

## การคุ้มครองแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน

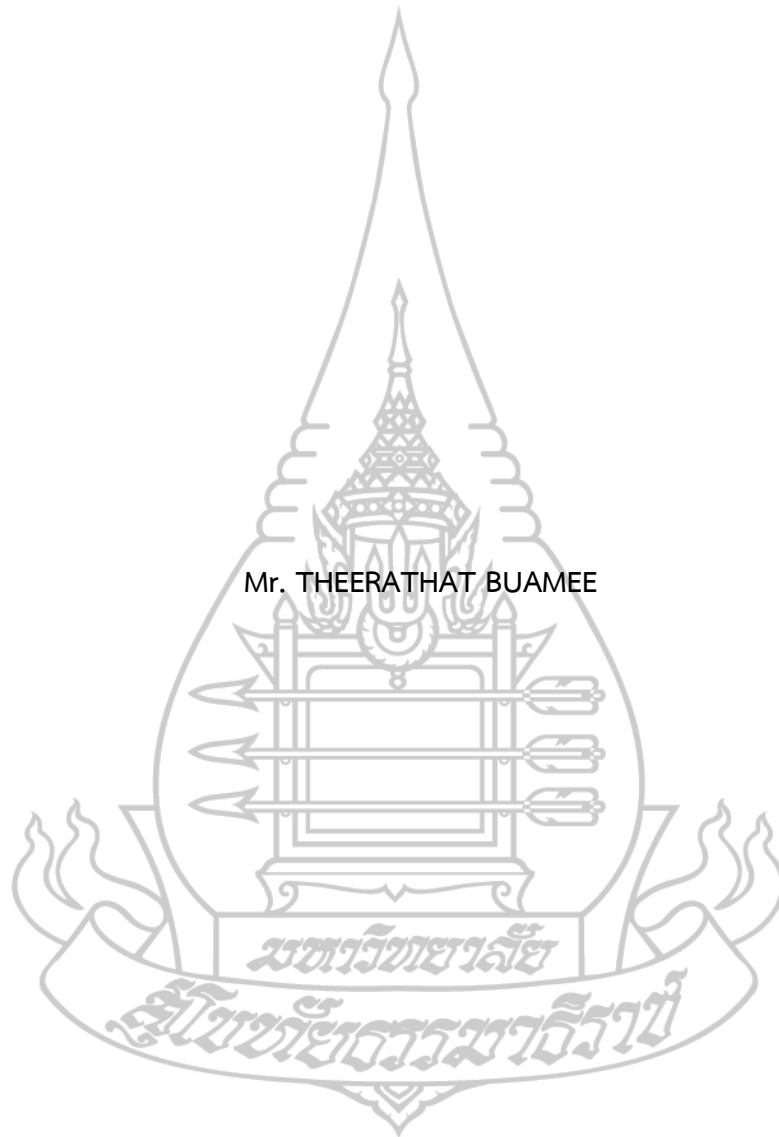


นายธีรรัช บัวมี

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
ตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต วิชาเอกกฎหมายธุรกิจ  
สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2566

# The Protection of Child Domestic Workers



Mr. THEERATHAT BUAMEE

An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for  
the Degree of Master of Laws in Business Law  
School of Law Sukhothai Thammathirat Open University

2023

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ	การคุ้มครองแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน
ชื่อและนามสกุล	นายธีรรัช บัวมี
แขนงวิชา / วิชาเอก	กลุ่มวิชากฎหมายธุรกิจ
สาขาวิชา	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร.วราภรณ์ วนาพิทักษ์

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2567

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ

..... ประธานกรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร.วราภรณ์ วนาพิทักษ์)

..... กรรมการ  
(ศาสตราจารย์ ดร.สรายุทธ ปิตติยาศักดิ์)

.....  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พงษ์สิทธิ์ อรุณรัตน์กุล)  
ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์



ชื่อการศึกษา คั่นคว่าอิสระ การคุ้มครองแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน

ผู้ศึกษา นายธีรรัช บัวมี รหัสนักศึกษา 2654000203

ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร.วราภรณ์ วนาพิทักษ์ ปีการศึกษา 2566

### บทคัดย่อ

การค้นคว้าอิสระนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน (2) ศึกษากฎหมายของประเทศไทย อนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศ กฎหมายของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์และราชอาณาจักรสเปน (3) เปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายไทยกับอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศและกฎหมายของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์และราชอาณาจักรสเปน (4) เสนอแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายของประเทศไทย

การศึกษาคั่นคว่าอิสระครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยวิธีวิจัยเอกสารจากตำราทางกฎหมาย บทความ วิทยานิพนธ์และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องของประเทศไทยเปรียบเทียบกับอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศ กฎหมายของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์และราชอาณาจักรสเปน เพื่อสังเคราะห์นำมาแก้ไขปัญหาในประเทศไทยต่อไป

ผลการศึกษาพบว่า (1) มีแนวคิดทฤษฎีที่วางหลักการให้แรงงานมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพและเด็กมีสิทธิได้รับการพัฒนาและปกป้องคุ้มครอง (2) ปัญหาของกฎหมายไทยมีหลายประการ เช่น ข้อจำกัดในการทำงานของแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านกับแรงงานเด็กประเภทอื่น ๆ ไม่เท่าเทียมกัน กฎหมายที่คุ้มครองเรื่องการศึกษา ความเป็นอยู่ และสิทธิประโยชน์ทางแรงงานยังไม่เพียงพอ (3) จากการศึกษากฎหมายของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์และราชอาณาจักรสเปนและอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศพบหลักการว่าแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านควรได้รับการคุ้มครองเท่าเทียมกับลูกจ้างเด็กประเภทอื่นๆ สนับสนุนให้แรงงานเด็กสำเร็จการศึกษาภาคบังคับและได้รับความเป็นอยู่ที่ดี ส่งเสริมให้ลูกจ้างเหล่านี้ได้รับสิทธิประโยชน์ในค่าจ้างขั้นต่ำ ค่าชดเชย และสิทธิประกันสังคม (4) ควรมีการแก้ไขกฎกระทรวงฉบับที่ 15 (พ.ศ.2567) ออกตามความในพ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานฯ ให้คุ้มครองแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านมากยิ่งขึ้น

**คำสำคัญ** แรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน การคุ้มครองแรงงาน อนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศ

Independent Study title: “The Protection of Child Domestic Workers”

Author: “Mr. THEERATHAT BUAMEE”; ID: “2654000203”;

Degree: Master of Laws

Independent Study Advisor: Associate Professor Varaporn Vanaphituk; Academic year: 2023

### **Abstract**

The purposes of this research are to: (1) study the ideology and theory of the Child Domestic Worker Protection; (2) study the relevant Thai laws, International Labour Conventions, and the laws of Philippines and Spain; (3) compare the Thai laws with the International Labour Conventions and the laws of Philippines and Spain; and (4) propose the amendments to Thai laws.

This Research is a qualitative study based on documented analysis, focusing on Thai legal textbooks, articles, theses, and other relevant documents and comparing them with the International Labour Conventions and the laws of the Philippines and Spain in order to propose the solutions to Thai legal issues.

The results of the study revealed that: (1) the concept of labour protection emphasizes that workers should have the freedom to choose their occupation, and children have the right to development and protection; (2) there are several problems with Thai labour laws, such as the unfair differentiation between Child Domestic Workers and other workers, as well as insufficient protection regarding education, livelihood and benefits; (3) a comparison with the laws of the Philippines, Spain, and the International Labour Conventions shows that Child Domestic Workers should receive equal protection, be supported to complete compulsory education, and have access to adequate living conditions, minimum wage, compensation, and social security rights; and (4) the Ministerial Regulation No.15 (B.E.2567), issued under the Labour Protection Act, should be amended to provide greater protection for Child Domestic workers.

**Keywords** : Child Domestic Workers, Labour Protection, International Labour Conventions

## กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้สำเร็จลงไปด้วยดีโดยได้รับความช่วยเหลือและกรุณาอย่าง ยิ่งจากท่านอาจารย์ที่ปรึกษา ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.วราภรณ์ วนา พิทักษ์ เป็นอย่างยิ่งที่สละเวลาให้คำปรึกษาและคำแนะนำที่ดีและมีประโยชน์ทั้งในเรื่องการเลือก หัวข้อศึกษา การเปรียบเทียบกฎหมาย การค้นคว้าเอกสาร การเรียบเรียง การเขียน รวมทั้งแก้ไข ข้อบกพร่องต่างๆ ให้การค้นคว้าอิสระเล่มนี้เป็นไปอย่างเรียบร้อยและสมบูรณ์

นอกจากนี้ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านกรรมการสอบค้นคว้าอิสระ ศาสตราจารย์ ดร.สรารุจ ปิตียาศักดิ์ เป็นอย่างยิ่งที่ได้ให้คำแนะนำ ให้ข้อมูล เสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับการแก้ไข ปัญหาและเพิ่มเติมข้อมูลต่างๆ เพื่อเป็นประโยชน์ในการปรับแก้ไขการค้นคว้าอิสระฉบับนี้ให้มีความ สมบูรณ์และถูกต้องมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ผู้เขียนขอขอบพระคุณเจ้าหน้าที่สำนักบัณฑิตศึกษา และ เจ้าหน้าที่สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เป็นอย่างยิ่งที่ได้ให้ความช่วยเหลือ เกี่ยวกับขั้นตอนในการจัดทำกรค้นคว้าอิสระฉบับนี้

ผู้เขียนขอขอบพระคุณบิดา มารดา และครอบครัวของผู้เขียนเป็นอย่างยิ่งที่ให้ความ สนับสนุนเป็นแรงผลักดันและกำลังใจให้ผู้เขียนสามารถประสบความสำเร็จในการจัดทำค้นคว้าอิสระ ฉบับนี้ได้อย่างลุล่วง และขอขอบพระคุณทุกท่านที่อาจไม่ได้กล่าวถึง ณ ที่นี้ที่ให้ความช่วยเหลือผู้เขียน เสมอมาตั้งแต่เริ่มต้นศึกษาจนประสบความสำเร็จในการจัดทำค้นคว้าอิสระในครั้งนี้

สุดท้ายนี้ผู้เขียนขอกราบพระคุณคณาจารย์ทุกท่านที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ ให้กับผู้เขียนในทุกๆด้านตั้งแต่เริ่มต้นการศึกษา และผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่าการค้นคว้าอิสระฉบับนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อผู้อ่านและผู้ศึกษาที่มีความสนใจได้อย่างดียิ่ง

นายธีรรัช บัวมี

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ .....	ฉ
สารบัญ .....	ช
สารบัญตาราง .....	ฅ
บทที่ 1 บทนำ .....	1
1. ที่มาและสภาพปัญหา.....	1
2. วัตถุประสงค์ในการศึกษา.....	10
3. ประเด็นปัญหาในการศึกษา.....	10
4. สมมติฐานในการศึกษา.....	12
5. ขอบเขตการศึกษา.....	12
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	13
7. ระเบียบวิธีวิจัย.....	13
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎีและลักษณะทั่วไปของอาชีพแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน.....	14
1. แนวคิดเกี่ยวกับการจ้างแรงงานเด็กและเยาวชน.....	14
1.1 ความหมายและลักษณะทั่วไปของการจ้างแรงงานเด็กและเยาวชน.....	14
1.2 วิวัฒนาการของการจ้างแรงงานเด็กและเยาวชนในประเทศไทย .....	16
2. แนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน .....	17
2.1 ความหมายและลักษณะทั่วไปของแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน.....	17

2.2	วิวัฒนาการของแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน.....	20
2.3	เปรียบเทียบการทำงานของแรงงานทั่วไปกับแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน.....	22
3.	ทฤษฎีเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงาน .....	24
3.1	ทฤษฎีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ .....	24
3.2	ทฤษฎีเรื่องสิทธิมนุษยชน .....	25
3.3	ทฤษฎีเรื่องหลักสุจริต.....	26
3.4	ทฤษฎีมาร์กซิส.....	27
4.	ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองเด็ก.....	28
4.1	ทฤษฎีเกี่ยวกับการได้รับการปกป้องคุ้มครอง.....	29
4.2	ทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิที่จะมีชีวิตอยู่.....	29
4.3	ทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิที่จะได้รับการพัฒนา.....	30
4.4	ทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิที่จะได้มีส่วนร่วม.....	31
บทที่ 3	มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยอันเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน.....	32
1.	ความเป็นมาและสาระสำคัญของกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านในประเทศไทย .....	32
1.1	ความเป็นมา คำนิยาม และสาระสำคัญของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541.....	32
1.2	ความเป็นมา คำนิยาม และสาระสำคัญของการคุ้มครองแรงงานเด็กตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 .....	34
1.3	ความเป็นมา คำนิยาม และสาระสำคัญของกฎกระทรวงฉบับที่ 15 (พ.ศ. 2567) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541.....	36



2.	ข้อจำกัดในเวลาดำเนินงานของแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน .....	40
2.1	เวลาพักของแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน .....	40
2.2	เวลาดำเนินงานของแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน.....	41
2.3	การทำงานล่วงเวลาและการทำงานในวันหยุดของแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน .....	41
2.4	การใช้งานในลักษณะที่เป็นการขัดขวางการเจริญเติบโตของเด็ก.....	42
2.5	เปรียบเทียบการจ้างงานเด็กอายุไม่เกิน 18 ปีกับหญิงมีครรภ์.....	48
3.	การศึกษาและความเป็นอยู่ของแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน.....	48
3.1	การศึกษาของแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน .....	48
3.2	ความเป็นอยู่ของแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน .....	53
4.	สิทธิประโยชน์ของแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน .....	56
4.1	ค่าจ้างขั้นต่ำ .....	56
4.2	ค่าชดเชย.....	59
4.3	สิทธิทางประกันสังคม.....	62
บทที่ 4	อนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศและมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศอันเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน .....	66
1.	อนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศ .....	66
1.1	ความเป็นมาและสาระสำคัญของอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง .....	66
1.2	ข้อจำกัดในเวลาดำเนินงานของแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน .....	69
1.3	การศึกษาและความเป็นอยู่ของแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน... ..	73
1.4	สิทธิประโยชน์ของแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน.....	76

2.	มาตรการทางกฎหมายของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ .....	78
2.1	ความเป็นมาและสาระสำคัญของกฎหมายแรงงานในสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ .....	78
2.2	ข้อจำกัดในเวลาทำงานของแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน .....	80
2.3	การศึกษาและความเป็นอยู่ของแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน .....	81
2.4	สิทธิประโยชน์ของแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน .....	83
2.5	สถานการณ์ภายหลังมีการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน .....	86
3.	มาตรการทางกฎหมายของราชอาณาจักรสเปน .....	87
3.1	ระบบกฎหมาย ความเป็นมา คำนิยาม และสาระสำคัญของกฎหมายคุ้มครองแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน .....	88
3.2	ข้อจำกัดในเวลาทำงานของแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน .....	90
3.3	การศึกษาและความเป็นอยู่ของแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน .....	92
3.4	สิทธิประโยชน์ของแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน .....	94
3.5	สถานการณ์ภายหลังมีการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน .....	97
บทที่ 5	บทวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน .....	100
1.	ข้อจำกัดในเวลาทำงานของแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน .....	102
1.1	เวลาพักของแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน .....	102
1.2	เวลาทำงานของแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน .....	103
1.3	การทำงานล่วงเวลาและการทำงานในวันหยุดของแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน .....	105

2.	การศึกษาและความเป็นอยู่ของแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน.....	105
2.1	การศึกษาของแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน .....	106
2.2	ความเป็นอยู่ของแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน .....	107
3.	สิทธิประโยชน์ของแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน .....	108
3.1	ค่าจ้างขั้นต่ำ .....	108
3.2	ค่าชดเชย.....	109
3.3	สิทธิทางประกันสังคม.....	110
บทที่ 6	บทสรุปและข้อเสนอแนะ .....	117
1.	บทสรุป .....	117
1.1	สภาพปัญหาของมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทย .....	117
1.2	มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยเปรียบเทียบกับอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศ.....	119
2.	ข้อเสนอแนะ .....	121
2.1	ข้อจำกัดด้านเวลาทำงานของแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน ....	122
2.2	การศึกษาและความเป็นอยู่ของแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน .	123
2.3	สิทธิประโยชน์ของแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน.....	125
บรรณานุกรม	.....	132
ประวัติผู้ศึกษา	.....	145

## สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 2.1	ความแตกต่างระหว่างแรงงานทั่วไปกับแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน .....	23
ตารางที่ 3.1	ความแตกต่างระหว่างการคุ้มครองแรงงานเด็กที่ทำงานทั่วไปกับทำงานบ้าน .....	38
ตารางที่ 5.1	สภาพปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยคุ้มครองแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้าง ทำงานบ้านในประเทศไทย.....	100
ตารางที่ 5.2	การเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยกับอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศ กฎหมายของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์และราชอาณาจักรสเปน.....	112
ตารางที่ 6.1	แนวทางการแก้ไขปัญหาการคุ้มครองแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน	128



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ที่มาและสภาพปัญหา

ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน อาชีพที่คงมีอยู่ตลอดมาและมีอยู่อย่างหลากหลายไม่ว่าในประเทศไทยหรือ ต่างประเทศนั้นคืออาชีพ “แรงงานทำงานบ้าน” หรือ “คนรับใช้ในบ้าน” อาชีพนี้เป็นหนึ่งในอาชีพที่มีความเกี่ยวข้องและเกี่ยวพันกับนายจ้างอย่างใกล้ชิด เนื่องจากเป็นอาชีพที่ต้องบริการอำนวยความสะดวกให้กับนายจ้างอยู่ตลอดเวลา ด้วยลักษณะของงานที่ไม่มีความซับซ้อนและไม่ต้องอาศัยความรู้หรือประสบการณ์ในการทำงานมาก่อนแต่อย่างใด จึงทำให้อาชีพคนรับใช้ในบ้านนั้นเป็นอาชีพที่ไม่ว่าใครก็ตามก็สามารถเรียนรู้และปฏิบัติงานในอาชีพนี้ได้อย่างรวดเร็วจึงเป็นที่นิยมในแรงงานจำนวนมาก

แรงงานทำงานบ้าน (Domestic worker) คือบุคคลหญิงหรือชายที่ทำงานในบ้านหรือรอบ ๆ บ้านตามที่ได้รับมอบหมายจากนายจ้าง โดยลูกจ้างเหล่านี้จะได้รับการตอบแทนเป็นค่าจ้าง โดยแรงงานทำงานบ้านมีหลากหลายเชื้อชาติโดยอาจมีทั้งที่มีสัญชาติไทยหรือต่างชาติดก็ได้ (เช่น พม่า ลาว กัมพูชา)<sup>1</sup> โดยปัจจุบันกระทรวงแรงงานได้ดำเนินการสำรวจบุคคลที่ประกอบอาชีพแรงงานทำงานบ้านจึงมีข้อมูลสถิติเบื้องต้น โดยพบว่าสภาพการจ้างงานในประเทศไทยมีการจ้างแรงงานข้ามชาติประมาณ 8,700 กว่าคนที่เป็นจีนทะเบียนคนทำงานในบ้าน แต่ข้อมูลเกี่ยวกับการจ้างงานคนไทยเป็นแรงงานทำงานบ้านยังมีการเก็บรวบรวมน้อยอยู่มาก ทั้งนี้เป็นเพราะไม่สามารถเข้าไปตรวจในเคหสถานได้ หรือหากเชิญนายจ้างมาประชุม นายจ้างมักจะไม่มา<sup>2</sup> สิ่งนี้จึงเป็นปัญหาที่สำคัญอย่างยิ่งที่ทำให้การตรวจสอบการละเมิดสิทธิของลูกจ้างในปัจจุบันไม่สามารถทำได้หรือทำได้อย่างไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

<sup>1</sup> สำนักงานกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้. *งานบ้าน-งานที่มีคุณค่า คู่มือสำหรับแรงงานทำงานบ้านในประเทศไทย*. (พิมพ์ครั้งที่

1) สำนักพิมพ์ของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ. 2552 หน้า 4.

<sup>2</sup> วาสนา ลำดี. สถานการณ์แรงงานข้ามชาติ การจ้างงานกลุ่มคนงานที่ทำงานบ้าน สภาพปัญหาการเข้าถึงการคุ้มครอง. *The Citizen.Plus Thai PBS*. 8 สิงหาคม 2566. สืบค้นจาก <https://thecitizen.plus/node/26189>.

แม่อาชีพ “แรงงานทำงานบ้าน” นั้นจะเป็นอาชีพที่คุ้นเคยในสังคม เป็นที่รู้จักและเป็นกำลังสนับสนุนสำคัญที่ดูแลชีวิตความเป็นอยู่ ความสะดวกสบายให้กับนายจ้างอย่างใกล้ชิด นับว่าเป็นแรงงานที่มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของนายจ้างอย่างมาก แต่ลูกจ้างเหล่านี้กลับต้องเผชิญกับความกดดันในอาชีพผ่านความสัมพันธ์ที่แม่บ้านมีต่อต้นสังกัดของตน เช่น การมองว่าเป็นกลุ่มอาชีพที่มีเกียรติภูมิต่ำและถูกสังคมมองว่าเป็นงานบริการที่ใช้ความรู้และทักษะการทำงานน้อย<sup>3</sup> นายจ้างบางคนอาจมองว่าแรงงานเหล่านี้ไม่ใช่แรงงานที่มีฝีมือซึ่งสามารถหาคนมาทำงานได้อย่างง่าย ลูกจ้างเหล่านี้จึงไม่มีอำนาจต่อรองใดๆกับนายจ้างสิ่งเหล่านี้จึงเป็นปัญหาในปัจจุบัน

สำหรับการจ้างแรงงานทำงานบ้านในประเทศไทยมีวิวัฒนาการมาแต่อดีตอันยาวนาน ในลักษณะของผู้ร่วมชีวิตโดยแรงงานทำงานบ้านหลายคนมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมภายในครอบครัวของนายจ้างตามวัฒนธรรมครอบครัวของคนไทย โดยจะมีลักษณะของการจ้างงานแบบไม่เป็นทางการโดยจะเป็นการตกลงทางวาจามากกว่ามากกว่าทางลายลักษณ์อักษร มีความยืดหยุ่นตามสภาพของสถานที่ทำงานหรือครอบครัวของนายจ้าง<sup>4</sup> นอกจากนี้ในการตกลงเรื่องค่าจ้าง นายจ้างลูกจ้างมักตกลงในลักษณะถ้อยทีถ้อยอาศัย ไม่เข้มงวดเรื่องข้อตกลงสภาพการจ้างเหมือนการจ้างงานทั่วไป ทั้งนี้ลูกจ้างที่เป็นแรงงานทำงานบ้านในประเทศไทยมีหลากหลายช่วงอายุตั้งแต่วัยสูงอายุจนถึงวัยเด็กขึ้นอยู่กับความต้องการของแต่ละครัวเรือน

เมื่อพิจารณาถึงการใช้แรงงานเด็ก ในประเทศไทยได้มีการใช้แรงงานเด็กมาเป็นระยะเวลานาน กระจายอยู่ในภาคต่าง ๆ เช่น เกษตรกรรม อุตสาหกรรม การค้าและการบริการ แรงงานเด็กส่วนใหญ่เป็นแรงงานไร้ฝีมือระดับการศึกษาไม่มากนัก อาชีพที่จะสามารถทำได้จึงถูกจำกัดเพียงไม่กี่อาชีพหนึ่งในอาชีพที่นิยมสำหรับแรงงานเด็กคือ “แรงงานทำงานบ้าน” ที่ใช้กำลังกายเป็นหลักและการจ้างงานไม่ได้มีการใช้วุฒิการศึกษามาเป็นปัจจัยในการจ้าง ด้วยความที่ลูกจ้างเป็นเด็กจึงทำให้ง่ายต่อการเอาเปรียบและถูกชักจูงไปในทางที่ไม่เหมาะสม โดยปัญหาที่สำคัญเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กคือการใช้แรงงานอย่างไม่เป็นธรรม นายจ้างไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน และปัญหาประการสำคัญที่เกี่ยวกับลูกจ้างทำงานบ้านคือ เมื่อแรงงานเด็กจะต้องพักอาศัยอยู่กับนายจ้างหลายครั้งนายจ้างจัดอาหาร ที่พัก ตลอดทั้งสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ไม่ถูกสุขลักษณะ ขาดการพักผ่อนและการนันทนาการเพื่อพัฒนาการของเด็ก<sup>5</sup>

<sup>3</sup> กนกกุล เพชรอุทัย. การสร้างตัวตนของผู้ประกอบอาชีพแม่บ้าน : กรณีศึกษาแม่บ้านในมหาวิทยาลัยแห่งหนึ่งของจังหวัดสุราษฎร์ธานี. *วารสารพัฒนาสังคม*, (22) 2, 147-161. หน้า 149.

<sup>4</sup> ริชต์ บุราทร. อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 189 ว่าด้วยงานที่มีคุณค่า สำหรับคนงานทำงานบ้าน: ศึกษาความเหมาะสมและผลกระทบทางกฎหมายในการที่ประเทศไทยจะให้สัตยาบัน (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, กรุงเทพมหานคร. 2557 หน้า 7.

<sup>5</sup> วรนิดา อินทรอำนวย. *การใช้แรงงานเด็กและกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน*. รัฐสภา. กรุงเทพมหานคร. 2560. หน้า 1.

จากที่กล่าวมาข้างต้นแสดงให้เห็นถึงที่มาของอาชีพแรงงานทำงานบ้านว่าเป็นอาชีพที่มีความสำคัญและอยู่คู่กับสังคมไทยมาอย่างยาวนาน แต่ทั้งนี้ในการจ้างแรงงานทำงานบ้านก็มักจะมีปัญหาทั่วไปอันเกี่ยวกับการปฏิบัติของนายจ้างต่อลูกจ้างอย่างสม่ำเสมอเป็นปัญหาระดับโลกและมีมาอย่างยาวนานอันแสดงให้เห็นผ่านรายงานวิจัยและข้อมูลสถิติต่าง ๆ

ในปี 2558 องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization : ILO) ได้เผยแพร่ข้อมูลว่าทั่วโลกมีคนทำงานเป็นแรงงานทำงานบ้านถึง 58 ล้านคน โดยในจำนวนนี้มีจำนวนแรงงานประมาณ 83% เป็นเพศหญิง และการจ้างงานบุคคลเหล่านี้มักไม่ได้มีการทำสัญญาจ้างและไม่ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการทำงานไว้อย่างแน่ชัด<sup>6</sup> จึงสังเกตได้ว่าความรับผิดชอบของคนทำงานบ้านจะแปรผันไปตามความคาดหวังของนายจ้างและมีขอบเขตงานที่หลากหลายตลอดเวลาของบุคคลเหล่านี้มีตั้งแต่การทำความสะอาดบ้าน ซักผ้าและรีดผ้า ทำอาหาร ดูแลและเด็ก ผู้สูงอายุ สัตว์เลี้ยงของนายจ้าง รวมถึงล้างรถ ทำสวน หรือหากนายจ้างประกอบธุรกิจโดยใช้บ้านเป็นสถานประกอบการงานของลูกจ้างก็อาจรวมถึงการทำทำความสะอาดในธุรกิจห้างร้านด้วย เป็นต้น<sup>7</sup>

ต่อมาในปี พ.ศ. 2565 ได้มีรายงานการวิจัยฉบับใหม่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศพบว่าแรงงานข้ามชาติที่ทำงานบ้านในประเทศสิงคโปร์ มาเลเซีย และไทย มีสภาพการทำงานที่ย่ำแย่ โดยจากการสำรวจการจ้างงานแรงงานทำงานบ้านจำนวน 1,201 คนในช่วงเดือนกรกฎาคม - กันยายน พ.ศ. 2565 ในกลุ่มประเทศมาเลเซีย สิงคโปร์และไทยพบว่ามีแรงงานจำนวนมากที่ต้องทำงานเกินกว่าขอบเขตของงานที่ได้รับมอบหมาย ทำงานโดยไม่ได้รับค่าล่วงเวลา นอกจากนี้ยังพบว่าแรงงานทำงานบ้านที่ตอบแบบสำรวจไม่มีคนใดที่ได้รับค่าจ้างตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ<sup>8</sup> ดังนั้นจึงเป็นที่สังเกตได้ว่าแรงงานทำงานบ้านในประเทศไทยจำนวนมากไม่ได้รับความคุ้มครองที่เป็นธรรมจากนายจ้าง ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญของประเทศไทยและเป็นปัญหาที่มีอยู่ทั่วโลกอันมีมาอย่างยาวนานและควรได้รับการแก้ไขต่อไป

เมื่อพิจารณาถึงสถานะของลูกจ้างที่ทำงานบ้าน สำนักงานสถิติแห่งชาติได้พิจารณาว่าแรงงานทำงานบ้านเป็นกลุ่มคนงานที่ทำงานรับจ้างและมีรายได้ประจำ เป็นแรงงานที่ทำงานเป็นอิสระและเป็นแรงงานอยู่นอกระบบประกันสังคม ดังนั้นจึงอาจพิจารณาได้ว่าแรงงานทำงานบ้านเป็น “แรงงานนอกระบบ” โดยแรงงานนอกระบบในประเทศไทยนั้นเป็นแรงงานกลุ่มใหญ่ของประเทศ ซึ่ง

<sup>6</sup> บุญวรา สุมะโน และ ณัฐฐณิชา เลอพิไลแบร์ต. คนทำงานรับใช้ในบ้าน สิทธิแรงงานที่ยังไม่เท่าเทียม. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 9 สิงหาคม 2566 สืบค้นจาก <https://tdri.or.th/2019/06/domestic-worker/>.

<sup>7</sup> กนกวรรณ จิตรโรจนรักษ์. คุณภาพชีวิตของแรงงานต่างด้าวที่ทำงานรับใช้ในบ้าน (การค้นคว้าอิสระบริหารธุรกิจมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร. 2558. หน้า 30.

<sup>8</sup> PPTV Online. ILO เผยแรงงานข้ามชาติที่ทำงานบ้าน ได้รับการคุ้มครองน้อยที่สุด. 9 สิงหาคม 2566. สืบค้นจาก <https://www.pptvhd36.com/news/%E0%B8%AA%E0%B8%B1%E0%B8%87%E0%B8%84%E0%B8%A1/198785>.

เป็นกลุ่มที่มีจำนวนมากกว่าแรงงานในระบบ<sup>9</sup> แต่ปัญหาของแรงงานนอกระบบนั้นคือ เมื่อแรงงานเหล่านี้ไม่ถูกบรรจุอยู่ในฐานข้อมูลของหน่วยงานรัฐ จึงทำให้การตรวจสอบสิทธิ และการคุ้มครองด้านแรงงานทำได้ยาก รัฐไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลของนายจ้างและลูกจ้างที่จ้างงานนอกระบบได้ จึงทำให้ไม่ทราบว่านายจ้างปฏิบัติต่อลูกจ้างอย่างไร

นอกจากนี้เมื่อเด็กและเยาวชนเลือกประกอบอาชีพคนรับใช้ในบ้านซึ่งที่เป็นปัญหาตามมาคือเด็กเหล่านี้ไม่ได้อยู่กับครอบครัวขาดความอบอุ่นและการอบรมที่ดีจากครอบครัวและหลายครั้งก็เกิด ปัญหาที่มีความรุนแรง เช่น นายจ้างข่มขืนเด็กที่เป็นลูกจ้าง ดังเช่นในข่าวว่านายจ้างติดต่อดังเด็กหญิงอายุ 13 ปี ชาวพม่ามาทำงานแต่กลับพาเด็กเข้าโรงแรม่านรูดเพื่อกระทำในทางที่ไม่เหมาะสมทางเพศ<sup>10</sup>” หรือจากข่าว เด็กอายุ 12 ปีชาวกะเหรี่ยงถูกนายจ้างล่อลวงและลักพาตัวมาทำงานเป็นแรงงานทำงานบ้านตั้งแต่เด็ก โดยระหว่างการทำงานนายจ้างปฏิบัติต่อเด็กอย่างทารุณ เช่น ทุบตี ใช้น้ำร้อนสาดและกักขัง<sup>11</sup> ดังนั้นการคุ้มครองแรงงานที่ทำงานบ้านจึงควรได้รับการคุ้มครองที่เป็นธรรมโดยเฉพาะแรงงานที่เป็นเด็ก

จากที่กล่าวมาข้างต้น เป็นปัญหาทั่วไปอันเกี่ยวกับการปฏิบัติของนายจ้างต่อลูกจ้างที่พบในปัจจุบัน เช่น การที่ลูกจ้างกดขี่ข่มเหง การไม่กำหนดขอบเขตของการทำงาน เป็นต้น ปัญหาประการที่กล่าวข้างต้นนี้เป็นปัญหาเชิงปฏิบัติที่นายจ้างเพิกเฉยไม่ปฏิบัติต่อลูกจ้างที่เป็นแรงงานทำงานบ้านอย่างเป็นธรรมซึ่งเป็นสิ่งที่น่ากังวลเนื่องจากการตรวจสอบควบคุมลูกจ้างเหล่านี้เป็นไปได้ยากลำบาก แต่ปัญหาของลูกจ้างไม่ได้ถูกจำกัดเฉพาะเรื่องการปฏิบัติของนายจ้างเท่านั้น แต่ยังมีปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างทำงานบ้านอีกด้วย

เมื่อพิจารณาในแง่มุมของกฎหมาย ประเทศไทยได้ประกาศใช้ พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิให้กับลูกจ้างในประเทศไทย โดยกฎหมายฉบับนี้อาจเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า “กฎหมายมาตรฐานแรงงาน” เนื่องจากเป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำที่นายจ้างจะต้องปฏิบัติต่อลูกจ้าง<sup>12</sup> โดยในการจ้างงานนายจ้างจะต้องกำหนดข้อตกลงสภาพการจ้างให้มีมาตรฐานเท่ากับหรือสูงกว่าที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองให้การจ้างงานเกิดความเป็นธรรมต่อลูกจ้าง แต่หากลูกจ้างทำงานในราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจ จะไม่นำพ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานฯ มาใช้บังคับ ไม่ว่าจะป็นข้าราชการ พนักงาน

<sup>9</sup> อรรถรณ เกษร. แรงงานนอกระบบกับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคม. รัฐสภา. กรุงเทพมหานคร. หน้า 13.

<sup>10</sup> ข่าวช่อง 7 HD. รวบนายจ้างที่นำเด็กมารับใช้เข้าม่านรูด ทวังข่มขืน. 10 มีนาคม 2566 สืบค้นจาก <https://www.ch7.com/sports/596413>.

<sup>11</sup> แจ้งข้อหาเพิ่มผู้เมียดุเรณเด็กกะเหรี่ยง. เดลินิวส์ออนไลน์ (2556,14 กุมภาพันธ์) หน้า 1.

<sup>12</sup> พงษ์รัตน์ เครือกลิ่น. คำอธิบายกฎหมายแรงงานเพื่อการบริหารทรัพยากรมนุษย์ (พิมพ์ครั้งที่ 9) กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม. 2557 หน้า 15.



ลูกจ้างประจำหรือลูกจ้างชั่วคราวก็ตาม<sup>13</sup> ทั้งนี้อาจเป็นเพราะกฎหมายที่คุ้มครองลูกจ้างเหล่านี้กำหนดไว้โดยเฉพาะและมีมาตรฐานการคุ้มครองที่สูงอยู่แล้วจึงไม่จำเป็นต้องนำ พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานฯ มาบังคับใช้

แต่เมื่อพิจารณาไปถึงการประกอบอาชีพ “แรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน” การจ้างงานลูกจ้างประเภทนี้เป็นระบบอุปถัมภ์ ชาวลูกจ้างจำนวนมากจะพักอาศัยอยู่กับนายจ้างจึงทำให้ค่อนข้างแยกยากระหว่างความเป็นส่วนตัวกับงาน<sup>14</sup> ดังนั้นกฎหมายจึงมองว่าการกำหนดหลักเกณฑ์การจ้างงานอย่างเคร่งครัดเหมือนลูกจ้างทั่วไปจึงอาจไม่เหมาะสมกับลูกจ้างทำงานบ้าน การคุ้มครองทางกฎหมายในบางเรื่องจึงอาจกำหนดให้ต่ำกว่าแรงงานทั่วไปได้ โดยได้มีการออกกฎกระทรวง ฉบับที่ 15 (พ.ศ.2567) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กำหนดมิให้ใช้ พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานฯ กับลูกจ้างที่ทำงานเกี่ยวกับงานบ้านในบางมาตราจึงทำให้ลูกจ้างเหล่านี้ไม่ได้รับความคุ้มครองเหมือนกับลูกจ้างทั่วไป ซึ่งเป็นปัญหาในปัจจุบัน

โดยจากมุมมองของลูกจ้างทำงานบ้านในเรื่องของปัญหากฎหมาย นางมาลี สอบลีลิก ประธานกลุ่มลูกจ้างทำงานบ้านในประเทศไทย ได้มองว่าสิทธิที่ลูกจ้างทำงานบ้านในประเทศไทยได้รับนั้นยังไม่เพียงพอโดยได้แสดงความคิดเห็นว่าแม้ว่านายจ้างของตนจะเป็นนายจ้างที่ดีจ้างค่าแรงดีและให้วันหยุดเกินกว่ากฎหมายกำหนด แต่แรงงานทำงานบ้านบางคนก็โชคร้ายเจอนายจ้างที่กดขี่ให้ทำงานโดยไม่มีวันหยุดเลยและลูกจ้างบางคนเริ่มทำงานกับนายจ้างตั้งแต่อายุ 14-15 ปี ไม่ได้แต่งงาน ดังนั้นจึงมองว่าแรงงานทำงานบ้านต้องอาศัยโชคตลอดว่าจะเจอเจ้านายที่ดีหรือไม่ นางมาลีเห็นว่าลูกจ้างทุกคนควรได้สิทธิในการคุ้มครองแรงงานโดยพื้นฐาน ซึ่งปัจจุบันแม้ว่ากฎกระทรวงฉบับที่ 14 (พ.ศ.2555) ออกตามความใน พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานฯ จะกำหนดให้ครอบคลุมทั้งเรื่องสิทธิวันหยุด การได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียม การนับวันจ่ายค่าจ้างเหมือนกันแรงงานประเภทอื่น ๆ องค์กรที่ดีเรื่องสำคัญหลายเรื่องยังไม่ได้รับการคุ้มครอง<sup>15</sup> ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าการที่กฎหมายแรงงานของไทยไม่คุ้มครองสิทธิให้กับแรงงานทำงานบ้านอย่างเพียงพอจึงเป็นการเปิดโอกาสให้นายจ้างสามารถเอาเปรียบลูกจ้างเหล่านี้ได้ ดังนั้นจากมุมมองของลูกจ้างจึงมองว่าการทำสัญญาระหว่างนายจ้างและลูกจ้างเป็นสิ่งสำคัญเพราะลูกจ้างทำงานบ้านมักทำงานในที่ที่โรฐานที่มาพร้อมกับความเสี่ยงการถูกละเมิดในด้านต่างๆสูงกว่ากลุ่มลูกจ้างนอกระบบอื่นๆ

<sup>13</sup> อโนทัย พูลสวัสดิ์. กฎหมายสำหรับการบริหารงานบุคคล. *วารสารกฎหมายสุขภาพและสาธารณสุข*, (2) 3, 357-366. หน้า 362.

<sup>14</sup> ณัฐ ฉัตรเล็ก. *กฎหมายคุ้มครองลูกจ้างซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้าน* (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร. 2549. หน้า 2.

<sup>15</sup> เวิร์คพอยท์ทูเดย์. *คุยกับแม่บ้าน เรื่องกฎหมายแรงงานที่ลูกจ้างควรรู้*. 9 สิงหาคม 2566 สืบค้นจาก <https://workpointtoday.com/labour-2018/>.

จากที่กล่าวมาข้างต้นเป็นการกล่าวถึงปัญหาของลูกจ้างทำงานบ้านทั่วไปที่ไม่ได้รับสิทธิ และประโยชน์ทัดเทียมกับลูกจ้างประเภทอื่น ๆ แต่ในการศึกษาวิจัยฉบับนี้ผู้ศึกษามุ่งศึกษาในส่วนของ การคุ้มครองแรงงานเด็กซึ่งเป็นแรงงานที่ถูกเอาเปรียบได้ง่ายจึงสมควรมีการแก้ไขกฎหมายเพิ่มความ คุ้มครองให้มากยิ่งขึ้น ซึ่งปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองมีหลายประการซึ่งพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

ประการแรก เรื่องข้อจำกัดด้านการทำงานของลูกจ้าง เนื่องด้วยพ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน ฯ ได้กำหนดให้นายจ้างต้องจัดเวลาพักเมื่อเด็กทำงานติดต่อกันถึง 4 ชั่วโมง รวมถึงห้ามนายจ้างใช้งาน เด็กช่วงเวลา 22.00-06.00 น. และห้ามนายจ้างใช้งานเด็กทำงานล่วงเวลาหรือทำงานในวันหยุด แต่ สำหรับแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านกฎกระทรวงฉบับที่ 15 (พ.ศ.2567) ออกตามความใน พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานฯ กลับกำหนดยกเว้นไม่ให้นำหลักการข้างต้นมาใช้บังคับกับลูกจ้างเหล่านี้ ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกับระหว่างแรงงานเด็กทั่วไปกับแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน แม้ว่าลักษณะการทำงานของแรงงานทั่วไปกับลูกจ้างทำงานบ้านจะแตกต่างกัน แต่เด็กก็สมควรได้รับการคุ้มครองเกี่ยวกับการพักผ่อนอย่างเท่าเทียมกัน เพราะหากปล่อยให้เด็กต้องทำงานหนักจนนอน ตึกเป็นประจำอาจส่งผลต่อสุขภาพเด็กในหลายๆ ด้าน เช่น ปัญหาสุขภาพจิต เกิดความคิดในเชิง ลบ โรคอ้วน โรคหัวใจ หรืออาจเกิดภาวะย้ำคิดย้ำทำ<sup>16</sup> ซึ่งปัญหาเหล่านี้เกิดขึ้นกับเด็กทุกคน การที่ กฎหมายกำหนดในลักษณะเช่นนี้อาจพิจารณาได้ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติและทำให้ลูกจ้างเด็กที่ทำงาน เป็นแรงงานทำงานบ้านมีความเสี่ยงที่จะได้รับอันตรายต่อสุขภาพมากกว่า ซึ่งแตกต่างจากกรณีของ หญิงมีครรภ์ที่กฎหมายกำหนดห้ามมิให้นายจ้างจ้างหญิงมีครรภ์ทั้งที่เป็นแรงงานทั่วไปและแรงงาน ทำงานบ้านทำงานช่วงเวลา 22.00-06.00 น. และห้ามจ้างทำงานในวันหยุดหรือล่วงเวลาด้วย อันจะ เห็นได้ว่าสิทธิของหญิงมีครรภ์ทั่วไปกับหญิงมีครรภ์ที่เป็นลูกจ้างทำงานบ้านเท่าเทียมกัน ซึ่งแตกต่าง จากกรณีของเด็ก ดังนั้นจึงเป็นปัญหาที่สมควรได้รับการแก้ไข

ประการที่สอง เรื่องการศึกษาและความเป็นอยู่ของลูกจ้าง สำหรับประเด็นเรื่อง การศึกษาของลูกจ้าง เนื่องจาก พ.ร.บ.การศึกษาภาคบังคับฯ ได้กำหนดหน้าที่ของนายจ้างที่จะต้องส่ง ลูกจ้างเข้าศึกษาจนสำเร็จการศึกษาภาคบังคับ แต่จากสภาพความเป็นจริงแล้วนายจ้างมักจะไม่ค่อย ส่งลูกจ้างของตนเข้าศึกษาเนื่องจากเกิดปัญหาที่ว่าเวลาทำงานและเวลาเรียนไม่สอดคล้องกัน รวมถึง นายจ้างอาจไม่มีกำลังทรัพย์เพียงพอที่จะส่งลูกจ้างเข้าศึกษา ด้วยเหตุนี้จึงทำให้จากการสำรวจพบว่า ลูกจ้างทำงานบ้านในประเทศไทยจำนวนร้อยละ 57.10 มีวุฒิการศึกษาระดับประถมศึกษาหรือต่ำกว่า<sup>17</sup> ซึ่งหมายความว่าลูกจ้างเหล่านี้ไม่ได้จบการศึกษาภาคบังคับ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากโทษตาม

<sup>16</sup> สถาบันส่งเสริมสุขภาพจิตเด็กและวัยรุ่นราชนครินทร์. *วัยรุ่น นอนดึก ภัยเงียบต่อสุขภาพ*. 5 พฤษภาคม 2567 สืบค้นจาก <https://www.camri.go.th/th/home/infographic/infographic-367>.

<sup>17</sup> สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน. *รายงานดัชนีวัดคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบกลุ่มอาชีพลูกจ้างทำงานบ้านจากการสำรวจข้อมูล แรงงานนอกระบบปี 2564*. กรุงเทพมหานคร: กองเศรษฐกิจการแรงงาน สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน. 2564. หน้า 3.

พ.ร.บ.การศึกษาภาคบังคับฯแล้วพบว่าโทษมีเพียงแค่โทษปรับเป็นพินัยไม่เกินหนึ่งพันบาทหรือหนึ่งหมื่นบาทแล้วแต่กรณีเท่านั้น<sup>18</sup> ซึ่งโทษไม่ได้สูงแต่อย่างใด อีกทั้งแม้ว่า พ.ร.บ.การศึกษาภาคบังคับฯ นี้ จะกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถเข้าไปตรวจสอบการศึกษาของเด็กในสถานที่ใดๆได้ แต่ด้วยความที่เจ้าหน้าที่มีจำนวนจำกัดก็อาจทำให้การตรวจสอบสถานที่ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร นอกจากนี้แม้ว่ากฎกระทรวงฉบับที่ 15 จะได้กำหนดให้สิทธิลูกจ้างทำงานบ้านที่มีอายุไม่เกิน 18 ปีสามารถใช้สิทธิลาเพื่อฝึกอบรมได้ 30 วันต่อปีก็ตาม แต่ระยะเวลาดังกล่าวก็อาจมีจำนวนน้อยไม่เพียงพอต่อการศึกษาให้จบภาคบังคับและเมื่อลูกจ้างอายุเกิน 18 ปีสิทธิการลาเพื่อฝึกอบรมก็หมดไปโดยที่ลูกจ้างอาจยังไม่สำเร็จการศึกษาภาคบังคับ

สำหรับประเด็นเรื่องความเป็นอยู่ของลูกจ้าง เนื่องจากลูกจ้างจะต้องพักอาศัยกับนายจ้าง แต่ปัจจุบันไม่มีกฎหมายกำหนดว่านายจ้างจะต้องจัดสถานที่พักให้ลูกจ้างอย่างไรจึงทำให้เกิดปัญหาในบางกรณีที่นายจ้างจัดสถานที่พักให้ลูกจ้างไม่ถูกสุขลักษณะ ดังนั้นจึงสมควรมีกฎหมายคุ้มครองเกี่ยวกับการจัดสถานที่พักให้ลูกจ้าง

ประการที่สามในเรื่องสิทธิประโยชน์ของลูกจ้าง สำหรับประเด็นเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำของลูกจ้าง ในอดีตการจ้างงานลูกจ้างทำงานบ้านกฎกระทรวงฉบับที่ 14 (พ.ศ.2555) ออกตามความใน พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานฯ ได้กำหนดยกเว้นไม่ให้นำค่าจ้างขั้นต่ำใช้บังคับกับลูกจ้างทำงานบ้าน จนกระทั่งเมื่อวันที่ 30 เมษายน 2567 กระทรวงแรงงานได้ออกกฎกระทรวงฉบับที่ 15 ขึ้นใหม่โดยกำหนดให้นำอัตราค่าจ้างขั้นต่ำมาใช้บังคับกับลูกจ้างทำงานบ้าน ด้วยเหตุนี้จึงทำให้นายจ้างต้องแบกรับภาระมากขึ้น ซึ่งเมื่อพิจารณาจากสภาพและลักษณะการทำงาน แรงงานทำงานบ้านมีความแตกต่างจากแรงงานทั่วไป เพราะแรงงานทำงานบ้านอาศัยความช่วยเหลือจากนายจ้างมากเป็นพิเศษ เช่น ลูกจ้างบางรายอาศัยอยู่กับนายจ้าง รับประทานอาหารร่วมกับนายจ้าง รวมถึงใช้สิ่งอุปโภคบริโภคของนายจ้าง ดังนั้นการกำหนดให้นายจ้างต้องจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำเท่ากับลูกจ้างทั่วไปอาจไม่เหมาะสม

สำหรับเรื่องค่าชดเชย ปัจจุบันกฎกระทรวงฉบับที่ 15 ได้กำหนดยกเว้นไม่ให้นำหลักเกณฑ์เรื่องค่าชดเชยมาใช้บังคับกับลูกจ้างทำงานบ้าน เหลือไว้แต่เพียงการบอกกล่าวล่วงหน้าที่นายจ้างจะต้องบอกกล่าวลูกจ้างล่วงหน้า 1 เดือนก่อนให้ออกจากงาน อันทำให้เกิดปัญหาเพราะลูกจ้างเหล่านี้หลายรายพักอาศัยอยู่กับนายจ้างการที่ลูกจ้างต้องออกจากงานก็จำเป็นต้องหาที่อยู่ใหม่เมื่อลูกจ้างเหล่านี้ไม่มีเงินทุนหรือเวลาในการเตรียมตัวหางานและที่อยู่ใหม่ก็อาจเกิดปัญหาได้

สำหรับเรื่องการประกันสังคม ปัจจุบัน พ.ร.บ.ประกันสังคมฯไม่ได้กำหนดให้ลูกจ้างทำงานบ้านนับเป็น “ลูกจ้าง” ตามความหมายใน พ.ร.บ.ประกันสังคมฯ จึงทำให้ลูกจ้างเหล่านี้ไม่ได้รับ

<sup>18</sup> พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2545 มาตรา 13 และ มาตรา 15.

สิทธิตาม พ.ร.บ.ประกันสังคมฯ ตามมาตรา 33 ซึ่งปัจจุบันได้เกิดปัญหาการเรียกร้องของลูกจ้างทำงานบ้านที่ต้องการสิทธิทางประกันสังคม ดังตัวอย่างกรณีของ นางสาว พาสมบูรณ์ ที่ได้ออกมาเรียกร้องว่าอาชีพทำงานบ้านเป็นงานที่หนักมาก การทำงานก็ไม่เป็นเวลา เมื่อลูกจ้างเหล่านี้ทำงานแบบมีนายจ้างชัดเจนก็ควรได้สิทธิเข้าประกันสังคมตามมาตรา 33 ด้วย ให้เหมือนกับลูกจ้างทั่วไป<sup>19</sup> นอกจากนี้ในมุมมองของนายจ้าง คุณณาลินี ศรีกสิกุล ก็ได้แสดงความคิดเห็นว่าสิทธิทางประกันสังคมดีกว่าสิทธิบัตรทองเพราะคุ้มครองไปถึงเรื่องค่ารักษาพยาบาล เงินสงเคราะห์บุตร เงินชดเชยด้วย<sup>20</sup> ดังนั้นการที่กฎหมายไม่ได้กำหนดให้ลูกจ้างทำงานบ้านได้รับสิทธิเช่นนี้ก็เป็นปัญหาในปัจจุบัน

จากที่กล่าวข้างต้นเป็นการศึกษาในส่วนของปัญหาทางกฎหมายที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไข และเป็นประเด็นปัญหาในการวิจัยฉบับนี้ ซึ่งนอกจากการศึกษากฎหมายภายในแล้ว ผู้ศึกษามีความจำเป็นต้องศึกษากฎหมายไทยเทียบกับกฎหมายต่างประเทศเพื่อศึกษาบทบัญญัติและการคุ้มครองลูกจ้างของประเทศอื่นๆ

เมื่อพิจารณาในมุมมองกฎหมายระหว่างประเทศกับประเทศไทยในเรื่องการจ้างแรงงานจะเห็นว่าประเทศไทยได้ออกบทบัญญัติหลายมาตราสอดคล้องกับอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศ เช่น “อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำที่ให้งานได้ ค.ศ. 1973” กำหนดอายุขั้นต่ำของการจ้างแรงงานต้องไม่ต่ำกว่าอายุสำหรับการศึกษาภาคบังคับและไม่ว่ากรณีใด ๆ ต้องไม่ต่ำกว่า 15 ปี<sup>21</sup> เมื่อประเทศไทยได้ให้สัตยาบันก็นำหลักการเช่นนี้มาตราไว้ใน พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน มาตรา 44 และบังคับใช้กับการจ้างลูกจ้างทำงานบ้านด้วย นอกจากนี้ตาม “อนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 182 ว่าด้วยการห้ามและการดำเนินการโดยทันที เพื่อขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก ค.ศ. 1999” ก็ได้มีหลักการที่สำคัญคือรัฐสมาชิกต้องดำเนินมาตรการเพื่อป้องกันเด็กไม่ให้เกี่ยวข้องกับรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก เช่น การใช้งานแบบทาส ประเทศไทยได้นำหลักการดังกล่าวมาตราไว้ใน พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน มาตรา 51 เรื่องการห้ามจ่ายค่าจ้างให้กับบุคคลอื่นที่ไม่ใช่เด็กและให้มีผลบังคับใช้ถึงลูกจ้างที่ทำงานบ้านด้วย

แต่ทั้งนี้ยังมีหลักการบางข้อในอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศที่ประเทศไทยไม่ได้ตรากฎหมายให้สอดคล้อง เช่น “อนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 189 ว่าด้วยงานที่มีคุณค่าสำหรับคนทำงานบ้าน ค.ศ.2011” และ “ข้อแนะนำฉบับที่ 201 ว่าด้วยงานที่มีคุณค่าสำหรับคนทำงาน

<sup>19</sup> H Focus เจาะลึกระบบสุขภาพ. ลูกจ้างทำงานบ้านขอเข้าประกันสังคม. 5 พฤษภาคม 2567. สืบค้นจาก <https://www.hfocus.org/content/2013/03/2524>.

<sup>20</sup> มูลนิธิเพื่อการพัฒนาและแรงงานอาชีพ. ความเห็นนายจ้างต่อการขยายประกันสังคมมาตรา 33 ให้ครอบคลุมลูกจ้างทำงานบ้าน. 5 พฤษภาคม 2567 สืบค้นจาก <https://www.homenetthailand.org/archives/6260>.

<sup>21</sup> รัชต์ บุราทร. อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 189 ว่าด้วยงานที่มีคุณค่าสำหรับคนงานทำงานบ้าน: ศึกษาความเหมาะสมและผลกระทบทางกฎหมายในการที่ประเทศไทยจะให้สัตยาบัน. หน้า 24.

บ้าน” มีหลักการสำคัญ เช่น รัฐสมาชิกต้องจัดสถานที่พักให้ลูกจ้างตามหลักเกณฑ์<sup>22</sup> อนุสัญญาฉบับนี้ ประเทศไทยยังไม่ได้ให้สัตยาบัน และประเทศไทยก็ไม่ได้ออกกฎกระทรวงฉบับที่ 15 (พ.ศ.2567) ออกตามความใน พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานฯ ให้มีบทบัญญัติสอดคล้องกับแนวทางของอนุสัญญาดังกล่าว เช่น ไม่มีกฎหมายกำหนดเรื่องการคุ้มครองด้านการจัดที่พักให้กับลูกจ้างแต่อย่างใด<sup>23</sup>

สำหรับแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านในต่างประเทศ จากการสำรวจพบว่า เด็กส่วนใหญ่ต้องมาทำงานที่บ้านของนายจ้างและไม่ได้กลับไปพบกับครอบครัวซึ่งนับเป็นความทุกข์อย่างมากของเด็ก จากการสัมภาษณ์แรงงานเด็กที่ประเทศเปรูชื่อ Luis ได้กล่าวว่า “โทษที่สำคัญในการทำงานของเขาคือการที่ไม่ได้พบกับครอบครัว” นอกจากนี้ยังพบว่าแรงงานเด็กหลายคนไม่ได้รับอิสระในการใช้ชีวิตเพราะเขาต้องอาศัยอยู่ภายในบ้านของนายจ้างและต้องอยู่ภายใต้กฎระเบียบที่นายจ้างตั้งไว้ อีกทั้งนายจ้างบางคนยังไม่อนุญาตให้ลูกจ้างเด็กออกจากบ้านรวมทั้งไม่ได้รับการศึกษาที่ดีและเพียงพอเมื่อเลือกมาทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน โดยจากการสัมภาษณ์แรงงานเด็กที่ทำงานบ้านในประเทศโมร็อกโก ลูกจ้างที่ชื่อ Fatima ได้ให้สัมภาษณ์ว่า “ข้าทำงานมาตั้งแต่ข้าอายุ 5-6 ปี โดยการทำงานจะต้องอยู่ห่างจากบ้าน และถูกนายจ้างเฝ้าเฝ้า นายจ้างของข้าไม่ได้ปฏิบัติต่อข้าเหมือนกับสมาชิกในบ้าน ข้าไม่สามารถไปเรียนเหมือนกับเด็กคนอื่นได้”<sup>24</sup> สิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่าในบางประเทศสภาพปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านก็ยังคงมีปัญหาอยู่ แต่สำหรับในบางประเทศกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานเหล่านี้ก็ได้มีการพัฒนาและคุ้มครองอย่างครอบคลุมเป็นอย่างมาก เช่น ในราชอาณาจักรสเปนและสาธารณรัฐฟิลิปปินส์

สำหรับราชอาณาจักรสเปนได้ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองลูกจ้างทำงานบ้านเป็นอย่างมาก โดยรัฐบาลของราชอาณาจักรสเปนได้ออกพระราชกฤษฎีกาที่ 1620/2011 เพื่อใช้กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างทำงานบ้าน โดยได้มีการคุ้มครองเวลาทำงาน เวลาพัก การทำงานล่วงเวลาสำหรับเด็ก และมีการคุ้มครองเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำของแรงงานเหล่านี้อีกด้วย จึงเห็นได้ว่ากฎหมายของราชอาณาจักรสเปนได้ให้ความสำคัญคุ้มครองกับลูกจ้างเหล่านี้เป็นอย่างดี

นอกจากนี้สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ได้ประกาศใช้กฎหมายเพื่อควบคุมการจ้างงานคนทำงานบ้านโดยเฉพาะโดยมีชื่อว่า “*The Act Instituting Policies for the Protection and Welfare of Domestic Workers (Republic Act 10361)*” เพื่อเพิ่มความคุ้มครองเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของ

<sup>22</sup> สำนักพัฒนามาตรฐานแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. อนุสัญญาว่าด้วยงานมีคุณค่าสำหรับคนทำงานบ้าน 2554.

กรุงเทพมหานคร : กลุ่มงานมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ สำนักพัฒนามาตรฐานแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. 2554. หน้า 3.

<sup>23</sup> ศูนย์ข้อมูลและข่าวสืบสวนเพื่อสิทธิพลเมือง. จับตา : การคุ้มครองสิทธิแรงงานทำงานบ้านตามกฎหมายแรงงานไทย. 17 กันยายน 2566. สืบค้นจาก <https://www.tcijthai.com/news/2018/17/watch/8073>.

<sup>24</sup> International Labour Office. *Ending child labour in domestic and protecting young works from abusive working condition*. Switzerland: International Labour Office. 2023. p.29.

ลูกจ้างทำงานบ้าน นอกจากนี้ยังได้มีบทบัญญัติที่สำคัญเกี่ยวกับการคุ้มครองเด็ก เช่น ห้ามจ้างงานเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี รัฐต้องแจ้งการจ้างงานเด็ก และห้ามให้เด็กทำงานยามวิกาล เป็นต้น<sup>25</sup> โดยกฎหมายของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ฉบับนี้ได้ออกมาเพื่อบังคับใช้กับลูกจ้างทำงานบ้านโดยเฉพาะ และมีการคุ้มครองสิทธิที่มากกว่าประเทศไทยจึงเห็นควรที่จะศึกษา

กล่าวโดยสรุป ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่คุ้มครองลูกจ้างทำงานบ้านที่เป็นเด็กมากเพียงพอ เด็กเหล่านี้จึงไม่ได้รับการคุ้มครองในหลายด้าน และเมื่อพิจารณาถึงกฎหมายแล้วพบว่าแม้ประเทศไทยจะได้ออก พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานฯ มาเพื่อคุ้มครองลูกจ้างแล้ว แต่สำหรับการทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านนั้นประเทศไทยก็ได้ออกกฎกระทรวงฉบับที่ 15 ขึ้นเพื่อยกเว้นการใช้บังคับ พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานฯบางมาตรากับแรงงานทำงานบ้าน ทำให้ลูกจ้างเหล่านี้ไม่ได้รับสิทธิตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานอย่างเต็มที่ทั้งในส่วนของคุณสมบัติในการทำงาน การศึกษา ความเป็นอยู่ และสิทธิประโยชน์ของลูกจ้าง ซึ่งต้องศึกษากฎหมายของประเทศไทยเทียบกับกฎหมายต่างประเทศเพื่อศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป

## 2. วัตถุประสงค์ในการศึกษา

- 2.1 เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน
- 2.2 เพื่อศึกษากฎหมายของประเทศไทยและกฎหมายของต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านว่ามีขอบเขตและมีการคุ้มครองอย่างไร
- 2.3 เพื่อวิเคราะห์กฎหมายของประเทศไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านว่าประเทศไทยสมควรนำหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของประเทศใดมาใช้บังคับกับปัญหาของประเทศไทย
- 2.4 เพื่อนำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาคู่คุ้มครองแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

## 3. ประเด็นปัญหาในการศึกษา

<sup>25</sup> International Labour Office Country Office for the Philippines. *Philippines enact new law protecting domestic workers*. Philippines: Condition of Work and Equality Department. 2013. p.3.

จากการศึกษาประเด็นปัญหาของการคุ้มครองแรงงานทำงานบ้านในประเทศไทยจะเห็นได้ว่ากฎหมายไทยในบางมาตราก็ได้มีการคุ้มครองลูกจ้างทำงานบ้านที่เป็นเด็กแล้ว แต่ในบางประเด็นการคุ้มครองลูกจ้างทำงานบ้านที่เป็นเด็กในประเทศไทยยังไม่ได้รับการคุ้มครองอย่างเพียงพอ โดยสามารถแบ่งประเด็นการศึกษาได้เป็น 3 ประเด็นดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ประเทศไทยควรปรับปรุงมาตรการเรื่องข้อจำกัดในการทำงานของแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านอย่างไร โดยในประเด็นนี้สามารถแบ่งได้ 3 เรื่องคือเรื่องการทำงานติดต่อกัน เรื่องการใช้งานยามวิกาลและเรื่องการใช้งานล่วงเวลาหรือวันหยุด โดยในปัจจุบันประเทศไทยได้กำหนดให้นายจ้างสามารถใช้งานแรงงานเด็กทำงานบ้านได้ติดต่อกันเกิน 4 ชั่วโมง, สามารถใช้งานเด็กได้ในช่วง 22.00 ถึง 06.00 น. ซึ่งเป็นเวลาที่เด็กควรพักผ่อน และสามารถใช้ให้เด็กทำงานล่วงเวลาหรือวันหยุดได้ อันจะทำให้ส่งผลกระทบต่อการศึกษาและการพัฒนาการของเด็ก ดังนั้นจึงเป็นที่น่าศึกษาว่าประเทศไทยควรมีการแก้ไขมาตรการอย่างไรให้สามารถคุ้มครองลูกจ้างเด็กให้มีเวลาพักผ่อนอย่างเหมาะสมได้

ประเด็นที่สอง ประเทศไทยควรปรับปรุงมาตรการเรื่องการศึกษาและความเป็นอยู่ของแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านอย่างไร โดยประเด็นนี้สามารถแบ่งได้เป็น 2 เรื่องคือ เรื่องการศึกษาและเรื่องสถานที่พักอาศัย โดยปัจจุบันแม้กฎหมายจะกำหนดให้นายจ้างต้องสนับสนุนการศึกษาของลูกจ้างแต่สภาพความเป็นจริงเด็กเหล่านี้ไม่มีเวลาที่จะเรียนต่อเพราะตารางการทำงานและตารางเรียนไม่เอื้ออำนวยต่อกัน อีกทั้งนายจ้างเองก็อาจไม่มีกำลังทรัพย์เพียงพอที่จะส่งลูกจ้างเข้าศึกษาจึงทำให้เมื่อเด็กเหล่านี้เข้าทำงานแล้วย่อมขาดโอกาสศึกษาต่อจนสำเร็จการศึกษาภาคบังคับ ส่วนเรื่องความเป็นอยู่ของลูกจ้างเนื่องจากประเทศไทยไม่มีกฎหมายที่กำหนดให้นายจ้างต้องจัดหาที่พักอย่างถูกสุขลักษณะให้ลูกจ้าง จึงทำให้เกิดปัญหาที่ว่านายจ้างบางรายไม่จัดหาที่พักให้ลูกจ้างอย่างถูกสุขอนามัย ดังนั้นจึงควรมีการศึกษาเพื่อแก้ไขต่อไป

ประเด็นที่สาม ประเทศไทยควรปรับปรุงเรื่องสิทธิประโยชน์ของแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านอย่างไร โดยประเด็นนี้สามารถแบ่งได้เป็น 3 เรื่องคือ เรื่องค่าจ้างขั้นต่ำ เรื่องค่าชดเชยและเรื่องประกันสังคม โดยในปัจจุบันแม้กฎหมายไทยของประเทศไทยจะได้มีการกำหนดให้นำอัตราค่าจ้างขั้นต่ำมาใช้บังคับกับลูกจ้างทำงานบ้าน แต่ด้วยสภาพการจ้างงานของนายจ้างและลูกจ้างทำงานบ้านนั้นนายจ้างต้องจัดหาที่พักและสิ่งอำนวยความสะดวกให้กับลูกจ้างนายจ้างจึงมีต้นทุนที่สูง การกำหนดให้จ่ายค่าจ้างขั้นต่ำเท่ากับลูกจ้างปกติอาจไม่เป็นธรรมต่อนายจ้าง สำหรับเรื่องค่าชดเชยการที่ลูกจ้างทำงานบ้านไม่มีสิทธิได้รับค่าชดเชยอาจทำให้เกิดปัญหาที่ว่าเมื่อลูกจ้างเหล่านี้ต้องออกจากงานอาจทำให้เกิดความลำบากในการตั้งตัวเพื่อหางานและที่อยู่ใหม่ สำหรับเรื่องการประกันสังคมเมื่อลูกจ้างทำงานบ้านไม่มีสิทธิทางประกันสังคมเท่าเทียมกับลูกจ้างประเภทอื่นๆ ก็ทำให้ได้รับความคุ้มครองเมื่อเจ็บป่วย ตกงาน หรือกรณีคลอดบุตรน้อยกว่าลูกจ้างประเภทอื่น ๆ เป็นต้น

จึงเป็นปัญหาว่าประเทศไทยควรกำหนดมาตรการอย่างไรเพื่อแก้ไขปัญหาลูกจ้างเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของลูกจ้างเหล่านี้

#### 4. สมมติฐานในการศึกษา

ในการศึกษาประเด็นปัญหาในการวิจัยผู้ศึกษาสามารถตั้งสมมติฐานได้ว่า กฎกระทรวงฉบับที่ 15 (พ.ศ. 2567) ออกตามความใน พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานฯ ได้กำหนดยกเว้นไม่ให้นำบทบัญญัติใน พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานฯ บางมาตรามาใช้บังคับ อีกทั้ง พ.ร.บ.ประกันสังคมฯ ก็ได้ให้ลูกจ้างเหล่านี้สามารถเป็นผู้ประกันตนในประเภทเดียวกันกับลูกจ้างที่ทำงานอื่น ๆ ได้ จึงทำให้ลูกจ้างเหล่านี้ยังไม่ได้รับความคุ้มครองอย่างเพียงพอในหลายด้าน เช่น ในด้านข้อจำกัดในการทำงาน, ด้านการศึกษาและความเป็นอยู่ รวมถึงด้านสิทธิประโยชน์ในการทำงาน ดังนั้นผู้ศึกษาจึงเห็นว่าควรแก้ไขกฎกระทรวงฯ ฉบับดังกล่าวและ พ.ร.บ.ประกันสังคมฯ ให้มีการคุ้มครองมากยิ่งขึ้นตามประเด็นข้างต้น

#### 5. ขอบเขตการศึกษา

เป็นการศึกษาพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง, พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546, พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2545 และกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานและเกี่ยวกับเด็กในประเทศไทย, อนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศ, กฎหมายของต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นแรงงานทำงานบ้าน พร้อมยกตัวอย่างกรณีที่เกิดขึ้น

นอกจากนี้ผู้ศึกษาได้วางกรอบของคำว่า “แรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน” ให้หมายความถึง “บุคคลที่มีอายุตั้งแต่ 15 ปีบริบูรณ์ จนถึงอายุต่ำกว่า 18 ปี” โดยยึดหลักการมาจาก พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานฯ ในหมวดที่ 4 การใช้แรงงานเด็ก ที่กำหนดช่วงอายุของเด็กที่ได้รับการคุ้มครองไว้เช่นนี้ อีกทั้งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 189 ว่าด้วยงานที่มีคุณค่าสำหรับคนทำงานบ้าน มาตรา 4 ที่กำหนดให้รัฐสมาชิกต้องกำหนดอายุขั้นต่ำของการจ้างแรงงานไว้ให้สอดคล้องกับอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำในการจ้างแรงงาน กล่าวคืออายุขั้นต่ำในการจ้างแรงงานคือตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไปหรืออายุที่สำเร็จการศึกษาภาคบังคับ และกำหนดให้รัฐสมาชิกต้องคุ้มครองลูกจ้างที่อายุต่ำกว่า 18 ปีเป็นพิเศษในเรื่องการศึกษาและฝึกอาชีพด้วย จึงอาจพิจารณาได้ว่าอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 189 ได้ให้ความ



คุ้มครองเป็นพิเศษกับลูกจ้างที่มีอายุตั้งแต่ 15 ปีบริบูรณ์จนถึงอายุต่ำกว่า 18 ปี ดังนั้นในงานวิจัยฉบับนี้จึงเป็นการศึกษาที่เน้นในส่วนองแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านที่มีช่วงอายุตามที่กล่าวข้างต้น

## 6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 เพื่อให้ทราบแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน

6.2 เพื่อให้ทราบถึงกฎหมายของประเทศไทยและกฎหมายของต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านว่ามีขอบเขตและมีการคุ้มครองอย่างไร

6.3 เพื่อสามารถวิเคราะห์กฎหมายของประเทศไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศในประเด็นที่เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านว่าประเทศไทยสมควรนำหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของประเทศใดมาใช้บังคับกับปัญหาของประเทศไทย

6.4 เพื่อสามารถนำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาการคุ้มครองแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

## 7. ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาครั้งนี้เป็นวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการศึกษาเอกสาร (Documentary Research) จากตำราทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายแรงงาน กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองเด็กและเยาวชน กฎหมายเกี่ยวกับการทำงานเป็นแรงงานทำงานบ้าน อนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศ กฎหมายของต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง และศึกษาจากบทความทางวิชาการและวิทยานิพนธ์ทางด้านกฎหมายและด้านอื่นๆที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์กับประเด็นที่ศึกษา

## บทที่ 2

# แนวคิด ทฤษฎี และลักษณะทั่วไปของอาชีพแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้าง ทำงานบ้าน

ในบทศึกษาที่ผู้ศึกษาได้ศึกษาเกี่ยวกับลักษณะทั่วไปและวิวัฒนาการของการจ้างแรงงานเด็ก รูปแบบการทำงานและวิวัฒนาการของอาชีพแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน และการเปรียบเทียบลักษณะการทำงานระหว่างลูกจ้างทั่วไปกับแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านว่ามีความแตกต่างอย่างไร นอกจากนี้ยังเป็นการศึกษาเกี่ยวกับแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานและการคุ้มครองเด็กอีกด้วยโดยสามารถศึกษาได้ดังต่อไปนี้

### 1. แนวคิดเกี่ยวกับการจ้างแรงงานเด็กและเยาวชน

#### 1.1 ความหมายและลักษณะทั่วไปของการจ้างแรงงานเด็กและเยาวชน

คำว่า “เด็ก” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานได้ให้ความหมายว่า “คนที่มีอายุน้อย, ยังเล็ก, อ่อนวัยกว่าในคำว่าเด็กกว่า” ส่วนตาม พ.ร.บ.ศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 หมายความว่า “บุคคลอายุยังไม่เกินสิบห้าปีบริบูรณ์” และตาม พ.ร.บ.คุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 ได้ให้ความหมายว่า “บุคคลซึ่งมีอายุต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ แต่ไม่รวมถึงผู้ที่บรรลุนิติภาวะด้วยการสมรส” ดังนั้นจะเห็นได้ว่า พ.ร.บ.ศาลเยาวชนฯ และ พ.ร.บ.คุ้มครองเด็กฯ กำหนดความหมายของคำว่าเด็กแตกต่างกันโดย พ.ร.บ.คุ้มครองเด็กฯ จะกำหนดช่วงอายุของเด็กที่สูงกว่าคือให้มีผลไปถึงอายุต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์ แต่ พ.ร.บ.ศาลเยาวชนฯ กำหนดเพียงอายุไม่เกิน 15 ปีบริบูรณ์เท่านั้น เนื่องจาก พ.ร.บ.คุ้มครองเด็กฯ ไม่มีการกำหนดคำนิยามของคำว่า “เยาวชน” มีแต่การกำหนดเพียงคำว่า “เด็ก” เท่านั้น

ส่วนคำว่า คำว่า “เยาวชน” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานได้ให้ความหมายว่า “บุคคลอายุเกินสิบห้าปีบริบูรณ์แต่ยังไม่ถึงสิบแปดปีบริบูรณ์” และตาม พ.ร.บ.ศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 คำว่าเยาวชน หมายความว่า “บุคคลอายุเกินสิบห้าปีบริบูรณ์ แต่ยังไม่ถึงสิบแปดปีบริบูรณ์” ดังนั้นจะเห็นได้ว่าความหมายของคำว่า เยาวชนทั้ง 2 แห่งที่มามีความหมายอย่างเดียวกัน จุดที่น่าศึกษาเป็นอย่างยิ่งคือบุคคลที่อายุเกิน 15

ปีแต่ไม่ถึง 18 ปีบริบูรณ์ คำนิยามในกฎหมายบางฉบับเรียกว่า “เด็ก” แต่ในบางฉบับเรียกว่า “เยาวชน” ดังนั้นจึงมีความจำเป็นจะต้องเข้าใจความหมายของคำนิยามในกฎหมายแต่ละฉบับให้ถ่องแท้ก่อนศึกษา

คำว่า “แรงงาน” ตามความหมายในพจนานุกรมของราชบัณฑิตยสถานให้ความหมายว่า หมายถึง “ประชากรในวัยทำงาน ไม่รวมถึงคนพิการ คนวิกลจริต นักเรียน นักศึกษา แม่บ้าน นักบวช ทหาร ผู้ต้องขังและผู้ประกอบกิจการเพื่อหากำไร; ความสามารถในการทำงานเพื่อประโยชน์ในทาง เศรษฐกิจ กิจการที่คนงานทำในการผลิตเศรษฐกิจ ผู้ใช้แรงงาน” จากคำนิยามสามารถวิเคราะห์ได้ว่าคำว่าแรงงานมีความหมายกว้างอย่างมาก เพราะนิยามเพียงแค่ประชากรในวัยทำงานเท่านั้น ไม่ได้มีการระบุเจาะจงว่าเป็นกลุ่มช่วงอายุเท่าใด และต้องทำงานประเภทไหนไม่มีการกำหนดช่วงอายุ เริ่มต้นและสิ้นสุดของการเป็นแรงงาน

คำว่า “ลูกจ้าง” ตามความหมายในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานให้ความหมายว่า หมายถึง “ผู้รับจ้างทำกรงานโดยได้รับค่าตอบแทน” และตาม พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ให้ความหมายว่า “ผู้ซึ่งตกลงทำงานให้นายจ้างโดยรับค่าจ้างไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร” ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าความหมายของลูกจ้างทั้งตามพจนานุกรมและ พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน มีความหมายใกล้เคียงกัน หมายถึงผู้ที่ทำงานให้นายจ้างและรับค่าจ้างเป็นค่าตอบแทน การพิจารณาความหมายของลูกจ้างนั้นมีความสำคัญสำหรับการศึกษาเพราะในบางกรณีหากนายจ้างใช้แรงงานเด็กให้ทำงานบ้านโดยไม่ให้ค่าตอบแทน เด็กเหล่านั้นอาจไม่ได้ถูกนิยามว่าเป็นลูกจ้าง และการกระทำลักษณะนี้อาจไม่เข้าข่ายการใช้แรงงานแต่เป็นการค้าทาสแทนซึ่งเป็นสิ่งที่ละเมิดต่อกฎหมาย

แรงงานเด็ก เป็นแรงงานทางเลือกที่สำคัญของนายจ้าง โดยมีกระบวนการเข้าสู่ตลาดอย่างหลากหลาย เช่น บิดามารดา หรือเพื่อนชักจูงเข้ามาทำงาน โดยเด็กส่วนใหญ่ที่เข้าสู่ระบบแรงงานนั้นเป็นเด็กที่ครอบครัวมีฐานะยากจนมีรายได้ไม่เพียงพอ เด็กเหล่านี้จึงต้องทำงานหาเงินเพื่อมาใช้จุนเจือครอบครัวและบางส่วนก็ใช้เงินที่ได้จากการทำงานเป็นรายได้เพื่อการศึกษาของตน<sup>26</sup>

การจ้างแรงงานเด็กและเยาวชนในงานศึกษาระดับนี้จะมุ่งเน้นเฉพาะการที่นายจ้างจ้างเด็กหรือเยาวชนที่อายุไม่เกิน 18 ปีหรือยังไม่บรรลุนิติภาวะเข้าทำงานให้กับตนโดยที่นายจ้างจะจ่ายค่าจ้างเป็นค่าตอบแทนให้กับบุคคลดังกล่าว โดยการจ้างงานในลักษณะนี้เพียงมีความนิยมมากขึ้นในยุคอุตสาหกรรม เพราะในอดีตเด็กมักถูกใช้งานอยู่ในภาคเกษตรกรรมและส่วนใหญ่เป็นการใช้งานในลักษณะการทำงานร่วมกันภายในครอบครัวและสอดคล้องกับศักยภาพของเด็กจึงทำให้ไม่เกิดปัญหา แต่ในปัจจุบันเมื่อเข้าสู่ยุคอุตสาหกรรมจึงทำให้ความต้องการแรงงานภายในตลาดมีเพิ่มขึ้น

<sup>26</sup> ฉันทนา เจริญศักดิ์. แรงงานสตรี แรงงานเด็ก และแรงงานผู้สูงอายุ. ใน *ประมวลสารคดีวิชาการกฎหมายแรงงานชั้นสูง*, เล่มที่ 1, หน่วยที่ 7, นนทบุรี : สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. 2564. หน้า 11.

ผู้ประกอบการต้องการกำลังในการทำงานจึงเป็นเหตุผลสำคัญที่ล้าพียงแต่แรงงานผู้ใหญ่ไม่เพียงพอต่อความต้องการของตลาดต้องผลักดันให้เด็กเข้าสู่ตลาดแรงงานในภาคอุตสาหกรรมด้วย<sup>27</sup> และเมื่อเด็กเข้าสู่ตลาดแรงงานแล้วในบางครั้งด้วยความไร้เดียงสาเด็กจึงถูกนายจ้างที่เป็นผู้ใหญ่เอาเปรียบ ดังนั้นกฎหมายจึงมีหน้าที่จะต้องเข้ามาคุ้มครองสิทธิของเด็กไม่ให้เกิดการเอาเปรียบจากนายจ้าง และคุ้มครองประโยชน์ของเด็กให้เข้มงวดมากกว่าแรงงานทั่วไป เนื่องจากเด็กเป็นบุคลากรที่สำคัญและเป็นอนาคตของชาติ การใช้แรงงานเด็กมีความจำเป็นจะต้องใช้ให้ได้สัดส่วนและสอดคล้องกับพัฒนาการของเด็กให้สมตามวัย

## 1.2 วิวัฒนาการของการจ้างแรงงานเด็กและเยาวชนในประเทศไทย

การใช้แรงงานมีมาอยู่อย่างยาวนานและเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นทั่วโลก โดยจุดเริ่มต้นที่สำคัญที่นำไปสู่การเกิดขึ้นของประวัติศาสตร์ของการใช้แรงงานเด็กคือเหตุการณ์การค้าแรงงานทาสข้ามมหาสมุทรแอตแลนติกในปี ค.ศ.1562 ซึ่งกินเวลายาวนานกว่าสามศตวรรษ<sup>28</sup> จนกระทั่งต่อมาได้มีการปฏิวัติอุตสาหกรรมและจัดตั้งองค์กรเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานเด็กและพัฒนามาเป็นการร่างอนุสัญญาต่างๆเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน แต่สำหรับประเทศไทยมิได้มีเหตุการณ์สำคัญเกี่ยวกับการกดขี่แรงงานเด็กให้เห็นประจักษ์ แต่ในอดีตตั้งแต่สมัยสุโขทัยจนถึงรัตนโกสินทร์ตอนต้นสังคมไทยส่วนใหญ่มีการใช้แรงงานผ่านระบบทาสและประชาชนมักประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักสำหรับเด็กที่เป็นไพร่ทั่วไปเด็กเหล่านี้มักใช้แรงงานในรูปของการช่วยเหลืองานพ่อแม่ ช่วยกันทำงานภายในครอบครัวเพื่อแบ่งเบาภาระงานให้กับพ่อแม่โดยเด็กผู้ชายก็จะออกไปทำงานข้างนอกบ้าน ส่วนเด็กผู้หญิงก็จะเรียนรู้การทำงานบ้านเพื่อเตรียมตัวสำหรับอนาคตในการทำงานบ้านเลี้ยงดูสามีและครอบครัว ส่วนเด็กที่เป็นทาสโดยอาจเกิดมาในขณะที่พ่อแม่เป็นทาสอยู่ เด็กก็จะเป็นทาสของเจ้านายของพ่อแม่ นั่นการใช้แรงงานในลักษณะนี้ไม่ถือเป็นการจ้างแรงงานเนื่องจากเด็กไม่ได้รับค่าตอบแทนจากการทำงาน ไม่มีกำหนดเวลาทำงาน และไม่มีอิสระในการทำงานแต่อย่างใด<sup>29</sup>

ต่อมาหลังจากที่รัชกาลที่ 5 ประกาศเลิกทาสจึงทำให้โครงสร้างระบบสังคมไทยเปลี่ยนจากแต่เดิมที่เป็นการเรียกใช้ให้ราษฎรชายต้องทำงานให้กับรัฐเปลี่ยนมาเป็นรัฐเรียกจ่ายเงินตราจากราษฎรชายแทนผ่านกฎหมายต่างๆ เช่น ประกาศเก็บเงินค่าราชการ รัตนโกสินทร์ศก 117, พระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์จ้าง ร.ศ.119, พระราชบัญญัติการเก็บเงินค่าแทนแรงเกณฑ์มณฑล

<sup>27</sup> สหพันธ์ เวชไพศาลศิลป์. การคุ้มครองแรงงานเด็ก : ศึกษากรณีการทำสัญญาจ้างแรงงานเด็ก (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยรังสิต, ปทุมธานี. 2558. หน้า 2.

<sup>28</sup> Borgen Magazine. A History of Child Labour. November 4, 2023. Retrieved from : <https://www.borgenmagazine.com/history-child-labor/>.

<sup>29</sup> ฉันทนา เจริญศักดิ์. แรงงานสตรี แรงงานเด็ก และแรงงานผู้สูงอายุ. หน้า 12.

ตะวันตกเฉียงเหนือ ร.ศ.119<sup>30</sup> ทำให้กระบวนการจ้างงานมีเพิ่มมากขึ้นประชาชนเริ่มชวนขวยหางานทำเพื่อดำรงชีพ เด็กเริ่มมีการทำงานเพื่อให้ได้รับค่าตอบแทน และในสมัยนี้รัฐเริ่มมีบทบาทในการคุ้มครองแรงงานเด็กไม่ให้ทำงานที่เป็นอันตราย เช่น งานที่ต้องใช้กำลังเยอะอย่างอาชีพลากรถ ดังนั้นจึงได้มีการออก “กฎหมายว่าด้วยกรรมกรลากรร พ.ศ.2459” ที่ห้ามเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี เข้าทำงานในอาชีพกรรมกรลากรร<sup>31</sup> เป็นต้น

ต่อมาเมื่อประเทศไทยได้เข้าสู่ยุคอุตสาหกรรมในช่วงแรกๆ สภาพและความปลอดภัยในงานอุตสาหกรรมไม่ได้มีมาตรฐานเพียงพอจึงทำให้เกิดปัญหากับลูกจ้างที่ทำงานอยู่ในโรงงานอุตสาหกรรมนั้น ประกอบกับในช่วงเวลาดังกล่าวกฎหมายกำหนดให้นายจ้างสามารถจ้างงานเด็กอายุตั้งแต่ 12 ปีได้ ทำให้มีการใช้งานเด็กอายุน้อยทำงานหนักอย่างชอบด้วยกฎหมายทั้งที่งานบางประเภทไม่สมควรให้เด็กอายุเพียงเช่นนี้สามารถกระทำได้ ประกอบกับในสมัยนั้นกฎหมายกำหนดให้เด็กอายุตั้งแต่ 16 ปีสามารถทำงานที่เป็นอันตรายได้จึงทำให้เกิดปัญหาที่ว่าแรงงานที่เป็นเด็กไม่ได้รับการคุ้มครองตามสมควร<sup>32</sup>

ในเวลาต่อมาในปี พ.ศ. 2541 ประเทศไทยได้เห็นถึงความสำคัญของการใช้แรงงานจึงได้มีการริเริ่มตรากฎหมายเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและการคุ้มครองแรงงานให้มีความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้นและสอดคล้องกับมาตรฐานสากลอันทำให้ลูกจ้างซึ่งเป็นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศมีคุณภาพชีวิตที่มั่นคงอันส่งเสริมผลดีต่อเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้นโดยได้ตรา พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานฯ พ.ศ. 2541 ขึ้นและกำหนดหมวดที่ 4 ตั้งแต่มาตรา 44 ถึง มาตรา 52 ให้เป็นหมวดเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็ก โดยในเวลาต่อมาก็ได้มีการแก้ไขบทบัญญัติอีกจำนวนหลายครั้งเพื่อให้มีความสอดคล้องกับยุคสมัยและเป็นธรรมต่อลูกจ้างมากที่สุด

## 2. แนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน

### 2.1 ความหมายและลักษณะทั่วไปของแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน

ในการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับแรงงานทำงานบ้านในเบื้องต้นมีความจำเป็นต้องศึกษาความหมายของคำว่า “งานบ้าน” และ “คนทำงานบ้าน” เสียก่อนโดยเมื่อพิจารณาความหมายตามอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 189 ว่าด้วยงานที่มีคุณค่าสำหรับคนทำงานบ้าน อนุสัญญา

<sup>30</sup> ภัทธรัตน์ พันธุ์ประสิทธิ์ และภิญญาพันธุ์ พจนะลาวัฒน์. อำนาจของสตรีสยามกับชายโสด : แรงงานชายขอบหลังเลิกทาสและไพร่. *วารสารประวัติศาสตร์วัฒนธรรมศาสตร์*, (5)1, 228-281. หน้า 232.

<sup>31</sup> ฉันทนา เจริญศักดิ์. *แรงงานสตรี แรงงานเด็ก และแรงงานผู้สูงอายุ*. หน้า 12.

<sup>32</sup> สุวานันตร เอมะศิริ. *การใช้แรงงานเด็กตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน : ศึกษากรณีงานในสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิง* (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, กรุงเทพมหานคร. 2550. หน้า 33.

ฉบับนี้เพื่อให้คำนิยามของ 2 คำข้างต้นไว้ในมาตรา 1 และกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้จัดทำเอกสารประกอบการประชุมที่เป็นการให้คำนิยามในภาษาไทยไว้ดังต่อไปนี้<sup>33</sup>

“งานบ้าน (Domestic Work)” หมายความว่า งานที่ทำในหรืองานที่ทำเพื่อครัวเรือนเพียงครัวเรือนเดียวหรือหลายครัวเรือน ส่วนคำว่า “คนทำงานบ้าน (Domestic Worker)” หมายความว่า บุคคลใดก็ตามที่ได้รับมอบหมายให้ทำงานบ้านตามที่มีความสัมพันธ์ในการจ้างแรงงานและบุคคลที่ทำงานบ้านเพียงบางโอกาสหรือนานๆครั้ง และไม่ได้เป็นไปเพื่อการอาชีพไม่ถือเป็นคนงานทำงานบ้าน จากคำนิยามจึงสามารถวิเคราะห์ได้ว่า “คนทำงานบ้าน” จะต้องหมายถึงเฉพาะผู้ที่ทำงานบ้านเป็นอาชีพ และรับค่าตอบแทนจากการทำงานบ้าน ดังนั้นบุคคลทั่วไปที่อาศัยเวลาว่างจากการทำงานประจำของตนมาดูแลความสะอาดและความเรียบร้อยภายในบ้านของตนเอง จึงไม่เข้าข่ายของคำนิยามว่า “คนทำงานบ้าน”

นอกจากนี้คำสำคัญต่อมาที่มีความจำเป็นต้องศึกษาคือคำว่า “งานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย” เนื่องจากเป็นคำที่ปรากฏอยู่ในกฎกระทรวงฉบับที่ 14 ออกตามความใน พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงานฯ ซึ่งเป็นกฎกระทรวงที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการยกเว้นบทบัญญัติมิให้ใช้บังคับกับลูกจ้างที่ทำงานบ้านให้กับนายจ้างโดยลูกจ้างทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย หรือเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า “แรงงานที่ทำงานบ้าน” หรือ “ลูกจ้างทำงานบ้าน” แม้จะไม่ได้มีการกำหนดคำนิยามไว้อย่างชัดเจนในกฎหมาย แต่สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้ให้คำนิยามไว้ในคำอธิบายสาระสำคัญของกฎกระทรวงฉบับที่ 14 ไว้ดังต่อไปนี้<sup>34</sup>

“งานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย” หมายถึง งานที่ทำในบริเวณที่พักอาศัยและยังรวมถึงงานที่ทำเพื่อครัวเรือนเดียวหรือหลายครัวเรือนอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย เช่น งานทำความสะอาดบ้าน งานซักรีดเสื้อผ้า งานเลี้ยงเด็กหรือดูแลผู้สูงอายุ งานดูแลสวนในบ้านงานรักษาความปลอดภัย งานซ่อมบำรุง งานขับรถ งานทำอาหาร งานดูแลสัตว์เลี้ยง เป็นต้น อาชีพลูกจ้างทำงานเกี่ยวกับงานบ้านเป็นอาชีพที่ต้องอาศัยแรงงาน กำลังกายในการทำงาน แต่งานเหล่านี้มิได้เป็นงานที่ต้องอาศัยวุฒิการศึกษา ประสบการณ์ทำงาน ความรู้ด้านภาษา จึงทำให้งานเหล่านี้มักเป็นงานที่ลูกจ้างที่เป็นเด็กและขาดโอกาสในการศึกษาเลือกทำเพื่อเลี้ยงดูตนเอง

<sup>33</sup> กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. *อนุสัญญาว่าด้วยงานมีคุณค่าสำหรับคนทำงานบ้าน*. กรุงเทพมหานคร : กลุ่มงานมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ สำนักพัฒนามาตรฐานแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. ข้อมูลประกอบการประชุมใหญ่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ สมัยที่ 99 2554. หน้า 2.

<sup>34</sup> กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. *คำชี้แจงกระทรวงแรงงาน กฎกระทรวงฉบับที่ 14 (พ.ศ.2555) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541*. กรุงเทพมหานคร : สำนักคุ้มครองแรงงาน ศูนย์บริหารแรงงานนอกระบบ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. 2557. หน้า 1.

เมื่อพิจารณาความหมายของคำที่เกี่ยวข้องกับแรงงานทำงานบ้านเรียบร้อยแล้ว ต่อมาผู้ศึกษาจึงได้พิจารณาถึงลักษณะทั่วไปของแรงงานทำงานบ้าน ซึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากความจำเป็นที่ชายและหญิงต่างมีความเท่าเทียมในด้านการศึกษาและการทำงานจึงทำให้ผู้หญิงมีบทบาทในการไปทำงานนอกบ้านเพื่อหาเลี้ยงครอบครัวมากยิ่งขึ้น ไม่เหมือนในอดีตที่หญิงมักจะเป็นฝ่ายอยู่บ้านเพื่อทำงานบ้าน ดูแลครอบครัวและความเรียบร้อยภายในบ้านเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับสามีที่ไปทำงานนอกบ้าน ดังนั้นจึงทำให้ในปัจจุบันในบางครอบครัวขาดคนดูแลความเรียบร้อยภายในบ้าน เพราะชายและหญิงต้องออกไปทำงานข้างนอกบ้านทั้งคู่ ดังนั้นจึงเกิดอาชีพแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านซึ่งมีลักษณะการทำงานแบบนายจ้างลูกจ้างมากขึ้นกว่าในอดีตที่มีลักษณะเป็นทาสในเรือน โดยลูกจ้างเหล่านี้มีข้อตกลงสภาพการทำงาน มีการกำหนดค่าจ้าง แต่ส่วนใหญ่การตกลงสภาพการจ้างนี้มักจะจัดทำขึ้นเป็นวาจามากกว่าลายลักษณ์อักษร ลูกจ้างส่วนใหญ่มักจะกินอยู่หลับนอนกับนายจ้างจึงทำให้ลักษณะของข้อตกลงมีความยืดหยุ่นตามความเหมาะสม ขึ้นอยู่กับสถานการณ์และความต้องการของนายจ้างเป็นสำคัญ<sup>35</sup>

นอกจากนี้ยังพบว่าลักษณะการทำงานของลูกจ้างส่วนใหญ่ นายจ้างมิได้กำหนดความรับผิดชอบในการทำงานไว้อย่างแน่ชัดทำให้ลูกจ้างจำเป็นต้องรับผิดชอบงานอย่างมากมายไม่มีขอบเขตจำกัดโดยงานหลักคือการทำความสะดวกสบายในบ้าน แต่ลูกจ้างเหล่านี้ก็ต้องรับผิดชอบงานอื่น ๆ ด้วย เช่น การดูแลเด็ก ดูแลผู้สูงอายุ ล้างรถ ทำสวน ช่วยดูแลธุรกิจของนายจ้าง รวมไปถึงการดูแลสัตว์เลี้ยง<sup>36</sup> เมื่อพิจารณาในมุมมองนายจ้าง นายจ้างอาจมองว่าการใช้งานอื่น ๆ นอกเหนือจากงานบ้านนั้นเป็นการใช้งานเล็กน้อย ไม่ทำให้ลูกจ้างเหนื่อยเพิ่มมากขึ้นเท่าใด เมื่อลูกจ้างและนายจ้างอยู่ด้วยกันในลักษณะพึ่งพาอาศัยการใช้งานนอกเหนือขอบเขตการจ้างเพียงเล็กน้อยเหล่านี้จึงสามารถทำได้ แต่หากมองในมุมนักลูกจ้างบางรายอาจมองว่าการใช้งานจำนวนมากเป็นการเพิ่มภาระให้กับตนและเป็นสิ่งทีนอกเหนือจากข้อตกลงสภาพการจ้างที่นายจ้างกำหนดไว้แต่เมื่อข้อตกลงสภาพการจ้างของการจ้างงานในลักษณะนี้ยังไม่ชัดเจน ปัญหาเหล่านี้จึงเป็นช่องทางที่ต้องได้รับการแก้ไขเพื่อคุ้มครองสิทธิลูกจ้างให้เป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

<sup>35</sup> กองวิชาการและแผนงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. รายงานวิจัยเสนอต่อกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเรื่อง การศึกษาวิจัยเรื่องสภาพการทำงานและปัญหาการทำงานของผู้ทำงานรับใช้ในบ้าน. กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. กรุงเทพมหานคร. 2543. หน้า 7.

<sup>36</sup> ผจงรักษ์ ศรีไชยวงศ์. การคุ้มครองแรงงานข้ามชาติหญิงจากพม่า : กรณีศึกษาลูกจ้างทำงานบ้านในกรุงเทพมหานคร (วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร. 2557. หน้า 37-38.

## 2.2 วิวัฒนาการของแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน

ในอดีตประเทศไทยมีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มีพระมหากษัตริย์เป็นเจ้าชีวิตและมีศักดินาสูงที่สุดในประเทศ โดยลำดับถัดมาจะเป็นพระบรมวงศานุวงศ์ และข้าราชการตำแหน่งสูงไล่ลำดับลงมา โดยบุคคลเหล่านี้ที่มีตำแหน่งทางสังคมมักจะร่ำรวยและมีข้าทาสบริวารทำหน้าที่รับใช้้อย่างมาก โดยในแต่ละเรือนก็มักจะมีทาสอยู่ไม่มากนักน้อย ทาสเหล่านี้มีหน้าที่หลักคือการทำงานบ้าน ทำความสะอาดดูแลบ้านเรือน ทำอาหาร และคอยปรนนิบัติเจ้านายในทุกเรื่อง โดยทาสเหล่านี้ไม่ได้รับค่าจ้างเป็นรายเดือนเพราะเมื่อนายจ้างซื้อตัวทาสมาแล้วก็เท่ากับว่าทาสเป็นทรัพย์สินสมบัติของนายจ้าง นายจ้างจะปฏิบัติหรือใช้งานทาสอย่างไรก็ได้

จนกระทั่งในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้มีการประกาศเลิกทาสอย่างเป็นทางการโดยเริ่มจากการประกาศพระราชบัญญัติพิทักษ์อายุลูกทาสลูกไทย พ.ศ. 2417 โดยลดค่าตัวทาสลงและห้ามนายจ้างซื้อบุคคลที่มีอายุเกิน 20 ปีบริบูรณ์มาเป็นทาสอีกทำให้จำนวนทาสในประเทศไทยลดลงอย่างมาก โดยในเวลาต่อมาประเทศไทยได้ออกกฎหมายคือ “พระบรมราชโองการประกาศลดค่าตัวทาสในมณฑลบูรพา ร.ศ. 123” ซึ่งกำหนดห้ามนายจ้างจ่ายค่าจ้างให้กับทาสในอัตราที่ต่ำกว่าเดือนละ 4 บาท<sup>37</sup> ซึ่งอาจพิจารณาได้ว่ากฎหมายฉบับนี้เป็นจุดเริ่มต้นของการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำให้กับแรงงานในประเทศไทย และเป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้การรับจ้างทำงานบ้านเปลี่ยนแปลงจากระบบทาสที่เป็นการซื้อตัวลูกจ้างมาเป็นทรัพย์สินของนายจ้างกลายมาเป็นระบบการจ้างงานลูกจ้างที่มีการจ่ายค่าตอบแทนเป็นรายวันหรือรายเดือน

ต่อมาแม้ว่าจะมีการเลิกทาสแล้วแต่สภาพสังคมยุครัชกาลที่ 6-8 สตรีจะมีบทบาทในการทำงานเพื่อหาเลี้ยงครอบครัวน้อยเพราะสังคมมองว่าการประกอบอาชีพ การว่าราชการ และการหาเลี้ยงครอบครัวเป็นงานรับผิดชอบของผู้ชาย ผู้หญิงจะมีหน้าที่ทำงานบ้าน เลี้ยงดูบุตรและคอยปรนนิบัติสามี ด้วยเหตุนี้จึงทำให้อาชีพแรงงานทำงานบ้านในยุคก่อนไม่ได้รับความนิยมนักเพราะงานเหล่านี้เป็นหน้าที่ของภรรยา ไม่จำเป็นต้องจ้างคนนอก อาชีพแรงงานทำงานบ้านในสมัยนั้นจึงมักจะจ้างงานเฉพาะแต่ในครอบครัวที่มีฐานะทางสังคมและมั่งคั่งเท่านั้น

จนกระทั่งสังคมไทยได้เปลี่ยนจากยุคเกษตรกรรมเป็นยุคอุตสาหกรรมและมีการรับเอาวัฒนธรรมตะวันตกและรวมถึงเทคโนโลยีใหม่ๆเข้ามาในประเทศมากยิ่งขึ้นจึงเปิดโอกาสให้สตรีมีงานทำนอกบ้านมากยิ่งขึ้นและมีส่วนทำงานเพื่อหาเลี้ยงจุนเจือครอบครัว<sup>38</sup> ด้วยเหตุนี้จึงทำให้อาชีพแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านได้รับความนิยมในการจ้างงานมากยิ่งขึ้นและเป็นที่ต้องการใน

<sup>37</sup> สุชาติ วิวงศ์ และ ปานทิพย์ พุกชาลวิทย์. คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน. (พิมพ์ครั้งที่ 10). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ. 2557. หน้า 19.

<sup>38</sup> กองวิชาการและแผนงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. รายงานวิจัยเสนอต่อกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเรื่อง การศึกษาวิจัยเรื่องสภาพการทำงานและปัญหาการทำงานของผู้ทำงานรับใช้ในบ้าน. หน้า 9-10.



ตลาดแรงงานในปัจจุบัน โดยลักษณะการทำงานของลูกจ้างเหล่านี้ในประเทศไทยจะมีลักษณะที่ค่อนข้างยืดหยุ่น นายจ้างและลูกจ้างมักไม่มีข้อตกลงกันอย่างเป็นลายลักษณ์อักษร ลูกจ้างมักจะอยู่อาศัยในบ้านของนายจ้างการกำหนดเวลาทำงาน เวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดการทำงานจึงค่อนข้างยืดหยุ่น และไม่มีกำหนดที่แน่นอน<sup>39</sup>

ต่อมาในปี พ.ศ. 2541 ประเทศไทยได้ออก พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานฯ เพื่อเป็นการคุ้มครองแรงงานในประเทศไทยให้ได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานและป้องกันการถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้าง สำหรับเรื่องการคุ้มครองแรงงานเด็กกฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการคุ้มครองเด็กไว้อยู่ที่ มาตรา 44 ถึง มาตรา 52 โดยหลังจากที่ได้ประกาศใช้ พ.ร.บ.ฉบับนี้แล้ว ในเวลาต่อมาเมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2541 นั้นประเทศไทยได้ออกกฎกระทรวง (พ.ศ.2541) ออกตามความใน พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานฯ ข้อ (2) โดยกำหนด “มิให้นำมาตรา 44 ถึงมาตรา 52 แห่ง พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานฯ มาใช้บังคับลูกจ้างที่ทำงานเป็นแม่บ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย” จึงทำให้ลูกจ้างเด็กที่ทำงานเป็นแม่บ้านทำงานบ้านไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานในส่วนของหมวดการคุ้มครองแรงงานเด็กเลย

ต่อมาในวันที่ 9 พฤศจิกายน 2555 ประเทศไทยได้มีการออกกฎกระทรวงฉบับที่ 14 (พ.ศ.2555) ออกตามความใน พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานฯ โดยแก้ไขเปลี่ยนเป็น “มิให้นำมาตรา 45 ถึง มาตรา 50 และมาตรา 52 มาใช้บังคับลูกจ้างที่ทำงานเป็นแม่บ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย” จึงทำให้ลูกจ้างเด็กที่ทำงานเป็นแม่บ้านทำงานบ้านได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานใน มาตรา 44 และมาตรา 51 เท่านั้น

ต่อมาในวันที่ 30 เมษายน 2567 ประเทศไทยได้มีการออกกฎกระทรวงฉบับที่ 15 (พ.ศ. 2567) ออกตามความใน พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานฯ โดยเพิ่มความคุ้มครองเด็กในส่วนของการกำหนดให้นายจ้างแจ้งการจ้างงานในกรณีจ้างลูกจ้างเด็กและเพิ่มสิทธิให้ลูกจ้างเด็กลาเพื่อฝึกอบรม จำนวน 30 วันต่อปีด้วย

ดังนั้นจึงเห็นได้ชัดว่าในช่วงเริ่มต้นของการประกาศใช้ พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานฯ เด็กที่ทำงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วยถูกละเลยความสำคัญ และไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายให้ได้เท่าเทียมกับแรงงานเด็กทั่วไป แต่พอมาในปี พ.ศ. 2555 และ 2567 เด็กเหล่านี้ได้รับความคุ้มครองมากขึ้นแต่ทั้งนี้ก็ยังไม่เท่าเทียมกับลูกจ้างเด็กทั่วไป ดังนั้นจึงเป็นปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขต่อไป

<sup>39</sup> รัชต์ บุราทร. อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 189 ว่าด้วยงานที่มีคุณค่าสำหรับคนงานทำงานบ้าน: ศึกษาความเหมาะสมและผลกระทบทางกฎหมายในการที่ประเทศไทยจะให้สัตยาบัน. หน้า 7.

ในมุมมองของกฎหมายระหว่างประเทศองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้เล็งเห็นถึงปัญหาของการใช้แรงงานเด็กทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านมาอย่างยาวนานและมีความพยายามที่จะคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างที่ทำงานบ้านเหล่านี้เป็นเวลากว่า 20 ปี เนื่องจากในอดีตแม้จะได้มีการออกอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้จ้างงานได้โดยกำหนดอายุขั้นต่ำของการจ้างงานไว้ว่าจะต้องไม่ต่ำกว่าอายุที่สำเร็จการศึกษาภาคบังคับและในกรณีใด ๆ ก็ตามต้องไม่ต่ำกว่า 15 ปี<sup>40</sup> แต่ทั้งนี้ในทางปฏิบัติจริงอาชีพแรงงานทำงานบ้านนั้นกลับถูกมองว่าเป็นข้อยกเว้นของอนุสัญญาฉบับนี้ ประกอบกับแม้ว่าจะมีการออกอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 182 ว่าด้วยการห้ามและการดำเนินการโดยทันที เพื่อขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก ค.ศ. 1999 การใช้แรงงานเด็กทำงานบ้านก็ไม่ได้ถูกมองว่าเป็นการใช้งานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุด ดังนั้นจึงเป็นปัญหาอย่างยิ่งว่าแรงงานเหล่านี้ไม่ได้รับความคุ้มครองเท่าที่ควร<sup>41</sup>

จนกระทั่งในปี พ.ศ.2549 สมาพันธ์สหภาพแรงงานระหว่างประเทศได้รณรงค์เพื่อออกอนุสัญญาฉบับใหม่สำหรับการคุ้มครองลูกจ้างทำงานบ้านเพื่อให้ได้รับสิทธิและประโยชน์มากยิ่งขึ้น การรณรงค์ดังกล่าวได้รับความสนใจเป็นอย่างมากจนกระทั่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้จัดประชุมเชิงปฏิบัติการระหว่างภูมิภาคว่าด้วยแรงงานเด็กและได้รับการตอบรับจากหลายภาคส่วน จนกระทั่งนำไปสู่การยอมรับอนุสัญญาและข้อเสนอแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยงานมีคุณค่าสำหรับคนทำงานบ้าน<sup>42</sup> เพื่อบังคับใช้และคุ้มครองสิทธิแรงงานทำงานบ้านให้ได้รับความเป็นธรรมมากขึ้นและแรงงานเด็กก็ได้รับการคุ้มครองจากอนุสัญญาฉบับนี้เช่นเดียวกัน

### 2.3 เปรียบเทียบการทำงานของแรงงานทั่วไปกับแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน

การจ้างงานลูกจ้างทั่วไปกับลูกจ้างที่ทำงานบ้าน แม้จะเป็นการจ้างงานในลักษณะนายจ้างและลูกจ้างเหมือนกัน แต่รูปแบบการทำงานของ 2 ประเภทนี้มีความแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง เนื่องด้วยสภาพและลักษณะการปฏิบัติงานที่มีความแตกต่างกัน ทำให้การออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองลูกจ้าง 2 ประเภทนี้จึงมีความแตกต่าง ทั้งนี้สามารถสรุปลักษณะของลูกจ้างทั่วไปและลูกจ้างทำงานบ้านได้ดังต่อไปนี้

<sup>40</sup> กลุ่มงานมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ. อนุสัญญาฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้จ้างงานได้ พ.ศ. 2516. 29 ตุลาคม 2566. สืบค้นจาก [http://ils.labour.go.th/index.php?option=com\\_content&view=article&id=10&catid=1](http://ils.labour.go.th/index.php?option=com_content&view=article&id=10&catid=1).

<sup>41</sup> International Labour Office. *Ending child labour in domestic work and protecting young workers from abusive working conditions*. p.6-7.

<sup>42</sup> Ibid.

“ลูกจ้างทั่วไป” จะมีรูปแบบการทำงานที่เป็นสากลคือนายจ้างได้กำหนดเวลาเริ่มงาน และสิ้นสุดงานไว้ กำหนดสถานที่ทำงาน และหากมีการจ้างงานล่วงเวลากฎหมายก็กำหนดให้นายจ้างจะต้องจ่ายค่าตอบแทนพิเศษให้ การกำหนดรูปแบบการทำงานของการจ้างแรงงานต้องมีความชัดเจน ต้องกำหนดชั่วโมงการทำงาน เวลาพัก วันหยุด สิทธิในการลาให้กับลูกจ้าง ทั้งนี้เหตุที่นายจ้างกำหนดได้ก็เพราะกฎหมายได้กำหนดบังคับให้นายจ้างจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายมาตรฐานขั้นต่ำในการทำงาน

“ลูกจ้างที่ทำงานบ้าน” จะมีรูปแบบการทำงานในลักษณะที่ต้องพักอาศัยอยู่กับนายจ้าง อยู่กินกับนายจ้างเหมือนเป็นบุคคลในครอบครัวอีกคนหนึ่ง ซึ่งวิถีการดำเนินชีวิตและกิจวัตรประจำวัน ในการใช้ชีวิตก็ต้องสอดคล้องกับนายจ้าง เวลาเข้างานและเลิกงานไม่มีกำหนดอย่างแน่ชัด โดยบางครั้งลูกจ้างเหล่านี้ถูกใช้งานเกินเวลา, ถูกกดขี่ค่าจ้างรวมถึงไม่ได้รับความคุ้มครองอย่างสมควร เนื่องจากรูปแบบการทำงานจะต้องทำงานอยู่ภายในบ้านของนายจ้างอันเป็นที่ไม่ปรากฏอยู่ในสายตาของสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งลูกจ้างที่เป็นเด็กก็อาจถูกละเลยในเรื่องการให้โอกาสทางการศึกษาได้<sup>43</sup>

ทั้งนี้สามารถเปรียบเทียบระหว่างแรงงานทั่วไปกับการจ้างลูกจ้างทำงานบ้านได้ตามตารางดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2.1 ความแตกต่างระหว่างแรงงานทั่วไปกับแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน

ประเด็น	แรงงานทั่วไป	แรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน
1. รูปแบบการทำงาน	นายจ้างมักจ้างงานโดยกำหนดตำแหน่งและขอบเขตงานของลูกจ้างแต่ละคนโดยเฉพาะ	มีการกำหนดงานเบื้องต้นว่าให้ทำงานเกี่ยวกับงานบ้าน แต่ในบางกรณีนายจ้างอาจใช้งานในเรื่องอื่น ๆ ได้แล้วแต่ดุลพินิจ
2. ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้าง-ลูกจ้าง	มักจะมีความสัมพันธ์ในลักษณะหัวหน้าและผู้ปฏิบัติงาน	ในบางกรณีลูกจ้างมีความสัมพันธ์เสมือนเป็นบุคคลในครอบครัว
3. สถานที่ทำงาน	ส่วนใหญ่ นายจ้างกำหนดไว้ โดยเฉพาะในสัญญาจ้าง	สถานที่ทำงานมักจะเป็นบ้านพักของนายจ้าง

<sup>43</sup> Human Right Watch Organization. *Decent Work for Domestic Worker: The case for Global Labour Standard.* United State of America: Human Right Watch Organization. p.3.

## ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

4. เวลาทำงานและเวลาเริ่มต้น- สิ้นสุดการทำงาน	มีการกำหนดไว้ชัดเจนว่าวัน หนึ่งจะต้องทำงานไม่เกิน 8 ชั่วโมงส่วนเวลาเริ่มต้นและ สิ้นสุดงานขึ้นอยู่กับรถกลอง ของนายจ้างและลูกจ้าง	เวลาทำงานขึ้นอยู่กับวิถีชีวิต ของนายจ้าง และในบางกรณี ไม่มีการกำหนดจำนวนชั่วโมง ในการทำงานไว้
5. การควบคุมการจ้างงานโดย รัฐ	รัฐเข้าไปตรวจสอบการจ้างงาน ได้ง่าย	รัฐเข้าไปตรวจสอบการจ้างงาน ได้ยาก

### 3. ทฤษฎีเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงาน

เนื่องจากกฎหมายแรงงานเป็นกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างในทางแพ่ง โดยแต่ละฝ่ายมีหน้าที่ต้องระวังรักษาลประโยชน์ของตนเองอีกทั้งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกับบุคคลที่อยู่ในกำลังแรงงานซึ่งเป็นประชากรกลุ่มสำคัญของสังคม ดังนั้นกฎหมายแรงงานจึงมีผลสำคัญอย่างมากทั้งทางตรงและทางอ้อมกับบุคคลในสังคม<sup>44</sup> โดยแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวกับกฎหมายแรงงานนั้นมีพัฒนาการมาจากแนวคิดในเรื่องกฎหมายเอกชนซึ่งมีหลักการเช่นเดียวกันกับกฎหมายสัญญาทางแพ่งทั่วไป แม้ในเวลาต่อมากฎหมายแรงงานได้มีการศึกษามากยิ่งขึ้นและมีการนำแนวคิดอื่นมาเสริมเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเหมาะสมกับสภาพสังคมยุคปัจจุบันมากยิ่งขึ้น<sup>45</sup> จึงทำให้แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายแรงงานในปัจจุบันมีอยู่อย่างหลากหลาย แต่หลักการและทฤษฎีสำคัญก็ยังคงยึดโยงถึงหลักการในกฎหมายแพ่งทั่วไปได้โดยสามารถศึกษาได้ดังต่อไปนี้

#### 3.1 ทฤษฎีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ

เนื่องจากมนุษย์ทุกคนมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ดังนั้นรัฐจึงมีหน้าที่สำคัญที่จะต้องคุ้มครองสิทธิดังกล่าวของประชาชนในประเทศ โดยหลักการสำคัญที่เป็นเครื่องยืนยันถึงสิทธิความเป็นมนุษย์คือประชาชนต้องมีอิสระเสรีภาพในการประกอบอาชีพ ดังนั้นรัฐจึงมีหน้าที่ต้องคุ้มครองให้ประชากรเหล่านั้นสามารถประกอบอาชีพได้อย่างเต็มความรู้ความสามารถเพื่อให้เกิดแรงกระตุ้นใน

<sup>44</sup> พงษ์รัตน์ เครือกลิ่น. คำอธิบายกฎหมายแรงงานเพื่อการบริหารทรัพยากรมนุษย์. (พิมพ์ครั้งที่ 14) กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม. 2566. หน้า 22-23.

<sup>45</sup> อิสรา วรณสวาท. แนวคิดทฤษฎีในกฎหมายแรงงาน. ศาลอุทธรณ์คดีชำนัญพิเศษ. 7 พฤศจิกายน 2566. สืบค้นจาก <https://appealsc.coj.go.th/th/content/category/detail/id/8/cid/2903/iid/236415>.

การทำงาน แต่ทั้งนี้ไม่ใช่ว่าเสรีภาพในการประกอบอาชีพจะมีอยู่อย่างไม่จำกัด การกำหนดเงื่อนไขและกติกาตามความเหมาะสมย่อมเกิดขึ้นได้ หากกรอบกติกานั้นอยู่ในเกณฑ์ที่เหมาะสมและได้สัดส่วน<sup>46</sup> เช่น สตรี เด็ก อาจถูกจำกัดไม่ให้งานในบางประเภท หรือบางเวลา โดยการกำหนดเช่นนี้เกิดขึ้นเนื่องจากรัฐเล็งเห็นถึงสภาพปัญหาเกี่ยวกับการจ้างงานบางประการ เช่น หากปล่อยให้มีการจ้างเด็กในงานที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพหรืองานบางอย่างที่ส่งผลกระทบต่อการศึกษาอาจทำให้เด็กเหล่านั้นขาดพัฒนาการทางด้านร่างกายหรือสติปัญญาได้ หรืออีกกรณีหนึ่ง เช่น หากจ้างงานสตรีในงานแบกหามที่หนักมาก อาจทำให้เกิดปัญหาสุขภาพต่อสตรีผู้ใช้แรงงานนั้นได้ เมื่อรัฐเล็งเห็นแล้วว่าหากปล่อยให้มีการจ้างงานต่อไปโดยไม่ควบคุมอาจส่งผลเสียต่อการพัฒนาบุคคลที่เป็นกำลังหลักของรัฐและเสียหายต่อประเทศชาติ เมื่อพิจารณาถึงการดำรงหลักการในทฤษฎีเสรีภาพในการประกอบอาชีพเทียบกับประโยชน์ในการคุ้มครองทรัพยากรบุคคลของประเทศชาติแล้ว รัฐเห็นว่าการคุ้มครองประชากรมีความสำคัญมากกว่า จึงได้ออกกฎหมายแรงงานเพื่อควบคุมการจ้างงานบางประเภทบางประการ เพื่อให้การจ้างงานมีความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้นและรักษาผลประโยชน์ของแรงงานบางประเภทที่ไม่ได้มีอำนาจต่อรอง

แม้ว่าอิสระในการประกอบอาชีพของประชากรจะเป็นหลักการสำคัญที่รัฐควรจะต้องคุ้มครองให้กับประชากรในประเทศเนื่องจากเป็นหลักการขั้นพื้นฐานอันสอดคล้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการที่ประชาชนสามารถเลือกงานได้ตามความพอใจจะทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นและทำให้เกิดผลสำเร็จของงานที่ดี แต่ทั้งนี้หากรัฐปล่อยให้การจ้างงานเป็นไปโดยอิสระตามกลไกตลาดอาจทำให้เกิดปัญหา และลูกจ้างอาจถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้าง ดังนั้นรัฐจึงต้องเข้ามาควบคุมการจ้างงานให้มีความเป็นระเบียบและเกิดความเป็นธรรมกับทั้งลูกจ้างและนายจ้าง

### 3.2 ทฤษฎีเรื่องสิทธิมนุษยชน

สิทธิมนุษยชนเกิดจากแนวคิดเรื่องสิทธิธรรมชาติโดยมีแนวคิดตั้งต้นที่ว่า “มนุษย์เกิดมาเท่าเทียมกันและพระเจ้าซึ่งเป็นผู้สร้างมนุษย์ขึ้นมาได้ให้สิทธิบางอย่างแก่มนุษย์ โดยสิทธิเหล่านี้ไม่อาจโอนให้แก่กันได้และไม่มีใครจะล่วงละเมิดได้ ซึ่งได้แก่สิทธิในชีวิต เสรีภาพ และสิทธิที่จะหาความสุข และรัฐทั้งหลายต้องกระทำทุกอย่างเพื่อให้มนุษย์ได้สิทธิเหล่านี้อย่างเต็มที่”<sup>47</sup> โดยคำว่าสิทธิมนุษยชนเป็นคำที่เกิดขึ้นมาภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยได้มีการตราไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติว่า “บรรดารัฐสมาชิกของสหประชาชาติจะต้องเชื่อมั่นในสิทธิมนุษยชน” และรัฐสมาชิกมีหน้าที่ที่จะต้อง “ส่งเสริมและสนับสนุนการเคารพต่อสิทธิมนุษยชนด้วย” แต่ทั้งนี้การให้คำนิยามของคำว่าสิทธิ

<sup>46</sup> ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์. *กฎหมายแรงงาน*. กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและสื่อการสอนคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สำนักพิมพ์วิญญูชน. 2566. หน้า 33-34.

<sup>47</sup> กุลพล พลวัน. *พัฒนาการสิทธิมนุษยชน*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน. 2538. หน้า 28.

มนุษย์ชนยังคงเป็นเรื่องยากที่จะให้คำนิยามได้อย่างครอบคลุม อีกทั้งสิทธิมนุษยชนมีความเป็นพลวัตร สูงดังนั้นการพิจารณาความหมายจึงต้องขึ้นอยู่กับบริบททางเศรษฐกิจและสังคม<sup>48</sup>

แม้การให้คำนิยามของคำว่าสิทธิมนุษยชนยังไม่สามารถให้คำนิยามอย่างชัดเจนไว้ในตราสารระหว่างประเทศหรือรัฐธรรมนูญ แต่ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ.2560 มาตรา 4 ได้ให้คำนิยามของคำว่าสิทธิมนุษยชนไว้ว่า หมายถึง *ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความเสมอภาค เสรีภาพลัทธิที่ได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย*

เมื่อพิจารณาในมุมของกฎหมายแรงงาน การจ้างงานมีหลายรูปแบบไม่มีขีดจำกัดเป็นไปตามอิสระที่จะตกลงกันระหว่างนายจ้างและลูกจ้างโดยการจ้างงานจึงขึ้นอยู่กับความพึงพอใจของทั้งลูกจ้างและนายจ้างแต่ด้วยสภาพสังคมและเศรษฐกิจในปัจจุบัน ลูกจ้างเป็นผู้มีอำนาจต่อรองน้อยกว่านายจ้าง ลูกจ้างไม่สามารถต่อรองรูปแบบการจ้างงานหรือค่าตอบแทนได้ เพราะจำนวนแรงงานในตลาดมีมาก นายจ้างมีอำนาจในการเลือกคนทำงานได้ จึงทำให้ลูกจ้างเหล่านี้ไม่มีอำนาจต่อรอง ดังนั้นหากไม่มีการควบคุมการจ้างงานย่อมอาจทำให้ลูกจ้างถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้างได้ เช่น นายจ้างอาจกำหนดขอบเขตงานที่หนักเกินกว่าค่าจ้าง กำหนดเวลาทำงานที่มากกว่าปกติ หรือการใช้งานลูกจ้างโดยให้ค่าจ้างที่ไม่เป็นธรรมได้ซึ่งอาจกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และฝ่าฝืนหลักสิทธิมนุษยชน ดังนั้นรัฐจึงใช้วิธีออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองการจ้างงานให้มีความเป็นธรรม กำหนดค่าแรงขั้นต่ำ กำหนดรูปแบบการทำงานที่ไม่สามารถดำเนินการได้ เป็นต้น การดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐเหล่านี้ล้วนเป็นสิ่งสะท้อนมาจากความพยายามในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของลูกจ้างในประเทศ

### 3.3 ทฤษฎีเรื่องหลักสุจริต

หลักสุจริตเป็นหลักการทั่วไปในกฎหมายโดยหลักการนี้มีได้มีแนวคิดแต่เพียงว่าคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายจะต้องกระทำการอย่างใดเพื่อให้เป็นธรรมกับอีกฝ่ายหนึ่ง แต่มีแนวคิดถึงขนาดที่ว่าการกระทำที่เป็นธรรมของคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายถือเป็นบรรทัดฐานและเงื่อนไขที่สำคัญทางสังคมที่บุคคลทุกคนจะต้องปฏิบัติตาม<sup>49</sup> ดังนั้นในการทำสัญญาจ้างแรงงานนายจ้างและลูกจ้างจะต้องตกลงกันอย่างเป็นธรรมทั้งสองฝ่าย ข้อตกลงใดที่ไม่เป็นธรรมย่อมขัดต่อหลักสุจริต

เมื่อพิจารณาถึงความหมายของหลักสุจริต ศาสตราจารย์ ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์ ได้อธิบายว่า “หลักสุจริต” เป็นรากฐานของกฎหมายแห่งทั้งระบบ มีจุดมุ่งหมายหรือเจตนารมณ์เพื่อสร้างความเป็นธรรมแก่สังคม เป็นหลักกฎหมายเพื่อความยุติธรรมเป็นหลักความซื่อสัตย์และความไว้วางใจที่ไม่

<sup>48</sup> วิชัย ศรีรัตน์ และคณะ. รายงานการศึกษาวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เรื่องการจัดทำตัวชี้วัดสิทธิมนุษยชนเบื้องต้นตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน. สำนักคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. กรุงเทพมหานคร. 2556. หน้า 17-20.

<sup>49</sup> อิศรา วรณสวาท. แนวคิดทฤษฎีในกฎหมายแรงงาน. ศาลอุทธรณ์คดีชำนัญพิเศษ.

อาจอธิบายให้ชัดเจนในรายละเอียดได้<sup>50</sup> แม้หลักสุจริตจะไม่สามารถอธิบายได้อย่างเป็นลายลักษณ์อักษร แต่หลักสุจริตเป็นหลักการทั่วไปที่มักนำมาใช้บังคับเกี่ยวกับการใช้สิทธิและตีความในสัญญาตั้งจะเห็นได้จาก ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 5<sup>51</sup> และ มาตรา 368<sup>52</sup> หลักสุจริตไม่ได้ใช้บังคับเพียงแต่กฎหมายแพ่งทั่วไปเท่านั้นแต่ยังใช้บังคับไปถึงกฎหมายอื่น ๆ ซึ่งรวมถึงกฎหมายแรงงานด้วย

สำหรับในประเทศอื่น ๆ ก็ได้มีการนำหลักสุจริตมาใช้เกี่ยวกับกฎหมายแรงงาน เช่น ในประเทศนิวซีแลนด์กฎหมายแรงงานของนิวซีแลนด์ที่ชื่อ “*Employment Relations Act 2000*” ได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 4(4) ว่า “*The duty of good faith in subsection (1) applies to the following matters: (a) – (g)*” ซึ่งหมายความว่าหากนายจ้างและลูกจ้างต้องการที่จะตกลงกันในการกิจการต่าง ๆ ตามข้อ (a) – (g) คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายจะต้องกระทำการโดยสุจริต

### 3.4 ทฤษฎีมาร์กซิส

ทฤษฎีนี้ถูกคิดค้นโดย Karl Marx โดยผสมผสานแนวคิดของนักคิดที่สำคัญคือ Smith และ Ricardo ลัทธิมาร์กซิสต์เป็นปรัชญาทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองที่วิเคราะห์สภาพสังคมในอดีตที่เกี่ยวกับการกระทำของชนชั้นปกครองต่อกรรมกร โดยทฤษฎีนี้ได้กระตุ้นให้คนงานเกิดการประท้วงเพื่อดิ้นรนเพื่อสิทธิของตนเองจนนำไปสู่การกระจายความมั่งคั่งและสิทธิพิเศษในสังคม โดย Marx ได้นำเสนอผ่านงานที่ชื่อว่า “*The Communist Manifesto*” โดยมีรากฐานมาจากการต่อสู้ดิ้นรนของตัวเองในฐานะสมาชิกกลุ่มชนชั้นกรรมาชีพ โดย Marx ได้แบ่งชนชั้นทางสังคมออกเป็น 2 ประเภทคือชนชั้นปกครอง และชนชั้นกรรมาชีพ<sup>53</sup>

สำหรับแนวคิดด้านกฎหมายแรงงาน Marx มีแนวความคิดที่ว่า “แรงงานเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญ และผู้ใช้แรงงานเป็นผู้มีอำนาจในการสร้างสรรค์สินค้าและสังคม” โดยแรงงานนั้นเป็นสิ่งที่มียุทธศาสตร์และควรมียุทธศาสตร์เท่าเทียมกับสิ่งที่สังคมต้องใช้เพื่อเลี้ยงดูผู้ใช้แรงงานนั้นให้สามารถทำงานได้

<sup>50</sup> ปรีดี เกษมทรัพย์. *กฎหมายแพ่ง: หลักทั่วไป*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2525. หน้า 101.

<sup>51</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 5 บัญญัติว่า “ในการใช้สิทธิแห่งตนก็ดี ในการชำระหนี้ก็ดี บุคคลทุกคนต้องกระทำโดยสุจริต”.

<sup>52</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 368 บัญญัติว่า “สัญญานั้นท่านให้ตีความไปตามความประสงค์ในทางสุจริต โดยพิเคราะห์ถึงปกติประเพณีด้วย”.

<sup>53</sup> The Economics Times. *What is Marxism*. November 8, 2023. Retrieved from: <https://economictimes.indiatimes.com/definition/marxism>.

ทฤษฎีของ Karl Marx จึงเป็นทฤษฎีสำคัญในการเป็นจุดเริ่มต้นของการให้ความสำคัญกับสิทธิประโยชน์ การคุ้มครองความเป็นอยู่ของผู้ใช้แรงงาน<sup>54</sup>

ทฤษฎีนี้ให้ความสำคัญกับแรงงานเป็นอย่างมากโดยมองว่าแรงงานล้วนเป็นที่ต้องการของตลาด แรงงานควรที่จะมีอำนาจต่อรองกับนายจ้างไม่ควรถูกกดขี่ นายจ้างควรให้ค่าตอบแทนแรงงานอย่างสมเหตุสมผลและสภาพการจ้างนั้นควรเป็นธรรมให้กับลูกจ้าง เช่น มีการกำหนดขอบเขตกำหนดชั่วโมงการทำงาน เวลาพัก การลา กำหนดวันหยุดอย่างชัดเจน ซึ่งสิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ลูกจ้างควรได้รับในการทำงานเพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดที่ว่าแรงงานเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการผลิตและการดำเนินธุรกิจของนายจ้าง

#### 4. ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองเด็ก

ทฤษฎีเกี่ยวกับการคุ้มครองเด็กเริ่มต้นพูดถึงและได้รับความสนใจมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1991 โดยในยุคก่อนศตวรรษที่ 16 ทฤษฎีเกี่ยวกับการคุ้มครองเด็กไม่ค่อยได้รับความสนใจมากนักโดยเด็กที่อายุเกิน 16 ปีมักถูกมองว่าเป็นผู้ใหญ่แล้วและได้รับการปฏิบัติเฉกเช่นเดียวกับผู้ใหญ่ จนกระทั่งในช่วงศตวรรษที่ 19-20 เมื่อเกิดการพัฒนาทางอุตสาหกรรม ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี เศรษฐกิจและสังคม เด็กถูกมองว่าอาจจะได้รับอันตรายจากการพัฒนาอุตสาหกรรมและการขยายตัวของสังคมเมือง อันอาจนำไปสู่พฤติกรรมเบี่ยงเบนทางสังคมได้ ด้วยเหตุนี้เลยส่งผลให้เกิดแนวคิดเรื่องการปกป้องและให้สิทธิกับเด็กมากยิ่งขึ้น จนกระทั่งในช่วงศตวรรษที่ 20 ประเทศต่างให้ความสนใจกับเด็กอย่างจริงจังมากขึ้นและได้ออกกฎหมายเพื่อส่งเสริมการศึกษาและการให้การศึกษาแก่เด็ก<sup>55</sup> จนกระทั่งการนำไปสู่การออกอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ.1989 ซึ่งมีประเทศสมาชิกร่วมลงนามกว่า 196 ประเทศ อันทำให้กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองเด็กมีความชัดเจนมากขึ้น และประเทศสมาชิกได้ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิเด็กดังต่อไปนี้

<sup>54</sup> บุญวรา สมะโน เจนพิงพร และ เตือนเด่น นิคมบริรักษ์ และ นิศากร เลิศพัชรานนท์ และ พิรยุทธ บุญถึง และ ศรีณย์เจษ ประเสริฐสุวรรณ และ นที ธรรมพัฒน์พงศ์. รายงานผลงานวิจัยเสนอต่อกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เรื่องโครงการพัฒนาระบบการคุ้มครองแรงงานเพื่อรองรับการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีอาเซียน : การจัดทำฐานข้อมูลระบบการคุ้มครองแรงงานของประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน 9 ประเทศ. กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. กรุงเทพมหานคร. 2558. หน้า 15.

<sup>55</sup> Benson, G.H1 and Achanso, A. S2 and Mohammed, A-R3. *The UN Convention on the Rights of the Child (1989) and Child Rights Promotion in Ghana*. November 11, 2023. Retrieved from: file:///C:/Users/hp/Downloads/8.Symposium.pdf.



#### 4.1 ทฤษฎีเกี่ยวกับการได้รับการปกป้องคุ้มครอง

ทฤษฎีนี้มีความเชื่อที่ว่าเมื่อเด็กเกิดและอยู่รอดแล้วเด็กเหล่านี้มีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองจากอันตรายทุกรูปแบบทั้งทางร่างกายและทางจิตใจไม่ว่าเด็กเหล่านี้จะอยู่ภายในหรือภายนอกครอบครัวก็ตาม และเมื่อพิจารณาในมุมมองของการใช้แรงงาน เด็กเหล่านี้มีสิทธิที่จะได้รับการปกป้องคุ้มครองจากการใช้แรงงานที่เป็นอันตรายหรือขัดขวางการศึกษาของพวกเขา ได้รับการคุ้มครองจากการให้ใช้ยาหรือสารกระตุ้นที่เป็นอันตรายต่อร่างกาย ได้รับการปกป้องจากการค้ามนุษย์ ลักพาตัว การนำตัวไปเป็นทาสรวมถึงการล่วงละเมิดทางเพศ และเมื่อพิจารณาในมุมมองของกระบวนการยุติธรรมทฤษฎีนี้มองว่าเด็กควรที่จะได้รับการปฏิบัติเป็นพิเศษกระบวนการทางกฎหมายทุกขั้นตอนจะต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของเด็กด้วย และสำหรับเด็กบางประเภทที่ถูกแยกออกจากครอบครัว รัฐมีหน้าที่ต้องดูแลเด็กเหล่านี้ให้ได้รับการปกป้องคุ้มครองทัดเทียมกับเด็กคนอื่นๆ และหากประเทศเกิดสงครามเด็กจะต้องได้รับการปกป้องไม่ให้ยุ่งเกี่ยวกับสงครามและต้องได้รับความช่วยเหลือการคุ้มครองเป็นกรณีพิเศษ<sup>56</sup>

เมื่อการคุ้มครองเด็กเป็นสิ่งที่ประเทศไทยให้ความสำคัญ ประเทศไทยจึงพยายามออกกฎหมายที่สำคัญในการคุ้มครองเด็ก เช่น ในด้านการจ้างแรงงาน ประเทศไทยได้กำหนดงานบางประเภทที่เด็กไม่สามารถกระทำได้ กำหนดช่วงเวลาที่ไม่สามารถจ้างเด็กให้ทำงานได้ทั้งนี้เพื่อให้เด็กเหล่านี้สามารถมีพัฒนาการทางด้านร่างกายและจิตใจให้สมตามวัยไม่ให้เกิดการจ้างงานเป็นอุปสรรคขัดขวางต่อพัฒนาการของเด็ก ในด้านกระบวนการทางกฎหมายประเทศไทยได้มีการจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวขึ้นเพื่อทำหน้าที่พิจารณาคดีอาญาที่เด็กและเยาวชนเป็นผู้กระทำความผิดทั้งนี้ เนื่องจากประเทศไทยมองว่าเมื่อเด็กและเยาวชนกระทำความผิดจะใช้กระบวนการเช่นเดียวกับผู้ใหญ่ไม่ได้ จึงได้มีการจัดตั้งศาลเยาวชนเพื่อพิจารณาคดีเด็กและเยาวชน

#### 4.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิที่จะมีชีวิตอยู่

ทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิในการมีชีวิตอยู่ของเด็กมีปรากฏขึ้นอยู่ใน Article 6 of the Convention on the Rights of Child ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่ได้มีการนำเสนอทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิในการอยู่รอดและการพัฒนาขึ้นในอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน โดยรัฐภาคีมีหน้าที่จะต้องให้สนับสนุนมาตรการต่าง ๆ ที่ให้ความคุ้มครองเกี่ยวกับการมีชีวิตอยู่รอดของเด็ก เช่น สิทธิในการได้รับ

<sup>56</sup> Unicef Thailand. *What is the Convention on the Rights of the Child? Child rights we should all know*. November 12, 2023. Retrieved from <https://www.unicef.org/thailand/what-is-crc>.

การเลี้ยงดู การได้มีสัญชาติ รวมถึงมีหน้าที่ที่จะต้องกำจัดการกระทำใด ๆ ที่มีผลเป็นการล่วงละเมิดสิทธิในการมีชีวิตของเด็กด้วย<sup>57</sup>

โดยในประเทศไทยได้มีการออกกฎหมายที่สำคัญที่สะท้อนถึงสิทธิในการมีชีวิตอยู่ของเด็กคือประเทศไทยได้กำหนดหน้าที่ให้กับบิดามารดามีหน้าที่ต้องเลี้ยงดูและให้การศึกษาแก่บุตรตามสมควรจนกว่าบุตรจะบรรลุนิติภาวะ ทั้งนี้หากผู้ปกครองคนใดที่ฝ่าฝืนไม่เลี้ยงดูบุตรก็ย่อมมีความผิดตามกฎหมาย อันจะเห็นได้ว่าประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับสิทธิในการมีชีวิตอยู่ของเด็กเป็นอย่างมาก

#### 4.3 ทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิที่จะได้รับการพัฒนา

คำว่า “พัฒนาการของเด็ก” คือกระบวนการเปลี่ยนแปลงจากเด็กเป็นผู้ใหญ่ โดยการพิจารณาถึงพัฒนาการของเด็กมีความจำเป็นจะต้องพิจารณาเชื่อมโยงไปถึงหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วย และพัฒนาการของเด็กจะต้องเป็นไปโดยอิสระไม่ถูกจำกัดด้วยข้อบางประการ<sup>58</sup> อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าเด็กจะต้องได้รับสิทธิในการพัฒนาและได้รับการศึกษา ปัจจุบันมนุษย์มีความเชื่อว่าหากการศึกษาเป็นสิ่งที่สามารถเปลี่ยนแปลงโลกได้ ดังนั้นหากเด็กได้รับการศึกษาอย่างเหมาะสมก็ก่อให้เกิดการพัฒนา โดยแนวคิดด้านการพัฒนาการศึกษาเด็กนั้นนอกจากเด็กควรได้รับการศึกษาปกติภาคแล้ว เด็กควรได้รับการปลูกฝังแนวคิดเชิงบวก เช่น ความอดทน ความอุตสาหะ ความเข้าใจในความแตกต่างทางชาติพันธุ์และการไม่เลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ ประการสำคัญคือในปัจจุบันนานาชาติอารยประเทศเชื่อว่าหากเด็กและเยาวชนได้รับสิทธิในการศึกษา การปลูกฝังทัศนคติเชิงบวกแล้ว พวกเขาจะเป็นเครื่องมือที่แท้จริงสำหรับการพัฒนาสิ่งต่างๆภายในโลกในอนาคต<sup>59</sup>

สำหรับประเทศไทยในฐานะภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กได้เล็งเห็นความสำคัญของการศึกษาจึงได้ออกนโยบายต่างๆเพื่อสนับสนุนการศึกษา เช่น การกำหนดให้เด็กไทยมีสิทธิเรียนฟรีในโรงเรียนรัฐ กำหนดให้เด็กไทยจะต้องได้รับการศึกษาในภาคบังคับซึ่งเป็นความรู้ขั้นพื้นฐานที่จะสามารถทำให้เด็กได้รับการพัฒนาทางด้านสมองตามสมควรได้ และหากเด็กเลือกที่จะทำงานในขณะที่

<sup>57</sup> Ziba Vaghri and Jean Zermatten and Gerison Lansdown and Roberta Ruggiero. *Monitoring State Compliance with the UN Convention on the Rights of the Child*. (Children’s Well-Being: Indicators and Research). Springer. p.32.

<sup>58</sup> Noam Peleg. Reconceptualising the Child’s Right to Development: Children and the Capability Approach. *International Journal of Children’s Rights*, 523-542, p.529.

<sup>59</sup> Samuel Olomu. IMPORTANCE OF CHILD RIGHT TO THE WORLD. *Report by Unicef*. November 12, 2023. Retrieved from: <https://www.voicesofyouth.org/blog/importance-child-right-world>.

กำลังศึกษาอยู่กฎหมายไทยก็กำหนดให้นายจ้างจะต้องอนุญาตให้เด็กมีสิทธิลาเพื่อเข้ารับการศึกษารหัสหรือฝึกอบรม

#### 4.4 ทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิที่จะได้มีส่วนร่วม

ทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิที่จะได้มีส่วนร่วมของเด็กนั้นปรากฏอยู่ใน Article 12 of the Convention on the Rights of Child โดยได้มีการกำหนดว่าเด็กควรมีสิทธิที่จะสามารถตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ที่อาจเกี่ยวข้องกับชีวิตของตน ทั้งภายในครอบครัว โรงเรียน หรือชุมชน โดยทฤษฎีนี้มีความเชื่อว่าความคิดของเด็กเป็นสิ่งที่ควรได้รับการยอมรับและเด็กควรมีสิทธิแสดงความคิดเห็นในทุก ๆ เรื่องที่เกี่ยวข้องกับชีวิตของพวกเขา การยอมรับความคิดเห็นของเด็กนั้นเป็นเครื่องยืนยันว่าเด็กเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติครบถ้วนและมีสิทธิแสดงความคิดเห็น โดยในการรับฟังความคิดเห็นของเด็กนั้นไม่ใช่ว่าจะต้องรับฟังและคล้อยตามเด็กในทุกๆ เรื่อง แต่กระบวนการในการรับฟังนั้นจะต้องให้น้ำหนักตามสมควรตามอายุและวุฒิภาวะของเด็ก โดยตระหนักถึงศักยภาพของเด็ก ๆ กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของเด็กเหล่านี้จะเป็นส่วนสำคัญที่ช่วยเสริมสร้างกระบวนการตัดสินใจ แบ่งปันมุมมอง และมีส่วนร่วมในฐานะพลเมืองและผู้มีบทบาทในการเปลี่ยนแปลงสังคมได้ ดังนั้นการเปิดโอกาสให้เด็กมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นจึงเป็นเรื่องที่สำคัญเป็นอย่างมาก<sup>60</sup>

การให้ความสำคัญกับสิทธิของเด็กที่จะมีส่วนร่วมได้รับการพัฒนามาอย่างสำคัญ แม้ว่าในอดีตวัฒนธรรมของสังคมไทยจะไม่ค่อยเปิดโอกาสให้เด็กได้มีสิทธิในการแสดงความคิดเห็นเท่าที่ควร แต่ในปัจจุบันสังคมไทยได้มีการเปิดกว้างมากขึ้น เด็กได้รับสิทธิในการนำเสนอความคิดเห็นมากขึ้นโดยเริ่มต้นจากสถาบันการศึกษา เช่น ในสถาบันการศึกษาต่าง ๆ ทั้งในระดับมัธยมศึกษาและอุดมศึกษา ได้เปิดโอกาสให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการนักเรียนและนักศึกษา รวมไปถึงการก่อตั้งสภานักเรียนและสภานักศึกษาขึ้นอย่างเป็นทางการในสถาบันการศึกษาต่างๆ โดยองค์กรเหล่านี้ล้วนเป็นกระบอกเสียงสำคัญที่จะนำเสนอความคิดเห็นในมุมมองของเด็กที่มีต่อการพัฒนาองค์กร กระบวนการเหล่านี้ล้วนเป็นสิ่งสำคัญที่ก่อให้เกิดการพัฒนาการด้านความคิดและการมีส่วนร่วมของเด็กอันจะส่งผลดีต่อประเทศในอนาคตต่อไป

<sup>60</sup> Unicef Organization. *International Guideline regarding the Child participation submitted to Unicef Organization re: FACT SHEET: The right to participation..* November 12, 2023. Retrieved from: [https://childhub.org/sites/default/files/library/attachments/right-to-participation\\_unicef\\_to\\_be\\_translated.pdf](https://childhub.org/sites/default/files/library/attachments/right-to-participation_unicef_to_be_translated.pdf).

### บทที่ 3

## มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยอันเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน เด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน

ในการศึกษาการคุ้มครองแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน ประเทศไทยได้มีการประกาศใช้กฎหมายจำนวนหลายฉบับ โดยแต่ละฉบับจะมีจุดประสงค์เกี่ยวกับการคุ้มครองในแต่ละด้านแตกต่างกัน แต่จะมีจุดประสงค์เดียวกันคือต้องการทำให้เกิดความเป็นธรรมในการจ้างแรงงาน แต่ทั้งนี้ในปัจจุบันยังเกิดปัญหาทางกฎหมายในบางประการทำให้แรงงานเด็กที่ทำงานบ้านไม่ได้รับการคุ้มครองมากเพียงพอ โดยสามารถศึกษากฎหมายของประเทศไทยแบ่งตามประเด็นดังต่อไปนี้

#### 1. ความเป็นมาและสาระสำคัญของเบื้องต้นของกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน เด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านในประเทศไทย

ในการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานเด็ก มีความจำเป็นต้องศึกษาเกี่ยวกับที่มาและสาระสำคัญของกฎหมายคุ้มครองแรงงานในประเทศไทยก่อน โดยมีรายละเอียดซึ่งสามารถศึกษาได้ดังต่อไปนี้

##### 1.1 ความเป็นมา คำนียาม และสาระสำคัญของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

ก่อนที่จะมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ประเทศไทยได้มีการมีกฎหมายสำหรับคุ้มครองแรงงานคือ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 ซึ่งบังคับใช้มาเป็นเวลานาน ทำให้เกิดปัญหาว่ากฎหมายที่บังคับใช้ไม่สอดคล้องกับสภาพสังคม จึงมีความจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมาย โดยในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฯ ได้มีการแก้ไขใหม่บางประการ เช่น การให้อำนาจแก่รัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงเพื่อให้ความคุ้มครองแก่การใช้แรงงานบางประเภทเป็นพิเศษกว่าการใช้แรงงานทั่วไป การห้ามมิให้นายจ้างเลิกจ้างลูกจ้างซึ่งเป็น

หญิงเพราะเหตุมีครรภ์ การให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กมีสิทธิลาเพื่อศึกษาอบรม การให้ นายจ้างจ่ายเงินทดแทนการขาดรายได้ของลูกจ้างในกรณีที่นายจ้างหยุดประกอบกิจการ เป็นต้น<sup>61</sup>

จนกระทั่งในวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2541 ประเทศไทยได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับมาตรฐานขั้นต่ำในการจ้างแรงงานที่นายจ้างพึงปฏิบัติต่อลูกจ้างเพื่อให้ลูกจ้างสามารถทำงานโดยมีหลักประกันการทำงานที่เหมาะสมและเพิ่มความเชื่อมั่นให้กับลูกจ้างว่าจะได้รับค่าจ้างอย่างเป็นธรรมและมีสภาพการทำงานที่ปลอดภัย<sup>62</sup> โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นกฎหมายที่กำหนดสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบทางแพ่งระหว่างนายจ้างและลูกจ้างอีกทั้งยังเป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรการบังคับใช้ กำหนดความรับผิดชอบและโทษที่ได้รับในกรณีที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติบางมาตรา อีกทั้งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยอีกด้วย<sup>63</sup> ดังนั้นแล้วจะเห็นได้ว่ากฎหมายคุ้มครองแรงงานนี้เป็นกฎหมายที่เป็นแกนหลักของประเทศไทยที่บังคับใช้กับบุคคลผู้ใช้แรงงานเกือบทุกสาขาอาชีพ เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำเพื่อให้นายจ้างปฏิบัติต่อลูกจ้างที่เป็นแรงงานอย่างเป็นธรรม แต่ทั้งนี้ยังมีอีกหลายอาชีพที่ไม่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน แต่มีการคุ้มครองแรงงานภายใต้กฎหมายเฉพาะของตนเอง เช่น งานราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่มีการกำหนดยกเว้นไว้ในมาตรา 4 แห่งพ.ร.บ. คุ้มครองแรงงาน<sup>64</sup> รวมถึงอาชีพลูกจ้างทำงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วยเป็นต้นที่ได้มีกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสาขาอาชีพนี้ไว้โดยเฉพาะ

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฯ ได้มีการกำหนดคำนิยามของคำว่า “ลูกจ้าง” และ “นายจ้าง” ไว้ในมาตรา 5 ซึ่งคำว่า “ลูกจ้าง” หมายความว่า ผู้ซึ่งตกลงทำงานให้นายจ้างโดยรับค่าจ้าง ส่วนคำว่า “นายจ้าง” หมายความว่า ผู้ซึ่งตกลงรับลูกจ้างเข้าทำงานและจ่ายค่าจ้างให้ แม้ว่าลูกจ้างทำงานบ้านบางรายจะไม่ได้ตกลงทำสัญญาจ้างกับนายจ้างเป็นลายลักษณ์อักษร แต่เมื่อลูกจ้างทำงานโดยรับเงินเป็นค่าตอบแทนในกรณีที่ทำงานให้ และค่าตอบแทนนั้นมาจากนายจ้างที่ตนทำงานให้อยู่ ลูกจ้างทำงานบ้านย่อมเป็น “ลูกจ้าง” ส่วนบุคคลซึ่งเป็นคนสั่งงานและจ่ายเงินเดือนก็ย่อมเป็น “นายจ้าง” ตามความหมายของพระราชบัญญัติฉบับนี้

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฯ ได้มีขอบเขตการใช้บังคับคือ สำหรับการจ้างงานของเอกชนทุกกรณีไม่ว่าจะมีสัญญาจ้างหรือไม่ โดยไม่เลือกปฏิบัติด้วยเหตุของเชื้อชาติ ศาสนา และเพศ แต่ไม่ใช่บังคับกับการจ้างงาน ของหน่วยงานราชการ และรัฐวิสาหกิจ โดยสาระสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้แบ่งออกเป็น 15 หมวด ซึ่งจะกำหนดสิทธิหน้าที่ของนายจ้างและลูกจ้าง การ

<sup>61</sup> หมายเหตุท้าย พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541.

<sup>62</sup> พงษ์รัตน์ เครือกลิ่น. คำอธิบายกฎหมายแรงงานเพื่อการบริหารทรัพยากรมนุษย์. หน้า 15.

<sup>63</sup> เกษมสันต์ วิลาวรรณ. คำอธิบายกฎหมายแรงงาน. (พิมพ์ครั้งที่ 22). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน. 2564. หน้า 41.

<sup>64</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 4.

ใช้แรงงานทั่วไป แรงงานหญิง แรงงานเด็ก รวมไปถึงการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเวลาทำงาน เวลาพัก วันหยุด การเลิกจ้างและค่าชดเชยเป็นต้น<sup>65</sup> ซึ่งเป็นบรรทัดฐานขั้นต่ำที่นายจ้างจะต้องจัดให้กับลูกจ้างของตน นายจ้างจะจัดการจ้างงานให้มีมาตรฐานที่ต่ำกว่า พ.ร.บ.ฉบับนี้ไม่ได้ นอกจากนี้ยังมี การกำหนดบทลงโทษไว้อีกหมวดหนึ่ง โดยโทษสำหรับการฝ่าฝืนบทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้มีทั้ง โทษปรับและโทษจำคุก อันแสดงให้เห็นว่ากฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่กำหนดกฎเกณฑ์โดยเคร่งครัด ห้ามมิให้มีการฝ่าฝืนเพราะหากฝ่าฝืนก็อาจได้รับโทษทางอาญาได้ อันสะท้อนให้เห็นว่าเป็นกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยที่ไม่สามารถตกลงยกเว้นได้

## 1.2 ความเป็นมา คำนียาม และสาระสำคัญของการคุ้มครองแรงงานเด็กตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

เมื่อพิจารณาถึงการคุ้มครองแรงงานเด็ก ก่อนมีการประกาศใช้ พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานฯ ประเทศไทยได้บังคับใช้ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 โดยในประกาศฉบับนี้ได้มีการกำหนดให้ความคุ้มครองลูกจ้างเด็กไว้ 2 ส่วนได้แก่ (1) ส่วนที่เป็นบททั่วไปซึ่งจะกำหนดหลักเกณฑ์คล้ายๆกับลูกจ้างทั่วไป เช่น ในเรื่องกำหนดเวลาทำงานปกติ เวลาพัก วันหยุด วันลา และ (2) บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานเด็กโดยเฉพาะ เช่น กฎหมายกำหนดมิให้นายจ้างจ้างงานเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 12 ปี สำหรับเด็กที่มีอายุ 12-15 ปีกฎหมายกำหนดให้เด็กสามารถทำงานได้เฉพาะบางประเภทซึ่งเป็นงานเบาเท่านั้น เช่น งานรับใช้ในงานพาณิชยกรรม ยกเว้นสถานจำหน่ายสุรา งานส่งหนังสือพิมพ์ เป็นต้น โดยในการจ้างงานเด็กนายจ้างมีความจำเป็นต้องยื่นคำขอพร้อมเอกสารแสดงหน้าที่การงาน ชั่วโมงทำงาน วันหยุด เอกสารแสดงอายุ เอกสารความยินยอมของบิดามารดา ใบรับรองจากโรงเรียนหรือสถานศึกษา เป็นต้น มายื่นให้กับหน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบ<sup>66</sup>

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฯ ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานเด็กไว้ในหมวดที่ 4 เรื่องการใช้แรงงานเด็ก ตั้งแต่มาตรา 44 จนถึงมาตรา 62 รวมทั้งสิ้น 9 มาตรา จึงทำให้เห็นได้ถึงความคุ้มครองในด้านต่างๆ เช่น การห้ามนายจ้างจ้างงานเด็กให้ทำงานล่วงเวลาหรือในวันหยุดห้ามใช้งานในเวลา 22.00-06.00 น. รวมถึงนายจ้างจะต้องจัดให้ลูกจ้างเด็กพักเมื่อทำงานติดต่อกันเกิน 4 ชั่วโมง

เมื่อพิจารณาถึงค่านิยมตามหมวดการใช้แรงงานเด็ก พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานฯ ไม่ได้มีการกำหนดความหมายของคำว่า “เด็ก” ว่าหมายถึงบุคคลช่วงอายุเท่าใด แต่ทั้งนี้ตามบทบัญญัติใน

<sup>65</sup> กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. คำอธิบายสรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม. กรุงเทพมหานคร: กองคุ้มครองแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. หน้า 1-2.

<sup>66</sup> ฉันทนา เจริญศักดิ์. แรงงานสตรี แรงงานเด็ก และแรงงานผู้สูงอายุ. หน้า 15.

หมวดการใช้แรงงานเด็กตั้งแต่มาตรา 44 ถึง มาตรา 52 ได้กำหนดไว้ชัดเจนในแต่ละบทบัญญัติคุ้มครองว่าคุ้มครองเฉพาะ “ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี” แม้จะมีมาตรา 46 และมาตรา 51 ที่บัญญัติคุ้มครอง “ลูกจ้างเด็ก” เท่านั้นไม่ได้กำหนดช่วงอายุไว้ แต่ก็อาจวิเคราะห์และอนุมานได้ว่ามีความหมายเช่นเดียวกันกับมาตราอื่นๆภายในหมวดเดียวกัน และเมื่อมาตรา 44 ได้กำหนดอายุขั้นต่ำในการจ้างแรงงานไว้ที่ 15 ปี ด้วยเหตุนี้จึงอาจวิเคราะห์และสรุปได้ว่าลูกจ้างเด็กตาม พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงานฯอาจหมายถึงความถึง “บุคคลที่อายุตั้งแต่ 15 ปีบริบูรณ์แต่ต่ำกว่า 18 ปี”

เมื่อพิจารณาถึงหลักการคุ้มครองเด็กเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศ ในวันที่ 11 พฤษภาคม 2547 ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันใน อนุสัญญาฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำ ค.ศ. 1973 (Minimum Age Convention, 1973 (No.138)) มีสาระสำคัญคือได้กำหนดให้ประเทศสมาชิกที่ได้ให้สัตยาบันไว้แล้วจัดให้มีนโยบายระดับชาติเพื่อส่งเสริมการยกเลิกการใช้แรงงานเด็กให้เกิดผลสัมฤทธิ์รวมถึงเพิ่มเกณฑ์อายุขั้นต่ำที่ยอมให้จ้างงานหรือทำงานให้สูงขึ้นจนถึงระดับที่สอดคล้องกับการพัฒนาการทางด้านร่างกายและจิตใจของเด็กอย่างสมบูรณ์ที่สุด โดยมีหลักการสำคัญ เช่น ในการจ้างงานเด็กจะต้องไม่ต่ำกว่าอายุที่สำเร็จการศึกษาภาคบังคับ และไม่ว่าในกรณีใด ๆ ก็ตามห้ามจ้างเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปีทำงานสำหรับงานทั่วไป ส่วนงานที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ และความปลอดภัยของเด็กอนุสัญญาฉบับดังกล่าวได้กำหนดอายุขั้นต่ำในการจ้างงานไว้ที่ 18 ปี อย่างไรก็ตามอาจกำหนดให้มีจ้างงานเด็กตั้งแต่อายุ 16 ปีได้ในกรณีที่ สุขภาพ ความปลอดภัย หรือศีลธรรมของเด็กได้รับการคุ้มครองอย่างเต็มที่ นอกจากนี้เด็กอายุระหว่าง 13 - 15 ปี อาจได้รับอนุญาตตามกฎหมายให้สามารถทำงานที่ไม่หนักและไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและการพัฒนาของเด็กและไม่กระทบต่อการเรียนได้<sup>67</sup> โดยประเทศไทยได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ให้สอดคล้องกับอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศผ่านบทบัญญัติในมาตรา 44 แห่งพ.ร.บ. คุ้มครองแรงงานฯ ที่กำหนดไม่ให้นายจ้างจ้างบุคคลที่อายุต่ำกว่า 15 ปีเข้าทำงาน<sup>68</sup> การที่กฎหมายคุ้มครองแรงงานของประเทศไทยได้ออกหลักเกณฑ์นี้ย่อมเป็นการแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยยอมรับในหลักการของอนุสัญญาฉบับดังกล่าว และได้ตรากฎหมายสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของอนุสัญญา โดยหลักการในมาตรานี้ถูกนำไปบังคับใช้กับการจ้างงานลูกจ้างทำงานบ้านอันมิได้ประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย ทำให้การจ้างงานเด็กเพื่อเป็นลูกจ้างทำงานบ้านมีเกณฑ์อายุขั้นต่ำที่สามารถจ้างงานได้อยู่ที่ 15 ปี

จากหลักการในหมวดการใช้แรงงานเด็กตาม พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงานฯ สามารถวิเคราะห์ได้ว่าการใช้แรงงานเด็กกฎหมายมีเจตนารมณ์ที่ไม่ต้องการให้เด็กทำงานหนักเหมือนกับแรงงานทั่วไปและไม่ต้องการให้เด็กทำงานอันตราย เพราะเกรงว่าจะกระทบต่อการพัฒนาและสุขภาพของเด็ก ด้วย

<sup>67</sup> ศฤงคาร วิเชียรรัตน์. รายงานเสนอต่อสำนักคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครองแรงงานเด็ก.

ฝ่ายกฎหมายสวัสดิการสังคม กองกฎหมายสวัสดิการสังคม สำนักคณะกรรมการกฤษฎีกา. กรุงเทพมหานคร. 2566. หน้า 2-3.

<sup>68</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 44.

เหตุนี้จึงได้มีการบัญญัติหมวดการใช้แรงงานเด็กขึ้นมาเพื่อเป็นมาตรการพิเศษสำหรับใช้บังคับกับลูกจ้างเด็กโดยเฉพาะ

### 1.3 ความเป็นมา คำนิยาม และสาระสำคัญของกฎกระทรวงฉบับที่ 15 (พ.ศ. 2567) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฯ ของประเทศไทยได้ออกบทบัญญัติเพื่อกำหนดสิทธิหน้าที่ ความรับผิดชอบระหว่างนายจ้างและลูกจ้างไว้อย่างชัดเจน โดยกฎหมายคุ้มครองแรงงานดังกล่าวนี้เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน นายจ้างจะตกลงให้แตกต่างจากบทบัญญัติไปในทางที่เสียสิทธิกับลูกจ้างไม่ได้ แต่ทั้งนี้ก็มีลูกจ้างบางประเภทที่กฎหมายได้กำหนดยกเว้นไว้โดยเฉพาะไม่ให้นำพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฯ บางมาตรามาใช้บังคับ ตัวอย่างเช่น “ลูกจ้างทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย”

เมื่อวันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2541 ประเทศไทยได้มีการออก กฎกระทรวง (พ.ศ.2541) ออกตามความใน พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฯ เพื่อกำหนดยกเว้นบทบัญญัติบางมาตรากับ “ลูกจ้างทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย”<sup>69</sup> ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายอาจเล็งเห็นว่าการจ้างงานลักษณะนี้มีความพิเศษกว่าการจ้างงานทั่วไป นายจ้างและลูกจ้างมีการอุปถัมภ์ค้ำชูกัน ข้อตกลงสภาพการจ้างมิได้มีความชัดเจน มิได้มีการกำหนดขอบเขตงานของลูกจ้าง เพราะงานที่ทำงานขึ้นอยู่กับการสั่งงานของนายจ้างเป็นครั้งคราว ส่วนลูกจ้างเองก็ได้รับประโยชน์จากนายจ้างมากกว่าค่าจ้างปกติ ตัวอย่างเช่น นายจ้างให้ที่พักอาศัยและอาหารตลอดเวลาที่ทำงานอยู่กับนายจ้าง จึงทำให้ไม่สามารถใช้บทบัญญัติเรื่องการคุ้มครองแรงงานเช่นเดียวกับลูกจ้างทั่วไปได้

ต่อมารัฐได้เล็งเห็นว่า กฎกระทรวง (พ.ศ.2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฯ ยังให้ความคุ้มครองลูกจ้างที่ทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วยไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปจึงสมควรขยายความคุ้มครองให้ลูกจ้างที่ทำงานบ้านได้รับความคุ้มครองเพิ่มขึ้น<sup>70</sup> ดังนั้นในวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2555 จึงได้มีการออกกฎกระทรวงฉบับที่ 14 (พ.ศ. 2555) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฯ เพื่อเพิ่มความคุ้มครองให้กับลูกจ้างประเภทนี้ โดยได้มีการเพิ่มสิทธิต่างๆที่สำคัญ เช่น การห้ามนายจ้างจ้างเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปีเข้าทำงาน, ห้ามมิให้นายจ้างเรียกหรือรับหลักประกันจากลูกจ้างที่เป็นเด็กและห้ามนายจ้างหักค่าจ้างลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กอีกด้วย รวมถึงกำหนดให้นายจ้างจ่ายค่าทำงานในวันหยุด ค่าจ้างในวันหยุดประจำสัปดาห์ เป็นต้น

<sup>69</sup> กฎกระทรวง (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541.

<sup>70</sup> หมายเหตุท้าย กฎกระทรวงฉบับที่ 14 (พ.ศ.2555) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541.



ต่อมาในวันที่ 30 เมษายน พ.ศ.2567 กระทรวงแรงงานได้มีการออกบทบัญญัติใหม่เพื่อเพิ่มสิทธิในการคุ้มครองลูกจ้างทำงานบ้านโดยได้ออก “กฎกระทรวงฉบับที่ 15 (พ.ศ.2567) ออกตามความใน พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541” โดยได้คงสิทธิของลูกจ้างตามกฎหมายฉบับที่ 14 ไว้อย่างเดิม แต่เพิ่มเติมบทบัญญัติอื่น ๆ อันเป็นการเพิ่มสิทธิให้กับลูกจ้างทำงานบ้าน อาทิ เช่น กำหนดให้หญิงมีครรภ์มีสิทธิลาคลอดเป็นจำนวน 98 วัน, กำหนดให้นายจ้างจะต้องแจ้งการจ้างงานในกรณีที่มีการจ้างแรงงานเด็กที่อายุไม่เกิน 18 ปี, กำหนดให้นายจ้างให้หญิงมีครรภ์ทำงานระหว่างเวลา 22.00-06.00 น. และ กำหนดให้ลูกจ้างเด็กที่อายุไม่เกิน 18 ปีมีสิทธิลาเพื่อฝึกอบรมปีหนึ่งไม่น้อยกว่า 30 วัน<sup>71</sup>

เมื่อพิจารณาถึงความหมายของคำว่า “งานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย” กับคำว่า “ลูกจ้างทำงานบ้าน” รวมกันก็สามารถนิยามความหมายของคำว่า “ลูกจ้างทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย” ว่าหมายถึง ลูกจ้างที่รับจ้างจากนายจ้างเพื่อทำงานเกี่ยวกับงานบ้านภายในครัวเรือนหรือที่พักอาศัย โดยในการจ้างงานนี้มีขอบเขตจำกัดคือการดูแลรักษาความเรียบร้อยภายในที่พักอาศัยของตนเท่านั้น เช่น งานทำความสะอาด ซักรีด ดูแลผู้สูงอายุ ดูแลสวน โดยขอบเขตงานของลูกจ้างจะมิได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจของนายจ้างแต่อย่างใด<sup>72</sup> ลูกจ้างประเภทนี้มีลักษณะการจ้างงานที่แตกต่างจากลูกจ้างธรรมดา มิได้มีสถานะเหมือนกับลูกจ้างทั่วไป จึงไม่มีการกำหนดเวลาทำงาน ไม่มีการกำหนดเวลาเข้างาน ไม่มีการทำสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษร เป็นต้น

เมื่อพิจารณาถึงสาระสำคัญของกฎกระทรวงฉบับที่ 15 (พ.ศ.2567) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฯ ได้มีการประกาศใช้เมื่อวันที่ 30 เมษายน 2567 โดยมีจุดประสงค์เพื่อให้ความคุ้มครองให้กับแรงงานทำงานบ้านในประเทศไทย โดยกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวได้ตราขึ้นโดยอาศัยกฎหมายแม่บทคือ “พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541” ซึ่งกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวได้บังคับใช้ต่อนายจ้างที่จ้างลูกจ้างทำงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย และมีบทบัญญัติที่ได้มีบทบัญญัติบางประการสอดคล้องกับแนวทางของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยแรงงานทำงานบ้าน ค.ศ. 2011 (ฉบับที่ 189) และข้อแนะ (ฉบับที่ 201)<sup>73</sup> โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหมวดการใช้แรงงานเด็ก กฎกระทรวงฉบับที่ 15 ได้ออกมาเพื่อยกเว้นบทบัญญัติตั้งแต่

<sup>71</sup> กฎกระทรวงฉบับที่ 15 (พ.ศ.2567) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541.

<sup>72</sup> กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. *สาระสำคัญของกฎกระทรวงฉบับที่ 14 (พ.ศ. 2555)*. กรุงเทพมหานคร: สำนักคุ้มครองแรงงาน ศูนย์บริหารแรงงานนอกระบบ. 2555. หน้า 1.

<sup>73</sup> สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศประจำภูมิภาคประจําภาคพื้นเอเชียและแปซิฟิก. *ประเทศไทย: กฎกระทรวงฉบับใหม่ให้การคุ้มครองสิทธิแรงงานทำงานบ้านด้อยชั้น*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศประจำภูมิภาคประจําภาคพื้นเอเชียและแปซิฟิก. หน้า 1.

มาตรา 45 (2) และมาตรา 46 ถึงมาตรา 50 นั้นหมายความว่าในการคุ้มครองลูกจ้างเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านนั้นกฎหมายคุ้มครองอยู่เพียงมาตรา 44 มาตรา 45 (1) (3) มาตรา 51 และมาตรา 52 เท่านั้น

ด้วยเหตุนี้จึงพิจารณาได้ว่ากฎกระทรวงฉบับที่ 15 กำหนดคุ้มครองแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านเพียง 4 เรื่องคือ บทบัญญัติในเรื่องของอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้จ้างงานได้, การแจ้งการจ้างงาน, การเรียกหลักประกันและการจ่ายค่าจ้างให้กับเด็ก และการให้เด็กมีสิทธิลาเพื่อฝึกอบรม ซึ่งมาตรา 44 เรื่องการกำหนดไม่ให้นายจ้างจ้างเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปีเข้าทำงานนั้นเป็นหลักการที่สอดคล้องกับอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้จ้างงานได้และสำหรับมาตรา 52 ที่ห้ามนายจ้างเรียกหลักประกันการทำงานจากเด็ก รวมถึงห้ามจ่ายเงินค่าจ้างเด็กให้คนอื่น และในกรณีที่นายจ้างเคยให้ผลตอบแทนแก่ผู้ปกครองเด็กก็ห้ามมิให้หักเงินค่าจ้างเด็กชดเชยกับการจ่ายผลตอบแทนนั้น ๆ บทบัญญัติมาตรานี้สอดคล้องกับอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 182 ว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็กเพราะกฎหมายป้องกันไม่让孩子ถูกผู้ปกครองนำตัวมาขายแรงงานโดยไม่ได้รับค่าจ้างอันเข้าข่ายลักษณะการค้าทาส จึงเห็นได้ว่ากฎหมายของประเทศไทยมีบทบัญญัติบางมาตราที่สอดคล้องกับอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศ และมีบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิของลูกจ้างบางประการแล้ว

แต่ทั้งนี้ในบางมาตรากฎหมายของไทยก็มิได้คุ้มครองแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านให้มีสิทธิแรงงานอื่น ๆ ตามหมวดของการใช้แรงงานเด็ก เช่น เวลาพัก เวลาในการจ้างงาน รวมถึงการทำงานล่วงเวลาหรือการทำงานในวันหยุดอันเป็นสิทธิที่แรงงานเด็กทั่วไปได้รับตาม พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงานฯ เป็นต้น ทั้งนี้ผู้ศึกษาสามารถสรุปตารางเปรียบเทียบการคุ้มครองแรงงานเด็กได้ดังต่อไปนี้

### ตารางที่ 3.1 ความแตกต่างระหว่างการคุ้มครองแรงงานเด็กที่ทำงานทั่วไปกับทำงานบ้าน

การคุ้มครองแรงงานเด็ก		
หมวดที่ 4 การใช้แรงงานเด็ก	แรงงานเด็กทั่วไปที่อยู่ภายใต้ความคุ้มครองของ พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงานฯ	แรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านที่อยู่ภายใต้การคุ้มครองของกฎกระทรวงฉบับที่ 15 (พ.ศ.2567) ออกตามความใน พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานฯ

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

การคุ้มครองอายุขั้นต่ำในการ จ้างแรงงาน (มาตรา 44)	มีการนำไปใช้บังคับ	มีการนำไปใช้บังคับ
การจ้างงานบุคคลที่มีอายุต่ำกว่า กว่า 18 ปี (มาตรา 45)	มีการนำไปใช้บังคับ	มีการนำไปใช้บังคับ
เวลาพักของแรงงานเด็ก (มาตรา 46)	มีการนำไปใช้บังคับ	ไม่มีการนำไปใช้บังคับ
เวลาทำงานของแรงงานเด็ก (มาตรา 47)	มีการนำไปใช้บังคับ	ไม่มีการนำไปใช้บังคับ
การทำงานล่วงเวลาและการ ทำงานในวันหยุดของแรงงาน เด็ก (มาตรา 48)	มีการนำไปใช้บังคับ	ไม่มีการนำไปใช้บังคับ
งานอันตรายสำหรับแรงงาน เด็ก (มาตรา 49)	มีการนำไปใช้บังคับ	ไม่มีการนำไปใช้บังคับ
สถานที่ห้ามจ้างงานแรงงาน เด็ก (มาตรา 50)	มีการนำไปใช้บังคับ	ไม่มีการนำไปใช้บังคับ
การเรียกหลักประกันและการ จ่ายค่าจ้างให้กับแรงงานเด็ก (มาตรา 51)	มีการนำไปใช้บังคับ	มีการนำไปใช้บังคับ
สิทธิการลาเพื่อประชุม อบรม สัมมนาของแรงงานเด็ก (มาตรา 52)	มีการนำไปใช้บังคับ	มีการนำไปใช้บังคับ

จากตารางเปรียบเทียบสามารถพิจารณาได้ว่าบทบัญญัติบางมาตราเป็นกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิให้กับเด็กในประการต่าง ๆ อันส่งผลดีต่อพัฒนาการของเด็กตามช่วงอายุ เช่น มาตรา 46 ที่กำหนดให้นายจ้างต้องจัดให้ลูกจ้างพักในกรณีที่ลูกจ้างทำงานมาเป็นเวลาติดต่อกัน 4 ชั่วโมง รวมถึง มาตรา 47 ที่หนดมิให้จ้างงานเด็กช่วงเวลา 22.00 – 06.00 น. และมาตรา 48 ที่กำหนดมิให้จ้างงานล่วงเวลาหรือในวันหยุดก็มีเจตนารมณ์เพื่อให้เด็กพักผ่อนได้เต็มที่ และเสริมสร้างพัฒนาการที่ดีของเด็กได้ตามช่วงวัย แต่บทบัญญัติข้างต้นมิได้ถูกนำไปใช้บังคับกับแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงาน

บ้าน ซึ่งอาจทำให้เกิดผลเสียต่อพัฒนาการของเด็กที่ทำงานเหล่านี้ได้ ดังนั้นจึงเป็นที่น่าศึกษาเกี่ยวกับการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายดังกล่าวเพื่อให้เกิดการคุ้มครองแรงงานเหล่านี้มากยิ่งขึ้น

## 2. ข้อจำกัดในเวลาทำงานของแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน

ข้อจำกัดในการทำงานได้กำหนดขึ้นเพื่อคุ้มครองให้เด็กทำงานอย่างมีขีดจำกัดและสอดคล้องกับพัฒนาการตามวัย ไม่ต้องการให้เด็กต้องทำงานหนักเท่ากับลูกจ้างทั่วไป การกำหนดให้เด็กต้องทำงานมากเกินไปอาจส่งผลเสียต่อสุขภาพของเด็กได้ โดยกฎหมายของประเทศไทยได้มีการวางหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องหลายฉบับซึ่งผู้ศึกษาสามารถแบ่งการศึกษาได้ตามประเด็นดังต่อไปนี้

### 2.1 เวลาพักของแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน

มาตรา 46 แห่ง พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฯ ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเวลาพักสำหรับลูกจ้างเด็กไว้โดยเฉพาะโดยกำหนดให้ลูกจ้างเด็กมีเวลาพักหลังจากทำงานมาแล้วติดต่อกันไม่เกินสี่ชั่วโมง และให้มีเวลาพักวันหนึ่งไม่น้อยกว่าหนึ่งชั่วโมง<sup>74</sup> ทั้งนี้เพื่อให้เด็กไม่ต้องทำงานติดต่อกันมากเกินไป แต่สำหรับเวลาพักของลูกจ้างที่เป็นผู้ใหญ่ที่กฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในมาตรา 27 ว่า ลูกจ้างจะต้องมีเวลาพักระหว่างการทำงานวันหนึ่งไม่น้อยกว่าหนึ่งชั่วโมงหลังจากที่ลูกจ้างทำงานมาแล้วไม่เกินห้าชั่วโมงติดต่อกัน<sup>75</sup> โดยกำหนดเวลา 5 ชั่วโมงนี้กฎหมายมองว่าเป็นช่วงเวลาที่ยาวนานสูงที่สุดที่จะให้ลูกจ้างทำงานติดต่อกัน เพราะเมื่อพ้น 5 ชั่วโมงไปแล้วนายจ้างจะต้องจัดให้ลูกจ้างได้มีเวลาพัก ซึ่งระยะเวลาดังกล่าวจะแตกต่างจากลูกจ้างที่เป็นเด็ก ดังนั้นตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานหากเด็กทำงานติดกันเกิน 4 ชั่วโมงแล้วนายจ้างต้องจัดให้เด็กพัก

แต่สำหรับการคุ้มครองแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านนั้น กฎกระทรวงฉบับที่ 15 กำหนดให้นำมาตรา 46 ในเรื่องเวลาพักสำหรับลูกจ้างเด็กมาใช้บังคับ แต่กำหนดให้นำมาตรา 27 ในเรื่องเวลาพักสำหรับแรงงานทั่วไปมาใช้บังคับกับแรงงานทำงานบ้านทุกประเภท จึงทำให้แรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านต้องใช้หลักเกณฑ์ในการพักเช่นเดียวกับแรงงานที่เป็นผู้ใหญ่ โดยผู้ศึกษาเห็นว่ากรณีที่ พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงานฯ กำหนดให้ลูกจ้างเด็กต้องพักเมื่อทำงานติดต่อกัน 4 ชั่วโมงนั้นแสดงว่าเวลา 4 ชั่วโมงเป็นเวลาที่เหมาะสมกับการทำงานของเด็กแล้ว กฎหมายไม่ควรกำหนดให้เด็กทำงานติดต่อกันเกินจากนี้ เพราะอาจจะทำให้เกิดผลเสียต่อพัฒนาการทางด้านต่าง ๆ ของเด็กได้

<sup>74</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 มาตรา 46.

<sup>75</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 มาตรา 27.

## 2.2 เวลาทำงานของแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน

เพื่อเป็นการคุ้มครองให้เด็กได้รับการพักผ่อนตามสมควร มาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฯ ได้กำหนดห้ามนายจ้างให้เด็กอายุต่ำกว่า 18 ปีทำงานช่วงเวลาตั้งแต่ 22.00 ถึง 06.00 น. เว้นแต่งานบางประเภทที่มีความไม่แน่นอนในการทำงาน เช่น งานแสดงภาพยนตร์แสดงละคร เป็นต้น<sup>76</sup> อีกทั้งตามมาตรา 39/1 ก็ได้กำหนดห้ามนายจ้างจ้างหญิงมีครรภ์ทำงานในระหว่างเวลา 22.00-06.00 น. ด้วย<sup>77</sup> ซึ่งสามารถวิเคราะห์ได้ว่ากฎหมายมองเด็กอายุไม่เกิน 18 ปีและหญิงมีครรภ์เป็นบุคคลพิเศษที่ไม่สมควรทำงานในเวลากลางคืนเช่นเดียวกันจึงได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับช่วงเวลาที่ยังห้ามทำงานไว้เหมือนกัน

การที่กฎหมายกำหนดให้นายจ้างไม่สามารถจ้างแรงงานเด็กในระหว่างเวลา 22.00 - 06.00 น.ได้นั้น เนื่องจากช่วงเวลาดังกล่าวเป็นช่วงเวลาที่เด็กควรได้รับการพักผ่อนเพื่อให้ร่างกายสามารถสร้างฮอร์โมนเพื่อพัฒนาการเจริญเติบโตได้อย่างเต็มที่ การที่นายจ้างใช้งานเด็กในช่วงเวลาดังกล่าวจึงเป็นอันไม่เหมาะสมเพราะส่งผลเสียต่อการพักผ่อนและการเจริญเติบโต ซึ่งหากเด็กมีปัญหาด้านสุขภาพก็จะส่งผลเสียต่อการพัฒนาประเทศชาติในอนาคตอีกด้วย กฎหมายจึงได้กำหนดหลักเกณฑ์ในข้อนี้เพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของเด็ก

แต่ในการจ้างงานแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน กฎกระทรวงฉบับที่ 15 มิได้กำหนดให้นำหลักเกณฑ์ในมาตรานี้มาใช้บังคับจึงทำให้นายจ้างสามารถใช้งานเด็กในช่วงเวลาดังกล่าวตั้งแต่ 22.00 – 06.00 น. ได้ ซึ่งทำให้เด็กไม่มีเวลาพักผ่อนอย่างเพียงพอเพราะเวลาดังกล่าวเป็นเวลาที่เหมาะสมที่ร่างกายจะสามารถสร้างฮอร์โมนเพื่อการเจริญเติบโต แต่เมื่อเด็กต้องมาทำงานจึงอาจส่งผลต่อพัฒนาการของเด็กได้ ซึ่งแตกต่างจากหญิงมีครรภ์และแรงงานเด็กประเภทอื่น ๆ ที่กฎหมายห้ามมิให้นายจ้างจ้างงานในช่วงเวลานี้ กรณีจึงเป็นปัญหาว่า แรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านไม่ได้รับความคุ้มครองให้ทัดเทียมกับแรงงานเด็กประเภทอื่น ๆ รวมถึงไม่ได้รับสิทธิเท่าเทียมกับหญิงมีครรภ์ที่ทำงานบ้านด้วย ทั้ง ๆ ที่เป็นบุคคลพิเศษที่มีความอ่อนแอทางด้านร่างกายเช่นเดียวกัน

## 2.3 การทำงานล่วงเวลาและการทำงานในวันหยุดของแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน

สำหรับการทำงานล่วงเวลาและการทำงานในวันหยุดกฎหมายอนุญาตให้แต่ลูกจ้างที่อายุเกิน 18 ปีเท่านั้นที่สามารถทำได้ โดยจากมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฯ กำหนดห้ามมิให้นายจ้างจ้างแรงงานเด็กทำงานในวันหยุดหรือทำงานล่วงเวลาทั้งสิ้น<sup>78</sup>

<sup>76</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 มาตรา 47.

<sup>77</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 มาตรา 39/1.

<sup>78</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 มาตรา 48.

เนื่องจากกฎหมายมิได้ต้องการให้เด็กทำงานหนัก ดังนั้นเวลาทำงานปกติที่กฎหมายกำหนดให้ทำคือวันละไม่เกิน 8 ชั่วโมง และเมื่อรวมเวลาทำงานทั้งสิ้นแล้วสัปดาห์หนึ่งต้องไม่เกินสี่สิบแปดชั่วโมง<sup>79</sup> จึงเป็นระยะเวลาที่เหมาะสมแล้ว ดังนั้นการจะให้เด็กทำงานเพิ่มเติมล่วงเวลาหรือทำงานในวันหยุดอีกอาจทำให้เด็กสูญเสียพัฒนาการทางด้านร่างกายได้ กฎหมายจึงออกหลักเกณฑ์ในมาตรานี้เพื่อห้ามนายจ้างจ้างเด็กในวันหยุดหรือล่วงเวลา

สำหรับการจ้างแรงงานทำงานบ้าน แต่เดิมกฎกระทรวง (พ.ศ.2541) ออกตามความใน พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานฯ ได้มีการกำหนดมิให้นำมาตรา 28 แห่ง พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานฯ มาใช้บังคับจึงทำให้ในอดีตนายจ้างสามารถใช้งานลูกจ้างให้ทำงานทุกวันได้โดยไม่ต้องมีวันหยุดประจำสัปดาห์ ซึ่งหลักการตามข้อนี้ไปบังคับใช้ทั้งกับลูกจ้างทำงานบ้านทั่วไปและลูกจ้างทำงานบ้านที่เป็นเด็กด้วย อีกทั้งนายจ้างยังสามารถใช้งานลูกจ้างทำงานบ้านทุกประเภททำงานล่วงเวลาหรือทำงานในวันหยุดได้อีกด้วย

ต่อมาได้มีการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับที่ 14 (พ.ศ.2555) ออกตามความใน พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานฯ ได้มีการปรับเปลี่ยนบทบัญญัติโดยกำหนดให้มีการนำมาตรา 28 แห่ง พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานฯ มาใช้บังคับจึงทำให้นายจ้างจะต้องจัดให้ลูกจ้างทำงานบ้านมีวันหยุดประจำสัปดาห์ไม่น้อยกว่า 1 วัน โดยวันหยุดต้องมีระยะห่างกันไม่เกิน 6 วัน และคงสิทธิให้นายจ้างสามารถใช้งานลูกจ้างทุกประเภททำงานล่วงเวลาหรือทำงานในวันหยุดได้

แม้ต่อมาจะมีการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับที่ 15 (พ.ศ.2567) ออกตามความใน พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานฯ แต่กฎกระทรวงฉบับนี้ก็มิได้แก้ไขในส่วนของการทำงานล่วงเวลาหรือทำงานในวันหยุด โดยยังคงไว้ซึ่งสิทธิของนายจ้างที่สามารถใช้งานแรงงานทำงานบ้านทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นแรงงานทั่วไปหรือแรงงานเด็ก ให้ทำงานล่วงเวลาหรือทำงานในวันหยุดได้ อันอาจส่งผลเสียทำให้เด็กต้องทำงานอย่างหนักบางกรณีต้องทำงานทุกวันโดยไม่มีวันหยุดและส่งผลเสียต่อพัฒนาการทางด้านร่างกายได้ ต่างจากหญิงตั้งครรภ์ที่เป็นบุคคลประเภทที่มีความอ่อนแอทางด้านร่างกายเช่นเดียวกันแต่กฎกระทรวงฉบับที่ 15 กำหนดห้ามนายจ้างจ้างหญิงมีครรภ์ทำงานล่วงเวลาหรือทำงานในวันหยุด ดังนั้นจึงอาจพิจารณาได้ว่าแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านได้รับความคุ้มครองน้อยกว่าแรงงานเด็กที่ทำงานประเภทอื่น ๆ และน้อยกว่าหญิงมีครรภ์ที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านด้วย

#### 2.4 การใช้งานในลักษณะที่เป็นการขัดขวางการเจริญเติบโตของเด็ก

ในกรณีที่นายจ้างใช้งานเด็กติดต่อกันเกิน 4 ชั่วโมงและไม่ได้จัดให้เด็กมีเวลาพัก รวมถึงใช้งานเด็กในยามวิกาลคือตั้งแต่ 22.00-06.00 น. หรือใช้งานเด็กให้ทำงานล่วงเวลาหรือให้ทำงานใน

<sup>79</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 23.

วันหยุด อาจเข้าลักษณะของ “การใช้งานในลักษณะที่เป็นการขัดขวางการเจริญเติบโตของเด็ก” ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 ได้ ดังนั้นผู้ศึกษาจึงมีความจำเป็นต้องพิจารณาถึงลักษณะของพระราชบัญญัติฉบับนี้ต่อไป

พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กฯ นี้ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดให้มีการปฏิบัติต่อเด็กโดยคำนึงถึงหลัก “ประโยชน์สูงสุดของเด็ก” อันเป็นหลักการที่สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก แต่คำว่า “ประโยชน์สูงสุด” ของเด็กนั้นไม่ได้มีการนิยามความหมายไว้ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะต้องการให้ตีความอย่างกว้าง ไม่ให้อยู่ภายใต้กรอบอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยกฎหมายฉบับนี้มีเจตนารมณ์ในการร่างขึ้นเพื่อให้เด็กได้รับการอบรมเลี้ยงดูให้มีพัฒนาการที่เหมาะสม และไม่ให้เกิดถูกทารุณกรรมหรือเป็นเครื่องมือในการแสวงหาประโยชน์ของผู้ใหญ่<sup>80</sup> โดยได้มีการวางหลักการที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

#### 2.4.1 คำนียาม

ในเบื้องต้นของการศึกษาผู้ศึกษามีความจำเป็นต้องศึกษาถึงคำนิยามที่เกี่ยวข้องตามพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กฯ เพื่อให้สามารถวิเคราะห์เปรียบเทียบกับ พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงานฯ และกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านได้ โดยจากการศึกษามีคำนิยามที่สำคัญและเกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

##### 1) ความหมายของคำว่า “เด็ก”

การกำหนดคำนิยามของคำว่า “เด็ก” ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กฯ ได้กำหนดให้ครอบคลุมตั้งแต่เด็กแรกเกิดจนถึงบุคคลที่มีอายุต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ แต่ต้องยังไม่บรรลุนิติภาวะ ซึ่งการกำหนดเช่นนี้อาจมีความแตกต่างจากคำนิยามของคำว่า “เด็ก” ในกฎหมายฉบับอื่นๆ เช่นพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและวิธีพิจารณาคดีเยาวชน พ.ศ. 2553 ที่ได้กำหนดคำนิยามของคำว่า “เด็ก” หมายถึง บุคคลซึ่งมีอายุยังไม่เกินสิบห้าปีบริบูรณ์<sup>81</sup>

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า พ.ร.บ. คุ้มครองเด็กฯ ได้กำหนดความหมายของคำว่าเด็กไว้ต่างหากไม่สามารถเทียบคำนิยามโดยอาศัยกฎหมายอื่น ๆ ได้ โดย พ.ร.บ. คุ้มครองเด็กฯ จะกำหนดช่วงอายุของเด็กที่สูงกว่าคือตั้งแต่แรกเกิดและให้มีผลไปถึงอายุต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์ เนื่องจาก พ.ร.บ. คุ้มครองเด็กฯ ไม่มีการกำหนดคำนิยามของคำว่า “เยาวชน” มีแต่การกำหนดเพียงคำว่า “เด็ก” เท่านั้น ซึ่งแตกต่างจาก พ.ร.บ. จัดตั้งศาลเยาวชนฯ ที่มีการกำหนดความหมายของคำว่า “เยาวชน” ว่าให้หมายถึงบุคคลที่มีอายุเกิน 15 ปีบริบูรณ์แต่ยังไม่ถึง 18 ปีบริบูรณ์<sup>82</sup> แยกต่างหากด้วย ดังนั้นในการพิจารณาความหมายจึงต้องพิจารณาอย่างถี่ถ้วนเพื่อให้เข้าใจได้อย่างลึกซึ้ง

##### 2) ความหมายของคำว่า “นักเรียน”

<sup>80</sup> วรภัทร รัตนพาณิชย์. *กฎหมายเกี่ยวกับเด็กและเยาวชน*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน. 2566. หน้า 95-96.

<sup>81</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและวิธีพิจารณาคดีเยาวชน พ.ศ. 2553 มาตรา 4.

<sup>82</sup> เรื่องเดียวกัน.

พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กฯ ได้มีการวางคำนิยามโดยแยกอย่างเห็นได้ชัดระหว่างคำว่า นักเรียนกับนักศึกษา โดยคำว่านักเรียนนี้จะหมายความถึงเฉพาะเด็กที่เข้ารับการศึกษาระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาเท่านั้นดังนั้นหากเด็กที่อยู่ในช่วงอายุเดียวกันแต่ไม่ได้เข้าสู่ระบบการศึกษา เด็กเหล่านี้ก็จะไม่ได้ถูกนิยามอยู่ในความหมายของคำว่า “นักเรียน” ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้

### 3) ความหมายของคำว่า “นักศึกษา”

คำว่า “นักศึกษา” ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้หมายความถึงเด็กซึ่งกำลังรับการศึกษา ระดับอุดมศึกษาหรือเทียบเท่า กล่าวคือกำลังศึกษาอยู่ในมหาวิทยาลัยหรือในสถานศึกษาอื่น ๆ ที่มีระดับการศึกษาเทียบเท่า แม้กฎหมายจะมีการกำหนดคำนิยามระหว่างคำว่า “นักเรียน” กับ “นักศึกษา” แยกไว้อย่างชัดเจน แต่ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ บทบัญญัติในหมวดที่ 7 เรื่องการส่งเสริมความประพฤตินักเรียนและนักศึกษาก็ยังคงไว้ซึ่งหลักการอย่างเดียวกัน ไม่ได้แยกขาดจากกันแต่อย่างใด

### 4) ความหมายของคำว่า “ผู้ปกครอง”

“ผู้ปกครอง” หมายความว่า บิดามารดา ผู้อนุบาล ผู้รับบุตรบุญธรรม และผู้ปกครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และให้หมายความรวมถึงพ่อเลี้ยงแม่เลี้ยง ผู้ปกครองสวัสดิภาพ นายจ้าง ตลอดจนบุคคลอื่นซึ่งรับเด็กไว้ในความอุปการะเลี้ยงดูหรือซึ่งเด็กอาศัยอยู่ด้วย

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฯ ได้มีการกำหนดหน้าที่ของผู้ปกครองที่จะปฏิบัติต่อเด็กไว้ในหมวดที่ 2 โดยมีเป้าหมายสูงสุดคือการปฏิบัติต่อเด็กจะต้องเป็นไปโดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นสำคัญ โดยประเด็นที่น่าสนใจคือการกำหนดคำนิยามของคำว่า “ผู้ปกครอง” จะไม่ได้หมายความถึงเฉพาะผู้ใช้อำนาจปกครองหรือผู้ปกครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่มีการนิยามความหมายที่กว้างมากกว่าเพราะได้กำหนดให้หมายรวมถึง “นายจ้าง” ด้วย

นายจ้างแม้จะไม่ได้มีความผูกพันทางสายโลหิตกับเด็กและไม่ใช่มุบุคคลที่ศาลแต่งตั้ง แต่เมื่อเด็กเข้าทำงานกับนายจ้างแล้ว ในบางกรณีเด็กต้องทำงานและอาศัยอยู่กับนายจ้างตลอดทั้งวัน ไม่ได้กลับไปเจอบิดา มารดา หรือญาติพี่น้องอื่น ๆ จึงทำให้นายจ้างเปรียบเสมือนเป็นผู้ดูแลกิจการต่าง ๆ ภายในชีวิตของเด็ก เช่น การให้คำปรึกษา การสั่งสอน ชี้แนะแนวทางในการดำเนินชีวิต เป็นต้น จึงอาจวิเคราะห์ได้ว่าสิ่งเหล่านี้เป็นสาเหตุที่กฎหมายมีการกำหนดให้คำว่า “ผู้ปกครอง” หมายความรวมถึงนายจ้างด้วย

### 2.4.2 กลไกการคุ้มครองเด็ก

พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กฯ ได้มีการกำหนดกลไกที่สำคัญในการคุ้มครองเด็กและเยาวชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี โดยได้เน้นการส่งเสริมเด็กที่สำคัญ 4 ลักษณะดังนี้



ประการแรก เรื่องการปฏิบัติต่อเด็ก ได้ถูกบัญญัติไว้ในหมวดที่ 2 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กฯ โดยเป็นการกำหนดหน้าที่ของผู้ปกครองและบุคคลอื่น ๆ ที่จะต้องปฏิบัติต่อเด็ก รวมถึงข้อห้ามในการปฏิบัติต่อเด็กด้วย

ประการที่สอง เรื่องการสงเคราะห์เด็ก ได้ถูกบัญญัติไว้ในหมวดที่ 3 แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นการกำหนดให้เจ้าหน้าที่รัฐจะต้องสงเคราะห์เด็กที่ได้รับความเดือดร้อนหรือประสบปัญหา เช่น เด็กเร่ร่อน เด็กถูกทอดทิ้ง เด็กพิการ เด็กที่อยู่ในสภาพที่ยากลำบาก หรืออื่นๆ เป็นต้น โดยอาจจัดให้มีกระบวนการให้ความช่วยเหลือ มอบเด็กให้อยู่ในความดูแลของบุคคลที่เหมาะสม ส่งเด็กเข้าสถานแรกรับ หรือสถานสงเคราะห์ เป็นต้น

ประการที่สาม เรื่องการคุ้มครองสวัสดิภาพเด็ก ได้ถูกบัญญัติไว้ในหมวดที่ 4 แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยเป็นการกำหนดให้เจ้าหน้าที่รัฐจะต้องสืบเสาะพินิจและหาวิธีการคุ้มครองสวัสดิภาพเพื่อให้เด็กที่ถูกทารุณกรรม หรือเสี่ยงต่อการกระทำความผิดได้รับฟื้นฟูสภาพจิตใจ

ประการที่สี่ เรื่องการส่งเสริมความประพฤตินักเรียนนักศึกษา ได้มีการกำหนดให้โรงเรียนและสถานศึกษาจะต้องจัดให้มีการฝึกอบรม การแนะแนว เพื่อเสริมสร้างความประพฤติที่ดีให้กับนักเรียนด้วย

จากหลักการของทั้ง 4 กลไกนี้ชี้ให้เห็นถึงจุดประสงค์ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ที่เน้นให้เด็กเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา โดยกำหนดภาระหน้าที่ให้กับพนักงานเจ้าหน้าที่และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการส่งเสริมคุ้มครองคุณภาพชีวิตและสวัสดิภาพของเด็ก พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงเป็นส่วนสำคัญอย่างยิ่งที่ทำให้เด็กได้รับการคุ้มครองซึ่งสิทธิและการพัฒนาจากสังคมในปัจจุบัน

#### 2.4.3 หน้าที่ของนายจ้างในการปฏิบัติต่อเด็กตาม พ.ร.บ. คุ้มครองเด็กฯ

เนื่องจากพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กฯ ได้กำหนดให้ผู้ปกครองหมายความรวมถึงนายจ้างด้วย ดังนั้นการที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ของผู้ปกครองไว้ตามพระราชบัญญัติฯ นายจ้างก็จะต้องปฏิบัติต่อลูกจ้างที่อยู่ในความดูแลของตนตามที่กฎหมายกำหนดด้วย โดยหน้าที่ของนายจ้างที่เกี่ยวข้องมีดังต่อไปนี้

##### 1) หน้าที่ของนายจ้างในฐานะผู้ปกครองที่ต้องปฏิบัติต่อเด็ก

จากบทบัญญัติมาตรา 25(6) กำหนดให้ผู้ปกครองเด็กจะต้องคุ้มครองเด็กโดยการไม่ใช้จ้าง วาน เด็กในงานใด ๆ ที่เป็นการขัดขวางต่อพัฒนาการของเด็กรวมถึงไม่กระทำการใด ๆ อันเป็นการทำอันตรายแก่ร่างกายและจิตใจของเด็ก ถ้าการกระทำนั้นส่งผลต่อการเจริญเติบโต

การกำหนดหลักเกณฑ์เช่นนี้แม้กฎหมายจะได้บัญญัติไว้ชัดเจนซึ่งหน้าที่ของผู้ปกครอง ที่จะต้องจัดการไม่ให้มีการใช้งานใด ๆ ที่ขัดขวางต่อพัฒนาการของเด็ก แต่ทั้งนี้บทบัญญัติในมาตราดังกล่าวมีปัญหาในประการที่ว่ากฎหมายมีแต่การกำหนดหน้าที่เพียงอย่างเดียว แต่ไม่ได้มีการกำหนด

บทลงโทษแต่อย่างใด ซึ่งอาจเป็นปัญหาต่อมาว่าเมื่อกฎหมายไม่ได้มีโทษการบังคับใช้ก็อาจไม่เกิดประสิทธิภาพอย่างเพียงพอ

## 2) การกระทำอันไม่ชอบด้วยกฎหมายที่เป็นความผิดต่อเด็ก

จากบทบัญญัติมาตรา 26 ได้มีการกำหนดความผิดสำหรับบุคคลใด ๆ ที่กระทำการอันละเมิดกฎหมายต่อเด็ก โดยได้มีการกำหนดเหตุแห่งการกระทำผิดไว้ถึง 10 กรณี แต่ทั้งนี้บทบัญญัติในมาตราดังกล่าวได้มีการวางหลักเกณฑ์ไว้ในส่วนต้นของบทบัญญัติว่า “ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่น ไม่ว่าเด็กจะยินยอมหรือไม่ ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการ ดังต่อไปนี้” ซึ่งมีความหมายว่าถ้าการกระทำทั้ง 10 กรณีนี้เข้าข่ายเป็นข้อยกเว้นตามกฎหมายอื่น ๆ ที่อนุญาตให้ผู้ปกครองหรือบุคคลใด ๆ สามารถทำได้ เช่น ผู้ปกครองมีอำนาจสั่งสอน ลงโทษบุตรได้ตามสมควร และเจ้าพนักงานมีอำนาจจับกุมตัวเด็กได้ตามกฎหมายว่าด้วยเยาวชน หากเป็นการกระทำที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้ ย่อมไม่เป็นความผิดตาม พ.ร.บ.ฉบับนี้<sup>83</sup>

จากการศึกษาบทบัญญัติในมาตราดังกล่าวมีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประเด็นศึกษาอยู่ในอนุมาตรา (6) กล่าวคือ มาตรา 26(6) ได้วางหลักเกณฑ์ว่า ห้ามมิให้ผู้ใดใช้เด็กให้กระทำการหรือทำงานใดที่อาจเป็นอันตรายต่อจิตใจหรือเป็นสิ่งที่ขัดขวางต่อการเจริญเติบโตหรือพัฒนาการของเด็กได้ บทบัญญัตินี้เป็นการกำหนดบทลงโทษให้กับผู้ที่ฝ่าฝืนด้วย โดยกำหนดอยู่ในพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กฯ มาตรา 78 ซึ่งผู้ที่ฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินสามหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ดังนั้นหากนายจ้างซึ่งอยู่ในฐานะผู้ปกครองใช้ให้เด็กทำงานใดที่เป็นอันตรายต่อพัฒนาการของเด็กนายจ้างก็อาจมีความผิดได้

### 2.4.4 ลูกจ้างทำงานบ้านกับพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กฯ

ในการจ้างงานลูกจ้างทำงานบ้านนั้น นายจ้างสามารถจ้างงานลูกจ้างที่เป็นเด็กได้หากว่าเด็กนั้นอายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไป โดยลักษณะการจ้างงานทำงานบ้านนั้น ลูกจ้างส่วนใหญ่มักจะทำงานอยู่ภายในบ้านและอาศัยอยู่กับนอนที่บ้านของนายจ้างด้วย จึงทำให้ภาระหน้าที่ของนายจ้างไม่ใช่เพียงแค่การจ่ายเงินค่าจ้างเท่านั้น แต่หน้าที่ของนายจ้างย่อมรวมไปถึงการปกครองดูแลลูกจ้างด้วย ซึ่งจากพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กฯ ได้ให้คำนิยามของคำว่า “ผู้ปกครอง” ให้หมายความรวมถึงนายจ้างด้วย จึงทำให้นายจ้างมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติต่อเด็กที่เป็นลูกจ้างของตนตามกฎหมาย เช่น ตามมาตรา 25(6) ที่กำหนดมิให้ผู้ปกครองปฏิบัติต่อเด็กในลักษณะที่เป็นการขัดขวางการเจริญเติบโต และมาตรา 26(6) ที่ห้ามมิให้ผู้ใดใช้งานเด็กในลักษณะที่เป็นการขัดขวางการเจริญเติบโตอีกด้วย

<sup>83</sup> สหรัฐ กิติ ศุภการ. คำอธิบายพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ.2553. (พิมพ์ครั้งที่ 4).กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง. 2563. หน้า 538.

ในการพิจารณาความหมายของคำว่า “การใช้งานในลักษณะที่เป็นการขัดขวางการเจริญเติบโต” นั้น ศาลฎีกาได้มีการวางหลักการไว้ในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 9839/2555 โดยมีข้อเท็จจริงที่สรุปได้ว่า “จำเลยเปิดกิจการร้านเกมโดยอนุญาตให้เด็ก 2 คนที่มีอายุ 15 และ 16 ปีเข้าใช้บริการร้านเกมช่วงเวลา 02.00 น. ศาลฎีกาวางหลักการที่สำคัญว่าในเวลาดังกล่าวเป็นเวลาที่ยุคคลทั้งสองต้องการนอนหลับพักผ่อนเพื่อให้ได้รับการพัฒนาตามวัย การที่จำเลยเปิดร้านเกมในเวลาดังกล่าวจึงเป็นการแสวงหาประโยชน์ทางการค้าที่มีลักษณะเป็นการขัดขวางการเจริญเติบโตหรือพัฒนาการของเด็ก จำเลยจึงกระทำความผิด พ.ร.บ.คุ้มครองเด็กฯ มาตรา 26(7)”<sup>84</sup> โดยจากคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวสามารถวิเคราะห์แนวทางของศาลฎีกาได้ว่า การที่บุคคลหนึ่งกำหนดให้เด็กกระทำการใดๆในช่วงเวลายามวิกาลหรือช่วงเวลาตึก อันเป็นเวลาที่เหมาะสมแก่การเข้านอนของเด็ก การกระทำลักษณะนี้ล้วนเข้าข่ายเป็นการกระทำที่ขัดขวางต่อพัฒนาการของเด็ก ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ด้วยเหตุนี้ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฯ มาตรา 47 ที่ห้ามนายจ้างจ้างลูกจ้างที่เป็นเด็ก (อายุต่ำกว่า 18 ปี) ทำงานในระหว่างเวลา 22.00-06.00 น. จึงเป็นหลักประกันคุณภาพชีวิตให้กับเด็กที่เป็นแรงงานได้ว่าเขาจะไม่ถูกใช้งานอย่างหนักจนเกินไปจนส่งผลกระทบต่อพัฒนาการทางด้านร่างกายของเขา บทบัญญัติในมาตราดังกล่าวจึงมีความสอดคล้องกับหลักการตาม พ.ร.บ.คุ้มครองเด็กฯ ที่มุ่งเน้นไม่ให้บุคคลกระทำการใด ๆ อันเป็นการขัดต่อการเจริญเติบโตของเด็ก

แต่ทั้งนี้สำหรับแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน กฎกระทรวงฉบับที่ 15 ได้บัญญัติยกเว้นไม่ให้นำมาตรา 47 แห่ง พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานฯ มาใช้บังคับ จึงเป็นปัญหาในปัจจุบัน เพราะฉะนั้นนายจ้างสามารถใช้งานลูกจ้างเด็กในเวลาใดก็ได้ แม้จะเป็นการใช้งานยามวิกาล เช่น ช่วงเวลา 22.00-06.00 น. จึงอาจพิจารณาได้ว่าเป็นการใช้งานในลักษณะที่ขัดขวางการเจริญเติบโตของเด็ก อีกเป็นการฝ่าฝืนต่อ พ.ร.บ.คุ้มครองเด็กฯ

กล่าวโดยสรุป พ.ร.บ.คุ้มครองเด็กฯ ได้ให้คำนิยามไว้ว่านายจ้างซึ่งดูแลเด็กย่อมเป็น “ผู้ปกครอง” ตามกฎหมายฉบับนี้ด้วย และได้วางหลักการว่าผู้ปกครองรวมถึงบุคคลใด ๆ จะต้องไม่กระทำการอันเป็นการขัดขวางต่อการเจริญเติบโตของเด็ก แต่สำหรับลูกจ้างทำงานบ้านกฎกระทรวงฉบับที่ 15 ได้กำหนดยกเว้นไม่ให้นำมาตรา 47 แห่ง พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานฯ ที่กำหนดห้ามนายจ้างจ้างงานช่วง 22.00-06.00 น. มาใช้บังคับกับลูกจ้างทำงานบ้าน จึงเท่ากับในการจ้างงานลูกจ้างทำงานบ้านนายจ้างสามารถใช้งานเด็กในเวลาใด ๆ ก็ได้ตามแต่สะดวก จึงจะเห็นได้ว่าการกำหนดยกเว้นมาตรา 47 อาจเป็นการเปิดช่องให้นายจ้างสามารถใช้งานเด็กในยามวิกาลอันเข้าลักษณะการใช้งานที่ขัดขวางการเจริญเติบโตของเด็กได้อันฝ่าฝืนต่อเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กฯ

<sup>84</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 9839/2555.

## 2.5 เปรียบเทียบการจ้างงานเด็กอายุไม่เกิน 18 ปีกับหญิงมีครรภ์

ในการจ้างงานหญิงมีครรภ์ พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานฯ มาตรา 39/1 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ห้ามนายจ้างจ้างลูกจ้างที่เป็นหญิงมีครรภ์ให้ทำงานในช่วงเวลา 22.00-06.00 น. รวมถึงห้ามทำงานล่วงเวลา และห้ามทำงานในวันหยุดด้วย ซึ่งสามารถวิเคราะห์ได้ว่าการที่กฎหมายกำหนดเช่นนี้มีเจตนารมณ์ที่ไม่ต้องการให้หญิงมีครรภ์ต้องทำงานหนักจนเกินไปเพราะอาจส่งผลกระทบต่อการจัดครรภ์ได้ โดยหลักการในเรื่องนี้สอดคล้องกับบทบัญญัติในมาตรา 47 และ มาตรา 48 ที่กฎหมายห้ามนายจ้างจ้างเด็กทำงานในช่วงเวลา 22.00-06.00 น. รวมถึงห้ามทำงานล่วงเวลา และห้ามทำงานในวันหยุดด้วยเช่นเดียวกัน ด้วยเหตุนี้จึงอาจวิเคราะห์ได้ว่ากฎหมายเล็งเห็นว่าเด็กและหญิงตั้งครรภ์เป็นบุคคลที่ต้องได้รับการปฏิบัติเป็นพิเศษแตกต่างจากแรงงานทั่วไป จึงได้ออกบทบัญญัติเพื่อเพิ่มข้อจำกัดในการทำงานเช่นนี้

สำหรับการจ้างงานลูกจ้างทำงานบ้าน กฎกระทรวงฉบับที่ 15 ได้กำหนดให้นำมาตรา 39/1 ไปใช้กับแรงงานทำงานบ้านด้วย แต่ไม่ได้กำหนดให้นำมาตรา 47 และ มาตรา 48 มาใช้บังคับ จึงทำให้เกิดผลที่ว่าแรงงานทำงานบ้านที่เป็นหญิงตั้งครรภ์ได้รับการคุ้มครองเรื่อง การห้ามทำงานในช่วงเวลา 22.00-06.00 น. รวมถึงห้ามทำงานล่วงเวลา และห้ามทำงานในวันหยุด แต่ลูกจ้างเด็กไม่ได้รับการคุ้มครองในส่วนนี้ ทั้ง ๆ ที่เป็นบุคคลที่ต้องได้รับการปฏิบัติเป็นพิเศษเช่นเดียวกัน

## 3. การศึกษาและความเป็นอยู่ของแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน

การศึกษาและความเป็นอยู่ของแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อแรงงานเด็กเป็นอย่างมากเนื่องจากเมื่อเด็กเข้ามาทำงานกับนายจ้างแล้ว เด็กจำเป็นต้องพักอาศัยและใช้ชีวิตร่วมกับนายจ้าง ดังนั้นจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงการศึกษาของเด็กเพราะเด็กมีความจำเป็นต้องศึกษาให้จบการศึกษาภาคบังคับ อีกทั้งต้องคำนึงถึงความเป็นอยู่ของเด็กด้วย โดยกฎหมายของประเทศไทยได้มีการวางหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

### 3.1 การศึกษาของแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน

ในการศึกษาประเด็นเรื่องการศึกษาของแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านนั้น มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาอยู่หลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2545 และ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฯ ซึ่งแต่ละฉบับมีความแตกต่างกันทางด้านเนื้อหาแต่มีจุดประสงค์ที่ใกล้เคียงกันที่ต้องการส่งเสริมการศึกษาของเด็ก โดยสามารถแบ่งประเด็นการศึกษาได้ดังต่อไปนี้

### 3.1.1 การศึกษาของเด็กตามพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2545

กฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาภาคบังคับมีความมุ่งหมายและวัตถุประสงค์มาจากกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติที่ได้กำหนดให้บิดามารดาหรือผู้ปกครองจะต้องส่งบุตรหลานของตนเข้าศึกษาเป็นระยะเวลา 9 ปี โดยกำหนดให้เด็กที่มีอายุย่างเข้าปีที่เจ็ดเข้าเรียนในสถานศึกษาจนอายุย่างเข้าปีที่สิบหก เว้นแต่จะสำเร็จการศึกษาในปีที่เก่่าก่อนอายุย่างเข้าสิบหกปี<sup>85</sup> และในวันที่ 31 ธันวาคม 2545 ประเทศไทยได้มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2545 โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับภาระหน้าที่ของผู้ปกครองในการส่งเด็กเข้าศึกษาตามกฎหมาย โดยสามารถแบ่งประเด็นการศึกษาได้ดังต่อไปนี้

#### 1) คำนิยาม

จากการศึกษาพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับฯ ได้มีการกำหนดคำนิยามที่สำคัญอันเกี่ยวกับเด็กและผู้ปกครองไว้ในมาตรา 4 โดยกำหนดดังต่อไปนี้

##### (1) คำว่า “เด็ก”

จากการพิจารณาความหมายของคำว่า “เด็ก” ตามพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับฯ สามารถพิจารณาได้ว่าคำว่า “เด็ก” ตามกฎหมายฉบับนี้หมายถึงบุคคลที่อยู่ในช่วงย่างเข้า 7 ปีถึงย่างเข้า 16 ปี<sup>86</sup>อันเป็นช่วงวัยที่อยู่ในการศึกษาภาคบังคับกล่าวคือช่วงประถมศึกษาจนถึงมัธยมศึกษาตอนต้นเท่านั้น แต่ไม่รวมถึงเด็กที่สอบได้ชั้นปีที่ 9 ของการศึกษาภาคบังคับ

คำว่า “เด็ก” ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงมีความแตกต่างจาก พ.ร.บ.คุ้มครองเด็กฯ และ พ.ร.บ.จัดตั้งศาลเยาวชนฯ โดยคำว่า “เด็ก” ตามพระราชบัญญัตินี้จะมีช่วงอายุที่แคบกว่ากฎหมายอื่นๆ เพราะกำหนดเฉพาะเด็กที่อยู่ในวัยที่ต้องได้รับการศึกษาภาคบังคับและหากว่าเด็กคนนั้นสำเร็จการศึกษาภาคบังคับแล้วก็จะพ้นจากการเข้าข่ายคำนิยามของคำว่า “เด็ก” ตามกฎหมายฉบับนี้

##### (2) คำว่า “ผู้ปกครอง”

คำว่า “ผู้ปกครอง” ตามพระราชบัญญัตินี้มีความหมายกว้างกว่าตาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เพราะนอกจากจะหมายถึงผู้ใช้อำนาจปกครองหรือผู้ปกครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้วยังมีความหมายรวมถึงบุคคลที่เด็กอยู่ด้วยเป็นประจำหรือที่เด็กอยู่รับใช้การงาน โดยในที่นี้อาจหมายถึง ญาติพี่น้อง ลุง ป้า น้า อา หรือญาติคนอื่น ๆ ที่ไม่ได้มีฐานะเป็นผู้ปกครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ดูแลเด็กอยู่ในชีวิตประจำวัน

ประการต่อมาที่น่าสนใจคือกฎหมายกำหนดให้ “บุคคลที่เด็กรับใช้การงานอยู่” เป็นผู้ปกครองตาม พ.ร.บ. การศึกษาภาคบังคับฯ ด้วย ซึ่งโดยเนื้อความย่อหมายถึงนายจ้างที่เด็กทำงาน

<sup>85</sup> กระทรวงศึกษาธิการ. คำอธิบายสรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ.2545. 10 กุมภาพันธ์ 2567. สืบค้นจาก <https://shorturl.asia/Co0A5>.

<sup>86</sup> พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ.2545 มาตรา 4.

อยู่ด้วย เนื่องจากนายจ้างทำหน้าที่ดูแลเด็กในชีวิตประจำวัน กฎหมายจึงบังคับให้นายจ้างต้องจัดการให้เด็กได้รับการศึกษาด้วย ซึ่งคำว่า “ผู้ปกครอง” ตามกฎหมายนี้มีความแตกต่างจาก พ.ร.บ.คุ้มครองเด็กฯ เพราะตาม พ.ร.บ.คุ้มครองเด็กฯ บัญญัติโดยตรงว่าให้หมายถึง “นายจ้าง” ในขณะที่ พ.ร.บ.การศึกษาภาคบังคับฯ กำหนดให้หมายถึง “บุคคลที่เด็กรับใช้การงาน” จึงอาจพิจารณาได้ว่าคำว่า ผู้ปกครองตามมาตรา ๖ มีความครอบคลุมกว้างกว่าเพราะครอบคลุมถึงผู้ที่ไม่ได้เป็นนายจ้างเด็กแต่ให้เด็กรับใช้การงานอยู่ด้วย ด้วยเหตุนี้เมื่อพิจารณาถึงสถานะของนายจ้างที่จ้างแรงงานเด็กให้ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน นายจ้างเหล่านี้ย่อมเป็น “ผู้ปกครอง” ตามความในพ.ร.บ.การศึกษาภาคบังคับฯ นี้

### 2) การส่งเด็กเข้าศึกษาในสถานศึกษา

พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับฯ มาตรา 6 ได้กำหนดให้ผู้ปกครองจะต้องส่งเด็กที่อยู่ในความดูแลได้รับการศึกษาในสถานศึกษาอย่างต่ำเป็นเวลา 9 ปี โดยจะต้องส่งเด็กที่อายุระหว่างย่างเข้า 7 ปีจนถึงย่างเข้า 16 ปี เขาศึกษาตามระบบการศึกษา กล่าวคือผู้ปกครองต้องส่งเด็กให้เข้าศึกษาตั้งแต่ระดับชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 จนสำเร็จการศึกษาในระดับชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 3

เนื่องจากรัฐเล็งเห็นว่า ปัจจัยสำคัญที่เป็นการพัฒนาขีดความสามารถและศักยภาพของบุคคลได้อย่างสมบูรณ์คือการที่บุคคลมีการศึกษา และหากบุคคลมีการศึกษาแล้วก็จะช่วยให้บุคคลมีรายได้และได้รับค่าตอบแทนมากยิ่งขึ้น<sup>87</sup> อีกทั้งการส่งเสริมให้มีการศึกษาที่ดีจะยังช่วยให้ประชาชนสามารถพัฒนาคุณภาพชีวิต มีความสามารถในการใช้ความคิดเพื่อดำรงชีวิตที่ดีได้ การศึกษาขั้นพื้นฐานจึงเป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้ประชาชนมีทักษะชีวิตที่ดีและเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติ ดังนั้นแล้วการศึกษาจึงเป็นสิ่งสำคัญที่ผู้ปกครอง ได้แก่ บิดา มารดา บุคคลที่เด็กอยู่ด้วยเป็นประจำหรือบุคคลที่เด็กรับใช้การงาน จะต้องทำหน้าที่ส่งเด็กเข้าศึกษา ซึ่งในกรณีนี้ย่อมหมายความรวมถึงนายจ้างที่เด็กรับใช้อยู่ด้วยที่มีหน้าที่ต้องส่งเด็กเข้ารับการศึกษาระดับภาคบังคับ

หากผู้ปกครองฝ่าฝืนไม่ส่งเด็กเข้าเรียนในสถานศึกษา ผู้ปกครองมีความผิดตามมาตรา 13 และ มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับฯ ต้องระวางโทษปรับเป็นพินัยไม่เกินหนึ่งพันบาทหรือหนึ่งหมื่นบาทแล้วแต่กรณี

### 3) การให้อำนาจเจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจค้นในสถานศึกษา

มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับฯ ได้กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถเข้าไปในสถานศึกษาใด ๆ เพื่อตรวจสอบการเข้าเรียนของเด็กได้ โดยหากเจ้าพนักงานพบเห็นว่าใน

<sup>87</sup> วรัญญา เตยวกุล และ ภูมิสุข คณะนุรักษ์ และ ศุภสิทธิ์ พองสมุทร และ วรธรรม พลิกามิน และ นิภา กิติเรืองชาญ. บทบาทของการศึกษาระดับภาคบังคับต่อการแก้ปัญหาความยากจน : โอกาสทางการศึกษาของเด็กยากจนและเด็กด้อยโอกาส. รายงานประกอบการสัมมนาวิชาการเรื่อง จะแก้ปัญหาคนจนกันอย่างไร : แข่งขัน แจกจ่าย หรือสวัสดิการ มูลนิธิชัยพัฒนาและมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร. 2550. หน้า 1.

บ้านหรือสถานที่ใดมีเด็กที่ยังไม่ได้รับการศึกษาภาคบังคับอาศัยอยู่ พนักงานเจ้าหน้าที่ก็สามารถจัดการให้เด็กได้รับการศึกษาอย่างถูกต้อง

การกำหนดให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่สามารถเข้าไปตรวจการศึกษาของเด็กได้นั้น ส่งผลดีกับเด็กที่จะได้รับการสอดส่อง ดูแล เพื่อให้ได้รับการศึกษาภาคบังคับตามที่กฎหมายกำหนด แต่ทั้งนี้แม้ว่าเจ้าหน้าที่จะมีอำนาจเข้าตรวจค้นแต่อาจเกิดปัญหาได้ในส่วนที่เจ้าหน้าที่ไม่สามารถเข้าตรวจสอบได้อย่างทั่วถึงเนื่องจากการตรวจสอบมีค่อนข้างจำกัดและในบางสถานที่ เช่น ที่พักอาศัยของบุคคล ก็อาจได้รับความยากลำบากในการเข้าพื้นที่ตรวจสอบเพราะเป็นพื้นที่ส่วนบุคคลที่เจ้าของบ้านอาจไม่สะดวกที่จะอนุญาตให้เข้ามาตรวจการศึกษาของเด็กภายในที่พักอาศัยได้

#### 4) การศึกษาภาคบังคับของแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน

จากการศึกษาสถิติของลูกจ้างที่ทำงานบ้านพบว่าลูกจ้างทำงานบ้านในประเทศไทย จำนวนร้อยละ 57.10 มีวุฒิการศึกษาระดับประถมศึกษาหรือต่ำกว่า ร้อยละ 22.44 มีวุฒิการศึกษาในระดับมัธยมศึกษาตอนต้นหรือเทียบเท่า และจำนวนร้อยละ 15.14 มีวุฒิการศึกษาในระดับ ม.ปลาย หรือ ปวช.<sup>88</sup> จากสถิติจึงพบว่าลูกจ้างทำงานบ้านส่วนใหญ่จำนวนถึงร้อยละ 57 มีวุฒิการศึกษาสูงสุดอยู่เพียงระดับประถมศึกษาเท่านั้น จึงหมายความว่าแรงงานทำงานบ้านจำนวนถึงร้อยละ 57 ไม่ได้รับการศึกษาภาคบังคับเพราะการศึกษาภาคบังคับคือต้องจบระดับมัธยมศึกษาตอนต้น

แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้ผู้ที่เด็กทำงานรับใช้อยู่ด้วย ซึ่งได้แก่นายจ้างเป็นผู้ปกครอง ตามกฎหมายจึงมีหน้าที่ที่จะต้องส่งเด็กเข้าศึกษาภาคบังคับตั้งแต่ระดับประถมศึกษาปีที่ 1 จนถึงมัธยมศึกษาปีที่ 3 แต่อย่างไรก็ดี ผู้ศึกษามองว่าในสภาพการจ้างงานจริง นายจ้างมักจะได้สนใจเรื่องวุฒิการศึกษาของเด็ก นายจ้างบางรายไม่ทราบแม้กระทั่งว่าเด็กจบการศึกษาระดับไหน หลายกรณีจึงพบว่าเด็กไม่ได้จบการศึกษาภาคบังคับแต่ก็มาทำงานอยู่กับนายจ้าง และก็ไม่ได้รับโอกาสเรียนต่อแต่อย่างใดเพราะนายจ้างไม่ได้จัดเวลาทำงานให้สอดคล้องกับเวลาเรียนของลูกจ้างและนายจ้างเองก็อาจไม่ได้มีกำลังทรัพย์เพียงพอที่จะส่งให้ลูกจ้างของตนเข้าศึกษาจนจบการศึกษาภาคบังคับ

กล่าวโดยสรุป แม้ว่าในปัจจุบันมาตรา 7 จะได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่สามารถเข้าตรวจการศึกษาของเด็กในสถานที่ใด ๆ ก็ได้ แต่สำหรับลูกจ้างทำงานบ้าน เจ้าหน้าที่ไม่สามารถเข้าไปสุ่มตรวจภายในบ้านของนายจ้างได้โดยปราศจากเหตุอันสมควร เนื่องจากบ้านเป็นสถานที่ส่วนบุคคล นายจ้างอาจไม่สะดวกที่จะให้พนักงานเข้าตรวจการศึกษาของเด็กภายในบ้าน อีกทั้งลูกจ้างไม่มีเวลาไปเรียนเพราะตารางการทำงานกับตารางเรียนมักจะไม่สอดคล้องกัน รวมไปถึงไม่มีกำลังทรัพย์มากเพียงพอที่จะจ่ายค่าเล่าเรียนได้ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้เด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านจำนวนมากไม่ได้

<sup>88</sup> สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน. รายงานดัชนีวัดคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบกลุ่มอาชีพลูกจ้างทำงานบ้านจากการสำรวจข้อมูลแรงงานนอกระบบปี 2564. หน้า 3.

รับการศึกษาภาคบังคับ อีกทั้งเจ้าหน้าที่ก็ไม่สามารถเข้าไปตรวจภายในบ้านได้เพราะไม่มีเหตุอันสมควร ลูกจ้างหลายคนจึงขาดโอกาสทางการศึกษาและไม่สำเร็จการศึกษาภาคบังคับ

### 3.1.2 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และ กฎกระทรวงฉบับที่ 15 (พ.ศ.2567) ออกตามความใน พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานฯ

บทบัญญัติเกี่ยวกับการศึกษาของแรงงานเด็กใน พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานฯ ได้มีหลักการที่สำคัญและเกี่ยวข้องอยู่ 2 มาตรา โดยสามารถแบ่งประเด็นการศึกษาได้ดังต่อไปนี้

#### 1) การแจ้งการจ้างงานของลูกจ้างต่อพนักงานตรวจแรงงาน

นอกจากหลักการใน พ.ร.บ.การศึกษาภาคบังคับฯ แล้วกฎหมายของประเทศไทยยังได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่สำคัญเกี่ยวกับการแจ้งข้อมูลการศึกษาในกรณีที่นายจ้างจ้างบุคคลที่อายุต่ำกว่า 18 ปีเข้าทำงานไว้ในมาตรา 45 แห่ง พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานฯ โดยมีหลักการที่สำคัญคือนายจ้างต้องแจ้งการจ้างงานต่อพนักงานตรวจแรงงานภายใน 15 วันนับแต่เด็กเข้าทำงานและต้องแจ้งการสิ้นสุดการจ้างภายใน 7 วันนับแต่วันที่เด็กออกจากงาน รวมไปถึงจัดทำบันทึกสภาพการจ้างเก็บไว้ในสถานประกอบการหากว่าภายหลังมีการเปลี่ยนแปลงสภาพการจ้างเพื่อพร้อมให้พนักงานตรวจแรงงานได้เข้าตรวจ<sup>89</sup> โดยในการแจ้งการจ้างงานนอกจากนายจ้างต้องแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับข้อตกลงสภาพการจ้างแล้ว ในแบบการแจ้งการจ้างงานก็ได้กำหนดให้ต้องแจ้งระดับการศึกษาของลูกจ้างด้วย<sup>90</sup>

แต่เดิมกฎกระทรวงฉบับที่ 14 (พ.ศ.2555) ออกตามความใน พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานฯ ไม่ได้กำหนดให้นำมาตรา 45 แห่ง พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานฯ มาใช้บังคับ จึงทำให้นายจ้างไม่ต้องแจ้งการจ้างงานในกรณีที่จ้างแรงงานเด็กมาทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน

ต่อมาเมื่อมีการออกกฎกระทรวงฉบับที่ 15 ได้แก้ไขหลักเกณฑ์ใหม่โดยกำหนดให้นำหลักการในมาตรา 45(1) และ (3) ที่กำหนดให้นายจ้างต้องแจ้งการจ้างงานเมื่อเริ่มและสิ้นสุดการจ้างมาใช้ด้วย โดยในการแจ้งการจ้างงานนั้นกฎหมายกำหนดให้นายจ้างต้องแจ้งผ่านแบบ คร.2/2558 โดยมีรายละเอียดในการแจ้ง เช่น ระดับการศึกษา เวลาทำงาน เวลาพัก เป็นต้น เนื่องจากเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปีเป็นบุคคลที่เยาว์วัย ขาดความรู้ประสบการณ์ในการใช้ชีวิตจึงอาจถูกนายจ้างเอารัดเอาเปรียบในการทำงานได้ การที่รัฐกำหนดให้นายจ้างต้องแจ้งสภาพการทำงานเช่นนี้เพื่อให้รัฐสามารถพิจารณาสภาพการจ้างงานและระดับการศึกษาของลูกจ้างในเบื้องต้นได้ซึ่งก่อให้เกิดผลดีที่ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐสามารถตรวจสอบการจ้างงานและระดับการศึกษาของลูกจ้างได้

#### 2) สิทธิในการลาเพื่อฝึกอบรมของลูกจ้าง

<sup>89</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 มาตรา 45.

<sup>90</sup> แบบแจ้งการจ้างลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กอายุต่ำกว่าสิบแปดปีตามมาตรา 45 (1) (แบบคร.2/2558 ของกระทรวงแรงงาน).



พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฯ ได้เล็งเห็นถึงประโยชน์ในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตและการทำงานของแรงงานเด็กและเยาวชนจึงได้กำหนดให้ลูกจ้างเด็กมีสิทธิลาเพื่ออบรม ประชุม สัมมนา ได้ โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในมาตรา 52 โดยให้นายจ้างต้องอนุญาตให้ลูกจ้างเด็กลาเพื่อฝึกอบรม โดยอาจให้เด็กแสดงหลักฐานล่วงหน้าพร้อมเหตุที่ลาด้วย แต่ทั้งนี้ในการลาเพื่ออบรมดังกล่าวในหนึ่งปี ต้องไม่เกิน 30 วัน<sup>91</sup>

จากบทบัญญัติในมาตรานี้จะเห็นได้ว่ากฎหมายของประเทศไทยให้ความสำคัญกับการศึกษาของเยาวชนเป็นอย่างมากเพราะได้กำหนดสิทธิพิเศษในการลาเพื่อศึกษา ฝึกอบรม ให้กับลูกจ้างที่เป็นเด็ก เพื่อให้เด็กเหล่านี้ได้รับการอบรม ฝึกทักษะของตนเอง โดยวันลาที่กฎหมายกำหนด อนุญาตให้เด็กลาได้มีถึง 30 วันตลอดทั้งปี ซึ่งนับว่าเป็นสิทธิในการลาที่มีอยู่มากและอาจส่งผลดีต่อเด็ก เนื่องจากในปัจจุบันเด็กจำนวนมากทำงานควบคู่ไปกับการเรียน การเปิดโอกาสให้เด็กมีสิทธิลาเพื่อเข้ารับการอบรมก็ทำให้สะท้อนเจตนาของกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองสิทธิในการศึกษาของเด็ก

หลังจากที่มีการออกกฎกระทรวงฉบับที่ 15 ได้มีการกำหนดให้นำหลักการตามมาตรา 52 มาใช้บังคับ จึงทำให้แรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านสามารถใช้สิทธิลาเพื่อเข้าอบรม หรือเข้าสอบได้จำนวน 30 วันต่อปี ซึ่งแตกต่างจากหลักการเดิมตามกฎกระทรวงฉบับที่ 14 ที่มีได้ กำหนดให้สิทธิลูกจ้างในการลาเพื่อฝึกอบรมหรือสอบ แต่ทั้งนี้เกิดปัญหาในกรณีที่ว่าหากลูกจ้างยังไม่สำเร็จการศึกษาภาคบังคับ การให้สิทธิลาเพื่อฝึกอบรมปีละ 30 วันอาจไม่เพียงพอต่อการศึกษาให้สำเร็จการศึกษาภาคบังคับจึงต้องแก้ไขปัญหาในเรื่องการสำเร็จการศึกษาภาคบังคับต่อไป

### 3.2 ความเป็นอยู่ของแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน

สำหรับการพิจารณาเรื่องความเป็นอยู่ของลูกจ้างทำงานบ้าน แม้ว่าประเทศไทยจะไม่ได้มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงความเป็นอยู่ของลูกจ้างโดยเฉพาะ แต่ได้มีบทบัญญัติที่ใกล้เคียงที่วางหลักการเกี่ยวกับสถานประกอบการของนายจ้างไว้ ได้แก่ พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสิ่งแวดล้อมในการทำงานฯ โดยมีหลักการสำคัญที่กำหนดให้นายจ้างจะต้องจัดสถานประกอบการให้มีสภาพการทำงานและสภาพแวดล้อมที่ดี โดยสามารถแบ่งประเด็นการศึกษาได้ดังต่อไปนี้

#### 3.2.1 การจ้างแรงงาน กับ พ.ร.บ.ความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมฯ

ในการจ้างงานลูกจ้างทำงานบ้านมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากการจ้างงานทั่วไป เนื่องจากลูกจ้างประเภทนี้ถูกจ้างมาเพื่อดูแลความสะอาด ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและกิจการในบ้าน ดังนั้นเพื่อให้เกิดความสะดวกในการทำงาน ลูกจ้างหลายรายจึงพักอาศัยอยู่ภายในบ้านของ

<sup>91</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 52.

นายจ้างและกินอยู่ร่วมกันนายจ้างตลอดเวลา จึงเป็นประเด็นที่น่าศึกษาว่าสถานที่ทำงานและที่พักอาศัยที่นายจ้างจัดหาให้กับลูกจ้างนั้นมีความปลอดภัยและถูกสุขลักษณะหรือไม่ โดยประเทศไทยได้มีการออกกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงานไว้อยู่ใน “พระราชบัญญัติ ความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554”

เนื่องด้วยพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มีหลักการส่วนใหญ่เป็นเรื่องการคุ้มครองแรงงานทั่วไป และมีขอบเขตจำกัดไม่สามารถกำหนดกลไกและมาตรการบริหารงานความปลอดภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>92</sup> ต่อมาในปี พ.ศ.2550 ประเทศไทยได้มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้มีข้อกำหนดที่สำคัญเกี่ยวกับเรื่องความปลอดภัยและสวัสดิการในการทำงานเป็นครั้งแรกโดยได้กำหนดไว้ในมาตรา 44 อันทำให้เห็นถึงการพัฒนามาตรฐานเกี่ยวกับความปลอดภัยในการทำงานขั้นต่ำให้มีมากยิ่งขึ้น และนำมาบังคับใช้กับสถานประกอบการรวมถึงนายจ้างด้วย ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันและลดอัตราการประสบอันตรายจากการทำงานของลูกจ้าง<sup>93</sup> จนกระทั่งในวันที่ 17 มกราคม พ.ศ.2554 ได้มีการออกพระราชบัญญัติ ความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. ๒๕๕๔

สำหรับ พ.ร.บ.ความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมฯ ได้มีการกำหนดค่านियามที่สำคัญไว้ในมาตรา 4 ดังนี้

คำว่า“ลูกจ้าง” หมายความว่าให้ความหมายกว้างกว่ากฎหมายคุ้มครองแรงงาน เพราะให้หมายความรวมถึง “ผู้ซึ่งนายจ้างยินยอมให้ทำงานหรือทำประโยชน์ในสถานประกอบการด้วย” ซึ่งเมื่อพิจารณาความหมายของคำว่า “ลูกจ้าง” แล้ว แรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านย่อมอยู่ในนิยามของคำว่า “ลูกจ้าง” ตามกฎหมายฉบับนี้

ส่วนคำว่า“นายจ้าง” หมายความว่าให้ความหมายกว้างกว่ากฎหมายคุ้มครองแรงงานอีกเช่นกัน เพราะให้หมายความรวมถึงบุคคลที่ยอมให้ผู้อื่นมาทำงานหรือทำผลประโยชน์ในสถานประกอบการ ดังนั้นเมื่อพิจารณาจากความหมายแล้วนายจ้างซึ่งจ้างลูกจ้างทำงานบ้านย่อมอยู่ในนิยามของคำว่า “นายจ้าง” ตามกฎหมายฉบับนี้

### 3.2.2 การกำหนดหน้าที่ของนายจ้างเกี่ยวกับความปลอดภัยสุขอนามัยของสภาพการทำงาน

บทบัญญัติใน พ.ร.บ.ความปลอดภัยฯ เป็นบทบัญญัติที่เน้นบังคับใช้กับนายจ้างที่มีสถานประกอบการเป็นของตนเอง และการจ้างงานลูกจ้างมีความอันตรายมีความเสี่ยงที่ลูกจ้างจะไม่ได้รับ

<sup>92</sup> หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ ความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554.

<sup>93</sup> กุลชาติ อารีราษฎร์พิทักษ์. ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ.2554. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยศรีปทุม, ชลบุรี. 2560. หน้า 2.

ความปลอดภัยด้วย เช่น การจ้างงานในโรงงานอุตสาหกรรม ดังนั้นกฎหมายจึงต้องกำหนดหน้าที่ของนายจ้างอย่างเข้มงวดที่จะต้องมีมาตรการเพื่อความปลอดภัยในการทำงานของลูกจ้าง เมื่อพิจารณาบทบัญญัติใน พ.ร.บ.ความปลอดภัยฯ แล้วบทบัญญัติส่วนใหญ่เน้นไปที่การจัดการสถานประกอบการที่มีความอันตราย เช่น โรงงาน บทบัญญัติตาม พ.ร.บ.นี้ไม่มีหลักการที่สอดคล้องกับลักษณะของการทำงานลูกจ้างทำงานบ้านไว้โดยเฉพาะ อย่างไรก็ตามสำหรับการจ้างลูกจ้างทำงานบ้านสามารถนำบททั่วไปอยู่ในมาตรา 6 มาปรับใช้กับการจ้างงานลูกจ้างทำงานบ้านได้

เพื่อเป็นการส่งเสริมความปลอดภัยให้กับลูกจ้างในการทำงาน ประเทศไทยได้มีการออกพระราชบัญญัติฯ ฉบับดังกล่าวเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยเกี่ยวกับสถานที่ทำงานให้กับลูกจ้าง โดยกำหนดหน้าที่ของนายจ้างไว้ในมาตรา 6 ที่มุ่งหมายให้นายจ้างจะต้องจัด “สถานประกอบการ” ให้มีสภาพการทำงานและสภาพแวดล้อมที่ดีอย่างน้อยต้องมีความปลอดภัยและถูกสุขลักษณะทั้งนี้เพื่อเป็นการคุ้มครองความปลอดภัยและสุขภาพของลูกจ้างด้วย

แต่ทั้งนี้เมื่อพิจารณาถึงบทลงโทษของบทบัญญัติมาตรานี้กลับไม่พบว่ามียกโทษแต่อย่างใด อีกทั้งเมื่อวิเคราะห์จากมาตรา 6 แห่งบทบัญญัติดังกล่าวกฎหมายได้มีการกำหนดให้นายจ้างจัดสถานประกอบการและจัดลูกจ้างให้มีสภาพการทำงานที่ปลอดภัยและถูกสุขลักษณะ แต่มิได้กล่าวไปถึงหน้าที่ของนายจ้างในการจัด “สถานที่พักอาศัย” ให้กับลูกจ้าง ในกรณีที่ลูกจ้างต้องอยู่อาศัยภายในสถานที่ทำงานแต่อย่างใด

เมื่อกรณีเป็นเช่นนี้จึงเท่ากับว่ากฎหมายฉบับดังกล่าวมุ่งเน้นแต่เพียงการคุ้มครองสถานที่ทำงานเท่านั้น กฎหมายยังมีช่องว่างอยู่ในส่วนของการกำหนดหน้าที่ให้นายจ้างจัดหา “ที่พักอาศัย” ที่ถูกสุขลักษณะให้กับลูกจ้าง ดังนั้นเมื่อพิจารณาถึงกรณีลูกจ้างที่ทำงานบ้าน จึงเท่ากับว่าประเทศไทยมิได้มีบทบัญญัติกฎหมายใดที่ให้ความคุ้มครองลูกจ้างที่ทำงานบ้านเกี่ยวกับความปลอดภัยและสุขลักษณะภายในที่พักอาศัยของลูกจ้าง

### 3.2.3 ความปลอดภัยในสถานที่พักอาศัยของลูกจ้างทำงานบ้าน

เนื่องจากลูกจ้างทำงานบ้านต้องอาศัยอยู่ในบ้านของนายจ้าง แต่มิได้มีกฎหมายกำหนดให้นายจ้างจะต้องจัดหาที่พักให้กับลูกจ้างอย่างถูกสุขลักษณะทั้ง พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานฯ และ พ.ร.บ.ความปลอดภัย อาชีวอนามัยฯ ดังนั้นจึงเป็นปัญหาในปัจจุบันที่ลูกจ้างบางรายต้องพักอาศัยอยู่ในสถานที่ที่ไม่เหมาะสมไม่ถูกสุขลักษณะโดยที่ลูกจ้างก็ไม่สามารถเรียกร้องใด ๆ จากนายจ้างได้ เพราะไม่มีอำนาจต่อรอง อีกทั้งนายจ้างก็ไม่ได้มีหน้าที่ตามกฎหมายให้ต้องจัดที่พักให้ลูกจ้างอย่างถูกสุขอนามัย จึงทำให้นายจ้างหลายรายละเลยไม่ปฏิบัติและก่อให้เกิดผลเสียต่อลูกจ้าง

## 4. สิทธิประโยชน์ของแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน

สิทธิประโยชน์ของแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านมีหลายประการ โดยในทางของผู้ศึกษานี้มุ่งศึกษาทั้งหมด 3 เรื่องคือ เรื่องค่าจ้างขั้นต่ำ, การจ่ายเงินค่าชดเชยและการประกันสังคม ซึ่งกฎหมายของประเทศไทยได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องไว้หลายประการ ซึ่งสามารถศึกษาได้ดังต่อไปนี้

### 4.1 ค่าจ้างขั้นต่ำ

#### 4.1.1 หลักเกณฑ์การจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำภายใต้ พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานฯ

ประเทศไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำตั้งแต่ปี พ.ศ. 2499 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นกลไกของแรงงานให้สามารถมีอำนาจต่อรองค่าแรงกับนายจ้างได้ ต่อมาเมื่อวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515 ประเทศไทยได้มีการออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 โดยให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยสามารถกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำได้และให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำขึ้นเพื่อทำหน้าที่กำหนดค่าจ้างของลูกจ้าง ต่อมาในปี พ.ศ. 2516 มีการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำครั้งแรกมีผลใช้บังคับในวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2516 โดยกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำวันละ 12 บาท และมีผลใช้บังคับเฉพาะ 4 จังหวัดได้แก่ กรุงเทพมหานคร สมุทรปราการ นนทบุรี และปทุมธานี และต่อมาก็ได้มีการปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์เรื่อย ๆ มา<sup>94</sup> ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้จึงเป็นจุดเริ่มต้นของการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำขึ้นอย่างเป็นทางการในประเทศไทย และการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำนี้จึงเป็นหลักประกันขั้นพื้นฐานที่นายจ้างจะต้องปฏิบัติต่อลูกจ้างเพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมไม่ให้ลูกจ้างต้องถูกกดขี่มากเกินไปจนสมควร

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฯ ปี พ.ศ. 2541 จึงนับได้ว่าประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำอย่างสำคัญ โดยเปลี่ยนแปลงจากเดิมที่มีการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำแตกต่างกันออกไปจำนวน 3 เขต แต่ปัจจุบันได้มีการเปลี่ยนแปลงให้ค่าจ้างขั้นต่ำมีความแตกต่างกันในแต่ละจังหวัดเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพพื้นที่มากยิ่งขึ้น<sup>95</sup> โดยพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฯ ได้กำหนดหน้าที่ให้คณะกรรมการค่าจ้างมีหน้าที่กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของแรงงานในประเทศไทย<sup>96</sup> และกฎหมายเกี่ยวกับค่าจ้างขั้นต่ำจะใช้บังคับ

<sup>94</sup> วิภา จิรภาไพศาล. กำเนิด “ค่าจ้างขั้นต่ำ” ของไทยครั้งแรกเมื่อใด? ได้วันละกี่บาท? ใช้ที่ไหนบ้าง. *Silpa-Mag.com*. 15 พฤษภาคม 2567. สืบค้นจาก [https://www.silpa-mag.com/history/article\\_123532](https://www.silpa-mag.com/history/article_123532).

<sup>95</sup> มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. *รายงานการศึกษาระดับสมบูรณั โครงการศึกษาวิจัยค่าใช้จ่ายที่จำเป็นของแรงงานไร้ฝีมือในภาคอุตสาหกรรม*. สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพมหานคร. 2553. หน้า 24.

<sup>96</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 มาตรา 79.

กับกิจการทุกประเภทยกเว้นราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ดังนั้นนายจ้างในสถานประกอบการทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นงานประเภทใด ก็จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้กล่าวคือต้องจ่ายเงินให้ลูกจ้างตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ เว้นแต่จะมีกฎหมายยกเว้นไว้เป็นพิเศษ<sup>97</sup>

อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ หมายถึง อัตราค่าจ้างที่กำหนดโดยคณะกรรมการค่าจ้างภายใต้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฯ โดยมีวัตถุประสงค์อันเป็นแนวคิดที่สำคัญคืออัตราค่าจ้างขั้นต่ำนี้เป็นค่าจ้างที่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตของแรงงานทั่วไป 1 คนที่แรกเข้าทำงานให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างเพียงพอและสมควรตามมาตรฐานการครองชีพ สภาพเศรษฐกิจและสังคม และสภาพของธุรกิจ ในท้องที่นั้น ๆ<sup>98</sup> โดยนายจ้างจะจ่ายค่าจ้างในอัตราเท่าใดก็ได้แต่ต้องไม่ต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามที่คณะกรรมการกำหนด

คณะกรรมการค่าจ้าง หมายถึง คณะกรรมการตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฯ หมวดที่ 6 ว่าด้วยคณะกรรมการค่าจ้าง โดยคณะกรรมการค่าจ้างประกอบไปด้วยบุคคลจากหลายส่วน ได้แก่ ปลัดกระทรวงแรงงานเป็นประธานโดยตำแหน่ง ผู้แทนฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างฝ่ายละห้าคน ผู้แทนฝ่ายรัฐบาลจำนวนสี่คน และข้าราชการกระทรวงแรงงานทำหน้าที่เป็นเลขานุการจำนวนหนึ่งคน โดยมีหน้าที่ที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับประเด็นศึกษาคือพิจารณาสภาพเศรษฐกิจและสังคมเพื่อกำหนดแนวทางในการปรับค่าจ้างของนายจ้าง และเมื่อพิจารณาเสร็จแล้วก็จะทำหน้าที่กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับลูกจ้างในประเทศไทย โดยแตกต่างกันไปในแต่ละจังหวัด<sup>99</sup>

สำหรับหลักเกณฑ์เรื่องการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำได้มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานมาตรา 87 โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้วางหลักการให้อำนาจแก่คณะกรรมการค่าจ้างในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำได้โดยพิจารณาจากดัชนีค่าครองชีพ อัตราเงินเฟ้อ สภาพเศรษฐกิจ สังคม ราคาของสินค้า ต้นทุนในการผลิต ผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ เป็นต้น โดยเมื่อคณะกรรมการค่าจ้างพิจารณาแล้วเสร็จจะมีหน้าที่ประกาศอัตราค่าจ้างขั้นต่ำลงในราชกิจจานุเบกษา

เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ. 2566 ประเทศไทยได้ออก “ประกาศคณะกรรมการค่าจ้าง เรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ 12)” โดยให้มีผลในวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2567 เนื่องจากคณะกรรมการค่าจ้างได้พิจารณาอัตราการเติบโตของผลิตภาพแรงงานรวมถึงสภาพเศรษฐกิจและสังคมในช่วงเดือนตุลาคม พ.ศ. 2566 แล้วพบว่าสภาพเศรษฐกิจอยู่ในแนวทางที่มีการฟื้นตัวมากขึ้นตามอุปสงค์ทั้งด้านของการบริโภคและการลงทุนของภาคเอกชนด้วยเหตุนี้คณะกรรมการจึงพิจารณา

<sup>97</sup> สุดาศิริ วงศ์วงศ์ และ ปานทิพย์ พุกษาชวลิตย์. คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน. หน้า 159.

<sup>98</sup> คำชี้แจงประกาศคณะกรรมการค่าจ้าง เรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ 12).

<sup>99</sup> สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน. คู่มือการปฏิบัติงานสำหรับเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ในสำนักงานคณะกรรมการค่าจ้างและเจ้าหน้าที่สำนักงานแรงงานจังหวัด. กรุงเทพมหานคร: กองเศรษฐกิจการแรงงาน สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน. 2565. หน้า 3.

ว่าในปี พ.ศ.2567 เศรษฐกิจของประเทศไทยมีแนวโน้มขยายตัวร้อยละ 3.2 และจากการสำรวจพบว่า ราคาสินค้าและอาหารในปัจจุบันมีมูลค่ามากยิ่งขึ้นจึงทำให้รายได้ที่แท้จริงของแรงงานไทยมีน้อยลง ด้วยเหตุนี้คณะกรรมการจึงได้พิจารณาปรับเปลี่ยนอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของแต่ละจังหวัดให้ใช้อัตราใหม่<sup>100</sup> เช่น จังหวัดภูเก็ตอัตราวันละ 370 กรุงเทพมหานคร นนทบุรี ปทุมธานีวันละ 363 บาท จังหวัดนครราชสีมาวันละ 352 บาทจังหวัดชุมพร เพชรบุรี สุรินทร์วันละ 344 บาท และอัตราต่ำสุด เช่น จังหวัดยะลา ปัตตานี นราธิวาสวันละ 330 บาท เป็นต้น<sup>101</sup>

เมื่อคณะกรรมการค่าจ้างได้กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำแล้ว ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานมาตรา 90 ได้มีการกำหนดให้นายจ้างจะต้องปฏิบัติตามประกาศกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ กล่าวคือนายจ้างจะต้องจ่ายเงินในจำนวนที่เท่ากับหรือมากกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่าสถานที่ทำการจ้างอยู่ในพื้นที่ใดก็ต้องยึดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำในพื้นที่นั้น และเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างกฎหมายได้กำหนดให้นายจ้างจะต้องปิดประกาศไว้ในสถานที่ทำการจ้าง ณ ที่ที่เปิดเผยเพื่อให้ลูกจ้างได้ทราบว่าตนมีสิทธิจะได้รับค่าจ้างขั้นต่ำประการใด หากนายจ้างฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างในสถานประกอบการของตนต่ำกว่าตามค่าแรงขั้นต่ำที่คณะกรรมการค่าจ้างกำหนด นายจ้างต้องได้รับโทษทางอาญาจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

#### 4.1.2 หลักเกณฑ์การจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำให้กับแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน

ค่าจ้างมีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของลูกจ้างอย่างยิ่ง เนื่องจากเงินค่าจ้างนั้นจะเป็นสิ่งที่ลูกจ้างสามารถนำไปซื้อสิ่งของที่จำเป็นสำหรับการดำรงชีวิตของครอบครัวและของตนเอง เงินค่าจ้างย่อมผันแปรไปเป็นอาหาร เสื้อผ้า ค่ารักษาพยาบาลยารักษาโรคและเครื่องอำนวยความสะดวกอื่น ๆ ด้วย<sup>102</sup> เนื่องจากบุคคลที่ประกอบอาชีพแรงงานทำงานบ้านเป็นบุคคลที่มีรายได้ต่ำ บุคคลส่วนใหญ่ที่ประกอบอาชีพนี้ไม่ได้มีวุฒิการศึกษาที่สูงนักจึงทำให้ค่าจ้างขั้นต่ำเป็นสิ่งจำเป็นต่อแรงงานเหล่านี้เป็นอย่างมาก

แม้ พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานฯ จะได้กำหนดให้นายจ้างจะต้องจ่ายค่าจ้างให้ลูกจ้างไม่ต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ แต่ทั้งนี้ในอดีตลูกจ้างประเภทแรงงานทำงานบ้านไม่ได้รับสิทธิในค่าจ้างขั้นต่ำ เนื่องจากกฎกระทรวงฉบับที่ 14 ได้มีการกำหนดยกเว้นไม่ให้นำหมวดที่ 7 เรื่องคณะกรรมการค่าจ้าง ตั้งแต่มาตรา 78 ถึง มาตรา 91 มาใช้บังคับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของมาตรา 90 ที่เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่ของนายจ้างว่านายจ้างจะต้องจ่ายค่าจ้างให้กับลูกจ้างในอัตราที่ไม่น้อยกว่าอัตรา

<sup>100</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>101</sup> ประกาศคณะกรรมการค่าจ้างเรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ 12) ลงวันที่ 8 ธันวาคม 2566.

<sup>102</sup> วิจิตรา(ทุ่งลัดดา) วิเชียรชม. *กฎหมายแรงงาน*. (พิมพ์ครั้งที่ 10) กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน. 2566. หน้า 297.

ค่าจ้างขั้นต่ำตามที่คณะกรรมการค่าจ้างกำหนด การที่กฎกระทรวงฉบับที่ 14 กำหนดยกเว้นไม่ให้นำ มาตรา 90 มาใช้กับลูกจ้างทำงานบ้านด้วยนี้ จึงสามารถพิจารณาได้ว่านายจ้างไม่จำเป็นต้องจ่ายเงิน ค่าจ้างให้กับแรงงานทำงานบ้านตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ จึงทำให้ในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำของ คณะกรรมการจ้างแรงงานนั้นไม่ครอบคลุมไปจนถึงแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน นอกจากนี้ ภายใต้คำชี้แจงแนบท้ายประกาศคณะกรรมการค่าจ้างในข้อที่ 7 ก็ได้กำหนดเน้นย้ำไว้ว่าอัตราค่าจ้าง ขั้นต่ำตามที่คณะกรรมการค่าจ้างได้ประกาศนั้นไม่มีผลบังคับใช้กับนายจ้างที่ลูกจ้างทำงานเกี่ยวกับ งานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วยเช่นกัน<sup>103</sup>

แต่ต่อมานับจากที่ได้มีการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับที่ 15 (พ.ศ.2567) ออกตามความ ใน พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานฯ มีการปรับเปลี่ยนให้นำมาตรา 90 มาใช้บังคับกับลูกจ้างทำงานบ้านด้วย จึงทำให้นายจ้างต้องปรับค่าจ้างของแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านให้ได้รับไม่ต่ำกว่าอัตรา ค่าจ้างขั้นต่ำ การปรับเช่นนี้อาจส่งผลกระทบต่อนายจ้างเพราะเป็นการเพิ่มภาระให้นายจ้างมากกว่า ปกติ เนื่องจากลูกจ้างทำงานบ้านมีลักษณะการจ้างงานในรูปแบบพิเศษต่างจากลูกจ้างทั่วไป ลูกจ้าง เหล่านี้บางรายพักอาศัยอยู่กินร่วมกับนายจ้างรวมถึงใช้สิ่งอุปโภคบริโภคของนายจ้างด้วย นายจ้างจึงมี ภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นในการเตรียมที่พัก อาหารและปัจจัยสี่ให้กับลูกจ้าง การกำหนดให้นายจ้างต้อง จ่ายค่าจ้างขั้นต่ำให้กับลูกจ้างเหล่านี้เท่าเทียมกับลูกจ้างประเภทอื่น ๆ อาจไม่เหมาะสมในมุมมองของ นายจ้าง แต่หากไม่กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำก็จะไม่มีกฎหมายรับประกันสิทธิในค่าจ้างของลูกจ้างได้ จึงเป็นปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขต่อไป

## 4.2 ค่าชดเชย

### 4.2.1 หลักเกณฑ์การจ่ายค่าชดเชยภายใต้ พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานฯ

ค่าชดเชยเป็นเงินที่กฎหมายกำหนดให้นายจ้างจะต้องจ่ายให้กับลูกจ้างหากนายจ้างเลิก จ้างลูกจ้าง ซึ่งเป็นเงินที่อยู่นอกเหนือจากเงินประเภทอื่นๆที่นายจ้างตกลงจะจ่ายให้<sup>104</sup> โดยนายจ้างจะ จ่ายค่าชดเชยให้กับลูกจ้างก็ต่อเมื่อมีการเลิกจ้างเกิดขึ้นโดยเหตุที่ไม่ได้เกิดมาจากความผิดของลูกจ้าง โดยหลักเกณฑ์เรื่องการกำหนดค่าชดเชยนั้นเป็นหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดบังคับให้นายจ้างต้อง ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด ในกรณีที่นายจ้างนำเอาหลักเกณฑ์การจ่ายค่าชดเชยมากำหนดไว้ ในข้อตกลงสภาพการจ้างเองโดยกำหนดให้ลูกจ้างได้รับค่าชดเชยต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนดเช่นนี้ไม่ สามารถทำได้<sup>105</sup>

<sup>103</sup> คำชี้แจงประกาศคณะกรรมการค่าจ้าง เรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ 12) ลงวันที่ 8 ธันวาคม 2566.

<sup>104</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 5.

<sup>105</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2923/2524 อ่างใน พงษ์รัตน์ เครือกลิ่น. คำอธิบายกฎหมายแรงงานเพื่อการบริหารทรัพยากรมนุษย์. หน้า 488.

นายจ้างจะต้องจ่ายค่าชดเชยก็ต่อเมื่อมีการเลิกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานอันเกิดจาก คู่สัญญาที่เป็นฝ่ายนายจ้างแสดงเจตนาเลิกสัญญา โดยการเลิกสัญญาจ้างมีหลายประเภททั้งการ เลิกจ้างโดยชัดแจ้งและการเลิกจ้างโดยปริยาย สำหรับการแสดงเจตนาเลิกจ้างที่จะต้องได้รับค่าชดเชย นั้นต้องเกิดจากการแสดงเจตนาของฝ่าย “นายจ้าง” เท่านั้นและเป็นการทำให้ความสัมพันธ์ในฐานะ นายจ้างและลูกจ้างสิ้นสุดลง ทั้งนี้การแสดงเจตนาอาจทำโดยนายจ้างเองหรือทำผ่านผู้แทนนายจ้างที่ มีอำนาจตัดสินใจก็ได้<sup>106</sup>

สำหรับเงื่อนไขประการสำคัญในการจ่ายค่าชดเชยให้กับลูกจ้างนั้นคือคุณสมบัติเกี่ยวกับ อายุงาน ลูกจ้างที่จะได้รับค่าชดเชยจะต้องเป็นลูกจ้างที่มีระยะเวลาการทำงานติดต่อกันอย่างน้อย ครบระยะเวลา 120 วันตามที่กฎหมายกำหนดซึ่งอายุงานนั้นจะเริ่มนับตั้งแต่วันแรกที่ลูกจ้างเริ่มเข้า ทำงาน แม้ว่าจะมีเงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาทดลองงานมาใช้กับลูกจ้างในช่วงแรกของการทำงานก็ จะต้องนำระยะเวลาช่วงทดลองงานมาคำนวณด้วย<sup>107</sup> แต่ทั้งนี้หากมีการปิดงานหรือนัดหยุดงาน กฎหมายไม่อาจนำระยะเวลาในช่วงดังกล่าวมาคำนวณเป็นระยะเวลาทำงานเพื่อจ่ายค่าชดเชยได้<sup>108</sup> ข้อยกเว้นที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการจ่ายเงินค่าชดเชยคือ นายจ้างไม่จำเป็นต้องจ่ายค่าชดเชย ให้กับลูกจ้างที่ทำงานในโครงการเฉพาะ ซึ่งโครงการนั้นไม่ใช่ธุรกิจปกติของนายจ้างและมีกำหนดเวลา เริ่มต้นและสิ้นสุดที่แน่นอน หรือเป็นลูกจ้างในการจ้างงานที่มีลักษณะเป็นครั้งคราวที่มีกำหนดสิ้นสุด/ กำหนดความสำเร็จของงาน หรือเป็นลูกจ้างที่ทำงานตามฤดูกาลและนายจ้างจ้างงานช่วงฤดูกาลนั้น ซึ่งงานดังกล่าวนั้นจะต้องมีระยะเวลาการทำงานไม่เกินสองปีนับแต่เริ่มจ้าง<sup>109</sup>

ค่าชดเชยสามารถแบ่งได้ออกได้เป็น 2 ประเภทคือ ค่าชดเชยทั่วไปและค่าชดเชยพิเศษ ดังต่อไปนี้<sup>110</sup>

#### 1) ค่าชดเชยทั่วไป

ค่าชดเชยทั่วไป หมายถึง ค่าชดเชยที่นายจ้างจ่ายให้ลูกจ้างเมื่อเลิกจ้างลูกจ้างนั้น โดยมี หลักเกณฑ์ที่สำคัญคือลูกจ้างต้องถูกเลิกจ้างโดยไม่มีความผิดและลูกจ้างคนนั้นต้องทำงานมาแล้วไม่ น้อยกว่า 120 วัน โดยมีหลักเกณฑ์ในการคำนวณค่าชดเชยแตกต่างกันขึ้นอยู่กับระยะเวลาที่ลูกจ้าง นั้น ๆ ทำงานให้กับนายจ้างก่อนถูกเลิกจ้าง ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 118 แห่ง พ.ร.บ. คู่คุ้มครองแรงงานฯ

<sup>106</sup> วิจิตรา(ทุ่งรัตดา) วิเชียรชม, *กฎหมายแรงงาน*. หน้า 297.

<sup>107</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>108</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 10158-10161/2542 อ้างใน วิจิตรา(ทุ่งรัตดา) วิเชียรชม. *กฎหมายแรงงาน*. หน้า 307.

<sup>109</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 118.

<sup>110</sup> กิติพงศ์ หังสพฤกษ์. *กฎหมายคุ้มครองแรงงาน*. ใน *เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายและมาตรฐานด้านชีวอนามัยและความปลอดภัย*, หน่วยที่ 3, นนทบุรี: สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. 2555. หน้า 46-51.



## 2) ค่าชดเชยพิเศษ

ค่าชดเชยพิเศษ หมายถึง เงินที่นายจ้างจ่ายให้ลูกจ้างเพราะมีการเลิกจ้างเกิดขึ้นโดยอาศัยเหตุแห่งพฤติการณ์พิเศษดังต่อไปนี้

- กรณีย้ายสถานประกอบการ เมื่อนายจ้างตัดสินใจย้ายสถานประกอบการไปตั้งที่อื่นแล้ว หากการย้ายนั้นส่งผลกระทบต่อชีวิตลูกจ้าง เมื่อนายจ้างได้บอกกล่าวล่วงหน้า 30 วันแล้ว หากลูกจ้างไม่ประสงค์ไปทำงานด้วย นายจ้างก็ต้องจ่ายค่าชดเชยให้กับลูกจ้างตามกฎหมาย<sup>111</sup>
- ค่าชดเชยพิเศษกรณีนำเครื่องจักรมาใช้ หากนายจ้างมีการปรับปรุงหน่วยงานโดยนำเครื่องจักรหรือเทคโนโลยีมาใช้จนเป็นเหตุให้ต้องลดจำนวนพนักงาน นายจ้างต้องจ่ายค่าชดเชยตามกฎหมายให้กับลูกจ้างเหล่านี้<sup>112</sup>

เมื่อพิจารณาลักษณะของเงินชดเชยนั้นเงินชดเชยเป็นเงินที่ลูกจ้างทุกคนมีสิทธิได้รับหากว่าถูกนายจ้างเลิกจ้างโดยสิทธิในการได้รับค่าชดเชยนี้เกิดขึ้นทันทีที่มีการเลิกจ้างและเมื่อเกิดสิทธิเรียกร้องแล้วสิทธินี้มีอายุความในการฟ้องเรียกร้องทั้งสิ้น 10 ปี อีกทั้งสิทธิดังกล่าวมิได้เป็นสิทธิเฉพาะตัวสามารถตกทอดไปยังทายาทได้<sup>113</sup>

จากการศึกษาสามารถพิจารณาได้ว่าการจ่ายเงินค่าชดเชยเป็นสิทธิที่กฎหมายกำหนดให้นายจ้างต้องจ่ายให้กับลูกจ้างในกรณีที่มีการเลิกจ้างเนื่องจากการเลิกจ้างส่งผลกระทบต่อชีวิตลูกจ้างเพราะทำให้ไม่มีงานทำ ไม่มีเงินต่อการดำรงชีพ ลูกจ้างจึงมีความจำเป็นต้องได้รับเงินเยียวยาบางส่วนเพื่อให้สามารถตั้งตัวในช่วงแรกก่อนที่จะหางานทำใหม่ได้

### 4.2.2 หลักเกณฑ์การจ่ายค่าชดเชยให้กับแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน

เมื่อนายจ้างเลิกจ้างลูกจ้างแล้ว นายจ้างมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินค่าชดเชยให้กับลูกจ้างหากว่าการเลิกจ้างนั้นไม่ได้เกิดจากการกระทำความผิดของลูกจ้างตาม พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานฯ มาตรา 118 ซึ่งมีหลักเกณฑ์ในการจ่ายค่าชดเชยที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับระยะเวลาการทำงานของลูกจ้าง แต่สำหรับการจ้างแรงงานทำงานบ้านนั้น นอกจากจะมี พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานฯ เป็นกฎหมายที่กำหนดสิทธิแล้ว แต่แรงงานทำงานบ้านนั้นยังอยู่ภายใต้บังคับของกฎกระทรวงฉบับที่ 15 อีกฉบับหนึ่ง

กฎกระทรวงฉบับที่ 15 ได้กำหนดยกเว้นไม่ให้นำหมวดที่ 11 เรื่องค่าชดเชยตั้งแต่มาตรา 118 ถึง 122 มาใช้บังคับ จึงทำให้เมื่อนายจ้างเลิกจ้างแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านแล้ว นายจ้างไม่มีหน้าที่ต้องจ่ายค่าชดเชยแต่อย่างใด โดยการจ้างงานที่นายจ้างไม่ต้องจ่ายค่าชดเชยนั้นจะต้องเป็น “การจ้างงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย” เท่านั้น โดยมี

<sup>111</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 120.

<sup>112</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 121 ถึง 122.

<sup>113</sup> วิจิตรา(ทุ่งลัดดา) วิเชียรชม. *กฎหมายแรงงาน*. หน้า 321.

กรณีศึกษาเรื่องหนึ่ง คือ นายจ้างได้จ้างลูกจ้างให้ทำงานบ้านและทำความสะอาดในร้านเสริมสวยด้วย เช่นนี้ศาลฎีกาถือว่าเป็นการจ้างลูกจ้างทำงานบ้านอันมีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย เพราะนอกจากลูกจ้างจะต้องทำงานบ้านทั่วไปแล้ว ก็ยังจะต้องทำความสะอาดร้านเสริมสวย ซักผ้าที่อยู่ภายในร้านอีกด้วย ลูกจ้างเหล่านี้จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎกระทรวงฉบับที่ 14 ดังนั้นนายจ้างจึงต้องจ่ายค่าชดเชยให้ลูกจ้างประเภทนี้<sup>114</sup>

กล่าวโดยสรุป แรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานไม่มีสิทธิได้รับค่าชดเชยในกรณีเลิกจ้าง จึงทำให้เป็นปัญหาว่าเมื่อถูกเลิกจ้างแล้ว ลูกจ้างเหล่านี้ประสบปัญหาขาดแคลนรายได้และยากลำบากต่อการดำรงชีวิตเป็นอย่างมาก แต่ทั้งนี้หากพิจารณาในมุมของนายจ้าง หากนายจ้างต้องจ่ายค่าชดเชยให้ลูกจ้างทำงานบ้านทุกรายก็จะเป็นการเพิ่มภาระให้นายจ้างเป็นอย่างมาก เพราะนายจ้างเหล่านี้ไม่ได้มีการประกอบธุรกิจจึงอาจไม่มีเงินทุนเพียงพอสำหรับการจ่ายค่าชดเชยได้ จึงเป็นประเด็นสำคัญที่ต้องชั่งน้ำหนักและประสานประโยชน์ระหว่างความจำเป็นในส่วนของลูกจ้างและภาระที่เพิ่มขึ้นในส่วนของนายจ้าง

### 4.3 สิทธิทางประกันสังคม

กองทุนประกันสังคมเป็นกองทุนที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อคุ้มครองผู้ประกันตนในหลายด้าน เช่น ด้านสุขภาพ การว่างงาน การคลอดบุตร เป็นต้น จึงเป็นกองทุนที่มีประโยชน์ต่อลูกจ้างเป็นอย่างมากและสามารถศึกษาได้ผ่านประเด็นดังต่อไปนี้

#### 4.3.1 สาระสำคัญและวิวัฒนาการของระบบประกันสังคม

การประกันสังคม คือ โครงการที่รัฐจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะให้หลักประกันแก่ประชาชนให้มีความมั่นคงในการดำรงชีพ โดยให้ประชาชนที่มีรายได้ รวมถึงให้นายจ้างและรัฐบาลจ่ายเงินสมทบเข้าให้กับกองทุนด้วย โดยกองทุนนี้จะจ่ายเงินให้กับผู้ประกันตนเมื่อบุคคลนั้นต้องประสบเคราะห์กรรม เช่น เจ็บป่วย คลอดบุตร ชราภาพ ว่างงาน ประสบอุบัติเหตุในการทำงาน เป็นต้น ทั้งนี้อาจกล่าวได้ว่าการประกันสังคมนั้นให้ประกันภัยแก่ประชาชนในวงกว้างกว่าการประกันภัยของภาคเอกชน เพราะมีรัฐบาลให้ความสนับสนุนและจัดการให้อีกทั้งประกันสังคมมีการคุ้มครองที่เกี่ยวข้องสุขภาพ และการประกันรายได้เมื่อตกงาน หรือยามชราภาพอีกด้วย<sup>115</sup>

กฎหมายเกี่ยวกับการประกันสังคมเริ่มมีแนวคิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ.2476 โดย ดร.ปรีดี พนมยงค์ที่ต้องการให้มีร่างกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงของสังคม จนกระทั่งต่อมาในปี พ.ศ.2495 ในสมัยรัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงครามมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสังคมสงเคราะห์ขึ้นเพื่อหาวิธีช่วยเหลือ

<sup>114</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3545/2552.

<sup>115</sup> ธนินท์รัฐ ไชยพัฒนเดชาการ และ อธิษฐ์ สิริวิศรา และ รัชยา ภักดีจิตต์. แรงงานนอกระบบกับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม. วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา, (6)2, 251-266. หน้า 257.

ประชาชนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคมจนกระทั่งในที่สุดก็ได้มีการตรากฎหมายเพื่อคุ้มครองสวัสดิการของประชาชนโดยใช้ชื่อว่า “พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497” ซึ่งประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2497 อีกทั้งได้มีการจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับการประกันสังคมโดยตรงโดยใช้ชื่อว่า “กรมประกันสังคม” โดยให้อยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงการคลัง<sup>116</sup> แต่ต่อมาในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ สภาวิจัยแห่งชาติได้เสนอความคิดเห็นว่าลูกจ้างประเทศไทยประสบปัญหาไม่มีเงินเพียงพอที่จะสามารถส่งเงินเข้ากองทุนได้ ด้วยเหตุนี้จึงได้มีการดัดใช้ระบบประกันสังคมไว้ชั่วคราว

ต่อมาในปี พ.ศ. 2518 ได้มีการนำเรื่องของกฎหมายประกันสังคมมาใช้บังคับอีกครั้งหนึ่ง โดยมีแนวคิดที่ต้องการให้ครอบคลุมไปถึงเรื่องความเจ็บป่วยและอันตรายในระหว่างการทำงานด้วย แต่ในระหว่างที่มีการนำเสนออันคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการได้มีการเสนอให้ขยายขอบเขตของกองทุนเงินทดแทนจนกระทั่งมีครบทุกจังหวัดในปี พ.ศ. 2528 และส่งเสริมให้มีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ จนกระทั่งมีการออกพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในปี พ.ศ. 2530 การเสนอกฎหมายเกี่ยวกับประกันสังคมมีความล่าช้าออกไปเพราะถูกแทรกด้วยความสนใจอื่น ๆ แต่ในที่สุดในปี พ.ศ. 2533 รัฐสภาได้มีมติให้ประกาศบังคับใช้ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ในประเทศไทย<sup>117</sup>

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 เป็นกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิของผู้ประกันตนไว้ทั้งหมด 7 ประเภท ได้แก่ การประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยที่ไม่ใช่เนื่องจากการทำงาน, การคลอดบุตร, ทูพพลภาพ, ตาย, สงเคราะห์บุตร, ชราภาพ, ว่างาน เป็นต้น โดยกฎหมายประกันสังคมมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญคือ ผู้ประกันตนซึ่งได้แก่ลูกจ้างของนายจ้างที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไปมีหน้าที่จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน รวมทั้งนายจ้างและรัฐบาลก็มีหน้าที่จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนด้วย<sup>118</sup> สำหรับอัตราเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมนั้นให้นายจ้างและลูกจ้างต่างฝ่ายต่างต้องมีหน้าที่ส่งเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมในอัตราร้อยละ 5 ของค่าจ้างลูกจ้าง โดยมีอัตราขั้นต่ำ 83 บาทต่อเดือนและขั้นสูง 750 บาทต่อเดือน<sup>119</sup> เนื่องจากกฎหมายประกันสังคมกำหนดบังคับให้ลูกจ้างของนายจ้างที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไปต้องเข้าใช้สิทธิประกันสังคม จึงอาจพิจารณาได้ว่าลูกจ้างทั่วไปเกือบทุกรายได้รับสิทธิในการเข้ากองทุนประกันสังคม หากไม่ได้รับการยกเว้นด้วยกฎหมายอื่น ๆ

#### 4.3.2 ประเภทของประโยชน์ทดแทน

<sup>116</sup> วิชัย โภสุวรรณจินดา. *กฎหมายประกันสังคม*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ธรรมนิติ 2533. หน้า 3-4. อ้างอิงใน วิจิตรา(ฟุ้งลัดดา) วิเชียรชม. *คำอธิบายกฎหมายประกันสังคม*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). ปทุมธานี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2557. หน้า 23.

<sup>117</sup> วิจิตรา(ฟุ้งลัดดา) วิเชียรชม. *คำอธิบายกฎหมายประกันสังคม*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). ปทุมธานี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2557. หน้า 25-26.

<sup>118</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>119</sup> กฎกระทรวงกำหนดอัตราเงินสมทบกองทุนประกันสังคม พ.ศ. 2565.

สำหรับผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนทั้งสิ้น 4 รูปแบบดังนี้

1) *บริการทางการแพทย์*

ผู้ประกันตนตามกฎหมายประกันสังคมเมื่อได้จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนแล้วมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนผ่านบริการทางการแพทย์หากว่าตนได้รับความเจ็บป่วยในกรณีที่มีได้เจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงาน คลอดบุตร หรือทุพพลภาพ โดยสามารถเข้ารับการรักษาที่โรงพยาบาลภายในเครือข่ายของสำนักงานประกันสังคมผ่านการแสดงบัตรรับรองสิทธิเพื่อการรักษาพยาบาล โดยโรงพยาบาลที่รักษานั้นล้วนแต่เป็นโรงพยาบาลที่ได้มาตรฐานมีขนาดไม่น้อยกว่า 100 เตียง โดยรายการเกี่ยวกับบริการทางการแพทย์นั้นก็ย่อมแตกต่างกันออกไป เช่นกรณีเจ็บป่วย กรณีคลอดบุตร กรณีทุพพลภาพก็จะมีรายการบริการทางการแพทย์ที่แตกต่างกัน<sup>120</sup>

2) *เงินทดแทนการขาดรายได้*

ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้หากว่าผู้ประกันตนนั้นประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยนอกจากการทำงาน ทุพพลภาพนอกจากการทำงาน หรือว่างงาน เป็นต้นโดยมีอัตราการจ่ายเงินที่แตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับที่คณะกรรมการกำหนด<sup>121</sup>

3) *เงินค่าทำศพ*

สำหรับในกรณีที่ผู้ประกันตนถึงแก่ความตายนั้น กองทุนประกันสังคมจะจ่ายประโยชน์ทดแทนสำหรับเงินค่าทำศพให้เป็นจำนวน 50,000 บาท<sup>122</sup> โดยบุคคลที่จะได้รับเงินค่าทำศพนั้นได้แก่บุคคลตามลำดับดังต่อไปนี้ ลำดับแรกได้แก่ บุคคลซึ่งผู้ประกันตนทำหนังสือระบุให้เป็นผู้จัดการศพ ลำดับที่สองได้แก่สามีภริยาหรือบุตรของผู้ประกันตน และลำดับสุดท้ายได้แก่บุคคลอื่น ๆ ที่แสดงหลักฐานว่าตนเป็นผู้จัดการศพ

4) *เงินสงเคราะห์*

เงินสงเคราะห์คือสิทธิประโยชน์ของผู้ประกันตนที่ได้รับตามกองทุนประกันสังคม โดยเป็นการนำเงินมาจากกองทุนประกันสังคมมาจ่ายให้กับผู้ประกันตนหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับผู้ประกันตนหากมีเหตุในกรณีดังต่อไปนี้เช่น กรณีคลอดบุตร กรณีตาย กรณีสงเคราะห์บุตร และกรณีชราภาพ เป็นต้น โดยเงินสงเคราะห์ในแต่ละกรณีนี้จะมีหลักเกณฑ์ในการจ่ายเงินที่แตกต่างกันทั้งนี้ เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด<sup>123</sup>

### 4.3.3 *แรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านกับการประกันสังคม*

<sup>120</sup> วิจิตรา(พืงลัดดา) วิเชียรชม. *คำอธิบายกฎหมายประกันสังคม*. หน้า 88.

<sup>121</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 141.

<sup>122</sup> กฎกระทรวงกำหนดอัตราเงินค่าทำศพในกรณีที่ผู้ประกันตนถึงแก่ความตายโดยมิใช่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน พ.ศ. 2563.

<sup>123</sup> วิจิตรา(พืงลัดดา) วิเชียรชม. *คำอธิบายกฎหมายประกันสังคม*. หน้า 148.

เมื่อพิจารณาตาม พระราชบัญญัติประกันสังคมฯ มาตรา 5 ได้มีการกำหนดค่านิยามของ คำว่า “ลูกจ้าง” ให้หมายความถึง บุคคลที่ทำงานกับนายจ้างและได้รับค่าจ้างจากนายจ้าง แต่ไม่ รวมถึงลูกจ้างที่ทำงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย จึงทำให้ลูกจ้างทำงานบ้านไม่ได้รับ สิทธิตามกฎหมายประกันสังคมตามมาตรา 33

เมื่อลูกจ้างเหล่านี้ไม่ได้รับสิทธิตามมาตรา 33 ทำให้ลูกจ้างหลายรายต้องไปเข้าสู่ระบบ ประกันสังคมโดยอาศัยมาตรา 40 ซึ่งนายจ้างไม่ได้จ่ายเงินสมทบเข้าให้ด้วยทำให้ลูกจ้างตามมาตรา 40 ได้รับสิทธิประโยชน์ที่น้อย ลูกจ้างหลายคนจึงไม่ต้องการเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 อันทำให้เกิดปัญหาหากมีเหตุจำเป็น เช่น ช่วงการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ลูกจ้างเหล่านี้ไม่ได้รับการ ชดเชยหรือดูแลเพราะไม่ได้เป็นผู้ประกันตน นอกจากนี้ปัญหาเรื่องประกันสังคมของแรงงานที่ทำงาน เป็นลูกจ้างทำงานบ้านถูกพูดถึงในมุมกว้างโดยเมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2566 มูลนิธิเพื่อการพัฒนา แรงงานอาชีพ เครือข่ายลูกจ้างทำงานบ้านในประเทศไทย ได้จัดเวทีเสวนาในหัวข้อ “ประกันสังคมนั้น สำคัญไฉน กับลูกจ้างคนทำงานบ้าน” ซึ่งจากการเสวนาในครั้งนี้ได้มีตัวแทนของลูกจ้างทำงานบ้าน รวมถึงตัวแทนผู้แทนองค์การระหว่างประเทศได้เสนอแนะให้ประเทศไทยปรับแก้กฎหมายให้มีผล คุ่มครองสิทธิประโยชน์กับลูกจ้างทำงานบ้านมากยิ่งขึ้น<sup>124</sup>

กล่าวโดยสรุประบบประกันสังคมเป็นระบบที่ให้สิทธิคุ้มครองลูกจ้างในประโยชน์ต่าง ๆ เช่นการรักษาพยาบาล เงินสงเคราะห์ในกรณีต่าง ๆ โดยกำหนดให้นายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาลต่างมี หน้าที่ต้องส่งเงินเข้ากองทุนประกันสังคม แต่สิทธิเหล่านี้ยังไม่ครอบคลุมไปถึงแรงงานที่ทำงานเป็น ลูกจ้างทำงานบ้านจึงทำให้เกิดข้อเรียกร้องในปัจจุบัน

<sup>124</sup> สยามรัฐออนไลน์. ไอแอลโอ ชี้ลูกจ้างทำงานบ้านเข้าไม่ถึงระบบคุ้มครองเจ็บป่วย-ว่างงาน แนะนำ กม.ประกันสังคม ม.33. 15 กุมภาพันธ์ 2566. สืบค้นจาก <https://siamrath.co.th/n/424641>.

## บทที่ 4

# อนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศและมาตรการทางกฎหมาย ของต่างประเทศอันเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานเด็กที่ทำงานเป็น ลูกจ้างทำงานบ้าน

ในการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน นอกจากการศึกษากฎหมายของประเทศไทยแล้ว เพื่อให้สามารถเปรียบเทียบมาตรการการคุ้มครองลูกจ้างประเภทนี้ได้เป็นอย่างดีที่สุดจึงมีความจำเป็นต้องศึกษาอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศและกฎหมายของต่างประเทศที่เกี่ยวข้องโดยสามารถแบ่งประเด็นการศึกษาได้ดังต่อไปนี้

### 1. อนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศ

ในการศึกษาประเด็นปัญหาเรื่องการคุ้มครองแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านนั้น ผู้ศึกษาได้ศึกษาอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศฉบับต่างๆ ผ่านประเด็นการศึกษาที่กำหนดไว้ โดยสามารถแบ่งประเด็นการศึกษาได้ดังต่อไปนี้

#### 1.1 ความเป็นมาและสาระสำคัญของอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศที่ เกี่ยวข้อง

เนื่องจากภารกิจขององค์การระหว่างประเทศนั้นมีขึ้นเพื่อส่งเสริมงานที่มีคุณค่าสำหรับบุคคลทั้งปวงและให้เป็นไปตามหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน ด้วยเหตุนี้จึงได้มีการออกอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศจำนวนหลายฉบับเพื่อคุ้มครองลูกจ้างประเภทต่าง ๆ ซึ่งสามารถศึกษาได้ดังต่อไปนี้

##### 1.1.1 อนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 189 ว่าด้วยงานที่มีคุณค่า สำหรับคนทำงานบ้านและข้อแนะนำฉบับที่ 201 ว่าด้วยงานที่มีคุณค่า สำหรับคนทำงานบ้าน

เนื่องจากงานบ้านยังคงได้รับการประเมินค่าที่ต่ำและถูกมองข้ามจากสังคม ทั้งเป็นงานที่คนส่วนใหญ่เป็นผู้หญิง เด็กหญิง ถูกเอารัดเอาเปรียบและง่ายต่อการถูกเลือกปฏิบัติและละเมิดสิทธิ

มนุษยชนรวมถึงในบางประเทศแรงงานประเภทนี้ถูกจัดให้อยู่ชายขอบมากที่สุด ด้วยเหตุนี้องค์การแรงงานระหว่างประเทศจึงได้ตระหนักถึงการมีส่วนร่วมช่วยในระบบเศรษฐกิจของคนที่ทำงานบ้านอันเป็นงานที่สามารถแบ่งเบาภาระของครอบครัว และในวันที่ 1 มิถุนายน 2554 ที่ประชุมองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้จัดการประชุมขึ้น ณ นครเจนีวาและได้กำหนดให้มีข้อเสนอบางประการเพื่อให้มีมาตรฐานเฉพาะเพิ่มเติมจากมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับงานที่มีคุณค่าสำหรับคนที่ทำงานบ้าน โดยที่ประชุมได้ตกลงให้จัดทำอยู่ในรูปของอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศ และในวันที่ 16 มิถุนายน 2554 ก็ได้มีการรับรองอนุสัญญาดังกล่าวโดยให้มีชื่อว่า “อนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยคนทำงานบ้าน ค.ศ.2011”<sup>125</sup>

นับตั้งแต่มีการอนุมัติอนุสัญญาเมื่อปี ค.ศ.2011 นานาอารยประเทศเริ่มมีความตื่นตระหนกเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิแรงงานทำงานบ้านมากขึ้นโดยหลายประเทศในทวีปลาตินอเมริกา แอฟริกา ยุโรปและเอเชียได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญาดังกล่าว ส่วนในอีกหลายประเทศก็พยายามจะปรับปรุงกฎหมายภายในให้เป็นไปตามมาตรฐานใหม่เพื่อคุ้มครองแรงงานทำงานบ้านมากขึ้น<sup>126</sup>

สำหรับอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศฯ ฉบับที่ 189 นี้ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่ได้มีการให้สัตยาบันจึงทำให้ประเทศไทยไม่จำเป็นต้องบัญญัติกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการของอนุสัญญาดังกล่าว แต่ในการศึกษาประเด็นปัญหาเกี่ยวกับลูกจ้างทำงานบ้าน ผู้ศึกษามีความจำเป็นต้องศึกษาอนุสัญญาฯ ฉบับนี้เนื่องจากมีหลักการคุ้มครองลูกจ้างทำงานบ้านที่เป็นมาตรฐานสากล โดยในเบื้องต้นมีความจำเป็นต้องศึกษาถึงคำนิยามที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สามารถเข้าใจความหมายและสามารถศึกษาได้อย่างถูกต้อง โดยคำนิยามที่เกี่ยวข้องมีดังต่อไปนี้

คำว่า “งานบ้าน” หมายถึง งานที่ทำในหรืองานที่ทำเพื่อครัวเรือนเดียวหรือหลายครัวเรือน<sup>127</sup> ซึ่งการกำหนดคำนิยามตามอนุสัญญาดังกล่าวนับว่ามีการกำหนดที่ค่อนข้างกว้างครอบคลุมถึงงานทุกประเภทที่ทำเพื่อครัวเรือน โดยลักษณะของงานบ้านทั่วไปที่เห็นได้ปกติจะมีตัวอย่าง เช่น การทำความสะอาดบ้าน ทำสวน ดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยภายในบ้าน เป็นต้น

คำว่า “คนทำงานบ้าน” หมายถึง บุคคลใดก็ตามที่ได้รับมอบหมายให้ทำงานบ้านตามที่มีความสัมพันธ์ในการจ้างแรงงาน<sup>128</sup> นอกจากนี้องค์การแรงงานระหว่างประเทศยังได้กำหนด

<sup>125</sup> International Labour Organization Convention No. 189 Concerning decent work for domestic workers, Preamble.

<sup>126</sup> Human Right Watch Organization. *The ILO Domestic Workers Convention New standard to Fight Discrimination, Exploitation, and Abuse*. United State of America: Human Right Watch Organization. p.3.

<sup>127</sup> International Labour Organization Convention No. 189 Concerning decent work for domestic workers, Article 1(a).

<sup>128</sup> International Labour Organization Convention No. 189 Concerning decent work for domestic workers, Article 1(b).

ความหมายเพิ่มเติมของคำว่า “คนทำงานบ้าน” (Domestic Work) ไว้ว่าบุคคลที่ทำงานในบ้านและ เป็นส่วนสำคัญในการดูแลคนในครอบครัว โดยงานของพวกเขามีหลายอย่าง ตัวอย่างเช่น ทำความ สะอาดบ้าน ทำอาหาร ซักผ้า รีดผ้า ดูแลเด็ก ทำสวน ฝ้าบ้าน ขับรถ รวมไปถึงดูแลสัตว์เลี้ยง เป็นต้น<sup>129</sup>

เมื่อที่ประชุมใหญ่องค์การระหว่างประเทศได้รับรองอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 189 ว่าด้วยงานที่มีคุณค่าสำหรับคนทำงานบ้านแล้ว ในวันดังกล่าวที่ประชุมก็ได้มีการตกลง เสนอข้อแนะนำฉบับที่ 201 ว่าด้วยงานที่มีคุณค่าสำหรับคนทำงานบ้านเพื่อประกอบอนุสัญญาฉบับ ดังกล่าว<sup>130</sup> โดยข้อแนะนำฉบับที่ 201 นี้ได้มีการวางหลักการที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับการคุ้มครอง ลูกจ้างทำงานบ้านอยู่หลายส่วน ซึ่งในการวิเคราะห์หัตถ์บัญญัติในข้อแนะนำฉบับที่ 201 นี้มีความ จำเป็นต้องนำไปพิจารณาประกอบกับบทบัญญัติของอนุสัญญาฉบับที่ 189

### 1.1.2 อนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำที่ อนุญาตให้จ้างงานได้

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้ใช้วิธีการควบคุมการใช้แรงงานเด็กผ่านการ ออกอนุสัญญาว่าด้วยอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้จ้างงานได้และอนุสัญญาว่าด้วยการห้ามและดำเนินการ โดยทันทีเพื่อขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก โดยอนุสัญญาทั้งสองฉบับนี้ได้มุ่ง เป้าประสงค์ไปที่การลดและขจัดการใช้แรงงานที่ไม่เหมาะสมและเป็นอันตรายต่อเด็ก โดยหลังจากที่มี การให้สัตยาบันแล้ว ในหลายประเทศได้ปรับเปลี่ยนกฎหมายภายในของตนเพื่อไม่ให้เป็นอันตรายต่อ ลูกจ้าง<sup>131</sup>

สำหรับอนุสัญญา ฉบับที่ 138 นี้ที่ประชุมใหญ่องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ จัดการประชุมขึ้นที่นครเจนีวาและได้รับรองอนุสัญญาฯในวันที่ 26 มิถุนายน พ.ศ. 2516 โดยเป็นการ จัดทำตราสารให้เป็นบทบัญญัติสำหรับอายุขั้นต่ำในการจ้างแรงงานโดยทั่วไป เพราะในอดีตตราสาร เกี่ยวกับอายุขั้นต่ำในการจ้างแรงงานนั้นมักจะเป็นข้อกำหนดโดยเฉพาะสำหรับแต่ละงาน เช่น อนุสัญญาว่าด้วยอายุขั้นต่ำสำหรับงานทะเล, งานเกษตร, งานอุตสาหกรรม, งานระวางสินค้าในเรือ และงานช่างไฟ เป็นต้น<sup>132</sup> โดยได้มีบทบัญญัติที่สำคัญ เช่น เรื่องอายุขั้นต่ำในการจ้างแรงงานที่มีการ

<sup>129</sup> International Labour Organization. *Who are domestic workers*. February 19, 2024. Retrieved from: <https://www.ilo.org/global/topics/domestic-workers/who/lang--en/index.htm>.

<sup>130</sup> International Labour Organization Convention No. 189 Concerning decent work for domestic workers, Preamble.

<sup>131</sup> Rufaro Audrey Mavunga. *A Critical Assessment of The Minimum Age Convention 138 of 1973 and The Worst Forms of Child Labour Convention 182 of 1999*. (Study). 2013. p. 121.

<sup>132</sup> International Labour Organization Convention No.138 concerning Minimum Age for admission to Employment, Preamble.



กำหนดให้จะต้องไม่ต่ำกว่าอายุที่สำเร็จการศึกษาภาคบังคับและกรณีใด ๆ จะต้องไม่ต่ำกว่า 15 ปี แต่สำหรับการจ้างงานที่เป็นงานเบา ได้แก่ งานที่ไม่เป็นอันตรายต่อการพัฒนาและสุขภาพของเด็ก หรืองานที่ไม่ทำให้เสียหายต่อการเข้าเรียนที่โรงเรียน การเข้าร่วมในโครงการทางอาชีพหรือการฝึกอบรม และไม่ทำให้เสียหายต่อความสามารถที่จะได้รับประโยชน์จากคำสอนนั้น ๆ กรณีเช่นนี้กฎหมายกำหนดให้นายจ้างสามารถจ้างเด็กที่มีอายุระหว่าง 13 ถึง 15 ปีได้ โดยอนุสัญญาฉบับดังกล่าวนี้ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันแล้วเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2547 ดังนั้นจึงต้องมีการออกกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับอนุสัญญาฉบับดังกล่าวด้วย

### **1.1.3 อนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 182 ว่าด้วยการห้ามและการดำเนินการโดยทันทีเพื่อขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก และ ข้อแนะนำฉบับที่ 190 เรื่องการห้ามและการปฏิบัติโดยฉับพลันเพื่อการขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก**

ที่ประชุมองค์การระหว่างประเทศได้ตระหนักเห็นว่าแรงงานเด็กที่ขยายตัวมากขึ้นในปัจจุบันนั้นมีเหตุสืบเนื่องจากความยากจน และได้ตระหนักว่าการแก้ปัญหาในระยะยาวนั้นขึ้นอยู่กับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การบรรเทาความยากจนและการให้การศึกษาอย่างทั่วถึง และเพื่อให้การขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็กมีประสิทธิภาพมากที่สุดจำเป็นต้องดำเนินการให้ครอบคลุมทุกด้านอย่างทันท่วงทีโดยต้องคำนึงถึงความสำคัญของการศึกษาแบบให้เปล่าและความจำเป็นในการนำเด็กที่เกี่ยวข้องออกจากงานดังกล่าวทั้งหมด ด้วยเหตุนี้ที่ประชุมใหญ่จึงได้มีมติเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2542 รับรองอนุสัญญาว่าด้วยการห้ามและการดำเนินการโดยทันทีเพื่อขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็กฯ โดยประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้ในวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2544 โดยอนุสัญญาฉบับดังกล่าวได้มีการให้ความหมายของคำว่า “รูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก” เช่น การใช้เด็กเป็นทาส, การจัดเสนาอเด็กให้ค้าประเวณี หรือจัดทำสื่อลามก, การจัดให้เด็กทำงานในกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย รวมไปถึงการจ้างงานเด็กในแนวโน้มที่จะเป็นอันตรายต่อศีลธรรม สุขภาพและความปลอดภัย โดยรัฐสมาชิกจะต้องมีมาตรการลงโทษที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุด

## **1.2 ข้อจำกัดในเวลาทำงานของแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน**

เนื่องจากอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ชัดเจนเกี่ยวกับเวลาพัก เวลาทำงาน การทำงานล่วงเวลาและการทำงานในวันหยุดของเด็กเหมือนในหมวดการใช้แรงงานเด็กใน พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานฯ แต่อนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศได้กำหนดเพียงหลักการโดยกว้างเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็กว่านายจ้างควรปฏิบัติต่อเด็กเช่นใด โดยสามารถศึกษาหลักการเกี่ยวกับข้อจำกัดในเวลาทำงานของเด็กได้ผ่านอนุสัญญาดังต่อไปนี้

### 1.2.1 ข้อแนะนำฉบับที่ 201 ว่าด้วยงานที่มีคุณค่าสำหรับคนทำงานบ้าน

จากข้อกำหนดในข้อ 5(a) แห่งข้อแนะนำ ฉบับที่ 201 ได้มีการกำหนดว่ารัฐสมาชิกจะต้องนำบทบัญญัติที่ปรากฏในอนุสัญญาว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก รวมถึงข้อกำหนดในข้อแนะนำฉบับที่ 190 มาใช้บังคับด้วย<sup>133</sup> กล่าวคือจะต้องไม่ให้มีการจ้างงานแรงงานเด็กในลักษณะของทาส ใช้เด็กเพื่อค้าประเวณีหรือผลิตสื่อลามก ไม่ใช่เด็กในลักษณะงานที่ผิดกฎหมายหรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัยและศีลธรรมของเด็ก

นอกจากนี้ ข้อแนะนำฉบับที่ 201 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสภาพการทำงานของเด็กไว้ในข้อ 5(b) ว่ารัฐสมาชิกต้องให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับการจ้างงานเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปีทำงานบ้านโดยได้กำหนดให้การจ้างงานนั้นจะต้องมีการกำหนดชั่วโมงการทำงานอย่างเข้มงวดเพื่อให้มั่นใจได้ว่าเด็กที่ทำงานนั้นจะมีเวลาพักผ่อนเพียงพอ ได้รับการศึกษาและฝึกอบรม รวมถึงมีกิจกรรมยามว่างและติดต่อกับครอบครัวได้ นอกจากนี้ยังได้กำหนดห้ามมิให้จ้างงานเด็กในเวลากลางคืนและไม่ให้เด็กต้องทำงานที่มากเกินไปกำลังของสภาพร่างกายและจิตใจอีกด้วย และรัฐสมาชิกควรต้องสร้างกลไกในการติดตามสภาพการทำงานและการดำรงชีพของเด็ก<sup>134</sup> จากหลักการในข้อ 5(a) และ (b) แสดงให้เห็นได้ชัดว่าข้อแนะนำ ฉบับที่ 201 เล็งเห็นถึงความสำคัญของการคุ้มครองลูกจ้างที่เป็นเด็กและต้องการให้เด็กได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานที่เด็กควรจะได้รับ เช่น การศึกษา การพักผ่อน และพัฒนาการทางด้านร่างกายและจิตใจ โดยจากข้อ 5(a) กฎหมายก็กำหนดไม่ให้นายจ้างใช้งานเด็กในลักษณะที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ และข้อ 5(b) ก็กำหนดไม่ให้นายจ้างจ้างงานเด็กในเวลากลางคืนหรือทำงานมากเกินไปกำลังของตน

ดังนั้นการที่นายจ้างกำหนดให้เด็กต้องทำงานติดต่อกันเกิน 4 ชั่วโมงโดยไม่มีเวลาพัก, ให้ทำงานในช่วงเวลาตั้งแต่ 22.00 ถึง 06.00 น. รวมถึงให้ทำงานล่วงเวลาหรือทำงานในวันหยุดด้วย อาจเกิดผลเสียต่อสุขภาพของเด็กและทำให้เด็กต้องทำงานเกินกำลังของตนเอง อันเป็นการไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของข้อแนะนำ ฉบับนี้

### 1.2.2 อนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 182 ว่าด้วยการห้ามและการดำเนินการโดยทันทีเพื่อขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก และ ข้อแนะนำฉบับที่ 190 เรื่องการห้ามและการปฏิบัติโดยฉับพลันเพื่อการขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก

ในการใช้แรงงานเด็กให้ทำงานเกินกว่า 4 ชั่วโมงโดยไม่มีเวลาพัก, ใช้งานเด็กในช่วง 22.00-06.00 น, รวมถึงใช้แรงงานเด็กให้ทำงานล่วงเวลาหรือทำงานในวันหยุด อาจเป็นกรณีนี้

<sup>133</sup> Domestic Workers Recommendation 2011 No. 201, Article 5(a).

<sup>134</sup> Domestic Workers Recommendation 2011 No. 201, Article 5(b).

นายจ้างใช้งานเด็กให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ ซึ่งในบางกรณีหากการจ้างงานนั้นกดขี่ลูกจ้างเด็กมากเกินไปจนสมควรก็อาจเข้าลักษณะของการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุด ดังนั้นจึงมีความจำเป็นต้องศึกษาอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 182 และข้อแนะนำฉบับที่ 190 ต่อไป โดยจากการสำรวจข้อมูลในปี ค.ศ.2020 ของสถานการณ์แรงงานทั่วโลกในปัจจุบันพบว่าเด็กที่มีอายุระหว่าง 5-17 ปีจำนวนกว่า 160 ล้านคนทำงานใช้แรงงาน โดยในจำนวน 160 ล้านคนนี้มีเด็กจำนวนกว่า 79 ล้านคนที่ต้องทำงานซึ่งเป็นอันตราย ซึ่งกฎหมายมักจะไม่นับสนุนให้เด็กต้องทำงานที่เป็นอันตรายเพราะจะกระทบคุณภาพชีวิต แต่สิ่งสำคัญที่สุดอีกประการหนึ่งนอกเหนือจากงานอันตรายคือการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุด หรือ “The worst forms of child labour” โดยอนุสัญญาฉบับนี้ได้ให้ความหมายไว้อยู่ในมาตรา 3 โดยได้ให้คำนิยามไว้ว่า “การใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุด” หมายถึง

- การใช้แรงงานเด็กในทุกรูปแบบของการใช้ทาสหรือเป็นการใช้แรงงานที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับการใช้ทาส ซึ่งรวมถึงการบังคับหรือเกณฑ์เด็กเพื่อใช้ในการสู้รบด้วย
- การใช้ จัดหาหรือเสนอเด็กในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการค้าประเวณี การผลิตหรือแสดงในสื่อลามก
- การใช้ จัดหาหรือเสนอเด็กเพื่อกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย เช่น การใช้เด็กเพื่อการผลิตขนสงยาเสพติดตามที่นิยามไว้ในสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง
- งานซึ่งโดยลักษณะของงานหรือโดยสภาพแวดล้อมมีแนวโน้มที่จะเป็นอันตรายต่อเด็กในส่วนที่เกี่ยวข้องกับศีลธรรม สุขภาพ และความปลอดภัย

จากหลักการในข้อ 4 (a) ได้กำหนดให้รัฐสมาชิกเป็นผู้กำหนดเองว่างานประเภทใดเป็นงานที่ส่งผลเสียต่อสุขภาพ ศีลธรรมและความปลอดภัยของเด็ก อันแสดงให้เห็นว่าคำจำกัดความของคำว่า “อันตราย” ตามข้อ 3(d) ขึ้นอยู่กับการพิจารณาของแต่ละประเทศดังนั้นจึงเป็นเรื่องยากที่จะวิเคราะห์ถึงคำจำกัดความดังกล่าว นอกจากนี้หากมีการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุด อนุสัญญาฯ ได้วางหลักเกณฑ์ตามข้อ 5 โดยกำหนดให้รัฐสมาชิกจะต้องสร้างหรือกำหนดกลไกที่เหมาะสมเพื่อติดตามการปฏิบัติตามอนุสัญญาดังกล่าวให้เกิดผล และสอดคล้องกับข้อ 7 แห่งอนุสัญญาฯ ที่ได้กำหนดให้รัฐสมาชิกจะต้องมีมาตรการลงโทษที่มีประสิทธิภาพโดยอาจมีทั้งโทษทางอาญาและโทษอื่นที่เหมาะสม

นอกจากรัฐจะมีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตามอนุสัญญาฯ แล้ว ที่ประชุมใหญ่องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้รับรองข้อเสนอเฉพาะบางประการเกี่ยวกับแรงงานเด็ก โดยจัดให้อยู่ในรูปของข้อแนะนำฉบับที่ 190 เรื่องการห้ามและการปฏิบัติโดยฉับพลันเพื่อการขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการ

ใช้แรงงานเด็ก เพื่อเป็นส่วนเพิ่มเติมของอนุสัญญา โดยมีรายละเอียดให้รัฐต้องปฏิบัติหลายประการ ตัวอย่างเช่น

- บทบัญญัติในข้อ 8 แห่งข้อแนะนำฉบับที่ 190 กำหนดให้รัฐจะต้องกำหนดกลไกที่เหมาะสมในสำรวจติดตามผลเกี่ยวกับการนำบทบัญญัติภายในประเทศไปปฏิบัติใช้เพื่อการห้ามและขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก
- บทบัญญัติในข้อ 14 แห่งข้อแนะนำฉบับที่ 190 กำหนดให้รัฐควรมีวิธีการในการเยียวยาความเสียหายทั้งทางแพ่งและทางอาญาหรือทางการปกครองเพื่อให้มั่นใจได้ว่าการบังคับใช้กฎหมายภายในประเทศเพื่อขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็กจะสามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากบทบัญญัติใน 2 มาตราดังกล่าวสามารถวิเคราะห์ได้ว่าข้อแนะนำ ฉบับที่ 190 นี้ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการบังคับใช้กฎหมาย โดยเน้นความสำคัญว่ากฎหมายภายในที่บังคับใช้ต้องสามารถก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการลดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็กได้

สำหรับประเทศไทย พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานฯ ได้มีบทบัญญัติที่สอดคล้องกับอนุสัญญาดังกล่าวอยู่ในมาตรา 51 ที่ได้กำหนดห้ามนายจ้างจ่ายเงินค่าจ้างให้คนอื่น ห้ามจ่ายเงินให้ผู้ปกครองล่วงหน้าก่อนจ้างเด็ก และห้ามหักเงินค่าจ้างเด็กกับเงินที่ได้จ่ายให้กับผู้ปกครองไว้ก่อนหน้านั้นแล้ว ทั้งนี้เพื่อเป็นการรับประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของเด็กว่าตนจะได้รับค่าจ้างเมื่อทำงานให้นายจ้างและเพื่อป้องกันไม่ให้ผู้ปกครองนำตัวเด็กมาขายในลักษณะเป็นการค้าทาส ซึ่งบทบัญญัตินี้ได้สอดคล้องกับอนุสัญญาฉบับนี้ แต่ในส่วนของการทำงานติดต่อกันเกิน 4 ชั่วโมง การทำงานช่วงเวลาตั้งแต่ 22.00-06.00 น. และการทำงานล่วงเวลาหรือในวันหยุด ประเทศไทยยังคงกำหนดให้นายจ้างสามารถใช้งานเด็กได้ ทั้งนี้หากมีการใช้งานที่หนักจนเกินไปและทำให้เด็กได้รับอันตรายต่อสุขภาพ ก็อาจเข้าข่ายของการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดได้

กล่าวโดยสรุป อนุสัญญาฯ ฉบับที่ 182 และ ข้อแนะนำ ฉบับที่ 190 เป็นกฎหมายที่มุ่งประสงค์ให้รัฐสมาชิกออกกฎหมายเพื่อขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก เช่น การใช้งานลักษณะทาส ใช้งานค่าประเวณี การใช้งานที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของเด็ก และ อื่น ๆ เป็นต้น โดยต้องการให้รัฐสมาชิกออกกฎหมายภายในที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันการใช้งานเด็กในรูปแบบเหล่านี้ ซึ่งเมื่อพิจารณา พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานฯ ของไทยก็ได้ยอมรับหลักการที่สำคัญไว้ในมาตรา 51 ที่ห้ามนายจ้างจ่ายเงินให้ผู้ปกครองเด็ก ทั้งนี้เพื่อป้องกันไม่ให้บุคคลอื่นนำตัวเด็กมาเป็นทาสหรือถูกใช้งานลักษณะทาส ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่สอดคล้องกับอนุสัญญาฉบับนี้แล้ว แต่สำหรับเรื่องการจำกัดให้เด็กทำงานติดต่อกันเกิน 4 ชั่วโมงโดยไม่มีเวลาพัก, ใช้งานเด็กในช่วง 22.00-06.00 น. รวมถึงใช้แรงงานเด็กให้ทำงานล่วงเวลาหรือทำงานในวันหยุดผู้ศึกษามองว่าจะต้องพิจารณาเป็นรายกรณีไป

โดยหากนายจ้างใช้งานลูกจ้างเด็กอย่างเหมาะสมก็ไม่เข้าข่ายการใช้แรงงานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุด แต่หากเป็นการใช้งานอย่างหนัก ไม่ให้เด็กพักเลย และให้เด็กทำงานในเวลากลางคืนแทบทุกวัน ไม่มีเวลาพักผ่อน ไม่ให้เด็กมีวันหยุดและให้ค่าจ้างที่น้อยมาก กรณีเช่นนี้ก็อาจเข้าลักษณะเป็นการใช้งานที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของเด็กและเข้าลักษณะการใช้แรงงานในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดได้

### 1.3 การศึกษาและความเป็นอยู่ของแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน

ในการศึกษาเรื่องการศึกษาและความเป็นอยู่ของแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน ได้มีอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศจำนวนหลายฉบับที่วางหลักการสำคัญอันเกี่ยวข้องกับการศึกษาของลูกจ้าง โดยสามารถแบ่งประเด็นการศึกษาได้ดังต่อไปนี้

#### 1.3.1 การศึกษาของแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน

ในการศึกษาเรื่องแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน อนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่สำคัญหลายประการผ่านอนุสัญญาฉบับต่าง ๆ ซึ่งสามารถศึกษาได้ดังต่อไปนี้

##### 1) อนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 189 ว่าด้วยงานที่มีคุณค่าสำหรับคนทำงานบ้าน

ในปัจจุบันเด็กหลายคนถูกดึงเข้าสู่การจ้างแรงงานทำงานบ้านเนื่องจากปัญหาด้านเศรษฐกิจ โดยอาจถูกดึงไปทำงานผ่านญาติพี่น้องหรือคนรู้จักที่ทำงานบ้าน จนทำให้มีเด็กจำนวนมากเข้าสู่ระบบการจ้างทำงานบ้าน และนายจ้างมักจะชอบจ้างเด็กที่อายุน้อยเข้าทำงานเนื่องจากค่าจ้างของเด็กที่อายุน้อยนั้นต่ำกว่า โดยในบางประเทศลูกจ้างเด็กออกมายอมรับเองว่าตนเป็นคนตัดสินใจที่จะออกมาทำงานและเลือกที่จะไม่เรียนต่อ<sup>135</sup> ด้วยเหตุนี้อนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศฯ ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการศึกษาของลูกจ้าง จึงได้ออกข้อกำหนดไว้ในข้อ 4(b) ว่ารัฐสมาชิกจะต้องทำให้มั่นใจได้ว่าลูกจ้างทำงานบ้านที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปีจะต้องไม่เสียโอกาสในการศึกษาหรือถูกรบกวนในการฝึกอาชีพเพราะเหตุจากการทำงานบ้าน<sup>136</sup>

##### 2) อนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้จ้างงานได้

ในประเด็นเรื่องการศึกษาของเด็กนับเป็นประเด็นที่สำคัญที่นานาอารยประเทศให้ความสนใจและสนับสนุนให้เด็กต้องได้รับการศึกษา อันจะเห็นได้จากการกำหนดอายุขั้นต่ำในการจ้าง

<sup>135</sup> International Labour Organization. *Ending Child Labour in Domestic Work and Protecting Young Workers from Abusive Working Conditions*. p.6.

<sup>136</sup> International Labour Organization Convention No. 189 Concerning decent work for domestic workers, Article 4(c).

แรงงานผ่านอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศที่มีการกำหนดอายุขั้นต่ำโดยอิงกับการสำเร็จการศึกษาภาคบังคับ แม้ว่าในการกำหนดอายุขั้นต่ำในการจ้างแรงงานจะเป็นเรื่องที่ยากที่จะกำหนดว่าอายุเท่าใดจึงจะเหมาะสมกับการทำงาน โดยในแต่ละประเทศก็จะมีกำหนดอายุขั้นต่ำในการจ้างแรงงานที่แตกต่างกัน<sup>137</sup> แต่สำหรับอนุสัญญาฉบับนี้ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในข้อ 2 (a) และ (c) โดยกำหนดให้รัฐสมาชิกที่ให้สัตยาบันจะต้องกำหนดอายุขั้นต่ำในการจ้างแรงงานไว้ว่าต้องไม่ต่ำกว่าอายุที่สำเร็จการศึกษาภาคบังคับและกรณีใด ๆ จะต้องไม่ต่ำกว่า 15 ปี<sup>138</sup> เนื่องจากการศึกษามีความสำคัญอย่างชัดเจนต่อการพัฒนาบุคคล อนุสัญญาฉบับนี้จึงเป็นฉบับแรกที่ตระหนักถึงความเชื่อมโยงระหว่างอายุที่สำเร็จการศึกษากับอายุขั้นต่ำสำหรับการจ้างงาน โดยกำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องแน่ใจว่าในการจ้างงานเด็กเต็มเวลา จะต้องไม่มีการจ้างงานเด็กที่อายุต่ำกว่าอายุของการศึกษาภาคบังคับทำงานอยู่<sup>139</sup> โดยอนุสัญญาฉบับนี้ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันแล้วเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ. 2547<sup>140</sup> ดังนั้นแล้วอายุขั้นต่ำที่สามารถจ้างงานตามอนุสัญญานี้จะต้องประกอบไปด้วยองค์ประกอบ 2 ข้อ คือ ประการแรก ลูกจ้างนั้นอยู่ในอายุที่สำเร็จการศึกษาภาคบังคับตามกฎหมายของประเทศนั้นๆ และ ประการที่สองคือ ลูกจ้างนั้นจะต้องอายุไม่น้อยกว่า 15 ปี

แต่สำหรับการทำงานประเภทอื่นๆ ที่มีความเบากว่างานทั่วไป อนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 138 ก็ได้กำหนดให้ยกเว้นเป็นกรณีพิเศษ โดยข้อ 7 (a) และ (b) ได้กำหนดให้รัฐสมาชิกสามารถจ้างงานเด็กอายุระหว่าง 13 ถึง 15 ปีได้ รวมถึงอนุญาตให้จ้างงานบุคคลที่มีอายุน้อย 15 ปีแต่ยังไม่สำเร็จการศึกษาภาคบังคับได้ในงานที่มีลักษณะดังต่อไปนี้<sup>141</sup>

- งานที่ไม่เป็นอันตรายต่อการพัฒนาและสุขภาพของเด็ก
- งานที่ไม่ทำให้เสียหายต่อการเข้าเรียนที่โรงเรียน การเข้าร่วมในโครงการทางอาชีพหรือการฝึกอบรมและไม่ทำให้เสียหายต่อความสามารถที่จะได้รับประโยชน์จากคำสอนนั้น ๆ

จากการพิจารณาข้อกำหนดนี้แล้เห็นได้ว่าอนุสัญญาฯ ฉบับนี้มุ่งเน้นให้การจ้างงานมีลักษณะยืดหยุ่นในเรื่องอายุขั้นต่ำมากยิ่งขึ้นโดยอนุญาตให้เด็กทำงานที่มีลักษณะเป็นงานเบาไม่ส่งผล

<sup>137</sup> International Labour Office. *Child Labour*. Switzerland: International Programme on the Elimination of Child Labour. 2004. p. 112.

<sup>138</sup> International Labour Organization Convention 138: Convention concerning Minimum Age for admission to Employment, Article 2.

<sup>139</sup> International Labour Office. *Child Labour*. p.119.

<sup>140</sup> สำนักประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน. *อนุสัญญาที่ไทยให้สัตยาบันแล้ว*. 24 กุมภาพันธ์ 2567. สืบค้นจาก <https://shorturl.asia/Sf6XK>.

<sup>141</sup> International Labour Organization Convention 138: Convention concerning Minimum Age for admission to Employment, Article 7 (a) –(b).

เสียต่อพัฒนาการของเด็กในด้านต่าง ๆ ได้ แม้ว่าเด็กคนนั้นจะยังไม่ได้จบการศึกษาภาคบังคับและยังอายุต่ำกว่า 15 ปีก็ตาม

กล่าวโดยสรุป อนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศฉบับนี้ได้วางหลักเกณฑ์ที่สำคัญสำหรับอายุขั้นต่ำในการจ้างแรงงานคือประการแรก ต้องเกินกว่าอายุที่สำเร็จการศึกษาภาคบังคับตามกฎหมายของประเทศนั้นๆ และประการที่สองคือต้องมีอายุเกินกว่า 15 ปี แต่ทั้งนี้ก็ได้มีการกำหนดข้อยกเว้นไว้ว่าหากต้องการจ้างเด็กอายุ 13-15 ปี หรือต้องการจ้างเด็กที่อายุตั้งแต่ 15 ปีแต่ยังไม่สำเร็จการศึกษาภาคบังคับเข้าทำงาน การจ้างงานจะต้องไม่เป็นอันตรายต่อพัฒนาการของเด็กและต้องไม่กระทบต่อการศึกษาของเด็กด้วย จึงเห็นได้ว่าคุณสมบัติในเรื่องการศึกษาภาคบังคับเป็นหลักเกณฑ์สำคัญและเชื่อมโยงกับการจ้างงานของลูกจ้างอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

### 1.3.2 ความเป็นอยู่ของแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน

ความเป็นอยู่ของแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านนับเป็นสิ่งสำคัญเพราะการได้รับการพักผ่อนที่ดีจะช่วยให้ลูกจ้างมีคุณภาพชีวิตที่ดีและทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยหลักเกณฑ์เรื่องความเป็นอยู่ของลูกจ้างมีอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศวางหลักการที่เกี่ยวข้องไว้ดังต่อไปนี้

#### 1) อนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 189 ว่าด้วยงานที่มีคุณค่าสำหรับคนทำงานบ้าน

อนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศฯ ข้อ 13 ได้กำหนดให้รัฐสมาชิกต้องกำหนดมาตรการที่ทำให้มั่นใจได้ว่าสถานที่ทำงานมีความปลอดภัยและแรงงานทำงานบ้านมีสุขภาพอนามัยที่ดี<sup>142</sup> เนื่องจากความปลอดภัยและสุขอนามัยนับเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ลูกจ้างทุกประเภทควรที่จะได้รับในการทำงาน ดังนั้นการให้ความคุ้มครองลูกจ้างในส่วนนี้จึงมีความจำเป็นและสมควรเกิดขึ้นในการจ้างแรงงานโดยเฉพาะกับลูกจ้างทำงานบ้านที่ต้องอาศัยอยู่ร่วมกันกับนายจ้าง

#### 2) ข้อแนะนำ ฉบับที่ 201 ว่าด้วยงานที่มีคุณค่าสำหรับคนทำงานบ้าน

สำหรับประเด็นเรื่องการจัดหาที่พักข้อแนะนำ ฉบับที่ 201 ข้อ 17 ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าในการจัดหาที่พักและอาหารให้กับแรงงานทำงานบ้านควรต้องเป็นไปตามมาตรการดังต่อไปนี้<sup>143</sup>

- (ก) มีห้องพักส่วนตัวที่มีเครื่องเรือนตามสมควร มีการระบายอากาศที่เพียงพอและมีกุญแจปิด
- (ข) เครื่องสุขภัณฑ์ต้องถูกสุขลักษณะ ไม่ว่าจะใช้ส่วนตัวหรือใช้รวมก็ตาม

<sup>142</sup> International Labour Organization Convention No. 189 Concerning decent work for domestic workers, Article 13.

<sup>143</sup> Domestic Workers Recommendation 2011 No. 201, Article 17.

(ค) มีแสงสว่างที่เพียงพอ มีเครื่องปรับอากาศหรือทำความร้อนตามความเหมาะสม

(ง) อาหารมีคุณภาพดีและเพียงพอ โดยปรับให้เข้ากับข้อกำหนดทางศาสนา

จากหลักการดังกล่าวเป็นที่เห็นได้ชัดว่าข้อแนะฯ ได้ให้ความสำคัญกับชีวิตความเป็นอยู่ของลูกจ้างเป็นอย่างมาก เพราะโดยสภาพการทำงานของลูกจ้างทำงานบ้านแล้วลูกจ้างเหล่านี้จะต้องอาศัยอยู่ที่บ้านนายจ้างซึ่งสถานที่พักอาศัยของลูกจ้างส่วนใหญ่ก็มักจะขึ้นอยู่กับการจัดการของนายจ้างโดยแท้ ลูกจ้างไม่สามารถเลือกเองได้ ดังนั้นรัฐจึงควรออกมาตรการให้นายจ้างปฏิบัติต่อลูกจ้างอย่างตามสมควร ให้ลูกสุขลักษณะเพื่อให้ลูกจ้างมีคุณภาพชีวิตที่ดี

นอกจากนี้ข้อแนะฯ ฉบับที่ 201 ข้อ 6(b) ได้กำหนดให้นายจ้างและลูกจ้างที่ตกลงจ้างงานเกี่ยวกับงานบ้านจะต้องมีข้อตกลงเกี่ยวกับเงื่อนไขสภาพการจ้างโดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้ เช่น รายละเอียดของหน้าที่, การลา, อัตราค่าจ้างล่วงเวลา, การจ่ายเงินค่าตอบแทนอื่น ๆ เป็นเงินสดและสิ่งของแทนเงินสด, รายละเอียดของที่พักรักษาตัว, และการหักค่าจ้างที่นายจ้างสามารถกระทำได้<sup>144</sup> โดยการกำหนดเช่นนี้มีผลดีอย่างยิ่งเพราะเป็นการบังคับให้นายจ้างจะต้องระบุรายละเอียดเกี่ยวกับที่พักรักษาตัวในข้อตกลงสภาพการจ้าง อันเป็นการเพิ่มความเชื่อมั่นให้กับลูกจ้างว่าตนจะได้รับการจัดสรรที่พักและเป็นการผูกมัดนายจ้างให้ต้องจัดที่พักตามข้อตกลงสภาพการจ้างด้วย นอกจากนี้ยังเกิดข้อดีต่อนานาอารยประเทศเป็นอย่างมาก เพราะหากประเทศใดต้องการกำหนดมาตรการให้นายจ้างและลูกจ้างมีการตกลงสภาพการจ้างงานที่ชัดเจนก็สามารถกำหนดได้ว่าการจ้างงานควรมีการรายละเอียดตามที่ปรากฏใน ข้อ 5(b) แห่งข้อแนะฯ เป็นบรรทัดฐานขั้นต่ำ

#### 1.4 สิทธิประโยชน์ของแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน

ในประเด็นเรื่องสิทธิประโยชน์ของแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน ผู้ศึกษาสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 เรื่องได้แก่เรื่องค่าจ้างขั้นต่ำ ค่าชดเชย และประกันสังคม เพื่อให้เกิดความสะดวกและความเข้าใจในการศึกษา โดยสามารถแบ่งการศึกษาได้ตามประเด็นดังต่อไปนี้

##### 1.4.1 ค่าจ้างขั้นต่ำ

ในประเด็นเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำในการจ้างแรงงานได้มีอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 189 ว่าด้วยงานที่มีคุณค่าสำหรับคนทำงานบ้าน วางหลักการที่เกี่ยวข้องไว้ใน ข้อ 11 โดยกำหนดให้รัฐสมาชิกจะต้องดำเนินการมาตรการต่าง ๆ เพื่อทำให้แรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านได้รับค่าจ้างขั้นต่ำตามเกณฑ์<sup>145</sup> เนื่องจากแรงงานเหล่านี้ส่วนใหญ่ได้รับค่าจ้างน้อย ไม่มีสภาพการจ้างที่ชัดเจนและไม่มีการทำสัญญาจ้างเป็นลายลักษณ์อักษร รวมถึงรัฐบาลหลายประเทศมักจะไม่มี

<sup>144</sup> Domestic Workers Recommendation 2011 No. 201, Article 6(b).

<sup>145</sup> International Labour Organization Convention No. 189 Concerning decent work for domestic workers, Article 11.



กำหนดให้แรงงานเหล่านี้เป็นแรงงานที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย<sup>146</sup> การที่อนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศกำหนดเช่นนี้ก็อาจทำให้การคุ้มครองลูกจ้างดีขึ้น

โดยบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาฉบับนี้นอกจากจะวางหลักเกณฑ์ให้แรงงานทำงานบ้านมีสิทธิได้รับค่าจ้างขั้นต่ำแล้ว ยังกำหนดหลักการสำคัญที่ลูกจ้างทำงานบ้านต้องได้รับค่าจ้างทัดเทียมกับลูกจ้างทั่วไปโดยกำหนดผ่านอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศฯ ข้อ 6 ที่ได้ออกข้อกำหนดว่า รัฐสมาชิกจะต้องดำเนินการเพื่อให้มั่นใจว่าลูกจ้างทำงานบ้านกับลูกจ้างที่รับค่าจ้างทั่วไป ได้รับเงื่อนไขและมีสภาพการทำงานที่มีคุณค่าเช่นเดียวกัน<sup>147</sup> นอกจากนี้ในข้อ 14 ยังได้กำหนดว่ารัฐสมาชิกต้องดำเนินการมาตรการเพื่อให้มั่นใจว่าแรงงานทำงานบ้านอยู่ในสภาพที่ไม่ด้อยกว่าแรงงานอื่น ๆ ในด้านความมั่นคงทางสังคม<sup>148</sup> การกำหนดเช่นนี้เป็นหลักประกันที่สำคัญที่ทำให้ลูกจ้างทำงานบ้านได้รับการคุ้มครองเท่าเทียมกันกับลูกจ้างทั่วไป ไม่ต้องถูกกดขี่เหมือนในอดีตที่ผ่านมา

#### 1.4.2 ค่าชดเชย

แม้ข้อแนะนำฉบับที่ 201 ว่าด้วยงานที่มีคุณค่าสำหรับคนทำงานบ้านจะไม่ได้กำหนดให้นายจ้างต้องจ่ายค่าชดเชยให้กับลูกจ้างในกรณีเลิกจ้างเหมือนดังเช่นลูกจ้างประเภทอื่น ๆ แต่ก็ได้มีการวางหลักเกณฑ์ที่สำคัญและดียิ่งไว้ในข้อ 18 ว่า ในกรณีที่นายจ้างเลิกจ้างลูกจ้างนั้นด้วยเหตุผลอื่นไม่ใช่เป็นเพราะลูกจ้างมีความผิดร้ายแรง นายจ้างควรแจ้งให้ทราบล่วงหน้าและมีเวลาหยุดในช่วงดังกล่าวเพื่อให้ลูกจ้างได้เตรียมตัวหางานและที่พักอาศัยใหม่

การกำหนดเช่นนี้นับเป็นประโยชน์ต่อลูกจ้างอย่างยิ่ง เนื่องจากเมื่อลูกจ้างถูกเลิกจ้าง เขาไม่ได้ขาดเพียงแต่เงินเท่านั้น แต่ยังขาดที่พักอาศัยด้วย การให้ลูกจ้างออกจากงานโดยทันทีอาจทำให้เกิดผลเสียต่อลูกจ้างได้ ดังนั้นจึงควรมีเวลาเพื่อให้ลูกจ้างได้หางานและที่พักใหม่เพื่อประโยชน์ต่อตัวลูกจ้างเอง

#### 1.4.3 สิทธิทางประกันสังคม

สำหรับการประกันสังคมนั้นข้อแนะนำฉบับที่ 201 ว่าด้วยงานที่มีคุณค่าสำหรับคนทำงานบ้าน ได้กำหนดให้รัฐสมาชิกต้องกำหนดหลักเกณฑ์ตามที่ระบุไว้ในข้อ 20 (a) – (c) โดยกำหนดว่ารูปแบบการจ่ายเงินประกันสังคมจะต้องไม่ยุ่งยาก, กำหนดให้มีการส่งเสริมการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันเกี่ยวกับการประกันสังคม และกำหนดเรื่องมูลค่าการจ่ายค่าตอบแทนเป็นสิ่งของควรได้รับการพิจารณาอย่างเหมาะสมโดยคำนึงวัตถุประสงค์ด้านประกันสังคมและการจ่ายเงินสมทบของนายจ้าง

<sup>146</sup> Women in Informal Employment : Globalizing and Organizing (WIEGO). *Your Toolkit on ILO Convention 189 – The Domestic Worker's Convention*. WIEGO. United Kingdom Report. 2018. p.2.

<sup>147</sup> International Labour Organization Convention No. 189 Concerning decent work for domestic workers, Article 6.

<sup>148</sup> International Labour Organization Convention No. 189 Concerning decent work for domestic workers, Article 14.

จากข้อกำหนดเช่นนี้สามารถวิเคราะห์ได้ว่าข้อเสนอแนะฯ ได้มีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองสิทธิทางประกันสังคมให้กับลูกจ้าง โดยต้องการให้ลูกจ้างเข้าถึงระบบประกันสังคมให้ได้มากที่สุด และได้กำหนดไปถึงวิธีการในการเข้าถึงกองทุนประกันสังคมว่าจะไม่ต้องยุ่งยาก เพื่อให้ลูกจ้างทำงานบ้านสามารถเข้าถึงสิทธิในกองทุนประกันสังคมได้โดยง่าย

## 2. มาตรการทางกฎหมายของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์

ในการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน นอกจากการศึกษานุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศแล้ว มีความจำเป็นต้องศึกษากฎหมายของต่างประเทศเพื่อจะสามารถวิเคราะห์แนวทางการออกบทบัญญัติภายในและสามารถนำมาปรับใช้ได้ในประเทศไทย โดยในการศึกษากฎหมายของต่างประเทศผู้ศึกษาเลือกศึกษากฎหมายของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์เป็นต้นแบบเนื่องจากสาธารณรัฐฟิลิปปินส์เป็นประเทศแรกในทวีปเอเชียที่มีการให้สัตยาบันในอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 189 ว่าด้วยคนทำงานบ้าน<sup>149</sup> และมีการบังคับใช้กฎหมายโดยเฉพาะสำหรับลูกจ้างทำงานบ้านที่เรียกว่า “The Republic Act No.10361” หรือ “Domestic Workers Act 2013” ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่บังคับใช้กับแรงงานทำงานบ้าน โดยเฉพาะจึงเป็นที่น่าศึกษาเพื่อหาแนวทางในการปรับใช้กับประเทศไทย โดยสามารถศึกษาได้ตามหัวข้อดังต่อไปนี้

### 2.1 ความเป็นมาและสาระสำคัญของเบื้องต้นของกฎหมายแรงงานในสาธารณรัฐฟิลิปปินส์

ในเบื้องต้นก่อนที่จะพิจารณาถึงบทบัญญัติแห่งกฎหมายของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์มีความจำเป็นต้องใจถึงความความเป็นมาและสาระสำคัญของระบบกฎหมายก่อน โดยสามารถศึกษาได้ดังต่อไปนี้

#### 2.1.1 ระบบกฎหมาย ความเป็นมาและสาระสำคัญของกฎหมายคุ้มครองลูกจ้างทำงานบ้าน

สาธารณรัฐฟิลิปปินส์เป็นประเทศที่ประกอบด้วยหมู่เกาะจำนวน 7,101 เกาะและมีประชากรจำนวน 100 ล้านคน มีรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยมีประธานาธิบดีเป็นทั้งประมุขและหัวหน้ารัฐบาล อีกทั้งมีการแบ่งอำนาจออกเป็น 3 ฝ่ายได้แก่อนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ สำหรับระบบกฎหมายของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์นั้นเป็นการผสมผสานระหว่างกฎหมายจารีต

<sup>149</sup> Chiho Ogaya. The Right Movement for Domestic Worker in the Philippines its Local and Transnational Path to Decent Work, *Revenue Internationale Des Etudes Du Development*, 169-189, p.173.

ประเพณี (Civil Law) และกฎหมายแบบลายลักษณ์อักษร (Common Law)<sup>150</sup>จึงเป็นเรื่องยากที่จะแบ่งให้ชัดเจนว่าสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ใช้ระบบกฎหมายแบบใด

ในปี ค.ศ. 2010 ก่อนที่สาธารณรัฐฟิลิปปินส์จะได้มีการบังคับใช้ “The Domestic Workers Act 2013” ได้มีการสำรวจแรงงานทำงานบ้านในสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ในช่วงเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2010 แล้วพบว่า มีแรงงานจำนวนกว่า 1.925 ล้านคนทำงานอยู่ในครัวเรือนของนายจ้าง โดยทำงานในหลายรูปแบบไม่ว่าจะเป็น แม่บ้าน พี่เลี้ยงเด็ก แม่ครัว หรือคนขับรถ โดยปัญหาที่พบบ่อยในแรงงานเหล่านี้คือลูกจ้างส่วนใหญ่มีช่วงโง่งมการทำงานที่ยาวนานไม่มีเวลาพัก ลูกจ้างไม่ได้รับเงินค่าจ้าง ถูกล่วงละเมิดทางเพศ นอกจากนี้แรงงานเด็กมักประกอบไปด้วยบุคคลที่ขาดการศึกษา ถูกบังคับให้ทำงาน คัดเลือกโดยผิดกฎหมาย เป็นต้น<sup>151</sup> นอกจากนี้ยังพบว่ารัฐไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับการจ้างงานลูกจ้าง จำนวนคนทำงานบ้าน และประวัติดูแลของบุคคลทำงานบ้าน และลูกจ้างทำงานบ้านมักถูกละเลยเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของแรงงาน ไม่มีสิทธิออกเสียงในเรื่องเกี่ยวกับสิทธิของตน<sup>152</sup> อีกทั้งเมื่อสำรวจข้อมูลของแรงงานทำงานบ้านในปี ค.ศ. 2011 ก็ยังพบปัญหาว่ามีแรงงานเด็กที่มีอายุระหว่าง 5-14 ปี ทำงานเป็นแรงงานทำงานบ้านถึง 57,350 คน<sup>153</sup> ด้วยเหตุนี้ในวันที่ 18 มกราคม 2556 สาธารณรัฐฟิลิปปินส์จึงได้ประกาศใช้ The Republic Act No.10361 หรือที่รู้จักในชื่อ “The Domestic Workers Act”

จากบทบัญญัติใน The Domestic Workers Act ได้ให้คำนิยามของคำว่า “Domestic Worker” ซึ่งแปลว่า “แรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน” ไว้ในมาตรา 4(d) โดยหมายความว่า บุคคลซึ่งเข้าทำงานบ้านในลักษณะของการจ้างงาน โดยอาจมีตำแหน่งเป็น แม่บ้าน พี่เลี้ยงเด็ก คนทำอาหาร คนสวน คนทำงานซักรีด แต่ไม่รวมถึงบุคคลที่ทำงานเป็นครั้งคราวและมิได้ประกอบเป็นอาชีพ<sup>154</sup> จึงอาจพิจารณาได้ว่าแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านตามกฎหมายของฟิลิปปินส์นั้น เป็นแรงงานประเภทเดียวกันกับ “ลูกจ้างทำงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย” ของประเทศไทย

### 2.1.2 การลงโทษนายจ้างที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติต่อลูกจ้างเด็ก

<sup>150</sup> Council of Asean Chief Justice. *Philippines*. February 28, 2024. Retrieved from: <https://cacj-ajp.org/philippines/>.

<sup>151</sup> Chenoy Ceil. *Domestic Worker in Philippines*. Independent Study Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2409712> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2409712> , 2014. p.6.

<sup>152</sup> Nicole J. Sayres. *An Analysis of Situation of Filipino Domestic Workers*. Philippines: International Labour Organization Sub-Regional Office. 2005. p.33-34.

<sup>153</sup> Amelita King-Dejardin. *The Philippines : Contribution of Social Dialogue to the Formalisation of Domestic work and Agenda 2030*. International Labour Organization. Switzerland. 2018. p.6.

<sup>154</sup> The Republic Act No.10361, Article 4(d).

The Domestic Worker Act ได้กำหนดบทบัญญัติสำหรับการคุ้มครองแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านจำนวนหลายมาตราซึ่งบังคับใช้กับทั้งแรงงานทั่วไปและแรงงานเด็กด้วย แต่ทั้งนี้กฎหมายของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ได้กำหนดมาตรการพิเศษเพื่อคุ้มครองลูกจ้างเด็กโดยเฉพาะ โดยได้กำหนดไว้ในมาตรา 16 ว่าหากการฝ่าฝืนบทบัญญัติใน The Domestic Workers Act นั้นได้กระทำต่อลูกจ้างเด็ก นายจ้างเหล่านั้นจะต้องระวางโทษที่สูงกว่าหนึ่งระดับ ซึ่งมีความร้ายแรงกว่าการกระทำความผิดต่อลูกจ้างทั่วไป<sup>155</sup> ด้วยเหตุนี้จึงเห็นได้ว่ากฎหมายของฟิลิปปินส์ได้ให้ความสำคัญถึงการคุ้มครองแรงงานเด็กเป็นอย่างมากและมุ่งเน้นให้นายจ้างต้องปฏิบัติตามกฎหมาย โดยเฉพาะลูกจ้างเด็กซึ่งเป็นผู้มีความเปราะบางมากกว่าและมีความเสี่ยงสูงที่จะถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายจ้างมากกว่า

เนื่องจากสาธารณรัฐฟิลิปปินส์เป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ดังนั้นรัฐจึงต้องออกกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับอนุสัญญาดังกล่าว โดยจากหลักการในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กนั้นได้คำนึงถึงหลักประโยชน์สูงสุดของเด็ก ซึ่งจากพันธกรณีของอนุสัญญาดังกล่าวได้กำหนดสิทธิของเด็กไว้ 4 ประการ โดยประการที่มีความน่าสนใจและเกี่ยวข้องกับประเด็นศึกษาคือ “สิทธิในการได้รับการปกป้องคุ้มครอง” โดยมีความเห็นว่าเด็กควรได้รับการปกป้องคุ้มครองจากการแสวงหาประโยชน์ในทุกรูปแบบอันรวมไปถึงการกดขี่จากการใช้แรงงานด้วย<sup>156</sup> จากหลักการดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเมื่อฟิลิปปินส์ได้เข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาแล้ว ก็ได้ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองแรงงานเด็กเป็นอย่างมาก โดยกำหนดบทลงโทษที่เพิ่มขึ้นสำหรับนายจ้างที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติคุ้มครองแรงงาน เพื่อให้แรงงานเด็กไม่ถูกกดขี่

## 2.2 ข้อจำกัดในเวลาทำงานของแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน

ในเรื่องการกำหนดให้ลูกจ้างเด็กต้องพักหลังจากที่ทำงานมาแล้วไม่น้อยกว่า 4 ชั่วโมง และการห้ามลูกจ้างเด็กทำงานล่วงเวลาหรือทำงานในวันหยุด สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ไม่ได้มีบทบัญญัติที่กำหนดห้ามไว้โดยเฉพาะเหมือนกับประเทศไทยที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 47 และมาตรา 48 ใน พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงานฯ จึงทำให้ไม่สามารถนำหลักการในเรื่องนี้ของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์มาศึกษาเปรียบเทียบได้

แต่ในส่วนของการห้ามมิให้เด็กทำงานในช่วงเวลา 22.00-06.00 น. ได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องอยู่ในมาตรา 16 แห่ง The Domestic Workers Act ที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเวลาพักของเด็กกว่าให้เป็นไปตาม The Anti-Child Labour Act ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้วางหลักการห้ามมิให้

<sup>155</sup> The Republic Act No.10361, Article 16.

<sup>156</sup> ดิศรณ์ ลิขิตวทายุฑิ. ปัญหาการใช้เด็กและเยาวชนในการกระทำความผิดในประเทศไทยฟิลิปปินส์. รายงานการวิจัยเผยแพร่โดยสำนักคณะกรรมการกฤษฎีกา. กรุงเทพมหานคร. 2562. หน้า 1-5.

เด็กทำงานในช่วงเวลาตั้งแต่ 22.00 -06.00 น. อันเป็นการกำหนดให้เด็กเหล่านี้มีเวลาพักในช่วง กลางคืนอย่างเหมาะสม ไม่ต้องการให้เด็กทำงานหนักมากเกินไป ด้วยเหตุนี้จึงพิจารณาได้ว่า กฎหมายของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ได้กำหนดห้ามมิให้นายจ้างใช้งานแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้าง ทำงานบ้านทำงานในช่วงเวลาตั้งแต่ 22.00-06.00 น.

### 2.3 การศึกษาและความเป็นอยู่ของแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน

สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ได้ให้ความสำคัญถึงการศึกษากับความเป็นอยู่ของแรงงานทำงาน บ้านจึงได้ออกหลักเกณฑ์ที่สำคัญไว้ใน The Domestic Workers Act ซึ่งสามารถศึกษาได้ดังต่อไปนี้

#### 2.3.1 การศึกษาของแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน

สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ได้มีการกำหนดให้เด็กในประเทศต้องเข้ารับการศึกษาระดับมัธยมศึกษา ตั้งแต่อายุ 7 ปีถึงอายุ 12 ปี โดยหากเด็กเข้ารับการศึกษาศึกษาที่โรงเรียนของรัฐเด็กเหล่านี้สามารถเข้าถึง การศึกษาได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย แต่สำหรับบุคคลบางประเภทที่มีฐานะทางการเงินก็อาจส่งบุตรหลาน เข้าเรียนในโรงเรียนเอกชนได้ โดยเด็กในประเทศจะเริ่มเข้าศึกษาชั้นประถมศึกษาตั้งแต่อายุ 7 ปี และ สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ได้ใช้ระบบการศึกษาที่ใกล้เคียงกับสหรัฐอเมริกา<sup>157</sup>

กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานทำงานบ้านในสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ได้วางหลักการ เพื่อคุ้มครองด้านการศึกษาของลูกจ้างเด็กไว้ใน The Domestic Workers Act มาตรา 9 โดย กำหนดให้นายจ้างต้องให้โอกาสลูกจ้างให้สำเร็จการศึกษาขั้นพื้นฐานและอาจให้ได้รับการศึกษาใน ระดับอุดมศึกษาหรือระดับที่สูงขึ้นได้ ทั้งนี้ นายจ้างจะต้องปรับตารางการทำงานเพื่อให้ลูกจ้างได้รับ การศึกษาและการฝึกอบรมโดยไม่กระทบต่อการทำงานกับนายจ้าง<sup>158</sup>

เนื่องจากการศึกษาเป็นสิ่งสำคัญต่อเด็กเป็นอย่างยิ่ง เด็กควรได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อให้ตนมีความรู้สามารถใช้ชีวิตได้อย่างราบรื่นไม่เป็นภาระของสังคม แต่เด็กบางรายมีข้อจำกัดเรื่อง ฐานะทางครอบครัวจึงทำให้มีความจำเป็นต้องออกจากระบบการศึกษาก่อนจบการศึกษาระดับมัธยมศึกษา สำหรับสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ได้กำหนดอายุของการศึกษาระดับมัธยมศึกษาอยู่ระหว่าง 5 ปีจนถึงอายุ ประมาณ 16-17 ปี<sup>159</sup> แต่เด็กบางรายก็ออกจากระบบการศึกษากลางคันและเลือกทำงานเพื่อหาเลี้ยง ครอบครัว โดยงานที่เด็กหลายคนเลือกทำมักจะเป็นงานที่ใช้แรงงาน ไม่ต้องอาศัยวุฒิการศึกษาจึงทำ

<sup>157</sup>Palawan. Education in the Philippines. *Stapwerk*. May 6, 2024. Retrieved from: <https://stapwerk.com/education-in-the-philippines/>.

<sup>158</sup> The Republic Act No.10361, Article 9.

<sup>159</sup> Situation of Children in the Philippines. *Basic Education*. Situation of Children in the Philippines Report. Philippines. 2023. P.2.

ให้ทำงานที่บ้านเป็นหนึ่งในงานเด็กเหล่านี้นิยมทำ โดยเมื่อเด็กเลือกที่จะทำงานแล้วเด็กก็มักจะไม่มีเวลากลับเข้าสู่ระบบการศึกษาต่อจนทำให้ไม่สำเร็จการศึกษาขั้นพื้นฐาน

การออกกฎหมายเพื่อกำหนดกฎเกณฑ์ให้นายจ้างส่งเสริมให้เด็กได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยจะต้องจัดตารางการทำงานให้เด็กสามารถศึกษาและทำงานควบคู่ไปด้วยได้ เป็นการประสานประโยชน์ที่จะทำให้เด็กสามารถประคับประคองทั้งเรื่องการเรียนและการทำงานควบคู่ไปด้วยได้ อันจะส่งผลดีกับตัวเด็กเองและการที่นายจ้างมีคนงานที่ได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานก็จะส่งผลให้การทำงานของลูกจ้างมีประสิทธิภาพมากขึ้นอีกเช่นกัน นอกจากนี้สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ยังได้กำหนดอายุขั้นต่ำในการจ้างแรงงานเด็กไว้ในมาตรา 16 โดยกำหนดห้ามนายจ้างจ้างงานบุคคลที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปีเป็นแรงงานทำงานบ้าน<sup>160</sup> ดังนั้นแล้วอายุ 15 ปีจึงเป็นอายุขั้นต่ำที่กฎหมายอนุญาตให้สามารถทำงานได้ การจำกัดช่วงอายุนี้เพื่อเป็นการรับรองว่าลูกจ้างที่ทำงานบ้านนั้นมีความรับผิดชอบเพียงพอในการทำงานในครัวเรือน มีวุฒิภาวะพอสมควรอีกด้วย โดยนายจ้างสามารถใช้วิธีการตรวจสอบอายุของลูกจ้างโดยการตรวจสอบบัตรประจำตัวที่ทางราชการออกให้ได้<sup>161</sup> แม้ว่าอายุขั้นต่ำในการจ้างแรงงานจะเป็นช่วงอายุที่ยังไม่สำเร็จการศึกษาภาคบังคับ แต่การกำหนดอายุขั้นต่ำไว้ที่ 15 ปี นับว่าสอดคล้องกับอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศฯ ฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้จ้างงานได้และสอดคล้องกับกฎหมายประเทศไทยแล้ว

### 2.3.2 ความเป็นอยู่ของแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน

ในการดูแลสวัสดิภาพของลูกจ้างกฎหมายของฟิลิปปินส์ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในมาตรา 6 โดยกำหนดให้นายจ้างจะต้องจัดเตรียมสิ่งจำเป็นสำหรับคนทำงานบ้าน ต้องจัดเตรียมอาหารอย่างน้อย 3 มื้อให้กับลูกจ้างและจัดการให้ลูกจ้างสามารถพักผ่อนได้อย่างปลอดภัย นอกจากนี้ในกรณีที่ลูกจ้างเจ็บป่วยนายจ้างจะต้องจัดการพักผ่อนและช่วยเหลืออย่างเหมาะสมด้วย<sup>162</sup>

อาหาร สถานที่พักอาศัย และยารักษาโรคนับเป็นปัจจัยสี่ที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ เมื่อลักษณะการทำงานของลูกจ้างทำงานบ้านนั้นจะต้องทำงานและอยู่กินร่วมกับนายจ้าง กฎหมายของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์จึงออกข้อกำหนดให้ลูกจ้างได้รับความคุ้มครองในส่วนของ การดำรงชีวิตอื่น ๆ นอกเหนือจากการได้รับค่าจ้าง โดยได้กำหนดให้นายจ้างจะต้องจัดหาสิ่งจำเป็นในการดำรงชีพ เช่น อาหาร 3 มื้อ, สถานที่พักอาศัยที่ปลอดภัย และ การดูแลรักษาตามความเหมาะสมในกรณีที่เจ็บป่วย การกำหนดเช่นนี้จึงช่วยเพิ่มความมั่นใจให้กับลูกจ้างในกรณีที่ลูกจ้างต้องทำงานและ

<sup>160</sup> The Republic Act No.10361, Article 16.

<sup>161</sup> Harold Respcio. Hiring a Domestic Worker in the Philippines : Understanding the Legal Age Requirement. *Maid Provider.ph*. February 29, 2024. Retrieved from: <https://www.maidprovider.ph/articles/hiring-a-domestic-worker-in-the-philippines-understanding-the-legal-age-requirement>.

<sup>162</sup> The Republic Act No.10361, Article 6.

พักอาศัยร่วมกับนายจ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นลูกจ้างเด็ก การได้รับการพักผ่อนและอาหารที่เหมาะสมจะช่วยเพิ่มพัฒนาการทางด้านร่างกายและจิตใจของเด็กให้ได้รับการดูแลอย่างดี การกำหนดมาตรการเช่นนี้นับเป็นเรื่องดีต่อลูกจ้างเด็กที่ทำงานบ้านเป็นอย่างมาก

## 2.4 สิทธิประโยชน์ของแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน

สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับค่าจ้างขั้นต่ำ ค่าชดเชย และประกันสังคมที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง โดยสามารถศึกษาผ่านประเด็นที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

### 2.4.1 ค่าจ้างขั้นต่ำ

ในสภาพสังคมปัจจุบันงานบ้านมักถูกมองว่าไม่ใช่งานบริการที่ทรงคุณค่าเพราะส่วนใหญ่เป็นงานที่อยู่ภายในบ้านทั่วไป เช่น การทำความสะอาด ทำอาหาร ซักรีด ด้วยทัศนคติเช่นนี้จึงทำให้บุคคลที่ทำงานเป็นแรงงานทำงานบ้านมีแนวโน้มที่จะได้รับค่าจ้างต่ำกว่าแรงงานประเภทอื่น<sup>163</sup> ด้วยเหตุเช่นนี้เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างทำงานบ้าน สาธารณรัฐฟิลิปปินส์จึงได้กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับค่าจ้างขั้นต่ำไว้ในมาตรา 24 โดยเป็นอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ ณ วันที่ออกกฎหมายโดยได้กำหนดอัตราค่าจ้างไว้โดยเฉพาะดังต่อไปนี้<sup>164</sup>

(ก) กรณีลูกจ้างทำงานในเขตเมืองหลวง นายจ้างต้องจ่ายค่าจ้างในอัตราขั้นต่ำจำนวน 2,500 เปโซ ต่อเดือน

(ข) กรณีลูกจ้างทำงานในเขต Chartered Cities และ First Class Municipalities นายจ้างต้องจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำจำนวน 2,000 เปโซต่อเดือน

(ค) กรณีลูกจ้างทำงานในเขตอื่น ๆ นายจ้างต้องจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำจำนวน 1,500 เปโซต่อเดือน

ทั้งนี้อาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ในอนาคต

สำหรับปัจจุบันอัตราค่าจ้างขั้นต่ำได้มีการปรับขึ้นให้กับลูกจ้างทำงานบ้าน ตัวอย่างเช่นในปี พ.ศ. 2566 ฟิลิปปินส์ได้กำหนดค่าจ้างขั้นต่ำของแรงงานทำงานบ้านไว้ที่ 6,000 เปโซต่อเดือน โดยอัตราค่าจ้างของแรงงานทำงานบ้านนี้จะมีค่าจ้างที่ต่ำกว่าแรงงานทั่วไป โดยค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับแรงงานทั่วไปที่ทำงานในเมืองหลวงของฟิลิปปินส์จะอยู่ที่ 610 เปโซต่อวัน<sup>165</sup> การกำหนดเช่นนี้

<sup>163</sup> International Labour Organization. *Why domestic workers' wages are often very low*. March 2, 2024. Retrieved from: [https://www.ilo.org/global/topics/wages/minimum-wages/domestic-workers/WCMS\\_438267/lang-en/index.htm](https://www.ilo.org/global/topics/wages/minimum-wages/domestic-workers/WCMS_438267/lang-en/index.htm).

<sup>164</sup> The Republic Act No.10361, Article 24.

<sup>165</sup> IT Gujarat. *Salary Increase Philippines 2024 : New Salary and Minimun Wage Increase Coming This Month*. March 2, 2024. Retrieved from: <https://www.incometaxgujarat.org/salary-increase-philippines-month/>.

สามารถวิเคราะห์ได้ว่าการจ้างงานลูกจ้างทำงานบ้านมีรูปแบบการจ้างที่พิเศษยิ่งไปกว่าแรงงานทั่วไป เนื่องจากลูกจ้างหลายรายอยู่กินร่วมกันและพักอาศัยกับนายจ้างซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายที่นายจ้างต้องแบกรับจำนวนหนึ่งแล้ว ดังนั้นหากให้นายจ้างต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายโดยจ่ายให้ทัดเทียมกับค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับแรงงานทั่วไปอีก อาจส่งผลเสียต่อนายจ้าง ดังนั้นมาตรการของฟิลิปปินส์ที่กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านไว้เป็นพิเศษจึงเป็นทางออกที่ดีที่ช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายของนายจ้างประกอบกับเพื่อเป็นหลักประกันในเรื่องค่าจ้างให้กับลูกจ้างได้อีกด้วย

นอกจากนี้จากบทบัญญัติในมาตรา 16 ยังได้กำหนดกฎเกณฑ์ที่สำคัญสำหรับการคุ้มครองค่าจ้างของแรงงานเด็กโดยได้กำหนดว่านายจ้างจะต้องจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำให้สำหรับแรงงานเด็กด้วย<sup>166</sup>จึงนับเป็นส่วนสำคัญที่แสดงให้เห็นว่าแรงงานเด็กได้รับความคุ้มครองภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้

#### 2.4.2 ค่าชดเชย

ในกรณีที่นายจ้างและลูกจ้างทำสัญญาจ้างแรงงานกันแบบมีกำหนดระยะเวลากฎหมายของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการปฏิบัติตามสัญญาของนายจ้างและลูกจ้าง จึงได้ออกบทบัญญัติเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าเสียหายไว้ในมาตรา 32 โดยแบ่งได้เป็น 2 กรณีดังนี้<sup>167</sup>

(ก) กรณีที่นายจ้างบอกเลิกจ้างก่อนครบกำหนดสัญญาโดย “ไม่มีเหตุสมควร” : นายจ้างจะต้องจ่ายค่าจ้างของลูกจ้างที่คงเหลือรวมถึงต้องจ่ายเงินค่าจ้างสำหรับการจ้างงาน 15 วัน ให้กับลูกจ้างด้วย

(ข) กรณีที่ลูกจ้างบอกเลิกสัญญาโดย “ไม่มีเหตุอันสมควร” : นายจ้างสามารถยกเว้นไม่จ่ายเงินค่าจ้างที่ค้างจ่ายไว้ได้

จากหลักการข้างต้นจะเห็นได้ว่ากฎหมายของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ได้ให้ความสำคัญกับเรื่องการปฏิบัติตามสัญญาและการจ่ายเงินค่าชดเชย เนื่องจากฟิลิปปินส์ได้ส่งเสริมให้การจ้างงานประเภทนี้ต้องมีสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษรชัดเจน จึงมุ่งเน้นให้ทั้งสองฝ่ายปฏิบัติตามสัญญา ทั้งนี้หลักเกณฑ์ในมาตรา 32 จะใช้บังคับเฉพาะกรณีที่เป็นการฝ่าฝืนสัญญาที่มีกำหนดเวลาเท่านั้น หากนายจ้างและลูกจ้างไม่ได้ทำสัญญาแบบมีกำหนดเวลาไว้ก็ไม่เข้ากรณีต้องรับผิดชอบตามบทบัญญัติมาตรานี้

ในการพิจารณาว่าการยุติสัญญาจ้างในรูปแบบใดถือว่า “มีเหตุอันสมควร” นั้นกฎหมายของฟิลิปปินส์ได้กำหนดหลักการไว้ในมาตรา 33 และ มาตรา 34 เช่น ลูกจ้างสามารถขอลเลิกสัญญาจ้างได้หากถูกล่วงละเมิดจากนายจ้างหรือคนในครอบครัว, ถูกทำร้ายร่างกาย, นายจ้างกระทำความผิดอาญาต่อลูกจ้าง, นายจ้างละเมิดข้อกำหนดใด ๆ ในสัญญา รวมถึงเกิดโรคใด ๆ ที่ส่งผลเสียต่อผู้

<sup>166</sup> The Republic Act No.10361, Article 16.

<sup>167</sup> The Republic Act No.10361, Article 32.



ที่เกี่ยวข้องในการทำงาน ส่วนนายจ้างเองก็สามารถเลิกสัญญาจ้างได้หากพบกรณีดังต่อไปนี้ เช่น ลูกจ้างจงใจไม่เชื่อฟังคำสั่งโดยชอบ, ลูกจ้างประมาทเลินเล่อร้ายแรงในการทำงาน, ลูกจ้างฉ้อโกง กระทำความผิดอาญา หรือฝ่าฝืนข้อตกลงในสัญญาต่อนายจ้าง รวมถึงหากมีโรคใด ๆ ที่ส่งผลเสียต่อผู้ที่เกี่ยวข้องในการทำงาน ทั้งนี้หากมีกรณีดังกล่าวเกิดขึ้นคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งสามารถเลิกสัญญาได้ทันที แม้ว่าจะยังไม่ครบกำหนดอายุของสัญญาก็ตาม<sup>168</sup>

### 2.4.3 สิทธิทางประกันสังคม

เพื่อเป็นการประกันเกี่ยวกับสิทธิทางด้านสุขภาพและด้านอื่น ๆ ของลูกจ้าง กฎหมายฟิลิปปินส์ต้องการให้ลูกจ้างทำงานบ้านได้รับการปฏิบัติเหมือนเช่นลูกจ้างทั่วไปจึงได้ออกบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิทางด้านประกันสังคมไว้ในมาตรา 30 โดยกำหนดให้ลูกจ้างที่ทำงานมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 เดือนต้องเข้าสู่ระบบประกันสังคมหรือที่เรียกว่า “The Philippines Health Insurance Corporation” โดยกฎหมายได้กำหนดให้นายจ้างมีภาระหน้าที่ต้องจ่ายเงินสมทบเข้าสู่กองทุน แต่อย่างไรก็ตามหากลูกจ้างได้รับค่าจ้างตั้งแต่ 5,000 เปโซขึ้นไป ลูกจ้างก็จะต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนด้วยตามอัตราที่กำหนด<sup>169</sup>

ทั้งนี้ตามกฎหมายเกี่ยวกับการประกันสังคมของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมของ “ลูกจ้างทั่วไป” ไว้โดยกำหนดให้จ่ายตั้งแต่อัตราที่ต่ำที่สุดคือ 570 เปโซต่อเดือนจนถึงอัตรากำหนดจ่ายที่สูงที่สุดคือ 4,230 เปโซต่อเดือน โดยนายจ้างจะต้องจ่ายเงินเข้ากองทุนในอัตราร้อยละ 9.5 ของเครดิตเงินเดือนลูกจ้าง ส่วนลูกจ้างต้องจ่ายเงินเข้ากองทุนในอัตราร้อยละ 4.5 ของเครดิตเงินเดือนลูกจ้าง ส่วนหลักเกณฑ์การคิดเครดิตเงินเดือนเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายซึ่งแต่ละช่วงจะมีเครดิตที่แตกต่างกัน เช่น ลูกจ้างที่มีเงินเดือนระหว่าง 4,250 ถึง 4,749.99 เปโซ จะมีเครดิตเงินเดือนอยู่ที่ 4,500 เปโซ ส่วนลูกจ้างที่มีเงินเดือนตั้งแต่ 4,750 ถึง 5,249.99 เปโซจะมีเครดิตเงินเดือนอยู่ที่ 5,000 เปโซ<sup>170</sup> เป็นต้น

แต่สำหรับ “ลูกจ้างทำงานบ้าน” กฎหมายของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ได้กำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเข้าระบบประกันสังคมไว้โดยเฉพาะและสำหรับการจ่ายเงินสมทบกฎหมายได้แบ่งหลักเกณฑ์การจ่ายไว้ดังนี้<sup>171</sup>

<sup>168</sup> The Republic Act No.10361, Article 33 – 34.

<sup>169</sup> The Republic Act No.10361, Article 30.

<sup>170</sup> Digido. *All About SSS Contribution Table 2024 (Updated)*. March 3, 2024. Retrieved from:

[https://digido.ph/articles/sss-monthly-contribution-table-guide-in-the-philippines#5\\_SSS\\_Contribution\\_Table\\_for\\_Household\\_Employers\\_and\\_Kasambahay\\_Members\\_2024](https://digido.ph/articles/sss-monthly-contribution-table-guide-in-the-philippines#5_SSS_Contribution_Table_for_Household_Employers_and_Kasambahay_Members_2024).

<sup>171</sup> Ibid.

(ก) กรณีลูกจ้างมีรายได้ไม่ถึง 5,000 บาทต่อเดือน : กฎหมายกำหนดให้นายจ้างเป็นฝ่ายจ่ายเงินสมทบเพียง “ฝ่ายเดียว” โดยจะต้องจ่ายเงินในอัตรา “ร้อยละ 14” ของเครดิตเงินเดือนลูกจ้าง เช่น หากลูกจ้างมีรายได้ระหว่าง 1,250-1,749.99 บาท ลูกจ้างจะมีเครดิตเงินเดือนในอัตรา 1,500 บาทและนายจ้างต้องจ่ายเงินเข้ากองทุนประกันสังคมในอัตรา 210 บาท และหากลูกจ้างมีเงินเดือนในอัตรา 1,750-2,249.99 บาท ลูกจ้างจะมีเครดิตเงินเดือนจำนวน 2,000 บาทและนายจ้างต้องจ่ายเงินเข้ากองทุนประกันสังคมในอัตรา 280 บาท

(ข) กรณีลูกจ้างมีรายได้ตั้งแต่ 5,000 บาทต่อเดือน : กฎหมายกำหนดให้นายจ้างและลูกจ้างต้องจ่ายเงินสมทบ “ทั้งสองฝ่าย” โดยนายจ้างจ่ายเงิน “ร้อยละ 9.5” และลูกจ้างจ่ายเงิน “ร้อยละ 4.5” ของเครดิตเงินเดือน เช่น หากลูกจ้างมีรายได้ระหว่าง 5,000-5,249.99 บาท ลูกจ้างจะมีเครดิตเงินเดือนจำนวน 5,000 บาทและนายจ้างต้องจ่ายเงินสมทบจำนวน 475 บาทและลูกจ้างจ่ายเงินจำนวน 225 บาท และหากลูกจ้างมีรายได้ระหว่าง 5,250-5,749.99 บาท ลูกจ้างจะมีเครดิตเงินเดือนจำนวน 5,500 บาท นายจ้างต้องจ่ายเงินสมทบในจำนวน 475 บาทและลูกจ้างต้องจ่ายเงินสมทบจำนวน 225 บาท

จากกฎหมายของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์สามารถวิเคราะห์ได้ว่ามีการวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ่ายเงินสมทบที่แตกต่างกันระหว่างลูกจ้างทั่วไปกับลูกจ้างทำงานบ้าน โดยลูกจ้างทำงานบ้านบางรายมีรายได้น้อย หากต้องนำเงินมาจ่ายเข้ากองทุนประกันสังคมอีกอาจทำให้เป็นปัญหาต่อการดำรงชีวิต แต่ประกันสังคมก็เป็นสิ่งสำคัญที่ดูแลสวัสดิภาพของลูกจ้าง ดังนั้นเพื่อเป็นการประสานประโยชน์ทั้งสองด้านกฎหมายของฟิลิปปินส์จึงกำหนดให้ลูกจ้างที่เงินเดือนน้อย (ไม่ถึง 5,000 บาทต่อเดือน) ไม่ต้องจ่ายเงินสมทบ ให้นายจ้างจ่ายแต่เพียงฝ่ายเดียว แต่ถ้ามีเงินเดือนจนถึงเกณฑ์ที่กำหนดแล้ว ก็ให้ลูกจ้างจ่ายเงินสมทบด้วยกันกับนายจ้าง

กล่าวโดยสรุป ในอดีตแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านในสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ประสบปัญหาถูกเลือกปฏิบัติและไม่ได้รับการคุ้มครองอย่างเพียงพอ แต่ในเวลาต่อมารัฐได้มีการตรากฎหมายที่ชื่อว่า The Republic Act No. 10361 (“The Domestic Workers Act”) ขึ้นเพื่อคุ้มครองลูกจ้างทำงานบ้าน โดยกฎหมายดังกล่าวได้เพิ่มการคุ้มครองลูกจ้างในหลายด้าน เช่น กำหนดเวลาทำงาน ค่าจ้างขั้นต่ำ เวลาพัก การทำงานของเด็ก เป็นต้น จึงทำให้แรงงานทำงานบ้านได้รับการปฏิบัติที่ดีขึ้น และได้รับการคุ้มครองในการทำงานอย่างเต็มที่

## 2.5 สถานการณ์ภายหลังมีการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน

นับตั้งแต่สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ได้ประกาศใช้กฎหมายของเกี่ยวกับการคุ้มครองลูกจ้างทำงานบ้าน (The Republic Act No.10361) เมื่อวันที่ 18 มกราคม 2556 กฎหมายดังกล่าวถือเป็น

กฎหมายที่ขยายสิทธิแรงงาน สิทธิประโยชน์ไปถึงแรงงานทำงานบ้านกว่า 1.9 ล้านคนในประเทศโดยกฎหมายฉบับนี้ได้วางหลักการที่ต่อต้านการละเมิด การทำงานขูดหนี้ การปฏิบัติด้วยรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก มีการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ มาตรฐานค่าจ้าง ชั่วโมงพัก และยังมีขยายสิทธิประโยชน์ทางประกันสังคมอีกด้วย อันเป็นการช่วยให้แรงงานเหล่านี้ได้รับการคุ้มครองที่มากขึ้น<sup>172</sup>

นอกจากนี้กฎหมายคุ้มครองแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านของฟิลิปปินส์ยังได้ออกแบบมาเพื่อให้การจ้างงานในลักษณะนี้มีความเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น โดยการประกาศใช้ The Domestic Workers Act ของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์นั้นเป็นส่วนหนึ่งของโครงการส่งเสริมการปฏิบัติตามกฎหมาย โดยได้มีจุดประสงค์หลักเพื่อเพิ่มการคุ้มครองสิทธิให้กับแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน รวมถึงได้มีการรณรงค์จัดกิจกรรมสำคัญที่เกี่ยวข้อง เช่น การจัดเวทีประชุมระหว่างตัวแทนนายจ้าง ลูกจ้างและองค์กรภาคสังคมอันเกี่ยวกับนโยบายและแนวทางปฏิบัติตามกฎหมายใหม่, การจัดประชุมผู้มีส่วนได้เสียเพื่อประเมินผลกระทบต่อสถานการณ์ของลูกจ้างทำงานบ้าน, การพัฒนา ติพิมพ์และให้คำปรึกษากับผู้ที่เกี่ยวข้อง, ร่วมมือเสริมสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับการประนีประนอมและการระงับข้อพิพาททางงานบ้าน, ให้การส่งเสริมทางเทคนิคกับสหภาพแรงงานและกลุ่มนายจ้างในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเจรจา การตระหนักรู้ถึงสิทธิและการปฏิบัติตามกฎหมาย และอำนวยความสะดวกให้กับหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการวางแผนและปรับปรุงแผนงานในส่วน of แรงงานทำงานบ้าน<sup>173</sup> ซึ่งหลักการปฏิบัติของโครงการนี้เป็นหลักการที่สมควรนำมาปรับใช้หากมีการแก้ไขหรือออกบทบัญญัติใหม่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานทำงานบ้าน

### 3. มาตรการทางกฎหมายของราชอาณาจักรสเปน

ในการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองลูกจ้างทำงานบ้าน หลังจากที่ได้ศึกษาได้ศึกษากฎหมายของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ซึ่งเป็นประเทศในทวีปเอเชียมาแล้ว ในส่วนนี้ผู้ศึกษาจึงเลือกศึกษากฎหมายของประเทศในแถบทวีปยุโรป โดยเลือกศึกษากฎหมายของราชอาณาจักรสเปนเนื่องจากราชอาณาจักรสเปนเป็นหนึ่งในประเทศในทวีปยุโรปที่ให้ความสำคัญกับลูกจ้างทำงานบ้าน อันจะเห็นได้จากการที่ราชอาณาจักรสเปนมีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาที่คุ้มครองลูกจ้างทำงานบ้านไว้โดยเฉพาะ โดยในกระบวนการตรากฎหมายเกี่ยวกับลูกจ้างทำงานบ้านนั้นสเปนได้ใช้วิธีการที่แตกต่าง

<sup>172</sup> International Labour Office. *Philippines enact new law protecting domestic workers*. p.1.

<sup>173</sup> International Labour Organization. *Strengthening Capacities of Government and Social Partners to Implement National Legal Framework for Domestic Workers*. March 4,2024. Retrieved from: [https://www.ilo.org/manila/projects/WCMS\\_383165/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/manila/projects/WCMS_383165/lang--en/index.htm).

จากฟิลิปปินส์โดยประกาศใช้เป็นพระราชกฤษฎีกา (The Royal Decree) ไม่ได้บังคับใช้เป็นพระราชบัญญัติจึงเป็นอีกหนึ่งทางเลือกที่นำศึกษาเพื่อนำมาปรับใช้ในประเทศไทย ซึ่งสามารถศึกษาได้ผ่านประเด็นดังต่อไปนี้

### 3.1 ระบบกฎหมาย ความเป็นมา ค่านิยม และสาระสำคัญของกฎหมายคุ้มครองแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน

ราชอาณาจักรสเปนเป็นประเทศที่อยู่ทางทิศตะวันตกเฉียงใต้ของทวีปยุโรป มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข<sup>174</sup> และมีระบบกฎหมายแบบลายลักษณ์อักษร (Civil Law) โดยจากการสำรวจข้อมูลของแรงงานทำงานบ้านในราชอาณาจักรสเปนพบว่ามีการวิจัยทำงานเป็นจำนวนถึง 545,700 คน โดยร้อยละ 89 เป็นผู้หญิง<sup>175</sup>

แรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านในราชอาณาจักรสเปนเป็นแรงงานชายขอบมาแต่ดั้งเดิมตามกฎหมายแรงงานของราชอาณาจักรสเปน แม้ว่าจะได้มีการพยายามจัดความคุ้มครองให้กับลูกจ้างเหล่านี้มาบ้างแล้ว แต่ก็ยังพบว่ามีปัญหาในทางปฏิบัติอยู่จนกระทั่งในปี ค.ศ.1959 ได้มีการออกคำสั่งฉบับที่ 385/1959 (Decree 385/1959) ขึ้นเพื่อจัดตั้งระบบการคุ้มครองพิเศษสำหรับลูกจ้างทำงานบ้าน และในเวลาต่อมาในปี ค.ศ. 1969 ก็ได้มีการออกคำสั่งฉบับที่ 2346/1969 (Decree 2346/1969) ขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิทางด้านประกันสังคมให้กับลูกจ้างทำงานบ้าน ต่อมาในช่วงปี ค.ศ.1985 ราชอาณาจักรสเปนได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาฉบับที่ 1424/1985 (The Royal Decree 1424/1985) โดยกำหนดให้การจ้างงานลูกจ้างเหล่านี้เป็นการจ้างงานในรูปแบบพิเศษ (Special Employment) อันมีวัตถุประสงค์เพื่อประนีประนอมความเท่าเทียมกันระหว่างแรงงานทำงานบ้านกับแรงงานประเภทอื่นๆ และสร้างสมดุลระหว่างความจำเป็นในการคุ้มครองสิทธิทางด้านแรงงานของลูกจ้างกับประโยชน์ของนายจ้าง<sup>176</sup>

ในปี ค.ศ. 2002 ก่อนที่จะมีการประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน สหภาพแรงงานของราชอาณาจักรสเปนได้มีการออกมานำเสนอปัญหาที่เกี่ยวกับลูกจ้างเหล่านี้ (Domestic Worker) โดยได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาว่าลูกจ้างส่วนใหญ่นั้นเป็น

<sup>174</sup> สถานเอกอัครราชทูต ประจำกรุงมาดริด. ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับประเทศสเปน. 5 มีนาคม 2567 สืบค้นจาก

<https://shorturl.asia/M3s6Q>.

<sup>175</sup> Luz Rodriguez. Equal rights for domestic workers (finally) in Spain. *Social Europe*. March 6, 2024. Retrieved from: <https://www.socialeurope.eu/equal-rights-for-domestic-workers-finally-in-spain>.

<sup>176</sup> Ana Gomes and Inmaculada Baviera Puig. *Domestic work after labour law : the case of Brazil and Spain*. Labour Law Research Network Inaugural Conference Pompeu Fabra University, Barcelona. Spain. 2013. p.12.

ผู้หญิงและเป็นแรงงานหลักสำหรับการประกอบอาชีพนี้ แต่ลูกจ้างประเภทนี้กลับได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงานที่ด้อยกว่าลูกจ้างประเภทอื่น ๆ รวมถึงได้รับสิทธิเกี่ยวกับประกันสังคมที่น้อยกว่าลูกจ้างประเภทอื่น ๆ ด้วย นอกจากนี้การจ้างงานของลูกจ้างประเภทดังกล่าวมีลักษณะที่ไม่เป็นทางการ มีการรายงานการจ้างงานและการจ่ายค่าจ้างที่ผิดปกติ ด้วยเหตุนี้สหภาพแรงงานจึงออกมาเรียกร้องเพื่อให้มีกฎหมายที่คุ้มครองแรงงานทำงานบ้านเป็นพิเศษและให้ได้รับการคุ้มครองในส่วน of ประกันสังคมด้วย<sup>177</sup>

จนกระทั่งในวันที่ 14 พฤศจิกายน ค.ศ. 2011 รัฐบาลสเปนได้ออก “พระราชกฤษฎีกาฉบับที่ 1620/2011” (The Royal Decree No.1620/2011) ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้าง และลูกจ้างซึ่งเป็นผู้ทำงานให้บริการนายจ้างภายในครัวเรือน ซึ่งกฎหมายพิจารณาว่าการจ้างงานในลักษณะนี้มีความสัมพันธ์ในรูปแบบพิเศษ โดยกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวนี้เป็นกฎหมายที่ออกขึ้นเพื่อแทนที่พระราชกฤษฎีกาฉบับเดิม คือ พระราชกฤษฎีกาที่ 1424/1985<sup>178</sup> ให้มีความทันสมัยและตอบสนองกับความเปลี่ยนแปลงของสังคมมากยิ่งขึ้น

ในเวลาต่อมาราชอาณาจักรสเปนได้เพิ่มเติมหลักการใหม่ให้คุ้มครองแรงงานทำงานบ้านมากขึ้นในส่วนที่เกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าชดเชย โดยกำหนดให้นายจ้างจะต้องจ่ายค่าชดเชยให้ลูกจ้างเป็นจำนวนเท่ากับค่าจ้างรายวัน 33 วัน หากการเลิกจ้างนั้นไม่เป็นธรรมต่อลูกจ้างและยังได้เพิ่มมาตรการอื่นๆที่เกี่ยวกับการประกันสังคมอีกด้วย<sup>179</sup> จึงเห็นได้ว่ากฎหมายของราชอาณาจักรสเปนได้มีการปรับปรุงอยู่ตลอดเวลาเพื่อให้มีความทันสมัยและสามารถคุ้มครองลูกจ้างได้อย่างมีประสิทธิภาพ

กฎหมายของราชอาณาจักรสเปนได้มีการกำหนดคำนิยามที่สำคัญอันเกี่ยวกับการคุ้มครองลูกจ้างทำงานบ้านไว้ในมาตรา 1 โดยเป็นการกำหนดให้เห็นถึงลักษณะของ “ความสัมพันธ์ในการจ้างงานลูกจ้างทำงานบ้าน” ว่ามีลักษณะคือเป็นความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างซึ่งเป็นเจ้าของบ้านกับลูกจ้างซึ่งทำงานให้บริการแก่นายจ้างแบบพึ่งพาอาศัยกันโดยได้รับค่าตอบแทน โดยนายจ้างอาจเป็นเจ้าของบ้านหรือผู้พักอาศัยก็ได้ ทั้งนี้การจ้างงานย่อมครอบคลุมไปถึงงานต่าง ๆ เช่น งานดูแลบ้าน ดูแลสมาชิกในครอบครัวหรือบุคคลที่เป็นส่วนหนึ่งของครอบครัว ทำสวน ดูแลเด็ก ขับรถ หรือหน้าที่อื่นๆ ที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน<sup>180</sup>

<sup>177</sup> Daniel Albarracin. Domestic work examined. *Eurofound*. March 5, 2024. Retrieved from: <https://www.eurofound.europa.eu/en/resources/article/2002/domestic-work-examined>.

<sup>178</sup> International Labour Organization. *Spain approves new regulations for domestic employees*. Switzerland: Conditions of Work and Employment Branch (TRAVAIL) Labour Protection Department International Labour Office. 2012. p.1.

<sup>179</sup> Luz Rodriguez. *Equal rights for domestic workers (finally) in Spain*.

<sup>180</sup> The Royal Decree No.1620/2011, Article 1.

นอกจากนี้จากบทบัญญัติในมาตรา 2 ยังได้แสดงให้เห็นถึงข้อยกเว้นว่าแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านตามพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ไม่รวมถึงการจ้างงานโดยนิติบุคคลหรือการจ้างทำงานบ้านในรูปแบบพิเศษ เช่น งานการกุศล การช่วยเหลือในบริเวณใกล้เคียง หรืองานบ้านที่ไม่ได้รับเงินค่าตอบแทน เป็นต้น<sup>181</sup> โดยหากมีการจ้างงานในลักษณะนี้ก็ไม่อยู่ในขอบข่ายที่จะบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาฉบับที่ 1620/2011

ด้วยเหตุนี้จึงอาจพิจารณาได้ว่า “งานบ้าน” ตามที่กำหนดในคำนิยามของราชอาณาจักรสเปนนั้นก็ได้มีลักษณะที่คล้ายคลึงและใกล้เคียงกับสาธารณรัฐฟิลิปปินส์และประเทศไทยเช่นกัน จึงสามารถศึกษาบทบัญญัติของราชอาณาจักรสเปนเพื่อวิเคราะห์และนำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาได้

### 3.2 ข้อจำกัดในเวลาทำงานของแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน

ราชอาณาจักรสเปนได้ให้ความสำคัญกับข้อจำกัดในเรื่องเวลาการทำงานของแรงงานเด็กทั้งในเรื่องการกำหนดเวลาพัก การทำงานในยามวิกาล รวมถึงการทำงานล่วงเวลาหรือทำงานในวันหยุด โดยสามารถกำหนดแยกเป็นกรณีได้ดังต่อไปนี้

#### 3.2.1 เวลาพักของแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน

ในการกำหนดหลักเกณฑ์เรื่องเวลาพักสำหรับลูกจ้างทำงานบ้าน พระราชกฤษฎีกาฉบับที่ 1620/2011 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในมาตรา 9.8 (a) ว่า หากลูกจ้างทำงานติดต่อกันมาแล้วจำนวน 4.5 ชั่วโมง ลูกจ้างเหล่านี้จะต้องได้พักเป็นเวลาอย่างน้อย 30 นาที<sup>182</sup> และได้กำหนดไว้ในมาตรา 9.8 (c) ว่าระยะเวลาสั้นกว่าช่วงเลิกงานของวันหนึ่งจนถึงช่วงเริ่มงานของวันถัดไปจะต้องไม่ต่ำกว่า 12 ชั่วโมง<sup>183</sup> และได้กำหนดไว้ในมาตรา 9.8 (d) ว่าลูกจ้างต้องมีสิทธิได้รับการพักผ่อนประจำสัปดาห์เป็นเวลาอย่างน้อย 2 วันติดต่อกัน<sup>184</sup> จึงทำให้เห็นได้ว่ากฎหมายมุ่งเน้นการคุ้มครองให้ลูกจ้างเด็กได้รับเวลาพักอย่างเพียงพอเพื่อที่จะได้มีพัฒนาการที่ดีเหมาะสมตามวัย

สำหรับลูกจ้างเด็กที่ทำงานประเภทอื่น ๆ ที่ไม่ใช่งานบ้าน กฎหมายแรงงานของสเปนก็ได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับเวลาพัก ระยะเวลาสั้นกว่าช่วงเลิกงานของวันหนึ่งจนถึงช่วงเริ่มงานของวันถัดไป<sup>185</sup> รวมถึงระยะเวลาพักผ่อนประจำสัปดาห์ตามที่กำหนดไว้ข้างต้นเช่นเดียวกับแรงงานเด็กที่

<sup>181</sup> The Royal Decree No.1620/2011, Article 2.

<sup>182</sup> The Royal Decree No.1620/2011, Article 9.8 (a).

<sup>183</sup> The Royal Decree No.1620/2011, Article 9.8 (c).

<sup>184</sup> The Royal Decree No.1620/2011, Article 9.8 (d).

<sup>185</sup> Anglo info spain. *Youth Employment*. March 8, 2024. Retrieved from: <https://www.angloinfo.com/how-to/spain/family/living-with-teenagers/youth-employment>.

ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน<sup>186</sup> อันจะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างจากประเทศไทย เพราะประเทศไทย ได้วางหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ให้แตกต่างกันระหว่างแรงงานเด็กที่ทำงานประเภทอื่นกับแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน

ส่วนลูกจ้างที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไปกฎหมายได้กำหนดว่าหากลูกจ้างทำงานมาแล้วติดต่อกัน 6 ชั่วโมง ลูกจ้างสามารถพักได้ 15 นาที ส่วนระยะเวลานับจากช่วงเลิกงานของวันหนึ่งจนถึงช่วงเริ่มงานของวันถัดไปจะต้องไม่ต่ำกว่า 12 ชั่วโมง และลูกจ้างต้องได้รับสิทธิในวันหยุดประจำสัปดาห์อย่างน้อยหนึ่งวันครึ่ง<sup>187</sup> โดยวันพักจะต้องเป็นวันอาทิตย์หนึ่งวันส่วนอีกวันหนึ่งจะเป็นวันเสาร์ครึ่งวันหรือวันจันทร์ครึ่งวันก็ได้<sup>188</sup> จึงเห็นได้ว่ากฎหมายของราชอาณาจักรสเปนได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเวลาพักของลูกจ้างที่แตกต่างกันระหว่างลูกจ้างเด็กกับลูกจ้างที่อายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป โดยมีการคุ้มครองในเรื่องเวลาพักให้กับลูกจ้างเด็กที่ดีกว่า เนื่องจากกฎหมายอาจมองว่าเด็กควรได้รับการพักผ่อนที่เหมาะสมและเพียงพอมากกว่าลูกจ้างทั่วไป

### 3.2.2 เวลาทำงานของแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน

พระราชกฤษฎีกาฉบับที่ 1620/2011 ของราชอาณาจักรสเปนได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของเวลาพักของเด็กจึงได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเวลาพักไว้ในมาตรา 9.8 (a) โดยกำหนดให้นายจ้างต้องใช้งานแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านไม่เกิน 8 ชั่วโมงต่อวัน<sup>189</sup> นอกจากนี้ตามมาตรา 9.8 (c) ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้โดยเฉพาะว่าแรงงานเด็กจะไม่สามารถทำงานในเวลากลางคืนได้ตั้งแต่ช่วง 22.00 น. จนถึงเวลา 06.00 น.<sup>190</sup> อันแสดงให้เห็นว่ากฎหมายมุ่งคุ้มครองแรงงานเด็กให้ได้รับการพักผ่อนที่เพียงพอเพื่อเป็นการส่งเสริมพัฒนาการของเด็ก

สำหรับลูกจ้างเด็กประเภทอื่น ๆ ที่ไม่ใช่แรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านกฎหมายแรงงานของสเปนก็ได้กำหนดมาตรการเรื่องจำนวนชั่วโมงการทำงาน<sup>191</sup> และช่วงเวลาที่ห้ามทำงานไว้เช่นเดียวกัน<sup>192</sup> จึงเห็นได้ว่ากฎหมายได้บังคับใช้กับแรงงานเด็กทุกประเภทอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ได้แบ่งแยกว่าเป็นแรงงานทั่วไปหรือแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน

<sup>186</sup> Megan Janicke. Labour Laws in Spain. *Expatica*. March 6, 2024. Retrieved from: <https://www.expatica.com/es/working/employment-law/spain-labor-laws-104542/#contracts>.

<sup>187</sup> Ibid.

<sup>188</sup> The Royal Decree No.1620/2011, Article 9.5.

<sup>189</sup> The Royal Decree No.1620/2011, Article 9.8 (a) and (c).

<sup>190</sup> The Royal Decree No.1620/2011, Article 9.8 (b).

<sup>191</sup> Croner-I. *Employment Law in Spain : In-depth*. March 7, 2024. Retrieved from: <https://app.croneri.co.uk/topics/employment-law-spain/indepth>.

<sup>192</sup> Safeguard global. *5 spanish labour laws global employers need to know*. March 7, 2024. Retrieved from: <https://www.safeguardglobal.com/resources/spanish-labor-laws/>.

สำหรับมาตรการคุ้มครองลูกจ้างที่อายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไปในเรื่องของเวลาทำงานและเวลาพัก กฎหมายของราชอาณาจักรสเปนได้มีการกำหนดคุ้มครองที่แตกต่างจากลูกจ้างเด็ก โดยกำหนดให้ลูกจ้างที่อายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไปสามารถทำงานได้วันหนึ่งไม่เกิน 9 ชั่วโมง<sup>193</sup> อันเป็นการกำหนดจำนวนชั่วโมงอย่างสูงในการทำงานต่อวันที่มากกว่าแรงงานเด็ก และกฎหมายไม่ได้มีการกำหนดถึงช่วงเวลาที่ห้ามลูกจ้างที่อายุตั้งแต่ 18 ปีทำงาน

### 3.2.3 การทำงานล่วงเวลาของแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน

พระราชกฤษฎีกาฉบับที่ 1620/2011 ของราชอาณาจักรสเปนได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการทำงานล่วงเวลาของแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน ไว้ในมาตรา 9.8 (b) ว่าห้ามมิให้จ้างงานเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปีทำงานล่วงเวลาหรือทำงานในตอนกลางคืน<sup>194</sup> ด้วยเหตุเช่นนี้เด็กจึงไม่สามารถทำงานล่วงเวลาได้ นายจ้างจะต้องกำหนดให้เด็กทำงานภายในระยะเวลาที่ตกลงกันเท่านั้น เพื่อไม่ให้เด็กต้องทำงานหนักเกินสมควร

จากบทบัญญัติดังกล่าวสามารถวิเคราะห์ได้ว่ากฎหมายของราชอาณาจักรสเปนมุ่งเน้นให้มีการคุ้มครองลูกจ้างเด็กไม่ให้ต้องทำงานหนักเกินสมควร โดยมองว่าลูกจ้างเด็กทำงานเพียงตามเวลาปกติก็เป็นที่เพียงพอแล้ว นายจ้างไม่ควรกำหนดให้เด็กต้องทำงานล่วงเวลาอีก เพราะอาจทำให้เด็กไม่ได้รับการพักผ่อนอย่างเต็มที่ โดยแม้ว่าลูกจ้างนั้นจะเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน แต่หากมีการกำหนดให้ลูกจ้างเหล่านี้มีเวลาทำงานและเวลาพักที่แน่นอนก็ย่อมสามารถเพิ่มการคุ้มครองให้บุคคลเหล่านี้ได้

## 3.3 การศึกษาและความเป็นอยู่ของแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน

ในการศึกษาเรื่องการศึกษาและความเป็นอยู่ของแรงงานเด็กทำงานบ้านในราชอาณาจักรสเปนสามารถศึกษาได้ดังต่อไปนี้

### 3.3.1 การศึกษาของแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน

ระบบการศึกษาของราชอาณาจักรสเปนอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงศึกษาธิการและอาชีวศึกษา (The Ministry of Education and Vocational Training) และมีการแบ่งระดับการศึกษาออกเป็น 4 ระดับ ดังนี้<sup>195</sup>

- ระดับชั้นปฐมวัย ได้แก่เด็กอายุไม่เกิน 6 ปี
- ระดับชั้นประถมศึกษา ได้แก่เด็กอายุตั้งแต่ 6 ถึง 12 ปี

<sup>193</sup> Ibid.

<sup>194</sup> The Royal Decree No.1620/2011, Article 9.8 (b).

<sup>195</sup> Sarah Fairman. Education in Spain. *Expatica*. May 6, 2024. Retrieved from:

<https://www.expatica.com/es/education/children-education/education-in-spain-103110/>.



- ระดับชั้นมัธยมศึกษาตั้งแต่อายุ 12 ถึง 16 ปี และ
- ระดับเตรียมอุดมศึกษาตั้งแต่อายุ 15 ถึง 18 ปี

ทั้งนี้ราชอาณาจักรสเปนได้กำหนดให้เด็กจะต้องเข้ารับการศึกษาระดับภาคบังคับในช่วงอายุระหว่าง 6 ถึง 16 ปี

ในการศึกษาประเด็นเกี่ยวกับการศึกษาของเด็กในราชอาณาจักรสเปน มีความจำเป็นต้องศึกษาโยงไปถึงเรื่องอายุขั้นต่ำในการจ้างแรงงานด้วย โดยกฎหมายแรงงานของราชอาณาจักรสเปนได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอายุขั้นต่ำว่าเด็กที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไปสามารถลงนามในสัญญาจ้างแรงงานได้ ส่วนเด็กที่มีอายุระหว่าง 16-18 ปีสามารถทำงานได้ แต่จะต้องได้รับความยินยอมจากผู้ปกครองก่อนในการทำงาน ทั้งนี้กฎหมายของราชอาณาจักรสเปนได้กำหนดอายุขั้นต่ำในการทำงานไว้อยู่ที่ 16 ปี เว้นแต่บางประเภทที่เด็กอายุต่ำกว่า 16 ปีสามารถทำได้ เช่น ศิลปิน เป็นต้น แต่ทั้งนี้ต้องได้รับความยินยอมจากกรมแรงงานด้วย<sup>196</sup>

นอกจากนี้ราชอาณาจักรสเปนยังได้ลงนามให้สัตยาบันใน “อนุสัญญาฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำในการจ้างแรงงาน”<sup>197</sup> ซึ่งเป็นอนุสัญญาที่กำหนดห้ามนายจ้างจ้างงานเด็กที่อายุต่ำกว่าอายุที่จะสำเร็จการศึกษาภาคบังคับทั้งนี้ไม่ว่ากรณีใดก็ตามห้ามจ้างงานเด็กที่อายุต่ำกว่า 15 ปี<sup>198</sup> โดยเมื่อพิจารณาถึงกฎหมายภายในของสเปนที่กำหนดเรื่องเกี่ยวกับอายุขั้นต่ำในการทำงานไว้ที่ 16 ปีอันเป็นช่วงเวลาที่สามารถสำเร็จการศึกษาภาคบังคับ จึงนับว่ามีความสอดคล้องกับเจตนารมณ์ในอนุสัญญาฉบับนี้

โดยหลักเกณฑ์เรื่องอายุขั้นต่ำในการจ้างแรงงาน ราชอาณาจักรสเปนได้ปรับเปลี่ยนในปี ค.ศ. 1980 โดยได้ปรับอายุขั้นต่ำของการจ้างแรงงานเด็กจากเดิมที่กำหนดไว้ที่ 14 ปี มาเป็นที่อายุ 16 ปี ด้วยเหตุนี้จึงทำให้เด็กไม่สามารถใช้การทำงานเป็นทางเลือกแทนการเรียนได้ เพราะเด็กจะสามารถทำงานได้ก็ต่อเมื่ออายุถึง 16 ปีเท่านั้น ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่สามารถสำเร็จการศึกษาภาคบังคับแล้ว การกำหนดเช่นนี้จะประโยชน์ต่อเด็กในแง่ที่ว่าเด็กจะไม่สามารถหยุดเรียนเพื่อทำงานได้ก่อนอายุ 16 ปี<sup>199</sup> อันเป็นการส่งเสริมเรื่องการศึกษาให้กับเด็กประการหนึ่ง

นอกจากนี้กฎหมายฉบับที่ 36/2011 ที่ควบคุมเกี่ยวกับศาลแรงงาน มาตรา 76.5 ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้พนักงานตรวจแรงงานสามารถร้องขอต่อศาลเพื่อเข้าตรวจบ้านของนายจ้างที่

<sup>196</sup> Megan Janicke. Labour Laws in Spain. *Expatica*.

<sup>197</sup> International Labour Organization. *Ratifications for Spain*. March 6, 2024. Retrieved from: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200\\_COUNTRY\\_ID:102847](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:102847).

<sup>198</sup> International Labour Organization Convention 138: Convention concerning Minimum Age for admission to Employment, Article 2.

<sup>199</sup> Jorge González Chapela and Sergi Jiménez-Martín and Judit Vall Castello. *Education and Internal Migration: Evidence From a Child Labour Reform in Spain*. Study Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3972268>, 2022. p.2.

ลูกจ้างทำงานอยู่ด้วยได้ แต่ต้องมีกรณีปรากฏว่าการเข้าตรวจนั้นเพื่อการตรวจสอบในเรื่องที่จะต้องนำไปขึ้นศาลในอนาคตหรือเพื่อตรวจสอบหรือควบคุมสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน<sup>200</sup> ซึ่งเป็นหลักการที่มีความคล้ายคลึงกับ พ.ร.บ.การศึกษาภาคบังคับฯของประเทศไทยที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่รัฐสามารถเข้าตรวจค้นบ้านเพื่อตรวจสอบการศึกษาของเด็กได้

การกำหนดเช่นนี้มีผลคือหน่วยงานของรัฐซึ่งรับผิดชอบในเรื่องการดูแลลูกจ้างทำงานบ้านมีฐานข้อมูลของลูกจ้าง ทำให้ได้ทราบว่าลูกจ้างแต่ละรายทำงานอยู่ที่ใด มีสภาพการจ้างเช่นไร อันอาจทำให้หน่วยงานรัฐสามารถเข้าถึงข้อมูลเพื่อตรวจสอบสิทธิของลูกจ้างทั้งในด้านการจ้างงานและการศึกษาของเด็ก จึงเป็นประโยชน์ต่อลูกจ้างเพราะเพิ่มโอกาสให้เจ้าหน้าที่เข้าถึงเพื่อตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายได้

### 3.3.2 ความเป็นอยู่ของแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน

ราชอาณาจักรสเปนไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องการจัดที่พักอาศัยไว้ โดยเฉพาะสำหรับลูกจ้างทำงานบ้าน จึงอาจพิจารณาได้ว่าราชอาณาจักรสเปนไม่ได้ให้ความสำคัญคุ้มครองลูกจ้างในส่วนนี้และมีลักษณะเช่นเดียวกับประเทศไทย

### 3.4 สิทธิประโยชน์ของแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน

ในการศึกษาประเด็นเรื่องสิทธิประโยชน์ของแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านสามารถศึกษาได้ตามประเด็นดังต่อไปนี้

#### 3.4.1 ค่าจ้างขั้นต่ำ

ในการจ่ายค่าจ้างให้กับลูกจ้างทำงานบ้านนั้น พระราชกฤษฎีกาฉบับที่ 1620/2011 ไม่ได้กำหนดเรื่องค่าจ้างของลูกจ้างเด็กกับลูกจ้างอายุตั้งแต่ 18 ปีไว้แตกต่างกัน โดยหลักเกณฑ์ในเรื่องการคุ้มครองค่าจ้างขั้นต่ำได้ถูกปรากฏอยู่ใน มาตรา 8.1 โดยได้กำหนดว่าค่าจ้างขั้นต่ำของแรงงานทำงานบ้านจะถูกกำหนดขึ้นโดยรัฐในทุกๆปี ซึ่งค่าจ้างขั้นต่ำนี้จะใช้บังคับสำหรับลูกจ้างที่ทำงานครบเต็มตามวัน<sup>201</sup>

ในปี ค.ศ. 2024 ราชอาณาจักรสเปนได้ปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์เกี่ยวกับค่าจ้างขั้นต่ำของ “แรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน” โดยมีการรับรองค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับลูกจ้างเป็นจำนวนที่ชัดเจนแน่นอนโดยลูกจ้างที่ทำงานบ้านจะต้องได้รับค่าจ้างขั้นต่ำในอัตราไม่น้อยกว่า 8.87 ยูโรต่อชั่วโมงและสำหรับลูกจ้างทั่วไปกฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์ค่าจ้างไว้แตกต่างจากลูกจ้างทำงานบ้าน

<sup>200</sup> International Labour Organization. *ILO Curriculum on Building Modern and Effective Labour Inspection Systems : Labour inspection on domestic worker*. Switzerland: International Labour Organization. 2022. p.44.

<sup>201</sup> The Royal Decree No.1620/2011, Article 8.1.

โดยกำหนดไว้ที่ขั้นต่ำ 37.8 ยูโรต่อวันหรือไม่น้อยกว่า 1,134 ยูโรต่อเดือนในกรณีที่มีการจ่ายค่าจ้าง 14 งวดต่อปี<sup>202</sup>

เนื่องจากพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ได้มีการกำหนดให้ค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับแรงงานทำงานบ้านจะต้องถูกกำหนดขึ้นใหม่ในทุกๆปี โดยภาครัฐ หลักการเช่นนี้ทำให้มั่นใจได้ว่าลูกจ้างทำงานบ้านจะมีหลักประกันในเรื่องของค่าแรงขั้นต่ำ ไม่นอนกตซื้ออย่างไม่เป็นธรรมต่อนายจ้าง และยิ่งบทบัญญัติมาตรานี้ได้กำหนดให้รัฐจะต้องกำหนดค่าแรงขั้นต่ำใหม่ในทุกๆปีนั้น ยิ่งเพิ่มความมั่นใจได้ว่าค่าแรงขั้นต่ำของลูกจ้างทำงานบ้านจะเป็นไปโดยเป็นธรรม สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม เพื่อเกิดความ เป็นธรรมต่อลูกจ้างและนายจ้างอย่างมากที่สุด หลักการนี้จึงเป็นหลักการที่ดีและสามารถนำมาปรับ ใช้ได้กับกฎหมายแรงงานในหลายๆประเทศ

นอกจากนี้ในการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำของราชอาณาจักรสเปนยังได้กำหนดแยกแยะระหว่าง ค่าจ้างขั้นต่ำของแรงงานทั่วไปกับแรงงานทำงานบ้าน โดยอัตราค่าจ้างขั้นต่ำก็มีความแตกต่างกัน จึง อาจวิเคราะห์ได้ว่าราชอาณาจักรสเปนได้เล็งเห็นถึงความแตกต่างของประเภทงานทำงานบ้านกับงาน ทั่วไป จึงได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เรื่องค่าจ้างขั้นต่ำไว้แตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด

### 3.4.2 ค่าชดเชย

เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของลูกจ้างทำงานบ้านในกรณีที่ถูกละเมิดอย่างไม่เป็นธรรม พระราชกฤษฎีกาฉบับที่ 1620/2011 ได้วางข้อกำหนดเกี่ยวกับการเลิกจ้างไว้ในมาตรา 11.2 ว่าใน การเลิกจ้างลูกจ้าง นายจ้างต้องแสดงถึงเหตุผลในการเลิกจ้างอย่างเป็นลายลักษณ์อักษรให้กับลูกจ้าง แต่หากปรากฏข้อเท็จจริงและศาลพิจารณาแล้วว่าการเลิกจ้างนั้นเป็นไป “โดยไม่มีเหตุอันสมควร” นายจ้างจะต้องจ่ายค่าชดเชยให้กับลูกจ้างเป็นจำนวนเท่ากับค่าจ้าง 20 วัน คูณด้วยจำนวนปีที่ลูกจ้าง ทำงานอยู่ด้วย แต่ทั้งนี้ต้องมีข้อจำกัดว่าค่าชดเชยจะต้องไม่เกินค่าจ้างของลูกจ้างจำนวน 12 เดือน<sup>203</sup>

ในเวลาต่อมาราชอาณาจักรสเปนได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาฉบับที่ 16/2022 โดย ยกเลิกสิทธิของนายจ้างที่สามารถเลิกจ้างลูกจ้างเมื่อใดก็ได้ แต่เปลี่ยนเป็นกำหนดให้การเลิกจ้าง สามารถทำได้ก็ต่อเมื่อมีเหตุอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้<sup>204</sup>

- (1) นายจ้างหรือครอบครัวที่ลูกจ้างทำงานอยู่ด้วยประสบปัญหาทางเศรษฐกิจ
- (2) ครอบครัวที่ลูกจ้างทำงานอยู่ด้วยความต้องการที่จะเปลี่ยนแปลงบางประการ เกี่ยวกับการจ้างงานลูกจ้าง

<sup>202</sup> SpainResidency. *SPANISH MINIMUM WAGE RISES 5% IN 2024*. May 6, 2024. Retrieved from: <https://spainresidency.com/blogs/spanish-minimum-wage-rises-5-in-2024/#WHATIS>.

<sup>203</sup> The Royal Decree No.1620/2011, Article 11.2.

<sup>204</sup> The European Centre of Expertise (ECE). *Flash Reports on Labour Law September 2022 Summary and country reports*. European Commission. Brussels, 2022. p. 79.

(3) ลูกจ้างมีพฤติกรรมบางอย่างที่ไม่สมเหตุสมผลอันเป็นเหตุให้นายจ้างไม่มั่นใจในตัวลูกจ้างและต้องการเลิกจ้าง

โดยหากนายจ้างสามารถพิสูจน์ได้ว่ามีเหตุข้อใดข้อหนึ่งดังต่อไปนี้ นายจ้างสามารถเลิกจ้างลูกจ้างได้ โดยต้องจ่ายเงินค่าชดเชยเป็นจำนวนค่าจ้าง 12 วันคูณด้วยจำนวนปีที่ลูกจ้างทำงานด้วย แต่ทั้งนี้มิข้อจำกัดว่าค่าชดเชยจะต้องไม่เกินค่าจ้างของลูกจ้างจำนวน 6 เดือน<sup>205</sup>

ในเวลาต่อมาได้มีการแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าชดเชยสำหรับกรณีที่นายจ้างเลิกจ้างลูกจ้าง “อย่างไม่เป็นธรรม” โดยให้มีการคุ้มครองลูกจ้างเพิ่มขึ้นโดยเป็นการเปลี่ยนแปลงอัตราค่าชดเชยจากเดิมที่กำหนดเป็นจำนวนเท่ากับค่าจ้าง 20 วันคูณด้วยจำนวนปีที่ทำงาน เปลี่ยนให้เป็นอัตราเท่ากับค่าจ้างจำนวน 33 วันคูณด้วยจำนวนปีที่ทำงานแทน<sup>206</sup>

นอกจากนี้กฎหมายของสเปนยังได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบอกกล่าวล่วงหน้าว่า นายจ้างจะต้องบอกกล่าวเลิกจ้างล่วงหน้าอย่างน้อย 20 วันในกรณีที่ลูกจ้างทำงานอยู่กับนายจ้างมาเป็นเวลากว่า 1 ปี แต่ในกรณีที่ไปให้บอกกล่าวเลิกจ้างล่วงหน้าอย่างน้อย 7 วัน ส่วนในช่วงเวลาหลังจากที่ได้บอกกล่าวล่วงหน้าไปแล้ว ลูกจ้างมีสิทธิลาเพื่อหางานใหม่จำนวน 6 ชั่วโมงต่อวันอีกด้วย<sup>207</sup>

โดยจากบทบัญญัตินี้สามารถวิเคราะห์ได้ว่ากฎหมายของราชอาณาจักรสเปนได้เล็งเห็นถึงความยากลำบากของลูกจ้างทำงานบ้านในการถูกเลิกจ้างอย่างไม่เป็นธรรม กฎหมายจึงกำหนดให้นายจ้างต้องจ่ายเงินค่าชดเชยให้กับลูกจ้างและให้สิทธิลูกจ้างลาเพื่อหางานใหม่ เพราะเห็นว่าหากลูกจ้างถูกเลิกจ้างไปย่อมประสบกับความยากลำบากและอาจต้องใช้เวลาพอสมควรในการหางานใหม่ ดังนั้นการกำหนดเช่นนี้จึงเป็นหลักประกันที่สำคัญที่ช่วยให้ลูกจ้างมั่นใจได้ว่าหากถูกเลิกแล้วจะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

### 3.4.3 สิทธิทางประกันสังคม

หลักเกณฑ์ที่กำหนดเกี่ยวกับการคุ้มครองด้านประกันสังคมของลูกจ้างทำงานบ้านนั้นได้ถูกกำหนดไว้ใน พระราชบัญญัติฉบับที่ 27/2011 (The Act 27/2011) ผ่านข้อบัญญัติเพิ่มเติมมาตรา 39 (39<sup>th</sup> additional clause) โดยได้มีการเริ่มต้นวางรากฐานตั้งแต่ปี ค.ศ. 2012 โดยได้มีการกำหนดให้มีการจ่ายเงินสมทบประกันสังคมในอัตราตั้งแต่ 90.20 ยูโรต่อเดือนสำหรับลูกจ้างที่มีรายได้ต่ำสุด ไปจนถึง 748.20 ยูโรต่อเดือนสำหรับลูกจ้างที่มีรายได้สูงสุด ซึ่งในเวลาต่อมาก็ได้มีการ

<sup>205</sup> Susana Zamora. This is the Compensation domestic workers in Spain are entitled to when dismissed. *SUR in English*. May 27, 2024. Retrieved from: <https://www.surinenglish.com/spain/domestic-workers-will-entitled-this-compensation-when-20240510084216-nt.html>.

<sup>206</sup> Luz Rodriguez. *Equal rights for domestic workers (finally) in Spain*.

<sup>207</sup> Susana Zamora. This is the Compensation domestic workers in Spain are entitled to when dismissed. *SUR in English*.

ปรับเปลี่ยนอัตราการจ่ายเงินสมทบในทุกๆปีเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมมากขึ้น โดยการได้รับสิทธิประโยชน์ทางด้านประกันสังคมนี้จะเพิ่มผลประโยชน์ให้กับลูกจ้างทำงานบ้าน ราชอาณาจักรสเปนเป็นอย่างมาก เพราะกองทุนประกันสังคมจะเข้ามาคุ้มครองเรื่องการดูแลสุขภาพ การฟื้นฟูสมรรถภาพในการประกอบอาชีพ การคลอดบุตร การดูแลหากมีเหตุให้ลูกจ้างต้องตกอยู่ใน สถานะทุพพลภาพ การเกษียณอายุ เบี้ยเลี้ยงครอบครัว การบริการและสวัสดิการทางสังคมเบื้องต้น<sup>208</sup>

ต่อมาในปี ค.ศ. 2022 ราชอาณาจักรสเปนได้ออกพระราชกฤษฎีกาฉบับใหม่เป็นฉบับที่ 16/2022 เพื่อแก้ไขหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ่ายเงินสมทบสำหรับผู้ประกันตนในกรณีว่างงานรวมถึง การจ่ายเงินเข้ากองทุนประกันเงินเดือน (FOGASA) ด้วย นอกจากนี้ยังได้มีการออกหลักเกณฑ์ใหม่ เกี่ยวกับการจ่ายเงินสมทบเพื่อคุ้มครองในกรณีว่างงานเพราะเหตุจากอุบัติเหตุในการทำงานรวมถึง การเจ็บป่วยจากการทำงาน โดยในช่วงระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม ถึง 31 ธันวาคม 2565 กฎหมายได้ กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจ่ายเงินสมทบในอัตราร้อยละ 6.05 ของรายได้ โดยนายจ้างและลูกจ้าง ต้องแบ่งจ่ายร่วมกันในอัตราที่นายจ้างจ่าย 5% ส่วนลูกจ้างจ่าย 1.05%<sup>209</sup>

จากพระราชบัญญัติข้างต้นสามารถพิจารณาได้ว่ากฎหมายของราชอาณาจักรสเปนได้มีการกำหนดให้แรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านสามารถเข้าถึงสิทธิทางประกันสังคมได้ เนื่องจากเล็งเห็นว่าการประกันสังคมนั้นเป็นมาตรการสำคัญที่ช่วยคุ้มครองสวัสดิภาพให้กับลูกจ้าง จึงได้กำหนดให้ลูกจ้างเหล่านี้ต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม และกำหนดหน้าที่ให้นายจ้าง ต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมด้วยในอัตราที่สูงกว่าลูกจ้าง เนื่องจากนายจ้างอาจมีกำลัง ในการจ่ายมากกว่าจึงกำหนดให้เป็นเช่นนี้ ด้วยเหตุนี้จึงสามารถวิเคราะห์ได้ว่ากฎหมายของสเปนได้ กำหนดให้แรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านสามารถเข้าถึงสิทธิทางประกันสังคมได้

### 3.5 สถานการณ์ภายหลังมีการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานที่ ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน

หลังจากที่ได้มีการประกาศใช้กฎหมายเพื่อคุ้มครองลูกจ้างทำงานบ้านกระทรวงแรงงาน และการประกันสังคมของราชอาณาจักรสเปน (The Ministry of Employment and Social Security) เช่น พระราชกฤษฎีกาฉบับที่ 1620/2011 และกฎหมายฉบับที่ 27/2011 นับว่าเป็น ความก้าวหน้าครั้งยิ่งใหญ่ในการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับลูกจ้างทำงานบ้าน โดยลูกจ้างเหล่านี้ได้รับการรับรองเกี่ยวกับสิทธิด้านประกันสังคม และสิทธิทางด้านแรงงานมากขึ้น<sup>210</sup> โดยหลังจากที่ได้มีการ

<sup>208</sup> International Labour Organization. *Spain approves new regulations for domestic employees*. p.4.

<sup>209</sup> Ministerio De Trabajo Y Economia Social. *Domestic Worker*. Spain: Vice Presidencia Segunda Del Gobierno, Ministerio De Trabajo Y Economia Social. p.3.

<sup>210</sup> Ana Gomes and Inmaculada Baviera Puig. *Domestic work after labour law : the case of Brazil and Spain*. p.16.

ออกพระราชกฤษฎีกา 2 ฉบับนี้ ในเวลาต่อมาก็ได้มีการพัฒนาและปรับปรุงแก้ไขกฎหมายอยู่เรื่อยมา ให้เหมาะสมกับสภาพสังคมในแต่ละช่วงเวลา

นอกจากการตราพระราชกฤษฎีกาและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับลูกจ้างทำงานบ้านแล้ว รัฐบาลของสเปนได้สังเกตเห็นว่าแรงงานทำงานบ้านมักถูกจัดอยู่ในกลุ่มแรงงานที่มีความเสี่ยงและการคุ้มครองมีความยากลำบาก ด้วยเหตุนี้จึงมีความต้องการที่จะจัดการปัญหาเพื่อรับรองสิทธิของลูกจ้างทำงานบ้านมากขึ้น โดยในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ.2022 กรุงมาดริดได้ส่งจดหมายจำนวน 45,000 ฉบับไปยังนายจ้างที่มีลูกจ้างทำงานบ้าน เพื่อเป็นการเตือนให้นายจ้างปฏิบัติตามพันธกรณีที่นายจ้างมีต่อลูกจ้างของตน และในการนี้กระทรวงแรงงานของราชอาณาจักรสเปนได้ระบุว่าจะมีการออกคำเตือนเพิ่มเติมเพื่อเน้นย้ำถึงการปฏิบัติตามพันธกรณีด้วย ด้วยเหตุนี้สหภาพแรงงานทั่วไปของราชอาณาจักรสเปน (UGT) และคณะกรรมการแรงงาน (CCOO) จึงได้ออกมาชื่นชมมาตรการของรัฐบาลเกี่ยวกับการคุ้มครองลูกจ้างทำงานบ้านด้วย จึงอาจพิจารณาได้ว่าแรงงานทำงานบ้านเหล่านี้ได้รับชัยชนะในเรื่องการเรียกร้องสิทธิทางด้านแรงงาน<sup>211</sup>

ในปัจจุบันรัฐบาลของสเปนได้ให้ความสำคัญกับสิทธิของลูกจ้างทำงานบ้าน เช่น คนทำความสะอาด, คนทำสวน เป็นอย่างมาก โดยได้กำหนดให้แรงงานทำงานบ้านจะต้องถูกปฏิบัติได้อย่างทัดเทียมกับแรงงานทั่วไป ซึ่งจากนโยบายของรัฐบาลในส่วนนี้ทำให้แรงงานทำงานบ้านจำนวนมากหลายแสนคนได้รับสิทธิประโยชน์เพิ่มเติมในเรื่องของการเข้าถึงประกันสังคม การได้รับความคุ้มครองในค่าจ้างขั้นต่ำ และการได้รับสิทธิประโยชน์ในกรณีว่างงาน ฯลฯ เป็นต้น<sup>212</sup> อันทำให้เป็นเครื่องบ่งชี้ว่ารัฐบาลของสเปนได้ให้ความสำคัญกับแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน โดยจากพระราชกฤษฎีกาและกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับลูกจ้างเหล่านี้ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เรื่องอายุขั้นต่ำในการจ้างแรงงาน และในส่วนของแรงงานเด็กนั้นกฎหมายสเปน

ก็ได้มีการกำหนดชัดเจนเกี่ยวกับเวลาทำงาน เวลาพัก อันแสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญของการพักผ่อนและพัฒนาการของเด็กที่ไม่ต้องการให้เด็กทำงานหนักเกินไปอันส่งผลเสียต่อการเจริญเติบโต

กล่าวโดยสรุป ราชอาณาจักรสเปนได้สังเกตเห็นถึงความสำคัญของแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน จึงได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาและกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับลูกจ้างเหล่านี้ และกฎหมายแต่ละฉบับของราชอาณาจักรสเปนก็ได้มีการพัฒนาเรื่อย ๆ มาให้เหมาะสมกับสถานการณ์ อีกทั้งนโยบายของรัฐบาลสเปนได้มุ่งเน้นให้แรงงานเหล่านี้ได้รับสิทธิทางกฎหมายเท่าเทียมกับแรงงาน

<sup>211</sup> Fair Planet. *Labour Rights Victory For Domestic Workers in Spain*. March 11, 2024. Retrieved from:

<https://www.fairplanet.org/editors-pick/labour-rights-victory-for-domestic-workers-in-spain/>.

<sup>212</sup> The Better. *Spain strengthens rights of domestic workers – social security and minimum wage*. March 11, 2024.

Retrieved from: <https://thebetter.news/spain-domestic-workers/>.

ทั่วไป จึงอาจกล่าวได้ว่าในปัจจุบันแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านในราชอาณาจักรสเปนได้รับสิทธิทางกฎหมายอย่างเหมาะสมและทัดเทียมกับแรงงานทั่วไปแล้ว



## บทที่ 5

# บทวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน



จากการศึกษาที่มาและสภาพปัญหา ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานและการคุ้มครองเด็ก รวมถึงมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทย อนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศ รวมถึงมาตรการทางกฎหมายของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์และราชอาณาจักรสเปนนั้น ผู้ศึกษาได้สังเกตเห็นว่ากฎหมายของประเทศไทยยังคงมีปัญหาบางประการเกี่ยวกับการคุ้มครองลูกจ้างทำงานบ้าน เนื่องจากในการคุ้มครองแรงงานที่ทำงานเป็น “ลูกจ้างทำงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย” นั้น ประเทศไทยได้มีการออกกฎกระทรวงฉบับที่ 15 (พ.ศ.2567) ออกตามความใน พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงานฯ มาใช้บังคับ โดยจากบทบัญญัติในกฎกระทรวงฉบับนี้ได้มีการกำหนดยกเว้นไม่ให้นำบทบัญญัติใน พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงานฯ จำนวนหลายมาตรามาบังคับใช้ จึงทำให้เกิดปัญหาว่าลูกจ้างทำงานบ้านทั้งที่เป็นแรงงานอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป และที่เป็นแรงงานอายุต่ำกว่า 18 ปีหรือ “แรงงานเด็ก” ไม่ได้ได้รับการคุ้มครองทางด้านกฎหมายอย่างเพียงพอ รวมถึงประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิของแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านในด้านอื่น ๆ ด้วย โดยสามารถสรุปปัญหาเป็นตารางได้ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 5.1 สภาพปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยคุ้มครองแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านในประเทศไทย

ประเด็นปัญหา	กฎหมายของประเทศไทย	สภาพปัญหา
<b>ประเด็นที่หนึ่ง ข้อจำกัดด้านเวลาทำงานของแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน</b>		
1. เวลาพัก	กฎกระทรวงฉบับที่ 15 ยกเว้นไม่ให้ใช้ พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงานฯ มาตรา 46 กับลูกจ้างทำงานบ้าน	นายจ้างสามารถใช้ให้เด็กทำงานติดกันเกิน 4 ชั่วโมง โดยไม่มีเวลาพักได้



## ตารางที่ 5.1 (ต่อ)

2. เวลาทำงาน	กฎกระทรวงฉบับที่ 15 ยกเว้นไม่ให้ใช้ พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน ฯ มาตรา 47 กับลูกจ้างทำงานบ้าน	นายจ้างสามารถใช้งานเด็กได้ ช่วงเวลา 22.00 ถึง 06.00 น.
3. การทำงานล่วงเวลาและการทำงานในวันหยุด	กฎกระทรวงฉบับที่ 15 ยกเว้นไม่ให้ใช้ พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน ฯ มาตรา 48 กับลูกจ้างทำงานบ้าน	นายจ้างสามารถให้เด็กทำงานล่วงเวลาหรือทำงานในวันหยุดได้
<b>ประเด็นที่สอง การศึกษาและความเป็นอยู่ของแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน</b>		
1. การศึกษา	แม่ พ.ร.บ.การศึกษาภาคบังคับ กำหนดให้นายจ้างต้องส่งเด็กเข้าศึกษาจนสำเร็จการศึกษา ภาคบังคับแต่โทษที่บังคับใช้ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ อีกตารางเรียนกับตารางการทำงานไม่สอดคล้องกันและนายจ้างไม่มีกำลังทรัพย์พอที่จะส่งลูกจ้างเข้าศึกษา	มีแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านหลายคน ไม่สำเร็จการศึกษาภาคบังคับ
2. ความเป็นอยู่	ไม่มีกฎหมายที่กำหนดคุ้มครองเกี่ยวกับสถานที่พักอาศัยของแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน	อาจมีกรณีที่นายจ้างจัดสถานที่พักให้ลูกจ้างอย่างไม่ปลอดภัย และไม่ถูกสุขลักษณะ
<b>ประเด็นที่สาม สิทธิประโยชน์ของแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน</b>		
1. ค่าจ้างขั้นต่ำ	กฎกระทรวงฉบับที่ 15 กำหนดให้นำเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำมาใช้บังคับแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน โดยให้อัตราเดียวกันกับแรงงานประเภทอื่น ๆ	นายจ้างประสบปัญหาต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายมากเกินไป เพราะนายจ้างบางรายมีภาระต้องจัดหาที่พักและสิ่งอุปโภคบริโภคให้กับลูกจ้างอยู่แล้ว

## ตารางที่ 5.1 (ต่อ)

2. ค่าชดเชย	กฎกระทรวงฉบับที่ 15 ยกเว้น ไม่ให้นำ พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน ฯ ในหมวดค่าชดเชยมาใช้บังคับ	ลูกจ้างได้รับความเดือดร้อน ไม่มีเงินตั้งตัวเพื่อหาที่อยู่หรือ งานใหม่ ภายหลังจากถูกเลิก จ้าง
3. สิทธิในประกันสังคม	พ.ร.บ.ประกันสังคมฯ กำหนด ยกเว้นไม่ให้แรงงานที่ทำงาน เป็นลูกจ้างทำงานบ้านเป็น “ลูกจ้าง”ตามความหมายใน พ.ร.บ. จึงทำให้ไม่ได้เป็น ผู้ประกันตนตามมาตรา 33	แรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้าง ทำงานบ้านไม่ได้เข้าสู่ระบบ ประกันสังคมในฐานะลูกจ้าง จึงไม่ได้รับประโยชน์ทดแทน เท่าเทียมกับลูกจ้างอื่นตาม กองทุนประกันสังคม

กล่าวโดยสรุป แรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านในประเทศไทยยังไม่ได้ได้รับความคุ้มครองในสิทธิต่าง ๆ หลายด้าน อันทำให้เกิดปัญหาว่าลูกจ้างเหล่านี้ได้รับการปฏิบัติที่ไม่ทัดเทียมกับลูกจ้างประเภทอื่น ๆ จึงสมควรศึกษากฎหมายของต่างประเทศเพื่อศึกษาแนวทางการออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองลูกจ้างเหล่านี้ให้มากขึ้น ซึ่งสามารถวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทย เปรียบเทียบกับอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศและมาตรการทางกฎหมายของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์และราชอาณาจักรสเปนได้ดังต่อไปนี้

## 1. ข้อจำกัดในเวลาที่ทำงานของแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน

ในประเด็นเรื่องข้อจำกัดในเวลาที่ทำงานของแรงงานเด็กสามารถวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทย อนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศและมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศได้ดังต่อไปนี้

### 1.1 เวลาพักของแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน

สำหรับกฎหมายของประเทศไทยได้มีการออกหลักเกณฑ์ตาม พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานฯ มาตรา 46 โดยกำหนดให้เด็กมีเวลาพักวันหนึ่งไม่น้อยกว่า 1 ชั่วโมงติดต่อกันหลังจากที่ลูกจ้างทำงานมาแล้วไม่เกิน 4 ชั่วโมง แต่ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 15 ได้กำหนดยกเว้นไม่ให้นำมาใช้กับแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน จึงทำให้แรงงานเหล่านี้ต้องใช้หลักเกณฑ์เรื่องการพักเช่นเดียวกับ

แรงงานที่อายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไปกำหนดให้นายจ้างต้องจัดให้ลูกจ้างพักเมื่อทำงานไปแล้ว 5 ชั่วโมงติดต่อกัน ด้วยเหตุนี้จึงทำให้เกิดปัญหาในประการที่ว่าเด็กต้องทำงานหนักจนเกินไปและส่งผลเสียต่อสุขภาพร่างกายของเด็ก และก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกับระหว่างแรงงานเด็กที่ทำงานประเภทอื่นกับแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน

สำหรับอนุสัญญาระหว่างประเทศ แม้ว่าไม่ได้มีการออกหลักเกณฑ์กำหนดเกี่ยวกับเวลาพักไว้อย่างชัดเจนแต่ก็ได้มีการวางหลักการอย่างกว้างไว้ในข้อแนะนำที่ 201 ว่าด้วยงานที่มีคุณค่าสำหรับคนทำงานบ้าน ข้อ 5(b) ว่ารัฐสมาชิกต้องให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับการจ้างงานเด็กโดยต้องมีการกำหนดชั่วโมงการทำงานอย่างเข้มงวดเพื่อให้เด็กมีเวลาพักผ่อนเพียงพอ

สำหรับมาตรการทางกฎหมายของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ไม่ได้มีการออกหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเวลาพักของแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านไว้เป็นพิเศษ จึงทำให้ในการวิเคราะห์มีความจำเป็นต้องศึกษากฎหมายของราชอาณาจักรสเปนเป็นหลักในประเด็นนี้

สำหรับมาตรการทางกฎหมายของราชอาณาจักรสเปนในพระราชกฤษฎีกาฉบับที่ 1620/2011 มาตรา 9.8(a)กำหนดว่าหากลูกจ้างเด็กทำงานติดต่อกันมาแล้วเกิน 4.5 ชั่วโมง จะต้องได้พักเป็นเวลาอย่างน้อย 30 นาที ซึ่งแตกต่างจากลูกจ้างที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไปที่กฎหมายกำหนดว่าหากทำงานติดต่อกันมาแล้วเกิน 6 ชั่วโมงนายจ้างต้องให้ลูกจ้างพัก

จากกรณีข้างต้นสามารถวิเคราะห์ได้ว่าการที่กฎหมายของประเทศไทยได้กำหนดดกเว้นไม่ให้นำหลักการเรื่องการกำหนดให้เด็กมีเวลาพักวันหนึ่งไม่น้อยกว่า 1 ชั่วโมงติดต่อกันหลังจากที่ลูกจ้างทำงานมาแล้วไม่เกิน 4 ชั่วโมงมาใช้บังคับ อาจเข้าลักษณะการใช้งานเด็กหนักเกินกว่าปกติ เพราะเจตนารมณ์ของกฎหมายคุ้มครองแรงงานต้องการให้ลูกจ้างเด็กได้รับการพักเมื่อทำงานติดต่อกันไปแล้ว 4 ชั่วโมงเท่านั้น เวลา 4 ชั่วโมงจึงเป็นเวลาที่เหมาะสมแล้วที่เด็กสามารถทำงานติดต่อกันได้ และลูกจ้างเด็กควรได้รับการพักที่มากกว่าลูกจ้างที่อายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป การใช้งานลูกจ้างให้ทำงานติดต่อกันมากเกินไปอาจทำให้เด็กพักผ่อนไม่เพียงพออันขัดกับหลักการตามข้อแนะนำที่ 201 ว่าด้วยงานที่มีคุณค่าสำหรับคนทำงานบ้าน อีกทั้งการกำหนดให้หลักเกณฑ์เรื่องเวลาพักของแรงงานเด็กแตกต่างกับแรงงานที่อายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไปยังสอดคล้องกับหลักการของราชอาณาจักรสเปนอีกด้วย ผู้ศึกษาจึงสามารถวิเคราะห์ได้ว่าการจ้างแรงงานการกำหนดเวลาพักระหว่างลูกจ้างเด็กและลูกจ้างที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไปควรมีความแตกต่างกันโดยให้แรงงานเด็กได้รับมาตรการเรื่องเวลาพักที่ดียิ่งกว่า

## 1.2 เวลาทำงานของแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน

สำหรับประเทศไทย กฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์คุ้มครองที่เป็นพิเศษยิ่งกว่าลูกจ้างอื่น ๆ เพราะกฎหมายไม่ต้องการให้เด็กทำงานในช่วงเวลากลางคืนดังนั้นจึงได้ออกหลักการในมาตรา 47

ห้ามมิให้นายจ้างใช้งานเด็กให้ทำงานในช่วงเวลาตั้งแต่ 22.00 ถึง 06.00 น. เพื่อให้เด็กได้มีเวลาพักผ่อนอย่างเต็มที่ แต่กฎกระทรวงฉบับที่ 15 ได้ออกบทบัญญัติยกเว้นการบังคับใช้มาตรานี้กับแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน ด้วยเหตุนี้จึงทำให้เกิดปัญหาในประการที่ว่าลูกจ้างเหล่านี้ อาจถูกนายจ้างใช้งานในเวลากลางคืนช่วง 22.00 ถึง 06.00 ได้ เพราะลูกจ้างเหล่านี้พักอาศัยอยู่กับนายจ้างอยู่แล้วจึงทำให้นายจ้างสามารถเรียกใช้งานได้ตลอดเวลา อันส่งผลให้เด็กเหล่านี้ได้รับผลกระทบต่อการพักผ่อน

สำหรับอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศ ได้มีการวางหลักการตามข้อแนะฉบับที่ 201 ว่าด้วยงานที่มีคุณค่าสำหรับคนทำงานบ้าน ข้อ 5(b) โดยกำหนดให้รัฐสมาชิกต้องกำหนดมาตรการห้ามมิให้จ้างงานเด็กในเวลากลางคืนรวมถึงอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 182 ว่าด้วยการห้ามและดำเนินการโดยทันทีเพื่อขจัดรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดในการใช้แรงงานเด็ก ข้อ 3 ก็ได้กำหนดว่าการใช้งานเด็กในลักษณะที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพของเด็กอาจเข้าลักษณะของการใช้งานเด็กในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุด

สำหรับสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ได้มี The Domestic Workers Act มาตรา 16 และราชอาณาจักรสเปนได้มีพระราชกฤษฎีกาฉบับที่ 1620/2011 มาตรา 9.8(c) วางหลักการไว้เช่นเดียวกันว่าแรงงานเด็กจะไม่สามารถทำงานในเวลากลางคืนได้ตั้งแต่ช่วง 22.00 น. จนถึงเวลา 06.00 น. ซึ่งเป็นข้อกำหนดที่เพิ่มความคุ้มครองแรงงานเด็กในเรื่องของเวลาพักผ่อนที่เพียงพอ

จากกรณีข้างต้นสามารถวิเคราะห์ได้ว่าการที่กฎหมายของประเทศไทยไม่ได้ห้ามนายจ้างจ้างแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านในช่วงเวลา 22.00-06.00 น. นั้น อาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพของเด็กได้เพราะทำให้เด็กพักผ่อนไม่เพียงพอ อีกทั้งจากคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 389/2555 ได้วางหลักการว่าการให้เด็กกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งอาจเข้าลักษณะของการขัดขวางการเจริญเติบโตหรือพัฒนาการซึ่งฝ่าฝืนบทบัญญัติใน พ.ร.บ.คุ้มครองเด็กฯ ด้วย อีกทั้งการกำหนดมาตรการของประเทศไทยยังเป็นการฝ่าฝืนหลักการในข้อแนะฉบับที่ 201 ที่ห้ามนายจ้างใช้งานลูกจ้างในเวลากลางคืน ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์และราชอาณาจักรสเปนแล้วยังเห็นได้ว่าทั้ง 2 ประเทศนี้ได้วางหลักการห้ามนายจ้างจ้างงานเด็กช่วงเวลา 22.00-06.00 น. ซึ่งแตกต่างกับประเทศไทยที่ไม่ได้มีการวางหลักการดังกล่าว ดังนั้นมาตรการของประเทศไทยจึงยังไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน, อนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศ มาตรการทางกฎหมายของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์และราชอาณาจักรสเปน

### 1.3 การทำงานล่วงเวลาและการทำงานในวันหยุดของแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน

สำหรับประเทศไทย พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานฯ มาตรา 48 ได้กำหนดห้ามมิให้นายจ้างจัดให้เด็กทำงานล่วงเวลาหรือทำงานในวันหยุด เนื่องจากอาจต้องการให้เด็กพักผ่อน ไม่ต้องทำงานหนักจนเกินไป แต่กฎกระทรวงฉบับที่ 15 ก็ได้ยกบทบัญญัติกเว้นการใช้บังคับในมาตรานี้ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้เกิดปัญหาในประการที่ว่านายจ้างสามารถใช้งานลูกจ้างเด็กในวันหยุดหรือใช้ให้ทำงานล่วงเวลาได้ อันส่งผลให้เด็กต้องทำงานหนักเกินสมควร ไม่เหมาะสมต่อพัฒนาการของเด็ก

สำหรับอนุสัญญาระหว่างประเทศ แม้ว่าไม่ได้มีการออกหลักเกณฑ์กำหนดเกี่ยวกับเวลาพักไว้อย่างชัดเจนแต่ก็ได้มีการวางหลักการอย่างกว้างไว้ในข้อแนะนำฉบับที่ 201 ว่าด้วยงานที่มีคุณค่าสำหรับคนทำงานบ้าน ข้อ 5(b) ว่ารัฐสมาชิกต้องให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับการจ้างงานเด็กโดยต้องมีการกำหนดชั่วโมงการทำงานอย่างเข้มงวดเพื่อให้เด็กมีเวลาพักผ่อนเพียงพอ

สำหรับมาตรการทางกฎหมายของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ไม่ได้มีการออกหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเวลาพักของแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านไว้เป็นพิเศษ จึงทำให้ในการวิเคราะห์มีความจำเป็นต้องศึกษากฎหมายของราชอาณาจักรสเปนเป็นหลักในประเด็นนี้

สำหรับราชอาณาจักรสเปนได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในพระราชกฤษฎีกาฉบับที่ 1620/2011 มาตรา 9.8(b) ว่าห้ามมิให้ลูกจ้างเด็กทำงานล่วงเวลาและทำงานในวันหยุด เพื่อป้องกันไม่ให้เด็กต้องทำงานหนักเกินไปและมีเวลาพักผ่อน

จากกรณีข้างต้นสามารถวิเคราะห์ได้ว่า การที่ประเทศไทยไม่ได้กำหนดห้ามแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านทำงานล่วงเวลาและทำงานในวันหยุดนั้นไม่เหมาะสม เนื่องจากผู้ศึกษามองว่าลูกจ้างทำงานบ้านเด็กไม่สมควรต้องทำงานหนักจนเกินไป การทำงานในวันและเวลาทำงานปกติก็เพียงพอแล้ว ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยได้กำหนดเวลาทำงานของลูกจ้างทำงานบ้านไว้วันละไม่เกิน 8 ชั่วโมงและสัปดาห์หนึ่งต้องไม่เกิน 48 ชั่วโมง ซึ่งเป็นกำหนดเวลาที่มากเพียงพอแล้ว การจะให้ลูกจ้างเด็กทำงานมากเกินไปอาจส่งผลเสียต่อสุขภาพและพัฒนาการของเด็กและไม่สอดคล้องกับข้อแนะนำฉบับที่ 201 ที่กำหนดให้รัฐสมาชิกต้องจัดให้แรงงานเด็กต้องพักผ่อนอย่างเพียงพอรวมถึงไม่สอดคล้องกับมาตรการทางกฎหมายของราชอาณาจักรสเปนด้วย ดังนั้นประเทศไทยควรแก้ไขกฎหมายห้ามแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านทำงานล่วงเวลาหรือทำงานในวันหยุด

## 2. การศึกษาและความเป็นอยู่ของแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน

ในเรื่องการศึกษาและความเป็นอยู่ของแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านสามารถแบ่งประเด็นการศึกษาได้ดังต่อไปนี้

## 2.1 การศึกษาของแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน

สำหรับประเทศไทยได้มีการประกาศใช้ พ.ร.บ.การศึกษาภาคบังคับฯ ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดความหมายของคำว่า “ผู้ปกครอง” ให้หมายความรวมถึงนายจ้างซึ่งได้กรับใช้การงานอยู่ด้วย ด้วยเหตุนี้จึงทำให้นายจ้างมีหน้าที่ตาม พ.ร.บ.การศึกษาภาคบังคับฯ ที่ต้องส่งเด็กที่อายุระหว่าง 7 ปี ถึง 16 ปีที่เป็นลูกจ้างตนเข้าศึกษาตามระบบการศึกษาให้สำเร็จตามภาคบังคับ แต่ในทางปฏิบัติผู้ศึกษากลับพบปัญหาว่าลูกจ้างจำนวนมากไม่สำเร็จการศึกษาภาคบังคับ และไม่ได้ศึกษาต่อเพราะเมื่อเข้ามาทำงานแล้วการจัดตารางเรียนและตารางทำงานไม่สอดคล้องกัน ส่วนนายจ้างเองก็ไม่ได้มีกำลังทรัพย์เพียงพอที่จะสามารถส่งให้สำเร็จการศึกษาภาคบังคับได้ และประการที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งคือหน่วยงานของรัฐเองก็ไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบได้ว่าลูกจ้างที่ทำงานบ้านอยู่สำเร็จการศึกษาภาคบังคับหรือไม่ เนื่องจากมีกฎหมายให้อำนาจแต่เพียงเจ้าหน้าที่จากฝ่ายการศึกษาและการตรวจสอบก็ทำได้ไม่ทั่วถึง ด้วยเหตุนี้จึงทำให้เกิดปัญหาในประการที่ว่าเมื่อลูกจ้างเข้าสู่ระบบการทำงานแล้วลูกจ้างอาจประสบปัญหาไม่ได้รับการสนับสนุนด้านการศึกษาทั้งเรื่องค่าใช้จ่ายและเวลาจนทำให้ไม่สำเร็จการศึกษาในภาคบังคับ แม้จะมีการให้สิทธิลูกจ้างลาเพื่อฝึกอบรมจำนวน 30 วันต่อปี แต่วันลาดังกล่าวอาจไม่เพียงพอต่อการสำเร็จการศึกษาภาคบังคับ

สำหรับอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 189 ว่าด้วยงานที่มีคุณค่าสำหรับคนทำงานบ้าน ข้อ 4(b) ได้ออกข้อกำหนดว่ารัฐสมาชิกจะต้องทำให้มั่นใจได้ว่าลูกจ้างทำงานบ้านที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปีจะต้องไม่เสียโอกาสในการศึกษาหรือถูกรบกวนในการฝึกอาชีพเพราะเหตุจากการทำงานบ้าน และอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำในการจ้างแรงงาน ข้อ 2(a) และ (c) ก็ได้กำหนดอายุขั้นต่ำไว้ที่อายุของการสำเร็จการศึกษาภาคบังคับและไม่ว่ากรณีใดต้องไม่ต่ำกว่า 15 ปี

สำหรับสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการศึกษาจึงได้กำหนดมาตรการไว้ใน The Domestic Workers Act มาตรา 9 ให้นายจ้างต้องให้โอกาสลูกจ้างให้สำเร็จการศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือในระดับที่สูงขึ้นได้และนายจ้างจะต้องปรับตารางการทำงานเพื่อให้การทำงานไม่กระทบต่อการศึกษา อันแสดงให้เห็นว่ากฎหมายฟิลิปปินส์ต้องการให้ลูกจ้างทำงานบ้านได้รับการศึกษา

สำหรับราชอาณาจักรสเปนแม้ว่าจะไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับการศึกษาไว้ในกฎหมายคุ้มครองลูกจ้างทำงานบ้าน แต่ก็ได้กำหนดอายุขั้นต่ำของการจ้างแรงงานไว้ที่ 16 ปี ซึ่งเป็นอายุที่สำเร็จการศึกษาภาคบังคับแล้ว

จากกรณีข้างต้นสามารถวิเคราะห์ได้ว่ากฎหมายของประเทศไทยไม่ได้ให้ความคุ้มครองด้านการศึกษาของลูกจ้างทำงานบ้านมากเพียงพอเพราะแม้ พ.ร.บ.การศึกษาภาคบังคับฯ จะกำหนดให้นายจ้างต้องจัดให้ลูกจ้างได้รับการศึกษาภาคบังคับ แต่ทั้งนี้ก็ไม่ได้มีประสิทธิผลในทางปฏิบัติเพราะนายจ้างไม่มีกำลังทรัพย์ในการส่งให้เรียนและหากลูกจ้างเข้าเรียนก็จะทำให้ไม่มีเวลาทำงาน ซึ่งขัดกับหลักการของอนุสัญญาระหว่างประเทศฯ และมาตรการของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ที่ได้สนับสนุนการศึกษาของลูกจ้างโดยให้นายจ้างต้องปรับตารางการทำงานให้สอดคล้องกับการศึกษาของเด็ก ซึ่งผู้ศึกษามองว่าเป็นมาตรการที่ดีอย่างยิ่งเพราะการทำงานบ้านไม่ใช่งานที่มีตารางการทำงานกำหนดชัดเจนตายตัว นายจ้างและลูกจ้างสามารถตกลงกันเองได้ การกำหนดให้นายจ้างต้องจัดตารางให้สอดคล้องกับการศึกษานั้นยังเป็นการช่วยประสานประโยชน์ระหว่างการคุ้มครองการศึกษาของเด็กกับประโยชน์ในการจ้างงานของนายจ้างได้ ผู้ศึกษาจึงมองว่าเป็นมาตรการที่ดีและสามารถแก้ไขปัญหาได้และเป็นมาตรการที่ไม่ซับซ้อน

## 2.2 ความเป็นอยู่ของแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน

สำหรับประเทศไทยไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องความเป็นอยู่ของลูกจ้างทำงานบ้าน จึงทำให้ลูกจ้างเหล่านี้ไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิเกี่ยวกับสถานที่พัก

สำหรับอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 189 ว่าด้วยงานที่มีคุณค่าสำหรับคนทำงานบ้าน ข้อ 13 ได้กำหนดให้รัฐสมาชิกต้องกำหนดมาตรการที่ทำให้มั่นใจได้ว่าสถานที่ทำงานมีความปลอดภัยและแรงงานทำงานบ้านมีสุขภาพอนามัยที่ดี รวมถึงข้อแนะนำฉบับที่ 201 ว่าด้วยงานที่มีคุณค่าสำหรับคนทำงานบ้าน ข้อ 17 ได้กำหนดให้ที่พักของลูกจ้างต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้ เช่น มีห้องพักและเครื่องเรือนตามสมควร เครื่องสุขภัณฑ์ถูกสุขลักษณะ มีแสงสว่างและระบายอากาศเพียงพอ รวมถึงมีอาหารที่มีคุณภาพดีและเพียงพอด้วย

สำหรับสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสถานที่พักอาศัยของลูกจ้างไว้ใน The Domestic Workers Act มาตรา 6 ว่านายจ้างจะต้องจัดเตรียมสิ่งจำเป็นสำหรับคนทำงานบ้าน เช่น อาหารอย่างน้อย 3 มื้อ, จัดให้ลูกจ้างสามารถพักผ่อนได้อย่างปลอดภัย

สำหรับราชอาณาจักรสเปนไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องการศึกษาไว้ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นต้องศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์

จากกรณีข้างต้น ผู้ศึกษามองว่ากฎหมายของประเทศไทยมีการคุ้มครองเรื่องสถานที่ทำงานไว้ใน พ.ร.บ.ความปลอดภัย อาชีวอนามัยฯ แล้ว แต่ในแง่ของการบังคับใช้ พ.ร.บ.ฉบับนี้ก็จะใช้กับงานอุตสาหกรรมเป็นส่วนใหญ่ ไม่นิยมใช้กับครัวเรือนดังนั้นบทบัญญัติที่นำมาใช้บังคับจึงมีเพียงบททั่วไปเท่านั้นและไม่ได้มีการกำหนดโทษแต่อย่างใด แต่ในส่วนของงานที่พิกัดให้กับลูกจ้างไม่มีกฎหมายของประเทศไทยกำหนดไว้ จึงทำให้นายจ้างไม่ได้มีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องจัดการหา

สถานที่พักให้กับลูกจ้าง ด้วยเหตุนี้จึงทำให้มาตรการของไทยยังไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาและข้อ  
 แนะนำในเรื่องนี้ ซึ่งจากมาตรการของข้อแนะนำฉบับที่ 201 เป็นหลักการที่ดียิ่งในเรื่องหน้าที่ของนายจ้างที่  
 จะต้อง “จัดห้องพักตามสมควร” “มีสุขภัณฑ์ที่ถูกสุขลักษณะ” รวมถึงหลักการของสาธารณรัฐ  
 ฟิลิปปีนส์ที่กำหนดให้สถานที่พัก “ต้องมีความปลอดภัย” ล้วนเป็นมาตรการที่เห็นควรนำมาบังคับใช้  
 เป็นอย่างยิ่งเพราะสิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยขั้นต่ำที่จำเป็นต่อการดำรงชีพของลูกจ้าง หากลูกจ้างไม่ได้  
 รับการปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำเช่นนี้อาจทำให้ลูกจ้างมีคุณภาพชีวิตที่แย่มากและเป็นอันตราย แต่ในเรื่อง  
 การจัดหาอาหารตามกฎหมายหมายของฟิลิปปินส์นั้นผู้ศึกษาเห็นว่าข้อกำหนดเช่นนี้อาจเพิ่มภาระให้กับ  
 นายจ้างมากเกินไป และผู้ศึกษามองว่าอาหารเป็นสิ่งที่ลูกจ้างสามารถจัดหาเองได้ แม้นายจ้างจะ  
 ไม่ได้จัดหาให้ก็ไม่ทำให้ลูกจ้างเดือดร้อนแต่อย่างใด

### 3. สิทธิประโยชน์ของแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน

ในการวิเคราะห์ถึงมาตรการเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้าง  
 ทำงานบ้านสามารถวิเคราะห์ได้ดังต่อไปนี้

#### 3.1 ค่าจ้างขั้นต่ำ

สำหรับประเทศไทยได้มีการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำในการจ้างแรงงานโดยคณะกรรมการ  
 ค่าจ้างตามที่กำหนดไว้ในหมวดที่ 6 แห่ง พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานฯ โดยกฎกระทรวงฉบับที่ 15 เพิ่ง  
 ประกาศให้นำมาตรการเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำมาใช้ในวันที่ 30 เมษายน 2567 และกำหนดให้ใช้ในอัตรา  
 เดียวกันกับลูกจ้างที่ทำงานประเภทอื่น ๆ เนื่องจากไม่ได้กำหนดค่าจ้างขั้นต่ำของลูกจ้างทำงานบ้านไว้  
 โดยเฉพาะ ซึ่งแตกต่างจากในอดีตที่ผ่านมาที่ไม่ได้กำหนดให้แรงงานเหล่านี้ได้รับค่าจ้างขั้นต่ำ

สำหรับอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 189 ว่าด้วยงานที่มีคุณค่าสำหรับ  
 คนทำงานบ้าน วางหลักการที่เกี่ยวข้องไว้ใน มาตรา 11 ว่ารัฐสมาชิกจะต้องดำเนินการมาตรการต่าง  
 ๆ เพื่อให้แรงงานทำงานบ้านได้รับค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย และมาตรา 6 ว่า รัฐสมาชิกจะต้อง  
 ดำเนินการเพื่อให้มั่นใจว่าลูกจ้างทำงานบ้านกับลูกจ้างที่รับค่าจ้างทั่วไป ได้รับเงื่อนไขและมีสภาพการ  
 ทำงานที่มีคุณค่าเช่นเดียวกัน

สำหรับสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ได้มีการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับแรงงานที่ทำงานเป็น  
 ลูกจ้างทำงานบ้านไว้เป็นพิเศษซึ่งมีอัตราที่แตกต่างจากแรงงานประเภทอื่น ๆ

สำหรับราชอาณาจักรสเปนได้กำหนดให้แรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านมีอัตรา  
 ค่าจ้างขั้นต่ำที่แตกต่างจากแรงงานประเภทอื่น ๆ



จากกรณีข้างต้นสามารถวิเคราะห์ได้ว่าการที่กฎกระทรวงของประเทศไทยกำหนดให้นายจ้างต้องจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำให้ลูกจ้างเมื่อวันที่ 30 เมษายน 2567 นั้นอาจเป็นการเพิ่มภาระให้กับนายจ้างมากเป็นพิเศษ แม้อนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศจะกำหนดให้แรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านควรได้รับสิทธิประโยชน์เท่าเทียมกับลูกจ้างประเภทอื่น ๆ แต่ด้วยลักษณะของการทำงานแล้วลูกจ้างประเภทนี้มีความแตกต่างจากประเภทอื่น ๆ เพราะลูกจ้างเหล่านี้จะต้องพักอาศัยและอยู่กินร่วมกับนายจ้าง นายจ้างต้องจัดหาที่พักอาศัยรวมถึงสิ่งอุปโภคบริโภคบางส่วนให้ การกำหนดให้นายจ้างต้องจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำเท่ากับลูกจ้างประเภทอื่น ๆ อาจเป็นภาระของนายจ้างมากเกินไปและอาจส่งผลเสียต่อลูกจ้างในกรณีที่นายจ้างอาจเปลี่ยนลักษณะการจ้างเป็นจ้างลูกจ้างรายวันมาทำงานบ้านแทนเพื่อลดภาระค่าใช้จ่าย ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่ามาตรการของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์และราชอาณาจักรสเปนน่าสนใจยิ่งเพราะได้กำหนดให้ค่าจ้างขั้นต่ำของแรงงานทำงานบ้านเป็นอัตราพิเศษแยกต่างหากจากลูกจ้างประเภทอื่น ๆ โดยการกำหนดเช่นนี้ส่งผลดีกับทั้งลูกจ้างและนายจ้าง เนื่องจากนายจ้างเองก็สามารถจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำให้กับลูกจ้างในอัตราที่เหมาะสมและเหมาะสมกับสภาพการทำงาน ส่วนลูกจ้างเองก็ได้รับความคุ้มครองในส่วนค่าจ้างขั้นต่ำ อันเป็นการประกันรายได้ในการทำงานของลูกจ้าง

### 3.2 ค่าชดเชย

สำหรับประเทศไทย ในการจ่ายเงินค่าชดเชยให้กับลูกจ้างทำงานบ้าน พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานฯ ได้กำหนดให้นายจ้างต้องจ่ายค่าชดเชยหากว่าการเลิกจ้างนั้นไม่ได้เกิดจากความผิดของลูกจ้าง โดยจะมีอัตราในการคำนวณค่าชดเชยที่ต่างกันไปขึ้นอยู่กับระยะเวลาในการทำงานของลูกจ้าง แต่สำหรับการจ้างงานแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน กฎกระทรวงฉบับที่ 15 ได้กำหนดยกเว้นไม่ให้นายจ้างนำบทบัญญัติในเรื่องการจ่ายเงินชดเชยมาบังคับใช้กับแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน ด้วยเหตุนี้จึงทำให้เกิดปัญหาในประการที่ว่าลูกจ้างทำงานบ้านอาจถูกเลิกจ้างโดยไม่ได้รับค่าชดเชย และอาจทำให้ลูกจ้างเหล่านี้ประสบปัญหาไม่มีงานทำ ขาดรายได้ ไม่มีเงินทุนในการตั้งตัวและหางานทำใหม่ อันอาจก่อให้เกิดปัญหาได้

สำหรับอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศ แม้ว่าข้อแนะนำฉบับที่ 201 ว่าด้วยงานที่มีคุณค่าสำหรับคนทำงานบ้านจะไม่ได้มีการกำหนดให้นายจ้างต้องจ่ายค่าชดเชยให้กับลูกจ้างในกรณีเลิกจ้าง แต่ใน ข้อ 18 ก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่ว่าหากนายจ้างเลิกจ้างเพราะเหตุผลอื่นที่ไม่ใช่ความผิดร้ายแรงนายจ้างต้องแจ้งให้ทราบล่วงหน้าและให้โอกาสลูกจ้างมีเวลาหยุดงานเพื่อหางานและที่พักอาศัยใหม่

สำหรับสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ The Domestic Workers Act มาตรา 32 ได้มีการกำหนดให้นายจ้างต้องจ่ายค่าจ้างของลูกจ้างที่คงเหลือรวมถึงต้องจ่ายเงินค่าจ้างสำหรับการจ้างงาน

15 วันค่าชดเชยในกรณีที่นายจ้างบอกเลิกจ้างก่อนครบกำหนดสัญญาโดย “ไม่มีเหตุสมควร” ส่วนในกรณีที่ลูกจ้างบอกเลิกสัญญาโดย “ไม่มีเหตุอันสมควร” นายจ้างสามารถยกเว้นไม่จ่ายเงินค่าจ้างที่ค้างจ่ายไว้ได้

สำหรับราชอาณาจักรสเปนได้มีการวางหลักว่าในการเลิกจ้างลูกจ้าง หากการเลิกจ้างนั้นเป็นไป “โดยไม่มีเหตุอันสมควร” นายจ้างจะต้องจ่ายค่าชดเชยให้กับลูกจ้างเป็นจำนวนเท่ากับค่าจ้าง 33 วัน คูณด้วยจำนวนปีที่ลูกจ้างทำงานอยู่ด้วย แต่ทั้งนี้ก็มีข้อจำกัดว่าค่าชดเชยจะต้องไม่เกินค่าจ้างของลูกจ้างจำนวน 12 เดือน และหากเลิกจ้างโดยมี “เหตุอันสมควร” นายจ้างจะต้องจ่ายค่าชดเชยให้กับลูกจ้างเป็นจำนวนเท่ากับค่าจ้าง 12 วัน คูณด้วยจำนวนปีที่ลูกจ้างทำงานอยู่ด้วย แต่ทั้งนี้ก็มีข้อจำกัดว่าค่าชดเชยจะต้องไม่เกินค่าจ้างของลูกจ้างจำนวน 6 เดือน อีกทั้งลูกจ้างได้รับสิทธิการลาเพื่อหางานทำใหม่จำนวน 6 ชั่วโมงต่อวันหลังจากได้รับการบอกกล่าวเลิกจ้างอีกด้วย

จากกรณีข้างต้นสามารถวิเคราะห์ได้ว่ากรณีที่กฎหมายของประเทศไทยไม่ได้กำหนดให้นายจ้างต้องจ่ายเงินค่าชดเชยให้กับแรงงานทำงานบ้าน อาจเกิดปัญหาว่าเมื่อลูกจ้างถูกเลิกจ้างแล้ว ลูกจ้างเหล่านี้อาจไม่มีเงินทุนในการตั้งตัว แม้ว่าจะมีกฎหมายกำหนดให้นายจ้างต้องบอกกล่าวล่วงหน้าก็ตาม เนื่องจากลูกจ้างเหล่านี้มักจะพักอาศัยอยู่กับนายจ้าง ดังนั้นหากถูกเลิกจ้างแล้วก็จำเป็นต้องหาที่อยู่ใหม่ ซึ่งต้องใช้เวลาพอสมควร การที่กฎหมายไม่ได้ให้ความคุ้มครองสิทธิในค่าชดเชยแก่ลูกจ้างในกรณีออกจากงาน อาจเป็นปัญหาสำหรับลูกจ้างได้ อีกทั้งลูกจ้างเหล่านี้ก็ไม่ได้มีสิทธิทางประกันสังคมที่จะคุ้มครองในกรณีว่างงานด้วย แต่การกำหนดให้นายจ้างต้องจ่ายเงินค่าชดเชยให้กับลูกจ้างก็อาจเป็นการเพิ่มภาระให้กับนายจ้างมากเกินไปจนอาจทำให้นายจ้างเลือกเปลี่ยนวิธีการจ้างงานจากการจ้างลูกจ้างประจำเป็นลูกจ้างรายวันแบบไม่มีสัญญาจ้างแทนเพื่อหลีกเลี่ยงการจ่ายเงินค่าชดเชย อันส่งผลเสียต่อลูกจ้างเพิ่มขึ้นไปอีก ผู้ศึกษาเห็นว่ามาตรการของข้อแนะนำปีที่ 201 ว่าด้วยงานที่มีคุณค่าสำหรับคนทำงานบ้านนั้นเป็นมาตรการที่ดีและเหมาะสมเป็นอย่างยิ่ง เพราะมาตรการนี้ไม่ได้ให้สิทธิลูกจ้างได้รับเงินค่าชดเชย แต่เปลี่ยนจากการได้รับ “เงิน” เป็นการได้รับ “สิทธิ” ในการลาเพื่อเตรียมตัวหาที่อยู่และงานใหม่ เพื่อสามารถดำรงชีพได้ในอนาคต เนื่องจากหากลูกจ้างถูกบอกกล่าวเลิกจ้างแล้วแต่ในระหว่างก่อนสิ้นสุดสัญญา ลูกจ้างจะต้องทำงานให้กับนายจ้างเดิมอยู่ ก็อาจส่งผลเสียในการเตรียมตัวเพื่อหางานและที่อยู่ใหม่อย่างมาก การกำหนดเช่นนี้เป็นการเพิ่มสิทธิให้กับลูกจ้างในการเตรียมตัวหางานและที่อยู่ใหม่ อีกทั้งยังไม่เป็นการเพิ่มภาระให้กับนายจ้างมากเกินไป

### 3.3 สิทธิทางประกันสังคม

สำหรับประเทศไทยพระราชบัญญัติประกันสังคมฯ ได้กำหนดค่านิยามของคำว่า “ลูกจ้าง” ไว้ในมาตรา 5 โดยกำหนดยกเว้นว่าไม่ให้หมายความรวมถึงลูกจ้างทำงานบ้านอันมิได้มีการ

ประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย จึงทำให้ลูกจ้างเหล่านี้ไม่ได้เข้าสู่ระบบประกันสังคมและลูกจ้างที่ต้องการเข้าสู่ประกันสังคมต้องไปสมัครเข้าในฐานะบุคคลทั่วไป ไม่ใช่ผู้ประกันตนตามมาตรา 33 อันทำให้แรงงานที่เป็นลูกจ้างทำงานบ้านได้รับประโยชน์ที่น้อยกว่าลูกจ้างประเภทอื่น ๆ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้เกิดปัญหาในประการที่ว่าแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านหลายคนเลือกที่จะไม่เข้าสู่ระบบประกันสังคมเพราะความคุ้มครองอาจไม่คุ้มค่ากับการจ่ายเงินสมทบ อันทำให้ในกรณีที่เกิดโรคระบาดหรือเกิดเหตุอันตรายใด ๆ แก่ลูกจ้าง ลูกจ้างเหล่านี้ก็ไม่ได้รับสิทธิคุ้มครองตามกฎหมายประกันสังคม

สำหรับอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศได้มีข้อแนะนำฉบับที่ 201 ว่าด้วยงานที่มีคุณค่าสำหรับคนทำงานบ้าน ข้อ 20 (a) – (c) กำหนดว่ารูปแบบการจ่ายเงินประกันสังคมจะต้องไม่ยุ่งยากและให้มีการส่งเสริมการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันเกี่ยวกับการประกันสังคมด้วย

สำหรับสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ได้มีการกำหนดให้ลูกจ้างทุกประเภทต้องเข้าถึงสิทธิประกันสังคม โดยกำหนดอัตราการจ่ายเงินสมทบสำหรับลูกจ้างทั่วไปอยู่ที่อัตราที่ต่ำที่สุดคือ 570 เปโซต่อเดือนจนถึงอัตราการจ่ายที่สูงที่สุดคือ 4,230 เปโซต่อเดือน แต่สำหรับแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน กฎหมายของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ได้กำหนดให้มีอัตราการจ่ายเงินสมทบเป็นพิเศษแตกต่างจากลูกจ้างประเภทอื่น ๆ

สำหรับราชอาณาจักรสเปนก็ได้มีการกำหนดให้แรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านจะต้องเข้าสู่ระบบประกันสังคม โดยในปีค.ศ. 2022 กฎหมายได้กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจ่ายเงินสมทบในอัตราร้อยละ 6.05 ของรายได้ โดยนายจ้างและลูกจ้างต้องแบ่งจ่ายร่วมกันในอัตราที่นายจ้างจ่าย 5% ส่วนลูกจ้างจ่าย 1.05%

จากกรณีข้างต้นสามารถวิเคราะห์ได้ว่ามาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยยังไม่ได้คุ้มครองสิทธิทางด้านประกันสังคมกับแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านให้เท่าเทียมกับแรงงานประเภทอื่น ๆ เพราะแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านไม่สามารถเข้าสู่ระบบประกันสังคมในฐานะ “ลูกจ้าง” ตามมาตรา 33 ได้ ดังนั้นจึงอาจพิจารณาได้ว่ามาตรการของประเทศไทยไม่ได้สอดคล้องกับข้อแนะนำฉบับที่ 201 ว่าด้วยงานที่มีคุณค่าสำหรับคนทำงานบ้าน ผู้ศึกษาเห็นว่ามาตรการของประเทศไทยทำให้เกิดผลเสียเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านเป็นอย่างมาก เพราะในกรณีที่เกิดปัญหาเกี่ยวกับสุขภาพหรือปัญหาประการอื่น ๆ เช่น เจ็บป่วย ว่างงาน ชราภาพ แรงงานเหล่านี้อาจไม่ได้รับความคุ้มครองเหมือนเช่นลูกจ้างประเภทอื่น ๆ ซึ่งจากมาตรการของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์และราชอาณาจักรสเปน ทั้งสองประเทศนี้ได้กำหนดให้แรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านสามารถเข้าถึงสิทธิประกันสังคมได้เหมือนดังเช่นแรงงานประเภทอื่น ๆ และยิ่งมาตรการของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ยังได้กำหนดคุ้มครองลูกจ้างในส่วนของหลักเกณฑ์การจ่ายเงินสมทบที่ดียิ่ง โดยหากแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านได้รับค่าจ้างไม่ถึงเกณฑ์ที่กำหนด ก็ให้เป็นหน้าที่ของนายจ้างแต่ฝ่ายเดียวในการจ่ายเงินสมทบ ซึ่งมาตรการเช่นนี้นับเป็นสิ่งที่ดีมากที่ช่วยทำ

ให้แรงงานได้รับการเข้าถึงสิทธิทางประกันสังคมได้อย่างดีที่สุดและไม่ทำให้การจ่ายเงินสมทบไม่เป็นปัญหาหรือภาระกับแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านมากเกินไป

จากการศึกษาและวิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทย อนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศและมาตรการทางกฎหมายของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์และราชอาณาจักรสเปนสามารถสรุปเป็นตารางได้ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 5.2 การเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยกับอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศ กฎหมายของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์และราชอาณาจักรสเปน

ประเด็นปัญหา	มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทย	อนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศ	กฎหมายของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์	กฎหมายของราชอาณาจักรสเปน
<b>ประเด็นที่หนึ่ง ข้อจำกัดด้านเวลาทำงานของแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน</b>				
เวลาพัก	แรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านได้รับสิทธิเช่นเดียวกับลูกจ้างที่อายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไปคือ นายจ้างต้องจัดให้พักเมื่อทำงานติดต่อกันไปแล้ว 5 ชั่วโมง	ข้อแนะนำปีที่ 201 ว่าด้วยงานที่มีคุณค่าสำหรับคนทำงานบ้าน กำหนดให้รัฐสมาชิกต้องกำหนดชั่วโมงการทำงานอย่างเข้มงวดเพื่อให้เด็กมีเวลาพักผ่อนเพียงพอ	ไม่ได้มีการกำหนดมาตรการเรื่องเวลาพักของแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านไว้โดยเฉพาะ	นายจ้างต้องจัดให้แรงงานเด็กทุกประเภทพักเมื่อทำงานไปแล้ว 4.5 ชั่วโมงติดต่อกัน ซึ่งแตกต่างจากแรงงานอายุตั้งแต่ 18 ปีที่กำหนดไว้ที่ 6 ชั่วโมงติดต่อกัน

## ตารางที่ 5.2 (ต่อ)

<b>เวลาทำงาน</b>	นายจ้างสามารถใช้ แรงงานงานเด็กที่ ทำงานเป็นลูกจ้าง ทำงานบ้านให้ ทำงานช่วงเวลา 22.00-0600 น. ซึ่ง แตกต่างจาก แรงงานเด็ก ประเภทอื่น ๆ ที่ไม่ สามารถใช้งาน ช่วงเวลานี้ได้	ข้อแนะนำปีที่ 201 ว่าด้วยงานที่มี คุณค่าสำหรับ คนทำงานบ้าน กำหนดให้รัฐสมาชิก ต้องห้ามมิให้จ้าง งานเด็กในเวลา กลางคืน	แรงงานเด็กที่เป็น ลูกจ้างทำงาน บ้านจะไม่ สามารถทำงาน ในเวลากลางคืน ได้ตั้งแต่ช่วง 22.00 น. จนถึง เวลา 06.00 น.	แรงงานเด็กที่เป็น ลูกจ้างทำงาน บ้านจะไม่สามารถ ทำงานในเวลา กลางคืนได้ตั้งแต่ ช่วง 22.00 น. จนถึงเวลา 06.00 น.
<b>การทำงาน</b>	นายจ้างสามารถใช้	ข้อแนะนำปีที่ 201	ไม่ได้มีการ	มีการกำหนด
<b>ล่วงเวลา</b>	แรงงานงานเด็กที่	ว่าด้วยงานที่มี	กำหนดมาตรการ	หลักเกณฑ์ว่าห้าม
<b>และการ</b>	ทำงานเป็นลูกจ้าง	คุณค่าสำหรับ	เรื่องห้ามลูกจ้าง	มิให้ลูกจ้างเด็ก
<b>ทำงานใน</b>	ทำงานบ้านให้	คนทำงานบ้าน	ทำงานล่วงเวลา	ทำงานล่วงเวลา
<b>วันหยุด</b>	ทำงานล่วงเวลา หรือทำงานใน วันหยุดได้	กำหนดให้รัฐสมาชิก ต้องกำหนดชั่วโมง การทำงานอย่าง เข้มงวดเพื่อให้เด็กมี เวลาพักผ่อน เพียงพอ	หรือทำงานใน วันหยุดด้วย	และทำงานใน วันหยุด

ตารางที่ 5.2 (ต่อ)

ประเด็นที่สอง การศึกษาและความเป็นอยู่ของแรงงานเด็กที่เป็นลูกจ้างทำงานบ้าน				
<b>การศึกษา</b>	พ.ร.บ.การศึกษาภาคบังคับกำหนดว่านายจ้างจะต้องจัดให้ลูกจ้างสำเร็จการศึกษาภาคบังคับ แต่ในทางปฏิบัติการจัดตารางการทำงานกับตารางการเรียนไม่สอดคล้องกัน อีกทั้งสิทธิการลาเพื่ออบรม 30 ปีอย่างไม่เพียงพอให้สำเร็จการศึกษาภาคบังคับ	อนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 189 ว่าด้วยงานที่มีคุณค่า สำหรับคนทำงานบ้านกำหนดว่ารัฐสมาชิกจะต้องทำให้มั่นใจได้ว่าลูกจ้างทำงานบ้านที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปีจะต้องไม่เสียโอกาสในการศึกษาหรือถูกรบกวนในการฝึกอาชีพเพราะเหตุจากการทำงานบ้าน	นายจ้างต้องให้โอกาสลูกจ้างให้สำเร็จการศึกษาขั้นพื้นฐานและอาจให้ได้รับการศึกษาในระดับอุดมศึกษาหรือระดับที่สูงขึ้นได้ ทั้งนี้ นายจ้างจะต้องปรับตารางการทำงานเพื่อให้ลูกจ้างได้รับการศึกษาและการฝึกอบรมโดยไม่กระทบต่อการทำงานกับนายจ้าง	ไม่ได้มีกฎหมายกำหนดคุ้มครองในเรื่องการศึกษาของแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน โดยเฉพาะ แต่กฎหมายกำหนดอายุขั้นต่ำในการจ้างงานไว้ที่ 16 ปี ซึ่งเป็นอายุที่สำเร็จการศึกษาภาคบังคับแล้ว
<b>ความเป็นอยู่</b>	ไม่ได้มีกฎหมายกำหนดคุ้มครองเกี่ยวกับสภาพที่พักอาศัยของลูกจ้าง	ข้อแนะนำปีที่ 201 กำหนดให้ห้องพักและเครื่องเรือนตามสมควร เครื่องสุขภัณฑ์ถูกสุขลักษณะ มีแสงสว่างและระบายอากาศเพียงพอ รวมถึงมีอาหารที่มีคุณภาพดีและเพียงพอ	นายจ้างจะต้องจัดเตรียมสิ่งจำเป็นสำหรับคนทำงานบ้าน เช่น อาหารอย่างน้อย 3 มื้อ, จัดให้ลูกจ้างสามารถพักผ่อนได้อย่างปลอดภัย	ไม่ได้มีกฎหมายกำหนดคุ้มครองสิทธิเกี่ยวกับสภาพที่พักอาศัยของลูกจ้าง

ตารางที่ 5.2 (ต่อ)

ประเด็นที่สาม สิทธิประโยชน์ของแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน				
<b>ค่าจ้างขั้นต่ำ</b>	กฎกระทรวงฉบับที่ 15 กำหนดให้นำบทบัญญัติเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำมาใช้กับแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน โดยมีอัตราค่าจ้างเท่ากับลูกจ้างประเภทอื่น ๆ	อนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 189 กำหนดว่ารัฐสมาชิกจะต้องดำเนินการมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้แรงงานเหล่านี้ได้รับค่าจ้างขั้นต่ำตามเกณฑ์ และทำให้ลูกจ้างเหล่านี้กับลูกจ้างที่รับค่าจ้างทั่วไปได้รับเงื่อนไขและมีสภาพการทำงานที่มีคุณค่าเช่นเดียวกัน	กำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ สำหรับแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านไว้ เป็นพิเศษซึ่งมีอัตราที่แตกต่างจากแรงงานประเภทอื่น ๆ	กำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ สำหรับแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านไว้เป็นพิเศษ ซึ่งมีอัตราที่แตกต่างจากแรงงานประเภทอื่น ๆ
<b>ค่าชดเชย</b>	กฎกระทรวงฉบับที่ 15 กำหนดยกเว้นไม่ให้นำบทบัญญัติเรื่องค่าชดเชยมาใช้กับแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน	ข้อแนะนำฉบับที่ 201 กำหนดว่าหากนายจ้างเลิกจ้าง เพราะเหตุผลอื่นที่ไม่ใช่ความผิดร้ายแรงนายจ้างต้องแจ้งให้ทราบล่วงหน้าและให้โอกาสลูกจ้างมีเวลาหยุดงานเพื่อหางานและที่พักอาศัยใหม่	นายจ้างต้องจ่ายค่าชดเชยหากเลิกจ้างก่อนครบกำหนดสัญญา ส่วนลูกจ้างอาจไม่ได้รับค่าจ้างที่ค้างอยู่หากลูกจ้างเลิกสัญญา ก่อนครบกำหนด	มีการกำหนดให้นายจ้างต้องจ่ายค่าชดเชยทั้งในกรณีเลิกจ้างโดยมีเหตุสมควรและไม่ มีเหตุสมควร โดยมีอัตราค่าชดเชยที่แตกต่างกัน และให้สิทธิลูกจ้างลาเพื่อหา งานใหม่

## ตารางที่ 5.2 (ต่อ)

<b>สิทธิทาง</b>	พ.ร.บ.	ข้อแนบฉบับที่ 201	กำหนดให้ลูกจ้าง	กำหนดให้ลูกจ้าง
<b>ประกันสังคม</b>	ประกันสังคมฯ ไม่ได้กำหนดให้ แรงงานเหล่านี้ เป็น “ลูกจ้าง” ตามคำนิยาม จึงไม่ มีสิทธิเป็น ผู้ประกันตนใน ฐานะลูกจ้าง เหมือนกับลูกจ้าง ประเภทอื่น ๆ	กำหนดให้รูปแบบ การจ่ายเงิน ประกันสังคม จะต้องไม่ยุ่งยาก และให้มีการ ส่งเสริมการปฏิบัติที่ เท่าเทียมกัน เกี่ยวกับการ ประกันสังคมด้วย	ทำงานบ้านต้อง เข้าระบบ ประกันสังคม	ทำงานบ้านเข้า ระบบ ประกันสังคม





## บทที่ 6

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ



เมื่อศึกษาวิเคราะห์ประเด็นปัญหาเปรียบเทียบกับมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทย กับอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศและกฎหมายของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์และราชอาณาจักรสเปน แล้ว สามารถสรุปและนำเสนอแนวทางการแก้ไขแบ่งตามประเด็นปัญหาได้ดังต่อไปนี้

#### 1. บทสรุป

ในการสรุปเนื้อหาของการศึกษาวิจัยฉบับนี้ผู้ศึกษาสามารถสรุปผลการศึกษาโดยแบ่งประเด็นได้ดังต่อไปนี้

##### 1.1 สภาพปัญหาของมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทย

แรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านเป็นอาชีพที่อยู่คู่กับสังคมไทยมาอย่างยาวนาน และมีความผูกพันกับนายจ้างอย่างใกล้ชิดเพราะโดยลักษณะการทำงานมีความจำเป็นต้องอยู่ร่วมกันกับนายจ้างแต่แรงงานเหล่านี้มักถูกด้อยค่าจากสังคมเพราะถูกมองว่าเป็นแรงงานที่ไม่ต้องอาศัยความรู้มาก สามารถหาได้โดยง่ายและมีอำนาจต่อรองต่ำ อีกทั้งในแง่มุมมองของการคุ้มครองด้านกฎหมาย แม้ประเทศไทยจะได้ออกพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฯ เพื่อกำหนดสิทธิและหน้าที่ให้กับลูกจ้าง แต่กระทรวงแรงงานก็ได้ออกกฎกระทรวงกำหนดยกเว้นไม่ให้นำบทบัญญัติบางมาตราใน พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงานฯ มาใช้บังคับกับลูกจ้างเหล่านี้ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้แรงงานดังกล่าวไม่ได้รับความคุ้มครองอย่างเต็มที่ในหลายด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของ การคุ้มครองแรงงานเด็กที่เป็นบุคคลที่มีความอ่อนแอมากกว่าแรงงานทั่วไป ก็ไม่ได้รับความคุ้มครองอย่างเพียงพอและไม่ได้รับสิทธิเท่าเทียมกับลูกจ้างที่ทำงานประเภทอื่น ๆ ดังนั้นผู้ศึกษาจึงสามารถสรุปปัญหาได้เป็นประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

##### 1.1.1 ด้านข้อจำกัดในการทำงาน

แรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านไม่ได้รับการคุ้มครองเท่าเทียมกับแรงงานเด็กประเภทอื่น ๆ เนื่องจากไม่มีกฎหมายกำหนดให้นายจ้างต้องจัดเวลาพักหลังจากที่แรงงานเด็กเหล่านี้ทำงานติดต่อกันครบ 4 ชั่วโมง ไม่มีกฎหมายห้ามนายจ้างจ้างงานเด็กในช่วงเวลาตั้งแต่ 22.00-06.00 น. อีกทั้งไม่มีกฎหมายห้ามนายจ้างจ้างงานเด็กล่วงเวลาหรือในวันหยุด ซึ่งแตกต่างจากแรงงานเด็กที่

ทำงานประเภทอื่น ๆ ที่กฎหมายมีการกำหนดคุ้มครองไว้ จึงทำให้แรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านไม่ได้รับการคุ้มครองเท่าเทียมกับแรงงานเด็กประเภทอื่น ๆ

### 1.1.2 ด้านการศึกษาและความเป็นอยู่

ในส่วนของการศึกษาแม้ประเทศไทยจะให้สิทธิแรงงานเหล่านี้ลาเพื่อฝึกอบรมจำนวน 30 วันต่อปี แต่จำนวนวันลาดังกล่าวก็อาจไม่เพียงพอต่อการศึกษานสำเร็จการศึกษาภาคบังคับและวันลาเพื่อฝึกอบรมควรเป็นการเพิ่มสิทธิให้แรงงานเด็กลาเพื่อไปหาความรู้เพิ่มเติมที่นอกเหนือจากการศึกษาภาคบังคับ อีกทั้งไม่มีกฎหมายที่กำหนดให้นายจ้างต้องจัดเวลาทำงานให้สอดคล้องกับเวลาเรียนของลูกจ้าง และในทางปฏิบัติหากนายจ้างต้องส่งให้ลูกจ้างสำเร็จการศึกษาภาคบังคับอาจเพิ่มภาระให้นายจ้างมากเกินไปในเรื่องค่าใช้จ่าย อีกทั้งการตรวจสอบการศึกษาของลูกจ้างว่าสำเร็จการศึกษาภาคบังคับหรือไม่โดยเจ้าหน้าที่รัฐอาจไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ จึงทำให้ในปัจจุบันมีลูกจ้างหลายรายไม่สำเร็จการศึกษาภาคบังคับ อันจะเห็นได้ว่ามาตรการเกี่ยวกับการสนับสนุนการศึกษาของลูกจ้างยังคงมีปัญหาบางประการ

ในส่วนของความเป็นอยู่ของลูกจ้างเหล่านี้ ประเทศไทยไม่ได้มีกฎหมายที่คุ้มครองเรื่องการจัดหาที่อยู่และที่พักให้กับลูกจ้าง จึงทำให้เกิดปัญหาในบางกรณีที่นายจ้างจัดที่พักให้ลูกจ้างไม่ถูกสุขลักษณะและไม่ปลอดภัยได้

### 1.1.3 ด้านสิทธิประโยชน์ของลูกจ้าง

ประเทศไทยได้กำหนดให้แรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านได้รับค่าจ้างขั้นต่ำและได้รับในอัตราที่เท่ากับลูกจ้างประเภทอื่น ๆ แต่ลักษณะการทำงานของลูกจ้างเหล่านี้ต้องพักอาศัยอยู่กับนายจ้างและบางกรณีก็ต้องพึ่งพาเครื่องอุปโภคบริโภคของนายจ้างด้วย การกำหนดเช่นนี้จึงอาจเป็นการเพิ่มภาระให้นายจ้างมากเกินไป และอาจทำให้นายจ้างเปลี่ยนลักษณะการจ้างงานมาเป็นการจ้างรายวันแทนได้เพื่อลดค่าใช้จ่าย อันจะเกิดผลเสียต่อลูกจ้างมากกว่า จึงเป็นปัญหาในปัจจุบัน

สำหรับในเรื่องค่าชดเชยประเทศไทยไม่ได้กำหนดให้แรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านได้รับสิทธิในค่าชดเชย จึงทำให้ลูกจ้างเหล่านี้เกิดความยากลำบากในการตั้งตัวในกรณีที่ถูกนายจ้างเลิกจ้างและต้องหาที่อยู่และงานใหม่

สำหรับเรื่องการประกันสังคม ประเทศไทยไม่ได้กำหนดให้แรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านสามารถเข้าเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 เหมือนกับแรงงานประเภทอื่น ๆ จึงทำให้แรงงานเหล่านี้ไม่ได้รับสิทธิประโยชน์เท่าเทียมกับแรงงานประเภทอื่น ๆ อันเกิดความไม่เป็นธรรมและส่งผลกระทบต่อลูกจ้างเหล่านี้เลือกที่จะไม่เข้าสู่ระบบประกันสังคมและทำให้ไม่ได้รับความคุ้มครองในกรณีเกิดเหตุร้ายต่อตนเอง

## 1.2 มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยเปรียบเทียบกับอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศ

เมื่อพิจารณาถึงอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศ องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ออกอนุสัญญาฉบับที่ 189 ว่าด้วยงานที่มีคุณค่าสำหรับคนทำงานบ้าน และข้อแนะนำฉบับที่ 201 ว่าด้วยงานที่มีคุณค่าสำหรับคนทำงานบ้าน เพื่อวางหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน อีกทั้งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ก็ได้มีการออก The Domestic Workers Act ซึ่งเป็นกฎหมายที่วางหลักการเกี่ยวกับสิทธิของแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านไว้โดยตรง ส่วนราชอาณาจักรสเปนก็ได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาฉบับที่ 1620/2011 มาเพื่อบังคับใช้กับลูกจ้างเหล่านี้ ด้วยเหตุนี้ผู้ศึกษาจึงสามารถศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายดังกล่าวและสรุปผลได้โดยแบ่งเป็นประเด็นดังต่อไปนี้

### 1.2.1 ข้อจำกัดด้านการทำงานของแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน

ในส่วนของการจัดเวลาพัก ข้อแนะนำฉบับที่ 201 ได้วางหลักเกณฑ์ว่ารัฐสมาชิกต้องกำหนดเวลาทำงานให้เด็กมีเวลาพักผ่อนอย่างเพียงพอ ส่วนราชอาณาจักรสเปนได้วางหลักการว่านายจ้างต้องจัดให้แรงงานเด็กทุกประเภทมีเวลาพักเมื่อทำงานครบ 4.5 ชั่วโมง ซึ่งแตกต่างจากแรงงานที่อายุเกิน 18 ปีที่กำหนดไว้ที่ 6 ชั่วโมง แต่ประเทศไทยไม่ได้กำหนดให้แรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านใช้หลักเกณฑ์เรื่องการพักเช่นเดียวกับแรงงานเด็กประเภทอื่น ๆ แต่กำหนดให้ใช้เวลาพักเช่นเดียวกับแรงงานที่อายุเกิน 18 ปี ดังนั้นมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยจึงอาจยังไม่เหมาะสม

ในส่วนของเวลาทำงาน ข้อแนะนำฉบับที่ 201 ได้วางหลักเกณฑ์ว่ารัฐสมาชิกต้องกำหนดเวลาทำงานห้ามให้เด็กทำงานในเวลากลางคืน ส่วนราชอาณาจักรสเปนและสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ก็กำหนดว่าห้ามนายจ้างใช้งานเด็กให้ทำงานในเวลา 22.00-06.00 น. แต่ประเทศไทยไม่มีกฎหมายห้ามนายจ้างใช้งานแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านในเวลา 22.00-06.00 น. ดังนั้นมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยจึงอาจยังไม่เหมาะสม

ในส่วนของการทำงานล่วงเวลาและการทำงานในวันหยุด ข้อแนะนำฉบับที่ 201 ได้วางหลักเกณฑ์ว่ารัฐสมาชิกต้องกำหนดเวลาทำงานให้เด็กมีเวลาพักผ่อนอย่างเพียงพอ ส่วนราชอาณาจักรสเปนได้วางหลักห้ามนายจ้างใช้ให้เด็กทำงานล่วงเวลาหรือทำงานในวันหยุด แต่สำหรับแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านในประเทศไทย ไม่มีกฎหมายกำหนดห้ามนายจ้างใช้งานเด็กล่วงเวลาหรือในวันหยุด จึงอาจพิจารณาได้ว่าไม่สอดคล้องกับกฎหมายของราชอาณาจักรสเปนและอาจเป็นการเปิดช่องให้นายจ้างใช้งานเด็กในลักษณะที่ทำให้เด็กได้รับการพักผ่อนไม่เพียงพออันฝ่าฝืนต่อเจตนารมณ์ของอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศ

### 1.2.2 การศึกษาและความเป็นอยู่ของแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน

ในส่วนของการศึกษาอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 189 ได้กำหนดว่ารัฐสมาชิกจะต้องทำให้มั่นใจได้ว่าลูกจ้างทำงานบ้านที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปีจะต้องไม่เสียโอกาสในการศึกษา ส่วนกฎหมายของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ได้กำหนดให้นายจ้างต้องให้โอกาสลูกจ้างสำเร็จการศึกษาขั้นพื้นฐานและต้องปรับตารางการทำงานเพื่อให้ลูกจ้างได้รับการศึกษาและการฝึกอบรมโดยไม่กระทบต่อการทำงานกับนายจ้าง ส่วนราชอาณาจักรสเปนได้กำหนดอายุขั้นต่ำของการจ้างงานไว้ที่ 16 ปีซึ่งเป็นอายุที่สำเร็จการศึกษาภาคบังคับแล้ว แต่กฎหมายแรงงานของประเทศไทยไม่มีกฎหมายกำหนดให้นายจ้างต้องจัดเวลาทำงานให้สอดคล้องกับการศึกษาของลูกจ้าง ประกอบกับการให้สิทธิลาเพื่อฝึกอบรม 30 วันต่อปีอาจไม่เพียงพอต่อการศึกษาจนสำเร็จการศึกษาภาคบังคับ อีกทั้งนายจ้างไม่มีกำลังทรัพย์เพียงพอที่จะส่งลูกจ้างให้สำเร็จการศึกษาภาคบังคับ จึงอาจพิจารณาได้ว่ามาตรการของประเทศไทยยังไม่เพียงพอต่อการส่งเสริมการศึกษาของแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน

ในส่วนของความเป็นอยู่ ข้อแนะนำฉบับที่ 201 กำหนดให้ที่พักของลูกจ้างต้องมีห้องพักและเครื่องเรือนตามสมควร เครื่องสุขภัณฑ์ถูกสุขลักษณะ มีแสงสว่างและระบายอากาศเพียงพอ รวมถึงมีอาหารที่มีคุณภาพดีและเพียงพอ ส่วนสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ได้กำหนดให้นายจ้างจะต้องจัดเตรียมสิ่งจำเป็นสำหรับคนทำงานบ้าน เช่น อาหารอย่างน้อย 3 มื้อ, จัดให้ลูกจ้างสามารถพักผ่อนได้อย่างปลอดภัยแต่ประเทศไทยไม่ได้มีการกำหนดมาตรการเหล่านี้ ดังนั้นจึงแสดงให้เห็นว่ามาตรการของประเทศไทยอาจยังไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศและกฎหมายของฟิลิปปินส์ในส่วนนี้

### 1.2.3 สิทธิประโยชน์ของแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน

ในส่วนของค่าจ้างขั้นต่ำ อนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 189 กำหนดให้รัฐสมาชิกต้องทำให้มั่นใจว่าแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านต้องได้รับค่าจ้างขั้นต่ำตามเกณฑ์และได้รับเงื่อนไขเช่นเดียวกับแรงงานประเภทอื่น ๆ ส่วนสาธารณรัฐฟิลิปปินส์และราชอาณาจักรสเปนก็ได้กำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำของแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน (The Domestic Worker) ไว้โดยเฉพาะซึ่งเป็นอัตราที่แตกต่างจากลูกจ้างประเภทอื่น ๆ สำหรับประเทศไทยมีการกำหนดให้แรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านได้รับค่าจ้างขั้นต่ำโดยกำหนดให้ใช้อัตราเดียวกันกับแรงงานประเภทอื่น ๆ จึงอาจเป็นการเพิ่มภาระให้นายจ้างมากเกินไปเพราะแรงงานเหล่านี้บางส่วนต้องพักอาศัยอยู่กับนายจ้างและใช้สิ่งอุปโภคบริโภคของนายจ้าง การกำหนดให้นายจ้างต้องจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำเท่ากับลูกจ้างประเภทอื่น ๆ อาจเป็นการเพิ่มภาระให้นายจ้างมากเกินไปและทำให้นายจ้างอาจเปลี่ยนวิธีการจ้างงานได้ ดังนั้นจึงเห็นว่ามาตรการของประเทศไทยยังไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับกฎหมายของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์และราชอาณาจักรสเปน

ในส่วนของคุณค่าชดเชย แม้ว่าข้อแนะนำฉบับที่ 201 จะไม่ได้วางหลักการเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าชดเชยแต่ได้มีการคุ้มครองลูกจ้างในกรณีเลิกจ้างว่าหากนายจ้างเลิกจ้างเพราะเหตุผลอื่นที่ไม่ใช่ความผิดร้ายแรงนายจ้างต้องแจ้งให้ทราบล่วงหน้าและให้โอกาสลูกจ้างมีเวลาหยุดงานเพื่อหางานและที่พักอาศัยใหม่ ส่วนกฎหมายของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ได้มีการกำหนดให้นายจ้างจ่ายเงินชดเชยในกรณีที่เลิกจ้างก่อนครบกำหนดสัญญาจ้าง ส่วนราชอาณาจักรสเปนได้กำหนดให้นายจ้างต้องจ่ายเงินค่าชดเชยให้กับลูกจ้างทั้งในกรณีที่เลิกจ้างโดยมีเหตุอันสมควรและไม่มีเหตุอันสมควรรวมถึงมีสิทธิลาเพื่อหางานใหม่ด้วย แต่ในประเทศไทยกฎหมายไม่ได้มีการคุ้มครองลูกจ้างภายหลังถูกเลิกจ้างแต่อย่างใด จึงวิเคราะห์ได้ว่ากฎหมายของประเทศไทยไม่ได้ให้ความคุ้มครองลูกจ้างในส่วนนี้

ในส่วนของการประกันสังคม ข้อแนะนำฉบับที่ 201 กำหนดให้รูปแบบการจ่ายเงินประกันสังคมจะต้องไม่ยุ่งยากและให้มีการส่งเสริมการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันเกี่ยวกับการประกันสังคมด้วย ส่วนสาธารณรัฐฟิลิปปินส์และราชอาณาจักรสเปนก็ได้มีการส่งเสริมให้แรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านเข้าสู่ระบบประกันสังคมเช่นเดียวกับแรงงานประเภทอื่น ๆ แต่ประเทศไทยไม่ได้ให้แรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านเข้าเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 เช่นเดียวกับแรงงานประเภทอื่น ๆ จึงอาจพิจารณาได้ว่ากฎหมายของประเทศไทยยังไม่ได้ให้ความคุ้มครองในส่วนนี้อย่างเพียงพอ

กล่าวโดยสรุปแม้ว่าประเทศไทยจะได้มีการออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านหลายประการแล้ว แต่ก็ยังมีบางด้านที่แรงงานเหล่านี้ยังไม่ได้รับความคุ้มครอง โดยเฉพาะแรงงานเด็กที่เป็นแรงงานที่สมควรได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษ แต่ก็ยังพบว่ามีปัญหาหลายประการที่ยังไม่ได้รับความคุ้มครอง อีกทั้งมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยยังไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศอันเป็นกฎหมายมาตรฐานสำหรับการคุ้มครองลูกจ้างเหล่านี้หลายประการ ดังนั้นจึงสมควรที่จะต้องได้รับการแก้ไขปัญหาต่อไป

## 2. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาที่มาและสภาพปัญหาของมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยเปรียบเทียบกับอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศและกฎหมายของต่างประเทศสามารถนำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาได้ดังนี้

## 2.1 ข้อจำกัดด้านเวลาทำงานของแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน

ในการนำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาเรื่องข้อจำกัดด้านเวลาทำงานของแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านสามารถศึกษาได้ตามประเด็นดังต่อไปนี้

### 2.1.1 เวลาพักของแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน

ปัจจุบันแม้ว่าพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฯ มาตรา 46 จะได้กำหนดให้นายจ้างจะต้องจัดให้ลูกจ้างเด็กมีเวลาพักหลังจากทำงานติดต่อกันมาแล้ว 4 ชั่วโมง แต่กฎกระทรวงฉบับที่ 15 (พ.ศ.2567) ออกตามความใน พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานฯ ได้กำหนดยกเว้นไม่ให้นำมาตรา 46 มาใช้บังคับจึงต้องใช้หลักเกณฑ์เดียวกันกับลูกจ้างที่มีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป คือนายจ้างจะจัดเวลาพักให้หลังจากทำงานมาแล้ว 5 ชั่วโมงติดต่อกัน จึงเป็นปัญหาว่าแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านไม่ได้รับความคุ้มครองเช่นเดียวกันกับแรงงานเด็กที่ทำงานประเภทอื่น ๆ

ผู้ศึกษามีความเห็นว่าควรนำหลักการของราชอาณาจักรสเปนที่กำหนดให้แรงงานเด็กที่ทำงานประเภทอื่น ๆ กับแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านได้รับการคุ้มครองเรื่องเวลาพักอย่างเท่าเทียมกันมาปรับใช้โดยให้มีการแก้ไขกฎหมายของประเทศไทย ในส่วนของกฎกระทรวงฉบับที่ 15 (พ.ศ.2567) ออกตามความใน พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานฯ เปลี่ยนมาเป็นกำหนดให้นำมาตรา 46 มาใช้บังคับเพื่อให้แรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านได้รับความคุ้มครองเช่นเดียวกันกับแรงงานเด็กประเภทอื่น ๆ

การกำหนดเช่นนี้สามารถช่วยแก้ไขปัญหาลูกจ้างเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านมีเวลาพักหลังจากทำงานติดต่อกันครบ 4 ชั่วโมง

### 2.1.2 เวลาทำงานของแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน

แม้ว่าพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฯ มาตรา 47 จะได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเวลาทำงานของแรงงานซึ่งเป็นเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปีไว้โดยเฉพาะ โดยกำหนดห้ามนายจ้างให้ลูกจ้างเหล่านี้ทำงานในช่วงเวลา 22.00-06.00 น. แต่ทั้งนี้กฎกระทรวงฉบับที่ 15 (พ.ศ. 2567) ออกตามความใน พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานฯ ได้กำหนดยกเว้นไม่ให้นำหลักเกณฑ์ในมาตราดังกล่าวมาใช้บังคับกับแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน ดังนั้นนายจ้างจึงสามารถใช้งานลูกจ้างทำงานบ้านให้ทำงานในช่วงเวลา 22.00-06.00 น.ได้

ผู้ศึกษามีความเห็นว่าควรนำหลักการของราชอาณาจักรสเปนและสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ที่กำหนดห้ามนำนายจ้างจ้างแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านช่วงเวลา 22.00-06.00 น.มาใช้บังคับโดยให้มีการแก้ไขกฎกระทรวงฉบับที่ 15 (พ.ศ.2567) ออกตามความใน พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานฯ โดยเปลี่ยนมาเป็นให้นำมาตรา 47 มาใช้บังคับเพื่อกำหนดห้ามนำนายจ้างสามารถใช้งานแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านในช่วงเวลา 22.00-06.00 น. ได้

การกำหนดเช่นนี้สามารถช่วยแก้ไขปัญหาในกรณีที่แรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านต้องทำงานในยามวิกาลช่วง 22.00-06.00 น. ไม่มีเวลาพักผ่อนอย่างเพียงพออันเป็นการขัดขวางต่อการเจริญเติบโตของเด็ก

### 2.1.3 การทำงานล่วงเวลาและการทำงานในวันหยุดของแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน

แม้ว่าพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฯ มาตรา 48 จะได้กำหนดห้ามนายจ้างใช้งานแรงงานเด็กทำงานล่วงเวลาหรือทำงานในวันหยุด แต่กฎกระทรวงฉบับที่ 15 (พ.ศ. 2567) ออกตามความใน พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงานฯ ได้กำหนดยกเว้นไม่ให้นำหลักเกณฑ์ในมาตราดังกล่าวมาใช้บังคับกับแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน จึงทำให้นายจ้างสามารถใช้แรงงานเหล่านี้ให้ทำงานล่วงเวลาและทำงานในวันหยุดได้อันอาจส่งผลเสียทำให้เด็กได้รับการพักผ่อนอย่างไม่เพียงพอ

ผู้ศึกษามีความเห็นว่าการนำหลักการของราชอาณาจักรสเปนที่กำหนดห้ามนายจ้างใช้งานลูกจ้างเหล่านี้ให้ทำงานล่วงเวลาหรือทำงานในวันหยุดมาใช้บังคับโดยให้มีการแก้ไขกฎกระทรวงฉบับที่ 15 (พ.ศ. 2567) ออกตามความใน พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงานฯ โดยเปลี่ยนมาเป็นให้นำมาตรา 48 แห่ง พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงานฯ มาใช้บังคับเพื่อกำหนดห้ามมิให้นายจ้างใช้ให้แรงงานเหล่านี้ทำงานบ้านล่วงเวลาหรือทำงานในวันหยุด

การกำหนดเช่นนี้สามารถช่วยแก้ไขปัญหามาให้แรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านต้องทำงานล่วงเวลาหรือทำงานในวันหยุด อันส่งผลเสียต่อการพักผ่อนและการเจริญเติบโตของแรงงานเด็กเหล่านั้น

## 2.2 การศึกษาและความเป็นอยู่ของแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน

ในการนำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหารื่องข้อจำกัดด้านเวลาทำงานของแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน สามารถศึกษาได้ตามประเด็นดังต่อไปนี้

### 2.2.1 การศึกษาของแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน

ในปัจจุบันแม้ว่าประเทศไทยจะได้มีการออกพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฯ มาตรา 52 โดยกำหนดให้ลูกจ้างมีสิทธิลาเพื่ออบรมสัมมนาเป็นเวลา 30 วันต่อปี โดยให้มีผลไปถึงแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านด้วย อีกทั้งจากพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับฯ ก็กำหนดให้นายจ้างจะต้องส่งลูกจ้างของตนเข้าศึกษาจนสำเร็จการศึกษาภาคบังคับ แต่ทั้งนี้ในความเป็นจริงกลับพบว่ามียุวกิจจำนวนมากที่ไม่สำเร็จการศึกษาภาคบังคับ โดยสิทธิในการลา 30 วันนั้นก็อาจไม่เพียงพอที่จะทำให้เด็กสำเร็จการศึกษาภาคบังคับได้ อีกทั้งโทษตามพ.ร.บ. การศึกษาภาคบังคับฯ ก็มีน้อย ประกอบกับลูกจ้างเหล่านี้ไม่มีเวลาเข้าเรียนเพราะเวลาเรียนกับเวลาทำงานไม่สอดคล้องกันรวมถึงไม่มีกำลังทรัพย์มากเพียงพอที่จะศึกษาต่อด้วย

ผู้ศึกษาเห็นว่าควรรนำหลักการของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ที่กำหนดให้นายจ้างต้องจัดตารางการทำงานให้สอดคล้องกับตารางเรียนมาใช้บังคับ ประกอบกับผู้ศึกษาได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการศึกษาและการแจ้งการศึกษาของลูกจ้าง โดยเสนอให้แก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาของแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านในประเทศไทยดังนี้

1. แก้ไขกฎหมายโดยออกเป็นกฎกระทรวงฉบับใหม่กำหนดให้นายจ้างจะต้องจัดตารางการทำงานให้สอดคล้องกับตารางเรียนของลูกจ้าง “ในกรณีที่ลูกจ้างยังไม่สำเร็จการศึกษาภาคบังคับ” โดยอาจแบ่งกรณีได้ดังต่อไปนี้

- สำหรับลูกจ้างที่อายุไม่เกิน 18 ปีและยังไม่สำเร็จการศึกษาภาคบังคับ : ควรแก้ไขกฎหมายให้มีการ “บังคับ” นายจ้างให้จัดตารางการทำงานสอดคล้องกับเวลาเรียนของลูกจ้าง
- ส่วนลูกจ้างที่อายุเกิน 18 ปีแล้วและยังไม่สำเร็จการศึกษาภาคบังคับ : ควรแก้ไขกฎหมายให้ลูกจ้างมีสิทธิ “ร้องขอ” ให้นายจ้างจัดตารางการทำงานให้สอดคล้องกับเวลาเรียนของลูกจ้างได้ ในกรณีที่ลูกจ้างต้องการเรียนเพิ่มเติมเพื่อให้สำเร็จการศึกษาภาคบังคับ

ในกรณีนี้หากนายจ้างไม่จัดตารางการทำงานให้สอดคล้องกับเวลาเรียน นายจ้างจะต้องได้รับโทษตามกฎหมายแรงงาน

2. แก้ไขกฎหมายโดยออกกฎกระทรวงฉบับใหม่เพิ่มบทบัญญัติให้สิทธินายจ้างสามารถหักเงินลูกจ้างส่วนหนึ่ง โดยมีจำนวนไม่เกิน 10% ต่อเดือน เพื่อนำไปจ่ายเป็นค่าบำรุงการศึกษาสำหรับลูกจ้างได้ “ในกรณีที่ลูกจ้างยังไม่สำเร็จการศึกษาภาคบังคับ” โดยการหักเงินเพื่อนำไปใช้จ่ายเป็นค่าบำรุงการศึกษาจะต้องมีการแจ้งต่อพนักงานตรวจแรงงานด้วย

3. แก้ไขกฎหมายโดยออกกฎกระทรวงฉบับใหม่ในส่วนของงานจ้างงาน โดยกำหนดให้นายจ้างจะต้องแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับการศึกษาของลูกจ้าง “ทุกกรณี” โดยหากนายจ้างแจ้งว่าลูกจ้างสำเร็จการศึกษาภาคบังคับแล้ว นายจ้างจะต้องแนบ “ใบวุฒิการศึกษา” ของลูกจ้างด้วย โดยในกรณีที่ไม่มีใบวุฒิการศึกษาให้แจ้งเป็นสถานศึกษาที่จบและปีการศึกษาที่จบแทน เพื่อเป็นข้อมูลให้พนักงานตรวจแรงงานสามารถตรวจสอบได้ต่อไป

โดยการแก้ไขกฎหมายอาจแก้ไขโดยออกกฎกระทรวงฉบับใหม่ที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนการศึกษาของลูกจ้างตามข้อเสนอแนะข้างต้นและใช้บังคับกับแรงงานเด็ก “ทุกประเภท” ไม่จำกัดเพียงแต่แรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านเท่านั้นหรืออาจเพิ่มบทบัญญัติใน พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานฯ ในหมวดที่ 4 เรื่องการใช้แรงงานเด็ก เพื่อคุ้มครองให้ครอบคลุมถึงเรื่องการศึกษาภาคบังคับของลูกจ้างเด็กทุกประเภทด้วย

การแก้ไขกฎหมายเช่นนี้ช่วยแก้ไขปัญหาในประการที่ว่าแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านไม่มีเวลาไปเรียนต่อให้สำเร็จการศึกษาภาคบังคับเพราะเวลาเรียนกับเวลาทำงานไม่



สอดคล้องกัน อีกทั้งช่วยลดปัญหาเกี่ยวกับการที่นายจ้างไม่มีกำลังทรัพย์มากเพียงพอที่จะส่งลูกจ้างให้สำเร็จการศึกษาภาคบังคับอีกด้วย

### 2.2.2 ความเป็นอยู่ของแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน

ในปัจจุบันประเทศไทยไม่ได้มีการออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองเกี่ยวกับสถานที่พักอาศัยของแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน จึงทำให้ไม่มีบทบังคับว่าการจัดสถานที่พักอาศัยให้กับลูกจ้างจะต้องเป็นเช่นใด ด้วยเหตุนี้ในบางกรณีลูกจ้างอาจถูกจัดให้อยู่ในสถานที่ที่ไม่ปลอดภัยและไม่ถูกสุขอนามัยได้

ผู้ศึกษาเห็นว่าประเทศไทยควรแก้ไขกฎหมายโดยนำหลักการของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ และข้อแนะนำฉบับที่ 201 ว่าด้วยงานที่มีคุณค่าสำหรับคนทำงานบ้านมาประยุกต์ใช้ โดยนำหลักเกณฑ์เฉพาะเรื่องการจัดที่พักอาศัยให้ปลอดภัยและเป็นส่วนสัดมาเป็นแนวทาง ประกอบกับเพิ่มเรื่องสุขอนามัยมาบังคับกับนายจ้างเท่านั้น แต่สำหรับเรื่องอื่น ๆ เช่น อาหาร เครื่องปรับอากาศ ผู้ศึกษามองว่าลูกจ้างสามารถจัดหาเพื่อประโยชน์ของตนเองได้ การกำหนดให้นายจ้างต้องจัดเตรียมให้อาจเพิ่มภาระให้นายจ้างมากเกินไป

ดังนั้นจึงเห็นควรให้แก้ไขกฎหมายเพิ่มบทบัญญัติกำหนดหน้าที่ของนายจ้างในกรณีที่ลูกจ้างจะต้องพักอาศัยกับนายจ้าง คือ สถานที่พักจะต้อง “มีความปลอดภัย” และ “เป็นส่วนสัด” อีกทั้งต้อง “ถูกสุขอนามัย” ด้วย การกำหนดเช่นนี้จะช่วยให้มั่นใจได้ว่าลูกจ้างมีหลักประกันเกี่ยวกับสภาพความเป็นอยู่ในกรณีที่พักอาศัยอยู่กับนายจ้าง โดยอาจแก้ไขโดยการออกเป็นกฎกระทรวงฉบับใหม่

การกำหนดเช่นนี้สามารถแก้ไขปัญหาในกรณีที่นายจ้างจัดสถานที่พักให้กับลูกจ้างแบบไม่ปลอดภัย และไม่เหมาะสม ไม่ถูกสุขอนามัยได้

## 2.3 สิทธิประโยชน์ของแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน

ในการนำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาเรื่องข้อจำกัดด้านเวลาทำงานของแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน สามารถศึกษาได้ตามประเด็นดังต่อไปนี้

### 2.3.1 ค่าจ้างขั้นต่ำ

ในปัจจุบันประเทศไทยได้มีการกำหนดให้น้ำหนักการเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำมาบังคับใช้กับแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านด้วยผ่านกฎกระทรวงฉบับที่ 15 (พ.ศ. 2567) ออกตามความใน พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานฯ โดยกำหนดให้น้ำหนักการในมาตรา 90 แห่ง พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงานฯ มาใช้บังคับ อันทำให้ลูกจ้างทำงานบ้านได้รับค่าจ้างขั้นต่ำเท่ากับลูกจ้างประเภทอื่น ๆ แต่โดยลักษณะแล้วลูกจ้างประเภทนี้มีความแตกต่างจากการจ้างงานประเภทอื่น ๆ เพราะหลายกรณีลูกจ้างมักจะพัก

อยู่กับนายจ้าง รวมถึงใช้สิ่งอุปโภคบริโภคของนายจ้าง การกำหนดเช่นนี้จึงอาจไม่เป็นธรรมต่อนายจ้างได้

ผู้ศึกษาเห็นว่าควรแก้ไขกฎหมายโดยนำหลักการของราชอาณาจักรสเปนและสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ที่กำหนดให้แรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านได้รับค่าจ้างขั้นต่ำ แต่ค่าจ้างขั้นต่ำนั้นมีหลักเกณฑ์ที่แตกต่างจากลูกจ้างประเภทอื่น ๆ โดยอาจมีทางเลือกในการแก้ไขกฎหมายของประเทศไทย 2 ประการดังนี้

1. กำหนดให้นายจ้างจ่ายเงินตามค่าจ้างขั้นต่ำตามบัญชีที่กำหนดอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งเป็นอัตราที่ใช้กับลูกจ้างทุกประเภท แต่ให้เพิ่มสิทธิให้นายจ้างสามารถหักค่าใช้จ่ายของลูกจ้างได้หากลูกจ้างพักอาศัยหรือกินอยู่กับตน โดยอาจกำหนดอัตราไว้ว่าให้นายจ้างสามารถหักได้แต่ไม่เกิน 10-20% ของค่าจ้างรายเดือน เป็นต้น

2. แก้ไขโดยวิธีการกำหนดบัญชีอัตราค่าจ้างสำหรับแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านไว้โดยเฉพาะเป็นพิเศษแตกต่างจากแรงงานประเภทอื่น ๆ ผ่านวิธีการออกเป็นประกาศคณะกรรมการค่าจ้าง/กฎกระทรวงฉบับใหม่ เป็นต้น

การแก้ไขกฎหมายนี้ช่วยแก้ไขปัญหาในกรณีที่ว่านายจ้างต้องแบกรับค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น ทั้ง ๆ ที่การจ้างงานลูกจ้างเหล่านี้มีลักษณะพิเศษที่มีความอุปถัมภ์ค้ำชูกันแตกต่างจากลูกจ้างประเภทอื่น ๆ การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำให้เท่าเทียมกันอาจไม่เหมาะสม ดังนั้นจึงควรปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำให้มีความแตกต่างกันเพื่อให้ความคุ้มครองนายจ้างมากยิ่งขึ้น

### 2.3.2 ค่าชดเชย

ในปัจจุบันกฎกระทรวงฉบับที่ 15 (พ.ศ. 2567) ออกตามความใน พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน ได้กำหนดยกเว้นไม่ให้นำหลักการเรื่องค่าชดเชยมาใช้บังคับกับแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน จึงทำให้เกิดปัญหาว่าเมื่อลูกจ้างถูกเลิกจ้างแล้ว ลูกจ้างต้องหาที่อยู่ใหม่ และงานใหม่ หากไม่มีเงินตั้งตัวก็อาจทำให้เกิดปัญหาได้

ผู้ศึกษาเห็นว่า การกำหนดให้นายจ้างในประเทศไทยต้องจ่ายเงินค่าชดเชยให้กับลูกจ้าง อาจเป็นการเพิ่มภาระให้กับนายจ้างมากเกินไปและอาจทำให้นายจ้างเลือกที่จะไม่จ้างลูกจ้างประจำ และจ้างเป็นรายวันแทน ซึ่งอาจทำให้อัตราการจ้างงานน้อยลงได้ ผู้ศึกษาเห็นว่าไม่ควรกำหนดให้นายจ้างต้องจ่ายค่าชดเชย แต่ควรนำหลักการในข้อแนะนำฉบับที่ 201 ว่าด้วยงานที่มีคุณค่าสำหรับคนทำงานบ้านที่กำหนดให้สิทธิลูกจ้างมีวันหยุดเพื่อเตรียมตัวหางานและที่พักอาศัยใหม่มาใช้บังคับ โดยอาจแก้ไขกฎหมายของประเทศไทยโดยออกเป็นกฎกระทรวงฉบับใหม่ ให้เพิ่มสิทธิในการลาให้กับลูกจ้างมากยิ่งขึ้น โดยเพิ่มบทบัญญัติที่ว่า “หากนายจ้างบอกกล่าวล่วงหน้าเพื่อเลิกจ้างลูกจ้างที่ทำงานบ้านแล้ว ลูกจ้างเหล่านี้มีสิทธิลางานเพื่อหาที่ทำงานและหาที่อยู่ใหม่” การกำหนดเช่นนี้จะเป็น

ประโยชน์ต่อลูกจ้างในการเตรียมตัวหางานและหาที่อยู่ใหม่ โดยอาจแก้ไขโดยการออกกฎหมายกระทรวง ฉบับใหม่เป็นต้น

การแก้ไขนี้จะช่วยลดปัญหาที่ว่าเมื่อลูกจ้างถูกเลิกจ้างแล้วลูกจ้างไม่มีเวลาตั้งตัว ไม่มีที่อยู่ ไม่มีงานทำ เพราะเป็นการเพิ่มเวลาให้ลูกจ้างเหล่านี้สามารถเตรียมตัวในกรณีที่ถูกลูกจ้างได้

### 2.3.3 สิทธิทางประกันสังคม

แม้ว่าประเทศไทยจะมีการกำหนดให้ลูกจ้างทุกคนที่ทำงานอยู่ในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไปจะต้องเข้าสู่ระบบประกันสังคมในฐานะผู้ประกันตนตามมาตรา 33 แต่สำหรับการจ้างแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านนั้นพระราชบัญญัติประกันสังคมฯ ได้กำหนดยกเว้นไว้ไม่ให้แรงงานเหล่านี้เป็น “ลูกจ้าง” ตามความหมายในพระราชบัญญัติ จึงทำให้แรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านไม่สามารถเข้าสู่ระบบประกันสังคมตามมาตรา 33 ได้

ผู้ศึกษาเห็นว่าแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านควรเข้าถึงระบบประกันสังคม เหมือนกับลูกจ้างทั่วไป เพราะจะได้รับความคุ้มครองในหลายด้าน จึงสมควรแก้ไขกฎหมายโดยนำหลักการในสาธารณรัฐฟิลิปปินส์และราชอาณาจักรสเปนที่กำหนดให้สิทธิทางประกันสังคมของลูกจ้างทำงานบ้านมีเท่าเทียมกับลูกจ้างประเภทอื่น ๆ มาใช้บังคับโดยให้แก้ไข พ.ร.บ.ประกันสังคมฯ มาตรา 5 เรื่องคำนิยามของคำว่า “ลูกจ้าง” โดยควรตัดคำว่า “แต่ไม่รวมถึงลูกจ้างซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้าน อันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย” ออกจึงทำให้คำว่า “ลูกจ้าง” ตามมาตรา 5 เหลือความหมายแต่เพียง “ผู้ซึ่งทำงานให้นายจ้างโดยรับค่าจ้าง ไม่ว่าจะเรียกชื่อ อย่างไร” อันทำให้แรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน สามารถเข้าสู่ระบบประกันสังคมและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายประกันสังคมมาตรา 33 ได้

การแก้ไขกฎหมายเช่นนี้จะช่วยทำให้ประชาชนสามารถเข้าสู่สิทธิประกันสังคมได้ อันได้รับความคุ้มครองในหลายด้าน เช่น ความเจ็บป่วย คลอดบุตร วางงาน เป็นต้น อันเป็นการเพิ่มหลักประกันในชีวิตให้กับแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านมากยิ่งขึ้น

กล่าวโดยสรุป หลักการเรื่องการคุ้มครองแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน ควรมีการเปลี่ยนแปลงในหลายกรณีเพื่อให้สอดคล้องกับความเป็นพลวัตรของสังคม โดยสามารถศึกษาได้จากตารางดังต่อไปนี้

ตารางที่ 6.1 แนวทางการแก้ไขปัญหาการคุ้มครองแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน

ประเด็นปัญหา	สภาพปัญหา	แนวทางการแก้ไขปัญหา
<b>ประเด็นที่หนึ่ง ข้อจำกัดด้านเวลาทำงานของแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน</b>		
1. เวลาพัก	นายจ้างสามารถใช้ให้เด็กทำงานติดกันเกิน 4 ชั่วโมงโดยไม่มีเวลาพักได้	แก้ไขโดยกำหนดให้นำมาตรการเรื่องเวลาพักของเด็กตามมาตรา 46 มาใช้บังคับเพื่อให้นายจ้างกำหนดให้เด็กพักเมื่อทำงานติดกันครบ 4 ชั่วโมง
2. เวลาทำงาน	นายจ้างสามารถใช้งานเด็กช่วงเวลา 22.00 ถึง 06.00 น. ได้	แก้ไขโดยกำหนดให้นำมาตรการเรื่องเวลาทำงานของเด็กตามมาตรา 47 มาใช้บังคับเพื่อไม่ให้เด็กทำงานช่วงเวลา 22.00-06.00 น.
3. การทำงานล่วงเวลาและการทำงานในวันหยุด	นายจ้างสามารถให้เด็กทำงานล่วงเวลาหรือทำงานในวันหยุดได้	แก้ไขโดยกำหนดให้นำมาตรการเรื่องเวลาทำงานของเด็กตามมาตรา 48 มาใช้บังคับเพื่อให้นายจ้างกำหนดไม่ให้เด็กทำงานล่วงเวลาหรือทำงานในวันหยุด

## ตารางที่ 6.1 (ต่อ)

ประการที่สอง การศึกษาและความเป็นอยู่ของของแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน		
1. การศึกษา	มีแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านหลายคนไม่สำเร็จการศึกษาภาคบังคับ	แก้ไขกฎหมายที่สำคัญดังนี้ <ul style="list-style-type: none"> <li>● กำหนดให้นายจ้างต้องจัดตารางเรียนและตารางเวลาทำงานให้สอดคล้องกัน</li> <li>● นายจ้างสามารถหักเงินเดือนจำนวนไม่เกิน 10% มาจ่ายเป็นค่าเล่าเรียนได้ให้สำเร็จการศึกษาภาคบังคับ</li> <li>● กำหนดให้นายจ้างงานต้องแจ้งวุฒิการศึกษาด้วย โดยต้องแนบวุฒิการศึกษาของลูกจ้าง หากไม่สามารถแจ้งชื่อสถานศึกษาและปีการศึกษาที่จบได้ เพื่อให้พนักงานตรวจแรงงานตรวจสอบต่อไป</li> </ul>
2. ความเป็นอยู่	อาจมีกรณีที่นายจ้างจัดสถานที่พักให้ลูกจ้างอย่างไม่ปลอดภัยและไม่ถูกสุขลักษณะ	แก้ไขโดยกำหนดให้นายจ้างต้องจัดที่พักเป็นสัดส่วน มีความปลอดภัยและถูกสุขลักษณะ

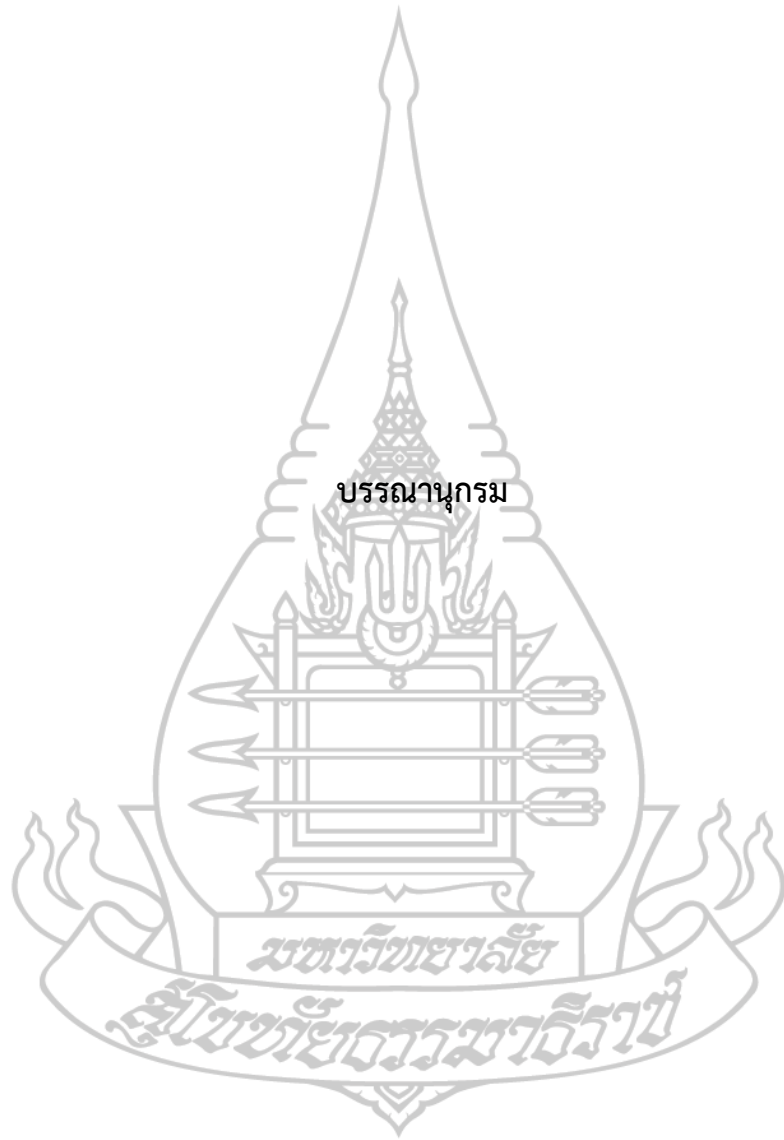
ตารางที่ 6.1 (ต่อ)

ประการที่สาม สิทธิประโยชน์ของแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน		
1. ค่าจ้างขั้นต่ำ	นายจ้างประสบปัญหาต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายมากเกินไป เกินควร เพราะนายจ้างบางรายมีภาระต้องจัดหาที่พักและสิ่งอุปโภคบริโภคให้กับลูกจ้างอยู่แล้ว	1. ควรกำหนดให้ค่าจ้างขั้นต่ำของแรงงานเหล่านี้ เป็นอัตราพิเศษแตกต่างจากแรงงานทั่วไป หรือ 2. อาจกำหนดสิทธิของนายจ้างให้สามารถหักค่าใช้จ่ายได้เป็นจำนวนไม่เกิน 10-20% สำหรับค่าจ้างรายเดือน เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในกรณีที่ลูกจ้างอาศัย อยู่กินร่วมกับนายจ้าง
2. ค่าชดเชย	ลูกจ้างได้รับความเดือดร้อน ไม่มีเงินตั้งตัวเพื่อหาที่อยู่หรืองานใหม่ ภายหลังจากถูกเลิกจ้าง	ไม่ควรกำหนดให้นายจ้างต้องจ่ายค่าชดเชย แต่ควรกำหนดให้สิทธิลูกจ้างลาเพื่อหางานและที่อยู่ใหม่ ภายหลังจากที่มีการบอกเลิกการจ้างงาน
3. สิทธิในประกันสังคม	แรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านไม่ได้เข้าสู่ระบบประกันสังคมในฐานะลูกจ้าง จึงไม่ได้รับประโยชน์ทดแทนตามกองทุนประกันสังคม	ควรแก้ไข คำนียามของคำว่า “ลูกจ้าง” โดยให้มีผลถึงแรงงานที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน เพื่อให้บุคคลเหล่านี้สามารถเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ได้

จากการศึกษาวิจัยเรื่องการคุ้มครองแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน ผู้ศึกษาเห็นว่าแม้ประเทศไทยจะได้มีการออกมาตรการคุ้มครองแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้านแล้วแต่ทั้งนี้ก็ยังคงมีปัญหบางประการซึ่งมีความจำเป็นที่ต้องได้รับการศึกษาสภาพปัญหาและแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติม การศึกษาวิจัยฉบับนี้จึงเป็นส่วนหนึ่งในการนำเสนอสภาพปัญหา แนวคิดทฤษฎี

และแนวทางการแก้ไขเพื่อให้ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานเด็กที่ทำงานเป็นลูกจ้างทำงานบ้าน  
ได้รับการแก้ไขต่อไปในอนาคต





บรรณานุกรม

มหาวิทยาลัยราชภัฏวชิรเวศน์

มหาวิทยาลัยราชภัฏวชิรเวศน์



## บรรณานุกรม

- กฎกระทรวงกำหนดอัตราเงินค่าทำศพในกรณีที่ผู้ประกันตนถึงแก่ความตายโดยมิใช่ประสบอันตราย หรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน พ.ศ. 2563
- กฎกระทรวงกำหนดอัตราเงินสมทบกองทุนประกันสังคม พ.ศ. 2565
- กฎกระทรวง (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541
- กฎกระทรวงฉบับที่ 15 (พ.ศ.2567) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541
- กนกกุล เพชรอุทัย. (2563) การสร้างตัวตนของผู้ประกอบอาชีพแม่บ้าน : กรณีศึกษาแม่บ้านใน มหาวิทยาลัยแห่งหนึ่งของจังหวัดสุราษฎร์ธานี. *วารสารพัฒนาสังคม*, (22) 2, 147-161.
- กนกวรรณ จิตรโรจน์รักษ์. (2558). *คุณภาพชีวิตของแรงงานต่างด้าวที่ทำงานรับใช้ในบ้าน* (การ ค้นคว้าอิสระบริหารธุรกิจมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.
- กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. (2557). *คำชี้แจงกระทรวงแรงงาน กฎกระทรวงฉบับที่ 14 (พ.ศ.2555) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541*. กรุงเทพมหานคร : สำนักคุ้มครองแรงงาน ศูนย์บริหารแรงงานนอกระบบ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน.
- กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. *คำอธิบายสรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม*. กรุงเทพมหานคร: กองคุ้มครองแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน.
- กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. (2555). *สาระสำคัญของกฎกระทรวงฉบับที่ 14 (พ.ศ. 2555)*. กรุงเทพมหานคร: สำนักคุ้มครองแรงงาน ศูนย์บริหารแรงงานนอกระบบ.
- กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. (2554). *อนุสัญญาว่าด้วยงานมีคุณค่าสำหรับคนทำงานบ้าน*. กรุงเทพมหานคร : กลุ่มงานมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ สำนักพัฒนามาตรฐานแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. ข้อมูลประกอบการประชุมใหญ่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ สมัยที่ 99 2554.
- กระทรวงศึกษาธิการ. (2567). *คำอธิบายสรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ.2545*. 10 กุมภาพันธ์ 2567. สืบค้นจาก <https://shorturl.asia/Co0A5>.
- กิติพงศ์ หังสพฤกษ์. (2555). *กฎหมายคุ้มครองแรงงาน*. ใน *เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายและ มาตรฐานด้านชีวนามัยและความปลอดภัย*, หน่วยที่ 3, นนทบุรี: สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- กลุ่มงานมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ. (2566). *อนุสัญญาฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำที่ อนุญาตให้จ้างงานได้ พ.ศ. 2516*. 29 ตุลาคม 2566. สืบค้นจาก

[http://ils.labour.go.th/index.php?option=com\\_content&view=article&id=10&catid=1](http://ils.labour.go.th/index.php?option=com_content&view=article&id=10&catid=1)

กุลชาติ อารีราษฎร์พิทักษ์. (2560). ปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ.2554. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยศรีปทุม, ชลบุรี.

กองวิชาการและแผนงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. (2543). รายงานวิจัยเสนอต่อกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเรื่อง การศึกษาวิจัยเรื่องสภาพการทำงานและปัญหาการทำงานของผู้ทำงานรับใช้ในบ้าน. กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. กรุงเทพมหานคร.

กุลพล พลวัน. (2538). พัฒนาการสิทธิมนุษยชน. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร: วิทยุชน.

เกษมสันต์ วิลาวรรณ. (2564). คำอธิบายกฎหมายแรงงาน. (พิมพ์ครั้งที่ 22).

กรุงเทพมหานคร: วิทยุชน.

ข่าวช่อง 7 HD. (2566). รวบนายจ้างที่หนี หลอกเด็กรับใช้เข้ามาจรดหวังข่มขืน. 10 มีนาคม 2566 สืบค้นจาก <https://www.ch7.com/sports/596413>.

คำชี้แจงประกาศคณะกรรมการค่าจ้าง เรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ 12) ฉบับลงวันที่ 8 ธันวาคม 2566

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2923/2524 อ้างใน พงษ์รัตน์ เครือกลิ่น. คำอธิบายกฎหมายแรงงานเพื่อการบริหารทรัพยากรมนุษย์. (พิมพ์ครั้งที่ 14) กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม.

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 10158-10161/2542 อ้างใน วิจิตรา(พุงลัดดา) วิเชียรชม. กฎหมายแรงงาน. (พิมพ์ครั้งที่ 10) กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิทยุชน.

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3545/2552.

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 9839/2555.

ฉันทนา เจริญศักดิ์. (2564). แรงงานสตรี แรงงานเด็ก และแรงงานผู้สูงอายุ. ใน ประมวลสาระชุดวิชากฎหมายแรงงานชั้นสูง, เล่มที่ 1, หน่วยที่ 7, นนทบุรี : สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ฐานันดร เอมะศิริ. (2550). การใช้แรงงานเด็กตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน : ศึกษากรณีงานในสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิง (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, กรุงเทพมหานคร.

ณัฐ ฉัตรเล็ก. (2549). กฎหมายคุ้มครองลูกจ้างซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้าน (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.

ดิศรณ์ ลิขิตวทายุฑิ. (2562). ปัญหาการใช้เด็กและเยาวชนในการกระทำความผิดในสาธารณรัฐฟิลิปปินส์. รายงานการวิจัยเผยแพร่โดยสำนักคณะกรรมการกฤษฎีกา.

กรุงเทพมหานคร.

ธนินทร์รัฐ ไชยพัฒน์เดชาการ และ อธิษฐ์ สิริวิศรา และ รัชยา ภักดีจิตต์. (2566). แรเงงานนอกระบบกับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม. วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา, (6)2, 251-266.

บุญวรา สุมะโน และ ณีฐฐณิษา เลอพิไลแบร์ต. (2566). คนทำงานรับใช้ในบ้าน สิทธิแรงงานที่ยังไม่เท่าเทียม. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 9 สิงหาคม 2566 สืบค้นจาก <https://tdri.or.th/2019/06/domestic-worker/>.

บุญวรา สุมะโน เจนพิงพร และ เตือนเด่น นิคมบริรักษ์ และ นิศากร เลิศพัชรานนท์ และ พีรยุทธ บุญถึง และ ศรัณย์เกษ ประเสริฐสุวรรณ และ นที ธรรมพัฒน์พงศ์. (2558). รายงานผลงานวิจัยเสนอต่อกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เรื่องโครงการพัฒนาระบบการคุ้มครองแรงงานเพื่อรองรับการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีอาเซียน : การจัดทำฐานข้อมูลระบบการคุ้มครองแรงงานของประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน 9 ประเทศ. กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. กรุงเทพมหานคร.

แบบแจ้งการจ้างลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กอายุต่ำกว่าสิบแปดปีตามมาตรา 45 (1) (แบบคร.2/2558 ของกระทรวงแรงงาน)

ประกาศคณะกรรมการค่าจ้างเรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ 12)

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ปรีดี เกษมทรัพย์. (2525). กฎหมายแพ่ง: หลักทั่วไป. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ผจงรักษ์ ศรีไชยวงศ์. (2557). การคุ้มครองแรงงานข้ามชาติหญิงจากพม่า : กรณีศึกษาลูกจ้างทำงานบ้านในกรุงเทพมหานคร (วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร.

พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2545

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและวิธีพิจารณาคดีเยาวชน พ.ศ. 2553

พงษ์รัตน์ เครือกลิ่น. (2557). คำอธิบายกฎหมายแรงงานเพื่อการบริหารทรัพยากรมนุษย์ (พิมพ์ครั้งที่ 9) กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม.

พงษ์รัตน์ เครือกลิ่น. (2566). คำอธิบายกฎหมายแรงงานเพื่อการบริหารทรัพยากรมนุษย์. (พิมพ์ครั้งที่ 14) กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม.

- มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2553). รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัยค่าใช้จ่ายที่จำเป็นของแรงงานไร้ฝีมือในภาคอุตสาหกรรม. สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพมหานคร.
- ภัทรรัตน์ พันธุ์ประสิทธิ์ และภิญญาพันธุ์ พจนนะลาวัฒน์. (2561). อำนาจของสตรีสยามกับชายโสด : แรงงานชายขอบหลังเลิกทาสและไพร่. *วารสารประวัติศาสตร์ธรรมศาสตร์*, (5)1, 228-281.
- มูลนิธิเพื่อการพัฒนาและแรงงานอาชีพ. (2567). ความเห็นนายจ้างต่อการขยายประกันสังคม มาตรา 33 ให้ครอบคลุมลูกจ้างทำงานบ้าน. 5 พฤษภาคม 2567 สืบค้นจาก <https://www.homenetthailand.org/archives/6260>.
- รัชต์ บุราทร. (2557). อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 189 ว่าด้วยงานที่มีคุณค่า สำหรับคนงานทำงานบ้าน: ศึกษาความเหมาะสมและผลกระทบ ทางกฎหมาย ในการที่ประเทศไทยจะให้สัตยาบัน (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.
- วนิดา อินทรอำนวย. (2558). การใช้แรงงานเด็กและกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน. รัฐสภา. กรุงเทพมหานคร.
- วรภัทร รัตนาพานิชย์. (2566). *กฎหมายเกี่ยวกับเด็กและเยาวชน*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- วรัญญา เตียวกุล และ ภูมิสุข คณะนุรักษ์ และ ศุภสิทธิ์ พองสมุทร และ วรวรรณ พลิกามิน และ นิภา กิติเรืองชาญ. (2550). *บทบาทของการศึกษาภาคบังคับต่อการแก้ปัญหาความยากจน : โอกาสทางการศึกษาของเด็กยากจนและเด็กด้อยโอกาส*. รายงานประกอบการสัมมนาวิชาการเรื่อง จะแก้ปัญหาคนจนกันอย่างไร : แข่งขัน แจกจ่าย หรือสวัสดิการ มูลนิธิชัยพัฒนาและมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร.
- วาสนา ลำดี. (2566). สถานการณ์แรงงานข้ามชาติ การจ้างงานกลุ่มคนงานที่ทำงานบ้าน สภาพปัญหาการเข้าไม่ถึงการคุ้มครอง. *The Citizen.Plus Thai PBS*. 8 สิงหาคม 2566. สืบค้นจาก <https://thecitizen.plus/node/26189>.
- วิชัย ศรีรัตน์ และคณะ. (2556). รายงานการศึกษาวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เรื่องการจัดทำตัวชี้วัดสิทธิมนุษยชนเบื้องต้นตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน. สำนักคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. กรุงเทพมหานคร.
- วิจิตรา(ฟุ้งลัดดา) วิเชียรชม. (2566). *กฎหมายแรงงาน*. (พิมพ์ครั้งที่ 10) กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

- วิจิตรา(ฟุ้งลัดดา) วิเชียรชม. (2557). *คำอธิบายกฎหมายประกันสังคม*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). ปทุมธานี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วิชัย โสสุวรรณจินดา. (2533). *กฎหมายประกันสังคม*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ธรรมนิติ. อ้างอิงใน วิจิตรา(ฟุ้งลัดดา) วิเชียรชม. *คำอธิบายกฎหมายประกันสังคม*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). ปทุมธานี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2557. หน้า 23.
- วิภา จิรภาไพศาล. (2567). กำเนิด “ค่าจ้างขั้นต่ำ” ของไทยครั้งแรกเมื่อใด? ได้วันละกี่บาท? ใช้ที่ไหนบ้าง. *Silpa-Mag.com*. 15 พฤษภาคม 2567. สืบค้นจาก [https://www.silpa-mag.com/history/article\\_123532](https://www.silpa-mag.com/history/article_123532).
- เวิร์คพอยท์ทูเดย์. (2566). *คุยกับแม่บ้าน เรื่องกฎหมายแรงงานที่ถูกจ้างควรรู้*. 9 สิงหาคม 2566. สืบค้นจาก <https://workpointtoday.com/labour-2018/>.
- ศฤงคาร วิเชียรรัตน์. (2566). *รายงานเสนอต่อสำนักคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครองแรงงานเด็ก*. ฝ่ายกฎหมายสวัสดิการสังคม กองกฎหมายสวัสดิการสังคม สำนักคณะกรรมการกฤษฎีกา. กรุงเทพมหานคร.
- ศุภศิษย์ ทวีแจ่มทรัพย์. (2566). *กฎหมายแรงงาน*. กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและสื่อการสอน คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ศูนย์ข้อมูลและข่าวสืบสวนเพื่อสิทธิพลเมือง. (2566). *จับตา : การคุ้มครองสิทธิแรงงานทำงานบ้านตามกฎหมายแรงงานไทย*. 17 กันยายน 2566. สืบค้นจาก <https://www.tcijthai.com/news/2018/17/watch/8073>.
- สถานเอกอัครราชทูต ประจำกรุงมาดริด. (2567). “ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับราชอาณาจักรสเปน”. 5 มีนาคม 2567. สืบค้นจาก <https://shorturl.asia/M3s6Q>.
- สถาบันส่งเสริมสุขภาพจิตเด็กและวัยรุ่นราชนครินทร์. (2567). *วัยรุ่น นอนดึก ภัยเงียบต่อสุขภาพ*. 5 พฤษภาคม 2567. สืบค้นจาก <https://www.camri.go.th/th/home/infographic/infographic-367>.
- สยามรัฐออนไลน์. (2566). *ไอแอลโอ ชี้ถูกจ้างทำงานบ้านเข้าไม่ถึงระบบคุ้มครองเจ็บป่วย-ว่างงานแน่ แก่ กม.ประกันสังคม ม.33*. 15 กุมภาพันธ์ 2566. สืบค้นจาก <https://siamrath.co.th/n/424641>.
- สหพันธ์ เวชไพศาลศิลป์. (2558). *การคุ้มครองแรงงานเด็ก : ศึกษารณีกการทำสัญญาจ้างแรงงานเด็ก* (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยรังสิต, ปทุมธานี.
- สหรัฐ กิติ ศุภการ. (2563). *คำอธิบายพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ.2553*. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.

- สุดาศิริ วศวงศ์ และ ปานทิพย์ พงกษาชลวิทย์. (2557). *คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน*. (พิมพ์ครั้งที่ 10). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ.
- สำนักข่าวเดลินิวส์. (2556,14 กุมภาพันธ์). แจงข้อหาเพิ่มผิวเมียวโหดทารุณเด็กกะเหรี่ยง. *เดลินิวส์ออนไลน์*.
- สำนักงานกลุ่มประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้. (2552). *งานบ้าน-งานที่มีคุณค่า คู่มือสำหรับแรงงานทำงานบ้านในประเทศไทย*. (พิมพ์ครั้งที่ 1) สำนักพิมพ์ของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ.
- สำนักประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน. (2567). *อนุสัญญาที่ไทยให้สัตยาบันแล้ว*. 24 กุมภาพันธ์ 2567 สืบค้นจาก <https://shorturl.asia/Sf6XK>.
- สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน. (2565). *คู่มือการปฏิบัติงานสำหรับเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ในสำนักงานคณะกรรมการค่าจ้างและเจ้าหน้าที่สำนักงานแรงงานจังหวัด*. กรุงเทพมหานคร: กองเศรษฐกิจการแรงงาน สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน.
- สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน. (2564). *รายงานดัชนีวัดคุณภาพชีวิตแรงงานนอกระบบกลุ่มอาชีพลูกจ้างทำงานบ้านจากการสำรวจข้อมูลแรงงานนอกระบบปี 2564*. กรุงเทพมหานคร: กองเศรษฐกิจการแรงงาน สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน.
- สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศประจำภูมิภาคประจําภาคพื้นเอเชียและแปซิฟิก. *ประเทศไทย: กฎกระทรวงฉบับใหม่ให้การคุ้มครองสิทธิแรงงานทำงานบ้านดียิ่งขึ้น*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศประจำภูมิภาคประจําภาคพื้นเอเชียและแปซิฟิก.
- สำนักพัฒนามาตรฐานแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. (2554). *อนุสัญญาว่าด้วยงานมีคุณค่าสำหรับคนทำงานบ้าน 2554*. กรุงเทพมหานคร : กลุ่มงานมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ สำนักพัฒนามาตรฐานแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน.
- หมายเหตุท้าย พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541
- หมายเหตุท้าย กฎกระทรวงฉบับที่ 14 (พ.ศ.2555) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541
- หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ ความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554
- อรรถรรณ เกษร. *แรงงานนอกระบบกับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคม*. รัฐสภา. กรุงเทพมหานคร.
- อโนทัย พูลสวัสดิ์. (2559). *กฎหมายสำหรับการบริหารงานบุคคล. วารสารกฎหมายสุขภาพและสาธารณสุข, (2) 3, 357-366*.

- อิสรา วรรณสวาท. (2566). แนวคิดทฤษฎีในกฎหมายแรงงาน. *ศาลอุทธรณ์คดีชั้นอุทธรณ์พิเศษ*. 7 พฤศจิกายน 2566. สืบค้นจาก <https://appealsc.coj.go.th/th/content/category/detail/id/8/cid/2903/iid/236415>
- Amelita King-Dejardin. (2018). *The Philippines : Contribution of Social Dialogue to the Formalisation of Domestic work and Agenda 2030*. International Labour Organization. Switzerland.
- Ana Gomes and Inmaculada Baviera Puig. (2013). *Domestic work after labour law : the case of Brazil and Spain*. Labour Law Research Network Inaugural Conference Pompeu Fabra University, Barcelona. Spain.
- Anglo info spain. (2024). “Youth Employment”. March 8, 2024. Retrieved from: <https://www.angloinfo.com/how-to/spain/family/living-with-teenagers/youth-employment>.
- Benson, G.H1 and Achanso, A. S2 and Mohammed, A-R3. (2023). “The UN Convention on the Rights of the Child (1989) and Child Rights Promotion in Ghana”. November 11, 2023. Retrieved from: <file:///C:/Users/hp/Downloads/8.Symposium.pdf>.
- Borgen Magazine. (2023). “A History of Child Labour”. 4 November 2023. Retrieved from : <https://www.borgenmagazine.com/history-child-labor/>.
- Chenoy Ceil. (2014). *Domestic Worker in Philippines*. Independent Study Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2409712> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2409712>.
- Chiho Ogaya. (2020). The Right Movement for Domestic Worker in the Philippines its Local and Transnational Path to Decent Work, *Revue Internationale Des Etudes Du Development*, 169-189.
- Council of Asean Chief Justice. (2024). “Philippines”. February 28, 2024. Retrieved from: <https://cacj-ajp.org/philippines/>.
- Croner-I. (2024). *Employment Law in Spain : In-depth*. March 7, 2024. Retrieved from: <https://app.croneri.co.uk/topics/employment-law-spain/indepth>.

- Daniel Albarracin. (2024). Domestic work examined. *Eurofound*. March 5, 2024.  
Retrieved from:  
<https://www.eurofound.europa.eu/en/resources/article/2002/domestic-work-examined>.
- Digido. (2024). “All About SSS Contribution Table 2024 (Updated)”. March 3, 2024.  
Retrieved from: [https://digido.ph/articles/sss-monthly-contribution-table-guide-in-the-philippines#5\\_SSS\\_Contribution\\_Table\\_for\\_Household\\_Employers\\_and\\_Kasambahay\\_Members\\_2024](https://digido.ph/articles/sss-monthly-contribution-table-guide-in-the-philippines#5_SSS_Contribution_Table_for_Household_Employers_and_Kasambahay_Members_2024).
- Domestic Workers Recommendation 2011 No. 201.
- Fair Planet. (2024). “Labour Rights Victory For Domestic Workers in Spain”. March 11, 2024. Retrieved from: <https://www.fairplanet.org/editors-pick/labour-rights-victory-for-domestic-workers-in-spain/>.
- H Focus เจาะลึกระบบสุขภาพ. (2567). *ลูกจ้างทำงานบ้านขอเข้าประกันสังคม*. 5 พฤษภาคม 2567 สืบค้นจาก <https://www.hfocus.org/content/2013/03/2524>.
- Harold Respicio. (2024). Hiring a Domestic Worker in the Philippines : Understanding the Legal Age Requirement. *Maid Provider.ph*. February 29, 2024.  
Retrieved from: <https://www.maidprovider.ph/articles/hiring-a-domestic-worker-in-the-philippines-understanding-the-legal-age-requirement>.
- Human Right Watch Organization. *Decent Work for Domestic Worker: The case for Global Labour Standard*. United State of America: Human Right Watch Organization.
- Human Right Watch Organization. *The ILO Domestic Workers Convention New standard to Fight Discrimination, Exploitation, and Abuse*. United State of America: Human Right Watch Organization.
- International Labour Office Country Office for the Philippines. (2013). *Philippines enact new law protecting domestic workers*. Philippines: Condition of Work and Equality Department.
- International Labour Office. (2004). *Child Labour*. Switzerland: International Programme on the Elimination of Child Labour.



International Labour Office. (2023). *Ending child labour in domestic and protecting young works from abusive working condition*. Switzerland: International Labour Office.

International Labour Organization. (2022). *ILO Curriculum on Building Modern and Effective Labour Inspection Systems : Labour inspection on domestic worker*. Switzerland: International Labour Organization.

International Labour Organization. (2012). *Spain approves new regulations for domestic employees*. Switzerland: Conditions of Work and Employment Branch (TRAVAIL) Labour Protection Department International Labour Office.

International Labour Organization. (2024). “Strengthening Capacities of Government and Social Partners to Implement National Legal Framework for Domestic Workers”. March 4, 2024. Retrieved from:  
[https://www.ilo.org/manila/projects/WCMS\\_383165/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/manila/projects/WCMS_383165/lang--en/index.htm).

International Labour Organization. (2024). “Who are domestic workers”. February 19, 2024. Retrieved from: <https://www.ilo.org/global/topics/domestic-workers/who/lang--en/index.htm>.

International Labour Organization. (2024). “Why domestic workers’ wages are often very low”. March 2, 2024. Retrieved from:  
[https://www.ilo.org/global/topics/wages/minimum-wages/domestic-workers/WCMS\\_438267/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/global/topics/wages/minimum-wages/domestic-workers/WCMS_438267/lang--en/index.htm).

International Labour Organization. (2024). “Ratifications for Spain”. March 6, 2024. Retrieved from:  
[https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200\\_COUNTRY\\_ID:102847](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:102847).

International Labour Organization Convention 138: Convention concerning Minimum Age for admission to Employment.

International Labour Organization Convention No. 189 Concerning decent work for domestic workers.

- IT Gujarat. (2024). "Salary Increase Philippines 2024 : New Salary and Minimum Wage Increase Coming This Month". March 2, 2024. Retrieved from:  
<https://www.incometaxgujarat.org/salary-increase-philippines-month/>.
- Jorge González Chapela and Sergi Jiménez-Martín and Judit Vall Castello. (2022). *Education and Internal Migration: Evidence From a Child Labour Reform in Spain*. Study Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3972268>, 2022. p.2.
- Luz Rodriguez. (2024). Equal rights for domestic workers (finally) in Spain. *Social Europe*. March 6, 2024. Retrieved from:  
<https://www.socialeurope.eu/equal-rights-for-domestic-workers-finally-in-spain>.
- Ministerio De Trabajo Y Economía Social. *Domestic Worker*. Spain: Vice Presidencia Segunda Del Gobierno, Ministerio De Trabajo Y Economía Social.
- Megan Janicke. (2024). Labour Laws in Spain. *Expatica*. March 6, 2024. Retrieved from:  
<https://www.expatica.com/es/working/employment-law/spain-labor-laws-104542/#contracts>.
- Nicole J. Sayres. (2005). *An Analysis of Situation of Filipino Domestic Workers*. Philippines: International Labour Organization Sub-Regional Office.
- Noam Peleg. (2013). Reconceptualising the Child's Right to Development: Children and the Capability Approach. *International Journal of Children's Rights*.
- Palawan. (2024). Education in the Philippines. *Stapwork*. May 6, 2024. Retrieved from:  
<https://stapwerk.com/education-in-the-philippines/>.
- PPTV Online. *ILO เผยแรงงานข้ามชาติที่ทำงานบ้าน ได้รับการคุ้มครองน้อยที่สุด*. 9 สิงหาคม 2566. สืบค้นจาก  
<https://www.pptvhd36.com/news/%E0%B8%AA%E0%B8%B1%E0%B8%87%E0%B8%84%E0%B8%A1/198785>.
- Rufaro Audrey Mavunga. (2013). *A Critical Assessment of The Minimum Age Convention 138 of 1973 and The Worst Forms of Child Labour Convention 182 of 1999*. (Study).

- Safeguard global. (2024). “5 spanish labour laws global employers need to know”. March 7, 2024. Retrieved from:  
<https://www.safeguardglobal.com/resources/spanish-labor-laws/>.
- Samuel Olomu. (2023). IMPORTANCE OF CHILD RIGHT TO THE WORLD. *Report by Unicef*. November 12, 2023. Retrieved from:  
<https://www.voicesofyouth.org/blog/importance-child-right-world>.
- Sarah Fairman. Education in Spain. *Expatica*. May 6, 2024. Retrieved from:  
<https://www.expatica.com/es/education/children-education/education-in-spain-103110/>.
- Situation of Children in the Philippines. (2023). *Basic Education*. Situation of Children in the Philippines Report. Philippines.
- SpainResidency. (2024). “SPANISH MINIMUM WAGE RISES 5% IN 2024”. May 6, 2024. Retrieved from: <https://spainresidency.com/blogs/spanish-minimum-wage-rises-5-in-2024/#WHATIS>.
- Susana Zamora. (2024). This is the Compensation domestic workers in Spain are entitled to when dismissed. *SUR in English*. May 27, 2024. Retrieved from:  
<https://www.surinenglish.com/spain/domestic-workers-will-entitled-this-compensation-when-20240510084216-nt.html>.
- The Better. (2024). “Spain strengthens rights of domestic workers – social security and minimum wage”. March 11, 2024. Retrieved from:  
<https://thebetter.news/spain-domestic-workers/>.
- The Republic Act No.10361
- The European Centre of Expertise (ECE). (2020). *Flash Reports on Labour Law September 2022 Summary and country reports*. European Commission. Brussels.
- Unicef Organization. (2023). “International Guideline regarding the Child participation submitted to Unicef Organization re: FACT SHEET: The right to participation”. November 12, 2023. Retrieved from:  
[https://childhub.org/sites/default/files/library/attachments/right-to-participation\\_unicef\\_to\\_be\\_translated.pdf](https://childhub.org/sites/default/files/library/attachments/right-to-participation_unicef_to_be_translated.pdf).

Unicef Thailand. (2023). “What is the Convention on the Rights of the Child? Child rights we should all know”. November 12, 2023 Retrieved from <https://www.unicef.org/thailand/what-is-crc>.

The Economics Times. (2023). “What is Marxism”. November 8,2023. Retrieved from: <https://economictimes.indiatimes.com/definition/marxism>.

The Royal Decree No.1620/2011 of Spain.

Women in Informal Employment : Globalizing and Organizing (WIEGO). (2018). *Your Toolkit on ILO Convention 189 – The Domestic Worker’s Convention*. WIEGO. United Kingdom Report.

Ziba Vaghri and Jean Zermatten and Gerison Lansdown and Roberta Ruggiero. *Monitoring State Compliance with the UN Convention on the Rights of the Child*. (Children’s Well-Being: Indicators and Research). Sprin



## ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อสกุล	นายธีรรัช บัวมี
วัน เดือน ปี เกิด	14 พฤศจิกายน 2542
สถานที่เกิด	กรุงเทพมหานคร
ที่อยู่ปัจจุบัน	ตำบลบางรักใหญ่ อำเภอบางบัวทอง จังหวัดนนทบุรี
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับ 1) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 74
ประวัติการทำงาน	ทนายความ บริษัท ทิมบลิค แอนด์ พาร์ทเนอร์ส จำกัด

