



อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๑๘๙ ว่าด้วยงานที่มีคุณค่าสำหรับคนงาน ทำงานบ้าน: ศึกษาความเหมาะสมและผลกระทบ ทางกฎหมายในการที่ประเทศไทยจะให้สัตยาบัน

The ILO Convention No. 189 Decent Work for
Domestic Workers: A Study of Feasibility and
Legal Impacts on Thailand's Ratification

รัชต์ บุราทร*
วริยา ล้ำเลิศ**

บทคัดย่อ

ลูกจ้างทำงานบ้านเป็นแรงงานที่พบเห็นได้ทั่วไป เป็นอาชีพเก่าแก่ที่สุดอาชีพหนึ่งในสังคม โดยทั่วไปแล้วแรงงานที่ประกอบอาชีพเหล่านี้มักถูกเรียกว่า “คนรับใช้” หรือ “คนใช้” และเป็นที่เข้าใจกันว่า เป็นคนมีหน้าที่คอยรับใช้ ทำงานบ้านทำหน้าที่อย่างแม่บ้าน เช่น ทำความสะอาด ทำอาหาร ซักผ้า รีดผ้า ดูแลรับใช้คนในบ้าน กฎหมายแรงงานของประเทศไทยเรียกลูกจ้างเหล่านี้ว่า ลูกจ้างทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย แต่ก็มิได้ให้คำจำกัดความหรือคำนิยามไว้อย่างชัดเจน แต่โดยการตีความของศาลฎีกา ศาลได้ถือเอาลักษณะในการทำงานว่ามีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วยหรือไม่เป็นเหตุสำคัญ หากลูกจ้างทำงานที่มีลักษณะเป็นงานบ้าน แต่เป็นงานที่เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจหรือแสวงกำไรของนายจ้าง ก็ไม่ถือว่าเป็นลูกจ้างทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย

ปัจจุบัน ลูกจ้างทำงานบ้านได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานแต่เพียงบางเรื่องเท่านั้น แม้จะมีกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๑๔ (พ.ศ. ๒๕๕๕) ออกมาเพื่อขยายความคุ้มครองให้แก่ลูกจ้างทำงานบ้านเพิ่มขึ้น แต่ก็ยังมีข้อยกเว้นใช้บังคับแก่นายจ้างซึ่งจ้างลูกจ้างทำงานบ้านในหลายประการที่สำคัญ เช่น

*มหาวิทยาลัยสุรนารีศึกษานิเทศศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

**ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วริยา ล้ำเลิศ รองคณบดีคณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ไม่ให้การคุ้มครองเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำ ไม่กำหนดชั่วโมงการทำงาน และไม่ให้สิทธิได้รับค่าชดเชยเมื่อถูกเลิกจ้าง อีกทั้งไม่ถือว่าลูกจ้างทำงานบ้านเป็น “ลูกจ้าง” ตามกฎหมายเงินทดแทนและกฎหมายประกันสังคม จึงไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวอีกด้วย ดังนั้น เห็นสมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองลูกจ้างทำงานบ้านของประเทศไทยให้สอดคล้องกับอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๑๘๙ ว่าด้วยงานที่มีคุณค่าสำหรับคนงานทำงานบ้าน เพราะจากการศึกษาพบว่า กฎหมายของประเทศไทยยังให้ความคุ้มครองลูกจ้างทำงานบ้านไว้ไม่เหมาะสมกับสภาพสังคมปัจจุบัน ไม่เท่าเทียมกับผู้ใช้งานประเภทอื่น และไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาดังกล่าว

ผู้วิจัยเห็นว่า เนื่องจากสภาพการทำงานที่มีลักษณะพิเศษของงานบ้าน หากนำบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองผู้ใช้งานทั่วไปมาใช้บังคับแก่ลูกจ้างทำงานบ้าน อาจส่งผลให้ไม่สามารถให้ความคุ้มครองได้อย่างเหมาะสม จึงควรมีการบัญญัติกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองลูกจ้างทำงานบ้านเป็นการเฉพาะ ในกฎหมายนี้ควรกำหนดนิยาม “งานบ้าน” ให้ชัดเจน กำหนดขอบเขตการบังคับใช้ให้ครอบคลุมกำหนดเวลาการทำงาน เงื่อนไขและสภาพการจ้างงาน ค่าตอบแทน สวัสดิการที่สมควรได้รับ และประเทศไทยควรให้สัตยาบันในอนุสัญญาฉบับที่ ๑๘๙ ว่าด้วยงานที่มีคุณค่าสำหรับคนงานทำงานบ้าน และควรปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายให้สอดคล้องกับอนุสัญญา ซึ่งถือเป็นกรอบมาตรฐานแรงงานสากลสำหรับลูกจ้างทำงานบ้าน อันจะทำให้ลูกจ้างทำงานบ้านในประเทศไทยมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และได้รับการคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกับผู้ใช้งานประเภทอื่น

คำสำคัญ: แรงงานระหว่างประเทศ ลูกจ้างทำงานบ้าน

Abstract

The domestic employee, generally we met in many houses, is one of the ancient occupations in several societies. These employees are so-called “laborers” or “servants” and recognized as the ones who are paid to do personal services for someone or for families on houseworks such as cleaning, cooking, laundering or serving. According to Thai Labor Law, these workers are called “Employee who is employed for domestic work which does not involve in business” and not any definitions given at all; but by making use of the Supreme Court’s rulings the nature of work that whether includes a business or not is a very important factor: if employees do houseworks in the employer’s business or in his profit seeking task, they are not domestic workers excluding the business according to the Thai Labor Laws.

Nowadays, domestic workers are protected by labor laws inequitably because of the Ministerial Regulation No.๑๔ (BE 2555) excluded domestic workers from obtaining the minimum wage, limiting working-hours and having right to get compensation whenever they are dismissed. In addition, domestic workers cannot get any advantage from Indemnity Act and Social Insurance Act because both Acts do not count domestic workers in the “employee” of their definitions

This thesis studies and analyses a set of new international standards – Convention No.189 and Recommendation No.201 concerning decent work for domestic workers to consider feasibilities and worthiness and looks for legal consequences that will come into existence when Thailand ratifies Convention No.189

With the study and analysis, Thai laws do not treat domestic workers equally to other kind of workers, unsuitable for today society and moreover the domestic workers protections at present are not consistent with Convention No.189 concerning decent work for domestic workers, which is the labor standard for domestic workers particularly.

Domestic workers perform work that has working and living conditions different from other categories of workers, and the provision of the existing law cannot protect domestic workers properly and successfully. In researcher’s opinion, there should be provisions to look after domestic workers separately. Thailand ought to ratify Convention No.189 concerning decent work for domestic workers and should amend laws and regulations to comply with Convention No.189 which is the international standard for domestic workers to improve living and working conditions of domestic workers on par with other categories of workers

Keywords: ILO, Domestic Workers

บทนำ

ลูกจ้างทำงานบ้านเป็นแรงงานที่เราสามารถพบเห็นได้ทั่วไปกระทั่งในบ้านของเราเอง อาจจะเรียกได้ว่าลูกจ้างทำงานบ้านเป็นแรงงานที่อยู่ใกล้ชิดกับเรามากที่สุด คนจำนวนมากเรียกลูกจ้างทำงานบ้านว่าคนรับใช้ ทำให้ภาพของอาชีพลูกจ้างทำงานบ้านถูกมองว่าต่ำต้อยไร้ศักดิ์ศรี ทั้งที่ลูกจ้างทำงานบ้านก็เป็นแรงงานประเภทหนึ่งที่ใช้กำลังกายและความสามารถในการทำงานดังเช่นแรงงานประเภทอื่น ลูกจ้างทำงานบ้านมีส่วนสำคัญในการช่วยสร้างความเป็นอยู่ที่ดีให้แก่คนในบ้านเนื่องจากสภาพเศรษฐกิจและสังคมปัจจุบันที่สมาชิกของครอบครัวส่วนใหญ่ต้องออกไปทำงานนอกบ้าน ทำให้ไม่สามารถดูแลงานบ้านด้วยตนเองได้อย่างเพียงพอ ลูกจ้างทำงานบ้านจึงเป็นส่วนหนึ่งที่ช่วยให้สภาพเศรษฐกิจและสังคมสามารถขับเคลื่อนไปได้โดยราบรื่น

ในส่วนของ การให้ความคุ้มครองตามกฎหมายแก่ลูกจ้างทำงานบ้าน พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้ให้ความคุ้มครองแรงงานทุกประเภท แต่ลูกจ้างทำงานบ้านได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ แต่เพียงบางส่วนเพราะได้มีกฎกระทรวง พ.ศ. ๒๕๔๑ ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ระบุข้อยกเว้นไม่ให้ใช้บังคับแก่นายจ้างซึ่งจ้างลูกจ้างทำงานเกี่ยวกับ

งานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย^๑ จึงทำให้ลูกจ้างทำงานบ้านแทบไม่ได้รับความคุ้มครองในเรื่องสำคัญตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ส่งผลให้ลูกจ้างทำงานบ้านมีสภาพการทำงานที่เลวร้าย ทำให้เกิดการเรียกร้องของกลุ่มลูกจ้างทำงานบ้านขึ้นเรื่อยมา จนกระทั่งได้มีการออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๔ (พ.ศ. ๒๕๕๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ เพื่อขยายความคุ้มครองให้ลูกจ้างทำงานบ้าน เนื่องจากกฎกระทรวงฉบับเก่าให้ความคุ้มครองลูกจ้างทำงานบ้านไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป^๒ เพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๑๘๙ ว่าด้วยงานที่มีคุณค่าสำหรับคนงานทำงานบ้าน ซึ่งประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกต่างปฏิบัติตามอนุสัญญาฉบับดังกล่าว และเพื่อให้แรงงานที่ทำงานบ้านได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานเหมือนกับแรงงานประเภทอื่น ๆ ไม่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน^๓ และจะส่งผลให้ลูกจ้างทำงานบ้านได้รับความคุ้มครองเพิ่มขึ้นจากเดิม แต่กฎกระทรวงดังกล่าวก็ยังคงมีข้อยกเว้นอยู่หลายประการ ซึ่งไม่ให้ใช้บทบัญญัติบางข้อบังคับแก่นายจ้างซึ่งจ้างลูกจ้างทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย โดยมีข้อยกเว้นสำคัญ เช่น ไม่มีการคุ้มครองให้ได้รับค่าจ้างตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ไม่มีการกำหนดชั่วโมงการทำงานที่แน่นอน ไม่มีสิทธิในการลาเพื่อฝึกอบรมหรือพัฒนาความรู้ความสามารถ

^๑ (๒), กฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑

^๒ หมายเหตุ, กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๔ (พ.ศ. ๒๕๕๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑

^๓ กลุ่มงานเผยแพร่ประชาสัมพันธ์, ก.แรงงาน ยินยันทอด้านการใช้แรงงานเด็กทำงานบ้าน เพื่อให้โอกาสทางการศึกษา และพัฒนาชีวิตเด็กไทยให้สดใส (๑๓ สิงหาคม ๒๕๕๖) กระทรวงแรงงาน <<http://www.mol.go.th/anonymouse/news/31517>>.

ไม่มีสิทธิได้รับค่าชดเชยเมื่อถูกเลิกจ้าง ลูกจ้างหญิงมีครรภ์ไม่มีสิทธิลาคลอด ไม่มีการคุ้มครองลูกจ้างหญิงที่จะไม่ถูกเลิกจ้างด้วยเหตุมีครรภ์^๔ เป็นต้น

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization) ได้มีการกำหนดมาตรฐานแรงงานในการคุ้มครองลูกจ้างทำงานบ้านขึ้น คือ อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (อนุสัญญา) ฉบับที่ ๑๘๙ ว่าด้วยงานที่มีคุณค่าสำหรับคนงานทำงานบ้าน มีเจตนารมณ์จะให้ประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้ต้องทำการตรากฎหมายให้สอดคล้องกับอนุสัญญาฉบับนี้ และนอกจากนั้นองค์การแรงงานระหว่างประเทศยังได้ให้การรับรองข้อแนะนำองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ข้อแนะฯ) ฉบับที่ ๒๐๑ ว่าด้วยงานที่มีคุณค่าสำหรับคนงานทำงานบ้าน อันเป็นข้อแนะนำและแนวทางในการปฏิบัติสำหรับประเทศต่างๆ เพื่อนำไปปรับใช้ ข้อแนะฯฉบับที่ ๒๐๑ ว่าด้วยงานที่มีคุณค่าสำหรับคนงานทำงานบ้านไม่มีสภาพที่ต้องให้สัตยาบัน อนุสัญญาและข้อแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศถือเป็นมาตรฐานและกฎหมายแม่แบบในการนำไปปรับปรุงกฎหมายภายในของแต่ละประเทศที่ให้สัตยาบัน

มาตรฐานแรงงานทั้งสองเป็นการวางพื้นฐานในการปรับปรุงสภาพการทำงาน และคุณภาพชีวิตของลูกจ้างทำงานบ้านหลายสิบล้านคน ซึ่งส่วนใหญ่แล้วเป็นผู้หญิง ผู้อพยพ และผู้ที่ด้อยโอกาสทางสังคม แรงงานเหล่านี้จึงมีความเสี่ยงสูงที่จะถูกเอารัดเอาเปรียบ มาตรฐานแรงงานดังกล่าวจึงเป็นเสมือนสิ่งที่สร้างความมั่นใจให้แก่ลูกจ้างทำงานบ้านว่า พวกเขามีสิทธิตามกฎหมายเท่าเทียมกับผู้ใช้แรงงานอื่น และได้รับการยอมรับในระบบเศรษฐกิจ อนุสัญญาฉบับที่ ๑๘๙ ว่าด้วยงานที่มีคุณค่าสำหรับคนงานทำงานบ้าน จึงเป็นมาตรฐานขั้นต่ำในการคุ้มครองลูกจ้างทำงานบ้าน ให้มีความเท่าเทียมกับแรงงานประเภทอื่น ๆ การให้ความคุ้มครองลูกจ้างทำงานบ้านตามระบบมาตรฐานแรงงานสากลเป็นการพัฒนาที่สำคัญอย่างยิ่งในการบรรลุเป้าหมายงานที่มีคุณค่าสำหรับผู้ใช้แรงงานทุกคน จะทำให้อาชีพทำงานบ้านเป็นงานที่มีคุณค่าเช่นเดียวกับการประกอบอาชีพอื่น^๕

ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ ๑๘๙ ว่าด้วยงานที่มีคุณค่าสำหรับคนงานทำงานบ้าน หากประเทศไทยให้สัตยาบันในอนุสัญญาดังกล่าว ย่อมต้องเกิดผลกระทบกับกฎหมายภายในประเทศ โดยต้องมีการ

^๔ (๒), กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๔ (พ.ศ.๒๕๕๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.๒๕๔๑

^๕ International Labour Office, *Global and regional estimates on domestic workers*, Domestic Work Policy Brief No. 4, 2011 (8 July 2013) International Labour Office <http://www.ilo.org/travail/whatwedo/publications/WCMS_155951/lang--en/index.htm>.

^๖ International Labour Office, *Decent Work for Domestic Workers Convention 189 & Recommendation 201* (Geneva: ILO, 2011), Preface.

แก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครองลูกจ้างทำงานบ้าน เพื่อให้เป็นไปตามอนุสัญญาดังกล่าว

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะทำการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบให้ทราบถึงความเหมาะสมและผลกระทบทางกฎหมาย ในการที่ประเทศไทยจะให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๑๘๙ ว่าด้วยงานที่มีคุณค่าสำหรับคนงานทำงานบ้าน เพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลในการพิจารณาหาแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขหรือเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมาย ในส่วนของการให้ความคุ้มครองลูกจ้างทำงานบ้านของประเทศไทยให้สอดคล้องกับอนุสัญญาดังกล่าวต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาถึงความเป็นมา สถานการณ์ ปัจจุบัน และแนวทางเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองลูกจ้างทำงานบ้านในประเทศไทย

๒. เพื่อศึกษาวิเคราะห์และเปรียบเทียบปัญหากฎหมายของไทยที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญา ฉบับที่ ๑๘๙ ว่าด้วยงานที่มีคุณค่าสำหรับคนงานทำงานบ้าน และข้อแนะฉบับที่ ๒๐๑ ว่าด้วยงานที่มีคุณค่าสำหรับคนงานทำงานบ้าน

๓. เพื่อศึกษาถึงแนวทางในการกำหนดรูปแบบ และกฎหมาย ในการคุ้มครองลูกจ้างทำงานบ้านให้เหมาะสมกับประเทศไทย เพื่อการพัฒนาไปสู่มาตรฐานแรงงานสากล

๔. เพื่อศึกษาถึงความเหมาะสม และผลกระทบทางกฎหมายในการที่ประเทศไทยจะให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ ๑๘๙ ว่าด้วยงานที่มีคุณค่าสำหรับคนงานทำงานบ้าน

๕. เพื่อศึกษาและค้นหาแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายคุ้มครองลูกจ้างทำงานบ้านของไทยให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับอนุสัญญา ฉบับที่ ๑๘๙ ว่าด้วยงานที่มีคุณค่าสำหรับคนงานทำงานบ้าน และข้อแนะ ฉบับที่ ๒๐๑ ว่าด้วยงานที่มีคุณค่าสำหรับคนงานทำงานบ้าน

วิธีดำเนินงานวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยมุ่งทำการศึกษา ค้นคว้าจากหนังสือ ตำรา บทความทางวิชาการ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ เอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง อนุสัญญา ฉบับที่ ๑๘๙ ว่าด้วยงานที่มีคุณค่าสำหรับคนงานทำงานบ้าน ข้อแนะฉบับที่ ๒๐๑ ว่าด้วยงานที่มีคุณค่าสำหรับคนงานทำงานบ้าน และกฎหมายที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการคุ้มครองลูกจ้างทำงานบ้านทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ โดยทำการศึกษาวิจัยถึงประโยชน์และภาระติดพันที่ต้องปฏิบัติ แล้วนำมาเทียบเคียงกับกฎหมายคุ้มครองแรงงานของไทยในส่วนของการคุ้มครองลูกจ้างทำงานบ้าน เพื่อวิเคราะห์ถึงความเหมาะสมในการที่ประเทศไทยจะให้สัตยาบันอนุสัญญา พร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายคุ้มครองแรงงานของไทย ในส่วนที่เกี่ยวกับลูกจ้างทำงานบ้านของประเทศไทยต่อไป

สรุปผลการวิจัย

ลูกจ้างทำงานบ้านในประเทศไทยถูกยกเว้นไม่ได้รับความคุ้มครองตามมาตรฐานขั้นต่ำของกฎหมายคุ้มครองแรงงานในหลายประการที่สำคัญ รวมทั้งกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องก็มิได้ให้ความ

คุ้มครองลูกจ้างทำงานบ้านอย่างเหมาะสม ดังนั้น หากประเทศไทยให้สัตยาบันอนุสัญญา ฉบับที่ ๑๘๙ ว่าด้วยงานที่มีคุณค่าสำหรับคนงานทำงานบ้าน ย่อมต้องส่งผลกระทบต่อกฎหมายภายในประเทศ ผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบการให้ความคุ้มครองลูกจ้างทำงานบ้านของประเทศต่าง ๆ ที่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญานี้ กับการให้ความคุ้มครองลูกจ้างทำงานบ้านตามกฎหมายของประเทศไทย เพื่อให้ทราบถึงความแตกต่างในสาระสำคัญเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองลูกจ้างทำงานบ้าน

จากการวิจัยพบว่า กฎหมายที่ให้ความคุ้มครองลูกจ้างทำงานบ้านในประเทศไทยในปัจจุบัน นั้น ส่วนใหญ่มีเนื้อหาที่สอดคล้องกับอนุสัญญา ฉบับที่ ๑๘๙ ว่าด้วยงานที่มีคุณค่าสำหรับคนงานทำงานบ้าน แต่ก็ยังมีบทบัญญัติในบางเรื่องที่ยังขัดต่อบทบัญญัติอนุสัญญา หรือไม่ครอบคลุมไปถึงการให้ความคุ้มครองลูกจ้างทำงานบ้าน ผู้วิจัยมีความเห็นว่า หากประเทศไทยจะให้สัตยาบันอนุสัญญานี้ จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย และเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมาย เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติอนุสัญญาดังกล่าวนี้ด้วย

ความเหมาะสมในการที่ประเทศไทยจะ ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ ๑๘๙ ว่า ด้วยงานที่มีคุณค่าสำหรับคนงานทำงาน บ้าน

นอกจากผลกระทบในทางกฎหมายแล้ว ในการวิเคราะห์หาความเหมาะสมว่าประเทศไทย ควรให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ ๑๘๙ ว่าด้วยงานที่มีคุณค่าสำหรับคนงานทำงานบ้านหรือไม่ จะต้อง

พิจารณาถึงประโยชน์และการติดพันที่จะได้รับจากการให้สัตยาบันในอนุสัญญานี้ นั้นด้วย เนื่องจาก เป็นการขยายความคุ้มครองให้แก่ลูกจ้างทำงานบ้าน จึงไม่เพียงแต่ส่งผลต่อนายจ้างและลูกจ้างทำงานบ้านเท่านั้น แต่ยังส่งผลกระทบต่อภาครัฐด้วย ทั้งในเรื่องต้นทุนหรืองบประมาณในการให้ความคุ้มครองทางการประกันสังคมและเงินทดแทน ตลอดจนความต้องการในการจ้างงาน และภาระหน้าที่ที่ต้องเพิ่มขึ้นของนายจ้าง จึงได้ศึกษาเปรียบเทียบประโยชน์และการติดพันที่จะได้รับและต้องกระทำหลังจากการให้สัตยาบันในอนุสัญญา ดังกล่าวด้วย

ประโยชน์ที่จะได้รับจากการให้สัตยาบัน อนุสัญญาฉบับที่ ๑๘๙ ว่าด้วยงานที่มี คุณค่าสำหรับคนงานทำงานบ้าน

เมื่อประเทศไทยให้สัตยาบันอนุสัญญา ฉบับที่ ๑๘๙ ว่าด้วยงานที่มีคุณค่าสำหรับคนงานทำงานบ้านและ รัฐบาลไทยได้ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายให้สอดคล้องกับอนุสัญญานั้นแล้ว จะทำให้ลูกจ้างทำงานบ้านมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น โดยได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกับผู้ใช้แรงงานประเภท ส่งเสริมการรวมตัวจัดตั้งองค์กรลูกจ้างทำงานบ้าน อันจะทำให้ลูกจ้างทำงานบ้านมีอำนาจในการต่อรองทั้งกับนายจ้างและรัฐบาล ส่งผลให้รัฐบาลจะต้องทำการปรึกษารื้อถอนองค์การนายจ้างของลูกจ้างทำงานบ้านและองค์กรลูกจ้างทำงานบ้าน ดำเนินมาตรการต่าง ๆ ตามบทบัญญัติของอนุสัญญา และต้องกำหนดทิศทางและนโยบายในเรื่องการให้ความคุ้มครองลูกจ้างทำงานบ้านร่วมกันด้วย

ทั้งหมดที่กล่าวมานี้ หากรัฐบาลไทยสามารถดำเนินการได้เป็นผลสำเร็จ นอกจากจะก่อให้เกิดประโยชน์โดยตรงแก่ลูกจ้างทำงานบ้านแล้วยังก่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคมในการจัดการเลือกปฏิบัติ การกำจัดการค้ามนุษย์ การบังคับใช้แรงงานและเป็นการลดปัญหาสิทธิมนุษยชนอีกด้วย

ภาระติดพันที่จะต้องกระทำหลังจากการให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ ๑๘๙ ว่าด้วยงานที่มีคุณค่าสำหรับคนงานทำงานบ้าน

เมื่อมีการให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ ๑๘๙ ว่าด้วยงานที่มีคุณค่าสำหรับคนงานทำงานบ้านแล้ว รัฐบาลมีภาระติดพันในการปรับปรุงแก้ไขและเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายให้สอดคล้องกับอนุสัญญานี้ โดยจะต้องมีการรายงานผลการดำเนินงานให้องค์การแรงงานระหว่างประเทศทราบ เพื่อที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศจะได้พิจารณาว่าประเทศไทยได้ปฏิบัติตามข้อกำหนดในอนุสัญญาครบถ้วนหรือไม่ ซึ่งหากไม่สามารถปฏิบัติตามได้ อาจจะถูกสอบสวนและถูกกล่าวประณามในที่ประชุมองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งจะส่งผลเสียต่อประเทศเป็นอย่างมาก

การให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ ๑๘๙ ว่าด้วยงานที่มีคุณค่าสำหรับคนงานทำงานบ้านจะส่งผลให้นายจ้างที่จ้างลูกจ้างทำงานบ้านต้องมีการเพิ่มมากขึ้น ทั้งในเรื่องค่าจ้างและสวัสดิการที่ต้องจัดให้แก่ลูกจ้างทำงานบ้าน และมีหน้าที่ในการเก็บบันทึกและรายงานต่าง ๆ อันอาจส่งผลกระทบ

ต่อความต้องการในการจ้างงานลูกจ้างทำงานบ้านได้ หรืออาจทำให้นายจ้างที่จ้างลูกจ้างทำงานบ้านอยู่แล้วรับภาระที่เพิ่มขึ้นไม่ไหว ทำให้ลูกจ้างทำงานบ้านต้องออกจากงาน ส่งผลให้เกิดการว่างงานซึ่งเป็นปัญหาต่อสังคมได้ อีกทั้งการให้สัตยาบันอนุสัญญา นี้ทำให้รัฐบาลต้องมีการเพิ่มขึ้นจากการดำเนินมาตรการต่าง ๆ ตามบทบัญญัติของอนุสัญญา ซึ่งส่งผลให้รัฐต้องเสียงบประมาณในด้านสวัสดิการและการประกันสังคม และงบประมาณในการเพิ่มอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ให้เพียงพอต่อการดำเนินงานต่าง ๆ อีกด้วย

อภิปรายผล

ลูกจ้างทำงานบ้าน หมายถึง ผู้ที่ได้รับการว่าจ้างให้ทำงานในหรือเพื่อครัวเรือนหนึ่ง หรือหลายครัวเรือน เช่น การทำอาหาร การทำความสะอาดบ้าน การซักผ้ารีดผ้า ดูแลเด็กหรือผู้สูงอายุ เป็นต้น ในประเทศไทย ลูกจ้างทำงานบ้านส่วนใหญ่พักอาศัยอยู่ในครัวเรือนอันเป็นสถานที่ทำงาน และไม่มีสภาพการจ้างงานที่แน่นอน และจากการที่งานบ้านถูกตีค่าต่ำ คนทั่วไปเห็นว่าการบ้านเป็นอาชีพที่ได้ค่าจ้างน้อยและไม่ต้องอาศัยความชำนาญใดๆ ทำให้ลูกจ้างทำงานบ้านเป็นอาชีพที่ถูกมองว่าไม่มีเกียรติและศักดิ์ศรีในสังคมไทย แรงงานต่างด้าวจึงเข้ามาแทนที่ในส่วนนี้ทั้งที่เข้าเมืองมาแบบถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย

ลูกจ้างทำงานบ้านเป็นแรงงานที่มีได้มีผลผลิตทางเศรษฐกิจให้เห็นเป็นรูปธรรมอย่างชัดเจน เพราะไม่มีระบบภาษีหรือระบบเงินเดือน ค่าจ้างและสภาพการจ้างงานที่แน่นอน ไม่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน

พ.ศ. ๒๕๔๑ ในประการสำคัญหลายประการ ได้รับความคุ้มครองไม่เท่าเทียมกับผู้ใช้แรงงานประเภทอื่น ผู้วิจัยเห็นว่า แม้ลูกจ้างทำงานบ้านมิได้เป็นแรงงานในภาคการผลิตโดยตรง แต่ลูกจ้างทำงานบ้านก็มีบทบาทในการสนับสนุนให้สภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศสามารถดำเนินไปได้โดยราบรื่น เพราะถ้าหากไม่มีลูกจ้างทำงานบ้านช่วยแบ่งภาระในบ้านให้แก่ครอบครัว สมาชิกของครอบครัวก็คงไม่สามารถทำงานนอกบ้านได้อย่างสะดวกสบายไร้กังวลดังที่เป็นอยู่ องค์การแรงงานระหว่างประเทศเห็นว่า ลูกจ้างทำงานบ้านมีส่วนสำคัญในระบบเศรษฐกิจโลก โดยการแบ่งเบาภาระในครอบครัว ดูแลผู้สูงอายุ เด็กและผู้พิการ และช่วยเพิ่มโอกาสในการประกอบอาชีพของทั้งชายและหญิง แม้งานบ้านจะถูกมองข้ามและถูกประเมินค่าต่ำ เสี่ยงต่อการถูกเลือกปฏิบัติด้านการจ้างงาน และเสี่ยงต่อการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน แต่องค์การแรงงานระหว่างประเทศเห็นว่าลูกจ้างทำงานบ้านควรได้รับความคุ้มครองเช่นเดียวกับผู้ใช้แรงงานอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการมีเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการเจรจาต่อรอง การไม่ใช้แรงงานเด็ก การไม่เลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ การคุ้มครองจากการล่วงละเมิด การคุกคามและการใช้ความรุนแรง การได้รับความคุ้มครองการจ้างงานที่เป็นธรรม การดำรงชีพและการทำงานที่มีคุณค่า การจ่ายค่าจ้างไม่น้อยกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำโดยไม่เลือกปฏิบัติ การคุ้มครองความปลอดภัยและสุขอนามัยในการทำงาน และที่ประชุมองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ตระหนักถึงลักษณะเฉพาะของการทำงานบ้าน จึงจำเป็นต้องมีมาตรฐานเฉพาะสำหรับลูกจ้างทำงานบ้านเพิ่มเติมจากมาตรฐานทั่วไป โดยได้ตกลงกันกำหนด

หลักการดังกล่าวไว้ในอนุสัญญาฉบับที่ ๑๘๙ ว่าด้วยงานที่มีคุณค่าสำหรับคนงานทำงานบ้าน และข้อแนะนำฉบับที่ ๒๐๑ ว่าด้วยงานที่มีคุณค่าสำหรับคนงานทำงานบ้าน ซึ่งมาตรฐานแรงงานทั้งสองนี้เป็นหลักประกันมาตรฐานขั้นต่ำในการคุ้มครองลูกจ้างทำงานบ้าน ให้มีความเท่าเทียมกับแรงงานประเภทอื่นๆ ซึ่งทำให้ความคุ้มครองลูกจ้างทำงานบ้านเข้าสู่ระบบมาตรฐานแรงงานสากล เป็นการพัฒนาที่สำคัญอย่างยิ่งสำหรับผู้ใช้แรงงานทุกคน และทำให้อาชีพทำงานบ้านเป็นงานที่มีคุณค่าเช่นเดียวกับอาชีพอื่น

แนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

หากประเทศไทยให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ ๑๘๙ ว่าด้วยงานที่มีคุณค่าสำหรับคนงานทำงานบ้าน จะต้องดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายให้สอดคล้องกับอนุสัญญาดังกล่าว ในการดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ควรคำนึงถึงการให้ความคุ้มครองอย่างเหมาะสม ให้สอดคล้องกับสภาพการทำงานของลูกจ้างทำงานบ้าน และควรมุ่งเน้นไปที่การขยายความคุ้มครองลูกจ้างทำงานบ้านให้เท่าเทียมกับผู้ใช้แรงงานอื่น ควรปรับปรุงพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ เพื่อให้ลูกจ้างทำงานบ้านมีสิทธิเป็นผู้ประกันตนเช่นเดียวกับลูกจ้างที่ทำงานในสถานประกอบการ ควรแก้ไขหรือยกเลิกข้อยกเว้นตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๑๔ (พ.ศ. ๒๕๕๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ เพื่อให้ลูกจ้างทำงานบ้านได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครอง

แรงงานเท่าเทียมกับผู้ใช้แรงงานอื่น แต่เนื่องจาก บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ และพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ นั้นเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับแก่ผู้ใช้แรงงานทั่วไป อาจส่งผลให้ไม่สามารถให้ความคุ้มครองได้อย่างเหมาะสมตามสภาพการทำงานที่มีลักษณะพิเศษของการทำงานบ้าน และอาจส่งผลกระทบต่อ สิทธิหน้าที่ของนายจ้างมากจนเกินไป รัฐบาลควร ดำเนินการออกกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองลูกจ้าง ทำงานบ้านเป็นการเฉพาะ ซึ่งควรอยู่ในรูปแบบ ของพระราชบัญญัติ เนื่องจากพระราชบัญญัตินั้น มีความเป็นอิสระ ไม่ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายแม่บท ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดข้อจำกัดในเรื่องการบังคับใช้ อีกทั้งกระบวนการในการตรากฎหมายยังมีความ สะดวกมากกว่ากฎหมายในรูปแบบอื่น โดยรัฐบาล ควรดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการในการร่าง พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ซึ่งควรประกอบไปด้วย นักวิชาการ ผู้เชี่ยวชาญ ตัวแทนทั้งจากองค์กรฝ่าย นายจ้างและองค์กรฝ่ายลูกจ้างทำงานบ้าน เพื่อให้การบัญญัติกฎหมายเป็นไปอย่างเหมาะสมและ ครอบคลุมลูกจ้างทำงานบ้านทุกประเภท โดยบท บัญญัติของร่างพระราชบัญญัติควรมีข้อกำหนด ดังนี้

๑. การกำหนดนิยามของงานบ้าน ควร กำหนดความหมายของ “งานบ้าน” ไว้ในส่วนบท นิยามของพระราชบัญญัติ โดยกำหนดอย่างชัดเจน และครอบคลุมถึงลักษณะของงานบ้านในทุกประเภท ให้เป็นงานที่ทำเพื่อประโยชน์ของครัวเรือนหนึ่ง หรือหลายครัวเรือน และประโยชน์ดังกล่าวมิได้เป็น ไปในทางแสวงหาผลกำไรของครัวเรือน โดยมีต้อง คำนึงว่างานดังกล่าวจะทำในสถานที่ใด

๒. การกำหนดขอบเขตการบังคับใช้ ควรกำหนดให้พระราชบัญญัติมีผลบังคับใช้ ครอบคลุมถึงลูกจ้างทุกคนที่รับจ้างทำงานบ้านตาม ความสัมพันธ์ทางการจ้างงาน ไม่ว่าจะมิใช่ลักษณะ การทำงานในรูปแบบใดก็ตาม แต่ต้องไม่รวมถึง ลูกจ้างที่ทำงานบ้านเป็นครั้งคราว และที่ไม่ได้เป็น ไปเพื่อการประกอบอาชีพ

๓. การกำหนดเวลาในการทำงาน พระราชบัญญัติควรมีการกำหนดชั่วโมงในการ ทำงานไว้ในหมวดการใช้แรงงานทั่วไป โดยมีการ กำหนดเวลาในการทำงานอย่างเคร่งครัด เช่น การกำหนดชั่วโมงในการทำงานปกติ การทำงาน ล่วงเวลา เป็นต้น

๔. การรับทราบข้อมูลเกี่ยวกับเงื่อนไข และสภาพการจ้างงาน เพื่อให้ลูกจ้างทำงานบ้านได้ รับการแจ้งให้ทราบถึงเงื่อนไขและสภาพการจ้าง งาน กฎหมายควรมีบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าว เช่น การกำหนดให้มีการแจ้งเงื่อนไขและสภาพการ ทำงานเป็นหนังสือ การกำหนดให้มีแบบตัวอย่าง สัญญาสำหรับการจ้างงานลูกจ้างทำงานบ้าน เป็นต้น

๕. การคุ้มครองในเรื่องการมีชีวิตความเป็นอยู่ที่เหมาะสม กฎหมายควรกำหนดให้นายจ้าง ต้องปฏิบัติต่อลูกจ้างทำงานบ้านอย่างเหมาะสม โดยไม่คุกคามหรือล่วงละเมิดใดๆต่อลูกจ้างทำงาน บ้าน และสำหรับลูกจ้างทำงานบ้านที่อาศัยอยู่ใน ครัวเรือนอันเป็นสถานที่ทำงาน กฎหมายควร กำหนดให้นายจ้างต้องจัดให้ลูกจ้างทำงานมีสภาพ การดำรงชีวิตที่เหมาะสม โดยเคารพถึงสิทธิความเป็น ส่วนตัวของลูกจ้างทำงานบ้าน รวมถึงการจัด ให้ลูกจ้างทำงานบ้านได้รับอาหารและที่พักอาศัย

อย่างเหมาะสม และการให้ความช่วยเหลือเบื้องต้น
ในยามเจ็บป่วย เป็นต้น

๖. การคุ้มครองในเรื่องสภาพการทำงาน
กฎหมายควรกำหนดให้ลูกจ้างทำงานบ้านได้รับความคุ้มครองต่างๆ ในเรื่องสภาพการทำงาน เช่น การได้รับเวลาพักระหว่างการทำงาน การมีวันหยุด และวันลา โดยในการบัญญัติข้อกำหนดดังกล่าว ควรให้ความสำคัญในการหารือกับองค์กรนายจ้าง และลูกจ้างทำงานบ้านด้วย

๗. การคุ้มครองในเรื่องการจ่ายค่า
ตอบแทน กฎหมายควรมีบทบัญญัติคุ้มครอง
ในเรื่องการจ่ายค่าตอบแทน เช่น การคุ้มครอง
ในเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำ การควบคุมการหักเงินค่า
ตอบแทน

๘. การคุ้มครองลูกจ้างทำงานบ้านที่เป็น
เด็ก พระราชบัญญัติควรมีบทบัญญัติที่ให้ความ
คุ้มครองลูกจ้างทำงานบ้านที่เป็นเด็กเป็นการเฉพาะ
เช่น การกำหนดชั่วโมงในการทำงาน การให้ความ
คุ้มครองในเรื่องการลาเพื่อการศึกษาอบรม
การเก็บบันทึกและการจัดแจ้งการจ้างงานลูกจ้าง
ทำงานบ้านเด็ก เป็นต้น

๙. การคุ้มครองในเรื่องการประกันสังคม
นอกจากการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกันสังคม
พ.ศ. ๒๕๓๓ ให้ลูกจ้างทำงานบ้านมีสิทธิเป็นผู้
ประกันตนตามกฎหมายแล้ว ควรมีการกำหนด
อัตรารายได้ขั้นต่ำที่ต้องจ่ายเงินสมทบของลูกจ้าง
ทำงานบ้าน และอัตราการจ่ายเงินสมทบของ
นายจ้างที่จ้างลูกจ้างทำงานบ้านเป็นการเฉพาะไว้
ในพระราชบัญญัติด้วย



บรรณานุกรม

กลุ่มงานเผยแพร่ประชาสัมพันธ์, ก.แรงงาน ยืนยันต่อต้านการใช้แรงงานเด็กทำงานบ้าน เพื่อให้โอกาส
ทางการศึกษา และพัฒนาชีวิตเด็กไทยให้สดใส (๑๓ สิงหาคม ๒๕๕๖) กระทรวงแรงงาน <[http://
www.mol.go.th/anonymouse/news/31517](http://www.mol.go.th/anonymouse/news/31517)>.

International Labour Office, *Decent Work for Domestic Workers Convention 189 &
Recommendation 201* (Geneva: ILO, 2011)

International Labour Office, *Global and regional estimates on domestic workers*, Domestic
Work Policy Brief No. 4, 2011 (8 July 2013) International Labour Office <[http://
www.ilo.org/travail/whatwedo/publications/WCMS_155951/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/travail/whatwedo/publications/WCMS_155951/lang--en/index.htm)>