

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

แรงงานมนุษย์ถูกนำมาใช้เป็นส่วนหนึ่งในปัจจัยการผลิตและการบริการของสังคมโลกมานาน “แรงงาน” เป็นสิ่งที่สำคัญต่อเศรษฐกิจและสังคม เป็นตัวจักรในการพัฒนาประเทศ ดังนั้นการบังคับใช้แรงงานอย่างไม่เป็นธรรมจึงไม่เป็นที่ยอมรับในปัจจุบัน ผลจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมในต้นคริสต์ศตวรรษที่ 19 ก่อให้เกิดการขยายตัวทางอุตสาหกรรมอย่างมาก ทำให้มีการจ้างแรงงานอย่างแพร่หลาย และเริ่มเห็นความสำคัญของการคุ้มครองแรงงานตลอดจนการพัฒนาศักยภาพในการทำงานของลูกจ้างเพิ่มมากขึ้น

กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานของประเทศไทยที่ใช้บังคับเพื่อดูแลและคุ้มครองความสัมพันธ์ด้านแรงงานของนายจ้างและลูกจ้างฉบับสำคัญ คือ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสภาพการทำงานของลูกจ้างเพื่อให้การใช้แรงงานเป็นไปอย่างเหมาะสม อย่างไรก็ตามเนื่องจากเนื้อหาของกฎหมายแรงงานฉบับนี้มุ่งที่จะใช้บังคับกับงานพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม ทำให้ลูกจ้างซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานเพียงบางเรื่องเท่านั้น เนื่องจาก มาตรา 4 และมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมสามารถออกกฎกระทรวงมิให้ใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ทั้งหมด หรือบางส่วนแก่นายจ้างประเภทหนึ่งประเภทใดก็ได้ และข้อ 2 แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ.2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มิให้ใช้บทบัญญัติหลายหมวดบังคับแก่นายจ้างซึ่งจ้างลูกจ้างทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย นายจ้างที่มีการจ้างงานประเภทนี้จึงไม่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขหลายประการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น เวลาทำงานปกติ วันหยุดบางประเภท วันลา ค่ารักษาพยาบาลหรือสวัสดิการเมื่อเกิดการเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงาน เป็นต้น ทำให้ปัจจุบันลูกจ้างซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วยมีสภาพการทำงานที่ไม่เหมาะสม

ลูกจ้างซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วยเป็นลูกจ้างที่มีธรรมชาติของความสัมพันธ์ทางแรงงานแตกต่างจากลูกจ้างประเภทอื่น และเป็นความสัมพันธ์อันแยกได้ยากระหว่างความเป็นส่วนตัวกับงาน ทั้งนี้เนื่องจากการจ้างงานลูกจ้างประเภทนี้ในประเทศไทยส่วนใหญ่เป็นระบบอุปถัมภ์ กล่าวคือ เป็นการพักอาศัยอยู่กับนายจ้างและการทำงานบ้านก็เป็นงานที่มีได้แสวงหากำไรในทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้คำวิเคราะห์ศัพท์ของคำว่า “ลูกจ้าง” ในกฎหมายแรงงานแต่ละฉบับก็บัญญัติไว้แตกต่างกัน เช่น ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 “ลูกจ้าง” หมายความว่า ผู้ซึ่งตกลงทำงานให้นายจ้าง โดยได้รับค่าจ้างไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร ส่วนตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.2518 “ลูกจ้าง” หมายความว่า ผู้ซึ่งตกลงทำงานให้แก่ นายจ้างเพื่อรับค่าจ้าง ในขณะที่ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ.2537 “ลูกจ้าง” หมายความว่า ผู้ซึ่งทำงานให้นายจ้างโดยได้รับค่าจ้างไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไรแต่ไม่รวมถึงลูกจ้างซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย สำหรับตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 “ลูกจ้าง” หมายความว่า ผู้ซึ่งทำงานให้นายจ้างโดยได้รับค่าจ้างไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไรแต่ไม่รวมถึงลูกจ้างซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย เป็นต้น เป็นเหตุให้ลูกจ้างประเภทนี้ ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานแตกต่างกับลูกจ้างโดยทั่วไปของกิจการในภาคเอกชนที่กฎหมายไม่ได้ยกเว้นการคุ้มครองไว้อย่างมาก

อนึ่ง เมื่อพิจารณาตามมาตรา 575 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะจ้างแรงงาน¹ พบว่าความสัมพันธ์ของนายจ้างกับลูกจ้างซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วยนั้น ก็เป็นความสัมพันธ์ในการจ้างแรงงานตามกฎหมายและได้รับการคุ้มครองในสิทธิขั้นพื้นฐานทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษที่คุ้มครองลูกจ้างเพิ่มขึ้นจากการคุ้มครองทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะจ้างแรงงาน และเป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำเกี่ยวกับการใช้แรงงาน รวมถึงสภาพการทำงานที่ลูกจ้างพึงได้รับการปฏิบัติจากนายจ้าง กลับให้การคุ้มครองลูกจ้างซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วยเพียงบางมาตราเท่านั้น อีกทั้งยังไม่ได้รับ

¹ มาตรา 575 บัญญัติว่า “อันว่าจ้างแรงงานนั้น คือ สัญญาซึ่งบุคคลหนึ่ง เรียกว่า ลูกจ้าง ตกลงจะทำงานให้แก่บุคคลอีกคนหนึ่ง เรียกว่า นายจ้าง และนายจ้างตกลงจะให้สินจ้างตลอดเวลาที่ทำงานให้”

การคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานฉบับอื่นอีก เช่น พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ.2537 และ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 เป็นต้น การคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานที่ ลูกจ้างซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วยได้รับในปัจจุบันนั้น จึงไม่เพียงพอต่อลักษณะและสภาพการจ้างงานที่เกิดขึ้นในความเป็นจริง ทั้งในเรื่องสวัสดิการ ด้านความปลอดภัยในการทำงาน การได้รับค่าตอบแทนที่เป็นธรรม ตลอดจนการขาดหลักประกัน ด้านการประกันสังคม เป็นต้น เหล่านี้ล้วนเป็นสาเหตุให้การจ้างงานของลูกจ้างประเภทนี้ มีการเข้าออกงานสูง มีรายได้ที่ไม่แน่นอน นายจ้างแต่ละครัวเรือนมีลักษณะการจ้างงาน และการจ่ายค่าตอบแทนแตกต่างกันขึ้นอยู่กับการต่อรอง หรือขึ้นอยู่กับมนุษยธรรมของนายจ้าง แต่ละคน ก่อให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบแรงงานอย่างมาก ประกอบกับลักษณะของงาน สภาพการจ้าง สถานที่ทำงาน และการพักอาศัยอยู่ในเคหสถานของนายจ้าง อันมิใช่สถานที่ ทำงานเหมือนโรงงาน หรือสถานประกอบกิจการทั่วไป ทำให้พนักงานตรวจแรงงานเข้าไป ตรวจสอบสภาพการใช้แรงงานได้ยาก

การเอารัดเอาเปรียบแรงงานของลูกจ้างประเภทนี้ ซึ่งเป็นกลุ่มของคนงานที่ไร้ฝีมือ และด้อยการศึกษาด้วยการกดขี่แรงงานยังเป็นการละเมิดหลักเกณฑ์ของมาตรฐานแรงงาน ระหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันไว้ด้วย เช่น ตามอนุสัญญาฉบับที่ 122 ว่าด้วย นโยบายของการทำงาน (Employment Policy Convention, 1964) อันมีสาระสำคัญให้ประเทศ สมาชิกวางนโยบาย เพื่อกระตุ้นการเจริญเติบโตและพัฒนาทางเศรษฐกิจ ยกกระดานการครองชีพ ของคนงานพร้อมทั้งลดปริมาณการว่างงานและการจ้างงานระดับต่ำ ให้คนงานมีเสรีภาพ ในการทำงานโดยไม่คำนึงถึงเชื้อชาติ หรือพื้นฐานทางสังคม และตามอนุสัญญาฉบับที่ 182 ว่าด้วย รูปแบบที่เลวร้ายที่สุด ของการใช้แรงงานเด็ก (Worst Forms of Child Labour Convention, 1999) อันมีสาระสำคัญให้ประเทศสมาชิก ขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการ ใช้แรงงานเด็ก เช่น รูปแบบทั้งปวงของระบบทาส หรือแนวปฏิบัติที่คล้ายคลึงกับระบบทาส โดยจับพลันในฐานะเป็นเรื่องเร่งด่วน เป็นต้น และด้วยเหตุที่การทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้ มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วยมิใช่แรงงานในภาคอุตสาหกรรม ประกอบกับสถานที่ทำงาน มักเป็นเคหสถานส่วนบุคคลซึ่งมีความเป็นส่วนตัวสูง ทำให้การคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน ถูกละเลยไม่ให้ความสำคัญ ผู้เขียนจึงเห็นควรพิจารณาหาแนวทางเพื่อเพิ่มการคุ้มครอง ตามกฎหมายแรงงานแก่ลูกจ้างซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจ รวมอยู่ด้วย ตลอดจนหาแนวทางแก้ไขอุปสรรคต่างๆที่เกี่ยวข้องให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม

ของประเทศไทย เพื่อจัดการเอาโรคเอาเปรียบแรงงานผู้ด้อยโอกาสในสังคม และก่อให้เกิดประโยชน์ที่เป็นธรรมแก่นายจ้างและลูกจ้างประเภทนี้ทั้งสองฝ่าย

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อศึกษาถึงสภาพการทำงาน สวัสดิการ และความปลอดภัยในการทำงานรวมถึงปัญหาเกี่ยวกับการใช้แรงงานของลูกจ้างซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย โดยศึกษาปัญหาทางกฎหมายและอุปสรรคที่เกี่ยวข้องเพื่อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขหรือออกมาตรการทางกฎหมายเพื่อเพิ่มการคุ้มครองที่จำเป็น และเหมาะสมตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแรงงาน

3. ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์นี้จะศึกษาถึงสภาพการทำงาน และปัญหาเกี่ยวกับการใช้แรงงานของลูกจ้างซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วยในประเทศไทย โดยไม่รวมถึงลูกจ้างของบริษัทเอกชนที่ทำธุรกิจทางด้านรับบริการทำความสะอาด หรือบริการดูแลบุคคลซึ่งจัดส่งลูกจ้างไปทำงานในสถานที่ต่างๆ เนื่องจากต้องถือว่าบริษัทเอกชนเหล่านี้เป็นนายจ้าง แม้ลูกจ้างจะมีลักษณะการทำงานคล้ายกับงานบ้านแต่ก็เป็นการทำงานอันเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจของนายจ้าง ลูกจ้างกลุ่มนี้จึงได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานเท่าเทียมกับลูกจ้างประเภทอื่นทั่วไป แตกต่างกับลูกจ้างซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย ดังนั้นในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ หากกล่าวถึงลูกจ้างซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้านจึงให้หมายความถึงแต่เฉพาะลูกจ้างซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย และการศึกษาครั้งนี้ผู้เขียนจะวิเคราะห์ถึงหลักการตามกฎหมายแรงงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน

4. แนวทางการศึกษา

วิทยานิพนธ์นี้จะใช้หลักการ และเจตนารมณ์ของกฎหมายแรงงานเป็นพื้นฐานเพื่อวิเคราะห์ถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากกรณีไม่ได้รับการคุ้มครองบางประการตามกฎหมายแรงงาน

ของลูกจ้างซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย โดยจะเริ่มศึกษาจากสิทธิและการคุ้มครองทั้งตามกฎหมายแพ่ง และกฎหมายแรงงานในประเทศไทยว่า ปัจจุบันลูกจ้างประเภทนี้ได้รับการคุ้มครองในเรื่องใดบ้าง จากนั้นจะศึกษาถึงการคุ้มครองลูกจ้างซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้านของต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่เป็นสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ทั้งประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) และประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณี (Common Law) บางประเทศด้วย นอกจากนี้จะศึกษาถึงมาตรการในการคุ้มครองลูกจ้างประเภทนี้ตามกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามอนุสัญญาและข้อแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization : ILO) เพื่อให้เห็นถึงหลักการและแนวคิดที่แตกต่างกับประเทศไทย จากนั้นจะศึกษาถึงปัญหา และอุปสรรคที่เกี่ยวกับการใช้แรงงานของลูกจ้างซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วยในประเทศไทย เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหานั้นที่เหมาะสมต่อไป

5. วิธีการศึกษา

ศึกษาโดยวิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยจะทำการศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูล จากตัวบทกฎหมายรวมทั้งประกาศต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานภายในประเทศ อนุสัญญา (Conventions) และข้อแนะ (Recommendations) ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization : ILO) กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานในต่างประเทศ เอกสารทั่วไป ได้แก่ หนังสือ บทความทางวิชาการ เอกสารและสิ่งตีพิมพ์ต่างๆ ตลอดจนสื่ออิเล็กทรอนิกส์ประเภทต่างๆ รวมถึงสารนิเทศจาก World Wide Web (www) ด้วย

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้คาดว่าจะทำให้เกิดความรู้ และความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพ และปัญหาเกี่ยวกับการทำงานของลูกจ้างซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย ตลอดจนทราบถึงอุปสรรคและปัญหาจากกรณีไม่ได้รับการคุ้มครองบางประการตามกฎหมายแรงงาน นอกจากนี้ยังทำให้ทราบถึงแนวทางที่เหมาะสมในการปรับปรุง หรือแก้ไขกฎหมายรวมไปถึงการบัญญัติกฎหมายคุ้มครองลูกจ้างซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้มีการ

ประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย โดยจะเป็นการสร้างความเป็นธรรมแก่สังคม และยกระดับคุณภาพชีวิตของลูกจ้างประเภทนี้ ตลอดจนเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่สนใจศึกษากฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานของลูกจ้างประเภทนี้จะได้ใช้เป็นข้อมูลในการศึกษาค้นคว้าทางวิชาการต่อไป