

ประเทศไทย: กฎกระทรวงฉบับใหม่ให้การคุ้มครองสิทธิ แรงงานทำงานบ้านดียิ่งขึ้น

เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2555, กฎกระทรวงฉบับใหม่ฉบับที่ 14 (พ.ศ. 2555) เริ่มมีผลบังคับใช้เพื่อเพิ่มความคุ้มครองให้กับแรงงานทำงานบ้านในประเทศไทย กฎกระทรวงฉบับนี้ตราขึ้นตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 และบังคับใช้ก่อนายจ้างที่จ้างลูกจ้างทำงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจร่วมอยู่ด้วย ซึ่งกฎกระทรวงนี้ได้มีบทบัญญัติบางประการสอดคล้องกับแนวทางของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยแรงงานทำงานบ้าน ค.ศ. 2011 (ฉบับที่ 189) และข้อเสนอแนะ (ฉบับที่ 201)

การประกาศใช้กฎกระทรวงนี้มีนัยยะสำคัญเชิงบวกต่อแรงงานทำงานบ้านจำนวนกว่า 250,000¹ คนในประเทศไทย รวมถึงแรงงานทำงานบ้านซึ่งเป็นแรงงานข้ามชาติด้วย ตามตัวเลขอย่างเป็นทางการจากกระทรวงแรงงาน ในช่วงกลางปี 2554 มีแรงงานข้ามชาติที่ขึ้นทะเบียนในฐานะแรงงานทำงานบ้านจากประเทศกัมพูชา สปป. ลาว และเมียนมาร์ จำนวน 83,066 คน อย่างไรก็ตาม ยังมีแรงงานทำงานบ้านจำนวนมากที่ไม่มีเอกสารและไม่ได้รับอนุญาตให้ทำงานในประเทศไทย มูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ (HomeNet Thailand) ซึ่งเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานกับผู้รับงานไปทำที่บ้าน และแรงงานทำงานบ้าน² ในประเทศไทยประมาณการว่ากว่าร้อยละ 90 ของแรงงานทำงานบ้านเป็นแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านทั้งที่มีเอกสารและไม่มีเอกสาร

¹ มีจำนวนรวมเท่ากับ 251,100 คน ในไตรมาสที่สองของปี 2555; ดู สำนักงานสถิติแห่งชาติ ประเทศไทย: การสำรวจกำลังแรงงาน, ไตรมาสที่ 2: เมษายน-มิถุนายน 2555 (กรุงเทพฯ)

² ผู้รับงานไปทำที่บ้าน [homeworker] ได้แก่บุคคลที่ทำงานในเคหสถานของตน หรือในสถานที่อื่นที่ตนเลือก อันมิใช่สถานที่ทำงานของนายจ้าง; ดูข้อ 1 แห่งอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยการรับงานไปทำที่บ้าน ค.ศ. 1996 (ฉบับที่ 177) ในขณะที่ “แรงงานทำงานบ้าน” [domestic worker] ได้แก่บุคคลที่ปฏิบัติงานในหรือเพื่อครัวเรือนหนึ่งครัวเรือนหรือหลายครัวเรือน นอกเหนือจากครัวเรือนของแรงงานเอง; ดู ข้อ 1 แห่งอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยแรงงานทำงานบ้าน ค.ศ. 2011 (ฉบับที่ 189)

กฎกระทรวงฉบับนี้ขยายสิทธิและการคุ้มครองบางประการที่บัญญัติตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 แก่แรงงานทำงานบ้าน กล่าวคือสิทธิที่จะได้รับวันหยุดประจำสัปดาห์ วันหยุดนักขัตฤกษ์/วันหยุดตามประเพณี สิทธิลาป่วย และสิทธิที่จะได้รับค่าชดเชยในวันหยุดซึ่งไม่ได้ใช้ในกรณีสิ้นสุดการจ้างงาน นอกจากนี้กฎกระทรวงยังได้กำหนดให้มีบทบัญญัติทั่วไปว่าด้วยอายุขั้นต่ำในการรับเข้าทำงานตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานนั้นให้บังคับใช้แก่แรงงานทำงานบ้านด้วย³

กฎกระทรวงฉบับใหม่นี้ถือเป็นความก้าวหน้าที่สำคัญต่อการส่งเสริมการคุ้มครองแรงงานทำงานบ้าน ดังเช่นแรงงานในภาคธุรกิจอื่นๆของประเทศ แม้ว่ากฎกระทรวงดังกล่าวยังมิได้มีบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิแรงงานขั้นพื้นฐานที่สำคัญบางประการให้กับแรงงานทำงานบ้าน อาทิ ชั่วโมงการทำงาน ค่าล่วงเวลา ค่าจ้างขั้นต่ำ และการคุ้มครองการประกันสังคม นอกจากนี้กฎกระทรวงมิได้บัญญัติให้แรงงานทำงานบ้านมีสิทธิในการลาคลอดและการคุ้มครองไม่ให้ถูกออกจากงานเพราะเหตุแห่งการตั้งครรภ์แม้ว่าแรงงานทำงานบ้านส่วนใหญ่จะเป็นสตรีก็ตาม⁴

อนึ่ง นอกจากการคุ้มครองแรงงานทำงานบ้านในประเทศไทยดังที่บัญญัติในกฎกระทรวงฉบับที่ 14 พ.ศ. 2555ภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 การจ้างแรงงานทำงานบ้านนั้นยังได้รับการคุ้มครองตาม บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วย⁵ ศาลมีอำนาจที่จะบังคับให้นายจ้าง

³ กฎกระทรวงฉบับที่ 14 (2555) แก้ไขความแห่งกฎกระทรวงฉบับก่อนหน้านั้นได้แก่ กฎกระทรวง พ.ศ. 2541 (ค.ศ. 1998) สำหรับการทบทวนสถานการณ์แรงงานทำงานบ้านในประเทศไทยก่อนการรับนำกฎกระทรวงฉบับ 2555 มาใช้นั้น อ่าน V. Boontinand: *Domestic Workers in Thailand: their situation, challenges and the way forward* (กรุงเทพฯ, องค์การแรงงานระหว่างประเทศ, 2553: Bangkok , ILO, 2010)

http://www.ilo.org/asia/whatwedo/publications/WCMS_120274/lang--en/index.htm (สืบค้นข้อมูลเมื่อวันที่ 17 ธ.ค. 2555)

⁴ แรงงานทำงานบ้านยังคงอยู่นอกเหนือขอบข่ายของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 [Social Security Act 1990] พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 [Workmen's Compensation Act, 1994] และพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 [Labour Relations Act, 1975]

⁵ มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน ตามที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฉบับที่ 2 พ.ศ. 2551 นั้นได้กำหนดให้สามารถใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บังคับได้ อนึ่ง ประมวล

ปฏิบัติตามสัญญาจ้างแรงงานที่แรงงานทำงานบ้านและนายจ้างตกลงเฉพาะเท่าที่สัญญาใช้บังคับโดยเป็น
ธรรมและตามหลักเหตุผล⁶

วันหยุดประจำสัปดาห์ วันหยุดตามประเพณี และวันหยุดประจำปี

แรงงานทำงานบ้านมีสิทธิที่จะหยุดพักผ่อนสัปดาห์ละหนึ่งวัน⁷ และยังมีสิทธิที่จะได้รับวันหยุดตามประเพณี
ดังเกณฑ์มาตรฐานไม่น้อยกว่าสิบสามวันต่อปีโดยได้รับค่าจ้าง⁸ ในกรณีที่วันหยุดดังกล่าวตรงกับวันหยุด
ประจำสัปดาห์ แรงงานมีสิทธิที่จะหยุดในวันทำงานวันถัดไป นอกจากนี้ แรงงานทำงานบ้านที่ทำงานแก่นายจ้างตลอดระยะเวลาหนึ่งปีโดยมีสิทธิได้รับวันหยุดประจำปีเป็นเวลาหกวันทำงานโดยได้รับค่าจ้าง⁹

ในกรณีที่จำเป็นต้องให้แรงงานทำงานบ้านในวันหยุดประจำสัปดาห์ วันหยุดตามประเพณี หรือวันหยุดประจำปีนั้น ให้ใช้ค่าตอบแทนตามอัตราค่าจ้างทำงานในวันหยุด รวมถึงค่าตอบแทนสำหรับการทำงานล่วงเวลาตามที่ระบุในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน¹⁰

ค่าจ้าง

ค่าจ้างแรงงานทำงานบ้านจะต้องจ่ายอย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้ง ทั้งนี้ นายจ้างและแรงงานทำงานบ้านอาจตกลงให้มีระยะเวลาในการจ่ายค่าจ้างนานกว่านี้ได้ หากการดำเนินการในลักษณะดังกล่าวเป็น

กฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติได้บัญญัติไว้เป็นอาทิว่า แรงงานทำงานบ้านมีสิทธิที่จะได้รับใบรับรองการทำงานจากนายจ้างเมื่อสิ้นสุดหรือหมดระยะตามสัญญา และยังสามารถบัญญัติว่านายจ้างต้องจ่ายค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับสำหรับแรงงานเมื่อสิ้นสุดสัญญาในกรณีที่มีการจ้างแรงงานและนำแรงงานมาจากที่อื่น (มาตรา 586)

⁶ มาตรา 14(1)

⁷ มาตรา 28

⁸ มาตรา 29

⁹ มาตรา 30

¹⁰ มาตรา 62 และมาตรา 64 การบังคับใช้บทบัญญัติเหล่านี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับค่าทำงานล่วงเวลาในวันหยุดนั้นดูเหมือนว่าเผชิญอุปสรรคจากการที่บทบัญญัติว่าด้วยชั่วโมงการทำงานปกติและค่าจ้างขั้นต่ำมิได้รวมถึงแรงงานทำงานบ้านไว้ด้วย

ประโยชน์ต่อแรงงานโดยแท้¹¹ ค่าจ้างให้ขึ้นอยู่กับข้อตกลงระหว่างนายจ้างและแรงงาน อย่างไรก็ตาม แรงงานทำงานบ้านไม่ได้รับการคุ้มครองจากบทบัญญัติว่าด้วยค่าจ้างขั้นต่ำ ในขณะที่กฎหมายบัญญัติให้ แรงงานชายและหญิงพึงจะต้องได้รับค่าจ้างคู่เดียวกันในกรณีทำงานมีลักษณะ คุณภาพ และปริมาณ เท่ากัน¹²

ค่าจ้างและเงินค่าตอบแทนการทำงานอื่น ๆ ที่มาจากการจ้างงานนั้นจะต้องจ่ายแก่แรงงานเป็นสกุลเงินตรา ของประเทศไทย ณ สถานที่ทำงาน การจ่ายเงินนั้นอาจจ่าย ณ สถานที่อื่น หรือด้วยวิธีการอื่น อาทิ จ่ายเป็น เช็ค หรือจ่ายเป็นสกุลเงินตราต่างประเทศ ทั้งนี้โดยได้รับความยินยอมจากแรงงาน¹³

สิทธิลาป่วย

ในกรณีการเจ็บป่วย แรงงานทำงานบ้านมีสิทธิลาป่วย ทั้งนี้ นายจ้างต้องจ่ายค่าจ้างเต็มเป็นเวลาสูงสุด 30 วันทำงานสำหรับการลาป่วยต่อปี¹⁴ สำหรับการลาป่วยเกินกว่าสามวัน นายจ้างอาจกำหนดให้แรงงาน นำใบรับรองแพทย์ หรือบันทึกของแพทย์รับรองว่าแรงงานไม่อาจทำงานได้ชั่วคราว บทบัญญัติว่าด้วยการ ลาป่วยนี้ให้ใช้กับการเจ็บป่วย อาการแทรกซ้อน หรือความเสี่ยงในการเกิดอาการแทรกซ้อนอันเกิดมาจาก

¹¹ มาตรา 70 หนึ่ง ดังที่ระบุไว้ในกฎกระทรวงฉบับที่ 14 มาตรา 70 บังคับใช้แก่แรงงานทำงานบ้านตราบ เท่าที่เกี่ยวข้องกับค่าจ้างและการจ่ายค่าจ้างทำงานในวันหยุด

¹² มาตรา 53 ในบทข้อสังเกต [an observation] ซึ่งเผยแพร่ในปี พ.ศ. 2555 นั้น คณะกรรมการองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยการบังคับใช้อนุสัญญาและข้อแนะ (CEACR) [ILO Committee on the Application of Conventions and Recommendations (CEACR)] ได้ตั้งข้อสังเกตว่า มาตรา 53 นั้นให้ความคุ้มครองแคบกว่าหลักการว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่ากันระหว่างแรงงานชายและหญิงสำหรับงานที่มีคุณค่าเท่ากันดังที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน ค.ศ. 1951 (ฉบับที่ 100) [Equal Remuneration Convention, 1951 (No. 100)] ซึ่งประเทศไทยได้ให้สัตยาบัน และดังนั้นจึงควรมีการแก้ไขเพิ่มเติม กล่าวอีกนัยหนึ่ง ผู้หญิงและผู้ชายควรจะได้รับค่าตอบแทนเท่ากันแม้ว่าจะมีลักษณะงานต่างกันแต่มีคุณค่าเท่ากัน

¹³ มาตรา 54 และมาตรา 55 บทบัญญัติเหล่านี้บังคับใช้แก่แรงงานทำงานบ้านตราบเท่าที่เกี่ยวกับค่าจ้าง และค่าจ้างทำงานในวันหยุด

¹⁴ มาตรา 32 และมาตรา 57

การตั้งครุฑหรือการคลอบุตร อย่างไรก็ตามก็ไม่ได้ถือว่าการบาดเจ็บหรือการเจ็บป่วยที่เกิดจากการทำงานเป็นการลาป่วยตามบทบัญญัติในกฎกระทรวงฉบับนี้

อายุขั้นต่ำ และการคุ้มครองแรงงานผู้เยาว์

ตามความในกฎกระทรวงฉบับใหม่ ห้ามนายจ้างจ้างเด็กที่มีอายุน้อยกว่า 15 ปีทำงานบ้าน¹⁵ ทั้งนี้ได้มีการกำหนดการคุ้มครองแรงงานทำงานบ้านที่มีอายุน้อยกว่า 18 ปี ซึ่งรวมถึงระยะเวลาพักในระหว่างวันทำงาน การห้ามทำงานกลางคืน และการแจ้งการจ้างงานแรงงานผู้เยาว์ดังกล่าวต่อพนักงานตรวจแรงงาน¹⁶

การคุ้มครองแรงงานจากการล่วงละเมิดทางเพศ

บทบัญญัติการห้ามนายจ้าง บุคคลที่รับผิดชอบ หัวหน้างาน หรือผู้ตรวจจากการกระทำทารุณทางเพศ การล่วงละเมิดทางเพศ หรือฉวนลาม ต่อแรงงานนั้นให้บังคับใช้ต่อแรงงานทำงานบ้านด้วย¹⁷

การปฏิบัติโดยเท่าเทียมกันระหว่างแรงงานชายและหญิง

ตามแนวทางปฏิบัติแห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน ในการจ้างงานนั้นนายจ้างจะต้องปฏิบัติต่อลูกจ้างผู้ชายและผู้หญิงโดยเท่าเทียมกัน เว้นแต่มีอาจปฏิบัติโดยเท่าเทียมกันได้อันเนื่องมาแต่ลักษณะของงานเฉพาะอย่างนั้น¹⁸ ดังที่ได้ระบุไว้ข้างต้น บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติเกี่ยวกับค่าจ้างที่เท่ากันระหว่างผู้ชายและผู้หญิงสำหรับงานที่มีคุณค่า/ค่าเท่ากันนั้นให้ใช้บังคับต่อแรงงานทำงานบ้านด้วย

¹⁵ มาตรา 44

¹⁶ มาตรา 45 และมาตรา 47 อนึ่ง นอกจากนี้ให้ใช้มาตรา 51 ตามที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2551 บังคับ

¹⁷ มาตรา 16 ตามที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2551

¹⁸ มาตรา 15

การสิ้นสุดการจ้างงาน หากสัญญาจ้างงานระบุระยะเวลาการจ้างงาน สัญญาฉบับดังกล่าวนั้นจะสิ้นสุด ณ วันที่ระบุไว้ โดยไม่ต้องมีการบอกกล่าวล่วงหน้า¹⁹ อย่างไรก็ตาม กรณีที่สัญญาจ้างไม่มีกำหนดระยะเวลา นายจ้างต้องแจ้งให้แรงงานทราบเป็นหนังสือล่วงหน้า ในเมื่อถึงหรือก่อนวันกำหนดจ่ายค่าจ้างใดๆ เพื่อให้การสิ้นสุดการจ้างงานมีผลในวันกำหนดจ่ายค่าจ้างนั้นครั้งต่อไป ดังนั้น หากแรงงานได้รับค่าจ้างเป็นรายเดือน ระยะเวลาในการแจ้งจะต้องมีระยะเวลาหนึ่งเดือนเป็นอย่างน้อย นายจ้างสามารถจ่ายค่าจ้างเป็นจำนวนเงินเท่ากับค่าจ้างสำหรับระยะเวลาในการจ้างนั้นแก่แรงงานได้ทันทีและยุติการจ้างงานแรงงานได้ทันที ทั้งนี้ไม่จำเป็นต้องบอกกล่าวล่วงหน้า ในสภาพการณ์บางกรณีที่เป็นการเหตุมาจากการกระทำผิดของแรงงาน (อาทิ จงใจทำให้นายจ้างได้รับความเสียหายประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง การกระทำความผิดอาญาโดยเจตนาต่อนายจ้าง ฯลฯ) ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 119 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน และมาตรา 583 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์²⁰

ในกรณีการสิ้นสุดการจ้างงาน แรงงานมีสิทธิได้รับค่าจ้างภายในสามวัน²¹ อีกทั้งนายจ้างจะต้องจ่ายค่าจ้างที่ค้างสำหรับวันหยุดประจำปีที่ยังไม่ได้ใช้สิทธิ เว้นแต่ในกรณีที่การสิ้นสุดการจ้างงานนั้นเป็นด้วยเหตุที่ระบุไว้ในมาตรา 119 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน²²

นอกเหนือจากสิทธิและการคุ้มครองต่างๆตามที่กล่าวข้างต้น ให้บังคับใช้บทบัญญัติต่อไปนี้ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานแก่แรงงานทำงานบ้าน:

- ห้ามนายจ้างเรียกเงินมัดจำหรือหลักประกันจากแรงงานเป็นเงื่อนไขเพื่อได้รับหรือคงไว้ซึ่งการจ้างงาน หรือเพื่อชดเชยสำหรับความเสียหาย²³

¹⁹ การสิ้นสุดการจ้างงาน นั้นมีบทบัญญัติควบคุมไว้ในมาตรา 17 แห่ง พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน ตามที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2551

²⁰ มาตรา 586 กำหนดให้ ถ้าลูกจ้างจงใจขัดคำสั่งของนายจ้างอันชอบด้วยกฎหมาย หรือละเลยไม่นำพาต่อคำสั่งเช่นนั้น หรือละทิ้งการทำงาน กระทำความผิดอย่างร้ายแรง หรือการกระทำอื่นใดที่ไม่สมแก่การปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องและสุจริตอย่างสมควรและโดยสุจริต

²¹ มาตรา 70

²² มาตรา 67 ตามที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2551

- วันหยุดประจำสัปดาห์ สิทธิการลาหยุดประเภทต่างๆ และวันหยุดอื่นๆที่นายจ้างให้สิทธิหรือกำหนดนั้นจะต้องรวมเข้าไว้เพื่อใช้คำนวณระยะเวลาการจ้างงาน หากแรงงานมิได้ทำงานต่อเนื่องอันเป็นเหตุมาจากนายจ้างจงใจเพื่อมิให้ลูกจ้างได้รับซึ่งสิทธิภายใต้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ ระยะเวลาการจ้างงานนั้นจะต้องคิดรวมเพื่อให้แรงงานได้รับสิทธินั้น²⁴
- ในกรณีที่มีการเปลี่ยนนายจ้างในกรณีการโอนหรือควบรวมกิจการ สิทธิของแรงงานยังคงเช่นเดิม²⁵

การร้องทุกข์และการบังคับใช้

แรงงานทำงานบ้านมีสิทธิที่จะยื่นคำร้องต่อพนักงานตรวจแรงงานกรณีการละเมิดสิทธิแห่งตน ภายหลังจากที่มีการตรวจสอบ พนักงานตรวจแรงงานอาจสั่งให้นายจ้างจ่ายเงินที่ค้างชำระ การละเมิดสิทธิตามกฎหมายต่อแรงงานนั้นมีโทษภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน²⁶

²³ มาตรา 10 ตามที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2551

²⁴ มาตรา 19 และมาตรา 20

²⁵ มาตรา 13

²⁶ ดู หมวด 14 และหมวด 16 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน

สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ (ไอแอลโอ)

Route des Morillons 4
1211 Geneva 22 - Switzerland

หมายเลขโทรศัพท์ +41 22 799 67 54

หมายเลขโทรสาร +41 22 799 84 51

Email: travail@ilo.org
www.ilo.org/travail

สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศประจำภูมิภาคประจําภาคพื้นเอเชียและแปซิฟิก

ตู้ไปรษณีย์ 2-349

ถนนราชดำเนินนอก

กรุงเทพ 10200

ประเทศไทย

หมายเลขโทรศัพท์ +66 2 288 12 34

หมายเลขโทรสาร +66 2 280 17 35

Email: bangkok@ilo.org
www.ilo.org/asia