



International
Labour
Organization



▶ รายงานการทบทวนนโยบายประกันสังคม สำหรับแรงงานทำงานบ้านในประเทศไทย



- ▶ **รายงานการทบทวนนโยบายประกันสังคม
สำหรับแรงงานทำงานบ้านในประเทศไทย**

► ลิขสิทธิ์

ลิขสิทธิ์ © องค์การแรงงานระหว่างประเทศ และองค์การเพื่อการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศและเพิ่มพลังของผู้หญิง พ.ศ. 2566
พิมพ์ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2566

สิ่งพิมพ์ของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ สงวนลิขสิทธิ์ตามพิธีสารฉบับที่ 2 ของอนุสัญญาว่าด้วยลิขสิทธิ์สากล อย่างไรก็ตาม อาจสามารถนำเนื้อหาบางส่วนของสิ่งพิมพ์ไปใช้ได้ โดยไม่ต้องได้รับอนุญาต ภายใต้เงื่อนไขว่าต้องระบุแหล่งที่มาของเนื้อหา นั้น สำหรับการนำเข้าหรือการแปลนั้น สามารถยื่นเรื่องขอสิทธิได้ที่ ILO Publishing (Rights and Licensing), International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland หรืออีเมล: rights@ilo.org โดยสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศมีความยินดีต่อการยื่นขอสิทธิดังกล่าว

ห้องสมุด สถาบัน และผู้ใช้อื่นๆ ซึ่งจดทะเบียนกับองค์กรต่าง ๆ ที่ทำงานด้านสิทธิการนำเข้า สามารถถ่ายเอกสารสิ่งพิมพ์ได้ตามวัตถุประสงค์ ที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตที่ออกไว้ให้กับองค์กรเหล่านี้ ท่านสามารถค้นหาลงค์กรที่ทำงานด้านสิทธิการนำเข้าในประเทศของท่านได้ที่ www.ifrro.org

รายงานการทบทวนนโยบายประกันสังคมสำหรับแรงงานทำงานบ้านในประเทศไทย

กรุงเทพฯ: สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ 2566

ISBN: 9789220388273 (print), 9789220388280 (web PDF)

ฉบับภาษาอังกฤษ: *Policy review on social security for domestic workers in Thailand*

ISBN: 9789220388259 (print), 9789220388266 (web PDF)

รูปแบบการนำเสนอในสิ่งพิมพ์ของ ILO เป็นไปตามแนวปฏิบัติของสหประชาชาติ และการนำเสนอข้อมูลต่างๆ มิได้แสดงถึงความเห็นใดๆ ของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศและองค์การเพื่อการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศและเพิ่มพลังของผู้หญิงเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของประเทศ พื้นที่ หรือเขตการปกครอง หรืออำนาจการปกครองใดๆ หรือเกี่ยวกับการกำหนดแนวเขตชายแดนใดๆ

ผู้เขียนรับผิดชอบต่อความเห็นที่แสดงไว้ในบทความ การศึกษา และข้อเขียนที่ตีพิมพ์อื่นๆ แต่เพียงผู้เดียว การจัดพิมพ์สิ่งพิมพ์นี้ไม่ได้แสดงถึงการรับรองของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ หรือองค์การเพื่อการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศและเพิ่มพลังของผู้หญิง ต่อความเห็นต่างๆ ที่แสดงไว้ในสิ่งพิมพ์นี้

การอ้างถึงชื่อกิจการและผลิตภัณฑ์ทางการค้าและกระบวนการผลิตต่างๆ ไม่ได้หมายถึงการรับรองของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศหรือองค์การเพื่อการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศและเพิ่มพลังของผู้หญิง และการไม่ได้อ้างถึงกิจการ ผลิตภัณฑ์ทางการค้า หรือกระบวนการผลิตใดก็ไม่ถือว่าสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศไม่ให้การรับรอง

ข้อมูลเกี่ยวกับสิ่งพิมพ์ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และผลิตภัณฑ์ดิจิทัล สามารถค้นหาได้ที่ www.ilo.org/publns

ลิขสิทธิ์ภาพ

ภาพปก: © มูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ (HomeNet)

หน้า xx: © Napisa Leelasuphaphong

หน้า 14: © Chalinee Thirasupa/ILO

หน้า 32: © Piriya Vessuwon/ILO

หน้า 66: © Chalinee Thirasupa/ILO

หน้า 82: © มูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ (HomeNet)

พิมพ์ในประเทศไทย

▶ คำนำ

แรงงานทำงานบ้าน คือ แรงงานที่ ทำงานใน หรือ ทำงานเพื่อ คริวเรือนเพียงคริวเรือนเดียว หรือหลายคริวเรือน งานของแรงงานทำงานบ้านช่วยให้บ้านมีสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัย มีสุขภาวะที่ดี สะดวกสบาย และอึดท้อง ในกรณีของแรงงานทำงานบ้านที่เป็นผู้ดูแล ยังช่วยดูแลคนในบ้าน ทำให้สมาชิกครอบครัวสามารถออกไปทำงานหารายได้นอกบ้านได้ เรามักมีความรู้สึกที่ดี มีความผูกพันทางจิตใจ และรู้สึกเสมอว่า แรงงานทำงานบ้านเป็น “ส่วนหนึ่งของครอบครัว” สิ่งเหล่านี้ทำให้งานบ้านเป็น “งานที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างไปจากงานอื่น”

ในตอนแรก ทัศนคติเช่นนี้ดูเหมือนจะมีบั้นยะเชิงบวก แต่สุดท้ายกลับกลายเป็นสาเหตุหนึ่งที่กีดกันแรงงานทำงานบ้าน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้หญิงและในหลายกรณีเป็นแรงงานข้ามชาติ ทำให้ไม่ได้รับการปฏิบัติที่เหมือนกับแรงงานภาคอื่นๆ สถานภาพการจ้างงานไม่ได้รับการยอมรับ ดังนั้นจึงไม่ได้รับการคุ้มครองเหมือนกับแรงงานในภาคอื่นๆ ในปี พ.ศ. 2554 อนุสัญญาว่าด้วยแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยแรงงานทำงานบ้าน พ.ศ. 2554 (ฉบับที่ 189) ซึ่งเป็นครั้งแรกที่แรงงานทำงานบ้านได้รับการยอมรับว่า “แรงงานทำงานบ้านก็คือแรงงาน” และไม่ใช่ว่าเป็นเรื่องส่วนบุคคลหรือเรื่องในครอบครัว อนุสัญญาฉบับนี้ได้สร้างจุดเปลี่ยนแปลงครั้งใหม่ให้แก่แรงงานทำงานบ้านและพันธมิตรที่เรียกร้องมาเป็นเวลานานให้แรงงานทำงานบ้านได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานเหมือนกับแรงงานอื่นทุกคน รวมถึงชั่วโมงการทำงานสูงสุด สภาพการทำงานที่ปลอดภัย การคุ้มครองจากการเลือกปฏิบัติ และค่าจ้างขั้นต่ำ นอกจากนี้ อนุสัญญาฉบับนี้ยังเป็นก้าวสำคัญในการขับเคลื่อนความเสมอภาคระหว่างเพศในโลกของการทำงาน ซึ่งจะนำไปสู่การคุ้มครองทางสังคมที่ครอบคลุมและตอบสนองต่อเพศสภาวะ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สิทธิของแรงงานที่เป็นผู้หญิงจำนวนมากที่อยู่นอกระบบและเข้าไม่ถึงงานที่มีคุณค่า

ความเท่าเทียมกันในการคุ้มครองทางกฎหมายเป็นปัจจัยเร่งสำคัญที่ทำให้สิทธิประโยชน์และโอกาสต่างๆ เกิดตามมา รัฐบาลไทยกำลังดำเนินการทบทวนกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ฉบับที่ 14 (พ.ศ. 2555) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับหลักที่กีดกันแรงงานทำงานบ้านจากขอบเขตการคุ้มครองแรงงานและการคุ้มครองทางสังคม

การทบทวนนี้เอื้อให้เกิดการพิจารณาขยายสิทธิแรงงานให้กับแรงงานทำงานบ้าน รวมถึงการประกันสังคมด้วย รายงานฉบับนี้ได้รับบุญอุปสรรคของความครอบคลุมของประกันสังคมที่มีประสิทธิภาพแก่แรงงานทำงานบ้านในประเทศไทย และจัดทำข้อเสนอแนะการดำเนินการเร่งด่วน รวมถึงทางเลือกเชิงยุทธศาสตร์เพื่อความคุ้มครองแรงงานทำงานบ้านที่ดีกว่า ในขณะเดียวกันก็เอื้อต่อการเปลี่ยนแปลงไปสู่การจ้างงานในระบบและการคุ้มครองทางสังคมในภาคการทำงานนี้ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย ที่สำคัญไปกว่านั้น ข้อมูลปฐมภูมิที่ได้จากการสัมภาษณ์และแบบสอบถามภายใต้โครงการนี้แสดงให้เห็นว่าทั้งลูกจ้างและนายจ้างสนับสนุนให้ขยายประกันสังคมครอบคลุมถึงแรงงานทำงานบ้านด้วย

รายงานฉบับนี้ต่อยอดจากโครงการความร่วมมือแห่งสหประชาชาติ (United Nations Joint Programme) ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างองค์การเพื่อการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศและเพิ่มพลังของผู้หญิง (UN Women) องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) องค์การกองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ (UNICEF) และองค์การระหว่างประเทศเพื่อการย้ายถิ่นฐาน (IOM)

เราหวังว่าท่านจะได้รับประโยชน์จากรายงานฉบับนี้ และร่วมมือกับเราในความพยายามในการคุ้มครองแรงงานทำงานบ้านในประเทศไทยต่อไป



แอรุม บัคลี
ผู้อำนวยการ
สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศประจำประเทศไทย กัมพูชา
และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว



ซาร่าห์ นิบส์
รักษาการผู้อำนวยการ
องค์การเพื่อการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศ
และเพิ่มพลังของผู้หญิง สำนักงานภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก

▶ สารบัญ

▶ ลิขสิทธิ์	ii
▶ คำนำ	iii
▶ สารบัญ	iv
▶ รายการตาราง	viii
▶ รายการรูปภาพ	viii
▶ กิตติกรรมประกาศ	xii
▶ คำย่อ	xiii
▶ บทสรุปผู้บริหาร	xiv
บทนำ	xiv
กรอบแนวคิด	xiv
กรอบกฎหมายเกี่ยวกับงานบ้าน	xv
รูปแบบของงานบ้านในประเทศไทย	xvi
สรุปข้อท้าทายต่างๆ และวิธีการในการแก้ไขปัญหาที่เป็นไปได้	xvii
บทสรุปข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	xviii
▶ 1. บทนำ	1
1. ขอบเขตของรายงาน	2
2. ระเบียบวิธีวิจัย	2
2.1.1 ชื่อจำกัด	3
3. กรอบแนวคิดและนิยาม	3
1.3.1 การกำหนดนิยามงานบ้าน	3
1.3.2 การจัดประเภทงานบ้าน	4
1.3.3 ประเภทของงานบ้าน	5
1.3.4 งานบ้านและความสัมพันธ์ในการจ้างงาน	7
1.3.5 การจ้างงานที่ไม่มีการกำหนดมาตรฐานและลักษณะที่คาบเกี่ยวกับงานนอกระบบ	8
4. สรุปใจความสำคัญ	10

▶ 2. กรอบกฎหมายเกี่ยวกับงานบ้าน	13
1. กรอบกฎหมายระหว่างประเทศ	13
2. กรอบกฎหมายไทย	13
2.2.1 ความสัมพันธ์ในการจ้างงานเป็นเงื่อนไขสำคัญของการให้ความคุ้มครอง	14
2.2.2 กฎหมายแรงงานและสิทธิการคุ้มครองทางสังคม	17
2.2.3 สิทธิของแรงงานทำงานบ้านในกฎหมายไทย	22
3. สรุปใจความสำคัญ	26
▶ 3. ลักษณะของงานบ้านในประเทศไทย	29
1. ขนาดของเศรษฐกิจภาคงานบ้าน	29
2. งาน/อาชีพ	32
3. สถานภาพการจ้างงานและรูปแบบการจ้างงาน	34
4. แนวปฏิบัติด้านการจัดหางาน	40
5. รายได้ ชั่วโมงการทำงาน และความคุ้มครองประกันสังคม	41
3.5.1 รายได้	41
3.5.2 ชั่วโมงการทำงาน	45
3.5.3 การคุ้มครองการประกันสังคม	46
6. การย้ายถิ่น	52
7. สรุปใจความสำคัญ	54
▶ 4. สรุปข้อท้าทายการเข้าถึงการคุ้มครองทางสังคมของแรงงานทำงานบ้าน และแนวทางในการจัดการปัญหา	57
1. การยกเว้นการคุ้มครองตามกฎหมาย	57
4.1.1 การยกเว้นความคุ้มครองโดยกฎหมาย	57
4.1.2 ขอบเขตที่จำกัดของกฎหมาย	57
4.1.3 การทำให้ความสัมพันธ์ในการจ้างงานได้รับการรับรองโดยกฎหมาย	60
4.1.4 การบังคับใช้กฎหมาย	61
4.1.5 การออกแบบวิธีการขยายความคุ้มครอง	62
2. การแก้ปัญหาด้านการบริหารจัดการ	63
3. การพัฒนากลไกทางการคลังที่เพียงพอ	64
4.3.1 การกำหนดเงินสมทบในอัตราที่แตกต่างกัน	76
4.3.2 แรงจูงใจทางการเงิน	64
4.3.3 เงินอุดหนุนจากรัฐบาล	65
4. การสร้างความตระหนักรู้	66
4.4.1 คุณค่าของงานบ้าน	66
4.4.2 การคุ้มครองแรงงานข้ามชาติทำงานบ้าน	67

▶ 5. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	69
1. การดำเนินนโยบายเร่งด่วน	69
2. การดำเนินการเชิงยุทธศาสตร์	70
▶ บรรณานุกรม	72
▶ ภาคผนวก 1. รายชื่อผู้ให้ข้อมูลสำคัญ	74
▶ ภาคผนวก 2: งานต่างๆ ของแรงงานทำงานบ้าน	75
▶ ภาคผนวก 3: กฎหมายไทยที่ใช้บังคับกับงานบ้าน	77
▶ ภาคผนวก 4: รายการข้อยกเว้นบทบัญญัติของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานทั้งหมดตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 14 (ฉบับปัจจุบัน)	79

▶ **รายการตาราง**

▶ ตารางที่ 1 สถานการณ์จ้างงานตามประเภทของความสัมพันธ์เชิงอำนาจในงานบ้าน	5
▶ ตารางที่ 2 การจัดประเภทสถานภาพการจ้างงานตามมาตรฐานระหว่างประเทศ โดยพิจารณาจากประเภทของความสัมพันธ์เชิงอำนาจ (ICSE-18-A)	16
▶ ตารางที่ 3 ความคุ้มครองตาม พ.ร.บ. ประกันสังคม แบ่งตามมาตรา	20
▶ ตารางที่ 4 บทบัญญัติที่สำคัญของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (พ.ศ. 2541) ที่กำหนดให้แก้ไขกฎกระทรวง ฉบับที่ 14	24
▶ ตารางที่ 5 แรงงานทำงานบ้านในประเทศไทย (พ.ศ. 2561)	29
▶ ตารางที่ 6 แรงงานทำงานบ้าน แยกตามสถานภาพการจ้างงาน (พ.ศ. 2557-2561)	35
▶ ตารางที่ 7 ความตระหนักรู้เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ประกันสังคมของแรงงานทำงานบ้าน (2565)	51

▶ **รายการรูปภาพ**

▶ ภาพที่ 1 ประเภทของสถานะการจ้างงานในเจ้านบ้าน	6
▶ ภาพที่ 2 การทับซ้อนของการจ้างงานที่ไม่ได้กำหนดมาตรฐานกับงานนอกระบบและความเสี่ยง	9
▶ ภาพที่ 3 การจ้างงานแรงงานแบ่งตามสถานภาพการจ้างงาน (พ.ศ. 2561)	18
▶ ภาพที่ 4 สัดส่วนของแรงงานที่ได้รับการคุ้มครองตามมาตรา 33 ของพระราชบัญญัติประกันสังคม แบ่งตามสถานะการจ้างงาน (พ.ศ. 2561)	18
▶ ภาพที่ 5 แรงงานทำงานบ้านแยกตามเพศ (พ.ศ. 2557-2561)	30
▶ ภาพที่ 6 สัดส่วนของแรงงานทำงานบ้าน จำแนกตามเพศและกลุ่มอายุ (2561)	30
▶ ภาพที่ 7 แรงงานทำงานบ้าน แยกตามงานที่ทำและเพศ (พ.ศ. 2561)	32
▶ ภาพที่ 8 แรงงานทำงานบ้าน จำแนกตามกลุ่มงานที่ทำ (พ.ศ. 2561)	33
▶ ภาพที่ 9 แรงงานทำงานบ้านที่อาศัยอยู่กับนายจ้าง (พ.ศ. 2565)	34
▶ ภาพที่ 10 แรงงานทำงานบ้าน แยกตามรูปแบบการจ้างงาน (พ.ศ. 2557-2561)	35
▶ ภาพที่ 11 แรงงานทำงานบ้าน แยกตามสถานะการเป็นผู้ประตนและรูปแบบการจ้างงาน (พ.ศ. 2561)	36
▶ ภาพที่ 12 การกระจายตัวของแรงงานทำงานบ้านตามงานที่ทำและรูปแบบการจ้างงาน (พ.ศ. 2561)	38
▶ ภาพที่ 13 แนวปฏิบัติการจัดหางานที่นายจ้างในประเทศไทยใช้	40
▶ ภาพที่ 14 รายงานของนายจ้างเกี่ยวกับเงินเดือนและวิธีการจ่ายเงิน	42
▶ ภาพที่ 15 รายได้เฉลี่ยต่อเดือนของแรงงานทำงานบ้านและแรงงานประเภทอื่นๆ (พ.ศ. 2557-2561)	43
▶ ภาพที่ 16 ค่าจ้างเฉลี่ยต่อเดือนของแรงงานทำงานบ้าน (พ.ศ. 2557-2561)	44
▶ ภาพที่ 17 ค่าจ้างเฉลี่ยต่อเดือนของแรงงานทำงานบ้านแยกตามระดับการศึกษาและกลุ่มอายุ (พ.ศ. 2557-2561)	44
▶ ภาพที่ 18 การกระจายชั่วโมงทำงานจริงต่อสัปดาห์ (พ.ศ. 2561)	45
▶ ภาพที่ 19 การขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตนกองทุนประกันสังคมของแรงงานทำงานบ้าน ราชบัญญัติประกันสังคม	47

▶ ภาพที่ 20 แรงงานทำงานบ้านที่ได้รับการคุ้มครองประกันสังคม (พ.ศ. 2561)	48
▶ ภาพที่ 21 แรงงานที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตนซึ่งเป็นลูกจ้าง แยกตามการกระจายรายได้ (พ.ศ. 2561)	49

▶ กิติกรรมประกาศ

ขอขอบคุณผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดทำรายงานฉบับนี้ ผู้แทนกระทรวง หน่วยงาน และทุกฝ่ายที่ได้กรุณาสละเวลาให้สัมภาษณ์และข้อมูล รวมถึงเข้าร่วมแลกเปลี่ยนในการสนทนาและประชุมหารือ และขอขอบคุณผู้ให้สัมภาษณ์ ผู้แทนจากหน่วยงานอื่นๆ ที่ได้กรุณาสละเวลาให้สัมภาษณ์และข้อมูลอันเป็นประโยชน์ต่อข้อค้นพบในรายงานฉบับนี้ และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ขอขอบคุณแรงงานทำงานบ้านและนายจ้างทุกท่านเป็นอย่างยิ่งที่ได้กรุณาสละเวลาตอบแบบสอบถามและให้สัมภาษณ์ ซึ่งเป็นหัวใจหลักในการจัดทำรายงานฉบับนี้

รายงานฉบับนี้เป็นความร่วมมือระหว่างองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ภายใต้โครงการ The Care Economy Project และองค์การเพื่อการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศและเพิ่มพลังของผู้หญิง เขียนโดย เบตีน่า รามิเรซ โลเปซ โดยความร่วมมือกับขวัญฤทัย ศิริพัฒน์โกศล เรียบเรียงโดย เอียน บาร์นส และออกแบบโดย นภิสา สีลาสุภาพงษ์ โดยต่อยอดมาจากโครงการความร่วมมือแห่งสหประชาชาติ (UN Joint Programme) ดำเนินการโดย องค์การเพื่อการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศและเพิ่มพลังของผู้หญิง (UN Women) องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) กองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ (UNICEF) และองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM)

รายงานฉบับนี้ได้รับการทบทวนโดยเจ้าหน้าที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้แก่ บูโน มีรา ซิมอยส์ คุณน่า รีเบคก้า นาเปีย-บัวร์ แอนนา เองบล็อม แอนนา โอล์เซน แคลร์ ฮอบเด็น อเลิน เพลสซ์ แอนเดรียส ชมิตซ์ จิตติมา ศรีสุขนาม วสุ ธีระศักดิ์ และพิริยดา เวสสุวรรณ และประสานงานโดยเจ้าหน้าที่องค์การเพื่อการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศและเพิ่มพลังของผู้หญิง ได้แก่ นฤดี จันทสิงห์ และศรัญญา จิตต์ต่างวงศ์ และข้อคิดเห็นจาก เซซิลีเย ตีโนนิม รายงานฉบับนี้ใช้ข้อมูลอันเป็นประโยชน์จากการวิเคราะห์เชิงปริมาณพัฒนาโดย ยาเมย ตู สนับสนุนโดย ฟลอเรนซ์ บอนเน็ท และข้อคิดเห็นจาก ตีเต ฮาบียาการ และแบบสอบถามจัดทำโดย แรฟพิด เอเซีย นอกจากนี้ ยังใช้ข้อมูลการสัมภาษณ์และการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ จากเอกสารบทสรุป “การคุ้มครองในภาคปฏิบัติ: ข้อท้าทายและมุมมองของแรงงานทำงานบ้านในการเข้าถึงการคุ้มครองทางสังคมในประเทศไทย” จัดทำโดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ เขียนโดย เจนน่า ฮอลลีเดย์ จากข้อมูลการสัมภาษณ์ โดย ขวัญฤทัย ศิริพัฒน์โกศล และ รัตติยา ภูละออ

ขอขอบคุณ สุจิตา ลีอวิพันธุ์ และชนิษฐา วิวัฒน์ชานนท์ ในการประสานงานและการจัดพิมพ์รายงานฉบับนี้

สุดท้ายนี้ ขอขอบคุณทุกท่านเป็นอย่างสูงที่ได้มีส่วนร่วมในการประชุมหารือและตรวจสอบข้อมูล ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้รายงานฉบับนี้เป็นเอกสารสำคัญในการผลักดันการคุ้มครองทางสังคมที่ครอบคลุมและตอบสนองต่อเพศภาวะแก่แรงงานทำงานบ้านในประเทศไทยต่อไป

▶ คำย่อ

CCC	Civil and Commercial Code
CEACR	International Labour Organization
CLMV	Labour Protection Act
ICLS	National Statistical Office
ICSE	Social Security Fund
IES	Social Security Office
ILO	International Labour Organization
INPS	National Social Security Institute
IOM	International Organization for Migration
KII	key informant interviews
LPA	Labour Protection Act
MHIS	Migrant Workers Health Insurance Scheme
MOL	Ministry of Labour
MoPH	Ministry of Public Health
MOU	Memorandum of Understanding
NSO	National Statistical Office
NV	Nationality Verification
SSO	Social Security Office
SWC	State Welfare Card
UHC	Universal Healthcare Coverage
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNJP	United Nations Joint Programme
UN Women	United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women
WCA	Workmen's Compensation Act
WCF	Worker's Compensation Fund

▶ บทสรุปผู้บริหาร

บทนำ

ในสังคมปัจจุบัน งานบ้านมีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนของเศรษฐกิจนอกครัวเรือนเป็นอย่างมาก หากไม่มีผู้รับผิดชอบทำงานบ้าน สมาชิกในบ้านอาจไม่สามารถออกไปทำงานหารายได้อย่างเต็มที่โดยไม่ต้องห่วงหน้าพะวงหลัง อย่างไรก็ตาม แม้จะมีความสำคัญ งานบ้านกลับเป็นงานที่ถูกด้อยคุณค่าและไม่มีการคุ้มครองโดยกฎหมายที่เหมาะสมและเทียบเท่ากับงานอื่นๆ แรงงานทำงานบ้านหลายคน ซึ่งส่วนมากเป็นผู้หญิง และหลายกรณีเป็นแรงงานข้ามชาติ ยังคงทำงานหนัก แต่ได้รับค่าจ้างต่ำกว่าที่ควรได้รับ และไม่ได้รับการคุ้มครอง ความเชื่อเกี่ยวกับครอบครัวและ “งานที่ไม่สร้างรายได้” ทำให้ความสัมพันธ์ของการจ้างงานที่มีอยู่นั้นถูกมองข้ามไป ส่งผลให้แรงงานมีความเสี่ยงต่อการปฏิบัติที่ไม่เท่าเทียมกันและไม่ได้รับการคุ้มครองจากกลไกการคุ้มครองทางสังคมเนื่องจากการจ้างงาน ดังนั้น สิ่งสำคัญในการบรรลุงานที่มีคุณค่าสำหรับแรงงานทำงานบ้าน อยู่ที่การตระหนักว่า **แรงงานทำงานบ้านก็คือแรงงาน** (ไม่มองที่ตัวงานว่าก่อให้เกิดรายได้กับผู้จ้างหรือไม่) ไม่ว่าจะจ้างตรงโดยครัวเรือน จ้างผ่านตัวแทนจัดหางาน หรือทำงานในสถาบันของรัฐหรือเอกชน

ในประเทศไทย รัฐบาลกำลังทบทวนกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 14 (พ.ศ. 2555) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับหลักที่กีดกันแรงงานทำงานบ้านจากขอบเขตการคุ้มครองด้านแรงงานและการคุ้มครองทางสังคม การทบทวนกฎหมายฉบับนี้ถือให้เกิดการพิจารณาขยายสิทธิแรงงานให้กับแรงงานทำงานบ้าน รวมถึงการประกันสังคมด้วย ภายใต้ภาวะการณ์นี้ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) องค์การเพื่อการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศและเพิ่มพลังของผู้หญิง (UN Women) จึงได้ร่วมมือกับกองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ (UNICEF) และองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) ดำเนินโครงการร่วมแห่งสหประชาชาติ (UN Joint Programme) เรื่องการเร่งความก้าวหน้าไปสู่ระบบการคุ้มครองทางสังคมแบบบูรณาการกันสมัยสำหรับทุกคนในประเทศไทย พ.ศ. 2563-2565 ในบริบทดังกล่าว รายงานประเมินนโยบายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อทบทวนนโยบายและกฎหมายในปัจจุบัน และศึกษาข้อท้าทายที่ส่งผลต่อการคุ้มครองของการประกันสังคมสำหรับแรงงานทำงานบ้าน ที่ครอบคลุม มีประสิทธิภาพ และคำนึงถึงมิติเพศภาวะ การศึกษาครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมผสานและค้นคว้าจากแหล่งข้อมูลหลายแห่ง รวมถึงการทบทวนวรรณกรรม การศึกษาวิเคราะห์กฎหมาย การสำรวจเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพในพื้นที่เลือกศึกษา ตลอดจนการวิเคราะห์ทางสถิติเกี่ยวกับแรงงานทำงานบ้านที่นำข้อมูลมาจากการสำรวจแรงงานนอกระบบ (IES) ปี 2561 ข้อค้นพบจากรายงานฉบับนี้จะนำไปใช้พัฒนาชุดข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อการพิจารณาของรัฐบาล เพื่อสร้างความเชื่อมั่นว่าระบบการคุ้มครองทางสังคมหรือการประกันสังคมจะเกิดประโยชน์ต่อแรงงานทำงานบ้าน ซึ่งส่วนมากเป็นผู้หญิง ด้วยการคำนึงถึงสิทธิและความต้องการของแรงงานทำงานบ้าน

กรอบแนวคิด

นิยามของงานบ้านและแรงงานทำงานบ้านในแต่ละประเทศนั้นแตกต่างกัน นิยามตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 189 กำหนดให้ บ้าน คือ สถานที่ทำงาน เป็นข้อพิจารณาหลัก ไม่ใช่ ตัวเนื้องาน¹ ทั้งนี้อนุสัญญาดังกล่าวเป็นก้าวสำคัญในการขับเคลื่อนความเสมอภาคระหว่างเพศในโลกของการทำงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สิทธิของผู้หญิงทำงานจำนวนมากที่อยู่นอกระบบและความไม่สมดุลของงานที่มีคุณค่า ขณะที่ในระดับระหว่างประเทศและระดับประเทศพิจารณาจากความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง เพื่อจัดประเภทของแรงงาน ว่าเป็นแรงงานที่มีนายจ้างหรือแรงงานอิสระ ด้วยวิธีนี้ แรงงานทำงานบ้านส่วนใหญ่มีสถานะเป็นลูกจ้างเนื่องจากมีความสัมพันธ์ในทางการจ้างงานกับนายจ้าง จากการจัดประเภทอาชีพตามมาตรฐานสากลและความสัมพันธ์ระหว่างมาตรฐานสากลกับบริบทกฎหมายภายในประเทศ การศึกษาครั้งนี้จึงได้จัดประเภทแรงงานทำงานบ้านในประเทศไทยเป็น 4 ประเภท: แรงงานทำงานบ้าน แรงงานทำงานบ้านที่จ้างผ่านผู้ให้บริการ แรงงานรับจ้างเหมา และแรงงานทำงานบ้านที่เป็นแรงงานอิสระ

แรงงานทำงานบ้าน (domestic employees) มีลักษณะจากการจ้างงานที่มีการตกลงแบบสองฝ่ายโดยจ่ายค่าจ้างตรงจากครัวเรือน รูปแบบดังกล่าวเป็นรูปแบบการจ้างงานแบบดั้งเดิมที่สุดสำหรับแรงงานทำงานบ้านในประเทศไทย แต่การจ้างงานลักษณะนี้ไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานทั้งฉบับ รวมถึงไม่ได้รับการคุ้มครองการประกันสังคมเช่นแรงงานประเภทอื่นทั่วไป ส่วน**แรงงานทำงานบ้านที่จ้างผ่านผู้ให้บริการ**นั้น (domestic workers employed by service providers) สถานที่ทำงานก็เป็นบ้านหรือครัวเรือน แต่เนื่องจากความสัมพันธ์ในการจ้างงานเป็นความสัมพันธ์ของผู้ให้บริการที่จัดหางานโดยมีฐานะ

¹ การทำงานบ้านแบบไม่เป็นทางการ (Casual domestic work) แบบชั่วคราว รายชั่วโมง หากทำโดยเป็นการประกอบอาชีพ ถือว่าอยู่ในขอบเขตของอนุสัญญาฯ ฉบับที่ 189

เป็นนายจ้างและตัวแรงงานทำงานบ้านมีฐานะเป็นลูกจ้างที่ได้รับค่าจ้างจากบริษัทผู้ให้บริการ จึงถือเป็นแรงงานในระบบทั่วไปที่ได้รับการคุ้มครองการประกันสังคมตามกฎหมาย

แรงงานรับจ้างเหมา (dependent contractors) คือแรงงานที่มีการทำสัญญาจ้างทำของเพื่อให้บริการทำงานบ้านแก่ครัวเรือนหรือผ่านคนกลาง หรือนุคคลที่สาม กรณีนี้ไม่ถือเป็นลูกจ้างของบุคคลที่สาม เนื่องจากบุคคลที่สามช่วยจัดการด้านรายได้ หรือการเข้าถึงตลาดแรงงานเพื่อการจ้างงาน ความแตกต่างระหว่างแรงงานรับจ้างเหมากับแรงงานทำงานบ้านที่เป็นแรงงานอิสระอาจเป็นเรื่องยากที่จะแยกแยะให้ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับผู้ให้บริการหรือครัวเรือนซึ่งไม่ทราบถึงความสัมพันธ์ระหว่างแรงงานทำงานบ้านกับบุคคลที่สาม **แรงงานทำงานบ้านที่เป็นแรงงานอิสระ** (own-account domestic workers) คือแรงงานทำงานบ้านที่สามารถทำงานได้อย่างมีอิสระ ให้บริการกับผู้รับบริการได้หลายราย รวมถึงต้องเป็นผู้จัดหาอุปกรณ์การทำงานเป็นของตนเอง แรงงานกลุ่มนี้ไม่ถือว่าเป็นแรงงานทำงานบ้านตามอนุสัญญาฉบับที่ 189 และการประกอบอาชีพของแรงงานอิสระนี้ครอบคลุมดูแลผ่านกฎหมายที่ใช้บังคับกับแรงงานอิสระทุกอาชีพ

กรอบกฎหมายเกี่ยวกับงานบ้าน

กรอบกฎหมายระหว่างประเทศรับรองว่างานบ้านเป็น "งาน" ซึ่งรวมถึงแรงงานทำงานบ้านที่จ้างงานโดยตรงจากครัวเรือนหรือโดยผู้ให้บริการ เช่น ตัวแทนหรือแพลตฟอร์มดิจิทัล ทั้งสองกรณีถือว่ามีความสัมพันธ์ในการจ้างงาน ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญ เนื่องจากในกฎหมายระดับชาติ ความสัมพันธ์ในการจ้างงานจะกำหนดขอบเขตความคุ้มครองทางกฎหมาย นิยามที่กฎหมายไทยกำหนดไว้อย่างชัดเจนระหว่างการจ้างแรงงานกับการจ้างทำของ – ซึ่งจะพิจารณาว่าใครอยู่ในความสัมพันธ์ในการจ้างงาน – ไม่เหมาะกับการจ้างงานรูปแบบใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นในตลาดแรงงานโดยทั่วไป และโดยเฉพาะในงานบ้าน พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กำหนดความสัมพันธ์ระหว่าง *นายจ้าง* และ *ลูกจ้าง* โดยหมายถึง บุคคลที่ยอมรับและตกลงที่จะทำงานโดยได้รับค่าจ้าง พระราชบัญญัตินี้ไม่ได้กำหนดบทบัญญัติพิเศษเพื่อใช้บังคับกับความสัมพันธ์ในการจ้างงานที่มีลักษณะแตกต่าง แต่อนุญาตให้ใช้กฎกระทรวงเพื่อยกเว้นการใช้พระราชบัญญัติบางส่วนหรือทั้งหมดกับนายจ้างประเภทใดประเภทหนึ่ง² ในทางปฏิบัติ หมายความว่า ความสัมพันธ์ในการจ้างงานที่มีการจ้างงานตามมาตรฐานทั่วไปเท่านั้นจึงจะถือว่าเป็นงานที่ได้รับการคุ้มครอง นั่นคือ งานเต็มเวลาและเป็นงานที่มีรูปแบบความสัมพันธ์ในเชิงบังคับบัญชาระหว่างลูกจ้างและนายจ้าง นอกจากนี้ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฯ ยังยกเว้น **"งานอันไม่มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย"** เป็นการเฉพาะ กรณีดังกล่าวทำให้นายจ้างบางรายมีหน้าที่และความรับผิดชอบทางกฎหมายน้อยลง และแรงงานได้รับการคุ้มครองน้อยลงด้วย เป็นประเภทการคุ้มครองลำดับรอง

ดังนั้น กฎหมายคุ้มครองแรงงานทั้งหมดจึงให้ความคุ้มครองแรงงานไม่ถึงครึ่งหนึ่งของแรงงานทั้งหมดในประเทศ โดยแรงงานส่วนใหญ่เป็นแรงงาน "นอกระบบ" ในความหมายนี้ งานนอกระบบในประเทศไทยนั้น ส่วนหนึ่งเกิดจากการที่กฎหมายจำกัดการคุ้มครองแรงงานทั้งหมด ผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงคือแรงงานที่มีการจ้างงานแบบไม่เต็มเวลา แรงงานที่มีการจ้างงานแบบมีหลายฝ่ายเข้ามาเกี่ยวข้อง หรือมีนายจ้างหลายคน รวมถึงแรงงานในภาคการผลิตที่ไม่ถือว่าสร้างกำไรในทางเศรษฐกิจ

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน โดยกฎกระทรวงฉบับที่ 14 ได้ยกเว้นแรงงานทำงานบ้านจากบทบัญญัติกฎหมายสำคัญหลายประการ เช่น การคุ้มครองเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำ ค่าจ้างที่เท่าเทียมสำหรับงานที่เท่ากัน การจำกัดชั่วโมงการทำงาน ค่าล่วงเวลา ฯลฯ การแก้ไขกฎกระทรวงฉบับที่ 14 ที่กำลังดำเนินการอยู่นี้ เปิดโอกาสให้มีการแก้ไขข้อจำกัดเหล่านี้ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ได้กำหนดสิทธิประโยชน์ภายใต้กองทุนประกันสังคม อย่างไรก็ตามพระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2560 จำกัดการคุ้มครองแรงงานในลักษณะเดียวกับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน แม้ว่าไม่ได้มีความเชื่อมโยงกันโดยอัตโนมัติ ดังนั้นแรงงานทำงานบ้านสามารถเข้าถึงการประกันสังคมภาคสมัครใจตามมาตรา 40 ได้ โดยได้รับสิทธิประโยชน์เท่าที่กำหนดไว้ตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคมเท่านั้น (ซึ่งน้อยกว่าผู้ประกันตนภายใต้มาตรา 33) ส่วนแรงงานทำงานบ้านข้ามชาติไม่ได้รับการคุ้มครองทางสังคมจากกองทุนประกันสังคม เช่นเดียวกับกรณีพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ซึ่งให้สิทธิประโยชน์แก่แรงงาน ในกรณีบาดเจ็บหรือเจ็บป่วยจากการทำงานผ่านกองทุนเงินทดแทน แรงงานข้ามชาติในประเทศไทยได้รับการคุ้มครองในขอบเขตที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสถานภาพทางกฎหมาย รวมถึงการคุ้มครองตามโครงการประกันสุขภาพแรงงานข้ามชาติ (MHI) ที่จัดให้เป็นการเฉพาะ

กระทรวงแรงงานกำลังอยู่ในระหว่างการแก้ไขปรับปรุงกฎกระทรวงฉบับที่ 14 เพื่อขยายสิทธิของแรงงานทำงานบ้าน ข้อกำหนดบางประการที่มีการเสนอขอแก้ไขนั้นมีความสำคัญ เช่น การคุ้มครองค่าจ้างขั้นต่ำ นอกจากนี้กระทรวงฯ ก็มีความตั้งใจที่จะขยายการคุ้มครองเรื่องสิทธิลาคลอด แต่ยังไม่เป็นที่แน่ชัดว่าจะได้รับค่าจ้างในช่วงใช้สิทธิลาคลอดหรือไม่ นอกจากนี้ไม่พบว่าสิทธิลาป่วย โดยได้รับค่าจ้างอยู่ในบัญชีบัญญัติที่ขอให้มีการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงกฎกระทรวงฯ โดยรวมแล้วการแก้ไขกฎกระทรวงฯ จึงไม่ได้ทำให้แรงงานบ้านได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานทั้งหมด ส่งผลให้นายจ้างในงานบ้านแตกต่างกับนายจ้างในงานอื่นฯ ซึ่งถือเป็นข้อก้ำกัยต่อการขยายความคุ้มครองการประกันสังคมอย่างมีประสิทธิภาพให้กับแรงงานทำงานบ้าน เช่น ในกรณีสิทธิลาคลอด ด้วยเหตุนี้จึงขอเน้นย้ำข้อเสนอให้มีการดำเนินการแก้ไขคู่ขนาน ปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติเงินทดแทน และพระราชบัญญัติประกันสังคมไปพร้อมกัน โดยการยกเลิกบัญชีบัญญัติที่ยกเว้นแรงงานทำงานบ้าน อันมิได้มี "การประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย"

² ดู มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

ทัศนคติทั้งสองประการต่อไปนี้ ทำให้คิดไปว่า แรงงานทำงานบ้านควรได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างจากแรงงานประเภทอื่น ๆ ตามกฎหมาย โดยประการแรกมองว่า แรงงานทำงานบ้านเป็นส่วนหนึ่งของครอบครัวและเครื่องมือทางกฎหมาย เช่น สัญญาจ้างแรงงานงานไม่ใช้วิธีที่เหมาะสมในการควบคุมความสัมพันธ์ ประการที่สองมองว่า งานบ้านเป็นงานไม่ก่อให้เกิดกำไรทางเศรษฐกิจ ฉะนั้นจึงเป็นเรื่องสำคัญสำหรับภาคประชาสังคมและผู้สนับสนุนการขยายการคุ้มครองสิทธิอย่างเต็มที่ให้กับแรงงานทำงานบ้านต้องดำเนินการลดความเข้าใจผิดเหล่านี้ โดยเน้นถึงความสำคัญของสิทธิแรงงานในทุกความสัมพันธ์ในการจ้างงาน ตลอดจนการสร้างความตระหนักรู้เกี่ยวกับมูลค่าทางเศรษฐกิจของงานบ้าน นอกกรอบความเชื่อดั้งเดิมที่โยงกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

รูปแบบของงานบ้านในประเทศไทย

ในช่วงหลายปีที่ผ่านมาแรงงานทำงานบ้านในประเทศไทยมีจำนวนเพิ่มขึ้นเกือบ 1 ใน 3 จากการสำรวจแรงงานนอกระบบ ในปี พ.ศ. 2561 มีแรงงานทำงานบ้านเกือบ 290,000 คนในประเทศ และ 7 ใน 10 ของแรงงานทำงานบ้านเป็นผู้หญิง การสำรวจแสดงให้เห็นว่า งานบ้านเป็นแหล่งการจ้างงานที่สำคัญสำหรับผู้หญิง และในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา มีจำนวนผู้ชายที่ทำงานบ้านเพิ่มขึ้นร้อยละ 85 เนื่องจากมีการเติบโตของงานที่ผู้ชายทำเป็นหลัก เช่น งานขับรถ ในประเทศไทยงานบ้านถือเป็นการจ้างงานตลอดชีวิต โดยเฉพาะในกลุ่มแรงงานผู้หญิง ซึ่งถือเป็นคุณสมบัติที่เหมาะสมในการได้รับสิทธิประโยชน์ด้านการประกันสังคม เช่น เงินบำนาญชราภาพ และเป็นโอกาสในการเพิ่มจำนวนผู้หญิงที่ได้รับบำนาญจากกองทุนประกันสังคมในประเทศไทย แรงงานทำงานบ้านทำงานหลากหลายและสิ่งเหล่านี้กำลังเปลี่ยนแปลงไป งานที่ผู้ชายทำเป็นหลัก เช่น งานรักษาความปลอดภัย งานซ่อมบำรุง และงานขับรถ มีการเติบโตอย่างมาก ข้อมูลเชิงคุณภาพชี้ว่า แรงงานทำงานบ้านที่เป็นหญิงปฏิบัติงานหลากหลายกว่าผู้ชาย ดังนั้นในการนิยามความหมายของงานบ้านจะเป็นการดีที่สุดที่จะไม่ใช้คำจำกัดความโดยพิจารณาจากเนื้องาน ซึ่งวิธีการนี้จะสอดคล้องกับแนวทางของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 189

จากรายงานวิชาการของไอแอลโอที่นำมาอ้างอิงในรายงานฉบับนี้ (ILO, 2022a) การสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2561 ยังแสดงให้เห็นว่าแรงงานทำงานบ้านในประเทศไทยส่วนใหญ่แจ้งว่าตนเองเป็นแรงงานทำงานบ้าน (ร้อยละ 99) ที่อยู่ภายใต้ความสัมพันธ์ในการจ้างงาน แรงงานทำงานบ้านที่แจ้งว่าเป็นแรงงานอิสระอาจมีการจ้างงานโดยหรือผ่านผู้ให้บริการ ซึ่งเป็นการจ้างงานที่มีความสัมพันธ์แบบหลายฝ่ายมากกว่าความสัมพันธ์แบบสองฝ่าย ข้อมูลยังชี้ให้เห็นถึงข้อเท็จจริงที่ว่าบทบาทของบุคคลที่สามในงานบ้านเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 ซึ่งรวมถึงบริษัทจัดหางานแบบดั้งเดิม และผู้เล่นรายใหม่ เช่น แพลตฟอร์มดิจิทัล 1 ใน 3 ของแรงงานทำงานบ้านซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ชายมีการจ้างงานโดยหรือผ่านผู้ให้บริการ ถือเป็นพัฒนาการสำคัญซึ่งจำเป็นต้องมีการวิจัยเพิ่มเติม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับรูปแบบการจ้างงานระหว่างผู้ให้บริการเหล่านี้กับแรงงาน ซึ่งอาจเกี่ยวข้องกับความเสี่ยงต่อการขึ้นทะเบียนผู้ประกันตนกองทุนประกันสังคม ขณะนี้ยังไม่มียังมีข้อมูลเกี่ยวกับแรงงานผู้รับจ้างเหมา สถานะการจ้างงานที่แตกต่างกันนั้นไม่ได้มีลักษณะผูกขาดร่วมกัน กล่าวคือ แรงงานอาจมีหลายสถานภาพ เนื่องจากมีหลายงาน การกำหนดให้รวมงานในภาคเศรษฐกิจที่มีความซับซ้อน เช่น งานบ้าน เข้าเป็นส่วนหนึ่งในระบบการคุ้มครองทางสังคมที่มีประสิทธิภาพนั้นจำเป็นต้องครอบคลุมการจ้างงาน การประกอบอาชีพ และข้อตกลงทุกประเภท

ในประเทศไทย มีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญระหว่างค่าจ้างแรงงานทำงานบ้านกับแรงงานอื่นๆ รวมทั้งความแตกต่างระหว่างค่าจ้างของแรงงานทำงานบ้านหญิงกับแรงงานทำงานบ้านชาย ประมาณครึ่งหนึ่งของแรงงานทำงานบ้านทั้งหมดมีรายได้ต่ำกว่าค่าแรงขั้นต่ำ และ 3 ใน 4 ของจำนวนดังกล่าวเป็นผู้หญิง แม้ว่าค่าจ้างที่ต่ำกว่า แรงงานทำงานบ้านกลับทำงานเป็นเวลานานหลายชั่วโมง ความคุ้มครองด้านการประกันสังคมในกลุ่มแรงงานทำงานบ้านต่ำกว่าประชากรทั่วไป แม้ว่าจะไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนผู้ที่ได้รับการคุ้มครองแยกรายมาตรา แต่หากพิจารณาจากข้อจำกัดทางกฎหมายในการขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตนกรณีภาคบังคับ จึงเป็นไปได้ว่าผู้ประกันตนส่วนใหญ่เข้าร่วมในภาคสมัครใจ แรงงานทำงานบ้านหญิงรวมถึงผู้ที่มียาได้น้อยที่สุดเป็นกลุ่มที่มีโอกาสน้อยที่สุดที่จะขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตน ซึ่งหมายความว่าแรงงานทำงานบ้านส่วนใหญ่ไม่สามารถเข้าถึงการคุ้มครองการว่างงานหรือประกันการบาดเจ็บและเจ็บป่วยจากการทำงาน ความคุ้มครองมีความสัมพันธ์กับรายได้ แต่ความสามารถในการจ่ายเงินสมทบไม่ได้เป็นเพียงปัจจัยประการเดียวที่ส่งผลต่อความสมัครใจที่จะขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตน ข้อมูลเชิงคุณภาพแสดงให้เห็นผลลัพธ์ที่แตกต่างในแง่การรับรู้ของแรงงานเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์การคุ้มครองทางสังคม แรงงานมีความคาดหวังค่อนข้างสูงว่าจะได้รับการช่วยเหลือสนับสนุนจากนายจ้างในช่วงเวลาที่จำเป็น ในส่วนของนายจ้าง นายจ้างที่ให้สัมภาษณ์ก็สนับสนุนการจ่ายเงินสมทบเข้าระบบประกันสังคมและสิทธิประโยชน์ที่จะได้รับสำหรับทั้งนายจ้างและลูกจ้าง

การขาดข้อมูลที่น่าเชื่อถือเกี่ยวกับจำนวนของแรงงานข้ามชาติในงานบ้านหมายความว่า การคุ้มครองตามนโยบายต่างๆ ที่มุ่งขยายความคุ้มครองด้านการประกันสังคมนั้นไม่มีความแน่นอน ทัศนคติเชิงลบต่อการย้ายถิ่นอาจส่งผลต่อทัศนคติที่มีต่องานบ้าน การขับเคลื่อนเพื่อเชื่อมเรื่องการเข้าเมือง/การย้ายถิ่นฐานให้เข้าไปอยู่ในนโยบายการคุ้มครองแรงงานและการคุ้มครองทางสังคมเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการจัดระเบียบและควบคุมภาคเศรษฐกิจ เช่น เช่นงานบ้าน อย่างมีประสิทธิภาพ

สรุปข้อท้าทายต่างๆ และวิธีการในการแก้ไขปัญหาคือเป็นไปไม่ได้

การยกเว้นจากขอบเขตความคุ้มครองของกฎหมาย: ในประเทศไทย การใช้คำว่า "การดำเนินธุรกิจ" โดยที่ไม่ได้มีคำจำกัดความภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน ถูกนำมาใช้เพื่อขีดเส้นแบ่งระหว่างความเป็น "สาธารณะ" และ "ส่วนตัว" โดยเป็นไปตามทัศนคติของสาธารณชนแบบดั้งเดิมที่มีต่องานบ้าน มากกว่าความเป็นจริงของแรงงานในภาคเศรษฐกิจงานบ้าน และถูกนำมาใช้เป็นเหตุผลในการยกเว้นการคุ้มครองทางกฎหมาย ดังนั้น จึงเป็นเรื่องสำคัญสำหรับผู้กำหนดนโยบายที่จะต้องตีความหมายของคำว่า "การดำเนินธุรกิจ" เสียใหม่เพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับมูลค่าทางเศรษฐกิจและองค์ประกอบของแรงงาน ให้มีความครอบคลุมรอบด้านมากยิ่งขึ้น กฎหมายของประเทศอื่นๆ แก้ไขปัญหานี้โดยมุ่งเน้นไปที่ผลที่ได้จากการทำงาน มากกว่าสถานที่ทำงาน ในระดับพื้นฐานที่สุด ข้อยกเว้นต่างๆ ที่มุ่งเป้าไปที่งานบ้านตามกฎกระทรวงฉบับที่ 14 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พระราชกฤษฎีกาพ.ศ. 2560 ภายใต้พระราชบัญญัติประกันสังคม และมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติเงินทดแทน เป็นอุปสรรคสำคัญในการขยายความคุ้มครองทางกฎหมายแก่แรงงานทำงานบ้านในประเทศไทย การยกเลิกกฎหมายดังกล่าวจะเท่ากับเป็นการขยายความคุ้มครองของกรอบกฎหมายไปยังแรงงานทำงานบ้านโดยปริยาย ซึ่งจะได้รับความคุ้มครองภายใต้นิยามทางกฎหมายของ "ลูกจ้าง" ที่ระบุไว้ในกฎหมายเหล่านี้ โดยนัยยะนี้ จึงควรให้นำหลักความสำคัญกับการแก้ไขนิยามทางกฎหมายของลูกจ้าง ในพระราชบัญญัติเงินทดแทนให้เท่ากับหรือมากกว่านิยามที่กำหนดในพระราชบัญญัติประกันสังคม เนื่องจากการคุ้มครองที่ไร้ซึ่งช่วยจัดการกับความเสี่ยงขั้นต้นที่แรงงานทำงานบ้านต้องเผชิญ สุดท้ายการทำให้กฎหมายทั้งหมดสอดคล้องกันถือเป็นเรื่องที่สำคัญ

ขอบเขตที่จำกัดของกฎหมาย: ข้อจำกัดเชิงโครงสร้างในกรอบกฎหมายไทยเป็นอุปสรรคต่อการขยายขอบเขตการคุ้มครองไปยังภาคการผลิตที่มีความซับซ้อน เช่น งานบ้าน ข้อมูลสะท้อนถึงการเปลี่ยนแปลงของงานที่พบว่ามีความสัมพันธ์กับหลายฝ่าย หรือความสัมพันธ์กับนายจ้างหลายรายเพิ่มมากขึ้น สิ่งเหล่านี้ไม่ใช่ข้อถกแถลงการจ้างงานที่ได้รับการพิจารณาหรือรองรับภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน และแม้ว่าแรงงานทำงานบ้านจะได้รับการคุ้มครองจากการแก้ไขกฎหมายผ่านขั้นตอนต่างๆ ที่ได้กล่าวไปข้างต้น แต่ยังมีช่องว่างที่สำคัญระหว่างความคุ้มครองทางกฎหมายและการดำเนินการคุ้มครองที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้นจึงอาจจำเป็นต้องพิจารณาแนวทางที่ชัดเจนยิ่งขึ้นในการคุ้มครองแรงงานทำงานบ้านภายใต้กรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง แนวปฏิบัติระหว่างประเทศชี้ไปที่การพัฒนากฎระเบียบเฉพาะสำหรับงานบ้าน ซึ่งเป็นแนวทางที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดในการขยายความคุ้มครองแรงงานและการประกันสังคม ในประเทศไทยสามารถทำได้โดยการปรับวัตถุประสงค์ของกฎกระทรวงฉบับที่ 14 หรือโดยการพัฒนากฎหมายเฉพาะสำหรับการคุ้มครองงานบ้าน

การทำให้ความสัมพันธ์ในการจ้างงานเป็นทางการเพื่อให้ได้รับความคุ้มครองโดยกฎหมาย: การคุ้มครองทางสังคมที่มีประสิทธิภาพขึ้นอยู่กับความยินยอมรับการยอมรับความสัมพันธ์ในการจ้างงาน ในทางปฏิบัติ แรงงานทำงานบ้านเข้าหลักเกณฑ์ของลูกจ้างที่วางหลักโดยศาลฎีกาของไทย และด้วยเหตุนี้จึงมีสิทธิได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานและการคุ้มครองทางสังคม ในกรณีที่ไม่มีการปฏิรูปกฎหมาย การดำเนินการตามสัญญาจ้างงานต้นแบบอาจเป็นเครื่องมือในการทำให้ความสัมพันธ์การจ้างงานเหล่านี้เป็นทางการและส่งเสริมการขยายมาตรฐานแรงงานขั้นต่ำ แม้ว่าปัจจุบันมาตรฐานดังกล่าวจะยังไม่ได้ขยายไปถึงแรงงานทำงานบ้านก็ตาม

การออกแบบยุทธศาสตร์เพื่อยุติความคุ้มครองและการจัดอุปสรรคด้านการบริหารจัดการ: ประสบการณ์ระหว่างประเทศแสดงให้เห็นว่าเมื่อมีความคุ้มครองทางกฎหมายแล้ว การกำหนดให้มีการขึ้นทะเบียนผู้ประกันตนภาคบังคับเป็นสิ่งสำคัญในการขยายความคุ้มครองไปยังกลุ่มที่มีความท้าทาย เช่น แรงงานทำงานบ้าน อย่างไรก็ตาม สิ่งสำคัญคือต้องออกแบบการขึ้นทะเบียนผู้ประกันตนเพื่อปรับให้เข้ากับลักษณะเฉพาะของงานบ้าน และจัดการกับอุปสรรคต่างๆ ให้สำเร็จเพื่อการคุ้มครองที่มีประสิทธิภาพ รูปแบบการบริหารจัดการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขึ้นทะเบียน การจ่ายและเก็บเงินสมทบต้องมีความเรียบง่าย ในกรณีงานบ้าน จำเป็นต้องมีการออกแบบรองรับความสัมพันธ์หลายฝ่าย (งานชั่วคราว หรืองานจ้างเหมา) และความสัมพันธ์การจ้างงานกับนายจ้างหลายคน เพื่อเป็นแนวทางในการรับรองการทำงานแบบไม่เต็มเวลา/นอกเวลา (รวมถึงงานรายชั่วโมงและรายวัน) การคุ้มครองแรงงานที่ทำงานในหรือสำหรับครัวเรือนส่วนบุคคลที่มีประสิทธิภาพ จำเป็นจะต้องมีการตรวจแรงงานที่มีศักยภาพเหมาะสมกับบริบทการจ้างงานใหม่นี้ด้วย

การพัฒนากลไกการจัดหาเงินทุนที่เพียงพอ: นอกจากการสร้างกลไกที่อำนวยความสะดวกในการจ่ายเงินสมทบแล้ว สิ่งสำคัญคือต้องปรับวิธีการพิจารณาเงินสมทบด้วย อัตราเงินสมทบที่แตกต่างกันตามระยะเวลาและอายุการทำงานเป็นแนวทางที่น่าสนใจสำหรับประเทศไทย และสามารถนำมาใช้เพื่อส่งเสริมทั้งความคุ้มครองและการจ้างงานที่เพิ่มขึ้นในภาคงานบ้านนี้ด้วย นอกจากนี้ ผู้กำหนดนโยบายสามารถพิจารณาเสนอสิ่งจูงใจทางการเงินและปรับปรุงการให้เงินอุดหนุนของรัฐในปัจจุบันเพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น

การสร้างความตระหนัก: ในกรณีของงานบ้านในประเทศไทย ทัศนคติและพฤติกรรมที่มีต่องานบ้านอาจมีความเชื่อมโยงกับข้อยกเว้นทางกฎหมายนี้ ผู้กำหนดนโยบายและภาคประชาสังคม มองว่ากรณีดังกล่าวเป็นหนึ่งในความท้าทายที่สำคัญในการขยายสิทธิตามกฎหมายให้กับแรงงานทำงานบ้าน ในบริบทนี้ มีความจำเป็นต้องสร้างข้อมูลหลักฐานเกี่ยวกับมูลค่าทางเศรษฐกิจและสังคมของงานบ้าน การเพิ่มความตระหนักเกี่ยวกับสิทธิและการมีส่วนร่วมของแรงงานทำงานบ้าน รวมถึงแรงงานข้ามชาติที่ทำงานบ้านมีความสำคัญต่อสาธารณชนโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้กำหนดนโยบาย นอกจากนี้ เมื่อการแก้ไขกฎกระทรวงฉบับที่ 14 แล้วเสร็จ มีความจำเป็นต้องสร้างความตระหนักแก่แรงงานทำงานบ้านและนายจ้างเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายใหม่ ข้อมูลการสำรวจพบว่า นายจ้างและแรงงานใช้ช่องทางการสื่อสารที่แตกต่างกันในการหาข้อมูลของกันและกัน จึงต้องพิจารณาถึงวิธีการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายด้วย

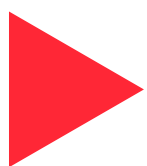
บทสรุปข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การดำเนินการเร่งด่วน

1. จัดเวทีการเจรจาไตรภาคีว่าด้วยการขยายการคุ้มครองการประกันสังคมให้กับแรงงานทำงานบ้าน ซึ่งสามารถสนับสนุนทั้งการแก้ไขปรับปรุงกฎกระทรวงฉบับที่ 14 ให้เสร็จสมบูรณ์ และการทำงานร่วมกันเพื่อไปสู่กระบวนการขั้นตอนต่อไปภายใต้แผนงานที่เป็นทางการ
2. สร้างความตระหนักรู้เกี่ยวกับคุณค่าทางเศรษฐกิจและสังคมของงานบ้าน ซึ่งเป็นกิจกรรมที่ต้องดำเนินการก่อนเพื่อบรรลุการปฏิรูปกฎหมายที่จำเป็น
3. ขยายความคุ้มครองทางกฎหมายโดยยกเลิกบทบัญญัติที่เป็นข้อกีดกันที่มุ่งเป้าไปที่แรงงานทำงานบ้าน และพิจารณาการรวมการคุ้มครองงานบ้านในกฎหมายให้ชัดเจนยิ่งขึ้นเพื่อให้เกิดการคุ้มครองที่มีประสิทธิภาพ ดำเนินการแก้ไขบทบัญญัติที่เป็นข้อกีดกันภายใต้พระราชบัญญัติเงินทดแทน และพระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2560 ภายใต้พระราชบัญญัติประกันสังคม โดยให้ความสำคัญกับการปฏิรูปพระราชบัญญัติเงินทดแทนเพื่อขยายสิทธิประโยชน์โดยเร็วที่สุด
4. ออกแบบวิธีการบังคับใช้ระบบประกันสังคมที่คำนึงถึงมิติเพศภาวะ ด้วยการให้สิทธิลาคลอดและลาป่วยโดยได้รับค่าจ้าง กำหนดวิธีการขยายเวลาสิทธิลาคลอด ซึ่งกำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณาว่าควรดำเนินการอย่างไรในเชิงนโยบายและการบริหารจัดการ
5. จัดใช้สัญญาต้นแบบอย่างเป็นทางการ ซึ่งเป็นขั้นตอนที่เป็นรูปธรรม เพื่อพิสูจน์ความสัมพันธ์ในการจ้างงานและควบคุมความสัมพันธ์ภายในขอบเขตของมาตรฐานแรงงานที่มีอยู่
6. ศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับความหลากหลายของบุคคลที่สามซึ่งเป็นคนกลางในงานบ้าน ทำความเข้าใจประเภทของการจ้างงานและสถานะการจ้างงานที่เกิดขึ้น เพื่อให้แผนการขยายความคุ้มครองสามารถดำเนินต่อไปได้

การดำเนินการเชิงยุทธศาสตร์

1. ประเมินความจำเป็นและความเป็นไปได้ของแนวทางที่ชัดเจนเพื่อการคุ้มครองทางกฎหมาย พิจารณาการพัฒนากลยุทธ์ระยะยาวเฉพาะเพื่อขยายขอบเขตการคุ้มครองของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานไปยังแรงงานทำงานบ้านทุกประเภทให้ชัดเจน มีส่วนร่วมในการอภิปรายในวงกว้างเกี่ยวกับความจำเป็นในการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน เพื่อให้สะท้อนถึงตลาดแรงงานที่เปลี่ยนแปลง
2. รวบรวมแนวทางการคุ้มครองที่ครอบคลุมภาคงานบ้านในทุกมิติ โดยให้ความสำคัญคุ้มครองแรงงานทำงานบ้าน ทั้งแง่การพิจารณาจากมุมมองเศรษฐกิจที่มีลักษณะเฉพาะ และแง่การรับรองสถานะการจ้างงานที่หลากหลายที่อาจเกิดขึ้น
3. จัดลำดับความสำคัญและอำนวยความสะดวกในการขึ้นทะเบียนผู้ประกันตนภาคบังคับเพื่อให้เกิดการขยายความคุ้มครองอย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อปัญหาอุปสรรคทางกฎหมายได้รับการแก้ไขแล้ว จำเป็นต้องมีการปฏิรูปการบริหารควบคู่ไปด้วย
4. พัฒนากลไกการจัดการบริหารด้านการเงินให้เพียงพอ ในรูปแบบของอัตราเงินสมทบที่แตกต่างกัน แรงจูงใจทางการเงินและเงินอุดหนุนที่ปรับปรุงใหม่ สิ่งเหล่านี้ควรเป็นไปตามข้อมูลหลักฐานและความเห็นพ้องต้องกันของภาคีทางสังคม
5. ให้ความสำคัญกับความต้องการของแรงงานข้ามชาติซึ่งเป็นส่วนสำคัญของภาคงานบ้าน เนื่องจากเป็นกลุ่มที่มีความเสี่ยงเป็นพิเศษที่อาจไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิด้านแรงงานและการคุ้มครองทางสังคมบนหน้า



1

บทนำ

งานบ้านเป็นหนึ่งในอาชีพที่เก่าแก่และสำคัญที่สุดสำหรับผู้หญิงหลายล้านคนทั่วโลก ปัจจุบันมีแรงงานทำงานบ้านจำนวน 75.6 ล้านคนทั่วโลก โดยร้อยละ 80 เป็นผู้หญิง (ILO, 2021a) ในสังคมปัจจุบัน งานดูแลบ้านมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจนอกครัวเรือน งานทำความสะอาด ทำอาหาร และดูแลสมาชิกในครัวเรือนเป็นงานที่อุทิศเพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนทางสังคมและเศรษฐกิจทั่วโลก ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมาความต้องการผู้ดูแลเพิ่มขึ้นเรื่อยๆทั่วโลก การที่ผู้หญิงเข้าร่วมเป็นแรงงานเพิ่มขึ้น การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ความเข้มข้นของงาน และการขาดมาตรการเชิงนโยบายหรือการมีนโยบายที่ไม่เพียงพอที่ช่วยให้ชีวิตครอบครัวและชีวิตการทำงานมีความสมดุล ล้วนส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงในทิศทางนี้ (ILO, 2018a) ปัจจุบันจำนวนแรงงานทำงานบ้านมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นของกำลังแรงงานทั้งหมดในหลายประเทศรวมถึงประเทศไทย

อย่างไรก็ตาม งานบ้านก็ยังถูกด้อยคุณค่าและไม่มีการคุ้มครองโดยกฎหมายที่เหมาะสมและเทียบเท่ากับงานอื่นๆ แรงงานทำงานบ้านหลายคนยังคงทำงานหนัก ได้รับค่าจ้างต่ำกว่าที่ควรได้รับ และไม่ได้รับการคุ้มครอง สภาพการทำงานที่ไม่สร้างไว้ซึ่งการทำงานที่มีคุณค่าเหล่านี้ (Decent work deficits) มีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากข้อเท็จจริงที่ว่าในหลายประเทศ ยังไม่ถือว่า งานบ้านที่ได้รับค่าจ้างเป็นการจ้างงานรูปแบบหนึ่ง เนื่องด้วยงานบ้านนั้นไม่ได้ทำในสำนักงานหรือโรงงานแต่ทำในบ้านส่วนตัว แรงงานทำงานบ้านส่วนใหญ่เป็นผู้หญิงที่ไม่ได้ทำงานร่วมกับเพื่อนร่วมงานคนอื่นแต่ทำงานคนเดียวภายในบริเวณบ้านที่มีรั้วล้อมรอบหรือปิดประตูไว้ งานบ้านเป็นงานดูแลที่อุทิศให้เกิดสวัสดิภาพและความสะดวกสบายแก่ครัวเรือนนับล้านทั่วโลก ถึงกระนั้น คุณค่าทางสังคมและเศรษฐกิจของงานบ้านกลับไม่ได้รับการยอมรับอย่างเพียงพอจากรัฐบาล ประชาชน และคนอื่นๆ (Bundlender, D, 2011) โดยปกติทั่วไปงานบ้านเป็นงานที่ไม่ได้รับค่าตอบแทนซึ่งส่วนใหญ่ทำโดยผู้หญิงซึ่งเป็นสมาชิกของครัวเรือน นอกจากนี้ แรงงานเหล่านี้มักเป็นกลุ่มบุคคลด้อยโอกาส เช่น กลุ่มชาติพันธุ์ ชนกลุ่มน้อย หรือผู้ย้ายถิ่น

ความเชื่อที่เกี่ยวกับครอบครัวและ “งานที่ไม่สร้างรายได้” ทำให้งานบ้านถูกมองว่าไม่มีความสัมพันธ์ด้านการจ้างงานตามกฎหมาย งานบ้านมักถูกมองว่าเป็นเรื่องอื่นนอกจากการจ้างงาน จึงไม่สอดคล้องกับกรอบกฎหมายแรงงานปัจจุบัน แม้ว่าแรงงานทำงานบ้านจะไม่ใช้สมาชิกในครอบครัว แต่ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างวัดจากอารมณ์ความรู้สึกและการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันมากกว่าความสัมพันธ์ทางสัญญา ในบริบทของไทย มีความกังวลว่าการบังคับใช้กฎหมายแรงงานอย่างเข้มข้นจะบั่นทอนความสัมพันธ์นี้ (Anderson, 2016) ด้วยเหตุนี้ ในกฎหมายส่วนใหญ่จึงไม่ได้กล่าวถึงลักษณะจำเพาะของความสัมพันธ์ในการจ้างงานแรงงานทำงานบ้าน และทำให้แรงงานทำงานบ้านอาจถูกยกเว้นสิทธิแรงงานและไม่ได้รับการคุ้มครอง สิ่งนี้ทำให้แรงงานทำงานบ้านอยู่ในสภาวะเปราะบางต่อการได้รับการปฏิบัติที่ไม่เท่าเทียมกัน และหมายความว่าแรงงานมักไม่ได้รับการคุ้มครองจากกลไกการคุ้มครองทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับสถานะการจ้างงานเช่นกัน

ดังนั้น องค์ประกอบที่สำคัญในการบรรลุงานที่มีคุณค่าสำหรับแรงงานทำงานบ้าน อยู่ที่การตระหนักว่า แรงงานทำงานบ้านคือแรงงาน ไม่ว่าจะจ้างตรงโดยครัวเรือน หรือจ้างผ่านตัวแทนจัดหางาน หรือทำงานในสถาบันของรัฐหรือเอกชนก็ตาม การบัญญัติคุ้มครองสภาพการทำงานของแรงงานทำงานบ้านและให้ความคุ้มครองทางสังคมเป็นเรื่องสำคัญ ไม่เพียงแต่เป็นการยอมรับถึงความสำคัญทางเศรษฐกิจของงานดูแลบุคคล/งานบ้านเท่านั้น แต่ยังเป็นที่ยอมรับศักดิ์ศรีที่มาพร้อมกับอาชีพที่เกื้อหนุนความเป็นอยู่ที่ดีของสังคมและเศรษฐกิจด้วย งานบ้านต้องการกฎหมายและระเบียบข้อบังคับเฉพาะที่มีประสิทธิภาพซึ่งยอมรับลักษณะเฉพาะของงาน โดยยืนยันว่าลักษณะดังกล่าวสอดคล้องกับความสัมพันธ์ในการจ้างงาน กล่าวคือ งานบ้านต้องได้รับการปฏิบัติเหมือนงานอื่น ๆ ขณะเดียวกัน ก็เป็นงานที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างไปจากงานอื่น (ILO, 2010a)

ในประเทศไทย รัฐบาลกำลังทบทวนกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 14 (พ.ศ. 2555) ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับหลักที่กีดกันแรงงานทำงานบ้านจากขอบเขตการคุ้มครองด้านแรงงานและการคุ้มครองทางสังคม ควบคู่ไปกับการหารือถึงเงื่อนไขการให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยแรงงานทำงานบ้าน พ.ศ. 2554 (ฉบับที่ 189) ซึ่งสภาวะนี้เอื้อให้เกิดการพิจารณาการขยายสิทธิแรงงานให้กับแรงงานทำงานบ้าน รวมถึงการประกันสังคมด้วย ภายใต้บริบทนี้ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) และองค์การเพื่อการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศและเพิ่มพลังของผู้หญิง (UN Women) จึงได้ร่วมมือกับกองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ (UNICEF) และองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) ดำเนินโครงการร่วมแห่งสหประชาชาติ (UN Joint Programme) เรื่องการเร่งความก้าวหน้าไปสู่ระบบการคุ้มครองทางสังคมแบบบูรณาการและทันสมัยสำหรับทุกคนในประเทศไทย พ.ศ. 2563-2565 วัตถุประสงค์ใหญ่ของโครงการ คือให้การสนับสนุนรัฐบาลไทย เพื่อเพิ่มการคุ้มครองทางสังคมของประเทศไปสู่การคุ้มครองแบบถ้วนหน้า รวมถึงการคุ้มครองเด็กและกลุ่มเปราะบาง เช่น แรงงานทำงานบ้านและแรงงานข้ามชาติ ผ่านระบบการคุ้มครองทางสังคมที่ยั่งยืน ครอบคลุม และคำนึงถึงมิติเพศภาวะ รวมถึง พื้นฐานความคุ้มครองต่างๆ ซึ่งจะช่วยสนับสนุนการดำเนินการตามวาระการพัฒนาที่ยั่งยืน 2030 ในประเทศไทย หนึ่งในกิจกรรมหลักภายใต้ความร่วมมือนี้คือการออกแบบนโยบายเพื่อรับรองว่า แรงงานทำงานบ้านรวมถึงแรงงานข้ามชาติได้รับความคุ้มครองที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นภายใต้โครงการประกันสังคมในปัจจุบัน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียระดับชาติ รวมถึงกระทรวงแรงงาน มีส่วนร่วมกับโครงการนี้ โดยร่วมให้สัมภาษณ์ในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2565 ตลอดจนร่วมประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อปรึกษาหารือ ในเดือนมิถุนายน ในปีเดียวกัน

แม้ว่ารัฐบาลได้พยายามรับรองสิทธิและการคุ้มครองแรงงานทำงานบ้านทั้งที่เป็นคนไทยและคนที่ไม่ใช่สัญชาติไทย แต่การดำเนินนโยบายยังคงมีความท้าทายและมีช่องว่างทางนโยบายที่ไม่ได้ให้การคุ้มครองแรงงานทำงานบ้านทุกคน ในบริบทนี้ รายงานฉบับนี้ทำการประเมินนโยบาย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทบทวนนโยบายและกฎหมายในปัจจุบัน และศึกษาข้อท้าทายที่ส่งผลต่อการคุ้มครองที่ครอบคลุมของการประกันสังคมที่มีประสิทธิภาพสำหรับแรงงานทำงานบ้าน ข้อค้นพบจากรายงานฉบับนี้จะนำไปใช้พัฒนาชุดข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อการพิจารณาของรัฐบาลโดยมีจุดมุ่งหมายในการปรับปรุงการเข้าถึงและการคุ้มครองด้านการประกันสังคมให้ครอบคลุมแรงงานทำงานบ้าน

▶ 1. ขอบเขตของรายงาน

สำหรับรายงานฉบับนี้ การคุ้มครองทางสังคมหมายถึง ‘ระบบการถ่ายโอนความช่วยเหลือทางสังคมที่แทรกแซงผ่านหน้าที่ที่กำหนดไว้โดยกฎหมายในกรณีต่างๆ ที่มีชุดความต้องการความช่วยเหลือเกิดขึ้นตรงตามที่กำหนดไว้’ (ILO et al., 2021a) คำนิยามนี้สอดคล้องกับรายงานฉบับก่อนหน้าที่ดำเนินการศึกษาโดยโครงการความร่วมมือสหประชาชาติ รายงานมุ่งเน้นไปที่การประกันสังคมซึ่งให้สิทธิประโยชน์ต่อบุคคลที่มีคุณสมบัติตรงตามเงื่อนไข รวมถึงการจ่ายเงินสมทบโดยและ/หรือในนามของผู้รับประโยชน์ ซึ่งสิทธิเหล่านี้เกิดโดยปกติจากสถานะการจ้างงานตามกฎหมาย ในประเทศไทยโครงการประกันสังคมที่มาจากเงินสมทบเป็นหลักคือกองทุนประกันสังคม (SSF) ภายใต้พระราชบัญญัติประกันสังคม (ILO et al., 2021b)³ การให้ความสำคัญกับการประกันสังคมนั้นสืบเนื่องมาจากข้อเท็จจริงที่ว่า เป็นประเภทความคุ้มครองที่เกิดขึ้นโดยปกติจากการจ้างงาน แต่แรงงานทำงานบ้านไม่ได้รับการคุ้มครองจากกองทุนประกันสังคม ส่วนสิทธิประโยชน์ด้านการคุ้มครองทางสังคมที่สำคัญในประเทศไทยที่ไม่ได้เกิดจากสถานะการจ้างงานตามกฎหมาย ได้แก่ โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (UHC) และโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ (SWC) ทั้งนี้ โครงการหลักประกันของข้าราชการไม่ได้นำมาศึกษาในรายงานฉบับนี้

▶ 2. ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษานี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสมผสานและค้นคว้าจากแหล่งข้อมูลหลายแห่ง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เห็นภาพรวมของแรงงานทำงานบ้านในประเทศไทย ความต้องการความช่วยเหลือด้านการคุ้มครองทางสังคม และความเป็นไปได้ในการขยายความคุ้มครองของนโยบายดังกล่าวไปยังกลุ่มแรงงานทำงานบ้านเท่าที่จะเป็นไปได้มากที่สุด

ระเบียบวิธีวิจัยประกอบด้วย:

- a. การทบทวนนโยบายและกรอบกฎหมายระดับชาติและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ซึ่งรวมถึงการศึกษากฎหมายแรงงานและการคุ้มครองทางสังคมที่เกี่ยวข้องในประเทศอย่างรอบด้าน ตามที่ใช้บังคับกับสถานะการจ้างงานต่างๆ
- b. การวิเคราะห์ทางสถิติเกี่ยวกับแรงงานทำงานบ้าน จากการสำรวจแรงงานนอกระบบ (IES) ที่พัฒนาขึ้นในรายงานเชิงวิชาการขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO, 2022a) ที่ดำเนินการในช่วงแรกของการศึกษานี้
- c. การสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลัก (KIIs) ได้แก่ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากภาครัฐและภาคประชาสังคม ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายไทยและผู้เชี่ยวชาญจากหน่วยงานความร่วมมือแห่งสหประชาชาติ (ภาคผนวก 1)
- d. การสำรวจเชิงปริมาณเกี่ยวกับแรงงานทำงานบ้านในประเทศไทยที่ดำเนินการโดยองค์การเพื่อการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศและเพิ่มพลังของผู้หญิง ในปี พ.ศ. 2565 (UN Women, 2022) การสำรวจนี้ รวมแรงงานทำงานบ้านทั้งชาวไทยและแรงงานข้ามชาติ รวมถึงนายจ้างด้วย
- e. การสำรวจเชิงคุณภาพจากข้อมูลที่รวบรวมจากการสัมภาษณ์แรงงานทำงานบ้านจำนวน 20 คน รวมทั้งแรงงานข้ามชาติและนายจ้างจำนวน 4 คนในประเทศไทยในปี พ.ศ. 2565 (ILO, 2022b) เว้นแต่จะระบุไว้เป็นอย่างอื่นคำพูดทั้งหมดของแรงงานและนายจ้างที่นำมาใช้ในรายงานนี้ อ้างอิงจากการสำรวจเชิงคุณภาพ

³ ในรายงานฉบับนี้ คำว่า ‘การคุ้มครองทางสังคม ความมั่นคงทางสังคม และการประกันสังคม’ จะใช้แทนกันได้

1.2.1 ข้อยกเว้น

ข้อยกเว้นที่สำคัญบางประการของรายงานคือเรื่องข้อมูลที่มีอยู่ กล่องข้อความที่ 4 นำเสนอภาพรวมของข้อยกเว้นที่นำไปในการระบุแรงงานทำงานบ้านผ่านการสำรวจครัวเรือน นอกจากนี้ในกรณีประเทศไทย ไม่มีแหล่งข้อมูลระดับชาติแหล่งเดียวที่เก็บข้อมูลเกี่ยวกับแรงงานทำงานบ้านรวมถึงแรงงานข้ามชาติเป็นการเฉพาะ เพื่อนำมาวิเคราะห์ลักษณะทางประชากรและสังคมที่สำคัญของแรงงานและหน่วยเศรษฐกิจที่จ้างแรงงานทำงานบ้าน สามารถดูรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับข้อยกเว้นการวิเคราะห์ทางสถิติของแรงงานทำงานบ้านในประเทศไทยได้ในเอกสารเผยแพร่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับล่าสุด (ILO, 2022a)

หน่วยงานความร่วมมือแห่งสหประชาชาติ ได้ใช้ความพยายามอย่างมากเป็นพิเศษเพื่อจัดการช่องว่างของข้อมูลด้วยวิธีการที่ระบุไว้ข้างต้น ซึ่งรวมถึงการสำรวจที่ดำเนินการโดยองค์การเพื่อการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศและเพิ่มพลังของผู้หญิง และองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ในช่วงปี พ.ศ. 2565 กลุ่มตัวอย่างจากการสำรวจเหล่านี้ไม่สามารถใช้เป็นตัวแทนแรงงานทำงานบ้านทั้งประเทศ ดังนั้นผลสำรวจจึงไม่สามารถใช้เป็นการทั่วไปกับประชากรแรงงานทำงานบ้านในประเทศไทยได้ อย่างไรก็ตาม ผลสำรวจต่างๆ มีความสอดคล้องกับการวิเคราะห์ทางสถิติ ซึ่งให้ภาพผู้ที่เกี่ยวข้องในภาคงานบ้านที่สมบูรณ์ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

▶ 3. กรอบแนวคิดและนิยาม

1.3.1 การกำหนดนิยามงานบ้าน

นิยามของ «งานบ้าน» และ «แรงงานทำงานบ้าน» แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ มาตรา 1 ของอนุสัญญาแรงงานทำงานบ้าน ฉบับที่ 189 กำหนดนิยามทางกฎหมายระหว่างประเทศดังนี้

- a. คำว่า “งานบ้าน” หมายถึง งานที่ทำใน หรือ งานที่ทำเพื่อ ครัวเรือนเพียงครัวเรือนเดียว หรือหลายครัวเรือน
- b. คำว่า “แรงงานทำงานบ้าน” หมายถึง บุคคลใดก็ตามที่ได้รับมอบหมายให้ทำงานบ้าน ตามที่มีความสัมพันธ์ในการจ้างงาน
- c. บุคคลที่ทำงานบ้านเพียงบางโอกาสหรือนานๆครั้ง และไม่ได้เป็นไปเพื่อการประกอบอาชีพไม่ถือเป็นแรงงานทำงานบ้าน

การถอดความหมายของคำต่างๆนี้ทำให้เห็นว่างานบ้านมีขอบเขตที่ค่อนข้างกว้าง ประการแรก เป็นที่น่าสังเกตว่า งานบ้านต่างไปจากภาคการผลิตอื่นๆ (เช่น ภาคการก่อสร้าง และภาคการเกษตร) งานบ้านไม่ได้กำหนดจากงานที่ทำ อันที่จริง ไม่ใช่กฎหมายทุกประเทศจะกำหนดลักษณะของงานบ้าน ประเทศต่างๆที่มีการกำหนดประเภทอาชีพต่างๆ อาจรวมแรงงานอื่นๆ ที่มีอาชีพคล้ายกันไว้ด้วยกัน ทรายแท่งที่เจ้าของบ้านจ้างแรงงานทำงานบ้าน «ให้ทำงานกับนายจ้างโดยตรงในบ้านของตน»⁴ ทั้งนี้เนื่องจากงานบางอย่าง เช่น การทำความสะอาดและการทำอาหาร เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับงานบ้าน แต่ขอบเขตของงานบ้านทั้งหมดนั้น แตกต่างกันไปในแต่ละครัวเรือน แต่ละประเทศ และแต่ละช่วงเวลา แรงงานบางคนทำงานหรือให้บริการเพียงอย่างเดียวให้นายจ้าง ในขณะที่แรงงานคนอื่นๆ ทำงานหรือให้บริการหลายอย่าง แรงงานอาจทำงานเต็มเวลาให้กับนายจ้างหนึ่งราย หรือทำงานบางเวลา/นอกเวลาให้กับนายจ้างหนึ่งรายหรือมากกว่านั้น

ท่ามกลางความหลากหลายนี้ คุณลักษณะที่เหมือนกันของแรงงานทำงานบ้านคือสถานที่ทำงานซึ่งก็คือครัวเรือน คำว่า ‘งานบ้าน’ หมายถึง งานที่ทำโดยแรงงานทำงานบ้านภายในบ้าน ในที่พักหรือโรงแรมของนายจ้าง ด้วยเหตุนี้ ข้อเท็จจริงที่ว่า อนุสัญญาฉบับที่ 189 ไม่ได้นิยามคำว่า «นายจ้าง» ไว้อย่างเฉพาะเจาะจง จึงเป็นการเปิดโอกาสให้มีการจ้างแรงงานทำงานบ้านโดยตรงจากสมาชิกในครัวเรือนซึ่งมีการทำงานเกิดขึ้น หรือจ้างผ่านผู้ให้บริการ - ภาครัฐหรือเอกชน - ซึ่งจ้างแรงงานทำงานบ้านและจัดหางานให้ตามครัวเรือน รูปแบบการจ้างงานทั้งสองแบบถือเป็นความสัมพันธ์ในการจ้างงาน ที่สำคัญ อนุสัญญา ฉบับที่ 189 นิยามแรงงานทำงานบ้านว่า เป็นบุคคลที่ประกอบอาชีพนี้ ภายในความสัมพันธ์ในการจ้างงาน ดังนั้นจึงเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องแยกแยะความแตกต่างระหว่างแรงงานประเภทต่างๆ

⁴ คัมพูชา, Section 4 of the Labor Code

1.3.2 การจัดประเภทงานบ้าน

มาตรฐานสถิติระหว่างประเทศแนะนำวิธีการจัดประเภทแรงงานทำงานบ้าน ซึ่งเป็นที่ชัดเจนจากข้างต้นว่าลักษณะเฉพาะประการหนึ่งของแรงงานทำงานบ้านทั่วโลก คือ งานที่แรงงานทำในครัวเรือนส่วนบุคคลเป็นเรื่องยากต่อการอธิบาย มาตรฐานทางสถิติล่าสุดที่เป็นที่ยอมรับในระดับสากลกำหนดความหมายกลาง เพื่อทำความเข้าใจโครงสร้างของตลาดแรงงานในประเทศและวิเคราะห์ผลกระทบของนโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับกฎระเบียบ รวมถึงนโยบายการขยายการคุ้มครองทางสังคม มติที่ประชุมระหว่างประเทศของนักสถิติแรงงาน (International Conference of Labour Statisticians - ICLS) ครั้งที่ 20 ประจำปี พ.ศ. 2561 กำหนดให้แรงงานทำงานบ้านหมายถึง “แรงงาน ไม่ว่าจะเพศใด ที่ได้รับค่าจ้างหรือผลตอบแทน ซึ่งรวมถึงการจ่ายค่าตอบแทนในรูปแบบอื่น ซึ่งทำงานในหรือเพื่อครัวเรือนใดครัวเรือนหนึ่งหรือหลายครัวเรือน ซึ่งให้บริการครัวเรือนเป็นหลัก” (ILO, 2018b ย่อหน้า 104). ICLS จัดประเภทแรงงานตามสถานะการจ้างงาน ซึ่งอ้างอิงถึงลักษณะของงานที่แรงงานทำ มีเกณฑ์พื้นฐานสองประการสำหรับการจัดประเภทแรงงาน ข้อแรกคือความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างแรงงานกับนายจ้าง และข้อสองคือประเภทความเสี่ยงทางเศรษฐกิจที่เกิดจากสถานะการจ้างงานแต่ละประเภท

ประเภทของความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ใช้เพื่อจัดประเภทแรงงาน ว่าเป็น ลูกจ้าง หรือแรงงานอิสระ โดยหลักแล้ว คำถามสำคัญของการจัดประเภทแรงงานคือความสัมพันธ์ในการจ้างงานมีอยู่หรือไม่⁵ โดยจะพิจารณาจากความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างแรงงานและนายจ้าง ซึ่งจะดูว่าแรงงานมีอำนาจในการควบคุมจัดการงานของตนเอง และต้องพึ่งพาบุคคลหรือหน่วยเศรษฐกิจอื่นในการจัดการงานและการเข้าถึงตลาดมากน้อยเพียงใด (ILO, 2018c) ดังนั้น ประเภทของความสัมพันธ์เชิงอำนาจจึงถูกนำมาใช้เพื่อจัดประเภทแรงงานว่าเป็นลูกจ้างหรือแรงงานอิสระ กล่าวโดยย่อลูกจ้างคือผู้ที่ไม่มีอำนาจหรือการควบคุมหน่วยเศรษฐกิจที่ตนทำงานให้ในทางกลับกัน แรงงานอิสระเป็นเจ้าของหน่วยเศรษฐกิจที่ตนทำงานและควบคุมกิจกรรมต่างๆ จึงไม่มีหน้าที่ต้องรายงานหรือถูกควบคุมดูแลโดยบุคคลอื่น

ประเภทของความเสี่ยงทางเศรษฐกิจ หมายถึงขอบเขตที่แรงงานต้องเผชิญกับความไม่มั่นคงทางรายได้⁶ ความเสี่ยงทางเศรษฐกิจถูกกำหนดโดยปัจจัยหลายประการ เช่น ความมั่นคงของงานว่าอยู่ในระดับใด แต่ยังรวมถึงขอบเขตที่แรงงานได้รับการคุ้มครองในกรณีที่มีความเสี่ยงตลอดวงจรชีวิตที่ส่งผลให้แรงงานไม่สามารถทำงานได้ เช่น การเจ็บป่วย การคลอดบุตร หรือ ชราภาพ เป็นต้น ICLS จัดประเภทแรงงานที่ทำงานเพื่อค่าจ้าง และที่ทำงานเพื่อผลกำไร โดยพิจารณาจากวิธีการจ่ายค่าตอบแทนเป็นหลัก กรณีการทำงานเพื่อค่าจ้างคือแรงงานได้รับค่าตอบแทนจากการทำงานหรือให้บริการ ในกรณีของงานบ้าน แรงงานทำงานบ้านและแรงงานทำงานบ้านที่จ้างโดยผู้ให้บริการจะได้รับค่าจ้าง ในทางกลับกัน แรงงานที่ทำงานเพื่อผลกำไรคือแรงงานที่มีค่าตอบแทนที่ทั้งหมดซึ่งอาจได้กำไรหรือขาดทุนที่ได้รับจากหน่วยเศรษฐกิจที่จ้างแรงงาน แรงงานไม่ได้รับเป็นค่าจ้างหรือเงินเดือนเพื่อแลกกับเวลาทำงาน ดังนั้นจึงมีความเสี่ยงที่จะขาดทุนมากกว่า (ILO, 2018c)

จากที่กล่าวมาข้างต้น เป็นผลให้มาตรฐานล่าสุดนำเสนอการจัดกลุ่มงานบ้านเป็น 3 ประเภทกว้างๆ ดังนี้

- a. แรงงานทำงานบ้าน** หมายถึงแรงงานทุกคนที่ทำงานในฐานะลูกจ้างของครัวเรือนโดยตรง เพื่อให้บริการสมาชิกในครัวเรือนเป็นหลัก โดยไม่คำนึงถึงลักษณะของบริการที่จัดให้ รวมถึง (1) แรงงานทำงานบ้านที่อาศัยกับนายจ้าง และ (2) แรงงานทำงานบ้านที่ไม่ได้อาศัยกับนายจ้าง
- b. แรงงานทำงานบ้านที่จ้างโดยผู้ให้บริการ** แรงงานทำงานบ้านที่จ้างโดยผู้ให้บริการคือลูกจ้างของหน่วยเศรษฐกิจ เช่น ตัวแทนต่างๆ ที่ให้บริการทำงานบ้านแก่ครัวเรือน
- c. ผู้ให้บริการทำงานบ้านที่รับจ้างเพื่อผลกำไร** ผู้ให้บริการทำงานบ้านที่รับจ้างเพื่อแสวงหาผลกำไรให้บริการทำงานบ้านแก่ครัวเรือนส่วนบุคคลในฐานะแรงงานอิสระหรือแรงงานรับจ้างเหมา

โดยทั่วไป พบว่ามีความทับซ้อนกันระหว่างการจ้างงานเพื่อค่าจ้างและการพึ่งพิง และการจ้างงานเพื่อผลกำไรและความเป็นอิสระ ตารางที่ 1 แสดงภาพรวมของจุดตัดระหว่างการจ้างงานสองประเภทนี้ อย่างไรก็ตาม การจัดประเภททั้งสองนี้ไม่สามารถใช้แทนกันได้ เนื่องจากลูกจ้างบางคนอาจเป็นการจ้างเพื่อผลกำไร เช่น กรณีของแรงงานรับจ้างเหมา ซึ่งทำงานเพื่อผลกำไร แต่ตามชื่ออาจเรียกว่าลูกจ้าง ในกรณีนี้ ข้อเท็จจริงที่ว่าแรงงานได้รับค่าจ้างเพื่อผลกำไรไม่ได้หมายความว่าไม่มีความสัมพันธ์ในลักษณะที่ต้องพึ่งพาอาศัยกัน และด้วยเหตุนี้แรงงานจึงควรได้รับสิทธิที่สอดคล้องกับประเภทการจ้าง ในกรณีนี้และกรณีอื่นๆ การกำหนดประเภทของความสัมพันธ์ในการจ้างงานเป็นเรื่องสำคัญ ที่ช่วยแบ่งแยกความแตกต่างระหว่างแรงงานทำงานบ้านและแรงงานอิสระที่อาจให้บริการทำงานบ้าน

⁵ ในเอกสารด้านแรงงาน ความสัมพันธ์ในการจ้างงานมาตรฐานเป็นที่เข้าใจกันว่าเป็นการจ้างงานที่เป็นส่วนหนึ่งของความสัมพันธ์ในการจ้างงานแบบผู้บังคับบัญชา กับผู้ใต้บังคับบัญชาและการจ้างงานแบบสองฝ่าย (ILO, 2016a)

⁶ ข้อมติระบุถึงขอบเขตที่แรงงานอาจ (1) เผชิญกับการสูญเสียทางการเงินหรือทรัพยากรอื่นๆ ตามการดำเนินกิจกรรม และ (2) ประสบกับความไม่มั่นคงของค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงินหรือในรูปแบบอื่น หรือไม่ได้รับค่าตอบแทน

▶ ตารางที่ 1 สถานการณ์จ้างงานตามประเภทของความสัมพันธ์เชิงอำนาจในงานบ้าน

ความสัมพันธ์การจ้างงาน	สถานภาพการจ้างงาน	ความเสี่ยงทางเศรษฐกิจ	นิยาม
ลูกจ้าง (เป็นส่วนของการจ้างงาน)	ลูกจ้าง	การจ้างงานเพื่อค่าจ้าง	แรงงานที่ได้รับค่าจ้าง ทั้งแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งไม่ได้มีความเป็นเจ้าของหน่วยเศรษฐกิจที่มีการจ้างงาน แรงงานได้รับค่าตอบแทนเป็นเงินสดหรือในรูปแบบอื่นสำหรับเวลาทำงาน หรือในบางกรณี สำหรับงานแต่ละชิ้นที่ทำได้หรือสำหรับบริการที่จัดให้อาจมีการจ้างงานลูกจ้างในหน่วยตลาด หน่วยที่ไม่ใช่ตลาด และครัวเรือนที่การผลิตสินค้า/บริการเพื่อการบริโภคภายในครัวเรือนเป็นหลัก (ย่อหน้า 41-43 ILO, 2018c)
	แรงงานรับจ้างเหมา	การจ้างงานเพื่อผลกำไร	แรงงานรับจ้างเหมาคือแรงงานที่มีการทำสัญญาทางแพ่ง (แต่ไม่ใช่สัญญาจ้างแรงงาน) เพื่อจัดหาสินค้าหรือบริการสำหรับหรือผ่านหน่วยเศรษฐกิจอื่น แรงงานไม่ใช่ลูกจ้างของหน่วยเศรษฐกิจนั้น เพียงแต่พึ่งพาในเรื่องการจัดและการดำเนินการที่เกี่ยวกับการทำงาน รายได้ หรือการเข้าถึงตลาด แรงงานรับจ้างเพื่อผลกำไร ซึ่งต้องพึ่งพาหน่วยงานอื่นที่มีอำนาจควบคุมการทำงานของแรงงาน และได้รับประโยชน์โดยตรงจากงานที่ทำ (ย่อหน้า 35 ILO, 2018c) ลักษณะของแรงงานรับจ้างเหมาคือการรับจ้างทำงานเพื่อผลกำไร และได้รับผลตอบแทนในลักษณะของธุรกรรมเชิงพาณิชย์ ดังนั้นแรงงานมักจะรับผิดชอบเรื่องการประกันสังคมและการจ้างเงินสมทบประเภทอื่นๆด้วยตัวเอง
แรงงานอิสระ (ไม่ใช่ส่วนหนึ่งของความสัมพันธ์ในการจ้างงาน)	แรงงานอิสระ (ไม่มีนายจ้าง)	การจ้างงานเพื่อผลกำไร	แรงงานอิสระ ในธุรกิจงานบ้าน ที่ไม่มีลูกจ้าง คือแรงงานที่ดำเนินธุรกิจเพื่อผลกำไรโดยไม่มีการจัดตั้งองค์กรทางธุรกิจขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการโดยแรงงานคนเดียว หรือกับหุ้นส่วนตั้งแต่หนึ่งคนขึ้นไป หรือผู้ช่วยธุรกิจในครัวเรือน และไม่ได้เป็นการจ้างบุคคลใดให้ทำงานเป็นลูกจ้างประจำ

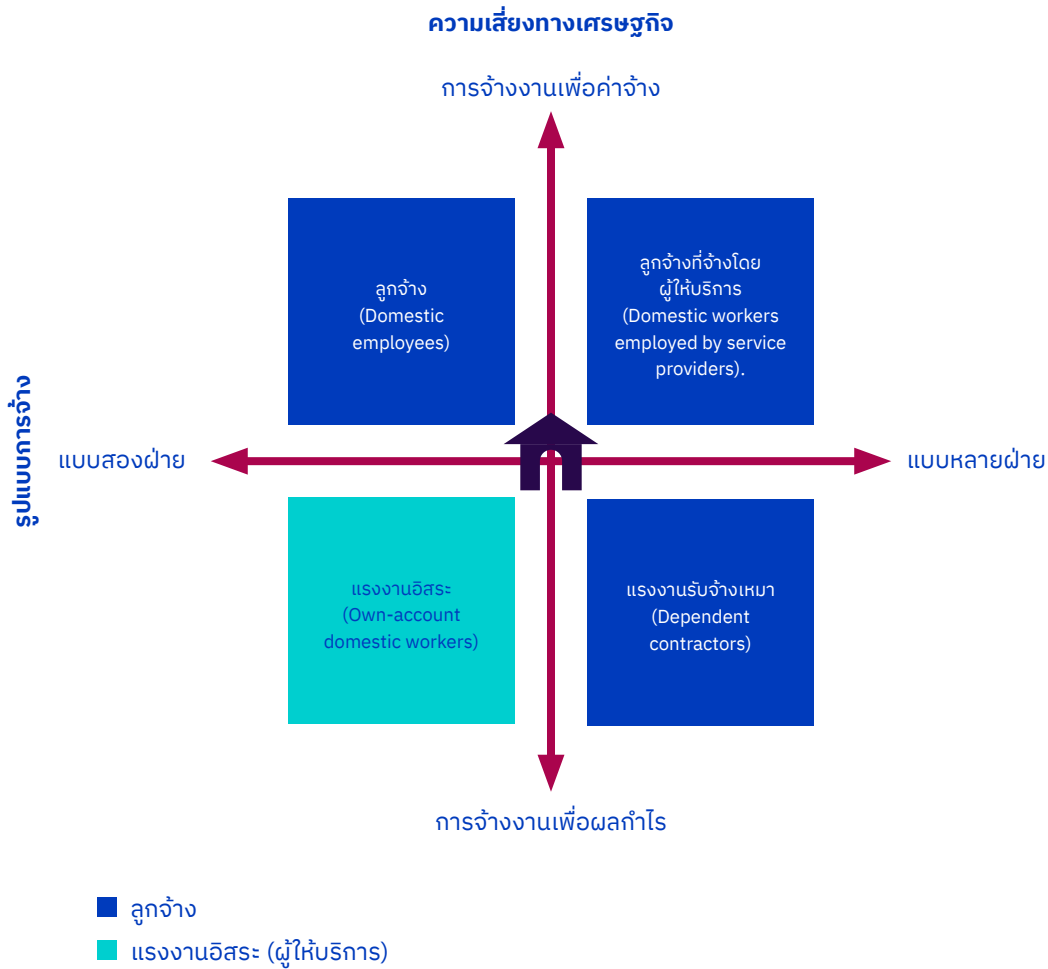
ที่มา: ผู้เขียนรวบรวมจากรายงาน ILO, 2018a

1.3.3 ประเภทของงานบ้าน

การศึกษาที่พิจารณาสถานะการจ้างงานในบ้านเป็นพื้นฐานในการกำหนดข้อเสนอเชิงนโยบาย กรอบการวิเคราะห์ที่นำเสนอข้างต้นค่อนข้างเป็นนามธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อจะนำไปใช้กับภาคส่วนต่างๆ ที่มีลักษณะเฉพาะ ประเภทของแรงงานที่นำเสนอใน ภาพที่ 1 เป็นความพยายามในการหาเครื่องมือที่ง่ายมาใช้ในการจำแนกทางสถิติกับภาคงานบ้าน แทนที่จะแสดงถึงความเสี่ยงทางเศรษฐกิจของการจ้างงาน ในด้านหนึ่ง แรงงานทำงานบ้านและแรงงานทำงานบ้านที่จ้างโดยผู้ให้บริการจัดอยู่ในประเภทแรงงานที่มีการจ้างงานโดยได้รับค่าจ้าง ส่วนอีกด้านหนึ่ง เป็นกลุ่มการจ้างงานเพื่อผลกำไร ซึ่งได้แก่แรงงานอิสระ (หรือประกอบอาชีพอิสระ) และแรงงานรับจ้างเหมา ประเภทของความสัมพันธ์เชิงอำนาจจะแยกตามสี่ เพื่อช่วยให้เห็นภาพที่ชัดเจนถึงความสัมพันธ์ที่ต้องพึ่งพาอาศัยกันในบ้าน

สิ่งสำคัญที่ต้องพิจารณาความแตกต่างและคุณลักษณะเฉพาะของผู้ว่าจ้างหรือนายจ้างในบ้าน สถานะการจ้างงานบางอย่างเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์แบบสองฝ่ายโดยตรงกับครัวเรือน นี่คือการค้นพบของแรงงานทำงานบ้าน แม้ว่าไม่ได้มีความสัมพันธ์ในการจ้างงาน แต่แรงงานอิสระก็มีการจ้างงานโดยตรงกับครัวเรือนเช่นกัน ในทางกลับกัน รูปแบบอื่นๆ มีลักษณะเฉพาะโดยบุคคลที่สามเข้ามามีส่วนร่วม ในกรณีดังกล่าวส่วนใหญ่ ตัวแทนหรือผู้รับเหมาจะจัดหาแรงงานทำงานบ้านและเจรจาสัญญากับนายจ้าง เป็นผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างกลายเป็นความสัมพันธ์แบบสามฝ่ายหรือหลายฝ่าย (งานจ้างเหมาชั่วคราวหรือจ้างเหมาช่วง) ดังนั้น ในการจัดประเภทนี้ แทนนอนจะนำเสนอรูปแบบการจ้างงาน และอ้างอิงถึงตัวบุคคลที่เกี่ยวข้องในความสัมพันธ์

▶ ภาพที่ 1 ประเภทของสถานะการจ้างงานในบ้าน



ที่มา: ILO, 2022.

ให้พิจารณาภาพตามเข็มนาฬิกา แรงงานทำงานบ้านจะมีลักษณะการจ้างแรงงานแบบสองฝ่าย แรงงานมักจะทำงานทั้งแบบเต็มเวลา หรือแบบนอกเวลา/บางเวลา แต่ก็อาจทำงานบริการเฉพาะอย่าง เช่น รีดผ้าหรือทำสวน ลักษณะของความสัมพันธ์นี้สอดคล้องกับคำจำกัดความของลูกจ้างที่แสดงใน ตารางที่ 1 อาจกล่าวได้ว่า นี่เป็นรูปแบบการทำงานบ้านที่พบเห็นได้ทั่วไปทั่วโลก อย่างไรก็ตาม ความสำคัญที่เพิ่มขึ้นของบริษัทจัดหางานในบ้านในประเทศไทย (Anderson, 2016) หมายความว่า ความสัมพันธ์ในการจ้างงานแบบหลายฝ่ายกลายเป็นเรื่องธรรมดามากขึ้น การจ้างงานแบบหลายฝ่ายหมายถึงความสัมพันธ์ที่นอกเหนือจากลูกจ้างและนายจ้างแล้ว ยังมีบุคคลที่สามเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย

แรงงานทำงานบ้านที่จ้างโดยผู้ให้บริการ เกี่ยวข้องกับครัวเรือนในฐานะสถานที่ทำงาน แต่ท้ายที่สุดแล้วมีความสัมพันธ์กับผู้ให้บริการที่จัดหางานให้ แรงงานเหล่านี้เป็นลูกจ้างโดยได้รับค่าจ้าง แต่เป็นลูกจ้างของธุรกิจ ดังนั้นแรงงานจึงได้รับการปฏิบัติเช่นเดียวกับแรงงานประเภทอื่นๆ ในอุตสาหกรรมในระบบในประเทศไทย แรงงานทำงานบ้านในช่องขบวน อาจเป็นกลุ่มที่มีความสัมพันธ์ในการจ้างงานที่เป็น «มาตรฐาน» มากที่สุด ดังนั้นจึงเข้ากับกรอบทั่วไปของกฎหมายแรงงานปัจจุบัน

ความสัมพันธ์แบบหลายฝ่ายยังรวมถึงกรณีแรงงานรับจ้างเหมา ผู้ให้บริการสามารถมีส่วนร่วมได้หลายระดับ ตั้งแต่เป็นนายจ้างไปจนถึงการจัดคู่งานระหว่างแรงงานกับครัวเรือน รูปแบบความสัมพันธ์แบบหลายฝ่ายมีความซับซ้อนมากขึ้นเรื่อยๆ แรงงานรับจ้างเหมาคือแรงงานที่มีการทำสัญญาทางแพ่งเพื่อให้บริการทำงานบ้านแก่ครัวเรือน เพื่อหรือผ่านบุคคลที่สาม แรงงานเหล่านี้ไม่ใช่ลูกจ้างของบุคคลที่สาม แต่ขึ้นอยู่กับบุคคลที่สามในการจัดการและการดำเนินการที่เกี่ยวกับการทำงาน รายได้ หรือการเข้าถึงตลาด แรงงานรับจ้างเพื่อผลกำไร ต้องพึ่งพาหน่วยงานอื่นในการควบคุมการทำงานของตนและได้รับประโยชน์โดยตรงจากงานที่ทำ (ILO, 2018c)

ในกระบวนการนี้ เป็นไปได้ว่าอาจพิจารณาแรงงานบนแพลตฟอร์มดิจิทัลที่ให้บริการทำงานบ้านว่าเป็นแรงงานรับจ้างเหมา ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะของข้อตกลงตามสัญญาที่เสนอให้แรงงาน

แรงงานอิสระก็พบได้ในงานบ้านเช่นกัน แรงงานทำงานบ้านกลุ่มอื่นๆ คือ ผู้ประกอบอาชีพอิสระ ทำงานให้กับลูกค้าหลายราย และแม้แต่นำอุปกรณ์ของตนเองมาทำงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง งานทำสวนเป็นงานบ้านประเภทหนึ่ง (เหมือนกับ งานทำความสะอาดเป็นช่วงๆ) ซึ่งอันที่จริงแล้วอาจมีลักษณะเหมือนกับผู้ประกอบการในเศรษฐกิจตลาดอุตสาหกรรม อย่างไรก็ตาม ในกรณีเหล่านี้ แรงงานดังกล่าวไม่ถือว่าเป็นแรงงานทำงานบ้านภายใต้สัญญาฉบับที่ 189 แต่ได้รับการดูแลคุ้มครองตามกฎหมายที่บังคับใช้กับแรงงานอิสระหรือผู้ประกอบอาชีพอิสระ โดยไม่คำนึงว่าจะทำงานประเภทใดในการผลิต ความแตกต่างระหว่างแรงงานรับจ้างเหมาและผู้ประกอบอาชีพอิสระอาจเป็นเรื่องยากในการอธิบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับผู้ให้บริการ – หรือครัวเรือน – อาจไม่ทราบว่าบุคคลที่สามเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยหรือไม่ ในกรณีดังกล่าว ภาระหน้าที่ของคู่สัญญาที่เกี่ยวข้องอาจไม่ชัดเจน ประเภทของความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างแรงงานกับผู้ให้บริการอาจแตกต่างกันไปตามรูปแบบของบริษัทแต่ละแห่ง ดังนั้นการพิจารณาความสัมพันธ์ในการจ้างงานจึงซับซ้อนมากปรากฏตามส่วนล่างของภาพ

1.3.4 งานบ้านและความสัมพันธ์ในการจ้างงาน

เริ่มแรก แรงงานทำงานบ้านทั่วโลกมีความสัมพันธ์ในการจ้างงานโดยตรงกับครัวเรือนหนึ่งๆ ตามลักษณะนี้ การเข้าถึงความคุ้มครองทางสังคมและสิทธิแรงงานอื่นๆ ถูกกำหนดโดยกฎหมายภายในประเทศว่าจะยอมรับความสัมพันธ์ในการจ้างงานนี้หรือไม่ แม้ว่าความสัมพันธ์การจ้างงานมาตรฐานจะไม่ใช้แนวคิดทางกฎหมาย แต่ก็เกี่ยวข้องกับสถานะการจ้างงานที่เป็นไปตามกฎหมายแรงงานและกฎหมายการประกันสังคมส่วนใหญ่ รวมถึงในประเทศไทยด้วย สถานะดังกล่าวเป็นสถานะของลูกจ้างที่มีความสัมพันธ์การจ้างแบบพึ่งพิงระหว่างสองฝ่าย ดังนั้น การไม่มีความสัมพันธ์ในการจ้างงานสามารถเข้าใจได้ว่าเป็นแรงงานอิสระ ความสัมพันธ์ในการจ้างงานเป็นตัวอย่างที่สำคัญสำหรับงานบ้าน เนื่องจากลักษณะเฉพาะของความสัมพันธ์ในการจ้างงานในบ้านมีส่วนในการกำหนดข้อยกเว้นไม่ให้แรงงานได้รับการคุ้มครองแรงงานและการคุ้มครองทางสังคม ในงานบ้าน สถานะต่างๆ ของการจ้างงานถูกกำหนดโดยความสัมพันธ์ในการจ้างงานที่มีลักษณะเฉพาะตัว

ยิ่งไปกว่านั้น แรงงานอาจมีการจ้างงานหลายแบบตามงานที่ทำ แรงงานอาจมีความสัมพันธ์ในการจ้างงานมากกว่าหนึ่งรูปแบบในเวลาเดียว ตัวอย่างเช่น มีการทำงานแบบไม่เต็มเวลา/นอกเวลาที่ครัวเรือนเป็นผู้จ้างตรง และทำงานที่มีค่าตอบแทนคิดตามผลงานให้กับครัวเรือนอื่นโดยจ้างงานผ่านผู้ให้บริการ คนทำสวนสามารถทำงานให้กับครัวเรือนหนึ่งๆเป็นประจำได้ และเป็นลูกจ้างทำงานแบบไม่เต็มเวลา/นอกเวลาให้กับครัวเรือนอื่น ไม่ว่าคนทำสวนจะได้รับค่าจ้างตามระยะเวลาที่ทำงานหรือเป็นค่าตอบแทนการให้บริการก็ตาม ในเวลาเดียวกัน คนทำสวนยังรับจ้างทำสวนโดยคิดค่าจ้างตามงานกับครัวเรือนอื่นๆได้ ไม่ว่าความสัมพันธ์ในกรณีที่สองจะถือเป็นการจ้างงานหรืองานอิสระหรือไม่นั้นขึ้นอยู่กับประเภทของความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างฝ่ายต่างๆ และระดับความเสี่ยงที่แรงงานต้องเผชิญ กล่าวคือเป็นการจ้างงานเพื่อค่าจ้าง ค่าบริการ หรือผลกำไร พิจารณาแบบง่ายๆ แรงงานอาจมีความสัมพันธ์ในการจ้างงานหลายรูปแบบตามงานที่ทำ ความหมายโดยนัยของกรณีนี้คือรายได้ทั้งหมดและการมีส่วนส่งเสริมต่อเศรษฐกิจอาจไม่ได้รับการพิจารณาอย่างเต็มที่ เว้นแต่ความสัมพันธ์ในการจ้างงานทั้งหมดจะได้รับการยอมรับและกำหนดในกฎหมายของประเทศ แท้จริงแล้วประเทศต่างๆได้พยายามจัดการกับความท้าทายเหล่านี้แตกต่างกันไปในกฎหมายของตน

กฎหมายระดับชาติสามารถจัดการกับความซับซ้อนได้ไม่มากนัก แม้ว่ากฎหมายระดับชาติพยายามให้การคุ้มครองแรงงานอย่างครอบคลุมโดยไม่คำนึงถึงลักษณะและระยะเวลาการจ่ายค่าตอบแทน แต่บางประเทศจำกัดความคุ้มครองแรงงานทำงานบ้าน (หรือจำกัดความลูกจ้างทำงานบ้าน) โดยใช้เกณฑ์ระยะเวลาการจ้างงาน โดยกำหนดให้ต้องทำงาน “เป็นประจำ” และ/หรือ “ต่อเนื่อง” ตัวอย่างเช่น ประเทศโบลิเวียกำหนดให้งานต้องมีความ “ต่อเนื่อง” ประเทศปารากวัยกำหนดให้เป็นงาน “ประจำ” และประเทศโปรตุเกสกำหนดให้มีการทำงานอย่างต่อเนื่อง กฎหมายประเทศอื่นๆ กำหนดว่าหากเป็นการจ้างงานแรงงานทำงานบ้านโดยนายจ้างคนเดิมให้พิจารณาจากจำนวนวันหรือชั่วโมงที่กำหนดเป็นระยะเวลาดำเนินการต่อสัปดาห์ เมื่อไม่นานมานี้ ประเทศอาร์เจนตินาเคยยกเว้นการจ้างงานที่มีระยะเวลาสั้นกว่าหนึ่งเดือน น้อยกว่าสี่ชั่วโมงต่อวัน หรือน้อยกว่าสี่วันต่อสัปดาห์ในกรณีที่มีการจ้างงานโดยนายจ้างรายเดียว ปัจจุบัน บุคคลใดก็ตามที่ทำงานที่บ้านต้องขึ้นทะเบียนเพื่อรับสิทธิประโยชน์จากนายจ้าง โดยไม่คำนึงว่าแรงงานทำงานให้นายจ้างที่ชั่วโมง ประเทศต่างๆ เช่น ฟิลิปปินส์ถือว่าแรงงานทำงานบ้านทุกคนได้รับความคุ้มครองตามประมวลกฎหมายแรงงาน

ความแตกต่างระหว่างความสัมพันธ์และรูปแบบการจ้างงานประเภทต่างๆ เป็นเรื่องสำคัญที่นำมาพิจารณากำหนดนโยบายที่มีประสิทธิภาพ วัตถุประสงค์หลักของรายงานฉบับนี้คือเพื่อทำความเข้าใจว่าโครงสร้างความสัมพันธ์และรูปแบบการจ้างงานแต่ละประเภทควรมีลักษณะอย่างไรในบริบทของประเทศไทย และความสัมพันธ์กับการคุ้มครองทางสังคม⁷ ข้อดีประการหนึ่งของวิธีการนี้คือช่วยให้สามารถระบุความสัมพันธ์ในการจ้างงานแต่ละประเภท ตามกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องในปัจจุบัน และทำให้มีพื้นที่มากขึ้นในการศึกษาความเป็นไปได้ในการขยายความคุ้มครองทางสังคมไปยังแรงงานทำงานบ้านประเภทต่างๆ ซึ่งอาจเผชิญกับโอกาสและความท้าทายที่แตกต่างกันในแง่ที่ การจำแนกประเภทยังช่วยให้สามารถกำหนดเป้าหมายที่แตกต่างกันแต่เป็นรูปธรรมสำหรับการปรับปรุงการคุ้มครองทางสังคมที่เพิ่มขึ้นสำหรับแรงงานทำงานบ้านในกลุ่มต่างๆ ไม่ว่าจะผ่านช่องทางทางกฎหมายหรือทางการ

⁷ ขอบเขตที่เป็นไปได้ขึ้นอยู่กับความพร้อมของข้อมูลเชิงปริมาณและคุณภาพที่เหมาะสมกับผู้วิจัย

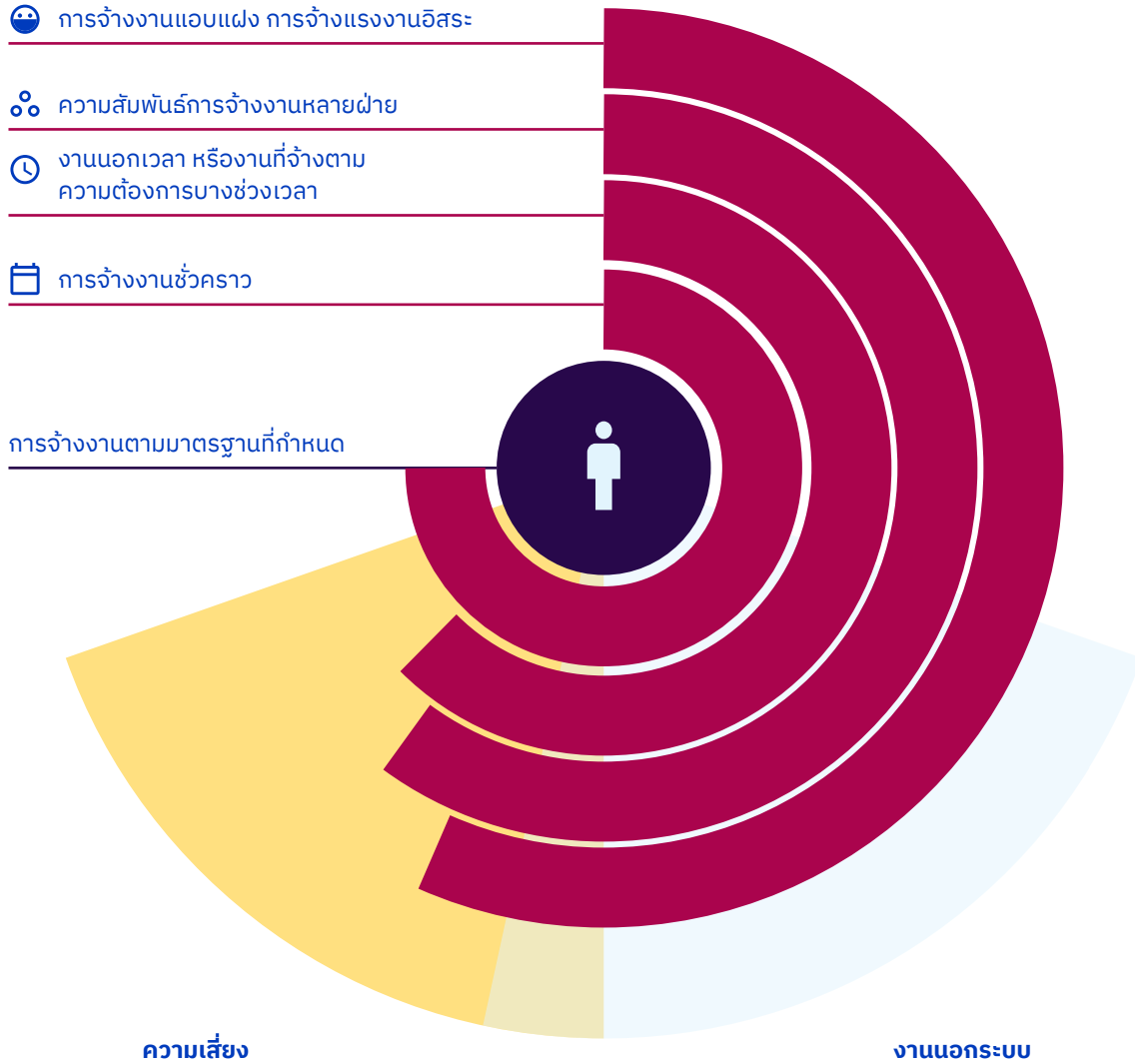
บริหาร เป็นวิธีการในการศึกษาความแตกต่างของงานบ้านและทำให้เห็นขั้นตอนในแผนการทำงานแบบค่อยเป็นค่อยไปเพื่อจัดการกับช่องว่างในปัจจุบันทั้งหมด ในขณะเดียวกัน การมีกรอบทั่วไปอาจเป็นประโยชน์ในการรวมมิติอื่นๆ ที่อาจทับซ้อนกับความไม่เป็นมาตรฐาน เช่น ความไม่เป็นทางการ เพศภาวะ ชาติพันธุ์ และสถานะการย้ายถิ่นฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การตระหนักถึงความสัมพันธ์ในการจ้างงานประเภทอื่นๆ ซึ่งส่งผลให้เกิดสถานะที่แตกต่างกัน กรอบการทำงานสามารถมีพื้นที่มากขึ้นสำหรับการวิเคราะห์เชิงเพศภาวะเกี่ยวกับความสัมพันธ์ในการจ้างงาน

1.3.5 การจ้างงานที่ไม่มีการกำหนดมาตรฐานและลักษณะที่คาบเกี่ยวกับงานนอกระบบ

ความแตกต่างที่สำคัญ ระหว่างแนวคิดความสัมพันธ์ในการจ้างงานตามมาตรฐานและการจ้างงานในระบบ ทำให้จำเป็นต้องแยกการพิจารณา ตามภาพที่ 1 แสดงให้เห็นว่ามีลักษณะที่คาบเกี่ยวกันระหว่างงานนอกระบบกับการจ้างงานแบบที่ไม่มีการกำหนดมาตรฐาน ซึ่งมีงานหลายรูปแบบที่ไม่ได้รับการคุ้มครอง ทั้งในทางกฎหมายและในทางปฏิบัติ^๘ เช่นเดียวกับการจ้างงานตามมาตรฐานและไม่มีกำหนดมาตรฐาน งานในระบบและงานนอกระบบเป็นคำที่มีความหมายครอบคลุมข้อกำหนดการจ้างงานที่หลากหลาย (ILO, 2016a) ข้อแนะของไอแอลโอว่าด้วยการปรับเปลี่ยนจากเศรษฐกิจนอกระบบเป็นในระบบ พ.ศ. 2558 (ฉบับที่ 204) อธิบายว่างานนอกระบบหมายถึงกิจกรรมทางเศรษฐกิจทั้งหมดของแรงงานและหน่วยเศรษฐกิจที่ – ในทางกฎหมายหรือในทางปฏิบัติ – ไม่ได้รับการคุ้มครองหรือไม่ได้รับการคุ้มครองอย่างเพียงพอจากข้อกำหนดการจ้างงานที่เป็นทางการ เอกสารฉบับที่ 15 เสนอในที่ประชุมระหว่างประเทศของนักสถิติแรงงาน (ILO, 2018b) ให้คำจำกัดความการจ้างงานนอกระบบว่าหมายถึง: (1) ผู้ประกอบการในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ; (2) ผู้ทำงานส่วนตัว (แรงงานอิสระ); (3) ผู้ช่วยธุรกิจในครัวเรือน; และ (4) แรงงานนอกระบบ ประเภทหลังคือผู้ที่มี “ความสัมพันธ์ในการจ้างงานในกฎหมายหรือในทางปฏิบัติ ที่ไม่อยู่ภายใต้การคุ้มครองของกฎหมายในประเทศ เช่น กฎหมายแรงงาน กฎหมายภาษีเงินได้ การคุ้มครองทางสังคม หรือสิทธิประโยชน์จากการจ้างงานบางกรณี (เช่น การบอกกล่าวล่วงหน้ากรณีให้ออก ค่าชดเชย สิทธิลาพักผ่อนประจำปีหรือลาป่วย เป็นต้น)” (ILO 2003a, ย่อหน้า 5. ใน ILO, 2018b)

^๘ ดู ILO, 2016a สำหรับการอภิปรายในประเด็นนี้ ทั้งหมด

▶ ภาพที่ 2 การทับซ้อนของการจ้างงานที่ไม่ได้กำหนดมาตรฐานกับงานนอกระบบและความเสี่ยง



ที่มา: ILO 2016

แทนที่จะกำหนดความแตกต่างระหว่างการจ้างงานตามมาตรฐานและการจ้างงานในสถานะอื่นๆ การอภิปรายส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับตลาดแรงงานในประเทศต่างๆ เช่น ประเทศไทย กลับมุ่งเน้นไปที่การจ้างงานในระบบและนอกระบบ⁹ การพิจารณาที่เหมาะสมควรมาจากสถานการณ์ตลาดแรงงานโดยรวม และความท้าทายของเศรษฐกิจมหภาคต่องานที่มีคุณค่า ที่หมายถึง โอกาสต่างๆ สำหรับผู้หญิงและผู้ชายที่จะมีงานที่มีคุณค่า และงานที่สร้างผลิตภาพภายใต้เงื่อนไขของเสรีภาพ ความเสมอภาค ความมั่นคง และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รวมถึงรายได้ที่เป็นธรรมและการคุ้มครองทางสังคม สำหรับแรงงานและครอบครัวของแรงงาน (ILO, 1999) ในหลายประเทศรวมถึงประเทศไทย มีการจ้างกำลังแรงงานส่วนใหญ่ในงานนอกระบบ (ILO, 2021b) และเช่นเดียวกับประเทศอื่น ที่มาของเศรษฐกิจนอกระบบนี้รวมถึงการไม่ได้รับการคุ้มครองทางกฎหมาย ขาดการบังคับใช้กฎหมาย และการคุ้มครองทางกฎหมายที่ไม่เพียงพอ ทั้งนี้ การทำให้แรงงานนอกระบบเป็นแรงงานในระบบหมายถึงการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งต่อไปนี้ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ :

⁹ ดู รายงานของสหประชาชาติ *Thailand Social Protection Diagnostic Review (ILO, 2021b; ILO et al., 2021b; IOM, 2021)*

- ▶ การขยายความคุ้มครองทางกฎหมายให้แก่ผู้ที่ไม่ได้รับการคุ้มครอง
- ▶ การให้ความคุ้มครองทางกฎหมายในระดับที่เพียงพอเหมาะสม
- ▶ การดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายและกฎระเบียบอย่างมีประสิทธิภาพ

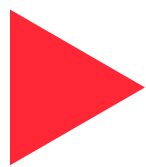
ดังนั้นจึงเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องเข้าใจว่าสถานการณ์ไหนต้องมีมาตรการแบบใด ซึ่งก็เป็นเหตุผลว่าทำในรูปแบบการจ้างงานจึงมีความเกี่ยวข้องอย่างมากในการวิเคราะห์ภาคงานบ้าน ไม่ควรดูเพียงตามแนวคิดของความสัมพันธ์ในการจ้างงานเป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานของกฎหมายแรงงานในประเทศไทยเหมือนที่อื่นๆ (ดู *กรอบกฎหมายไทย* ในหัวข้อ 2.2)

กรอบแนวคิดที่สะท้อนให้เห็นถึงความหลากหลายของลักษณะการจ้างงานในบ้านมีส่วนช่วยให้มีการออกแบบนโยบายที่เหมาะสมต่อลักษณะของงานบ้านมากขึ้น จากลักษณะของงานบ้านที่แสดงในตารางที่ 1 แรงงานทำงานบ้านใน 2 กลุ่มต่อไปนี้ ได้แก่ ลูกจ้างในงานนอกระบบและแรงงานอิสระ อาจจัดอยู่ในประเภทงานนอกระบบ แม้ว่านี่จะเป็นการจัดประเภทที่มีความสำคัญ แต่ก็ไม่ได้อิงรายละเอียดที่เพียงพอต่อการกำหนดนโยบายที่สามารถตอบสนองต่อความหลากหลายของรูปแบบงานนอกระบบ นอกจากนี้ กรณีดังกล่าวยังไม่รวมถึงแรงงานรับจ้างเหมา ถึงกระนั้น การตอบสนองเชิงนโยบายสำหรับงานนอกระบบ ไม่ว่าจะเน้นไปที่แรงงานโดยตรง (โดยการขยายความคุ้มครองทางสังคมไปยังบุคคลที่ไม่ใช่ลูกจ้าง) หรือเน้นไปที่ปัจจัยในเชิงเศรษฐกิจมหภาค (การเติบโตของผลิตภัณฑ์รวมในประเทศ (GDP) เพื่อกระตุ้นการเปลี่ยนไปสู่การจ้างงานแบบได้รับค่าจ้าง) นั้นแตกต่างไปจากนโยบายที่จะนำไปใช้กับความสัมพันธ์ในการจ้างงานแฝง ด้วยเหตุนี้ รายงานฉบับนี้จึงไม่ได้มองว่าการจ้างงานที่ไม่มีกำหนดมาตรฐานทุกกรณีเป็นงานนอกระบบ การทำความเข้าใจความแตกต่างนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการกำหนดนโยบายระดับชาติที่เหมาะสม ที่ย่ำที่สุดแล้ว การวิเคราะห์ภาคงานบ้านโดยเฉพาะได้รับประโยชน์จากการทำความเข้าใจสถานะการจ้างงานแต่ละประเภท โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากต้องนำมากำหนดนโยบายเพื่อแก้ปัญหาสภาพการทำงานที่ไม่ใช่การทำงานที่มีคุณค่า (Decent work deficit) จะต้องมีความชัดเจน

มาตรการที่ใช้เพื่อทำให้งานบ้านเป็นงานในระบบนั้นมีความสำคัญ และจะมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นเมื่อมีการกำหนดเป้าหมายที่เหมาะสม อุปสรรคสำคัญในการขยายความคุ้มครองการประกันสังคมให้กับแรงงานทำงานบ้านในประเทศไทยคือการรับรองทางกฎหมายว่าแรงงานทำงานบ้านเป็นลูกจ้างที่มีสิทธิแรงงานและสิทธิประกันสังคม (ILO, 2021c) โดยเฉพาะแรงงานทำงานบ้านที่มีการจ้างงานในรูปแบบดั้งเดิม แต่อาจไม่สามารถนำมาใช้ได้กับแรงงานที่มีความสัมพันธ์ในการจ้างงานแบบหลายฝ่ายหรือมีความสัมพันธ์ในการจ้างงานแฝงที่มักเกี่ยวข้องกับผู้ใช้บริการเป็นหลัก ซึ่งอาจใช้กรอบกฎหมายที่แตกต่างกัน และวิธีการที่เหมาะสมที่สุดอาจมีตั้งแต่การกำหนดสถานะการจ้างงานขึ้นใหม่ ไปจนถึงเน้นที่มาตรการการปฏิบัติตามกฎหมาย ดังนั้น การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ในการจ้างงานจึงน่าจะช่วยให้เข้าใจได้ดีขึ้นว่ามาตรการใดที่จะเหมาะสมในการทำให้งานบ้านในประเทศไทยเป็นงานในระบบ

▶ สรุปใจความสำคัญ

- ▶ นิยามงานบ้านและแรงงานทำงานบ้านแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ นิยามตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 189 กำหนดให้ บ้าน คือ สถานที่ทำงานเป็นเกณฑ์การพิจารณา ไม่ใช่ ตัวเนื้อหา
- ▶ ในระดับระหว่างประเทศและระดับประเทศพิจารณาจากความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง เพื่อจัดประเภทของแรงงาน ว่าเป็นแรงงานที่มีนายจ้างหรือแรงงานอิสระ โดยวิธีการนี้ แรงงานทำงานบ้านส่วนใหญ่จะมีสถานะเป็นลูกจ้างที่อยู่ในความสัมพันธ์ของการจ้างงาน
- ▶ การจัดประเภทอาชีพตามมาตรฐานสากลและความสัมพันธ์ระหว่างมาตรฐานสากลกับบริบทกฎหมายภายในประเทศ การศึกษาครั้งนี้จึงได้จัดประเภทแรงงานทำงานบ้านในประเทศไทยเป็น 4 ประเภท: แรงงานทำงานบ้าน แรงงานทำงานบ้านที่จ้างผ่านผู้ให้บริการ แรงงานรับจ้างเหมา และแรงงานทำงานบ้านที่เป็นแรงงานอิสระ แรงงานอาจมีการจ้างงานหลายแบบตามงานที่ทำ
- ▶ ลูกจ้างมีความสัมพันธ์แบบสองฝ่ายที่เป็นการจ้างตรงโดยครัวเรือน แรงงานอาจมีนายจ้างหลายคน แม้ว่าแรงงานจะไม่ได้มีความสัมพันธ์ในการจ้างงาน แต่แรงงานอิสระมีส่วนร่วมโดยตรงกับครัวเรือนเช่นกัน
- ▶ แรงงานอื่นๆ มีความสัมพันธ์แบบหลายฝ่าย ซึ่งผู้ให้บริการ (หรือตัวแทน) มีความสัมพันธ์ในรูปแบบที่แตกต่างกัน ตั้งแต่เป็นนายจ้าง ไปจนถึงช่วยจัดหางานให้กับแรงงานและครัวเรือนเท่านั้น รูปแบบเหล่านี้กลายเป็นเรื่องธรรมดาและซับซ้อนมากขึ้นตามการเติบโตของเศรษฐกิจดิจิทัล



2

กรอบกฎหมายเกี่ยวกับ งานบ้าน

▶ 1. กรอบกฎหมายระหว่างประเทศ

อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 189 มีผลบังคับใช้ในปี 2556 พัฒนารวมขึ้นจากตราสารอื่นๆ ในระดับระหว่างประเทศ โดยมีเป้าหมายเพื่อคุ้มครองแรงงานทำงานบ้าน และรวมถึงข้อเสนอแนะทั่วไป ฉบับที่ 26 ของคณะกรรมการว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุก रूपแบบว่าด้วยแรงงานข้ามชาติสตรี (พ.ศ. 2551) และข้อเสนอแนะทั่วไปว่าด้วยการเลือกปฏิบัติต่อผู้ที่ไม่ใช่พลเมือง พ.ศ. 2545 ที่ออกโดยคณะกรรมการว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติซึ่งกล่าวถึงงานบ้านโดยสังเขป

▶ กล้องข้อความที่ 1 อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยงานบ้าน พ.ศ. 2554 (ฉบับที่ 189)

อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยงานบ้าน พ.ศ. 2554 (ฉบับที่ 189) – พร้อมกับข้อแนะนำว่าด้วยแรงงานทำงานบ้าน พ.ศ. 2554 (ฉบับที่ 201) – กำหนดมาตรฐานแรงงานขั้นต่ำสำหรับงานบ้าน รวมถึงการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันเกี่ยวกับสภาพการทำงาน และการประกันสังคม อนุสัญญาฯ กำหนดให้ประเทศสมาชิกตระหนักถึงสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงานดังต่อไปนี้:

- เสรีภาพในการสมาคมและการยอมรับสิทธิในการร่วมเจรจาต่อรองอย่างมีประสิทธิภาพ
- การจัดการใช้แรงงานบังคับและการเกณฑ์แรงงานในทุก รูปแบบ
- การยกเลิกการใช้แรงงานเด็กอย่างมีประสิทธิภาพ และ

d. การจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ

นอกจากนี้ ยังมีการใช้มาตรการเพื่อรับรองว่ามีการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันระหว่างแรงงานทำงานบ้านและแรงงานทั่วไปในเรื่องชั่วโมงการทำงานปกติ ค่าล่วงเวลา เวลาพักระหว่างการทำงานและวันหยุด รายสัปดาห์ และวันลาพักผ่อนประจำปีที่ได้รับค่าจ้างตามกฎหมายในประเทศ โดยพิจารณาจากลักษณะเฉพาะของงานบ้าน การคุ้มครองค่าจ้างขั้นต่ำควรมีผลบังคับใช้เช่นเดียวกับการกำหนดเงื่อนไขอื่นๆ ที่ไม่ต่ำกว่าที่ใช้กับแรงงานอื่นๆ ในส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประกันสังคม รวมถึงสิทธิลาคลอด

อนุสัญญาฯ ยังระบุว่าใครเป็นแรงงานทำงานบ้าน ส่งผลให้มีการรับรองสิทธิของแรงงานทำงานบ้าน ณ เดือนพฤศจิกายน 2564 มีรัฐสมาชิกให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้ทั้งสิ้น 35 ประเทศ รวมถึงประเทศฟิลิปปินส์ ซึ่งเป็นประเทศเดียวจากภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก

ที่มา: ILO, 2022.

การรับรองอนุสัญญาฯ ฉบับที่ 189 เป็นก้าวสำคัญสู่การตระหนักถึงงานที่มีคุณค่าสำหรับแรงงานทำงานบ้าน อนุสัญญาฉบับที่ 189 รับรองคุณค่าทางสังคมและเศรษฐกิจของงานบ้าน นำตราสารระหว่างประเทศต่างๆ มาใช้กับกลุ่มแรงงานทำงานบ้านทั่วโลกที่มีกฎหมายข้าม และอนุสัญญาฯ รับรองและคุ้มครองสิทธิแรงงานทำงานบ้านทั้งแรงงานข้ามชาติและที่ไม่ใช่แรงงานข้ามชาติ (Anderson, 2016) ดังนั้น อนุสัญญาฯ จึงกำหนดให้งานบ้านเป็นการจ้างงาน ด้วยเหตุนี้แรงงานทำงานบ้านจึงได้รับการปฏิบัติเช่นเดียวกับแรงงานอื่นๆ และไม่ได้อยู่ไปกว่าแรงงานอื่นๆ ในด้านการประกอบอาชีพ เพศ และเชื้อชาติ

ประเทศไทยยังคงไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับที่ 189 แต่หลักการของอนุสัญญาฯ นั้นปรากฏในกฎหมายภายในประเทศ การทบทวนกฎกระทรวงฉบับที่ 14 (พ.ศ. 2555) ที่กำลังดำเนินการในปัจจุบัน รวมถึงการหารือเงื่อนไขการให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยงานบ้าน พ.ศ. 2554 (ฉบับที่ 189) สร้างโอกาสที่ดีสำหรับประเทศไทยในการพิจารณาขยายการคุ้มครองสิทธิประกันสังคมและสิทธิแรงงานขั้นพื้นฐานของแรงงานทำงานบ้าน (ILO, 2021c) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายรายที่ให้สัมภาษณ์ในการศึกษานี้ยอมรับว่าการขยายการคุ้มครองสิทธิให้กับแรงงานทำงานบ้านเกิดจากการขับเคลื่อนของภาค

ประชาสังคม ซึ่งสามารถเสริมสร้างประสิทธิภาพได้โดยครอบคลุมระหว่างประเทศต่างๆ การปรับปรุงกฎหมายของประเทศให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของอนุสัญญาฯ ถือเป็นโอกาสในการรับรองว่าแรงงานทำงานบ้าน รวมถึงแรงงานข้ามชาติทำงานบ้านสามารถใช้สิทธิของตนได้ ซึ่งอาจเป็นความท้าทายสำหรับตราสารระหว่างประเทศต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการกำหนดกฎระเบียบหรือกฎหมายสำหรับงานบ้าน เนื่องจากงานบ้านนั้นทำในครัวเรือนส่วนบุคคล สิ่งนี้ทำให้เกิดปัญหาต่อหน่วยงานกำกับดูแลเนื่องจากความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนระหว่างหน่วยงานของรัฐและครัวเรือนส่วนบุคคล ข้อแนะนำฉบับที่ 201 แห่งอนุสัญญาฯ เป็นตราสารที่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย ได้เสนอแนวทางปฏิบัติเพื่อนำไปพัฒนากฎหมายและนโยบายระดับชาติเกี่ยวกับงานบ้านให้มีประสิทธิภาพ และเป็นแหล่งข้อมูลที่สำคัญที่ให้ประเทศไทยสามารถใช้ประโยชน์เพื่อนำมาพิจารณาให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ ได้

บทบัญญัติของอนุสัญญาฯ ฉบับที่ 189 ใช้บังคับกับแรงงานทำงานบ้านทุกคน รวมถึงแรงงานข้ามชาติทำงานบ้าน มีความสำคัญอย่างยิ่งเนื่องจากแรงงานข้ามชาติและโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้หญิงมีความเสี่ยงมากขึ้นเมื่อต้องทำงานในครัวเรือนส่วนบุคคล และมักพบว่าแรงงานไม่ได้รับการคุ้มครองด้านแรงงาน ไม่ใช่เนื่องด้วยสาเหตุจากประเภทงานที่เป็นกลุ่มงานบ้านเท่านั้น แต่ยังเป็นเพราะเรื่องสัญชาติหรือสถานะการเข้าเมืองด้วย ในประเทศต่างๆ ทั่วโลก แรงงานข้ามชาติทำงานบ้านถูกควบคุมภายใต้ขอบเขตของกฎหมายสองฉบับ ได้แก่ กฎหมายแรงงานและกฎหมายคนเข้าเมือง กฎหมายทั้งสองฉบับมักจะยกเว้นไม่คุ้มครองแรงงานข้ามชาติทำงานบ้าน โดยผลของกฎหมายทั้งสองฉบับนี้ แรงงานข้ามชาติอาจเข้าใจว่าตนเองทำงานแต่ไม่ใช่ “แรงงาน” เนื่องจากไม่ได้รับการคุ้มครอง ในขณะที่เดียวกันก็พบว่าตนกระทำผิดกฎหมายคนเข้าเมืองเพราะกำลัง “ทำงาน” (Anderson, 2016, หน้า 26) หัวข้อถัดไปจะศึกษาประเด็นเหล่านี้ในบริบทของประเทศไทย

▶ 2. กรอบกฎหมายไทย

2.2.1 ความสัมพันธ์ในการจ้างงานเป็นเงื่อนไขสำคัญของการให้ความคุ้มครอง

กรอบกฎหมายแรงงานของไทยพัฒนาจากความสัมพันธ์ในการจ้างงาน โดยมีหลักการที่แตกต่างกัน 2 ประการที่ใช้กำหนดสัญญาจ้างแรงงานและสัญญาบริการ (จ้างทำของ) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของประเทศไทย (ป.พ.พ) แยกความแตกต่างระหว่างความสัมพันธ์ในการจ้างงานและการจ้างทำของ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กฎหมายพิจารณาความสัมพันธ์เหล่านี้จากมุมมองของนายจ้าง ดังนั้นขอบเขตของการคุ้มครองบุคคลของกฎหมายนี้และกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่นๆ พิจารณาจากหลักว่านายจ้างมีหน้าที่ให้ความคุ้มครองหรือไม่

- ▶ **การจ้างแรงงาน** คือสัญญาซึ่งบุคคลคนหนึ่ง เรียกว่าลูกจ้าง ตกลงจะทำงานให้แก่บุคคลอีกคนหนึ่ง เรียกว่านายจ้าง และนายจ้างตกลงจะให้สินจ้างตลอดเวลาที่ทำงานให้ (ussw 6) สัญญาจ้างแรงงานงานอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน ซึ่งกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับสภาพการทำงานและมาตรการคุ้มครองต่างๆ
- ▶ **การจ้างทำของ** คือสัญญาซึ่งบุคคลคนหนึ่ง เรียกว่าผู้รับจ้าง ตกลงจะทำการงานสิ่งใดสิ่งหนึ่งจนสำเร็จให้แก่บุคคลอีกคนหนึ่ง เรียกว่าผู้ว่าจ้าง และผู้ว่าจ้างตกลงจะให้สินจ้างเพื่อผลสำเร็จแห่งการที่ทำนั้น (ussw 7)¹⁰

ความสัมพันธ์ในการจ้างงานกำหนดขอบเขตการคุ้มครองที่ฝ่ายต่างๆจะได้รับ ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายแรงงานในประเทศไทยให้สัมภาษณ์สอดคล้องกันว่าความสัมพันธ์การจ้างงานและการจ้างทำของมีความแตกต่างกันใน 3 กรณี กรณีแรก ผู้รับจ้างทำของซึ่งไม่ใช่ลูกจ้าง ทำงานโดยอิสระปราศจากการควบคุมหรือการกำกับดูแล กรณีที่สอง ผู้รับจ้างทำของได้รับค่าตอบแทนตามความสำเร็จของงาน ไม่ใช่ตามระยะเวลาการทำงาน (รายวัน รายเดือน หรืออัตรารายชิ้น) กรณีสุดท้าย ผู้รับจ้างทำของต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายใดๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างการจ้างงาน ในขณะที่ถ้าเป็นการจ้างแรงงาน ความรับผิดชอบนี้ตกอยู่กับนายจ้าง ซึ่งจะเกิดผลเสียหลายประการถ้ามีการจ้างงานไม่ถูกประเภท ผู้เชี่ยวชาญท่านหนึ่งชี้ให้เห็นว่า ป.พ.พ. ใช้กับความสัมพันธ์ที่เท่าเทียมกันระหว่างบุคคลหรือหน่วยงาน และนายจ้างและผู้รับจ้างทำของมีสิทธิตามสัญญาและหน้าที่ที่เท่าเทียมกัน (มาตรา 587-607) พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานนั้นมีความแตกต่างออกไปเนื่องจากการควบคุมความสัมพันธ์ในการจ้างงาน เพื่อให้ฝ่ายต่างๆไม่สามารถกำหนดสภาพการทำงานนอกเหนือไปจากขอบเขตของมาตรฐานที่กำหนดไว้ได้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ข้อกำหนดและเงื่อนไขของการจ้างงานจะต้องไม่ต่ำกว่าข้อกำหนดของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน ด้วยเหตุนี้ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานจึงให้ความคุ้มครองขั้นต่ำ

¹⁰ ดู ussw 6 การจ้างทำของ และ ussw 7 การจ้างแรงงานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2528. มีการถกเถียงกันเกี่ยวกับความถูกต้องของการแปลภาษาอังกฤษ เนื่องจากเนื้อหาใน ussw 6 อ้างถึงสัญญาจ้างงาน ในขณะที่ ussw 7 เกี่ยวข้องกับการจ้างทำของ รายงานนี้ มุ่งเน้นไปที่เนื้อหาตามชื่อเรื่อง

สำหรับนายจ้างและลูกจ้าง ดังนั้น การพิจารณารูปแบบการจ้างผิดประเภทโดยคิดว่าเป็นการจ้างทำของทำให้ทั้งนายจ้างและ “ผู้รับจ้างทำของ” เสี่ยงต่อสภาพการทำงานที่ไม่เป็นธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีอำนาจไม่เท่าเทียมกัน และความสัมพันธ์ตามสัญญาไม่ได้เกิดขึ้นระหว่างคู่สัญญาที่มีอำนาจในการต่อรองที่เท่ากัน ประการที่สอง การกำหนดว่าลูกจ้างเป็นผู้รับจ้างทำของ ลูกจ้างอาจต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่ควรจะเป็นหน้าที่ของนายจ้าง

ความแตกต่างระหว่างการจ้างแรงงานและการจ้างทำของไม่ใช่เรื่องที่ได้ง่ายเช่นในอดีต ตามชื่อที่ใช้เรียกความสัมพันธ์ในการจ้างงานจะรับรองภายใต้การจ้างแรงงานเท่านั้น ความแตกต่างระหว่างการจ้างแรงงานและการจ้างทำของนั้นสอดคล้องกับความเห็นของที่ประชุมระหว่างประเทศของนักสถิติแรงงานเกี่ยวกับการจัดประเภทการจ้างงาน เป็นการจ้างงานโดยได้รับค่าจ้าง และการจ้างงานโดยได้รับผลกำไร อย่างไรก็ตาม วิธีการนี้อาจมีข้อจำกัด หากไม่สามารถระบุกลุ่มย่อยเพิ่มเติมได้ การเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ทั่วโลกเกี่ยวกับการจัดองค์กรการทำงานทำให้เกิดสถานการณ์การจ้างงานใหม่ๆ หรือที่เรียกว่า “รูปแบบการทำงานแบบใหม่” ซึ่งไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับความสัมพันธ์ในการจ้างงานแบบเดิม ดังนั้นจึงเป็นเรื่องที่ท้าทายมากขึ้นเรื่อยๆ ในการพิจารณาว่าใครบ้างอยู่ในความสัมพันธ์ในการจ้างงาน (ดู กล่องข้อความที่ 2)

▶ กล่องข้อความที่ 2 การกำหนดความสัมพันธ์ในการจ้างงาน

ในระดับระหว่างประเทศ มีการนำประเภทของความสัมพันธ์เชิงอำนาจมาใช้เพื่อจัดประเภทแรงงานว่าเป็นลูกจ้าง หรือแรงงานอิสระ ซึ่งคล้ายกับแนวคิดของการควบคุมและกำกับดูแลที่ใช้ในประเทศไทย แรงงานอิสระเป็นเจ้าของหน่วยเศรษฐกิจที่แรงงานทำงานและควบคุมกิจกรรมต่างๆ มีอำนาจตัดสินใจและดำเนินงานเกี่ยวกับหน่วยเศรษฐกิจของตน และไม่ต้องมีบุคคลอื่นควบคุมดูแลหรือรับผิดชอบ แรงงานอิสระจะไม่พึ่งพิงหน่วยเศรษฐกิจหรือบุคคลเพียงคนเดียวในการเข้าถึงตลาด ในทางกลับกัน ลูกจ้างคือผู้ปฏิบัติงานที่ไม่มีอำนาจหรือการควบคุมอย่างสมบูรณ์ในหน่วยเศรษฐกิจที่ตนทำงานอยู่ แต่ถ้าเป็นการจ้างเพื่อให้ได้มาซึ่งผลกำไร จะไม่มีลูกจ้าง และจะไม่ตัดสินใจในเรื่องที่สำคัญที่สุดเกี่ยวกับงานที่ทำ (ILO, 2018c)

ประเทศต่างๆมีแนวทางและตัวชี้วัดต่างๆ ในการกำหนดขอบเขตของอำนาจหน้าที่เพื่อพิจารณาว่าความสัมพันธ์ในการจ้างงานนั้นมีลักษณะของลูกจ้างหรือเป็นแรงงานอิสระหรือไม่ ในประเทศไทยและประเทศอื่นๆ ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างลูกจ้างและนายจ้างถูกกำหนดขึ้นแต่เดิม ไม่ว่าจะตามกฎหมายหรือตามคำพิพากษา ความสัมพันธ์เชิงอำนาจประกอบด้วย 3 องค์ประกอบที่สำคัญ คือ อำนาจของนายจ้างในการออกคำสั่งและการบังคับบัญชาแรงงาน อำนาจของนายจ้างในการควบคุมและตรวจสอบการทำงานหรือการออกคำสั่งให้ลูกจ้างปฏิบัติตาม และอำนาจของนายจ้างในการลงโทษหรือบังคับทางวินัยต่อลูกจ้างที่ปฏิบัติงานไม่ตรงหรือไม่ทำงานที่ได้รับมอบหมาย (Bignami et al, 2013 in ILO, 2016b) ประเภทของความสัมพันธ์เชิงอำนาจในการจ้างงานจึงถูกนำมาใช้เพื่อพิจารณาว่าเป็นลูกจ้างหรือแรงงานอิสระ ในกรณีของประเทศไทย คำพิพากษาศาลฎีกาได้วางหลักข้อบ่งชี้ดังต่อไปนี้เพื่อพิจารณาว่าแรงงานควรได้รับการคุ้มครองภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานหรือไม่ นิัยของเรื่องนี้คือแรงงานอยู่ในความสัมพันธ์การจ้างงานและเป็นลูกจ้างตามมาตรฐานสถิติสากล

- ▶ ลักษณะงาน: ลูกจ้างปฏิบัติงาน ณ สถานที่และภายในเวลาทำงานที่ตกลงกับนายจ้าง
- ▶ คำตอบแทน: แรงงานได้รับค่าจ้างคงที่หรือค่าจ้างขั้นต่ำที่ประกันตามระยะเวลาทำงานที่ตกลงกัน โดยไม่คำนึงถึงผลสำเร็จของงานที่ทำ โดยทั่วไปแรงงานจะได้รับการประกันค่าจ้างปกติ
- ▶ อำนาจของนายจ้างในการควบคุม: นายจ้างมีการจัดการควบคุมการทำงานของลูกจ้าง เพื่อให้ลูกจ้างปฏิบัติงานภายใต้คำสั่งของนายจ้างอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ นายจ้างสามารถกำหนดวันทำงานและวันหยุดให้ลูกจ้างได้ เว้นแต่จะระบุไว้เป็นอย่างอื่นในข้อตกลงการจ้างงาน ลูกจ้างต้องเชื่อฟังและปฏิบัติตามคำแนะนำและกฎระเบียบที่นายจ้างกำหนด และอาจถูกนายจ้างลงโทษทางวินัยหากไม่ปฏิบัติตาม
- ▶ ความรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอก: นายจ้างต้องรับผิดชอบร่วมกับลูกจ้างในผลของการกระทำอันมิชอบโดยลูกจ้างในทางการจ้าง
- ▶ การจัดหาวัสดุอุปกรณ์ในการทำงาน: ลูกจ้างทำงานโดยที่นายจ้างจะเป็นผู้จัดหาวัสดุอุปกรณ์ให้
- ▶ เวลาทำงาน: ชั่วโมงทำงานปกติของลูกจ้างต้องไม่เกิน 8 ชั่วโมงต่อวัน และ 48 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ ลูกจ้างต้องได้รับอนุญาตจากนายจ้างในกรณีใช้สิทธิลาพักผ่อน
- ▶ การเบิกจ่ายเงินคืน: ค่าใช้จ่ายทั้งหมดระหว่างการปฏิบัติงานนั้น นายจ้างเป็นผู้จ่ายคืน
- ▶ สิทธิในการแต่งตั้งผู้แทน: ลูกจ้างปฏิบัติงานด้วยตนเองไม่สามารถให้บุคคลอื่นมาแทนได้
- ▶ เอกสิทธิ์: ลูกจ้างทำงานให้นายจ้างคนเดียวเท่านั้นในช่วงเวลาทำงานที่ตกลงกัน

ที่มา: ILO, 2022.

คำจำกัดความทางสถิติระหว่างประเทศเพิ่งได้รับการปรับปรุงแก้ไขเพื่อพยายามทำความเข้าใจกับความเป็นจริงนี้¹¹ เนื่องจากตระหนักถึงความจำเป็นในการขยายมาตรฐานเกี่ยวกับสถานะการจ้างงานที่มีอยู่ในปัจจุบัน วัตถุประสงค์คือเพื่อเข้าใจแง่มุมต่างๆ ของความสัมพันธ์ระหว่างแรงงานกับหน่วยเศรษฐกิจที่แรงงานทำงานอยู่ได้ดีขึ้น และติดตามการเปลี่ยนแปลงข้อตกลงการจ้างงานและรูปแบบการจ้างงานอย่างเพียงพอ (ILO, 2018c) ดังนั้น การจำแนกประเภทตามความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่แบ่งแรงงานออกเป็นลูกจ้างและแรงงานอิสระ ที่สามารถแยกออกเป็น 5 กลุ่ม รวมกลุ่มย่อย โดยพิจารณาตามสถานะการจ้างงาน ตารางที่ 2 เปรียบเทียบการจัดประเภทการจ้างงานกับกรอบกฎหมายของไทย ป.พ.พ มีการบัญญัติขึ้นก่อนที่จะมีการพัฒนาต่างๆ และด้วยเหตุนี้จึงไม่ได้บัญญัติครอบคลุมไปถึงกำหนดสถานะการจ้างงานใหม่เหล่านี้ ซึ่งอาจถือเป็นการจ้างงานโดยปริยาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานไม่ได้คุ้มครองลูกจ้างหรือผู้ช่วยธุรกิจในครัวเรือน ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายในประเทศไทยท่านหนึ่งแสดงความเห็นว่าแรงงานรับจ้างเหมาอาจอยู่ภายใต้ขอบเขตของ ป.พ.พ และผู้ช่วยธุรกิจในครัวเรือนไม่ได้รับการคุ้มครองภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน เนื่องจากขาดองค์ประกอบที่สำคัญเกี่ยวกับค่าจ้าง ดังนั้น งานของแรงงานจึงถูกควบคุมโดยกฎหมายแพ่งเท่านั้น ซึ่งตรงข้ามกับกฎหมายแรงงาน ซึ่งส่วนใหญ่คุ้มครองผ่านพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน

▶ ตารางที่ 2 การจัดประเภทสถานภาพการจ้างงานตามมาตรฐานระหว่างประเทศ โดยพิจารณาจากประเภทของความสัมพันธ์เชิงอำนาจ (ICSE-18-A)

ความสัมพันธ์การจ้างงาน	สถานภาพการจ้างงาน	ข้อตกลงการจ้างงาน	ความเสี่ยงทางเศรษฐกิจ	กฎหมายไทยปัจจุบัน
ลูกจ้าง (เป็นส่วนของการจ้างงาน) (Dependent workers)	ลูกจ้าง (Employees)	ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างตามระยะเวลาที่กำหนด ระยะเวลาสั้นและชั่วคราว ผู้ฝึกงานที่ได้รับค่าจ้าง ผู้ฝึกหัดงาน	การจ้างงานเพื่อค่าจ้าง	การจ้างงาน
	แรงงานรับจ้างเหมา (Dependent contractors)	แรงงานรับจ้างเหมา	การจ้างงานเพื่อผลกำไร	ไม่กำหนดเป็นการเฉพาะ ไม่ถือเป็นการจ้างงานโดยปริยาย
	ผู้ช่วยธุรกิจในครัวเรือน (Contributing family workers)	ผู้ช่วยธุรกิจในครัวเรือน	การจ้างงานเพื่อผลกำไร	ไม่กำหนดเป็นการเฉพาะ ไม่ถือเป็นการจ้างงานโดยปริยาย
แรงงานอิสระ (ไม่ใช่ส่วนหนึ่งของความสัมพันธ์ในการจ้างงาน) (Independent workers)	นายจ้าง (Employers)	นายจ้างในรูปแบบบริษัท และในธุรกิจที่บ้าน	การจ้างงานเพื่อค่าจ้าง	การจ้างงาน
	แรงงานอิสระที่ไม่มีลูกจ้าง (Own-account workers)	ผู้ประกอบการที่ไม่มีลูกจ้าง	การจ้างงานเพื่อค่าจ้าง	ไม่กำหนดเป็นการเฉพาะ ไม่ถือเป็นการจ้างงานโดยปริยาย
		แรงงานอิสระในธุรกิจที่บ้านที่ไม่มีลูกจ้าง	การจ้างงานเพื่อผลกำไร	ไม่กำหนดเป็นการเฉพาะ ไม่ถือเป็นการจ้างงานโดยปริยาย

ที่มา: ILO, 2022.

งานบ้านเป็นตัวอย่างที่ดีที่แสดงให้เห็นถึงสิ่งที่ไม่ตรงกันระหว่างสถานการณ์ตลาดแรงงานและกรอบกฎหมาย ในงานบ้านนายจ้างอาจเป็นบุคคลธรรมดาหรือครัวเรือนที่จ้างแรงงานทำงานบ้านโดยตรง หรืออาจเป็นองค์กร (เอกชนหรือรัฐที่แสวงหากำไรหรือไม่ก็ตาม) ที่จัดหาแรงงานทำงานบ้านให้บริการกับครัวเรือนส่วนบุคคล (ILO, 2016b) แรงงานอิสระสามารถให้บริการทำงานบ้านได้เช่นกัน ในข้อตกลงการจ้างงานบางกรณีเกี่ยวข้องกับทั้งแรงงานทำงานบ้าน ครัวเรือน และผู้ให้บริการ ซึ่งยังไม่ชัดเจนว่าใครเป็นนายจ้างของแรงงานทำงานบ้าน ในบางกรณี ครัวเรือนเป็นผู้มีคำสั่งและควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของแรงงาน แต่ตัวแทนเป็นผู้

¹¹ ในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2561 มติของที่ประชุม ICLS ทบทวนมาตรฐานการจัดจำแนกสถานภาพการทำงานระหว่างประเทศ (ICSE) ซึ่งรับรองที่ ICLS ครั้งที่ 15 ในเดือนมกราคม พ.ศ. 2536

จ่ายค่าจ้างและจ่ายเงินสมทบกองทุนประกันสังคม ซึ่งจำเป็นต้องพิสูจน์ว่าภาระหน้าที่ของนายจ้างอยู่จุดไหน ดังที่สรุปไว้ในตารางที่ 2 หากพิจารณาจากมุมมองของนายจ้าง เราสามารถจำแนกความแตกต่างแรงงานทำงานบ้านได้ 3 ประเภทหลัก ได้แก่ แรงงานทำงานบ้าน แรงงานทำงานบ้านที่จ้างโดยผู้ให้บริการ และแรงงานทำงานบ้านที่จ้างผ่านผู้ให้บริการเพื่อผลกำไร (ILO, 2018c)

เมื่อพิจารณาว่ากฎหมายและกฎระเบียบ – และการตีความ – ควรสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของงานที่มีคุณค่า และกฎหมายแรงงานพยายามที่จะจัดการกับอำนาจในการเจรจาต่อรองที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างคู่สัญญาในความสัมพันธ์ในการจ้างงาน ข้อเสนอว่าด้วยความสัมพันธ์ในการจ้างงานของไอแอลโอ พ.ศ. 2549 (ฉบับที่ 198) กล่าวถึงความสำคัญของ “การรับรองมาตรฐานที่ใช้บังคับกับข้อตกลงตามสัญญาทั้งหมด รวมถึงที่เกี่ยวข้องกับคู่สัญญาหลายฝ่าย เพื่อให้ลูกจ้างได้รับการคุ้มครองตามที่กำหนด” และ “แก้ไขปัญหการจ้างงานแฝง” (ILO, 2006) หัวข้อถัดไปของบทนี้เกี่ยวข้องกับข้อกำหนดทางกฎหมายที่แรงงานทำงานบ้านแต่ละประเภทต้องเผชิญเกี่ยวกับการเข้าถึงสิทธิแรงงาน รวมถึงการคุ้มครองทางสังคม

2.2.2 กฎหมายแรงงานและสิทธิการคุ้มครองทางสังคม

แม้ว่ากรอบกฎหมายที่กำหนดโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะรับรองการปฏิบัติต่อกันอย่างเท่าเทียมกัน¹² แต่นโยบายระดับชาติที่ควบคุมคนบางกลุ่มมีข้อจำกัดมากกว่า (ILO et al., 2021b) เช่น ข้อจำกัดที่เกี่ยวกับสัญชาติ ภาคการผลิต และสถานภาพในการจ้างงาน รายงานก่อนหน้านี้พบว่า “การออกแบบนโยบายและกฎหมายที่เข้มงวดทำให้แรงงานจำนวนมากไม่ได้รับการคุ้มครองทั้งในทางกฎหมาย และในทางปฏิบัติ ทำให้แรงงานที่มีประวัติการจ้างงานในรูปแบบที่หลากหลาย” ไม่ได้รับการคุ้มครอง (ILO et al., 2021b, หน้า 97) ซึ่งขัดแย้งกับพันธกรณีของประเทศไทยภายใต้สนธิสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยการปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน พ.ศ. 2468 (ฉบับที่ 19) ซึ่งประเทศไทยได้ให้สัตยาบันเมื่อปี พ.ศ. 2511 ที่จะกล่าวต่อไปนี้เป็นภาพรวมโดยสังเขปของกฎหมายแรงงานและกฎหมายประกันสังคมที่มีความสำคัญที่สุด ที่กำหนดหลักเกณฑ์การเข้าถึงสิทธิและสิทธิประโยชน์ของแรงงานทำงานบ้าน

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และฉบับแก้ไขปรับปรุง เป็นกฎหมายที่กำหนดสิทธิแรงงานต่างๆ อาทิ ค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย ชั่วโมงการทำงานสูงสุดและระยะเวลาพักขั้นต่ำ การลาป่วยโดยได้รับค่าจ้าง การลาพักผ่อนประจำปี การลาคลอด และการห้ามการเลือกปฏิบัติและการคุกคามในสถานที่ทำงาน และการห้ามการใช้แรงงานเด็ก พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานกำหนดนิยามลูกจ้างว่า “ผู้ซึ่งตกลงทำงานให้กับนายจ้างโดยได้รับค่าจ้าง” ในทางปฏิบัติ หมายความว่าขอบเขตการคุ้มครองบุคคลของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานนั้นจำกัดอยู่ที่ลูกจ้าง หรือ “การจ้างแรงงาน” ตามคำที่ใช้ในบทบัญญัติของ ป.พ.พ. นอกจากนี้ ในปี พ.ศ. 2555 รัฐบาลได้ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 14¹³ ซึ่งยกเว้น “นายจ้างที่จ้างแรงงานทำงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย” จากบทบัญญัติที่สำคัญหลายข้อของพระราชบัญญัติ (ดู ภาคผนวก 4: รายการข้อยกเว้นบทบัญญัติของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานทั้งหมดตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 14 ฉบับปัจจุบัน และ สรุปบทบัญญัติที่สำคัญ ในตารางที่ 4)¹⁴ ดังนั้น พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน จึงไม่ได้ควบคุมนายจ้างที่จ้างแรงงานทำงานบ้าน ที่ไม่เกี่ยวกับการดำเนินธุรกิจอย่างเต็มที่¹⁵ ไม่มีคำจำกัดความ คำว่า “การดำเนินธุรกิจ” ในกฎหมายและไม่มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียรายใดที่ให้สัมภาษณ์ ไม่ว่าจะเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้คำจำกัดความที่ชัดเจนว่าคำนี้หมายถึงอะไร แต่ก็จะใช้เทียบเท่ากับงานที่ทำเพื่อครัวเรือนส่วนบุคคล แรงงานที่ทำงานบ้านมีสิทธิน้อยกว่าแรงงานอื่น พระราชบัญญัตินี้รับรองว่าแรงงานข้ามชาติจะมีสภาพการทำงานและการคุ้มครองเช่นเดียวกับแรงงานไทย

กฎหมายคุ้มครองแรงงานในปัจจุบันคุ้มครองแรงงานไม่ถึงครึ่งหนึ่งของแรงงานทั้งหมดในประเทศไทย ดังที่เห็นใน ภาพที่ 3 ใน ปี พ.ศ. 2561 มากกว่าครึ่งหนึ่งของประชากรที่มีงานทำในประเทศไทยเป็นแรงงานอิสระ (ร้อยละ 34) หรือผู้ช่วยธุรกิจในครัวเรือน (ร้อยละ 19) ซึ่งหมายความว่าขอบเขตการกำกับดูแลของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายอื่นๆ เช่น พระราชบัญญัติประกันสังคม คุ้มครองแรงงานน้อยกว่าครึ่งหนึ่งของแรงงานทั้งหมดในประเทศไทย รัฐบาลกำหนดว่าในกรณีที่แรงงานที่ไม่ได้รับการคุ้มครองภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานถือว่าเป็นแรงงานนอกระบบ ในแง่นี้ งานนอกระบบในประเทศไทยส่วนหนึ่งเกิดจากกฎหมายจำกัดการคุ้มครองแรงงาน (ไม่คุ้มครองแรงงานทั้งหมด) มักพบในงานเกษตรกรรมเช่นเดียวกับงานบ้าน งานบริการ และงานก่อสร้าง จึงไม่น่าแปลกใจที่แรงงานไม่ได้รับความคุ้มครองตามมาตรา 33 ของพระราชบัญญัติประกันสังคม ดังนั้นแรงงานที่ได้รับการคุ้มครองจากระบบประกันสังคมมีสัดส่วนค่อนข้างต่ำ หรือเพียงร้อยละ 25 ของแรงงานทั้งหมด นอกจากนี้ การคุ้มครองตามมาตรา 40 ก็ค่อนข้างจำกัดสำหรับแรงงานกลุ่มนี้

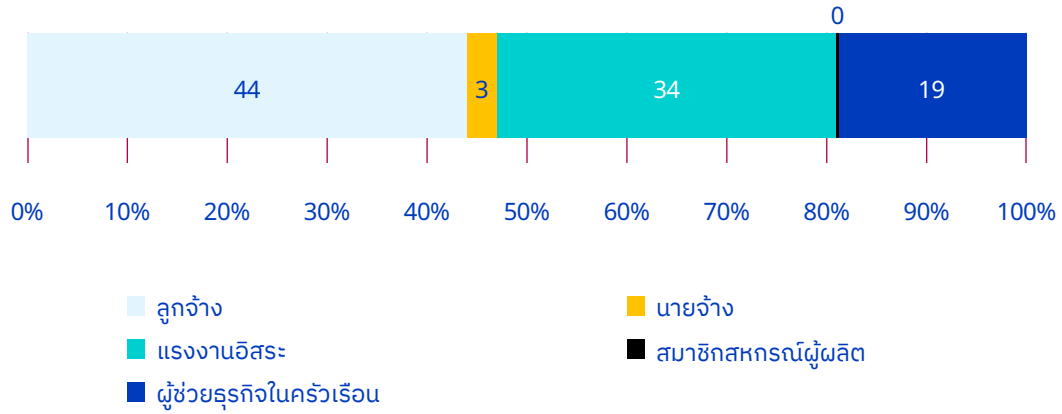
¹² อนุมาตรา 27 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

¹³ กฎกระทรวง ฉบับที่ 14 ออกเพื่อใช้แทนความใน (2) ของกฎกระทรวง (พ.ศ. 2541) ซึ่งกำหนดมิให้นำบทบัญญัติต่างๆ ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน มาใช้บังคับกับนายจ้างที่จ้างลูกจ้างทำงานบ้านที่มิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย ผลโดยรวมของการประกาศใช้กฎหมายยังเหมือนเดิม และที่สำคัญ ข้อ (3) ของกฎกระทรวงฉบับเดิมยังคงมีผลบังคับใช้

¹⁴ ดู กฎกระทรวงฉบับที่ 14 พ.ศ. 2555 ตามนัยแห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

¹⁵ ดู กฎกระทรวงฉบับที่ 14 พ.ศ. 2555 ข้อ (3) ออกตามความพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

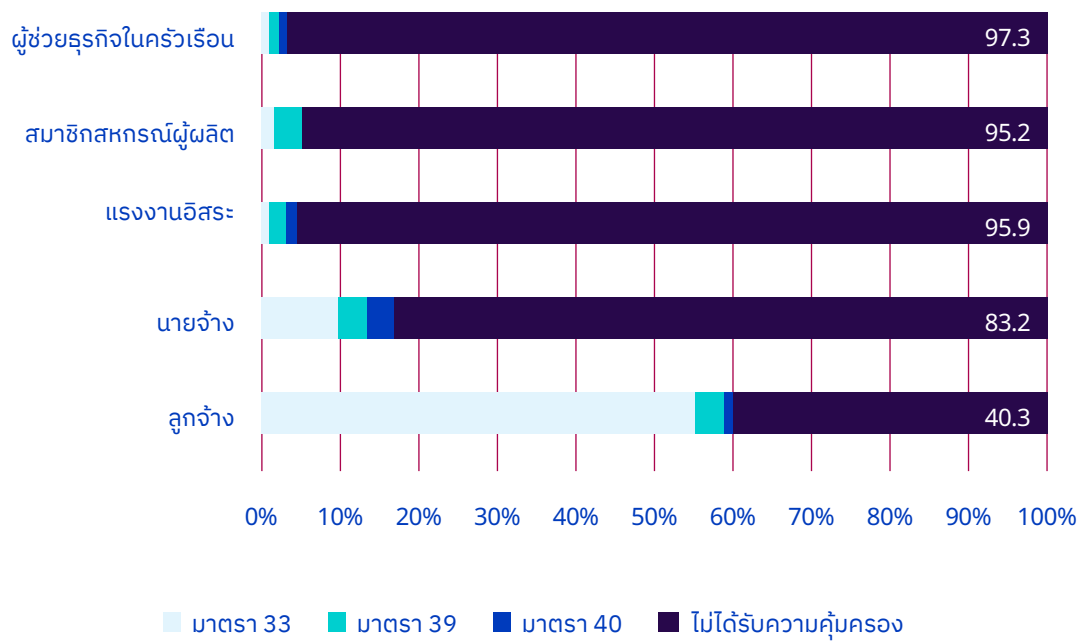
▶ ภาพที่ 3 การจ้างงานแบ่งตามสถานภาพการจ้างงาน (พ.ศ. 2561)



ที่มา: ผู้เขียนวิเคราะห์จากการสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2561

หมายเหตุ: ไม่รวมข้าราชการ

▶ ภาพที่ 4 สัดส่วนของแรงงานที่ได้รับการคุ้มครองตามมาตรา 33 ของพระราชบัญญัติประกันสังคม แบ่งตามสถานะการจ้างงาน (พ.ศ. 2561)



ที่มา: ผู้เขียนวิเคราะห์จากการสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2561

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และที่แก้ไขเพิ่มเติม คือ กฎหมายที่กำหนดขอบเขตสิทธิประโยชน์ภายใต้กองทุนประกันสังคม (SSF) ซึ่งเป็นโครงการประกันสังคมแบบร่วมจ่ายเงินสมทบที่จากนายจ้าง แรงงาน และรัฐ¹⁶ โดยมีสิทธิประโยชน์ 7 ประการเกี่ยวกับการบาดเจ็บหรือการเจ็บป่วยที่ไม่เกี่ยวกับการทำงาน การคลอดบุตร การทุพพลภาพ การเสียชีวิต สงเคราะห์บุตร ชราภาพ และการว่างงาน¹⁷ กฎหมายกำหนดความคุ้มครองของผู้ประกันตนไว้ 3 ประเภท รายละเอียดระบุไว้ใน ตารางที่ 3 มาตรา 33 บังคับใช้กับลูกจ้างทุกคนในประเทศไทย¹⁸ พระราชบัญญัติประกันสังคม ฉบับที่ 1 ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติม นิยามลูกจ้างว่าเป็น “ผู้ซึ่งทำงานให้นายจ้างโดยรับค่าจ้างไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร แต่ไม่รวมถึงลูกจ้างซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย”¹⁹ คำนิยามของลูกจ้างดังกล่าวได้รับการแก้ไขปรับปรุง ในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2558 และยกเลิกงานบ้านออกจากคำนิยาม ซึ่งดูเหมือนจะเป็นการเปิดช่องให้มีการคุ้มครอง อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. 2560 รัฐบาลได้ออกพระราชกฤษฎีกายกเว้นลูกจ้างบางประเภทออกจากรอบเขตการคุ้มครอง ซึ่งรวมถึง “ลูกจ้างของนายจ้างที่เป็นบุคคลธรรมดา ซึ่งงานที่ลูกจ้างทำนั้นมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย”²⁰ ถ้อยคำของพระราชกฤษฎีกาใช้ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 14 โดยผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายท่านหนึ่งแนะนำว่ามีความจำเป็นต้องแก้ไขพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานเพื่อให้เป็นมาตรฐานของกฎหมายแรงงานและกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องทุกฉบับ

¹⁶ หน่วยงานที่รับผิดชอบในการดูแลประโยชน์ที่รับประกันภายใต้พระราชบัญญัติประกันสังคม คือ สำนักงานประกันสังคม (สปส.) สังกัดกระทรวงแรงงาน

¹⁷ ดู มาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

¹⁸ ดู มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

¹⁹ ดู มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

²⁰ ดู พระราชกฤษฎีกา กำหนดงาน หรือ ลูกจ้างที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2560 ออกตามความพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533.

▶ ตารางที่ 3 ความคุ้มครองตาม พ.ร.บ. ประกันสังคม แบ่งตามมาตรา

มาตรา	ผู้มีสิทธิ	สิทธิประโยชน์	ขอบข่าย (อัตราเงินสมทบ อายุเกษียณ สิทธิประโยชน์)
มาตรา 33	ลูกจ้างในกิจการ เอกชน ยกเว้นลูกจ้าง บางประเภท รวมถึง ลูกจ้างทำงานบ้าน	สุขภาพ การบาดเจ็บหรือการเจ็บป่วยที่ไม่ เกี่ยวกับการทำงาน การคลอดบุตร ทุพพลภาพ การเสียชีวิต สงเคราะห์บุตร ชราภาพ และการว่างงาน แรงงานตามมาตรา 33 ยังต้องอยู่ภายใต้ บังคับกองทุนเงินทดแทน ซึ่งนายจ้างจะเป็น ผู้จ่ายเงินสมทบเพิ่มเติม กรณีสิทธิประโยชน์ จากอุบัติเหตุ การเจ็บป่วย และการเสียชีวิต จากการดำเนินงาน	อัตราเงินสมทบ: ร้อยละ 7 (ลูกจ้างจ่ายร้อยละ 3 นายจ้างจ่ายร้อยละ 3 รัฐบาลจ่ายร้อยละ 1) สำหรับสิทธิประโยชน์ 2 กรณี (ชราภาพและ สงเคราะห์บุตร - ร้อยละ 0.65 จัดสรรให้กับกรณี สงเคราะห์บุตร) สิทธิประโยชน์: ผู้ประกันตนต้องจ่ายเงินสมทบ เป็นระยะเวลา 15 ปี (180 เดือน) เพื่อมีสิทธิรับ เงินบำนาญ (เงินบำเหน็จจะจ่ายให้กับผู้ประกันตน ที่จ่ายเงินสมทบในระยะเวลาที่สั้นกว่า) อายุเกษียณขั้นต่ำ: 55 ปี
มาตรา 39	ผู้ที่เคยเป็นผู้ประกัน ตนตามมาตรา 33	ทุกสิทธิประโยชน์ ยกเว้นกรณีว่างงาน	เงินสมทบ: อัตราคงที่ 432 บาท ต่อเดือน (ร้อยละ 9 ของฐานเงินเดือนจำนวน 4,800 บาท) สิทธิประโยชน์: จำนวนโดยใช้สูตรเดียวกับ มาตรา 33 เงินบำนาญอายุเกษียณขั้นต่ำ: 55 ปี
มาตรา 40	แรงงานทุกคนที่ไม่ใช่ผู้ ประกันตนตามมาตรา 33 หรือ มาตรา 39 ยกเว้นกรณีแรงงาน ข้ามชาติ	มาตรา 40 มี 3 ทางเลือก สิทธิประโยชน์ ทั้งหมดรวมถึงการบาดเจ็บหรือการเจ็บป่วยที่ไม่ เกี่ยวกับการทำงาน การทุพพลภาพ และ กรณีเสียชีวิต แต่สิทธิประโยชน์กรณีชราภาพ และสงเคราะห์บุตรจะแตกต่างกันไป ทาง เลือกที่ 1 ไม่มีเงินบำนาญชราภาพ และทาง เลือกที่ 2 และ 3 มีเงินบำเหน็จกรณีเกษียณ อายุในจำนวนที่แตกต่างกัน แรงงานตาม มาตรา 40 ไม่มีสิทธิได้รับการดูแลสุขภาพภายใต้กองทุนประกันสังคม แต่ได้รับความ คุ้มครองภายใต้โครงการประกันสุขภาพถ้วน หน้า หรือโครงการประกันสุขภาพแรงงานข้าม ชาติ ที่เป็นโครงการแบบไม่ต้องร่วมจ่ายเงิน สมทบ สิทธิประโยชน์กรณีคลอดบุตรและ กรณีว่างงานไม่กำหนดให้ภายใต้ทางเลือก ใดๆ	เงินสมทบ: 100 บาท/เดือน โดยรัฐบาลร่วมจ่าย เพิ่มอีก 50 บาท/เดือน (ทางเลือกที่ 2) หรือ 300 บาทต่อเดือน โดยรัฐบาลร่วมจ่ายเพิ่มอีก 150 บาท/เดือน (ทางเลือกที่ 3) ผู้ประกันตนสามารถ จ่ายเงินสมทบได้สูงสุดจำนวน 1,000 บาท/เดือน (ส่วนรัฐบาลร่วมจ่ายเงินสมทบให้สูงสุด 150 บาท/เดือน)

ที่มา: ILO, 2022.

แรงงานข้ามชาติที่มีใบอนุญาตทำงานและเอกสารประจำตัวที่ถูกต้อง ที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปี ถึง 55 ปี มีสิทธิที่จะขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตนและร่วมจ่ายเงินสมทบกองทุนประกันสังคมตามมาตรา 33 กรณีนี้เป็นเรื่องที่ดีและเป็นโอกาสในการขยายความคุ้มครองที่สำคัญ อย่างไรก็ตาม แรงงานข้ามชาติไม่มีสิทธิเข้าร่วมเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ซึ่งหมายความว่าแรงงานข้ามชาติทำงานบ้านไม่สามารถเข้าถึงความคุ้มครองตามกฎหมายประกันสังคมได้ แรงงานข้ามชาติที่ไม่มีสิทธิเข้าร่วมกองทุนประกันสังคม จะได้รับความคุ้มครองสุขภาพขั้นพื้นฐานผ่านโครงการประกันสุขภาพของแรงงานข้ามชาติเท่านั้น ในเช่นนี้ การแยกบริหารกองทุนต่างๆ เป็นความท้าทายในการขยายสิทธิไปยังแรงงานข้ามชาติทำงานบ้าน ดังที่กระทรวงแรงงานให้สัมภาษณ์ว่าแรงงานกลุ่มนี้อยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงสาธารณสุข (สร.)

พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นกรอบกฎหมายที่ให้สิทธิประโยชน์แก่แรงงานในกรณีบาดเจ็บหรือเจ็บป่วยจากการทำงาน พระราชบัญญัติเงินทดแทนจัดตั้งกองทุนเงินทดแทน ภายใต้การบริหารของสำนักงานประกันสังคมเพื่อให้สิทธิประโยชน์เกี่ยวกับอุบัติเหตุ การบาดเจ็บ และเจ็บป่วยจากการทำงานใน 4 กรณี ได้แก่ เงินทดแทน ค่ารักษาพยาบาล ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพ และค่าทำศพ นายจ้างที่มีลูกจ้างอย่างน้อยหนึ่งคนจะต้องขึ้นทะเบียนกับกองทุนเงินทดแทน และจ่ายเงินสมทบเป็นรายปี จำนวนเงินสมทบที่ต้องจ่ายพิจารณาตามความเสี่ยงในการทำงาน ซึ่งแตกต่างกันไปในแต่ละภาคการผลิต พระราชบัญญัติเงินทดแทนกำหนดให้ลูกจ้างทั้งหมดรวมถึงลูกจ้างซึ่งเป็นแรงงานข้ามชาติอยู่ภายใต้การคุ้มครองของกองทุนเงินทดแทนยกเว้นลูกจ้าง

ทำงานบ้าน “ซึ่งงานนั้นมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย”²¹ ในปี พ.ศ. 2562 กระทรวงแรงงานได้ขยายความคุ้มครองภายใต้กองทุนเงินทดแทนไปยังลูกจ้างในภาคการเกษตร ประมง ป่าไม้ และปศุสัตว์ อย่างไรก็ตามลูกจ้างทำงานบ้านและหาบเร่แผงลอยยัง คงได้รับการยกเว้นการคุ้มครอง²²

▶ กล่องข้อความที่ 3 แรงงานข้ามชาติทำงานบ้าน: โอกาสในการขยายความคุ้มครอง

แรงงานข้ามชาติที่มีใบอนุญาตทำงาน วีซ่า หรือเอกสารอื่นๆ ที่ให้สิทธิตามกฎหมายในการพำนักอาศัยในประเทศไทย ถือว่ามีสถานะการย้ายถิ่นฐานแบบปกติ แรงงานข้ามชาติกลุ่มใหญ่ที่สุดในประเทศไทยมาจากประเทศเพื่อนบ้าน อาทิ กัมพูชา สปป.ลาว เมียนมาร์ และเวียดนาม (CLMV) ประเทศไทยมีช่องทางการย้ายถิ่นที่เป็นทางการจำนวน 2 ช่องทางสำหรับการย้ายถิ่นฐานจากประเทศในกลุ่ม CLMV ได้แก่ บันทึกความเข้าใจ (MOU) และบัตรผ่านแดน ในทางตรงกันข้าม แรงงานข้ามชาติที่ไม่มีสถานภาพทางกฎหมาย กล่าวคือ ไม่มีเอกสารรับรองสิทธิตามกฎหมายสำหรับการพำนักอาศัยในประเทศไทย ซึ่งถือว่าแรงงานทำผิดกฎหมาย อย่างไรก็ตาม แรงงานข้ามชาติที่มีสถานภาพการเข้าเมืองไม่ปกติสามารถขอปรับสถานะทางกฎหมายของตนเองได้เป็นบางช่วงผ่านกระบวนการพิสูจน์สัญชาติ (IOM, 2021)

แรงงานข้ามชาติที่มีสถานภาพการย้ายถิ่นถูกต้องจะได้รับอนุญาตให้ทำงานบ้านได้ ประเทศไทยมีโครงการคุ้มครองทางสังคมจำนวน 3 โครงการสำหรับแรงงานข้ามชาติที่มีสถานภาพทางกฎหมาย แต่อาจได้รับความคุ้มครองที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประเภทของเอกสารทางกฎหมายที่แรงงานข้ามชาติถืออยู่

- ▶ มาตรา 33 กองทุนประกันสังคม
- ▶ กองทุนเงินทดแทน และ
- ▶ โครงการประกันสุขภาพแรงงานข้ามชาติ

กองทุนประกันสังคม และ กองทุนเงินทดแทน เป็นโครงการภาคบังคับสำหรับแรงงานข้ามชาติที่มีสิทธิ ในขณะที่โครงการประกันสุขภาพแรงงานข้ามชาติเป็นโครงการภาคสมัครใจ เนื่องจากกระทรวงสาธารณสุขไม่มีกลไกทางกฎหมายในการบังคับให้ขึ้นทะเบียน อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ แรงงานข้ามชาติจะต้องดำเนินการตรวจสุขภาพภาคบังคับให้ผ่านและซื้อประกันสุขภาพสำหรับแรงงานข้ามชาติซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการขอใบอนุญาตทำงาน (IOM, 2021)

กองทุนประกันสังคมให้ความคุ้มครองทางสังคมที่ครอบคลุมมากที่สุด แต่แรงงานข้ามชาติทำงานบ้านที่มีสถานภาพทางกฎหมายไม่ได้รับการคุ้มครองประกันสังคม แม้ว่าจะมีใบอนุญาตทำงานและใบอนุญาตให้พำนักอาศัยในถิ่นที่อยู่ตามที่กำหนดก็ตาม ดังนั้นจึงไม่ใช่เรื่องของสถานะการย้ายถิ่นฐาน แต่เป็นกรณีงานบ้านได้รับการยกเว้นจากมาตรา 33 ของพระราชบัญญัติประกันสังคม เกณฑ์คุณสมบัติเดียวกันนี้ใช้กับกองทุนเงินทดแทน เนื่องจากลูกจ้างที่เป็นผู้ประกันตนภายใต้กองทุนประกันสังคมควรขึ้นทะเบียนภายใต้กองทุนเงินทดแทนโดยอัตโนมัติ (IOM, 2021)

โดยหลักการแล้ว ถือเป็นข้อดี เนื่องจากแรงงานทำงานบ้านข้ามชาติสามารถปฏิบัติตามกฎหมายและข้อบังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ กระบวนการปรับสถานภาพทางกฎหมายทำให้แรงงานมีบันทึกประวัติและบัตรประจำตัวในฐานะลูกจ้าง งานนอกระบบในปัจจุบันเป็นผลมาจากการยกเว้นทางกฎหมายที่ผู้กำหนดนโยบายสามารถแก้ไขได้ ดังนั้น การปฏิรูปกฎระเบียบที่ยกเว้นแรงงานทำงานบ้านจากการคุ้มครองมาตรา 33 ของพระราชบัญญัติประกันสังคม และพระราชบัญญัติเงินทดแทน จะส่งผลดีต่อทั้งแรงงานทำงานบ้านที่เป็นคนไทยและแรงงานข้ามชาติ โดยไม่มีความจำเป็นที่ต้องแก้ไขกฎระเบียบการย้ายถิ่นฐาน

ที่มา: ILO, 2022.

พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554 กำหนดความรับผิดชอบของนายจ้างในการสนับสนุนและให้ความคุ้มครองด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัยสำหรับลูกจ้างทุกคนโดยไม่คำนึงถึงสัญชาติของลูกจ้าง พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้นายจ้างต้องจัดและดูแลรักษาสถานที่ทำงานให้มีสภาพการทำงานที่ปลอดภัยและถูกสุขลักษณะ พระราชบัญญัตินี้ใช้กับลูกจ้างและนายจ้างทุกคนที่อยู่ภายใต้ความคุ้มครองของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน โดยที่ไม่ได้มีการยกเว้นงานบ้าน อย่างไรก็ตาม บทบัญญัตินี้จะถูกนำไปใช้ในสถานที่ทำงานหรือสถานประกอบการ โดยไม่มีข้อบ่งชี้ว่ารวมถึงครัวเรือนส่วนบุคคลด้วย

การตรวจสุขภาพและประกันสุขภาพของแรงงานต่างด้าว พ.ศ. 2562 ประกาศของกระทรวงสาธารณสุข เรื่องสุขภาพของแรงงานข้ามชาติได้กำหนดกรอบกฎหมายของโครงการประกันสุขภาพแรงงานข้ามชาติ (MHIS) สำหรับแรงงานข้ามชาติที่มีสถานภาพทางกฎหมาย รวมถึงแรงงาน MOU แรงงานที่ผ่านกระบวนการพิสูจน์สัญชาติ และผู้ถือบัตรผ่านแดน โครงการประกัน

²¹ อนุมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนเงินทดแทน พ.ศ. 2537

²² ดู ประกาศกระทรวงแรงงาน วันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2562 ว่าด้วย ประเภท ขนาดของกิจการ กิจการที่ให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบ อัตราเงินสมทบ อัตราเงินฝาก วิธีการประเมินและการเรียกเก็บเงินสมทบ หาข้อมูลได้ที่ www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2562/E/067/T_0019.PDF.

สุขภาพแรงงานข้ามชาติ เป็นโครงการแบบที่ต้องจ่ายเงินสมทบสำหรับแรงงานข้ามชาติและผู้ติดตามที่มีอายุไม่เกิน 18 ปี ซึ่งไม่ได้รับสิทธิคุ้มครองภายใต้กองทุนประกันสังคม หรือไม่ได้รับการคุ้มครอง เนื่องจากแรงงานข้ามชาติจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมไม่ถึงสามเดือน (IOM, 2021) แรงงานข้ามชาติจะต้องตรวจและผ่านการตรวจสุขภาพภาคบังคับและซื้อประกันสุขภาพแรงงานข้ามชาติซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของขั้นตอนการขอใบอนุญาตทำงาน อย่างไรก็ตาม โครงการนี้แรงงานข้ามชาติทำงานบ้านที่ไม่มีใบอนุญาตทำงานไม่สามารถเข้าถึงได้ ประกันสุขภาพมีเฉพาะในโรงพยาบาลของรัฐเท่านั้น และต้องซื้อจากโรงพยาบาลของรัฐที่แรงงานเข้ารับการตรวจสุขภาพเมื่อเดินทางมาถึง โดยต้องเข้ารับการรักษาที่โรงพยาบาลที่ลงทะเบียนเท่านั้นซึ่งอาจเป็นเรื่องท้าทายสำหรับแรงงานที่เปลี่ยนนายจ้าง สิทธิประโยชน์ ได้แก่ การตรวจสุขภาพประจำปี การรักษาพยาบาลทั่วไป รวมถึงการคลอดบุตรและการดูแลทันตกรรม การรักษาพยาบาลฉุกเฉิน การป้องกันโรคติดต่อ และยารักษาโรคเอชไอวี/เอดส์

2.2.3 สิทธิของแรงงานทำงานบ้านในกฎหมายไทย

แรงงานทำงานบ้านที่จ้างโดยผู้ให้บริการเป็นแรงงานทำงานบ้านเพียงกลุ่มเดียวที่อยู่ภายใต้การคุ้มครองของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานทั้งฉบับ ขอบเขตการคุ้มครองภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานนั้นแคบ ครอบคลุมเฉพาะลูกจ้างบางกลุ่มเท่านั้น พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานกำหนดความคุ้มครองตามประเภทของนายจ้างมากกว่าลูกจ้าง กฎหมายนิยามนายจ้างซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล “ผู้ซึ่งตกลงรับลูกจ้างเข้าทำงานโดยจ่ายค่าจ้าง”²³ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการนิยามการจ้างแรงงานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ไม่รวมลูกจ้างทั้งหมด พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานไม่ได้กำหนดว่าบ้านเป็นสถานที่ทำงานและแม้ว่าจะกำหนดให้จ่ายค่าจ้างเป็นรายชั่วโมง แต่ไม่ได้มีการบัญญัติข้อกำหนดการจ้างงานแบบไม่เต็มเวลา/นอกเวลาไว้ในกฎหมาย(27) ในทำนองเดียวกัน ลูกจ้างประเภทอื่นๆ เช่น แรงงานรับจ้างเหมาและผู้ช่วยธุรกิจในครัวเรือนซึ่งไม่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน²⁴ โดยทั่วไป ถือเป็นปัญหาเนื่องจากการรับรองความสัมพันธ์ในการจ้างงานซึ่งก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่ต่างตอบแทนระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง และรับประกันการเข้าถึงสิทธิและสิทธิประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงาน ในกรณีของงานบ้าน หมายความว่าปัจจุบันแรงงานทำงานบ้านที่จ้างโดยผู้ให้บริการเป็นแรงงานทำงานบ้านเพียงกลุ่มเดียวที่อยู่ในขอบเขตการคุ้มครองของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานทั้งฉบับ

การจ้างงานกำหนดจากสถานะการจ้างงาน ที่นอกเหนือจากสถานะของลูกจ้าง เช่น งานบ้าน ได้รับผลกระทบมากที่สุดจากข้อจำกัดนี้ การสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายในประเทศไทยชี้ให้เห็นว่าจนถึงปัจจุบัน วิธีการที่ผู้กำหนดนโยบายจัดการกับความแตกต่างระหว่างขอบเขตความคุ้มครองของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน และรูปแบบของงานอื่นๆ ในปัจจุบันใช้วิธีการยกเว้นการคุ้มครองในบางภาคการผลิต แน่นอนว่า มาตรา 22 ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานให้อำนาจกระทรวงแรงงานในการกำหนดยกเว้นงานบางประเภทจากการคุ้มครองของกฎหมาย เช่น งานเกษตรกรรม งานประมง งานบ้าน และอื่นๆ กรณีนี้คือกฎกระทรวง ฉบับที่ 14 พ.ศ. 2555 ซึ่งยกเว้นนายจ้างของแรงงานทำงานบ้านจากขอบเขตการคุ้มครองของพระราชบัญญัติฉบับเต็มฉบับ (ดูภาคผนวก 4: รายการข้อยกเว้นบทบัญญัติของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานทั้งหมดตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 14 ฉบับปัจจุบัน)²⁵ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง งานบ้านไม่ได้รับการคุ้มครองในบทบัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบกรณีการจ้างงานแบบเหมาช่วง²⁶ การจำกัดชั่วโมงการทำงานปกติ²⁷ การยินยอมทำงานล่วงเวลาและค่าล่วงเวลา²⁸ เวลาพัก²⁹ สิทธิการลาพิเศษอื่นๆ³⁰ งานบ้านก็ไม่ได้รับการคุ้มครองกรณีค่าจ้างขั้นต่ำ³¹ การคำนวณชั่วโมงการทำงานที่ได้รับค่าจ้าง³² การหักค่าจ้าง³³ หรือ

²³ ดู มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

²⁴ ข้อยกเว้นบางประการคือการทำงานของคนในร้านอาหาร ร้านค้าสะดวกซื้อ ตามที่กำหนดโดยประกาศคณะกรรมการค่าจ้างว่าด้วยอัตราค่าจ้างรายชั่วโมงสำหรับนักเรียน ดู: https://www.doe.go.th/prd/assets/uploads/files/alien_th/e90980ef8b675e525737e753acc2726e.pdf

²⁵ ดู กฎกระทรวงฉบับที่ 14 พ.ศ. 2555 ออกตามความพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

²⁶ ดู มาตรา 11/1 และ 12 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

²⁷ ดู มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

²⁸ ดู มาตรา 24-26 และ 53-55 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

²⁹ ดู มาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

³⁰ ดู มาตรา 33-36 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

³¹ ดู มาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

³² ดู มาตรา 68-69 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

³³ ดู มาตรา 76-77 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

ค่าชดเชยกรณีเลิกจ้าง³⁴ ได้รับความคุ้มครองเพียงบางส่วนในเรื่องวันหยุดประจำสัปดาห์³⁵ วันหยุดตามประเพณี³⁶ และวันหยุดประจำปีที่ได้รับค่าจ้าง³⁷ แรงงานทำงานบ้านไม่ได้รับการคุ้มครองจากบทบัญญัติค่าจ้างที่เท่ากันสำหรับงานที่เท่าเทียม³⁸ การคุ้มครองการจ้างงาน และการคุ้มครองกรณีอันตรายในระหว่างการตั้งครรภ์³⁹ ในแง่ของบทบัญญัติประกันสังคม แรงงานทำงานบ้านไม่ได้รับสิทธิลาคลอด 90 วัน (ปัจจุบันขยายสิทธิลาคลอดเป็น 98 วัน) และไม่ได้รับสิทธิลาคลอดโดยได้รับค่าจ้างจากนายจ้างจำนวน 45 วัน⁴⁰ ไม่ได้รับสิทธิลาป่วย 30 วันต่อปีโดยได้รับค่าจ้าง และบทบัญญัติกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างทั้งหมด (กองทุนให้ความคุ้มครองกรณีว่างงานและกรณีเสียชีวิต)

นายจ้างยังคงมีอำนาจและมีความรับผิดชอบต่อแรงงาน แต่ปราศจากการคุ้มครองทางกฎหมายตามข้อตกลงของความสัมพันธ์การจ้างงานนั้น เจ้าหน้าที่รัฐที่ให้สัมภาษณ์ในรายงาน Anderson, 2016 ชี้ว่าสาเหตุหลักประการหนึ่งของการยกเว้นการคุ้มครองแรงงานทำงานบ้านจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานและประกันสังคมในประเทศไทยหลายฉบับก็คือ นายจ้างที่เป็นบุคคลธรรมดา (ซึ่งตรงข้ามกับนายจ้างที่เป็นบริษัทหรือธุรกิจ) ไม่มีความสามารถที่จะให้ความคุ้มครองอย่างเต็มที่ภายใต้กฎหมายเหล่านี้ อย่างไรก็ตาม นโยบายอาจมีผลตรงกันข้ามกับเจตนารมณ์ที่ตั้งไว้ กฎกระทรวงฉบับที่ 14 เลือกปฏิบัติต่อนายจ้างซึ่งเป็นครัวเรือนส่วนบุคคล ซึ่งไม่อยู่ในฐานะที่จะทำสัญญาจ้างบริการได้ และก็ไม่ได้อนุญาตให้ทำสัญญาจ้างแรงงานภายใต้ขอบเขตของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน ในกรณีที่ไม่มีกรอบกฎหมายกำกับดูแล นายจ้างจะมีบทบาทในการกำหนด “กฎหมาย” ของตัวเอง ซึ่งหมายความว่านายจ้างต้องมีหน้าที่รับผิดชอบและทำการตัดสินใจที่นายจ้างอาจไม่มีเครื่องมือพร้อม เช่น การกำหนดค่าจ้างและค่าตอบแทนที่เหมาะสมสำหรับการทำงานช่วงเวลา การจัดทำข้อตกลงเกี่ยวกับสิทธิลาป่วยและเวลาพัก การแสวงหาค่าตอบแทนทางจรรยาบรรณเมื่อแรงงานทำงานบ้านตั้งครรภ์ หรือเมื่อลูกจ้างมีอายุมากเกินกว่าจะทำงานได้ และการพิจารณาว่าผลิตภัณฑ์ที่ใช้ในที่ทำงานก่อให้เกิดความเสี่ยงในการทำงานหรือไม่ สุดท้ายนี้ นายจ้างจะต้องรับผิดชอบทั้งหมดในกรณีของการบาดเจ็บหรืออุบัติเหตุที่เกิดขึ้นจากการทำงานบ้าน โดยที่ไม่สามารถเข้าถึงสิทธิประโยชน์กองทุนเงินทดแทนได้ การศึกษาแรงงานข้ามชาติทำงานบ้านในประเทศไทย ในปี พ.ศ. 2559 ซึ่งสัมภาษณ์นายจ้างจำนวนหนึ่งพบว่า นายจ้างมีปัญหาในการจัดการความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมกัน และมีความกังวลเนื่องจากไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับความรับผิดชอบของนายจ้างเมื่อประเด็นนี้ถูกกล่าวถึงในสื่อ (Anderson, 2016)

ทัศนคติและพฤติกรรมต่องานบ้านส่งผลให้เกิดการยกเว้นความคุ้มครองทางกฎหมาย ทั้งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน และกฎกระทรวงฉบับที่ 14 ไม่ได้นิยามงานบ้าน กฎกระทรวงฯ กลับยกเว้น “นายจ้างซึ่งจ้างลูกจ้างทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย”⁴¹ ผู้แทนรัฐบาลที่ให้สัมภาษณ์ในการศึกษานี้ตีความคำนิยามนี้ว่าหมายถึงนายจ้างที่จ้างลูกจ้างให้ทำงานที่ไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรทางเศรษฐกิจ แท้จริงแล้ว ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายในประเทศไทยระบุว่า พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานออกแบบมาเพื่อให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างทุกคน แต่ยกเว้นลูกจ้างที่ทำงานซึ่งไม่ได้แสวงหากำไรทางเศรษฐกิจเสมอ อย่างไรก็ตาม ผู้ให้ข้อมูลตั้งข้อสังเกตว่าปัจจุบันงานในหลายภาคการผลิตไม่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานตามหลักการนี้ เช่น งานเกษตรกรรม งานเหมืองแร่ และงานขนส่ง ซึ่งมีส่วนสนับสนุนเศรษฐกิจอย่างไม่มีข้อสงสัย ในกรณีของงานบ้านในประเทศไทย ทัศนคติและพฤติกรรมต่องานบ้านนี้อาจส่งผลให้เกิดข้อยกเว้นนี้ ในระหว่างสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกระทรวงแรงงานกล่าวว่าข้อแตกต่างที่สำคัญระหว่างแรงงานทำงานบ้านกับแรงงานอื่นๆ คือแรงงานถูกมองว่าเป็นส่วนหนึ่งของครอบครัว และงานบ้านที่ก้ำกั้นไม่สร้างกำไร ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากภาคประชาสังคมเห็นว่าการที่กระทรวงแรงงานมีแนวโน้มที่แสดงจุดยืนนี้ยับยั้งกระบวนการพัฒนากฎหมาย บางคนมองว่าทัศนคติของผู้กำหนดนโยบายเป็นอุปสรรคสำคัญในการขยายการคุ้มครองของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน และสังเกตว่าปัจจุบันผู้กำหนดนโยบายกังวลมากขึ้นว่าการคุ้มครองที่เพิ่มขึ้นอาจเป็นการต่อนายจ้างอย่างไร โดยไม่คำนึงถึงความไม่สมดุลของอำนาจระหว่างนายจ้างกับแรงงาน ซึ่งเป็นเหตุผลสำคัญของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน ผู้ให้ข้อมูลรู้สึกว่ามีพื้นที่ในการปรึกษาหารือของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกระบวนการร่างกฎหมายที่จำกัดซึ่งมีส่วนทำให้เกิดปัญหาเช่นนี้

มีความจำเป็นต้องสร้างความตระหนักรู้เกี่ยวกับคุณค่าทางเศรษฐกิจและสังคมของงานบ้าน การศึกษาของไอแอลโอ และยูเอ็นวีเมน ได้ให้ข้อมูลเชิงลึกที่สำคัญเกี่ยวกับบทบาทของแรงงานทำงานบ้านที่เป็นทั้งสมาชิกในครอบครัวและแรงงาน ซึ่งส่งผลต่อสภาพการทำงานตั้งแต่เรื่องชั่วโมงการทำงาน ค่าจ้าง เสรีภาพในการเดินทางและการสมาคม ตลอดจนการเข้าถึงการคุ้มครองทางสังคม (Anderson, 2016) ผู้เขียนตั้งข้อสังเกตว่าแม้แรงงานเหล่านี้มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อสังคมและเศรษฐกิจ แต่การกำหนดบทบาทความสัมพันธ์ในลักษณะเครือญาติสมมติ (fictive kin) นี้ส่งผลเสียต่อการรับรองว่างานบ้านคืองานประเภทหนึ่ง ญาติสมมติเป็น

³⁴ อนุมาตรา 118-122 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

³⁵ อนุมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

³⁶ อนุมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

³⁷ อนุมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

³⁸ อนุมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

³⁹ อนุมาตรา 42-43 และ มาตรา 38-40 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

⁴⁰ อนุมาตรา 41 และ มาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

⁴¹ ฎกระทรวงฉบับที่ 14 พ.ศ. 2555 ออกตามความพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

แสดงถึงความสัมพันธ์ใกล้ชิดที่เกิดจากอารมณ์ความรู้สึกและการแลกเปลี่ยนต่างตอบแทนมากกว่าความสัมพันธ์ทางสัญญา แม้ว่า การเป็น “ส่วนหนึ่งของครอบครัว” โดยลักษณะของมันเป็นเองไม่ได้มีผลเสีย แต่นายจ้างอาจเลือกที่จะใช้หรือไม่ใช้ความสัมพันธ์แบบเครือญาติสมมติเมื่อไหร่ก็ได้ หรือยกเลิกซึ่งอาจเป็นช่วงเวลาที่แรงงานต้องการความช่วยเหลือแบบเครือญาติมากที่สุดก็เป็นได้ เช่น เวลาเจ็บป่วยหรือชราภาพ การศึกษาพบว่า นายจ้างในประเทศไทยส่วนมากคิดว่าสัญญาที่เป็นลายลักษณ์อักษรไม่เหมาะกับแรงงานทำงานบ้าน ผู้เขียนสรุปว่ามีความจำเป็นต้องให้ความรู้แก่นายจ้าง และอาจให้ความรู้เพิ่มเติมกับผู้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับสิทธิและคุณภาพการของแรงงานทำงานบ้าน โดยเน้นว่าการปฏิบัติต่อผู้ใดในฐานะ “ส่วนหนึ่งของครอบครัว” ควรรวมถึงการเคารพสิทธิมนุษยชนและสิทธิแรงงานด้วย (อ้างแล้ว, 2016) ในแง่นั้น ควรมีการวิจัยเพิ่มเติมเกี่ยวกับมูลค่าทางเศรษฐกิจของงานบ้าน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของเศรษฐกิจการดูแลในประเทศไทย ซึ่งอาจเป็นประโยชน์ในการอภิปรายเกี่ยวกับประเด็นนี้

ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายระดับชาติเรียกร้องให้แรงงานทุกคนได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน สำหรับเรื่องนี้ บางคนแนะนำว่าควรแก้ไขค่านิยมของลูกจ้างให้เป็นมาตรฐานเดียวกันในกฎหมายแรงงานที่เกี่ยวข้อง แม้ว่า พระราชบัญญัติประกันสังคมได้รับการปรับปรุงให้สอดคล้องกับค่านิยมของลูกจ้างเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน แต่ในทางกลับกันพระราชบัญญัติเงินทดแทนยังคงให้คำจำกัดความของ “ลูกจ้าง” ว่าเป็น “ผู้ซึ่งทำงานให้นายจ้างโดยได้รับค่าจ้างไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร แต่ไม่รวมถึงลูกจ้างซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย” ผู้ให้ข้อมูลทุกคนยอมรับว่าลักษณะงานบ้านแตกต่างจากงานอื่น ถึงกระนั้น ก็เห็นตรงกันว่ามีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงการคุ้มครองให้กับแรงงานทำงานบ้าน ไม่ควรให้ได้รับสิทธิที่ด้อยกว่า ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายทั้งหมดที่ให้สัมภาษณ์เสนอว่ากฎหมายแรงงาน (พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน, พระราชบัญญัติประกันสังคม และ พระราชบัญญัติเงินทดแทน) ควรเป็นมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับแรงงานทุกคน ผู้ให้ข้อมูลคนหนึ่งระบุเป็นพิเศษว่ากรณีนี้หมายถึงการยกเลิกกฎกระทรวง ฉบับที่ 14 เนื่องจากแนวทางที่ใช้ ไม่ได้เป็นการขยายสิทธิ แต่ควรรับรองว่าแรงงานทุกคนจะได้รับคุ้มครองไม่น้อยไปกว่าที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน

การแก้ไขกฎกระทรวงฉบับที่ 14 ที่กำลังดำเนินการถือเป็นโอกาสในการพิจารณาแนวทางการแก้ไขใหม่อีกครั้ง กฎกระทรวงฉบับที่ 14 ออกความตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน เพื่อแก้ไขกฎกระทรวง พ.ศ. 2541 มีการยกเว้นสิทธิเพิ่มเติมมากยิ่งขึ้น ในขณะที่มีการออกกฎกระทรวงฉบับที่ 14 ผู้กำหนดนโยบายตระหนักดีว่า ด้วยข้อยกเว้นในกฎกระทรวงฉบับก่อน “การคุ้มครองที่ให้แก่แรงงานทำงานบ้านโดยที่มิได้มีการดำเนินธุรกิจรวมอยู่ด้วยนั้น ไม่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ”⁴² โดยไม่ได้ระบุถึงสภาพทางสังคมและเศรษฐกิจเป็นการเฉพาะ แต่สรุปว่ามีเหตุผลสมควรที่จะขยายสิทธิบางประการเพื่อคุ้มครองแรงงานทำงานบ้าน นี่เป็นตัวอย่างเชิงบวกซึ่งกำหนดทั้งความต้องการและความเป็นไปได้ในการปรับกฎหมายให้เข้ากับความเป็นจริงของตลาดแรงงาน เกือบ 25 ปีแล้วหลังจากการแก้ไขปรับปรุงครั้งล่าสุด จึงเป็นช่วงเวลาที่เหมาะสม ที่จะพิจารณาสภาพทางสังคมและเศรษฐกิจในปัจจุบันของแรงงานทำงานบ้านอีกครั้ง

▶ ตารางที่ 4 บทบัญญัติที่สำคัญของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (พ.ศ. 2541) ที่กำหนดให้แก้ไขกฎกระทรวงฉบับที่ 14

สิทธิแรงงาน	มาตรา
ชั่วโมงการทำงานปกติ	23
เวลาพัก	27
ลาคลอด	34
ลาคลอด	41
การคุ้มครองการจ้างงานเพราะเหตุมีครรภ์	43
ค่าจ้างขั้นต่ำ	78-91
การหักค่าจ้าง	76-77

ที่มา: ILO, 2022.

⁴² ดูบันทึก มาตรการภายใต้กฎกระทรวงฉบับที่ 14 พ.ศ. 2555 ออกตามความพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

ขณะนี้กระทรวงแรงงานอยู่ระหว่างการแก้ไขกฎกระทรวงฉบับที่ 14 เพื่อขยายสิทธิของแรงงานทำงานบ้าน มีการหารือเรื่องการแก้ไขกฎหมายในช่วงสองปีที่ผ่านมาและคาดว่าจะมีผลบังคับใช้เร็วๆ นี้ ในระหว่างที่ทำการสัมภาษณ์ผู้แทนกระทรวงแรงงาน ระบุว่าหลังจากปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย กระทรวงพิจารณาว่าการแก้ไขกฎหมายบางเรื่องจะช่วยแก้ปัญหาช่องว่างการคุ้มครองแรงงานทำงานบ้านที่เผชิญอยู่ในปัจจุบัน แม้ว่าช่องว่างเหล่านี้ไม่ได้มีผลกระทบไว้ก็ก็ตาม การแก้ไขบทบัญญัติบางข้อมีความสำคัญ เช่น การขยายการคุ้มครองกรณีค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งเป็นบทบัญญัติคุ้มครองที่สำคัญที่สนับสนุนการทำงานที่มีคุณค่าและการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ทางสังคมโดยคิดค่าจ้างเป็นฐานในการคำนวณการจ่ายเงินสมทบ เป็นที่น่าสังเกตว่าการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญนี้ ไม่ได้ขยายสิทธิประการอื่นๆ เช่น ค่าล่วงเวลาและค่าจ้างที่เท่ากันสำหรับงานที่เท่าเทียม ซึ่งรวมถึงค่าจ้างขั้นต่ำเพื่อรับรองว่าได้รับค่าตอบแทนที่เป็นธรรม สำหรับระบบประกันสังคม การดำเนินการร่วมกันกับการคุ้มครองค่าจ้างขั้นต่ำมีความสำคัญเพื่อรับรองว่าสิทธิประโยชน์เพียงพอและเต็มเต็มความเหมาะสมของค่าใช้จ่ายและการออมของแรงงาน เห็นได้ชัดว่าการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายมีเป้าหมายเพื่อจัดการกับสิทธิขาดแต่ไม่รวมถึงการคุ้มครองสิทธิลาป่วยโดยได้รับค่าจ้างซึ่งได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานอยู่แล้ว การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่ละประเด็นโดยไม่พิจารณาแบบรอบด้านทำให้มีความยุ่งยากในการพิจารณาว่า บทบัญญัติใดมีความสำคัญมากกว่า เนื่องจากสิทธิแรงงานและสิทธิประกันสังคมมีความสำคัญและสัมพันธ์กัน

ความชัดเจนในการรับรองความสัมพันธ์ของการจ้างงานเป็นสิ่งจำเป็น ดังที่ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายได้ชี้ให้เห็นมาตลอดว่าแนวทางที่เหมาะสมของการคุ้มครองแรงงานทำงานบ้านควรอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฉบับที่ 14 การยกเลิกกฎกระทรวงฉบับที่ 14 ที่ฉบับจะเป็นการขยายความคุ้มครองของกฎหมายให้แรงงานทำงานบ้านและนายจ้างโดยปริยาย ซึ่งอยู่ภายใต้คำนิยามทั่วไปของ «นายจ้าง» และ «ลูกจ้าง» ในมาตรา 5 ของกฎหมาย หากไม่ดำเนินการตอนนี้ก็จำเป็นต้องพิจารณากำหนดในยุทธศาสตร์ระยะยาว เพื่อทำให้งานบ้านเป็นงานในระบบในประเทศไทย ปัจจุบันกฎกระทรวงฉบับที่ 14 ฉบับร่าง ยังคงยกเว้นแรงงานทำงานบ้านจากบทบัญญัติการคุ้มครองทางกฎหมายหลายประการ (ดูภาคผนวก 4) สิ่งนี้อาจเกิดขึ้นได้มากที่สุดได้ในกรณีนี้คือกฎกระทรวงฉบับที่ 14 ยังคงถูกใช้เป็นเหตุผลเพื่อยกเว้นการบังคับใช้ซึ่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฉบับที่ 14 «นายจ้างที่ว่าจ้างลูกจ้างที่ทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย» ทำให้รัฐสามารถแยกความแตกต่างระหว่างลูกจ้างทำงานบ้านกับลูกจ้างอื่นๆต่อไปได้ โดยหลีกเลี่ยงกฎระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับความสัมพันธ์ในการจ้างงานของลูกจ้าง และขอบเขตหน้าที่และความรับผิดชอบทางกฎหมายทั้งหมดของนายจ้างที่มีต่อลูกจ้าง กรณีนี้เป็นกลยุทธ์ที่ใช้ได้จริงเพื่อหลีกเลี่ยงการกล่าวถึงประเด็นกฎหมายแรงงานที่ใช้กับครัวเรือนส่วนบุคคลทั้งในฐานะนายจ้างและสถานที่ทำงาน กลยุทธ์นี้ยังใช้ได้กับพระราชบัญญัติเงินทดแทน และพระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2560 ยกเว้นแรงงานทำงานบ้านจากบทบัญญัติมาตรา 33 ของพระราชบัญญัติประกันสังคมที่ใช้ภาษาในทำนองเดียวกัน

ข้อท้าทายที่เกิดจากการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเห็นได้จากข้อเสนอขยายความคุ้มครองสิทธิขาด ในการสัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่กระทรวงแรงงาน ยืนยันว่าการแก้ไขกฎกระทรวงฉบับที่ 14 จะขยายความคุ้มครองมาตรา 41 ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน ซึ่งให้สิทธิลูกจ้างลาคลอดได้ 90 วันต่อปี อย่างไรก็ตาม ยังไม่เป็นที่แน่ชัดว่าจะรวมถึงการนำมาตรา 59 มาใช้บังคับด้วยหรือไม่ ซึ่งกำหนดให้นายจ้างต้องจ่ายค่าจ้างจำนวน 45 วันในระหว่างลาคลอด หากไม่นำมาตรา 59 มาบังคับใช้ ก็หมายความว่าลูกจ้างมีสิทธิลางานแต่จะไม่ได้รับค่าจ้างในระหว่างที่ลา ซึ่งน่าจะเป็นไปไม่ได้สำหรับแรงงานทำงานบ้านส่วนใหญ่ ปัจจุบัน สิทธิประโยชน์ขาดบุตร มิให้เฉพาะกรณีผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ของพระราชบัญญัติประกันสังคม รวมถึงสิทธิประโยชน์อื่นๆ และจะได้รับเงินสนับสนุนผ่านเงินสมทบที่นายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล ร่วมกันจ่าย อย่างไรก็ตาม การแก้ไขกฎกระทรวงฉบับที่ 14 เพียงบางส่วนไม่สามารถแก้ไขปัญหาความรับผิดชอบของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจ่ายเงินสมทบได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติประกันสังคมและพระราชบัญญัติเงินทดแทน ได้กำหนดหน้าที่ของนายจ้างในการจ่ายเงินสมทบเพื่อให้มีสิทธิในการรับสิทธิประโยชน์⁴³ ดังนั้น ผู้กำหนดนโยบายที่ต้องการขยายความคุ้มครองการประกันสังคมอย่างมีประสิทธิภาพให้กับแรงงานทำงานบ้าน และโดยเฉพาะการประกันสังคม ควรพิจารณาแก้ไขพระราชบัญญัติเงินทดแทน มาตรา 5 และ พระราชบัญญัติประกันสังคม มาตรา 3(8) ควบคู่กันไป เพื่อยกเลิกคำนิยามที่อ้างอิงถึง “การประกอบธุรกิจ” ใดๆ

ข้อเสนอแนะคือควรมีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติเงินทดแทน และพระราชบัญญัติประกันสังคมไปพร้อมกันอย่างยิ่ง เพื่อเป็นรากฐานสำคัญในการจัดการปัญหาว่าจะใช้บทบัญญัติภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานกับนายจ้างประเภทต่างๆ ตามคำจำกัดความที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎหมายจารีตประเพณีอย่างไร การหารือต่างๆ น่าจะเป็นประโยชน์ต่อแรงงานทำงานบ้านที่ทำงานให้กับครัวเรือนโดยตรง แต่ก็อาจเปิดช่องทางให้แรงงานทำงานบ้านประเภทอื่นที่จ้างโดยนายจ้างผู้รับเหมาช่วงด้วย⁴⁴ ขอบเขตของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานเองอาจไม่สามารถคุ้มครองครอบคลุมถึงแรงงานทำงานบ้านประเภทอื่นๆ ที่การจ้างงานยังไม่ได้รับการรับรองจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน ไม่ว่าจะเป็นการจ้างงานแบบไม่เต็มเวลา/นอกเวลาหรือการจ้างงานที่มีหลายฝ่ายเข้ามาเกี่ยวข้อง ดังนั้นจึงเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องมีแนวทางที่ชัดเจนเพื่อรับรองว่าแรงงานทำงานบ้านทั้งหมดในประเทศไทยจะได้รับความคุ้มครองที่ดีมีประสิทธิภาพ โดยไม่ต้องพิจารณาถึงข้อตกลงตามสัญญาต่างๆ

⁴³ ดู มาตรา 46 และมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ล้วนบัญญัติความรับผิดชอบของผู้รับเหมาช่วงในการจ่ายเงินสมทบในฐานะนายจ้าง

⁴⁴ ดูมาตรา 11/1 และ 12 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537

ข้อยกเว้นทางกฎหมาย ถือเป็นข้อท้าทายประการแรกที่มีความสำคัญต่อการขยายสิทธิประโยชน์ด้านการประกันสังคมให้กับแรงงานทำงานบ้านในประเทศไทย ยุทธศาสตร์ที่ดีที่สุดในการจัดการกับข้อท้าทายนี้คือ ต้องเข้าใจว่าแนวทางที่แตกต่างกันจะนำมาซึ่งการบังคับใช้กฎหมายในระดับที่แตกต่างกัน ซึ่งจะเป็นตัวกำหนดการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพต่อไป ที่สำคัญ กระบวนการนี้ต้องมีการปรึกษาหารือและการเจรจาทางสังคมกับฝ่ายต่างๆที่เกี่ยวข้อง เช่น แรงงานทำงานบ้านและนายจ้าง

บทต่อไปจะให้ข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับลักษณะของแรงงานทำงานบ้านในประเทศไทยและสภาพการทำงานในปัจจุบัน เมื่อพิจารณาจากกรอบกฎหมายที่นำเสนอข้างต้น เพื่อความเข้าใจถึงความจำเป็นที่ต้องมีการปฏิรูปกฎหมาย รวมถึงการพิจารณาแนวทางที่เหมาะสมที่สุดเพื่อผลลัพธ์ที่มีประสิทธิภาพ

▶ 3. สรุปใจความสำคัญ

- ▶ กรอบกฎหมายระหว่างประเทศรับรองว่างานบ้านเป็น “งาน” ซึ่งรวมถึงแรงงานทำงานบ้านที่จ้างงานโดยตรงจากครัวเรือนหรือโดยผู้ให้บริการ เช่น ตัวแทนหรือแพลตฟอร์มดิจิทัล ทั้งสองกรณีถือว่ามีความสัมพันธ์ในการจ้างงาน ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญ เนื่องจากในกฎหมายระดับชาติ ความสัมพันธ์ในการจ้างงานจะกำหนดขอบเขตความคุ้มครองทางกฎหมาย
- ▶ คำนิยามที่เคร่งครัดในกฎหมายไทยระหว่างการจ้างแรงงานและการจ้างทำของ ซึ่งกำหนดว่าใครอยู่ในความสัมพันธ์ในการจ้างงานนั้น ไม่เหมาะกับการจ้างงานรูปแบบใหม่ๆที่เกิดขึ้นในตลาดแรงงาน และโดยเฉพาะงานบ้าน กรณีนี้ทำให้ทั้งนายจ้างและลูกจ้างไม่สามารถเข้าถึงสิทธิและสิทธิประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงาน
- ▶ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เป็นกฎหมายหลักที่ควบคุมสภาพการทำงานในประเทศไทย ขอบเขตการคุ้มครองของกฎหมายฉบับนี้ให้ความคุ้มครองแรงงานไม่ถึงครึ่งหนึ่งในประเทศ เนื่องจากแรงงานส่วนใหญ่เป็นแรงงาน “นอกระบบ” ในกรณีนี้ งานนอกระบบในประเทศไทยส่วนหนึ่งเกิดจากกฎหมายจำกัดการคุ้มครองแรงงานทั้งหมด ผู้ได้รับผลกระทบโดยเฉพาะคือแรงงานที่มีการจ้างงานแบบไม่เต็มเวลา แรงงานที่มีการจ้างงานแบบที่มีหลายฝ่ายเข้ามาเกี่ยวข้อง หรือมีนายจ้างหลายคน รวมถึงแรงงานในภาคการผลิตที่ไม่ถือว่าสร้างกำไรในทางเศรษฐกิจ
- ▶ ทศนคติทั้งสองประการต่อไปนี้ทำให้เกิดความเชื่อโดยทั่วไปว่าแรงงานทำงานบ้านควรได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างจากแรงงานประเภทอื่นๆตามกฎหมาย ประการแรกมองว่า แรงงานทำงานบ้านเป็นส่วนหนึ่งของครอบครัว และเครื่องมือทางกฎหมาย เช่น สัญญาจ้างแรงงานงานไม่ใช้วิธีที่เหมาะสมในการควบคุมความสัมพันธ์ลักษณะนี้ ประการที่สองมองว่า งานบ้านเป็นงานที่ไม่ก่อให้เกิดกำไรทางเศรษฐกิจ
- ▶ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน โดยกฎกระทรวงฉบับที่ 14 ได้ยกเว้นแรงงานทำงานบ้านจากบทบัญญัติกฎหมายสำคัญหลายประการ เช่น การคุ้มครองเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำ ค่าจ้างที่เท่าเทียมสำหรับงานที่เท่ากัน การจำกัดชั่วโมงการทำงาน และค่าล่วงเวลา และอื่นๆ การแก้ไขกฎกระทรวงฉบับที่ 14 ที่กำลังดำเนินการอยู่นี้ เปิดโอกาสให้มีการแก้ไขข้อจำกัดเหล่านี้ อย่างไรก็ตาม การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่ละประเด็นโดยไม่พิจารณาแบบรอบด้านไม่ส่งผลต่อการขยายการคุ้มครองการประกันสังคม
- ▶ การทำให้แรงงานบ้านอยู่ในระบบจะต้องได้รับการคุ้มครองภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานทั้งฉบับ ในขณะที่เดียวกันผู้กำหนดนโยบายควรพิจารณาให้คำนิยามของลูกจ้างภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน สอดคล้องตรงกันกับคำนิยามลูกจ้างภายใต้พระราชบัญญัติประกันสังคมและพระราชบัญญัติเงินทดแทน โดยเฉพาะการตัดข้อความงานที่ไม่ได้มี “การดำเนินธุรกิจ” รวมอยู่ด้วย ถือเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อรับรองความสัมพันธ์ในการจ้างงานระหว่างแรงงานทำงานบ้านกับนายจ้าง เช่นเดียวกับที่คำพิพากษาศาลฎีกาหลายๆเรื่องได้วางหลักไว้
- ▶ ภาคประชาสังคมและผู้ที่มีส่วนสนับสนุนการขยายการคุ้มครองสิทธิอย่างเต็มที่ให้กับแรงงานทำงานบ้าน ต้องลดความเข้าใจผิดเหล่านี้โดยเน้นถึงความสำคัญของสิทธิแรงงานในทุกความสัมพันธ์ในการจ้างงาน ตลอดจนการสร้างความตระหนักเกี่ยวกับมูลค่าทางเศรษฐกิจของงานบ้านที่นอกกรอบความเชื่อดั้งเดิมของกำไรทางเศรษฐกิจ



ลักษณะของงานบ้านในประเทศไทย

▶ 1. ขนาดของเศรษฐกิจภาคงานบ้าน

จำนวนแรงงานทำงานบ้านในประเทศไทยเพิ่มขึ้นเกือบร้อยละ 27 จากปี พ.ศ. 2557 ถึง พ.ศ. 2561⁴⁵ จากการสำรวจแรงงานนอกระบบ พบว่า ในปี พ.ศ. 2561 มีแรงงานทำงานบ้านเกือบ 290,000 คนในประเทศไทย⁴⁶ อย่างไรก็ตาม มีความเป็นไปได้ค่อนข้างมากที่ข้อมูลจำนวนแรงงานทำงานบ้านต่ำกว่าที่เป็นจริง โดยไม่ถูกนับเป็นส่วนหนึ่งของกำลังแรงงานหรือตรวจสอบเกี่ยวกับการมีงานทำและการสำรวจสำมะโนต่างๆ (กลองข้อความที่ 4) ผู้แทนกระทรวงแรงงานที่สัมภาษณ์ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ประเมินว่าอาจมีจำนวนแรงงานทำงานบ้านเกือบ 200,000 คน โดยไม่รวมถึงแรงงานที่อาศัยอยู่กับนายจ้างที่กระทรวงแรงงานอาจเข้าถึง⁴⁷ การศึกษาของรัฐบาลก่อนหน้านี้ระบุว่าจำนวนแรงงานทำงานบ้านมากกว่า 1.4 ล้านคน⁴⁸ ความแตกต่างของจำนวนแรงงานในการสำรวจต่างๆ นี้สะท้อนถึงปัญหาข้อก้ำกัยที่มากไปกว่าข้อขัดข้องทางสถิติ ซึ่งมีผลพวงสำคัญต่อความเข้าใจและการตอบสนองต่อความเปราะบางและความต้องการของแรงงานกลุ่มนี้⁴⁹ โดยรวมแล้ว แรงงานทำงานบ้านคิดเป็นร้อยละ 0.8 ของผู้มีงานทำทั้งหมด และร้อยละ 1.6 ของลูกจ้างที่ได้รับค่าจ้าง (ตารางที่ 5)

▶ ตารางที่ 5 แรงงานทำงานบ้านในประเทศไทย (พ.ศ. 2561)

	จำนวนแรงงานทำงานบ้าน	แรงงานทำงานบ้าน ในการจ้างงานทั้งหมด (ร้อยละ)	ลูกจ้างทำงานบ้าน (ร้อยละ)
หญิง	199 825	1.1%	2.4%
ชาย	89 935	0.4%	0.9%
รวม	289 760	0.8%	1.6%

ที่มา: สำนักงานสถิติ, การสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2561

งานบ้านเป็นแหล่งการจ้างงานที่มีความสำคัญมากขึ้นเรื่อยๆ สำหรับผู้หญิงและผู้ชาย ในประเทศไทย แรงงานทำงานบ้านประมาณ 7 ใน 10 คน (ร้อยละ 69) เป็นผู้หญิง ในปี พ.ศ. 2561 แม้ว่าจะมีจำนวนของผู้หญิงทำงานบ้านมากกว่า แต่พบว่ามีจำนวนผู้ชายที่ทำงานบ้านเพิ่มมากขึ้นเช่นกัน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 จำนวนผู้ชายที่ทำงานบ้านเพิ่มขึ้นร้อยละ 85 จาก 28,704 คน ในปี พ.ศ. 2557 เป็น 89,935 คน ในปี พ.ศ. 2561

⁴⁵ แบบสอบถามการสำรวจแรงงานนอกระบบ ในปี พ.ศ. 2559 และก่อนหน้า ไม่มีคำถามเกี่ยวกับประเภทสถานประกอบการ ซึ่งอาจส่งผลให้มีการประเมินจำนวนแรงงานทำงานบ้านต่ำกว่าความเป็นจริง

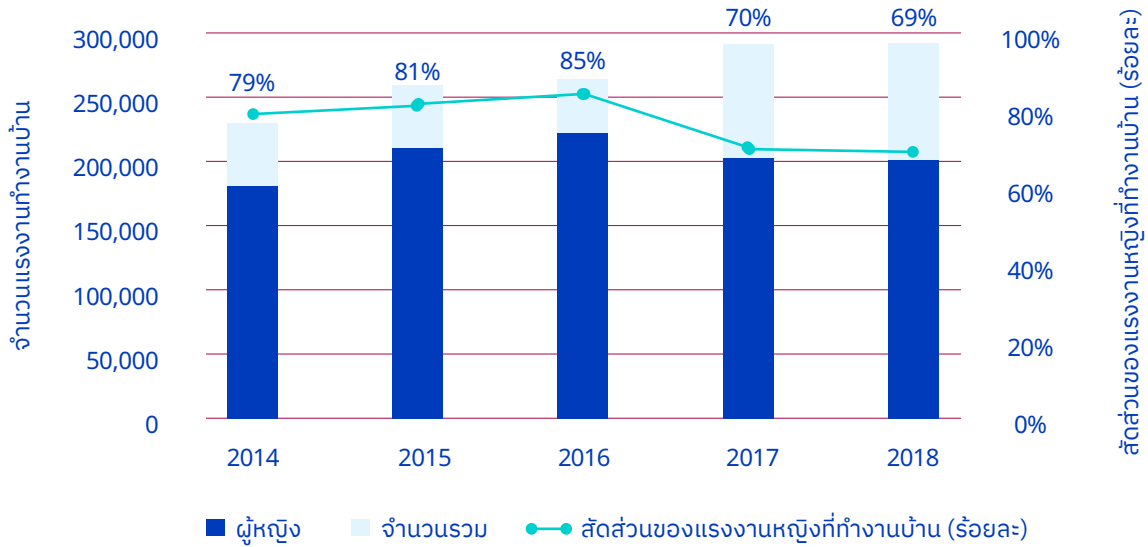
⁴⁶ ข้อมูลอ้างอิงจากการสำรวจแรงงานนอกระบบ โดยสำนักงานสถิติ, ข้อมูลในไตรมาสที่ 3/2561

⁴⁷ ผู้ให้ข้อมูลแจ้งว่ากรมการจัดหางานเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการติดตามและแจ้งจำนวนแรงงานบ้านทั้งแรงงานไทยและแรงงานข้ามชาติ

⁴⁸ จากการศึกษาในปี พ.ศ. 2561 สำนักงานประกันสังคมประเมินครัวเรือนที่มีลูกจ้างทำงานบ้านทั่วประเทศจำนวน 1,220,000 ครัวเรือน และแรงงานทำงานบ้านทั้งหมด 1,431,000 คน

⁴⁹ สำหรับการอภิปรายเกี่ยวกับช่องว่างข้อมูลระหว่างแบบสำรวจแรงงานนอกระบบ ปี พ.ศ. 2561 และข้อมูลการบริหารสำนักงานประกันสังคม ดู บันทึกรายงานเชิงวิชาการของไอแอลโอ ที่กำลังจะมีการเผยแพร่, "A Contribution to the Dialogue on Extending Social Insurance in Thailand: A Statistical Analysis of the Profile of Workers Not Covered by Contributory Social Security in Thailand".

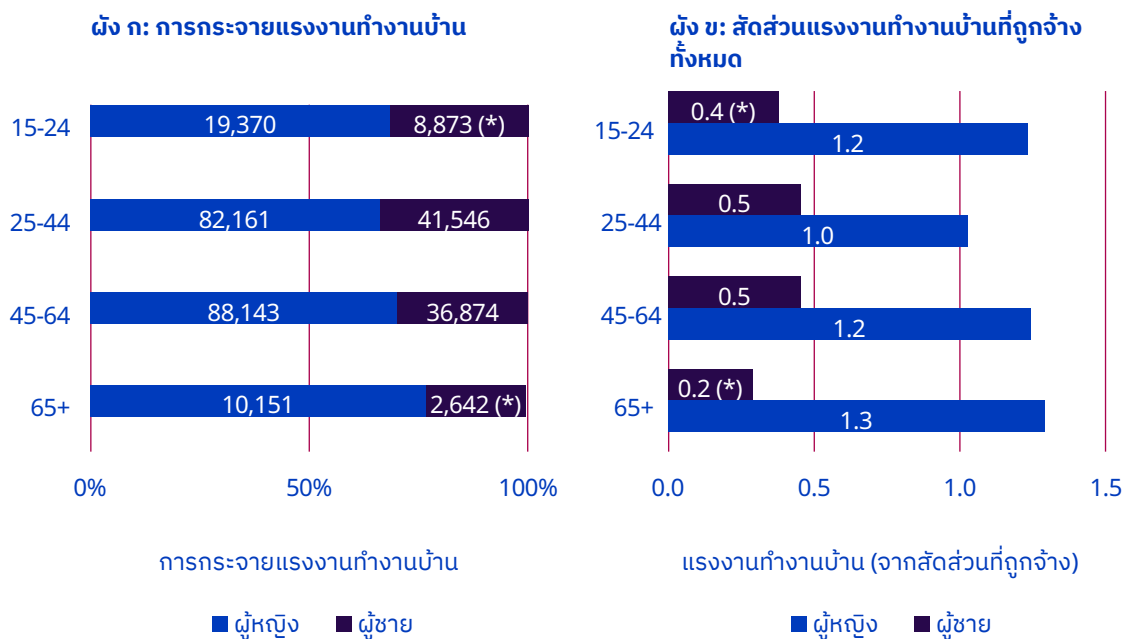
▶ ภาพที่ 5 แรงงานทำงานบ้านแยกตามเพศ (พ.ศ. 2557-2561)



Source: Thailand IES, 2014-2018. ที่มา: สำนักงานสถิติ, การสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2557 - 2561

แรงงานทำงานบ้านประมาณ 7 ใน 10 คน (ร้อยละ 69) เป็นผู้หญิง เมื่อพิจารณาเฉพาะลูกจ้างหญิง ความสำคัญของเศรษฐกิจภาคงานบ้านคิดเป็นอย่างน้อยสองเท่า ทั้งนี้เนื่องจากจำนวนลูกจ้างหญิงในตลาดแรงงานในประเทศไทยมีจำนวนค่อนข้างน้อย งานบ้านคิดเป็นร้อยละ 1.1 ของการจ้างงานแรงงานผู้หญิง แต่คิดเป็นร้อยละ 2.4 ของจำนวนลูกจ้างที่เป็นหญิง ข้อมูลยังชี้ให้เห็นว่างานบ้านเป็นแหล่งงานที่สำคัญสำหรับกลุ่มลูกจ้างสูงอายุ โดยเฉพาะกรณีลูกจ้างผู้หญิง ในจำนวนแรงงานทำงานบ้านที่มีอายุตั้งแต่ 65 ปีขึ้นไป เกือบร้อยละ 80 เป็นผู้หญิง (ภาพที่ 6) ซึ่งย้ำให้เห็นถึงความจำเป็นในการให้สิทธิแรงงานทำงานบ้าน เข้าถึงเงินทดแทน สิทธิการประกันสุขภาพ และสิทธิลาป่วย ซึ่งเป็นความคุ้มครองที่เกี่ยวกับอายุของแรงงานที่มีความสำคัญมากขึ้นเรื่อยๆ

▶ ภาพที่ 6 สัดส่วนของแรงงานทำงานบ้าน จำแนกตามเพศและกลุ่มอายุ (พ.ศ. 2561)



ที่มา: สำนักงานสถิติ, การสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2557 - 2561

หมายเหตุ: (*) หมายถึงกรณีกลุ่มตัวอย่างขนาดเล็กน้อยกว่า 30 คน ซึ่งต้องใช้ตัวเลขทางสถิติด้วยความระมัดระวัง

▶ กล้องข้อความที่ 4 การวัดขนาดของงานบ้าน

ข้อมูลเกี่ยวกับงานบ้านเป็นเรื่องยากในการทำความเข้าใจ เป็นที่ยอมรับในระดับสากลว่าการประมาณการจำนวนแรงงานทำงานบ้านในหลายประเทศต่ำกว่าความเป็นจริง ประการแรก ข้อมูลระดับชาติโดยทั่วไปอ้างถึงประชากรวัยทำงานซึ่งเป็นผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไป โดยไม่นับแรงงานที่ทำงานบ้านซึ่งเป็นเด็กที่มีอายุต่ำกว่านั้น ประการที่สอง ส่วนใหญ่ ข้อมูลที่มีอยู่จะอ้างถึงแรงงานที่ทำงานบ้านเป็นงานหลัก อย่างไรก็ตาม แรงงานทำงานบ้านบางคนทำงานบ้านเป็นงานเสริมเท่านั้น ประการที่สาม ยังมีปัญหาข้อผิดพลาดในการสำรวจสำมะโนและการสำรวจอื่นๆ แรงงานทำงานบ้านบางคนอาจไม่ทราบว่าจะทำเป็นรูปแบบหนึ่งของการจ้างงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากไม่มีการจ่ายค่าจ้างเป็นเงินสด ในกรณีเช่นนี้ มักจะมีการรายงานว่าเป็นกรณีนอกกำลังแรงงาน ดังนั้นจึงไม่รวมอยู่ในจำนวนแรงงานทำงานบ้าน จากปัญหาต่างๆ แสดงให้เห็นว่าหากไม่มีการกำหนดคำถามพิเศษไว้ในแบบสอบถาม แรงงานทำงานบ้านจำนวนมากอาจตกสำรวจ ตัวอย่างเช่น ประเทศแทนซาเนียจัดทำแบบสำรวจเกี่ยวกับงานบ้านโดยเฉพาะ พบว่าแรงงานทำงานบ้านมีจำนวนเกือบหนึ่งในสามจากคำถามที่ออกแบบมาโดยเฉพาะ (Kahayarara, 2013) ประการสุดท้าย การสำรวจระดับชาติมีความท้าทายหลายประการในการนับรวมแรงงานข้ามชาติซึ่งมีบทบาทสำคัญในงานบ้านนี้เข้าไปด้วย

จำนวนแรงงานทำงานบ้านอาจวัดได้โดยใช้แบบสอบถามการสำรวจกำลังแรงงานทั่วไป หรือแบบสอบถามที่ออกแบบมาโดยเฉพาะสำหรับการสำรวจแรงงานทำงานบ้าน หรือใช้ทั้งสองอย่างร่วมกัน การใช้แบบสอบถามการสำรวจกำลังแรงงานทั่วไปเพื่อรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับแรงงานทำงานบ้านมีข้อดีหลายประการ และเป็นรูปแบบที่มีหลักการและได้รับการทดสอบแล้ว แบบสอบถามที่เก็บข้อมูลถึงงานหลักและงานรอง โดยหลักแล้ว สามารถครอบคลุมแรงงานทำงานบ้านทั้งหมด ประการสุดท้าย เนื่องจากแบบสอบถามถูกออกแบบมาเพื่อสำรวจลูกจ้างทั้งหมด จึงทำให้สามารถเปรียบเทียบผลลัพธ์ได้ทั้งแรงงานทำงานบ้านกับแรงงานประเภทอื่นๆ อย่างไรก็ตาม การประเมินก็มีข้อเสียเช่นกัน แบบสอบถามทั่วไปอาจเกิดข้อผิดพลาดได้ในกรณีที่ แรงงานทำงานบ้านโดยไม่ได้รับค่าจ้าง แต่ได้รับประโยชน์อย่างอื่น อาจไม่เข้าใจในการตอบคำถามเกี่ยวกับการทำงานเพื่อค่าจ้างหรือผลกำไร นอกจากนี้ ผู้กำหนดรหัสอาจใส่รหัสที่เกี่ยวกับงานบ้านผิด หากผู้สัมภาษณ์ไม่เข้าใจหรืออธิบายกิจกรรมในครัวเรือนของแรงงานทำงานบ้านไม่ถูกต้อง นอกจากนี้ยังมีความเสี่ยงที่แรงงานทำงานบ้านบางคนไม่ได้ระบุว่าเป็นสมาชิกของครัวเรือนตั้งแต่แรก ทำให้ไม่ได้สอบถามแรงงานเกี่ยวกับกำลังแรงงานเลย ประการสุดท้าย มีปัญหาในการแยกระหว่างแรงงานทำงานบ้านที่อาศัยอยู่กับนายจ้างและไม่ได้อาศัยอยู่กับนายจ้าง และการคุ้มครองของแรงงานทำงานบ้านที่ไม่ได้เป็นสมาชิกในครัวเรือน

ที่มา: Mehran, 2014. ILO Survey on Domestic Workers: Preliminary Guidelines. ILO, Geneva.

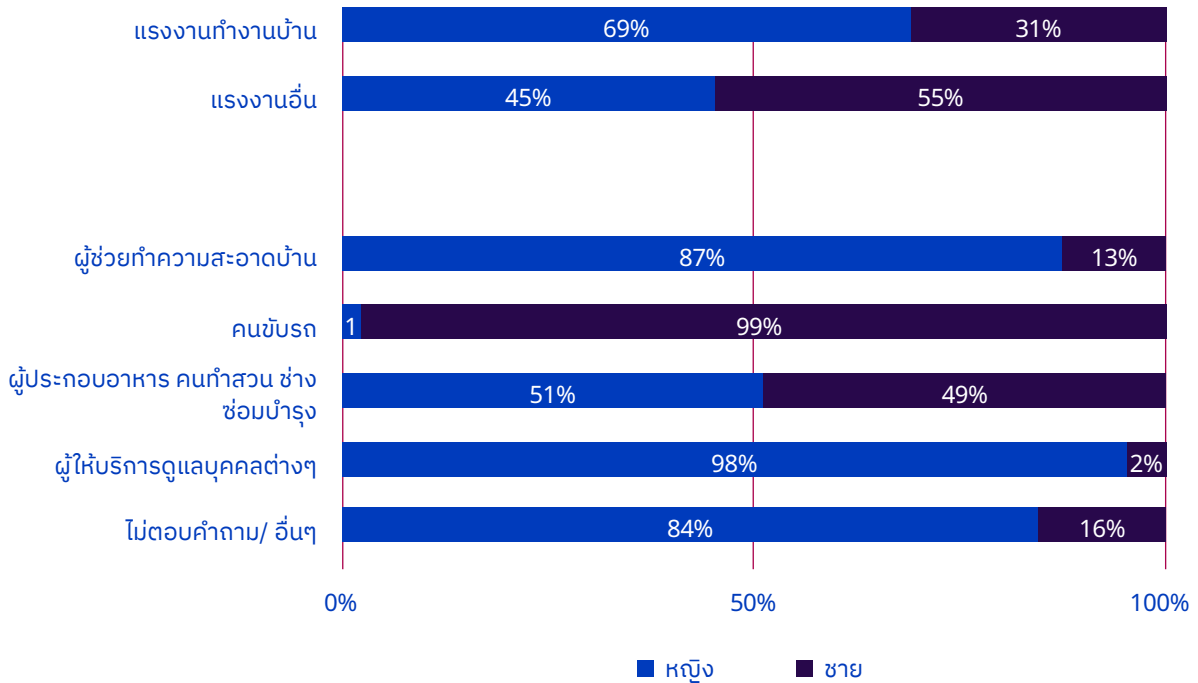
ในประเทศไทย งานบ้านเป็นการจ้างงานตลอดชีวิต ที่ถือเป็นคุณสมบัติในการได้รับสิทธิประโยชน์การประกันสังคม ข้อมูลการสำรวจแรงงานนอกระบบ แสดงให้เห็นว่ามีจำนวนแรงงานทำงานบ้านในแต่ละช่วงอายุจำนวนเท่าๆกัน และเพิ่มขึ้นเล็กน้อยตามอายุที่มากขึ้น ซึ่งตรงกันข้ามกับแนวโน้มโดยรวมของตลาดแรงงานที่พบว่าแรงงานหญิงในตลาดแรงงานมีจำนวนลดลงตามอายุ (ILO, 2021b) และตรงข้ามกับการกระจายตัวของผู้ประกันตนภายใต้กองทุนประกันสังคม สำหรับทั้งชายและหญิง สัดส่วนของผู้ประกันตนสูงสุดมีอายุระหว่าง 25 ถึง 39 ปี และจะมีจำนวนลดลงตามอายุที่มากขึ้น (Knox-Vydmanov et al., forthcoming) ในทางกลับกัน จากข้อมูลการสำรวจแรงงานนอกระบบ เกือบครึ่งหนึ่งของแรงงานทำงานบ้านทั้งหมดมีอายุมากกว่า 45 ปี (ร้อยละ 48) เช่นเดียวกับสะท้อนจากผลการสำรวจของ ยูเอ็น วิเมน ที่พบว่า ร้อยละ 43 ของแรงงานทำงานบ้านที่สัมภาษณ์มีอายุ 40 ปีขึ้นไป จากมุมมองของระบบประกันสังคม ข้อมูลดังกล่าวชี้ให้เห็นว่ามีความเป็นไปได้ที่งานบ้านจะเข้าเงื่อนไขข้อกำหนดเพื่อรับสิทธิประโยชน์ต่างๆ เช่น เงินบำนาญชราภาพ และด้วยเหตุนี้จึงเป็นโอกาสในการเพิ่มจำนวนแรงงานหญิงที่จะได้รับเงินบำนาญในประเทศไทย

อย่างไรก็ตาม แรงงานข้ามชาติทำงานบ้านอาจเป็นข้อยกเว้นสำหรับกรณีนี้ จากการสำรวจของ ยูเอ็น วิเมน พบว่าแรงงานข้ามชาติทำงานบ้านส่วนใหญ่ (ร้อยละ 46) มีอายุระหว่าง 18 ถึง 29 ปี และมีเพียงร้อยละ 17 เท่านั้นที่มีอายุ 40 ปีขึ้นไป กรณีนี้อาจบ่งชี้ว่าแรงงานข้ามชาติกำลังย้ายไปทำงานในภาคอุตสาหกรรมอื่นหรืออาจเดินทางกลับไปยังประเทศต้นทาง เมื่อเข้าสู่วัย 30 ปี เนื่องจากการสำรวจนี้ไม่สามารถเป็นตัวแทนของภาพแรงงานทั้งหมดได้ ดังนั้นจึงถือเป็นหัวข้อสำหรับการวิจัยเพิ่มเติม

▶ 2. งาน/อาชีพ

แรงงานทำงานบ้านในประเทศไทยทำงานหลากหลายประเภท และสิ่งเหล่านี้กำลังเปลี่ยนไป แรงงานทำงานบ้านส่วนใหญ่ในประเทศไทย (ร้อยละ 60) ทำงานบริการดูแลโดยอ้อม เช่น ทำความสะอาด (ร้อยละ 60) ทำอาหาร ขับรถ และงานซ่อมบำรุงอื่นๆ (ร้อยละ 16) งานบริการเหล่านี้ช่วยให้บ้านมีสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัยและมีสุขภาวะที่ดี มีแรงงานทำงานบ้านจำนวนน้อย (ร้อยละ 7.1) ที่ดูแลบุคคลโดยตรง เช่น ดูแลเด็กและให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับชีวิตความเป็นอยู่ประจำวันและสุขภาพแก่ผู้สูงอายุที่กำลังพักผ่อนจากการเจ็บป่วย หรือทุพพลภาพ (ภาพที่ 7) อย่างไรก็ตาม สิ่งสำคัญที่ต้องพิจารณาคืองานดูแลบุคคลที่แรงงานทำงานบ้านทำนั้นมักจะมีงานดูแลโดยอ้อมอื่นๆ ที่ต้องทำด้วย เช่น การเตรียมอาหารและทำความสะอาดให้กับผู้ที่ตนดูแลด้วย

▶ ภาพที่ 7 แรงงานทำงานบ้าน แยกตามงานที่ทำและเพศ (พ.ศ. 2561)



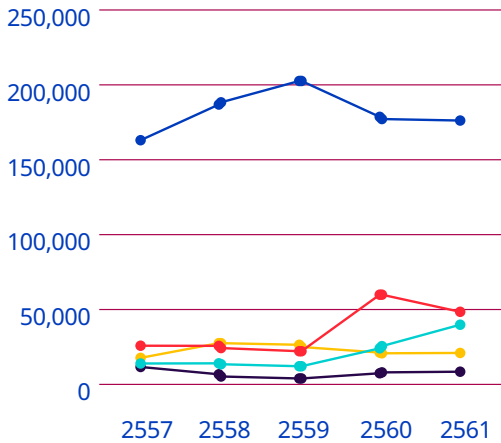
ที่มา: สำนักงานสถิติ, การสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2557 - 2561

หมายเหตุ: (*) หมายถึงกรณีกลุ่มตัวอย่างขนาดเล็กน้อยกว่า 30 คน ซึ่งต้องใช้ตัวเลขทางสถิติด้วยความระมัดระวัง

งานที่ผู้ชายทำเป็นหลักมีการเติบโตอย่างมาก นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 พบว่า งานบ้านทุกประเภทมีการเติบโตอย่างชัดเจน (ภาพที่ 8) จำนวนแรงงานที่มีงานหลักเป็นคนดูแลเพิ่มขึ้นร้อยละ 27 ดังนั้นจึงเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องเข้าใจงานบ้านที่เกี่ยวกับงานดูแลบุคคลและแนวโน้มของอาชีพดังกล่าว อย่างไรก็ตาม พบว่าการเติบโตสูงสุดในกลุ่ม คนครัว พนักงานรักษาความปลอดภัย คนทำสวน และพนักงานซ่อมบำรุงอาคารอื่นๆ (ร้อยละ 220) และคนขับรถ (ร้อยละ 82) ซึ่งงานขับรถเป็นงานที่มีผู้ชายทำเป็นหลัก ซึ่งช่วยอธิบายถึงการเพิ่มขึ้นของจำนวนแรงงานชายในงานบ้าน

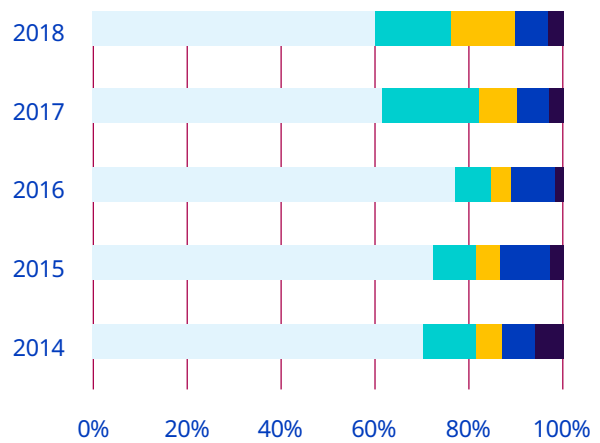
▶ ภาพที่ 8 แรงงานทำงานบ้าน จำแนกตามกลุ่มงานที่ทำ (พ.ศ. 2561)

ผัง ก: จำนวนแรงงานทำงานบ้านแยกตามงาน



- แรงงานทำงานบ้าน แรงงานอื่น
- ผู้ช่วยทำความสะอาดบ้าน
- คนขับรถ
- ผู้ประกอบอาหาร คนทำสวน ช่างซ่อมบำรุง
- ผู้ให้บริการดูแลบุคคลต่างๆ
- ไม่ตอบคำถาม/ อื่นๆ

ผัง ข: การกระจายของแรงงานทำงานบ้านแยกตามงาน



- แรงงานทำงานบ้าน แรงงานอื่น
- ผู้ช่วยทำความสะอาดบ้าน
- คนขับรถ
- ผู้ประกอบอาหาร คนทำสวน ช่างซ่อมบำรุง
- ผู้ให้บริการดูแลบุคคลต่างๆ
- ไม่ตอบคำถาม/ อื่นๆ

ที่มา: สำนักงานสถิติ, การสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2557 - 2561

หมายเหตุ: (*) หมายถึงกรณีกลุ่มตัวอย่างขนาดเล็กน้อยกว่า 30 คน ซึ่งต้องใช้ตัวเลขทางสถิติด้วยความระมัดระวัง

ถึงกระนั้น การกระจายตัวของจำนวนแรงงานตามเพศในกลุ่มงานต่างๆยังไม่สมดุล ความแตกต่างระหว่างเพศของแรงงานค่อนข้างเห็นได้ชัดเจนในงานทำความสะอาดบ้าน (เป็นผู้หญิงร้อยละ 87) และงานดูแลบุคคล (เป็นผู้หญิงร้อยละ 98) เมื่อเปรียบเทียบกับผู้หญิงมีส่วนน้อยกว่าครึ่ง (ร้อยละ 45) ของกำลังแรงงานทั้งหมด ในทางกลับกัน คนครัว พนักงานรักษาความปลอดภัย และคนทำสวน (เป็นผู้ชายร้อยละ 51) และคนขับรถ (เป็นผู้ชายร้อยละ 99) ส่วนใหญ่เป็นเพศชาย (ภาพที่ 9) ความแตกต่างระหว่างเพศในงานบ้านนี้ปรากฏในการสำรวจของยูเอ็น วีเมน ซึ่งพบว่าแรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ (ร้อยละ 46) เป็นคนทำความสะอาดบ้าน (UN Women, 2022) การสำรวจของยูเอ็น วีเมน ชี้ว่าโดยเฉลี่ยแล้วแรงงานทำงานบ้านที่เป็นผู้หญิงทำงานหลายอย่างมากกว่าผู้ชาย (UN Women, 2022) การสำรวจเชิงคุณภาพยังสนับสนุนข้อค้นพบนี้และชี้ว่ากรณีนี้เกิดขึ้นกับแรงงานที่ดูแลบุคคล รวมถึงงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดูแลบุคคล ส่วนงานที่มีผู้ชายทำเป็นหลักนั้นมีรายละเอียดชัดเจนกว่า

งานหลักของหนูคือทำความสะอาดบ้าน บางครั้งเจ้านายกลับมาก็จะให้ทำอาหารบ้าง [แรงงานทำงานบ้านหญิงชาวเมียนมาร์]

หนูทำงานเป็นแม่บ้านและทำทุกอย่างรวมถึงดูแลเด็กด้วย เริ่มจากทำความสะอาด กวาด ถู และเตรียมน้ำชาให้กับนายผู้หญิง และทำอาหารให้น้อง ทำอาหารเช้าและอาหารเย็นสำหรับผู้ใหญ่ในบ้านด้วย [แรงงานทำงานบ้าน/ดูแลผู้สูงอายุหญิงชาวเมียนมาร์]

หนูดูแล [น้อง] อายุ 4 ขวบ โดยต้องช่วยอาบน้ำ แต่งตัวให้น้อง ซักผ้า และป้อนข้าว เป็นส่วนใหญ่ เพราะตอนนี้น้องไปโรงเรียนอนุบาลแล้ว [ผู้ดูแลเด็กหญิงชาวเมียนมาร์]

ที่รับผิดชอบทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผู้ป่วย เตรียมและป้อนอาหารให้ ทำความสะอาดห้องและเสื้อผ้า [ผู้ป่วยดูแลตัวเองได้ไหม] ผู้ป่วยดูแลตัวเองไม่ได้เลย เป็นผู้ช่วยติดเตียง [ผู้ดูแลหญิงชาวไทย]

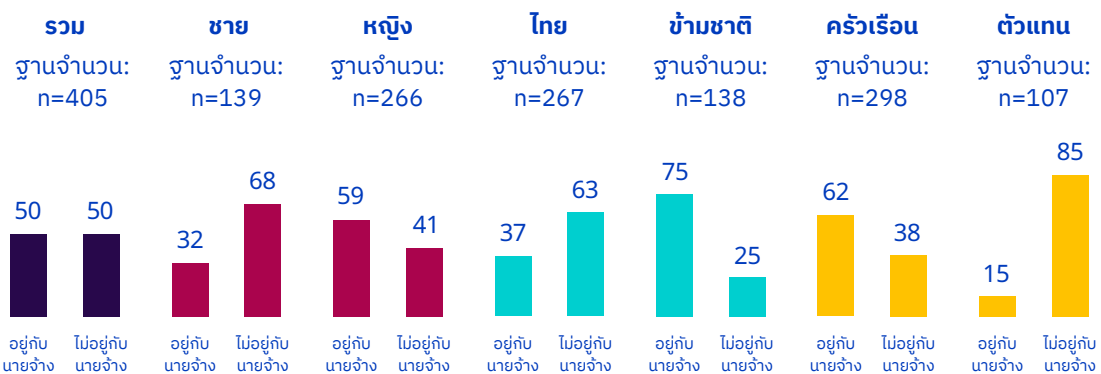
บุตรตรวจสอบรถทุกคันที่เข้ามาในพื้นที่โครงการ ซึ่งอนุญาตให้เฉพาะลูกบ้านเท่านั้นที่เข้ามาในบริเวณโครงการได้ ผู้มาติดต่อต้องขออนุญาต [พนักงานรักษาความปลอดภัยหญิงชาวไทย]

หมดตัดหญ้าและรดน้ำต้นไม้ [คนสวนชายชาวเมียนมาร์]

วิธีที่ดีที่สุดในการกำหนดนิยามงานบ้านคือไม่กำหนดจากงานที่ทำ โดยรวมแล้วพบว่า งานต่างๆ มีความหลากหลายค่อนข้างมาก และขอบเขตของงานก็เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหมายความว่ากำหนดนิยามงานบ้านจากงานที่ทำอาจทำให้มีแรงงานจำนวนมาก โดยเฉพาะแรงงานหญิงอยู่นอกขอบเขตของคำนิยาม ดังนั้น เพื่อวัตถุประสงค์ด้านนโยบาย วิธีที่ดีที่สุดในการกำหนดขอบเขตของงานบ้านคือการกำหนดตามลักษณะทั่วไป ตัวอย่างเช่น แนวปฏิบัติระหว่างประเทศตามอนุสัญญา ฉบับที่ 189 เน้นไปที่สถานที่ทำงานของแรงงาน กรณีนี้หมายความว่าหากต้องการขยายความคุ้มครองก็ควรหลีกเลี่ยงการจัดประเภทตามงานที่ทำ (กล่าวคือ การขยายความคุ้มครองไปยังคนทำความสะอาดเท่านั้น) แต่ควรกำหนดลักษณะทั่วไปของงานที่แรงงานส่วนใหญ่ทำ โดยพิจารณาเฉพาะในช่วงเวลาที่แรงงานทำงานนี้เท่านั้นเมื่อเทียบกับงานอื่นๆ

ภาพที่ 10 แสดง กลุ่มตัวอย่างในการสำรวจของยูเอ็น วิเมน โดยแบ่งแรงงานออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ แรงงานที่อาศัยกับนายจ้างและไม่ได้อาศัยกับนายจ้าง ไม่น่าแปลกใจเลยที่ แรงงานที่จ้างโดยตัวแทนซึ่งเป็นคนกลาง โดยส่วนใหญ่ไม่ได้อาศัยอยู่กับนายจ้าง (ร้อยละ 85) ส่วนแรงงานที่จ้างโดยตรงจากครัวเรือนมีแนวโน้มที่จะอาศัยกับนายจ้าง (ร้อยละ 62) แรงงานข้ามชาติจะอาศัยกับนายจ้างมากกว่าแรงงานไทย (ร้อยละ 75 ต่อ ร้อยละ 37) เช่นเดียวกับกรณีผู้หญิงเมื่อเทียบกับผู้ชาย (ร้อยละ 59 ต่อ ร้อยละ 32 ตามลำดับ) กรณีหลังนี้ พบว่า ผู้หญิงจำนวนมากทำงานที่ต้องทำในบ้าน เช่น งานทำความสะอาดและงานดูแล ทำให้ต้องพิจารณาถึงการคุ้มครองแรงงานที่อาศัยกับนายจ้างซึ่งเป็นกลุ่มเปราะบาง เช่น แรงงานผู้หญิงและแรงงานข้ามชาติ ให้มีความเพียงพอและเหมาะสม

▶ ภาพที่ 9 แรงงานทำงานบ้าน แยกตามเพศและงานที่ทำ (พ.ศ. 2561)



ที่มา: สำนักงานสถิติ, การสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2557 – 2561

หมายเหตุ: (*) หมายถึงกรณีกลุ่มตัวอย่างขนาดเล็กน้อยกว่า 30 คน ซึ่งต้องใช้ตัวเลขทางสถิติด้วยความระมัดระวัง

▶ 3. สถานภาพการจ้างงานและรูปแบบการจ้างงาน

แรงงานทำงานบ้านมองว่าตัวเองเป็นลูกจ้าง กล่าวคือ เป็นลูกจ้างในสัญญาจ้างแรงงาน การสำรวจแรงงานนอกระบบ ในปี พ.ศ. 2561 พบว่า น้อยกว่าร้อยละ 1 ของแรงงานทำงานบ้าน ระบุว่าตนเป็นแรงงานอิสระ ผู้ตอบแบบสอบถามเกือบทั้งหมดระบุว่าตนเป็นลูกจ้าง ซึ่งในทางกฎหมายไทยหมายความว่าตนเป็นการจ้างแรงงาน ในช่วงหลายปีที่ผ่านมานี้ พบว่าไม่มีการเปลี่ยนแปลงในแนวโน้มดังกล่าว (ตารางที่ 6) ประเภทของงานบ้านที่ได้เสนอไปในหัวข้อ 1.3 ทำให้สรุปได้ว่า กว่าร้อยละ 99 ของแรงงานทำงานบ้านเป็นลูกจ้าง และมีเพียงประมาณร้อยละ 0.6 เป็นแรงงานอิสระ อย่างไรก็ตาม ต้องสังเกตว่าในแบบสอบถามของการสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2561 ไม่ได้กำหนดตัวเลือกประเภทการจ้างงานที่เหมาะสมเพื่อให้แรงงานทำงานบ้านเลือก (เช่น ลูกจ้างทำงานบ้าน ลูกจ้างทำงานบ้าน

ที่จ้างโดยผู้ให้บริการ แรงงานรับจ้างเหมา แรงงานอิสระ) ยิ่งไปกว่านั้น หากพิจารณาจากคำตอบซึ่งแรงงานทำงานบ้านระบุว่าจ้างงานอิสระ จะพบว่าในความเป็นจริงแล้วแรงงานถูกจ้างผ่านหรือโดยผู้ให้บริการ

▶ ตารางที่ 6 แรงงานทำงานบ้าน แยกตามสถานภาพการจ้างงาน (พ.ศ. 2557-2561)

	2014	2015	2016	2017	2018
ลูกจ้าง	227 319	255 901	261 809	285 415	287 968
แรงงานอิสระ	1 245 (*)	1 649 (*)	86 (*)	2 796 (*)	1 792 (*)
สัดส่วนของแรงงานอิสระ	0.5%	0.6%	< 0.1%	1.0%	0.6%

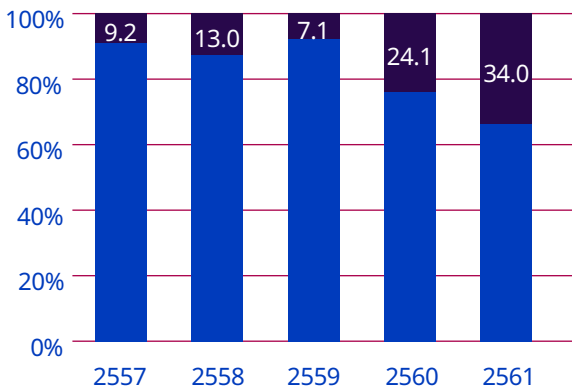
ที่มา: สำนักงานสถิติ, การสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2557 - 2561

หมายเหตุ: (*) หมายถึงกรณีกลุ่มตัวอย่างขนาดเล็กน้อยกว่า 30 คน ซึ่งต้องใช้ตัวเลขทางสถิติด้วยความระมัดระวัง

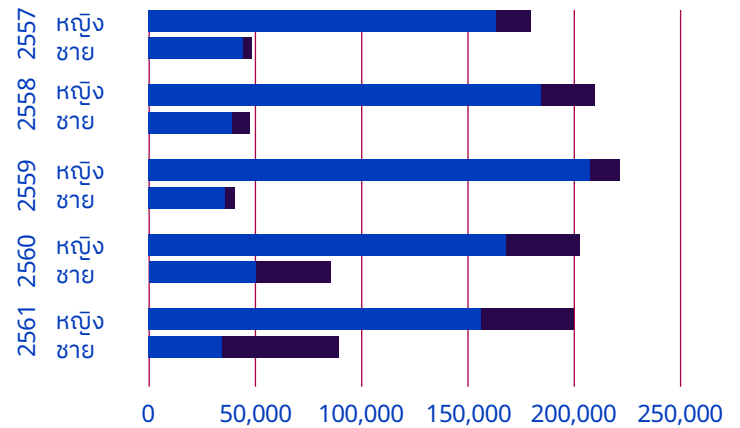
เรื่องที่น่าสนใจคือการเปรียบเทียบผลที่แรงงานทำงานบ้านเป็นผู้รายงานเองกับรูปแบบการจ้างงานที่แท้จริง ไม่ว่าจะเป็นการจ้างโดยตรงจากครัวเรือนหรือโดย/ผ่านผู้ให้บริการ

▶ ภาพที่ 10 แรงงานทำงานบ้านที่อาศัยอยู่กับนายจ้าง (พ.ศ. 2565)

ผัง ก: การกระจายตัวของแรงงานทำงานบ้านที่จ้างโดยตรงจากครัวเรือนหรือจ้างผ่านหรือโดยผู้ให้บริการ (ร้อยละ)



ผัง ข: จำนวนแรงงานทำงานบ้านแยกตามรูปแบบการจ้างงานและเพศ



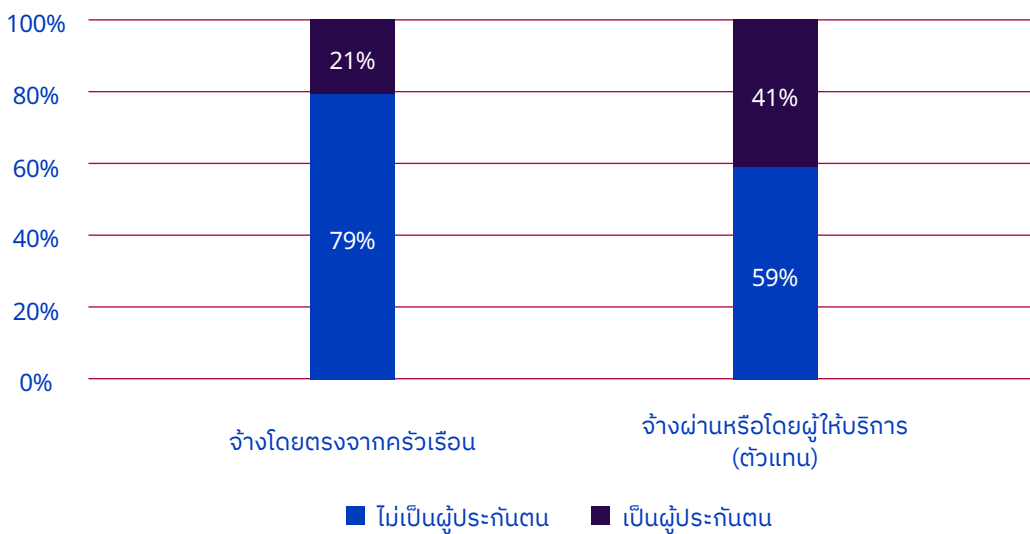
■ จ้างโดยตรงจากครัวเรือน
■ จ้างผ่านหรือโดยผู้ให้บริการ

■ จ้างโดยตรงจากครัวเรือน
■ จ้างผ่านหรือโดยผู้ให้บริการ

ที่มา: UN Women, 2022

แรงงานทำงานบ้านจำนวนประมาณ 1 ใน 3 ในประเทศไทยมีความสัมพันธ์ในการจ้างงานแบบหลายฝ่าย เช่นเดียวกับประเทศอื่นๆ แรงงานทำงานบ้านอาจจ้างโดยตรงจากครัวเรือนหรือโดย/ผ่านบุคคลที่สาม การสำรวจแรงงานนอกระบบ ระบุว่าในประเทศไทย ร้อยละ 34 ของแรงงานทำงานบ้านไม่ได้จ้างโดยตรงจากครัวเรือน หมายความว่าแม้ว่าแรงงานจะทำงานผ่านบุคคลที่สาม แต่แรงงานทำงานบ้านส่วนใหญ่ก็ยังมองว่าตัวเองเป็นลูกจ้าง ซึ่งแสดงถึงการรับรู้เกี่ยวกับความสัมพันธ์ของการจ้างงาน เป็นที่น่าเสียดาย ที่ไม่มีข้อมูลลักษณะของผู้ให้บริการหรือประเภทของความสัมพันธ์ในการจ้างงานแรงงานในประเทศไทยโดยละเอียด อย่างไรก็ตาม เป็นที่ทราบดีว่า ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 เป็นต้นมา บทบาทของบุคคลที่สามในภาคงานบ้านเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งมีส่วนแบ่งคิดเป็นร้อยละ 9.2 กรณีนี้เป็นพัฒนาการที่สำคัญซึ่งต้องการวิจัยเพิ่มเติม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่เกี่ยวกับรูปแบบการจ้างงานระหว่างผู้ให้บริการและแรงงาน เนื่องจากเป็นเรื่องที่มีความสำคัญที่เกี่ยวกับขอบเขตการคุ้มครองทางกฎหมายที่มีให้กับแรงงานที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น

▶ **ภาพที่ 11 แรงงานทำงานบ้าน แยกตามรูปแบบการจ้างงาน (พ.ศ. 2557-2561)**



ที่มา: สำนักงานสถิติ, การสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2557 – 2561

ผู้ให้บริการแต่ละรายมีสถานะที่ไม่เท่ากัน หากมองในแง่ดี กรณีนี้น่าเป็นประโยชน์ เนื่องจากบทบาทของผู้ให้บริการในงานบ้านแสดงถึงลักษณะ «การประกอบธุรกิจ» ซึ่งอาจเป็นไปได้ที่จะทำให้ความสัมพันธ์ในการจ้างงานเป็นที่ยอมรับโดยกฎหมาย และทำให้แรงงานมีสิทธิและเข้าถึงการคุ้มครองทางสังคมอย่างเต็มที่ อันที่จริงแล้ว ในปี พ.ศ. 2561 พบว่า แรงงานทำงานบ้านที่จ้างผ่านหรือโดยผู้ให้บริการ ขึ้นทะเบียนผู้ประกันตนกองทุนประกันสังคม (ร้อยละ 41) มากกว่าแรงงานทำงานบ้านที่จ้างโดยครัวเรือน (ร้อยละ 21) (ภาพที่ 12) อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงน่าจะมีความซับซ้อนมากกว่านี้ ตัวอย่างเช่น บริษัทจัดหางานมีบทบาทที่สำคัญในงานบ้านในประเทศไทย (Anderson, 2016) บริษัทเหล่านี้ไม่ได้จ้างแรงงานบ้านโดยตรง แต่เน้นที่การให้บริการจับคู่งาน ระหว่างแรงงานกับนายจ้าง ซึ่งเป็นการยากมากที่จะกำหนดหน้าที่ของนายจ้างว่าอยู่จุดไหน การขยายตัวของเศรษฐกิจดิจิทัลไปสู่ภาคงานบ้านทำให้ปัญหานี้เพิ่มขึ้น

▶ กล้องข้อความที่ 5 แพลตฟอร์มดิจิทัลสำหรับงานบ้าน

การศึกษาเมื่อเร็วๆ นี้เกี่ยวกับแพลตฟอร์มดิจิทัลสำหรับงานบ้านในเอเชียใต้และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้พบว่า รูปแบบของแพลตฟอร์มกระบวนการจัดหางานและลักษณะของห่วงโซ่อุปทานมีความหลากหลายมากกว่ารูปแบบการบริการแบบ Uber (รูปแบบการให้บริการที่หลากหลายที่ตามความต้องการของผู้ใช้งาน ขยายความโดยผู้แปล) ซึ่งเป็นบริการหลักของเศรษฐกิจแพลตฟอร์ม (Tandon and Rathi, 2021) การศึกษาเสนอมามีแพลตฟอร์ม 3 ประเภท:

1. แพลตฟอร์มแบบตามคำสั่ง ทำหน้าที่หางานให้แรงงานระยะสั้น รูปแบบการบริการคล้ายกับรูปแบบของ Uber โดยแรงงานต้องลงทะเบียนและยอมรับข้อกำหนดและเงื่อนไขมาตรฐานของบริษัท โดยไม่มีการเจรจาตกลง แพลตฟอร์มกำหนดค่าธรรมเนียมมาตรฐานโดยคิดตามงานที่ทำ โดยค่าธรรมเนียมจะแบ่งเป็นค่าตอบแทนให้กับแพลตฟอร์มและส่วนที่เหลือจะจ่ายให้กับแรงงาน บริษัทต่างๆ จะตรวจสอบการทำงานของแรงงานผ่านเครื่องมือดิจิทัล เช่น การให้คะแนนการจดจำใบหน้า และสภาพของสถานที่ทำงาน
2. ตัวแทนจัดหางานออนไลน์จัดหาแรงงาน สำหรับงานเต็มเวลา งานไม่เต็มเวลา/นอกเวลา หรืองานที่อาศัยกับนายจ้าง แพลตฟอร์มเรียกเก็บค่าธรรมเนียมเพียงครั้งเดียวจากนายจ้างในการจัดหาแรงงาน แพลตฟอร์มทำหน้าที่เจรจาค่าจ้างและเงื่อนไขอื่นๆ ในการทำงานกับนายจ้างในนามของแรงงาน หลังจากมีการรับแรงงานเข้าทำงานแล้ว แพลตฟอร์มจะไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทำงาน เว้นแต่จะมีการร้องเรียนจากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ในกรณีนี้ แรงงานอาจตกลงเข้าทำสัญญาเป็นลูกจ้างทำงานบ้านโดยตรงหรือเป็นแรงงานอิสระ
3. พื้นที่ซื้อขายสินค้าบริการออนไลน์ หรือ Marketplace เป็นพื้นที่สำหรับการประกาศรับสมัครงานออนไลน์ ซึ่งแรงงานจะเป็นผู้จัดทำประวัติและทักษะงานและนำไปประกาศไว้บน Marketplace เอง นายจ้างจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมเพื่อเข้าสู่ข้อมูลประวัติของแรงงาน แพลตฟอร์มจะไม่มีบทบาทเกี่ยวกับการกำหนดเงื่อนไขการทำงาน รวมถึงค่าจ้าง และโดยทั่วไปจะไม่รับผิดชอบในการจัดการกับข้อร้องเรียนจากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ในกรณีนี้ แรงงานอาจตกลงทำสัญญาเป็นลูกจ้างทำงานบ้านโดยตรงหรือเป็นแรงงานอิสระ

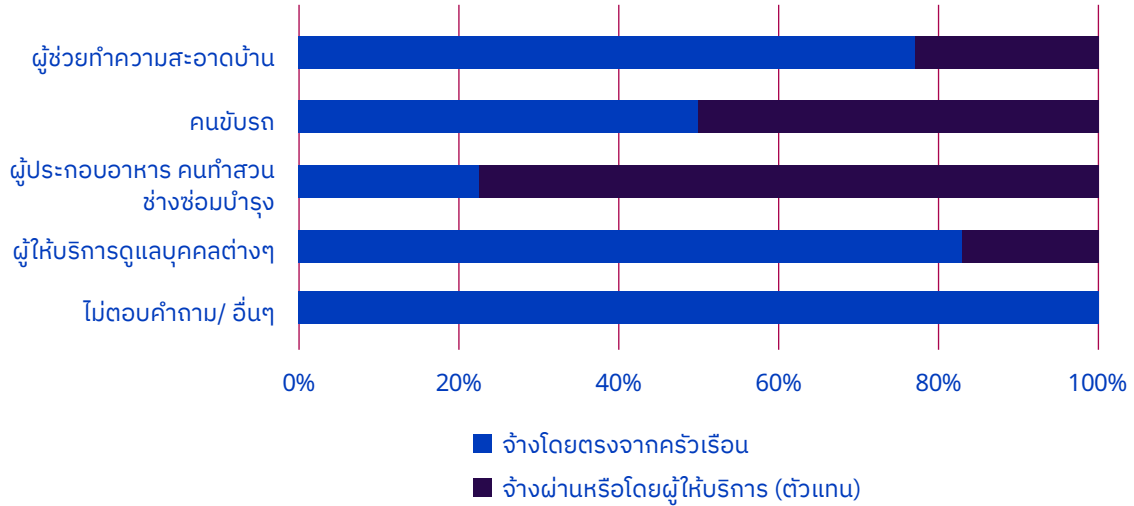
Source: ILO, 2022.

บทบาทของบุคคลที่สามที่เพิ่มมากขึ้น ทำให้มีจำนวนแรงงานซึ่งมีสถานะการจ้างงานที่ไม่ชัดเจนเพิ่มขึ้นด้วย และอยู่นอกขอบเขตการคุ้มครองของกฎหมายแรงงาน ความหลากหลายของแพลตฟอร์มทำให้รูปแบบการจ้างงานและความสัมพันธ์ในการจ้างงานมีความแตกต่าง ตัวแทนจัดหางานดิจิทัล และ Marketplace มีบทบาทคล้ายคลึงกับตัวแทนจัดหางานแบบดั้งเดิมมากที่สุด โดยให้บริการจับคู่ระหว่างนายจ้างและแรงงาน แต่ไม่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ในการจ้างงานหลังจากการจัดหางาน มีความจำเป็นต้องมีข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตัวแทน โดยเฉพาะข้อกำหนดและเงื่อนไขของการทำงานในประเทศไทย และพิจารณาว่าความสัมพันธ์ที่เกิดจากการจัดหางานนั้นเป็นความสัมพันธ์ในการจ้างงานหรือเป็นงานอิสระ เมื่อพูดถึงแพลตฟอร์มให้บริการตามความต้องการของผู้ใช้ ยิ่งมีความซับซ้อนมากขึ้นไปอีก ตามกฎหมายในหลายๆ ประเทศ แรงงานกลุ่มนี้ถือว่าเป็นแรงงานอิสระ แม้ว่าเป็นการทำงานที่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลและเป็นความสัมพันธ์แบบพึ่งพิง (Behrendt, Nguyen และ Rani, 2019) การเป็นส่วนหนึ่งของเศรษฐกิจดิจิทัลอาจทำให้แรงงานมีความเสี่ยงมากขึ้น เนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวกับงานบ้านยังไม่ครอบคลุม

การวิจัยระดับชาติชี้ให้เห็นว่าแรงงานแพลตฟอร์มดิจิทัลในประเทศไทยเป็นแรงงานอิสระ หรือฟรีแลนซ์ ตัวอย่างเช่น ในกรณีของแอปพลิเคชันเกี่ยวกับงานบ้าน ชื่อ BeNeat แพลตฟอร์มจะจ่ายเงินให้แรงงานในอัตรา 180 บาทต่อชั่วโมง แต่แพลตฟอร์มกลับผลักภาระค่าใช้จ่ายทั้งหมดไปที่แรงงานแพลตฟอร์ม ตั้งแต่ค่าเดินทาง ค่าอุปกรณ์ ไปจนถึงค่าพงซักฟอก (Tassanakulapan, 2019) ปัจจุบันรูปแบบการจ้างงานดังกล่าวไม่ได้รับความคุ้มครองภายใต้กฎหมายแรงงาน แต่มีการอภิปรายอย่างต่อเนื่องหลายครั้งเกี่ยวกับกฎระเบียบของเศรษฐกิจดิจิทัลและแพลตฟอร์ม เช่น กระทรวงแรงงานมีร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาแรงงานนอกระบบแห่งชาติ และกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมกำลังร่างพระราชกฤษฎีกาการควบคุมดูแลการประกอบธุรกิจบริการแพลตฟอร์มดิจิทัลที่ต้องแจ้งให้ทราบ อย่างไรก็ตาม มีข้อกังวลว่าความพยายามเหล่านี้ไม่ได้มีการบูรณาการแนวคิดความสัมพันธ์ในการจ้างงานและผลกระทบที่เกี่ยวกับการประกันสังคม กลุ่มภาคประชาสังคมได้เรียกร้องให้มีกฎหมายควบคุมความสัมพันธ์ในการจ้างงานรูปแบบใหม่เหล่านี้เพื่อให้แรงงานได้รับการคุ้มครองสิทธิ (Wantanasombut, 2018)

การทำความเข้าใจองค์ประกอบของภาคงานบ้านเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อการกำหนดนโยบายที่ตอบสนองต่อสถานการณ์และความต้องการของแรงงานทำงานบ้านทุกประเภทและนายจ้าง โดยจำเป็นต้องมีการวิจัยเพิ่มเติมเพื่อมีข้อมูลเกี่ยวกับผู้ใช้บริการประเภทต่างๆ ที่เพียงพอ (และรูปแบบการจ้างงาน) เมื่อเทียบกับบริษัทจัดหางานแบบเดิมและแรงงานทำงานบ้านโดยรวม หัวข้อต่อไปนี้จะกล่าวถึงข้อมูลที่มาจากการสำรวจในปัจจุบัน

▶ ภาพที่ 12 การกระจายตัวของแรงงานทำงานบ้านตามงานที่ทำและรูปแบบการจ้างงาน (พ.ศ. 2561)



ที่มา: สำนักงานสถิติ, การสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2561

หมายเหตุ: (*) หมายถึงกรณีกลุ่มตัวอย่างขนาดเล็กน้อยกว่า 30 คน ซึ่งต้องใช้ตัวเลขทางสถิติด้วยความระมัดระวัง

บทบาทของผู้ให้บริการที่เติบโตขึ้นเนื่องจากการจัดหางานให้กับแรงงานชายที่ทำงานบ้าน การจ้างงานบางประเภทเกี่ยวข้องกับหลายฝ่ายมากขึ้น เช่น ในกรณีของคนครัว พนักงานรักษาความปลอดภัย คนสวน และพนักงานซ่อมบำรุงอาคาร ซึ่งมีแรงงานร้อยละ 78 จากจำนวนแรงงานทั้งหมดที่จ้างงานผ่านบุคคลที่สาม⁵⁰ โดยพบว่า มากกว่าร้อยละ 50 ในกลุ่มคนขับรถ เป็นแรงงานชาย อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. 2561 พบว่า มีสัดส่วนของแรงงานชายที่ทำความสะอาดเพิ่มขึ้นเกือบสองเท่าจากร้อยละ 13 ในปี พ.ศ. 2557 เป็นร้อยละ 23 โดยรวมแล้ว สัดส่วนของแรงงานชายที่มีการจ้างงานโดยตรงจากครัวเรือนลดลงจากร้อยละ 91 ในปี 2557 เหลือเพียงร้อยละ 38.7 ในปี พ.ศ. 2561 ในทางกลับกัน ในช่วงเวลาเดียวกันนี้ พบว่า มีการจ้างงานแรงงานชายผ่านผู้ให้บริการเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 8.9 เป็นร้อยละ 61.3 ในกลุ่มแรงงานทำความสะอาด พบว่า ร้อยละ 85 ของแรงงานชายมีความสัมพันธ์ในการจ้างงานแบบหลายฝ่าย เมื่อเทียบกับสัดส่วนของแรงงานหญิง คิดเป็นร้อยละ 14 เท่านั้น

งานบ้านมีลักษณะการจ้างงานที่เปลี่ยนแปลงไป แต่ยังไม่ชัดเจนว่าเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางใด ในขณะที่ผู้ชายกำลังเข้าสู่ภาคงานบ้านแต่ก็มีรูปแบบการจ้างงานที่แตกต่างจากผู้หญิง หากไม่มีความเข้าใจที่ดีว่าแรงงานชายเหล่านี้ได้รับการคัดเลือกผ่านตัวแทนแบบดั้งเดิมหรือแพลตฟอร์มดิจิทัล และมีความสัมพันธ์ในการจ้างงานแบบใด ก็เป็นไปได้ที่จะบอกว่าการจ้างงานแบบใหม่ ที่เกิดขึ้นในงานบ้านนี้มีมาตรฐานมากกว่าหรือน้อยกว่าการจ้างงานกับครัวเรือนโดยตรง หากลักษณะการจ้างงานนั้นทำให้งานบ้านเป็นงานในระบบโดยที่ผู้ให้บริการเสนอ «จ้างงาน» พร้อมสัญญาที่สอดคล้องกัน สิ่งที่เกิดขึ้นในปัจจุบันมีทิศทางไปในทางบวกมากขึ้น แต่ก็น่าจะเป็นประโยชน์กับแรงงานทำงานบ้านผู้ชายเป็นหลัก ในทางกลับกัน หากการจ้างงานนั้นยังคงสถานะเดิม กล่าวคือไม่ได้รับการคุ้มครองทางกฎหมายก็จะกระทบต่อแรงงานหญิงที่ทำงานบ้านเป็นหลัก ในอีกแง่หนึ่ง หากรูปแบบการจ้างงานมีความคล้ายคลึงกับเศรษฐกิจแบบมีการทำงานชั่วคราวที่จบเป็นครั้งๆ (Gig economy) ที่มีการเพิ่มขึ้นของงานอิสระจำนวนมาก หมายความว่างานบ้านกำลังออกห่างจากความสัมพันธ์ในการจ้างงานที่ได้รับการรับรองจากราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน และทำให้แรงงานทุกคนมีความเสี่ยงมากขึ้น

ไม่ว่าในกรณีใด ข้อเท็จจริงก็คือการยอมรับว่าครัวเรือนเป็นสถานที่ทำงาน และแรงงานทำงานบ้านคือลูกจ้าง เป็นสิ่งที่สำคัญมากที่สุดสำหรับผู้หญิง นอกจากนี้เป็นที่น่าสนใจว่า กรณีดังกล่าวจะมีความหมายอย่างไรต่อแรงงานข้ามชาติทำงานบ้าน ในทางทฤษฎี แรงงานข้ามชาติทำงานบ้านจะสามารถจ้างผ่านตัวแทนจัดหางานได้เท่านั้น ไม่ว่าจะเป็นตัวแทนจัดหางานแบบดิจิทัลหรือไม่ก็ตาม ซึ่งจะช่วยให้เรื่องการย้ายถิ่นผ่าน MOU อย่างไรก็ตาม ข้อมูลจากรัฐบาลชี้ว่าแรงงานข้ามชาติทำงานบ้านส่วนใหญ่มีการปรับสถานภาพทางกฎหมายผ่านกระบวนการพิสูจน์สัญชาติ (IOM, 2021) ซึ่งหมายความว่าแรงงานอาจมีความสัมพันธ์การจ้างงานแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นความสัมพันธ์การจ้างงานแบบหลายฝ่ายหรือไม่ก็ตาม ตัวอย่างเช่น ผลการสำรวจของยูเอ็น วีเมน พบว่า จากกลุ่มตัวอย่าง

⁵⁰ อาจเป็นเพราะการเปลี่ยนแปลงของอาชีพต่างๆ เช่น พนักงานรักษาความปลอดภัย ซึ่งโดยทั่วไปจ้างผ่านบริษัทเฉพาะทาง อย่างไรก็ตาม เป็นไปไม่ได้ที่จะแยกดูข้อมูลดังกล่าวจากการสำรวจแรงงานนอกระบบ

มีจำนวนแรงงานข้ามชาติประมาณครึ่งหนึ่งที่มีใบอนุญาตทำงาน และแรงงานข้ามชาติทั้งหมดจ้างโดยครัวเรือนส่วนบุคคล (UN Women, 2022)

แรงงานทำงานบ้านอาจมองแนวโน้มเหล่านี้ในแง่ดี ข้อมูลเชิงคุณภาพให้มุมมองที่น่าสนใจเกี่ยวกับความสัมพันธ์ในการจ้างงานหลายฝ่ายที่มีเพิ่มมากขึ้น การสัมภาษณ์แรงงานทำงานบ้านที่ทำงานให้กับหลายครัวเรือน ไม่ว่าจะเป็นการจ้างผ่านตัวแทนหรือแพลตฟอร์มออนไลน์ สะท้อนให้เห็นว่าแรงงานได้รับประโยชน์หลายประการจากการจ้างงานในลักษณะนี้ รวมถึง มีค่าจ้างที่สูงขึ้น ควบคุมเวลาการทำงานของตนเองได้มากขึ้น มีรายได้พิเศษจากงานที่ทำได้ดีหรืองานพิเศษ และมีอิสระมากขึ้น ความแตกต่างระหว่างการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ในการจ้างงานหลายฝ่ายที่ทำให้สถานะการคุ้มครองทางกฎหมายลดลงกับมุมมองเชิงบวกจากแรงงานที่เพิ่มขึ้น อาจอธิบายได้จากข้อเท็จจริงที่ว่า ประการแรกอาจเป็นข้อกังวลในทางทฤษฎีเกี่ยวกับแรงงานซึ่งปัจจุบันไม่ได้รับการคุ้มครองที่สำคัญเหมาะสมกับชีวิตประจำวัน เช่น ค่าจ้างขั้นต่ำ สิทธิในเวลาพัก และวันลาพักที่ได้รับค่าจ้าง และการเข้าถึงบริการและสิทธิประโยชน์ด้านการคุ้มครองทางสังคม จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีผู้แทนแรงงานทำงานบ้านในการขับเคลื่อนเชิงนโยบายและกฎหมายเพื่อการคุ้มครองแรงงานและการคุ้มครองทางสังคมเพื่อรับรองว่าการเปลี่ยนแปลงนโยบายจะส่งผลเชิงบวกและเป็นรูปธรรมที่จับต้องได้ให้กับแรงงาน

*พี่เริ่มทำงานแบบไม่เต็มเวลา/นอกเวลาได้ประมาณ 6-7 ปี ตั้งแต่ตอนนั้น ก็ทำงานทุกวัน ไม่มีวันหยุด ยกเว้นว่าเป็นเรื่องสำคัญ โดยปกติจะเริ่มงานเวลา 09.00 น. และเลิกงานประมาณ 17.00 น. แต่ก็ไม่ได้เสมอไป พี่บริหารจัดการเวลาในการทำงานให้หลายๆครัวเรือน **ทุกเดือนจะได้ค่าจ้างประมาณ 30,000 บาท** พี่จะคิดค่าจ้างจาก 800 บาท (สำหรับคอนโดยนต์ 2 ห้อง และทำงานน้อยกว่า 3 ชั่วโมง) ถึง 1,000-1,200 บาทสำหรับบ้านหลังใหญ่กว่า บางบ้านพี่คิด 5,000-6,000 บาท **ลูกค้าบางรายคนให้เงินพิเศษ ถ้าเขาพอใจกับคุณภาพงาน [แรงงานทำงานบ้านหญิงชาวไทย]***

*มีห้องทั้งหมดจำนวน 19 ห้อง โดยทุกอาทิตย์ จะใช้เวลาประมาณ 1 ชั่วโมงต่อห้อง จะทำความสะอาดได้ประมาณ 6 ห้องต่อวัน โดยจะเริ่มทำงานเวลา 8.00 น. และเลิกงาน 17.00 น. พี่ทำงาน 6 วันต่อสัปดาห์ และหยุดทุกวันอาทิตย์ มีรายได้เดือนละ 13,600 บาท สำหรับ 19 ห้องที่เป็นของนายจ้างคนเดียว พี่สามารถหาเวลาหยุดตอนไหนก็ได้ แค่แจ้งนายจ้างล่วงหน้า **พี่คิดว่างานนอกเวลาที่มีอิสระมากกว่า เมื่อทำงานเสร็จ จะกลับเมื่อไรก็ได้ ไม่ต้องรอว่ามีงานอะไรอีกหรือไม่ พี่บริหารจัดการเวลาของตัวเองได้ดีกว่า นอกจากนี้ ยังสามารถหางานนอกเวลาเพิ่มในเวลาว่างหากต้องการ ก็จะมีรายได้เพิ่มมากขึ้น** ปกติพี่จะทำงานเสาร์วันอาทิตย์ และคิดค่าจ้าง 300-400 บาทต่อห้อง [แรงงานทำงานบ้านหญิงชาวไทย]*

*เราทำงานนอกเวลาในอาคารหลายแห่ง ทำงาน 6 วันต่อสัปดาห์ จาก 9.00 น. ถึง 16.30 น. โดยมีวันหยุด 1 วันทุกวันอาทิตย์ **ได้รับค่าจ้างวันละ 700 บาท ถ้าบ้านค่อนข้างใหญ่ มีงานหลายอย่างที่ต้องทำ จะคิดค่าจ้างประมาณ 1,000 บาท** โดยจะได้รับค่าจ้างอย่างเดียว ไม่มีมืออาหารให้ [แรงงานทำงานบ้านหญิงชาวลาว]*

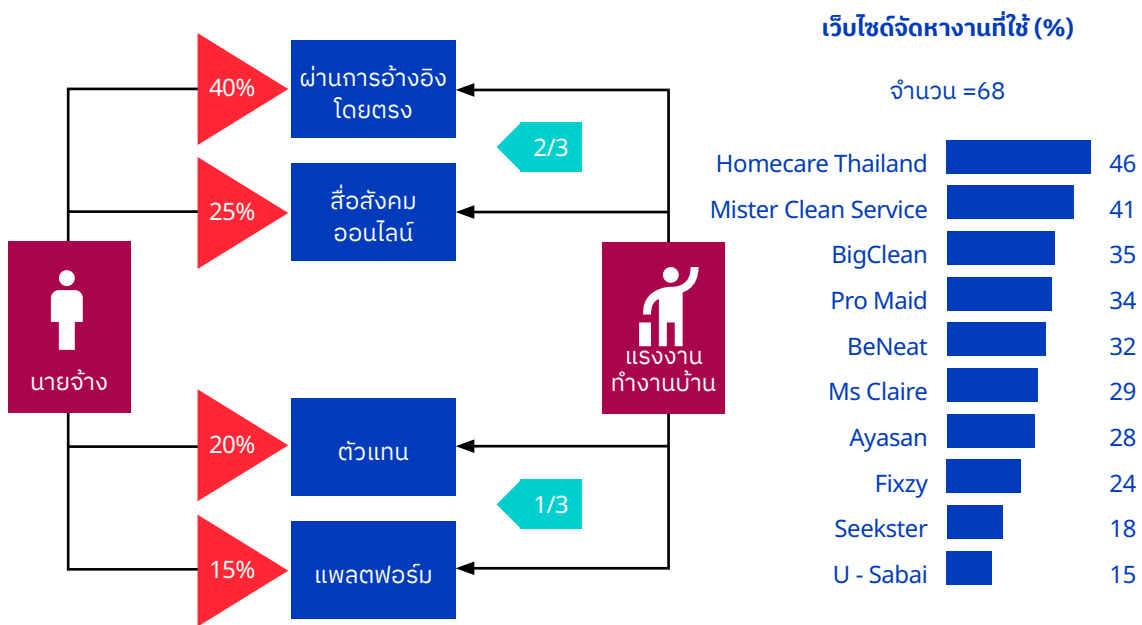
การรวมแรงงานทำงานบ้านเข้าสู่ระบบการคุ้มครองทางสังคมอย่างมีประสิทธิภาพต้องมีกฎหมายรับรองสถานะการจ้างงานทุกรูปแบบและข้อตกลงการจ้างงานทุกประเภท การสัมภาษณ์ไม่เพียงแต่ทำให้เข้าใจถึงสภาพการทำงานภายใต้การจ้างงานในรูปแบบดั้งเดิม (รวมถึงความสัมพันธ์เชิงอำนาจ เมื่อเทียบกับคำตอบแทน) แต่ยังทำให้เห็นถึงข้อเท็จจริงที่ว่าสถานะการจ้างงานต่างๆไม่สามารถแยกออกจากกันได้ และแรงงานอาจมีหลายสถานะหากทำงานหลายงาน แรงงานอาจมีความสัมพันธ์ในการจ้างงานแบบปกติกับครัวเรือนเดียว ในขณะที่เดียวกันอาจใช้ผู้ให้บริการช่วยหางานเพิ่มเติมในเวลาว่าง ที่สำคัญที่สุดคือการขยายความคุ้มครองทางกฎหมายไม่อาจจำกัดเฉพาะสถานะการจ้างงานประเภทใดประเภทหนึ่งเท่านั้น ซึ่งภายใต้กรอบกฎหมายไทยปัจจุบันอาจหมายถึงลูกจ้างที่มีความสัมพันธ์แบบพึ่งพิง การคุ้มครองงานบ้านอย่างมีประสิทธิภาพจำเป็นต้องรับรองสถานะการจ้างงาน งาน/อาชีพ และข้อตกลงการจ้างงานทุกประเภท สำหรับระบบประกันสังคม กรณีนี้หมายถึงการพิจารณาจากรายได้ทั้งหมดของแรงงาน ไม่ว่าจะเป็นมาจากการจ้างงานโดยครัวเรือนส่วนบุคคล ธุรกิจ หรือค่าบริการจากบุคคลที่สาม ดังนั้น จะต้องมีกรอบแบบและการดำเนินการด้านการบริหารจัดการเพื่อทำให้เรื่องนี้เกิดขึ้นได้

▶ 4. แนวปฏิบัติด้านการจัดหางาน

สื่อสังคมออนไลน์เป็นสื่อหลักที่ใช้ในการจัดหางานในประเทศไทย การสำรวจของยูเอ็น วีเมน ศึกษาว่าแรงงานทำงานบ้านหางานอย่างไร จากกลุ่มตัวอย่างทั้งหมดพบว่า ร้อยละ 40 ใช้สื่อสังคมออนไลน์ แรงงานข้ามชาติมีการใช้สื่อสังคมออนไลน์น้อยกว่า (ร้อยละ 32) อาจเป็นเพราะอุปสรรคด้านภาษาหรือข้อมูลว่าจะหางานผ่านสื่อสังคมออนไลน์อย่างไร ในทางกลับกัน มีแรงงานทำงานบ้านเพียงส่วนน้อย (ร้อยละ 5) เท่านั้นที่ใช้แพลตฟอร์มออนไลน์ (Marketplace) เพื่อหางาน ในขณะที่แรงงานทำงานบ้านใช้สื่อสังคมออนไลน์ในการหางาน พบว่ามีนายจ้างจำนวนไม่มากที่ใช้ช่องทางนี้เพื่อหาคนงาน วิธีการที่นายจ้างใช้มากที่สุด จากกลุ่มตัวอย่างที่พบคือการแนะนำผ่านญาติและเพื่อน (ร้อยละ 40) นักวิจัยเสนอว่านายจ้างอาจใช้เครือข่ายของตนในการหาแรงงานโดยตรง แรงงานทำงานบ้านสามารถติดต่อกับเครือข่ายนี้ผ่านสื่อสังคมออนไลน์ สื่อสังคมออนไลน์จึงเป็นช่องทางที่มีประสิทธิภาพในการเข้าถึงแรงงานทำงานบ้านโดยอาจมีการกำหนดข้อความต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับงาน เช่น สภาพการทำงาน สิทธิที่แรงงานควรได้รับความคุ้มครอง และประโยชน์ที่จะได้รับจากระบบประกันสังคม

ประมาณ 1 ใน 4 ของนายจ้างให้สัมภาษณ์ว่าใช้แพลตฟอร์มดิจิทัลเช่นกัน จากการสำรวจพบว่าบริษัทจัดหางานดิจิทัลหลายแห่งเชื่อมกับบริษัทจัดหางานแบบดั้งเดิม และแพลตฟอร์มที่ให้บริการตามสั่ง โดยทั้งสองช่องทางมักจะทำงานควบคู่กัน มีตัวแทนจำนวนมากในตลาดในประเทศไทยที่นายจ้างใช้บริการ ส่วนใหญ่ได้แก่ Homecare Thailand, Mister Clean Service, BigClean และ Pro Maid

▶ ภาพที่ 13 แนวปฏิบัติการจัดหางานที่นายจ้างในประเทศไทยใช้



ที่มา: UN Women, 2022

แรงงานทำงานบ้านส่วนน้อยทำสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษรกับนายจ้าง ร้อยละ 35 ของแรงงานจากกลุ่มตัวอย่างมีสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษร ส่วนที่เหลือเป็นการทำสัญญาปากเปล่า (ร้อยละ 60) หรือไม่มีสัญญา (ร้อยละ 5) การทำสัญญาปากเปล่าพบได้บ่อยในแรงงานผู้หญิง (ร้อยละ 67) เมื่อเทียบกับแรงงานผู้ชาย (ร้อยละ 46) หรือแรงงานข้ามชาติ (ร้อยละ 80) เมื่อเทียบกับแรงงานไทย (ร้อยละ 50) และแรงงานที่มีการจ้างงานโดยตรงจากรั้วเรือน (ร้อยละ 80) เมื่อเทียบกับแรงงานที่จ้างผ่านผู้ให้บริการ (ร้อยละ 6) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีหลังพบว่าแรงงานได้รับการคุ้มครองมากขึ้นเนื่องจากจ้างโดยผู้ที่ «ประกอบธุรกิจ» และถือว่ามีความสัมพันธ์ในการจ้างงาน ถึงกระนั้น นักวิจัยพบว่า แม้จะไม่มีประเด็นความรับผิดชอบในสัญญาปากเปล่า แต่แรงงานส่วนใหญ่จะตกลงกันเรื่องเงินเดือน (ร้อยละ 88) และชั่วโมงทำงาน (ร้อยละ 79) และบางส่วนจะเป็นการตกลงเรื่องจำนวนชั่วโมงทำงานขั้นต่ำ (ร้อยละ 67) อย่างไรก็ตาม สัญญาเหล่านี้ไม่รวมเงื่อนไขเกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาการจ้างงาน (ร้อยละ 18) จนกว่างานจะเสร็จสมบูรณ์

(ร้อยละ 15) หรือกรณีเป็นการจ้างงานถาวร ไม่มีกำหนดเวลา (ร้อยละ 4) (UN Women, 2022, หน้า 11 ตารางที่ 6) สัญญาปก ปลายส่วนใหญ่ (ร้อยละ 59) ไม่ได้กำหนดระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดไว้ จากมุมมองทางกฎหมาย กรณีนี้ทำให้ยากที่จะพิจารณาว่า เป็นการจ้างแรงงานหรือการจ้างทำของ – กล่าวคือ ได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานหรือไม่ ข้อเท็จจริงที่พบ คือ ร้อยละ 41 ของสัญญาเป็นสัญญาที่มีการกำหนดระยะเวลา ซึ่งก็เท่ากับว่าเป็นการจ้างงานที่ไม่มีนัย ซึ่งน่าจะสงสัยว่าชายชยไม่ อยู่ในบทบัญญัติในร่างกฎกระทรวงฉบับที่ 14 ที่กำลังแก้ไข

ที่น่าสนใจคือ นายจ้างหลายคนแจ้งว่าใช้สัญญาที่เป็นลายลักษณ์อักษร (ร้อยละ 54) เมื่อเทียบกับข้อมูลจากแรงงาน (ร้อยละ 35) ผู้เขียนรายงานสำรวจของยูเอ็น วีเมน เห็นว่ากรณีนี้อาจเป็นเพราะ แรงงานทำงานบ้านมักไม่ได้รับสำเนาของสัญญาทำให้จำไม่ได้ว่า ตนได้ลงนามในสัญญาแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีแรงงานข้ามชาติ สัญญาอาจไม่ได้จัดทำในภาษาของแรงงาน จึงทำให้ไม่ทราบว่ ตนได้ลงนามไปแล้ว ส่วนนายจ้างจะทราบว่าได้มีการทำสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษรและอาจเก็บสำเนาไว้ที่นายจ้างเอง ไม่ว่าจะมีความ เห็นแตกต่างกันอย่างไร รายงานการสำรวจพบว่า สัญญาที่เป็นลายลักษณ์อักษรไม่ค่อยมีการนำมาใช้ และมีข้อมูลชี้ว่า จากกลุ่ม ตัวอย่าง แรงงานทำงานน้อยกว่าครึ่งมีสัญญาจ้างงาน (UN Women, 2022) โดยทางกฎหมาย สัญญาจะมีผลผูกพันก็ต่อเมื่อทั้ง สองฝ่ายเข้าใจเงื่อนไขและข้อตกลงการจ้างงานและต่างฝ่ายต่างมีสำเนาของสัญญา

▶ 5. รายได้ ชั่วโมงการทำงาน และความคุ้มครองประกันสังคม

3.5.1 รายได้

มีช่องว่างระหว่างค่าจ้างของแรงงานทำงานบ้านกับค่าจ้างของแรงงานประเภทอื่นๆ แรงงานทำงานบ้านในประเทศไทยไม่อยู่ภาย ใต้การคุ้มครองค่าจ้างขั้นต่ำ และเป็นผลให้แรงงานทำงานบ้านได้รับค่าตอบแทนต่ำที่สุดในประเทศ เป็นที่น่าเสียดายที่การสำรวจ แรงงานนอกระบบบันทึกเฉพาะรายได้ของลูกจ้าง ทำให้การวิเคราะห์จำกัดเฉพาะลูกจ้างทำงานบ้านเท่านั้น โดยไม่มีข้อมูลเชิงลึกเกี่ยว กับความแตกต่างระหว่างลูกจ้างและแรงงานอิสระ หรือในคำศัพท์ทางกฎหมาย การจ้างแรงงานหรือการจ้างทำของ ในบรรดาลูกจ้าง ทั้งหมด แรงงานทำงานบ้านจำนวนไม่ถึงครึ่ง (ร้อยละ 49) มีรายได้ต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ และแรงงานทำงานบ้าน จำนวน 3 ใน 4 ที่มี รายได้ต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำเป็นผู้หญิง (ร้อยละ 76)⁵¹ ในปี พ.ศ. 2561 ค่าจ้างเฉลี่ยต่อเดือนของแรงงานทำงานบ้านในประเทศไทยอยู่ ที่ 10,145 บาท ซึ่งน้อยกว่าลูกจ้างประเภทอื่นที่มีรายได้เฉลี่ยต่อเดือน 15,069 บาท ถึงร้อยละ 33

นอกจากนี้ยังมีช่องว่างของค่าจ้างระหว่างเพศที่พบได้ในงานบ้าน ลูกจ้างผู้ชายที่ทำงานบ้านมีค่าจ้างรายเดือน 11,322 บาท ซึ่ง สูงกว่าค่าจ้างโดยเฉลี่ยของลูกจ้างหญิงที่ทำงานบ้านที่ได้รับเดือนละ 9,616 บาท ถึงกระนั้น ในปี พ.ศ. 2561 พบว่า ค่าจ้างรายเดือน ของลูกจ้างผู้ชายที่ทำงานบ้านก็ยิ่งต่ำกว่าของลูกจ้างผู้ชายที่ทำงานประเภทอื่น ซึ่งมีรายได้เฉลี่ยเดือนละ 15,014 บาท สิ่งนี้แสดงถึง ความสำคัญของการขยายความคุ้มครองบทบัญญัติค่าจ้างขั้นต่ำภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานที่กำลังหารือกันอยู่ รวมถึงความจำเป็นในการขยายค่าจ้างที่เท่าเทียมกันสำหรับงานที่เท่ากัน ซึ่งไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของการหารือ ข้อมูลเชิงคุณภาพสนับสนุน ข้อค้นพบที่ว่าค่าจ้างของแรงงานทำงานบ้านหญิงต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ ถ้ามีการหักเงินค่าจ้าง

พ่เริ่มงานเวลา 8.00 น. และทำงานจนถึง 17.00 น. โดยจะมีวันหยุดเดือนละ 2 วัน นายจ้างจะเลี้ยงข้าว 3 มื้อต่อวัน หากมี อาหารเหลือ นายจ้างจะให้กลับบ้านได้ พี่ได้รับเงินเดือน 10,000 บาท ต่อเดือน **[ประมาณ 344 บาท/วัน]**⁵² [แรงงาน ทำงานบ้านหญิงชาวไทย]

หนูเริ่มทำงานตอน 07.00 น. และมีพักกลางวัน 1 ชั่วโมง ต่อจากนั้นจะทำงานจนถึง 17.00 น. หนูมีหน้าที่ทำความสะอาด ห้องน้ำ ซักผ้า กวาดพื้น ในแต่ละเดือน หนูมีวันหยุด 2 วัน ซึ่งหนูสามารถเลือกวันหยุดเป็นวันไหนก็ได้ หนูได้ค่าจ้างเดือนละ 10,000 บาท มีอาหารกินฟรีวันละสามมื้อ **[ประมาณ 344 บาท/วัน]** [แรงงานทำงานบ้านหญิงชาวเมียนมาร์]

หนูทำงานวันละ 7-8 ชั่วโมง ถ้านายจ้างอยู่บ้าน แต่ถ้านายจ้างไม่อยู่บ้าน หนูทำงานวันละ 3-4 ชั่วโมง หนูจะทำงานเยอะขึ้น ถ้านายจ้างมีงานเลี้ยงที่บ้าน บางครั้งนายจ้างก็ให้เงินพิเศษ ซึ่งก็แล้วแต่นายจ้างเลย หนูได้เงินเดือนละ 10,000 บาท อยู่กับนายจ้างไม่ต้องเสียค่าที่พัก แต่หนูต้องหาซื้ออาหารมาทำกินเอง **[ประมาณ 344 บาท/วัน]** [แรงงานทำงานบ้าน หญิงชาวเมียนมาร์]

⁵¹ ในปี พ.ศ. 2561 ค่าแรงขั้นต่ำอยู่ที่ 325 บาทต่อวันสำหรับกรุงเทพฯ และปริมณฑล ค่าจ้างเฉลี่ยต่อวัน/เดือน คือ 26.08 วัน ดังนั้น ค่าจ้างขั้นต่ำตาม กฎหมายคือ 325*26.08 บาท = 8,476 บาทต่อเดือน.

⁵² ในกรณีที่ค่าจ้างคิดเป็นรายเดือน อัตรารายวันจะคำนวณตามเดือนที่มี 31 วัน ลบด้วยวันหยุดประจำสัปดาห์หรือประจำเดือนรายเดือน.

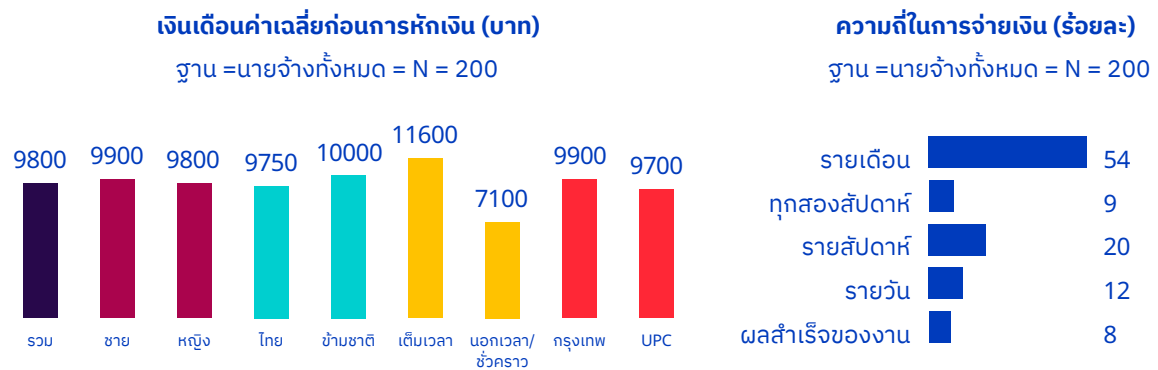
หนูเริ่มงาน 6 โมงเช้า ถึง ประมาณ 5 โมงครึ่ง โดยจะหยุดวันอาทิตย์ แต่หนูจะไม่หยุดก็ได้ หนูได้ค่าจ้างเป็นรายวันวันละ 400 บาท ถ้าหนูไม่มาทำงานก็จะไม่ได้ค่าจ้างในวันนั้น [หนูไม่ได้รับค่าล่วงเวลา] นายจ้างให้เช่าบ้าน ซึ่งอยู่ใกล้ๆ กับบ้านนายจ้าง ค่าเช่าก็ไม่แพงเท่าไร ประมาณ 2,000 บาทต่อเดือน รวมค่าน้ำและค่าไฟแล้ว ซึ่งค่าใช้จ่ายจะอยู่ระหว่าง 400 ถึง 600 บาทต่อเดือน ถ้าวันไหนหนูหยุด หนูก็ไม่ได้เงิน ถ้าเป็นช่วงปีใหม่ นายจ้างจะให้โบนัสประมาณ 2,000 – 3,000 บาท **[ประมาณ 307 บาท/วันหลังหักค่าจ้าง]** [ผู้ดูแลเด็กหญิงชาวเมียนมาร์]

เงินเดือนที่ได้รับลดลงเนื่องจากถูกหักเงินเดือนซึ่งเป็นวิธีที่พบอย่างแพร่หลาย ที่น่าสนใจคือ นายจ้างที่ให้สัมภาษณ์ในการสำรวจของ ยูเอ็น วิเมน แจ้งว่าตนจ่ายค่าจ้างเฉลี่ยต่อเดือนที่ 9,200 บาทในปี พ.ศ. 2565 ซึ่งเป็นจำนวนที่ต่ำกว่าข้อมูลจากการสำรวจแรงงานนอกระบบในปี พ.ศ. 2561 นายจ้างยังเล่าว่ามีช่องว่างของค่าจ้างระหว่างเพศและสัญชาติไม่มากซึ่งน้อยกว่าแหล่งอื่นๆ อย่างไรก็ตาม ผลการสำรวจดังกล่าวให้ข้อมูลเชิงลึกที่น่าสนใจเกี่ยวกับการหักเงินเดือนโดยนายจ้าง ประมาณร้อยละ 63 ของนายจ้างที่ให้สัมภาษณ์แจ้งว่ามีการหักเงินเดือนแรงงานทำงานบ้าน ซึ่งตรงกันข้ามกับกรณีแรงงานทำงานบ้านที่พบว่า เพียงร้อยละ 33 รู้ว่ามีการหักเงินเดือน แรงงานผู้ชายทราบว่ามีการหักเงิน (ร้อยละ 44) มากกว่าแรงงานผู้หญิง (ร้อยละ 27) และแรงงานไทย (ร้อยละ 43) มากกว่าแรงงานข้ามชาติ (ร้อยละ 12) ประเด็นสุดท้ายที่น่าสนใจเกี่ยวกับนายจ้างที่หักเงินแรงงานข้ามชาติถึงร้อยละ 80 โดยมีสาเหตุหลักมาจาก การหักเงินกรณีเงินสมทบประกันสังคม (ร้อยละ 31) กรณีขาดงาน (ร้อยละ 21) ค่าอาหาร (ร้อยละ 18) ค่าความเสียหายต่างๆ (ร้อยละ 17) ค่าเสื้อผ้าหรือค่าอุปกรณ์ (ร้อยละ 14) ค่าที่พัก (ร้อยละ 14) ค่าชำระหนี้เงินกู้ (ร้อยละ 11) และค่าจัดหางาน (ร้อยละ 11) ในส่วนของแรงงานทราบว่ามีการหักเงินเดือนส่วนใหญ่เพื่อจ่ายเงินสมทบประกันสังคม (ร้อยละ 81) และค่าธรรมเนียมการจัดหางาน (ร้อยละ 23) อย่างไรก็ตามแรงงานข้ามชาติร้อยละ 59 ไม่ทราบสาเหตุการหักเงินเดือน

การวิจัยพบว่า มีข้อจำกัดในทางปฏิบัติจากการขยายการคุ้มครองสิทธิโดยการแก้ไขกฎกระทรวงฉบับที่ 14 ในบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการหักค่าจ้าง อย่างไรก็ตาม จากลักษณะของการหักเงินค่าจ้าง ทำให้เห็นถึงความจำเป็นที่ต้องมีการแก้ไขบทบัญญัติอื่นๆ ที่เป็นปัญหาด้วย ซึ่งปัจจุบันพบว่าหลายกรณีไม่ได้อยู่ในร่างแก้ไขกฎกระทรวงฉบับที่ 14 ตัวอย่างเช่น การหักเงินค่าจ้างเนื่องจากการขาดงาน แต่ไม่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิทธิในการลาประเภทต่างๆ จากการสำรวจของยูเอ็น วิเมน แรงงานร้อยละ 53 เข้าใจว่าจะไม่ได้รับค่าจ้างถ้าไม่มาทำงานเนื่องจากป่วย ยิ่งไปกว่านั้น มีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดควบคุมจำนวนการหักเงินค่าจ้างกรณีที่อยู่อาศัยอยู่กับนายจ้าง เช่น ค่าอาหาร และค่าที่พัก การสำรวจพบว่า ร้อยละ 17 ของนายจ้าง ให้สัมภาษณ์ว่ามีการหักเงินค่าจ้างสำหรับความเสียหายนั้น อาจเกี่ยวข้องกับความปลอดภัยของแรงงานที่ไม่ถูกมองว่าเป็นลูกจ้าง ซึ่งต่างจากการจ้างงานประเภทอื่นๆ ที่นายจ้างต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายใดๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างการจ้างงาน เช่นเดียวกับการหักเงินค่าจ้างสำหรับค่าเสื้อผ้าและอุปกรณ์ ซึ่งใช้กับกรณีแรงงานรับจ้างเหมาแต่ไม่ใช่กรณีลูกจ้าง

ข้อมูลที่ได้รับจากนายจ้างชี้ให้เห็นว่าความสัมพันธ์ในการจ้างงานโดยพฤตินัยสอดคล้องกับการจ่ายเงินสมทบกองทุนประกันสังคม เมื่อถามถึงความถี่ในการจ่ายค่าจ้าง นายจ้างส่วนใหญ่แจ้งว่าจ่ายเงินให้ลูกจ้างเป็นรายเดือน (ร้อยละ 54) โดยรวมแล้วร้อยละ 92 ของแรงงานได้รับค่าจ้างตามระยะเวลาของการจ้างงาน (เช่นรายเดือน รายปักษ์ (ทุกสองสัปดาห์) รายสัปดาห์ หรือรายวัน) และไม่มีการจ่ายค่าจ้างตามผลสำเร็จของงาน ซึ่งสอดคล้องกับความสัมพันธ์ในการจ้างงานตามที่ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายในประเทศให้สัมภาษณ์ (ดูหัวข้อ 2.2 เรื่อง *ความสัมพันธ์ในการจ้างงานเป็นเงื่อนไขสำคัญของการให้ความคุ้มครอง*) นอกจากนี้ยังเป็นตัวชี้วัดที่สำคัญสำหรับการบริหารจัดการเงินสมทบที่ส่งให้กับกองทุนประกันสังคม ซึ่งมีการเก็บเป็นรายเดือน อย่างไรก็ตาม มีความเป็นไปได้ว่าอาจต้องมีการเสนอกางเลือกอื่นเพื่อรองรับลักษณะเฉพาะของภาคงานบ้าน เช่น การจ่ายเงินสมทบเป็นรายสัปดาห์ในอัตราที่ปรับอย่างเหมาะสม

▶ ภาพที่ 14 รายงานของนายจ้างเกี่ยวกับเงินเดือนและวิธีการจ่ายเงิน



ที่มา: UN Women, 2022

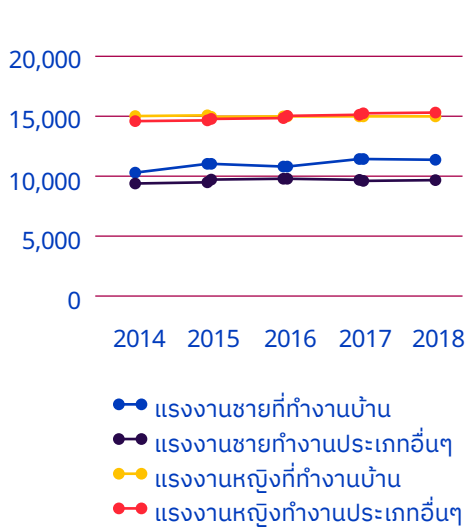
การขยายความคุ้มครองการประกันสังคมที่มีประสิทธิภาพจะต้องมีการจัดการหลายด้าน ประมาณร้อยละ 77 ของนายจ้างแจ้งว่าจ่ายเงินเดือนเป็นเงินสด ซึ่งหมายความว่าหากต้องมีการจ่ายเงินสมทบกองทุนประกันสังคม นายจ้างจะต้องหักจากเงินสดนี้และจ่ายเงินสมทบกองทุนประกันสังคมด้วยตัวเอง ซึ่งอาจเป็นการดำเนินการบริหารจัดการของนายจ้างบางคน และอาจทำให้แรงงานไม่สามารถติดตามตรวจสอบการจ่ายเงินสมทบได้ การไม่มีหนังสือรับรองการจ่ายเงินเดือนหรือบันทึกการโอนเงินเดือนผ่านธนาคารทำให้เจ้าหน้าที่มีความยากลำบากในการติดตามการจ่ายเงินเดือน เพื่อการจัดเก็บภาษีและเงินสมทบกองทุนประกันสังคม

ระบบที่มีประสิทธิภาพจึงต้องดำเนินการให้มีการทำสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษร และมีการให้หนังสือรับรองการจ่ายเงินเดือนที่บันทึกการหักเงินทุกรายการในแต่ละเดือน ผลการสำรวจอื่นๆ ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของมาตรการดังกล่าว แม้ว่าแรงงานจะไม่ค่อยตระหนักถึงมาตรการเหล่านี้ การนำมาตรการต่างๆ ไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพจำเป็นต้องมีการติดตามประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ รวมถึงการรณรงค์ให้ข้อมูลกับแรงงาน โดยเฉพาะในกลุ่มแรงงานหญิงและแรงงานข้ามชาติที่ทำงานบ้าน

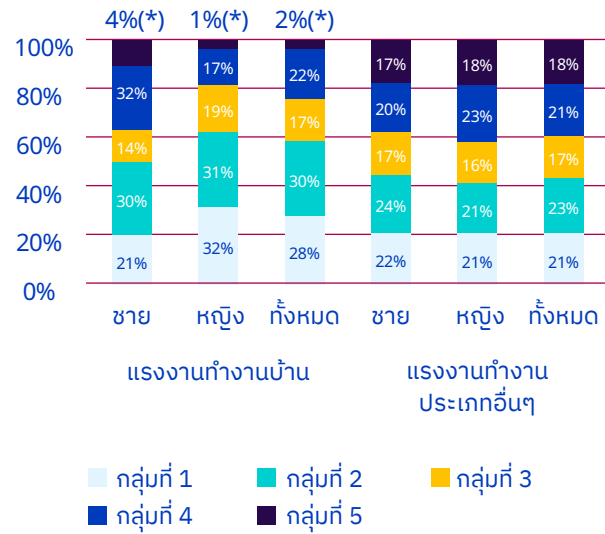
การจ้างงานไม่ได้เป็นการรับรองว่าแรงงานทำงานบ้านจะไม่ตกอยู่ในความยากจน ลูกจ้างทำงานบ้านประมาณร้อยละ 28 อยู่ในกลุ่มผู้มีรายได้ระดับล่างสุด เทียบกับร้อยละ 21 ของลูกจ้างประเภทอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานทำงานบ้านหญิงที่มีค่าจ้างต่ำกว่า - ร้อยละ 32 ของแรงงานหญิงอยู่ในกลุ่มรายได้กลุ่มแรก คิดเป็นร้อยละ 21 ถึงร้อยละ 22 ของลูกจ้างประเภทอื่นๆ (ภาพที่ 15 พข) นอกจากนี้ ไอแอลโอ ประมาณการว่าร้อยละ 90 ของแรงงานข้ามชาติที่ทำงานบ้านในประเทศไทยมีรายได้ต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ (Anderson, 2016)

▶ ภาพที่ 15 รายได้เฉลี่ยต่อเดือนของแรงงานทำงานบ้านและแรงงานประเภทอื่นๆ (พ.ศ. 2557-2561)

ผัง ก: รายได้เฉลี่ยต่อเดือนของแรงงานบ้านและแรงงานอื่นๆ แยกตามเพศ



ผัง ข: การกระจายรายได้เฉลี่ยต่อเดือนของแรงงานทำงานบ้านและแรงงานประเภทอื่นๆ แยกตามเพศ



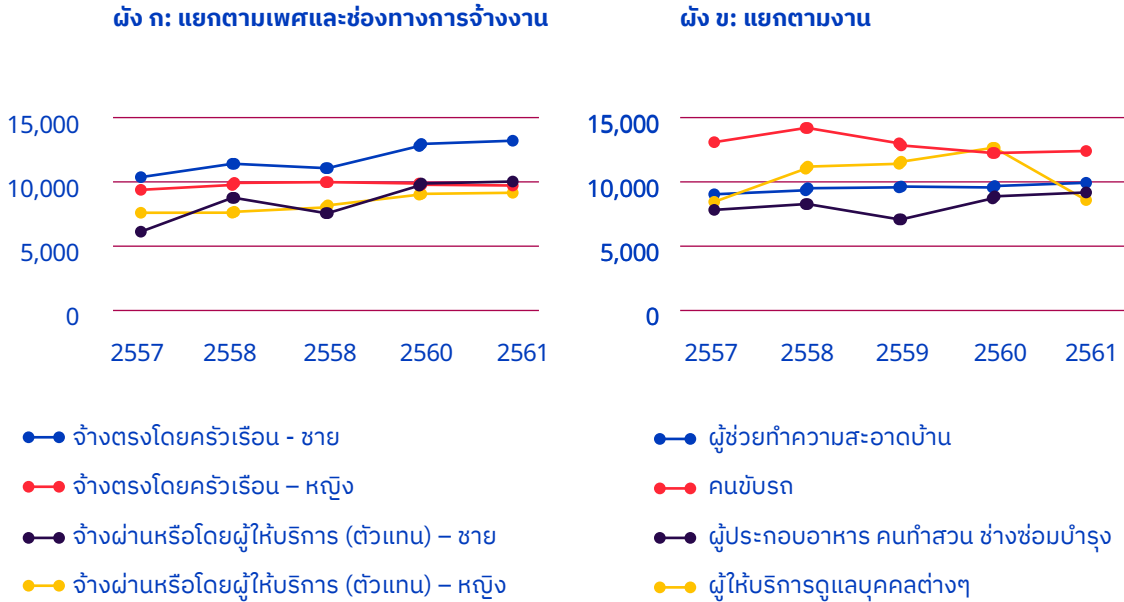
ที่มา: สำนักงานสถิติ, การสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2557 – 2561

หมายเหตุ: (*) หมายถึงกรณีกลุ่มตัวอย่างขนาดเล็กน้อยกว่า 30 คน ซึ่งต้องใช้ตัวเลขทางสถิติด้วยความระมัดระวัง

แรงงานหญิงที่ทำงานบ้าน มีการศึกษาต่ำกว่าการศึกษาชั้นพื้นฐาน และแรงงานที่มีอายุมากขึ้น เป็นกลุ่มที่มีช่องว่างความแตกต่างระหว่างค่าจ้างมากที่สุดเมื่อเทียบกับกลุ่มแรงงานหญิงด้วยกันที่ทำงานอื่น ในงานบ้านพบว่ามีความแตกต่างเกี่ยวกับค่าจ้าง กล่าวคืองานที่ผู้ชายทำเป็นหลักจะมีค่าจ้างสูงกว่าอย่างชัดเจน เช่น งานขับรถ (ภาพที่ 17 พข) ในปี พ.ศ. 2561 ค่าจ้างเฉลี่ยต่อเดือนของคนขับรถอยู่ที่ 12,337 บาท เทียบกับ ค่าจ้างคนทำความสะอาด อยู่ที่ 9,951 บาท และ คนครัว พนักงานรักษาความปลอดภัย คนสวน และช่างซ่อมบำรุงอาคาร อยู่ที่ 9,087 บาท⁵³ ซึ่งแสดงถึงช่องว่างของค่าจ้างระหว่างแรงงานทำงานบ้านที่มีรายได้สูงสุดและรายได้ต่ำสุดคิดเป็นร้อยละ 26

⁵³ แม้ค่าจ้างจะเพิ่มขึ้น น้อย่างเห็นได้ชัดในปีที่ผ่านมา แต่ค่าจ้างเฉลี่ยสำหรับผู้ดูแลตัวอย่างรวดเร็วในปี พ.ศ. 2561 จาก 12,467 บาท เป็น 8,587 บาท แต่ไม่ทราบสาเหตุที่ชัดเจนของค่าจ้างที่ลดลงซึ่งเกิดขึ้นอย่างกะทันหันนี้ ข้อมูลนี้จึงต้องวิเคราะห์ด้วยความระมัดระวัง

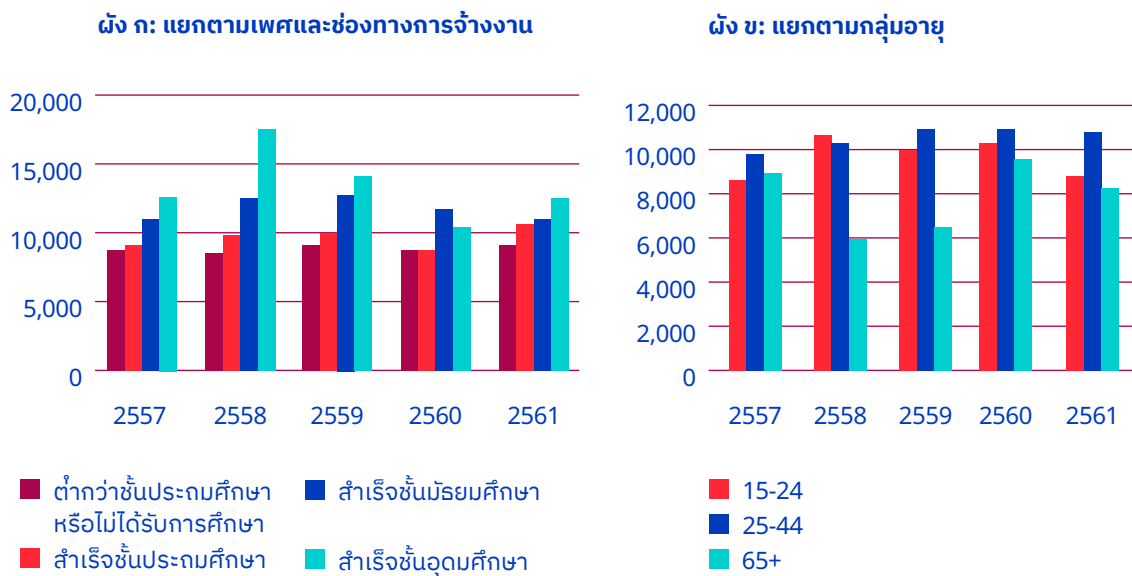
▶ ภาพที่ 16 ค่าจ้างเฉลี่ยต่อเดือนของแรงงานทำงานบ้าน (พ.ศ. 2557-2561)



ที่มา: สำนักงานสถิติ, การสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2557 - 2561

ค่าจ้างลดลงตามอายุที่มากขึ้น แรงงานทำงานบ้านอายุระหว่าง 25 ถึง 44 ปี ได้รับค่าจ้างรายเดือนสูงสุด หลังจากนี้ค่าจ้างลดลงตามอายุ และผู้ที่มีอายุ 65 ปีขึ้นไปมีค่าจ้างรายเดือนต่ำที่สุดในบรรดาแรงงานทั้งหมด การเปลี่ยนแปลงนี้สะท้อนข้อเท็จจริงที่ว่าร้อยละ 80 ของแรงงานทำงานบ้านที่มีอายุมากกว่า 65 ปีจะทำงานประเภททำความสะอาด ทำครัว รักษาความปลอดภัย ทำสวนและซ่อมบำรุงอาคาร ซึ่งเป็นงานที่มีรายได้เฉลี่ยต่ำที่สุดในบรรดาแรงงานทำงานบ้านทั้งหมด ในทำนองเดียวกันรายได้ที่สูงขึ้นเกี่ยวกับระดับการศึกษา ในปี พ.ศ. 2561 ค่าจ้างรายเดือนของแรงงานทำงานบ้านที่มีการศึกษาต่ำกว่าระดับประถมศึกษาหรือไม่มีการศึกษาอยู่ที่ 9,072 บาท เทียบกับรายได้ผู้ที่มีการศึกษาระดับอุดมศึกษาอยู่ที่ 12,462 บาท

▶ ภาพที่ 17 ค่าจ้างเฉลี่ยต่อเดือนของแรงงานทำงานบ้านแยกตามระดับการศึกษาและกลุ่มอายุ (พ.ศ. 2557-2561)

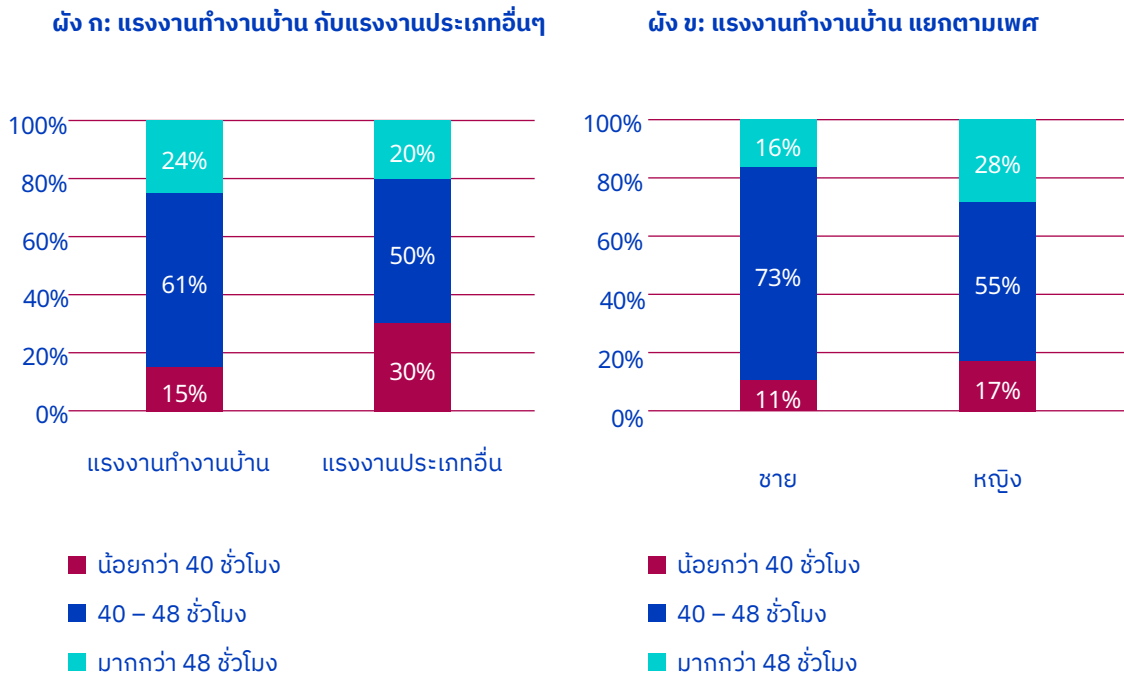


ที่มา: สำนักงานสถิติ, การสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2557 - 2561

3.5.2 ชั่วโมงการทำงาน

แม้จะมีรายได้ต่ำกว่าแรงงานประเภทอื่น แต่แรงงานทำงานบ้านกลับทำงานยาวนานหลายชั่วโมง ชั่วโมงการทำงานที่ยาวนานเป็นสภาพการทำงานที่ไม่เหมาะสม ส่งผลเสียต่อสุขภาพกายและสุขภาพจิต ในประเทศไทย แรงงานทำงานบ้านทำงานเป็นเวลายาวนานหลายชั่วโมง เมื่อเทียบกับแรงงานประเภทอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ร้อยละ 24 ของแรงงานทำงานบ้านทำงานมากกว่า 48 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ เทียบกับร้อยละ 20 ของแรงงานที่ทำงานประเภทอื่น (ภาพที่ 19) จากข้อมูลการสำรวจแรงงานนอกระบบ แรงงานทำงานบ้านทำงานเฉลี่ย 46.7 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ เทียบกับแรงงานประเภทอื่นๆ ที่ทำงานเฉลี่ย 42.6 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ ซึ่งหมายความว่ามีความแตกต่างระหว่างค่าจ้างที่คิดเป็นรายชั่วโมงสูงถึง ร้อยละ 39 ระหว่างแรงงานทำงานบ้าน (คิดเป็น 50 บาท) และแรงงานประเภทอื่นๆ (คิดเป็น 82 บาท)⁵⁴ นอกจากนี้ จากข้อมูลของการสำรวจแรงงานนอกระบบพบว่า ในปี พ.ศ. 2561 ร้อยละ 28 ของแรงงานทำงานบ้านที่เป็นผู้หญิงทำงานมากกว่า 48 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ เทียบกับร้อยละ 16 ของแรงงานชาย (ภาพที่ 19 พิง ข) นอกจากนี้พบว่ามีความแตกต่างอย่างสิ้นเชิงในกลุ่มแรงงานทำงานบ้านด้วยกัน การศึกษาเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติที่ทำงานบ้านในปี พ.ศ. 2559 พบว่าแรงงานข้ามชาติทำงานบ้านมีชั่วโมงการทำงานที่ยาวนานต่อวัน (11.9 ชั่วโมง) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มแรงงานที่ดูแลคน (13.2 ชั่วโมง) เมื่อเทียบกับแรงงานประเภทอื่น (8 ชั่วโมง) (Anderson, 2016)

▶ ภาพที่ 18 การกระจายชั่วโมงทำงานจริงต่อสัปดาห์ (พ.ศ. 2561)



ที่มา: สำนักงานสถิติ, การสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2561

จากผลการสำรวจ จำนวนวันทำงานเฉลี่ยในหนึ่งสัปดาห์ของทุกกลุ่มคือ 6.3 วัน โดยมีความแตกต่างกันเล็กน้อยระหว่างแรงงานไทยและแรงงานข้ามชาติ และแรงงานที่จ้างโดยครัวเรือนและผู้ให้บริการ แรงงานหญิงและแรงงานชาย มีความสอดคล้องกันสำหรับจำนวนชั่วโมงทำงานในหนึ่งวันและจำนวนชั่วโมงทำงานในหนึ่งสัปดาห์ โดยเฉพาะแล้วแรงงานทุกกลุ่มทำงานประมาณ 10 ชั่วโมงต่อวัน และประมาณ 65 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ (UN Women, 2022, หน้า 12 ตารางที่ 7) ผลการศึกษาเชิงคุณภาพสนับสนุนข้อค้นพบที่ว่า การที่แรงงานทำงานบ้านมีค่าจ้างที่ต่ำกว่า ส่วนหนึ่งมาจากแรงงานทำงานยาวนานหลายชั่วโมง

ที่ทำงานทุกวัน และก็ยังไม่ได้หยุดงานเลย เพราะนายจ้างขอให้ทำงานล่วงเวลา พี่ขอหยุดได้ แต่ก็ต้องถามนายจ้างก่อน **ที่ทำงานทั้งวัน เกือบ 24 ชั่วโมงต่อวัน** พี่พักได้ก็ต่อเมื่อคุณยาย (ผู้ป่วย) กลับ [ผู้ดูแลหญิงชาวไทย]

⁵⁴ ค่าจ้างรายชั่วโมงคำนวณโดยการคูณตัวเลขค่าจ้างรายเดือนด้วย 12 (อิงจาก 12 เดือนต่อปี) และหารด้วย 52 (อิงจาก 52 สัปดาห์ต่อปี) จากนั้นหารด้วยชั่วโมงทำงานจริงระหว่างสัปดาห์ที่ใช้จ้าง

ปัจจุบันหมู่มีรายได้มากกว่า 10,000 บาทต่อเดือน **แต่ต้องทำงาน 24 ชั่วโมงต่อวัน** โดยมีวันหยุด 1 วัน หมูต้องดูแลผู้ป่วยทุกอย่าง โดยจะวันหยุดทุกวันอาทิตย์ ถ้าหมูไม่หยุด ก็จะได้โอที [ซึ่งหมูจะมีรายได้] ประมาณ 18,600 บาท [ต่อเดือน] หมูมีค่าใช้จ่าย วันละ 120 บาท [ค่าอาหาร] [ผู้ดูแลหญิงชวลา]

มีงานสองกะ แต่หมูเลือกทำงานเฉพาะกะกลางคืน **เริ่มงานเวลา 19:00 น. และเลิกงานเวลา 7:00 น. ของวันถัดไป** หมูได้รับค่าจ้างวันละ 500 บาท แต่ไม่มีค่าจ้างสำหรับวันหยุดหรือวันลาพักร้อน [พนักงานรักษาความปลอดภัยหญิงชาวไทย]

หมูเริ่มงาน 7 โมงเช้า เลิกงาน 3 ทุ่ม บางวันก็เลิกเร็วกว่านี้ ในแต่ละเดือนหมูจะมีวันหยุดสองวัน แต่ถ้าทำงานในวันหยุด หมูก็จะได้เงินเพิ่มเป็นสองเท่า หมูมีรายได้เดือนละ 15,000 บาท ตอนเริ่มงานใหม่ๆ ได้รับเงินเดือน 10,000 บาท และนายจ้างค่อยๆ เพิ่มเงินเดือนให้เป็น 500 บาทต่อปี ไม่รวมค่าอาหารซึ่งหมูต้องจ่ายเดือนละ 1,500 บาท [แรงงานทำงานบ้านหญิงชวลา]

มาตรการที่วางไว้เพื่อแก้ไขปัญหาการทำงานล่วงเวลาในงานบ้านอาจไม่สามารถแก้ไขได้อย่างสมบูรณ์ โดยรวมแล้ว ข้อมูลหลักฐานจากแหล่งต่างๆ ชี้ให้เห็นถึงงานบ้านมีการทำงานยาวนานหลายชั่วโมงซึ่งเป็นสภาพการทำงานที่เกิดขึ้นทั่วไป แม้ว่าร่างแก้ไขกฎกระทรวงฉบับที่ 14 จะให้ความคุ้มครองเรื่องชั่วโมงการทำงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน แต่กลับไม่กำหนดรวมบทบัญญัติสำคัญอื่นๆ เช่น การคำนวณชั่วโมงการทำงานที่ได้รับค่าจ้างหรือค่าล่วงเวลา ซึ่งหมายความว่า การคุ้มครองเรื่องชั่วโมงการทำงานเพียงกรณีเดียวไม่อาจจะแก้ปัญหาได้ เนื่องจากการทำงานที่เกินไปกว่าชั่วโมงการทำงานปกติ เป็นการทำงานที่ไม่ได้รับค่าล่วงเวลา

3.5.3 การคุ้มครองการประกันสังคม

แรงงานทำงานบ้านได้รับความคุ้มครองประกันสังคมมากกว่าที่คาดการณ์ไว้ ร้อยละ 27 ของแรงงานทำงานบ้านเป็นผู้ประกันตนกองทุนประกันสังคม ซึ่งเป็นจำนวนที่ได้รับความคุ้มครองน้อยกว่าลูกจ้างประเภทอื่นๆ เพียงเล็กน้อย (ร้อยละ 29) จำนวนแรงงานที่ได้รับความคุ้มครองนี้เป็นเรื่องที่ต้องพิจารณา เนื่องจากร้อยละ 66 ของแรงงานทำงานบ้านที่จ้างโดยครัวเรือน ซึ่งไม่ถือว่าเป็นความสัมพันธ์ในการจ้างงานที่จะได้รับการคุ้มครองภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานและพระราชบัญญัติประกันสังคม (ดู หัวข้อ 2.2) เมื่อพิจารณาจำนวนแรงงานที่ได้รับการคุ้มครองการประกันสังคมตามรูปแบบการจ้างงาน พบว่าในปี พ.ศ. 2561 ร้อยละ 21 ของแรงงานทำงานบ้านที่จ้างตรงโดยครัวเรือนได้รับการคุ้มครอง เทียบกับร้อยละ 41 ของแรงงานทำงานที่จ้างโดยผู้ให้บริการ ซึ่งไม่ถือว่าเป็นเรื่องแปลกแต่อย่างใด เนื่องมาจากอุปสรรคทางด้านกฎหมาย ตามที่ได้กล่าวไว้ก่อนหน้านี้ในรายงานฉบับนี้ อย่างไรก็ตาม ข้อค้นพบที่ว่า 1 ใน 5 ของแรงงานทำงานบ้านที่จ้างตรงโดยครัวเรือนได้รับการคุ้มครองนั้นเป็นเรื่องที่เกินกว่าที่คาดการณ์ไว้ คำอธิบายที่น่าจะเป็นไปได้คือแรงงานเหล่านี้เป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 39 หรือ มาตรา 40 ของพระราชบัญญัติประกันสังคม ซึ่งหมายความว่าแรงงานเข้าเป็นผู้ประกันตนโดยสมัครใจและเป็นผู้รับผิดชอบจ่ายเงินสมทบด้วยตัวเอง ในแง่นี้ ข้อพึงพิจารณาก็คือแรงงานข้ามชาติทำงานบ้านไม่มีสิทธิขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ซึ่งอาจต้องมีการวิจัยเพิ่มเติม แต่ข้อค้นพบจากงานวิจัยเชิงคุณภาพได้ให้ข้อมูลเชิงลึกบางอย่าง

ใช่ [ผู้มีบัตรประกันสังคม] อย่างไรก็ตาม **พี่จ่ายเงินสมทบภายใต้มาตรา 39** นายจ้างกำลังพยายามขึ้นทะเบียนผู้ประกันตนให้พี่ตามมาตรา 33 แต่ไม่แน่ใจว่า [นายจ้างจะขึ้นทะเบียนตามมาตรา 33 ตอนไหน] พี่ให้เอกสารทั้งหมดกับนายจ้างเพื่อดำเนินการขึ้นทะเบียนแล้ว [แรงงานทำงานบ้าน/คนครัวหญิงชาวไทย]

ใช่ **พี่จ่ายเงินสมทบประกันสังคมตามมาตรา 39 ต่อเนื่อง** [แรงงานทำงานบ้านหญิงชาวไทย]

ใช่ [พี่ยังคงจ่ายเงินสมทบกองทุนประกันสังคมอยู่] **แต่ตอนนี้พี่จ่ายตามมาตรา 39** เพราะไม่ได้ทำงานให้กับบริษัทแล้ว แต่นายจ้างปัจจุบันช่วยจ่ายเงินสมทบมาตรา 39 ให้ครึ่งหนึ่ง จ่ายคนละประมาณ 200 บาท [เข้ากองทุนประกันสังคม] [แรงงานทำงานบ้านหญิงชาวไทย]

ตอนนี้ผมใช้มาตรา 40 ครบ เมื่อก่อนผมใช้มาตรา 33 ครบ [คนขับรถชายชาวไทย]

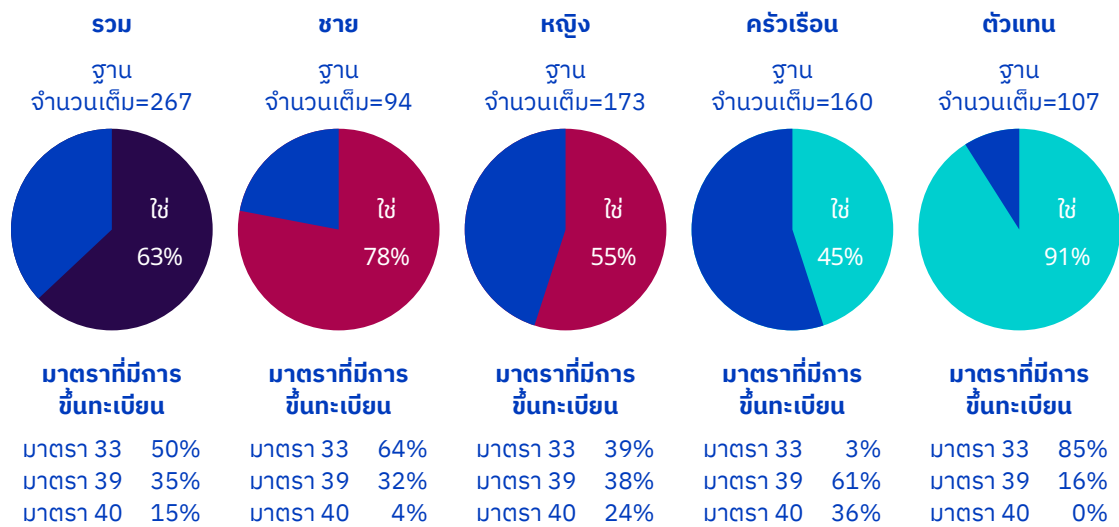
พี่ขึ้นทะเบียนมาตรา 40 ซึ่งเป็นภาคสมัครใจ ถึงแม้จะเป็นภาคสมัครใจ พี่เชื่อว่าอย่างน้อยก็รับประกันว่าพี่ได้รับสิทธิประโยชน์ขั้นต่ำที่ควรได้รับ อย่างไรก็ตาม พี่คิดว่าแรงงานทำงานบ้านควรได้รับการปฏิบัติเช่นเดียวกับแรงงานประเภทอื่นๆ เช่นกัน ปัจจุบัน เมื่อพูดถึงการเกษียณอายุ แรงงานในระบบทุกคนมีสิทธิได้รับเงินบำนาญ แต่แรงงานทำงานบ้านไม่ได้รับ พี่ก็เลยพยายามเก็บออมให้มากขึ้นเพราะไม่อยากเป็นภาระใคร [แรงงานทำงานบ้านหญิงชาวไทย]

แม้ว่าจะมีการขึ้นทะเบียนผู้ประกันตน แต่การคุ้มครองความเสี่ยงตลอดวงจรชีวิตที่แรงงานได้รับนั้นยังไม่แน่นอน เป็นไปไม่ได้ที่จะจำแนกข้อมูลจากการสำรวจแรงงานนอกระบบ ระหว่างจำนวนผู้ขึ้นทะเบียนผู้ประกันตนตามมาตรา 39 กับมาตรา 40 และไม่มีข้อมูลการขึ้นทะเบียนที่จำแนกตามกลุ่มย่อยต่างๆ ของมาตรา 40 ทำให้ไม่สามารถประเมินสิทธิประโยชน์ที่แรงงานทำงานบ้านได้รับ ยกเว้นกรณีว่างงานที่ไม่มีใครได้รับ พบว่ากลายเป็นกรณีที่มีความเสี่ยงค่อนข้างสูงเป็นพิเศษในช่วงการระบาดใหญ่ COVID-19 จากข้อมูลของไอแอลโอ พบว่า แรงงานทำงานบ้านได้รับผลกระทบหลายอย่างจากการแพร่ระบาดใหญ่ COVID-19 กล่าวคือ มีชั่วโมงการทำงานที่ลดลง และในบางกรณี มีการตกงานเกิดขึ้น ซึ่งเป็นผลมาจากความกลัวและมาตรการกักตัวที่จำกัดการเดินทาง (ILO, 2020)

ผู้นำแรงงานทำงานบ้านได้เล่าถึงความยากลำบากในการหางานในช่วงที่มีการระบาดใหญ่ แม้แต่แรงงานที่มีประสบการณ์สูงและพูดได้หลายภาษา รวมถึงแรงงานทำงานบ้านมีอำนาจในการต่อรองเกี่ยวกับเงินเดือนและสภาพการทำงานลดลง (WIEGO, 2022) ผลการศึกษาล่าสุดเกี่ยวกับผลกระทบทางเศรษฐกิจของการระบาดใหญ่ต่อแรงงานนอกระบบในกรุงเทพมหานคร พบว่า แรงงานทำงานบ้านเป็นกลุ่มที่ไม่ได้รับเงินช่วยเหลือเยียวยาจากรัฐบาล (ร้อยละ 21) เนื่องจากมีแรงงานข้ามชาติทำงานบ้านจำนวนมาก (ร้อยละ 90) (อ้างแล้ว, 2022).

แรงงานที่จ้างตรงโดยครัวเรือนอาจมีความเสี่ยงตลอดวงจรชีวิตสูงสุด แม้ว่ากลุ่มตัวอย่างจากการสำรวจขององค์การสหประชาชาติจะไม่สามารถใช้เป็นตัวแทนสถานการณ์ทั่วประเทศได้ แต่ก็ให้ข้อมูลเชิงลึกบางประการเกี่ยวกับการคุ้มครองในปัจจุบัน จากผลการสำรวจแรงงานทำงานบ้านในกลุ่มตัวอย่างที่แจ้งว่าเป็นผู้ประกันตนกองทุนประกันสังคมนั้น ร้อยละ 50 เป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ร้อยละ 35 เป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 39 และร้อยละ 15 เป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 อย่างไรก็ตาม ค่าเฉลี่ยเหล่านี้ไม่ได้อธิบายความผันผวนระหว่างแรงงานทำงานบ้านที่จ้างตรงโดยครัวเรือนและแรงงานที่จ้างผ่านผู้ให้บริการ ในกรณีหลัง ร้อยละ 85 ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 และโดยส่วนที่เหลือตามมาตรา 39 ในทางกลับกัน แรงงานที่ทำงานในครัวเรือนเพียงร้อยละ 3 เท่านั้นที่ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 โดยส่วนใหญ่ขึ้นทะเบียนในมาตรา 39 (ร้อยละ 61) และมาตรา 40 (ร้อยละ 36) ซึ่งหมายความว่าแรงงานทำงานบ้านส่วนใหญ่ที่จ้างตรงจากครัวเรือนมีการจ่ายเงินสมทบด้วยตัวเอง โดยได้รับเงินช่วยเหลือบางส่วนจากรัฐบาล แต่ไม่มีการสมทบจากนายจ้าง ยกเว้นในกรณีที่นายจ้างสมัครใจช่วย ไม่มีแรงงานทำงานบ้านคนใดที่ได้รับสิทธิประโยชน์ว่างงานหรืออุบัติเหตุจากการทำงาน ยิ่งกว่านั้น แรงงานตามมาตรา 40 ไม่ได้รับสิทธิรักษาพยาบาลภายใต้กองทุนประกันสังคม แต่ได้รับสิทธินี้ผ่านโครงการประกันสุขภาพถ้วนหน้าที่ไม่ต้องมีการจ่ายเงินสมทบแทน แรงงานเหล่านี้ได้รับความคุ้มครองกรณีการบาดเจ็บหรือการเจ็บป่วยนอกงาน กรณีทุพพลภาพ และกรณีเสียชีวิต แต่สิทธิประโยชน์ชราภาพและเงินสงเคราะห์บุตรจะแตกต่างกันไป ผู้ประกันตนที่เลือกแบบที่ 1 จะไม่เข้าร่วมโครงการเงินบำนาญชราภาพ ในขณะที่แรงงานที่เลือกแบบอื่นจะได้รับเงินบำนาญ

▶ **ภาพที่ 19 การขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตนกองทุนประกันสังคมของแรงงานทำงานบ้าน ตามมาตราต่างๆ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม**



รวม = จำนวนรวมตัวอย่างแรงงานทำงานบ้านที่ทำการสำรวจใน UN Survey

ชาย = แรงงานทำงานบ้านที่เป็นผู้ชาย

หญิง = แรงงานทำงานบ้านที่เป็นผู้หญิง

ครัวเรือน = แรงงานทำงานบ้านที่จ้างตรงโดยครัวเรือน

ตัวแทน = แรงงานทำงานบ้านที่จ้างผ่านบริษัทตัวแทน

ใช่ = แรงงานทำงานบ้านที่ขึ้นทะเบียนประกันสังคม

สีน้ำเงิน = แรงงานทำงานบ้านที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนประกันสังคม

มาตราที่มีการขึ้นทะเบียน = มาตราประกันสังคมที่ขึ้นทะเบียน

มาตรา 33 = ประกันสังคมมาตรา 33

มาตรา 39 = ประกันสังคมมาตรา 39

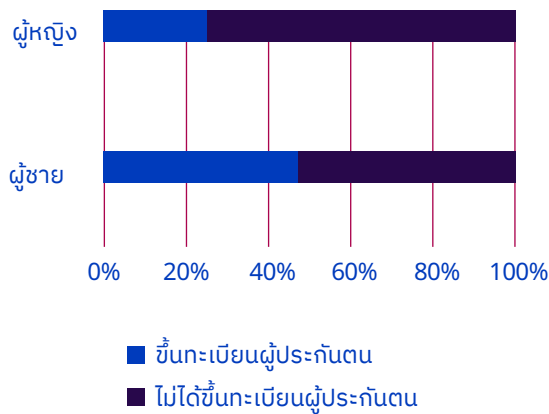
มาตรา 40 = ประกันสังคมมาตรา 40

ที่มา: UN Women, 2022

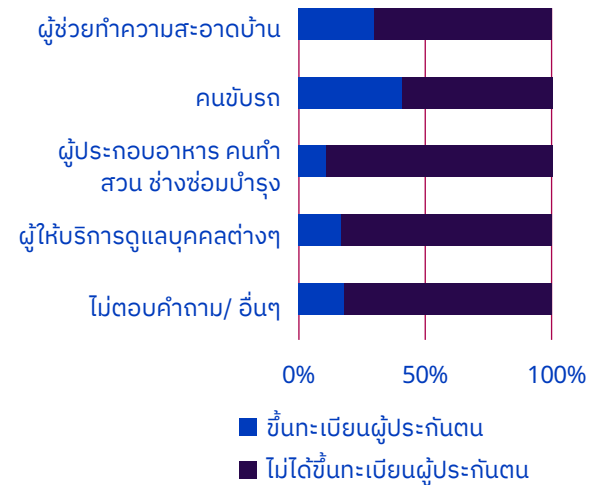
มีความไม่สมดุระหว่างเพศกับจำนวนผู้ได้รับการคุ้มครอง ในกลุ่มแรงงานทำงานบ้าน อัตราความคุ้มครองของแรงงานชายอยู่ที่ร้อยละ 47 ซึ่งสูงกว่าสัดส่วนของแรงงานหญิงที่ได้รับการคุ้มครองค่อนข้างมาก นั่นคือร้อยละ 25 (ภาพที่ 21, ฟัง ก) ซึ่งอธิบายได้ว่าความคุ้มครองมีความแตกต่างกันเนื่องจากงานที่ทำ กลุ่มที่ได้รับการคุ้มครองสูงที่สุดคือ คนขับรถ (ร้อยละ 41) รองลงมาคือ คนทำความสะอาด (ร้อยละ 30) และเมื่อเปรียบเทียบกันแล้ว กลุ่มผู้ให้บริการดังต่อไปนี้ได้รับการคุ้มครองน้อยกว่า ได้แก่ คนดูแล (ร้อยละ 16) คนครัว พนักงานรักษาความปลอดภัย คนสวน และช่างซ่อมบำรุง (ร้อยละ 11) (ภาพที่ 21, ฟัง ข) คนขับรถที่ได้รับการคุ้มครองค่อนข้างสูงเกือบทั้งหมดเป็นผู้ชาย จึงเป็นเหตุผลว่าทำไมสัดส่วนทั้งหมดของแรงงานชายที่ทำงานบ้านเป็นผู้ประกันตนสูงถึงร้อยละ 47 แม้ว่าจะมีจำนวนคิดเป็น 1 ใน 3 ของภาคงานบ้านนี้ก็ตาม โดยรวมแล้วมีแรงงานทำงานบ้านหญิงที่ไม่ได้รับการคุ้มครองประกันสังคมมีจำนวนมากกว่า (157,768 คน) แรงงานชาย (52,365 คน)

▶ ภาพที่ 20 แรงงานทำงานบ้านที่ได้รับการคุ้มครองประกันสังคม (พ.ศ. 2561)

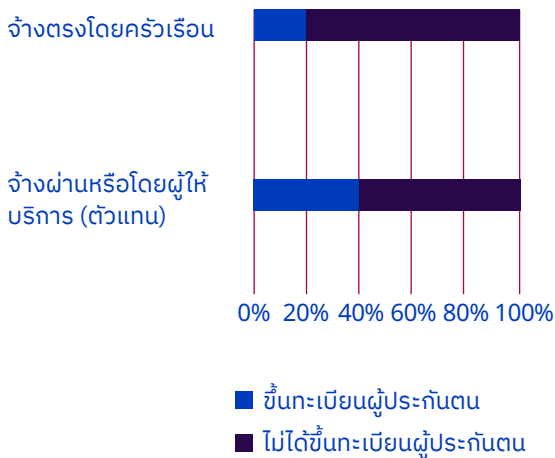
ผัง ก: แยกตามเพศ



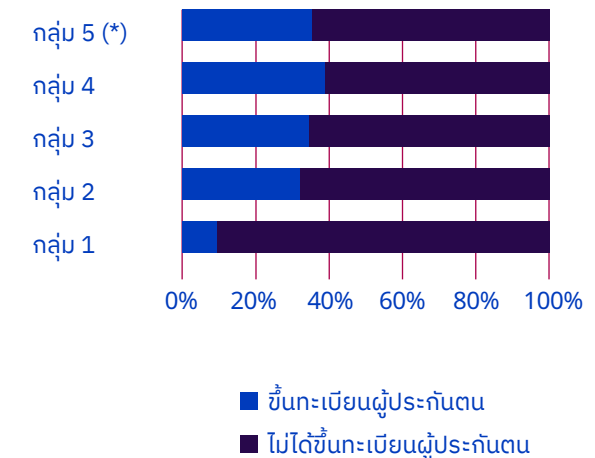
ผัง ข: แยกตามงาน



ผัง ค: แยกตามรูปแบบการจ้างงาน



ผัง ง: แยกตามการกระจายรายได้

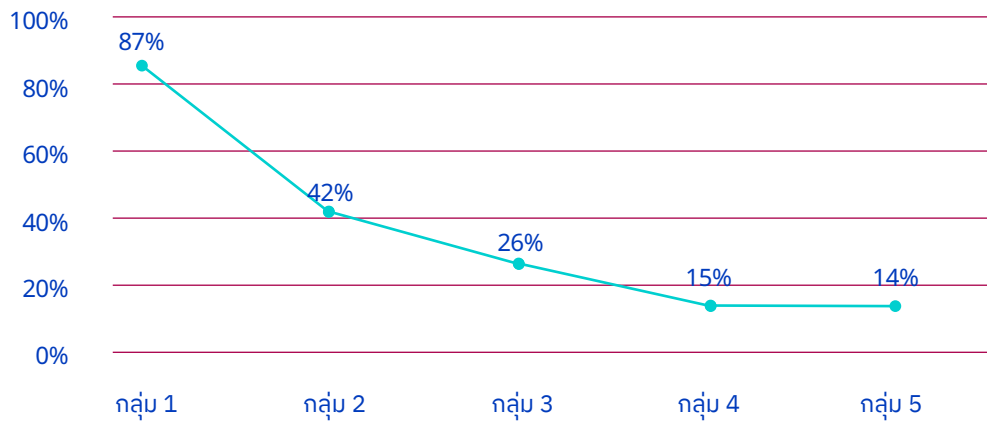


ที่มา: สำนักงานสถิติ, การสำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2561

หมายเหตุ: (*) หมายถึงกรณีกลุ่มตัวอย่างขนาดเล็กน้อยกว่า 30 คน ซึ่งต้องใช้ตัวเลขทางสถิติด้วยความระมัดระวัง

แรงงานที่มีรายได้ต่ำสุดมีโอกาสน้อยที่จะได้รับการคุ้มครองประกันสังคม แรงงานทำงานบ้านที่มีรายได้ต่ำสุดได้รับความคุ้มครองในระดับที่ต่ำมาก (ร้อยละ 9) เมื่อเทียบกับกลุ่มรายได้อื่นๆ ซึ่งมีความคุ้มครองระหว่างร้อยละ 32 ถึง 39 (ภาพที่ 21, ฟัง ๖) ระดับความคุ้มครองที่ต่ำกว่าอย่างมากนี้สะท้อนถึงความสามารถที่จำกัดของแรงงานในกลุ่มที่ 1 ที่จะรับการชำระเงินสมทบเต็มจำนวนในการขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 39 และมาตรา 40 โดยรวมแล้ว ข้อมูลนำเสนอประเด็นที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเคยหยิบยกขึ้นมาในระหว่างการปรึกษาหารือเกี่ยวกับความยั่งยืนของระบบประกันสังคมของไทยก็คือ กลุ่มผู้มีรายได้น้อย เช่น แรงงานทำงานบ้าน ไม่สามารถให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบเพื่อเข้าร่วมในระบบประกันสังคม ซึ่งตรงข้ามกับแรงงานที่มีรายได้สูงที่สามารถร่วมจ่ายเงินสมทบร่วมกับนายจ้างคนละครึ่ง ซึ่งสอดคล้องกับลักษณะของนายจ้าง ในการสำรวจของยูเอ็น วีเมน ซึ่งระบุว่านายจ้างของแรงงานทำงานบ้านส่วนใหญ่เป็นคนชนชั้นกลางขึ้นไป (ร้อยละ 79) และนายจ้างเกินครึ่ง (ร้อยละ 53) จ้างแรงงานทำงานบ้านสองคนคนขึ้นไป (UN Women, 2022) แสดงถึงความสามารถในการจ่ายเงินสมทบในระดับหนึ่ง

▶ ภาพที่ 21 แรงงานที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตนซึ่งเป็นลูกจ้าง แยกตามการกระจายรายได้ (2561)



ที่มา: ผู้เขียนวิเคราะห์จากการ สำนักงานสถิติ, สำรวจแรงงานนอกระบบ พ.ศ. 2561

ความคุ้มครองของกองทุนประกันสังคมนั้นสอดคล้องกับรายได้อย่างชัดเจน แต่ความสามารถในการจ่ายเงินสมทบไม่ได้เป็นเพียงปัจจัยเดียวที่ส่งผลต่อความตั้งใจที่จะขึ้นทะเบียนประกันสังคม ข้อมูลรายได้ในการสำรวจแรงงานนอกระบบถูกจำกัดเฉพาะกรณีลูกจ้าง (ซึ่งรวมถึงแรงงานทำงานบ้านส่วนใหญ่) พบว่าผู้มีรายได้นี้มีแนวโน้มได้รับความคุ้มครองน้อยกว่าผู้มีรายได้น้อยกว่า (ภาพที่ 22) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของผู้มีรายได้น้อยที่สุด แม้ว่าตัวเลขเหล่านี้แสดงให้เห็นว่าการเข้าถึงการคุ้มครองของกองทุนประกันสังคมเกี่ยวข้องกับรายได้ แต่การวิเคราะห์ล่าสุดชี้ว่าความสามารถในการจ่ายอาจไม่ใช่อุปสรรคหลักของคนส่วนใหญ่ในการเข้าถึงการคุ้มครอง (ILO et al., 2021b) รายงานล่าสุดของไอแอลโอระบุว่ารายได้เฉลี่ยของครัวเรือนอยู่ที่ 26,168 บาทต่อเดือน และค่าใช้จ่ายเฉลี่ยของครัวเรือนอยู่ที่ 19,907 บาทต่อเดือน⁵⁵ ตามข้อมูลนี้แสดงว่าร้อยละ 67 ของประชากรวัยทำงานที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตนน่าจะสามารถที่จะจ่ายเงินสมทบตามมาตรา 40 ได้ ในทางกลับกันข้อมูลเชิงคุณภาพชี้ว่าแรงงานทำงานบ้านและนายจ้างส่วนใหญ่มีทัศนคติเชิงบวกเกี่ยวกับการจ่ายเงินสมทบเพื่อการประกันสังคม

ผมคิดว่า (การจ่ายเงินสมทบ) นั้นคุ้มค่า ผมสามารถเข้ารับการรักษาพยาบาลให้หายได้โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายเนื่องจากได้รับการคุ้มครองจากกองทุนประกันสังคม ผมป่วยบ่อยเพราะเป็นโรคซึมเศร้า เป็นตั้งแต่ตอนที่แม่ของผมเสียชีวิตไปเมื่อสิบปีก่อน ค่ารักษาพยาบาลยังรวมค่ายาด้วย [พนักงานรักษาความปลอดภัยชายชาวไทย]

แน่นอน ผมยินดี [จ่ายเงินสมทบในกรณีการรักษาพยาบาล อุบัติเหตุ การว่างงาน ฯลฯ] [คนสวนชายชาวเมียนมาร์]

หญิงยินดีจ่าย เพื่อนของหนูส่วนใหญ่ได้รับความคุ้มครองโครงการประกันสังคม เพื่อนบอกว่าโครงการนี้มีประโยชน์มาก นายจ้างหนู ใจดี หนูเชื่อว่านายจ้างจะยินดีช่วยจ่ายเงินสมทบ แต่นายจ้างก็มีลูกน้องหลายคน ก็อาจจะจ่ายไม่ได้ [แรงงานทำงานบ้าน/ทำความสะอาดหญิงชาวเมียนมาร์]

เช่นเดียวกับแรงงานประเภทอื่น ๆ ควรมีการคุ้มครองทางสังคม **แพลตฟอร์ม นายจ้าง หรือลูกค้าควรมีส่วนร่วมในการจ่ายเงินสมทบประกันสังคมให้กับแรงงานทำงานบ้าน** รัฐบาลควรกำหนดอัตราค่าจ้างเป็นขั้นๆ เพื่อพิจารณาว่าควรจ่ายเงินสมทบเท่าใด [แรงงานทำงานบ้านหญิงชาวไทย]

⁵⁵ รายงานนี้ ใช้ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ปี พ.ศ. 2562 เพื่อคำนวณความสามารถในการออม หมายเหตุ แบบสำรวจนี้ ไม่ได้เป็นตัวแทนของประชากร แต่ใช้กลยุทธ์การสุ่มตัวอย่างเพื่อให้ค่าประมาณตัวแทนสำหรับครัวเรือน

ใช่ [พื้นดีจ่ายเงินสมทบประกันสังคม] และคิดว่าถ้าแรงงานทำงานบ้านป่วยหรือประสบอุบัติเหตุ เหตุการณ์เหล่านี้ส่งผลกระทบต่อเราเหมือนกัน [นายจ้างหญิงชาวไทยของแรงงานข้ามชาติทำงานบ้านนอกเวลา]

พี่เชื่อว่า นายจ้างที่จ้างแรงงานทำงานบ้านจะต้องมีเงินระดับหนึ่ง เนื่องจากงานทำความสะอาดเป็นงานรองที่เราอาจทำได้ด้วยตัวเอง แต่เลือกที่จะไม่ทำเพื่อความสะดวกสบาย สิ่งนี้แสดงว่าเราเต็มใจที่จะจ่าย **ซึ่งในความเห็นของพี่ เราควรมีเงินเพียงพอในการร่วมจ่ายเงินสมทบ** [นายจ้างชายชาวไทยของแรงงานทำงานบ้านผ่านตัวแทน]

อย่างไรก็ตาม ในการสำรวจของยูเอ็น วีเมน ค่าใช้จ่ายเป็นสาเหตุที่มีการอ้างถึงมากที่สุดว่าทำไมแรงงานจึงไม่ขึ้นทะเบียนประกันสังคม (ร้อยละ 37) เหตุผลต่อมาคือแรงงานไม่สนใจ (ร้อยละ 19) และไม่เข้าใจเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ (ร้อยละ 19) ท้ายที่สุด ร้อยละ 14 ของผู้ตอบแบบสอบถามแจ้งว่าไม่รู้ว่าตนเองมีสิทธิที่จะขึ้นทะเบียน เป็นเรื่องน่าแปลกที่แม้ว่าคุณสมบัติตามกฎหมายเป็นอุปสรรคสำคัญในการมีสิทธิเข้าถึงการคุ้มครองประกันสังคมของแรงงานทำงานบ้านในประเทศไทย แต่มีผู้ตอบแบบสอบถามเพียงร้อยละ 4 เท่านั้นที่อ้างเหตุผลข้อนี้ ที่มาของคำตอบในลักษณะนี้อาจเกิดจากการขาดความรู้เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ที่ได้รับและขาดความไว้วางใจในระบบ

สิทธิประโยชน์ประกันสังคมที่รู้จักมากที่สุดคือสิทธิประโยชน์ที่แรงงานทำงานบ้านไม่สามารถเข้าถึงได้ โดยรวมแล้วผลการสำรวจของยูเอ็น วีเมน พบว่าแรงงานมีความตระหนักรู้เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ในระดับที่แตกต่างกัน กล่าวโดยทั่วไป ผู้ชายที่มีความตระหนักรู้มากกว่าผู้หญิง คนไทยมากกว่าแรงงานข้ามชาติ ซึ่งตอกย้ำความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำการสื่อสารพุ่งเป้าไปยังคนกลุ่มนี้ นอกจากนี้ แรงงานที่จ้างโดยผู้ให้บริการที่มีความตระหนักรู้มากกว่าแรงงานที่จ้างตรงโดยครัวเรือน (ตารางที่ 7) สิทธิประโยชน์ที่แรงงานรู้จักมากที่สุดคือกรณีอุบัติเหตุและการเสียชีวิตจากการทำงาน ซึ่งบริหารจัดการโดยกองทุนเงินทดแทน ซึ่งเป็นประเด็นที่น่าสนใจ เนื่องจากแรงงานทำงานบ้านไม่ได้รับทั้งสิทธิประโยชน์กรณีอุบัติเหตุจากการทำงานและสิทธิประโยชน์กรณีว่างงาน ในกรณีนี้อาจเกี่ยวข้องกับระดับการตระหนักรู้ถึงความเสี่ยงในชีวิตการทำงานของแรงงานด้วย ข้อมูลเชิงคุณภาพยังพบว่าระดับความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับเงินสมทบและสิทธิประโยชน์นั้นค่อนข้างต่างกัน แรงงานไทยที่ทำงานบ้านจำนวนมากจะใช้ทางเลือกอื่นเพื่อช่วยเหลือตนเองในช่วงเวลาที่จำเป็น

พี่เชื่อว่ายังมีประกัน [ที่จะคุ้มครองด้านประกันสังคมแก่ลูกจ้าง] **อย่างไรก็ตาม มันไม่จ่ายเลยที่จะเข้ารับการรักษาพยาบาล เพราะโรงพยาบาลที่คุณลงทะเบียนกับกองทุน [ประกันสังคม] จะไม่อนุญาตให้คุณเปลี่ยนได้** งานที่พี่ทำต้องเดินทางจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่ง และไม่มีทางที่พี่จะสามารถเดินทางไปโรงพยาบาลที่ลงทะเบียนไว้ในจังหวัดนบบุรีได้ ในกรณีเจ็บป่วย [และการรักษาที่โรงพยาบาลอื่น] พี่ต้องจ่ายค่ารักษาพยาบาลเอง ส่วนกระบวนการเบิกจ่ายเป็นเรื่องที่น่าท้อใจมาก และพี่ไม่แน่ใจว่าจะสามารถเบิกค่ารักษาพยาบาลทั้งหมดคืนได้หรือไม่ [ผู้ดูแลหญิงชาวไทย]

พี่ยังไม่ได้วางแผนอะไรไว้ **ยังมีอีกหลายสิ่งที่ไม่เข้าใจเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์เงินบำนาญของประกันสังคม พี่ไม่เชื่อว่าเงินที่พี่จะได้รับจากกองทุนจะเพียงพอ** ดังนั้นพี่จึงเริ่มออม พี่อยากได้เงินบำนาญมากกว่าเงินบำเหน็จเพราะมันจะทำให้พี่มีรายได้ต่อเดือนสม่ำเสมอไปตลอดชีวิต [แรงงานทำงานบ้าน/คนครัวหญิงชาวไทย]

พี่รู้แค่ว่าจะได้รับการรักษาฟรี แต่อย่างอื่นก็ไม่แน่ใจ [ว่ามีสิทธิประโยชน์อะไรบ้าง] [แรงงานทำงานบ้านหญิงชาวไทย]

แรงงานส่วนใหญ่ไม่หวังพึ่งเงินบำนาญในวัยชรา ประมาณครึ่งหนึ่งของแรงงานทั้งหมดทราบว่าสิทธิประโยชน์กรณีเงินบำนาญชราภาพ แต่ระดับความตระหนักรู้ระหว่างแรงงานไทย (ร้อยละ 62) และแรงงานข้ามชาติ (ร้อยละ 23) แตกต่างกันอย่างมาก กรณีนี้อาจสะท้อนถึงการจ้างงานในภาคงานบ้านซึ่งกรณีแรงงานไทยเป็นการจ้างงานตลอดชีวิต ในขณะที่แรงงานข้ามชาติทำงานบ้านอาจเลิกทำงานบ้านเมื่ออายุประมาณ 30 ปีเพื่อเดินทางกลับประเทศของตน ประเด็นนี้แสดงถึงข้อจำกัดของระบบบำนาญทั่วโลก ซึ่งยากต่อการสร้างความตระหนักรู้เกี่ยวกับความสำคัญของเงินสมทบกรณีสิทธิประโยชน์ที่จะมีให้ในอนาคตอันไกล ความคุ้มครองของระบบบำนาญในระดับต่ำสะท้อนการวางแผนสำหรับวัยชราของแรงงาน เมื่อถามถึงแหล่งรายได้ในวัยชรา แรงงานส่วนใหญ่ตอบว่าจะกลับบ้านไปทำการเกษตร (ร้อยละ 32) รองลงมาคือใช้เงินออมหรือสินทรัพย์ (ร้อยละ 15) ทำงานต่อไป (ร้อยละ 15) และขอความช่วยเหลือจากรัฐบาล (ร้อยละ 11)

ที่น่าสนใจคือ มีเพียงร้อยละ 5 ของผู้ตอบแบบสอบถามที่กล่าวว่าจะขอให้ครอบครัวดูแลช่วยเหลือ ซึ่งแสดงถึงโอกาสที่แรงงานจะไม่สามารถพึ่งพาครอบครัวได้ อย่างไรก็ตาม การรับรู้ที่อยู่ในระดับต่ำอาจส่งผลต่อการเลือกแผนการในปัจจุบัน เมื่อถามว่าแหล่งรายได้ใดที่แรงงานต้องการในช่วงวัยชรา ส่วนใหญ่ระบุว่ากิจกรรมใหม่ทางเศรษฐกิจ (ร้อยละ 45) ในขณะที่ 1 ใน 4 ระบุว่ารอรับการช่วยเหลือจากรัฐบาล และมากกว่า 1 ใน 5 จะใช้ชีวิตด้วยเงินออม เราไม่สามารถสรุปได้ว่าสิ่งนี้จะสะท้อนถึงความต้องการที่แท้จริงของแรงงาน การมองว่าการประกันสังคมเป็น «การช่วยเหลือสนับสนุนจากรัฐบาล» อาจทำให้ผู้ตอบแบบสอบถามเข้าใจไปเองว่า การประกันสังคมเป็นการช่วยเหลือมากกว่าการร่วมจ่ายเงินสมทบ

▶ ตารางที่ 7 ความตระหนักเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ประกันสังคมของแรงงานทำงานบ้าน (2565)

ทราบถึงสิทธิประโยชน์ ฐาน = ผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด	รวม n=405 (%)	ชาย n=139 (%)	หญิง n=266 (%)	ไทย n=267 (%)	แรงงาน ข้ามชาติ n=138 (%)	ครัวเรือน n=298 (%)	ตัวแทน n=107 (%)
อุบัติเหตุหรือการเสียชีวิตจากการทำงาน	69	67	56	68	44	49	90
อุบัติเหตุหรือความเจ็บป่วย	58	64	55	67	40	45	94
เสียชีวิต	56	66	52	70	29	43	93
คุณภาพ	47	55	43	57	26	34	81
ชราภาพ	49	53	46	62	23	34	89
ว่างงาน	43	52	39	53	25	29	84
สงเคราะห์บุตร	32	35	31	40	17	21	63
ลาคลอด	21	7	29	26	13	14	42
ไม่รู้เลย	34	29	37	23	54	45	4
ค่าเฉลี่ยการรับรู้เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ การประกันสังคม	3.7	4.0	3.5	4.4	2.2	2.7	6.4

ที่มา: UN Women, 2022

แรงงานมีความรู้ในระดับต่ำเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์เงินสงเคราะห์บุตรและสิทธิลาคลอด รวมถึงกรณีแรงงานที่จ้างโดยผู้ให้บริการซึ่งมีการขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตนภายใต้มาตรา 33 และสามารถเข้าถึงสิทธิประโยชน์เหล่านี้ได้ นี้อาจเป็นการพลาดโอกาสที่ดีของระบบ เนื่องจากแรงงานหลายคนให้ความสนใจสิทธิประโยชน์นี้โดยเฉพาะภาคงานที่มีผู้หญิงทำเป็นหลัก เมื่อถามแรงงานว่าจะเกิดอะไรขึ้นกับเงินเดือนถ้าแรงงานมีบุตร มีเพียง 1 ใน 4 ของกลุ่มตัวอย่างตอบว่ามีสิทธิลางานโดยได้รับค่าจ้าง (ผู้ชายร้อยละ 22 และผู้หญิงร้อยละ 27) สำหรับแรงงานที่มีบุตรแล้ว (ร้อยละ 35) มีเพียงร้อยละ 35 เท่านั้นที่ได้ลางาน และมีเพียงร้อยละ 7 เท่านั้นที่ได้รับค่าจ้างระหว่างการลา จำนวนวันลาโดยเฉลี่ยคือ 13 วันสำหรับผู้หญิง และ 3 วันสำหรับผู้ชาย ซึ่งตรงกันข้ามกับจำนวนวันลา 98 วันที่แรงงานที่เป็นหญิงมีสิทธิลาคลอดได้ตามกฎหมาย สาเหตุที่พบบ่อยที่สุดสำหรับแรงงานที่ไม่ได้ลางานเลย คือ แรงงานมีคนในครอบครัวที่ช่วยดูแลลูก (ร้อยละ 78) ซึ่งแสดงว่าแรงงานไม่ทราบว่าตนมีสิทธินี้ รองลงมาคือ แรงงานไม่ต้องการสูญเสียรายได้หรืองาน (ร้อยละ 15) และนายจ้างไม่อนุญาตให้ลาหยุด (ร้อยละ 9) ตามลำดับ

แรงงานคาดหวังกว่าจะรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในกรณีที่แรงงานเจ็บป่วย จนไม่สามารถทำงานได้ เมื่อถามว่าแรงงานมีสิทธิอะไรบ้างหากป่วยจนทำงานไม่ได้ คำตอบที่พบบ่อยที่สุด (ร้อยละ 80) ในกลุ่มแรงงานที่จ้างโดยผู้ให้บริการคือจะได้รับเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลในรูปแบบของสิทธิประโยชน์การประกันสังคม ในทางกลับกัน แรงงานที่จ้างโดยครัวเรือน (ร้อยละ 32) ตอบว่าจะได้รับการช่วยเหลือจากนายจ้าง และร้อยละ 23 ของแรงงานเชื่อว่าจะได้รับเงินก้อนจากนายจ้าง และ 1 ใน 4 ของแรงงานกลุ่มนี้ยังกล่าวถึงการประกันสังคมด้วย แรงงานข้ามชาติในกลุ่มตัวอย่างไม่ได้กล่าวถึงการได้รับความช่วยเหลือจากกองทุนประกันสังคมหรือครัวเรือน ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าแรงงานไม่สามารถขอความช่วยเหลือใดๆ แรงงานข้ามชาติทำงานบ้านยังพึ่งพาการสนับสนุนช่วยเหลือทั่วไปจากนายจ้างเป็นส่วนใหญ่ (ร้อยละ 39) และเงินก้อน (ร้อยละ 32) ส่วนการพึ่งพาเงินออมของตัวเองโดยทั่วไปไม่มาก (ร้อยละ 13) ซึ่งชี้ให้เห็นว่าหากนายจ้างไม่ให้การช่วยเหลือ แรงงานหลายคนจะไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้จากเงินออมของตน จึงเป็นที่น่าแปลกใจว่าแรงงานยังคงมีความคาดหวังกว่าจะได้รับความช่วยเหลือจากนายจ้างโดยหากดูข้อมูลผู้ที่เคยขาดงานเนื่องจากเจ็บป่วย มีเพียงร้อยละ 14 เท่านั้นที่ได้รับค่าจ้างเต็มจำนวน โดยส่วนใหญ่ (ร้อยละ 49) ไม่ได้รับค่าจ้างในช่วงที่ลาป่วย ผลสำรวจเหล่านี้ชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นที่ต้องพิจารณาขยายสิทธิลาป่วยโดยได้รับค่าจ้างสำหรับแรงงานในงานบ้าน แต่ในร่างแก้ไขกฎกระทรวงฉบับที่ 14 ไม่ได้อบรมบทบัญญัติดังกล่าวไว้ในการพิจารณา

▶ 6. การย้ายถิ่น

ในการออกแบบนโยบายการคุ้มครองแรงงานทำงานบ้านที่มีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องมีความเข้าใจสถานการณ์การย้ายถิ่น การทบทวนเอกสารชี้ให้เห็นว่างานบ้านเป็นหนึ่งในภาคการผลิตที่สำคัญสำหรับแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย (Anderson, 2016; IOM, 2021) อย่างไรก็ตาม ไม่มีการสำรวจระดับชาติหรือข้อมูลของภาครัฐใดๆ ที่ทราบจำนวนแรงงานข้ามชาติในภาคงานบ้าน ทั้งที่มีสถานภาพทางกฎหมายหรือไม่มีสถานภาพทางกฎหมาย ซึ่งก็หมายความว่า นโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมที่กำลังจะพัฒนานั้นอาจไม่สามารถคุ้มครองแรงงานได้อย่างทั่วถึง ซึ่งถือเป็นช่องว่างของข้อมูลที่สำคัญที่ต้องจัดการ นโยบายควรอยู่บนพื้นฐานของการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลอย่างสม่ำเสมอและครอบคลุมรอบด้าน ซึ่งจะช่วยให้ผู้กำหนดนโยบายทราบถึงผลกระทบของการย้ายถิ่นฐานที่มีต่อเศรษฐกิจไทยได้ดีขึ้น ตัวอย่างเช่น มีความจำเป็นต้องรวมข้อมูลเกี่ยวกับสัญชาติและสถานที่เกิดในการสำรวจระดับชาติและวิเคราะห์ข้อมูลอย่างสม่ำเสมอ อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยเป็นหนึ่งในไม่กี่ประเทศที่มีรายได้ปานกลางซึ่งมีข้อมูลมากมายเกี่ยวกับผลกระทบของการย้ายถิ่นฐาน ข้อมูลเอกสารชี้ให้เห็นว่าแรงงานข้ามชาติมีส่วนสำคัญอย่างมากต่อเศรษฐกิจของประเทศไทย (OECD/ILO, 2017; Pholphirul et al., 2008)

ทัศนคติต่อแรงงานข้ามชาติอาจส่งผลกระทบต่อทัศนคติที่มีต่องานบ้าน แม้แรงงานข้ามชาติจะมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจ แต่ประชาชนยังมีทัศนคติในแง่ลบต่อการย้ายถิ่น Ali (2015) พบว่า ทัศนคติของสาธารณชนต่อแรงงานข้ามชาติในแง่ลบได้รับอิทธิพลมาจากข้อความเชิงลบในสื่อ Sunpunwan and Nyomsilpa (2012) พบว่าสื่อสิ่งพิมพ์มักใช้ภาษาที่ดูถูกเหยียดหยามและชี้ว่าแรงงานข้ามชาติเป็นภัยคุกคามต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม เป็นพาหะนำโรค และเป็นภาระของรัฐในเรื่องการบริการด้านสุขภาพและการไหลออกของแรงงานในตลาดแรงงาน นายจ้างในประเทศไทยเห็นว่าแรงงานข้ามชาติไม่สมควรได้รับสิทธิเช่นเดียวกับแรงงานไทย ซึ่งนำไปสู่การเลือกปฏิบัติและการเอาเปรียบ (Pholphirul et al., 2008) การศึกษาอื่นๆ พบว่า ความแตกต่างระหว่างแรงงานที่มีสถานภาพปกติและไม่ปกตินั้นสอดคล้องกับแนวคิดที่ว่าแรงงานข้ามชาติคนใดสมควรได้รับสิทธิ (Tunon and Bruah, 2012 ใน Anderson, 2016) ในกรณีนี้ การไม่คุ้มครองแรงงานข้ามชาติและแรงงานทำงานบ้านตามกฎหมายแรงงานและกฎหมายประกันสังคมอาจทำให้สาธารณชนเข้าใจว่ากลุ่มคนเหล่านี้ไม่สมควรได้รับสิทธิต่างๆ จากการศึกษาพบว่านายจ้างส่วนใหญ่ที่จ้างแรงงานทำงานบ้าน งานเกษตรกรรม และภาคส่วนอื่นๆ ในประเทศไทย เลือกที่จะจ้างแรงงานข้ามชาติอายุน้อยเนื่องจาก “ควบคุมได้ง่ายกว่า” หรือเต็มใจทำงานใน “งานที่ยาก อันตราย ค่าจ้างต่ำ และส่วนใหญ่ไม่ได้รับการคุ้มครอง” (Pearson et al., 2006 in OECD/ILO, 2017) ในขณะเดียวกัน Martin (2007) ตั้งข้อสังเกตว่านายจ้างในบางจังหวัดบ่นว่าแรงงานไทยไม่ “ขยัน” ทำงานเหมือนแรงงานข้ามชาติ ซึ่งปรากฏในข้อมูลเชิงคุณภาพเช่นเดียวกัน

พื้คิดว่าคนไทยมีลักษณะบางอย่างที่ไม่ชอบ ไม่มีความเกรงใจและประพฤติดังไม่เหมาะสม ในกรณีของพื้ คนไทยมาหยิบอาหารของพื้ไปกินโดยไม่ถาม เมื่อเทียบกับแรงงานข้ามชาติ แรงงานไทยไม่ตั้งใจทำงานที่ได้รับมอบหมายให้เสร็จ **แรงงานข้ามชาติมีความซื่อสัตย์และตั้งใจทำงาน** [นายจ้างหญิงชาวไทยของแรงงานทำงานบ้านนอกเวลา].

พื้ชอบแรงงานลาวมากกว่าเพราะ**แรงงานไทยส่วนใหญ่เกียจคร้านและไม่ทำงานเต็มที่** ส่วนแรงงานจากลาวมาแบบตั้งใจเพราะมาหาเงินเด็กไทยในคลองเตยโตหน่อยก็มีแฟนแล้ว [หญิงชาวไทยของแรงงานข้ามชาติผู้ดูแลผู้สูงอายุ].

การมีแรงงานหญิงข้ามชาติจำนวนมากในงานบ้านทำให้ผู้หญิงไทยมีส่วนร่วมในตลาดแรงงานมากขึ้น การศึกษาในปี พ.ศ. 2560 โดย โอฮิซึชิ และ โอแอลโอ เรื่องการมีส่วนร่วมของแรงงานข้ามชาติต่อเศรษฐกิจของประเทศไทย พบว่ามีแรงงานข้ามชาติจำนวนล้นหลาม โดยเฉพาะแรงงานหญิงข้ามชาติ ในภาคบริการ เช่น งานบ้าน (OECD/ILO, 2017) ตามที่ผู้เขียนกล่าวไว้ กรณีนี้สะท้อนให้เห็นถึงความต้องการบริการทำงานบ้าน ในขณะที่ผู้หญิงไทยมีระดับการศึกษาสูงขึ้น และไม่ต้องการทำงานบ้านอีกต่อไป ทิศทางดังกล่าวทำให้ผู้หญิงไทยสามารถทำงานในงานที่สร้างผลิตภาพทางเศรษฐกิจได้ ข้อค้นพบดังกล่าวตรงกับผลสำรวจของยูเอ็น วีเมน ที่สำรวจกลุ่มตัวอย่างแรงงานข้ามชาติ พบว่า แรงงานข้ามชาติทำงานบ้านมากที่สุด (ร้อยละ 46) รองลงมาคือทำสวน ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 19 ซึ่งมีจำนวนมากกว่าเกือบสองเท่าของจำนวนแรงงานคนไทยในงานเดียวกัน (ร้อยละ 10)

งานที่แรงงานข้ามชาติทำมากเป็นอันดับสามคือการดูแลเด็ก (พื้เลี้ยงเด็ก) ที่ร้อยละ 15 เทียบกับ แรงงานไทยที่ร้อยละ 8 ผลการสำรวจส่งสัญญาณว่า แรงงานไทยไม่สนใจทำอาชีพเหล่านี้ ซึ่งข้อมูลดังกล่าวสอดคล้องกับผลการสำรวจกลุ่มตัวอย่างที่เป็นนายจ้างที่ส่วนใหญ่แต่งงานมีครอบครัวแล้ว (ร้อยละ 60) และมีบุตรอาศัยอยู่ในบ้าน (ร้อยละ 68) ทำให้เข้าใจถึงที่มาของความต้องการแรงงานเพื่อช่วยทำงานบ้าน และการมีส่วนร่วมช่วยเหลือครอบครัวในประเทศไทยของแรงงานทำงานบ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับนายจ้างที่มีบุตรที่ต้องสร้างสมดุลระหว่างชีวิตส่วนตัวและชีวิตการทำงาน งานที่มีการจ้างแรงงานข้ามชาติทำมากที่สุด คือ งานที่ผู้หญิงไทยส่วนใหญ่มีจะต้องทำ ดังนั้นงานที่แรงงานทำงานบ้านกำลังมีส่วนสนับสนุนให้ผู้หญิงไทยมีส่วนร่วมในตลาดแรงงาน

งานบ้านกลายเป็นสถานที่ทำงานที่มีความเปราะบางเป็นพิเศษสำหรับแรงงานข้ามชาติ ทั้งผู้หญิงและผู้ชายที่มีจำนวนเพิ่มขึ้น แต่ไม่ได้รับการคุ้มครองทางกฎหมายและการคุ้มครองทางสังคม แรงงานข้ามชาติทำงานบ้านบางส่วนเดินทางเข้ามาในประเทศไทยตามบันทึกความเข้าใจ แต่ส่วนใหญ่แล้วมักจะเดินทางเข้ามาในช่องทางอื่น จากรายงานล่าสุดของหน่วยงานความร่วมมือสหประชาชาติ (UNJP) ที่นำโดย ไอโอเอ็ม พบว่า แรงงานทำงานบ้านส่วนใหญ่ (ร้อยละ 79) เข้ามาทำงานในประเทศในช่องทางไม่ปกติ

และต่อมาได้เข้าสู่กระบวนการปรับสภาพทางกฎหมายผ่านกระบวนการพิสูจน์สัญชาติ แต่ระบบต้องดำเนินการโดยนายจ้างและมีความซับซ้อนในการบริหารจัดการ (IOM, 2021) ตัวอย่างเช่น หากแรงงานที่ได้รับการปรับสภาพทางกฎหมายก็จะมีสิทธิขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตนภายใต้กองทุนประกันสังคม ส่วนผู้ติดตามจะไม่ได้รับการคุ้มครองทั้งจากกองทุนประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทน⁵⁶ จากการสำรวจของยูเอ็น วีเมน พบว่าร้อยละ 100 ของกลุ่มตัวอย่างที่เป็นแรงงานข้ามชาติทำงานให้กับครัวเรือน (UN Women, 2022) ซึ่งอาจเป็นไปได้ว่าครัวเรือนมักไม่ค่อยกังวลว่าแรงงานจะมีสภาพทางกฎหมายอย่างไร ถ้าเทียบกับผู้ให้บริการที่ทำธุรกิจ จากข้อค้นพบข้างต้น อาจหมายความว่าแรงงานข้ามชาติได้รับการคุ้มครองแรงงานและการประกันสังคมน้อยลง และมีความเสี่ยงต่อวงจรชีวิตมากขึ้น ดังนั้น เมื่อรวมกันแล้ว สิ่งนี้ชี้ให้เห็นว่าความพยายามใดๆ ในการขยายความคุ้มครองทางสังคมให้กับแรงงานข้ามชาติทำงานบ้าน อาจต้องพิจารณาจัดการกับความท้าทายเฉพาะสำหรับแรงงานข้ามชาติในการเข้าถึงการคุ้มครองทางสังคม อุปสรรคเหล่านี้ยังรวมถึงปัญหาการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กระบวนการที่ยุ่งยาก ซับซ้อน ใช้เวลานาน มีค่าใช้จ่ายสูง และความไม่สอดคล้องกันในกรอบนโยบายด้วย (IOM, 2021)

แรงงานข้ามชาติขาดความตระหนักรู้เรื่องการประกันสังคมเป็นอุปสรรคสำคัญในการขยายความคุ้มครอง เนื่องจากมาตรา 40 ของพระราชบัญญัติประกันสังคมกำหนดไว้สำหรับคนไทยเท่านั้น ปัจจุบันแรงงานข้ามชาติทำงานบ้านยังไม่มีช่องทางในการเข้าถึงสิทธิประกันสังคม ยกเว้น กรณีการประกันสุขภาพในโครงการประกันสุขภาพแรงงานข้ามชาติ ที่แรงงานข้ามชาติสามารถซื้อได้ อย่างไรก็ตาม ข้อมูลเชิงคุณภาพชี้ว่าแรงงานยังเข้าใจผิดหรือสับสนเกี่ยวกับการประกันสุขภาพอยู่ค่อนข้างมาก

[นายหน้าจ่ายเงินสมทบในนามนายจ้างหรือไม่] ใช่ [น้องเคยใช้ประกันสังคมไหม] ไม่ **หนูไม่รู้เรื่อง [เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ประกันสังคมที่หนูคุ้มครองเลย] รู้แค่ว่าถูกหัก [จากเงินเดือน] อีกแล้ว** ถ้าหนูต้องใช้ ค่อยถามนายหน้าเอา [ผู้ดูแลผู้สูงอายุหญิงชาวลาว]

หนูไม่แน่ใจ [ถ้าป่วยแล้วจะเข้ารับการรักษาฟรีได้หรือไม่] ตอนที่ได้หนังสือเดินทางและใบอนุญาตทำงาน **หนูเข้าใจว่าต้องซื้อประกันสุขภาพแรงงานข้ามชาติที่คุ้มครองเวลาเจ็บป่วย หนูจ่ายเงินซื้อบัตรไปแล้ว แต่ยังไม่ได้** [แรงงานทำงานบ้านหญิงชาวเมียนมาร์]

ใช่ [หนูทราบถึงสิทธิประโยชน์ของประกันสังคม (การประกันสุขภาพแรงงานข้ามชาติ)] เชื่อว่ามีสิทธิรักษาพยาบาล และการคลอดบุตร หนูมีลูกชายวัยแปดขวบเกิดที่ประเทศไทย อย่างไรก็ตาม **หนูไม่ได้รับสิทธิคลอดบุตรภายใต้โครงการประกันสังคม พอคลอดลูก หนูก็ต้องจ่ายค่าทำคลอดเอง 2,000 บาท** ปัจจุบันลูกชายไปอยู่กับแม่สามีในกัมพูชา [แรงงานทำงานบ้านหญิงชาวกัมพูชา]

[น้องมีบัตรประกันสุขภาพหรือยัง] มีแล้วค่ะที่ sw.พรัตน์. **หนูมีประกันสังคมอยู่แล้ว⁵⁷ แต่ไม่เคยไปโรงพยาบาลเลย ยังไม่รู้ว่าจะต้องจ่ายเงินหรือเปล่านั้น** [ผู้ดูแลเด็กหญิงชาวเมียนมาร์]

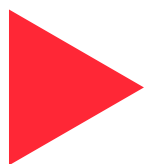
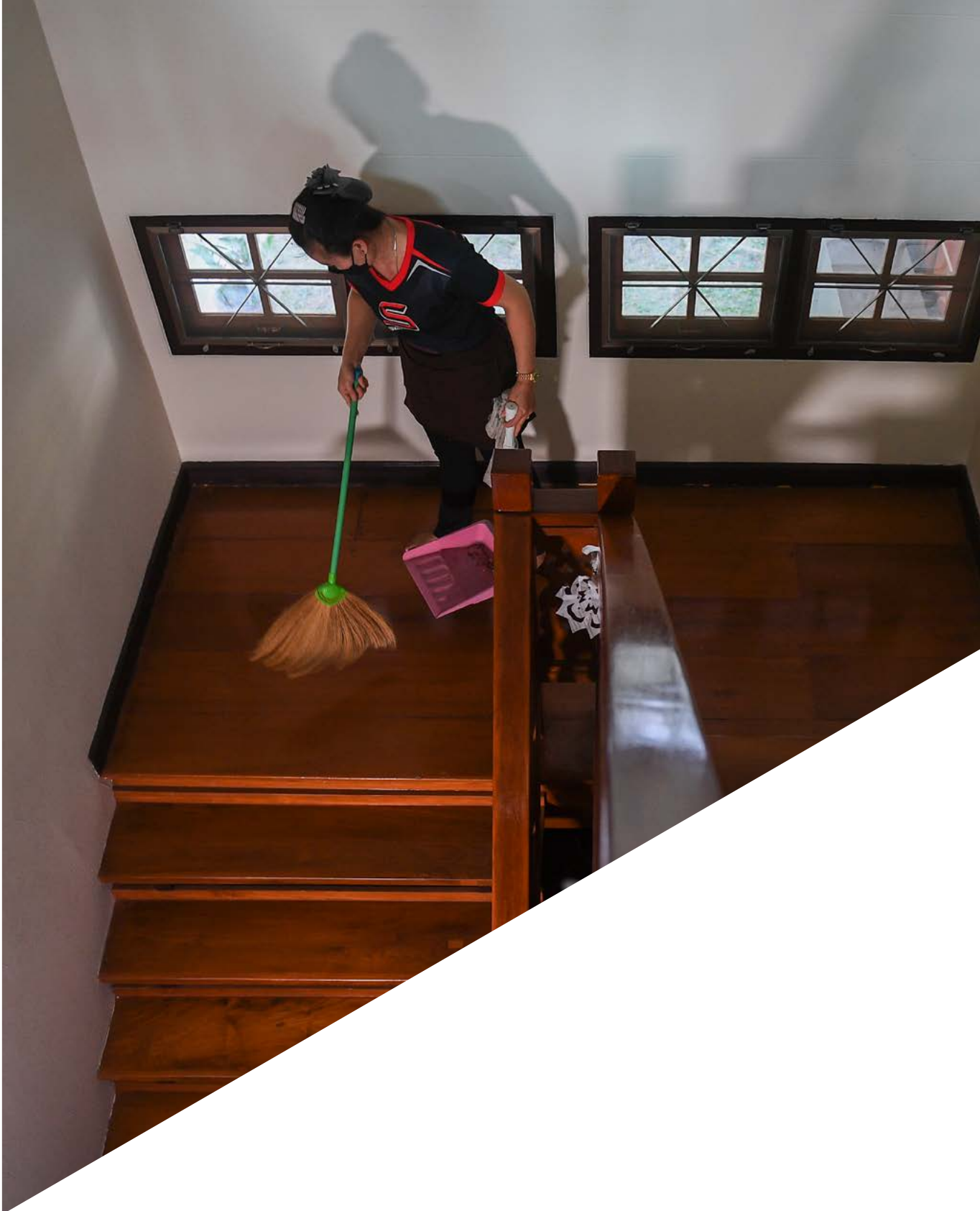
ประเด็นการย้ายถิ่นถือเป็นเรื่องสำคัญในการกำหนดนโยบายการคุ้มครองแรงงานและการคุ้มครองทางสังคมที่มีประสิทธิภาพ โดยสรุปแล้ว มีความจำเป็นในการพัฒนาปรับปรุงข้อมูลแรงงานข้ามชาติทำงานบ้าน เพื่อกำหนดนโยบายที่ตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของแรงงานทำงานบ้าน นโยบายทั่วไปที่ช่วยให้แรงงานข้ามชาติปรับตัวเข้ากับสังคมและเศรษฐกิจไทยได้ดีขึ้นมีความสำคัญในแง่หนึ่งเช่นกัน การให้ความสำคัญกับประเด็นการย้ายถิ่น เป็นสิ่งจำเป็นในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับงานบ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายเกี่ยวกับตลาดแรงงานและการคุ้มครองทางสังคมอย่างมีประสิทธิภาพ ทิศนคติต่อแรงงานข้ามชาติสะท้อนให้เห็นทัศนคติบางอย่างต่องานบ้าน ในแง่นี้ การสร้างความตระหนักรู้เกี่ยวกับสิทธิของแรงงานข้ามชาติผ่านการรณรงค์ด้านข้อมูลก็มีความสำคัญเช่นกัน ควบคู่ไปกับการติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงาน เช่น กรณีการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ด้านการคุ้มครองทางสังคม

⁵⁶ แรงงานข้ามชาติที่มีสภาพทางกฎหมายผ่านกระบวนการพิสูจน์สัญชาติสามารถขึ้นทะเบียนผู้ติดตามได้ อย่างไรก็ตาม ผู้ติดตามจะไม่ได้รับการคุ้มครองภายใต้กองทุนประกันสังคม และกองทุนเงินทดแทน แรงงานข้ามชาติที่เป็นผู้ปกครองซึ่งขึ้นทะเบียนผู้ประกันตนกองทุนประกันสังคมสามารถขอรับสิทธิประโยชน์เงินสงเคราะห์บุตรได้ และผู้ติดตามที่มีอายุไม่เกิน 18 ปีสามารถขึ้นทะเบียนโครงการประกันสุขภาพแรงงานข้ามชาติ

⁵⁷ หมายเหตุ: ผู้สัมภาษณ์ระบุว่าสิ่งที่ผู้ให้ข้อมูลตอบในที่นี้ น่าจะหมายถึงประกันสุขภาพของแรงงานข้ามชาติ แม้ว่าจะเรียกว่า “ประกันสังคม” ก็ตาม

▶ 7. สรุปใจความสำคัญ

- ▶ ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา แรงงานทำงานบ้านในประเทศไทยมีจำนวนเพิ่มขึ้นเกือบ 1 ใน 3 งานบ้านเป็นแหล่งการจ้างงานที่มีความสำคัญมากขึ้นทั้งต่อแรงงานหญิงและแรงงานชาย มีจำนวนแรงงานชายที่ทำงานบ้านเพิ่มขึ้นร้อยละ 85 เป็นผลมาจากอาชีพที่ผู้ชายทำเป็นหลักมีการเติบโตมากขึ้น เช่น ขับรถ
- ▶ งานบ้านถือเป็นการจ้างงานตลอดชีวิต โดยเฉพาะในกลุ่มแรงงานผู้หญิง ซึ่งถือเป็นคุณสมบัติที่เหมาะสมในการได้รับสิทธิประโยชน์ด้านการประกันสังคม เช่น เงินบำนาญชราภาพ และเป็นโอกาสในการเพิ่มจำนวนผู้หญิงที่ได้รับบำนาญจากกองทุนประกันสังคมในประเทศไทย
- ▶ แรงงานทำงานบ้านส่วนใหญ่ระบุว่าตนเองเป็นลูกจ้าง (ร้อยละ 99) ส่วนที่แจ้งว่าเป็นแรงงานอิสระมักเป็นการจ้างงานผ่านหรือโดยผู้ให้บริการ ซึ่งก็หมายความว่า แรงงานยังคงมีสถานะเป็นลูกจ้างแต่มีความสัมพันธ์การจ้างงานแบบหลายฝ่ายมากกว่าความสัมพันธ์แบบสองฝ่าย
- ▶ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 บทบาทของบุคคลที่สามในงานบ้านเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดย 1 ใน 3 ของแรงงานทำงานบ้าน (ส่วนใหญ่เป็นผู้ชาย) มีการจ้างงานโดยหรือผ่านผู้ให้บริการ นี่เป็นพัฒนาการที่สำคัญซึ่งจำเป็นต้องมีการวิจัยเพิ่มเติม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับรูปแบบการจ้างงานระหว่างผู้ให้บริการเหล่านี้กับแรงงาน ซึ่งอาจเกี่ยวข้องกับความเสี่ยงต่อการรับผิดชอบในการขึ้นทะเบียนประกันสังคม
- ▶ การมีสถานะการจ้างงานที่แตกต่างกันหลายสถานะ แต่ละสถานะไม่สามารถแยกออกจากกันได้โดยเด็ดขาด แรงงานอาจมีหลายสถานภาพ เนื่องจากมีหลายงาน การกำหนดให้บูรณาการงานบ้านเป็นส่วนหนึ่งในระบบการคุ้มครองทางสังคมที่มีประสิทธิภาพจำเป็นต้องรองรับการจ้างงาน การประกอบอาชีพ และข้อตกลงทุกประเภท
- ▶ แรงงานทำงานบ้านทำงานหลากหลายและสิ่งเหล่านี้กำลังเปลี่ยนแปลง งานที่ผู้ชายทำเป็นหลัก เช่น งานรักษาความปลอดภัย งานซ่อมบำรุง และงานขับรถ มีการเติบโตอย่างมาก
- ▶ มีช่องว่างระหว่างค่าจ้างของแรงงานทำงานบ้านกับค่าจ้างของแรงงานประเภทอื่นๆ ในประเทศไทย และระหว่างแรงงานทำงานบ้านที่เป็นผู้หญิงกับแรงงานทำงานบ้านที่เป็นผู้ชาย ประมาณครึ่งหนึ่งของแรงงานทำงานบ้านทั้งหมดมีรายได้ต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ และ 3 ใน 4 ของจำนวนนี้เป็นผู้หญิง หากไม่ขยายบทบาทยุติความคุ้มครองค่าจ้างขั้นต่ำที่เหมาะสมให้กับแรงงานทำงานบ้านก็ยิ่งจะทำให้เกิดช่องว่างระหว่างค่าจ้างเพิ่มขึ้นเมื่อมีการขึ้นค่าแรงขั้นต่ำในอนาคต ขณะนี้แม้ว่าแรงงานทำงานบ้านจะมีค่าจ้างที่ต่ำกว่าแต่กลับทำงานเป็นเวลานานหลายชั่วโมง
- ▶ การคุ้มครองการประกันสังคมในกลุ่มแรงงานทำงานบ้านต่ำกว่าประชากรทั่วไป หากพิจารณาจากอุปสรรคทางกฎหมายในการขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตน พบว่าผู้ประกันตนส่วนใหญ่เข้าร่วมด้วยความสมัครใจ และไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ที่จำเป็น เช่น การลาคลอดโดยได้รับค่าจ้าง การที่มีจำนวนแรงงานข้ามชาติค่อนข้างมากที่โดยรวมได้รับค่าจ้างต่ำถือเป็นข้อจำกัดในการได้รับความคุ้มครอง รวมถึงการไม่ได้รับสิทธิประโยชน์กรณีว่างงานด้วย
- ▶ การขาดข้อมูลที่เชื่อถือได้เกี่ยวกับจำนวนแรงงานข้ามชาติในภาคงานบ้าน หมายถึงนโยบายขยายความคุ้มครองประกันสังคมที่กำลังจะพัฒนานั้นอาจไม่สามารถคุ้มครองแรงงานได้อย่างทั่วถึง ประเด็นการย้ายถิ่นและมีติเพศภาวะ ถือเป็นเรื่องสำคัญในการกำหนดนโยบายการคุ้มครองแรงงานและการคุ้มครองทางสังคมที่มีประสิทธิภาพ ในกรณีของแรงงานข้ามชาติทำงานบ้าน จะต้องให้ความสำคัญเป็นพิเศษในการรับรองว่าแรงงานจะไม่ถูกกีดกันจากกฎหมายแรงงานและการประกันสังคมตามสถานะการย้ายถิ่น



4

สรุปข้อท้าทายการเข้าถึง การคุ้มครองทางสังคมของ แรงงานทำงานบ้านและ แนวทางในการจัดการปัญหา

ตามที่ได้กล่าวไปใน หัวข้อที่ 2 มีแรงงานเพียงครึ่งหนึ่งของแรงงานทั้งหมดในประเทศไทยที่มีสิทธิได้รับการคุ้มครองทางสังคมตาม มาตรา 33 ของพระราชบัญญัติประกันสังคมและพระราชบัญญัติเงินทดแทน และมีแรงงานทำงานบ้าน เพียง 1 ใน 3 เท่านั้นที่สามารถ เข้าถึงการคุ้มครองนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ แรงงานทำงานบ้านในประเทศไทยเผชิญกับอุปสรรคหลายประการในการเข้าถึงการ คุ้มครองทางสังคมที่ถูกต้องตามกฎหมายและมีประสิทธิภาพ อุปสรรคที่สำคัญนั้น ได้แก่ กฎหมาย และแม้ว่าจะได้รับการแก้ไขแล้ว พบว่ายังมีอุปสรรคอื่นๆ ที่มาจากลักษณะของงานบ้าน เช่น ความสัมพันธ์ในการจ้างงานแบบหลายฝ่ายและหลายนายจ้างที่พบได้มาก ขึ้น บทที่ 4 สรุปอุปสรรคต่างๆ เพื่อเป็นเครื่องมือในการระบุประเด็นสำคัญในการกำหนดนโยบายที่ผู้รับผิดชอบต้องนำมาพิจารณา เพื่อขยายการคุ้มครองทางสังคม

▶ 1. การยกเว้นการคุ้มครองตามกฎหมาย

4.1.1 การยกเว้นความคุ้มครองโดยกฎหมาย

เพื่อที่จะได้รับประโยชน์จากการคุ้มครองทางสังคม แรงงานทำงานบ้านจะต้องได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายประกันสังคมและ กฎหมายคุ้มครองแรงงานก่อน และต้องมีสถานะการจ้างงานที่ชัดเจน (ILO, 2022c) ในประเทศไทย พระราชบัญญัติประกันสังคม และพระราชบัญญัติเงินทดแทน ยกเว้นไม่คุ้มครองแรงงานทำงานบ้าน ซึ่งกรณีดังกล่าวจำเป็นต้องพิจารณาควบคู่ไปกับพระราช บัญญัติคุ้มครองแรงงานเพื่อทำความเข้าใจขอบเขตของคำต่างๆ เช่น «ลูกจ้าง» และ «การดำเนินธุรกิจ» กฎหมายไทยยกเว้นแรงงาน บ้านออกจากขอบเขตการคุ้มครองตามกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานทำงานบ้านที่จ้างตรงโดยครัวเรือน โดยนิยามว่าเป็น ลูกจ้างที่ทำงานบ้านซึ่งไม่มีการดำเนินธุรกิจรวมอยู่ด้วย⁵⁸ พระราชกฤษฎีกาภายใต้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2560 และพระ ราชบัญญัติเงินทดแทน ใช้นิยามเดียวกันเพื่อจำกัดขอบเขตการบังคับใช้⁵⁹ เนื่องหลังวาทกรรมนี้มาจากความเชื่อที่เกี่ยวกับครอบครัว และ “งานที่ไม่สร้างรายได้” ทำให้งานบ้านถูกมองว่าไม่มีความสัมพันธ์ในทางการจ้างงานตามกฎหมาย ในบริบทนี้แรงขับเคลื่อน ประการแรกที่ทำให้เกิดข้อยกเว้นทางกฎหมายมาจากทัศนคติและพฤติกรรมของสาธารณชนที่มีต่อแรงงานทำงานบ้าน ดังนั้น สิ่ง ที่สำคัญในการบรรลุงานที่มีคุณค่าสำหรับแรงงานทำงานบ้าน อยู่ที่การตระหนักว่า แรงงานทำงานบ้านก็คือแรงงาน ไม่ว่าจะจ้างตรง โดยครัวเรือน หรือจ้างผ่านตัวแทนจัดหางาน หรือทำงานในสถาบันของรัฐหรือเอกชน และที่สำคัญการยอมรับว่า บ้านเป็นสถานที่ ทำงาน

ประการที่สอง การยกเว้นไม่คุ้มครองงานบางประเภทเป็นกลยุทธ์ที่ผู้กำหนดนโยบายใช้เพื่อจัดการกับความแตกต่างของงานที่ได้รับ การคุ้มครองภายใต้ขอบเขตของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานและงานอื่นๆในตลาดแรงงานปัจจุบัน จึงไม่ใช่เรื่องแปลกที่ กฎหมายระดับชาติจะเผชิญปัญหาการควบคุมสภาพการทำงานในบ้าน ไม่เพียงแต่เพราะปัญหาการกำหนดขอบเขตการคุ้มครอง

⁵⁸ ดู กฎกระทรวงฉบับที่ 14 พ.ศ. 2555 ออกตามความพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

⁵⁹ ดู พระราชกฤษฎีกา กำหนดงาน หรือ ลูกจ้างที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2560 ออกตามความพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

แรงงานในครัวเรือนซึ่งเป็นพื้นที่ส่วนบุคคล ในทางกลับกันหลายประเทศพยายามแยกงานบ้านออกจากกิจกรรมเชิงพาณิชย์อื่นๆ ที่อาจทำภายในบ้าน รวมถึง “การรับงานไปทำที่บ้าน”⁶⁰ ในประเทศไทย กฎหมายมิได้นิยามคำว่า “การประกอบธุรกิจ” แต่คำดังกล่าวถูกนำมาใช้เพื่อตอบสนองทัศนคติต่องานบ้านที่มีมาแต่เดิมมากกว่าข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจและแรงงานในบ้าน ในแง่นี้ สิ่งสำคัญคือผู้กำหนดนโยบายจะต้องประเมินการตีความคำนี้ให้เหมาะสมกับความหมายของมูลค่าทางเศรษฐกิจในปัจจุบันมากขึ้น การสร้างข้อมูลหลักฐานเกี่ยวกับบทบาทของงานบ้านในเศรษฐกิจไทย โดยเฉพาะในเศรษฐกิจภาคการดูแล สามารถสนับสนุนประเด็นนี้ได้ Bundlender ได้พัฒนากรอบแนวคิดและวิธีการแบบใหม่สำหรับงานบ้าน ซึ่งสามารถนำไปใช้กับบริบทระดับประเทศได้ (Bundlender, D, 2011)

กฎหมายของประเทศอื่นๆ มีการพัฒนาไปในทิศทางที่ทำให้ความสำคัญกับบทบาททางเศรษฐกิจ มากกว่าที่จะแบ่งแยกระหว่างพื้นที่ส่วนบุคคลกับพื้นที่สาธารณะ หลายประเทศมุ่งเน้นไปที่ผลประโยชน์ที่ได้รับจากการทำงาน โดยไม่คำนึงถึงสถานที่ที่ทำงาน ตัวอย่างเช่น ในประเทศอุรุกวัย กฎหมายพิจารณางานที่ก่อให้เกิด “ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจโดยตรง” ต่อนายจ้าง⁶¹ ซึ่งไม่ได้มีวัตถุประสงค์จะแบ่งแยกระหว่างพื้นที่ส่วนตัว (ครัวเรือน) กับพื้นที่สาธารณะ (ธุรกิจ) แต่ตระหนักว่างานบ้านให้ประโยชน์แก่ครอบครัวและเศรษฐกิจในวงกว้าง (ILO, 2010a) ในประเทศเอกวาดอร์ กฎหมายประกันสังคมซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2562 ครอบคลุมบุคคลทุกคนที่มีรายได้จากการปฏิบัติงานหรือการให้บริการด้วยแรงกายหรือด้วยความรู้⁶² ในหลายประเทศ กรอบกฎหมายแรงงานระดับชาติและการคุ้มครองทางสังคมขยายขอบเขตความคุ้มครองครอบคลุมแรงงานทำงานบ้านโดยปริยาย กล่าวอีกนัยหนึ่ง แรงงานทำงานบ้านอยู่ภายใต้คำนิยามทางกฎหมายของ “ลูกจ้าง” ที่มีความสัมพันธ์ในทางการจ้างและได้รับการคุ้มครองจากเหตุการณ์ฉุกเฉินหรือความไม่แน่นอนเช่นเดียวกับแรงงานประเภทอื่น เว้นแต่จะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น (ILO, 2022c)

ในประเทศไทย แรงงานทำงานบ้านอาจอยู่ภายใต้คำจำกัดความทางกฎหมายของลูกจ้างไปโดยปริยาย หากมีการยกเลิกกฎกระทรวงฉบับที่ 14 ซึ่งกำหนดให้ทั้งแรงงานและนายจ้างไม่มีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับที่นายจ้างและลูกจ้างประเภทอื่นๆ ที่ได้รับการคุ้มครองภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานนี้ เพื่อความสอดคล้อง ต้องยกเลิกบทบัญญัติที่ยกเว้นไม่ใช้คำนิยามทั่วไปของ “ลูกจ้าง” ในพระราชกฤษฎีกาภายใต้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติเงินทดแทนอีกด้วย การยกเลิกบทบัญญัติทั้งหลายเหล่านี้เป็นขั้นตอนที่สำคัญ ในการแก้ไขปัญหาค่าจ้างงานทางกฎหมายที่เป็นรูปธรรม ในแง่นี้ ควรเน้นให้ความสำคัญไปที่การแก้ไขพระราชบัญญัติเงินทดแทนมากกว่าหรือเท่ากับการแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคม เนื่องจากการคุ้มครองที่กฎหมายกำหนดให้มันจะช่วยจัดการกับความเสียหายในงานที่แรงงานทำงานบ้านต้องเผชิญ อันที่จริงแล้วพระราชบัญญัติเงินทดแทน ได้มีการขยายความคุ้มครองครอบคลุมแรงงานประเภทอื่นๆ ที่ได้รับการยกเว้นจากกฎหมายฉบับอื่นๆ เช่น แรงงานภาคเกษตร กรณีนี้จึงเป็นแบบอย่างในทางปฏิบัติที่แสดงให้เห็นว่ากองทุนสามารถบริหารจัดการดูแลงานที่ไม่ได้กำหนดมาตรฐานในการจ้างงานอย่างไร ตัวอย่างเช่น เงินสมทบของกองทุนเงินทดแทนมีกำหนดชำระเป็นรายปีแทนที่จะเป็นรายเดือน น่าจะเป็นข้อได้เปรียบสำหรับแรงงานที่มีรายได้น้อย

สิ่งนี้ชี้ให้เห็นว่าจำเป็นต้องมีการดำเนินการเพิ่มเติมเพื่อให้การขยายความคุ้มครองทางกฎหมายส่งผลให้เกิดการคุ้มครองที่มีประสิทธิภาพ การขึ้นทะเบียนผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ของพระราชบัญญัติประกันสังคม และพระราชบัญญัติเงินทดแทนที่มีประสิทธิภาพ ต้องพิจารณาจากลักษณะของกลไกการประกันสังคมที่ใช้ ตัวอย่างเช่น กลไกจำเป็นต้องกำหนดจำนวนเงินสมทบที่คำนวณจากฐานรายได้ที่สามารถจ่ายเงินสมทบได้ การขยายบทบัญญัติเพื่อคุ้มครองค่าจ้างขั้นต่ำในการแก้ไขกฎกระทรวงฉบับที่ 14 ที่กำลังดำเนินการอยู่ จะทำให้มีฐานรายได้ที่สามารถจ่ายเงินสมทบได้ เพื่อได้รับสิทธิประโยชน์ที่พอเพียงเป็นอย่างดี ดังนั้นจึงเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องสนับสนุนให้กระบวนการแก้ไขกฎหมายต่างๆ บรรลุสำเร็จสิ้น การจัดหาเงินทุนสำหรับสิทธิประโยชน์เหล่านี้ในปัจจุบันมาจากแรงงานและนายจ้างร่วมกันจ่ายเงินสมทบ ซึ่งวิธีการนี้ต้องการรับรองความสัมพันธ์ในการจ้างงาน ซึ่งกำหนดให้นายจ้างมีความรับผิดชอบในการช่วยจ่ายเงินสมทบบางส่วน ที่ผ่านมารัฐบาลกำหนดให้นายจ้างของแรงงานทำงานบ้านมีความรับผิดชอบที่แตกต่าง จึงไม่เป็นที่ชัดเจนว่าการยกเลิกพระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2560 เพียงกรณีเดียวจะเพียงพอที่จะทำให้นายจ้างและแรงงานทำงานบ้านสามารถขึ้นทะเบียนประกันสังคมได้หรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่แรงงานทำงานบ้านยังไม่ได้รับการคุ้มครองภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน

ดังเช่นตัวอย่างการขยายเวลาสิทธิการลาคลอด ที่ต้องมีกฎระเบียบที่ชัดเจนเพื่อควบคุมความสัมพันธ์ในการจ้างงานระหว่างแรงงานทำงานบ้านกับนายจ้าง “ที่ไม่ได้ดำเนินธุรกิจ” และความรับผิดชอบของนายจ้างในการจ่ายเงินสมทบแทนลูกจ้าง กายที่สุดแล้วกฎหมายจะต้องรับรองสถานะการจ้างงานของแรงงานทำงานบ้านและกำหนดลักษณะของแรงงานไว้อย่างชัดเจน ตามที่คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญของโอแอลไอว่าด้วยการอนุวัติอนุสัญญาและข้อแนะ (CEACR) ได้ตั้งข้อสังเกตว่า “แรงงานควรรู้ว่าตนเองเป็นลูกจ้างหรือเป็นแรงงานอิสระ เพื่อที่จะทราบถึงความคุ้มครองแรงงานและการคุ้มครองทางสังคมเรื่องใดเป็นความรับผิดชอบของตนเองหรือของนายจ้าง” (ILO, 2022d) เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาการจัดประเภทการจ้างงานที่ไม่ถูกต้อง ทั้งรัฐบาลและนายจ้างจะต้องไม่โอนความเสี่ยงและความรับผิดชอบต่างๆ ซึ่งเป็นหน้าที่ของแต่ละฝ่ายไปยังแรงงาน ในกรณีของงานบ้าน ต้องตรวจสอบให้

⁶⁰ การรับงานไปทำที่บ้านคืองานที่แรงงานรับงานไปทำที่บ้านของตนเองแทนที่จะเป็นที่ทำงานของนายจ้าง มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศกำหนดภายใต้อนุสัญญาการรับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 177)

⁶¹ ดู section 1 of Uruguay’s Act No. 18.065 of November 2006.

⁶² Artículo 2, Ley de Seguridad Social.

แม้ว่ามาตรฐานการคุ้มครองภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานมีผลบังคับใช้กับข้อตกลงตามสัญญาทั้งหมดทุกประเภท รวมถึงข้อตกลงที่มีหลายฝ่ายเข้ามาเกี่ยวข้อง เพื่อให้ลูกจ้างได้รับความคุ้มครองตามที่กำหนด ในกรณีของประเทศไทย ผู้บริหาร เช่น สำนักงานประกันสังคมควรเตรียมร่างระเบียบการบริหารต่างๆ ที่จำเป็นเพื่อให้สามารถดำเนินการได้

4.1.2 ขอบเขตที่จำกัดของกฎหมาย

การดำเนินการที่นำเสนอในหัวข้อก่อนหน้า เป็นการแก้ไขปัญหามาจากข้อบกพร่องในความคุ้มครองแรงงานทำงานบ้าน ที่มีสถานะการจ้างงานที่ชัดเจน ในที่นี้ คือแรงงานทำงานบ้าน ที่มีจำนวนคิดเป็นร้อยละ 64 ของแรงงานทำงานบ้านทั้งหมด การปฏิรูปกฎหมายเป็นทางเลือกที่ดีที่สุดสำหรับการขยายความคุ้มครองทางกฎหมายในระยะสั้น ตามที่ระบุไว้ในหัวข้อที่ 3 ของรายงานฉบับนี้ ข้อมูลสะท้อนถึงการเปลี่ยนแปลงของงานบ้านที่ความสัมพันธ์ในการจ้างงานแบบหลายฝ่ายและหลายนายจ้างมีบทบาทเพิ่มมากขึ้น – ส่วนหนึ่งเกิดจากเศรษฐกิจดิจิทัล – ทำให้การระบุสถานะการจ้างงานของแรงงานยากมากขึ้น ในความเป็นจริงแล้ว แรงงานอาจมีข้อตกลงการจ้างงานหลายแบบกับนายจ้างหลายรายซึ่งตอบสนองความต้องการของแรงงานได้ดีที่สุด ข้อมูลเชิงคุณภาพพบว่า แรงงานต้องการให้มีความยืดหยุ่นในรูปแบบการจ้างงานใหม่ๆ เพิ่มขึ้น ผลของการเปลี่ยนแปลงนี้คือ แรงงานอาจมีหลายสถานะพอๆ กับงานที่เก่า

นี่เป็นสิ่งสำคัญที่ต้องคำนึงถึง เนื่องจากข้อมูลแสดงให้เห็นว่าจำนวนแรงงานทำงานบ้านประเภทนี้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ขั้นตอนแรกในการแก้ปัญหาสมควรพิจารณาวิจัยเพิ่มเติมเพื่อทำความเข้าใจความหลากหลายของบุคคลที่สามที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับข้อตกลงในการจ้างงาน ซึ่งจะสร้างพื้นฐานที่ดีสำหรับการประเมินว่าต้องมีการดำเนินการด้านนโยบายใดเพิ่มเติมเพื่อคุ้มครองแรงงานทำงานบ้านทุกคน การพิจารณาขยายความคุ้มครองที่มุ่งเน้นไปที่สถานะการจ้างงานโดยเฉพาะ (เช่น แรงงานในครัวเรือน) หรือจำกัดความตามประเภทงานบ้านที่ทำ (เช่น คนทำความสะอาด) จึงไม่อาจจะตอบสนองกับลักษณะของงานบ้านที่เปลี่ยนแปลงไป

ข้อจำกัดเชิงโครงสร้างในกรอบกฎหมายไทยเป็นอุปสรรคต่อการขยายขอบเขตความคุ้มครองไปยังงานที่มีความซับซ้อน เช่น งานบ้าน นอกจากนี้ การที่กฎหมายไม่รับรองรูปแบบการจ้างงานประเภทต่างๆ อาจทำให้แรงงานจำนวนมากมีสถานะการจ้างงานไม่ชัดเจนเพิ่มขึ้น จึงส่งผลให้แรงงานไม่อยู่ในข่ายความสัมพันธ์ในการจ้างงานและไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน นอกจากนี้ การยกเว้นไม่คุ้มครองงานบางประเภทอาจกลายเป็นความท้าทายมากขึ้น เนื่องจากงานประเภทอื่นๆ ในตลาดแรงงานมีลักษณะการจ้างงานหลากหลายมากขึ้น อันเป็นผลจากการเติบโตของเศรษฐกิจแบบการทำงานชั่วคราวที่จบเป็นครั้งๆ (Gig economy) เป็นต้น หากรูปแบบงานดังกล่าวมีความสำคัญต่อตลาดแรงงานโดยรวม ก็จะทำให้เกิดความท้าทายว่าความคุ้มครองของกฎหมายในปัจจุบันเพียงพอเหมาะสมหรือไม่ เช่น การตอบสนองเชิงนโยบายที่เหมาะสมที่สุดคือการปฏิรูปความคุ้มครองภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายแรงงานอื่นๆ เช่น พระราชบัญญัติประกันสังคม และพระราชบัญญัติเงินทดแทน เพื่อให้มีคำจำกัดความของแรงงานและนายจ้างครอบคลุมและมีข้อความสอดคล้องกันในกฎหมายทุกฉบับ การปฏิรูปดังกล่าวต้องพิจารณากำหนดบทบัญญัติที่บังคับใช้กับการจ้างงานที่ไม่ได้มีการกำหนดมาตรฐาน รวมถึงแรงงานอิสระและแรงงานรับจ้างเหมา และข้อตกลงเกี่ยวกับการทำงานอื่นๆ เช่น งานไม่เต็มเวลา/นอกเวลาและงานที่มีผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่าย แม้ว่าเป็นเรื่องที่สำคัญ แต่การดำเนินการดังกล่าวต้องใช้ความมุ่งมั่นอย่างมาก ซึ่งเกินกว่าขอบเขตของรายงานฉบับนี้ อย่างไรก็ตาม การทำความเข้าใจข้อจำกัดเชิงโครงสร้างเหล่านี้ ทำให้ทราบแนวทางการดำเนินการที่ดีที่สุดโดยคำนึงถึงความต้องการของแรงงานทำงานบ้านทุกประเภท

สิ่งที่สำคัญคือการหาวิธีจัดการกับความต้องการที่ซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง เช่น งานบ้าน ที่กรอบการคุ้มครองแรงงานปรับตัวได้ช้ากว่า ในกรณีเหล่านี้ แม้ว่าการปฏิรูปกฎหมายแรงงานเป็นเป้าหมายระยะยาว สิ่งที่สำคัญคือการบูรณาการงานประเภทต่างๆ ไว้ด้วยกัน ตัวอย่างเช่น ในหลายประเทศ กฎหมายคุ้มครองทางสังคมกำหนดบทบัญญัติไว้อย่างชัดเจนสำหรับแรงงานทำงานบ้านโดยเฉพาะ โดยอาจถือว่าเป็นลูกจ้างตามคำนิยามทั่วไป หรือ กำหนดกลไกที่ง่ายต่อการขึ้นทะเบียนและการเก็บเงินสมทบเพื่อให้แรงงานทำงานบ้านได้รับความคุ้มครอง (ILO, 2022c)

ตัวอย่างเช่น มาตรา 141 ของประมวลกฎหมายแรงงานของประเทศฟิลิปปินส์ ใช้กับ “แรงงานทุกคนที่ทำงานในครัวเรือนเพื่อค่าจ้าง” และกำหนดนิยาม “บริการในบ้านหรือในครัวเรือน” หมายถึง “บริการในบ้านของนายจ้าง ซึ่งเป็นความจำเป็นหรือปรารถนาที่จะได้รับการดูแลและความพึงพอใจจากบริการนั้น รวมถึงการดูแลบุคคลและสมาชิกในครัวเรือนให้เกิดความสะดวกสบาย รวมถึงการให้บริการขับรถให้กับครอบครัว”⁶³ ในประเทศกัมพูชาและนิการากัว กฎหมายประกันสังคมกำหนดอย่างชัดเจนว่าแรงงานทำงานบ้านอยู่ภายในขอบเขตการคุ้มครองระบบการประกันสังคม⁶⁴ กฎหมายบางฉบับ เช่น มาตรา 31 ของกฎหมายประเทศแอฟริกาใต้ว่าด้วยงานบ้าน ฉบับที่ 7 ขยายความคุ้มครองอย่างชัดเจนให้กับแรงงานทำงานบ้าน ซึ่งนิยามว่าเป็นลูกจ้าง และแรงงานอิสระที่ทำงานบ้านให้ครัวเรือนส่วนบุคคล และได้รับหรือมีสิทธิได้รับค่าจ้าง ในกรณีของประเทศไทย จะต้องเริ่มจากการแก้ไขกฎหมาย ไม่เพียงแต่พระราชบัญญัติประกันสังคม และพระราชบัญญัติเงินทดแทน แต่รวมถึง พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน เพื่อให้การคุ้มครองประกันสังคมได้รับการหนุนเสริมจากสิทธิแรงงานขั้นพื้นฐานทั้งหมด เช่น ค่าจ้างขั้นต่ำ

⁶³ Art. 139. [141] of the Labour Code

⁶⁴ Article 3(2) of the Royal Kram NS/RKM/1119/018 of 18 October, 2019 and Artículo 5(b) de la Ley de Seguridad Social (No. 539)

ทางเลือกอื่นๆ สำหรับประเทศไทย ที่อาจประสบความสำเร็จได้ง่ายกว่า คือ การแก้ไขกำหนดกฎหมายลำดับรอง เช่น กฎกระทรวงฉบับที่ 14 เพื่อคุ้มครองงานบ้าน โดยเฉพาะการกำหนดค่าจำกัดความที่ครอบคลุมแรงงานทำงานบ้านทั้งหมด โดยไม่ต้องพิจารณาถึงสถานะการจ้างงาน ในเรื่องนี้ ประเทศอื่นๆ ก็มีเช่นกัน ยกตัวอย่างเช่น ประเทศอินโดนีเซีย กฎระเบียบว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานทำงานบ้าน 2015 (พ.ศ. 2558) กำหนดว่านายจ้างมีหน้าที่ต้องขึ้นทะเบียนแรงงานทำงานบ้านในโครงการประกันสังคม ในปี พ.ศ. 2562 ประเทศกาบูเวร์ดี ได้ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อขยายความคุ้มครองทางสังคมให้กับแรงงานทำงานบ้าน รวมถึงแรงงานนอกระบบ การให้ความคุ้มครองแรงงานด้วยวิธีนี้เป็น การป้องกันความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นตลอดวงจรชีวิต⁶⁵ ในประเทศโมร็อกโค พระราชกฤษฎีกา 2019 (พ.ศ. 2562) กำหนดเงื่อนไขการคุ้มครองประกันสังคมให้แรงงานทำงานบ้าน⁶⁶ โดยเฉพาะพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขให้นายจ้างขึ้นทะเบียนแรงงานกับกองทุนประกันสังคม รวมถึงมาตรการดำเนินการกรณีนายจ้างไม่ขึ้นทะเบียนแรงงานทำงานบ้านและหลักการคำนวณเงินสมทบ ด้วยวิธีการต่างๆ นี้ กฎกระทรวงฉบับที่ 14 สามารถแก้ไขโดยเปลี่ยนจากบทกำหนดยกเว้น เป็นบทกำหนดคุ้มครอง ซึ่งเป็นการดำเนินการที่สำคัญเพื่อปรับปรุงสถานะของแรงงานทำงานบ้าน

กลยุทธ์ที่สามสำหรับผู้กำหนดนโยบายคือการพัฒนากฎหมายแรงงานเฉพาะสำหรับแรงงานทำงานบ้าน หลายประเทศได้มีตัวอย่างในเรื่องนี้ด้วย ในกรณีนี้ ขอบเขตของกฎหมายมีแนวโน้มที่จะครอบคลุมมากกว่าการคุ้มครองทางสังคม โดยมักจะให้จำกัดความแรงงานทำงานบ้านและควบคุมสภาพการจ้าง (ILO, 2022c) ในประเทศฟิลิปปินส์ พระราชบัญญัติแรงงานทำงานบ้านหรือ Batas Kasambahay ได้กำหนดนโยบายเพื่อการคุ้มครองและสวัสดิการของแรงงานทำงานบ้าน กำหนดมาตรฐานแรงงานสำหรับแรงงานทำงานบ้านโดยเฉพาะ รวมถึงการคุ้มครองทางสังคม⁶⁷ ในประเทศอุรุกวัย กฎหมายฉบับที่ 18.065 ที่มีการประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2549⁶⁸ กำหนดให้ครอบครัวกฎหมายประกันสังคมที่มีอยู่มีผลบังคับใช้กับงานบ้านด้วย วิธีนี้เป็นวิธีการที่ถาวรและแน่นอนกว่าการแก้ไขกฎกระทรวงฉบับที่ 14 และเนื่องจากเป็นมาตรฐานสูงสุดสำหรับการคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายของแรงงานทำงานบ้านที่ดีที่สุด จึงเป็นวิธีที่ต้องใช้ความพยายาม เวลา และเจตจำนงทางการเมืองที่ชัดเจนเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จ

สรุปแล้ว มีวิธีการหลายอย่างที่จะทำให้กฎหมายในประเทศคุ้มครองแรงงานทำงานบ้านให้ครอบคลุมทั้งหมดภายใต้ระบบการคุ้มครองทางสังคม แนวทางที่เหมาะสมที่สุดสำหรับประเทศไทยต้องผ่านการเจรจาทางสังคมในวงกว้างกับผู้แทนจากรัฐบาล แรงงาน และนายจ้าง ไม่ควรใช้ยุทธศาสตร์ใดก็ตาม วิธีการต่างๆ เหล่านี้ต้องครอบคลุมแรงงานทำงานบ้านไว้อย่างชัดเจนทั้งในฐานะภาคการผลิตที่มีลักษณะเฉพาะและมีการรับรองสถานะการจ้างงานที่หลากหลายที่อาจเกิดขึ้น สิ่งสำคัญคือต้องมีความสอดคล้องของกรอบกฎหมายแรงงานและมีการกำหนดค่านิยามให้สอดคล้องกัน แม้ว่าจะมีทางเลือกต่างๆ เพื่อรับรองว่าแรงงานทำงานบ้านได้รับความคุ้มครองทางกฎหมาย แต่ก็ยังมีข้อสำคัญบางประการที่ต้องคำนึงถึงในการขยายความคุ้มครอง

4.1.3 การทำให้ความสัมพันธ์ในการจ้างงานได้รับการรับรองโดยกฎหมาย

หัวข้อ 1.3 และ 2.2 ระบุถึงสาเหตุที่การคุ้มครองทางสังคมที่มีประสิทธิภาพขึ้นอยู่กับ การรับรองความสัมพันธ์ในการจ้างงานในงานบ้าน มาตรฐานระหว่างประเทศรับรองความสัมพันธ์ในการจ้างงานนี้ผ่านตราสารต่างๆ เช่น อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 189 ในระดับประเทศ หลักฐานที่แสดงไว้ในรายงานฉบับนี้ชี้ให้เห็นว่าแรงงานทำงานบ้านในประเทศไทยก็มีคุณสมบัติตรงตามหลักเกณฑ์ที่ปรากฏในคำพิพากษาของศาลฎีกาที่วางหลักเกี่ยวกับลูกจ้าง (ดู กล่องข้อความที่ 2) แรงงานทำงานบ้านทำงาน ณ สถานที่และภายในเวลาทำงานที่ตกลงกับนายจ้าง และได้รับค่าจ้างที่กำหนดแน่นอนตามระยะเวลาที่ทำงาน โดยไม่คำนึงถึงผลสำเร็จของงานที่ทำ ความตั้งใจของกระทรวงแรงงานในการแก้ไขกฎกระทรวงฉบับที่ 14 เพื่อขยายบทบัญญัติความคุ้มครองภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานเกี่ยวกับการจำกัดชั่วโมงการทำงานปกติและเวลาพัก แสดงให้เห็นโดยปริยายถึงการรับรองของศาลฎีกาต่อข้อเท็จจริงที่ว่าชั่วโมงการทำงานปกติของลูกจ้างต้องไม่เกิน 8 ชั่วโมงต่อวัน และ 48 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ ประการสุดท้าย ดังที่แสดงไว้ในข้อมูลเชิงคุณภาพ นายจ้างของแรงงานทำงานบ้านมีอำนาจเหนือลูกจ้างซึ่งอำนาจดังกล่าวจะไม่ปรากฏในความสัมพันธ์การจ้างทำของ

วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน คือ เพื่อควบคุมความสัมพันธ์ในการจ้างงาน โดยฝ่ายต่างๆ ไม่สามารถตัดสินใจเกี่ยวกับสภาพการทำงานได้ด้วยตนเอง และกำหนดระดับการคุ้มครองขั้นต่ำสำหรับนายจ้างและลูกจ้าง ดังนั้นการลดประเภทความสัมพันธ์ในการจ้างงานบ้านผิดเป็นการจ้างทำของ ทำให้ทั้งนายจ้างและแรงงานมีความเปราะบางต่อความเสี่ยงและความรับผิดชอบ การตระหนักว่าแรงงานทำงานบ้านคือลูกจ้าง จึงเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นที่สำคัญต่อการขยายสิทธิและความคุ้มครอง อย่างไรก็ตามนี้อาจเป็นเป้าหมายระยะยาวของประเทศไทย ในระหว่างนี้ความพยายามในการดำเนินการในทางปฏิบัติสามารถทำได้เพื่อสนับสนุนการสร้างความสัมพันธ์ในการจ้างงานให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน หนึ่งในนั้นอาจเป็นการส่งเสริมการใช้สัญญาต้นแบบ แม้ว่าสิ่งเหล่านี้จะไม่ได้รับการรับรองอย่างเป็นทางการจากกระทรวงแรงงานก็ตาม การใช้สัญญาต้นแบบไม่ได้

⁶⁵ Decreto-Lei No. 49/2009, 23 November, 2009.

⁶⁶ Décret 2.18.686, 30 May 2019s

⁶⁷ Republic Act No. 10361, January 18, 2013

⁶⁸ Art. 9 and 10. No. 18.065, 2006. Regulación del trabajo doméstico.

หมายความว่าความสัมพันธจะถูกทำให้เป็นทางการภายใต้กฎหมาย แต่สามารถช่วยพิสูจน์ความสัมพันธในการจ้างงานตามกฎหมายจารีตประเพณี ยิ่งไปกว่านั้นการให้คำแนะนำเกี่ยวกับการเจรจาตกลงระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง จะส่งเสริมให้มีการตกลงตามเงื่อนไขและข้อกำหนดการทำงานที่ตรงตามมาตรฐานขั้นต่ำของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน

วิธีดังกล่าวเป็นวิธีปฏิบัติที่ใช้ในประเทศอื่น ๆ ซึ่งสัญญาจ้างงานที่เป็นทางการอาจไม่สามารถคุ้มครองหรือเป็นไปไม่ได้ในทางปฏิบัติ ตัวอย่างเช่น ในประเทศแอฟริกาใต้ กฎหมายกำหนดให้นายจ้างต้องจัดทำข้อตกลงที่มีรายละเอียดที่เป็นลายลักษณ์อักษรให้กับแรงงานทำงานบ้านตอนเริ่มงาน⁶⁹ ภาคผนวกของกฎหมายมีตัวอย่างรายละเอียดที่เป็นลายลักษณ์อักษรซึ่งจัดทำโดยกรมแรงงานมาตรา 9.2 กำหนดให้นายจ้างต้องรับรองว่าแรงงานทำงานบ้านเข้าใจรายละเอียดที่เป็นลายลักษณ์อักษรโดยอธิบายเป็นภาษาที่แรงงานเข้าใจ แม้ว่าสิ่งนี้จะกำหนดความรับผิดชอบที่สำคัญให้กับนายจ้างในการรับรองว่าข้อกำหนดในสัญญามีความชัดเจน แต่บทบัญญัติทางกฎหมายที่ออกแบบมาเพื่อส่งเสริมความเป็นอิสระและการเพิ่มขีดความสามารถของแรงงานอาจกำหนดให้หน่วยงานด้านแรงงานมีความรับผิดชอบในการอธิบายข้อสัญญาว่ามีความเหมาะสมกว่า (Gugulethu Mbatha 2003, in ILO, 2010a) การวางข้อกำหนดเป็นลายลักษณ์อักษรให้เป็นหน้าที่ของนายจ้าง เป็นการปฏิบัติทางกฎหมายที่สามารถทำให้ความสัมพันธในการจ้างงานในงานบ้านได้รับการรับรองโดยกฎหมาย ในขณะที่การกำหนดความรับผิดชอบอย่างชัดเจนให้กับฝ่ายที่มีอำนาจต่อรองมากกว่า

หลายประเทศใช้สัญญาต้นแบบ ตัวอย่างเช่น ในประเทศเปรู สัญญาต้นแบบระบุว่าชั่วโมงการทำงานปกติไม่ควรเกิน 8 ชั่วโมง โดยกำหนดช่องในการระบุเวลาเริ่มต้นและเวลาสิ้นสุดการทำงานไว้ นอกจากนี้ยังมีสัญญาต้นแบบที่ออกแบบมาโดยเฉพาะสำหรับแรงงานที่อาศัยอยู่กับนายจ้าง ไม่ได้อาศัยอยู่กับนายจ้าง และงานไม่เต็มเวลา/นอกเวลาที่ไม่ได้อาศัยอยู่กับนายจ้าง รวมทั้งตัวอย่างหนังสือรับรองเงินเดือน⁷⁰ ในประเทศสิงคโปร์ สัญญาจ้างแรงงานมาตรฐานระหว่างแรงงานข้ามชาติทำงานบ้านและนายจ้างจะเป็นกรอบในการกำกับดูแล แม้ว่าจะไม่มีภาระอ้างอิงถึงมาตรฐานพื้นฐานในกฎหมายที่ใช้บังคับกับแรงงานทำงานบ้านก็ตาม ตัวอย่างเช่น ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับจำนวนวันหยุดต่อเดือน สัญญาจ้างแรงงานมาตรฐานกำหนดให้คู่สัญญาสามารถเลือกว่าแรงงานทำงานบ้านมีสิทธิได้รับวันหยุดได้กี่วันต่อเดือน เช่น หนึ่ง สอง สามหรือสี่วันต่อเดือน เป็นต้น และระบุว่าหากเลือกที่จะไม่หยุด ก็ต้องได้รับค่าชดเชยเป็นเงินสดในประเทศไทย โอแอลโอและมูลนิธิเพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพได้พัฒนาสัญญามาตรฐานในหลายภาษาแล้ว ซึ่งสามารถใช้เพื่อวัตถุประสงค์นี้ได้เช่นกัน

สัญญาต้นแบบที่ออกโดยหน่วยงานของรัฐบาลช่วยแบ่งเบาภาระด้านการบริหารของฝ่ายต่างๆ ซึ่งจะช่วยอำนวยความสะดวกในการรับรองการทำงานตามกฎหมาย ประเด็นสำคัญคือควรร่างสัญญาต้นแบบที่รับรองสิทธิมนุษยชนและสิทธิแรงงานขั้นพื้นฐานของแรงงานทำงานบ้าน (ILO, 2010a) ดังที่เห็นในกรณีของประเทศสิงคโปร์ รัฐบาลยังดำเนินการเพิ่มเติมเพื่อส่งเสริมข้อตกลงระหว่างคู่สัญญาฝ่ายต่างๆ เกี่ยวกับสภาพการทำงานซึ่งปัจจุบันไม่ได้มีการกำหนดโดยกฎหมาย การพัฒนาสัญญาต้นแบบในประเทศไทยจึงเป็นขั้นตอนที่มีความหมายและสามารถบรรลุผลสำเร็จได้โดยต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการแก้ไขกฎกระทรวงฉบับที่ 14 สัญญาต้นแบบดังกล่าวช่วยให้นายจ้างและแรงงานทำงานบ้านกำหนดความสัมพันธในการทำงานให้เป็นทางการและได้รับการคุ้มครองภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานที่เกี่ยวข้อง บทบัญญัติที่น่าจะมีความสำคัญอย่างยิ่งที่ต้องพิจารณาในประเทศไทย ได้แก่ ค่าตอบแทน ซึ่งระบุค่าจ้างขั้นต่ำรายชั่วโมง รายวัน รายสัปดาห์ หรือรายเดือน ตลอดจนระยะเวลาของการจ่ายค่าจ้าง และระบุนายการหักค่าจ้างที่คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายตกลงกัน การรวมรายการการหักเงินที่กฎหมายอนุญาตให้หักได้ในสัญญายังเป็นวิธีทางอ้อมในการแสดงว่าการหักเงินประเภทใดถูกกฎหมาย (เช่น เงินสมทบกองทุนประกันสังคม) และรายการหักเงินประเภทใดที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย (เช่น ค่าเสียหาย) ประการสุดท้าย สิ่งนี้จะช่วยให้เจ้าหน้าที่รัฐมีโอกาสพิจารณาความถูกต้องตามกฎหมายของการหักเงินบางประเภท (เช่น ค่าธรรมเนียมการจัดหางาน) และด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดประเด็นเหล่านี้ไว้ (เช่น ส่วนของเงินเดือนที่สามารถจ่ายในรูปแบบค่าอาหารและที่พักได้)

4.1.4 การบังคับใช้กฎหมาย

จำเป็นอย่างยิ่งที่ระบบประกันสังคมจะต้องมีกรอบทางกฎหมายที่ชัดเจนซึ่งกำหนดการละเมิดและค่าปรับที่เกี่ยวข้องอย่างเพียงพอ ในกรณีที่นายจ้างไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ การตรวจแรงงานในงานบ้านมีความสำคัญที่จะรับประกันการปฏิบัติตามกฎหมายประกันสังคม การตรวจแรงงานเป็นการสนับสนุนการปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานผ่านกลไกการป้องกันและกิจกรรมการให้ข้อมูล และการกำหนดค่าปรับ (ILO, 2016c) ตลอดจนกลไกการร้องเรียนและการอุทธรณ์ กลไกเหล่านี้ทำให้มั่นใจได้ว่าการขึ้นทะเบียนแรงงานทำงานบ้านกับสำนักงานประกันสังคม การจ่ายเงินสมทบอย่างสม่ำเสมอในนามของลูกจ้าง และการส่งมอบสิทธิประโยชน์การคุ้มครองทางสังคมตามสมควร ตามมาตรา 17 ของอนุสัญญาฯ ฉบับที่ 189 รัฐสมาชิกที่ให้สัตยาบันควรใช้มาตรการเพื่อให้แน่ใจว่ามีการปฏิบัติตามกฎหมาย รวมถึงมาตรการที่กำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตให้เข้าตรวจสอบครัวเรือน โดยเคารพในความเป็นส่วนตัว ในกฎหมายของประเทศส่วนใหญ่ การเข้าตรวจสอบบ้านซึ่งเป็นพื้นที่ส่วนตัวขึ้นอยู่กับความยินยอมของเจ้าของบ้าน อย่างไรก็ตาม พนักงานตรวจแรงงานสามารถขอพูดคุยกับทั้งนายจ้างและลูกจ้างได้ และหากมีข้อกังวลเป็นพิเศษ ให้ขอหมายจากศาลเพื่อขอเข้าไปในสถานที่เพื่อทำการตรวจแรงงานเต็มรูปแบบ

⁶⁹ Section 9(1) of Sectoral Determination 7.

⁷⁰ ดู <https://www.gob.pe/institucion/mtpe/campa%C3%B1as/8198-modelo-de-contrato-para-los-trabajadore-a-s-del-hogar>.

การตรวจแรงงานอาจต้องมีการเสริมสร้างศักยภาพและพัฒนาเครื่องมือเฉพาะสำหรับพนักงานตรวจแรงงานในการตรวจเยี่ยมบ้าน (ILO 2016a in ILO, 2022c) บทบาทของการตรวจแรงงานที่สำคัญคือการสร้างความตระหนักรู้และส่งเสริมการปฏิบัติตามด้วยมาตรการป้องกัน ตัวอย่างเช่น ในประเทศต่างๆ เช่น คอสตาริกา ฟิลิปปินส์ และอุรุกวัย กิจกรรมการสร้างความรู้ได้รับการพิสูจน์แล้วว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญของการตรวจแรงงานที่มีประสิทธิภาพ มาตรการอื่นๆ อาจสนับสนุนการตรวจการปฏิบัติตามกฎหมายประกันสังคมสำหรับแรงงานทำงานบ้าน ตัวอย่างเช่น ในเอกวาดอร์ รัฐบาลร่วมมือกับองค์กรแรงงานทำงานบ้านเพื่ออำนวยความสะดวกในการตรวจสอบ ประเทศอื่นๆ ได้ดำเนินการรณรงค์ทั่วประเทศเพื่อจูงใจให้นายจ้างลงทะเบียนแรงงานทำงานบ้านของตน

กฎหมายยังสามารถกำหนดการลงโทษและบทลงโทษเพื่อยับยั้งการไม่ปฏิบัติตาม ในกรณีส่วนใหญ่ โครงการประกันสังคมไม่ได้กำหนดค่าจำกัดความและบทลงโทษเฉพาะสำหรับนายจ้างของแรงงานทำงานบ้าน แต่ใช้บทลงโทษเดียวกันกับที่ใช้กับนายจ้างของแรงงานอื่นๆ อย่างไรก็ตาม การออกแบบมาตรการดังกล่าวอย่างเพียงพอมีความสำคัญอย่างยิ่งในภาคส่วนที่มีการจ้างงานนอกระบบสูง (ILO, 2021d) ประเทศส่วนใหญ่ใช้ค่าปรับ แต่การปรับให้ได้นั้นต้องปรับให้สอดคล้องกับความรุนแรงของฐานความผิด พฤติกรรมที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายไม่น่าจะเปลี่ยนแปลงหากมีความเป็นไปได้น้อยกว่าจะ “ถูกจับได้” และต้องได้รับผลจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย (ILO 202b in ILO, 2022c) หลายประเทศอาศัยแนวทางแบบองค์รวมมากขึ้นเรื่อยๆ เพื่อรับประกันการปฏิบัติตามกฎหมาย รวมถึงกลไกเสริมวิธีการลงโทษ ที่สำคัญ การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองทางสังคม และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการระงับการจ่ายเงินสมทบแทนแรงงาน ไม่ควรส่งผลให้เกิดอคติต่อแรงงานทำงานบ้านในแง่ของการเข้าถึงสิทธิของตน แต่ถือเป็นแนวปฏิบัติที่ดีตามมาตรฐานสากลที่กำหนดให้แรงงานทำงานบ้านเข้าถึงสวัสดิการต่างๆ และเพื่อให้หน่วยงานประกันสังคมสามารถดำเนินการกับนายจ้างที่ส่งเงินสมทบไม่ตรงตามกำหนดได้

4.1.5 การออกแบบวิธีการขยายความคุ้มครอง

ไม่ว่าแรงงานทำงานบ้านได้รับความคุ้มครองในขอบเขตของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน และพระราชบัญญัติประกันสังคม ผ่านการแก้ไขโดยตรงหรือผ่านการกำหนดกฎระเบียบที่มีข้อกำหนดเฉพาะที่แยกต่างหาก การขยายความคุ้มครองทางกฎหมายให้กับแรงงานทำงานบ้านควรให้ความสำคัญกับการเข้าร่วมเป็นผู้ประกันตนภาคบังคับ ในที่นี้หมายถึงการขยายความคุ้มครองภาคบังคับของมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม และสิทธิประโยชน์ทั้งหมดของกองทุนเงินทดแทน ประสบการณ์ระหว่างประเทศแสดงให้เห็นว่าเมื่อมีความคุ้มครองทางกฎหมาย การขึ้นทะเบียนภาคบังคับเป็นสิ่งจำเป็นในการขยายความคุ้มครองไปยังกลุ่มแรงงานที่มีสภาพการจ้างงานที่ท้าทาย เช่น แรงงานทำงานบ้าน เนื่องจากแรงงานทำงานบ้านคนไทยสามารถขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคมได้แล้ว การขยายสิทธิตามกฎหมายจะไม่มีผลมากนักสำหรับกรณีการคุ้มครองทางสังคม เว้นแต่กฎระเบียบกำหนดหน้าที่ในการขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตนในมาตรา 33 เพื่อให้นายจ้างและแรงงานมีความรับผิดชอบร่วมกันในการจ่ายเงินสมทบ

อย่างไรก็ตาม สิ่งสำคัญคือต้องกำหนดรูปแบบการขึ้นทะเบียนผู้ประกันตนให้เข้ากับลักษณะเฉพาะของงานบ้าน ที่สามารถจัดการกับอุปสรรคต่างๆ ไปสู่ความคุ้มครองที่มีประสิทธิภาพ รวมถึงกระบวนการบริหารจัดการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขึ้นทะเบียน การจ่ายเงินสมทบ และการจัดเก็บเงินสมทบ (ดูหัวข้อ 4.2) ประเด็นหนึ่งที่ต้องกล่าวถึงเป็นพิเศษในบริบทของประเทศไทยคือความจำเป็นในการทบทวนเกณฑ์ขั้นต่ำของการทำงานเต็มเวลาที่มีกำหนดในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน เนื่องจากกฎหมายไม่รับรองการทำงานไม่เต็มเวลา/นอกเวลา ยกเว้นกรณีนักเรียน การทำงานเต็มเวลาจึงกลายเป็นเกณฑ์ที่อาจส่งผลให้มีการยกเว้นแรงงานทำงานบ้านออกจากขอบเขตของกฎหมายโดยพฤตินัย ดังนั้นจำเป็นต้องกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับงานไม่เต็มเวลา/นอกเวลาเพื่อให้แรงงานมีโอกาสได้รับความคุ้มครองด้านการประกันสังคม แม้ว่าจะทำงานเพียงไม่กี่ชั่วโมงต่อสัปดาห์หรือบางวันต่อเดือนก็ตาม รวมถึงการพัฒนารูปแบบต่างๆ เพื่อรับรองกรณีนายจ้างหลายคนและข้อกำหนดเกี่ยวกับงานไม่เต็มเวลา/นอกเวลา

แม้ว่าจะไม่มีข้อมูลแท้จริงเกี่ยวกับมีการทำงานให้กับนายจ้างหลายคนและงานไม่เต็มเวลา/นอกเวลาในประเทศไทย เกิดขึ้นอย่างแพร่หลาย แต่กรณีนี้เป็นแนวโน้มของงานบ้านที่เกิดขึ้นทั่วโลก ตามที่ได้กล่าวไปในหัวข้อ 3.5 ข้อมูลเชิงคุณภาพชี้ว่าแรงงานทำงานบ้านมีความพึงพอใจต่อการจ้างงานในลักษณะนี้ ซึ่งแรงงานเห็นว่าตนมีอำนาจควบคุมและมีอิสระมากขึ้น แม้ว่าจะเป็นประโยชน์จากรวมของแรงงาน แต่อายุเหล่านี้ก็ก่อให้เกิดความท้าทายต่อการขยายการประกันสังคม เพื่อแก้ปัญหาเหล่านี้ บางประเทศได้ประกาศใช้ข้อกำหนดเพื่ออำนวยความสะดวกในการขึ้นทะเบียนแรงงานประเภทดังกล่าว มีการใช้มาตรการบางอย่างเพื่อรองรับบทบัญญัติเกี่ยวกับการจ้างงานโดยนายจ้างหลายคนหรือการทำงานไม่เต็มเวลา/นอกเวลา ได้แก่ การใช้ใบสำคัญรับรองการรับสิทธิประโยชน์ ในประเทศฝรั่งเศสและเบลเยียม การกำหนดเงินสมทบในอัตราที่แตกต่างกันในประเทศอิตาลี การเรียกเก็บเงินตามงวดการจ่ายเงินในประเทศมอริเชียส หรือการใช้ระบบการระบุตัวนายจ้างในประเทศโคลัมเบียและเอกวาดอร์ ในทางปฏิบัติ มาตรการทั้งหมดเหล่านี้จำเป็นต้องมีการปรับปรุงระบบการบริหาร รวมถึงการจัดการด้านสารสนเทศ เมื่อประเทศไทยอยู่ในขั้นตอนการหารือว่ารูปแบบไหนเหมาะสมกับประเทศ การตัดสินใจต้องมาจากข้อมูลที่พร้อมและเพียงพอ ศักยภาพของหน่วยงานการประกันสังคมในการดำเนินการแก้ไข และความพึงพอใจของแรงงานและนายจ้าง

ในระหว่างนี้ประสบการณ์ระหว่างประเทศสามารถช่วยในการอภิปรายได้ ประเทศมอริเชียสเป็นตัวอย่างที่น่าสนใจเกี่ยวกับการจัดการด้านการประกันสังคมสำหรับงานไม่เต็มเวลา/นอกเวลา เจ้าหน้าที่ได้กำหนดค่าจ้างขั้นต่ำหลายอัตรา ซึ่งแตกต่างกันไปตามช่วงเวลา

การจ่ายค่าจ้าง: รายวัน รายสัปดาห์ รายปี (สองอาทิตย์) หรือรายเดือน สิ่งนี้ทำให้นายจ้างและแรงงานสามารถมีส่วนร่วมตามระยะเวลาของสัญญาที่กำหนดภายในเดือน วิธีการดังกล่าวอาจนำมาปรับใช้กับประเทศไทยในการแก้ไขกฎกระทรวงฉบับที่ 14 ได้เช่นกัน

▶ 2. การแก้ปัญหาด้านการบริหารจัดการ

แม้ว่าแรงงานทำงานบ้านจะอยู่ภายใต้กฎหมายและการประกันสังคมแบบภาคบังคับ นายจ้างและแรงงานจำนวนมากอาจไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ในการขึ้นทะเบียนกับกองทุนประกันสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้ากระบวนการขึ้นทะเบียนยุ่งยากและไม่เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงของงานบ้าน ในประเทศไทยแรงงานทำงานบ้านอย่างน้อยร้อยละ 66 จ้างโดยครัวเรือนส่วนบุคคล ซึ่งอาจมีความสามารถและเวลาที่จำกัดในการดำเนินการตามขั้นตอนการขึ้นทะเบียนที่ซับซ้อนและใช้เวลานาน ผู้กำหนดนโยบายของไทยได้ระบุซ้ำแล้วซ้ำอีกว่าความแตกต่างระหว่างครัวเรือนส่วนบุคคลและธุรกิจเป็นปัญหาหลักในการขยายความคุ้มครองไปยังภาคงานบ้าน นี่เป็นข้อพิจารณาที่สำคัญ เนื่องจากภายใต้ระบบการคุ้มครองทางสังคมที่เป็นการร่วมจ่ายเงินสมทบ นายจ้างเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการต่างๆ หากไม่ปรับให้เข้ากับงานบ้าน เวลาและทรัพยากรที่ใช้ไปในการขึ้นทะเบียนและการจ่ายเงินสมทบตามงวดอาจไม่สร้างแรงจูงใจในการเข้าร่วมได้ (ILO, 2021d) ในขณะเดียวกัน สิ่งสำคัญคือต้องกำหนดให้นายจ้างเป็นผู้รับผิดชอบในขั้นตอนต่างๆ เนื่องจากนายจ้างในประเทศไทยมีระดับการศึกษาที่สูงกว่าและมีทรัพยากรมากกว่าแรงงาน ทำให้เป็นการยากกับนายจ้างในการยื่นเอกสารน้อยกว่า

ถึงกระนั้น เมื่อคำนึงถึงลักษณะเฉพาะของแรงงานทำงานบ้านและนายจ้างที่ระบุไว้ข้างต้น (ดู หัวข้อ 3) หลายประเทศได้พยายามทำให้ขั้นตอนการบริหารที่เกี่ยวข้องง่ายขึ้น ในประเทศไทย การแยกการจัดเก็บเงินสมทบระหว่างกองทุนประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทนนั้นไม่ใช่วิธีการที่ดี ซึ่งหลายฝ่ายเห็นตรงกันว่าควรมีการจัดตั้งกลไกการจัดเก็บเงินสมทบแบบรวมศูนย์เพื่ออำนวยความสะดวกในการขึ้นทะเบียนและการจัดเก็บเงินสมทบ (ILO, 2022c) หลายประเทศประสบความสำเร็จในกลไกการรวมศูนย์ลักษณะนี้ ตัวอย่างเช่น ในประเทศอูรูกวัย ธนาคารประกันสังคมและธนาคารประกันแห่งรัฐได้ลงนามในข้อตกลงที่ทำให้ขั้นตอนการเข้าถึงการคุ้มครองกรณีบาดเจ็บจากการทำงานและโรคจากการทำงานง่ายขึ้น โดยอำนวยความสะดวกให้นายจ้างปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง⁷¹ ดังนั้น ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 ค่าใช้จ่ายในการประกันการบาดเจ็บจากการทำงานจึงรวมอยู่ในหน้าที่ภายใต้หน่วยงานประกันสังคม (BPS) โดยอัตโนมัติ และไม่ได้กำหนดขั้นตอนเพิ่มเติมในส่วนของนายจ้าง ประเทศไทยสามารถพิจารณาปรับวิธีการดังกล่าวมาใช้ในการบริหารกองทุนประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทนได้ ข้อตกลงในลักษณะนี้ยังอำนวยความสะดวกในการสร้างแรงจูงใจทางการคลัง (ดู หัวข้อ 4.3)

ในอีกด้านหนึ่งของการจัดเก็บเงินสะสม หน่วยงานด้านการประกันสังคมควรใช้กลยุทธ์เพื่อลดค่าใช้จ่ายและอำนวยความสะดวกในการจ่ายเงินสมทบของนายจ้างและแรงงาน การนำเทคโนโลยีและดิจิทัลมาใช้แก้ปัญหาที่มีประโยชน์มากในการลดความซับซ้อนและปรับปรุงขั้นตอนการขึ้นทะเบียนและการจ่ายเงินสมทบ ประสบการณ์ระหว่างประเทศได้ระบุวิธีการต่างๆ ในประเทศที่มีการคุ้มครองงานบ้านในอัตราที่สูงกว่านำมาใช้ (ILO, 2016c) ซึ่งประเทศไทยอาจดำเนินการแล้ว แต่วิธีการที่จะกล่าวต่อไปนี้เป็นแนวปฏิบัติที่ดีสำหรับงานบ้าน:

- ▶ การใช้แพลตฟอร์มเว็บของหน่วยงานหรือแอปพลิเคชันมือถือเพื่ออำนวยความสะดวกในการขึ้นทะเบียนและการจ่ายเงินสมทบ
- ▶ ข้อตกลงกับธนาคารพาณิชย์สำหรับการจ่ายเงินสมทบด้วยตนเองหรือผ่านแพลตฟอร์มเว็บหน่วยงาน
- ▶ บริการหักบัญชีอัตโนมัติ
- ▶ การใช้บริการศูนย์บริการข้อมูล การดำเนินการจ่ายเงินสมทบผ่านการหักบัญชีเงินฝากธนาคาร
- ▶ ข้อตกลงกับที่ทำการไปรษณีย์หรือหน่วยงานเชิงพาณิชย์ เช่น ซูเปอร์มาร์เก็ตหรือร้านขายยา สำหรับการจ่ายเงินสมทบ และ
- ▶ การใช้ใบสำคัญรับรองการรับสิทธิประโยชน์

ประการสุดท้าย เพื่ออำนวยความสะดวกในการระบุตัวตนและการขึ้นทะเบียนแรงงานทำงานบ้านที่จ้างโดยครัวเรือน บางประเทศได้ดำเนินการที่เรียกว่าบัญชีผู้ประกันตนโดยพิจารณาจากรายได้ของครัวเรือน หน่วยงานที่ดูแลระบบประกันสังคมจะถือว่าครัวเรือนเป็นนายจ้างของแรงงานทำงานบ้านคนหนึ่ง (หรือหลายคน) เมื่อรายได้ของครัวเรือนที่มีการจ่ายภาษีสูงกว่าเกณฑ์ที่กำหนด ในกรณีนี้ ฝ่ายบริหารจะแจ้งให้ครัวเรือนนั้นทราบโดยสันนิษฐานว่าครัวเรือนนั้นจ้างแรงงานทำงานบ้าน ดังนั้น จะมีการเรียกเก็บเงินสมทบประกันสังคมจากครัวเรือน หากครัวเรือนไม่ได้มีนายจ้างแรงงานทำงานบ้าน การไม่ชำระหนี้จะอยู่ที่ครัวเรือน พิจารณาจาก

⁷¹ Ley N° 16074 Regulación de los seguros sobre accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

ปฏิบัติอย่างแพร่หลายของการจ้างแรงงานทำงานบ้านในครัวเรือนที่มีรายได้สูง นี่อาจเป็นกลยุทธ์ที่น่าสนใจสำหรับประเทศไทยในการพิจารณา

ตามที่ได้กล่าวไป ในการดำเนินการตามบทบัญญัตินี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องมีการสนับสนุนทางกฎหมายที่เข้มแข็งในการส่งเสริมการจ้างงานและการเรียกเก็บเงินสมทบโดยสันนิษฐาน ตัวอย่างเช่น ประเด็นนี้ชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องก้าวไปสู่การรับรองงานบ้านภายในกรอบกฎหมายแรงงานอย่างชัดเจน นอกจากนี้ การประสานงานอย่างใกล้ชิดระหว่างหน่วยงานประกันสังคมและหน่วยงานด้านภาษีเป็นสิ่งสำคัญ เพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับรายได้ที่แจ้งโดยบุคคลและครัวเรือน ในประเทศอาร์เจนตินาซึ่งมีการใช้มาตรการแบบสันนิษฐาน ในปี พ.ศ. 2556 หน่วยงานด้านภาษีมีอำนาจเข้าตรวจครัวเรือนที่สันนิษฐานว่ามีแรงงานทำงานบ้านแต่ไม่ได้แจ้ง⁷²

▶ 3. การพัฒนากลไกทางการคลังที่เพียงพอ

4.3.1 การกำหนดเงินสมทบในอัตราที่แตกต่างกัน

นอกจากการสร้างกลไกที่อำนวยความสะดวกในการจ่ายเงินสมทบแล้ว สิ่งสำคัญคือต้องปรับวิธีการกำหนดเงินสมทบ รวมถึงพิจารณาเสนอสิ่งจูงใจทางการคลังและเงินอุดหนุน โดยเฉพาะในกรณีของประเทศที่แรงงานมีรายได้ต่ำมาก ตัวอย่างเช่น ในประเทศไทย ซึ่งเกือบครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 49) ของแรงงานทำงานบ้านทั้งหมดมีรายได้ต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำ (ดูหัวข้อที่ 3.5) ทางแก้ที่เป็นไปได้คือการใช้เงินสมทบในอัตราที่แตกต่างกัน (ILO, 2022c)

บางประเทศกำหนดเงินสมทบตามเวลาทำงาน ซึ่งจะช่วยให้มีความยืดหยุ่นในการประยุกต์ใช้กับการจ้างงานในรูปแบบต่างๆ เช่น การจ้างงานไม่เต็มเวลา/นอกเวลาหรือการจ้างงานที่มีนายจ้างหลายคน เพื่อให้สามารถรวมรายได้จากงานทั้งหมดที่ทำได้ และแรงงานทำงานบ้านที่ทำงานให้กับนายจ้างหลายรายได้รับความคุ้มครองได้เต็มจำนวน ตัวอย่างเช่น ในประเทศอิตาลี หน่วยงานประกันสังคมแห่งชาติ (INPS) ได้กำหนดบทบัญญัติให้มีการจ่ายเงินสมทบตามค่าจ้างรายชั่วโมง เป็นจำนวนเงินที่แน่นอนและจ่ายเป็นสกุลเงินยูโร ตามข้อกำหนดนี้ ยิ่งค่าจ้างรายชั่วโมงของแรงงานทำงานบ้านสูงเท่าไร อัตราเงินสมทบก็จะยิ่งสูงขึ้นเท่านั้น สิ่งนี้ทำให้การจัดหาเงินทุนประกันสังคมในประเทศอิตาลีเป็นแบบอัตราก้าวหน้า อย่างไรก็ตามประเทศไทยที่มีปัญหาการไม่จ่ายค่าล่วงเวลา อาจไม่ก่อให้เกิดแรงจูงใจในการรายงานและจ่ายค่าล่วงเวลา ซึ่ง INPS ยอมรับปัญหานี้และกำหนดหมวดการสมทบเพิ่มเติมสำหรับแรงงานทำงานบ้านที่ทำงานมากกว่า 24 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ ซึ่งมีอัตราเงินสมทบที่ต่ำกว่า เนื่องจากนายจ้างอาจพิจารณาจ้างแรงงานทำงานบ้านเป็นรายชั่วโมงหรือไม่เต็มเวลา/นอกเวลาเพื่อประหยัดค่าใช้จ่าย แนวทางนี้สามารถช่วยสร้างแรงจูงใจให้นายจ้างจ้างแรงงานทำงานบ้านเป็นระยะเวลาที่นานขึ้น ตัวอย่างนี้แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นในการออกแบบนโยบายตามหลักฐานและการพิจารณาอย่างรอบคอบเพื่อให้มั่นใจว่าผลลัพธ์ที่ออกมาจะมีประสิทธิภาพสำหรับบริบทท้องถิ่น

นอกจากการปรับอัตราเงินสมทบเป็นฐานรายชั่วโมงแล้ว เงินสมทบยังสามารถแยกตามอายุได้อีกด้วย (ILO, 2022c) ระบบประกันสังคมบางระบบใช้บทบัญญัติการสมทบด้วยอัตราเงินสมทบที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับอายุของแรงงาน ซึ่งเอื้อประโยชน์แก่แรงงานที่มีอายุน้อยกว่า ทำให้นายจ้างได้รับประโยชน์ในการจ่ายเงินสมทบ ในกรณีที่มีการจ้างงานต่อเนื่องแม้ว่าแรงงานจะมีอายุน้อยขึ้น หรือมีการจ้างแรงงานสูงอายุ นี่เป็นกลยุทธ์ที่น่าสนใจสำหรับประเทศไทย ซึ่งข้อมูลชี้ให้เห็นว่างานบ้านมักเป็นแหล่งการจ้างงานที่สำคัญสำหรับแรงงานที่มีอายุน้อยขึ้น โดยเฉพาะสำหรับแรงงานผู้หญิง การสร้างเงื่อนไขที่เอื้ออำนวยให้กับแรงงานสูงอายุไม่เพียงแต่ช่วยเพิ่มความคุ้มครองทั่วไปในหมู่แรงงานทำงานบ้าน โดยเฉพาะในสิทธิประโยชน์ระยะยาว เช่น เงินบำนาญชราภาพ แต่ยังคงสร้างแรงจูงใจในการจ้างงานแรงงานสูงอายุด้วย

ระบบอื่น ๆ ที่แรงงานมีข้อกังวลเกี่ยวกับความสามารถในการมีส่วนร่วมเป็นผู้ประกันตน กำหนดยกเว้นหน้าที่ของแรงงานในการจ่ายเงินสมทบภายใต้สถานการณ์บางอย่าง ในบางกรณีบทบัญญัติการจ่ายเงินสมทบกำหนดให้นายจ้างต้องจ่ายเงินสมทบประกันสังคมเต็มจำนวน ตัวอย่างเช่น ประเทศคอซอวอ มีข้อกำหนดการสมทบตามค่าจ้างขั้นต่ำที่สามารถจ่ายสมทบได้ ภายใต้ระบบนี้หากค่าจ้างที่รายงานต่ำกว่าค่าจ้างขั้นต่ำที่สามารถจ่ายเงินสมทบได้ นายจ้างมีหน้าที่รับผิดชอบในการจ่ายส่วนต่างระหว่างค่าจ้างที่รายงานและค่าจ้างขั้นต่ำที่สามารถจ่ายเงินสมทบได้ มาตรการประเภทนี้สามารถนำมาใช้ในประเทศไทยเพื่อเป็นหลักประกันว่านายจ้างปฏิบัติตามข้อกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ (เมื่อมีผลบังคับใช้แล้ว) ตลอดจนการจ่ายชดเชยผลกระทบจากการหักเงินสมทบเพื่อการประกันสังคมสำหรับแรงงานที่อาจตกอยู่ภายใต้เกณฑ์ของค่าจ้างขั้นต่ำ อย่างไรก็ตาม หากไม่มีกลไกตรวจสอบและบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ ก็อาจไม่จูงใจให้แรงงานขึ้นทะเบียนได้เช่นกัน ยิ่งกว่านั้น ไอแอลโอตั้งข้อสังเกตว่าการสร้างการมีส่วนร่วมในการสมทบประกันสังคมนี้

⁷² Ley 26844, 12 April, 2013, Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el personal de Casas Particulares.

ควรปรับให้เข้ากับความสามารถในการจ่ายเงินสมทบของนายจ้างที่จ้างแรงงานทำงานบ้านด้วย โดยประเมินจากข้อมูลรายได้ครัวเรือนที่มีอยู่ (ILO, 2022c)

ประเทศที่มีรายได้สูงบางประเทศยังได้กำหนดข้อยกเว้นสำหรับนายจ้างที่มีคุณสมบัติตรงตามข้อกำหนดเบื้องต้นบางประการ เช่น มีอายุเกินกว่าเกณฑ์ที่กำหนด (เช่น อายุ 70 ปี) และถูกกำหนดว่าเป็นผู้ที่มีความเปราะบางทางเศรษฐกิจและสังคม เป็นต้น สิ่งนี้ช่วยให้บริการแก่ประชากรที่เปราะบางและช่วยลดช่องว่างในการรับบริการการดูแลที่จัดโดยรัฐ

4.3.2 แรงจูงใจทางการเงิน

ตามที่กฎหมายไทยกำหนด งานบ้านนั้นแตกต่างจากงานอื่นเนื่องจากนายจ้างเป็นครัวเรือนส่วนบุคคล จึงไม่มีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจหรือผลประโยชน์ทางพาณิชย์ที่เกี่ยวข้องกับงานที่แรงงานทำ ในอีกมุมหนึ่งก็สามารถใช้เรื่องผลประโยชน์ด้านการเงินสร้างแรงจูงใจสนับสนุนให้นายจ้างนำแรงงานทำงานบ้านเข้าสู่การขึ้นทะเบียน รูปแบบแรงจูงใจทางการเงินที่พบมากที่สุดทั่วโลก (ILO, 2016c) ได้แก่:

การนำเงินสมทบของนายจ้างไปใช้เป็นค่าใช้จ่ายหักลดหย่อนภาษีเงินได้

การลดอัตราภาษีสำหรับนายจ้างเมื่อทำสัญญาจ้างแรงงานทำงานบ้านแบบเต็มเวลา

การลดอัตราเงินสมทบสำหรับนายจ้างที่ชำระเงินตรงระยะเวลาที่กำหนด

4.3.3 เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

การปรับรูปแบบการเก็บเงินและการจ่ายเงินสมทบอาจช่วยอำนวยความสะดวกให้แรงงานได้รับความคุ้มครองมากขึ้น แต่อาจไม่เพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของแรงงานและนายจ้างที่มีความสามารถในการจ่ายเงินสมทบจำกัด การขยายความคุ้มครองทางสังคมอย่างมีประสิทธิภาพยังต้องการเจตจำนงทางการเมืองและความมุ่งมั่นทางการเมือง (ILO, 2022c) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลสามารถเป็นกลไกสำคัญในการจัดการกับความยากลำบากในการจ่ายเงินสมทบในระดับต่ำในภาคงานบ้าน ในประเทศไทย รัฐได้ให้คำมั่นว่าจะให้เงินสนับสนุนบางส่วนแก่แรงงานที่สมัครใจขึ้นทะเบียนประกันตนตามมาตรา 40 ของพระราชบัญญัติประกันสังคม ยกเว้นแรงงานข้ามชาติ (ดู ตารางที่ 3) เมื่อต้องการขยายความครอบคลุมไปยังภาคส่วนใดส่วนหนึ่ง เช่น งานบ้าน การโอนความช่วยเหลือของรัฐบาลเหล่านี้สามารถออกแบบใหม่เพื่อสนับสนุนเป็นเงินสมทบของนายจ้างและ/หรือแรงงานทำงานบ้านตามมาตรา 33

เงินอุดหนุนมักจะได้รับการออกแบบมาเพื่อสร้างแรงจูงใจเพิ่มเติมสำหรับการขึ้นทะเบียนประกันสังคมโดยการลดภาระเงินสมทบลง ตัวอย่างเช่น สามารถออกแบบเงินอุดหนุนเพื่อเพิ่มอัตราเงินสมทบร้อยละ 1 ที่รัฐบาลจ่ายให้กับแรงงานทุกคนอยู่แล้ว ในขณะที่เดียวกันก็ลดอัตราที่กำหนดไว้สำหรับแรงงานและนายจ้าง อย่างไรก็ตาม มาตรการดังกล่าวควรได้รับการออกแบบบนพื้นฐานของความสามารถในการจ่ายเงินสมทบของนายจ้างและลูกจ้าง โดยประเมินจากข้อมูลรายได้ครัวเรือนที่มีอยู่ แหล่งข้อมูลต่างๆ ที่อ้างถึงในหัวข้อที่ 3.5 ของรายงานฉบับนี้ชี้ให้เห็นถึงช่องว่างระหว่างรายได้ของนายจ้างและแรงงาน ซึ่งอาจบ่งชี้ถึงความจำเป็นในการให้ความสำคัญของเงินอุดหนุนในเงินสมทบของฝ่ายแรงงาน

▶ 4. การสร้างความตระหนัก

4.4.1 คุณค่าของงานบ้าน

ตามที่อธิบายไว้ในรายงาน การทำงานบ้านในประเทศไทย ทัศนคติและพฤติกรรมต่องานบ้านอาจเชื่อมโยงกับข้อยกเว้นทางกฎหมายนี้ มีหลักฐานว่าแรงงานทำงานบ้านมีบทบาทเป็นทั้งสมาชิกในครอบครัวและแรงงานส่งผลกระทบต่อสภาพการทำงานของแรงงาน ตั้งแต่ชั่วโมงการทำงานไปจนถึงค่าจ้าง เสรีภาพในการเดินทางและการสมาคม และการเข้าถึงการคุ้มครองทางสังคม (Anderson, 2016) แม้ว่าแรงงานเหล่านี้มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อสังคมและเศรษฐกิจ แต่การสร้างความสัมพันธ์แบบเครือญาติสมมติได้ทำลายการรับรู้ว่างานบ้านเป็นงาน ยิ่งไปกว่านั้น ผู้กำหนดนโยบายและภาคประชาสังคมได้แสดงมุมมองว่าเป็นหนึ่งในข้อก้ำกัยหลักในการขยายสิทธิตามกฎหมายให้กับแรงงานทำงานบ้าน ในกรณีนี้มีความจำเป็นที่จะต้องสร้างหลักฐานเกี่ยวกับมูลค่าทางเศรษฐกิจและสังคมของงานบ้าน (ดู กล่องข้อความที่ 6) การดำเนินการควรได้รับการพัฒนาเพื่อให้ความรู้แก่ทั้งนายจ้างและผู้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับสิทธิและคุณูปการของแรงงานทำงานบ้าน โดยเน้นว่าการปฏิบัติต่อใครในฐานะ “ส่วนหนึ่งของครอบครัว” ควรรวมถึงการเคารพในสิทธิ

▶ กล้องข้อความที่ 6 คุณค่าของงานบ้าน

มีวิธีต่างๆมากมายที่งานบ้านสามารถ "สร้างคุณค่า" และยังมีบุคคลและกลุ่มต่างๆ ที่ได้รับประโยชน์จากคุณค่านี้ในระดับต่างๆ กัน ซึ่งรวมถึงมูลค่าทางเศรษฐกิจและสังคม และมักจะผสมผสานกันทั้งสองกรณี ตัวอย่างเช่น จำนวนครัวเรือนที่ไม่ตกอยู่ในภาวะความยากจนเนื่องจากค่าจ้างของแรงงานทำงานบ้านนั้นสร้างคุณค่าทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม การมีส่วนร่วมของงานบ้านเป็นการจ้างงานโดยได้รับค่าจ้างช่วยลดอัตราว่างงาน ในทำนองเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มพิเศษเช่น ผู้หญิงสูงอายุ อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมจะมีผลกระทบที่กว้างกว่านี้หากการจ้างงานได้รับค่าตอบแทนในอัตราที่พิจารณาจากคุณภาพการของงานบ้าน (Bundlender, D, 2011) ในทำนองเดียวกัน มูลค่าของรายได้ของผู้หญิงที่สามารถทำงานอื่นได้เนื่องจากการจ้างงานทำงานบ้านในบ้านของผู้หญิงเหล่านั้นอาจถือว่ามีส่วนสนับสนุนต่อการบรรลุเป้าหมายเรื่องความเท่าเทียมทางเพศ เมื่อมีผู้หญิงเข้าสู่ตลาดแรงงานมากขึ้นเรื่อยๆ งานในบ้านของผู้หญิงส่งต่อไปให้กับแรงงานทำงานบ้านซึ่งต้องดูแลความเป็นอยู่ที่ดีของคนทุกรุ่นเนื่องจากงานบ้านช่วยให้มีความรับผิดชอบต่อครอบครัวของแรงงานหญิงเกิดความสมดุลระหว่างการดำเนินงานและชีวิตครอบครัว จึงมีบทบาทสำคัญในการทำให้เศรษฐกิจดำเนินไปอย่างราบรื่น

ในประเทศไทย มีคนอย่างน้อย 290,000 คนที่ได้รับประโยชน์จากค่าจ้างที่ได้มาจากการทำงานบ้าน นี่เป็นส่วนสนับสนุนโดยตรงต่ออำนาจการใช้จ่ายโดยรวม แม้ว่าไม่มีผู้รับประโยชน์ทางเศรษฐกิจโดยตรงจากแรงงานทำงานบ้าน แต่ก็ต้องพิจารณาถึงจำนวนบุคคลที่อาศัยอยู่ในครัวเรือนของแรงงานทำงานบ้านเหล่านี้ หรือผู้รับประโยชน์ทางอ้อมด้วย ผลประโยชน์ทางอ้อมนี้อาจน้อยกว่าหรือมากกว่า ขึ้นอยู่กับสัดส่วนของรายได้จากการทำงานบ้านที่เป็นตัวแทนของครัวเรือน ดังที่ได้กล่าวไว้ก่อนหน้านี้ สำหรับหลายๆ ครัวเรือน รายได้นี้อาจแสดงถึงความแตกต่างระหว่างการอยู่เหนือหรือต่ำกว่าเส้นแบ่งความยากจน ท้ายที่สุดยังมีคุณค่าสำหรับนายจ้างของแรงงานทำงานบ้าน แต่ข้อมูลจากการสำรวจแรงงานนอกระบบในประเทศไทยไม่สามารถประเมินมูลค่านี้ได้ เนื่องจากไม่มีความสัมพันธ์แบบตัวต่อตัวระหว่างแรงงานและครัวเรือน อย่างไรก็ตาม จากการประมาณการของสำนักงานประกันสังคมพบว่าในปี พ.ศ. 2561 มีครัวเรือนที่จ้างงานบ้านมากถึง 1,220,000 ครัวเรือน (Social Security Office, 2018)

สำหรับประเทศไทยรวมแล้ว งานบ้านคิดเป็นร้อยละ 1.1 ของการจ้างงานผู้หญิง และร้อยละ 2.4 ของลูกจ้างที่เป็นหญิง แม้ว่าเป้าหมายความเท่าเทียมทางเพศจะมีความก้าวหน้าและการมีจำนวนแรงงานชายเพิ่มขึ้นในงานบ้าน แต่งานบ้านยังคงเป็นอาชีพที่มีผู้หญิงทำเป็นหลัก ในประเทศไทย ร้อยละ 69 ของแรงงานทำงานบ้านเป็นผู้หญิง ทั้งนี้เพราะโดยทั่วไปถือว่าบ้านเป็นสถานที่ที่ปลอดภัยสำหรับผู้หญิงที่จะทำงานและงานที่ได้รับมอบหมายนั้นไม่จำเป็นต้อง

มีทักษะหรือการฝึกอบรมพิเศษใดๆ ด้วยเหตุนี้ การทำงานบ้านจึงเป็นช่องทางในการจ้างงานให้กับผู้หญิงที่อาศัยในชนบทที่ยากจนซึ่งมีการศึกษาน้อย ซึ่งมีมากจากกลุ่มชาติพันธุ์ชายขอบ หรือเป็นกลุ่มที่มีความสามารถในการทำงานต่ำ ในอดีต การทำงานบ้านเป็นหนึ่งในรูปแบบการถ่ายโอนทรัพยากรที่แพร่หลายที่สุดจากคนรวยไปสู่คนจน และหากดำเนินการภายใต้เงื่อนไขการทำงานที่เป็นธรรม ก็อาจมีส่วนสำคัญในการบรรเทาความยากจน (ILO, 2010b)

สำหรับผู้หญิงหลายคน การทำงานบ้านเป็นโอกาสพิเศษในการสร้างรายได้จากสิ่งที่สังคมยอมรับและสามารถควบคุมทรัพยากรทางเศรษฐกิจได้ งานบ้านดึงดูดผู้หญิงเข้าสู่ตลาดแรงงานเป็นครั้งแรก แต่ยังคงรวมไปถึงผู้ที่พยายามกลับเข้าสู่ตลาดแรงงานอีกครั้งหลังจากรายงาน เช่น การคลอดบุตร หากมีการควบคุมอย่างเหมาะสม งานบ้านสามารถเป็นแหล่งสร้างเสริมพลังให้กับแรงงานได้ ในประเทศที่ริเริ่มการฝึกทักษะแรงงานที่ผ่านการรับรองและการฝึกอาชีพงานบ้าน บทบาทที่เพิ่มขีดความสามารถของงานบ้านส่งเสริมให้มีการประกอบอาชีพในภาคการบริการ ซึ่งเป็นภาคอุตสาหกรรมที่สำคัญสำหรับประเทศไทย (อ้างแล้ว, 2010b)

นอกจากนี้งานบ้านมีศักยภาพในการดูดซับแรงงานสูง จากข้อบ่งชี้หลายประการ ความต้องการบริการการดูแล รวมถึงงานอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการดูแลในประเทศไทยจะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในทศวรรษหน้า (World Bank, 2021) ความต้องการที่สูงนี้เกิดจากการขาดสถาบันดูแลเด็กและผู้สูงอายุที่เพียงพอ โดยเฉพาะในบริบทของสังคมผู้สูงอายุที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ไอแอลโอประมาณการว่าภาคธุรกิจในระบบของไทยขาดดุลแรงงานในระยะยาวไปแล้วกว่า 225,000 คน (Scheil-Adlung, 2015) แรงงานทำงานบ้านอาจเป็นส่วนสำคัญในการตอบสนองความต้องการนี้โดยเฉพาะในระยะสั้น อย่างไรก็ตาม ในระยะยาว มีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการลงทุนภาครัฐในระบบเศรษฐกิจการดูแล เพื่อให้ครอบครัวสามารถเลือกระหว่างการดูแลโดยสถาบันและการให้บริการที่จำเป็นผ่านแรงงานในครัวเรือนที่มีคุณสมบัติเหมาะสม

ในประเทศต่างๆ เช่น ประเทศไทย งานบ้านก็เป็นหนึ่งในงานที่หายากของตลาดแรงงานที่เปิดกว้างสำหรับแรงงานข้ามชาติ ซึ่งดึงดูดแรงงานข้ามชาติหญิงจำนวนมากที่ย้ายถิ่นฐานจากประเทศที่มีแรงงานล้นตลาดและอัตราการว่างงานสูง การส่งเงินกลับบ้านของแรงงานข้ามชาติหญิงเหล่านี้ได้สร้างความเจริญในชุมชนที่ขาดแคลนทรัพยากร (ILO, 2010b) ความต้องการแรงงานทำงานบ้านเป็นปัจจัยสำคัญในการเปิดช่องทางทางกฎหมายในการย้ายถิ่นฐานชั่วคราวมายังประเทศไทยสำหรับผู้หญิงจำนวนมากที่มีทางเลือกในการจ้างงานที่ประเทศต้นทางไม่มากนัก ดังนั้น หากดำเนินการภายใต้เงื่อนไขการทำงานที่เป็นธรรมรวมถึงการคุ้มครองทางสังคม งานบ้านจะมีศักยภาพอย่างมากในการลดความยากจนและเสริมสร้างพลังอำนาจให้กับผู้หญิง โดยรวมแล้ว ทั้งประเทศผู้ส่งและผู้รับได้รับประโยชน์อย่างมากจากแรงงานข้ามชาติกลุ่มนี้

ที่มา: ILO, 2022.

นอกจากนี้เมื่อมีการแก้ไขกฎกระทรวงฉบับที่ 14 อย่างเป็นทางการ การสร้างความตระหนักรู้ในแรงงานทำงานบ้านและนายจ้างเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ใหม่ก็เป็นสิ่งจำเป็น เมื่อแรงงานและนายจ้างทราบถึงประโยชน์ของการทำให้งานบ้านได้รับการรับรองโดยกฎหมาย แรงงานและนายจ้างก็จะเต็มใจปฏิบัติตามมากขึ้น ในทำนองเดียวกันหากมีการขยายการเข้าถึงความคุ้มครองมาตรา 33 ของพระราชบัญญัติประกันสังคม และบทบัญญัติของกองทุนเงินทดแทน ควรมีการรณรงค์ให้ข้อมูลเพื่อให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตระหนักถึงประโยชน์ของการคุ้มครองทางสังคม ซึ่งรวมถึงคำอธิบายเกี่ยวกับขั้นตอนการบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากมีการสร้างวิธีการใหม่ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกในการบูรณาการแรงงานทำงานบ้านในระบบการคุ้มครอง ตามที่แนะนำไว้ข้างต้น รายละเอียดเกี่ยวกับประสบการณ์ระหว่างประเทศในด้านข้อมูลและการสร้างความตระหนักรู้ในการขยายการคุ้มครองการประกันสังคมให้กับแรงงานในระบบเศรษฐกิจนอกระบบปรากฏในรายงานฉบับอื่น (ILO, 2021d, 2016c) (ILO, 2022c) บทเรียนทั่วไปที่ได้จากทบทวนวรรณกรรมคือกลยุทธ์การสื่อสารที่หลากหลายที่ปรับให้เหมาะกับกลุ่มเป้าหมายถือเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด

ในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก ประเทศฟิลิปปินส์เป็นตัวอย่างที่ดีสำหรับประเทศไทย เมื่อมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติแรงงานทำงานบ้านครั้งแรกในปี พ.ศ. 2556 มีการรณรงค์ให้ข้อมูลที่ดำเนินการโดยองค์กรภาคประชาสังคม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเปลี่ยนทัศนคติที่มีต่อแรงงานทำงานบ้าน นอกจากนี้ มีการบัญญัติศัพท์ทางการในภาษาของฟิลิปปินส์เพื่อเรียกแรงงานทำงานบ้านว่า “kasambahay” (ผู้ช่วยทำงานบ้าน) การรณรงค์นี้ไม่ได้มุ่งเป้าไปที่แรงงานทำงานบ้านและนายจ้างเท่านั้น แต่ยังรวมถึงประชากรทั่วไปด้วย รัฐบาลประกาศให้วันที่ 30 เมษายน ของทุกปี ถือเป็นวันแรงงานทำงานบ้านแห่งชาติ สื่อมวลชนยังดำเนินการอย่างสม่ำเสมอและมีการจัดการประชุมสุดยอดแรงงานทำงานบ้านแห่งชาติเป็นระยะ เครื่องมือสร้างความตระหนักรู้เหล่านี้ ร่วมกับความมุ่งมั่นทางการเมืองที่เข้มแข็งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น มีส่วนสำคัญในการบังคับใช้กฎหมายให้ประสบความสำเร็จ (ILO, 2021d) ข้อมูลเชิงคุณภาพที่รวบรวมไว้ในรายงานฉบับนี้ชี้ไปที่สื่อสังคมออนไลน์ว่าเป็นวิธีที่มีประโยชน์ในการเข้าถึงแรงงาน และอาจรวมถึงนายจ้างด้วย ใน อ่องกง (จีน) ใช้ Instagram เพื่อเพิ่มความตระหนักรู้เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่

4.4.2 การคุ้มครองแรงงานข้ามชาติทำงานบ้าน

ในหลายกรณี งานบ้านในประเทศไทยทำโดยแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้าน แรงงานเหล่านี้เผชิญกับความยากลำบากเพิ่มเติมหลายประการในการเข้าถึงการคุ้มครองทางสังคม เริ่มจากความท้าทายในการปรับสภาพทางกฎหมายและการไม่ได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติประกันสังคม ปัจจุบันแรงงานข้ามชาติทำงานบ้านในประเทศไทยไม่มีช่องทางในการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ด้านการคุ้มครองทางสังคมนอกจากการประกันสุขภาพ แม้ว่าจะเป็นกรณีสมัครใจก็ตาม ความท้าทายที่แรงงานข้ามชาติทำงานบ้านต้องเผชิญนั้นรุนแรงกว่าแรงงานทำงานบ้านกลุ่มอื่นๆ และมีความต้องการการคุ้มครองทางสังคมมากกว่า บางประเทศจึงได้สร้างกลไกเพื่ออำนวยความสะดวกในการคุ้มครองประกันสังคมของแรงงานข้ามชาติ มาตรการที่ใช้ ได้แก่ การขึ้นทะเบียนและการจ่ายเงินสมทบทางออนไลน์ การโอนสิทธิประโยชน์ไปใช้ในประเทศต้นทาง และสิ่งจูงใจอื่นๆ เพื่อกระตุ้นให้แรงงานขึ้นทะเบียนกับหน่วยงานประกันสังคม รวมถึงความเป็นไปได้ในการขึ้นทะเบียนประกันสังคมโดยสมัครใจ มาตรการเหล่านี้ควรพิจารณาร่วมกับข้อตกลงทวิภาคีและพหุภาคีด้านการประกันสังคม ไม่เพียงแต่เป็นการรับประกันสิทธิประโยชน์ประกันสังคมระยะสั้นในประเทศปลายทางเท่านั้น แต่ยังต้องประกันว่าแรงงานจะไม่สูญเสียเงินสมทบที่ได้จ่ายไปในระบบบำนาญเมื่อกลับไปทำงานในประเทศบ้านเกิด (ILO, 2022c)

ดังนั้น ขั้นตอนแรกในการตอบสนองความต้องการของแรงงานกลุ่มนี้ในประเทศไทยคือการขยายความคุ้มครองภายใต้มาตรา 40 ของพระราชบัญญัติประกันสังคมให้ครอบคลุมแรงงานข้ามชาติ ซึ่งสอดคล้องกับขอบเขตความคุ้มครองของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน ประการที่สอง การเข้าถึงสิทธิของแรงงานควรจะเหมือนกัน โดยไม่คำนึงว่าแรงงานจะผ่านช่องทางปรับสภาพทางกฎหมาย ทาง MOU หรือการพิสูจน์สัญชาติ บางประเทศได้รวมเอาแรงงานข้ามชาติทำงานบ้านเข้าไว้ภายใต้โครงการคุ้มครองทางสังคมแบบไม่ร่วมจ่ายเงินสมทบ โดยอิงตามหลักการปฏิบัติที่เท่าเทียมระหว่างแรงงานคนในชาติ และแรงงานข้ามชาติซึ่งกำหนดไว้ในมาตรฐานระหว่างประเทศด้านการประกันสังคม ดังกรณีของประเทศชิลี อิตาลี โบลีเวีย มาเลเซีย และอื่นๆ แนวปฏิบัติที่ดีอย่างหนึ่งที่นำมาใช้ในประเทศเหล่านี้คือการอนุญาตให้แรงงานข้ามชาติขึ้นทะเบียนในระบบประกันสังคมผ่านสถานทูตของตน ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่สื่อสารในภาษาของแรงงานได้และอธิบายหน้าที่และสิทธิประโยชน์ในวิธีที่แรงงานสามารถเข้าใจได้ดีขึ้น เช่น กรณีของประเทศฟิลิปปินส์ที่แรงงานทำงานบ้านในต่างประเทศอาจดำเนินการตามขั้นตอนที่จำเป็นเกือบทั้งหมดในสถานทูตในประเทศปลายทางที่มีการย้ายถิ่นมากที่สุด

หน่วยงานด้านการย้ายถิ่นสามารถมีส่วนร่วมในการสร้างกลไกเพื่อส่งเสริมการขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติ แรงงานที่มีสถานภาพทางกฎหมายจากกระทรวงแรงงานอาจได้รับการช่วยเหลือให้ขึ้นทะเบียนกองทุนประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทน ข้อมูลเชิงคุณภาพยังแสดงให้เห็นว่าการตระหนักรู้ถึงสิทธิและประโยชน์ในการคุ้มครองทางสังคม และความเต็มใจที่จะเข้าร่วมของแรงงานข้ามชาติที่ทำงานบ้านต่ำกว่าแรงงานในประเทศอย่างมาก การทำงานในต่างประเทศอาจเป็นเรื่องท้าทายอย่างยิ่งสำหรับแรงงานทำงานบ้าน รวมถึงการหาข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับสิทธิแรงงานและวิธีการดำเนินการเกี่ยวกับกระบวนการบริหาร การรณรงค์สร้างความตระหนัก การแปลภาษาสำหรับข้อมูลที่จำเป็นเกี่ยวกับโครงการประกันสังคม และการจัดตั้งกลไกรับเรื่องร้องทุกข์ที่เพียงพอ มีความสำคัญต่อการขึ้นทะเบียนและการมีส่วนร่วมเป็นผู้ประกันตนที่มีประสิทธิภาพ ตัวอย่างเช่น บางประเทศเสนอหลักสูตรฝึกอบรมสำหรับแรงงานข้ามชาติซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการปรับสภาพทางกฎหมาย ความพยายามสร้างความตระหนักรู้เกี่ยวกับสิทธิของแรงงานและการมีส่วนร่วมต่อเศรษฐกิจไทยอาจช่วยส่งเสริมการปฏิรูปที่จำเป็นต่อไป



ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

สิ่งสำคัญคือต้องตระหนักว่านโยบายและยุทธศาสตร์ในการขยายความคุ้มครองการประกันสังคมในงานบ้านเป็นส่วนหนึ่งของกรอบกำหนดเป็นนโยบายทั่วไป นโยบายเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งของระบบการคุ้มครองแรงงาน ซึ่งรวมถึงภาคงานบ้าน แต่ครอบคลุมนโยบายอื่นๆ นอกเหนือไปจากการประกันสังคมและหน่วยงานประกันสังคม ข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้เป็นคำแนะนำมุ่งเน้นไปที่แนวทางที่ปฏิบัติได้เป็นส่วนใหญ่ที่สามารถทำให้แรงงานทำงานบ้านมีสิทธิได้รับการคุ้มครองทางสังคม ในระยะสั้นและระยะกลาง อย่างไรก็ตาม ในระยะยาว ยังมีกรณีการปฏิรูปแรงงานในวงกว้างที่รองรับกระบวนการทำให้งานบ้านและงานอื่นๆ เป็นงานในระบบที่ได้รับการคุ้มครองทางกฎหมาย

▶ 1. การดำเนินการเร่งด่วน

- 1. จัดเวทีเสวนาไตรภาคีเรื่องการขยายการคุ้มครองประกันสังคมให้กับแรงงานทำงานบ้าน** คณะทำงานดังกล่าวนำโดยสำนักงานประกันสังคม รวมถึงผู้แทนจากกระทรวงแรงงาน ผู้แทนแรงงานทำงานบ้าน และผู้แทนนายจ้าง คณะทำงานสามารถดำเนินการใน 2 การกิจได้ทันที: (1) ติดตามการแก้ไขกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 14 และประเมินว่าการเปลี่ยนแปลงที่เสนอนั้นแก้ไขช่องว่างการคุ้มครองที่ได้นำเสนอในรายงานนี้และรายงานอื่นๆ เกี่ยวกับเงื่อนไขของงานบ้านอย่างไร - โดยให้ความสำคัญกับการขยายการคุ้มครองสิทธิลาคลอดและสิทธิลาป่วยที่ได้รับค่าจ้างสำหรับการแก้ไขกฎหมายในปัจจุบัน และ (2) พิจารณาข้อค้นพบและข้อเสนอแนะของรายงานฉบับนี้ และประเมินความเป็นไปได้ในการจัดทำแผนการทำงานร่วมกันโดยได้รับการสนับสนุนจากภาคีหุ้นส่วน แผนงานนี้อาจอิงจากการดำเนินการที่จะกล่าวต่อไป
- 2. เผยแพร่การรับรู้เกี่ยวกับคุณค่าทางเศรษฐกิจและสังคมของงานบ้าน** เพื่อเชื่อมโยงต้นในการสร้างการสนับสนุนช่วยเหลือที่จำเป็นต่อการปฏิรูป คือ การปรับความเข้าใจผิดของสาธารณชนเกี่ยวกับลักษณะและคุณค่าของงานบ้าน ภาคีทางสังคมควรดำเนินการเพื่อสร้างข้อมูลเชิงประจักษ์เกี่ยวกับบทบาทของงานบ้านในระบบเศรษฐกิจไทย รวมถึงแรงงานข้ามชาติ ข้อมูลเหล่านี้ควรนำไปแลกเปลี่ยนกับผู้กำหนดนโยบายรวมถึงประชาชนทั่วไปด้วย เพื่อช่วยเปลี่ยนทัศนคติและพฤติกรรมที่ต้องงานบ้าน ตลอดจนการตีความคำศัพท์ต่างๆ เช่น “การประกอบธุรกิจ” ในกฎหมาย ข้อความควรเน้นความเกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่องของสิทธิแรงงานในความสัมพันธ์ในการจ้างงานใดๆ เพื่อช่วยวางรากฐานที่จำเป็นต่อการปฏิรูปกฎหมายที่มุ่งเน้นไปที่ผลประโยชน์ที่ได้รับจากงาน โดยไม่คำนึงถึงสถานที่หรือประเภทของนายจ้าง
- 3. ขยายความคุ้มครองทางกฎหมายโดยยกเลิกบทบัญญัติที่เป็นข้อกีดกันที่มุ่งเป้าไปที่แรงงานทำงานบ้าน และพิจารณาให้ความคุ้มครองงานบ้านให้ครอบคลุมอย่างมีประสิทธิภาพ** ในระยะสั้นความท้าทายที่เกิดขึ้นทันทีในการบูรณาการกฎหมายเพื่อคุ้มครองแรงงานทำงานบ้านที่เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ประกันสังคมคือการกำหนดข้อกีดกันที่ดำเนินการผ่านการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกา ภายใต้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2560 และมาตรา 5 ของ พระราชบัญญัติเงินทดแทน การยกเลิกข้อกีดกันเหล่านี้ถือเป็นการขยายความครอบคลุมทางกฎหมายแก่แรงงานทำงานบ้านโดยปริยาย ในแง่นี้ควรให้ความสำคัญในการแก้ไขพระราชบัญญัติเงินทดแทน เท่าๆกับหรือมากกว่าการแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสังคม เนื่องจากการคุ้มครองที่กำหนดไว้จะช่วยจัดการกับความเสียหายที่แรงงานทำงานบ้านต้องเผชิญในการทำงาน นอกจากนี้ ควรศึกษาบทเรียนจากการขยายความคุ้มครองของกฎหมายไปยังงานอื่นๆที่มีความท้าทาย เช่น การจ่ายเงินสมทบรายปี
- 4. ออกแบบวิธีการคุ้มครองที่คำนึงถึงมิติเพศภาวะ ด้วยการให้สิทธิลาคลอดและสิทธิลาป่วยโดยได้รับค่าจ้าง** การแก้ไขกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 14 ต้องพิจารณาถึงมาตรา 41 และ 59 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน ว่าดำเนินการอย่างไรให้เกิดผล ซึ่งรวมถึงการตัดสินใจเชิงนโยบาย เช่น ความรับผิดชอบเกี่ยวกับเงินสมทบ หรืออีกนัยหนึ่ง จะดำเนินการผ่านกลไกการประกันสังคมภายในสำนักงานประกันสังคม โดยเฉพาะภายใต้มาตรา 33 ได้หรือไม่ ในกรณีนี้กลไกการจัดหาเงินทุนที่จะต้องได้รับการประเมิน รวมถึงการกำหนดเงินสมทบและเงินอุดหนุน โดยพิจารณาจากความสามารถในการจ่ายเงินสมทบของแรงงานและนายจ้าง นอกจากนี้ยังรวมถึงการออกแบบกระบวนการบริหารจัดการที่ง่ายขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขึ้นทะเบียน การจ่ายและการเก็บเงินสมทบ ตลอดจนการจัดการเรื่องร้องทุกข์ แม้ว่าการตรวจแรงงานยังคงเป็นสิ่งท้าทาย ทางแก้ทั้งหมดควรคำนึงถึงการจ้างงานที่มีนายจ้างหลายคนและงานแบบไม่เต็มเวลา/นอกเวลาด้วย

5. **การนำสัญญาต้นแบบมาใช้** การตระหนักถึงสถานะที่ต้องพึ่งพิงของแรงงานทำงานบ้านเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นสำหรับความก้าวหน้าในการขยายสิทธิ แม้ในกรณีที่ไม่มีการปฏิรูปกฎหมาย การใช้สัญญาจ้างต้นแบบเพื่อกำหนดเงื่อนไขการจ้างงานสามารถพิสูจน์ความสัมพันธ์ในการจ้างงานและส่งเสริมการปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน แม้ว่าปัจจุบันจะไม่ได้คุ้มครองแรงงานทำงานบ้านก็ตาม กรณีนี้สามารถดำเนินการได้ โดยกำหนดให้เป็นส่วนหนึ่งของระเบียบที่ร่างขึ้นเพื่อการใช้สิทธิลาคลอด
6. **ศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับความหลากหลายของบุคคลที่สามในบ้าน** ซึ่งรวมถึงบริษัทจัดหางาน นายหน้า พื้นที่ซื้อขายสินค้า บริการออนไลน์ และแพลตฟอร์มดิจิทัล การทำความเข้าใจลักษณะของข้อตกลงการจ้างงานที่เสนอให้แรงงานถือเป็นเรื่องสำคัญในการระบุสถานะการจ้างงานและความรับผิดชอบที่เกี่ยวเนื่องเพื่อให้นโยบายการขยายความคุ้มครองสามารถดำเนินการต่อไปได้

▶ 2. การดำเนินการเชิงยุทธศาสตร์

1. **ประเมินความจำเป็นและความเป็นไปได้ของแนวทางในการคุ้มครองทางกฎหมาย** พิจารณาถึงความจำเป็นในการติดตามผลด้วยแนวทางที่ชัดเจนเกี่ยวกับขอบเขตการคุ้มครองแรงงานทำงานบ้านทั้งหมด รวมถึงการรับรองว่าบ้านเป็นสถานที่ทำงาน และการควบคุมความสัมพันธ์ในการจ้างงานระหว่างแรงงานทำงานบ้านกับนายจ้างให้ชัดเจนยิ่งขึ้น กรณีนี้สามารถบรรลุผลได้โดยการพัฒนากฎระเบียบเฉพาะ ไม่ว่าจะโดยการปฏิรูปกฎกระทรวงฉบับที่ 14 โดยขยายขอบเขตการคุ้มครองของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานไปยังแรงงานทำงานบ้านทุกประเภท หรือผ่านการพัฒนากฎหมายเฉพาะสำหรับคุ้มครองแรงงานและการประกันสังคมสำหรับงานบ้าน

ความแตกต่างระหว่างแนวทางโดยปริยายและกำหนดให้ชัดเจนในการคุ้มครองแรงงานทำงานบ้านที่ขยายไปถึงลูกจ้างอื่นๆ สะท้อนให้เห็นว่าแต่ละแนวทางได้มีการพัฒนากลไกการบังคับใช้ที่ปรับให้เหมาะสมกับความต้องการของงานบ้าน ควรมีการพิจารณาตัวเลือกเหล่านี้โดยหน่วยงานของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องทั้งหมดและภาคีทางสังคม

2. **ใช้แนวทางการขยายการคุ้มครองทั่วทั้งภาคส่วน** กรอบกฎหมายของไทยมีขอบเขตจำกัด ข้อมูลยังสะท้อนถึงข้อยุ่งยากในการระบุสถานะการจ้างงานของแรงงาน ยิ่งกว่านั้น แรงงานอาจมีหลายสถานภาพเท่ากับงานที่ทำ ดังนั้นจึงมีความเสี่ยงที่แนวทางการขยายการคุ้มครองอาจไม่ครอบคลุม เนื่องจากมุ่งเน้นไปที่สถานะการจ้างงานเฉพาะ (เช่น แรงงานในครัวเรือน) หรือคำจำกัดความตามประเภทงานที่ทำ (เช่น คนทำความสะอาด) และตามไม่ทันกับลักษณะงานบ้านที่เปลี่ยนแปลงไป วิธีการขยายความคุ้มครองที่มีประสิทธิภาพนั้นกำหนดให้มีการคุ้มครองแรงงานทำงานบ้านทั้งในฐานะงานที่มีลักษณะเฉพาะและรับรองสถานะการจ้างงานที่หลากหลาย
3. **จัดลำดับความสำคัญและสนับสนุนการขึ้นทะเบียนภาคบังคับ** การขยายความคุ้มครองครอบคลุมทางกฎหมายแก่แรงงานทำงานบ้านควรให้ความสำคัญกับการขึ้นทะเบียนภาคบังคับ ตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม และสิทธิประโยชน์ทั้งหมดของกองทุนเงินทดแทน อย่างไรก็ตาม สิ่งสำคัญคือต้องออกแบบวิธีการขึ้นทะเบียนเพื่อให้เหมาะสมกับความต้องการของงานบ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเหมาะกับการทำงานให้กับนายจ้างหลายคนและการทำงานแบบไม่เต็มเวลา/นอกเวลาที่เริ่มมีมากขึ้น ต้องมีการแก้ปัญหาในการบริหารจัดการ ซึ่งอาจรวมถึงการการจดทะเบียนและการจ่ายเงินสมทบระหว่างกองทุนประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทนแบบรวมศูนย์ โดยปรับปรุงขั้นตอนการขึ้นทะเบียนและการจ่ายเงินสมทบให้มีความคล่องตัว และการใช้วิธีการใหม่ๆ เพื่อรับรองการขยายความคุ้มครองอย่างมีประสิทธิภาพ
4. **พัฒนากลไกการจัดหาเงินทุนที่เพียงพอ** สิ่งสำคัญคือต้องปรับวิธีการพิจารณาเงินสมทบ รวมทั้งพิจารณาเสนอสิ่งจูงใจและเงินอุดหนุนทางการเงิน ประเทศไทยสามารถพิจารณารูปแบบการจ่ายเงินสมทบที่แตกต่างกันได้ การออกแบบนโยบายควรอิงตามหลักฐานและพิจารณาอย่างรอบคอบเพื่อรับรองว่าได้ผลลัพธ์ที่มีประสิทธิภาพเหมาะสมกับบริบทของประเทศ วิธีการจ่ายเงินสมทบควรปรับให้เข้ากับความสามารถในการจ่ายของนายจ้างและแรงงาน โดยประเมินจากข้อมูลรายได้ครัวเรือนที่มีอยู่ สิ่งจูงใจทางการเงินสำหรับนายจ้างสามารถจูงใจให้มีการขึ้นทะเบียน ประการสุดท้ายการแก้ไขเงินอุดหนุนจากรัฐบาลสำหรับแรงงานทำงานบ้านตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมให้กับแรงงานตามมาตรา 33 การรณรงค์สร้างความตระหนักก็มีความสำคัญต่อเป้าหมายนี้เช่นกัน
5. **การให้ความสำคัญกับสิทธิแรงงานข้ามชาติ** แม้ว่าจะไม่ทราบจำนวนแรงงานข้ามชาติในบ้านของไทยได้อย่างแน่นอน แต่หลักฐานเชิงประจักษ์ชี้ว่าแรงงานข้ามชาติเป็นส่วนสำคัญของกำลังแรงงาน แรงงานข้ามชาติทำงานบ้านเผชิญกับความท้าทายเช่นเดียวกับแรงงานอื่นๆ ในการเข้าถึงสิทธิประโยชน์การคุ้มครองทางสังคม การไม่ให้ความคุ้มครองแรงงานตามพระราชบัญญัติ

ประกันสังคมนั้นเป็นอันตรายอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นการจำกัดการขึ้นทะเบียนโดยสมัครใจ ทำให้แรงงานเป็นหนึ่งในกลุ่มที่เปราะบางที่สุดในบรรดาประชากรที่มีความเปราะบางในปัจจุบัน ด้วยเหตุนี้จึงทำให้เกิดความจำเป็นในการคุ้มครองทางสังคมและสิทธิแรงงานทั่วไปเพื่อคุ้มครองแรงงานข้ามชาติ การมีข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์ของแรงงานข้ามชาติที่ดี และให้ความสำคัญกับความต้องการของแรงงานข้ามชาติในการกำหนดนโยบายเพื่อคุ้มครองงานบ้านถือเป็นเรื่องที่สำคัญอย่างยิ่ง

▶ บรรณานุกรม

Anderson, Bridget. 2016. *Worker, Helper, Auntie, Maid? Working Conditions and Attitudes Experienced by Migrant Domestic Workers in Thailand and Malaysia*. ILO.

Bundlender, Debbie. 2011. "Measuring the Economic and Social Value of Domestic Work", ILO Domestic Work Policy Brief No. 3.

International Labour Organization (ILO). 2022a. *Statistical Note on Measuring Domestic Workers in Thailand*.

_____. 2022b. *Protection in Practice: Challenge and Perceptions of Domestic Workers Accessing Social Protection in Thailand*.

_____. 2022c. *Making the Right to Social Security a Reality for Domestic Workers: A Global Review of Policy Trends, Statistics and Extension Strategies*.

_____. 2022d. *Securing Decent Work for Nursing Personnel and Domestic Workers, Key Actors in the Care Economy*, in: *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (Articles 19, 22 and 35 of the Constitution) Report III (Part B)*. Presented at the International labour conference, 110th Session, 2022, International Labour Office, Geneva.

_____. 2021a. *Making Decent Work a Reality for Domestic Workers: Progress and Prospects Ten Years After the Adoption of the Domestic Workers Convention, 2011 (No. 189)*.

_____. 2021b. *Thailand Social Protection Diagnostic Review: Expanding Access to Social Security for All Workers in Thailand*.

_____. 2021c. *Technical Brief: Opportunities for Extending Social Security to Domestic Workers in Thailand*.

_____. 2021d. *Extending Social Security to Workers in the Informal Economy: Lessons from International Experience*.

_____. 2020. *Impact of the COVID-19 Crisis on Loss of Jobs and Hours Among Domestic Workers (Fact sheet)*.

_____. 2018a. *Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work*.

_____. 2018b. *Revision of the 15th ICLS Resolution Concerning Statistics of Employment in the Informal Sector and the 17th ICLS Guidelines Regarding the Statistical Definition of Informal Employment*. Presented at the 20th International Conference of Labour Statisticians, International Labour Office, Geneva.

_____. 2018c. *Resolution Concerning Statistics on Work Relationships*, in: *Statisticians Resolution Concerning Statistics on Work Relationships*. Presented at the 20th International Conference of Labour Statisticians, Geneva.

_____. 2016a. *Non-standard Employment Around the World: Understanding Challenges, Shaping*.

_____. 2016b. *Formalising Domestic Work*.

_____. 2016c. *"Social Protection for Domestic Workers: Key Policy Trends and Statistics"*, Social Protection Policy Papers No. 16.

- _____. 2010a. *Decent Work for Domestic Workers*. Presented at the International Labour Conference, 99th Session, 2010, International Labour Office, Geneva.
- _____. 2010b. *Moving Toward Decent Work for Domestic Workers: An Overview of the ILO's Work*. Geneva.
- _____. 2006. Employment Relationship Recommendation, No. 198, C198.
- _____. 1999. *International Labour Conference Report*. Presented at the 87th Session of the International Labour Conference, Geneva.
- _____. UNICEF, IOM, UN Women, 2021a. *Thailand Social Protection Diagnostic Review. Social Protection Mapping and Vulnerability Analysis*. Bangkok, Thailand.
- _____. UNICEF, IOM, UN Women, 2021b. *Thailand Social Protection Diagnostic Review. Social Protection Mapping and Vulnerability Analysis*. Bangkok, Thailand.
- International Organization for Migration (IOM). 2021. *Thailand Social Protection Diagnostic Review: Background Study on Social Protection for Migrant Workers and their Families*. Bangkok, Thailand.
- Kahayarara, Godius. 2013. *Domestic Workers Survey in Tanzania*. University of Dar es Salaam.
- Knox-Vydmanov, Charles, Brimblecombe, Simon, Cunha, Nuno, forthcoming. *Review of the Pension System in Thailand*, Social Protection Diagnostic Review. ILO Country Office for Thailand, Cambodia and Lao's People's Democratic Republic and Decent Work Team for East and South-East Asia and the Pacific.
- OECD/ILO, 2017. *How Immigrants Contribute to Thailand's Economy*. OECD Publishing, Paris.
- Pholphirul, Piriya, Kamlai, Jongkon, Rukumnuaykit, Pungpond. 2008. *Do Immigrants Improve Thailand's Competitiveness?* Washington, D.C.
- Scheil-Adlung, Xenia. 2015. *Long-term Care (LTC) Protection for Older Persons: A Review of Coverage Deficits in 46 Countries* (No. ESS-Working Paper No. 50), Extension of Social Security. International Labour Organization, Geneva.
- Social Security Office. 2018. *Feasibility Study of Extending Social Security Coverage to Domestic Workers*. Bangkok, Thailand.
- Tandon, Ambika, Rathi, Aayush. 2021. *Fault Lines at the Front Lines: Care Work and Digital Platforms in South and Southeast Asia*. Friedrich Ebert Stiftung, Singapore.
- Tassanakunlapan, Tossapon. 2019. *The Development of a Legal System to Reduce Inequality Amongst Freelancers: Addressing the Challenges of the 21st Century*. Thailand Research Fund.
- UN Women. 2022. *Survey on Profile of Domestic Workers, both Thai and Migrant in Thailand*. Bangkok, Thailand.
- Wantanasombut, Akkanut. 2018. *A Question from Thailand: Is the Platform Economy a New Face of Labour Exploitation?*
- WIEGO. 2022. *COVID-19 Crisis and the Informal Economy in Bangkok, Thailand: Lasting Impacts and an Agenda for Recovery*.
- World Bank. 2021. *Aging and the Labour Market in Thailand: Labour Markets and Social Policy in a Rapidly Transforming and Aging Thailand*. World Bank Group, Washington, D.C.

▶ ภาคผนวก 1. รายชื่อผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

การสัมภาษณ์บุคคลหรือหน่วยงานดังรายชื่อต่อไปนี้ ดำเนินการโดย คุณขวัญฤทัย ศิริพัฒน์โกศล ในเดือนกุมภาพันธ์ 2565

หน่วยงานภาครัฐ

1. กระทรวงแรงงาน
2. กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน
3. กรมการจัดหางาน
4. สำนักงานประกันสังคม
5. สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ภาคีทางสังคม

1. ผู้แทนแรงงาน: Home Net
2. นักกฎหมายจาก Solidarity Centre
3. นักกฎหมายผู้ไม่ประสงค์ออกนาม

หน่วยงานภาคี

1. องค์การเพื่อการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศและเพิ่มพลังของผู้หญิง (UN Women)
2. องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)
3. องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM)

▶ ภาคผนวก 2: งานต่างๆ ของแรงงานทำงานบ้าน

งานที่เกี่ยวข้องกับงานบ้านทั้งหมด อ้างอิงตาม การจัดประเภทอาชีพตามมาตรฐานสากล (ISCO-08)

งานทำความสะอาดและงานบ้าน

5151 หัวหน้าcumงานด้านการทำความสะอาดและงานแม่บ้านในสำนักงาน โรงแรม และสถานประกอบการอื่นๆ

5152 พนักงานดูแลงานบ้าน/แม่บ้าน

9111 คนงานและผู้ช่วยทำความสะอาดอาคาร/ที่พักอาศัย

9112 คนงานและผู้ช่วยทำความสะอาดสำนักงาน โรงแรม และสถานประกอบการอื่นๆ

9121 คนงานซักผ้าด้วยมือ

คนขับรถ

8321 ผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์

8322 ผู้ขับรถยนต์ รถแท็กซี่ และรถตู้

8332 ผู้ขับรถบรรทุกขนาดใหญ่

คนครัว พนักงานรักษาความปลอดภัย คนสวน ช่างซ่อมบำรุงอาคาร

5120 พ่อครัว/แม่ครัว

5414 พนักงานรักษาความปลอดภัย

6112 ผู้ปฏิบัติงานด้านการปลูกไม้ยืนต้นและไม้ผล

6113 ผู้ปฏิบัติงานด้านการปลูกพืชสวน ไม้ดอกไม้ประดับ และพืชในเรือนเพาะชำ

7127 ช่างเครื่องระบบปรับอากาศและระบบทำความเย็น

7133 ช่างทำความสะอาดโครงสร้างอาคาร สิ่งปลูกสร้าง

7411 ช่างเดินสายไฟภายในอาคารและอุปกรณ์ไฟฟ้าที่เกี่ยวข้อง

7544 ผู้ผู้รมยาและกำจัดแมลงและสัตว์ศัตรูพืช

9211 คนงานปลูกพืชผัก

9214 คนงานปลูกพืชสวนและไม้ดอกไม้ประดับ

9215 คนงานป่าไม้

9412 ผู้ช่วยงานครัว

งานด้านการดูแล

5311 ผู้ปฏิบัติงานดูแลเด็ก

5321 ผู้ช่วยงานดูแลสุขภาพ

5322 ผู้ดูแลส่วนบุคคลตามบ้าน

ไม่ตอบ/อื่นๆ

3343 เลขานุการด้านการบริหารและเลขานุการผู้บริหาร

5162 เพื่อนร่วมกิจกรรมและผู้ดูแลของใช้ส่วนตัว

8342 ผู้ควบคุมเครื่องจักรขนย้ายดินและหิน และเครื่องจักรโรงงานที่เกี่ยวข้อง

8350 ลูกเรือบนเรือและผู้ปฏิบัติงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

9321 คนงานบรรจุผลิตภัณฑ์ด้วยมือ

9329 คนงานด้านการผลิต ซึ่งมีได้จัดประเภทไว้ในที่อื่น

9333 คนงานขนถ่ายสินค้า

9613 คนกวาดถนนและผู้ใช้แรงงานที่เกี่ยวข้อง

9622 คนงานรับจ้างทั่วไป

9623 คนจดมาตรวัดและเก็บเงินจากเครื่องจำหน่ายสินค้าอัตโนมัติ

9629 ผู้ประกอบอาชีพงานพื้นฐานอื่นๆ ซึ่งมีได้จัดประเภทไว้ในที่อื่น

▶ ภาคผนวก 3: กฎหมายไทยที่ใช้บังคับกับงานบ้าน

Legislation (alphabetical order) กฎหมาย (เรียงตามตัวอักษร)	Description คำอธิบาย
<p>พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ (consolidated version) Labour Protection Act, B.E. 2541 [1998].</p>	<p>The LPA was firstly adopted in 1998 and there are 7 amendments in 2008, 2010, 2017, and 2019</p> <p>พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานประกาศใช้ครั้งแรกในปี พ.ศ. 2541 และมีการแก้ไข 7 ครั้งในปี พ.ศ. 2551, 2553, 2560 และ 2562</p> <p>2019-04-04 (THA-2019-L-110794) Labour Protection Act (No. 7) B.E. 2562 (2019). 2017-08-31 (THA-2017-L-107395) Labour Protection Act (No. 6), B.E. 2560 [2017] 2017-01-23 (THA-2017-L-103608) Labour Protection Act (No. 5), B.E. 2560 [2017]. 2010-12-27 (THA-2010-L-89336) Labour Protection Act (No. 4), B.E. 2553 (2010). 2008-02-15 (THA-2008-L-81030) Labour Protection Act (No. 2), B.E. 2551 (2008). 2008-02-15 (THA-2008-L-81031) Labour Protection Act, (No. 3), B.E. 2551 (2008).</p> <p>In light of Section 4 and Section 22, there are currently 14 Ministerial Regulations issued under the LPA. The English translation is provided here</p> <p>ตามมาตรา 4 และมาตรา 22 ปัจจุบันมีกฎกระทรวงที่ออกตาม พ.ร.บ. จำนวน 14 ฉบับฉบับแปลภาษาอังกฤษดูได้ที่</p>
<p>พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. ๒๕๕๔ Occupational Safety, Health and environment Act B.E. 2554 (2011).</p>	<p>The law was adopted in 2011. Prior to the adoption, OSH was in Chapter 8 of the LPA, of which all sections remain in force mutatis mutandis.</p> <p>It is noted that Ministerial Regulations concerning OSH, issued under the LPA remain in force mutatis mutandis.</p> <p>พระราชบัญญัติประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2554 ก่อนที่จะมีการประกาศใช้ เรื่องความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานในหมวดที่ 8 ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน ซึ่งทุกหมวดยังคงใช้บังคับโดยอนุโลม</p> <p>ทั้งนี้ กฎกระทรวงเกี่ยวกับความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ออกตาม พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงาน ยังคงใช้บังคับโดยอนุโลม</p>

Legislation (alphabetical order)	Description
<p>พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗ (Consolidated version)</p> <p>Workmen's Compensation Act B.E. 2537 (1994).</p>	<p>The WCA was firstly adopted in 1994 and amended in 2018.</p> <p>Please note that the English translation of the amendment version is not available. Only the summary of the key changes is provided in English.</p> <p>The Secondary Law concerning domestic work.</p> <p>(The Announcement of Ministry of Labour and Social Welfare on types, size of enterprise required to contribute to WCF B.E 2562 (2019) (no English translation available)</p> <p>พระราชบัญญัติเงินทดแทนประกาศใช้ครั้งแรกในปี 2537 และแก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2561</p> <p>โปรดทราบว่าไม่มีการแปลฉบับแก้ไขเป็นภาษาอังกฤษ เฉพาะข้อมูลสรุปที่มีการแก้ไขในบทบัญญัติที่สำคัญเท่านั้นที่มีการแปลเป็นภาษาอังกฤษ</p> <p>กฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวกับงานบ้าน:</p> <p>ประเภท ขนาดของกิจการ ท้องที่ที่ให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบ อัตราเงินสมทบ อัตราเงินฝาก วิธีการประเมินและเรียกเก็บเงินสมทบ พ.ศ. 2562</p>
<p>พระราชบัญญัติ แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘</p> <p>Labour Relations Act, B.E. 2518 (1975)</p>	<p>The law was adopted in 1975, and amended in 1991 and 2001</p> <p>พระราชบัญญัติประกาศใช้ครั้งแรกในปี พ.ศ. 2518 แก้ไขในปี พ.ศ. 2534 และ 2544</p>
<p>พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓</p> <p>Social Security Act B.E. 2533 (1980).</p>	<p>The law was adopted in 1990 and amended in 1994, 1999, 2015. The English translation is not available for the amendment of 1999 and 2015.</p> <p>พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของบุคคลซึ่งสมัครเป็นผู้ประกันตน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๔ Royal Decree concerning the criteria and contribution rate, benefits for Section 40 (No.3) 2021.</p> <p>พระราชกฤษฎีกา กำหนดกิจการหรือลูกจ้างอื่นที่ไม่อยู่ในบังคับตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๖๐ Royal Decree prescribing businesses or employees who are not covered by social security law B.E. 2560.</p>
<p>พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๖๐ (consolidated version)</p> <p>ROYAL ORDINANCE Concerning the Management of Employment of Foreign Workers, B.E. 2560 (2017), 2018</p>	<p>The law was first enacted in 2017, and revised in 2018 as the most comprehensive law on labour migration</p> <p>พระราชบัญญัติประกาศใช้ครั้งแรกในปี พ.ศ. 2560 และ แก้ไขในปี พ.ศ. 2561 ถือเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการย้ายถิ่นเพื่อการทำงานที่สมบูรณ์ที่สุด</p>

▶ ภาคผนวก 4: รายการข้อยกเว้นบทบัญญัติของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานทั้งหมดตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 14 (ฉบับปัจจุบัน)

หมวด	มาตรา	กฎกระทรวงฉบับที่ 14	สรุปสาระของบทบัญญัติ
1. บททั่วไป	11/1		ไม่ว่าผู้ประกอบการจะเป็นผู้ควบคุมการทำงานหรือรับผิดชอบในการจ่ายค่าจ้างก็ตาม ให้ถือว่าเป็นนายจ้างของคนที่มาทำงาน และต้องดูแลให้แรงงานได้รับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการที่เป็นธรรมเช่นเดียวกับลูกจ้างตามสัญญาจ้างโดยตรง
	12		ในกรณีที่นายจ้างเป็นผู้รับเหมาช่วงร่วมกับผู้รับเหมาช่วงซึ่งเป็นนายจ้างในค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด ค่าล่วงเวลาในวันหยุด ค่าชดเชย เงินสะสม เงินสมทบ หรือเงินเพิ่ม
	18		นายจ้างต้องแจ้งการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดหรือส่งเอกสารต่ออธิบดี
	21		นายจ้างต้องเสียค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ
	22		งานที่รับไปทำที่บ้านและงานอื่นจะกำหนดในกฎกระทรวงให้มีการคุ้มครองแรงงานแตกต่างไปจากพระราชบัญญัตินี้ได้
2. การใช้แรงงานทั่วไป	23	ใช่	เวลาทำงานปกติวันหนึ่งต้องไม่เกินแปดชั่วโมง และจ่ายค่าตอบแทนตามจำนวนชั่วโมงที่ทำงาน นายจ้างต้องกำหนดเวลาเริ่มต้นและเวลาสิ้นสุดของการทำงานแต่ละวัน
	24		ต้องยินยอมในการทำงานล่วงเวลา
	25		ห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างทำงานในวันหยุด เว้นแต่ในกรณีที่ลักษณะหรือสภาพของงานต้องทำติดต่อกันไป
	26		จำนวนชั่วโมงการทำงานล่วงเวลาที่อนุญาต
	27	ใช่	เวลาพักระหว่างการทำงาน
	31		ห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างทำงานล่วงเวลาหรือทำงานในวันหยุดในงานที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัยของลูกจ้าง
	33		ลูกจ้างมีสิทธิลาทำหมั้น
	34	ใช่	ลูกจ้างมีสิทธิลาเพื่อกิจธุระ
	35		ลูกจ้างมีสิทธิลาเพื่อรับราชการทหาร

หมวด	มาตรา	กฎกระทรวงฉบับที่ 14	สรุปสาระของบทบัญญัติ
2. การใช้แรงงานทั่วไป	36		ลูกจ้างมีสิทธิลาเพื่อการฝึกอบรม
	37		ห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างทำงานยก แบลก ห้ามหาม ทุบ ลากหรือเขียนของหนัก เกินอัตราน้ำหนักตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
3. การใช้แรงงานหญิง	38		ห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างซึ่งเป็นหญิงทำงานอย่างหนึ่งอย่างใด (เช่น ทำเหมือง)
	39		ห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างซึ่งเป็นหญิงมีครรภ์ทำงานอย่างหนึ่งอย่างใดที่เชื่อว่าอันตราย
	40		พนักงานตรวจแรงงานอนุมัติให้ลูกจ้างหญิงทำงานระหว่างเวลา 24.00 - 6.00 น.
	41	ใช่	ลูกจ้างซึ่งเป็นหญิงมีครรภ์มีสิทธิลาเพื่อคลอดบุตรครั้งหนึ่งไม่เกิน 90 วัน
	42		นายจ้างต้องเปลี่ยนหน้าที่ของลูกจ้างที่ตั้งครรภ์หากมิได้รับรองแพทย์รับรองว่าเป็น
	43	ใช่	ห้ามมิให้นายจ้างเลิกจ้างลูกจ้างซึ่งเป็นหญิงเพราะเหตุมีครรภ์
4. การใช้แรงงานเด็ก	48		ห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กอายุต่ำกว่าสิบแปดปีทำงานล่วงเวลาหรือทำงานในวันหยุด
	49		ห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กอายุต่ำกว่าสิบแปดปีทำงานอันตราย
	50		ห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กอายุต่ำกว่าสิบแปดปีทำงานในโรงฆ่าสัตว์ สถานที่เล่นการพนัน หรือสถานที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด
	52		ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กอายุต่ำกว่าสิบแปดปีมีสิทธิลาเพื่อเข้าประชุม สัมมนารับการอบรม รับการฝึกหรือลาเพื่อการอื่น โดยได้รับค่าจ้างปีหนึ่งไม่เกิน 30 วัน
5. ค่าจ้าง	ค่าล่วงเวลา		
	53		ค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด และค่าล่วงเวลาในวันหยุดเท่ากัน สำหรับแรงงานชายหรือหญิง
	54		ค่าจ้างให้จ่ายเป็นเงินตราไทยเว้นแต่จะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น
	55		ให้จ่ายค่าจ้าง ณ สถานที่ทำงานของลูกจ้าง

หมวด	มาตรา	กฎกระทรวงฉบับที่ 14	สรุปสาระของบทบัญญัติ
5. ค่าจ้าง	70		ใช้เฉพาะส่วนที่ไม่เกี่ยวกับค่าจ้างและค่าทำงานในวันหยุดเท่านั้น
	57/2		สิทธิลาป่วยโดยได้รับค่าจ้างปีหนึ่งไม่เกิน 30 วัน
	58		ลาเพื่อรับราชการทหารโดยได้รับค่าจ้างไม่เกิน 60 วันต่อปี
	59	ใช่	ลาคลอดโดยได้รับค่าจ้างไม่เกิน 45 วันต่อครรภ์
	60		ค่าจ้างรายชั่วโมงต้องสอดคล้องกับอัตราค่าจ้างรายวัน
	61	ใช่	อัตราขั้นต่ำสำหรับค่าล่วงเวลา
	63		อัตราขั้นต่ำสำหรับค่าจ่ายค่าล่วงเวลาในวันหยุด
	65		ข้อยกเว้นการจ่ายค่าล่วงเวลา
	66		ข้อยกเว้นมาตรา 65
	68		การคำนวณค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด ค่าล่วงเวลาในวันหยุดสำหรับลูกจ้างรายเดือน
	69		การคำนวณชั่วโมงทำงานล่วงเวลา
	71		ค่าเดินทางไปทำงานในวันหยุด
	72		ค่าเดินทางในวันทำงานปกติ
	73		นายจ้างเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการเดินทาง
	74		ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด ค่าล่วงเวลาในวันหยุดในอัตราที่สูงกว่า
	75		อัตราค่าจ้างขั้นต่ำในขณะที่ยุติกิจการ
	76	ใช่	ห้ามหักค่าจ้าง เว้นแต่กรณีภาษีเงินได้ ค่าบำรุงสหภาพ หนังสือที่เป็นประโยชน์แก่ลูกจ้างฝ่ายเดียว ค่าชดใช้ค่าเสียหาย และเงินสมทบกองทุนเงินสะสม แต่ต้องหักไม่เกินร้อยละ 10
77	ใช่	ต้องได้รับความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรจากลูกจ้างกรณีหักค่าจ้างตาม มาตรา 76	

หมวด	มาตรา	กฎกระทรวงฉบับที่ 14	สรุปสาระของบทบัญญัติ
6. คณะกรรมการค่าจ้าง	78-91	ใช่	การคำนวณค่าจ้างขั้นต่ำ และกรณีอื่นๆ ที่เกี่ยวกับค่าจ้าง
7. สวัสดิการ	92-99		ลูกบทบัญญัติที่เกี่ยวกับคณะกรรมการสวัสดิการลูกจ้าง
8. การควบคุม	108		นายจ้างซึ่งมีลูกจ้างรวมกันตั้งแต่สิบคนขึ้นไปจัดให้มีข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานเป็นภาษาไทยและเก็บสำเนาไว้ ณ สถานที่ประกอบกิจการ
	109		การร้องทุกข์
	110		การแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานจะต้องมีการประกาศก่อน 15 วัน (ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2562)
	111		ต่อเนื่องจากมาตรา 109
	112		นายจ้างซึ่งมีลูกจ้างตั้งแต่สิบคนขึ้นไปจัดทำทะเบียนลูกจ้างเป็นภาษาไทยและเก็บไว้ ณ สถานที่ประกอบกิจการ พร้อมจะให้ตรวจ
	113		รายการทะเบียนลูกจ้าง
	114		ลูกจ้างรวมกันตั้งแต่สิบคนขึ้นไปจัดให้มีเอกสารเกี่ยวกับการจ่ายค่าจ้าง
	115/1		ลูกจ้างรวมกันตั้งแต่สิบคนขึ้นไปยื่นแบบแสดงสภาพการจ้างต่อพนักงานตรวจแรงงานทุกปี
9. การพักงาน	116		ห้ามมิให้นายจ้างสั่งพักงานลูกจ้างในระหว่างการสอบสวนกรณีที่ถูกกล่าวหา
	117		หากปรากฏว่าลูกจ้างไม่มีความผิดให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างนับแต่วันที่ถูกสั่งพักงาน
10. ค่าชดเชย	118		การคำนวณเงินชดเชย
	119		ค่ายกเว้นไม่จ่ายเงินชดเชย
	120		การจ่ายเงินชดเชย กรณีนายจ้างย้ายสถานประกอบการ อันมีผลกระทบต่อลูกจ้าง
	121		การเลิกจ้างเพราะเหตุปรับปรุงกระบวนการผลิตต้องแจ้งต่อพนักงานตรวจแรงงานก่อนล่วงหน้า 60 วัน
	122		ค่าชดเชยพิเศษ
11. กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง	126-138		บทบัญญัติที่เกี่ยวกับกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างที่เกี่ยวกับความเสี่ยงเรื่องการว่างงานและเสียชีวิต

รายงานการทบทวนนโยบายประกันสังคมสำหรับแรงงานทำงานบ้านในประเทศไทย

ในสังคมปัจจุบันงานบ้านมีความสำคัญต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจนอกครัวเรือนเป็นอย่างมาก หากไม่มีผู้รับผิดชอบงานบ้าน สมาชิกในบ้านอาจไม่สามารถออกไปทำงานหารายได้อย่างเต็มที่โดยไม่ต้องห่วงหน้าพะวงหลัง อย่างไรก็ตามแม้งานบ้านจะมีความสำคัญ แต่กลับเป็นงานที่ถูกด้อยคุณค่าและไม่มีการคุ้มครองโดยกฎหมายที่เหมาะสมเทียบเท่างานอื่น แรงงานทำงานบ้านหลายคนยังคงทำงานหนัก แต่ได้รับค่าจ้างต่ำกว่าที่ควรได้รับ และไม่ได้รับการคุ้มครอง ความเชื่อที่เกี่ยวกับครอบครัวและ “งานที่ไม่สร้างรายได้” ทำให้ความสัมพันธ์ของการจ้างงานที่มีอยู่ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างนั้นถูกมองข้ามไป ส่งผลให้แรงงานมีความเสี่ยงต่อการปฏิบัติที่ไม่เท่าเทียม และไม่ได้รับการคุ้มครองจากกลไกการคุ้มครองทางสังคมในเรื่องการจ้างงาน ดังนั้น สิ่งสำคัญในการบรรลุเป้าหมายงานที่มีคุณค่าสำหรับแรงงานทำงานบ้าน จึงอยู่ที่การตระหนักว่า “แรงงานทำงานบ้านก็คือแรงงาน” ไม่มองที่ตัวงานว่าก่อให้เกิดรายได้กับผู้จ้างหรือไม่ ไม่ว่าจะจ้างตรงโดยครัวเรือน หรือจ้างผ่านตัวแทนจัดหางาน หรือผ่านช่องทางอื่น

ilo.org

สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศประจำประเทศไทย
กับพูชา และสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว
อาคารสหประชาชาติ ถนนราชดำเนินนอก
กรุงเทพฯ 10200 ประเทศไทย

โทร: +662 288 1234 (กด 1 สำหรับ ไอแอลโอ)
แฟกซ์: +662 280 1735
อีเมล: BANGKOK@ilo.org
เว็บไซต์: ilo.org/Thailand

