

บทสรุปและข้อเสนอแนะจากรายงานเรื่อง แรงงาน
ผู้ช่วย ป้า แม่บ้าน? สภาพการทำงานและทัศนคติ
ของแรงงานหญิงข้ามชาติในประเทศไทยและ
ประเทศมาเลเซีย

Worker, helper, auntie, maid?
Executive summary Thai translation

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

งานทำความสะอาด ทำกับข้าว และดูแลคนในบ้าน เป็นคุณูปการสำคัญที่แรงงานทำงานบ้านมีให้แก่สังคมและเศรษฐกิจทั่วโลก งานบ้านเป็นพื้นฐานของชีวิตมนุษย์ แต่ถึงกระนั้นก็มักไม่ถูกถือว่าเป็นงานที่เหมาะสมเป็นเรื่องเป็นราว ด้วยเหตุนี้ แรงงานทำงานบ้านจึงอาจเข้าไม่ถึงสิทธิและการคุ้มครองแรงงาน หรือต้องเผชิญกับบทบัญญัติที่เลือกปฏิบัติ นอกจากนี้ แรงงานทำงานบ้านเป็นแรงงานข้ามชาติมากขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งต้องอยู่ภายใต้กฎหมายการตรวจคนเข้าเมืองที่มีการบังคับควบคุมอย่างมากหรือว่าไม่ได้อยู่ในสารบบของการเข้าเมืองเลย นั่นคือพวกเขาต้องอยู่ในประเทศอย่างผิดกฎหมาย เพื่อที่จะทำให้เห็นภาพชัดเจนมากขึ้นของปัจจัยต่างๆ ที่ส่งผลต่อประสบการณ์การทำงานที่ประสบโดยแรงงานข้ามชาติที่ทำงานบ้านในประเทศไทยและมาเลเซีย การศึกษานี้จึงมุ่งสนใจความเชื่อมโยงระหว่างสภาพการทำงาน ตามที่ได้สัมภาษณ์แรงงานข้ามชาติที่ทำงานบ้านและทัศนคติที่มีต่อแรงงานข้ามชาติและแรงงานที่ทำงานบ้านตามที่ปรากฏในสื่อและจากนายจ้าง

งานศึกษาชิ้นนี้ใช้วิธีการศึกษาแบบผสมโดยใช้เครื่องมือเก็บข้อมูลทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ มีการสำรวจและสัมภาษณ์แรงงานข้ามชาติที่ทำงานบ้านและนายจ้าง จัดการสนทนากลุ่มย่อย (focus group discussions) และสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่รัฐ นอกจากนี้ก็ยังมีวิเคราะห์การรายงานของสื่อโดยใช้วิธีการเชิงปริมาณและคุณภาพ

บริบททางกฎหมาย

รายงานนี้วิเคราะห์ข้อค้นพบตามกรอบกฎหมายตรวจคนเข้าเมืองและกฎหมายการจ้างงานของไทยและมาเลเซีย งานศึกษาพบว่าขณะที่ทั้งสองประเทศเป็นประเทศปลายทางสำคัญของแรงงานทำงานบ้านข้ามชาติเหมือนกัน แต่มีแนวปฏิบัติต่อแรงงานกลุ่มนี้แตกต่างกัน ในไทย สภาพเงื่อนไขการจ้างงานสำหรับแรงงานทำงานบ้านราว 250,000 คนถูกกำกับโดยอาศัยกฎหมายแรงงานเป็นหลัก แต่ในมาเลเซีย กฎหมายตรวจคนเข้าเมืองเป็นเครื่องมือหลักในการกำกับดูแล โดยกฎหมายแรงงานเป็นรอง

ถึงจะมีแนวทางที่ต่างกันอย่างกล่าว แรงงานทำงานบ้านข้ามชาติในทั้งสองประเทศก็ไม่ได้ได้รับความคุ้มครองและสิทธิแรงงานอย่างมากไม่แพ้กัน ในประเทศไทย บทบัญญัติแห่งกฎหมายภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ส่วนใหญ่ไม่นำมาใช้กับแรงงานทำงานบ้าน ถึงแม้จะมีการคุ้มครองสิทธิที่จำกัดให้กับแรงงานทำงานบ้านอยู่บ้างในปี 2555 แต่การทำงานบ้านก็ยังคงไม่ได้รับการคุ้มครองในส่วนของการจำกัดชั่วโมงการทำงาน การชดเชยการทำงานล่วงเวลา การลาคลอดและค่าจ้างขั้นต่ำ แรงงานทำงานบ้านในไทยเป็นแรงงานข้ามชาติจากกัมพูชา ลาว และเมียนมาร์ เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ และช่วงหลังมานี้ก็มีแรงงานจากประเทศเวียดนามเข้ามาทำงานในบ้านเพิ่มขึ้น ในบางกรณี แรงงานทำงานบ้านอาจเข้ามาในไทยภายใต้ระบบจัดการที่กำหนดโดยบันทึกความเข้าใจ (MOU) ระหว่างประเทศของตนกับประเทศไทย แต่โดยมากแล้วจะใช้กระบวนการพิสูจน์สัญชาติซึ่งเป็นกระบวนการที่กินเวลาและต้องอาศัยความร่วมมือจากนายจ้าง และจะทำให้แรงงานข้ามชาติที่เข้ามาอย่างผิดกฎหมายมีสิทธิที่จะอยู่ในประเทศได้เป็นการชั่วคราว

ในมาเลเซีย แม้ว่ากฎหมายการจ้างงานปีพ.ศ. 2498 จะครอบคลุมแรงงานทำงานบ้านได้ด้วยในทางเทคนิค แต่ในทางปฏิบัติแรงงานประเภทนี้ไม่ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายนี้ สภาพการจ้างงานสำหรับแรงงานทำงานบ้านโดยมากแล้วกลับถูกกำกับโดยอาศัยการกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมต่างๆ สำหรับนายจ้างและแรงงานผ่านข้อบังคับตรวจสอบคนเข้าเมืองและบันทึกความเข้าใจ (MOU) มีแรงงานทำงานบ้านที่มีเอกสารราว 300,000 คนในมาเลเซีย ส่วนใหญ่มาจากกัมพูชา อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์

มีสิ่งจำเป็นต้องทำอยู่มากที่จะทำให้กรอบกฎหมายและบันทึกความเข้าใจต่างๆ ที่กำหนดสภาพเงื่อนไขการจ้างงานและการทำงานสำหรับแรงงานทำงานบ้านข้ามชาติสอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำสุดของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยแรงงานทำงานบ้าน พ.ศ. 2555 หรืออนุสัญญาฉบับ 189 (ILO Convention on Domestic Workers, 2011 - No. 189) ในสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน กรอบกฎหมายระดับประเทศและข้อตกลงเหล่านั้นบางส่วนสร้างบริบทที่ทำให้เกิดการแสวงประโยชน์ เอาเปรียบและปฏิบัติไม่ดีต่อแรงงานข้ามชาติทำงานบ้าน แทนที่จะป้องกันการปฏิบัติเหล่านั้น

ญาติเสมือน (fictive kin) และสัญญาจ้างงาน

มีความสัมพันธ์สองแบบที่มักถูกใช้เพื่ออธิบายความสัมพันธ์ของการจ้างงานในครัวเรือน คือ สัญญาจ้างงานและความเป็นญาติเสมือน ญาติเสมือน หรือ ญาติที่อุปโลกนขึ้น เป็นคำที่ใช้โดยนักสังคมวิทยา และนักมานุษยวิทยาเพื่ออธิบายถึงความสัมพันธ์ทางสังคมที่ไม่ได้เกิดจากความสัมพันธ์ทางสายเลือด หรือ จากการแต่งงาน แต่เป็นความสัมพันธ์ที่มีลักษณะคล้ายๆกับความผูกพันดังกล่าว เนื่องจากเป็นความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดที่เกิดขึ้นจากอารมณ์ความรู้สึกและรูปแบบความสัมพันธ์เชิงต่างตอบแทนมากกว่าความสัมพันธ์เชิงสัญญา ข้อค้นพบสำคัญประการหนึ่งของการศึกษานี้คือ แรงงานทำงานบ้านข้ามชาติจำนวนมากใช้รูปแบบความเป็นญาติเสมือน ส่วนหนึ่งเป็นเพราะว่ารูปแบบนี้ตรงกับแง่มุมด้านอารมณ์ความรู้สึกของบทบาทของตนที่ไม่มีระบุในสัญญาจ้าง แง่มุมทางอารมณ์ความรู้สึกเหล่านี้มักจะเกิดขึ้นและผ่านไปโดยไม่มีใครทันสังเกต แต่ส่งผลกระทบอย่างมากต่อประสบการณ์ของแรงงานที่อาจล้นเหลือที่จะเจอจากต่อรองสภาพเงื่อนไขการทำงานหรือออกจากสภาพการจ้างงานที่ปฏิบัติไม่ดีต่อตนเพราะความผูกพันทางอารมณ์ที่มีต่อบุคคลที่ตนดูแลบ้านให้นอกจากนี้ แรงงานยังเห็นว่าความสัมพันธ์แบบญาติเสมือนนี้ไม่ได้มีปัญหายุ่งยากอยู่ที่การปฏิเสธสิทธิของพวกตนในฐานะที่เป็นคนงาน แต่เป็นปัญหาเพราะว่ามักจะไม่ได้ทำให้เกิดความผูกพันระยะยาวต่ออารมณ์ความรู้สึกและความอยู่ดีทางสังคมแบบที่เป็นในความสัมพันธ์แบบเครือญาติ กล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือ การเป็น “ส่วนหนึ่งของครอบครัว” ไม่ได้เป็นเรื่องเลวร้ายในตัวของมันเอง แต่ปัญหาคือความสัมพันธ์แบบญาติเสมือนอาจถูกนายจ้างใช้เฉพาะกับบางคน หรืออาจถูกถอนไปโดยสิ้นเชิงในยามที่แรงงานอาจจำเป็นต้องการมันมากที่สุด เช่น ในยามป่วยไข้หรือแก่ชรา การเน้นแต่สัญญาเพียงอย่างเดียวว่าเป็นคำตอบต่อปัญหาต่างๆ ที่แรงงานทำงานบ้านต้องเผชิญอาจมองข้ามประเด็นเหล่านี้ไป จริงๆ แล้วแรงงานที่มีการสำรวจในการศึกษานี้ขาดความกระตือรือร้นเรื่องสัญญาซึ่งดูเหมือนจะเป็นเพราะว่าสัญญาโยงกับประเด็นการขาดเสรีภาพที่จะออกจากงาน ข้อจำกัดเรื่องการยุติความสัมพันธ์ของการจ้างงานเป็นสิ่งสำคัญมากในข้อกำหนดและเงื่อนไขของสัญญาที่รัฐบาลออกให้ในมาเลเซียและไทย และยังมีข้อบังคับฝ่ายตรวจคนเข้าเมืองอีกที่จำกัดการเปลี่ยนนายจ้างของแรงงาน

นายจ้างเองก็ใช้แนวคิดญาติเสมือนนี้ด้วยเช่นกัน ถึงในทางปฏิบัติจะมีการแยกแยะที่สำคัญระหว่างครอบครัวกับแรงงานทำงานบ้านก็ตาม ในไทย นายจ้างส่วนหนึ่งคิดว่าการมีสัญญาจ้างเป็นลายลักษณ์อักษรไม่ใช่สิทธิที่เหมาะสมสำหรับแรงงานทำงานบ้าน ซึ่งสะท้อนให้เห็นในข้อเท็จจริงที่ว่า การมีสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษรเป็นสิ่งที่พบได้น้อยมาก มีแรงงานทำงานบ้านข้ามชาติที่สำรวจในไทยเพียงร้อยละ 7 เท่านั้นที่มีสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษร ขณะที่ในมาเลเซียกระทั่งผู้ถูกสำรวจความเห็นที่รู้สึกว่าการมีสัญญาจ้างงานควรได้รับการปฏิบัติเป็นส่วนหนึ่งของครอบครัวก็ยังสนับสนุนการมีสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งอาจเป็นเพราะว่าในมาเลเซีย นั้น สัญญาจ้างงานเกี่ยวข้องข้อบังคับของฝ่ายตรวจคนเข้าเมืองและผูกมัดแรงงานกับนายจ้างอย่างชัดเจน นายจ้างเกือบทั้งหมดในมาเลเซียและไทยคิดว่าแรงงานทำงานบ้านควรได้รับอนุญาตให้เปลี่ยนนายจ้างได้ในกรณีฉุกเฉิน

ในทางปฏิบัติ นายจ้าง แรงงาน และเจ้าหน้าที่ ก็หันไปมองความสัมพันธ์เชิงสัญญา และความเป็นญาติเสมือนความซับซ้อน เช่นนี้สะท้อนให้เห็นในข้อเท็จจริงที่ว่า การทำงานบ้านมักจะอยู่ในพื้นที่คาบเกี่ยวระหว่างหน่วยงานรัฐ คือ ไม่ได้อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกระทรวงแรงงานเพราะเป็นเรื่องครอบครัว และไม่ได้อยู่ในการกำกับดูแลของกระทรวงที่ดูแลเรื่องครอบครัวหรือเพศสภาพ เพราะเป็นเรื่องแรงงาน

ชั่วโมงการทำงาน เวลาพัก และ อิสระของคนงาน

การมีเวลาออกงานตามสมควรเป็นเงื่อนไขจำเป็นอย่างหนึ่งของการจ้างงานไม่ว่าในรูปแบบใด นี่เป็นสิ่งสำคัญในกรณีของแรงงานทำงานบ้านที่พักอาศัยอยู่กับนายจ้างเนื่องจากมีความเป็นตัวของตัวเองที่จำกัด การศึกษาของเราพบว่าแรงงานทำงานบ้านข้ามชาติทำงานในระยะเวลาที่ยาวนานกว่า ‘จำนวนชั่วโมงการทำงานปกติ’ ที่ทั้งสองประเทศกำหนดไว้สำหรับแรงงาน คือวันละแปดชั่วโมง ระยะเวลาการทำงานในแต่ละวันสำหรับคนดูแลสมาชิกในบ้านที่พบในการศึกษานี้ยาวนานมาก คือ 15 ชั่วโมงในมาเลเซียและ 13.5 ชั่วโมงในไทย นายจ้างทั้งในไทยและมาเลเซียเชื่อว่าการทำงานแปดชั่วโมงต่อวันนั้นไม่เหมาะสมเนื่องจากว่าการทำงานบ้านไม่ ‘สร้างผลผลิต’ ในแง่ของการสร้างผลกำไรโดยตรง และรู้สึกว่าในเวลาส่วนใหญ่แรงงานทำงานบ้านก็ทำงานสบายๆ ไม่ได้ทำงานจริงๆ เท่าไร นายจ้างมาเลเซียเพียงหนึ่งในสิบและนายจ้างไทยไม่ถึงครึ่งรู้สึกว่าการทำงานแปดชั่วโมงต่อวันเป็นสิทธิที่เหมาะสมสำหรับแรงงานทำงานบ้าน นอกจากนี้ นายจ้างมาเลเซียเพียงหนึ่งในห้าคิดว่าแรงงานทำงานบ้านควรมีเวลาพักผ่อนอย่างต่อเนื่อง 24 ชั่วโมงเทียบกับสองในสามของนายจ้างไทยที่คิดเช่นนี้

แรงงานและนายจ้างมีมุมมองที่ต่างกันในเรื่องชั่วโมงที่พร้อมทำงาน ทำให้มีความคิดต่างกันเกี่ยวกับเวลาทำงาน ในบางประเทศ การเป็นแรงงานทำงานบ้านข้ามชาติส่งผลต่อความเป็นอิสระในกรณีที่แรงงานพักอยู่กับนายจ้าง ความเป็นอิสระจะถูกจำกัดโดยข้อบังคับของฝ่ายตรวจคนเข้าเมือง ข้ำเติมด้วยการอยู่อย่างแยกตัวและขาดเครือข่ายทางสังคม แรงงานทำงานบ้านที่ถูกสำรวจส่วนใหญ่ไม่สามารถออกจากบ้านได้หากไม่ได้รับอนุญาตจากนายจ้าง กระทั่งในวันหยุดพักผ่อนประจำสัปดาห์ พวกเขาจะถูกจำกัดในแง่ของการมีคนมาเยี่ยมถึงบ้าน ข้อค้นพบเหล่านี้ชี้ว่าขณะที่การพักอยู่ในบ้านของนายจ้างอาจจะ “ฟรี” ในแง่ของค่าใช้จ่าย แต่การมีที่พักเองข้างนอกต่างหากที่ให้ “เสรีภาพ”

ค่าจ้างและหลักประกันทางสังคม

แม้ว่าข้อมูลเกี่ยวกับค่าจ้างรายเดือนของแรงงานทำงานบ้านในทั้งไทยและมาเลเซียจะชี้ว่าแรงงานทำงานบ้านได้รับค่าจ้างสูงกว่าค่าแรงขั้นต่ำ แต่ก็ยังเป็นเช่นนั้นเมื่อนำจำนวนชั่วโมงการทำงานและวันหยุดมาคิดด้วย หากคิดด้วยค่าจ้างขั้นต่ำรายชั่วโมง ก็จะสามารถเห็นว่าร้อยละ 90 ของแรงงานทำงานบ้านข้ามชาติในทั้งสองประเทศได้รับค่าจ้างต่ำกว่าค่าแรงขั้นต่ำ การคำนวณนี้เป็นเพียงการประมาณเท่านั้นและไม่ได้รวมข้อเท็จจริงที่ว่าแรงงานทำงานบ้านที่พักกับนายจ้างมักจะไม่ต้องจ่ายค่าที่พักหรืออาหาร (ถึงจะไม่ใช่ชัดเจนว่าที่พักและอาหารที่ได้รับจัดหาให้เหมาะสมเพียงพอเสมอไปหรือไม่ แรงงานที่พักกับนายจ้างส่วนหนึ่งระบุว่าตนได้รับอาหารไม่เพียงพอโดยเฉพาะในไทย) และก็ยังไม่ได้รวมข้อเท็จจริงที่ว่าในไทยและมาเลเซียแรงงานทำงานบ้านไม่ได้รับการคุ้มครองโดยหลักประกันทางสังคมต่างๆ ที่มีให้กับแรงงานในระบบ เช่น เงินบำนาญและการลาคลอด

โดยทั่วไปนายจ้างไทยใฝ่ใจที่จะให้แรงงานทำงานบ้านข้ามชาติมีหลักประกันทางสังคมมากกว่านายจ้างมาเลเซียที่มองว่าสิทธิประโยชน์เหล่านั้นเป็นเรื่องไม่เกี่ยวกับตนและอยู่นอกเหนือการควบคุมของตน ซึ่งเป็นผลมาจากทั้งสัญญาและข้อบังคับของฝ่ายตรวจคนเข้าเมืองในประเทศมาเลเซียที่ทำให้แรงงานถูกมองว่าเป็นสิ่งชั่วคราวและสามารถหาใหม่มาทดแทนได้หากพวกเขาเจ็บป่วย ตั้งครรภ์หรือแก่เกินไป น่าสนใจว่าทั้งสถานะทางกฎหมายหรืออายุการทำงานไม่ได้มีผลต่อระดับค่าจ้างของแรงงานทำงานบ้านข้ามชาติในทั้งสองประเทศเลย อย่างไรก็ตาม ประเทศต้นทางมีผลสำคัญต่อค่าจ้างโดยเฉพาะในมาเลเซียที่นายจ้างต้องจ่ายค่าจ้างต่างกันตามสัญชาติของคนที่ถูกจ้าง

สื่อและทัศนคติของสาธารณะ

ข้อค้นพบสำคัญอย่างหนึ่งจากการวิเคราะห์สื่อคือการเชื่อมโยงการเข้ามาทำงานในประเทศกับ 'ความผิดกฎหมาย' อย่างแนบแน่น ใจจ้องในการรายงานของสื่อ โดยเป็นเช่นเดียวกันทั้งในการวิเคราะห์เชิงปริมาณสำหรับสื่อภาษาอังกฤษ (*New Straits Times* และ *The Nation*) และการวิเคราะห์เชิงคุณภาพสำหรับสื่อที่ไม่ใช่ภาษาอังกฤษ ยกตัวอย่างเช่น ใน *New Straits Times* ในช่วงเวลาของการวิเคราะห์ เวลาที่มีการกล่าวถึงแรงงานต่างชาติดังกล่าวก็มักมีการใช้คำว่า "ผิดกฎหมาย" อยู่ด้วยเกือบทุกครั้ง รวบรวมร้อยละ 80-95 ของการนำเสนอที่มีการอธิบายอย่างชัดเจนถึงสถานะคนข้ามเองและ รวมถึงการใช้คำว่าผิดกฎหมาย ความผิดกฎหมายนี้อาจหมายถึงทั้งกรณีการมีสถานะข้ามเองของแรงงานข้ามชาติและอาชญากรรม ถึงแม้ว่าโดยรวมการใช้คำว่า 'ผิดกฎหมาย' เพื่อบรรยายแรงงานข้ามชาติยังคงพบในสื่อเช่น ใน *New Straits Times* อย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะในช่วงที่ทำการศึกษา แต่เห็นได้ว่าการลดลงอย่างต่อเนื่องในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา อย่างไรก็ตามก็ดีพบว่า ในกรณีของ *The Nation* แต่ก็ยังมีการใช้คำดังกล่าวสูงมากอยู่ดี ถึงแม้ว่าจะเป็นเรื่องน่าสนใจที่จะใช้ผลการศึกษาเหล่านี้เพื่ออ้างว่าสื่อของประเทศหนึ่ง เป็นมิตรต่อคนข้ามเมือง มากกว่าอีกประเทศก็ตาม แต่ก็ต้องพึงตระหนักว่าสื่อที่ถูกวิเคราะห์นั้นไม่ได้เป็นตัวแทนของสื่อทั้งหมดไม่ว่าจะของประเทศใด

สามารถกล่าวได้ว่าภาพลักษณ์และวาทกรรมเชิงลบที่เผยแพร่โดยสื่อมีส่วนสร้างสภาพแวดล้อมที่เป็นปรปักษ์ต่อแรงงานข้ามชาติ ในทั้งไทยและมาเลเซีย นายจ้างที่ถูกสำรวจความเห็นเชื่อมโยงแรงงานข้ามชาติกับอาชญากรรม และกังวลถึงโอกาสเป็นไปได้ที่แรงงาน

ทำงานบ้านของตนจะเกี่ยวข้องกับอาชญากรรม เป็นเรื่องยากที่จะรู้ได้ว่าการนำเสนอของสื่อเป็นสาเหตุหรือว่าผลของทัศนคติเช่นนั้น แต่หากจะให้แรงงานทำงานบ้านข้ามชาติได้มีสิทธิเพิ่มขึ้นก็จำเป็นต้องทำทนายหรือรื้อถอนทัศนคติฝังหัวและภาพลักษณ์เสียหายเหล่านั้นทางหนึ่งที่เป็นไปได้เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวคือการให้แรงงานข้ามชาติได้มีปากเสียง ในรายงานข่าวกว่า 200 ชิ้นที่งานศึกษาชิ้นนี้ใช้ในการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ แทบไม่มีปากเสียงของแรงงานข้ามชาติเลย ขณะที่ตำรวจและเจ้าหน้าที่อื่นๆ มีเสียงมากเกินไป

ข้อสรุปและข้อเสนอแนะ

ข้อสรุปสำคัญอย่างหนึ่งของการศึกษานี้คือบริบทเชิงสถาบันและนโยบายมีความสำคัญอย่างมากในการกำหนดทัศนคติและการปฏิบัติของนายจ้าง ดังที่คำลี แรงงานทำงานบ้านจากเมียนมาร์ที่ทำงานในไทยบอกว่า “คนจะปฏิบัติต่อคุณอย่างไร เมื่อพวกเขาคิดว่าคุณไม่มีทางเลือก” ซึ่งหมายความว่า การขาดเสรีภาพและทางเลือกของบุคคลนั่นเองที่ทำให้การข่มเหงเกิดขึ้นได้ ด้วยปัจจัยหลายอย่างทำให้แรงงานข้ามชาติหญิงที่ทักษะต่ำมักไม่มีทางเลือกนอกจากการทำงานบ้าน นั่นหมายถึงการเพิ่มทางเลือกที่เลี้ยงตัวเองได้ต่างๆ ให้แรงงานเหล่านี้คือกุญแจสำคัญในการลดการเผชิญการถูกเอารัดเอาเปรียบแสวงประโยชน์ การถูกบังคับใช้แรงงานและการค้ามนุษย์ นอกจากนี้ กฎหมายและนโยบายที่กำกับสภาพการจ้างงานของแรงงานทำงานบ้านข้ามชาติจำเป็นต้องถูกทำให้สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง รวมถึงอนุสัญญาไอแอลโอลำดับที่ 189 ด้วย

อย่างไรก็ตาม การคุ้มครองทางกฎหมายมักไม่เพียงพอหรือล่าช้า และดังนั้นการคุ้มครองที่ไม่เป็นทางการและมีนายจ้างเป็นตัวหลักจึงมีความสำคัญเช่นกันในการเสริมสร้างสภาพการจ้างงานของแรงงานทำงานบ้าน เพื่อการนี้มีความจำเป็นต้องให้การศึกษาแก่นายจ้างและคนทั่วไปอย่างกว้างขวางเกี่ยวกับสิทธิและคุณูปการของแรงงานทำงานบ้านข้ามชาติ โดยเน้นว่าการปฏิบัติต่อคนที่เป็น ‘ส่วนหนึ่งของครอบครัว’ ควรรวมถึงการเคารพสิทธิมนุษยชนและสิทธิแรงงานของพวกเขาด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งควรเน้นความสำคัญของสิทธิเสรีภาพในการเคลื่อนย้ายและสิทธิแรงงานขั้นพื้นฐานของแรงงานทำงานบ้านที่พำนักอยู่กับนายจ้าง นอกจากนี้ ทัศนคติเกี่ยวกับการรับจ้างทำงานบ้านและการย้ายถิ่นจำเป็นต้องเปลี่ยน สื่อและประชาสังคมมีบทบาทสำคัญในเรื่องนี้ เช่นเดียวกับสภาพแรงงานที่หากจัดตั้งและเป็นตัวแทนแรงงานทำงานบ้านข้ามชาติก็จะสามารถทำให้พวกเขามีปากเสียงและตัวตนเพิ่มขึ้นได้มาก

ในขณะที่ความต้องการคนทำงานดูแลเด็ก คนสูงอายุและคนป่วย (care economy) เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ควรต้องตระหนักด้วยว่าการจ้างงานแรงงานทำงานบ้านเป็นการปฏิบัติทางวัฒนธรรมและสังคมพอๆ กับทางเศรษฐกิจ การมีส่วนร่วมในตลาดแรงงานที่เพิ่มมากขึ้นของผู้หญิงไม่ได้เป็นเหตุผลเดียวที่ทำให้ให้นายจ้างที่ร่วมในการศึกษานี้จ้างแรงงานทำงานบ้าน หากแต่เป็นว่าการจ้างแรงงานทำงานบ้านเป็นวิถีปฏิบัติที่สัมพันธ์อย่างแน่นแฟ้นกับความคิดเรื่องการผลิตซ้ำทางวัฒนธรรม เครื่องมือต่างๆ ที่ได้รับการพัฒนาเพื่อส่งเสริมแบบอย่างการจ้างงานในครัวเรือนที่ดีจะต้องตระหนักถึงปัจจัยทางวัฒนธรรมและเศรษฐกิจที่สร้างตลาดสำหรับแรงงานทำงานบ้าน และมักถูกใช้เป็นข้ออ้างสำหรับการข่มเหงพวกเขาด้วย

ข้อเสนอแนะ

แบบอย่างของการจ้างงานที่ดีในครัวเรือน (Good employment practices in the home) จะเป็นประโยชน์ต่อทุกคน ไม่ใช่แค่แรงงาน การขยายความคุ้มครองด้านแรงงานให้ครอบคลุมแรงงานทำงานบ้าน (ยอมรับว่าการทำงานบ้านคือ *การทำงาน*) เป็นก้าวสำคัญในการ สร้างสังคมที่เท่าเทียมและกลมเกลียวกันมากขึ้น การเคารพสิทธิแรงงานของแรงงานทำงานบ้านและปฏิบัติต่อพวกเขาด้วยความเคารพ จะเป็นแบบอย่างที่ดีต่อเด็ก ๆ และเยาวชน และเป็นองค์ประกอบสำคัญในการมีความสัมพันธ์ที่ดีในครัวเรือน บ่อยครั้งที่สิทธิแรงงานถูก มองว่าไม่เข้ากับความสัมพันธ์แบบญาติเหมือน แต่สิทธิสามารถ (และควร) อยู่ร่วมกันกับความสัมพันธ์แบบญาติเหมือนได้ การเคารพ สิทธิทำให้เกิดความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ทำให้เกิดความกลมเกลียวในครัวเรือน การมีสถานที่ทำงานที่แรงงานข้ามชาติได้รับการ ปฏิบัติเท่าเทียมกับแรงงานในประเทศก็มีความสำคัญในการเปลี่ยนแปลงประสบการณ์ชีวิตของแรงงานทำงานบ้านข้ามชาติในไทยและ มาเลเซีย การดูแลให้มีสิทธิแรงงานเป็นหน้าที่ของนายจ้างและแรงงานทำงานบ้าน ตลอดจนทุกฝ่ายในสังคม รวมถึงสื่อและภาคประชา สังคม เพื่อเป้าหมายนี้จึงมีข้อเสนอแนะในสามประเด็นหลักๆ คือ ความสัมพันธ์ในการจ้างงาน สถานะของการเข้าประเทศ และ วัฒนธรรมที่กำลังเปลี่ยนแปลง

ความสัมพันธ์ของการจ้างงาน

แรงงานทำงานบ้านในไทยและมาเลเซียมักอยู่ในความสัมพันธ์ที่คลุมเครือกับนายจ้าง โดยถูกถือว่าเป็นญาติเหมือนและแรงงานแล้วแต่ ว่าเมื่อไรแบบไหนจะเป็นประโยชน์ สิ่งสำคัญอย่างยิ่งคือแรงงานทำงานบ้านจะต้องได้รับการยอมรับว่าเป็นแรงงาน

1. รัฐบาลมาเลเซีย ไทย และประเทศต้นทาง ควรลงนามและให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาฉบับที่ 189 รัฐบาลควรปรึกษาหารือกับแรงงาน ทำงานบ้านและองค์กรนายจ้างต่างๆ และภาคประชาสังคม เพื่อนำมาตรฐานต่างๆ ในอนุสัญญาฉบับที่ 189 และข้อเสนอแนะ ลำดับที่ 201 มาใช้ในการพัฒนาและ/หรือทบทวนกฎหมายและนโยบายที่เหมาะสม มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกำหนดให้มีการคุ้มครองการจ้างงานขั้นพื้นฐานและมีการบังคับใช้ เช่น การจำกัดชั่วโมงการทำงาน ระยะเวลาพักผ่อนขั้นต่ำสุด วันหยุด การ จ่ายค่าแรงในการทำงานล่วงเวลาและเวลาป่วย และค่าแรงขั้นต่ำ
2. สิทธิในการมีหลักประกันและการคุ้มครองทางสังคมของแรงงานทำงานบ้านจะต้องได้รับการยอมรับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐบาลไทย ควรรวมแรงงานทำงานบ้านและแรงงานทำงานบ้านข้ามชาติในมาตรา 33 ของพระราชบัญญัติประกันสังคมด้วย ในขั้นต่ำสุด รัฐบาลไทยควรขยายขอบเขตงานศึกษาวิจัยที่วางแผนไว้เกี่ยวกับความเหมาะสมในการครอบคลุมแรงงานทำงานบ้านในมาตรา 33 ให้รวมถึงแรงงานทำงานบ้านข้ามชาติด้วย รัฐบาลมาเลเซียควรขยายค่าแรงขั้นต่ำให้ครอบคลุมแรงงานทำงานบ้าน และ อนุญาตให้พวกเขามีส่วนร่วมและรับสิทธิประโยชน์จากกองทุนบำนาญลูกจ้าง ลาดลอดที่ได้รับค่าจ้าง และสิทธิประโยชน์จากการ วางงาน
3. รัฐบาลมาเลเซียและไทยควรทบทวนสัญญาจ้างงานที่ออกโดยรัฐบาล โดยใช้มาตรฐานต่างๆ ในอนุสัญญาฉบับที่ 189 และ ข้อเสนอแนะที่ 201 และทำให้สัญญาต้องคุ้มครองทั้งนายจ้างและแรงงานทำงานบ้าน สัญญาตามแบบ 'บ้านที่เป็นธรรม' (My Fair

Home)¹ ที่ออกแบบมาโดยได้รับการสนับสนุนจากมูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ (HomeNet) เป็นจุดเริ่มต้นที่ดี อย่างไรก็ตาม สัญญาเช่นนี้เป็นเพียงส่วนเสริม ไม่ได้ใช้แทนการคุ้มครองแรงงานและการจัดให้มีหลักประกันทางสังคม

4. รัฐบาลควรพัฒนากฎเกณฑ์ต่างๆ เพื่อประกันว่าสิทธิของแรงงานได้รับการเคารพ เช่น จัดตั้งหรือขยายกลไกรับข้อร้องเรียนสำหรับแรงงานทำงานบ้านที่สามารถแจ้งเรื่องการเอาเปรียบหรือแสวงประโยชน์ การจ่ายค่าจ้างต่ำกว่าที่ตกลงหรือการกระทำที่ไม่ดีอื่นใดโดยไม่ต้องกลัวว่าจะเกิดโทษต่อตัวเอง กลไกรับข้อร้องเรียนนี้ควรอยู่ภายใต้โครงสร้างการคุ้มครองการจ้างงาน ไม่ใช่ในส่วนของการตรวจคนเข้าเมือง
5. ภาคประชาสังคมด้วยการร่วมมือกับหน่วยงานคุ้มครองแรงงานของรัฐ ควรสำรวจหาช่องทางสื่อสารเป็นการเฉพาะกับแรงงานทำงานบ้าน อาจจะเป็นวิทยุหรือโซเชียลมีเดีย และอธิบายให้แรงงานทำงานบ้านได้เข้าใจเกี่ยวกับสิทธิต่างๆ และให้ข้อมูลเกี่ยวกับกลุ่มให้ความสนับสนุนต่างๆ และสหภาพแรงงาน
6. ประชาสังคมพร้อมด้วยสหภาพแรงงานและรัฐบาลเหมาะที่จะทำหน้าที่ให้การศึกษากับแรงงานทำงานบ้านและนายจ้างเกี่ยวกับการคำนวณชั่วโมงการทำงาน รวมถึงชั่วโมงพร้อมรอทำงาน โดยใช้เครื่องมือที่พัฒนาโดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ² การคำนวณชั่วโมงทำงานควรทำให้แรงงานและนายจ้างสามารถดูแลสิทธิในการหยุดพักผ่อนประจำวันและประจำปีได้ดียิ่งขึ้น นายจ้างควรได้รับการส่งเสริมให้ละวางความคิดเรื่อง 'ความเข้มข้นของการทำงาน' และยอมรับว่าชั่วโมงพร้อมรอทำงานไม่ใช่เวลาพักผ่อนและควรได้รับค่าตอบแทน
7. นายจ้างควรเคารพสิทธิเสรีภาพในการสมาคมและเคลื่อนย้ายของแรงงานทำงานบ้านที่พำนักอยู่กับนายจ้าง รวมถึงสิทธิที่จะออกจากบ้านในช่วงเวลาว่างและวันหยุดพักผ่อนประจำปี นายจ้างและแรงงานควรหารือตกลงกันว่าจะมีคนมาเยี่ยมแรงงานได้ภายใต้เงื่อนไขใดบ้าง
8. หน่วยงานรัฐบาล ประชาสังคม และสหภาพแรงงาน ควรทำงานให้ข้อมูลแก่แรงงานทำงานบ้านและนายจ้างเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่และประโยชน์ของสัญญาจ้างงาน รัฐบาลควรให้หลักประกันว่าสัญญาจ้างการทำงานบ้านสามารถบังคับใช้ได้โดยอาศัยช่องทางปกติของแรงงาน
9. หน่วยงานรัฐ ประชาสังคม สหภาพแรงงาน และภาคเอกชน ควรสนับสนุนแบบสัญญาที่สหภาพแรงงานหรือแรงงานให้การรับรองและส่งเสริมให้มีการใช้ในหมู่ลูกจ้างของตน

นอกจากจะมีกลไกคุ้มครองแรงงานตามปกติแล้ว ยังควรต้องให้การยอมรับมิติทางด้านอารมณ์ความรู้สึกของการทำงานบ้านอีกด้วย เพื่อเป้าหมายนี้เราเสนอแนะว่า

¹ ดูได้ที่ <http://www.idwfed.org/myfairhome/download/employment-contract/thailand>

² ILO. 2014. *Working Around the Clock? Manual for Trainers to help live-in Domestic Workers Calculate Their Working Hours*. (ทำงานตลอดเวลา? คู่มือฝึกฝึกอบรมเพื่อช่วยแรงงานทำงานบ้านที่อาศัยอยู่กับนายจ้างคำนวณชั่วโมงการทำงานของตน) http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_308825.pdf เข้าถึงได้ที่: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_308825.pdf

10. ภาคประชาสังคม รัฐบาล และฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ควรคิดหาแผนการสร้างความตระหนักสำหรับนายจ้างและแรงงาน โดยเน้นว่าการปฏิบัติต่อคนเหมือนเป็น 'ส่วนหนึ่งของครอบครัว' นั้นรวมถึงการเคารพสิทธิมนุษยชนและสิทธิแรงงานของพวกเขาด้วย
11. รัฐบาล ภาคประชาสังคม และภาคส่วนที่เกี่ยวข้องอื่น โดยการหารือกับผู้แทนลูกจ้างและผู้แทนนายจ้าง ควรตรวจสอบว่าสัญญาจ้างงานจะสามารถสะท้อนความผูกพันทางอารมณ์ความรู้สึกระหว่างแรงงานและนายจ้างให้ดีขึ้นได้อย่างไร
12. ประชาสังคม สหภาพแรงงาน และองค์กรนายจ้าง ควรจัดตั้งกลไกการไกล่เกลี่ยและแก้ปัญหาข้อพิพาทอย่างไม่เป็นทางการสำหรับแรงงานทำงานบ้านและนายจ้างทุกคนโดยไม่คำนึงถึงสัญชาติหรือสถานะของการเข้าประเทศ

สถานะของการย้ายถิ่น/เข้าประเทศและการทำงานบ้าน

แรงงานทำงานบ้านข้ามชาติมักต้องเจอปัญหากับกฎหมายตรวจคนเข้าเมืองและกฎหมายจ้างงาน และอยู่ในภาวะเสี่ยงอย่างยิ่งหากไม่มีเอกสาร ส่วนใหญ่แล้วแรงงานก็พยายามที่จะทำให้ตัวเองถูกกฎหมายหากเป็นไปได้และไม่เป็นภาระ เพื่อเป้าหมายนี้เราเสนอแนะว่า

1. แทนที่จะแยกกันทำบันทึกความเข้าใจ (MOUs) ทีละฉบับ รัฐบาลของประเทศต้นทางควรร่วมมือกันเพื่อเรียกร้องสิทธิแรงงานและการคุ้มครองทางสังคมที่ดีขึ้นสำหรับแรงงานทำงานบ้านทั้งหมดในประเทศปลายทางหลักๆ โดยไม่สำคัญว่าจะมีสัญชาติใด ถึงแม้ว่าบันทึกความเข้าใจจะสามารถทำให้มีการคุ้มครองที่ดีขึ้นได้สำหรับแรงงานทำงานบ้านข้ามชาติบางส่วน แต่ก็สามารถส่งผลโดยไม่ได้ตั้งใจที่ก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติต่อแรงงานที่ไม่ได้อยู่ในการครอบคลุมของข้อตกลงเหล่านั้นและสร้างความไม่เท่าเทียมขึ้นมาในหมู่แรงงานข้ามชาติ
2. ในกรณีที่ใช้บันทึกความเข้าใจ ประเทศต้นทางและปลายทางควรดูแลให้มีการครอบคลุมถึงการทำงานบ้านด้วยและให้บทบัญญัติต่างๆ สอดคล้องกับมาตรฐานในอนุสัญญาฉบับที่ 189 นอกจากนี้ ข้อตกลงและเงื่อนไขในบันทึกความเข้าใจควรได้รับการเผยแพร่ให้นายจ้างและแรงงานทำงานบ้านได้รับรู้ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายใดๆ ก็ควรมีการสื่อสารให้ทราบกันอย่างสมควรแก่เวลา และในภาษาที่ง่ายต่อการทำความเข้าใจ
3. รัฐบาลควรให้หลักประกันว่าจะมีการดำเนินการคุ้มครองการจ้างงานและการบังคับใช้กฎหมายตรวจคนเข้าเมืองแยกขาดจากกันเพื่อให้แรงงานทำงานบ้านสามารถทำการร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิแรงงานได้โดยไม่ต้องกลัวว่าจะถูกเนรเทศ
4. รัฐบาลควรทำกระบวนการให้ง่ายขึ้นสำหรับแรงงานทำงานบ้านข้ามชาติที่จะเปลี่ยนนายจ้างในกรณีถูกข่มเหงทารุณหรือเอารัดเอาเปรียบแสวงประโยชน์
5. สถานกงสุลต่างๆ ควรพิจารณาจัดการประชุมสร้างเครือข่ายอย่างเป็นทางการสำหรับแรงงานทำงานบ้านข้ามชาติ ที่จะเป็นเวทีเพื่อการให้คำแนะนำและการสนับสนุน

การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมที่เกี่ยวข้องกับการทำงานบ้าน

คุณูปการของแรงงานทำงานบ้านมักถูกให้ค่าต่ำกว่าความจริง การลดค่าการทำงานบ้านส่งผลลบต่อความเท่าเทียมและการสร้างอำนาจทางเศรษฐกิจของผู้หญิงโดยทั่วไป มีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมเกี่ยวกับการรับจ้างทำงานบ้านและการย้ายถิ่น สื่อและประชา

สังคมมีบทบาทสำคัญในเรื่องนี้ เช่นเดียวกับสหภาพแรงงานที่ด้วยการจัดตั้งและเป็นตัวแทนแรงงานทำงานบ้านข้ามชาติก็สามารถเพิ่มปากเสียงและตัวตนของแรงงานทำงานบ้านได้ เพื่อเป้าหมายนี้เราเสนอแนะว่า

1. รัฐบาล ประชาสังคม สหภาพแรงงาน และผู้เกี่ยวข้องอื่นๆ ควรดำเนินการรณรงค์ที่มีการเชื่อมประสานกันเพื่อโฆษณาประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับคุณค่าทางสังคมและเศรษฐกิจของการทำงานบ้านแบบที่อ้างอิงหลักฐานได้
2. รัฐบาล ประชาสังคม สหภาพแรงงาน และผู้เกี่ยวข้องอื่นๆ ควรให้ความรู้แก่คนทั่วไปโดยเฉพาะเยาวชน เกี่ยวกับสิทธิของแรงงานทำงานบ้านและการมีส่วนร่วมทำประโยชน์ของแรงงานข้ามชาติ
3. ภาคประชาสังคมและสื่อควรร่วมกันสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับสถานการณ์ของแรงงานข้ามชาติที่ทำงานบ้าน ระหว่างสื่อและตัวแทนสื่ออื่นๆ โดยกลุ่มต่างๆนี้ควรร่วมมือกันเพื่อสร้างความเข้าใจระหว่างภาคประชาสังคมว่าจะเข้ามามีส่วนร่วมอย่างสร้างสรรค์กับสื่อในประเด็นเกี่ยวแรงงานข้ามชาติได้อย่างไร
4. ฝ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งหมดโดยเฉพาะสื่อควรใช้ถ้อยคำที่แสดงความเคารพในการบรรยายถึงแรงงานข้ามชาติและแรงงานทำงานบ้าน สื่อต่างๆ ควรพัฒนาหรือทบทวนแบบแผนการนำเสนอในการใช้ถ้อยคำเกี่ยวกับ 'แรงงานข้ามชาติ' และ 'แรงงานทำงานบ้าน' และในการกล่าวถึงสถานะของการเข้าประเทศควรพิจารณาใช้คำว่า 'ไม่มีเอกสารถูกต้อง (undocumented) หรือเข้าเมืองไม่ปกติ (irregular) แทนคำว่า 'ผิดกฎหมาย'
5. นักข่าวควรดูแลให้แรงงานข้ามชาติมีปากเสียงอย่างเท่าเทียมในการรายงานที่เกี่ยวกับแรงงานย้ายถิ่น การให้แรงงานข้ามชาติได้พูดทำให้พวกเขาถูกมองเป็นปัจเจกบุคคล แทนที่จะเป็นมวลชน และท้าทายทัศนคติและการรับรู้เชิงลบ ซึ่งจะก่อให้เกิดความเข้าใจที่สมดุลเกี่ยวกับการย้ายถิ่นแรงงาน
6. ภาคประชาสังคมและสหภาพแรงงานควรช่วยเหลืออำนวยความสะดวกในการจัดตั้งแรงงานทำงานบ้านระดับประเทศและระหว่างประเทศ ซึ่งรวมถึงแรงงานทำงานบ้านที่เป็นพลเมืองในประเทศด้วยเพื่อให้ทั้งแรงงานทำงานบ้านและแรงงานข้ามชาติได้มีปากเสียงและบทบาทเพิ่มขึ้น
7. นายจ้างของแรงงานทำงานบ้านควรได้รับการส่งเสริมให้รวมตัวจัดตั้งไม่ว่าจะโดยอิสระหรืออยู่ภายใต้องค์กรนายจ้างที่มีอยู่แล้ว องค์กรนายจ้างสามารถมีบทบาทในการเจรจากำหนดค่าจ้างและสนับสนุนและเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติที่เป็นแบบอย่าง ตลอดจนให้ความรู้แก่คนอื่นๆ เกี่ยวกับสิทธิของแรงงานทำงานบ้าน
8. ภาคประชาสังคม สถานกงสุล และรัฐบาลของประเทศปลายทาง ควรร่วมมือกันพัฒนารางวัล 'นายจ้างแห่งปี' โดยได้รับการเสนอชื่อจากแรงงานทำงานบ้านและจะได้รับการส่งเสริมประชาสัมพันธ์เพื่อเป็นแรงจูงใจและให้ตระหนักถึงการปฏิบัติที่เป็นแบบอย่างที่ดี
9. ภาคประชาสังคม รัฐบาล และฝ่ายที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ควรสนับสนุนการศึกษาและความมุ่งมั่นปรารถนาของแรงงานทำงานบ้าน เช่น การฝึกอบรมภาษาและความรู้เรื่องการเงิน