและขนาดพาณิชยกรรม อุตสาหกรรม หรือธุรกิจ โดยพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ได้กำหนดให้ความคุ้มครองแก่งานประเภทต่างๆ ทั่วประเทศ 85 ประเภท ซึ่งในจำนวนนี้มีงานเกษตรกรรมเพียงประเภทเดียวที่ได้รับการคุ้มครองคืองานการทำไร่ไถ เป็นงานประเภทที่ 13 แห่งพระราชกฤษฎีกานี้ โดยใช้บังคับกับงานที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้ให้ความคุ้มครองแก่แรงงานในภาคเกษตร (เฉพาะการทำไร่ไถ) และยังเป็นกฎหมายฉบับแรกที่มีบทบัญญัติให้ความคุ้มครองแก่แรงงานเด็กไว้เป็นพิเศษนอกเหนือจากการคุ้มครองแรงงานต่างๆ ที่ได้รับเท่าเทียมกับแรงงานผู้ใหญ่

วัตถุประสงค์ในการกำหนดบทบัญญัติให้ความคุ้มครองแก่แรงงานเด็กเอาไว้เป็นพิเศษเพิ่มขึ้นจากบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองแก่แรงงานผู้ใหญ่ นั้น ก็โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้ความคุ้มครองปกป้องดูแลมิให้เด็กต้องเข้ามาสู่ตลาดแรงงานตั้งแต่อายุยังน้อยเกินสมควร และเพื่อป้องกันมิให้การทำงานเป็นเครื่องบั่นทอนความเจริญเติบโตทางร่างกายของเด็กและกระทบกระเทือนต่อการศึกษาของเด็กด้วย

พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 มีเนื้อหาสาระในการให้ความคุ้มครองแรงงานโดยสรุป ดังนี้

¹⁵ ชีระ ศรีธรรมรักษ์. (2543). กฎหมายแรงงาน. หน้า 9.

¹⁶ นิคม จันทรวิจูร. (2530). กฎหมายแรงงาน แนวคิดและปัญหา. หน้า 41-42.

1) การให้ความคุ้มครองเกี่ยวกับเวลาทำงาน ได้กำหนดไว้ถึงกำหนดเวลาทำงานปกติ กำหนดเวลาทำงานสำหรับงานที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยหรือร่างกาย และกำหนดเวลาพัก

2) การให้ความคุ้มครองเกี่ยวกับเรื่องกำหนดวันหยุดงานของลูกจ้างที่นายจ้างต้องจัดให้หยุดงานในวันหยุดงานประจำสัปดาห์ไม่น้อยกว่าสัปดาห์ละ 24 ชั่วโมงติดต่อกัน

วันหยุดงานตามประเพณีนิยมปีละไม่น้อยกว่า 13 วัน โดยรวมวันแรงงานแห่งชาติ ด้วย และจัดให้ลูกจ้างประจำที่ทำงานครบ 1 ปี แล้วหยุดพักผ่อนประจำปีได้ปีละไม่น้อยกว่า 6 วันทำงาน

3) คุ้มครองในเรื่องค่าจ้าง¹⁷ ให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างให้ลูกจ้างตามกำหนดเวลาที่กำหนดไว้ ถ้าจ่ายไม่ตรงตามกำหนดต้องจ่ายดอกเบี้ยหรือเงินเพิ่มให้แก่ลูกจ้าง นอกจากนี้ให้นายจ้างยังต้องจ่ายค่าล่วงเวลาและค่าทำงานในวันหยุดให้แก่ลูกจ้าง¹⁸

4) การคุ้มครองในเรื่องเลิกจ้าง กำหนดให้นายจ้างจ่ายเงินชดเชยให้แก่ลูกจ้าง ในกรณีที่ลูกจ้างออกจากงานโดยไม่ได้กระทำผิดอย่างร้ายแรง

5) ได้กำหนดให้นายจ้างจ่ายเงินทดแทนให้แก่ลูกจ้างที่ต้องประสบอันตรายถึงบาดเจ็บทุพพลภาพ หรือตาย เนื่องจากการทำงานให้แก่ลูกจ้าง หรือเจ็บป่วยด้วยโรคซึ่งเกิดขึ้นตามลักษณะหรือสภาพของงาน หรือโรคซึ่งเกิดขึ้นเกี่ยวเนื่องกับการทำงานให้แก่ลูกจ้าง หรือถึงตายด้วยโรคเนื่องจากการทำงาน

6) กำหนดให้นายจ้างจัดสวัสดิการที่จำเป็นให้แก่ลูกจ้าง เช่น น้ำสะอาด สำหรับดื่ม ห้องน้ำห้องส้วม เป็นต้น

7) การใช้แรงงานหญิง

8) โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้บัญญัติไว้ถึงการให้ความคุ้มครองแรงงานเด็กเป็นพิเศษในเรื่อง

(1) อายุของเด็กที่จะทำงาน

(1.1) ได้กำหนดห้ามนายจ้างรับเด็กอายุต่ำกว่า 12 ปี เป็นลูกจ้าง

(1.2) ห้ามนายจ้างรับเด็กอายุตั้งแต่ 12 ปี แต่ยังไม่ถึง 14 ปี เป็นลูกจ้าง

เว้นแต่เป็นงานเบา หรือเป็นงานที่ใช้บุคคลในครอบครัวทำซึ่งไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัย

¹⁷ พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499, มาตรา 3 ได้กำหนดนิยามคำว่า “ค่าจ้าง” ให้หมายถึง “เงินซึ่งนายจ้างตกลงจะจ่ายให้แก่ลูกจ้าง ไม่ว่าจะเป็นการจ่ายรายปี รายเดือน รายปีักษ์ รายสัปดาห์ รายวัน หรือรายชั่วโมง หรือจ่ายตามผลงานที่ลูกจ้างทำให้แก่นายจ้างเป็นการตอบแทนการทำงานของลูกจ้าง”

¹⁸ พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ได้ให้การคุ้มครองความเสมอภาคระหว่างลูกจ้างชายและหญิง รวมทั้งลูกจ้างที่เป็นเด็กในการกำหนดค่าจ้าง โดยลูกจ้างซึ่งทำงานที่มีคุณภาพ ปริมาณ ลักษณะและสภาพงานอย่างเดียวกันจะต้องได้รับค่าจ้างในอัตราเท่ากัน

และความเจริญเติบโตของร่างกาย และเวลาทำงานนั้นไม่ใช่เวลาเรียนตามปกติ ที่ต้องไม่เป็นการขัดต่อการศึกษาเล่าเรียนตามกฎหมายว่าด้วยการประถมศึกษาด้วย

สำหรับงานเบาตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก็คือ

- งานรับใช้
- งานรับ ส่ง หรือขายหนังสือ
- งานจำหน่ายหรือส่งดอกไม้ ผลไม้ เครื่องช้ำหรือเครื่องดื่มที่ไม่มีแอลกอฮอล์ หรือ
- งานยก แบกหาม หาบ ทูน หรือลากของซึ่งมีน้ำหนักไม่เกิน 10 กิโลกรัม

(2) นายจ้างต้องขออนุญาตในการใช้แรงงานเด็กและได้รับอนุญาตก่อนที่นายจ้างจะจ้างเด็กที่อายุตั้งแต่ 12 ปี แต่ยังไม่ถึง 16 ปี เป็นลูกจ้างทำงานอื่นนอกจากงานเบาดังที่กล่าวมาแล้ว

ในการขออนุญาตใช้แรงงานเด็กจะต้องนำหลักฐานอันได้แก่

- เอกสารแสดงชนิดของงาน กำหนดชั่วโมงทำงานและอื่นๆ ที่นายจ้างออกให้
- เอกสารแสดงอายุของเด็ก
- ใบรับรองของแพทย์แผนปัจจุบันชั้นหนึ่งแสดงความสมบูรณ์ของร่างกายว่าสามารถทำงานได้
- เอกสารแสดงความยินยอมจากบิดามารดาหรือผู้ปกครอง

(3) กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดเวลาทำงานของลูกจ้างเด็กไว้ว่า เด็กอายุตั้งแต่ 12 ปี แต่ยังไม่ถึง 16 ปี จะมีกำหนดเวลาทำงานปกติเกินไปกว่าวันละ 6 ชั่วโมง หรือสัปดาห์ละ 36 ชั่วโมงไม่ได้ และห้ามให้เด็กทำงานในระหว่างเวลา 20.00 น. ถึง 06.00 น. เว้นแต่เด็กเป็นผู้แสดงภาพยนตร์ ละคร หรือการแสดงอย่างอื่นที่คล้ายคลึงกัน

(4) ประเภทและลักษณะของงานที่ห้ามเด็กอายุตั้งแต่ 14 ปี แต่ยังไม่ถึง 16 ปี ทำงานเป็นลูกจ้าง คือ

- งานคุมเครื่องจักร งานคุมปั้นจั่น หรืองานยกของ
- งานดับเพลิง
- งานทำความสะอาดเครื่องจักร ซึ่งอาจเป็นอันตรายแก่ผู้ทำได้
- งานซึ่งต้องทำได้ดินหรือได้น้ำ
- งานนั่งร้านในการก่อสร้าง
- งานเกี่ยวกับวัตถุเคมีที่เป็นอันตรายหรือวัตถุมีพิษ
- งานเกี่ยวกับกัมมันตรังสี
- งานเกี่ยวกับการทำ ไข่ หรือขนส่ง วัตถุระเบิด

ในพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 นอกจากจะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานแล้ว ยังได้มีบทบัญญัติให้สิทธิคนงานในการก่อตั้งสมาคม และทำการต่อรองกับนายจ้าง

ได้ด้วย ลูกจ้างทุกคนมีสิทธิโดยเท่าเทียมกันไม่ว่าเด็กหรือผู้ใหญ่ ยกเว้นแต่สิทธิในการเป็นผู้ก่อการสหภาพแรงงานที่จะต้องบรรลุนิติภาวะ และลูกจ้างที่จะเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานได้จะต้องมีอายุตั้งแต่ 16 ปี ขึ้นไป หรือบรรลุนิติภาวะ¹⁹ ซึ่งวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสหภาพแรงงานและสหพันธ์แรงงานตามกฎหมายคือ การให้ความคุ้มครองผลประโยชน์ในการทำงานหรือเพื่อสวัสดิการของลูกจ้าง แสดงให้เห็นว่าพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 นี้ได้ให้การคุ้มครองแรงงานและสนับสนุนการแรงงานสัมพันธ์ตามแบบสากลไว้ร่วมกัน²⁰

ในเรื่องบทกำหนดโทษ ได้กำหนดให้นายจ้างผู้ใดที่ใช้แรงงานเด็กอันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 3,000 บาท ตามรายตัวของลูกจ้างเด็ก แต่ต้องไม่เกิน 10,000 บาท แต่ถ้าได้กระทำความผิดอย่างเดียวกันซ้ำอีกภายในเวลา 12 เดือน นับแต่วันพ้นโทษก็ให้เพิ่มโทษอีกหนึ่งเท่าของโทษที่ศาลกำหนดสำหรับความผิดครั้งหลัง

หลังจากใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ได้เพียงหนึ่งปี ได้มีการปฏิวัติและหัวหน้าคณะปฏิวัติได้ออกประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 ลงวันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ. 2501 ยกเลิกพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499

2.2.2.2 การคุ้มครองแรงงาน ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 พ.ศ. 2501

การออกประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 นี้ให้เหตุผลว่ามีบทบัญญัติไม่เหมาะสมเปิดช่องให้ใช้เป็นเครื่องมือยุยงส่งเสริมให้เกิดความริ้วฉานระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ทำลายความเห็นใจและการประนีประนอมระหว่างกัน ทำให้เกิดความระส่ำระสายในการประกอบอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม เป็นภัยร้ายแรงแก่การดำเนินงานเศรษฐกิจเพื่อความเจริญรุ่งเรืองของประเทศ และในประกาศฉบับเดียวกันยังยกเลิกบรรดาสหภาพและสหพันธ์ที่จัดตั้งตามกฎหมายเดิม²¹

บทบัญญัติส่วนหนึ่งของพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ซึ่งได้ถูกยกเลิกไปดังกล่าว รวมทั้งเรื่องเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน ได้ถูกนำมาบัญญัติใหม่ในประกาศกระทรวงมหาดไทย รวม 5 ฉบับ คือ

1. ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องกำหนดเวลาการทำงาน วันหยุดงานของลูกจ้าง การใช้แรงงานหญิงและเด็ก การจ่ายค่าจ้าง และการจัดให้มีสวัสดิการเพื่อสุขภาพอนามัยของลูกจ้าง ลงวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2501

¹⁹ สุชาติ วิวงศ์ และคณะ. (2543). แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานเด็ก (รายงานการวิจัย). หน้า 43-45.

²⁰ สมนึก วงษ์เจ๊ะเซ็ม. เล่มเดิม. หน้า 16.

²¹ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 พ.ศ. 2501, ข้อ 1.

2. ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องกำหนดงานอันอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยหรือร่างกายของลูกจ้างและงานเบา ลงวันที่ 5 มกราคม พ.ศ. 2502

3. ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการหยุดงานประจำสัปดาห์ ลงวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2507

4. ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายเงินทดแทน ลงวันที่ 20 ธันวาคม พ.ศ. 2501

5. ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องโรคซึ่งเกิดขึ้นเกี่ยวกับการทำงาน ลงวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2501

โดยประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องกำหนดเวลาการทำงาน วันหยุดงานของลูกจ้าง การใช้แรงงานหญิงและเด็ก การจ่ายค่าจ้าง และการจัดให้มีสวัสดิการเพื่อสุขภาพอนามัยของลูกจ้าง ในข้อ 39 ถึง ข้อ 48 เป็นบทบัญญัติที่กำหนดถึงเรื่องการใช้แรงงานเด็กเอาไว้เป็นพิเศษ โดยมีหลักการเหมือนและแตกต่างไปจากหลักการในพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499 ดังนี้²²

(1) อายุขั้นต่ำของเด็กที่ทำงานได้ และลักษณะงานเบาได้กำหนดไว้เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499

(2) ประเภทของงานอันตรายที่ห้ามเด็กทำ มีการเพิ่มเติมโดยกำหนดประเภทและลักษณะของงานที่ห้ามเด็กทำไว้โดยพิจารณาตามเกณฑ์อายุเด็ก ดังนี้

(2.1) ห้ามใช้เด็กที่อายุตั้งแต่ 16 ปี แต่ยังไม่ถึง 18 ปี ทำงานดังต่อไปนี้ งานทำความสะอาดเครื่องจักรหรือเครื่องยนต์ขณะที่เครื่องกำลังทำงาน งานที่ต้องทำได้ดินหรือได้น้ำ งานผลิตหรือขนส่งวัตถุเคมีที่เป็นอันตราย วัตถุมีพิษ วัตถุระเบิดหรือวัตถุไวไฟ และงานเกี่ยวกับกัมมันตภาพรังสี

(2.2) ห้ามใช้เด็กที่อายุต่ำกว่า 16 ปี ทำงานดังที่กล่าวมาแล้วและงานดังต่อไปนี้ คือ งานใช้เครื่องจักรหรือเครื่องยนต์ งานใช้ปั้นจั่นหรืองานใช้เครื่องยกของ งานดับเพลิงและงานที่ต้องทำบนนั่งร้าน

(3) สถานที่ห้ามเด็กทำงาน โดยหลักการแล้วคงเดิม คือ ห้ามเฉพาะเด็กหญิงที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี เข้าทำงานในสถานที่ที่กฎหมายกำหนด

(4) กำหนดระยะเวลาทำงานสำหรับเด็ก กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดเพิ่มเติมเวลาทำงานของลูกจ้างเด็ก โดยพิจารณาจากอายุของเด็กที่ทำงานเป็นเกณฑ์ในการกำหนดระยะเวลาทำงานให้เหมาะสมโดยแบ่งเด็กออกเป็น 2 กลุ่ม คือ

(4.1) ลูกจ้างเด็กที่มีอายุตั้งแต่ 12 ปี แต่ยังไม่ถึง 14 ปี นายจ้างจะให้ทำงานได้ไม่เกินวันละ 6 ชั่วโมง

²² วิวัฒน์ ว่องวิวัฒน์ไวยยะ. เล่มเดิม. หน้า 92-93.

(4.2) ลูกจ้างเด็กที่มีอายุตั้งแต่ 14 ปี แต่ยังไม่ถึง 18 ปี นายจ้างจะให้ทำงานได้ไม่เกินวันละ 8 ชั่วโมง

นอกจากนี้ยังได้กำหนดห้ามนายจ้างให้เด็กทำงานในบางเวลา คือห้ามใช้เด็กที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี ทำงานอุตสาหกรรมในระหว่างเวลา 22.00-06.00 นาฬิกา เว้นแต่เด็กนั้นจะเป็นผู้แสดงภาพยนตร์ ละคร หรือการแสดงอย่างอื่นที่คล้ายคลึงกัน โดยบทบัญญัติได้ขยายการให้ความคุ้มครองเด็กในงานกลางคืนให้สูงขึ้น ซึ่งเดิมเคยให้ความคุ้มครองแก่เด็กที่อายุต่ำกว่า 16 ปี เป็นการให้ความคุ้มครองแก่เด็กที่อายุต่ำกว่า 18 ปี

(5) การห้ามทำงานในวันหยุด เป็นหลักการเพิ่มเติมที่กำหนดห้ามนายจ้างให้ลูกจ้างเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปี ทำงานในวันหยุดประจำสัปดาห์ วันหยุดตามประเพณี และวันหยุดพักผ่อนประจำปี

(6) การขออนุญาตใช้แรงงานเด็ก โดยหลักการแล้วเหมือนเดิมเพียงแต่กำหนดเพิ่มหลักฐานที่จะมาขออนุญาตใช้แรงงานเด็กขึ้นอีก 1 รายการ คือ ใบรับรองของโรงเรียนที่แสดงเวลาเรียนและผลการศึกษา

ประกาศกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวได้นิยามคำว่า “ลูกจ้าง” ที่จะได้รับความคุ้มครองแรงงานตามประกาศกระทรวงมหาดไทยฉบับนี้ว่า หมายถึง ลูกจ้างในงานอุตสาหกรรมและงานพาณิชยกรรมเท่านั้น ดังนั้นทำให้ลูกจ้างที่ทำงานในภาคเกษตรกรรมจึงไม่ได้รับความคุ้มครองแรงงานตามประกาศกระทรวงมหาดไทยฉบับดังกล่าว เป็นผลทำให้ลูกจ้างที่เป็นเด็กและเยาวชนซึ่งทำงานในภาคเกษตรกรรมในเวลานั้นไม่ได้รับการคุ้มครองแรงงานด้วย

ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 นี้มีผลใช้บังคับเป็นระยะเวลา 14 ปี (ตั้งแต่ พ.ศ. 2501-2515)

ต่อมามีการปฏิวัติในปี พ.ศ. 2514 คณะปฏิวัติได้ออกประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 ซึ่งมีผลบังคับใช้อย่างกฎหมาย นายจ้างและลูกจ้างผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดของกระทรวงมหาดไทยซึ่งออกในเรื่องการคุ้มครองแรงงาน (ออกตามความในข้อ 2) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ²³ โดยยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 ซึ่งต่อมาได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทยออกมาบังคับใช้อีกหลายฉบับ รวมทั้งประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน ลงวันที่ 16 เมษายน พ.ศ. 2515 ด้วย

²³ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515, ข้อ 8.

2.2.2.3 การคุ้มครองแรงงาน ตามประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องการคุ้มครองแรงงาน ลงวันที่ 16 เมษายน พ.ศ. 2515

ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องการคุ้มครองแรงงาน ลงวันที่ 16 เมษายน พ.ศ. 2515
ข้อ 1 บัญญัติว่า ประกาศนี้มีให้ใช้บังคับแก่

- (1) ราชการส่วนกลาง
- (2) ราชการส่วนภูมิภาค
- (3) ราชการส่วนท้องถิ่น
- (4) กิจการอื่นตามที่กระทรวงมหาดไทยจะได้กำหนด

ซึ่งตาม (4) กระทรวงมหาดไทยยังมีอำนาจที่จะกำหนดกิจการอื่นใดที่เห็นว่าไม่สมควร
จะใช้กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานบังคับได้อีกด้วย ซึ่งกระทรวงมหาดไทยก็ได้มีประกาศ
กระทรวงมหาดไทยเรื่อง กำหนดกิจการที่มีให้ใช้บังคับตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการ
คุ้มครองแรงงาน ลงวันที่ 16 เมษายน พ.ศ. 2515 (ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 89 ตอนที่ 61 หน้า 39
ลงวันที่ 14 เมษายน พ.ศ. 2515) กำหนดมิให้ใช้บังคับประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการ
คุ้มครองแรงงานแก่กิจการดังต่อไปนี้

(1) งานเกษตรกรรม ซึ่งได้แก่ งานเพาะปลูก ประมง ป่าไม้ เลี้ยงสัตว์ ซึ่งมีได้ใช้
ลูกจ้างตลอดปี และไม่มียานลักษณะอื่นรวมอยู่ด้วย ทั้งนี้ เฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการจ่าย
ค่าจ้าง และการจ่ายเงินทดแทน

(2) การจ้างงานที่มีไว้วัตถุประสงค์เพื่อแสวงกำไรในทางเศรษฐกิจ

สำหรับงานเกษตรกรรมตามข้อ (1) นั้น จำกัดอยู่เฉพาะงานเพียง 4 ประเภท คือ งาน
เพาะปลูก งานประมง งานป่าไม้ งานเลี้ยงสัตว์ และจะต้องประกอบด้วยเงื่อนไขอีก 2 ประการ
คือ การว่าจ้างงานเกษตรกรรมดังกล่าวนั้นต้องมีใช่เป็นการจ้างไว้ใช้งานตลอดปี และการว่าจ้าง
งานเกษตรกรรมดังกล่าวนั้นจะต้องไม่มีการจ้างงานลักษณะอื่นรวมอยู่ด้วย

เมื่อการจ้างงานเกษตรกรรมใดเข้าองค์ประกอบทั้ง 2 ประการแล้ว งานเกษตรกรรม
นั้นจะไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน เฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการจ่าย
ค่าจ้างและการจ่ายเงินทดแทน ซึ่งหมายความว่านายจ้างยังจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการ
คุ้มครองแรงงานในเรื่องเกี่ยวกับการจ่ายค่าจ้างและการจ่ายเงินทดแทนอยู่ ส่วนการคุ้มครอง
แรงงานในเรื่องอื่นๆ เช่น กำหนดเวลาทำงานปกติ การคุ้มครองการใช้แรงงานหญิงและเด็ก การ

จ่ายเงินชดเชย ตลอดจนการจัดสวัสดิการ เช่น จัดให้มีน้ำสะอาดสำหรับดื่ม ห้องน้ำ ห้องส้วมอัน ถูกต้องตามสุขลักษณะนั้น นายจ้างไม่อยู่ในบังคับที่จะต้องจัดให้²⁴

จากข้อกำหนดของกฎหมายฉบับดังกล่าวนี้ ทำให้มีลูกจ้างที่ทำงานในภาคเกษตรกรรม จำนวนมากที่ไม่ได้รับความคุ้มครอง กล่าวคือ เฉพาะลูกจ้างที่ทำงานเกษตรกรรมในกิจการซึ่งมีการจ้างลูกจ้างตลอดปี หรือในกิจการที่มีงานลักษณะอื่นรวมอยู่ด้วยเท่านั้นที่จะได้รับความคุ้มครอง จากประกาศกระทรวงมหาดไทยฉบับดังกล่าว ซึ่งในสภาพความเป็นจริงงานเกษตรกรรมมักเป็น งานที่ทำเป็นช่วงๆ ตามฤดูกาล และโดยเฉพาะแรงงานที่เป็นเด็กมักทำงานในช่วงปิดภาคเรียนซึ่ง ทำให้ไม่ได้รับความคุ้มครองแรงงาน กฎหมายดังกล่าวมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการคุ้มครอง ลูกจ้างที่ทำงานเกษตรกรรม ดังนี้คือ

1) เรื่องการคุ้มครองแรงงานทั่วไป กฎหมายได้กำหนดชั่วโมงการทำงานสูงสุดในงาน แต่ละประเภทไว้แตกต่างกัน โดยในงานพาณิชยกรรม หรืองานอื่นใดก็ตามที่มีใช้งาน อุตุสาหกรรม งานขนส่ง หรืองานที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือร่างกายของลูกจ้าง (ซึ่ง หมายความว่ารวมถึงงานเกษตรกรรมด้วย) นายจ้างจะให้ลูกจ้างทำงานปกติได้สูงสุดไม่เกินสัปดาห์ ละ 54 ชั่วโมง

2) เรื่องเวลาพัก ข้อ 6 ของประกาศกระทรวงฯ ฉบับนี้ ได้กำหนดว่า

“ในวันที่มีการทำงาน ให้นายจ้างจัดให้มีเวลาพักติดต่อกันไม่น้อยกว่าวันละหนึ่ง ชั่วโมง หลังจากลูกจ้างได้ทำงานในวันนั้นมาแล้วไม่เกินห้าชั่วโมง

นายจ้างและลูกจ้างจะตกลงกันล่วงหน้าให้มีเวลาพักน้อยกว่าครั้งละหนึ่งชั่วโมงก็ได้ แต่ต้องไม่น้อยกว่าครึ่งละยี่สิบนาที และเมื่อรวมกันแล้วต้องไม่น้อยกว่าวันละหนึ่งชั่วโมง

ความในข้อนี้มิให้ใช้บังคับแก่กรณีที่ลูกจ้างทำงานในหน้าที่ที่มีลักษณะต้องทำติดต่อกัน ไปโดยได้รับความยินยอมจากลูกจ้างแล้ว หรือเป็นงานฉุกเฉินโดยจะหยุดเสียมิได้”

3) เรื่องการทำงานล่วงเวลา

(1) นายจ้างจะให้ลูกจ้างทำงานล่วงเวลาเท่าที่จำเป็น โดยไม่ต้องได้รับอนุญาตจาก ทางราชการก็ได้ ถ้างานนั้นมีลักษณะต้องทำติดต่อกันไป ถ้าหยุดจะเสียหายแก่งานหรือเป็นงาน ฉุกเฉินโดยจะหยุดเสียมิได้

(2) เพื่อประโยชน์แก่การผลิต การจำหน่าย และการบริการ นายจ้างอาจให้ลูกจ้าง ทำงานเกินเวลาทำงานปกติได้เท่าที่จำเป็น ทั้งนี้ โดยได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีหรือผู้ซึ่ง อธิบดีมอบหมาย²⁵

²⁴ พรเพชร วิชิตชลชัย. (2523). คำอธิบายกฎหมายแรงงาน. หน้า 41.

²⁵ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน ฯ, ข้อ 11.

กฎหมายได้ให้การคุ้มครองแรงงานเด็กไว้เป็นกรณีพิเศษอีกกลุ่มหนึ่ง เพื่อคุ้มครองเด็ก ซึ่งยังมีสภาพทางร่างกายและจิตใจซึ่งยังไม่เจริญเติบโตเต็มที่ จึงไม่เหมาะสมที่จะทำงานบางประเภท เช่น งานหนักหรืองานที่ต้องใช้ความระมัดระวังอย่างสูง กฎหมายจึงให้การคุ้มครองไว้เป็นพิเศษ ดังนี้

(1) ห้ามรับเด็กอายุต่ำกว่า 13 ปีบริบูรณ์เป็นลูกจ้าง
(2) ห้ามรับเด็กอายุตั้งแต่ 13 ปีบริบูรณ์ แต่ยังไม่ถึง 15 ปีบริบูรณ์เป็นลูกจ้างทำงาน อันตรายตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

(3) กำหนดเวลาทำงานปกติของลูกจ้างอายุตั้งแต่ 13 ปีบริบูรณ์ แต่ยังไม่เกิน 18 ปีบริบูรณ์ ไม่เกินวันละ 8 ชั่วโมง และห้ามมิให้ลูกจ้างอายุตั้งแต่ 13 ปีบริบูรณ์ แต่ยังไม่ถึง 15 ปีบริบูรณ์ ทำงานในวันหยุด ทำงานล่วงเวลา หรือทำงานในระหว่างเวลา 22.00-06.00 นาฬิกา

(4) ลูกจ้างอายุตั้งแต่ 13 ปีบริบูรณ์ แต่ไม่ถึง 18 ปีบริบูรณ์ สามารถทำงานรับใช้ในงานพาณิชยกรรม เว้นแต่งานรับใช้ในสถานจำหน่ายและเสพสุรา งานรับส่งหนังสือพิมพ์ งานรับใช้เกี่ยวกับการกีฬา งานเก็บ จำหน่าย รับหรือส่งดอกไม้ ผลไม้ เครื่องชำ เครื่องดื่มที่ไม่มีแอลกอฮอล์ หรืองานยก แบก หาบ ทูน หรือลากของที่มีน้ำหนักไม่เกิน 10 กิโลกรัม และไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยและความเจริญเติบโตทางร่างกาย หรือมิฉะนั้นต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานตรวจแรงงาน

(5) ห้ามนำเงินหรือประโยชน์ตอบแทนใดๆ ที่มีหรือจ่ายกันล่วงหน้าก่อนมีการจ้างเด็ก มาหักจากค่าจ้างเด็กและมีให้ถือว่าเงินหรือประโยชน์ล่วงหน้าเป็นค่าจ้าง

นอกจากนั้นลูกจ้างเด็กมีสิทธิลาเพื่อเข้ารับการฝึกอบรมตามที่อธิบดีจัดขึ้น โดยได้รับค่าจ้าง²⁶

การขออนุญาตใช้แรงงานเด็กจะต้องทำตามแบบที่อธิบดีกำหนด โดยพนักงานตรวจแรงงานจะได้พิจารณาว่า งานนั้นเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของเด็กหรือไม่ ขัดต่อศีลธรรมหรือเป็นงานที่ต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ถ้าไม่เป็นจึงอนุญาตให้นายจ้างรับเด็กเข้าทำงาน โดยอาจกำหนดเงื่อนไขไว้ด้วยก็ได้

นอกจากนี้ นายจ้างยังมีหน้าที่ที่จะต้องรายงานการจ้างแรงงานเด็กต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในเดือนมกราคมของทุกปี และพนักงานตรวจแรงงานมีอำนาจเพิกถอนใบอนุญาตซึ่งพนักงานตรวจแรงงานได้มีหนังสือเตือนแล้ว หรือเนื่องจากลักษณะสภาพของงานเป็นอันตรายต่อสุขภาพ อนามัย ความเจริญเติบโตของเด็ก ขัดต่อศีลธรรมหรือกระทบกระเทือนจิตใจเด็ก

ในส่วนของบทกำหนดโทษ กำหนดว่า นายจ้างผู้ใดใช้แรงงานเด็กอันเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายนี้ นายจ้างจะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือ

²⁶ สมนึก วงษ์เจ๊ะเซ็ม. เล่มเดิม. หน้า 24-25.

ทั้งจำทั้งปรับ²⁷ และเมื่อนายจ้างยินยอมให้เปรียบเทียบปรับตามมติของคณะกรรมการเปรียบเทียบปรับแล้วก็จะมิผลทำให้อำนาจฟ้องคดีอาญาสิ้นสุดลง

การให้ความคุ้มครองแก่แรงงานของประเทศไทยในระยะแรกได้กำหนดโดยมุ่งความสำคัญกับงานในภาคอุตสาหกรรมและงานพาณิชยกรรมเป็นหลัก ต่อมาในระยะหลังได้หันมาพิจารณาแรงงานในภาคเกษตรมากขึ้น อย่างไรก็ตามเป็นที่ทราบกันดีว่า งานเกษตรกรรมของประเทศไทยในระยะหลังนี้เริ่มเปลี่ยนแปลงไปสู่งานเกษตรกรรมแบบใหญ่ซึ่งมีการจ้างแรงงานคนเป็นจำนวนมากขึ้น เช่น งานเลี้ยงสัตว์เพื่อส่งออกต่างประเทศ งานเพาะปลูกอ้อยของโรงงานผลิตน้ำตาล ส่วนงานประมงนั้นนายจ้างคนหนึ่งๆ มักจะเกี่ยวข้องกับลูกจ้างเป็นจำนวนสิบๆคนขึ้นไป โดยมีลูกจ้างเด็กเป็นส่วนหนึ่งของแรงงานเหล่านั้น งานเกษตรกรรมลักษณะดังกล่าวนี้ นำที่กฎหมายจะเอื้อมมือเข้าไปคุ้มครองลูกจ้างให้มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการคุ้มครองการใช้แรงงานเด็ก ซึ่งสมควรจะขยายไปคุ้มครองถึงภาคเกษตรกรรมด้วย

เป็นที่ยอมรับกันในประเทศไทยแล้วว่างานในภาคเกษตรกรรม ยังจำเป็นต้องมีเด็กและเยาวชนเข้ามาสู่ตลาดแรงงาน เมื่อจำเป็นต้องรับแรงงานเด็กเข้ามาอยู่ในตลาดแรงงานก็จำเป็นต้องปกป้องคุ้มครองในการทำงานอย่างดีที่สุด รัฐจึงได้กำหนดนโยบายและดำเนินการต่างๆ เพื่อให้เด็กได้รับการคุ้มครองในการทำงานอย่างดีที่สุด ทั้งโดยการตรวจตรา ควบคุม และกำหนดกฎหมายขึ้นมาใช้บังคับ ซึ่งกฎหมายที่กำหนดขึ้นมาใช้บังคับนี้ก็ได้มีการปรับปรุงแก้ไขมาโดยลำดับ และล่าสุดในขณะนี้ได้มีการตั้งคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงประกาศของคณะปฏิวัติและประกาศหรือคำสั่งอื่นในลักษณะเดียวกัน ตั้งแต่วันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2536 ซึ่งได้มีการพิจารณาปรับปรุงประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 โดยเฉพาะเกี่ยวกับเรื่องของการคุ้มครองแรงงานเด็ก ก็ได้มีการเสนอปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการใช้และคุ้มครองแรงงานเด็กเพิ่มเป็นพิเศษจากแรงงานโดยทั่วไปหลายประการ²⁸

นอกจากการเสนอร่างกฎหมายเพื่อปรับปรุงประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 แล้ว ได้มีความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการปรับปรุงกฎหมายเพื่อความคุ้มครองแก่แรงงานเด็กในงานเกษตรกรรม โดยสมาคมสวัสดิการเด็กในประเทศไทยได้ร่วมมือกับสภาองค์การพัฒนาเด็กและเยาวชน และคณะกรรมการกิจการเยาวชน สตรี และผู้สูงอายุของสภาผู้แทนราษฎร ดำเนินการโครงการกฎหมายคุ้มครองแรงงานเด็กและเยาวชนในภาคเกษตรกรรม โดยแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อร่างกฎหมายคุ้มครองแรงงานเด็กภาคเกษตรขึ้น

²⁷ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515, ข้อ 8.

²⁸ สมาคมกฎหมายแรงงาน (ประเทศไทย) และมูลนิธิ ฟรีดริช เอแบรท สติฟตุ้ง. (2536). **ทิศทางของกฎหมายคุ้มครองแรงงานฉบับใหม่ : ก้าวหน้าหรือถอยหลัง** (เอกสารสัมมนา).

โดยการประชุมพิจารณาข้อเสนอแนะจากการศึกษาวิจัย และข้อมูลที่เกี่ยวข้องอื่นๆ จัดทำเป็น ประเด็นกฎหมายคุ้มครองแรงงานเด็กและเยาวชนในภาคเกษตรกรรมขึ้น

2.2.2.4 การคุ้มครองแรงงานเด็กในงานเกษตรกรรมในปัจจุบัน

ปัจจุบันแรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรมอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ประกอบกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2547 แต่ก่อนที่จะศึกษาถึงกฎหมายดังกล่าว ควรศึกษาถึงสาเหตุของการยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 และประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน ลงวันที่ 16 เมษายน พ.ศ. 2515 แล้วตราพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ขึ้นใช้บังคับแทน ซึ่งสาเหตุดังกล่าวสรุปได้ดังนี้²⁹

1) ความล้าสมัย

ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน (พ.ศ. 2515) ที่ออกตามความในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 (พ.ศ. 2515) นั้น ได้ออกมาตั้งแต่ปี 2515 เป็นเวลาประมาณ 27 ปี มาแล้ว มีการแก้ไขเพียงบางส่วน โดยคงหลักการเดิมไว้ทั้งหมด และส่วนใหญ่ที่ไม่ได้แก้ไขมีความล้าสมัย ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์แรงงาน สภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ทำให้บทบัญญัติบางประการไม่เหมาะสมที่จะใช้บังคับอีกต่อไป

2) ความศักดิ์สิทธิ์ของตัวบทกฎหมาย

ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงานฉบับนี้ ถือเป็นรูปแบบกฎหมายอันมีฐานะในลำดับรอง จึงมีปัญหาในเรื่องความศักดิ์สิทธิ์และในเรื่องการยอมรับ ทำให้นายจ้างไม่เกรงกลัวต่อกฎหมายฉบับนี้และมีการฝ่าฝืนอยู่เสมอ ไม่เหมาะสมในการใช้เป็นกฎหมายในเรื่องที่สำคัญระดับประเทศ โดยเฉพาะในเรื่องการคุ้มครองแรงงาน สมควรปรับปรุงรูปแบบของกฎหมายให้มีความศักดิ์สิทธิ์ขึ้น และมีบทลงโทษในตัวเอง โดยตรากฎหมายออกมาในรูปแบบของพระราชบัญญัติ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งจะส่งผลทำให้นายจ้างเกรงกลัวไม่กล้าฝ่าฝืนและลูกจ้างเองก็จะมีสภาพการทำงานที่มั่นคงมากขึ้นต่อไปในอนาคต

3) ความไม่เป็นธรรม

ดังที่กล่าวมาแล้วว่าประกาศกระทรวงมหาดไทยฉบับดังกล่าว ใช้มาเป็นเวลากว่า 25 ปี ทำให้บางส่วนมีความล้าสมัยและไม่เหมาะสมอีกต่อไปในสภาพการณ์แรงงานปัจจุบัน ทำให้

²⁹ วิวัฒน์ ว่องวิวัฒน์ไวยะ. เล่มเดิม. หน้า 116-118.

ลูกจ้างโดยเฉพาะลูกจ้างเด็กไม่ได้รับความเป็นธรรมในการทำงาน มักถูกเอารัดเอาเปรียบจาก นายจ้างอยู่เสมอ แทนที่ลูกจ้างจะยกเอาข้อกฎหมายขึ้นปกป้องสิทธิและประโยชน์ของตนกลับ กลายเป็นนายจ้างนำเอาข้อบกพร่องของกฎหมายนี้มาใช้ข่มขู่ลูกจ้างหรือเปิดโอกาสให้นายจ้างหา ข้ออ้างให้ลูกจ้างออกโดยไม่จ่ายค่าชดเชย ซึ่งถือว่าเป็นการซ้ำเติมลูกจ้าง นายจ้างบางรายอาศัย ช่องว่างของกฎหมายหรือสิ่งที่กฎหมายมิได้กำหนดแสวงหาประโยชน์จากลูกจ้างหรือผู้ใช้แรงงาน ซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลที่มีรายได้น้อยและด้อยโอกาสทางสังคม ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการจ้าง งานและก่อให้เกิดปัญหาทางด้านสังคมตามมา จึงจำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้มีความ ครบคลุมและเหมาะสมกับสภาพการจ้างในปัจจุบัน และถึงแม้ในภาวะวิกฤตเศรษฐกิจเช่นนี้จะมี คนบางกลุ่มไม่เห็นด้วยต่อการประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ก็ตาม เนื่องจากเห็นว่ายังไม่เหมาะสมที่จะประกาศใช้ในขณะนี้ แต่ทุกฝ่ายต่างก็เห็นพ้องต้องกันว่า กฎหมายฉบับเก่าที่ใช้บังคับมานานแล้วนั้น ไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรมต่อลูกจ้าง

4) ความไม่เหมาะสมต่อปัญหาการใช้แรงงานเด็ก

ประกาศกระทรวงมหาดไทยฉบับนี้เปิดโอกาสให้มีการใช้แรงงานเด็กตั้งแต่อายุ 13 ปี โดยถูกต้อง ซึ่งถือว่าไม่เหมาะสมในการทำงาน เพราะว่าการจ้างเด็กที่มีอายุน้อยเกินไปเข้าทำงาน นั้นย่อมเป็นผลเสียโดยตรงต่อเด็ก เด็กในวัยนี้ควรจะอยู่ในโรงเรียนศึกษาหาวิชาความรู้มากกว่ามา ทำงาน นอกจากนี้การกำหนดระยะเวลาการทำงานของเด็กในเรื่องอื่นๆ ก็มีความไม่เหมาะสม เช่น แรงงานเด็กยังมีชั่วโมงการทำงานเท่ากับผู้ใหญ่ ซึ่งจะทำให้เด็กต้องทำงานหนักตั้งแต่อายุยังน้อย ส่งผล ต่อการเจริญเติบโต ทั้งทางด้านร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา อีกทั้งกฎหมายฉบับนี้ก็ไม่มี บทบัญญัติที่เป็นไปเพื่อการพัฒนาหรือฝึกอบรมแรงงานเด็กอย่างเป็นรูปธรรมแต่อย่างใด

5) ความไม่เหมาะสมเกี่ยวกับบทลงโทษ

จะเห็นได้ว่าตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 (พ.ศ. 2515) ข้อ 8. ไม่ว่า นายจ้างจะทำผิดบทบัญญัติใดๆ นายจ้างก็จะได้รับโทษเพียงอัตราเดียวคือจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ โดยมีได้คำนึงถึงความร้ายแรงของการกระทำ ของนายจ้าง และในทางปฏิบัติที่ผ่านมาตามปกติเมื่อนายจ้างกระทำผิด ถ้านายจ้างยินยอมให้ เปรียบเทียบปรับตามยึดข้อที่เจ้าหน้าที่กำหนดไว้ก็เป็นอันจบคดีไป ถือว่าบทกำหนดโทษดังกล่าว ไม่เหมาะสมต่อความผิดของนายจ้าง ไม่มีการแยกประเภทของการลงโทษตามความร้ายแรงของ ฐานความผิด ทำให้นายจ้างมักจะฝ่าฝืนกฎหมายโดยไม่เกรงกลัว

6) ความไม่เป็นสากล

กฎหมายคุ้มครองแรงงานควรเป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงสิทธิและหน้าที่ระหว่างนายจ้าง และลูกจ้าง โดยกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการใช้แรงงานและการจ่ายค่าตอบแทนในการทำงาน เพื่อให้ลูกจ้างทำงานด้วยความปลอดภัย มีสุขภาพอนามัยอันดี ได้รับค่าตอบแทนและสวัสดิการ ตามสมควร ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้แรงงานเกิดประโยชน์สูงสุดแก่นายจ้าง ลูกจ้างและประเทศ

ดังนั้น เนื้อหาสาระของกฎหมายจึงควรเป็นเรื่องของการพัฒนาส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้ใช้แรงงาน ในการสร้างความอยู่ดีกินดี ยกระดับรายได้ และมีหลักเกณฑ์การจ้างงานที่เป็นธรรม ทั้งนี้เพื่อ ยกระดับมาตรฐานแรงงานไทยให้ทัดเทียมกับมาตรฐานสากลในฐานะประเทศสมาชิกขององค์การ แรงงานระหว่างประเทศ และเหตุผลสำคัญอีกประการก็คือการแข่งขันทางการค้าในตลาดโลก ซึ่ง มักนำเอาข้อบัญญัติกฎหมายแรงงานของประเทศต่างๆ ที่ไม่เหมาะสมมาเป็นข้ออ้างเพื่อกีดกันทาง การค้า และข้อกำหนดหลายข้อในประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงานนี้ โดยเฉพาะในหมวดการใช้แรงงานเด็กก็มักถูกประชาคมโลกโดยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกายกขึ้น เป็นข้ออ้างในการกีดกันสินค้าที่มาจากการใช้แรงงานเด็ก ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างรีบด่วนใน การปรับปรุงกฎหมายคุ้มครองแรงงานให้มีความเป็นสากลและทันสมัยได้มาตรฐานตามท้องที่การ แรงงานระหว่างประเทศกำหนด

7) ความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม

คุณภาพชีวิตของลูกจ้างและกิจการของนายจ้างหากดำเนินไปด้วยความเรียบร้อยอย่างมี ประสิทธิภาพแล้ว ย่อมส่งผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้เกิดการเพิ่มพูนรายได้ประชาชาติ นำประโยชน์สุขมาสู่สังคมโดยรวมของประเทศ โดยเฉพาะในภาวะวิกฤติเศรษฐกิจในปัจจุบัน จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยความร่วมมือจากฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง ซึ่งแม้แต่ศาสตราจารย์นิคม จันทรวิฑูร ที่ในระยะเวลาที่ผ่านมาพยายามต่อสู้เรียกร้องเพื่อฝ่ายลูกจ้างมาโดยตลอด แต่เมื่อถึง เวลานี้ท่านเองก็ยังเห็นว่าฝ่ายลูกจ้างไม่ควรจะมาเรียกร้องต่อสู้กับฝ่ายนายจ้างให้มากนักโดยเฉพาะ ในเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำ ควรจะต้องหันหน้ามาร่วมมือกันอย่างแท้จริง เพื่อนำพาประเทศให้พ้นภัยใน ที่สุด ดังนั้นการพัฒนาปรับปรุงกฎหมายคุ้มครองแรงงานจึงมีความสำคัญต่อความมั่นคงทาง เศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยโดยตรง

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งมีบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครอง แรงงานโดยทั่วไป รวมทั้งแรงงานเด็กด้วย นอกจากนี้ยังให้ความคุ้มครองในลักษณะพิเศษ เช่น งานบรรทุกหรือขนถ่ายสินค้าเรือเดินทะเล งานประมงทะเล งานขนส่งทางบก เป็นต้น แต่ในส่วน ของงานในภาคเกษตรกรรมนั้นในระยะแรกยังไม่ได้รับการคุ้มครอง เนื่องจากกฎกระทรวงฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2541)³⁰ ได้กำหนดมิให้ใช้พระราชบัญญัตินี้บังคับแก่นายจ้างที่มีลูกจ้างทำงานในภาค เกษตรกรรม ซึ่งเป็นผลทำให้ลูกจ้างเด็กที่ทำงานในภาคเกษตรกรรมไม่ได้รับความคุ้มครองด้วย

ในช่วงนั้นเหตุผลที่กฎหมายยกเว้นให้งานเกษตรกรรม ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่า ด้วยการคุ้มครองแรงงาน ก็คงเพราะเห็นว่าประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศประกอบอาชีพอยู่ในงานภาคเกษตรกรรม กล่าวคือมีกำลังแรงงานในงาน

³⁰ ออกโดยอาศัยอำนาจตาม มาตรา 4 วรรคสอง ประกอบ มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครอง แรงงาน พ.ศ. 2541.

เกษตรกรรมจำนวนร้อยละ 57.02 ของกำลังแรงงานที่มีงานทำทั่วประเทศ³¹ และส่วนมากเป็นระบบเกษตรกรรมครัวเรือนขนาดเล็กที่สมาชิกในครอบครัวช่วยกันทำ โดยอาจมีการจ้างแรงงานบุคคลอื่นเข้ามาช่วยทำบ้างเพียงเล็กน้อย เด็กอาจช่วยงานในครอบครัว หรือออกรับจ้างเพื่อนบ้านในละแวกใกล้เคียงบ้างในบางครั้ง ดังนั้น ถ้าจะให้กฎหมายคุ้มครองแรงงานมีผลบังคับใช้แก่งานในภาคเกษตรกรรม ก็อาจเป็นภาระหนักแก่เกษตรกรของประเทศ เพราะสภาพของการคุ้มครองแรงงานในบางเรื่องขัดกับลักษณะของงาน อันเนื่องมาจากการบัญญัติกฎหมายเพื่อให้ความคุ้มครองแก่แรงงานนั้น ในระยะแรกมุ่งให้ความสำคัญกับงานในภาคอุตสาหกรรมและงานพาณิชยกรรมเป็นหลัก พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 จึงบัญญัติโดยมีพื้นฐานมาจากงานภาคอุตสาหกรรมและงานพาณิชยกรรม ทำให้สภาพของการคุ้มครองในบางเรื่องไม่เหมาะสมกับงานในภาคเกษตรกรรม

อย่างไรก็ตามเป็นที่ทราบกันดีว่า งานเกษตรกรรมของประเทศไทยในระยะหลังนี้เริ่มเปลี่ยนแปลงไปสู่งานเกษตรกรรมแบบใหญ่ซึ่งมีการจ้างแรงงานคนเป็นจำนวนมากขึ้นและในจำนวนนี้ก็มีลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กและเยาวชนอยู่เป็นจำนวนไม่น้อย เนื่องมาจากงานในภาคเกษตรกรรมส่วนใหญ่เป็นงานที่เด็กและเยาวชนสามารถที่จะทำได้ และนายจ้างก็นิยมจ้างลูกจ้างที่เป็นเด็กเหล่านั้นเพราะง่ายต่อการปกครองบังคับบัญชา และค่าจ้างราคาถูกกว่าลูกจ้างที่เป็นผู้ใหญ่ ในขณะที่ผลงานไม่ได้มีความแตกต่างกันมาก และการที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 บัญญัติมิให้ใช้บังคับแก่งานเกษตรกรรมนั้น³² เป็นช่องว่างแห่งกฎหมายหรือช่องทางที่นายจ้างจะปฏิบัติเพื่อหลีกเลี่ยงมิให้ตัวต้องตกอยู่ในบังคับของกฎหมายได้โดยง่าย จึงมีแนวความคิดว่างานเกษตรกรรมลักษณะดังกล่าวนี้ น่าที่กฎหมายจะเอื้อมมือเข้าไปคุ้มครองลูกจ้างให้มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะลูกจ้างที่เป็นเด็กและเยาวชน ให้ได้รับความคุ้มครองดังเช่นลูกจ้างเด็กและเยาวชนในงานประเภทอื่น ซึ่งต่อมาในระยะหลังหลายฝ่ายได้หันมาให้ความสำคัญกับแรงงานในภาคเกษตรกรรมมากขึ้น กระทรวงแรงงานจึงได้ออกกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ.2547 โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6 และมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ที่ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานอาจออกกฎกระทรวงให้มีการคุ้มครองแรงงานเฉพาะบางเรื่อง บางหมวด หรือบางมาตราได้³³ โดยให้เหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับนี้ว่า “เหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับนี้ คือ โดยที่มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 บัญญัติให้ออกกฎกระทรวง

³¹ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน ก (2536). **ประมาณการกำลังแรงงานและการมีงานทำปี 2536**. หน้า 5.

³² กฎกระทรวงฉบับที่ 9 พ.ศ. 2541.

³³ เกษมสันต์ วิจารณ์. (2547). **คำอธิบายกฎหมายแรงงาน**. หน้า 52.

กำหนดการคุ้มครองแรงงานในกรณีต่างๆ ในงานเกษตรกรรม ซึ่งมีสภาพการจ้างและการทำงานที่แตกต่างไปจากการจ้างงานทั่วไปตามพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวงนี้³⁴ ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 13 เมษายน พ.ศ. 2548 ซึ่งถือเป็นความก้าวหน้าอีกขั้นหนึ่งของการคุ้มครองแรงงานในประเทศไทย

อย่างไรก็ตาม การคุ้มครองแรงงานในงานภาคเกษตรกรรม ตามกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2547 ก็ยังไม่อาจให้ความคุ้มครองที่สมบูรณ์และเหมาะสมแก่แรงงานเด็กที่ทำงานในภาคเกษตรกรรมเหล่านี้ได้อย่างพอเพียง

2.3 แนวคิดของการคุ้มครองแรงงานเด็กในงานเกษตรกรรม

เนื่องจากกฎหมายได้บัญญัติขึ้นมารองรับการจ้างแรงงานในภาคอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม ซึ่งความเจริญเติบโตของงานทั้ง 2 ประเภทนี้ได้สร้างงานให้คนจำนวนมาก หรืออีกนัยหนึ่งการประกอบกิจการทั้ง 2 ประเภทเป็นแหล่งจ้างงานประชากรจำนวนมาก ดังนั้นสาระรายละเอียดในกฎหมายคุ้มครองแรงงานจึงได้ถูกบัญญัติขึ้นมาเพื่อใช้บังคับกับการทำงานอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม ซึ่งสามารถวางระบบการทำงานเป็นระเบียบแน่นอนได้ ทั้งในด้านเวลาการทำงานปกติ เวลาพัก วันทำงาน วันหยุด เพราะการทำงานอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมนั้น อาศัยแรงงานทั้งร่างกายแรงสมองและเครื่องจักรซึ่งมีคนเป็นผู้ควบคุมการทำงาน ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างก็มีความสัมพันธ์ในแบบผู้ว่าจ้างและผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างแรงงาน มีความผูกพันแบบส่วนตัวน้อย ทุกคนต่างตระหนักถึงหน้าที่ที่ตนได้จ้างหรือลูกจ้างมาทำงาน ดังนั้นหากนำกฎหมายคุ้มครองแรงงานที่มีเจตนารมณ์บังคับใช้กับงานอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมไปบังคับใช้กับการทำงานเกษตรกรรม ซึ่งมีสภาพการทำงานและความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างที่แตกต่างออกไป ย่อมเป็นการไม่เหมาะสมจนอาจไม่สามารถบังคับในบางเรื่องได้ หรือการบังคับใช้อาจสร้างปัญหาให้แก่นายจ้างและลูกจ้างด้วย

อย่างไรก็ตาม แรงงานรับจ้างในภาคเกษตรกรรมเป็นแรงงานกลุ่มใหญ่ของประเทศกลุ่มหนึ่ง ซึ่งควรได้รับความสนใจในปัญหาคุณภาพชีวิตและสภาพการทำงานที่ค่อนข้างต่ำกว่าลูกจ้างแรงงานกลุ่มอื่น จึงเป็นการสมควรที่ผู้มีอำนาจเช่นรัฐบาลจะช่วยเหลือแรงงานกลุ่มนี้ซึ่งมีอำนาจต่อรองต่ำ โดยอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือในการดำเนินการ แต่ปัญหาในการบัญญัติกฎหมายที่สำคัญคือ จะต้องทราบสภาพและปัญหาในการทำงานทั้งฝ่ายลูกจ้างและนายจ้างว่ามี

³⁴ หมายเหตุท้ายกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2547.

ปัญหาในเรื่องใดมากน้อยเพียงใด และพิจารณาด้วยว่านายจ้างจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายที่จะมีขึ้นได้หรือไม่ หรือการคุ้มครองแรงงานที่เหมาะสมกับการทำงานเกษตรกรรมนั้น ควรให้การคุ้มครองในเรื่องอะไร คุ้มครองอย่างไร เท่าไรจึงเป็นการสมควรอย่างยิ่งที่จะต้องทำความเข้าใจสภาพและปัญหาที่แท้จริงในการทำงานเกษตรกรรม³⁵

ส่วนหนึ่งของแรงงานรับจ้างในภาคเกษตรกรรม มีเด็กและเยาวชนทำงานอยู่ด้วยโดยแรงงานเด็กเหล่านี้ถูกใช้แรงงานตั้งแต่อายุยังน้อยมาก ต้องทำงานตรากตรำ แต่ได้รับค่าตอบแทนน้อย ไม่ได้รับการสนใจจากนายจ้างเมื่อเกิดอุบัติเหตุจากการทำงาน และต้องอยู่ในสภาวะแวดล้อมที่ไม่ดี เห็นได้ว่าที่ผ่านมาแรงงานเด็กที่ทำงานในภาคเกษตรกรรมต้องอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบ ไม่มีอำนาจต่อรอง และไม่ได้รับความเหลียวแลจากนายจ้างเท่าที่ควร ประกอบกับการสำรวจสภาพและปัญหาต่างๆ ของการใช้แรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรมมีไม่มากเมื่อเทียบกับแรงงานเด็กในภาคอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม ทำให้ที่ผ่านมาข้อมูลเกี่ยวกับแรงงานเด็กที่ทำงานในภาคเกษตรกรรมยังมีไม่เพียงพอ จึงไม่อาจกำหนดความคุ้มครองแรงงานที่เหมาะสมแก่แรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรม จึงมีแนวคิดในการกำหนดมาตรการในการคุ้มครองแก่แรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรม เพื่อให้แรงงานเด็กในกลุ่มนี้ได้รับความคุ้มครองแรงงานที่ใกล้เคียงกับแรงงานเด็กในภาคอื่นๆ ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่จะส่งผลให้เด็กเหล่านั้น ได้มีคุณภาพชีวิตที่ดี

คุณภาพชีวิตในแนวคิดของ ริชาร์ด อี. วอลตัน (Richard E. Walton, 1997) จะเกี่ยวข้องกับลักษณะสำคัญที่กำหนดเป็นคุณภาพชีวิตการทำงาน ในหนังสือ Criteria for Quality of Working Life โดยแบ่งออกเป็น 8 ประการ คือ³⁶

- 1) ค่าตอบแทนที่เป็นธรรมและเพียงพอ หมายถึง การที่ผู้ปฏิบัติงานได้รับค่าจ้างเงินเดือน ค่าตอบแทน และผลประโยชน์อื่นๆ อย่างเพียงพอกับการมีชีวิตอยู่ได้ตามมาตรฐานที่ยอมรับกันโดยทั่วไป และต้องเป็นธรรม
- 2) สิ่งแวดล้อมที่ถูกลักษณะ ปลอดภัยในด้านกายภาพและในด้านจิตใจ หรือสภาพการทำงานต้องไม่มีลักษณะที่ต้องเสี่ยงภัยจนเกินไป และไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัย
- 3) เปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานได้พัฒนาความรู้ความสามารถ และทักษะเป็นอย่างดี
- 4) ส่งเสริมความเจริญเติบโต และความมั่นคงให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน
- 5) ส่งเสริมด้านบูรณาการทางสังคมของผู้ปฏิบัติงาน หรือช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานได้มีโอกาสสร้างสัมพันธ์ภาพกับบุคคลอื่นๆ รวมถึงโอกาสที่เท่าเทียมกันในความก้าวหน้าในการทำงาน

³⁵ สมนึก วงษ์เจ๊ะเซ็ม. เล่มเดิม. หน้า 76-77.

³⁶ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน ข (2547). การคุ้มครองแรงงานในงานภาคเกษตร (รายงานวิจัย). หน้า 2-2.

6) อยู่บนพื้นฐานของกระบวนการยุติธรรม โดยจะต้องเกิดความเป็นธรรมในการพิจารณาให้ผลตอบแทนและรางวัล รวมทั้งโอกาสที่เท่าเทียมกันในความก้าวหน้าในการทำงาน

7) ความสมดุลระหว่างชีวิตกับการทำงานโดยส่วนรวม โดยเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานได้ใช้ชีวิตในการทำงาน และชีวิตส่วนตัวนอกองค์กรอย่างสมดุล

8) เกี่ยวข้องและสัมพันธ์กับสังคมโดยตรง โดยผู้ปฏิบัติงานจะต้องรู้สึกและยอมรับว่าองค์กรที่ตนปฏิบัติงานอยู่นั้นรับผิดชอบต่อสังคมทั้งในด้านผลผลิต การจำกัดของเสีย การรักษาสภาพแวดล้อม การปฏิบัติเกี่ยวกับการจ้างงาน และเทคนิคด้านการตลาด

แนวคิดในการกำหนดมาตรการในการคุ้มครองแรงงานเด็กในภาคเกษตรต้องพิจารณาอย่างรอบด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านกฎหมาย มาตรฐาน และหลักการด้านอาชีวอนามัยและความปลอดภัย หลักการโดยทั่วไปแล้วไม่ควรที่จะมีการใช้แรงงานเด็กทำงานในอาชีพใดๆ ก็ตาม ทั้งนี้เพราะเด็กควรได้รับการศึกษาอย่างเหมาะสมตามข้อกำหนดใน พระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ.2542 และเด็กควรมีเวลาที่จะใช้ชีวิตนอกห้องเรียนเพื่อการพัฒนาการของร่างกายและจิตใจ แต่อย่างไรก็ตาม ในโลกแห่งความเป็นจริง ปัญหาทางเศรษฐกิจและปัญหาความยากจนของประชาชน ทำให้ต้องดิ้นรนที่จะมีชีวิตด้วยการทำงานเพื่อหาเลี้ยงชีพ ความจำเป็นนี้ส่งผลให้เด็กๆ ต้องมาทำงานเพื่อช่วยครอบครัวหาเลี้ยงชีพด้วย

การใช้แรงงานเด็กเป็นเครื่องบ่งชี้ประการหนึ่ง ของปัญหาสังคมและปัญหาทรัพยากรมนุษย์ เพราะ "เด็ก" เป็นกลุ่มเป้าหมายที่จำเป็นต้องได้รับการเลี้ยงดูเอาใจใส่จากสมาชิกในครอบครัว เพื่อให้เด็กได้เติบโตมีพัฒนาการรอบด้านที่เหมาะสมกับวัย อันจะเป็นกำลังของสังคมต่อไป แต่การที่เด็กต้องออกจากบ้านมาทำงานมาก่อนวัยอันสมควรเป็นจำนวนมาก และต้องประสบปัญหานานาประการนั้น ย่อมเป็นสิ่งสะท้อนชัดเจนถึงความล้มเหลว ของการพัฒนาประเทศทั้งในระดับครอบครัวและระดับชาติ³⁷

หากจะกล่าวว่ ความยากจนเพียงอย่างเดียวเป็นเหตุผลที่ผลักดันให้เด็กต้องเข้าสู่ตลาดแรงงานก่อนวัยอันสมควรคงไม่ถูกต้องนัก เพราะจากการศึกษาผลงานวิจัยที่ผ่านมาพบว่า แรงผลักดันให้เด็กต้องเข้าสู่ตลาดแรงงานก่อนวัยอันสมควรนั้น เนื่องมาจากสาเหตุต่างๆ กัน คือเด็กที่ต้องออกหางานทำเพราะปัญหาทางเศรษฐกิจของครอบครัว เนื่องจากครอบครัวมีรายได้ไม่เพียงพอ พ่อแม่ขอให้ช่วยทำงานเสริมรายได้ มีจำนวนค่อนข้างมากกว่าสาเหตุอื่นๆ เท่านั้น แต่ยังคงมีสาเหตุอื่นๆ นอกจากนี้ก็ เช่น เด็กมีความตั้งใจอยากทำมาหากินเองบ้างอยากฝึกงานบ้างอยากมีอาชีพและมีรายได้เป็นของตนเองบ้าง อ้างว่าเรียนจบแล้วต้องการหารายได้ใช้เองบ้าง หรือ

³⁷ เข็มพร วิรุณราพันธ์. (2536). บทบาท ส.ส. กับปัญหาและนโยบายเร่งด่วนทางสังคม เรื่อง การใช้แรงงานเด็ก : ปัญหาและข้อเสนอแนะ (เอกสารสัมมนา). หน้า 75.

ต้องการเห็นโลกที่กว้างไปกว่าชุมชนที่เขาอยู่บ้าง ที่บ้านไม่มีงานทำต้องไปหางานทำในท้องถิ่นอื่นบ้าง แต่ถ้าเป็นเด็กที่ไม่มีจุดมุ่งหมายแน่นอนจะให้เหตุผลของการมาทำงานว่าตามเพื่อน³⁸

เด็กเป็นอนาคตของชาติ จึงสมควรที่จะได้รับการใส่ใจเป็นอย่างยิ่ง เพื่อจะได้เจริญเติบโตเป็นประชากรที่มีคุณภาพ วัยเด็กควรจะเป็นวัยที่ได้ศึกษาเล่าเรียนเพื่อเพิ่มพูนความรู้ทั้งทางด้านวิชาการและวิชาชีพ แต่เนื่องจากปัญหาทางเศรษฐกิจ ความยากจนของครอบครัว ทำให้เด็กบางส่วนโดยเฉพาะอย่างยิ่งเด็กในชนบท ต้องออกจากโรงเรียนเพื่อเข้าสู่ชีวิตการทำงานก่อนวัยอันสมควร ซึ่งงานที่เด็กเหล่านั้นมักจะเข้ามาทำ ได้แก่ งานเกษตรกรรม ซึ่งต้องยอมรับว่าการที่จะห้ามมิให้เด็กทำงานโดยเด็ดขาดอาจเป็นไปได้แม้แต่ในประเทศที่พัฒนาแล้ว และการที่让孩子สามารถที่จะทำงานต่างๆได้ตามวุฒิภาวะและความสามารถในการรับผิดชอบนั้นก็มีส่วนคืออยู่ด้วย แต่ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อให้ความคุ้มครองการทำงานของเด็กจ้างเด็กไว้เป็นพิเศษ ซึ่งในส่วนของลูกจ้างเด็กที่ทำงานในภาคอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมนั้น ได้รับความสนใจและมีการให้ความคุ้มครองในระดับที่เหมาะสมแล้ว แต่ลูกจ้างเด็กที่ทำงานในภาคเกษตรกรรมขณะนี้พบว่ามาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่ยังไม่อาจให้ความคุ้มครองที่เหมาะสมแก่สภาพการทำงาน ซึ่งสภาพการทำงานบางอย่างอาจมีผลกระทบต่อพัฒนาการของเด็ก ทั้งทางร่างกาย จิตใจ และอารมณ์ ตลอดจนงานบางประเภทมีลักษณะเป็นงานอันตราย เสี่ยงต่อการประสบอันตรายเนื่องจากการทำงานได้ง่าย หากปล่อยให้เด็กต้องทำงานที่ไม่เหมาะสมกับวัย นอกจากจะเป็นการบั่นทอนความเจริญเติบโตของร่างกาย จิตใจ อารมณ์แล้ว เด็กบางคนอาจได้รับอันตรายจากการทำงาน ถ้าเป็นอันตรายที่ร้ายแรงถึงขั้นพิการ หรือทุพพลภาพก็เป็นการสูญเสียทรัพยากรที่สำคัญของชาติ และยังเป็นภาระของสังคมต่อไปด้วย ดังนั้น รัฐจึงจำเป็นต้องเข้ามาดำเนินการเพื่อให้ความคุ้มครองแก่แรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรมให้ได้รับความคุ้มครองด้านต่างๆเทียบเท่าหรือใกล้เคียงกับแรงงานเด็กในงานทั่วไป โดยอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ต้องมีความเหมาะสมกับลักษณะของงานและสภาพการทำงานของเด็กเหล่านั้นด้วย

แนวคิดในการแก้ไขปัญหาแรงงานเด็กจากการศึกษาของวัลภา สัตยานุชิต (2544) ได้จำแนกไว้เป็น 3 แนวคิดดังนี้

(1) แนวคิดในการขจัด (Abolitionist perspective) เป็นแนวคิดที่ไม่ให้มีการใช้แรงงานเด็กโดยสิ้นเชิง ซึ่งสะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนในทัศนะของรัฐบาลของประเทศพัฒนาแล้ว ที่คัดค้านต่อประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย

³⁸ นันทนา บรรพศิริโชติ ห้วนแก้ว. (2535). การศึกษาสถานภาพและนโยบายเกี่ยวกับเด็กและเยาวชน ผู้ด้อยโอกาส : เด็กทำงาน. หน้า 20.

(2) แนวคิดในการคุ้มครอง (Protectionist perspective) เป็นแนวคิดที่เปิดโอกาสให้มีการจ้างแรงงานเด็กได้ แต่กำหนดเงื่อนไขและให้ความคุ้มครองต่อแรงงานเด็ก เช่น ค่าจ้างขั้นต่ำ ชั่วโมงการทำงาน ความปลอดภัย สุขภาพอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงาน เป็นต้น

(3) แนวคิดการปลดปล่อย (Liberrationist perspective) หรือทำให้แรงงานเด็กมีอำนาจ ซึ่งเป็นแนวคิดที่ริเริ่มมาจากองค์การพัฒนาเอกชนในด้านเด็กมีทัศนะเกี่ยวกับเด็กในลักษณะที่เด็กเป็นประธานแห่งการกระทำ หรือเป็นตัวนำแห่งการเปลี่ยนแปลงที่กระตือรือร้นและให้ความสนใจในการสนับสนุนการจัดตั้งองค์กรของตนเอง หากแรงงานเด็กมีองค์กรแล้วก็จะมีความสามารถ มีปากเสียง มีสิทธิ และองค์กรดังกล่าวจะสามารถให้ความคุ้มครองแก่แรงงานเด็ก

ในสภาพความเป็นจริง การห้ามไม่ให้มีการใช้แรงงานเด็กเป็นเรื่องที่กระทำได้ยากและคงปฏิเสธไม่ได้ว่ายังมีการใช้แรงงานเด็กอยู่ทั่วไป เนื่องจากสภาพความเป็นอยู่ทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ประเพณี ทำให้ยังมีความจำเป็นจะต้องใช้แรงงานเด็กอยู่ ดังนั้นการนำแนวคิดเพื่อมุ่งที่จะขจัด (Abolitionist perspective) แต่เพียงอย่างเดียวมาใช้ในการแก้ปัญหาคงจะเป็นการแก้ที่ไม่ถูกต้องต่อสภาพความเป็นจริง แนวคิดการคุ้มครอง (Protectionist perspective) จึงเป็นทางเลือกหนึ่งในการที่จะนำมาใช้เพื่อแก้ปัญหาให้ถูกจุดและก่อให้เกิดการแก้ปัญหาที่เป็นรูปธรรม อันจะเป็นการช่วยเหลือดูแลคุ้มครองแรงงานเด็กได้³⁹

รัฐจึงจำเป็นต้องเข้ามาดำเนินการเพื่อให้การคุ้มครองการทำงานของลูกจ้างเด็กเป็นพิเศษกว่าการทำงานของลูกจ้างทั่วไป โดยกำหนดหลักการสำคัญที่ให้ความคุ้มครอง 5 ประการคือ

- 1) ให้ความคุ้มครองเกี่ยวกับอายุขั้นต่ำของเด็กที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงานได้
- 2) ให้ความคุ้มครองเกี่ยวกับประเภทงานที่ลูกจ้างเด็กทำได้ และงานที่ห้ามลูกจ้างเด็กทำ
- 3) ให้ความคุ้มครองเกี่ยวกับเวลาทำงานของลูกจ้างเด็ก
- 4) ให้ความคุ้มครองเกี่ยวกับการจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างเด็ก
- 5) ให้ความคุ้มครองเกี่ยวกับการพัฒนาอาชีพของลูกจ้างเด็ก โดยให้ลูกจ้างเด็กมีสิทธิลาเพื่อเข้ารับการศึกษา⁴⁰

แนวคิดในการคุ้มครองแรงงานเด็กในภาคเกษตรจึงเป็นสิ่งสำคัญในการสร้างมาตรฐานด้านแรงงานภาคเกษตรให้แรงงานเด็กได้รับการคุ้มครอง และได้รับสิทธิประโยชน์อยู่ในระดับที่ไม่น้อยกว่า หรือใกล้เคียงกับมาตรฐานแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ทั้งด้านการ

³⁹ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน ค (2548). การใช้แรงงานเด็กในประเทศไทย (รายงานวิจัย). หน้า 11.

⁴⁰ สุชาติริ วรวงศ์ และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 33-34.

คุ้มครองแรงงาน และความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานอย่างทั่วถึงที่จะส่งเสริม และสนับสนุนขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และอยู่บนพื้นฐานของการมีหลักประกันความมั่นคงในชีวิต ทั้งในด้านสวัสดิการ และความมั่นคงในการทำงานของลูกจ้างเด็ก การมีสภาพแวดล้อมที่ดี และการลดความเหลื่อมล้ำของรายได้ในสังคมไทย ในขณะเดียวกันก็เป็นส่วนสำคัญในการที่จะลดอุปสรรคจากข้อกีดกันทางการค้าที่ประเทศผู้นำเข้าสินค้าเกษตรรายใหญ่ของไทย โดยเฉพาะประเทศพัฒนาแล้วใช้เป็นข้อกีดกันทางการค้า ซึ่งจะส่งผลดีต่อการขยายตัว หรือการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ และความอยู่ดีกินดีของครัวเรือนเกษตรกรได้อีกทางหนึ่ง⁴¹ ทั้งนี้ในการคุ้มครองแรงงานเด็กในภาคเกษตรนั้น ควรดำเนินการให้มีความสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 , นโยบายของรัฐบาล , แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 รวมทั้งนโยบายด้านการศึกษา เป็นต้น

2.3.1 แนวคิดด้านมาตรฐานแรงงานภาคเกษตร

เนื่องจากการขยายตัวทางการค้าระหว่างประเทศในปัจจุบัน สิ่งที่น่าสนใจประเทศให้ความสำคัญ และมักนำมาเป็นข้ออ้างเพื่อใช้เป็นข้อกีดกันทางการค้า นอกจากคุณภาพของสินค้าแล้วยังได้มุ่งให้ความสำคัญถึงองค์ประกอบเกี่ยวกับการผลิตสินค้าด้วย เช่น ในเรื่องการใช้แรงงานในการผลิตสินค้าประเภทนั้นๆ ต้องเป็นไปตามมาตรฐานแรงงาน ไม่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ไม่เป็นการทำลายสิ่งแวดล้อม เป็นต้น กลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา และประเทศในกลุ่มอียู (EU) ได้นำเรื่องมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Standards) มาเป็นเงื่อนไขในการกีดกันทางการค้าที่มีใช้มาตรการทางด้านภาษี (Non-Tariff Barriers หรือ NTB) เช่น ลดการนำเข้าสินค้าหรือเงินลงทุน รวมทั้งนำมาเป็นเงื่อนไขในการให้สิทธิพิเศษ (GSP) ด้วย

มาตรฐานแรงงานที่ประเทศพัฒนาแล้วให้ความสำคัญ ได้แก่ มาตรฐานแรงงานของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งมีบทบัญญัติที่กล่าวถึงในเรื่องสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน สภาพการทำงาน รวมทั้งการจ้างแรงงานเด็กและเยาวชนด้วย โดยได้นำมาบรรจุอยู่ในวาระการประชุมของ WTO ในระดับรัฐมนตรี (Ministerial Conference) ในปี พ.ศ. 2544 ดังนั้นเพื่อเป็นการลดผลกระทบจากการใช้มาตรการกีดกันทางการค้าของประเทศพัฒนาแล้ว ประเทศไทยจึงควรดำเนินการด้านมาตรฐานแรงงานให้สอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ

แนวคิดด้านการพัฒนามาตรฐานแรงงานภาคเกษตรของประเทศไทยควรจะต้องสอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour

⁴¹ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน ข เล่มเดิม. หน้า 2-4.

Standard) ซึ่งเป็นกฎหมายที่อยู่ในรูปของอนุสัญญา (Conventions) และข้อเสนอแนะ (Recommendations) โดยมีขอบเขตครอบคลุมเกี่ยวกับเรื่องการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน การให้ความสำคัญกับการปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่และการทำงานของแรงงาน การเพิ่มพูนโอกาสการมีงานทำ เป็นต้น เนื่องจากปัจจุบันประเทศที่พัฒนาแล้วมักจะนำมาตรฐานแรงงานมาเป็นเงื่อนไขในการกีดกันทางการค้าดังที่กล่าวมาแล้ว ซึ่งเรื่องการจ้างแรงงานเด็กและเยาวชนก็เป็นอีกเรื่องที่น่าสนใจให้ประเทศให้ความสำคัญ

ประเทศไทยเป็นหนึ่งในสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งประเทศสมาชิกแต่ละประเทศต้องนำมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศที่ได้ตกลงร่วมกันไปบัญญัติเป็นกฎหมาย โดยในปี พ.ศ. 2534 องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้กำหนดมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยเรื่อง ความปลอดภัย และอาชีวอนามัย สภาพแวดล้อมในการทำงาน ซึ่งเป็นกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศที่ผ่านการรับรองของประเทศสมาชิกจากการประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งประเทศไทยได้นำมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศดังกล่าวมาบัญญัติเป็นข้อกฎหมายบังคับใช้ด้วย

นอกจากนี้ ในปี พ.ศ. 2541 ได้มีการกำหนดมาตรฐานแรงงานว่าด้วยความรับผิดชอบต่อสังคม (Social Accountability 8000 : SA 8000) ซึ่งเป็นการกำหนดมาตรฐานสิทธิแรงงานและความรับผิดชอบต่อสังคมของผู้ประกอบกิจการซึ่งควรปฏิบัติตามข้อกำหนด และมีพันธกิจในการปรับปรุงสภาพการทำงานของสถานประกอบการทั่วโลกให้เป็นมาตรฐานสากล ทั้งนี้ชาติตะวันตกมักนำมาตรฐาน SA 8000 มาเป็นเครื่องมือกีดกันทางการค้า โดยที่บริษัทของต่างประเทศซึ่งเป็นเจ้าของหรือผลิตภัณฑารายใหญ่ที่เป็นคู่ค้ากับประเทศกำลังพัฒนาจะกำหนดขึ้นเอง และนำมาเกี่ยวโยงเข้ากับเรื่องสิทธิมนุษยชนเพื่อเป็นข้ออ้างในเรื่องสิทธิของผู้ใช้แรงงานในการปกป้องคุ้มครองความปลอดภัยในการทำงานอันนำไปสู่คุณภาพชีวิตที่ดี โดยนำมาใช้เพื่อให้ผู้ประกอบกิจการต่าง ๆ หนีไปปฏิบัติ ทั้งนี้เพื่อให้ได้รับความเชื่อถือทางสังคม และใช้เป็นข้อกีดกันทางการค้าเพื่อแสวงหากำไรให้สูงสุดอันก่อให้เกิดความมั่งคั่งแก่ตน และประเทศชาติของตนเอง ซึ่งมาตรฐานแรงงานว่าด้วยความรับผิดชอบต่อสังคมมีสาระสำคัญดังนี้

1) ไม่จ้างหรือสนับสนุนให้มีการจ้างแรงงานเด็ก (อายุต่ำกว่า 15 ปี) หรือหากจ้างแรงงานเยาวชน (อายุ 15-18 ปี) ต้องแจ้งให้ทางการทราบ

2) สถานประกอบการต้องไม่กระทำหรือสนับสนุนการบังคับใช้แรงงาน โดยการเรียกเก็บเงินประกัน หรือให้ลูกจ้างมอบบัตรหรือหลักฐานประจำตัวแก่ผู้ประกอบกิจการเมื่อจ้างงาน

3) สถานประกอบการจะต้องจัดสถานที่ทำงานและสภาพแวดล้อมการทำงานที่ปลอดภัยและถูกสุขอนามัยแก่ลูกจ้าง โดยจัดระบบการตรวจสอบที่เชื่อถือได้ในการป้องกันการบาดเจ็บ อันตรายที่อาจเกิดขึ้นจากการทำงาน และแต่งตั้งผู้แทนซึ่งเป็นผู้บริหารรับผิดชอบด้าน

สุขภาพอนามัยและความปลอดภัยของลูกจ้าง และจัดให้ลูกจ้างได้รับการฝึกอบรมด้านสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน พร้อมทั้งจัดให้มีห้องน้ำและน้ำดื่มที่สะอาดอย่างเพียงพอ

4) ผู้ประกอบกิจการต้องเคารพสิทธิของลูกจ้างในการร่วมตัวจัดตั้ง หรือเข้าเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานของลูกจ้าง และเคารพสิทธิในการร่วมเจรจาต่อรองกับผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง

5) ผู้ประกอบกิจการต้องไม่ดำเนินการหรือสนับสนุนให้มีการเลือกปฏิบัติในการว่าจ้าง การจ่ายค่าตอบแทน การเข้ารับการฝึกอบรม การเลื่อนตำแหน่ง การเลิกจ้าง หรือการเกษียณอายุ เพราะเหตุแห่งความแตกต่างทางเชื้อชาติ สัญชาติ วรรณะ ชนตีกำเนิด ศาสนา ความพิการ เพศ หรือความเป็ยงเบนทางเพศ สถานการณ์เป็นสมาชิกสหภาพ หรือการสังกัดทางการเมือง

6) ผู้ประกอบกิจการจะต้องไม่กระทำหรือสนับสนุนให้มีการใช้วิธีทำโทษ โดยการทำร้ายร่างกาย บังคับขู่เข็ญทั้งทางร่างกายและจิตใจ

7) ผู้ประกอบกิจการจะต้องกำหนดชั่วโมงการทำงานให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยปกติต้องทำงานไม่เกินกว่า 48 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ มีวันหยุดอย่างน้อย 1 วันต่อสัปดาห์ หากทำงานล่วงเวลาต้องทำเฉพาะในสถานการณ์ที่จำเป็น โดยต้องไม่เกิน 12 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ โดยจ่ายค่าตอบแทนในอัตราพิเศษ

8) สถานประกอบการต้องจ่ายค่าจ้างแก่ลูกจ้างอย่างน้อยในอัตราค่าจ้างตามกฎหมาย หรือตามมาตรฐานขั้นต่ำของอุตสาหกรรมนั้นๆ และต้องเพียงพอกับความจำเป็นขั้นพื้นฐานของลูกจ้าง⁴²

ประเทศไทยมีเป้าหมายเพื่อสร้างพันธมิตรทางเศรษฐกิจ และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน ดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ และเพิ่มโอกาสในการส่งออก จึงได้มีการทำความตกลงเขตการค้าเสรี หรือ FTA กับประเทศต่างๆ ที่เป็นตลาดการค้าสำคัญของไทย เช่น สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น เป็นต้น โดยประเด็นแรงงานเป็นประเด็นหนึ่งที่ประเทศเหล่านี้ให้ความสำคัญ

ที่ผ่านมตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้มีการเจรจาจัดทำเขตการค้าเสรีกับประเทศต่างๆ หลายประเทศ ซึ่งการเจรจาความตกลงเขตการค้าเสรีที่ล้อมวลชนให้ความสนใจเป็นอย่างมาก ได้แก่ การเจรจาความตกลงเขตการค้าเสรีไทย – สหรัฐอเมริกา เนื่องจากสหรัฐอเมริกา เป็นตลาดส่งออกสำคัญของไทยและลงทุนในไทยมาก โดยไทยหวังจะใช้ประโยชน์จาก FTA ในการลดอุปสรรคทางการค้าและมาตรการกีดกันทางการค้าต่างๆ ซึ่งในการเจรจานอกจากประเด็นเรื่องการลดภาษีนำเข้าสินค้าเกษตร อุตสาหกรรม และการบริการแล้ว สหรัฐฯ ได้กำหนดเจรจาในประเด็นอื่นๆ ด้วย รวม 23 ประเด็น ซึ่งประเด็นแรงงานเป็นหนึ่งในเรื่องที่สหรัฐฯ ให้ความสนใจเป็นอย่างยิ่ง คือ เรื่องการเข้มงวดให้มีการบังคับใช้กฎหมายแรงงาน

⁴² กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน ข เล่มเดิม. หน้า 2-4.

อย่างมีประสิทธิภาพ โดยประเด็นแรงงานจะเกี่ยวข้องกับสิทธิแรงงาน 5 เรื่อง คือ (1) สิทธิในการสมาคม (2) สิทธิในการรวมตัวและร่วมเจรจาต่อรอง (3) ห้ามการใช้แรงงานบังคับ (4) อายุขั้นต่ำในการจ้างแรงงานเด็ก และ (5) สภาพการทำงานที่ยอมรับได้ในเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำ ชั่วโมงการทำงาน และความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน⁴³ นอกจากนี้ ในการเจรจาความตกลงเขตการค้าเสรีกับประเทศนิวซีแลนด์ ซึ่งเป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีการเจรจาด้านแรงงาน ทั้งไทยและนิวซีแลนด์เห็นชอบให้มีการจัดทำข้อตกลงด้านแรงงาน (Arrangement on Labour) ระหว่างไทย – นิวซีแลนด์ ซึ่งเป็นข้อตกลงที่ไม่ได้เชื่อมโยงหรือเป็นส่วนหนึ่งส่วนใดในความตกลงการค้าเสรีไทย – นิวซีแลนด์ แต่เป็นข้อตกลงที่ทั้งสองฝ่ายมุ่งประสงค์ที่จะร่วมกันพัฒนามาตรฐานแรงงาน และมีความร่วมมือด้านต่างๆระหว่างกัน

ที่ผ่านมาสินค้าเกษตร และสินค้าเกษตรแปรรูปเป็นสินค้าส่งออกสำคัญที่สร้างรายได้ให้แก่ประเทศไทยเป็นอันดับต้นๆ และตลาดการค้าสำคัญของไทยได้แก่กลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว ดังนั้นเพื่อเป็นการส่งเสริมการส่งออกสินค้าเกษตร จึงควรดำเนินแนวทางในการกำหนดมาตรฐานแรงงานภาคเกษตรโดยต้องเป็นมาตรฐานสากลที่ทุกฝ่ายยอมรับด้วย โดยกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน ได้มีมาตรการที่กำหนดเกี่ยวกับการใช้แรงงานในหลายเรื่อง เช่น ชั่วโมงการทำงาน วันหยุด วันลา ค่าจ้าง การเลิกจ้าง การใช้แรงงานหญิงและการใช้แรงงานเด็ก ความปลอดภัยในการทำงาน เป็นต้น

2.3.2 แนวคิดด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัยในการทำงาน

ในส่วนของภาคการเกษตรซึ่งมีการจ้างแรงงานประมาณครึ่งหนึ่งของการจ้างแรงงานทั่วโลก คือประมาณ 1.3 พันล้านคน (<http://www.natlex.ilo.org>) องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ประมาณการว่ามีแรงงานรับจ้างในภาคเกษตรประมาณ 170,000 คน ได้ล้มตายไปจากการทำงานในภาคการเกษตร ซึ่งหมายความว่าแรงงานในภาคการเกษตร มีอัตราความเสี่ยงจากการสูญเสียชีวิตสูงประมาณ 2 เท่า เมื่อเทียบกับแรงงานภาคอื่นๆ อัตราการตายในภาคการเกษตรยังคงที่ในทศวรรษที่ผ่านมา ในขณะที่อัตราการเสียชีวิตของแรงงานในภาคอื่นๆ ลดน้อยลงแต่ผู้ทำงานในภาคเกษตรนับล้านคนต้องประสบอุบัติเหตุอย่างรุนแรงด้วยเครื่องจักรกลทางการเกษตรหรือด้วยพิษจากยาปราบศัตรูพืช และจากสารเคมีทางการเกษตรตัวอื่นๆ ซึ่งที่จริงแล้วการตายที่มี

⁴³ สำนักพัฒนามาตรฐานแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. (2548,ตุลาคม-ธันวาคม). “การเจรจาความตกลงเขตการค้าเสรีในกลุ่มสาขาแรงงาน.” รายงานความเคลื่อนไหวด้านเศรษฐกิจ-แรงงาน, ไตรมาส 4. หน้า 66-67.

การปกปิด การได้รับบาดเจ็บ และการติดเชื้อโรคต่างๆ ที่มีอยู่ในการทำเกษตรกรรมยังมีอยู่อีกมาก จึงอาจนับได้ว่าอันตรายจากภาคการเกษตรน่าจะสูงกว่าตัวเลขที่แสดงไว้อย่างเป็นทางการ⁴⁴

ความปลอดภัย และอาชีวอนามัยในการทำงานของแรงงานเด็กในภาคเกษตรจะต้องได้รับการดูแลเป็นพิเศษ เนื่องจากเป็นวัยที่ยังอ่อนประสบการณ์ ทำให้ความระมัดระวังในการทำงานมีน้อยกว่าผู้ใหญ่ รวมทั้งอาชีพเกษตรกรรมเป็นอาชีพที่มีความเสี่ยงกับอันตรายในรูปแบบต่างๆ เช่น อันตรายจากการสัมผัสกับสารเคมี อันตรายจากอุบัติเหตุจากการทำงาน หรืออันตรายจากการสภาวะแวดล้อมในสถานที่ทำงาน จึงควรให้แรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรมได้เข้าถึงบริการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย ตลอดจนบริการด้านสาธารณสุข โดยให้มีการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่อย่างจริงจัง และปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายในเรื่องความปลอดภัยและอาชีวอนามัยให้มีความสอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ ด้านความปลอดภัย และอาชีวอนามัย ได้ครอบคลุม 4 ประเด็นหลักดังนี้

- 1) นโยบายที่แนะนำเพื่อประเทศสมาชิกนำไปปฏิบัติในรูปของอนุสัญญา และข้อแนะนำต่างๆ
- 2) ประเภทงานที่มีความเสี่ยง เช่น การทำงานเกี่ยวข้องกับเครื่องจักร เป็นต้น
- 3) ความเสี่ยงเฉพาะที่อาจเป็นอันตรายได้มากกว่า 1 อาชีพ อันได้แก่สารเคมี รังสีที่แผ่กระจายมาเร็ว มลภาวะทางอากาศ เสียงดังและการสั่นสะเทือน
- 4) มาตรการป้องกัน เช่น การตรวจสอบเครื่องจักรกล การตรวจสอบทางการแพทย์แก่คนงานหนุ่มสาว หรือการตรวจสอบน้ำหนักแบกหามของคนงาน เป็นต้น⁴⁵

องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้กำหนดมาตรฐานในเรื่องความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยไว้ในรูปของอนุสัญญา และข้อแนะนำ ซึ่งมีหลายฉบับที่เกี่ยวข้อง เช่นอนุสัญญาลบที่ 184 ว่าด้วยความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในงานเกษตรกรรม และข้อแนะนำที่ 192 ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การคุ้มครองสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยในการทำงานแก่คนงานภาคเกษตรกรรม ซึ่งถือเป็นงานที่มีความเสี่ยงอันตรายสูงจากอุบัติเหตุเพราะการใช้เครื่องจักร และสารเคมีต่างๆ โดยเฉพาะกลุ่มแรงงานเด็กในภาคเกษตรที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องต้องให้ความสนใจในเรื่องความปลอดภัยในการทำงานและสุขภาพอนามัยเป็นพิเศษ โดยเด็กที่ทำงานในภาคเกษตรกรรมต้องประสบกับอันตรายในรูปแบบต่างๆ ตามลักษณะงานและสภาพการทำงาน

⁴⁴ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน ข เล่มเดิม. หน้า 2-7.

⁴⁵ แหล่งเดิม. หน้า 2-8.

การคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้ทำงานในภาคนอกระบบและภาคเกษตร ซึ่ง รศ.ดร. ภาวดี ทองอุทัย ได้พบว่าในปี พ.ศ. 2545 ประเทศไทยมีแรงงานนอกระบบอยู่ถึงร้อยละ 51 ซึ่งแรงงานเหล่านี้มีคุณภาพชีวิตต่ำ มีความเสี่ยงในการทำงานสูง และมีความสามารถในการรับมือกับความเสียดำ ในขณะที่มีความคุ้มครองทางสังคมแก่คนกลุ่มนี้มีค่อนข้างจำกัด⁴⁶ อย่างไรก็ตาม การกำหนดมาตรฐานแรงงานในด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัยของแรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรม ต้องมีความสัมพันธ์กับสภาพการทำงานของแรงงานเด็กเหล่านี้ด้วย

2.4 สภาพการทำงานของแรงงานเด็กในงานเกษตรกรรม

ประเทศไทยมีการใช้แรงงานเด็กมาเป็นระยะเวลายาวนาน โดยกระจายอยู่ในภาคต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นภาคเกษตรกรรม ภาคอุตสาหกรรม การค้าและบริการ แม้ว่าแรงงานเด็กในภาคอุตสาหกรรมจะลดลงแต่ในภาคเกษตรกรรมกลับมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น จากสภาพความเป็นจริงแรงงานเด็กส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือ ระดับการศึกษาไม่สูงมากนัก ง่ายต่อการเอารัดเอาเปรียบ และถูกชักจูงไปกระทำในสิ่งที่ไม่เหมาะสม และดูเหมือนจะได้รับการยอมรับกันโดยทั่วไปว่าเป็นปัญหาที่ไม่สามารถจัดให้หมดสิ้นในระยะเวลาอันสั้นได้ การป้องกันและแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็กนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องค้นหาสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหา ซึ่งส่วนใหญ่ผลการศึกษา มีข้อสรุปไปในทางเดียวกัน คือปัจจัยทางเศรษฐกิจหรือความยากจนเป็นปัจจัยที่ทำให้เด็กเข้าสู่ตลาดแรงงาน ในขณะที่เดียวกันการขยายตัวของอุตสาหกรรมในระบะที่ผ่านมามีต้องใช้แรงงานเป็นจำนวนมาก มีผลให้เด็กเข้าสู่ตลาดแรงงานมากขึ้น มีแรงงานเด็กจำนวนมากได้รับค่าจ้างแรงงานต่ำ และต้องยอมรับเงื่อนไขการทำงานต่างๆ ซึ่งบางครั้งอาจเป็นเงื่อนไขที่ไม่เป็นธรรม⁴⁷

แรงงานเด็กในภาคเกษตรแบ่งเป็น 5 ลักษณะ ได้แก่

- 1) เด็กที่ทำงานในไร่นาของครอบครัว
- 2) เด็กที่ทำงานในไร่นาของครอบครัว ขณะเดียวกันก็รับจ้างผู้อื่นไปด้วย
- 3) เด็กที่รับจ้างในไร่นาของผู้อื่นอย่างเดี่ยวเพราะครอบครัวตนเองไม่มีที่ดิน
- 4) เด็กที่สมัครทำงานกับธุรกิจที่ดิน
- 5) แรงงานเด็กอพยพภาคเกษตรกรรม⁴⁸

ในการหาแนวทางเพื่อให้ความคุ้มครองที่เป็นธรรมและเหมาะสมแก่แรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรมนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทราบถึงปัจจัยที่ทำให้มีการใช้แรงงานเด็ก รวมทั้งเข้าใจถึงสภาพการทำงานของแรงงานเด็กที่ทำงานในภาคเกษตรกรรมแต่ละสาขาด้วย

⁴⁶ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน ข เล่มเดิม. หน้า 2-2.

⁴⁷ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน ค เล่มเดิม. หน้า 1.

⁴⁸ ฉันทนา บรรพศิริโชติ หวันแก้ว. เล่มเดิม. หน้า 55.

ปัจจัยสำคัญที่ทำให้มีการใช้แรงงานเด็ก

- 1) สภาพเศรษฐกิจที่เป็นอยู่ในปัจจุบันทำให้ผู้ประกอบการพยายามลดต้นทุน ทำให้มีการจ้างงานแบบเหมาช่วงและให้รับงานไปทำที่บ้าน ส่งผลให้มีการจ้างแรงงานเด็กมากขึ้น
- 2) ปัญหาความยากจนในชนบทมีผลทำให้เด็กต้องออกจากระบบการศึกษาและเข้าสู่ตลาดแรงงานก่อนเวลาอันสมควรเพื่อแบ่งเบาภาระครอบครัว
- 3) ระบบการศึกษาภาคบังคับ ยังไม่มีมาตรการที่ได้ผลแน่นอน ทำให้เด็กเข้าสู่ตลาดแรงงานเพื่อหารายได้เป็นของตนเอง
- 4) การใช้แรงงานเด็กมีค่าจ้างต่ำกว่าผู้ใหญ่และแรงงานเด็กไม่มีข้อเรียกร้องมาก
- 5) การอพยพแรงงานเข้าสู่เมือง เนื่องจากแรงงานกลุ่มหนึ่งที่สามารถศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนต้นและถือเป็นแรงงานเด็กเริ่มเข้าสู่ตลาดแรงงาน⁴⁹

ปัญหาการใช้แรงงานเด็กเกิดขึ้นทั่วไปในประเทศต่างๆ แรงงานเด็กต้องประสบกับอันตรายในรูปแบบต่างๆ ตามลักษณะงานที่ทำและสภาพการทำงาน สาเหตุหลักจะเป็นเรื่องความยากจน การไม่ได้รับการศึกษา การไม่มีกฎหมายที่เพียงพอต่อการป้องกันการจ้างงานเด็ก การขาดการบังคับใช้กฎหมาย และการขาดความสนใจจากสังคม

Valentina Forastieri เสนอในหนังสือ Children at work-Health and Safety risks ซึ่งเป็นหนังสือของ ILO ระบุว่ามีการวิจัยหลายชิ้นที่ระบุว่าอันตรายที่จะเกิดกับแรงงานเด็กจะมาจากลักษณะหรือสภาพการทำงานเฉพาะ (specific working conditions) จึงพบว่าหน่วยงานระหว่างประเทศและประเทศต่างๆ จะพยายามที่จะให้ความสำคัญในลำดับแรกๆ กับการทำงานของแรงงานเด็กที่ผิด และงานอันตราย (abusive and hazardous forms)

Valentina Forastieri ได้สรุปงานอันตรายที่ควรห้ามเด็กทำงาน ซึ่งรวบรวมมาจากกฎหมายของประเทศต่างๆ และมาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานเกษตรกรรม ดังนี้

- 1) ทำหรือช่วยทำในงานที่ใช้รถแทรกเตอร์หรือเครื่องจักรกลในงานเกษตร (agricultural machinery)
- 2) งานบำรุงรักษาหรือซ่อมแซมอุปกรณ์หรือเครื่องจักร
- 3) เครื่องยนต์ (motor vehicle driving)
- 4) งานขนของขึ้นหรือลงจากรถบรรทุก รถยนต์ หรือสายพาน
- 5) งานในโกดัง (warehouse work)

⁴⁹ ทวีสุข พันธุ์เพ็ง. (2543). สถานการณ์ปัญหาแรงงานเด็กในประเทศไทย. จาก

6) งานในคอกสัตว์ที่มีสัตว์ที่อาจทำอันตรายได้ เช่น สุกร ลูกวัวควายที่เพิ่งคลอด (newborn calves)

7) ใช้หรือขนย้าย (handling) สารเคมีในงานเกษตรและผลิตภัณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับสัตว์ (agricultural chemical and veterinary products) ซึ่งรวมถึงอุปกรณ์ทำความสะอาดหรือฆ่าเชื้อ (cleaning-up or decontaminating equipment)⁵⁰

จากการสำรวจจำนวนแรงงานเด็กขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ โดยแยกเป็นประเภทอุตสาหกรรมที่สำคัญ พบว่า มีจำนวนแรงงานเด็กที่อยู่ในงานเกษตร งานประมง ลำสัตว์ และป่าไม้ ถึงร้อยละ 70.4 รองลงมาได้แก่งานอุตสาหกรรมการผลิต ร้อยละ 8.3 ,งานค้าขายส่ง ค้าขายปลีก บริการร้านอาหารและโรงแรม ร้อยละ 6.5 ,งานบริการชุมชน งานบริการสังคม ร้อยละ 3.8 ,งานขนส่ง งานจัดเก็บสินค้า และงานสื่อสาร ร้อยละ 2.7⁵¹ แต่สถิติของแรงงานเด็กมักเป็นตัวเลขที่ต่ำกว่าความเป็นจริง เพราะการสำรวจมักไม่ครอบคลุมถึงกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ไม่มีค่าตอบแทน และประการสำคัญคือ การใช้แรงงานเด็กมักมีลักษณะปิดบังซ่อนเร้น ทำให้ยากต่อการเข้าถึงข้อมูลที่ตรงต่อความจริง โดยเฉพาะในงานเกษตรกรรมซึ่งเป็นงานที่ยากต่อการสำรวจ

สำหรับประเทศไทยการจ้างแรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรมมีทั้งในท้องถิ่นของแรงงานเด็กและการอพยพแรงงานไปทำในท้องถิ่นอื่น ซึ่งในการอพยพแรงงานนี้ส่วนใหญ่เนื่องมาจากความไม่อุดมสมบูรณ์ของสภาพดินฟ้าอากาศในท้องถิ่นที่อยู่ของตน ทำให้เด็กเหล่านั้นต้องอพยพไปหางานทำในท้องถิ่นอื่นที่อุดมสมบูรณ์กว่า เช่นในเขตภาคกลางและภาคใต้ โดยบางกรณีเจ้าของสวนหรือเจ้าของไร่จะจัดหาหนะไปรับจากท้องถิ่นเดิม ซึ่งแรงงานเด็กมักอพยพไปพร้อมกันทั้งครอบครัว พ่อ แม่ ลูก หากเด็กโตพอที่จะทำงานเกษตรกรรมได้ นายจ้างก็อาจยอมรับเด็กนั้นให้ทำงานในสวนหรือในไร่ ซึ่งเด็กเหล่านี้ก็จะทำงานตั้งแต่ยังเด็ก ซึ่งพบว่าแรงงานเด็กที่รับจ้างในภาคเกษตรกรรมมีอายุตั้งแต่ 12ปีขึ้นไป

ในการหาแนวทางการกำหนดมาตรการในการให้ความคุ้มครองแก่แรงงานเด็กและเยาวชนในภาคเกษตรกรรมที่เหมาะสมนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทราบถึงสภาพการทำงานของแรงงานเด็กและเยาวชนที่ทำงานในภาคเกษตรกรรม ซึ่งมีหลากหลายสาขากันดังนี้

2.4.1 สภาพการทำงานของแรงงานเด็กในงานเพาะปลูก

สภาพการทำงานเพาะปลูกทั่วไปนั้น ลูกจ้างจะทำงานกลางที่โล่งแจ้ง การผลิตและการใช้แรงงานส่วนใหญ่ขึ้นกับดินฟ้าอากาศ ฤดูกาล การทำงานโดยทั่วไปจะเริ่มตั้งแต่การเตรียมพื้นที่

⁵⁰ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. (2547). โครงการศึกษาวิเคราะห์สภาพความปลอดภัยในการทำงานของแรงงานเด็กในภาคเกษตร เฉพาะกรณีเพาะปลูกและเลี้ยงสัตว์เพื่อการค้า (รายงานวิจัย). หน้า 329-330.

⁵¹ ILO. (2002). A Future Without Child Labour.

เช่น ปรับหน้าดิน พรวนดิน การเตรียมเมล็ด หน่อ หรือส่วนอื่นๆ ของพืชแต่ละชนิดที่จะหว่าน หรือใช้ในการปลูกพืช ลงมือเพาะปลูกพืช จากนั้นเป็นการบำรุงรักษาพืช เช่น ใส่ปุ๋ย กำจัดวัชพืช ดูแลพื้นที่เพาะปลูก เช่น คายหญ้า เวลาในการทำงานมีความยืดหยุ่นมาก ลูกจ้างมีเวลาพักผ่อนในระหว่างการทำงานมาก ในบางขั้นตอนจะต้องทำงานในเวลากลางคืนเป็นปกติ เช่น การเก็บผลองุ่น การหยอดแก๊สเพื่อเร่งผลผลิตสับปะรด ซึ่งเป็นการทำงานตามขั้นตอนช่วงหนึ่ง แต่โดยทั่วไปแล้วการทำงานเพาะปลูกจะทำกันตอนกลางวัน ขั้นตอนการผลิตส่วนใหญ่จะไม่ใช้เครื่องจักร จะใช้แรงงานคน การทำงานจึงไม่เร่งรัดจนหาเวลาพักผ่อนระหว่างการทำงานไม่ได้ การทำงานทำในเนื้อที่กว้าง ยากแก่การควบคุมของนายจ้างและเป็นงานกลางแจ้ง งานที่ท่ามีความเสี่ยงกับอันตรายน้อย จะมีการใช้สารเคมีเมื่อมีการฉีดหรือใส่ปุ๋ยและการกำจัดวัชพืช⁵²

การจ้างแรงงานในงานเพาะปลูกแบ่งแยกได้ 3 ประเภท ได้แก่ ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราว และลูกจ้างเหมา ซึ่งลูกจ้างประจํานั้นสามารถแยกได้ตามการคำนวณจ่ายค่าจ้าง คือ ลูกจ้างประจำรายเดือน และลูกจ้างประจำรายวัน โดยนายจ้างจะพิจารณาตกลงจ้างแรงงานแต่ละประเภทตามความต้องการใช้แรงงาน โดยพิจารณาตามประเภทของพืชพันธุ์ สภาพดินฟ้าอากาศ ฤดูกาล และขนาดของสถานประกอบการ ซึ่งจะเป็นสิ่งสำคัญในการกำหนดการทำงานให้แตกต่างกัน และส่งผลให้แต่ละกิจการมีความต้องการใช้แรงงานต่างกัน โดยกิจการพืชไร่ส่วนใหญ่จะมีช่วงการเพาะปลูกจนได้ผลผลิตภายในเวลาช่วงหนึ่ง (ไม่สามารถทำงานได้ทั้งปี) เช่น กิจการไร่ อ้อยจะมีช่วงเวลาในการทำงานติดต่อกันประมาณ 4-6 เดือนในหนึ่งปี (เริ่มตั้งแต่สับท่อนอ้อยเพื่อเตรียมลงปลูกจนถึงการเก็บเกี่ยวผลผลิต) หรือกิจการไร่สับปะรดที่มีช่วงเวลาการทำงาน และวิธีทำงานคล้ายกับอ้อย ในขณะที่พืชสวนจะทำการเพาะปลูกได้ทั้งปี เช่น สวนผักต่างๆ นอกจากประเภทของพืชพันธุ์แล้ว ขนาดของการผลิต (พื้นที่ของสถานประกอบการ) ก็มีผลกำหนดช่วงเวลาทำงานด้วย โดยกิจการพืชไร่ที่โดยธรรมชาติแล้วจะทำงานติดต่อกันไม่เกินครึ่งปีนั้น ถ้ากิจการใดมีพื้นที่ในการผลิตมากอาจจะทยอยทำการเพาะปลูกและเก็บเกี่ยวได้ทั้งปี แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับพันธุ์พืชด้วยว่าสามารถเจริญเติบโตได้ทุกๆ ฤดูกาลหรือไม่ เช่น สับปะรดนั้นสามารถทยอยปลูกได้ทั้งปี ปีละ 2-3 รุ่น นอกจากประเภทของพืชพันธุ์และขนาดของการผลิตแล้ว การทำงานเพาะปลูกยังมีลักษณะต้องพึ่งพิงฤดูกาลและดินฟ้าอากาศตามธรรมชาติด้วย กล่าวคือ ในการเพาะปลูกพืชบางชนิดอาจจะต้องกำหนดให้พืชเจริญเติบโตในฤดูฝน เช่น การปลูกอ้อยหรือการปลูกข้าว และการทำงานในแต่ละวันจะผันแปรไปตามสภาพดินฟ้าอากาศด้วย เช่น ไม่มีคดียาป้องกันศัตรูพืชในวันที่ฝนตก ดังนั้นในกิจการที่สามารถทำงานได้ทั้งปีจึงนิยมจ้างลูกจ้างประจำและอาจจะจ้างลูกจ้างชั่วคราวเพิ่มขึ้นในช่วงที่ต้องเร่งทำงาน ในขณะที่กิจการที่มีการทำงานเป็นช่วงในแต่ละปี (ทำงานไม่ได้ทั้งปี) จะจ้างลูกจ้างชั่วคราวมาทำงานเฉพาะช่วงเท่านั้น

⁵² สมนึก วงษ์เจ๊ะเซ็ม. เล่มเดิม. หน้า 80.

ถ้าแบ่งประเภทของแรงงานตามขนาดของกิจการแล้ว จะพบว่ากิจการเกษตรขนาดใหญ่ซึ่งจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล เช่น กิจการไร่อ้อยซึ่งมีพื้นที่มากสามารถทำงานได้ทั้งปี จะจ้างลูกจ้างประจำรายเดือนไว้จำนวนหนึ่ง ในขณะที่กิจการขนาดย่อมลงมาแต่สามารถทำงานได้ทั้งปีเช่นกัน จะนิยมจ้างลูกจ้างประจำรายวันมากกว่า ทั้งนี้เพราะนายจ้างต้องรับผิดชอบจ่ายค่าจ้างให้ลูกจ้างรายเดือนในวันหยุดด้วย ซึ่งกิจการขนาดย่อมไม่ต้องการรับภาระเรื่องนี้ ส่วนการจ้างลูกจ้างชั่วคราวและลูกจ้างเหมา นั้น จะพบในกิจการประเภทที่ทำงานได้ทั้งปีในช่วงที่เร่งทำงาน เช่น การตัดอ้อยเข้าโรงหีบ และในกิจการที่ไม่สามารถทำงานได้ทั้งปี ซึ่งโดยสภาพแล้วจะไม่มีมีการจ้างลูกจ้างประจำ เช่น การทำนา จากการวิจัยการทำงานเพาะปลูกในกิจการอ้อย สับปะรด องุ่น ผัก ข้าวโพด พบว่าลูกจ้างส่วนมากในจำนวนร้อยละ 60.6 ของลูกจ้างตัวอย่างทั้งหมดแจ้งว่างานที่ทำขึ้นอยู่กับฤดูกาลและมีระยะเวลาทำงานตั้งแต่ไม่ถึง 1 เดือน จนถึง 1 ปี ในขณะที่ลูกจ้างอีกร้อยละ 39.4 ที่เหลือจะทำงานได้ทั้งปี⁵³

ในส่วนของแรงงานเด็กในกิจการเพาะปลูกพบว่าการจ้างแรงงานเด็กประมาณร้อยละ 16.2 ของแรงงานทั้งหมด มีอายุตั้งแต่ 13 ปีขึ้นไป แม้ว่าเด็กจะเป็นผู้ที่ยังไม่เจริญเต็มที่ทั้งร่างกายและจิตใจ แต่การทำงานเพาะปลูกนั้นโดยทั่วไปจะไม่มีอันตรายต่อแรงงานเด็ก มักจะกระทบกระเทือนบ้างก็ในเรื่องการศึกษา และการพักผ่อน หรือการทำงานหนักในบางกิจการ สำหรับการจ้างแรงงานเด็กนั้นมีลักษณะคล้ายคลึงกับการจ้างแรงงานหญิงคือ มีการจ้างทำงานอันตรายน้อยมาก โดยมีแรงงานเด็กร้อยละ 6.3 ของแรงงานเด็กทั้งหมดทำงานได้ดินและไถน้ำซึ่งจะเป็นการโคยดินจากท้องร่องขึ้นมากลบบแปลงพืชที่เพาะปลูก ร้อยละ 25 ต้องทำงานเกี่ยวกับสารเคมีอันตราย และร้อยละ 12.5 ทำงานเช่นเดียวกันเป็นครั้งคราว ร้อยละ 12.5 จะทำงานยกของหนักเกิน 30 กิโลกรัมเป็นครั้งคราว ไม่มีการทำงานกับเครื่องจักรที่มีอันตรายหรือทำงานในที่สูงที่อาจเป็นอันตราย เหตุผลที่แรงงานเด็กต้องรับจ้างแรงงานนั้น ร้อยละ 9.1 แจ้งว่าเป็นคำสั่งของบิดามารดา อีกร้อยละ 90.9 ที่เหลือมาทำงานเพราะเหตุอื่น อนึ่งสังเกตได้ว่าแรงงานเด็กเหล่านี้มีอายุตั้งแต่ 13 ปีขึ้นไป จึงสันนิษฐานได้ว่าน่าจะจบการศึกษาภาคบังคับระดับประถมศึกษาตอนต้นเป็นส่วนใหญ่⁵⁴

ลักษณะการทำงานมีทั้งที่เป็นการจ้างบางฤดู และการจ้างตลอดปี ประเภทงานส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่ไม่ใช้ฝีมือ เช่น การปลูกพืชผล การถางหญ้า ไล่ปุ๋ย บำรุงรักษา และฉีดยาฆ่าแมลง เป็นต้น งานประเภทนี้อัตราค่าจ้างจะค่อนข้างต่ำ และมีเวลาทำงานวันละประมาณ 8-9 ชั่วโมง มีเวลาพักรับประทานอาหารกลางวันประมาณ 1 ชั่วโมง และพักระหว่างการทำงาน 2 ครั้งๆ ละประมาณ 20 นาที ในช่วงเช้าและบ่าย ส่วนแรงงานประเภทใช้ฝีมือ เช่นการกรีดยาง แรงงานประเภทนี้จะทำงานวันละประมาณ 5-

⁵³ สมนึก วงษ์เจ๊ะเซ็ม. เล่มเดิม. หน้า 77-78.

⁵⁴ สมนึก วงษ์เจ๊ะเซ็ม. เล่มเดิม. หน้า 85-86.

8 ชั่วโมง และได้ค่าจ้างสูงกว่าประเภทแรก และที่เหมือนกันทั้ง 2 ประเภท คือ การใช้แรงงานภาคเกษตรกรรม จะไม่มีวันหยุดประจำสัปดาห์ แต่จะได้หยุดงานเฉพาะในวันเทศกาลต่างๆ ที่นายจ้างกำหนดให้เท่านั้น

ในด้านสวัสดิการและความปลอดภัยในการทำงาน นายจ้างส่วนใหญ่จัดให้แต่ที่พักอาศัย น้ำใช้ ไฟฟ้า ห้องส้วม และอุปกรณ์การทำงาน แต่นายจ้างไม่ค่อยให้ความสำคัญเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงานเท่าใดนัก และจัดอุปกรณ์ป้องกันบางอย่างให้แก่ลูกจ้างเท่านั้น เช่น ถุงมือ และรองเท้าน้ำบูท แต่ก็ไม่ทั่วถึงทั้งหมด⁵⁵

ในกิจการเพาะปลูกซึ่งมีทั้งการจ้างลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราว และลูกจ้างงานเหมา ซึ่งลูกจ้างเหล่านี้มีทั้งแรงงานในท้องถิ่นและแรงงานอพยพมาจากถิ่นอื่น (ส่วนใหญ่มาจากภาคตะวันออกเฉียงเหนือซึ่งมีสภาพแห้งแล้ง ประชากรยากจน แรงงานล้นความต้องการใช้แรงงาน) นายจ้างจึงจัดสวัสดิการที่เป็นสิ่งจำเป็นขั้นมูลฐานให้แก่ลูกจ้าง ซึ่งลูกจ้างแต่ละคนอาจได้รับสวัสดิการที่ต่างกันไปบ้างตามสภาพที่ต่างกัน เช่น ลูกจ้างแรงงานอพยพได้ที่พักแต่ลูกจ้างในท้องถิ่นไม่ได้ ขณะเดียวกันค่าจ้างของลูกจ้างก็อาจแตกต่างกัน เช่น ลูกจ้างที่พักอยู่กับนายจ้างอาจถูกหักค่าที่พักบ้างแต่น้อยกว่าค่าเช่าที่ควรจะเป็นจริง

ลูกจ้างในกิจการเพาะปลูกจะได้รับสวัสดิการในการทำงานตามความจำเป็นขั้นมูลฐานเป็นประโยชน์หรือบริการในรูปแบบที่ใกล้เคียงกับกิจการอุตสาหกรรม ได้แก่ อาหารและน้ำ บ้านพัก หรือที่อยู่อาศัย ยาและการดูแลสุขภาพอนามัยอื่นๆ โดยลูกจ้างเกือบทุกกิจการจะได้รับสวัสดิการน้ำดื่มน้ำใช้ ลูกจ้างที่พักกับนายจ้างหรือนายจ้างจัดบ้านพักให้ก็จะได้น้ำใช้ในการหุงต้มซักผ้าและทำความสะอาดร่างกายด้วย ลูกจ้างที่นายจ้างจัดบ้านพักหรือที่อยู่อาศัยให้จะเป็นลูกจ้างที่อพยพมาจากท้องถิ่นอื่น มีจำนวนมากในฤดูกาลทำงานและต้องพักอยู่รวมกันเป็นจำนวนมาก เช่น ฤดูกาลตัดอ้อย ถ้าเป็นช่วงการทำงานอื่นๆที่ไม่จำเป็นต้องจ้างแรงงานจำนวนมากจากท้องถิ่นอื่น นายจ้างก็ไม่มี ความจำเป็นต้องจัดที่พักให้ลูกจ้าง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแรงงานในท้องถิ่นซึ่งมีที่อยู่อาศัยของตนเอง ในส่วนของยาและการดูแลสุขภาพอนามัยนั้น ปรากฏว่าสวัสดิการที่ลูกจ้างได้รับมากที่สุดคือยาสามัญประจำบ้านซึ่งมีลูกจ้างได้รับเพียงร้อยละ 29.3 ของลูกจ้างทั้งหมด 99 คน และเกือบจะไม่มีลูกจ้างได้รับการตรวจสุขภาพหรือได้รับคำรักษาพยาบาลเมื่อเจ็บป่วยเลย แต่คงมีเหตุผลเนื่องมาจากการทำงานเพาะปลูกมีสภาพที่ไม่เป็นอันตรายกับสุขภาพมากนัก จึงยังไม่มี ความจำเป็นในการจัดสวัสดิการด้านสุขภาพมากไปกว่ายาสามัญประจำบ้าน สวัสดิการด้านอื่นๆ ที่ลูกจ้างอาจได้รับในกิจการเพาะปลูก ได้แก่ การให้การศึกษาแก่บุตรธิดาของคณงานซึ่งลูกจ้างที่ได้รับเป็นลูกจ้างประจำที่ทำงานกับนายจ้างมานานและทำงานดี ห้องส้วม ค่าพาหนะในการกลับ

⁵⁵ ปวิต ถมชาติวิทย์. (2533). การใช้แรงงานเด็กและเยาวชนในภาคเกษตรกรรม กรณีการว่าจ้างแรงงานเด็กและเยาวชนในไร่อ้อย จังหวัดกาญจนบุรี และในสวนยางพารา จังหวัดพังงา (รายงานวิจัย). หน้า 55.

บ้านเมื่อทำงานแล้วเสร็จ จัดหาหรือจ่ายค่าพาหนะในการทำงาน มุ่งผ้าห่ม (กรณีพักกับนายจ้าง) เสื้อผ้าชุดทำงาน ซึ่งสวัสดิการต่างๆ เหล่านี้ส่วนมากลูกจ้างที่ได้รับจะเป็นลูกจ้างในบริษัทเท่านั้น⁵⁶

การทำงานในงานเพาะปลูกนั้น นายจ้างมักนิยมใช้ลูกจ้างเด็กทำงานกลางที่โล่งแจ้ง การผลิตและการใช้แรงงานส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับดินฟ้าอากาศ ฤดูกาล การทำงานโดยทั่วไปจะเริ่มตั้งแต่การเตรียมพื้นที่ เช่น การปรับหน้าดิน พรวนดิน การเตรียมเมล็ด เป็นต้น ในการทำงาน เพาะปลูกนี้มีความยืดหยุ่นมาก ขั้นตอนการผลิตส่วนใหญ่จะไม่ใช้เครื่องจักร แต่จะใช้กำลังคนเป็นส่วนใหญ่ อาจมีบางช่วงที่งานเร่งก็อาจทำให้ลูกจ้างเด็กเหล่านั้นมีเวลาพักผ่อนน้อย

2.4.2 สภาพการทำงานของแรงงานเด็กในงานเลี้ยงสัตว์

งานเลี้ยงสัตว์เป็นงานเกษตรกรรมที่มีความสำคัญอันดับต้นๆของประเทศไทย และมักมีการประกอบกิจการในชนบทเป็นส่วนใหญ่ โดยในระยะหลังเริ่มมีการจ้างแรงงานในการเลี้ยงสัตว์มากขึ้น ซึ่งสัตว์ที่นิยมเลี้ยงมีหลายชนิด เช่น สุกร โค กระบือ เป็ด ไก่

การทำงานเลี้ยงสัตว์แต่ละประเภทมีสภาพการทำงานที่แตกต่างกัน ไปบ้างตามความเหมาะสมกับธรรมชาติของสัตว์ประเภทนั้นๆ แต่จะมีสภาพบางประการที่คล้ายกัน กล่าวคือ การทำงานของคนงานสามารถกำหนดเวลาทำงานได้คร่าวๆ มีเวลาพักผ่อนระหว่างการทำงานพอสมควร การทำงานส่วนใหญ่ทำในช่วงเวลากลางวัน และการทำงานส่วนใหญ่ทำติดต่อกันได้ตลอดทั้งปี ไม่ขึ้นกับฤดูกาล และส่วนใหญ่ไม่ขึ้นอยู่กับดินฟ้าอากาศ (ในขณะที่เดียวกันผลผลิตจากสัตว์นั้นจะได้น้อยอาจจะขึ้นกับดินฟ้าอากาศด้วย) และต้องทำงานทุกวันเพราะสัตว์ต้องการการดูแลทุกวัน⁵⁷ เช่น

การเลี้ยงสุกรนั้นจะเลี้ยงในคอก หรือในโรงเรือนเป็นสัดส่วน แรงงานรับจ้างจึงทำงานในที่ร่มอากาศถ่ายเทดีพอสมควรแม้กลิ่นจะแรงก็ตาม การทำงานจะเริ่มในราว 7.00-8.00 น. พักยาวในช่วงอาหารกลางวันประมาณ 1 ชั่วโมง เลิกงานราว 16.00-17.00 น. แล้วแต่จะเสร็จงาน การทำงานที่สำคัญคือการให้อาหาร ให้น้ำสัตว์ช่วงเช้าครึ่งช่วงบ่ายอีกครั้ง นอกจากนั้นงานที่ต้องทำประจำในแต่ละวัน ได้แก่ การทำความสะอาดตัวสุกร ทำความสะอาดคอกผสมอาหาร ที่รองลงไป ได้แก่ การผสมพันธุ์สุกร ฉีดวัคซีนให้ยาสัตว์ และทำคลอดเมื่อมีสัตว์ตกลูก ซึ่งการทำงานสามประการหลังอาจจะทำในเวลากลางคืนแล้วแต่เหตุการณ์แต่ละคราวซึ่งไม่สามารถกำหนดได้แน่นอน ระหว่างการทำงานปกติในเวลากลางวันจะมีเวลาพักเป็นช่วงๆ ไปด้วย การเลี้ยงไก่จะมีลักษณะคล้ายการเลี้ยงสุกร กล่าวคือ แรงงานทำงานในร่มซึ่งมีอากาศถ่ายเทดีพอสมควรแต่มีกลิ่น

⁵⁶ สมนึก วงษ์เจ๊ะเซ็ม. เล่มเดิม. หน้า 86-87.

⁵⁷ สมนึก วงษ์เจ๊ะเซ็ม. เล่มเดิม. หน้า 114.

แรง เพราะการเลี้ยงไก่จะเลี้ยงในที่ร่มเป็นสัดส่วนเช่นเดียวกับสุกร การทำงานประจำในแต่ละวันก็คล้ายกัน คือ ให้อาหารให้น้ำ แต่ในการเลี้ยงไก่อาจจะให้วันละ 2-3 ครั้ง ทำความสะอาดเล้าไก่ แต่ไม่ต้องทำความสะอาดตัวไก่เพราะไก่เป็นหวัดง่าย ทำความสะอาดรางอาหารรางน้ำ ผสมอาหาร กรณีไก่ไข่จะต้องเก็บไข่ไก่ คัดไข่ไก่ หรือกรณีไก่พันธุ์ต้องเอาไข่ที่มีตัวเข้าตู้ฟัก ซึ่งการดูแลไข่ที่มีตัวเป็นงานละเอียดต้องใช้แรงงานที่มีความชำนาญมีฝีมือมากพอสมควร งานรองลงไปในการเลี้ยงไก่ ได้แก่ การทำวัคซีนไก่ป้องกันโรคซึ่งต้องทำกันเป็นระยะๆ โดยเฉพาะในช่วงเป็นลูกไก่จะทำบ่อย ซึ่งอาจทำในเวลาากลางคืน การจับไก่เข้ากรงค้ำในกรณีไก่ไข่ สรุปได้ว่าการทำงานเลี้ยงไก่แม้จะคล้ายกับเลี้ยงสุกรแต่มีความละเอียดอ่อนจุกจิกกว่า และอีกประการหนึ่งคือเริ่มทำงานเช้ากว่าโดยเริ่มงานตั้งแต่ 5.00-6.00 น. กรณีการเลี้ยงเป็ด แรงงานรับจ้างจะต้องทำงานทั้งในที่ร่มและที่แจ้งเพราะเปิดขอบน้ำและแดด การเลี้ยงโดยทั่วไปคล้ายการเลี้ยงไก่แต่รายละเอียดน้อยกว่าไม่ต้องดูแลมากนักจะเริ่มทำงานราว 8.00 น. เลิกงานประมาณ 16.00 น. พักเป็นช่วงๆ เมื่อทำงานแต่ละอย่างเสร็จและจะพักนานที่สุดในเวลาอาหารกลางวันประมาณ 1 ชั่วโมงหรือกว่านั้น ทั้งกิจการเลี้ยงสุกร เลี้ยงไก่ และเลี้ยงเป็ด สามารถประกอบการติดต่อกันได้ทั้งปี เช่นเดียวกับกิจการประมงน้ำกร่อยหรือน้ำจืด กล่าวคือ เมื่อขายสัตว์หรือปลอดสัตว์ชุดเก่าแล้วสามารถเลี้ยงสัตว์ชุดใหม่ได้ทันที ลูกจ้างแรงงานจึงมีงานทำตลอดปี แม้บางครั้งที่มีการพักคอกพักเล้าทำความสะอาดครั้งใหญ่เพื่อรอสัตว์ชุดใหม่ ลูกจ้างก็ต้องเป็นผู้ทำความสะอาด นอกจากนี้ลูกจ้างทุกกิจการยังต้องดูแลบริเวณรอบๆ ที่ทำงาน เช่น ถางหญ้ารอบๆ โรงเรือนเป็นประจำ จึงถือเป็นการทำงานย่อยๆ ในกิจการอย่างหนึ่ง

กรณีกิจการเลี้ยงโค แรงงานต้องทำงานทั้งในที่ร่มและที่แจ้งเพราะธรรมชาติของโคในฝูงและต้องกลับเข้าคอกซึ่งเป็นที่ร่มในตอนเย็น โดยจะดูแลทำความสะอาดตัวโค ให้อาหารเสริม ให้น้ำ กรณีโคนมจะต้องรีดนมโคในตอนเช้าและตอนเย็น ซึ่งต้องใช้แรงงานที่มีความชำนาญและคุ้นเคยกับโค มิฉะนั้นจะได้ผลผลิตน้อย การเลี้ยงโคนั้นแตกต่างกับการเลี้ยงสัตว์ 3 ประเภทที่กล่าวมาแล้ว คือการเลี้ยงขึ้นอยู่กับดินฟ้าอากาศบ้างแต่ไม่มากนัก เพราะโคไม่ชอบฝนและที่แจ้ง ดังนั้น ในวันฝนตกแรงงานจึงอาจไม่ต้องทำงานในที่แจ้งโดยให้โคกินอาหารเสริมหรืออาหารอื่นแทนในคอก อย่างไรก็ตามสามารถประกอบการได้ตลอดทั้งปี เช่นเดียวกับการเลี้ยงสัตว์ที่ประกอบการประมงไปด้วย การทำงานของลูกจ้างจะผันแปรลักษณะการทำงานตามประเภทของสัตว์เลี้ยง เช่น เป็ด ไก่ ซึ่งเลี้ยงในที่ร่มควบคู่กับการขุดบ่อเลี้ยงปลา เลี้ยงกุ้ง เพื่อใช้มูลไก่เลี้ยงสัตว์น้ำ หรือเลี้ยงไก่ เลี้ยงหมู ควบคู่กับการเพาะปลูกซึ่งใช้มูลสัตว์แทนปุ๋ยบางส่วน เพราะสัตว์เลี้ยงที่เลี้ยงในโรงเรือนเป็นสัดส่วนจะไม่เหยียบย่ำ หรือกินพืชที่เพาะปลูก แรงงานที่ทำงานใน

กิจการที่ทำการเกษตรผสมจึงมักทำงานทั้งในที่ร่มและที่แจ้ง ดังนั้นลูกจ้างในกิจการเลี้ยงสัตว์ส่วนมากจะได้รับการคุ้มครองแรงงานอยู่แล้ว เพราะในกิจการมีการใช้ลูกจ้างตลอดปี⁵⁸

ในกิจการเลี้ยงสัตว์โดยทั่วไปมีการจ้างลูกจ้างแรงงาน 4 ประเภท เช่นเดียวกับกิจการเพาะปลูก ได้แก่ ลูกจ้างประจำรายเดือน ลูกจ้างประจำรายวัน ลูกจ้างชั่วคราว และลูกจ้างเหมา โดยการตกลงจ้างจะมีความสัมพันธ์กับลักษณะและช่วงเวลาในการทำงาน ในกิจการเลี้ยงสัตว์จะมีการจ้างลูกจ้างประจำรายเดือนมากที่สุด เพราะกิจการส่วนใหญ่สามารถประกอบการได้ตลอดปีการทำงานไม่ขึ้นกับฤดูกาลและดินฟ้าอากาศมากนัก ตลอดจนการทำงานบางอย่างต้องใช้แรงงานมีฝีมือ เช่น การรีดนมวัว นายจ้างจึงต้องการให้ลูกจ้างที่มีฝีมือมีความชำนาญงานอยู่ทำงานกับตนนานๆ จึงจ้างประจำด้วยค่าจ้างที่แน่นอนทำให้ลูกจ้างรู้สึกว่าจะมีความมั่นคงในการทำงาน ซึ่งเป็นแรงจูงใจอย่างหนึ่งที่จะอยู่ทำงานต่อไป⁵⁹

อายุของแรงงานรับจ้างในกิจการเลี้ยงสัตว์ส่วนใหญ่มีอายุระหว่าง 18-35 ปี เช่นเดียวกับแรงงานรับจ้างในกิจการเพาะปลูก กิจการประมงน้ำจืดและประมงน้ำกร่อย ซึ่งน่าจะเป็นช่วงอายุของแรงงานรับจ้างใช้แรงงานส่วนใหญ่ในกิจการอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม ด้วยเพราะเป็นช่วงอายุที่ร่างกายมีความแข็งแรงเหมาะกับการใช้แรงงานมากที่สุด นอกจากนั้นก็จะเป็นแรงงานอายุระหว่าง 12-17 ปี และ 36-45 ปี แรงงานในกิจการเลี้ยงสัตว์ส่วนใหญ่มีสถานภาพโสด มีการศึกษาระดับประถมศึกษาตอนต้นซึ่งเป็นการศึกษาภาคบังคับ รองลงมาจะเรียนจบประถมศึกษาตอนปลายเช่นเดียวกับแรงงานในกิจการเพาะปลูกและประมง⁶⁰

ในกิจการเลี้ยงสัตว์นั้น งานส่วนใหญ่เป็นงานที่ไม่หนัก และไม่อันตราย พบว่าการจ้างแรงงานเด็กในการทำงาน โดยแรงงานเด็กอายุระหว่าง 12-17 ปี หรือน้อยกว่า ในกิจการเลี้ยงสัตว์มีจำนวนไม่มากประมาณร้อยละ 10.6 ของลูกจ้างทั้งหมด⁶¹ โดยแรงงานเด็กจะทำงานคล้ายกับแรงงานที่เป็นผู้ใหญ่

แรงงานรับจ้างในกิจการเลี้ยงสัตว์มีจำนวนชั่วโมงการทำงานจริงต่อวันเฉลี่ย 8.5 ชั่วโมง โดยการเลี้ยงสุกรมีชั่วโมงการทำงานเฉลี่ยในหนึ่งวันมากที่สุดคือ 9.7 ชั่วโมง ที่น้อยที่สุดคือการเลี้ยงเป็ดซึ่งเฉลี่ยแล้วแรงงานรับจ้างทำงานในหนึ่งวัน 6.9 ชั่วโมง แต่กรณีที่ประกอบกิจการเลี้ยงสัตว์ผสมกับทำเพาะปลูก หรือเลี้ยงสัตว์ผสมกับการประมงด้วยจะมีชั่วโมงการทำงานในวันหนึ่งเฉลี่ยแล้วมากกว่า 10 ชั่วโมง⁶²

⁵⁸ สมนึก วงษ์เจ๊ะเซ็ม. เล่มเดิม. หน้า 114-116.

⁵⁹ แหล่งเดิม. หน้า 111-112.

⁶⁰ สันติภาพ จินดาแสง. สภาพและปัญหาแรงงานรับจ้างในกิจการเลี้ยงสัตว์ (รายงานวิจัย). หน้า 3/3.

⁶¹ แหล่งเดิม. หน้า 5/3.

⁶² แหล่งเดิม. หน้า 3/29.

กิจการเลี้ยงสัตว์ส่วนใหญ่ไม่ได้กำหนดวันหยุดที่แน่นอนไว้ เพราะสัตว์ต้องการการดูแลและการให้อาหารกลางวันทุกวัน บางกิจการอาจอนุญาตให้แรงงานรับจ้างหยุดงานได้อาทิตย์ละ 1 วัน หรือ 3.5 วันต่อเดือน หรือ 49 วันต่อปี บางกิจการอาจอนุญาตให้ลูกจ้างหยุดงานได้ 2 วันในหนึ่งเดือนหรืออื่นๆ ในทางปฏิบัติการหยุดงานแต่ละครั้งลูกจ้างจะขออนุญาตหรือบอกนายจ้างล่วงหน้าเป็นคราวๆ ไป นายจ้างก็จะพิจารณาอนุญาตเป็นคราวๆ ไป โดยจะพิจารณาด้วยว่ามีแรงงานอื่นสามารถทำงานแทนลูกจ้างได้หรือไม่ การหยุดงานนั้นถ้าเป็นลูกจ้างประจำรายเดือน ลูกจ้างจะมีสิทธิได้รับค่าจ้างในวันหยุดอยู่แล้ว แต่ถ้าเป็นลูกจ้างประจำรายวันจะได้รับค่าจ้างในวันหยุดหรือไม่ได้แล้วแต่นายจ้างจะพิจารณา ซึ่งนายจ้างส่วนใหญ่จะให้ค่าจ้างในวันหยุดแก่ลูกจ้างประจำรายวันเฉพาะลูกจ้างที่มีนิสัยขยันขันแข็งและทำงานกับกิจการมาเป็นเวลานานพอสมควร⁶³

กิจการเลี้ยงสัตว์ทุกประเภททุกแห่งจะจัดสวัสดิการน้ำดื่ม น้ำใช้ ห้องสุขา ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นในชีวิตประจำวันให้แก่ลูกจ้างแรงงานเช่นเดียวกับกิจการอื่นๆ รองลงไปคือสวัสดิการที่พักอาศัย เนื่องจากลักษณะการประกอบกิจการที่ต้องทำงานทุกวันและบางกิจการลูกจ้างเริ่มทำงานตั้งแต่เช้ามืดประมาณ 4.30-5.30 น. เลิกงานก่อนพระอาทิตย์ตกดินเล็กน้อย และบางครั้งมีความจำเป็นต้องทำงานในเวลากลางคืน ดังนั้นถ้าลูกจ้างพักอยู่ในบริเวณที่ทำงานก็จะเป็นการสะดวกกว่าสำหรับลูกจ้างและเป็นประโยชน์กับนายจ้างในการควบคุมการทำงานของลูกจ้าง จึงมีลูกจ้างถึงร้อยละ 87.8 ของลูกจ้างทั้งหมดได้รับสวัสดิการที่พักอาศัยจากนายจ้าง ซึ่งนายจ้างจำนวนกว่าครึ่งที่จัดสวัสดิการที่พักจะจัดหาที่นอน หมอน มุ้ง ให้แก่ลูกจ้างด้วย ในเรื่องอาหารนั้นกิจการส่วนใหญ่จัดหาอาหารให้แก่คนงาน โดยนายจ้างจะหักค่าอาหารจากค่าจ้างในจำนวนต่ำกว่ามูลค่าจริงของอาหาร หรือบางกิจการอาจจะให้ข้าวหรือกับข้าวอย่างใดอย่างหนึ่งโดยไม่หักค่าจ้าง มีลูกจ้างเพียงร้อยละ 17.3 ของทั้งหมดที่ไม่ได้รับข้าวหรือกับข้าวเลย นอกจากนั้นยารักษาโรคก็เป็นสวัสดิการที่นายจ้างจัดให้ลูกจ้างส่วนมาก โดยทุกกิจการจะจัดยาสามัญประจำบ้านให้ลูกจ้าง และกิจการส่วนใหญ่จะจ่ายค่ารักษาพยาบาลกรณีลูกจ้างเข้ารับการรักษาพยาบาลที่อื่น และยังมีสวัสดิการอื่นที่นายจ้างส่วนน้อยจัดให้ลูกจ้าง ได้แก่ เครื่องป้องกันอันตรายส่วนบุคคลในการทำงาน การศึกษาและพัฒนาฝีมือแรงงาน กองทุนช่วยเหลือคนงานเมื่อได้รับบาดเจ็บหรือเกิดโรคจากการทำงาน ซึ่งมีกิจการไม่ถึงครึ่งหนึ่งจ่ายเงินช่วยเหลือเช่นนี้ให้ลูกจ้าง⁶⁴

ลูกจ้างในกิจการเลี้ยงสัตว์ทุกประเภทมีปัญหาเรื่องอัตราค่าจ้างต่ำ เป็นปัญหาสำคัญที่สุดเช่นเดียวกับลูกจ้างงานเกษตรกรรมอื่นๆ แต่จำนวนผู้ประสบปัญหาค่าจ้างมีน้อยกว่าลูกจ้างงานอื่น คือมีเพียงร้อยละ 48.9 ของลูกจ้างงานเลี้ยงสัตว์ทั้งหมดหรือประมาณครึ่งหนึ่งของลูกจ้าง

⁶³ สันติภาพ จินดาแสง. เล่มเดิม. หน้า 5/1.

⁶⁴ แหล่งเดิม. หน้า 5/2.

ทั้งหมด โดยมีมากที่สุดในการเลี้ยงโค เลี้ยงเป็ด และน้อยที่สุดในการเลี้ยงสุกร ค่าจ้างและการจ่ายค่าจ้างอัตราค่าจ้างเฉลี่ยในการเลี้ยงสัตว์มีจำนวนสูงกว่ากิจการเกษตรอื่นๆ ปัญหารองลงไปคือปัญหางานหนักมาก ไม่ปรากฏในกิจการเกษตรกรรมอื่น แรงงานที่ต้องทำงานหนักมาก คือแรงงานในการเลี้ยงสุกรซึ่งมีแรงงานถึงร้อยละ 42.9 ของลูกจ้างในการเลี้ยงสุกรต้องทำงานหนักและมีบ้างในการเลี้ยงไก่ ซึ่งมีลักษณะและวิธีการทำงานคล้ายกัน ต้องดูแลสัตว์และโรงเรือนเลี้ยงสัตว์แทบทั้งวัน โดยจะทำงานหนักมากเวลาให้อาหารและจับสัตว์ทั้งหมดเมื่อเปลี่ยนชุดสัตว์เลี้ยงหรือจับทำวัคซีน ปัญหาอื่นๆ ที่มีจำนวนลูกจ้างไม่มากได้แก่ ปัญหางานอันตรายเสี่ยงภัยในการเลี้ยงไก่ เลี้ยงโค ปัญหางานไม่มั่นคงไม่แน่นอน ปัญหาการจ่ายค่าจ้างไม่ตรงต่อเวลา ปัญหาขาดแคลนที่พักอาศัย สภาพการทำงานไม่ดี ทะเลาะวิวาทกับเพื่อนร่วมงาน ขัดแย้งกับเจ้านาย เจ็บไข้ได้ป่วยเพราะงานแยกกับครอบครัว⁶⁵

2.4.3 สภาพการทำงานของแรงงานเด็กในงานประมง

การประกอบกิจการประมงน้ำกร่อย สามารถจัดขนาดของกิจการได้ตามปริมาณพื้นที่และลูกจ้าง ซึ่งมีความสัมพันธ์กัน ในกิจการเพาะพันธุ์และเลี้ยงกุ้งและปลา ซึ่งเป็นการประมงน้ำกร่อยที่นิยมกันมาก เพราะวิธีการเพาะพันธุ์และเลี้ยงที่ไม่ยากนัก การลงทุนไม่สูงมากเมื่อเปรียบเทียบกับกำไรที่อาจได้รับ และได้ทุนคืนภายในเวลาไม่นาน จะใช้เนื้อที่ตั้งแต่ 8 ไร่ จนถึง 160 ไร่ หรือหากจะใช้เนื้อที่น้อยกว่าหรือมากกว่าที่กล่าวมานี้ก็จะมีเพียงไม่กี่แห่ง ประมาณได้ว่ากิจการที่มีเนื้อที่ 8-15 ไร่ จะมีลูกจ้างทำงานประมาณ 10-19 คน กิจการที่มีเนื้อที่ 16-50 ไร่ จะมีลูกจ้างประมาณ 20-49 คน กิจการที่มีเนื้อที่ 51-100 ไร่ จะมีลูกจ้างประมาณ 50-99 คน กิจการที่มีเนื้อที่ตั้งแต่ 100 ไร่ขึ้นไป จะมีลูกจ้างตั้งแต่ 100 คนขึ้นไป โดยทั่วไปแล้วผู้ประกอบการประมงน้ำกร่อยจะประกอบกิจการในรูปกิจการส่วนบุคคลไม่จดทะเบียน ขนาดที่ดิน 8-15 ไร่ และ 16-50 ไร่ ลูกจ้างประมาณ 10-19 คน และ 20-49 คนตามลำดับ จัดเป็นกิจการส่วนบุคคลขนาดเล็กใช้เงินทุนในจำนวนจำกัด จึงมีการจ้างแรงงานในจำนวนจำกัดตามไปด้วย⁶⁶

ในการทำงานประมงน้ำกร่อยนั้น การทำงานจะไม่ขึ้นกับดินฟ้าอากาศมากนัก คืออาจจะเกี่ยวข้องกับอยู่บ้างกรณีที่ดินงานอยู่กลางแจ้ง เมื่อฝนตกอาจจะต้องหยุดการทำงาน และการทำงานจะไม่ขึ้นกับฤดูกาลเลยถ้าเป็นการจับบ่อเลี้ยง เนื่องจากสามารถนำสัตว์น้ำมาลงบ่อทดแทนกันได้ตลอดเวลา สามารถทำงานกันได้ตลอดทั้งปี แต่ก็มีการทำงานในกิจการอีกส่วนที่การทำงานขึ้นอยู่กับฤดูกาล แต่สามารถทำงานติดต่อกันได้ถึง 6 เดือน หรือกว่านั้นจนเกือบตลอดทั้งปี ลูกจ้างอาจทำงานในที่แจ้งหรือทำงานในที่ร่มและที่แจ้งพอๆ กัน แล้วแต่สภาพของสถาน

⁶⁵ สันติภาพ จินดาแสง. เล่มเดิม. หน้า 6/3.

⁶⁶ จานง ประสงค์. (2529). สภาพและปัญหาแรงงานรับจ้างในการประมง (รายงานวิจัย). หน้า 8.

ประกอบการซึ่งบางกิจการบ่อเพาะพันธุ์บ่อเลี้ยงอาจอยู่ในที่แจ้งทั้งหมด หรือบางแห่งอาจมีการแบ่งแยกบ่อเพาะพันธุ์หรือบ่อเลี้ยงตามอายุของสัตว์น้ำ โดยอาจมีบางส่วนอยู่ในร่มเพื่อความเจริญที่ดีกว่าของสัตว์น้ำ โดยเฉพาะกิจการเพาะพันธุ์สัตว์น้ำจะขุดสร้างบ่อเลี้ยงกันในที่ร่ม โดยทั่วไปแล้วลูกจ้างจะทำงานในเวลากลางวัน แต่ในกิจการจำนวนน้อยหรือในช่วงการเจริญเติบโตของสัตว์บางชนิดในช่วงใดช่วงหนึ่ง หรือด้วยสภาวะอากาศลูกจ้างอาจจะต้องทำงานในเวลากลางคืนด้วย แต่ยังคงทำงานในช่วงเวลากลางวันเป็นหลัก กล่าวคือมีลูกจ้างจำนวนน้อยต้องทำงานทั้งกลางวันและกลางคืน อากาศภายในสถานที่ทำงานมีการระบายอากาศที่ดีและไม่มีการกักเก็บฝุ่นและต้องรักษาความสะอาดของน้ำอยู่เสมอ ในกิจการประมงน้ำกร่อยลูกจ้างและนายจ้างจะมีการตกลงเงื่อนไขการว่าจ้างกันในเรื่องที่เป็นสาระสำคัญของการจ้างซึ่งไม่อาจละเลยได้ เพราะไม่เช่นนั้นจะมีปัญหาภายหลัง โดยตกลงกันในเรื่องหน้าที่หลัก อาหารการกิน และการรักษาพยาบาลมากที่สุด ที่ตกลงไปได้แก่ค่าจ้างและการจ่ายค่าจ้าง ตำแหน่งงาน วันหยุดและจำนวนวันหยุด นอกเหนือจากนั้นซึ่งอาจจะตกลงกันแต่ในจำนวนน้อย ได้แก่ ปริมาณงาน ชั่วโมงการทำงานต่อวัน และแทบจะไม่มีการตกลงกันเลยในเรื่องเงินทดแทน ระยะเวลาการว่าจ้าง ค่าเดินทางกลับภูมิลำเนาและเรื่องอื่นๆ ทั้งนี้เนื่องจากปริมาณงานและชั่วโมงการทำงานต่อวันนั้นไม่มีความแน่นอน จะทำงานกันตามสภาพแวดล้อมในวันนั้นๆ ตามวิธีการทำงานประมงน้ำกร่อยทั่วไป ส่วนเงินทดแทนนั้นด้วยเหตุที่กิจการส่วนมากเป็นกิจการขนาดเล็กหรือขนาดกลางในรูปกิจการส่วนบุคคลไม่จดทะเบียน ไม่ใช่กิจการขนาดใหญ่หรืออยู่ในรูปบริษัทซึ่งมีการจัดการในเรื่องต่างๆที่ดีกว่า นายจ้างจึงไม่ลงทุนให้ลูกจ้างในเรื่องนี้ ประกอบกับการทำงานมีความเสี่ยงกับอันตรายน้อย ส่วนเรื่องระยะเวลาการว่าจ้างและค่าเดินทางกลับภูมิลำเนานั้นไม่มีความจำเป็นจะต้องตกลงนักเพราะแรงงานส่วนใหญ่เป็นลูกจ้างประจำรายเดือนทำงานได้ทั้งปี⁶⁷

โดยลักษณะของกิจการประมง เป็นเรื่องยากที่จะคำนวณหาชั่วโมงทำงานที่แท้จริงในการทำงาน เพราะเวลาทำงานในแต่ละวันจะผันแปรไปตามเวลาที่ลูกจ้างจะทำงานประจำในวันหนึ่งๆ เสร็จ ซึ่งเวลาเริ่มและเวลาเลิกงานในแต่ละวันจะไม่ตรงกันนัก โดยน่าจะมีสาเหตุมาจากการที่นายจ้างและลูกจ้างทำงานร่วมกันอย่างไม่เคร่งครัดต่อเวลา โดยจะปฏิบัติต่อด้วยการยืดหยุ่นเช่นเดียวกับงานเกษตรกรรมอื่นๆ ทั้งที่นายจ้างและลูกจ้างจะกำหนดเวลาเริ่มงานและเลิกงานในแต่ละวันได้ แม้ว่างานประมงจะเป็นงานที่ต้องทำกับสิ่งมีชีวิต แต่ลูกจ้างรู้ว่ตนต้องทำงานในแต่ละวันอย่างไรบ้าง ในกฎหมายคุ้มครองแรงงานนั้น ชั่วโมงการทำงานปกติในการทำงานของลูกจ้างถือว่ามีความสำคัญพอสมควร เพราะมีความเกี่ยวข้องกับสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยของลูกจ้าง แรงงานมาก ถ้าเวลาทำงานนานเกินไปแรงงานย่อมอ่อนเพลียก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัยตามมา และเกิดความเสียหายด้านคุณภาพกับงานที่ทำ หากต้องทำงานในแต่ละวันนานเกินไปเป็นเวลาติดต่อกันนานๆ ร่างกายของลูกจ้างจะเสื่อมโทรม ก่อให้เกิดความเสียหายต่อตนเอง ครอบครัว และสังคม โดยที่ต้องเสียทรัพยากรแรงงานที่มีคุณภาพไปและต้องรองรับแรงงานด้อยคุณภาพอีกคนหนึ่ง แต่ถ้าชั่วโมงการทำงานน้อยนายจ้างอาจได้รับความ

⁶⁷ จานง ประสงค์. เล่มเดิม. หน้า 19-21.

เสียหายเพราะปริมาณงานที่ทำได้จะน้อยลง ตลอดจนชั่วโมงการทำงานในแต่ละวันจะเป็นตัวชี้ให้เห็นการทำงานล่วงเวลา ซึ่งโดยทั่วไปแล้วลูกจ้างควรได้รับค่าล่วงเวลาในอัตราที่สูงกว่าอัตราค่าจ้างในเวลาที่ทำงานปกติ ในการทำงานประมงน้ำกร่อยนี้อาจเฉลี่ยชั่วโมงการทำงานในแต่ละวันของลูกจ้างได้ 8 ชั่วโมง 56 นาที ซึ่งในความเป็นจริงลูกจ้างอาจจะทำงานมากหรือน้อยกว่านี้ก็ได้ ถ้าลูกจ้างทำงานโดยมีวันหยุดสัปดาห์ละ 1 วันตามที่กฎหมายกำหนด ลูกจ้างจะทำงานในแต่ละสัปดาห์ไม่เกิน 54 ชั่วโมงตามเวลาทำงานขั้นสูงสุดที่กฎหมายกำหนด เวลาพักระหว่างการทำงานของแรงงานประมงน้ำกร่อยนั้น ส่วนใหญ่นายจ้างจะกำหนดไว้ในเวลา 12.00-13.00 น. เช่นเดียวกับทำงานอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม แต่ในความเป็นจริงแล้วลูกจ้างจะมีเวลาพักระหว่างการทำงานมากกว่าเวลาที่กำหนดไว้ 1 ชั่วโมง เพราะลักษณะงานสามารถทำงานไปและพักไปในตัวได้ จึงไม่มีปัญหาในการปฏิบัติตามกฎหมายที่ให้มีเวลาพักระหว่างการทำงานไม่น้อยกว่าวันละ 1 ชั่วโมง⁶⁸

การจ้างแรงงานในกิจการประมงน้ำกร่อยส่วนใหญ่จะจ้างเป็นลูกจ้างประจำรายเดือน โดยมีการจ้างลูกจ้างประจำรายวันเพียงจำนวนน้อย การจ้างงานในกิจการประมงน้ำกร่อยนี้มีความสัมพันธ์กับลักษณะการทำงาน กล่าวคือ จากลักษณะงานซึ่งสามารถทำงานต่อเนื่องได้ตลอดปี ไม่ขึ้นกับฤดูกาลเหมือนการทำงานเพาะปลูก และนายจ้างสามารถควบคุมการทำงานได้อย่างใกล้ชิด ตลอดจนการทำงานต้องใช้ความประณีตใช้ฝีมือใช้ความชำนาญในการเพาะพันธุ์และดูแลสัตว์น้ำ เช่น การเลี้ยงปลาในบ่อนั้นบางขั้นตอน อาทิ การปล่อยลูกปลาลงบ่อต้องตรวจอุณหภูมิให้พอเหมาะและควบคุมให้คงที่ ทำให้นายจ้างต้องการลูกจ้างที่ทำงานอยู่ประจำนานๆ เพื่อให้ลูกจ้างมีความชำนาญ หรือเมื่อได้ลูกจ้างที่มีฝีมือมีความชำนาญอยู่แล้วก็ต้องการให้ลูกจ้างอยู่ทำงานด้วยกันนานๆ และนายจ้างเองก็สามารถประกอบการติดต่อกันได้ตลอดทั้งปี เช่น กิจการที่เลี้ยงปลาในบ่อเมื่อปลาได้น้ำหนักที่จะขาย นายจ้างก็จะเตรียมลูกปลาชุดใหม่เพื่อจะปล่อยลงบ่อหลังจากที่จับปลาชุดเก่าขึ้นจากบ่อแล้ว ซึ่งก่อนที่จะปล่อยลูกปลาชุดใหม่ลงบ่ออาจมีการทำความสะอาดบ่อพัก การเลี้ยงปลาในบ่อนั้นซึ่งลูกจ้างเลี้ยงปลาเป็นผู้ทำความสะอาดบ่อปลาเช่นกัน ดังนั้นแม้บางครั้งจะมีเวลาพักการเลี้ยงปลาในบ่อ ลูกจ้างก็ยังคงต้องทำงานตามสภาพนั้น ซึ่งการทำประมงสัตว์น้ำอื่นก็มีสภาพไม่ต่างกันนัก โดยสัตว์บางประเภทอาจไม่ต้องทำความสะอาดบ่อทุกครั้งก็เปลี่ยนชุดเลี้ยง ลูกจ้างจะต้องทำงานต่อเนื่องกันไปตลอดปี หรือในกรณีที่มีการพักงานประจำเพื่อรอสัตว์น้ำชุดใหม่ที่ส่งมาไม่ถึง นายจ้างก็จะหางานอื่นในสถานประกอบการให้ลูกจ้างทำรอสัตว์น้ำชุดใหม่ ดังนั้นนายจ้างและลูกจ้างส่วนใหญ่จึงตกลงจ้างกันเป็นลูกจ้างประจำรายเดือน ต่างกับลูกจ้างในกิจการเพาะปลูกที่จ้างเป็นลูกจ้างชั่วคราวมากกว่า สาเหตุของความแตกต่างน่าจะมาจากระยะเวลาและลักษณะในการทำงานซึ่งในกิจการเพาะปลูกนั้นมักต้องการลูกจ้างจำนวนมากในช่วงฤดูกาลทำงานบางอย่างเท่านั้น แต่การประมงน้ำกร่อยต้องการแรงงานจำนวนหนึ่งตลอดทั้งปี และจากลักษณะการประกอบการที่มีการใช้ลูกจ้างทั้งปีทำให้แรงงานในกิจการประมงน้ำกร่อยจำนวนมากได้รับการคุ้มครองแรงงานตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2515⁶⁹

กิจการประมงที่ใช้แรงงานเด็ก ส่วนใหญ่จะมีลักษณะเป็นอุตสาหกรรมประมง ซึ่งได้แก่ การจับปลาและสัตว์ทะเลอื่นๆ การบรรจุกระป๋อง การแช่แข็ง การตากแห้ง การทำน้ำปลา เป็นต้น ซึ่งอุตสาหกรรมประมงนี้ส่วนใหญ่เป็นงานที่มีลักษณะต้องรีบทำให้เสร็จทันเวลา มิฉะนั้นปลาหรือสัตว์ทะเลจะเน่าเสียได้ จึงจำเป็นต้องใช้คนงานจำนวนมาก เมื่อแรงงานผู้ใหญ่มีไม่เพียงพอ และ

⁶⁸ สมนึก วงษ์เจ๊ะเซ็ม. เล่มเดิม. หน้า 100-101.

⁶⁹ สมนึก วงษ์เจ๊ะเซ็ม. เล่มเดิม. หน้า 97.

ประเภทของงานไม่จำเป็นต้องใช้ฝีมือหรือทักษะพิเศษ เป็นงานที่ซ้ำซากจำเจ ประกอบกับแรงงานเด็กมีค่าแรงค่อนข้างต่ำ นายจ้างส่วนใหญ่จึงนิยมใช้แรงงานเด็กเข้าเสริมในการทำงานด้วย อายุของแรงงานเด็กจะอยู่ในระหว่าง 11-17 ปี แต่ก็ยังพบว่ามีการใช้แรงงานเด็กอายุต่ำกว่า 10 ปี ลงมาด้วยซึ่งมีจำนวนไม่มากนัก

ด้วยสภาพของงานที่ต้องทำรีบด่วน แรงงานเด็กส่วนใหญ่ ต้องทำงานเกินวันละ 10 ชั่วโมงขึ้นไป และในบางกิจการต้องทำงานตลอด 24 ชั่วโมง เช่น กิจการตัดหัวปลาใส่ตันโดยคนงานจะนั่งรับประทานอาหารตรงที่นั่งทำงาน จะทำงานติดต่อกันไป 3-4 วัน จนกระทั่งปลาหมดจึงจะกลับไปพักผ่อน แต่อย่างไรก็ดี งานบางประเภท เช่น การรับจ้างทำความสะอาดอวน มีเวลาทำงานเพียงวันละ 3 ชั่วโมงเท่านั้น ส่วนอัตราค่าจ้างจะแตกต่างกันไปตามประเภทของงานที่ทำ เช่น งานกิจการแซ่แข็งและบรรจุกระป๋องจะได้รับค่าจ้างค่อนข้างสูงแต่การทำงานเรือประมงจะได้รับค่าจ้างต่ำที่สุด⁷⁰

กล่าวโดยสรุป แรงงานเด็กที่ทำงานในภาคเกษตรกรรม มีลักษณะแตกต่างกับแรงงานเด็กที่ทำงานในภาคอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมอย่างมาก ทั้งในเรื่องสภาพการทำงาน สภาพการจ้างงาน และความปลอดภัยในการทำงาน โดยในงานเกษตรกรรมแต่ละสาขาก็ยังมีความแตกต่างกันไปในแต่ละสาขาด้วย ดังนั้นการให้ความคุ้มครองแรงงานแก่เด็กกลุ่มนี้ ควรมีการศึกษาถึงมาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศและมาตรการทางกฎหมายของบางประเทศในการกำหนดการคุ้มครองแก่แรงงานเด็กที่ทำงานในภาคเกษตรกรรม โดยในบทต่อไปจะได้ทำการศึกษามาตรฐานแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และกฎหมายของต่างประเทศที่เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว เพื่อเป็นแนวทางในการบัญญัติกฎหมายของประเทศไทยต่อไป

⁷⁰ อรรถชัย อาจอ่ำ. (2532). แรงงานเด็กในภาคอุตสาหกรรมประมง : กรณีศึกษาจังหวัดสมุทรสาคร.

บทที่ 3

มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานเด็กในภาคเกษตรตามอนุสัญญา และข้อแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศและกฎหมายต่างประเทศ เปรียบเทียบกับประเทศไทย

ในการให้ความคุ้มครองแรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรมของไทยที่เหมาะสม ควรมีการศึกษาถึงสาระสำคัญของมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานเด็กในภาคเกษตรตามอนุสัญญาและข้อแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และศึกษาถึงสาระสำคัญของกฎหมายต่างประเทศในบางประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศมาเลเซีย เป็นต้น เพื่อใช้เป็นแนวทางในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองแก่แรงงานเด็กที่ทำงานในภาคเกษตรกรรมของไทยได้อย่างเหมาะสมกับสภาพการทำงานและสภาพการจ้างของแรงงานเด็กกลุ่มนี้

3.1 มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานเด็กในภาคเกษตรตามอนุสัญญาและข้อแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

การกำหนดมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศถือเป็นบทบาทหน้าที่ที่สำคัญอันหนึ่งขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ อนุสัญญา (Convention) และ ข้อแนะ (Recommendation) ตราขึ้นโดยที่ประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งได้เริ่มกำหนดขึ้นมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1919 เพื่อให้ประเทศสมาชิกนำไปใช้ปฏิบัติหรือเป็นแนวทางในการกำหนดกฎเกณฑ์การใช้แรงงานของประเทศสมาชิก อนุสัญญาที่ได้รับการรับรองโดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับหนึ่งๆ มีขั้นตอนที่จะต้องใช้เวลาานกว่าที่จะได้รับการรับรอง ปกติแล้วใช้เวลาไม่น้อยกว่า 2 ปี เป็นอย่างต่ำ ประเด็นหรือปัญหาหนึ่งๆ ที่จะนำมากำหนดเป็นอนุสัญญาหรือข้อแนะได้นั้น จะต้องมีขั้นตอนหลายขั้นตอน บางขั้นตอนอาจเกิดนอกระบบงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศก่อน ซึ่งจะต้องใช้ระยะเวลาในการพิจารณาดำเนินการเช่นกัน ต้องมีการปรึกษาหารือขอเสียงสนับสนุน และชักจูงใจให้เกิดความเชื่อว่าประเด็นหรือปัญหานั้นมีความสำคัญ และสามารถที่จะหยิบยกเข้าบรรจุไว้ในระเบียบวาระการประชุมประจำปีขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

ได้ ต่อจากนั้นก็จะเป็นขั้นตอนที่เป็นทางการ โดยเสนอให้องค์คณะประสานการพิจารณาเพื่อ
บรรจุเข้าเป็นระเบียบวาระการประชุม ต่อจากนั้นจะมีขั้นตอนการพิจารณาอีกหลายระดับตั้งแต่
การรับรอง การศึกษาวิจัยด้วยทฤษฎีหมาย แล้วจึงเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมใหญ่ เมื่อผ่าน
ขั้นตอนการรับรองของที่ประชุมใหญ่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ จะมีการตราออกมาในรูป
ของอนุสัญญา และข้อแนะ ต่อจากนั้นก็มาถึงขั้นตอนที่ประเทศสมาชิกจะพิจารณาให้สัตยาบัน
อนุสัญญา และให้การรับเอาข้อแนะนำนั้นๆ¹

ปัจจุบันองค์การแรงงานระหว่างประเทศมีอนุสัญญา และข้อแนะที่ตราขึ้นหลายฉบับ
และเพื่อให้มีความเข้าใจถึงความสำคัญของอนุสัญญา และข้อแนะ ที่มีต่อแรงงานเด็กในภาค
เกษตรกรรม ควรที่จะทราบถึงลักษณะของอนุสัญญา และข้อแนะด้วย

อนุสัญญา เป็นตราสารที่ประเทศสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศร่วมกัน
ลงมติรับรองให้เป็นมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ โดยได้มีการกำหนดหลักการในด้าน
แรงงานแต่ละเรื่องไว้ การเข้าเป็นภาคีกระทำได้โดยการให้สัตยาบัน เมื่อประเทศสมาชิกได้
พิจารณาให้สัตยาบัน ประเทศสมาชิคนั้นก็ต้องผูกพันที่จะปฏิบัติตามอนุสัญญานั้น หากไม่
ปฏิบัติตามประเทศสมาชิกอื่น หรือองค์การนายจ้างและลูกจ้าง สามารถร้องเรียนหรือยื่นประท้วง
ต่อองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้

ส่วนข้อแนะนำนั้น ถูกกำหนดขึ้นโดยไม่มีวัตถุประสงค์ที่จะสร้างข้อผูกพัน แต่เป็นการ
กำหนดแนวทางและรายละเอียดในการปฏิบัติตามอนุสัญญา โดยวางแนวปฏิบัติ หรือข้อชี้แนะที่
ประเทศสมาชิคนำไปกำหนดนโยบายและกฎหมายและกฎข้อบังคับของแต่ละประเทศเพื่อให้
ประเทศต่างๆ นำไปใช้ปฏิบัติ สำหรับการให้ความเห็นชอบจะใช้วิธีรับเอา

องค์การแรงงานระหว่างประเทศมีเจตจำนงแน่วแน่ในเรื่องของการคุ้มครองแรงงาน
ภาคเกษตร คือ การประชุมไตรภาคีว่าด้วยการมุ่งไปสู่การพัฒนาเกษตรอย่างยั่งยืนด้วยการ
ดำเนินการการเกษตรและการจ้างแรงงานที่ทันสมัยในระบบเศรษฐกิจยุคโลกาภิวัตน์ ซึ่งจัดที่นคร
เจนีวา ระหว่างวันที่ 18 ถึง 22 กันยายน พ.ศ. 2543 และมีข้อสรุปประเด็นสำคัญในเรื่องของ
การเกษตรดังนี้

1) รัฐบาลจะต้องมีนโยบายส่งเสริมการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในภาคเกษตร
และในขณะเดียวกันนโยบายระดับมหภาคของรัฐควรจะต้องส่งเสริมการดำเนินงานตาม
วัตถุประสงค์ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

¹ วิจารณ์ ว่องวิวัฒน์ไวยะ. เล่มเดิม. หน้า 45-46.

2) บทบาทสำคัญอย่างหนึ่งของภาครัฐ คือ จะต้องพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในชนบท จัดให้มีการฝึกอบรมและเพิ่มทักษะคนงานภาคเกษตร และเกษตรกร (รวมทั้งเกษตรกรที่ดำเนินการเอง) ทั้งนี้เพื่อเพิ่มผลผลิตประสิทธิภาพ และความสามารถที่จะถูกจ้างได้

3) สร้างการเกษตรอุตสาหกรรมในประเทศกำลังพัฒนา เน้นผลิตผลที่มีมูลค่าสูง โดยส่งเสริมการทำเกษตรแบบผสมผสาน และกิจกรรมนอกฟาร์มเกษตรในชนบท ซึ่งจะเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระของในเมือง (Urban Areas) ในเรื่องที่จะต้องสร้างงานเพื่อดูดซับแรงงานจากชนบท

4) องค์การแรงงานระหว่างประเทศเร่งรื้อให้ประเทศสมาชิกให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาฉบับที่ 138 และ 182 ให้เร็วที่สุด เป็นการสนับสนุนแผนงานขององค์กรที่จะจัดการใช้แรงงานเด็ก

5) ในส่วนของแรงงานสตรีจะต้องให้มีความเท่าเทียมกับแรงงานชาย การปรับปรุงสถานภาพของสตรีเป็นสิ่งจำเป็น ซึ่งรวมถึงการให้การศึกษา และการเสริมสร้างสมรรถนะของสตรี

6) ความปลอดภัยในการทำงาน และอาชีวอนามัยของแรงงานภาคเกษตรจะต้องได้รับการดูแลเป็นพิเศษเนื่องจากอาชีพเกษตรกรรมเป็นหนึ่งในสามอาชีพที่มีอันตรายมากที่สุด เช่นเดียวกับงานเหมืองแร่ และงานก่อสร้าง นายจ้างจะต้องช่วยป้องกันการเสียชีวิต อุบัติเหตุ และสุขภาพที่เสื่อมโทรม มาตรการต่างๆ ที่ควรนำมาใช้ ได้แก่ การปรับปรุงการฝึกอบรมให้แก่แรงงานเกษตรและตัวเกษตรกรในการเลือกใช้ทางเลือกอื่นๆ แทนสารเคมีที่มีพิษร้ายแรง โดยเพิ่มความเข้มแข็งของกฎหมายที่มีอยู่ และนำมาใช้บังคับอย่างจริงจังเพื่อไม่ให้แรงงานภาคเกษตรต้องเผชิญกับสารเคมีที่มีพิษร้ายแรง และปรับปรุงให้แรงงานภาคเกษตรได้เข้าถึงบริการความปลอดภัย และอาชีวอนามัย ตลอดจนบริการสาธารณสุข²

จากการศึกษาพบว่าองค์การแรงงานระหว่างประเทศ มีอนุสัญญาที่เกี่ยวกับแรงงานภาคเกษตรหลายกรณี ทั้งที่ตราขึ้นเพื่อใช้คุ้มครองแรงงานภาคเกษตรโดยเฉพาะ และที่ตราขึ้นเพื่อใช้คุ้มครองแรงงานที่ไม่เฉพาะภาคเกษตร ดังเช่น ในเรื่องอายุขั้นต่ำ (ฉบับที่ 10)³ ,สิทธิในการรวมตัวจัดตั้งสมาคม (ฉบับที่ 11), การประกันสุขภาพ (ฉบับที่ 38)⁴ ,ว่าด้วยการประกันทายาท

² กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน ข เล่มเดิม. หน้า 6-10, 6-11.

³ ได้รับการปรับปรุงแก้ไขและแทนที่ด้วยอนุสัญญา ฉบับที่ 138

⁴ ได้รับการปรับปรุงแก้ไขและแทนที่ด้วยอนุสัญญา ฉบับที่ 128 ว่าด้วยเงินสงเคราะห์แรงงาน ทูพพลภาพ สูงอายุและทายาทแรงงาน พ.ศ. 2510.

ของลูกจ้างที่เสียชีวิต (ภาคเกษตร) (ฉบับที่ 40)⁵ ,กลไกการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ 99) ,ว่าด้วยวันหยุดโดยได้รับค่าจ้าง (ภาคเกษตร) (ฉบับที่ 101)⁶ ,งานไนโร (ฉบับที่ 110), การตรวจแรงงานงานเกษตรกรรม (ฉบับที่ 129) ,การกำหนดอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้จ้างงานได้ (ฉบับที่ 138), องค์การแรงงานชนบท (ฉบับที่ 141), การจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุด (ฉบับที่ 182), ความปลอดภัยและอาชีวอนามัยในงานเกษตรกรรม (ฉบับที่ 184) เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีข้อแนะนำที่เกี่ยวข้องอีกหลายฉบับ ซึ่งในที่นี่จะได้ทำการศึกษาเฉพาะบางเรื่องที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดแนวทางในการคุ้มครองแรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรมของประเทศไทย

มาตรฐานของ ILO ที่เกี่ยวกับแรงงานเด็กนั้น จะครอบคลุมถึงหลายประเภทกิจการหรือทุกประเภทกิจการจึงทำให้ไม่มีความจำเป็นจะต้องกำหนดมาตรฐานแรงงานเด็กในภาคเกษตรเป็นการเฉพาะ ยกเว้นในปี 1921 ที่มีอนุสัญญาฉบับที่ 10 และข้อแนะนำฉบับที่ 14 ที่เกี่ยวกับแรงงานเด็กในภาคเกษตรเป็นการเฉพาะคือ Minimum Age (Agriculture) Convention, และ Night Work of Children and Young Persons (Agriculture) Recommendation, 1921.

ภายหลัง ILO ประกาศใช้อนุสัญญาที่เกี่ยวกับแรงงานเด็กเป็นครั้งแรกเมื่อปี 1919 คือ the Minimum Age (Industry) Convention, 1919 (No.5) แล้วในระยะเวลาต่อมาจึงมีการประกาศใช้อนุสัญญาเกี่ยวกับแรงงานเด็กในอีก 9 ประเภทกิจการ รวมถึงภาคเกษตรกรรมด้วย อย่างไรก็ตาม ILO ได้พิจารณาเห็นว่าควรรวมอนุสัญญาเหล่านั้นเข้าด้วยกัน เพื่อให้เป็นการป้องกันอย่างสมบูรณ์ในทุกประเภทกิจการต่อการใช้แรงงานเด็ก จึงมีการกำหนด The Minimum Age Convention, 1973 (No.138) ขึ้น ซึ่งนอกจากจะครอบคลุมทุกประเภทกิจการแล้ว ยังรวมถึงการใช้แรงงานเด็กด้วยการจ่ายค่าจ้างหรือไม่ก็ตาม และรวมถึงการที่เด็กทำงานให้ผู้อื่นหรือทำงานเพื่อตนเอง (self-employment)

ILO หวังที่จะให้ประเทศต่างๆจัดทำกฎหมายแรงงานเด็กโดยใช้สาระของอนุสัญญาฉบับที่ 138 และข้อแนะนำฉบับที่ 146 (the Minimum Age Recommendation, 1973) เป็นต้นแบบ และจากการตรวจสอบสถานะของการจ้างงานในอาชีพต่างๆ อนุสัญญาและข้อแนะนำล่าสุด คือ

⁵ ได้รับการปรับปรุงแก้ไขและแทนที่ด้วยอนุสัญญา ฉบับที่ 128 ว่าด้วยเงินสงเคราะห์แรงงาน ทูพพลภาพ สูงอายุและทายาทแรงงาน พ.ศ. 2510.

⁶ ได้รับการปรับปรุงแก้ไขโดยอนุสัญญา ฉบับที่ 132 ว่าด้วยการหยุดพักก่อนประจำปีโดยได้รับค่าจ้าง พ.ศ. 2513.

อนุสัญญาฉบับที่ 182 และข้อแนะนำฉบับที่ 190 (ปี 1999) ซึ่งเกี่ยวข้องกับรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการจ้างแรงงานเด็ก

จึงควรได้มีการศึกษาถึงมาตรการในการให้ความคุ้มครองแก่แรงงานเด็กในภาคเกษตรตามอนุสัญญาและข้อแนะนำขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการกำหนดมาตรการเพื่อให้ความคุ้มครองแก่แรงงานเด็กในภาคเกษตรของประเทศไทยให้มีความเป็นสากล

3.1.1 อนุสัญญาฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำ ค.ศ. 1973 (Convention no.138 concerning the Minimum Age, 1973.)⁷

มีประเทศต่างๆที่ให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาฉบับนี้จำนวน 105 ประเทศ⁸ โดยมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 19 มิถุนายน ค.ศ. 1973 (พ.ศ. 2516)

อนุสัญญาฉบับนี้ได้ออกมาแก้ไขเพิ่มเติมอนุสัญญาฉบับที่ 10 ว่าด้วยเรื่องอายุขั้นต่ำสำหรับการทำงานภาคเกษตร พ.ศ. 2464 (Minimum Age (Agriculture), 1921. ประเทศสมาชิกที่ได้ให้สัตยาบันจะต้องไม่ออกกฎหมายอนุญาตให้มีการจ้างแรงงานเด็กซึ่งอายุต่ำกว่า 15 ปี หรือที่อยู่ในวัยศึกษาภาคบังคับทำงานทุกประเภท แต่มีข้อยกเว้นสำหรับประเทศสมาชิกที่มีสภาพเศรษฐกิจของประเทศและระบบการศึกษาที่ยังไม่ได้รับการพัฒนาอย่างเต็มที่ ในขั้นแรกอาจกำหนดอายุขั้นต่ำเป็น 14 ปี ได้ โดยต้องปรึกษาหารือกับองค์การนายจ้างและลูกจ้างก่อน เพื่อเป็นการยกระดับมาตรฐานอายุขั้นต่ำสำหรับงานทุกประเภทว่าจะต้องไม่ต่ำกว่า 15 ปี โดยมีความมุ่งหมายให้ประเทศสมาชิกยกระดับอายุขั้นต่ำของแรงงานเด็กให้สูงขึ้น นอกจากนี้ในงานซึ่งโดยลักษณะหรือสภาพแวดล้อมน่าจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัย หรือศีลธรรม ได้กำหนดห้ามจ้างเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี

อนุสัญญาฉบับนี้มีมาตรการคุ้มครองป้องกันแรงงานภาคเกษตรที่สำคัญดังนี้

1) ประเทศสมาชิกที่ได้ให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาฉบับนี้ จะต้องออกกฎหมายภายในอนุญาตให้มีการจ้างแรงงานที่อยู่ในวัยซึ่งต้องได้รับการศึกษาภาคบังคับ และในทุกกรณีห้ามจ้างแรงงานที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปี เว้นแต่สมาชิกที่มีสภาพเศรษฐกิจของประเทศ และระบบการศึกษาที่

⁷ ขณะนี้รัฐบาลได้มีมติคณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำ พ.ศ. 2516 เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2546 และกำลังอยู่ในขั้นตอนที่กระทรวงการต่างประเทศจะได้ดำเนินการเพื่อขอจดทะเบียนการให้สัตยาบันต่อสำนักงานใหญ่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ

⁸ นางลักษณ์ เอมประดิษฐ์ และคณะ. (2545). การศึกษาเปรียบเทียบนโยบายด้านแรงงานและสวัสดิการสังคมในประเทศที่พัฒนาแล้ว และประเทศกำลังพัฒนา. หน้า 495.

ยังไม่ได้ได้รับการพัฒนาอย่างเต็มที่ อาจอนุญาตให้แรงงานอายุตั้งแต่ 14 ปีขึ้นไป ทำงานก็ได้ (มาตรา 2 และมาตรา 8)

2) งานที่มีลักษณะหรือสภาพที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัย หรือขัดต่อหลักศีลธรรมของการใช้แรงงานเด็ก โดยห้ามจ้างงานแรงงานเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี ให้ทำงานในลักษณะดังกล่าว อย่างไรก็ตามรัฐบาลอาจออกกฎหมายให้แรงงานเด็กอายุตั้งแต่ 16 ปีขึ้นไป ทำงานในลักษณะดังกล่าวก็ได้ หากแรงงานเด็กนั้นได้รับความคุ้มครองโดยได้รับการแนะนำ และการฝึกอบรมเป็นพิเศษอย่างเพียงพอก่อนปฏิบัติงานที่มีลักษณะดังกล่าว (มาตรา 3)

3) รัฐบาลอาจออกกฎหมายหรือระเบียบอนุญาตให้มีการจ้างแรงงานเด็กอายุระหว่าง 13-15 ปีได้ หากงานที่ทำนั้นไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พัฒนาการของแรงงานเด็ก และไม่ใช่อุปสรรคต่อการศึกษาของเด็ก โดยรัฐบาลจะต้องกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับลักษณะและประเภทของงานที่จะอนุญาตไว้ชัดเจนว่างานในกิจกรรมทางเศรษฐกิจใดบ้างที่จะได้รับอนุญาตให้จ้างแรงงานเด็กอายุระหว่าง 13-15 ปี ซึ่งรวมถึงการกำหนดชั่วโมงการทำงานในแต่ละวันโดยละเอียด และชัดเจนด้วย (มาตรา 7)

4) รัฐบาลต้องออกกฎหมาย หรือระเบียบกำหนดให้มีบทลงโทษแก่ผู้ประกอบการ หรือผู้ที่ฝ่าฝืนเงื่อนไขที่กำหนดในอนุสัญญาฉบับนี้ กำหนดหน่วยงานที่จะมีหน้าที่รับผิดชอบดูแลให้ผู้ประกอบการปฏิบัติตามกฎหมายที่ออกบังคับใช้ตามหลักการแห่งอนุสัญญาฉบับนี้ และออกกฎหมายกำหนดให้มีการลงทะเบียนหรือบันทึกรายชื่อ อายุ หรือวันเดือนปีเกิด ที่ได้รับการรับรองหลักฐานว่าถูกต้อง เพื่อให้ทราบไว้ในสถานประกอบการแต่ละแห่งมีแรงงานเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี เป็นจำนวนเท่าใดบ้าง (มาตรา 9)⁹

ลักษณะของอนุสัญญา ฉบับที่ 138 จะมีลักษณะของการกำหนดอายุขั้นต่ำสำหรับเด็กเข้าทำงาน โดยเป็นเกณฑ์ที่มีลักษณะทั่วไปสำหรับทุกประเภทงาน นอกจากนี้ยังกำหนดให้ประเทศสมาชิกผู้ให้สัตยาบันต้องกำหนดนโยบายแห่งชาติ เพื่อเป็นการประกันการใช้แรงงานเด็กที่เป็นธรรมและคำนึงถึงการพัฒนาทั้งทางร่างกายและจิตใจของแรงงานเด็กเป็นหลัก โดยเป็นอนุสัญญาที่เชื่อมต่อมาตรการทางด้านแรงงานเข้ากับมาตรการทางด้านการศึกษา อย่างไรก็ตาม องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ออกข้อเสนอแนะที่ 146 ว่าด้วยการกำหนดอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้จ้างทำงาน (Recommendation no. 146 concerning Minimum Age for Admission to Employment) มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 26 มิถุนายน ค.ศ. 1973 (พ.ศ. 2516) แนบท้ายอนุสัญญาฉบับที่ 138 โดยข้อเสนอแนะดังกล่าวได้กำหนดมาตรการเสริมของรายละเอียดในการกำหนดอายุขั้นต่ำ รวมทั้ง

⁹ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน. ข เล่มเดิม. หน้า 6-39 ,6-40.

ข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายแห่งชาติของประเทศสมาชิก โดยเน้นให้ประเทศสมาชิกปรับปรุงมาตรฐานหรือเงื่อนไขในการรับแรงงานเด็กเข้าทำงาน โดยเพิ่มอายุขั้นต่ำเป็น 16 ปี ในทุกประเภทของงานโดยปราศจากเงื่อนไข แต่เนื่องจากในสภาพปัจจุบันประชาคมโลกยังมีความหลากหลายและมีความแตกต่างทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม จึงทำให้มาตรการต่างๆ ในการคุ้มครองแรงงานเด็กยังไม่สามารถบังคับได้อย่างเข้มงวด ทำให้เกิดเงื่อนไขและข้อยกเว้นในการดำเนินการตามมาตรการคุ้มครองเด็กขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ¹⁰

อนุสัญญาฉบับนี้มี 9 มาตรา มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

(1) นโยบายแห่งชาติ ประเทศสมาชิกควรกำหนดนโยบายแห่งชาติที่จะไม่ให้มีการใช้แรงงานเด็ก กำหนดอายุขั้นต่ำที่จะเข้าสู่การถูกจ้างทำงาน ซึ่งเหมาะสมกับสภาพร่างกาย จิตใจ และการพัฒนาการของเด็ก

(2) ความครอบคลุม อนุสัญญาฉบับนี้ครอบคลุมทุกประเภทกิจการ ไม่ว่าเด็กจะทำงานโดยมีค่าจ้างหรือไม่ก็ตาม แต่ประเทศกำลังพัฒนา อาจขอยกเว้นบางประเภทกิจการได้ และงานบางอย่าง (limited categories of work) อาจขอยกเว้นได้ถ้ามีปัญหาซึ่งข้อยกเว้นต่างๆ จะมีได้ก็เฉพาะกรณีการศึกษา ฝึกอบรม หรือการแสดงด้านศิลปะ

(3) อายุขั้นต่ำ ซึ่งแยกเป็นงานทั่วไป งานอันตราย และงานเบา

อายุขั้นต่ำสำหรับงานทั่วไป กำหนดว่าอายุขั้นต่ำที่จะอนุญาตให้เด็กทำงานได้ต้องไม่น้อยกว่าอายุที่กำหนดให้สำเร็จการศึกษาภาคบังคับ (compulsory schooling) และไม่ว่ากรณีใดต้องไม่น้อยกว่า 15 ปี และสำหรับประเทศกำลังพัฒนา อาจกำหนดอายุขั้นต่ำไว้ที่ 14 ปีก็ได้¹¹

อายุขั้นต่ำสำหรับงานอันตราย ได้แก่งานที่อันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัย และศีลธรรมของเด็ก ต้องกำหนดอายุขั้นต่ำไว้ที่ 18 ปี เป็นอย่างน้อย แต่อาจลดเป็นอายุ 16 ปี ได้ ถ้ามีการให้ความคุ้มครองอย่างเต็มที่ (fully protected) ที่จะไม่ให้เกิดปัญหาต่อสุขภาพ ความปลอดภัย และศีลธรรมของเด็ก และเด็กได้รับการสอนงานอย่างเพียงพอ หรือเป็นการฝึกงาน ทั้ง 2 กรณีต้องปรึกษาหารือกับองค์กรนายจ้างและลูกจ้างมาก่อนแล้ว¹²

อายุขั้นต่ำสำหรับงานเบา “งานเบา” คืองานที่ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือพัฒนาการของเด็ก และไม่ทำให้เด็กขาดการเรียน ขาดการร่วมในการปฐมนิเทศด้านอาชีพ หรือขาดการฝึกอบรมหลักสูตรที่ผ่านการรับรองของหน่วยงานภาครัฐแล้ว หรือไม่ก่อให้เกิดความ

¹⁰ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน ค เล่มเดิม. หน้า 12.

¹¹ Minimum Age Convention, 1973, Article 2.

¹² Minimum Age Convention, 1973, Article 3.

เสียหายต่อประสิทธิภาพในการรับประโยชน์จากการสอนงาน สามารถลดอายุเด็กที่จะมาทำงานได้ ลงมาในช่วง 13-15 ปี ทั้งนี้ต้องไม่เป็นผลให้เด็กขาดการเรียน และกรณีประเทศที่กำหนดอายุขั้นต่ำ สำหรับงานทั่วไปไว้ที่ 14 ปี สามารถลดอายุเด็กที่ทำงานเขาได้เป็น 12 ปี ทั้งนี้ต้องผ่านการ ปรึกษาหารือกับองค์กรนายจ้างและลูกจ้าง¹³

(4) การบังคับใช้ สัญญานี้เรียกร้องให้มีการกำหนด ดังนี้

(4.1) มาตรการสำคัญที่จะทำให้แน่ใจได้ว่าการบังคับใช้จะมีประสิทธิภาพ

(4.2) บทลงโทษที่เหมาะสม

(4.3) นิยามของผู้บังคับใช้กฎหมาย และ

(4.4) การบันทึกข้อมูล

3.1.2 ข้อแนะที่ 14 การทำงานกลางคืนในภาคเกษตรกรรมของเด็กและเยาวชน (Night Work of Children and Young Persons (Agriculture) Recommendation, 1921, No.14)

ข้อแนะนี้ แนะนำให้ประเทศสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ตรวจสอบ การจ้างเด็กอายุต่ำกว่า 14 ปี ทำงานในภาคเกษตรในช่วงกลางคืน เพื่อให้แน่ใจว่าเด็กได้รับการ พักผ่อนเหมาะสมกับความต้องการของร่างกายและต้องไม่น้อยกว่า 10 ชั่วโมงติดต่อกัน แต่ สำหรับเด็กอายุ 14-18 ปี ที่ทำงานกลางคืนในภาคเกษตร ต้องมีเวลาพักไม่น้อยกว่า 9 ชั่วโมง ติดต่อกัน โดยเป็นการให้ความสำคัญกับสุขภาพของเด็กเพื่อเป็นหลักประกันว่าเด็กนั้นจะได้รับการ พักผ่อนที่เพียงพอ

3.1.3 อนุสัญญาฉบับที่ 182 ว่าด้วยการขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุด ค.ศ. 1999 (The Worst Form of Child Labour Convention, 1999)

ซึ่งมีประเทศที่ให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาฉบับนี้จำนวน 70 ประเทศ รวมทั้งประเทศไทย ด้วย¹⁴

อนุสัญญาฉบับนี้ เป็นอนุสัญญาขั้นพื้นฐานที่เป็นเครื่องมือที่ทันสมัย มีผลบังคับใช้ ตั้งแต่วันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2543

¹³ Minimum Age Convention, 1973, Article 7.

¹⁴ นงลักษณ์ เอ็มประดิษฐ์ และคณะ. เล่มเดิม. หน้า 498.

อนุสัญญาฉบับนี้ มีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการใช้แรงงานเด็ก ดังนี้

- 1) คำว่า“เด็ก” ในที่นี้หมายถึง เด็กที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี
- 2) รูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก มีดังนี้

(1) การใช้แรงงานเด็กรูปแบบทาสหรือแนวการปฏิบัติเยี่ยงทาส เช่น การขายและการค้าเด็ก แรงงานใช้หนี้ แรงงานเกณฑ์หรือบังคับ เป็นต้น

(2) การใช้แรงงานเด็กเพื่อการค้าประกำน ผลิตสื่อลามกอนาจาร หรือ แสดงลามกอนาจาร

(3) การใช้แรงงานเด็กเพื่อทำงานที่ผิดกฎหมาย เช่น ผลิตและซื้อขายยาเสพติด

(4) งานที่โดยธรรมชาติหรือสภาพการทำงานจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัยและหลักความประพฤติของเด็ก ซึ่งประเภทของงานในวรรคหลังนี้จะต้องกำหนดโดยกฎหมาย หรือกฏระเบียบของประเทศ หรือโดยหน่วยงานที่มีอำนาจ โดยมีการปรึกษาหารือกับองค์กรนายจ้าง องค์กรลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง และนำเอามาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องมาพิจารณาด้วย

อนุสัญญาฉบับนี้ กำหนดให้ประเทศที่ให้สัตยาบัน กำหนดแผนงานที่ชัดเจนในการดำเนินงาน รวมถึงต้องมีการแต่งตั้งหน่วยงานที่มีอำนาจในการรับผิดชอบในการปฏิบัติตามอนุสัญญานี้

อนุสัญญาฉบับนี้ มองเห็นความสำคัญของการศึกษาที่จะป้องกันและแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็ก จึงกำหนดให้มีการดำเนินมาตรการที่กำหนดเวลาชัดเจน เพื่อป้องกันการจ้างแรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของแรงงานเด็ก , จัดให้มีการช่วยเหลือที่เหมาะสมและจำเป็นให้โดยตรงกับเด็ก หรือให้พ้นจากรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของแรงงานเด็ก และเพื่อการฟื้นฟูสภาพเด็กและการเข้าสู่สังคมของเด็ก ,ทำให้เด็กที่ออกมาจากรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของแรงงานเด็ก ได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานและการฝึกอบรมโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ถ้าสามารถทำได้และเหมาะสม , ชี้งหรือระบุและให้ความช่วยเหลือกับเด็กที่เผชิญความเสี่ยงพิเศษ ,คำนึงถึงสถานการณ์พิเศษของเด็กหญิง

3.1.4 ข้อแนะนำที่190 (Worst Form of Child Labour Recommendation , 1999,No.190.)

ได้มีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับงานอันตรายว่าอาจพิจารณาประเด็นต่อไปนี้ คือ

- 1) งานซึ่งทำให้เด็กต้องสัมผัสกับกายภาพ จิตใจ และการล่วงละเมิดทางเพศ
- 2) งานใต้ดิน งานใต้น้ำ งานในที่สูงที่มีอันตราย และงานในที่อับอากาศ
- 3) งานที่ทำกับเครื่องจักร อุปกรณ์ เครื่องมือที่มีอันตราย หรืองานที่การขนย้ายสิ่งของด้วยแรงคน หรือเคลื่อนย้ายสิ่งของหนักๆ
- 4) งานที่ทำในสิ่งแวดล้อมที่ไม่ดีต่อสุขภาพ เช่น งานที่สัมผัสสารเคมีอันตราย งานที่สัมผัสเสียงดัง ความร้อนสูง ความสั่นสะเทือน เป็นต้น
- 5) งานที่ทำภายใต้สภาวะที่ลำบาก เช่น งานที่ทำเป็นเวลานาน งานทำตอนกลางคืน เป็นต้น

นอกจากนี้ อาจให้เด็กอายุ 16 ปี ทำงานตามชนิดของงาน ที่ระบุในข้อ 2) (4) ข้างต้น ก็ได้ แต่ต้องอยู่ในเงื่อนไขว่ามีการให้ความคุ้มครองเด็กอย่างเต็มที่ให้ปลอดภัยจากอันตรายที่จะเกิดกับร่างกายและจิตใจ และเด็กได้รับคำแนะนำหรือฝึกอบรมอย่างเพียงพอในการทำงานนั้นๆ

3.1.5 อนุสัญญาฉบับที่ 127 ว่าด้วยน้ำหนักสูงสุดที่จะแบกหามได้ (Maximum Weight Convention,1967,No.127)¹⁵

อนุสัญญาฉบับนี้ใช้บังคับกับงานทุกสาขา ไม่ได้ใช้กับงานภาคเกษตรโดยเฉพาะ แต่เนื้อหาของอนุสัญญามีการให้ความคุ้มครองแก่แรงงานในภาคเกษตรด้วย โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 10 มีนาคม พ.ศ. 2513 โดยกำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องมีระบบการตรวจแรงงาน และต้องกำหนดห้ามมิให้ผู้ประกอบกิจการสั่งให้ลูกจ้างคนใดคนหนึ่ง ยก แบก หาม หรือลากสิ่งของที่มีน้ำหนักมากจนอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ และความปลอดภัยของลูกจ้างนั้น จะต้องมีการตรวจสุขภาพคนงาน ให้การฝึกอบรม ให้คำแนะนำชี้แจงเกี่ยวกับวิธีการทำงานและใช้วิธีการที่เหมาะสมเพื่อป้องกันอุบัติเหตุในการทำงาน โดยเฉพาะลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กจะได้รับการพิจารณาเป็นพิเศษ ซึ่งในมาตรา 7 ได้กำหนดถึงการให้แรงงานเด็กให้ทำงานแบกหามหรือขนถ่ายว่าจะต้องมีข้อจำกัดเป็นพิเศษ และกำหนดว่าทุกกรณีน้ำหนักที่ใช้ให้แรงงานเด็กแบกหามนั้น ต้องน้อยกว่าน้ำหนักที่กำหนดไว้สำหรับคนงานชายที่เป็นผู้ใหญ่เสมอ

¹⁵ รัฐบาลไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญา ฉบับที่ 127 ว่าด้วยน้ำหนักสูงสุดที่จะแบกหามได้ เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2511.

นอกจากนี้ อนุสัญญาที่กำหนดว่า younger worker หมายถึง คนงานที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี

อนุสัญญานี้มีสาระสำคัญ ดังนี้¹⁶

1) รัฐสมาชิกที่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญานี้ จะต้องกำหนดห้ามมิให้ผู้ประกอบกิจการบังคับ หรืออนุญาตให้ลูกจ้าง แยก หาม ทุบ หรือเงินสิ่งของที่มึน้ำหนักรวมกันอันอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ หรือความปลอดภัยของลูกจ้าง (มาตรา 3)

2) รัฐสมาชิกจะต้องกำหนดมาตรการให้ลูกจ้างที่ได้รับมอบหมายให้เคลื่อนย้ายสิ่งของที่มึน้ำหนักรวมกันเกินกว่าปกติ ได้รับการฝึกอบรม หรือชี้แนะเทคนิคการทำงานที่ถูกต้อง ซึ่งรวมถึงการมีเครื่องมือ หรืออุปกรณ์ทางเทคนิคที่เหมาะสมเพื่อป้องกันอันตรายให้การทำงานสะดวก และปลอดภัย (มาตรา 5 และ มาตรา 6)

3) รัฐสมาชิกต้องตั้งข้อจำกัดโดยกฎหมายหรือกฎระเบียบในการกำหนดน้ำหนักสูงสุดที่อนุญาตให้แรงงานหญิง หรือเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี ยก แยก หาม ลาก หรือเข็น โดยน้ำหนักที่อนุญาตจะต้องต่ำกว่าน้ำหนักที่อนุญาตให้แรงงานชายที่เป็นผู้ใหญ่คนหนึ่งทำ (มาตรา 7)

4) รัฐบาลจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่จำเป็น เพื่อให้หับทบัญญัติของอนุสัญญานี้มีผลทางกฎหมาย ทั้งนี้ให้มีการปรึกษาหารือกับองค์กรตัวแทนสูงสุดของนายจ้างและลูกจ้างด้วย (มาตรา 8)

3.1.6 ข้อแนะนำที่ 128 (Maximum Weight Recommendation, 1967, No.128) ได้มีข้อแนะนำว่า

- 1) สิ่งของที่จะให้เด็กยกนั้น ต้องเบากว่าที่ให้ผู้ใหญ่ (เพศเดียวกัน) ยก
- 2) ถ้าเป็นไปได้ ไม่ควรกำหนดให้แรงงานเด็กยกของด้วยแรงงานเป็นประจำ แต่ถ้าจะกำหนดให้เด็กยกของหนักเป็นประจำก็ควรลดจำนวนเวลาที่จะใช้ยก เคลื่อนย้าย หรือวางของหนัก (ถ้าเป็นไปได้)

ในการหาแนวทางในการกำหนดมาตรการเพื่อคุ้มครองแรงงานเด็กที่ทำงานในภาคเกษตรกรรมนั้น นอกจากศึกษาถึงมาตรฐานแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ในอนุสัญญาและข้อแนะนำต่างๆที่เกี่ยวข้องแล้ว ควรจะได้มีการศึกษามาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศด้วย

¹⁶ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน ข เล่มเดิม. หน้า 6-31.

3.2 มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานเด็กในภาคเกษตรของต่างประเทศ

เพื่อให้การคุ้มครองแรงงานเด็กในภาคเกษตรของประเทศไทยเป็นไปตามหลักสากล และเหมาะสมกับสภาพการจ้าง สภาพการทำงาน และปัญหาด้านการคุ้มครองแรงงาน จึงควรศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรมของต่างประเทศในบางประเทศ เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขและปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานเด็กในงานเกษตรกรรมของประเทศไทยให้มีความเหมาะสมและสามารถให้ความคุ้มครองแก่บุคคลเหล่านั้นได้อย่างแท้จริง โดยจะทำการศึกษากฎหมายของประเทศไทย บางประเทศ ได้แก่ ประเทศที่อยู่ในทวีปอเมริกาใต้ และประเทศที่อยู่ในทวีปเอเชีย เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมกับประเทศไทยต่อไป

3.2.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานเด็กในภาคเกษตรของประเทศอาร์เจนตินา

ประเทศอาร์เจนตินาเป็นประเทศที่อยู่ในภูมิภาคอเมริกาใต้ มีรายได้ของประเทศส่วนหนึ่งมาจากภาคเกษตรกรรม และประเทศอาร์เจนตินาก็เป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีการใช้แรงงานเด็กในการทำงานภาคเกษตรกรรม

ประเทศอาร์เจนตินามีกฎหมายแรงงานที่ให้ความคุ้มครองแก่แรงงานเด็ก ซึ่งได้แก่ Law on Contract of Employment 1974 No.20744 ซึ่งมีการกำหนดในเรื่องต่างๆไว้หลายเรื่องรวมทั้งเรื่องการคุ้มครองลูกจ้างเด็ก และมีกฎหมายคุ้มครองแรงงานภาคเกษตร โดยเฉพาะที่อยู่ในรูปของกฎหมาย (Law) กฤษฎีกา (Decree) ประกาศ (Resolution) ซึ่งมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับแรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรม อาจแยกพิจารณาเป็นประเด็นได้ดังนี้

3.2.1.1 ขอบเขตการบังคับใช้

“งานเกษตรกรรม” หมายถึง กิจกรรมการเกษตรในทุกรูปแบบ เช่น การทำฟาร์ม การผสมพันธุ์สัตว์ การป่าไม้ การเลี้ยงสัตว์ปีกหรือผึ้ง และครอบคลุมถึงงานที่ทำในเมืองเกี่ยวกับการจัดการและเก็บเมล็ดข้าว เมล็ดให้น้ำมัน ผัก ผลไม้ เมล็ดพันธุ์และผลิตภัณฑ์การเกษตรอื่นๆ ทั้งนี้โดยมีข้อแม้ว่า งานดังกล่าวจะต้องไม่ใช่งานที่ทำในโรงงานอุตสาหกรรม¹⁷

ลูกจ้างในงานเกษตรกรรมที่อยู่ในบังคับ มี 2 ประเภท ได้แก่ ลูกจ้างประจำ และลูกจ้างชั่วคราว

¹⁷ Act No. 22248, To approve nation-wide laws governing agricultural work, pp.2-3.

การว่าจ้างชั่วคราวในงานเกษตร หมายถึง งานที่ต้องทำตามฤดูกาลหรือตามวงจรรวม ทั้งงานหว่าน ปลูก และเก็บเกี่ยวพืชผลการเกษตร งานผสมพันธุ์ป่าไม้ และงานอื่นๆ ตามที่ กฎหมายกำหนดไว้ และรวมตลอดถึงงานจัดการ งานเก็บและบรรจุหีบห่อผลไม้หรือผลิตภัณฑ์¹⁸

3.2.1.2 อายุขั้นต่ำสำหรับการทำงานในภาคเกษตร

ประเทศอาร์เจนตินากำหนดห้ามจ้างลูกจ้างเด็กที่อายุต่ำกว่า 14 ปี เว้นแต่เป็นงานของ สมาชิกในครอบครัว ห้ามเด็กอายุต่ำกว่า 16 ปี ทำงานกลางคืน และห้ามเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี ทำงานซึ่งเป็นอันตรายต่อสุขภาพร่างกาย¹⁹

3.2.1.3 งานที่อนุญาตและที่ห้ามแรงงานเด็กทำ

ประเทศอาร์เจนตินากำหนดห้ามไม่ให้เด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี ทำงานอันตราย เช่น งาน หลอม เป่า หรือปั๊มโลหะ เป็นต้น และห้ามทำงานในสภาวะแวดล้อมที่ไม่ดีต่อสุขภาพ

3.2.1.4 เวลาการทำงานและค่าตอบแทนในการทำงาน

กำหนดเวลาทำงานปกติจะปรับตามแนวปฏิบัติและประเพณีของท้องถิ่น และตาม ลักษณะของงานเกษตรกรรม โดยกำหนดเวลาเริ่มและเลิกงานจะขึ้นอยู่กับดุลพินิจของนายจ้าง แต่ ก่อนที่จะเริ่มทำงานในวันต่อไป ลูกจ้างจะต้องได้พักอย่างน้อย 10 ชั่วโมงติดต่อกัน หลังจากเสร็จ งานในวันก่อน²⁰ และได้กำหนดเวลาในการทำงานให้ลูกจ้างเด็กที่อายุระหว่าง 14-18 ปี ทำงานได้ ไม่เกิน 6 ชั่วโมง ห้ามแรงงานเด็กทำงานในเวลากลางคืนระหว่างเวลา 20.00 น. ถึง 06.00 น. ในวันรุ่งขึ้น

สำหรับกฎหมายของประเทศอาร์เจนตินานั้นได้กำหนดเกณฑ์ในเรื่องเวลาทำงานปกติ ไว้กว้างยิ่งขึ้นไปอีก คือ ไม่มีการกำหนดเกณฑ์เวลาขั้นสูงสุดในการทำงานไว้เลย โดยให้อิสระแก่นายจ้างในการใช้ดุลพินิจกำหนดเวลาเริ่มและเลิกงาน ซึ่งจะต้องพิจารณากำหนดตามแนวปฏิบัติ และประเพณีของท้องถิ่นและลักษณะของงานเกษตรกรรมนั้นๆ และเพื่อป้องกันมิให้นายจ้าง

¹⁸ สมนึก วงษ์เจ๊ะเซ็ม. เล่มเดิม. หน้า 36.

¹⁹ Act No. 22248, 1980, p. 64.

²⁰ Act No. 22248, 1980, p. 14.

กำหนดเวลาทำงานปกติเอาเปรียบลูกจ้างเสียจนไม่มีเวลาทำกิจธุระส่วนตัว กฎหมายได้กำหนดว่า ลูกจ้างจะต้องได้พักติดต่อกันอย่างน้อย 10 ชั่วโมง ก่อนที่จะเริ่มทำงานขึ้นไป²¹

กฎหมายของอาร์เจนติน่า ได้กำหนดเกี่ยวกับเรื่องกำหนดเวลาพักในระหว่างการทำงานไว้ว่า ลูกจ้างจะต้องได้พักรับประทานอาหารและพักผ่อนระหว่าง 2-4 ชั่วโมงครึ่ง โดย National Committee on Agricultural Work (NCAW) จะเป็นผู้กำหนดระยะเวลาพัก โดยพิจารณาถึงฤดูกาลและสถานที่ตั้งของกิจการนั้นด้วย²²

การจ่ายค่าจ้าง ต้องจ่ายทุกเดือน เว้นแต่ลูกจ้างรายวันจะได้รับค่าจ้างทุก 2 สัปดาห์ และลูกจ้างตามผลงาน ได้รับเมื่อส่งมอบงาน (แต่ต้องไม่ช้ากว่า 1 เดือน)²³ โดยจ่ายเป็นเงินสดหรือเช็ค

หน่วยงานที่มีหน้าที่กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของลูกจ้างในงานเกษตรกรรม คือ The National Committee on Agricultural Work ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในขณะนั้น เว้นแต่แรงงานเด็ก อายุต่ำกว่า 18 ปี

3.2.1.5 วันหยุด

กฎหมายกำหนดให้ลูกจ้างได้หยุดงานในวันอาทิตย์ ยกเว้นกรณีเร่งผลผลิตหรือเร่งเก็บแต่นายจ้างต้องจัดให้ลูกจ้างได้หยุดทดแทนภายใน 15 วัน หลังจากเสร็จงาน หรือถ้างานนั้นโดยสภาพต้องทำงานในวันอาทิตย์ เช่นเดียวกับวันอื่นๆ หรือเป็นงานที่ต้องหมุนเวียนกันทำ นายจ้างต้องจัดวันหยุดทดแทนให้แก่ลูกจ้างในสัปดาห์ต่อไป²⁴

นอกจากนี้ยังกำหนดให้ลูกจ้างที่ทำงานไม่เกิน 5 ปี ได้รับวันหยุดพักผ่อนประจำปีไม่น้อยกว่า 10 วัน ถ้าทำงานมากกว่า 5 ปี แต่ไม่เกิน 10 ปี จะได้รับวันหยุดพักผ่อนไม่น้อยกว่า 15 วัน ถ้าทำงานเกินกว่า 10 ปี แต่ไม่เกิน 15 ปี จะได้รับวันหยุดพักผ่อนไม่น้อยกว่า 20 วัน และหากทำงาน 15 ปีขึ้นไป จะได้รับวันหยุดพักผ่อนประจำปีไม่น้อยกว่า 30 วันขึ้นไป²⁵

²¹ สมนึก วงษ์เจ๊ะเซ็ม. เล่มเดิม. หน้า 40.

²² แหล่งเดิม. หน้า 41.

²³ Act No. 22248, Art 30.

²⁴ Act No. 22248, 1980, p. 16.

²⁵ Act No. 22248, 1980, p. 10.

ในเรื่องวันลาป่วย กำหนดไว้ในกรณีเกิดอุบัติเหตุหรือเจ็บป่วยเพราะเหตุสุดวิสัย ลูกจ้างมีสิทธิลาป่วยได้ 3 เดือน ถ้าทำงานมาแล้วไม่เกิน 5 ปี และลาป่วยได้ 6 เดือน ถ้าทำงานมาแล้วเกิน 5 ปี²⁶

3.2.1.6 สวัสดิการ และความปลอดภัยในการทำงาน

ด้านสวัสดิการ กำหนดให้ผู้ใช้แรงงานภาคเกษตร ที่มีลักษณะการว่าจ้างเป็นรายปี ตามฤดูกาล หรือชั่วคราว ได้รับสิทธิ และสวัสดิการทางสังคมภาคเกษตร โดยเฉพาะสวัสดิการด้านการแพทย์เมื่อเจ็บป่วย โดยมีสิทธิรับบริการทางการแพทย์ ซึ่งต้องชำระค่าธรรมเนียม สวัสดิการสังคมเป็นรายเดือน อย่างน้อยในอัตราส่วน สองในสามของอัตราที่ใช้กับแรงงานทั่วไป²⁷

นายจ้างต้องจัดหาน้ำดื่มให้ลูกจ้างอย่างพอเพียง และทั่วถึง นอกจากนี้ในกรณีที่ นายจ้างรับผิดชอบในเรื่องที่พักอาศัยของลูกจ้าง ที่พักอาศัยดังกล่าวต้องถูกสุขลักษณะ และปลอดภัย

ด้านความปลอดภัยในการทำงาน ได้มีกฎหมายว่าด้วยกฎระเบียบเกี่ยวกับสุขภาพอนามัย และความปลอดภัยของแรงงานภาคเกษตร ปี 1997 กำหนดให้นายจ้างต้องมีมาตรการในการดำเนินให้เกิดความปลอดภัยอาชีวอนามัยและสิ่งแวดล้อมที่ดีในการทำงาน ซึ่งได้แก่ในเรื่องต่อไปนี้

- (1) เครื่องจักรกล อุปกรณ์เครื่องใช้และเครื่องยนต์
- (2) สารพิษตกค้าง
- (3) ความเสี่ยงที่เกิดจากระบบกระแสไฟฟ้า
- (4) การควบคุมอุปกรณ์ขับเคลื่อนและขนย้าย
- (5) อัคคีภัย
- (6) ยานพาหนะ
- (7) การตัดไม้
- (8) สัตว์เลี้ยง
- (9) การฝึกอบรมป้องกันภัยแก่ผู้ใช้แรงงาน

²⁶ Act No. 22248, 1980, p. 24.

²⁷ Resolution No. 2380, 1985.

นอกจากนี้ยังมีการกำหนดในเรื่องการป้องกันโรคระบาดในท้องถิ่นด้วย ซึ่งเป็นข้อกำหนดที่เหมาะสม ด้วยเหตุที่งานภาคการเกษตรมักเกิดโรคระบาดขึ้นได้เสมอ ซึ่งอาจมีการแพร่เชื้อมาสู่แรงงานที่ทำงานในงานเกษตรกรรมได้ และเนื่องจากนายจ้างอยู่ในฐานะที่มีความพร้อมมากกว่าในการจัดให้มีการป้องกันโรคระบาด

3.2.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรมของประเทศฟิลิปปินส์

ประเทศฟิลิปปินส์ตั้งอยู่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งอยู่ในภูมิภาคเดียวกับประเทศไทย มีรายได้หลักจากภาคเกษตรกรรม รวมทั้งวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของคนในประเทศก็ใกล้เคียงกับประเทศไทยด้วย

ในด้านการคุ้มครองแรงงานภาคเกษตรกรรมนั้น แม้ว่าประเทศฟิลิปปินส์มิได้มีกฎหมายคุ้มครองแรงงานภาคเกษตรกรรมเป็นการเฉพาะ แต่กฎหมายที่ใช้จะครอบคลุมถึงแรงงานภาคเกษตรกรรมด้วย ซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับแรงงานเด็กที่อาจเป็นประโยชน์ในการหาแนวทางคุ้มครองแรงงานเด็กที่ทำงานในภาคเกษตรกรรมของไทย

3.2.2.1 ขอบเขตการบังคับใช้

งานเกษตรกรรม หมายถึง การทำไร่ทำนาในทุกสาขา การเพาะปลูก การพรวนดิน การเลี้ยงโคนม การเพาะปลูกและเก็บเกี่ยวพืชผล การเลี้ยงสัตว์ปีกหรือเป็ด ไก่ และกิจการใดๆ ซึ่งชาวนา ชาวไร่ ทำแต่มีใช่เป็นการดำเนินงานในโรงงานหรือขบวนการผลิตน้ำตาล ปอวนิลายาสูบ สับปะรด หรือผลผลิตอื่น²⁸ จะเห็นได้ว่างานเกษตรกรรมตามความหมายของฟิลิปปินส์ไม่ได้หมายความรวมถึงการดำเนินงานในโรงงานหรือเป็นขบวนการผลิตอื่น

3.2.2.2 อายุขั้นต่ำสำหรับการทำงานในภาคเกษตร

กำหนดอายุขั้นต่ำของการจ้างแรงงานเด็ก ได้กำหนดไว้ว่าห้ามจ้างลูกจ้างอายุต่ำกว่า 15 ปี เว้นเสียแต่เป็นการทำงานให้กับบิดามารดา หรือผู้ปกครองของตนเอง ทั้งนี้ต้องไม่เป็นการรบกวนเวลาเรียนของเด็ก และต้องไม่เป็นอันตรายต่อร่างกาย ความปลอดภัย สุขภาพ จิตใจหรือพัฒนาการด้านอื่นๆ²⁹

²⁸ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ร่วมกับสภาที่ปรึกษาแห่งชาติ. กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมกับการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม (เอกสารสัมมนา). หน้า 1.

²⁹ The Labour Code of Philippines, Art 139.

3.2.2.3 งานที่อนุญาตและที่ห้ามแรงงานเด็กทำ

ในเรื่องการทำงานบางประเภทที่มีความเสี่ยงสูง หรือเป็นงานอันตราย ห้ามเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี ทำงานดังกล่าว

3.2.2.4 เวลาการทำงาน และค่าตอบแทนในการทำงาน

ในเรื่องเวลาการทำงานของแรงงานเด็ก และชั่วโมงการทำงานของแรงงานเด็กนั้น จะถูกกำหนดโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน โดยแรงงานเกษตรจะมีชั่วโมงการทำงานปกติวันละไม่เกิน 8 ชั่วโมง และให้นับเวลาพักระหว่างการทำงานเป็นชั่วโมงการทำงานด้วย³⁰ นอกจากนี้ได้กำหนดเกี่ยวกับเรื่องกำหนดเวลาพักในการทำงานแต่ละวันว่า นายจ้างมีหน้าที่จะต้องจัดเวลาพักทานอาหารให้ลูกจ้างมือหนึ่งไม่น้อยกว่า 60 นาที ซึ่งเวลาทานอาหารนี้แยกต่างหากจากเวลาพักซึ่งนับรวมเป็นชั่วโมงการทำงานปกติข้างต้น³¹

ในเรื่องค่าตอบแทนในการทำงาน ได้กำหนดไว้ดังนี้ ค่าจ้างต้องเป็นเงิน ที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้าง เพื่อเป็นค่าตอบแทนในการทำงานหรือบริการ ทั้งนี้จะต้องมีความยุติธรรมและเหมาะสม³²

การจ่ายค่าจ้างนั้นนายจ้างต้องจ่ายทุกๆ 2 สัปดาห์ หรือไม่เกิน 16 วัน ณ สถานประกอบกิจการ เว้นแต่กรณีมีเหตุสุดวิสัยหรือกรณีมีเหตุการณืเหนือการควบคุมของนายจ้าง โดยนายจ้างจะหักค่าจ้างของลูกจ้างไม่ได้ เว้นแต่เป็นความยินยอมของลูกจ้าง เฉพาะกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนด³³

ค่าล่วงเวลา ได้กำหนดอัตราไว้เท่ากับค่าจ้างในเวลาปกติ บวกเงินเพิ่มอีกไม่น้อยกว่าร้อยละ 25

ส่วนค่าทำงานในวันหยุดนั้นได้กำหนดไว้เป็น 2 อัตรา ดังนี้ ถ้าเป็นการทำงานในวันหยุดตามประเพณี ซึ่งซ้ำกับวันหยุดประจำสัปดาห์จะมีอัตรามากกว่าค่าจ้างในวันทำงานอย่างน้อยร้อยละ 50 ถ้าเป็นการทำงานในวันหยุดอย่างใดอย่างหนึ่งจะมีอัตรามากกว่าค่าจ้างในวันทำงานอย่างน้อยร้อยละ 30³⁴

³⁰ The Labour Code of Philippines, Art 83.

³¹ สมนึก วงษ์เจ๊ะเซ็ม. เล่มเดิม. หน้า 41.

³² The Labour Code of Philippines, Art 97.

³³ The Labour Code of Philippines, Art 103.

³⁴ สมนึก วงษ์เจ๊ะเซ็ม. เล่มเดิม. หน้า 61.

3.2.2.5 วันหยุด

นายจ้างต้องจัดให้มีวันหยุดประจำสัปดาห์อย่างน้อย 1 วัน ภายหลังจากการทำงานติดต่อกัน 6 วัน โดยให้เป็นไปตามข้อตกลงร่วมระหว่างฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง นอกจากนี้เป็นความสมัครใจของลูกจ้างในการกำหนดวันหยุด³⁵

วันหยุดตามประเพณี กำหนดไว้ 11 วัน โดยได้กำหนดวันไว้ เช่น วันแรงงาน วันปีใหม่ เป็นต้น³⁶

ส่วนวันหยุดพักผ่อนประจำปีนั้น กำหนดให้ลูกจ้างซึ่งทำงานติดต่อกันครบ 1 ปี มีสิทธิหยุดพักผ่อนประจำปี 5 วัน แต่ยกเว้นไม่ใช้กับสถานประกอบการที่มีคนงานน้อยกว่า 10 คน³⁷

3.2.2.6 สวัสดิการ และความปลอดภัยในการทำงาน

ความปลอดภัย หมายถึง สภาพทางด้านกายภาพหรือสิ่งแวดล้อมในการทำงาน ซึ่งปฏิบัติตามมาตรฐานด้านสุขภาพ และความปลอดภัยในงานอาชีพ

ให้นายจ้างจัดหน่วยปฐมพยาบาลพร้อมด้วยอุปกรณ์และให้มีการฝึกอบรมลูกจ้างส่วนหนึ่งในเรื่องวิธีการปฐมพยาบาล จัดให้มีการดูแลทางการแพทย์

ให้นายจ้างดูแล และรักษาสถานที่ทำงานให้อยู่ในมาตรฐานความปลอดภัย และปลอดภัยจากโรคที่เกิดขึ้นจากการทำงาน และจะต้องให้มีการตรวจสอบโดยสำนักมาตรฐานแรงงาน ปีละครั้ง ให้สอดคล้องกับข้อกำหนดของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน ซึ่งข้อกำหนดดังกล่าวนี้ครอบคลุมถึงหน่วยงาน สถานที่ทำงาน และทุกประเภทกิจการ รวมทั้งภาคเกษตรกรรมด้วย³⁸

³⁵ The Labour Code of Philippines, Art 92.

³⁶ The Labour Code of Philippines, Art 94.

³⁷ The Labour Code of Philippines, Art 9.

³⁸ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน ข เล่มเดิม. หน้า 8-77.

3.2.3 กฎหมายที่เกี่ยวกับแรงงานเด็กในภาคเกษตรของสหรัฐอเมริกา

ในสหรัฐอเมริกามีกฎหมายที่เกี่ยวกับการจ้างแรงงานเด็กในภาคการเกษตรเป็นการเฉพาะ คือ The Fair Labor Standards Act 1938 (FLSA) โดยกำหนดในเรื่องอายุขั้นต่ำในการทำงาน, จำนวนชั่วโมงสูงสุดในการทำงานต่อวันและต่อสัปดาห์ เป็นต้น³⁹

3.2.3.1 ขอบเขตการบังคับใช้

กฎหมายนี้กำหนดอายุเด็กขั้นต่ำสุดที่จะทำงานในภาคเกษตร แต่ก็มีข้อยกเว้นในบางกรณี ลูกจ้างในงานเกษตรที่อยู่ในขอบเขตความครอบคลุมคืองานเพาะปลูกและเลี้ยงสัตว์ ซึ่งรวมถึงลูกจ้างของผู้รับเหมาด้วย

ข้อกำหนดที่เกี่ยวกับแรงงานเด็ก ใช้บังคับกับฟาร์มทุกขนาด ไม่ว่าจะเป็นฟาร์มขนาดใหญ่หรือฟาร์มขนาดเล็ก หรือไม่ว่าจะเป็นฟาร์มที่มีจำนวนคนงานมากน้อยเพียงใดก็ตาม

3.2.3.2 อายุเด็กขั้นต่ำสำหรับการทำงานในภาคเกษตร

1) กำหนดอายุขั้นต่ำไว้ที่ 16 ปี สำหรับการทำงานทุกอาชีพในภาคเกษตรที่กำหนดว่าเป็นงานอันตรายตามที่รัฐมนตรีแรงงานกำหนด และอยู่ระหว่างช่วงเรียนหนังสือ

2) แต่ถ้าเป็นช่วงนอกเวลาเรียน และไม่เป็นงานอันตรายตามที่รัฐมนตรีแรงงานกำหนด สามารถว่าจ้างเด็กอายุ 14 ปีได้

3) อย่างไรก็ตาม ยังมีข้อยกเว้นว่าถ้าเข้าข่ายประเด็นต่อไปนี้ ก็สามารถว่าจ้างเด็กอายุ 12 และ 13 ปีได้ คือ

(1) เมื่อมีหนังสือยินยอมจากพ่อแม่

(2) เมื่อจะทำงานในฟาร์มที่ พ่อแม่ หรือผู้ปกครองเด็กก็ถูกว่าจ้างให้ทำงานในที่เดียวกันเช่นกัน

4) และเด็กอายุต่ำกว่า 12 ปี อาจถูกว่าจ้างโดยพ่อแม่ในฟาร์มที่พ่อแม่เด็กเป็นเจ้าของก็ได้ หรือฟาร์มนั้นดำเนินงานโดยพ่อแม่เด็กหรือผู้ปกครองเด็ก

5) เด็กอายุต่ำกว่า 16 ปี ห้ามทำงานที่อันตรายตามประกาศของรัฐมนตรีกระทรวงแรงงาน ยกเว้นว่าจะถูกว่าจ้างโดยพ่อแม่หรือผู้ปกครองของเด็กคนนั้น⁴⁰

³⁹ U.S. Law and their enforcement : an ongoing failure to protect children working in agriculture.

จาก <http://www.hrw.org>.

⁴⁰ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. เล่มเดิม. หน้า 21.

3.2.3.3 งานที่อนุญาตและที่ห้ามแรงงานเด็กทำ

ต่อไปนี้เป็นงานอันตรายในงานภาคเกษตรที่ห้ามให้แรงงานเด็กอายุต่ำกว่า 16 ปีทำ

1) ขับรถแทรกเตอร์ขนาดกำลังแรงม้ามากกว่า 20 PTO หรือประกอบชิ้นส่วนต่างๆ ของรถแทรกเตอร์

2) งานเดิน (คุม) เครื่องจักร หรือช่วยปฏิบัติงาน ไม่ว่าจะเป็นการเดินเครื่อง การหยุดเครื่อง การปรับแต่งเครื่อง การใส่หรือป้อนสิ่งของเข้าเครื่อง หรือการทำอะไรก็ตามที่ทำให้ร่างกายเด็กสัมผัสกับเครื่องจักรต่างๆต่อไปนี้

(1) เครื่องเก็บข้าวโพด เครื่องเก็บเกี่ยวพืชที่ใช้เลี้ยงสัตว์ ฯลฯ

(2) เครื่องบดอาหาร เครื่องตากแห้ง ฯลฯ

(3) รถไถชนิด non walking-type rotary tiller เครื่องขุดเจาะ (power post-hole digger) ฯลฯ

3) งานเดิน (คุม) เครื่องจักร หรือช่วยปฏิบัติงาน ไม่ว่าจะเป็นการเดินเครื่อง การหยุดเครื่อง การปรับแต่งเครื่อง การใส่หรือป้อนสิ่งของเข้าเครื่อง หรือการทำอะไรก็ตามที่ทำให้ร่างกายเด็กสัมผัสกับเครื่องจักรต่างๆ ต่อไปนี้

(1) เครื่องขุด

(2) รถยก

(3) เลื่อยวงเดือน ฯลฯ

4) การทำงานที่ฟาร์มในคอกหรือเล้าที่มีสัตว์ต่อไปนี้

(1) วัว หมู ม้า ที่จะได้รับการผสมพันธุ์หรือออกลูก

(2) แม่หมูที่มีลูกหมูอยู่กินนมอยู่ กินนมด้วย หรือมีลูกวัวควายที่ยังคงมีสายสะดือ

ปรากฏอยู่

5) งานที่ใช้บันไดหรือนั่งร้านที่มีความสูงมากกว่า 20 ฟุต

6) ขับรถบัส รถบรรทุก และรถยนต์อื่นใดที่มีผู้โดยสารนั่งมาด้วย

7) ทำงานภายในที่ทำงานต่อไปนี้

(1) ห้องเก็บผลไม้ อาหารสัตว์ หรือเมล็ดพืช ที่ถูกออกแบบมาให้มีก๊าซออกซิเจนไม่เพียงพอ หรือมีก๊าซพิษ

(2) ทำงานใน upright silo ภายใน 2 สัปดาห์นับจากใส่อาหารหรือวัตถุดิบเพิ่มลงไปแล้ว

(3) หลุม/บ่อปุ๋ย

(4) โซโลแนวนอนขณะทำงานเพื่อการบรรจุ

8) การขนย้ายหรือใช้สารเคมี

9) การขนย้ายหรือใช้สารที่อาจจะเบิด เช่น ไคโนไมท์ ผงดำ ผงแอมโมเนียมไนเตรท

10) การขนส่ง การย้าย หรือการใช้แอนไฮดริสแอมโมเนีย (แอมโมเนียผง)

ข้อยกเว้นที่เด็กอาจทำงานอันตรายในภาคเกษตรได้

1) งานอันตรายที่กำหนดไว้ มีข้อยกเว้นว่าเด็กอายุต่ำกว่า 16 ปี สามารถทำได้ ถ้าทำงานกับพ่อแม่หรือผู้ปกครองในฟาร์มที่เป็นเจ้าของ หรือดำเนินการเองโดยพ่อแม่หรือผู้ปกครอง

2) ข้อยกเว้นที่เด็กอาจถูกว่าจ้างได้ในงานอันตรายบางงานมีดังนี้

(1) กรณีนักศึกษา (Student-learners) นักศึกษาอาชีพศึกษาด้านเกษตร (vocational agriculture student-learner) อาจถูกว่าจ้างทำงานอันตรายในลำดับที่ 1)-5) ได้ ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขต่อไปนี้

(1.1) นักศึกษาลงทะเบียนในโปรแกรมฝึกอบรม – vocational education-training program in agriculture- ของหน่วยงานที่เป็นที่ยอมรับทั้งภาครัฐและเอกชน

(1.2) การว่าจ้าง ต้องทำเป็นหนังสือข้อตกลงเป็นลายลักษณ์อักษรที่ประกอบด้วย

- งานนั้นของนักศึกษา สอดคล้องกับการฝึกอบรมของนักศึกษา
- งานนั้นต้องเป็นงานระยะสั้น และอยู่ภายใต้การดูแลโดยตรงของผู้มีความรู้ความสามารถ

- ทางโรงเรียนต้องจัดทำคู่มือความปลอดภัย และสอดคล้องกับงานที่นักศึกษาทำ

- มีการเตรียมจัดทำแผนการทำงานที่ชัดเจน

(1.3) ในหนังสือข้อตกลง ต้องลงนามโดยนักศึกษา นายจ้าง และผู้แทนของโรงเรียน

(1.4) เก็บสำเนาหนังสือข้อตกลงไว้ที่โรงเรียนและนายจ้าง

(2) กรณีการบริการของหน่วยงานกลาง งานอันตรายที่กำหนดไว้ทั้ง 11 งานจะไม่ใช่บังคับเด็กอายุต่ำกว่า 16 ปี ถ้าเป็นไปตามเงื่อนไขต่อไปนี้

เด็กคนนั้น สำเร็จการฝึกอบรม 1 หลักสูตรหรือมากกว่าตามข้อ (b)(1),(2) หรือ (3) ใน FLSA และได้รับคำแนะนำจากนายจ้างในเรื่องการทำงานกับอุปกรณ์ที่ปลอดภัยและเหมาะสม และ

นายจ้างดูแลอย่างใกล้ชิดและต่อเนื่อง ถ้าทำไม่ได้ กรณีงาน เช่น การเก็บเกี่ยว นายจ้างต้องมาคอยตรวจสอบความปลอดภัยของเด็กอย่างน้อยในเวลาช่วงเช้า กลางวัน และช่วงบ่าย⁴¹

จะเห็นได้ว่า กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้กำหนดครอบคลุมไปถึงการจ้างแรงงานในทุกประเภทกิจการ นอกจากนี้ยังคุ้มครองถึงกรณีลูกจ้างของผู้รับเหมาด้วย ส่วนข้อกำหนดในเรื่องอายุขั้นต่ำนั้นได้กำหนดไว้ที่ 14 ปี และได้แบ่งอายุขั้นต่ำในการจ้างงานไว้ตามประเภทของงาน ซึ่งได้แก่ งานทั่วไป งานอันตราย และงานเบา ซึ่งในส่วนของการอันตรายนั้นได้มีการกำหนดไว้ในรูปของประกาศรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานว่างานใดบ้างที่เป็นงานอันตราย จึงทำให้มีความครอบคลุมและง่ายต่อการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมกับสภาพของการจ้างงาน

3.3 มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานเด็กในภาคเกษตรของประเทศไทย

ในหัวข้อก่อนหน้านี้ได้มีการศึกษามาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ในเรื่องที่มีความสำคัญและเกี่ยวข้องกับเรื่องการคุ้มครองแรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรม รวมทั้งได้ทำการศึกษากฎหมายของต่างประเทศในบางประเทศ ทั้ง ประเทศอาร์เจนตินา ประเทศฟิลิปปินส์ และประเทศสหรัฐอเมริกา มาแล้ว ในหัวข้อนี้เป็นการศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการคุ้มครองแรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรม

3.3.1 มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานเด็กในภาคเกษตรภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เป็นกฎหมายคุ้มครองแรงงานโดยตรงของประเทศไทย ที่มีบทบัญญัติในเรื่องสิทธิและหน้าที่ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง โดยกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของการใช้แรงงาน และการจ่ายค่าตอบแทนในการทำงาน ซึ่งมีผลใช้บังคับกับนายจ้างและลูกจ้างในทุกประเภทกิจการ แต่กฎหมายดังกล่าวได้มีการเปิดช่องทางไว้สำหรับกิจการบางประเภทที่มีลักษณะการทำงานแตกต่างจากแรงงานทั่วไป โดยให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานในการออกกฎกระทรวงกำหนดมิให้ใช้บังคับกฎหมายคุ้มครองแรงงานทั้งหมดหรือบางส่วนในกิจการบางประเภทได้ นอกจากนี้ยังให้อำนาจในการออกกฎกระทรวงกำหนดให้มีการคุ้มครองแรงงานในกิจการบางประเภทที่มีลักษณะการทำงานเป็นพิเศษ เพื่อให้มีการคุ้มครองแรงงานที่แตกต่างไปจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ได้

⁴¹ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. เล่มเดิม. หน้า 20.

ก่อนหน้านี้ ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2541) ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ได้ยกเว้นไม่ใช้บังคับแก่นายจ้างซึ่งจ้างลูกจ้างทำงานในงานเกษตรกรรม อันเป็นผลทำให้การจ้างแรงงานในงานเกษตรกรรมเป็นไปตามการตกลงของนายจ้างและลูกจ้าง ภายใต้บทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ลักษณะ 6 ซึ่งไม่อาจจะปฏิเสธถึงความเสียเปรียบในอำนาจการต่อรองของฝ่ายลูกจ้างซึ่งมีน้อยกว่าฝ่ายนายจ้าง และจำต้องยอมรับเอาเงื่อนไขที่นายจ้างกำหนดขึ้นเหล่านั้น โดยที่ไม่อาจต่อรองเพื่อผลประโยชน์ของตนได้เท่าที่ควร

ต่อมากระทรวงแรงงานได้ประกาศใช้กฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2547 ซึ่งออกโดยอาศัยบทบัญญัติมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ที่ให้อำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดการคุ้มครองแรงงานในกรณีต่างๆ ในงานเกษตรกรรม ซึ่งมีสภาพการจ้างและการทำงานที่แตกต่างไปจากการจ้างงานทั่วไปตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ได้ โดยมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 13 เมษายน พ.ศ. 2548 โดยให้ยกเลิก (1) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งในกฎกระทรวงดังกล่าวนี้ได้บัญญัติให้ความคุ้มครองแก่แรงงานในภาคเกษตรกรรมไว้ การพิจารณามาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยในเรื่องการคุ้มครองแรงงานเด็กที่ทำงานในภาคเกษตรกรรมจึงควรศึกษากฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม ประกอบกับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ดังนี้

3.3.1.1 ขอบเขตการบังคับใช้

กฎหมายใช้บังคับกับการจ้างงานในงานเกษตรกรรม ที่เกี่ยวกับการเพาะปลูก การเลี้ยงสัตว์ การป่าไม้ การทำนาเกลือสมุทร และการประมงที่มีใช้การประมงทะเล⁴² และใช้บังคับกับกิจการของนายจ้างที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป

การคุ้มครองแก่ลูกจ้างจะแตกต่างกัน กล่าวคือ นายจ้างซึ่งจ้างลูกจ้างตลอดปีนั้น ให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ทุกประการ⁴³ ส่วนงานเกษตรกรรมที่มีได้จ้างลูกจ้างตลอดปีและมีได้ให้ลูกจ้างทำงานในลักษณะที่เป็นงานอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากงานดังกล่าว ให้นายจ้างปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ในบางเรื่อง ได้แก่ ในหมวด 1 บททั่วไป มาตรา 7 ถึงมาตรา 21 หมวด 2 การใช้แรงงานทั่วไป

⁴² กฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2547, ข้อ 2.

⁴³ กฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2547, ข้อ 3.

มาตรา 37 หมวด 3 การใช้แรงงานหญิง มาตรา 38 ถึงมาตรา 43 หมวด 4 การใช้แรงงานเด็ก มาตรา 47 มาตรา 49 และมาตรา 51 หมวด 5 ค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด และค่าล่วงเวลาในวันหยุด มาตรา 53 ถึงมาตรา 55 มาตรา 70 และมาตรา 76 หมวด 8 มาตรา 100 ถึงมาตรา 107 หมวด 9 การควบคุม มาตรา 112 ถึงมาตรา 115 หมวด 12 การยื่นคำร้องและการพิจารณาคำร้อง มาตรา 123 ถึงมาตรา 125 หมวด 13 กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง มาตรา 126 ถึงมาตรา 129 มาตรา 134 ถึงมาตรา 137 หมวด 14 พนักงานตรวจแรงงาน มาตรา 139 ถึงมาตรา 142 หมวด 15 การส่งหนังสือ มาตรา 143 และให้นายจ้างปฏิบัติตามที่กำหนดในกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2547 ด้วย

3.3.1.2 อายุขั้นต่ำที่สามารถทำงานภาคเกษตรกรรม

กฎหมายไทยได้กำหนดอายุของแรงงานเด็กที่สามารถทำงานในภาคเกษตรกรรมไว้โดยอาจแยกพิจารณาได้เป็น 2 กรณี ได้แก่

1) กรณีลูกจ้างเด็กที่นายจ้างได้จ้างให้ทำงานเกษตรกรรมตลอดปี ให้นายจ้างปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541⁴⁴ มาตรา 44 บัญญัติว่า “ห้ามมิให้นายจ้างจ้างเด็กอายุต่ำกว่าสิบห้าปีเป็นลูกจ้าง” ดังนั้นกรณีที่นายจ้างได้จ้างลูกจ้างเด็กให้ทำงานเกษตรกรรมตลอดปี นายจ้างจะรับเด็กที่มีอายุต่ำกว่าสิบห้าปีเข้าทำงานไม่ได้โดยเด็ดขาด หากนายจ้างผู้ใดรับเด็กที่มีอายุต่ำกว่าสิบห้าปีเป็นลูกจ้าง นายจ้างจะมีความผิดตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 148 ซึ่งบัญญัติว่า “นายจ้างผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 31 หรือมาตรา 44 หรือไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 103 วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

นอกจากนี้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 45 ได้กำหนดหน้าที่ของนายจ้างที่มีลูกจ้างอายุต่ำกว่า 18 ปี เป็นลูกจ้าง โดยนายจ้างต้องปฏิบัติดังนี้

(1) แจ้งต่อพนักงานตรวจแรงงานให้ทราบเรื่องการจ้างลูกจ้างเด็กนั้นภายใน 15 วันนับแต่วันที่เด็กเข้าทำงาน

(2) จัดทำบันทึกสภาพการจ้างกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเก็บไว้ ณ สถานที่ประกอบกิจการหรือสำนักงานของนายจ้าง พร้อมทั้งจะให้พนักงานตรวจแรงงานตรวจได้ในเวลาทำการ

⁴⁴ กฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2547, ข้อ 3.

(3) แจ้งการสิ้นสุดการจ้างลูกจ้างเด็คนั้นต่อพนักงานตรวจแรงงานภายใน 7 วัน นับแต่วันที่เด็กออกจากงาน

การแจ้งหรือการจัดทำบันทึกดังกล่าวให้เป็นไปตามแบบที่อธิบดีกำหนด

2) กรณีลูกจ้างเด็กที่นายจ้างมิได้จ้างให้ทำงานเกษตรกรรมตลอดปีและมีมิได้ให้ลูกจ้างทำงานในลักษณะที่เป็นงานอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากงานดังกล่าว นั้น ในกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2547 ข้อ 8. บัญญัติว่า

“ห้ามมิให้นายจ้างจ้างเด็กอายุต่ำกว่าสิบห้าปีเป็นลูกจ้าง

นายจ้างอาจให้เด็กอายุตั้งแต่สิบสามปีบริบูรณ์ทำงานในช่วงระยะเวลาโรงเรียนปิดภาคเรียนหรือนอกเวลาเรียน ได้เฉพาะงานที่ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยหรือเป็นงานที่ไม่ขัดต่อการพัฒนาและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของเด็ก ทั้งนี้ โดยได้รับอนุญาตจากบิดา มารดา หรือผู้ปกครองของเด็กนั้น”

ดังนั้นกรณีที่นายจ้างได้จ้างลูกจ้างเด็กให้ทำงานเกษตรกรรมซึ่งมิได้เป็นการจ้างตลอดปีและมีมิได้ให้ลูกจ้างทำงานในลักษณะที่เป็นงานอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากงานดังกล่าว นายจ้างจะรับเด็กที่มีอายุต่ำกว่าสิบห้าปีไม่ได้ แต่มีข้อยกเว้นสำหรับงานเกษตรกรรมที่ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยหรือเป็นงานที่ไม่ขัดต่อการพัฒนาและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของเด็ก นายจ้างอาจให้เด็กอายุตั้งแต่ 13 ปีบริบูรณ์ ทำงานได้ แต่ทั้งนี้ต้องเป็นการทำงานในช่วงระยะเวลาโรงเรียนปิดภาคเรียนหรือนอกเวลาเรียน และได้รับอนุญาตจากบิดา มารดา หรือผู้ปกครองของเด็กด้วย

ในกรณีนี้นายจ้างไม่ต้องปฏิบัติตามที่ มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กำหนด เนื่องจากในกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2547 ข้อ 4. มิได้กำหนดให้นำบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมาใช้บังคับแก่งานเกษตรกรรมซึ่งมิได้จ้างลูกจ้างตลอดปีและมีมิได้ให้ลูกจ้างทำงานในลักษณะที่เป็นงานอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากงานดังกล่าว รวมทั้งในกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2547 ก็มีได้กำหนดในเรื่องดังกล่าวไว้ด้วย ดังนั้นการจ้างลูกจ้างเด็กในกรณีดังกล่าว นายจ้างจึงไม่มีหน้าที่ในการแจ้งการจ้างลูกจ้างที่เป็นเด็กต่อพนักงานตรวจแรงงาน ไม่มีหน้าที่ต้องจัดทำบันทึกสภาพการจ้างกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม และไม่มีหน้าที่ต้องแจ้งการสิ้นสุดการจ้างลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กต่อพนักงานตรวจแรงงาน

3.3.1.3 งานที่อนุญาตและที่ห้ามแรงงานเด็กทำ

เนื่องจากเด็กและเยาวชนมีสภาพร่างกายและจิตใจที่ยังเจริญเติบโตไม่เต็มที่ ดังนั้นงานบางอย่างอาจไม่เหมาะสมที่จะให้เด็กและเยาวชนทำ จึงมีการกำหนดประเภทของงานที่อนุญาตและงานที่ห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างเด็กทำได้ โดยในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 49 ได้กำหนดประเภทของงานที่ห้ามมิให้ลูกจ้างที่เป็นเด็กทำ ซึ่งบัญญัติว่า

“ห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กอายุต่ำกว่าสิบแปดปีทำงานอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

- (1) งานหลอม เป่า หล่อ หรือรีดโลหะ
- (2) งานปั๊มโลหะ
- (3) งานเกี่ยวกับความร้อน ความเย็น ความสั่นสะเทือน เสียง และแสงที่มีระดับแตกต่างจากปกติ อันอาจเป็นอันตรายตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (4) งานเกี่ยวกับสารเคมีที่เป็นอันตรายตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (5) งานเกี่ยวกับจุลชีวันเป็นพิษซึ่งอาจเป็นเชื้อไวรัส แบคทีเรีย รา หรือเชื้ออื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (6) งานเกี่ยวกับวัตถุมีพิษ วัตถุระเบิด หรือวัตถุไวไฟ เว้นแต่งานในสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิงตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (7) งานขับหรือบังคับรถยกหรือปั้นจั่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (8) งานใช้เคลื่อนด้วยพลังไฟฟ้าหรือเครื่องยนต์
- (9) งานที่ต้องทำได้ดิน ใต้น้ำ ในถ้ำ อุโมงค์ หรือปล่องภูเขาไฟ
- (10) งานเกี่ยวกับกัมมันตภาพรังสีตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (11) งานทำความสะอาดเครื่องจักรหรือเครื่องยนต์ ขณะที่เครื่องจักรหรือเครื่องยนต์กำลังทำงาน
- (12) งานที่ต้องทำบนนั่งร้านที่สูงกว่าพื้นดินตั้งแต่สิบเมตรขึ้นไป
- (13) งานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

จากบทบัญญัติดังกล่าวมีผลทำให้เด็กที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี ไม่อาจทำงานที่มีลักษณะต่างๆ ข้างต้นได้ ซึ่งรวมถึงกรณีที่เป็นงานในภาคเกษตรกรรมที่มีลักษณะดังกล่าวด้วย

สำหรับกรณีงานที่ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยหรือเป็นงานที่ไม่ขัดต่อการพัฒนาและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของเด็ก นั้นกฎหมายอนุญาตให้จ้างเด็กอายุตั้งแต่สิบสามปีบริบูรณ์ทำงาน

ในภาคเกษตรได้ ภายใต้เงื่อนไขที่ต้องเป็นการทำงานในช่วงระยะเวลาโรงเรียนปิดภาคเรียนหรือนอกเวลาเรียน โดยต้องได้รับอนุญาตจากบิดา มารดา หรือผู้ปกครองของเด็กเสียก่อน⁴⁵

3.3.1.4 เวลาการทำงาน และค่าตอบแทนในการทำงาน

เพื่อเป็นการคุ้มครองแรงงานเด็กให้มีเวลาการทำงานที่เหมาะสม มิให้ต้องทำงานหนักจนเกินไปเพื่อให้เด็กได้มีเวลาพักผ่อนตามสมควร และเป็นการป้องกันมิให้นายจ้างใช้อำนาจที่เหนือกว่าทางเศรษฐกิจบังคับให้แรงงานเด็กต้องทำงานหนักเกินไป กฎหมายจึงควรมีการกำหนดเวลาในการทำงานไว้เพื่อเป็นหลักประกันว่าแรงงานเด็กเหล่านั้นต้องได้รับการพักผ่อนที่เพียงพอ

เวลาการทำงานของลูกจ้างสามารถแบ่งได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่ เวลาทำงานปกติ การทำงานล่วงเวลา และเวลาพัก

เวลาทำงานปกติ หมายถึง กำหนดเวลาทำงานที่แน่นอนซึ่งนายจ้างได้ตกลงกันไว้ ทั้งนี้จะต้องไม่เกินอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับงานแต่ละประเภท

ส่วนการทำงานล่วงเวลานั้น แม้ว่ากฎหมายจะได้กำหนดเวลาทำงานปกติสำหรับลูกจ้างไว้แล้วก็ตาม แต่ในบางกรณีนายจ้างอาจให้ลูกจ้างทำงานเกินกว่าเวลาทำงานปกติที่กำหนดไว้ได้โดยเป็นไปตามข้อยกเว้นที่กฎหมายกำหนดไว้

ส่วนเวลาพักนั้น กำหนดเพื่อให้ลูกจ้างที่ทำงานในแต่ละวันซึ่งย่อมต้องมีความเหน็ดเหนื่อย อันจะส่งผลต่อการทำงาน และลูกจ้างเหล่านั้นย่อมต้องการเวลาเพื่อประกอบกิจส่วนตัว ดังนั้นกฎหมายคุ้มครองแรงงานจึงมีการกำหนดในเรื่องเวลาพักไว้

สำหรับในเรื่องเวลาการทำงานของแรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรมนั้น แยกเป็น 2 กรณี ได้แก่

1) กรณีที่นายจ้างได้จ้างให้ทำงานเกษตรกรรมตลอดปี ให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541⁴⁶ โดยมาตรา 23 ได้กำหนดให้นายจ้างประกาศเวลาทำงานปกติให้ลูกจ้างทราบ โดยกำหนดเวลาเริ่มต้นและเวลาสิ้นสุดของการทำงานแต่ละวันของลูกจ้าง แต่วันหนึ่งต้องไม่เกิน 8 ชั่วโมง และเมื่อรวมเวลาทำงานทั้งสิ้นแล้วสัปดาห์หนึ่งต้องไม่เกิน 48 ชั่วโมง เว้นแต่ กรณีงานที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัยของลูกจ้าง เวลาทำงานปกติวันหนึ่งต้องไม่เกิน 7 ชั่วโมง แต่เมื่อรวมเวลาทำงานทั้งสิ้นแล้วสัปดาห์หนึ่งต้องไม่เกิน 42 ชั่วโมง

⁴⁵ กฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2547, ข้อ 8 วรรคสอง.

⁴⁶ กฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2547, ข้อ 3.

แต่ในกรณีที่นายจ้างไม่อาจประกาศกำหนดเวลาเริ่มต้นและเวลาสิ้นสุดของการทำงานในแต่ละวันทำงาน เนื่องจากลักษณะหรือสภาพของงาน ให้นายจ้างและลูกจ้างตกลงกันกำหนดชั่วโมงทำงานแต่ละวันไม่เกิน 8 ชั่วโมง และเมื่อรวมเวลาทำงานทั้งสิ้นแล้วสัปดาห์หนึ่งต้องไม่เกิน 48 ชั่วโมง เนื่องจากกฎหมายคุ้มครองแรงงานมิได้กำหนดเวลาทำงานปกติสำหรับแรงงานเด็กไว้เป็นพิเศษ ดังนั้นเวลาทำงานปกติของแรงงานเด็กจึงเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

สำหรับในเรื่องการทำงานล่วงเวลาของแรงงานเด็กนั้น มาตรา 48 กำหนดห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี ทำงานล่วงเวลาหรือทำงานในวันหยุด

และสำหรับในเรื่องเวลาพักระหว่างการทำงานนั้น มาตรา 46 กำหนดให้นายจ้างต้องจัดให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กได้มีเวลาพักในวันหนึ่งไม่น้อยกว่า 1 ชั่วโมงติดต่อกันหลังจากที่ทำงานมาแล้วไม่เกิน 4 ชั่วโมง แต่ใน 4 ชั่วโมงนั้นให้ลูกจ้างเด็กได้มีเวลาพักตามที่นายจ้างกำหนด

2) กรณีที่นายจ้างมิได้จ้างให้ทำงานเกษตรกรรมตลอดปีและมีมิได้ให้ลูกจ้างทำงานในลักษณะที่เป็นงานอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากงานดังกล่าว มิได้มีการกำหนดในเรื่องเวลาทำงานปกติของลูกจ้างไว้⁴⁷ ทำให้ลูกจ้างเด็กในงานเกษตรกรรมที่มีการจ้างลักษณะดังกล่าวไม่ได้รับการคุ้มครองในเรื่องเวลาการทำงานปกติ สำหรับในเรื่องการทำงานล่วงเวลาของแรงงานเด็กภาคเกษตรกรรมประเภทนี้ เนื่องจากกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2547 ข้อ 4. มิได้กำหนดให้นายจ้างต้องปฏิบัติตาม มาตรา 48 ดังนั้นนายจ้างจึงสามารถให้ลูกจ้างเด็กในภาคเกษตรกรรมที่อายุต่ำกว่า 18 ปี ซึ่งมีได้มีการจ้างให้ทำงานเกษตรกรรมตลอดปี และมีมิได้ให้ลูกจ้างทำงานลักษณะที่เป็นงานอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากงานดังกล่าวทำงานล่วงเวลาได้ และสำหรับในเรื่องเวลาพักตามมาตรา 46 นั้น กฎหมายมิได้กำหนดให้นายจ้างปฏิบัติตามบทบัญญัติดังกล่าว

นอกจากนี้กฎหมายกำหนดห้ามลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี ทำงานระหว่างเวลา 22.00 น. – 6.00 น. ยกเว้นอธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายได้อนุญาตเป็นหนังสือ⁴⁸ ซึ่งใช้บังคับถึงแรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรมด้วย

รวมทั้งได้กำหนดห้ามมิให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างของลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กให้แก่บุคคลอื่น และห้ามมิให้นายจ้างเรียกหรือรับเงินประกันใดๆ จากฝ่ายลูกจ้างที่เป็นเด็ก และในกรณีที่นายจ้างลูกจ้างที่เป็นเด็ก บิดามารดา หรือผู้ปกครองของลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กจ่ายหรือรับเงินหรือประโยชน์

⁴⁷ กฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2547, ข้อ 4.

⁴⁸ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541, มาตรา 47.

ตอบแทนใดๆ ล่วงหน้าก่อนมีการจ้าง ขณะแรกจ้าง หรือก่อนถึงงวดการจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้าง เด็กในแต่ละคราว มิให้ถือว่าเป็นการจ่ายหรือรับค่าจ้างสำหรับลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กนั้น และห้ามมิให้นายจ้างนำเงินหรือประโยชน์ตอบแทนดังกล่าวมาหักจากค่าจ้างที่จะต้องจ่ายแก่ลูกจ้างเด็ก⁴⁹ ด้วย

การเรียกหรือรับเงินประกันจากลูกจ้างและฝ่ายลูกจ้างซึ่งเป็นเด็ก ก็เป็นอีกกรณีหนึ่งที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 บัญญัติเพิ่มเติมขึ้นใหม่ในมาตรา 10 และ มาตรา 51 โดยมีสาระสำคัญ ห้ามมิให้นายจ้างเรียกหรือรับเงินประกันการทำงานหรือเงินประกันความเสียหายในการทำงานของลูกจ้าง และห้ามมิให้นายจ้างเรียกหรือรับเงินประกันเพื่อการใดๆ จากฝ่ายลูกจ้างซึ่งเป็นเด็ก ด้วยเจตนารมณ์ที่จะให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างและฝ่ายลูกจ้างซึ่งเป็นเด็ก พ้นจากอุปสรรคและความเดือดร้อนในการจัดหาหลักประกัน ป้องกันมิให้นายจ้างแสวงหาผลประโยชน์จากหลักประกันโดยไม่สมควร อีกทั้งปัญหาการกินค่าเช่า หรือไม่กินหลักประกันเมื่อนายจ้างเลิกจ้าง ลูกจ้างลาออก หรือสัญญาประกันสิ้นสุดอายุ เป็นสำคัญ⁵⁰

3.3.1.5 วันหยุด และวันลา

วันหยุด หมายถึง วันซึ่งนายจ้างกำหนดให้ลูกจ้างไม่มีหน้าที่ต้องมาทำงาน ลูกจ้างมีอิสระจากงานในหน้าที่เพื่อที่จะพักผ่อนร่างกาย ประกอบธุรกิจส่วนตัว ประกอบกิจหรือพิธีกรรมทางศาสนาต่างๆ หรือตามขนบธรรมเนียมประเพณีแห่งท้องถิ่นนั้นๆ⁵¹

ในเรื่องวันหยุดของลูกจ้างที่ทำงานเกษตรกรรมตลอดปี กฎหมายได้กำหนดให้นายจ้างต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 โดยนายจ้างต้องจัดวันหยุดให้ลูกจ้าง โดยแบ่งวันหยุดเป็น 3 ประเภท ได้แก่ วันหยุดประจำสัปดาห์ วันหยุดตามประเพณี และวันหยุดพักผ่อนประจำปี โดยกฎหมายกำหนดให้นายจ้างต้องจัดให้ลูกจ้างมีวันหยุดประจำสัปดาห์อย่างน้อยสัปดาห์ละ 1 วัน โดยมีระยะห่างกันไม่เกินหกวัน ซึ่งนายจ้างและลูกจ้างอาจตกลงกันล่วงหน้ากำหนดให้มีวันหยุดประจำสัปดาห์วันใดก็ได้ นอกจากนี้ยังกำหนดให้ลูกจ้างที่ทำงานโรงแรม งานขนส่ง งานในป่า งานในที่ทุรกันดาร หรืองานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง นายจ้างและลูกจ้างอาจตกลงกันล่วงหน้าสะสมวันหยุดประจำสัปดาห์และเลื่อนไปหยุดเมื่อใดก็ได้ แต่ต้องอยู่ในระยะ 4 สัปดาห์ติดต่อกัน⁵²

⁴⁹ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541, มาตรา 51.

⁵⁰ โสภณ เจริญ. (2547). “การเรียกหรือรับเงินประกันในกฎหมายคุ้มครองแรงงาน.” บทบัญญัติ, เล่ม 60, ตอน 1. หน้า 127.

⁵¹ สุชาติ วิรวงศ์. (2543). คำบรรยายกฎหมายคุ้มครองแรงงาน. หน้า 101.

⁵² พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541, มาตรา 28.

ส่วนวันหยุดตามประเพณีกฎหมายกำหนดให้นายจ้างประกาศกำหนดวันหยุดตามประเพณีให้ลูกจ้างทราบล่วงหน้าปีหนึ่งไม่น้อยกว่า 30 วัน โดยรวมวันแรงงานแห่งชาติตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดด้วย ให้นายจ้างพิจารณากำหนดวันหยุดตามประเพณีจากวันหยุดราชการประจำปี วันหยุดทางศาสนาหรือขนบธรรมเนียมประเพณีแห่งท้องถิ่น และหากวันหยุดตามประเพณีตรงกับวันหยุดประจำสัปดาห์ ลูกจ้างมีสิทธิได้หยุดชดเชยวันหยุดตามประเพณีในวันทำงานถัดไป และในกรณีที่ลูกจ้างทำงานในภาคเกษตรกรรม ที่นายจ้างไม่อาจให้ลูกจ้างหยุดตามประเพณีได้เนื่องจากลักษณะหรือสภาพของงาน ให้นายจ้างตกลงกับลูกจ้างว่าจะหยุดชดเชยในวันอื่นหรือนายจ้างจะจ่ายค่าทำงานในวันหยุดให้แก่ลูกจ้างแทนก็ได้⁵³

สำหรับวันหยุดพักผ่อนประจำปีกฎหมายกำหนดให้ลูกจ้างซึ่งทำงานติดต่อกันครบ 1 ปี มีสิทธิหยุดพักผ่อนประจำปีได้ไม่น้อยกว่า 6 วัน โดยนายจ้างจะเป็นผู้กำหนดให้ล่วงหน้าหรือกำหนดให้ตามที่นายจ้างและลูกจ้างตกลงกัน และสำหรับลูกจ้างซึ่งทำงานยังไม่ครบ 1 ปี นายจ้างอาจกำหนดวันหยุดพักผ่อนประจำปีให้แก่ลูกจ้างโดยคำนวณให้ตามส่วน นายจ้างและลูกจ้างอาจตกลงล่วงหน้าให้สะสมและเลื่อนวันหยุดพักผ่อนประจำปีที่ยังมิได้หยุดในปีนั้นไปรวมเข้ากับปีต่อไปก็ได้⁵⁴

กฎหมายมิได้แยกกำหนดในเรื่องวันหยุดสำหรับแรงงานเด็กไว้เป็นพิเศษ จึงต้องใช้มาตรฐานเดียวกับแรงงานผู้ใหญ่

อย่างไรก็ตาม สำหรับในงานเกษตรกรรมซึ่งมิได้จ้างลูกจ้างตลอดปี และมีได้ให้ลูกจ้างทำงานในลักษณะที่เป็นงานอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากงานดังกล่าว ในกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2547 ได้กำหนดให้ลูกจ้างที่ทำงานติดต่อกันมาแล้วครบหนึ่งร้อยแปดสิบวันมีสิทธิหยุดพักผ่อนได้ไม่น้อยกว่าสามวันทำงาน โดยให้นายจ้างเป็นผู้กำหนดวันหยุดดังกล่าวล่วงหน้า หรือตามที่นายจ้างและลูกจ้างตกลงกัน⁵⁵

นอกจากนี้สำหรับนายจ้างที่ได้จ้างลูกจ้างเด็กให้ทำงานเกษตรกรรมตลอดปี กฎหมายได้กำหนดให้นายจ้างต้องอนุญาตให้ลูกจ้างเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี ลาเพื่อเข้าประชุม สัมมนา รับประทานอาหาร รับการฝึกหรือลาเพื่อการอื่น ซึ่งจัดโดยสถานศึกษาหรือหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่อธิบดีเห็นชอบ เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาและส่งเสริมคุณภาพชีวิตและการทำงานของเด็ก⁵⁶ แต่สำหรับกรณีลูกจ้างเด็กที่มีได้ลูกจ้างให้ทำงานเกษตรกรรมตลอดปีและมีได้ทำงานในลักษณะที่เป็น

⁵³ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541, มาตรา 29.

⁵⁴ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541, มาตรา 30.

⁵⁵ กฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2547, ข้อ 5.

⁵⁶ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541, มาตรา 52.

งานอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากงานดังกล่าว กฎหมายมิได้กำหนดให้ความคุ้มครองในเรื่องดังกล่าวไว้

3.3.1.6 สวัสดิการ และความปลอดภัยในการทำงาน

กฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2547 ข้อ 9 ได้กำหนดให้นายจ้างจัดให้มีน้ำสะอาดสำหรับดื่มในปริมาณที่เพียงพอแก่ลูกจ้าง และให้นายจ้างจัดหาที่พักอาศัยที่สะอาด ถูกสุขลักษณะ และปลอดภัยให้แก่ลูกจ้างในกรณีที่ลูกจ้างพักอาศัยอยู่กับนายจ้าง

ในเรื่องความปลอดภัยในการทำงานนับว่าเป็นสิ่งที่มีความสำคัญและปัญหาที่จำเป็นจะต้องแก้ไขป้องกันโดยรีบด่วน ทั้งนี้ เพื่อป้องกันชีวิตของลูกจ้าง ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน และภาวะแวดล้อมเป็นพิษอันเกิดจากการใช้สารเคมีและการไม่มีสิ่งป้องกันอันตรายจากการทำงาน อีกทั้งโรคอันเกิดจากการทำงานซึ่งทวีขึ้นทุกวันก็เป็นสิ่งที่ต้องให้ความเอาใจใส่ดูแลอย่างจริงจังมิให้เกิดขึ้นได้ แม้ว่าโรคอันเกิดจากการทำงานบางอย่างจะยากแก่การพิสูจน์ได้ก็ตาม การศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และการกำหนดเป็นมาตรฐานการทำงาน เพื่อให้เกิดความปลอดภัยในการทำงานจึงเป็นสิ่งที่ต้องดำเนินการโดยเร่งด่วน⁵⁷

เพื่อเป็นการสนับสนุนให้มาตรการในด้านสวัสดิการ และความปลอดภัยในการทำงานของแรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรมใช้บังคับอย่างได้ผล ต้องมีระบบการตรวจแรงงานที่มีประสิทธิภาพด้วย พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานตรวจแรงงาน ตลอดจนกำหนดอำนาจหน้าที่ และเงื่อนไขปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงานในการตรวจสอบสถานประกอบกิจการ เพื่อทราบสภาพการทำงานของลูกจ้าง และสภาพการจ้าง

⁵⁷ วีระ ศรีธรรมรักษ์. เล่มเดิม. หน้า 19.

3.3.2 มาตรการทางกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับแรงงานเด็กในภาคเกษตร

ในการหาแนวทางการคุ้มครองแรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรมที่เหมาะสมกับประเทศไทยนั้น นอกจากพิจารณามาตรการทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2547 แล้ว ควรพิจารณามาตรการทางกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย ซึ่งแม้จะมีได้เกี่ยวข้องโดยตรงแต่ก็ส่งผลต่อการคุ้มครองแรงงานเด็กในภาคเกษตรด้วย อันได้แก่

3.3.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการให้ความคุ้มครองแก่แรงงานเด็กที่ทำงานในภาคเกษตรกรรม ดังนี้

(1) บทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องความเสมอภาค โดยกำหนดให้บุคคลย่อมเสมอภาคในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน⁵⁸

(2) บทบัญญัติที่กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐ กำหนดให้รัฐต้องคุ้มครอง และพัฒนาเด็กและเยาวชน ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของครอบครัว และความเข้มแข็งของชุมชน⁵⁹

(3) บทบัญญัติที่กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐ โดยกำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานเด็กและแรงงานหญิง จัดระบบแรงงานสัมพันธ์ การประกันสังคม รวมทั้งค่าตอบแทนแรงงานให้เป็นธรรม⁶⁰

จากบทบัญญัติข้างต้นดังกล่าวได้ให้ความคุ้มครองแก่ผู้ใช้แรงงานทั่วไป โดยไม่จำกัดเพศและวัย ซึ่งในมาตรา 30 อันเป็นเสมือนหัวใจของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นี้ ได้กำหนดให้บุคคลทุกคนมีความเสมอภาคกันทางกฎหมาย และให้ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายที่เท่าเทียมกัน รวมถึงการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน ซึ่งควรได้รับความคุ้มครองที่เท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นแรงงานประเภทใด ส่วนในมาตรา 86 ได้ให้ความสำคัญในการให้ความคุ้มครองแก่แรงงานเด็กเป็นพิเศษ และส่งเสริมให้ประชากรในวัยทำงานมีงานทำ รวมทั้งในเรื่องค่าตอบแทนแรงงานที่เป็นธรรม แม้ว่าแรงงานเหล่านั้นจะเป็นเด็กก็ตาม โดยกำหนดไว้ในลักษณะ

⁵⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, มาตรา 30.

⁵⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, มาตรา 80.

⁶⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, มาตรา 86.

กว้างๆ มิได้บัญญัติถึงรายละเอียดในการให้ความคุ้มครอง ส่วนในมาตรา 80 ได้มุ่งเน้นให้มีการคุ้มครองเด็กและเยาวชนเป็นพิเศษ อีกทั้งให้มีการพัฒนาเด็กและเยาวชนด้วย

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังมีบทบัญญัติที่สอดคล้องกับการให้ความคุ้มครองแรงงานเด็ก โดยในมาตรา 43 ได้กำหนดให้บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย นับว่าเป็นบทบัญญัติที่มีผลต่อการคุ้มครองแรงงานเด็กให้เริ่มทำงานในวัยที่เหมาะสม

กล่าวโดยสรุปรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้มีบทบัญญัติที่มุ่งให้ความคุ้มครองแรงงานโดยเสมอภาคกันไม่ว่าแรงงานชายหรือหญิง และไม่ว่าจะเป็นแรงงานในภาคใด และมุ่งให้ความคุ้มครองแก่แรงงานเด็กเป็นพิเศษ แต่ในสภาพความเป็นจริงแรงงานในภาคเกษตรยังมีมาตรฐานแรงงานที่ไม่เสมอภาคกับแรงงานภาคอื่น เช่น ในเรื่องอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ หรือในเรื่องการประกันสังคมที่ไม่นำมาใช้กับแรงงานในภาคเกษตร เป็นต้น

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

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 ได้มีเป้าหมายที่จะยกระดับการศึกษาของแรงงานไทยให้ถึงระดับมัธยมศึกษาไม่ต่ำกว่าร้อยละ 50 และได้มีการกำหนดแนวทางพัฒนาด้านแรงงานโดยการยกระดับทักษะฝีมือและเตรียมความพร้อมให้คนไทยมีทักษะที่ได้มาตรฐาน และสอดคล้องกับการปรับโครงสร้างการผลิตที่เปลี่ยนไป เพื่อให้คนไทยได้รับการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานฝีมือแรงงาน รวมทั้งตระหนักถึงความสำคัญที่จะพัฒนาตนเองให้เต็มศักยภาพ

ในยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพคนและการคุ้มครองทางสังคม ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมให้คนมีงานทำ โดยมุ่งสร้างผู้ประกอบการอาชีพส่วนตัวและผู้ประกอบการขนาดเล็ก กระจายโอกาสการมีงานทำในทุกๆ พื้นที่ทั่วประเทศ ขยายการจ้างงานนอกภาคเกษตร และส่งเสริมให้เกิดการจ้างงานในต่างประเทศ เพื่อขยายตลาดแรงงานใหม่ๆ ให้แก่แรงงานไทย⁶¹

นอกจากนี้ยังให้ความสำคัญกับการปรับปรุงระบบการคุ้มครองทางสังคมให้มีประสิทธิภาพ ครอบคลุมทั่วถึงและเป็นธรรม เพื่อสร้างหลักประกันแก่คนทุกช่วงวัย โดยเพิ่มประสิทธิภาพระบบหลักประกันสังคม เตรียมความพร้อมของท้องถิ่นในการร่วมรับผิดชอบการ

⁶¹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานรัฐมนตรี. สรุปสาระสำคัญแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่เก้า พ.ศ. 2545-2549. หน้า 9.

บริการทางสังคม ปรับปรุงกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ปรับปรุงรูปแบบการคุ้มครองกลุ่มคนยากจน และผู้ด้อยโอกาส⁶²

เห็นได้ว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 9 นี้ได้คำนึงถึงส่งเสริมการจ้างงาน การสร้างหลักประกันแก่คนทุกวัย รวมทั้งเรื่องประกันสังคม ให้มีการปรับปรุงกฎหมายคุ้มครองแรงงาน โดยมุ่งเน้นรูปแบบการคุ้มครองแก่กลุ่มคนยากจนและผู้ด้อยโอกาส อันเป็นการส่งเสริม และรองรับแก่การกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองแก่แรงงานเด็กในภาค เกษตรกรรมด้วย

3.3.2.3 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ลักษณะ 6

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้กำหนดบทบัญญัติในเรื่องการจ้างแรงงานไว้ใน บรรพ 3 ลักษณะ 6 ตั้งแต่มาตรา 575-มาตรา 586 (มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2472 เป็นต้นมา) ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดถึงสิทธิและหน้าที่โดยทั่วไปของนายจ้างและลูกจ้างที่มี ต่อกันในฐานะคู่สัญญา โดยมีได้มีบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองแก่แรงงานเด็กไว้เป็นพิเศษ ดังนั้น แรงงานเด็กเหล่านี้ ไม่ว่าจะอยู่ในภาคเกษตรกรรมหรือนอกภาคเกษตรกรรมจึงได้รับการคุ้มครอง ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เช่นเดียวกับผู้ใช้แรงงานที่เป็นผู้ใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการ จ่ายค่าจ้าง การสิ้นสุดสัญญาจ้าง การบอกกล่าวล่วงหน้า การจ่ายเงินจ้างแทนการบอกกล่าว ล่วงหน้า การจ่ายเงินค่าเดินทางกลับให้ลูกจ้าง เป็นต้น

3.3.2.4 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ถือเป็นกฎหมายแม่บทของการบริหาร และจัดการศึกษาของประเทศตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 43 ได้กำหนดไว้ โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัตินี้ ในมาตรา 10 ได้กำหนดให้รัฐมีหน้าที่จัดให้บุคคลมีสิทธิและ โอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี โดยต้องจัดให้ทั่วถึงและมี คุณภาพ โดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย⁶³

⁶² สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานรัฐมนตรี. เล่มเดิม. หน้า 9.

⁶³ ประณัย วณิชชานนท์. (2543). กิดทัน รู้ทัน ตามทัน พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542. หน้า 27.

ซึ่งการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานหมายถึงการจัดการศึกษาตั้งแต่ชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ถึงมัธยมศึกษาปีที่ 6 ทั้งสายสามัญและสายอาชีพ แต่การศึกษาภาคบังคับเป็นกรณีที่รัฐบังคับให้ บิดา มารดา หรือผู้ปกครองนำเด็กที่อยู่ในความปกครองดูแลเข้าเรียนในสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นเวลา 9 ปี

เมื่อพิจารณาตามระดับการศึกษาพบว่า แรงงานเด็กส่วนใหญ่สำเร็จการศึกษาระดับ มัธยมศึกษาตอนต้น 157,722 คน คิดเป็นร้อยละ 47.2 รองลงมาได้แก่ ระดับประถมศึกษา 141,794 คน ร้อยละ 42.4 และระดับต่ำกว่าประถมศึกษา 14,205 ร้อยละ 4.3 ตามลำดับ และยังพบว่า แรงงานเด็กส่วนใหญ่ไม่ได้เรียนต่อในระดับสูงขึ้นเพื่อเพิ่มพูนความรู้ 303,207 คน คิดเป็น ร้อยละ 90.7 มีแรงงานเด็กเพียง 31,000 คน ที่กำลังเรียนด้วยและทำงานไปด้วย โดยคิดเป็นร้อย ละ 9.3 และในจำนวนแรงงานเด็กที่กำลังเรียนนั้นส่วนใหญ่ทำงานอยู่ในหมวดเกษตรกรรม การล่า สัตว์ และการป่าไม้มากที่สุด 9,441 คน คิดเป็นร้อยละ 30.5 ของแรงงานเด็กที่กำลังเรียน รองลงมาได้แก่ หมวดการขายส่ง การขายปลีก การซ่อมแซมยานยนต์⁶⁴

ในปัจจุบันรัฐบาลพยายามที่จะผลักดันให้มีการปฏิรูปการศึกษาในสังคมไทย ดังนั้น สังคมไทยปัจจุบันจึงเป็นสังคมแห่งการเรียนรู้ การเรียนรู้เป็นการศึกษาตลอดชีวิต ประเทศจะ พัฒนาได้ เศรษฐกิจไทยจะเจริญก้าวหน้าและคนในสังคมจะมีคุณภาพชีวิตที่ดี ถ้าทุกคนในสังคมมี ความกระตือรือร้นและขยันหมั่นเพียรในการแสวงหาความรู้ใหม่ๆ ตลอดชีวิต เพราะความรู้เป็น พื้นฐานในการที่จะนำไปสู่ทักษะในการดำรงชีวิตเพื่อตนเอง สังคม และประเทศชาติ ทำให้คนใน สังคมมีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ของตนเอง สามารถทำงานร่วมกับผู้อื่น และเกิดประสิทธิภาพใน การทำงาน

มนุษย์เป็นทรัพยากรอันมีค่าของประเทศ และเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้การพัฒนาด้าน อื่นๆ ลุล่วงไปได้ หรืออาจกลายเป็นอุปสรรคที่ชะลอความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของประเทศ การ ลงทุนเพื่อให้คนมีคุณภาพทำได้โดยการลงทุนด้านการศึกษา การฝึกอบรม และการดูแลสุขภาพ อนามัย ซึ่งจะมีผลต่อการเพิ่มศักยภาพในการประกอบอาชีพ งานวิจัยหลายเรื่องในประเทศ สหรัฐอเมริกาชี้ให้เห็นว่าการขยายตัวทางเศรษฐกิจในช่วงปี ค.ศ. 1940-1960 นั้น เป็นผลมาจาก การลงทุนทางการศึกษาและการเพิ่มประสิทธิภาพแรงงานไม่น้อยไปกว่าเป็นผลจากการเพิ่มทุนทาง กายภาพ⁶⁵ เนื่องจากตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา รัฐมีมาตรการเร่งยกระดับการศึกษาของประชาชนให้

⁶⁴ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน ค เล่มเดิม. หน้า 24.

⁶⁵ วิภาวี ศรีเพียร, สุภาวดี ส่องเมืองสุข และ ราไพ น่วมสวัสดิ์. (2548, มกราคม-มีนาคม).

“ผลกระทบของการศึกษาที่มีต่อปัญหาแรงงาน.” รายงานความเคลื่อนไหวด้านเศรษฐกิจ-แรงงาน, ไตรมาส 1. หน้า 60.

สูงขึ้น และส่งเสริมการศึกษานอกระบบโรงเรียน อย่างไรก็ตาม แม้ว่าแนวโน้มผู้มีงานทำที่จบ การศึกษาระดับประถมและต่ำกว่าจะลดลง แต่ในปัจจุบันแรงงานส่วนใหญ่มากกว่าร้อยละ 60 ยังคงมีการศึกษาไม่เกินระดับประถมศึกษา⁶⁶

มาตรการการศึกษาภาคบังคับขั้นพื้นฐาน เป็นมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันการ ใช้แรงงานเด็ก ซึ่งประเทศไทยได้เล็งเห็นความสำคัญของมาตรการดังกล่าวจึงได้มีการ กำหนดให้ต้องมีการจัดการศึกษาภาคบังคับขั้นพื้นฐานแก่เด็ก ซึ่งกำหนดให้เด็กต้องเข้ารับ การศึกษาอย่างน้อย 9 ปี เป็นผลให้เด็กต้องอยู่ในวัยศึกษาเล่าเรียนจนถึงอายุประมาณ 15 ปี เป็น การสอดคล้องกับกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2547 ที่ กำหนดมิให้นายจ้างจ้างเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี เป็นลูกจ้าง ด้วยความมุ่งหมายที่จะคุ้มครองแรงงาน เด็กมิให้ต้องเข้าสู่วัยทำงานก่อนเวลาอันสมควร และไม่กระทบต่อการเรียน แต่สภาพสังคม เกษตรกรรมที่เด็กจำเป็นต้องทำงานเพื่อหารายได้ช่วยเหลือครอบครัว ควรเปิดโอกาสให้เด็กเหล่านี้ ได้ทำงานแม้ยังไม่สำเร็จการศึกษาภาคบังคับก็ตาม หากงานนั้นไม่เป็นอันตราย และเป็นการ ทำงานเกษตรกรรมในช่วงปิดภาคเรียนหรือนอกเวลาเรียน

⁶⁶ วิภาวี ศรีเพ็ชร,สุภาวดี ส่องเมืองสุข และ ราไพ น่วมสวัสดิ์. เล่มเดิม. หน้า 61.

DRU

บทที่ 4

บทวิเคราะห์การคุ้มครองแรงงานเด็กในงานเกษตรกรรมของประเทศไทย

จากที่ได้ทำการศึกษาในบทก่อนหน้า ทำให้เห็นได้ว่าการใช้แรงงานเด็กยังมีอยู่ทุกประเทศแม้แต่ในประเทศพัฒนาแล้ว โดยเฉพาะการใช้แรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรมยังมีอยู่มาก เนื่องจากงานในภาคเกษตรกรรมส่วนใหญ่เป็นงานที่เด็กสามารถทำได้ และส่วนมากเป็นการทำงานท้องถิ่นของตัวเอง หรืออาจมีบ้างที่เป็นการทำงานโดยรับจ้างในท้องถิ่นอื่น แม้ว่าในปัจจุบันหลายฝ่ายจะให้ความสำคัญกับปัญหาการใช้แรงงานเด็ก โดยมีการสำรวจจำนวนของแรงงานเด็ก สภาพการทำงานและปัญหาต่างๆ อันเกิดจากการทำงานก็ตาม แต่ส่วนใหญ่จะเป็นการสำรวจแรงงานเด็กในงานอื่น ซึ่งแม้แรงงานในภาคเกษตรกรรมจะเป็นแรงงานที่สำคัญ แต่พบว่าการสำรวจเกี่ยวกับข้อมูลแรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรมอยู่น้อย ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะความไม่แน่นอนของจำนวนแรงงานในภาคเกษตร ที่มีการเปลี่ยนแปลงตามฤดูกาล และส่วนใหญ่เป็นการทำงานระยะสั้น ทำให้ยากแก่การสำรวจข้อมูล

จากการที่ได้ศึกษาถึงสภาพการทำงาน สภาพการจ้างงาน ปัญหาและอุปสรรคของแรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรมของประเทศไทย ร่วมกับการศึกษาถึงมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับแรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรม และมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศที่เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรม ซึ่งได้เลือกทำการศึกษามาตรการทางกฎหมายของทั้งประเทศที่กำหนดให้มีกฎหมายเพื่อคุ้มครองแรงงานภาคเกษตรเป็นการเฉพาะ ได้แก่ ประเทศอาร์เจนติน่า ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศที่มีได้กำหนดให้มีกฎหมายคุ้มครองแรงงานภาคเกษตรเป็นการเฉพาะ ได้แก่ ประเทศฟิลิปปินส์ ทั้งนี้ทำให้สามารถนำมาเป็นข้อมูลเพื่อวิเคราะห์ถึงมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรมของประเทศไทย โดยกฎหมายที่ใช้บังคับในการคุ้มครองแรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรมของประเทศไทยขณะนี้ ได้แก่ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ประกอบกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2547 ซึ่งจะทำการวิเคราะห์โดยแบ่งเป็นประเด็นในเรื่องขอบเขตการบังคับใช้, การกำหนดอายุขั้นต่ำที่เหมาะสมในการใช้แรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรม, ประเภทของงานที่อนุญาตและที่ห้ามมิให้แรงงานเด็กทำ, การกำหนดระยะเวลาการทำงาน และเวลาพักของแรงงานเด็ก, วันหยุดและวันลา, สวัสดิการ ความปลอดภัย อาชีวอนามัย

และสภาพแวดล้อมในการทำงาน เพื่อจะได้นำมาพิจารณากำหนดแนวทางในการให้ความคุ้มครองที่เหมาะสมแก่แรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรมของไทยต่อไป ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้

4.1 ขอบเขตการบังคับใช้

งานในภาคเกษตรกรรมมีหลากหลายประเภท เช่น งานเพาะปลูก (อาจแยกเป็นทำนา ทำสวน ทำไร่ ฯลฯ) งานเลี้ยงสัตว์ เป็นต้น โดยกิจการที่มีการจ้างงานมีตั้งแต่กิจการที่มีขนาดเล็ก เช่น เรือกสวนไร่นาของเกษตรกรรายย่อยที่มีการจ้างลูกจ้างเพียง 1 คน ไปจนถึงกิจการที่มีลูกจ้างจำนวนมาก ซึ่งจากการศึกษาพบว่ามีลูกจ้างเด็กที่รับจ้างทำงานเกษตรกรรมในกิจการต่างๆ จำนวนมาก โดยที่ลูกจ้างเด็กเหล่านั้นมิได้รู้ถึงสิทธิและการคุ้มครองต่างๆ ที่ตนควรได้รับ

ในกฎหมายต่างประเทศที่ได้ทำการศึกษามีการกำหนดขอบเขตของการคุ้มครองแรงงานในภาคเกษตรกรรมไว้ โดยกำหนดครอบคลุมในกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป และกำหนดคำนิยามของงานเกษตรกรรมที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายไว้ โดยประเทศอาร์เจนตินาได้กำหนดให้ความคุ้มครองแก่งานเกษตรกรรมในทุกรูปแบบ เช่น การทำฟาร์ม การผสมพันธุ์สัตว์ การป่าไม้ เป็นต้น นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้ครอบคลุมไปถึงงานที่เกี่ยวกับการจัดการและเก็บผลิตผลการเกษตรด้วย ส่วนประเทศฟิลิปปินส์นั้นแม้จะมีได้มีกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองแก่แรงงานในภาคเกษตรกรรมเป็นพิเศษ แต่กฎหมายแรงงานที่มีอยู่ได้ครอบคลุมถึงแรงงานในภาคเกษตรกรรมด้วย โดยได้กำหนดลักษณะของงานเกษตรกรรมไว้ในหลายลักษณะ เช่น การเพาะปลูก การเลี้ยงโคนม และการเก็บเกี่ยวพืชผล เป็นต้น ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกาได้ให้ความคุ้มครองแก่งานเกษตรกรรม ประเภทงานเพาะปลูกและเลี้ยงสัตว์ ใช้บังคับถึงลูกจ้างเด็กทุกกรณี โดยกำหนดครอบคลุมไปถึงกรณีของผู้รับเหมาด้วย อาจกล่าวได้ว่ากฎหมายของต่างประเทศที่ได้ทำการศึกษาได้กำหนดขอบเขตของงานเกษตรกรรมที่ได้รับการคุ้มครองไว้หลากหลาย และครอบคลุม และสังเกตได้ว่าแต่ละประเทศได้มีการกำหนดไว้ว่างานดังกล่าวไม่รวมถึงงานที่เป็น การดำเนินการในโรงงานหรือขบวนการผลิตอื่นๆ เนื่องจากเห็นงานว่างานที่มีการดำเนินการในโรงงานนั้นแม้จะมีส่วนของงานเกษตรรวมอยู่ด้วย แต่ด้วยการทำงานที่มีลักษณะเป็นงานในโรงงาน ซึ่งมีการทำงานที่แตกต่างจากงานเกษตรกรรม กฎหมายเหล่านั้นจึงมิได้กำหนดรวมถึงงานดังกล่าวด้วย

ในกฎหมายของไทยได้มีการให้คำจำกัดความของงานเกษตรกรรมที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายไว้ โดยมีงานหลายประเภท เช่น งานที่เกี่ยวกับการเพาะปลูก งานที่เกี่ยวกับการเลี้ยงสัตว์ งานที่เกี่ยวกับการป่าไม้ งานที่เกี่ยวกับการทำนาเกลือสมุทร และงานที่เกี่ยวกับการประมงที่มีใช้การประมงทะเล แต่ในคำนิยามดังกล่าวมิได้บัญญัติไว้ให้ชัดเจนว่าไม่ให้นำรวมถึงงานที่เป็นการดำเนินงานในโรงงานหรือขบวนการผลิตอื่น ดังเช่นในกฎหมายของต่างประเทศ ทำให้ อาจเกิดปัญหาว่างานบางอย่างที่มีส่วนเป็นงานเกษตรอยู่ด้วย แต่ลักษณะส่วนใหญ่เป็นโรงงาน

อุตสาหกรรมที่มีความเกี่ยวข้องกับงานเกษตรกรรม เช่น กรณีที่ฟาร์มเลี้ยงสัตว์ขนาดใหญ่ที่ผลิตอาหารสัตว์เอง การที่ให้เด็กทำงานในโรงงานผลิตอาหารสัตว์เพื่อนำมาเลี้ยงสัตว์ภายในฟาร์มซึ่งอยู่บริเวณเดียวกับโรงงาน มีการทำงานที่เป็นระบบ มีหัวหน้างาน มีระเบียบที่ชัดเจนในการทำงาน กรณีเช่นนี้เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการเลี้ยงสัตว์ตามความหมายของกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2547 หรือไม่ จึงควรมีการกำหนดให้ชัดเจนว่างานเกษตรกรรมต้องมีชั่วโมงที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานในโรงงานหรือขบวนการแปรรูปอื่นๆ ดังเช่นกฎหมายของประเทศอาร์เจนติน่า

นอกจากนี้กฎหมายได้กำหนดการคุ้มครองไว้แตกต่างกันระหว่าง ลูกจ้างที่ทำงานเกษตรกรรมตลอดปี กับลูกจ้างที่มีได้ทำงานเกษตรกรรมตลอดปีและมีได้ทำงานในลักษณะที่เป็นงานอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากงานดังกล่าว โดยกำหนดให้ลูกจ้างที่ทำงานเกษตรกรรมตลอดปีได้รับความคุ้มครองตามที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กำหนด แต่ลูกจ้างที่มีได้ทำงานเกษตรกรรมตลอดปีและมีได้ทำงานในลักษณะที่เป็นงานอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากงานดังกล่าวได้รับความคุ้มครองที่แตกต่างจากลูกจ้างประเภทที่ทำงานเกษตรกรรมตลอดทั้งปี ในหลายเรื่อง โดยมีให้นำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ในบางมาตรามาใช้บังคับ เช่น มาตรา 23 ในเรื่องกำหนดเวลาทำงานปกติมาใช้เป็นผลทำให้นายจ้างอาจสั่งให้ลูกจ้างเด็กในภาคเกษตรกรรมที่มีได้ทำงานตลอดทั้งปี ทำงานเกินกว่าจำนวนชั่วโมงที่กฎหมายกำหนดในแต่ละวัน ซึ่งอาจทำให้เด็กมีความอ่อนเพลีย เมื่อยล้าจากการทำงาน ไม่ได้รับการพักผ่อนที่เพียงพอ หรือในมาตรา 45 ซึ่งกำหนดเกี่ยวกับหน้าที่ของนายจ้างในการแจ้งการจ้างและการเลิกจ้าง รวมทั้งการจัดทำบันทึกสภาพการจ้างกรณีมีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ทำให้ไม่อาจทราบจำนวนแรงงานหรือรายละเอียดเกี่ยวกับการทำงานที่แน่ชัด เป็นการยากต่อการตรวจสอบ และอาจมีการใช้แรงงานเด็กที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายได้ง่าย หรือในมาตรา 52 ที่กำหนดในเรื่องสิทธิลาของลูกจ้างเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี เพื่อเข้าประชุม สัมมนา รับการอบรม รับการศึกษาหรือลาเพื่อการอื่น ซึ่งจัดโดยสถานศึกษาหรือหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่อธิบดีเห็นชอบ โดยลูกจ้างเด็กมีสิทธิได้รับค่าจ้างในวันทำงานตลอดระยะเวลาที่ลา เป็นผลทำให้ลูกจ้างเด็กซึ่งมีได้ทำงานเกษตรกรรมตลอดปีหรืองานอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากงานดังกล่าวไม่ได้รับสิทธิเหล่านี้ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตและการทำงานของเด็ก

4.2 อายุขั้นต่ำที่สามารถจ้างเด็กให้ทำงาน

ประเทศต่างๆ รวมทั้งประเทศไทยไม่สนับสนุนให้มีการใช้แรงงานเด็กเพื่อทำงาน เนื่องจากเด็กยังมีอายุน้อย จึงมีข้อจำกัดทั้งทางด้านร่างกายและจิตใจ รวมทั้งเป็นวัยที่ควรได้รับการทะนุถนอม ได้รับการศึกษา แต่ไม่อาจปฏิเสธได้ว่ายังมีการใช้แรงงานเด็กอยู่มากในสังคม จึง

จำเป็นต้องกำหนดมาตรการในการคุ้มครองแรงงานให้เหมาะสม ซึ่งการกำหนดอายุขั้นต่ำในการอนุญาตให้เด็กทำงานเป็นมาตรการที่สำคัญและได้ผลอย่างยิ่ง

จากการศึกษาพบว่างานในภาคเกษตรกรรมที่มักจ้างแรงงานเด็กส่วนใหญ่เป็นงานที่ไม่เป็นอันตรายซึ่งเด็กที่แม้จะอายุน้อยก็สามารถทำได้ เป็นงานที่ไม่ต้องใช้ฝีมือและความประณีต เช่น งานพรวนดิน รดน้ำ หยอดเมล็ดพันธุ์พืช ให้อาหารสัตว์ หรือ คัดเลือกปลา เป็นต้น โดยพบว่าแรงงานเด็กเหล่านี้มีอายุตั้งแต่ 11 ปีขึ้นไป และมีบางกรณีที่มีอายุตั้งแต่ 10 ปี แต่เป็นส่วนน้อย

ในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 138 ได้กำหนดให้ประเทศต่างๆ กำหนดอายุขั้นต่ำในการจ้างงานเด็กไว้ที่ 15 ปี แต่สำหรับประเทศที่ไม่มีความพร้อมอาจกำหนดไว้ที่อายุ 14 ปี ก็ได้ นอกจากนี้ยังกำหนดให้ประเทศต่างๆ อาจออกกฎหมายหรือระเบียบอนุญาตให้มีการจ้างแรงงานเด็กอายุระหว่าง 13-15 ปีได้ หากงานที่ทำนั้นไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ พัฒนาการของแรงงานเด็ก และไม่เป็นอุปสรรคต่อการศึกษาของเด็ก โดยรัฐบาลจะต้องกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับลักษณะและประเภทของงานที่จะอนุญาตไว้ชัดเจนว่างานในกิจกรรมทางเศรษฐกิจใดบ้างที่จะได้รับอนุญาตให้จ้างแรงงานเด็กอายุระหว่าง 13-15 ปี ซึ่งรวมถึงการกำหนดชั่วโมงการทำงานในแต่ละวัน โดยละเอียด และชัดเจนด้วย และงานที่มีลักษณะหรือสภาพที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัย หรือขัดต่อหลักศีลธรรมของการใช้แรงงานเด็ก ห้ามจ้างงานแรงงานเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี ให้ทำงานในลักษณะดังกล่าว อย่างไรก็ตามบางประเทศอาจออกกฎหมายให้แรงงานเด็กอายุตั้งแต่ 16 ปีขึ้นไป ทำงานในลักษณะดังกล่าวก็ได้ หากแรงงานเด็กนั้นได้รับความคุ้มครองโดยได้รับการแนะนำ และการฝึกอบรมเป็นพิเศษอย่างเพียงพอก่อนปฏิบัติงานที่มีลักษณะดังกล่าว

ซึ่งในกฎหมายของประเทศอาร์เจนติน่า ได้กำหนดอายุขั้นต่ำในการจ้างเด็กทำงานไว้ที่ 14 ปี , กรณีเป็นการทำงานกลางคืนกำหนดอายุขั้นต่ำไว้ที่ 16 ปี ,และกรณีเป็นงานที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพร่างกายได้กำหนดอายุขั้นต่ำไว้ที่ 18 ปี ส่วนประเทศฟิลิปปินส์ ได้กำหนดอายุขั้นต่ำสำหรับงานทั่วไปไว้ที่ 15 ปี แต่ได้กำหนดอนุญาตให้เด็กอายุต่ำกว่า 15 ปีทำงานได้หากเป็นงานของบิดามารดา และประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำหนดอายุขั้นต่ำสำหรับงานทั่วไป คือ 14 ปี ,แต่มีข้อยกเว้นบางกรณีที่กำหนดอายุขั้นต่ำไว้ที่ 12 ปี โดยต้องอยู่ในเงื่อนไขที่กำหนด

ในเรื่องอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้มีการจ้างเด็กให้ทำงานเกษตรกรรมนั้น ตามกฎหมายไทยได้กำหนดอายุที่นายจ้างสามารถจ้างเด็กให้ทำงานไว้โดยเด็กนั้นต้องอายุตั้งแต่ 15 ปี ซึ่งกำหนดไว้เท่ากับลูกจ้างเด็กในงานอุตสาหกรรมและงานพาณิชยกรรม แต่มีข้อยกเว้นสำหรับกรณีงานที่ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัย หรืองานที่ไม่ขัดต่อการพัฒนาและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของเด็ก หากได้รับอนุญาตจากบิดา มารดา หรือผู้ปกครองของเด็ก นายจ้างสามารถจ้างเด็กอายุตั้งแต่ 13 ปีได้ ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้เด็กที่มีอายุยังน้อยสามารถทำงานหารายได้ช่วยเหลือ

ครอบครัว แต่อย่างไรก็ตามในสภาพความเป็นจริงยังมีงานเกษตรกรรมอีกหลายอย่างที่เด็กอายุน้อยกว่า 13 ปี สามารถทำได้ เช่น งานรดน้ำ งานล้างพืชผลการเกษตร งานเก็บดอกไม้ เด็กอายุ 11-12 ปี ก็สามารถทำได้ จึงควรเปิดโอกาสให้เด็กเหล่านี้สามารถทำงานบางประเภทได้ เพื่อที่เด็กสามารถหาเงินช่วยเหลือครอบครัวได้ แต่การที่กฎหมายกำหนดไว้ตายตัวว่าเด็กที่จะทำงานเกษตรกรรมที่ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยหรือไม่ขัดต่อการพัฒนาและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของเด็กต้องมีอายุตั้งแต่ 13 ปีขึ้นไปนั้น เห็นว่าเป็นการปิดกั้นโอกาสที่เด็กจะได้ทำงาน ทำให้เด็กอายุ 11-12 ปี ไม่สามารถทำงานได้เพราะผิดกฎหมาย หรืออาจเป็นการลักลอบทำงานทำให้เด็กเหล่านั้นถูกเอารัดเอาเปรียบ ประกอบกับในภาวะปัจจุบันที่เศรษฐกิจฝืดเคือง การเปิดโอกาสให้เด็กได้ทำงานที่เหมาะสมกับวัยน่าจะเป็นประโยชน์มากกว่าการห้ามเด็กมิให้ทำงาน อย่างไรก็ตามในการพิจารณากำหนดดังกล่าวควรคำนึงถึงสุขภาพของเด็ก การศึกษาและการพัฒนาการของเด็กด้วย

แต่หากเป็นการจ้างเด็กให้ทำงานเกษตรกรรมตลอดปีต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 จึงต้องอยู่ในบังคับที่ห้ามจ้างลูกจ้างเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี ในทุกกรณี ซึ่งการที่กฎหมายกำหนดเช่นนี้ อาจเกิดช่องว่างให้เด็กกลุ่มหนึ่งที่จบการศึกษาเพียงชั้นประถมศึกษาปีที่ 6 แล้วไม่มีโอกาสได้เรียนต่อ ซึ่งเป็นความจริงในสังคมที่ไม่อาจปฏิเสธได้ว่ายังมีเด็กจำนวนหนึ่งที่ไม่ได้จบการศึกษาระดับชั้น 9 ปี ด้วยเหตุผลทางการเงินที่ฐานะทางบ้านไม่ดีจึงต้องออกจากระบบการศึกษาเพื่อช่วยเหลือครอบครัว เด็กกลุ่มนี้จะมีอายุประมาณ 12-13 ปี และต้องเริ่มเข้าสู่วัยทำงาน แต่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ไม่อนุญาตให้จ้างแรงงานเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปี เด็กกลุ่มนี้จึงไม่สามารถทำงานในภาคอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมได้ หรือหากจะทำงานในภาคเกษตรกรรมนายจ้างก็ไม่สามารถจ้างเด็กให้ทำงานตลอดปีได้แม้จะเป็นงานเบาๆ และไม่เป็นอันตรายแก่เด็กก็ตาม

การกำหนดอายุขั้นต่ำในการทำงานของแรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรมนั้น นอกจากต้องสอดคล้องกับสภาพการทำงานและสภาพการจ้างงานในภาคเกษตรกรรม รวมทั้งสภาพสังคมและการพัฒนาสังคมในด้านอื่นด้วย เช่น ควรสอดคล้องกับระบบการศึกษาระดับชั้น ระบบประกันสังคม เป็นต้น และต้องคำนึงถึงมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศด้วย เพื่อให้มาตรการทางกฎหมายที่กำหนดขึ้นส่งผลให้เด็กเหล่านั้นได้รับการคุ้มครองอย่างเป็นรูปธรรม

พระราชบัญญัติทางการศึกษาในเรื่องการศึกษาภาคบังคับ ที่กำหนดให้เด็กต้องอยู่ในระบบการศึกษาระดับชั้น 9 ปี เป็นการกำหนดให้ผู้เกี่ยวข้องของเด็กต้องจัดให้เด็กได้รับการศึกษาอย่างน้อย 9 ปี โดยเด็กจะจบการศึกษาระดับชั้นเมื่อมีอายุประมาณ 15 ปี ซึ่งกฎหมายคุ้มครองแรงงานได้กำหนดห้ามมิให้นายจ้างจ้างเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี เป็นลูกจ้างในทุกกรณี รวมทั้งแรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรมด้วย อันเป็นการสอดคล้องกับกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาภาคบังคับ และเป็นการลดโอกาสที่เด็กจะต้องออกมาทำงานก่อนวัยอันเหมาะสม เพื่อถนอมแรงงานเด็กเหล่านี้ไว้ ส่วนการกำหนดให้เด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี สามารถทำงานได้นั้น หากมีการกำหนดให้

ชัดเจนว่าต้องไม่กระทบต่อการศึกษาศึกษาของเด็ก โดยกำหนดให้ทำงานได้เฉพาะนอกเวลาเรียนปกติ เห็นว่าเป็นการเหมาะสมและเป็นมาตรการในการป้องกันมิให้เด็กต้องเสียการเรียน

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 กำหนดให้ลูกจ้างที่จะเข้าสู่ระบบประกันสังคมได้ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 15 ปีบริบูรณ์ และไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์ ซึ่งการที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานกำหนดอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้เด็กสามารถเป็นลูกจ้างได้ไว้ที่ 15 ปี นั้น เป็นการสอดคล้องกับเกณฑ์อายุตามที่กฎหมายประกันสังคมกำหนด อันเป็นกฎหมายที่มีการกำหนดให้สิทธิและประโยชน์แก่ลูกจ้าง แต่อย่างไรก็ตามขณะนี้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ยังไม่ครอบคลุมถึงแรงงานในภาคเกษตร จึงควรมีการกำหนดให้แรงงานภาคเกษตรได้รับการคุ้มครองในระบบประกันสังคมด้วย โดยอาจกำหนดหลักเกณฑ์บางเรื่องให้แตกต่างจากแรงงานทั่วไป เช่น ในเรื่องการจ่ายเงินสมทบ ประโยชน์ทดแทน เป็นต้น

นอกเหนือจากนี้การที่จะใช้บังคับมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดขึ้นให้ได้ผลสมดังเจตนารมณ์นั้น จำเป็นต้องมีระบบการตรวจแรงงานที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นกลไกที่สำคัญในการบังคับใช้บทบัญญัติของกฎหมายให้บรรลุผล และทำให้มั่นใจได้ว่ามาตรการที่จะกำหนดขึ้นนี้สามารถให้ความคุ้มครองแก่แรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรมได้อย่างแท้จริง

4.3 งานที่อนุญาตและที่ห้ามแรงงานเด็กทำ

งานในภาคเกษตรกรรมมีลักษณะหลากหลาย ส่วนใหญ่เป็นงานที่ต้องทำกลางที่โล่งแจ้ง และบางครั้งต้องใช้อุปกรณ์ เครื่องมือการเกษตร เครื่องจักรกลการเกษตร หรืออาจต้องสัมผัสกับสารเคมีที่เป็นอันตราย เป็นต้น

จากการศึกษาพบว่าอนุสัญญาฉบับที่ 182 ว่าด้วยการขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุด ค.ศ. 1999 ได้กำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องกำหนดกฎหมาย เพื่อป้องกันและขจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุด ซึ่งได้กำหนดให้งานซึ่งมีลักษณะของงาน หรือสภาพแวดล้อมในการทำงานที่มีแนวโน้มที่จะเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัย และศีลธรรมของเด็กอยู่ในขอบเขตของอนุสัญญาฉบับนี้ ซึ่งพบว่าในงานเกษตรกรรมมีงานบางอย่างที่มีลักษณะการทำงานที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพของเด็ก

กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้กำหนดประเภทต่างๆของงานที่เป็นอันตรายในภาคเกษตรกรรมไว้ค่อนข้างครอบคลุม และกรณีของงานบางประเภทได้มีการกำหนดถึงผู้ควบคุมงาน โดยให้อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของผู้มีความสามารถ

ในส่วนนี้กฎหมายไทยได้กำหนดประเภทงานอันตรายที่ห้ามเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปีทำไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 49 ซึ่งได้กำหนดไว้หลายประเภทแต่เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวมุ่งใช้บังคับแก่งานในภาคอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมเป็นหลัก จึงพบว่างานส่วนใหญ่ที่กำหนดจะเป็นงานที่พบในภาคอุตสาหกรรมหรือพาณิชยกรรม มีเพียงงานบางอย่างเท่านั้นที่เป็นงานในภาคเกษตรกรรม ซึ่งเห็นว่าปัจจุบันยังไม่มีกำหนดงานอันตรายในภาคเกษตรกรรมไว้อย่างทั่วถึง จึงควรมีการกำหนดประเภทงานอันตรายที่เกี่ยวข้องกับงานเกษตรกรรมให้มีความครอบคลุมมากกว่านี้ เช่น การกำหนดห้ามทำงานกับเครื่องจักรกลการเกษตร หรือสารเคมีทางการเกษตรที่เป็นอันตราย เป็นต้น

นอกจากนี้ประเภทของงานที่กำหนดห้ามมิให้เด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี ทำนั้น แม้จะเป็นการให้ความคุ้มครองแก่เด็กมิให้ต้องทำงานที่เป็นอันตราย แต่ในทางกลับกันอาจเป็นการกำหนดที่ปิดกั้นการทำงานของเด็กมากเกินไป จึงควรมีข้อยกเว้นไว้สำหรับบางกรณี เช่น กรณีที่เป็นการทำงานที่มีผู้ควบคุมงานที่มีความรู้ความสามารถ หรือเป็นการทำงานในที่เดียวกับพ่อแม่ หรือเป็นกรณีที่นักศึกษาเกี่ยวกับการเกษตรรับจ้างทำงานอันเป็นการฝึกงาน ดังเช่นกรณีกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาได้กำหนดข้อยกเว้นไว้สำหรับการให้เด็กทำงานอันตราย

ดังนั้นในกรณีของประเทศไทยควรมีการนำมาตรการดังกล่าวมากำหนดไว้ โดยกำหนดให้งานที่จะให้แรงงานเด็กทำนั้นต้องอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของพ่อแม่หรือผู้ปกครองเพื่อเป็นการมั่นใจในความปลอดภัยในการทำงานของแรงงานเด็ก

4.4 เวลาการทำงาน และค่าตอบแทนในการทำงาน

เนื่องจากการทำงานในภาคเกษตรกรรมนั้นส่วนใหญ่จะต้องเริ่มงานตั้งแต่เช้ามืดเพราะถ้าสายแล้วแดดจะร้อนทำให้เป็นอุปสรรคในการทำงาน และการทำงานจะมีการหยุดพักเป็นช่วงๆ และบางที่อาจต้องทำงานจนค่ำ เนื่องจากงานบางอย่างเป็นงานไม่หนัก ดังนั้นชั่วโมงการทำงานแต่ละวันของแรงงานในภาคเกษตรจึงควรมีความแตกต่างจากงานอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมด้วย และโดยเฉพาะแรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรมซึ่งอยู่ในวัยที่ร่างกายยังไม่มีการพัฒนาอย่างเต็มที่ ประกอบกับควรได้รับการพักผ่อนอย่างเพียงพอ จึงควรมีการกำหนดจำนวนชั่วโมงในการทำงานไว้แตกต่างไปด้วย ซึ่งควรมีจำนวนชั่วโมงการทำงานแต่ละวันน้อยกว่าแรงงานผู้ใหญ่

แต่เห็นได้ว่าในปัจจุบันแรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรมยังคงต้องทำงานภายในกฎเกณฑ์เรื่องจำนวนชั่วโมงในการทำงานเช่นเดียวกับแรงงานที่เป็นผู้ใหญ่ ทั้งที่ร่างกายของเด็กมีความแตกต่างจากผู้ใหญ่มาก โดยพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 23 กำหนดให้ลูกจ้างทำงานวันหนึ่งไม่เกิน 8 ชั่วโมง และเมื่อรวมเวลาทำงานแล้วสัปดาห์หนึ่งต้องไม่

เกิน 48 ชั่วโมง และสำหรับงานอันตราย กำหนดให้ลูกจ้างทำงานวันหนึ่งไม่เกิน 7 ชั่วโมง และเมื่อรวมเวลาทำงานแล้วสัปดาห์หนึ่งต้องไม่เกิน 42 ชั่วโมง ซึ่งน่าจะมีการกำหนดจำนวนชั่วโมงการทำงานสำหรับเด็กไว้เป็นพิเศษ

ในกฎหมายของต่างประเทศได้มีการกำหนดจำนวนชั่วโมงในการทำงานของแรงงานเด็กที่ทำงานในภาคเกษตรกรรมไว้แตกต่างกัน กล่าวคือ ประเทศอาร์เจนตินา กำหนดจำนวนชั่วโมงในการทำงานไว้ไม่เกิน 6 ชั่วโมง ประเทศฟิลิปปินส์กำหนดจำนวนชั่วโมงการทำงานไว้ไม่เกิน 8 ชั่วโมง จะเห็นได้ว่าแต่ละประเทศมีการกำหนดจำนวนชั่วโมงการทำงานไว้แตกต่างกัน ในส่วนของกฎหมายไทยนั้นควรมีการกำหนดจำนวนชั่วโมงในการทำงานในแต่ละวันของลูกจ้างเด็กไว้เพื่อเป็นการประกันว่าลูกจ้างเด็กจะไม่ต้องทำงานในแต่ละวันมากเกินไป ส่วนจะกำหนดจำนวนที่ชั่วโมงนั้นต้องพิจารณาจากสภาพการทำงานของแต่ละอย่าง จึงควรกำหนดไว้กว้างๆ เพื่อเปิดโอกาสให้นายจ้างและลูกจ้างปรับตามแนวปฏิบัติและประเพณีท้องถิ่น รวมทั้งลักษณะของงาน เช่น การเก็บดอกมะลิ การกรีดยาง ซึ่งต้องเริ่มทำงานแต่เช้ามืด หรือการให้อาหารสัตว์ที่มีเวลาในการให้แต่ละมือ จากนั้นก็จะมีที่พักเป็นช่วงๆ อย่างไรก็ตามก็ควรให้มีความสอดคล้องกับมาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศด้วย

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 47 ห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างเด็กอายุกว่า 18 ปี ทำงานในระหว่างเวลา 22.00 น. ถึงเวลา 6.00 น. เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย ซึ่งในส่วนนี้เห็นว่าไม่เหมาะสมในเรื่องของระยะเวลาเนื่องจากงานในภาคเกษตรกรรมมักเป็นงานที่ทำในสถานที่โล่ง มิใช่ในตัวอาคารหรือสถานที่ที่มิดชิด ทำให้อาจมีอันตรายมากขึ้นในเวลากลางคืนไม่ว่าจะเกิดจากสัตว์ร้ายต่างๆ หรืออันตรายที่เกิดจากทัศนวิสัยที่ไม่ดี เช่นการทำงานกับของมีคม หรืออุปกรณ์เครื่องจักร อาจเกิดอันตรายได้ง่ายเมื่อทำในยามค่ำคืน ซึ่งต่างกับแรงงานเด็กในภาคอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม ที่ทำงานในสถานที่มิดชิดเป็นส่วนมีอุปกรณ์ในการให้แสงสว่างที่เพียงพอ รวมทั้งเพื่อเป็นการส่งเสริมให้เด็กได้พักผ่อนอย่างเพียงพออันจะส่งผลต่อการเจริญเติบโตและการพัฒนาทางสมองและร่างกายของเด็กเหล่านั้น จึงควรกำหนดช่วงเวลาที่ยกเว้นให้นายจ้างจ้างลูกจ้างเด็กทำงานในภาคเกษตรกรรมไว้แตกต่างจากที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กำหนด ซึ่งกฎหมายของอาร์เจนตินาได้กำหนดห้ามแรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรมทำงานในเวลากลางคืนระหว่างเวลา 20.00 น. – 06.00 น. ในวันรุ่งขึ้น ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่เหมาะสมที่จะนำมากำหนดใช้ในการคุ้มครองแก่แรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรมของไทย

จากการที่ได้ศึกษามาตรฐานแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศพบว่ามีกำหนดเรื่องการทำงานกลางคืนในภาคเกษตรกรรมของเด็กและเยาวชนไว้ในข้อแนะ ฉบับที่ 14 ให้เด็กที่มีอายุต่ำกว่า 14 ปี ที่ทำงานกลางคืนในภาคเกษตร ต้องมีเวลาพักผ่อนก่อนเริ่มงานวันรุ่งขึ้นไม่น้อยกว่า 10 ชั่วโมงติดต่อกัน และให้เด็กที่มีอายุ 14 – 18 ปี ที่ทำงานกลางคืนในภาคเกษตร

ต้องมีเวลาพักไม่น้อยกว่า 9 ชั่วโมงติดต่อกัน ซึ่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ไม่ได้มีการกำหนดในเรื่องเวลาพักระหว่างวันเอาไว้ เป็นผลให้หลังเลิกงานนายจ้างอาจให้ลูกจ้างเด็กพักผ่อนไม่ถึงชั่วโมงแล้วให้ทำงานต่อ โดยร่างกายเด็กยังไม่ได้รับการพักผ่อนที่เพียงพอ เพราะไม่มีบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองแก่แรงงานเด็กในส่วนนี้ และการที่ มาตรา 47 ห้ามนายจ้างให้ลูกจ้างเด็กทำงานระหว่างเวลา 22.00-06.00 นาฬิกา นั้น เป็นช่วงระยะเวลาเพียง 8 ชั่วโมงเท่านั้น ซึ่งเห็นได้ว่าการคุ้มครองแรงงานตามกฎหมายของไทยในส่วนนี้ไม่เป็นไปตามมาตรฐานแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ในกรณีของกฎหมายต่างประเทศนั้น ในประเทศอาร์เจนตินาได้กำหนดให้ลูกจ้างเด็กต้องมีเวลาพักอย่างน้อย 10 ชั่วโมงติดต่อกัน หลังจากเสร็จงานในวันก่อน จึงควรมีการกำหนดในเรื่องเวลาพักระหว่างวันของแรงงานเด็กในงานเกษตรกรรมไว้ในกฎหมายของไทยด้วย

นอกจากนี้ในเรื่องเวลาพักระหว่างการทำงาน ตามที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 46 กำหนดไว้ นั้น เป็นการกำหนดโดยเคร่งครัดว่าหลังจากลูกจ้างเด็กทำงานมาแล้วไม่เกิน 4 ชั่วโมง ให้นายจ้างจัดให้ลูกจ้างเด็กมีเวลาพักระหว่างการทำงานวันหนึ่งไม่น้อยกว่า 1 ชั่วโมงติดต่อกัน จากที่ได้ศึกษาสภาพการทำงานในงานในภาคเกษตรกรรมในบทยกก่อนนั้น เห็นได้ว่างานในภาคเกษตรกรรมนั้น งานบางอย่างเมื่อลูกจ้างทำงานอย่างใดเสร็จแล้วก็จะมีเวลาพักเป็นระยะๆ ทำให้ลูกจ้างไม่มีความเหน็ดเหนื่อยกับการทำงานมากนัก และในขณะเดียวกันงานบางอย่างก็อาจเป็นงานที่ต้องใช้กำลังจึงอาจทำให้ร่างกายเหนื่อยล้า ดังนั้นในการกำหนดเวลาพักระหว่างการทำงานที่แน่นอนตายตัวเช่นนี้ จึงไม่เหมาะสมกับงานในภาคเกษตรกรรมที่มีความหลากหลายตามแต่ประเภทของงาน แต่อย่างไรก็ดีบทบัญญัติในเรื่องเวลาพักระหว่างการทำงานเป็นมาตรการที่จำเป็นในการให้ความคุ้มครองแก่แรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรม ดังนั้นในการกำหนดเวลาพักระหว่างการทำงานควรเป็นการกำหนดในลักษณะกว้าง เพื่อให้ นายจ้างและลูกจ้างสามารถนำมาปรับใช้ให้เข้ากับแนวปฏิบัติและประเพณีของท้องถิ่นและตามลักษณะของงานประเภทนั้นๆ โดยอาจกำหนดไว้เป็นช่วงเวลาอย่างเช่นในกรณีของประเทศอาร์เจนตินาที่ให้นายจ้างกำหนดเวลาพักได้ในช่วง 2 ชั่วโมง ถึง 4 ชั่วโมงครึ่ง

กรณีแรงงานเด็กที่มีได้ทำงานตลอดปีและมีได้ทำงานในลักษณะที่เป็นงานอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากงานเกษตรกรรมดังกล่าว ไม่อยู่ในบังคับบทบัญญัติในเรื่องเวลาพักระหว่างการทำงาน ตามที่กฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2547 ข้อ 4. กำหนดไว้ ทำให้แรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรมกลุ่มดังกล่าวไม่ได้รับความคุ้มครองในส่วนนี้ซึ่งเห็นว่าเด็กเหล่านั้นควรได้รับความคุ้มครองในเรื่องเวลาพักที่เท่าเทียมกับแรงงานเด็กที่ทำงานเกษตรกรรมตลอดทั้งปี

การจ่ายค่าจ้างนั้นกำหนดให้เด็กเป็นผู้รับค่าจ้างเอง ดังที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 นั้นเหมาะสมแล้ว

และการห้ามมิให้นายจ้างเรียกหรือรับเงินประกันจากฝ่ายลูกจ้างที่เป็นเด็ก ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 นั้น เป็นมาตรการที่เหมาะสมในการคุ้มครองลูกจ้างเด็กในภาคเกษตรกรรม

ส่วนในเรื่องระยะเวลาการจ่ายค่าจ้างนั้น จากการศึกษาถึงสภาพการทำงาน และการจ้างแรงงานในบทที่ 2 พบว่างานเกษตรกรรมแต่ละสาขามีลักษณะการทำงานต่างกัน รวมทั้งการจ่ายค่าจ้างก็ต่างกันด้วย การที่จะกำหนดให้จ่ายค่าจ้างในลักษณะใดนั้นควรกำหนดไว้ในลักษณะกว้างๆ เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นและเหมาะสมกับลักษณะของงานเกษตรกรรมแต่ละสาขา

4.5 วันหยุด และวันลา

แรงงานเด็กต้องการการพักผ่อนหลังจากทำงานหนักเหนื่อยจึงจำเป็นต้องมีวันหยุด ถึงแม้ว่างานในภาคการเกษตรบางประเภทจะต้องมีการดูแลเอาใจใส่อย่างต่อเนื่องเป็นประจำทุกวัน เช่น การเลี้ยงไก่ การเลี้ยงหมู เป็นต้น จึงทำให้ในงานเกษตรกรรมไม่มีวันหยุดหรือวันลาที่แน่นอน แต่แรงงานเด็กเหล่านั้นก็ต้องมีวันหยุดเพื่อให้ได้รับการผ่อนคลายทั้งทางร่างกายและจิตใจ

โดยกฎหมายไทยกำหนดให้มีวันหยุดประจำสัปดาห์อย่างน้อย 1 วัน โดยมีระยะห่างกันไม่น้อยกว่า 6 วัน ซึ่งกฎหมายของต่างประเทศที่ได้ทำการศึกษา เช่น ประเทศอาร์เจนตินา ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศฟิลิปปินส์ ก็ได้มีการกำหนดไว้ในลักษณะเช่นเดียวกัน

ส่วนกรณีที่พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 48 บัญญัติห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี ทำงานล่วงเวลา หรือทำงานในวันหยุดนั้น เป็นบทบัญญัติที่มุ่งให้ความคุ้มครองแก่แรงงานเด็กมิให้ต้องทำงานมากเกินไป ซึ่งมีความเหมาะสม แต่สำหรับการทำงานในภาคเกษตรกรรมนั้น บางครั้งต้องมีการทำงานต่อเนื่องกันไปจนกว่างานจะเสร็จ เพราะไม่เช่นนั้นอาจทำให้ผลผลิตทางการเกษตรเสียหาย เช่น พืชผัก ผลไม้ สุกงอมเกินไป หรือปลาที่ต้องมีการคัดเลือกให้เสร็จ แต่ก็เป็นการทำงานต่อเนื่องในระยะเวลาไม่นานและเป็นงานที่ไม่หนัก การที่กฎหมายกำหนดไว้เช่นนั้นอาจเป็นอุปสรรคต่อการทำงานในภาคเกษตรกรรม และเป็น การสร้างภาระแก่นายจ้างอันจะส่งผลให้นายจ้างไม่ต้องการจ้างแรงงานเด็กให้ทำงาน จึงควรมีการเปิดโอกาสให้เด็กสามารถทำงานล่วงเวลาได้ โดยต้องมีขอบเขตในการอนุญาตที่ชัดเจน เพื่อเป็น

การคุ้มครองลูกจ้างเด็กมิให้ต้องทำงานมากเกินไป เช่น อาจกำหนดเฉพาะงานเกษตรกรรมบางประเภทที่ให้ทำงานล่วงเวลาได้ เป็นต้น

นอกจากนี้กฎหมายของประเทศไทยได้กำหนดห้ามมิให้ลูกจ้างเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปีทำงานในวันหยุด อันเป็นการคุ้มครองให้ลูกจ้างเด็กได้มีเวลาพักผ่อนหลังจากที่เหน็ดเหนื่อยจากการทำงานมาแล้วตลอดสัปดาห์ แต่เนื่องจากการทำงานในภาคเกษตรกรรมซึ่งต้องขึ้นอยู่กับสภาพดินฟ้าอากาศ หรืองานบางอย่างอาจต้องการการดูแลเอาใจใส่ทุกวัน การกำหนดในเรื่องวันหยุดจึงควรมีข้อยกเว้น ซึ่งในเรื่องนี้บางประเทศได้กำหนดไว้ ให้นายจ้างสามารถจัดให้ลูกจ้างมีวันหยุดประจำสัปดาห์โดยผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันหยุดได้ เพื่อที่จะได้มีลูกจ้างบางส่วนที่ทำงานอยู่ ทำให้งานไม่ได้รับความเสียหาย หรือหากมีกรณีจำเป็น เช่น เป็นช่วงเร่งเก็บผลผลิตซึ่งหากล่าช้าไปจะเกิดความเสียหาย ก็ควรให้นายจ้างและลูกจ้างตกลงกันเลื่อนวันหยุดออกไปได้แล้วมาหยุดชดเชยในภายหลังไม่เกินระยะเวลาที่กำหนด เช่น กำหนดให้หยุดชดเชยภายในไม่เกิน 15 วัน

วันหยุดพักผ่อนประจำปีนั้น เนื่องจากรางงานในภาคเกษตรกรรมบางครั้งมิได้ทำตลอดทั้งปี แต่มักทำงานเป็นช่วงๆ ตามฤดูกาล โดยเป็นการทำงานในระยะเวลาสั้นๆ ซึ่งการที่กฎหมายกำหนดให้ลูกจ้างซึ่งทำงานติดต่อกันมาแล้วครบ 180 วัน มีสิทธิหยุดพักผ่อนได้ไม่น้อยกว่า 3 วันทำงาน อันเป็นการกำหนดที่แตกต่างจากกฎหมายคุ้มครองแรงงานในงานทั่วไปนั้น มีความเหมาะสมกับสภาพการจ้างของงานในภาคเกษตรกรรมแล้ว ซึ่งหากนำบทบัญญัติในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ที่กำหนดเงื่อนไขให้ลูกจ้างที่ทำงานติดต่อกันครบ 1 ปี จึงจะมีสิทธิหยุดพักผ่อนประจำปีได้ปีหนึ่งไม่น้อยกว่า 6 วันทำงานนั้น อาจทำให้ลูกจ้างในภาคเกษตรกรรมจำนวนมากไม่ได้รับสิทธิในเรื่องนี้ แต่อย่างไรก็ดีควรมีการกำหนดให้ลูกจ้างเด็กมีสิทธิหยุดพักผ่อนประจำปีได้มากกว่าลูกจ้างผู้ใหญ่ เนื่องจากอยู่ในวัยที่ยังต้องการการพักผ่อนมากกว่าผู้ใหญ่

4.6 สวัสดิการ ความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน

งานเกษตรกรรมเป็นงานที่มีความเสี่ยงต่ออันตรายสูง เนื่องจากการทำงานส่วนใหญ่ต้องทำในที่โล่งแจ้ง สภาพอากาศร้อน มีฝุ่น หรือมีความสกปรก รก และอาจทำงานกับเครื่องจักรกลทางการเกษตร หรือสารเคมีทางการเกษตร ด้วยสภาพการทำงานดังกล่าวอาจทำให้แรงงานในภาคเกษตรมักประสบอันตรายได้เสมอ เช่น บาดแผลจากของมีคม จากสัตว์เลื้อยคลานกัด ต่อย บาดเจ็บเนื่องจากเครื่องจักรกลทางการเกษตร หรือสารเคมีทางการเกษตรที่เป็นอันตราย เป็นต้น นอกจากนี้แรงงานเด็กในภาคเกษตรส่วนใหญ่ไม่รู้ถึงวิธีป้องกันตนเองจากอันตรายที่เกิดจากการทำงาน หรือไม่มีอุปกรณ์ในการป้องกันที่เพียงพอ จึงจำเป็นต้องกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อให้ความคุ้มครองแก่แรงงานเด็กเหล่านี้ ซึ่งปัจจุบันมิได้มีบทบัญญัติที่กำหนดให้นายจ้างจัดมาตรการความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงานของลูกจ้างในภาคเกษตรกรรม

ส่วนในเรื่องอุปกรณ์ในการป้องกันอันตรายต่างๆ ควรกำหนดให้นายจ้างเป็นผู้เตรียมไว้ให้ และควรกำหนดให้มีการจัดให้มีการตรวจร่างกายแก่ลูกจ้างเด็กด้วย

ในกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานได้กำหนดให้นายจ้างต้องจัดหาน้ำสะอาดสำหรับดื่มในปริมาณที่เพียงพอแก่ลูกจ้าง และกรณีที่ถูกจ้างพักอาศัยอยู่กับนายจ้าง นายจ้างต้องจัดหาที่พักที่สะอาดถูกสุขลักษณะและปลอดภัยให้แก่ลูกจ้าง ซึ่งเป็นไปในแนวทางเดียวกับกฎหมายของต่างประเทศ และสอดคล้องกับมาตรฐานแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

ส่วนในเรื่องของการเฝ้าระวังในเรื่องความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานนั้น จากการศึกษามาตรฐานแรงงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ พบว่าได้มีการระบุถึงมาตรการในการเฝ้าระวังในเรื่องสุขภาพและสิ่งแวดล้อมในการทำงานของลูกจ้างเด็ก และในกฎหมายของต่างประเทศ ได้มีการกำหนดถึงมาตรการต่างๆ ในการเฝ้าระวังในด้านสุขภาพและความปลอดภัยของลูกจ้างเด็ก ซึ่งในส่วนนี้ควรมีการกำหนดให้นายจ้างต้องมีมาตรการในการระวังและป้องกันโรคระบาดในท้องถิ่นที่อาจแพร่มาสู่คนที่อาจเกิดขึ้นได้เสมอในงานเกษตรกรรมด้วย ดังเช่นที่ประเทศอาร์เจนตินาได้มีข้อกำหนดดังกล่าวไว้ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวมีความจำเป็นเนื่องจากปัจจุบันมีโรคระบาดที่ร้ายแรงและแพร่เชื้อรวดเร็วเกิดขึ้นได้เสมอ เช่น โรคไข้หวัดนก

ในการกำหนดมาตรการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อม ควรมีมาตรการด้านการตรวจแรงงานที่มีประสิทธิภาพด้วย เพื่อเป็นเครื่องมือในการบังคับใช้มาตรการที่กำหนดขึ้น

นอกจากนี้สวัสดิการทางด้านสังคม ได้แก่การประกันสังคมนั้น ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ขณะนี้ยังมีได้กำหนดครอบคลุมถึงแรงงานในภาคเกษตรกรรม ส่งผลให้แรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรมไม่อยู่ในระบบประกันสังคม

ปัจจุบันพบว่าลูกจ้างเด็กส่วนใหญ่ไม่มีความรู้ในเรื่องกฎหมายแรงงาน และไม่รู้ถึงการคุ้มครองแรงงานต่างๆ ตามกฎหมาย เห็นว่าการที่จะให้เด็กเหล่านี้มีความเข้าใจในเรื่องการคุ้มครองแรงงาน ควรที่จะมีการให้ความรู้ตั้งแต่ยังอยู่ในโรงเรียนด้วย ซึ่งปัจจุบันในโรงเรียนต่างๆ มิได้มีการให้ความรู้แก่เด็กในเรื่องดังกล่าว

กล่าวโดยสรุป จากการที่ได้ทำการวิเคราะห์สภาพการทำงาน สภาพการจ้าง ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทำให้ทราบว่าการทำงานในภาคเกษตรกรรมของลูกจ้างเด็กในประเทศไทย ยังมีการคุ้มครองตามกฎหมายบางประการที่ไม่เหมาะสมดังได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น ซึ่งจะได้ทำการสรุปเพื่อนำเสนอแนวทางในการคุ้มครองแรงงานต่อไป

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

งานในภาคเกษตรกรรมเป็นงานที่เป็นอาชีพหลักของคนไทยมาตั้งแต่อดีต และทำรายได้เข้าประเทศเป็นจำนวนมหาศาล ซึ่งนับได้ว่าเป็นหน่วยการผลิตที่มีความสำคัญกับประเทศไทยอย่างมาก งานเกษตรกรรมในระยะหลังได้เปลี่ยนรูปแบบจากการทำงานโดยสมาชิกในครอบครัว หรือการช่วยเหลือกันระหว่างเพื่อนบ้านที่ทำงานประเภทเดียวกัน มาสู่การจ้างแรงงานมากขึ้น โดยเฉพาะแรงงานเด็กและเยาวชนจำนวนมากเลือกที่จะทำงานในภาคเกษตรกรรม แต่เนื่องจากงานเกษตรกรรมเป็นงานที่มีลักษณะแตกต่างจากงานในภาคอื่น โดยเป็นงานที่ต้องพึ่งพิงธรรมชาติเป็นส่วนใหญ่ บางครั้งการทำงานขึ้นอยู่กับฤดูกาล และสภาพดินฟ้าอากาศ ทำให้งานในภาคเกษตรกรรมมีสภาพการจ้าง และสภาพการทำงานที่แตกต่างจากงานในภาคอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม ดังนั้นการคุ้มครองแรงงานในภาคเกษตรกรรมจึงควรมีความแตกต่างกันด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับแรงงานเด็ก

การคุ้มครองแรงงานในภาคเกษตรกรรมของไทยอยู่ภายใต้กฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2547 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตาม มาตรา 22 ที่ให้อำนาจในการออกกฎกระทรวงให้มีการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรมที่แตกต่างจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ได้ แต่มาตรการคุ้มครองแรงงานส่วนใหญ่ในกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติมาเพื่อมุ่งคุ้มครองแรงงานในภาคอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมเป็นหลัก จึงทำให้การคุ้มครองในบางเรื่องไม่มีความเหมาะสมกับงานในภาคเกษตรกรรม โดยเฉพาะในเรื่องการคุ้มครองแรงงานเด็ก

จากการศึกษาอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับแรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรมฉบับต่างๆ และจากการศึกษามาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศในบางประเทศ พบว่า ประเทศที่ทำการศึกษามีการกำหนดในเรื่องการคุ้มครองแก่แรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรมไว้ใกล้เคียงกัน

ตามกฎหมายไทยในเรื่องขอบเขตการคุ้มครองแรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรมนั้น ตามคำนิยามคำว่า “งานเกษตรกรรม” ที่ได้บัญญัติไว้ในกฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงาน

เกษตรกรรม พ.ศ. 2547 นั้น แม้จะมีการให้ความหมายของงานเกษตรกรรมไว้ แต่การบัญญัติดังกล่าวมิได้บัญญัติให้ชัดเจนว่ามีให้หมายความรวมถึงงานที่เป็นงานอุตสาหกรรมในโรงงานหรือขบวนการผลิตต่างๆ จึงอาจทำให้ลูกจ้างเด็กที่ทำงานที่มีลักษณะเกี่ยวเนื่องกับงานเกษตรกรรมบางอย่างที่มีลักษณะเป็นงานอุตสาหกรรมด้วย ไม่แน่ชัดว่าควรได้รับการคุ้มครองตามลักษณะใด

นอกจากนี้กฎหมายกำหนดให้ลูกจ้างเด็กที่ทำงานเกษตรกรรมตลอดปีได้รับความคุ้มครองแรงงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ส่วนลูกจ้างเด็กที่มีได้ทำงานเกษตรกรรมตลอดปีนั้นกฎหมายกำหนดมิให้นำบทบัญญัติในบางเรื่องมาใช้ เช่น ในเรื่องกำหนดจำนวนชั่วโมงทำงานในแต่ละวัน หรือในเรื่องหน้าที่ของนายจ้างในการแจ้งการจ้างและการเลิกจ้าง หรือในเรื่องสิทธิการลาเพื่ออบรม หรือประชุม สัมนาของลูกจ้างเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี ซึ่งส่งผลให้ลูกจ้างเด็กที่ทำงานในภาคเกษตรกรรมที่มีได้ทำงานตลอดทั้งปีได้รับมาตรฐานการคุ้มครองที่ต่ำกว่า โดยเรื่องดังกล่าวถือเป็นเรื่องที่ลูกจ้างเด็กควรได้รับ ซึ่งมีลูกจ้างเด็กเป็นจำนวนมากที่มีได้ทำงานเกษตรกรรมตลอดทั้งปี เนื่องจากงานในภาคเกษตรกรรมบางอย่างเป็นงานที่ทำได้เป็นบางช่วง บางฤดูกาลเท่านั้น

ตามกฎหมายไทยกำหนดให้มีการจ้างลูกจ้างเด็กอายุตั้งแต่ 15 ปี ให้ทำงานเกษตรกรรมได้ และสำหรับงานเกษตรกรรมที่ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและพัฒนาการของเด็ก กฎหมายกำหนดให้มีการจ้างลูกจ้างเด็กอายุตั้งแต่ 13 ปี ให้ทำงานได้ โดยต้องเป็นการทำงานนอกเวลาเรียน แต่ในสภาพความเป็นจริงแล้วยังมีงานในภาคเกษตรกรรมอีกมากที่เป็นงานเบา และไม่ใช่อันตรายต่อสุขภาพของเด็ก ซึ่งเด็กที่อายุ 11-12 ปี ก็สามารถทำได้ ดังนั้นการที่กฎหมายกำหนดอายุของเด็กไว้เช่นนี้ ทำให้เด็กอายุต่ำกว่า 13 ปี ซึ่งต้องการทำงานเพื่อหารายได้ช่วยเหลือครอบครัว ในงานที่เบาๆ และไม่ใช่อันตราย ไม่สามารถทำได้เพราะผิดกฎหมาย นายจ้างที่ไม่ต้องการฝ่าฝืนกฎหมายก็ไม่จ้างเด็กเหล่านี้ หรือหากนายจ้างคนใดจ้างเด็กเหล่านี้ก็เป็นลักษณะหลบซ่อน ปกปิด ซึ่งอาจทำให้เด็กเหล่านี้ถูกเอารัดเอาเปรียบโดยไม่มีมาตรการในการคุ้มครอง แต่อย่างไรก็ดี ต้องมีการกำหนดเงื่อนไขในการจ้างเด็กกลุ่มนี้ทำงาน โดยต้องเป็นงานเกษตรกรรมที่ไม่เป็นอันตราย ไม่กระทบต่อการเรียนของเด็ก และบิดา มารดา หรือผู้ปกครองของเด็กต้องให้ความยินยอมด้วย

ตามกฎหมายไทยได้กำหนดประเภทของงานที่ห้ามมิให้เด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี ทำ ซึ่งมีหลายประเภทและบัญญัติไว้ในลักษณะกว้างๆ แต่ส่วนใหญ่จะเป็นงานที่อยู่ในภาคอุตสาหกรรม นอกจากนี้การที่กฎหมายกำหนดห้ามมิให้ลูกจ้างเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี ทำงานดังกล่าวในทุกกรณีอาจเป็นการปิดกั้นเด็กมิให้ทำงานบางอย่างที่ความเป็นจริงแล้วเด็กอายุต่ำกว่า 18 สามารถทำได้หากอยู่ในความควบคุมดูแลของผู้ที่มีความชำนาญ ดังเช่นในงานเกษตรกรรมบางอย่าง จึงควรมีการกำหนดเป็นข้อยกเว้นไว้ด้วย

ในเรื่องเวลาในการทำงานของแรงงานเด็กที่ทำงานในภาคเกษตรกรรม กฎหมายมิได้กำหนดเวลาในการทำงานของแรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรมไว้ ทำให้ต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติเดียวกับแรงงานผู้ใหญ่ ซึ่งไม่เหมาะสม จึงควรมีการกำหนดเวลาในการทำงานของแรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรมไว้เป็นพิเศษ

กฎหมายปัจจุบันกำหนดห้ามมิให้ใช้แรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรมทำงานระหว่างเวลา 22.00-06.00 นาฬิกา ซึ่งเป็นช่วงเวลาเช่นเดียวกับแรงงานเด็กในภาคอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม แต่ในความเป็นจริงแล้วการกำหนดเวลาดังกล่าวไม่เหมาะสมกับแรงงานในภาคเกษตรกรรมที่ต้องทำงานกลางแจ้ง ทั้งบางครั้งมีแสงสว่างไม่เพียงพอ จึงควรเลื่อนช่วงเวลาให้เร็วขึ้น โดยอาจให้อยู่ในช่วงระหว่างเวลา 20.00-06.00 นาฬิกา

ในเรื่องเวลาพักระหว่างวันของแรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรมนั้นมิได้มีกำหนดไว้ ซึ่งเห็นว่าควรมีการกำหนดไว้เพื่อให้เกิดการคุ้มครองแก่แรงงานเด็กเหล่านั้นว่าได้พักผ่อนอย่างเต็มที่หลังจากเลิกงานในวันนั้นแล้ว ซึ่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศกำหนดให้ต้องมีเวลาพักอย่างน้อย 10 ชั่วโมง สำหรับเด็กอายุต่ำกว่า 14 ปี และ 9 ชั่วโมง สำหรับเด็กอายุ 14-18 ปี และกฎหมายของประเทศอาร์เจนตินาก็กำหนดให้การคุ้มครองในเรื่องดังกล่าวไว้ด้วย

ในเรื่องวันหยุดซึ่งมีความสำคัญ กล่าวคือ แม้งานเกษตรกรรมโดยสภาพแล้วจะต้องมีการทำงานทุกวัน แต่แรงงานย่อมต้องการการพักผ่อนหลังจากที่ทำงานติดต่อกันมาในระยะเวลาหนึ่ง กฎหมายต่างประเทศส่วนใหญ่กำหนดให้ลูกจ้างได้มีวันหยุดประจำปี สัปดาห์ละ 1 วัน หลังจากทำงานมาแล้วไม่เกิน 6 วัน ซึ่งรวมทั้งกฎหมายไทยด้วย ส่วนในเรื่องวันลาเพื่อรับการอบรม ประชุมและสัมมนานั้น ลูกจ้างเด็กที่ทำงานภาคเกษตรกรรมบางกลุ่ม ซึ่งได้แก่กลุ่มที่มิได้ทำงานเกษตรกรรมตลอดทั้งปีไม่ได้รับการคุ้มครองในเรื่องนี้ ส่วนในเรื่องวันหยุดพักผ่อนประจำปีสำหรับงานในภาคเกษตรกรรมนั้น กฎหมายไทยกำหนดไว้ให้ลูกจ้างซึ่งทำงานติดต่อกันครบ 180 วัน ได้มีสิทธิหยุดพักผ่อนไม่น้อยกว่า 3 วันทำงาน โดยให้นายจ้างต้องจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างในวันหยุดพักผ่อนนั้น เหมาะสมกับการทำงานภาคเกษตรกรรมซึ่งมีการทำงานเป็นฤดูกาลและทำงานเป็นบางช่วง

ในเรื่องสวัสดิการกฎหมายปัจจุบันกำหนดในเรื่องดังกล่าวไว้ ทั้งในเรื่องที่พักอาศัย น้ำสำหรับดื่มหรือใช้ แต่มิได้มีการกำหนดเกี่ยวกับการให้นายจ้างจัดเตรียมอุปกรณ์ หรือเครื่องมือในการป้องกันอันตรายให้แก่เด็ก

ในเรื่องระบบการประกันสังคมนั้น ขณะนี้แรงงานในภาคเกษตรกรรมยังไม่ได้อยู่ในระบบประกันสังคม ทำให้แรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรมไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ในฐานะผู้ประกันตน

ระบบการศึกษาปัจจุบันยังมีได้รองรับต่อการทำงานในอนาคตของเด็ก ซึ่งหากจะพัฒนาแรงงานเด็กให้มีความพร้อมและเติบโตเป็นแรงงานที่มีคุณภาพแล้ว ควรนำความรู้เกี่ยวกับเรื่องแรงงานมาสอนเด็กในสถานศึกษาด้วย

ระบบการตรวจแรงงานเป็นมาตรการที่มีประโยชน์ในด้านการคุ้มครองแรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรม ซึ่งควรมีการพัฒนาการตรวจแรงงาน รวมทั้งควรมีการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับแรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรมให้มากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่

จากการที่ได้ทำการศึกษาถึงสภาพการทำงาน และสภาพการจ้างงานของแรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรม พบว่ามีความแตกต่างจากแรงงานเด็กในงานประเภทอื่นในหลายเรื่อง ดังนั้นการที่จะกำหนดมาตรการเพื่อให้ความคุ้มครองที่เหมาะสมแก่แรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรม จึงควรมีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเป็นพิเศษ เพื่อให้มีความสอดคล้องกับสภาพการทำงาน และสภาพการจ้างงานที่แท้จริง ประกอบกับควรมีมาตรการที่เป็นที่ยอมรับของนานาชาติประเทศอื่นจะส่งผลต่อการเจรจาทางการค้าระหว่างประเทศของประเทศไทยกับประเทศต่างๆ ด้วย

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการที่ได้ทำการวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาต่างๆ ในการทำงาน และในการให้ความคุ้มครองแก่แรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรม มาแล้วในบทก่อน เห็นควรเสนอแนะดังต่อไปนี้

5.2.1 ควรมีการออกกฎหมายคุ้มครองแรงงานเด็กในภาคเกษตรเป็นพิเศษ

โดยควรมีการกำหนดหลักที่สำคัญ ดังนี้

5.2.1.1 ในเรื่องขอบเขตการใช้บังคับ

ควรมีการกำหนดขอบเขตการใช้บังคับโดยกำหนดนิยามของคำว่า “งานเกษตรกรรม” ไว้ให้มีความครอบคลุม มีความยืดหยุ่น และสามารถรองรับกับงานที่อาจมีขึ้นในอนาคตได้ โดยควรกำหนดนิยามคำว่า “งานเกษตรกรรม” ว่าไม่ให้รวมถึงงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับงานอุตสาหกรรมหรืองานในเกี่ยวกับขบวนการผลิต

นอกจากนี้ควรมีการกำหนดนิยามของงานเกษตรกรรมประเภทต่างๆ ไว้ว่าแต่ละประเภทมีความหมายครอบคลุมเพียงใด เช่น กำหนดความหมายของงานเพาะปลูก ความหมายของงานเลี้ยงสัตว์ หรือความหมายของงานป่าไม้ เป็นต้น เพื่อให้มีความชัดเจนแก่ผู้ปฏิบัติ

5.2.1.2 ในเรื่องอายุขั้นต่ำ

ควรมีการกำหนดอายุขั้นต่ำที่นายจ้างสามารถจ้างลูกจ้างเด็กทำงานไว้ที่ 15 ปี เพื่อเป็นการสอดคล้องกับกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาขั้นต่ำที่กำหนดการศึกษาภาคบังคับไว้ 9 ปี ทำให้เด็กที่

จบการศึกษาภาคบังคับมีอายุ 15 ปี และไม่ขัดกับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 อันเป็นกฎหมายแม่บท ที่กำหนดห้ามจ้างลูกจ้างเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี ซึ่งเป็นช่วงอายุที่เหมาะสมที่ควรอนุญาตให้เด็กทำงาน และเป็นการให้ความคุ้มครองที่เหมือนกับแรงงานเด็กในภาคอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม

เนื่องจากงานเกษตรกรรมโดยทั่วไปมีชั่วโมงหนัก และไม่ใช่งานอันตราย จึงควรมีบทบัญญัติไว้ในกฎหมายลำดับรองยกเว้นให้มีการจ้างเด็กอายุตั้งแต่ 13 ปี ทำงานในภาคเกษตรกรรมได้ แต่จะต้องไม่รบกวนเวลาเรียนของเด็ก

5.2.1.3 ในเรื่องงานที่อนุญาตและที่ห้ามแรงงานเด็กทำ

ควรมีการกำหนดประเภทของงานเกษตรกรรมที่อนุญาตให้แรงงานเด็กทำได้ และประเภทของงานเกษตรกรรมที่ห้ามแรงงานเด็กทำให้ชัดเจน และควรกำหนดให้เด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี สามารถทำงานเกษตรกรรมที่จัดเป็นงานอันตรายบางอย่างได้ โดยต้องอยู่ในความควบคุมดูแลของผู้ที่มีความชำนาญ ควรมีการบัญญัติไว้ในลักษณะกว้างๆ เพื่อให้สามารถประกาศเปลี่ยนแปลงได้ง่าย จึงควรมีการกำหนดไว้ในลักษณะของกฎหมายลำดับรอง

5.2.1.4 ในเรื่องเวลาการทำงานและค่าตอบแทนในการทำงาน

เนื่องจากเด็กเป็นวัยที่ต้องมีการเอาใจใส่เป็นพิเศษ และเป็นช่วงที่ยังอยู่ในวัยเรียน ในการกำหนดในเรื่องเวลาทำงานของเด็กจึงควรคำนึงถึง พระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ. 2542 ที่กำหนดในเรื่องการศึกษาภาคบังคับไว้ 9 ปี และในการกำหนดในเรื่องเวลาการทำงานดังกล่าว ต้องไม่มีผลกระทบต่อพัฒนาการของเด็ก ซึ่งควรกำหนดดังนี้

(1) ควรกำหนดเวลาในการทำงานของเด็กแต่ละวันไว้ไม่เกินวันละ 6 ชั่วโมง และรวมแล้วสัปดาห์หนึ่งต้องไม่เกิน 36 ชั่วโมง

(2) ควรกำหนดเวลาพักระหว่างการทำงานของเด็กไว้อย่างน้อย 1 ชั่วโมง หลังจากทำงานมาแล้ว 3 ชั่วโมง

(3) ควรกำหนดเวลาพักระหว่างวันเพื่อคุ้มครองให้เด็กได้รับการพักผ่อนที่เพียงพอในแต่ละวัน โดยกำหนดให้เด็กได้มีเวลาพักติดต่อกันอย่างน้อย 10 ชั่วโมง ก่อนการเริ่มงานในวันใหม่

(4) ในเรื่องค่าจ้าง เนื่องจากผลงานที่เด็กทำได้ไม่เหมือนกับผู้ใหญ่ ดังนั้นจึงควรกำหนดอัตราค่าจ้างของแรงงานเด็กไว้ต่างจากแรงงานผู้ใหญ่ โดยพิจารณาจำนวนชั่วโมงการทำงาน และประเภทงานประกอบกัน

5.2.1.5 ในเรื่องวันหยุด และวันลา

ควรมีการกำหนดในเรื่องวันหยุดประจำสัปดาห์ให้มีความยืดหยุ่น ให้นายจ้างและลูกจ้างสามารถตกลงกันเพื่อเลื่อนวันหยุดประจำสัปดาห์ออกไป และให้มีการกำหนดให้ลูกจ้างสามารถลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันหยุดได้เพื่อไม่ให้งานต้องหยุดชะงัก หรือเกิดความเสียหายต่องาน

5.2.1.6 ในเรื่องสวัสดิการ และความปลอดภัยในการทำงาน

ควรมีการกำหนดให้นายจ้างต้องจัดหาวัสดุ อุปกรณ์ที่จำเป็นในการป้องกันอันตรายจากการทำงาน เช่น ถุงมือ รองเท้าบูท หรือหมวกป้องกันฝุ่นละออง เนื่องจากแรงงานเด็กอาจไม่ได้คำนึงถึงเรื่องเหล่านี้ หรืออยู่ในฐานะที่ไม่อาจจัดหาได้ จึงควรให้นายจ้างซึ่งอยู่ในฐานะที่สามารถจัดหาให้ได้เป็นผู้จัดเตรียมไว้

ควรมีการกำหนดให้ลูกจ้างต้องได้รับการฝึกฝนหรือสอนงานก่อนการทำงาน และสำหรับกรณีที่เป็งานบางอย่างซึ่งอาจเป็นอันตราย ควรมีการกำหนดให้ลูกจ้างเด็กต้องอยู่ในความควบคุมของบุคคลผู้รับผิดชอบ ซึ่งอาจเป็นพ่อ แม่ หรือผู้ปกครอง

5.2.2 ควรมีการออกเป็นกฎกระทรวง อนุญาตให้เด็กอายุตั้งแต่ 11 ปี ขึ้นไป สามารถทำงานที่เป็นงานเบาและไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของเด็ก

โดยกำหนดประเภทของงานเกษตรกรรมที่อนุญาตให้แรงงานเด็กอายุตั้งแต่ 11 ปีขึ้นไป สามารถทำงานเกษตรกรรมบางอย่างได้ รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองไว้ให้ชัดเจน เช่น จำนวนชั่วโมงในการทำงานแต่ละวัน หรือกำหนดให้ต้องได้รับความยินยอมจากบิดามารดา หรือผู้ปกครอง เป็นต้น

5.2.3 ให้ลูกจ้างเด็กในภาคเกษตรกรรมได้รับสิทธิประโยชน์ ตามกฎหมายประกันสังคมในสถานะผู้ประกันตนตามเกณฑ์ที่กฎหมายประกันสังคมกำหนด

ควรมีการกำหนดให้แรงงานในภาคเกษตรกรรมเข้าสู่ระบบประกันสังคม เพื่อให้แรงงานในภาคเกษตรกรรมได้รับสิทธิประโยชน์ในฐานะผู้ประกันตน โดยอาจกำหนดหลักเกณฑ์ในการจ่ายเงินสมทบไว้เป็นพิเศษ เช่นจ่ายน้อยกว่ากรณีทั่วไป เนื่องจากงานในภาคเกษตรกรรม

ส่วนใหญ่เป็นงานที่มีความเสี่ยงจากอันตรายน้อย อันตรายที่เกิดขึ้นอาจเกิดจากอุบัติเหตุจากการทำงาน ซึ่งเป็นกรณีเล็กน้อย

5.2.4 ควรมีมาตรการในการขึ้นทะเบียนและตรวจแรงงานเด็กในภาคเกษตร

ควรกำหนดให้มีมาตรการในการขึ้นทะเบียนแรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรม เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการกำหนดแนวทางในการคุ้มครองต่อไป แต่เนื่องจากนายจ้างส่วนใหญ่อยู่ในชนบท จึงควรให้ความสะดวกในการขึ้นทะเบียน โดยอาจกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานอื่นที่เหมาะสมในท้องถิ่น รับแจ้งการขึ้นทะเบียน

นอกจากนี้เพื่อให้มาตรการในการคุ้มครองแรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรมบังคับใช้ได้อย่างได้ผล จึงควรมีการกำหนดให้มีการตรวจแรงงานเด็กในภาคเกษตรอย่างเข้มงวดด้วย โดยอาจขอความร่วมมือจากกลุ่มต่างๆ ในชุมชนนั้นๆ

5.2.5 ควรมีการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาภาคบังคับอย่างเข้มงวด และนำความรู้ในเรื่องความปลอดภัยในการทำงาน และอาชีวอนามัย บรรจุในหลักสูตรการเรียนการสอนแรงงาน

มาตรการที่ได้รับการยอมรับว่ามีส่วนสำคัญในการป้องกันปัญหาการใช้แรงงานเด็ก ได้แก่ มาตรการในเรื่องการศึกษาภาคบังคับ ซึ่งขณะนี้ประเทศไทยกำหนดให้เด็กต้องได้รับการศึกษาภาคบังคับ 9 ปี ดังนั้นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงควรบังคับใช้มาตรการดังกล่าวอย่างเข้มงวด และมีประสิทธิภาพ

ควรมีการให้ความรู้ในด้านอาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงานแก่เด็ก ตั้งแต่ยังอยู่ในโรงเรียน เพื่อเป็นการสอนให้เด็กรู้ถึงอันตรายต่างๆ จากการทำงาน

จากการที่ได้ทำการศึกษาสภาพปัญหาต่างๆ เกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานเด็กที่ทำงานในภาคเกษตรกรรมของประเทศไทย และมาตรการทางกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนทำการวิเคราะห์และจัดทำเป็นข้อเสนอแนะดังได้กล่าวมาแล้ว หวังเป็นอย่างยิ่งว่าอาจเป็นประโยชน์ต่อการหาแนวทางในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองแรงงานเด็กในภาคเกษตรกรรมของประเทศไทยให้มีความเหมาะสมกับสภาพการทำงานภาคเกษตรกรรม และได้รับการยอมรับจากนานาชาติเพื่อประโยชน์ในทางการค้าระหว่างประเทศ แต่สุดท้ายนี้สิ่งที่มุ่งหวังสำคัญก็คือ เพื่อให้เด็กเหล่านี้มีคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

DRPU
บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- เกษมสันต์ วัฒวรรณ. (2547). **คำอธิบายกฎหมายแรงงาน (พิมพ์ครั้งที่ 8)**. กรุงเทพฯ : วิทยุชน.
- ธีระ ศรีธรรมรักษ์. (2543). **กฎหมายแรงงาน**. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- นงลักษณ์ เอมประดิษฐ์ และคณะ. (2545). **การศึกษาเปรียบเทียบนโยบายด้านแรงงานและสวัสดิการสังคมในประเทศที่พัฒนาแล้ว และประเทศกำลังพัฒนา**. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นิคม จันทรวินิจ. (2530). **กฎหมายแรงงาน แนวคิดและปัญหา**. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ประนัย วณิชชานนท์. (2543). **คิดทัน รู้ทัน ตามทัน พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542**. กรุงเทพฯ : วิทยุชน.
- พรเพชร วิจิตรชลชัย. (2523). **คำอธิบายกฎหมายแรงงาน (พิมพ์ครั้งที่ 2)**. กรุงเทพฯ : นิติบรรณการ.
- สุดาศิริ วทวงศ์. (2543). **คำบรรยายกฎหมายคุ้มครองแรงงาน**. กรุงเทพฯ : นิติบรรณการ.

บทความ

- วิภาวี ศรีเพียร, สุภาวดี ส่องเมืองสุข และราไพ น่วมสวัสดิ์. (2548, มกราคม-มีนาคม). “ผลกระทบของการศึกษาที่มีต่อปัญหาแรงงาน.” **รายงานความเคลื่อนไหวด้านเศรษฐกิจ-แรงงาน, ไตรมาส 1**.
- สำนักพัฒนามาตรฐานแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. (2548, ตุลาคม-ธันวาคม). “การเจรจาความตกลงเขตการค้าเสรีในกลุ่มสาขาแรงงาน.” **รายงานความเคลื่อนไหวด้านเศรษฐกิจ-แรงงาน, ไตรมาส 4**.
- โสภณ เจริญ. (2547). “การเรียกหรือรับเงินประกันในกฎหมายคุ้มครองแรงงาน.” **บทบัญญัติ, เล่ม 60, ตอน 1, หน้า 127**.

เอกสารอื่นๆ

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงาน. (2536). **ประมาณกำลังแรงงานและการมีงานทำปี 2536**. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

_____. (2547). **การคุ้มครองแรงงานในงานภาคเกษตร** (รายงานวิจัย). กรุงเทพฯ : ผู้แต่ง.

_____. (2548). **การใช้แรงงานเด็กในประเทศไทย** (รายงานวิจัย). กรุงเทพฯ : ผู้แต่ง.

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ร่วมกับสภาที่ปรึกษาแห่งชาติ. **กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมกับการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม** (เอกสารสัมมนา). กรุงเทพฯ.

เข็มพร วิรุณราพันธ์. (2536). **บทบาท ส.ส. กับปัญหาและนโยบายเร่งด่วนทางสังคม เรื่อง การใช้แรงงานเด็ก : ปัญหาและข้อเสนอแนะ** (เอกสารสัมมนา). กรุงเทพฯ.

จันทน์ ประสงค์. (2529). **สภาพและปัญหาแรงงานรับจ้างในกิจการประมง** (รายงานวิจัย). กรุงเทพฯ : สภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ.

ฉันทนา บรรพศิริโชติ หวันแก้ว. (2535). **การศึกษาสถานภาพและนโยบายเกี่ยวกับเด็กและเยาวชนผู้ด้อยโอกาส : เด็กทำงาน**. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ปวีต ถมชาวิทย์. (2533). **การใช้แรงงานเด็กและเยาวชนในภาคเกษตรกรรม กรณีการว่าจ้างแรงงานเด็กและเยาวชนในไร่อ้อย จังหวัดกาญจนบุรี และสวนยางพารา จังหวัดพังงา** (รายงานวิจัย). กรุงเทพฯ : สมาคมสวัสดิการเด็กในประเทศไทย.

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. (2546). **โครงการศึกษาวิเคราะห์สภาพความปลอดภัยในการทำงานของแรงงานเด็กในภาคเกษตร เฉพาะกรณีเพาะปลูกและเลี้ยงสัตว์เพื่อการค้า** (รายงานวิจัย). กรุงเทพฯ.

รัตนา นวนแก้ว และ ชีระยุทธ กุ๊กังวาน. (2546). **โครงการศึกษา ประเมินผล บทบาท การกิจอาสาสมัครแรงงานประจำหมู่บ้าน** (รายงานวิจัย). กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สมาคมกฎหมายแรงงาน (ประเทศไทย) ร่วมกับ มูลนิธิ ฟรีดริช เอแบรท สตีฟตุ้ง. (2536). **ทิศทางของกฎหมายคุ้มครองแรงงานฉบับใหม่ : ก้าวหน้าหรือถอยหลัง** (เอกสารสัมมนา). กรุงเทพฯ.

สันติภาพ จินดาแสง. (ม.ป.ป.). **สภาพและปัญหาแรงงานรับจ้างในกิจการเลี้ยงสัตว์** (รายงานวิจัย). กรุงเทพฯ.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานรัฐมนตรี. (2545-2549). **สรุปสาระสำคัญแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่เก้า**. กรุงเทพฯ.

- สุดาศิริ วศวงศ์ และคณะ. (2543). แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานเด็ก¹¹⁷
(รายงานวิจัย). กรุงเทพฯ.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2527-2531). รายงานการสำรวจแรงงานที่พระราชอาณาจักร (รอบ 2).
กรุงเทพฯ.
- อรทัย อาจอ่ำ. (2532). แรงงานเด็กในภาคอุตสาหกรรมประมง : กรณีศึกษาจังหวัดสมุทรสาคร.
มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก (รายงานวิจัย). กรุงเทพฯ.

วิทยานิพนธ์

- คมวิทย์ แดงไชยวัฒน์. (2529). ปัญหาทางกฎหมายในการใช้แรงงานเด็ก. วิทยานิพนธ์ปริญญา
มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- นิกร พรายแสงเพชร. (ม.ป.ป.). ปัญหาแรงงานในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต
สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วิวัฒน์ ว่องวิวัฒน์ไวยยะ. (2542). การคุ้มครองการใช้แรงงานเด็กตามพระราชบัญญัติคุ้มครอง
แรงงาน พ.ศ. 2541 : ศึกษาเปรียบเทียบกับมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศและ
กฎหมายต่างประเทศ. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์.
กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- สมนึก วงษ์เจ๊ะเซ็ม. (2545). การวิเคราะห์ในเชิงกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานในภาค
เกษตรกรรม. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ :
มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

สารสนเทศจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์

- ทวีสุข พันธุ์เพ็ง. (2543). สถานการณ์ปัญหาแรงงานเด็กในประเทศไทย. สืบค้นเมื่อ 30 เมษายน
2549, จาก <http://www.anamai.moph.go.th>

กฎหมาย

กฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2547
 ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน ลงวันที่ 16 เมษายน พ.ศ. 2515
 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 พ.ศ. 2501
 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515
 พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524
 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518
 พระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ. 2542
 พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517
 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541
 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517
 พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ภาษาต่างประเทศ

BOOKS

ILO. (2002). **A Future Without Child Labour.** Geneva.

Valentina Forastieri. (1997). **Children at work-health and safety risks.** ILO.

ELECTRONIC SOURCES

Conventions. Retrieved March 24 2006, from <http://www.ilo.org>

U.S.Law and their enforcement : an ongoing failure to protect children working in agriculture.

Retrieved April 20 2006, from <http://www.hrw.org>.

LAW

Act No. 22248, To approve nation-wide rules governing agricultural work, 1980.

Minimum Age Convention, 1973.

Resolution No. 2380, 1985.

The Labour Code of Philippines.

DRU

ภาคผนวก

กฎกระทรวงว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานในงานเกษตรกรรม พ.ศ. 2547

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6 และมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 อันเป็นพระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา 29 ประกอบกับมาตรา 31 มาตรา 35 มาตรา 48 และมาตรา 50 ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานออกกฎกระทรวงไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ 1. ให้ยกเลิก (1) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

ข้อ 2. ในกฎกระทรวงนี้ “งานเกษตรกรรม” หมายความว่า งานที่เกี่ยวกับการเพาะปลูก การเลี้ยงสัตว์ การป่าไม้ การทำนาเกลือสมุทร และการประมงที่มีใช้การประมงทะเล

ข้อ 3. ให้นายจ้างซึ่งจ้างลูกจ้างให้ทำงานเกษตรกรรมตลอดปีปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

ข้อ 4. ในงานเกษตรกรรมซึ่งมิได้จ้างลูกจ้างตลอดปีและมิได้ให้ลูกจ้างทำงานในลักษณะที่เป็นงานอุตสาหกรรมต่อเนื่องจากงานดังกล่าว ให้นายจ้างปฏิบัติตามมาตรา 7 มาตรา 8 มาตรา 9 มาตรา 10 มาตรา 11 มาตรา 12 มาตรา 13 มาตรา 14 มาตรา 15 มาตรา 16 มาตรา 17 มาตรา 18 มาตรา 19 มาตรา 20 มาตรา 21 มาตรา 37 มาตรา 38 มาตรา 39 มาตรา 40 มาตรา 41 มาตรา 42 มาตรา 43 มาตรา 47 มาตรา 49 มาตรา 51 มาตรา 53 มาตรา 54 มาตรา 55 มาตรา 70 มาตรา 76 มาตรา 100 มาตรา 101 มาตรา 102 มาตรา 103 มาตรา 104 มาตรา 105 มาตรา 106 มาตรา 107 มาตรา 112 มาตรา 113 มาตรา 114 มาตรา 115 มาตรา 123 มาตรา 124 มาตรา 125 มาตรา 126 มาตรา 127 มาตรา 128 มาตรา 129 มาตรา 134 มาตรา 135 มาตรา 136 มาตรา 137 มาตรา 139 มาตรา 140 มาตรา 141 มาตรา 142 และมาตรา 143 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และที่กำหนดในกฎกระทรวงนี้

ข้อ 5. ลูกจ้างซึ่งทำงานติดต่อกันมาแล้วครบหนึ่งร้อยแปดสิบวันมีสิทธิหยุดพักผ่อนได้ไม่น้อยกว่าสามวันทำงาน โดยให้นายจ้างเป็นผู้กำหนดวันหยุดดังกล่าวให้แก่ลูกจ้างล่วงหน้าหรือกำหนดให้ตามที่นายจ้างและลูกจ้างตกลงกัน

ให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างในวันหยุดพักผ่อนเสมือนว่าลูกจ้างมาทำงานตามปกติในวันหยุดพักผ่อนนั้น

ถ้านายจ้างให้ลูกจ้างทำงานในวันหยุดพักผ่อนตามวรรคหนึ่ง ให้นายจ้างจ่ายค่าทำงานในวันหยุดแก่ลูกจ้างเพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่าหนึ่งเท่าของอัตราค่าจ้างต่อชั่วโมงในวันทำงานตามจำนวนชั่วโมงที่ทำหรือไม่น้อยกว่าหนึ่งเท่าของอัตราค่าจ้างต่อหน่วยในวันทำงานตามจำนวนผลงานที่ทำได้สำหรับลูกจ้างซึ่งได้รับค่าจ้างตามผลงานโดยคำนวณเป็นหน่วย

ข้อ 6. ในกรณีที่นายจ้างมิได้จัดให้ลูกจ้างหยุดพักผ่อนหรือจัดให้ลูกจ้างหยุดพักผ่อนน้อยกว่าที่กำหนดไว้ตามข้อ 5 ให้นายจ้างจ่ายค่าทำงานในวันหยุดให้แก่ลูกจ้างเพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่าหนึ่งเท่าของอัตราค่าจ้างในวันทำงานเสมือนว่านายจ้างให้ลูกจ้างทำงานในวันหยุด

ข้อ 7. ลูกจ้างมีสิทธิลาป่วยได้เท่าที่ป่วยจริง การลาป่วยตั้งแต่สามวันทำงานขึ้นไป นายจ้างอาจให้ลูกจ้างแสดงใบรับรองแพทย์แผนปัจจุบันชั้นหนึ่งหรือของสถานพยาบาลของทางราชการ ในกรณีที่ลูกจ้างไม่อาจแสดงใบรับรองของแพทย์แผนปัจจุบันชั้นหนึ่งหรือของสถานพยาบาลของทางราชการได้ ให้ลูกจ้างชี้แจงให้นายจ้างทราบ

ให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างในวันลาป่วยเท่ากับอัตราค่าจ้างในวันทำงานตลอดระยะเวลาที่ลา แต่ต้องไม่เกินสิบห้าวันทำงาน

ข้อ 8. ห้ามมิให้นายจ้างจ้างเด็กอายุต่ำกว่าสิบห้าปีเป็นลูกจ้าง

นายจ้างอาจให้เด็กอายุตั้งแต่สิบสามปีบริบูรณ์ทำงานในช่วงระยะเวลาโรงเรียนปิดภาคเรียนหรือนอกเวลาเรียนได้เฉพาะงานที่ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยหรือเป็นงานที่ไม่ขัดต่อการพัฒนาและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของเด็ก ทั้งนี้ โดยได้รับอนุญาตจากบิดา มารดา หรือผู้ปกครองของเด็กนั้น

ข้อ 9. ให้นายจ้างจัดให้มีน้ำสะอาดสำหรับดื่ม โดยมีปริมาณเพียงพอแก่ลูกจ้าง

กรณีลูกจ้างพักอาศัยอยู่กับนายจ้าง นายจ้างต้องจัดหาที่พักอาศัยที่สะอาด ถูกสุขลักษณะ และปลอดภัยให้แก่ลูกจ้าง

ให้นายจ้างจัดสวัสดิการอื่นๆ ที่เป็นประโยชน์แก่ลูกจ้างตามที่อธิบดีประกาศกำหนด

ข้อ 10. กฎกระทรวงนี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ให้ไว้ ณ วันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ. 2547

อุไรวรรณ เทียนทอง

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน

D
P
U

อนุสัญญาฉบับที่ 182 ว่าด้วยการจัดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุด ค.ศ. 1999

(The Worst Form of Child Labour Convention, 1999)

มาตรา 1

สมาชิกแต่ละประเทศที่ให้สัตยาบันอนุสัญญานี้ต้องดำเนินมาตรการโดยทันทีและอย่าง
ได้ผลเพื่อให้บรรลุถึงการห้ามและการจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็กในฐานะที่
เป็นเรื่องเร่งด่วน

มาตรา 2

เพื่อวัตถุประสงค์ของอนุสัญญานี้ คำว่า “เด็ก” หมายถึง บุคคลทุกคนที่อายุต่ำกว่า 18
ปี

มาตรา 3

เพื่อวัตถุประสงค์ของอนุสัญญานี้ “รูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก”
ประกอบด้วย

(ก) ทุกรูปแบบของการใช้ทาส หรือแนวปฏิบัติที่คล้ายกับการใช้ทาส เช่น การขาย
และการขนส่งเด็ก แรงงานขุดหิน แรงงานไฟร์ตัดที่ดิน แรงงานบังคับหรือเรียกเกณฑ์ ซึ่งรวมถึง
การบังคับหรือเรียกเกณฑ์เด็กเพื่อใช้ในการสู้รบ

(ข) การใช้ จัดหา หรือเสนอเด็กเพื่อการค้าประเวณี เพื่อการผลิตสื่อลามก หรือเพื่อ
การแสดงลามก

(ค) การใช้ จัดหา หรือเสนอเด็กเพื่อกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย โดยเฉพาะเพื่อการผลิต
และขนส่งยาเสพติดตามที่นิยามไว้ในสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

(ง) งานซึ่งโดยลักษณะของงาน หรือโดยสภาพแวดล้อมในการทำงานมีแนวโน้มที่จะ
เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัย หรือศีลธรรมของเด็ก

มาตรา 4

1. ประเภทงานที่กล่าวถึงตามมาตรา 3 (ง) ต้องกำหนดโดยกฎหมาย หรือกฎระเบียบ
ของประเทศ หรือโดยหน่วยงานผู้ทรงอำนาจหน้าที่ หลังจากหารือกับองค์การนายจ้าง และ
องค์การลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง โดยคำนึงถึงมาตรฐานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
วรรค 3 และ 4 ของข้อแนะนำว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของแรงงานเด็ก พ.ศ. 2542 (ค.ศ. 1999)

2. หลังจากหารือกับองค์การนายจ้าง และองค์การลูกจ้างที่เกี่ยวข้องแล้ว หน่วยงานที่มี
อำนาจหน้าที่ต้องระบุว่าประเภทงานที่กำหนดขึ้นดังกล่าวมีอยู่ที่ใด

3. บัญชีประเภทงานที่กำหนดขึ้นตามวรรค 1 ของมาตรานี้จะถูกพิจารณา และแก้ไข
เป็นระยะตามที่จำเป็นหลังจากหารือกับองค์การนายจ้าง และองค์การลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง

มาตรา 5

สมาชิกแต่ละประเทศต้องจัดตั้งหรือกำหนดกลไกที่เหมาะสม เพื่อตรวจสอบการปฏิบัติตามบทบัญญัติที่ให้ผลในทางปฏิบัติแก่นุสัญญาฯ นี้ ทั้งนี้หลังจากหารือกับองค์การนายจ้างและองค์การลูกจ้างแล้ว

มาตรา 6

1. สมาชิกแต่ละประเทศต้องกำหนดและปฏิบัติตามแผนงานดำเนินการเพื่อจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก โดยถือเป็นภารกิจสำคัญเร่งด่วน
2. แผนงานดำเนินการเช่นนั้นต้องกำหนด และปฏิบัติโดยการหารือกับหน่วยงานของรัฐบาลและองค์การนายจ้าง และองค์การลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง โดยคำนึงถึงความเห็นของกลุ่มอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องด้วยตามที่สมควร

มาตรา 7

1. สมาชิกแต่ละประเทศต้องดำเนินมาตรการที่จำเป็นทุกประการเพื่อให้หลักประกันว่ามีการปฏิบัติตาม และบังคับใช้อย่างได้ผลต่อบทบัญญัติที่ให้ผลในทางปฏิบัติแก่นุสัญญาฯ นี้ ซึ่งรวมทั้งการบัญญัติให้มีและการปฏิบัติตามบทลงโทษทางอาญาหรือบทลงโทษอื่นๆ ตามที่สมควร
2. โดยคำนึงถึงความสำคัญของการศึกษาในการจัดการใช้แรงงานเด็ก สมาชิกแต่ละประเทศต้องดำเนินมาตรการที่ได้ผลและมีกำหนดเวลาเพื่อที่จะ
 - (ก) ป้องกันมิให้เด็กเข้าไปเกี่ยวข้องในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก
 - (ข) จัดให้มีการช่วยเหลือโดยตรงที่จำเป็นและเหมาะสมเพื่อนำเด็กออกจากรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก และเพื่อการฟื้นฟูสภาพเด็ก และบูรณาการกลับเข้าสู่สังคม
 - (ค) ให้หลักประกันว่าเด็กทุกคนที่ถูกนำออกจากรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก สามารถเข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ไม่คิดมูลค่า และการฝึกอบรมอาชีพที่ไม่คิดมูลค่าด้วย ในกรณีที่เป็นไปได้และเหมาะสม
 - (ง) ระบุตัว และให้ความช่วยเหลือแก่เด็กที่มีความเสี่ยงเป็นพิเศษ และ
 - (จ) คำนึงถึงสถานการณ์ที่เป็นพิเศษของเด็กหญิง
3. สมาชิกแต่ละประเทศต้องกำหนดหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ที่รับผิดชอบต่อการปฏิบัติตามบทบัญญัติที่ให้ผลในทางปฏิบัติแก่นุสัญญาฯ นี้

มาตรา 8

ประเทศสมาชิกจะดำเนินมาตรการที่เหมาะสมเพื่อช่วยเหลือกันในการให้ผลในทางปฏิบัติแก่บทบัญญัติของอนุสัญญานี้ โดยอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศที่เพิ่มขึ้น และ/หรือความช่วยเหลือซึ่งรวมถึงการสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แผนงานจัดความยากจน และการให้การศึกษาอย่างทั่วถึง

มาตรา 9

การให้สัตยาบันอนุสัญญานี้อย่างเป็นทางการจะต้องแจ้งต่อผู้อำนวยการใหญ่ของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศเพื่อการจดทะเบียน

มาตรา 10

1. อนุสัญญานี้ จะมีผลผูกพันเฉพาะรัฐสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งสัตยาบันสารของตนได้รับการจดทะเบียนไว้กับผู้อำนวยการใหญ่แล้ว
2. อนุสัญญานี้ จะมีผลใช้บังคับภายหลังจากวันที่ซึ่งสัตยาบันสารของรัฐสมาชิกสองประเทศได้รับการจดทะเบียนไว้กับผู้อำนวยการใหญ่แล้วสิบสองเดือน
3. ภายหลังจากนี้ อนุสัญญานี้จะมีผลใช้บังคับสำหรับแต่ละรัฐสมาชิก ภายหลังจากวันที่สัตยาบันสารของตนได้รับการจดทะเบียนไว้แล้วสิบสองเดือน

มาตรา 11

1. รัฐสมาชิกซึ่งได้ให้สัตยาบันอนุสัญญานี้ อาจจะประกาศบอกเลิกการสัตยาบันได้ภายหลังระยะเวลาสิบปี นับจากวันที่ซึ่งอนุสัญญานี้ได้มีผลใช้เป็นครั้งแรก โดยการแจ้งให้ผู้อำนวยการใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศทราบ เพื่อการจดทะเบียนการประกาศบอกเลิกเช่นว่านี้จะไม่มีผลจนกว่าจะพ้นระยะเวลาหนึ่งปีนับจากวันที่ได้มีการจดทะเบียนการบอกเลิกแล้ว
2. รัฐสมาชิกซึ่งได้ให้สัตยาบันอนุสัญญานี้ และซึ่งไม่ได้ใช้สิทธิที่จะทำการบอกเลิกบทบัญญัติของมาตรานี้ภายในปีที่ถัดจากการครบกำหนดระยะเวลาสิบปีตามที่ได้กำหนดไว้ในวรรคก่อน จะมีข้อผูกพันต่ออีกเป็นระยะเวลาสิบปีต่อไป และหลังจากนั้นอาจประกาศบอกเลิกอนุสัญญานี้ได้ในระยะเวลาทุกๆ สิบปี ตามข้อกำหนดในมาตรานี้

มาตรา 12

1. ผู้อำนวยการใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ จะแจ้งให้รัฐสมาชิกทั้งหมดขององค์การแรงงานระหว่างประเทศทราบถึงการจดทะเบียนให้สัตยาบันและการบอกเลิกทั้งหมดที่รัฐสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศได้แจ้งไปยังผู้อำนวยการใหญ่

2. ในการแจ้งให้รัฐสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศทราบถึงการให้สัตยาบันอันที่สองของสองประเทศแรกนั้น ผู้อำนวยการใหญ่จะต้องแจ้งให้รัฐสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศทราบถึงวันที่อนุสัญญาฉบับนี้จะมีผลใช้บังคับด้วย

มาตรา 13

ผู้อำนวยการใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ จะต้องแจ้งให้เลขาธิการสหประชาชาติทราบถึงการจดทะเบียนให้สัตยาบันและการจดทะเบียนบอกเลิกทั้งหมดที่แจ้งมายังเขา ตามความในข้อกำหนดของวรรคก่อน เพื่อการจดทะเบียนไว้ตามนัย มาตรา 102 ของกฎบัตรสหประชาชาติ

มาตรา 14

เวลาใดก็ตามที่คณะประศาสน์การของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศเห็นว่าจำเป็น อาจขอร้องไปยังที่ประชุมใหญ่ ให้ส่งรายงานการดำเนินการของอนุสัญญานี้ และอาจขอให้มีการบรรจุคำถามเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงอนุสัญญานี้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนไว้ในระเบียบวาระการประชุมได้

มาตรา 15

1. ถ้าที่ประชุมยอมรับอนุสัญญาใหม่ซึ่งเปลี่ยนแปลงแก้ไขอนุสัญญานี้ทั้งหมด หรือแต่บางส่วนแล้ว และหากว่าอนุสัญญาใหม่มิได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

(ก) การให้สัตยาบันอนุสัญญาที่แก้ไขใหม่โดยรัฐสมาชิก ให้รวมความถึงสิทธิในการบอกเลิกอนุสัญญานี้ได้ทันทีโดยนิตินัย โดยไม่ต้องคำนึงถึงบทบัญญัติของ มาตรา 11 ข้างต้น ถ้าและในเมื่ออนุสัญญาที่แก้ไขใหม่จะได้มีผลใช้บังคับแล้ว

(ข) นับแต่วันที่ซึ่งอนุสัญญาที่แก้ไขใหม่มีผลใช้บังคับแล้ว การให้สัตยาบันอนุสัญญานี้โดยรัฐสมาชิกจักหยุดยั้งลงเพียงนั้น

2. ไม่ว่ากรณีใดๆ อนุสัญญานี้ยังคงมีผลใช้บังคับอยู่อย่างเดิม สำหรับรัฐสมาชิกทั้งหลายซึ่งได้ให้สัตยาบันอนุสัญญานี้ไว้แล้ว แต่ยังมีไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาที่แก้ไขใหม่

มาตรา 16

ตัวบทของอนุสัญญาฉบับนี้ทั้งที่เป็นภาษาอังกฤษและฝรั่งเศสมีผลบังคับเท่าเทียมกัน

ข้อแนะนำที่ 190 (Worst Form of Child Labour Recommendation, 1999, No. 190.)

1. บทบัญญัติของข้อแนะนำนี้เสริมบทบัญญัติของอนุสัญญาว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก ค.ศ. 1999 (พ.ศ. 2542) (ต่อไปนี้จะเรียกว่า “อนุสัญญา”) และควรนำไปปฏิบัติควบคู่กัน

1. แผนงานดำเนินการ

2. แผนงานดำเนินการที่กล่าวถึงในมาตรา 6 ของอนุสัญญาควรถูกกำหนด และปฏิบัติตามในฐานะเรื่องเร่งด่วน โดยหารือกับหน่วยงานของรัฐบาล และองค์การนายจ้าง และองค์การลูกจ้างที่เกี่ยวข้อง โดยคำนึงถึงความเห็นของเด็กที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก ครอบครัวของเด็กเหล่านั้น และกลุ่มที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ที่มีพันธกิจต่อเป้าหมายของอนุสัญญา และข้อแนะนำนี้ตามสมควร แผนงานเหล่านี้ควรมีวัตถุประสงค์ต่างๆ อาทิ เช่น

(ก) ระบุ และประณามรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก

(ข) ป้องกันมิให้เด็กเข้าไปเกี่ยวข้อง หรือนำเด็กออกมาเสียจากรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก ค้ำครองเด็กจากการถูกตอบได้ และจัดให้เด็กได้รับการฟื้นฟูสภาพ

และการบูรณาการกลับเข้าสู่สังคมโดยอาศัยมาตรการที่ตอบสนองความจำเป็นของเด็กในด้าน การศึกษา กายภาพ และจิตวิทยา

(ค) ให้ความสนใจเป็นพิเศษแก่

(1) เด็กอายุน้อย

(2) เด็กหญิง

(3) ปัญหาทางแอบแฝง ซึ่งเด็กหญิงมีความเสี่ยงเป็นพิเศษ

(4) เด็กกลุ่มอื่นๆ ที่มีความเสี่ยงหรือความจำเป็นเป็นพิเศษ

(ง) ระบุให้ความช่วยเหลือ และดำเนินงานร่วมกับชุมชนที่เด็กมีความเสี่ยงเป็น พิเศษ

(จ) ให้ข่าวสาร กระตุ้นจิตสำนึก และระดมพลังสาธารณชน และกลุ่มที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเด็กและครอบครัวของเด็ก

2. งานอันตราย

3. ในการกำหนดประเภทงานที่กล่าวถึงตาม มาตรา 3 (ง) ของอนุสัญญา และในการ ระบุว่างานเหล่านั้นมีอยู่ที่ใด ควรคำนึงถึงสิ่งต่อไปนี้เป็นพิเศษ

(ก) งานซึ่งทำให้เด็กต้องเผชิญกับการล่วงเกินทางกายภาพ ทางจิตวิทยา หรือทาง เพศ

(ข) งานใต้ดิน ใต้น้ำ บนที่สูง หรือในที่ที่มีสภาพปิดขัง

(ค) งานที่ต้องทำกับเครื่องจักร อุปกรณ์ และเครื่องมืออันตราย หรืองานซึ่ง เกี่ยวข้องกับการใช้มือควบคุม หรือขนย้ายของหนัก

(ง) งานในสภาพแวดล้อมที่เป็นผลเสียต่อสุขภาพ ซึ่งอาจทำให้เกิดอันตราย เช่น ทำให้เด็กต้องเผชิญกับสาร หรือกระบวนการที่เป็นอันตราย หรือเผชิญกับอุณหภูมิ ระดับเสียง หรือความสั่นสะเทือนที่เป็นผลเสียต่อสุขภาพ

(จ) งานภายใต้สภาพที่ยากลำบากเป็นพิเศษ เช่น งานต่อเนื่องยาวนาน หรืองานที่ ทำกลางคืน หรืองานซึ่งเด็กถูกปิดขังอยู่ในอาคารสถานที่ของนายจ้างโดยไม่มีเหตุผล

4. สำหรับประเภทของงานที่กล่าวถึงตาม มาตรา 3 (ง) ของอนุสัญญา และย่อหน้า 3 ข้างต้น หลังจากหารือกับองค์การลูกจ้าง และองค์การนายจ้างที่เกี่ยวข้องแล้ว กฎหมาย หรือ กฎระเบียบของประเทศ หรือเจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจอนุญาตการจ้าง หรือการทำงานของบุคคล อายุ 16 ปีขึ้นไป โดยมีเงื่อนไขว่าสุขภาพ ความปลอดภัย และศีลธรรมของเด็กที่เกี่ยวข้องต้อง

ได้รับการคุ้มครองอย่างเต็มที่ และเด็กเหล่านั้นต้องผ่านการสอนงาน หรือการฝึกอบรมอาชีพโดย
เจาะจงมาแล้วอย่างเพียงพอในสาขางานที่เกี่ยวข้อง

3. การนำไปปฏิบัติ

5. (1) ควรรวบรวมข่าวสารโดยละเอียด และข้อมูลสถิติเกี่ยวกับลักษณะและขอบเขต
ของการใช้แรงงานเด็ก และปรับให้ทันสมัยอยู่เสมอ เพื่อใช้เป็นฐานในการกำหนดลำดับ
ความสำคัญเร่งด่วนของการดำเนินการของประเทศ เพื่อเลิกการใช้แรงงานเด็ก โดยเฉพาะการห้าม
และจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็กในฐานะเรื่องเร่งด่วน

(2) เท่าที่เป็นไปได้ ข่าวสาร และข้อมูลสถิติเช่นนั้น ควรรวมทั้งข้อมูลที่แยกตาม
เพศ กลุ่มอายุ อาชีพ สาขาของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และสถานะในการจ้างงาน การศึกษาใน
โรงเรียน และที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ ควรให้ความสำคัญแก่ระบบที่ได้ผลในการจดทะเบียนการเกิด
ซึ่งรวมถึงการออกสูติบัตร

(3) ข้อมูลเกี่ยวกับการละเมิดบทบัญญัติของประเทศ เพื่อการห้ามและการจัด
รูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก ควรรวบรวมไว้และปรับให้ทันสมัยอยู่เสมอ

6. การรวบรวม และดำเนินการกับข่าวสาร และข้อมูลที่กล่าวถึงใน วรรค 5 ข้างต้น
ควรกระทำโดยคำนึงถึงอย่างเหมาะสมต่อสิทธิความเป็นส่วนตัว

7. ข่าวสารที่รวบรวมตาม วรรค 5 ควรแจ้งไปยังสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ
เป็นประจำ

8. ประเทศสมาชิกควรจัดตั้ง หรือกำหนดกลไกระดับประเทศที่เหมาะสม เพื่อ
ตรวจสอบการปฏิบัติตามบทบัญญัติของประเทศเพื่อการห้ามและการจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุด
ของการใช้แรงงานเด็ก หลังจากหารือกับองค์การนายจ้าง และองค์การลูกจ้าง

9. ประเทศสมาชิกควรให้หลักประกันว่าเจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจ ซึ่งมีความรับผิดชอบ
ต่อการปฏิบัติตามบทบัญญัติของประเทศเพื่อการห้ามและการจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้
แรงงานเด็กจะร่วมมือกัน และประสานการดำเนินงาน

10. กฎหมายหรือกฎระเบียบของประเทศ หรือเจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจควรกำหนด
บุคคลที่จะต้องรับผิดชอบในกรณีที่มีการไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของประเทศเพื่อการห้ามและการ
จัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก

11. ตราบเท่าที่ไม่ขัดกับกฎหมายของประเทศ ประเทศสมาชิกควรร่วมมือกับความ
พยายามระหว่างประเทศ ที่มุ่งห้ามและเลิกรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็กในฐานะ
เรื่องเร่งด่วน โดย

(ก) รวบรวม และแลกเปลี่ยนข่าวสารเกี่ยวกับการกระทำผิดกฎหมายทางอาญา
รวมทั้งที่เกี่ยวข้องกับเครือข่ายระหว่างประเทศ

(ข) ตรวจสอบ และดำเนินคดีกับผู้ที่เกี่ยวข้องในการค้าและขนส่งเด็ก หรือในการใช้ จัดหา หรือเสนอเด็กเพื่อกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย เพื่อการค้าประเวณี เพื่อการผลิตสื่อลามก หรือเพื่อการแสดงลามก

(ค) ขึ้นทะเบียนชื่อผู้กระทำความผิดเช่นนั้น

12. ประเทศสมาชิกควรบัญญัติว่ารูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็กต่อไปนี้ เป็นการกระทำความผิดทางอาญา

(ก) ทุกรูปแบบของการใช้ทาส หรือแนวปฏิบัติที่คล้ายกับการใช้ทาส เช่น การขาย และการขนส่งเด็ก แรงงานขุดหิน และแรงงานไพร่ดิดที่ดิน และการใช้แรงงานบังคับหรือเรียกเกณฑ์ ซึ่งรวมถึงการบังคับ หรือเรียกเกณฑ์เด็กไปใช้ประโยชน์ในความขัดแย้งด้วยอาวุธ

(ข) การใช้ จัดหา หรือเสนอเด็กเพื่อการค้าประเวณี เพื่อการผลิตสื่อลามก หรือเพื่อการแสดงลามก และ

(ค) การใช้ จัดหา หรือเสนอเด็กเพื่อกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย โดยเฉพาะเพื่อการผลิต และขนส่งยาเสพติด ตามที่นิยามไว้ในสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง หรือเพื่อกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพกพา หรือการใช้ปืน หรืออาวุธอื่น

13. ประเทศสมาชิกควรให้หลักประกันว่าบทลงโทษ ซึ่งรวมทั้งบทลงโทษทางอาญา ในกรณีที่เหมาะสม ถูกบังคับใช้สำหรับการละเมิดบทบัญญัติของประเทศเพื่อการห้าม และขจัดประเภทงานใดๆ ที่กล่าวถึงในมาตรา 3 (ง) ของอนุสัญญา

14. ประเทศสมาชิกยังควรบัญญัติให้มีการเยียวยาทางอาญา ทางแพ่ง และทางบริหาร อื่นๆ ในฐานะเรื่องเร่งด่วนในกรณีที่เหมาะสม เพื่อให้หลักประกันว่ามีการบังคับใช้อย่างได้ผล สำหรับบทบัญญัติของประเทศ เพื่อการห้ามและขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก เช่น การกำกับดูแลเป็นพิเศษต่อสถานประกอบการที่เคยใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุด และในกรณีที่มีการละเมิดซ้ำซาก ก็ควรพิจารณายกเลิกใบอนุญาตประกอบการเป็นการชั่วคราว หรือถาวร

15. มาตรการอื่นๆ ที่มุ่งบรรเทาการห้ามและการขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก อาจรวมทั้งมาตรการต่อไปนี้

(ก) ให้ข่าวสาร ปลุกจิตสำนึก และระดมพลังสาธารณชนทั่วไป รวมทั้งผู้นำทางการเมืองของประเทศ และของท้องถิ่น สมาชิกรัฐสภา และฝ่ายตุลาการ

(ข) นำเข้ามามีส่วนร่วม และฝึกอบรมองค์การนายจ้าง องค์การลูกจ้าง และองค์การประชาชน

(ค) จัดให้มีการฝึกอบรมที่เหมาะสมสำหรับเจ้าหน้าที่รัฐบาลที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะผู้ตรวจแรงงาน และเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย และสำหรับนักวิชาชีพที่เกี่ยวข้องอื่นๆ

(ง) บัญญัติให้มีการดำเนินคดีในประเทศของตนต่อคนสัญชาติของประเทศสมาชิก ซึ่งกระทำความผิดตามบทบัญญัติของประเทศตน เพื่อการห้ามและการจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก แม้ในกรณีที่การกระทำความผิดเหล่านั้นกระทำขึ้นในประเทศอื่น

(จ) ปรับระเบียบวิธีปฏิบัติทางกฎหมาย และทางบริหารให้ง่าย และให้หลักประกันว่าระเบียบวิธีปฏิบัติเหล่านั้นเหมาะสม และรวดเร็ว

(ฉ) กระตุ้นให้มีการกำหนดนโยบายที่มุ่งส่งเสริมเป้าหมายของอนุสัญญา

(ช) ตรวจตรา และเผยแพร่แนวปฏิบัติที่ดีที่สุดว่าด้วยการจัดการใช้แรงงานเด็ก

(ซ) เผยแพร่บทบัญญัติทางกฎหมาย หรืออื่นๆ ในเรื่องการใช้แรงงานเด็กในภาษาต่างๆ และภาษาถิ่นต่างๆ ของประเทศ

(ฎ) สร้างระเบียบวิธีปฏิบัติขึ้นเป็นพิเศษสำหรับการร้องเรียน และสร้างบทบัญญัติเพื่อคุ้มครองผู้ที่เปิดเผยโดยชอบด้วยกฎหมายต่อการละเมิดบทบัญญัติของอนุสัญญาจากการเลือกปฏิบัติ และการตอบโต้ ตลอดจนจัดตั้งสายให้ความช่วยเหลือ หรือจุดติดต่อ และกรรมการประชาชน

(ฏ) รับเอามาตรการที่เหมาะสม เพื่อปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานทางการศึกษา และการฝึกอบรมครูเพื่อตอบสนองความจำเป็นของเด็กชายและเด็กหญิง

(ฐ) เท่าที่เป็นไปได้ ในแผนงานดำเนินการของประเทศ ควรคำนึงถึงสิ่งต่อไปนี้

(1) ความจำเป็นที่จะต้องมีการสร้างงาน และการฝึกอบรมอาชีพสำหรับบิดามารดา และผู้ใหญ่ในครอบครัวของเด็กที่ทำงานในสภาพที่ครอบคลุมโดยอนุสัญญา และ

(2) ความจำเป็นที่จะต้องปลูกจิตสำนึกบิดามารดา ให้ตระหนักถึงปัญหาของเด็กที่ทำงานในสภาพเช่นนั้น

16. ความร่วมมือ และ/หรือ ความช่วยเหลือระหว่างประเทศที่ดียิ่งขึ้นในระหว่างประเทศสมาชิก เพื่อการห้ามและการจัดอย่างได้ผลต่อรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก ควรเสริมความพยายามของประเทศ และในกรณีที่เหมาะสมอาจได้รับการกำหนดและนำไปปฏิบัติ โดยหารือกับองค์การนายจ้าง และองค์การลูกจ้าง ความร่วมมือ และ/หรือ ความช่วยเหลือระหว่างประเทศเช่นนั้นควรรวมถึง

(ก) การระดมทรัพยากรเพื่อแผนงานของประเทศ หรือระหว่างประเทศ

(ข) ความช่วยเหลือกันทางกฎหมาย

(ค) ความช่วยเหลือทางวิชาการ รวมทั้งการแลกเปลี่ยนข่าวสาร

(ง) การสนับสนุนการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจ แผนงานการจัดความยากจน และการให้การศึกษาอย่างทั่วถึง

DRU

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล

นางสาวกาญจนา มั่งมี

วัน-เดือน-ปีเกิด

10 กันยายน พ.ศ. 2520

ประวัติการศึกษา

นิติศาสตรบัณฑิต จากมหาวิทยาลัยกรุงเทพ พ.ศ. 2541

DPU