

มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างไทยซึ่งทำงานบ้านจากการ กระทำอันรุนแรงของผู้ซึ่งเป็นนายจ้าง

พนาวรรณ จิตอารีรัตน์ *

ธีระ ศรีธรรมรักษ์ **

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างไทยซึ่งทำงานบ้านจากการกระทำอันรุนแรงของนายจ้างในด้านต่างๆ ตลอดจนมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างไทยตามสิทธิมนุษยชน อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) กฎหมายต่างประเทศ และกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง โดยนำมาวิเคราะห์ปัญหาในการคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างไทยซึ่งทำงานบ้าน เพื่อเสนอแนะแนวทางและมาตรการที่เหมาะสมในการคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างไทยซึ่งทำงานบ้านจากการกระทำอันรุนแรงของผู้ซึ่งเป็นนายจ้าง

จากการศึกษาพบว่า ประเทศไทยยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างซึ่งทำงานบ้านจากการกระทำอันรุนแรงของผู้ซึ่งเป็นนายจ้าง โดยตรงมีเพียงพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 มาตรา 16 เท่านั้นที่ให้ความคุ้มครองเกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศของนายจ้างที่กระทำต่อลูกจ้าง ดังนั้นการกระทำดังกล่าวจึงส่งผลกระทบต่อหลักสิทธิมนุษยชนและหลักความเท่าเทียมกันของมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ ทำให้ลูกจ้างซึ่งทำงานบ้านไม่ได้รับความปลอดภัยและความเป็นธรรมจากการทำงาน ซึ่งความรุนแรงนั้นพบได้จากการทำร้ายร่างกาย ได้แก่ การทุบ ตี เตะ ต่อย กัด หรือ การทำร้ายทางจิตใจ โดยการใช้คำพูด กิริยา กระทำการดูหมิ่นเหยียดหยาม กีด หรือการทำร้ายทางเพศ กีด รวมถึง ความรุนแรงที่ก่อให้เกิดความสูญเสียหรือการละเลย ทอดทิ้ง การไม่ได้รับการดูแลเอาใจใส่และคุ้มครองที่เหมาะสมจากนายจ้าง นอกจากนี้แล้วลูกจ้างซึ่งทำงานบ้านยังได้รับผลกระทบจากการได้รับสิทธิตามกฎหมายอื่นๆ รวมถึงการได้รับสิทธิตามกฎหมายประกันสังคม อันเป็นการคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างซึ่งทำงานบ้านจากการกระทำอันรุนแรง

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหา กล่าวคือ ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายคุ้มครองแรงงานโดยมีการบัญญัติถึงการป้องกันการกระทำอันรุนแรงทุกรูปแบบ และกำหนดบทลงโทษที่เพิ่มขึ้นให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในปัจจุบัน นอกจากนี้ควรมีการออกกฎกระทรวงจัดตั้งกองทุนช่วยเหลือลูกจ้างซึ่งทำงานบ้านจากการใช้ความรุนแรงโดยอยู่ในความดูแลของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และเพิ่ม

* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

** ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

ประโยชน์ทดแทนในด้านต่างๆ โดยคำนึงถึงประโยชน์ที่ลูกจ้างซึ่งทำงานบ้านอันพึงได้รับ เพื่อเป็นการดึงดูดให้ลูกจ้างซึ่งทำงานบ้านมีความสนใจสมัครเข้ามาเป็นผู้ประกันตนแบบสมัครใจตามมาตรา 40 แห่งกฎหมายประกันสังคม อนึ่งควรมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงในการเข้าตรวจสอบสภาพการทำงานของลูกจ้างและให้ความช่วยเหลือทันทีแก่ลูกจ้างซึ่งทำงานบ้านเมื่อลูกจ้างได้รับผลกระทบจากการใช้ความรุนแรงของนายจ้าง รวมถึงการช่วยเหลือด้านกระบวนการยุติธรรม การเยียวยาความเสียหาย การจัดสถานที่พักพิงให้กับลูกจ้างซึ่งทำงานบ้านเมื่อถูกกระทำอันรุนแรง ทั้งนี้การมีมาตรการทางกฎหมายคุ้มครองสิทธิสำหรับลูกจ้างซึ่งทำงานบ้านดังกล่าว ย่อมส่งผลให้ลูกจ้างได้รับความคุ้มครองสิทธิมากขึ้นและรอดพ้นจากการกระทำอันรุนแรงในรูปแบบต่างๆ จากนายจ้าง

1. บทนำ

ในปัจจุบันย่อมปฏิเสธไม่ได้ว่ามีการใช้ความรุนแรงต่อลูกจ้างซึ่งทำงานบ้านในรูปแบบต่างๆ เป็นประจำ ซึ่งการกระทำอันรุนแรงที่เกิดขึ้นดังกล่าวนี้นับได้ว่าเป็นการกระทำที่กระทบต่อหลักสิทธิมนุษยชน อันกำหนดไว้ว่าบุคคลทุกคนมีความเท่าเทียมกัน มีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค เหมือนกัน บุคคลอื่นใดจะกระทำการล่วงละเมิดหรือกระทบสิทธิของอีกฝ่ายหนึ่งมิได้ อันเป็นการได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

เนื่องด้วยประเทศไทยยังไม่มีการคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างซึ่งทำงานบ้านอันเกิดจากการกระทำอันรุนแรงของผู้ซึ่งเป็นนายจ้าง โดยมีเพียงกฎหมายคุ้มครองแรงงาน มาตรา 16 ที่บัญญัติห้ามมิให้นายจ้างล่วงเกิน คุกคามหรือก่อความเดือดร้อนรำคาญทางเพศต่อลูกจ้าง ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวให้ความคุ้มครองเฉพาะความรุนแรงที่เกิดขึ้นจากการล่วงละเมิดทางเพศเท่านั้น ส่วนความรุนแรงในทางอื่นที่นายจ้างกระทำต่อลูกจ้างซึ่งทำงานบ้านกลับไม่มีบทบัญญัติอื่นใดในกฎหมายคุ้มครองแรงงานให้การคุ้มครองสิทธิ ซึ่งความหมายของ “การกระทำอันรุนแรง” ตามที่เข้าใจของบุคคลทั่วไป คือ การที่นายจ้างกระทำการใดๆ อันเป็นการบั่นทอนสิทธิของลูกจ้างซึ่งเป็นคนใช้ตามบ้าน ไม่ว่าจะเป็นการทำร้ายร่างกาย จิตใจ การทำร้ายทางเพศ รวมถึงการใช้ความรุนแรงที่ก่อให้เกิดความสูญเสียและการไม่เอาใจใส่ คุ้มครองที่เหมาะสมจากนายจ้าง เป็นต้น ความรุนแรงดังกล่าวจึงส่งผลให้ลูกจ้างซึ่งทำงานบ้านไม่ได้รับความปลอดภัยและความเป็นธรรมจากการทำงานให้กับนายจ้างรวมถึงการได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายอื่นๆ ของลูกจ้างซึ่งทำงานบ้านที่ควรได้รับ

2. มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างไทยซึ่งทำงานบ้านจากการกระทำอันรุนแรงของนายจ้างตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง

2.1 มาตรการตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ

2.1.1 อนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยการเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับ (Forced Labour) ค.ศ. 1930

อนุสัญญาฉบับที่ 29 ได้ให้คำจำกัดความของ คำว่า “แรงงานบังคับหรือการเกณฑ์แรงงาน” หมายความว่า งานหรือบริการทุกชนิดซึ่งบีบบังคับเอาจากบุคคลใดๆ โดยการขู่ข่ม ใช้อำนาจและบุคคลดังกล่าวนี้มิได้สมัครใจที่จะทำเอง แต่ไม่รวมถึงงานหรือบริการบางอย่าง โดยสาระสำคัญของอนุสัญญา กำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องปราบปรามการใช้แรงงานบังคับหรือการเกณฑ์แรงงานทุกรูปแบบ รวมถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีของผู้หญิง ผู้ชาย และเด็ก ซึ่งลูกจ้างทำงานบ้านมักมีความเสี่ยงต่อการถูกเอารัดเอาเปรียบจากการบังคับแรงงาน

2.1.2 อนุสัญญาฉบับที่ 182 ว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของแรงงานเด็ก(Worst Forms Of Child Labour) ค.ศ. 1999

อนุสัญญาฉบับที่ 182 กำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องดำเนินมาตรการเพื่อการห้ามและการขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็กโดยฉับพลัน โดยอนุสัญญานี้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการห้ามมิให้มีการใช้แรงงานเด็กซึ่งมีอายุต่ำกว่า 18 ปี ในการทำงาน ซึ่งความหมายของคำว่า “เด็ก” หมายถึง บุคคลทุกคนซึ่งมีอายุต่ำกว่า 18 ปี ในปัจจุบันประเทศไทยมักมีการใช้แรงงานเด็กจำนวนมาก ซึ่งเด็กดังกล่าวมีอายุต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

2.1.3 อนุสัญญาฉบับที่ 189 ว่าด้วยงานที่มีคุณค่าสำหรับลูกจ้างทำงานบ้าน (Convention On Domestic Workers)ค.ศ. 2011

อนุสัญญาฉบับที่ 189 เป็นอนุสัญญาที่ให้ความสำคัญแก่ลูกจ้างซึ่งทำงานบ้านเป็นอย่างมาก โดยจะให้การคุ้มครองสิทธิเด็ก ผู้หญิง และผู้ชายซึ่งทำงานบ้าน หากรัฐบาลใดได้ให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาต้องผูกพันต่อมาตรฐานตามอนุสัญญา ซึ่งประเทศไทยแม้จะไม่ได้ให้สัตยาบันรับรองอนุสัญญาฉบับนี้แต่ได้มีการออกกฎหมายคุ้มครองแรงงานให้สอดคล้องกับอนุสัญญาดังกล่าว

2.2 มาตรการตามกฎหมายต่างประเทศ

2.2.1 มาตรการในระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System)

2.2.1.1 สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม

ประมวลกฎหมายแรงงานของสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม (The Labour Code Of The Socialist Republic Of Vietnam) ได้มีการกล่าวถึงลูกจ้างทำงานบ้าน โดยมีการกำหนดให้นายจ้างนั้นต้อง

ปฏิบัติต่อลูกจ้างทำงานบ้านโดยเท่าเทียมกัน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติทางเพศ ชุมชน เชื้อชาติ ศักดิ์ศรี การทารุณกรรม การบังคับใช้แรงงาน และการกระทำใดๆ ที่เป็นความผิด อันถือได้ว่าเป็นกฎหมายแรงงานที่ให้ความคุ้มครองสิทธิสำหรับลูกจ้างทำงานบ้านจากการกระทำของนายจ้าง

2.2.1.2 สาธารณรัฐแซมเบีย

สาธารณรัฐแซมเบียได้มีการตรากฎหมายเพื่อให้การคุ้มครองสิทธิแก่ลูกจ้างทำงานในบ้าน โดยมีการออกหลักจรรยาบรรณจัดทำขึ้นเพื่อให้คำแนะนำเกี่ยวกับเงื่อนไขการทำงานสำหรับลูกจ้างและความสัมพันธ์ในการทำงานระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง

2.2.2 มาตรการในระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System)

2.2.2.1 สาธารณรัฐฟิลิปปินส์

สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ได้มีการประกาศใช้กฎหมายแรงงานฉบับใหม่เกี่ยวกับลูกจ้างทำงานบ้านชื่อว่า “กฎหมายว่าด้วยการกำหนดนโยบายสำหรับคุ้มครองและสวัสดิการของลูกจ้างงานบ้าน” โดยเรียกชื่ออีกอย่างหนึ่งว่า “กฎหมายลูกจ้างงานบ้าน” โดยให้ความคุ้มครองสิทธิแรงงานและผลประโยชน์ของลูกจ้างงานบ้าน ซึ่งกฎหมายได้ให้ความคุ้มครองลูกจ้างงานบ้านในส่วนของ การต่อต้านการละเมิด แรงงานขัดหนี้ การใช้แรงงานเด็กที่เลวร้ายที่สุด การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เวลาพักและวันหยุดรวมถึงสิทธิประโยชน์อื่นๆ สำหรับลูกจ้างงานบ้าน นอกจากนี้ยังขยายการคุ้มครองสิทธิให้ครอบคลุมถึงประกันสังคมและประกันสุขภาพและจัดระบบการทำงานของหน่วยงานภาครัฐโดยกำหนดกลไกเพื่อตอบสนองอย่างรวดเร็วต่อการถูกละเมิดของลูกจ้างงานบ้าน

2.2.2.2 สาธารณรัฐสิงคโปร์

สาธารณรัฐสิงคโปร์ได้กำหนดให้นายจ้างต้องปฏิบัติต่อลูกจ้างต่างชาติอันเป็นการคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างตามเงื่อนไขในส่วนของ การจ้างแรงงานต่างชาติ (Work Passes) และประมวลกฎหมายอาญายังกำหนดให้ความคุ้มครองสิทธิแก่ลูกจ้างทำงานบ้านภายในประเทศ อันเกิดจากการกระทำผิดของนายจ้าง หรือสมาชิกในครัวเรือน พร้อมทั้งบทลงโทษที่ใช้บังคับกับนายจ้างหรือสมาชิกในครัวเรือน

2.3 มาตรการตามกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง

2.3.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ให้ความคุ้มครองสิทธิแก่ลูกจ้างซึ่งทำงานบ้านเช่นเดียวกับการได้รับความคุ้มครองตามสิทธิมนุษยชน ซึ่งสิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญมุ่งที่จะให้ความคุ้มครองแก่บุคคลทุกคน โดยมีได้แบ่งแยกว่าบุคคลนั้นจะเป็นคนของชาติใด เชื้อชาติใด ภาษาใดหรือศาสนาใด หากบุคคลนั้นเข้ามาอยู่ในอาณาเขตพื้นที่ที่ใช้รัฐธรรมนูญ บุคคลนั้นย่อมได้รับความคุ้มครองภายใต้รัฐธรรมนูญ ดังนั้นบุคคลทุกคนจึงมีสิทธิเท่าเทียมกันและได้รับการปฏิบัติอย่างมี

ศักดิ์ศรี ทั้งในชีวิตส่วนตัวและในการทำงาน แม้กระทั่งผู้ใช้แรงงานอย่างลูกจ้างซึ่งทำงานบ้านย่อมได้รับความคุ้มครองตามสิทธิมนุษยชนเช่นเดียวกัน

2.3.2 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ลูกจ้างซึ่งทำงานบ้านมีสถานะเป็นลูกจ้างตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้นายจ้างชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้กับตนในความผิดอันเกิดจากการกระทำละเมิดซึ่งนายจ้างเป็นฝ่ายกระทำ โดยกฎหมายให้สิทธิเรียกร้องจากการกระทำทั้งที่เกิดจากการจงใจทำให้เกิดและที่เกิดจากความประมาทเลินเล่อตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 ดังนั้นประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จึงเป็นกฎหมายที่รับรองประโยชน์ของการคุ้มครองสิทธิและอำนาจในสภาพบุคคลของลูกจ้างซึ่งทำงานบ้าน

2.3.3 ประมวลกฎหมายอาญา

เมื่อนำเรื่องความรุนแรงมาผูกกับกฎหมายก็มักเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับทางอาญา ซึ่งผู้กระทำความผิดจะต้องได้รับโทษและต้องถูกดำเนินคดีในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ทั้งนี้ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 397 เป็นมาตราที่มีการกล่าวถึงการคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างอันเกิดจากการกระทำอันมีลักษณะต่อไปในทางที่จะล่วงเกินทางเพศ โดยอาศัยเหตุที่ผู้กระทำความผิดมีอำนาจเหนือผู้ถูกระทำอันเนื่องจากความสัมพันธ์ในฐานะนายจ้าง ดังนั้นมาตรการในการคุ้มครองสิทธิตามประมวลกฎหมายอาญาจึงสามารถนำมาใช้เป็นมาตรการเพื่อป้องกันสิทธิของลูกจ้างซึ่งทำงานบ้านรวมถึงการป้องกันมิให้เกิดความรุนแรงกับลูกจ้างซึ่งทำงานบ้าน

2.3.4 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

ในการคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ได้กำหนดบทบัญญัติในการคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างอันเกิดจากการกระทำทางเพศที่นายจ้างเป็นฝ่ายกระทำต่อลูกจ้าง โดยได้บัญญัติไว้ในมาตรา 16 ซึ่งบทบัญญัติของกฎหมายคุ้มครองแรงงาน มาตรา 16 นี้มีวัตถุประสงค์ที่จะคุ้มครองลูกจ้างมิให้ถูกล่วงเกิน คุกคาม หรือได้รับความเดือดร้อนทางเพศ ซึ่งมีแนวคิดจากบทบัญญัติในเรื่องการรังควานทางเพศหรือการรบกวนทางเพศ (Sexual Harassment) รวมถึงกำหนดโทษแก่นายจ้างไว้ในมาตรา 147

2.3.5 พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

ลูกจ้างซึ่งทำงานบ้านถือได้ว่าเป็นลูกจ้างตามคำนิยาม มาตรา 5 ของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 แม้ลูกจ้างซึ่งทำงานบ้านจะมีสิทธิตามกฎหมายประกันสังคม แต่ลูกจ้างซึ่งทำงานบ้านก็ยังเป็นแรงงานซึ่งถูกยกเว้นไม่ได้รับความคุ้มครองและเป็นบุคคลซึ่งกฎหมายประกันสังคมไม่ให้ใช้บังคับ ตามมาตรา 33 ปัจจุบันกฎหมายประกันสังคมจึงเปิดโอกาสให้ลูกจ้างซึ่งทำงานบ้าน สามารถยื่นทะเบียนเป็นผู้ประกันตนโดยลักษณะสมัครใจ ตามมาตรา 40 และได้มีมติคณะรัฐมนตรีประกาศใช้กฎหมายลำดับรองที่

ออกตามพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558 จำนวน 3 ฉบับ อันเป็นกฎหมายที่เพิ่มสิทธิผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ในทางเลือกใหม่ เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของแรงงานนอกระบบให้ได้รับความคุ้มครองทางสังคมเช่นเดียวกับแรงงานในระบบ

2.3.6 กฎกระทรวง(ฉบับที่ 14) พ.ศ.2555 ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

เนื่องจากลักษณะและสภาพของการทำงานในงานบ้าน มีความแตกต่างจากการทำงานในสถานประกอบการโดยทั่วไป เพื่อขยายขอบเขตการคุ้มครองให้แก่ลูกจ้างซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย กระทรวงแรงงานจึงได้มีการออกกฎกระทรวงฉบับใหม่ (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2555 ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 โดยเริ่มมีผลบังคับใช้เพื่อเพิ่มความคุ้มครองให้กับลูกจ้างซึ่งทำงานบ้านในประเทศไทย แต่กฎกระทรวงฉบับนี้ก็ยังขาดการคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างซึ่งทำงานบ้านในอีกหลายประเด็น

3. ปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาในเรื่องสิทธิของลูกจ้างไทยซึ่งทำงานบ้านจากการกระทำอันรุนแรงของผู้ซึ่งเป็นนายจ้าง

จากการศึกษาการคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างไทยซึ่งทำงานบ้านจากการกระทำอันรุนแรงของผู้ซึ่งเป็นนายจ้าง ผู้วิจัยจึงสรุปปัญหาดังต่อไปนี้

3.1 ปัญหาเรื่องสิทธิมนุษยชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ลูกจ้างซึ่งทำงานบ้านถือได้ว่าเป็นแรงงานที่ควรได้รับความคุ้มครองสิทธิตามหลักสิทธิมนุษยชน และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งปัญหาของความรุนแรงเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและกระทบต่อสิทธิของลูกจ้างซึ่งทำงานบ้านในประเทศไทย โดยปัจจุบันความรุนแรงมักพบได้จาก การใช้ความรุนแรงในการลงโทษ การละเมิดสิทธิเด็กและสตรี เป็นต้น ผู้วิจัยเห็นว่าลูกจ้างซึ่งทำงานบ้านเป็นแรงงานที่ไม่ได้รับความคุ้มครองตามหลักสิทธิมนุษยชนดังกล่าว พร้อมทั้งยังคงเป็นเหยื่อของการใช้ความรุนแรงซึ่งนายจ้างเป็นฝ่ายกระทำ อันส่งผลกระทบต่อสิทธิอื่นๆที่ลูกจ้างพึงได้รับ

3.2 ปัญหาเรื่องการได้รับสิทธิตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศและสิทธิตามกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง แยกเป็นประเด็นได้ดังนี้

3.2.1 ประเด็นการได้รับสิทธิตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ

สำหรับประเทศไทยได้ให้สัตยาบันรับรองแก่อนุสัญญาฉบับที่ 29 ว่าด้วยการเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับ (Forced Labour) ค.ศ.1930 และ อนุสัญญาฉบับที่ 182 ว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของแรงงานเด็ก (Worst Forms Of Child Labour) ค.ศ. 1999 แม้อนุสัญญาสองฉบับนี้จะให้ความคุ้มครองการใช้

แรงงานในรูปแบบต่างๆ แต่ก็ยังไม่ครอบคลุมถึงการเข้าไปตรวจสอบการใช้แรงงานของลูกจ้างซึ่งทำงานบ้านในสถานที่พักอาศัยของนายจ้าง อันมีข้อจำกัดในการเข้าถึงและตรวจสอบ

นอกจากนี้การได้รับความคุ้มครองสิทธิตามอนุสัญญาฉบับที่ 189 ว่าด้วยงานที่มีคุณค่าสำหรับลูกจ้างทำงานบ้าน (Convention On Domestic Workers) ค.ศ. 2011 แม้ประเทศไทยยังมิได้ให้สัตยาบันรับรองอนุสัญญาฉบับนี้ แต่อนุสัญญาดังกล่าวก็เป็นอนุสัญญาที่ให้ความคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างซึ่งทำงานบ้านโดยตรง ซึ่งมาตรา 5 ของอนุสัญญากำหนดถึงการคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างจากการใช้ความรุนแรง โดยกำหนดไว้ว่าลูกจ้างต้องได้รับการคุ้มครองจากการถูกข่มเหง การล่วงละเมิด คุกคาม และความรุนแรงในทุกรูปแบบ จะเห็นได้ว่ามาตรา 5 ของอนุสัญญาให้ความคุ้มครองถึงการใช้ความรุนแรงในทุกรูปแบบ อันแตกต่างจากกฎหมายคุ้มครองแรงงานของประเทศไทย

3.2.2 ประเด็นการได้รับสิทธิตามกฎหมายไทย แยกออกได้ดังนี้

(1) ประเด็นการได้รับสิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ยิ่งถือเป็นประเด็นที่สำคัญเนื่องจากเป็นเพียงการเรียกร้องให้นายจ้างชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้กับตนเท่านั้น ในทางปฏิบัติการจะเรียกร้องสิทธิดังกล่าวจะกระทำได้อต่อเมื่อลูกจ้างซึ่งทำงานบ้านมีความประสงค์ต้องการใช้สิทธิทางศาลและมีคำขอมาในท้ายฟ้อง แต่ความเป็นจริงลูกจ้างซึ่งทำงานบ้านส่วนน้อยเท่านั้นที่จะมีการเรียกร้องสิทธิดังกล่าวให้แก่ตนเพราะความเกรงกลัวนายจ้างและกลัวที่จะตกงาน

(2) ประเด็นสิทธิตามประมวลกฎหมายอาญาแม้จะกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับความผิดและโทษแก่นายจ้างไว้แล้ว โดยกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ซึ่งปรากฏอยู่ในภาคความผิดหลุโทษ มาตรา 397 แต่มีประเด็นปัญหาสำหรับมาตราดังกล่าวคือ มาตรานี้ให้ความคุ้มครองลูกจ้างเฉพาะการกระทำที่เกิดขึ้นในที่สาธารณะหรือต่อหน้าธารกำนัลเท่านั้น ซึ่งส่วนใหญ่แล้วลูกจ้างซึ่งทำงานบ้านมักถูกกระทำในบ้านของนายจ้างอันเป็นสถานที่ส่วนตัวของนายจ้าง อีกทั้งบทกำหนดโทษในมาตราดังกล่าวยังไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในปัจจุบัน

(3) ประเด็นในเรื่องประกาศกฎกระทรวงแรงงาน (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2555 ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เพื่อคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างซึ่งทำงานบ้าน แต่ลูกจ้างซึ่งทำงานบ้านก็ยังคงถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้าง สาเหตุอันเนื่องมาจากกฎกระทรวงขยายสิทธิและให้ความคุ้มครองบางประการแก่ลูกจ้างซึ่งทำงานบ้านแต่ก็ยังมีอีกหลายสิทธิที่กฎกระทรวงฉบับนี้ยังไม่ได้ให้ความคุ้มครอง ดังจะเห็นได้จาก กฎหมายคุ้มครองแรงงาน มาตรา 16 ที่ให้ความคุ้มครองเกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศของนายจ้างที่กระทำต่อลูกจ้างเท่านั้น ส่วนความรุนแรงในทางอื่นกลับไม่มีบทบัญญัติใดในกฎหมายคุ้มครองแรงงานให้การคุ้มครองสิทธิและปัญหาของพนักงานตรวจแรงงานตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน มาตรา 139 (1) ที่ไม่สามารถเข้าถึงสถานที่ทำงานของลูกจ้างอันเป็นสถานที่พักส่วนตัวของนายจ้าง

ได้ ซึ่งเป็นข้อจำกัดในการเข้าไปตรวจสอบภายในบ้านเพื่อตรวจสอบสภาพการทำงาน สภาพการจ้าง สอบถาม ข้อเท็จจริง ถ่ายภาพ และกระทำการอย่างอื่นเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริง

3.3 ปัญหาในด้านการกระทำอันรุนแรงของนายจ้างต่อลูกจ้างไทย

เนื่องจากความรุนแรงที่ลูกจ้างซึ่งทำงานบ้านได้รับมักเกิดจากการทำร้ายร่างกาย จิตใจ การทำร้ายทางเพศ รวมถึงการใช้ความรุนแรงที่ก่อให้เกิดความสูญเสียและการไม่เอาใจใส่คุ้มครองที่เหมาะสมจากนายจ้าง อันทำให้ลูกจ้างซึ่งทำงานบ้านนั้นมักตกเป็นเหยื่อของการใช้ความรุนแรงจากการกระทำของนายจ้าง ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยมีสถิติการแจ้งความเกี่ยวกับการใช้ความรุนแรงที่นายจ้างกระทำต่อลูกจ้างซึ่งทำงานบ้านเป็นจำนวนน้อย ในความเป็นจริงแล้วความรุนแรงที่เกิดขึ้นมักปรากฏให้เห็นอยู่บ่อยๆแต่ไม่ปรากฏข้อมูลให้ทราบ เนื่องจากลูกจ้างซึ่งทำงานบ้านนั้นมิได้มีการร้องทุกข์และขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานภาครัฐหรือหน่วยงานเอกชน

3.4 ปัญหาการได้รับเงินสมทบจากกองทุนประกันสังคม

สำหรับลูกจ้างซึ่งทำงานบ้าน กฎหมายประกันสังคมเปิดโอกาสให้ลูกจ้างซึ่งทำงานบ้านสามารถยื่นทะเบียนเป็นผู้ประกันตนโดยสมัครใจ ตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 แต่กลับพบปัญหาที่ตามมาคือ ลูกจ้างซึ่งทำงานบ้านกลับไม่ได้รับประโยชน์ทดแทนที่ครบถ้วนและการที่จะทำให้ลูกจ้างสมัครเข้ามาเป็นผู้ประกันตนโดยสมัครใจก็เป็นไปได้ยากลำบากเนื่องจากรายได้ของลูกจ้างไม่เพียงพอต่อการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมซึ่งจะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างจากการเป็นลูกจ้างในระบบซึ่งนายจ้างมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินสมทบให้แก่ลูกจ้าง ถึงแม้ปัจจุบันจะมีประกาศใช้กฎหมายลำดับรองที่ออกตามพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558 จำนวน 3 ฉบับ เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตโดยการให้สิทธิประโยชน์มากขึ้น แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นดังกล่าวได้

อีกทั้งการที่พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ฉบับนี้ ได้กำหนดให้สิทธิประโยชน์ทดแทนจากกองทุนแก่ผู้ประกันตนตามมาตรา 54 เพียง 7 ประเภท เท่านั้น ซึ่งในประเด็นนี้ผู้วิจัยเห็นว่ายังไม่ครอบคลุมถึงสิทธิประโยชน์ต่างๆที่ผู้ประกันตนอันพึงได้รับอย่างครบถ้วนซึ่งยังขาดประโยชน์ทดแทนครอบครัวและประโยชน์ทดแทนแก่ผู้ที่ยังมีชีวิตที่ขาดอุปการะ อันเป็นไปตามอนุสัญญาฉบับที่ 102 ว่าด้วยงานมาตรฐานขั้นต่ำของการประกันสังคม ค.ศ.1952 ที่ให้สิทธิประโยชน์ประกันสังคมแก่ผู้ประกันตนครอบคลุมถึง 9 ประเภท

4. ข้อเสนอแนะ

จากข้อสรุปดังกล่าวผู้วิจัยเห็นว่ากฎหมายคุ้มครองแรงงานฉบับปัจจุบันยังมีปัญหาที่จะต้องแก้ไขปรับปรุงหลายประเด็น ดังนี้

4.1 ในเรื่องสิทธิมนุษยชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เห็นควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายคุ้มครองแรงงานโดยเพิ่มเป็น มาตรา 167 โดยกำหนดในเรื่องการป้องกันความรุนแรงอันเกิดจากนายจ้างกระทำต่อลูกจ้างและเพิ่มบทลงโทษในมาตรา 147 หรือออกกฎหมายใหม่เป็นการเฉพาะในเรื่องการคุ้มครองการกระทำอันรุนแรงของลูกจ้างในการทำงานกับนายจ้างหรืออาจบัญญัติเป็นการเฉพาะโดยกำหนดประเด็นสำคัญในเรื่องคำนิยามศัพท์ การกระทำอันรุนแรง สิทธิมนุษยชน สิทธิประโยชน์ในการเข้าสู่ประกันสังคม ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนตามสิทธิดังกล่าว

4.2 ปัญหาเรื่องการได้รับสิทธิตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศและสิทธิตามกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง แยกเป็นประเด็นได้ดังนี้

4.2.1 ประเด็นการได้รับสิทธิตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ

กฎหมายคุ้มครองแรงงานของประเทศไทยควรแก้ไขเพิ่มเติมให้สอดคล้องกับอนุสัญญาฉบับที่ 189 มาตรา 5 โดยกำหนดถึงการคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างซึ่งทำงานบ้านจากการใช้ความรุนแรงในทุกรูปแบบและครอบคลุมถึงการเข้าไปตรวจสอบการใช้แรงงานในสถานที่พักของนายจ้าง

4.2.2 ประเด็นการได้รับสิทธิตามกฎหมายไทย

(1) ควรแก้ไขเพิ่มเติมการใช้สิทธิเรียกร้องทางแพ่งในส่วนของการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนและให้จำเลยกระทำหรืองดเว้นกระทำการอันเกิดจากการกระทำละเมิด โดยมีหน่วยงานรัฐหรือหน่วยงานเอกชนให้ความช่วยเหลือในการดำเนินคดีและการเรียกร้องสิทธิแทน โจทก์รวมถึงให้ความคุ้มครองโจทก์เมื่อมีการใช้สิทธิทางศาล

(2) ควรมีการปรับปรุงแก้ไขประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 397 ในเรื่องการให้ความคุ้มครองเฉพาะการกระทำที่เกิดขึ้นในที่สาธารณะสถานหรือต่อหน้าธารกำนัลเท่านั้นและบทกำหนดโทษโดยแก้ไขเป็นให้ความคุ้มครองรวมถึงการกระทำที่เกิดขึ้นในที่รโหฐานและเพิ่มโทษมาตราดังกล่าวให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในปัจจุบันเพื่อให้ครอบคลุมและสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน

(3) ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวง (ฉบับที่ 14) พ.ศ.2555 ให้ขยายความคุ้มครองไปสู่ลูกจ้างซึ่งทำงานบ้านซึ่งถูกนายจ้างใช้ความรุนแรงในการทำงานเพื่อเป็นการขยายความและครอบคลุมให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้นและกำหนดเพิ่มเติมให้อำนาจพนักงานตรวจแรงงานสามารถเข้าไปตรวจสอบสถานที่ทำงานของลูกจ้างซึ่งทำงานบ้านอันเป็นสถานที่ส่วนตัว

4.3 ควรมีการออกกฎกระทรวงจัดตั้งกองทุนสำหรับช่วยเหลือสำหรับลูกจ้างซึ่งทำงานบ้าน เมื่อลูกจ้างได้รับผลกระทบจากการใช้ความรุนแรงของนายจ้างโดยอยู่ในความดูแลของของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์รวมถึงการช่วยเหลือด้านกระบวนการยุติธรรม การเยียวยาความเสียหาย การจัดสถานที่พักพิบให้กับลูกจ้างซึ่งทำงานบ้านเมื่อถูกกระทำอันรุนแรง

และให้ความรู้ คำแนะนำ คำปรึกษาแก่ลูกจ้างเพื่อให้ตระหนักถึงสิทธิอันพึงมีพึงได้รวมถึงการได้รับสิทธิมนุษยชน

4.4 ควรเพิ่มประโยชน์ทดแทนในด้านต่างๆโดยคำนึงถึงประโยชน์ที่ลูกจ้างซึ่งทำงานบ้านอันพึงได้รับ เพื่อเป็นการดึงดูดให้ลูกจ้างซึ่งทำงานบ้านมีความสนใจสมัครเข้ามาเป็นผู้ประกันตนแบบสมัครใจตาม มาตรา 40 แห่งกฎหมายประกันสังคมและควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ของประเทศไทยให้สอดคล้องกับอนุสัญญาฉบับที่ 102 ตาม 9 ประเภท ดังกล่าว ซึ่งทำให้ผู้ประกันตนได้สิทธิประโยชน์ทดแทนที่เพิ่มขึ้นสมบูรณ์ต่อไป

ทั้งนี้จากผลการศึกษาและข้อเสนอแนะดังกล่าวข้างต้น สรุปได้ว่าจำเป็นต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 16 ทวิ มาตรา 147 ทวิ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รวมถึงการแก้ไขปัญหาการได้รับสิทธิตามกฎหมายอื่น อันได้แก่ อนุสัญญาฉบับที่ 189 และกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายอาญา และ ประกาศกฎกระทรวง ฉบับที่ 14 พ.ศ. 2555 รวมทั้งจัดตั้งกองทุนช่วยเหลือลูกจ้างและเพิ่มประโยชน์ทดแทน ทั้งนี้เพื่อให้ลูกจ้างได้รับความคุ้มครองและได้ประโยชน์สูงสุดเพื่อให้ออกพ้นจากการกระทำอันรุนแรงของ นายจ้างอย่างเหมาะสม

บรรณานุกรม

กฎกระทรวง (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2555 ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. (2551,กรกฎาคม). รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์(Final Report)

โครงการศึกษาวิจัยเพื่อขยายการคุ้มครองแรงงานให้แก่แรงงานนอกระบบ. กรุงเทพฯ: สำนัก
งานวิจัยกฎหมายและแรงงาน

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. 75 ปี แห่งความสัมพันธ์ไทยกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ.

กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ ป.สัมพันธ์พาณิชย์.

กรุงเทพธุรกิจ. (2560). เพิ่มสิทธิประกันสังคม แรงงานนอกระบบ. สืบค้นเมื่อ 15 สิงหาคม 2561, จาก

<http://www.bangkokbiznews.com/news/detail/751920>

กองวิชาการและแผนงาน. (2542). สภาพการทำงานและปัญหาการทำงานของผู้ทำงานรับใช้ในบ้าน-

อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 178,182 และ 190. กรุงเทพฯ: กรม
สวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการ.

เกษมสันต์ วิลาวรรณ. (2559). คำอธิบายกฎหมายแรงงาน.(พิมพ์ครั้งที่ 23 แก้ไขเพิ่มเติม). กรุงเทพฯ:
วิญญูชน.

ขวัญกมล ทิพย์โนสิงห์. (2557, ธันวาคม). “การคุ้มครองแรงงานของคนรับใช้ต่างด้าวในประเทศไทย.” บท
บัณฑิตย, 70, 4. หน้า 172-175.

คณะวิชาการ The Intention Group. (2560). **อาณัติบัญญัติ ฉบับบทบทวน**. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: จรัส
สนิทธิศาสตร์การพิมพ์.

ชื่อผู้แต่ง. กฎหมายประกันสังคม. สืบค้นเมื่อ 15 ธันวาคม 2560, จาก

<http://www.thethailaw.com/law27/lawpdf/law4/4-7.pdf>

ธีระ ศรีธรรมรักษ์. (2543). **กฎหมายแรงงาน**. (พิมพ์ครั้งที่ 1 พ.ศ.2541). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ประมวลกฎหมายอาญา

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

เพ็ง เพ็งนิต. (2559). **รวมคำบรรยายวิชาละเมิด**. (เล่ม 3 ภาคหนึ่ง สมัย 69). กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษา
กฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

อุดม รัฐอมฤต, นพนิต สุริยะ และบรรเจิด สิงคะเนติ. (2544). **การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและ
เสรีภาพของบุคคลตามมาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540**.

กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

Code Of Conduct For Employers Of Domestic Workers In Zambia.

Code Of Conduct For Employers Of Domestic Workers In Zambia. Retrieved April 5, 2018, from

[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_protect/@protrav/@travail/documents/
publication/wcms_164522.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_protect/@protrav/@travail/documents/publication/wcms_164522.pdf)

Convention Concerning Forced Or Compulsory Labour No.29, 1930.

Convention Concerning The Prohibition And Immediate Action For The Elimination Of The Worst Forms
Of Child Labour No.182, 1999.

Convention On Domestic Workers No.189, 2011.

Employment of Foreign Manpower Act (Chapter 91A).

Employment of Foreign Manpower Act (Chapter 91A). Retrieved April 8, 2018 from

<http://twc2.org.sg/wp-content/uploads/2011/11/WorkPermitRegulations.pdf>

Philippines enact new law protecting domestic workers. Retrieved November 10, 2018, from

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/--travail/documents/publication/wcms_211052.pdf

Republic Of Singapore Government Gazette Acts Supplement (Penal Code(Amendment) Act 1998).

Republic Of Singapore Government Gazette Acts Supplement (Penal Code (Amendment) Act 1998)

Retrieved March 18, 2018, from [https://sso.agc.gov.sg/Acts-Supp/18-](https://sso.agc.gov.sg/Acts-Supp/18-1998/Published/19980515? DocDate=19980515)

[1998/Published/19980515? DocDate=19980515](https://sso.agc.gov.sg/Acts-Supp/18-1998/Published/19980515? DocDate=19980515)

The Labour Code Of The Socialist Republic Of Vietnam.

The Act Instituting Policies For The Protection And Welfare Of Domestic Workers In Philippines.

The Labour Code of the Socialist Republic of Vietnam. Retrieved March 10, 2018,from

<http://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/WEBTEXT/38229/64933/E94VNM01.htm>