

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในอดีต การประกอบกิจการของนายจ้างจะจำกัดอยู่ภายในโรงงาน หรือสถานประกอบกิจการ หรือ สถานที่ใดๆซึ่งนายจ้างมีอำนาจควบคุมและบังคับบัญชาการทำงานของผู้จ้างได้อย่างสมบูรณ์ แต่เนื่องจากนายจ้างบางคนใช้อำนาจบังคับบัญชาอย่างไม่เป็นธรรม เอาไรต์เอาเปรียบผู้จ้างมากเกินไปจนเกินไป ประกอบกับผู้จ้างขาดอำนาจต่อรอง จึงทำให้ผู้จ้างต้องยอมรับสภาพการจ้างที่ต่ำกว่ามาตรฐาน เช่น ค่าจ้างแรงงานต่ำ และอาจมีสภาพการทำงานที่ไม่ปลอดภัย และขาดความมั่นคงในการทำงาน รัฐจึงจำเป็นต้องเข้ามาแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยตรากฎหมายแรงงานขึ้นคุ้มครองมาตรฐานขั้นต่ำที่นายจ้างต้องจัดให้แก่ผู้จ้าง เช่น ค่าจ้าง วันเวลาทำงานปกติ เวลาพัก วันหยุด วันลา การใช้แรงงานหญิง การใช้แรงงานเด็ก รวมตลอดถึงการเลิกจ้างและค่าชดเชย นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายแรงงานที่สำคัญอีกหลายฉบับที่นายจ้างต้องปฏิบัติตาม เช่น กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายเงินทดแทน กฎหมายประกันสังคม และ กฎหมายความปลอดภัยในการทำงาน เป็นต้น กฎหมายแรงงานเหล่านี้ เป็นกฎหมายที่มีโทษทางอาญา และเป็นกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย นายจ้างไม่อาจตกลงหรือทำข้อสัญญาใดให้ชัดหรือแย้งหรือมีวัตถุประสงค์เป็นการต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมายแรงงานข้างต้น ซึ่งมีผลให้ข้อตกลงหรือข้อสัญญานั้นตกเป็นโมฆะ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 150

ด้วยเหตุที่การปฏิบัติตามกฎหมายแรงงานดังกล่าวทำให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้น ผู้ประกอบการบางคนจึงแสวงหากลยุทธ์ทางการแรงงานเพื่อหลีกเลี่ยงการบังคับใช้กฎหมายแรงงาน โดยเปลี่ยนนิติสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและผู้จ้างให้เป็นสัญญาอื่นที่มีสัญญาจ้างแรงงาน โดยการนำกระบวนการผลิตสินค้าบางชนิด และขั้นตอนการผลิตบางขั้นตอนซึ่งแต่เดิมทำหรือเคยผลิตในสถานประกอบกิจการออกมาจัดจ้างแรงงานนอกสถานประกอบกิจการซึ่งมิใช่ผู้จ้างของตน เพื่อให้พนักงานเหล่านั้นไปผลิตหรือประกอบ ณ สถานที่อื่นใดซึ่งไม่ใช่สถานประกอบกิจการของนายจ้าง ทั้งนี้ เพื่อให้แรงงานผู้รับงานไปทำดังกล่าวไม่มีสถานะเป็นผู้จ้างของนายจ้าง และไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายแรงงาน แรงงานกลุ่มนี้จึงถูกผลักออกจากระบบกลายเป็นแรงงานนอกระบบ ประเภทผู้รับงานไปทำที่บ้านซึ่งยังไม่ได้รับความคุ้มครองจากรัฐอย่างเพียงพอ

หลังจากกระทรวงแรงงานมีการศึกษาวิจัยเรื่อง การรับงานไปทำที่บ้านอยู่หลายปี มีงานวิจัยหลายฉบับสนับสนุนให้รัฐตรากฎหมายคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน โดยทำการเปรียบเทียบกับกฎหมายของนานาประเทศ ในที่สุด รัฐก็ประกาศใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ.2553 ซึ่งมีเจตนารมณ์ให้ความคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านให้ได้รับความเป็นธรรมและมีมาตรฐานด้านความปลอดภัยในการทำงาน แต่ยังมีบทบัญญัติบางเรื่องที่ยังมีข้อบกพร่องถึงหลักการของกฎหมายไว้ โดยยังไม่มีบทบัญญัติในรายละเอียด เช่น บทนิยามความหมายของคำว่า “งานที่รับไปทำที่บ้าน” (มาตรา 3) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับหลักประกันการทำงาน (มาตรา 14) ความหมายของ “งานที่มีลักษณะอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัยของหญิงมีครรภ์หรือเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี (มาตรา 20) ลักษณะงานบางประเภทที่ห้ามผู้จ้างงานจ้างผู้รับงานไปทำที่บ้านทำ (มาตรา 21) เงินบางประเภทที่จ่ายให้เมื่อผู้รับงานไปทำที่บ้านประสบอันตราย หรือเจ็บป่วย หรือทุพพลภาพ หรือถึงแก่ความตายเนื่องจากการทำงานให้ผู้จ้างงาน (มาตรา 24) หลักกฎหมายเหล่านี้ ควรจะได้มีการบัญญัติในรายละเอียดเพื่อจะได้ให้ความคุ้มครองแก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านได้ครบถ้วนตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย นอกจากนี้ รัฐควรจะได้ส่งเสริมและพัฒนาพระราชบัญญัตินี้ให้ได้มาตรฐานสากลด้วย โดยนำแนวทางการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และกฎหมายคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านของต่างประเทศมาใช้ประกอบการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงกฎหมายด้วย

องค์การแรงงานระหว่างประเทศกำหนดแนวทางการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านไว้ในรูปของอนุสัญญาและข้อแนะนำขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ดังนี้ อนุสัญญาฉบับที่ 177 กำหนดแนวทางส่งเสริมการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านในเรื่อง สิทธิรวมตัวกันเป็นองค์กร สิทธิที่จะไม่ถูกเลือกปฏิบัติเกี่ยวกับการจ้างและอาชีพ สิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองด้านสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน ค่าตอบแทนในการทำงาน สิทธิที่จะได้ประกันสังคม สิทธิที่จะได้รับการฝึกอบรม อายุขั้นต่ำในการจ้างงาน และการคุ้มครองการคลอดบุตร ส่วนข้อแนะนำฉบับที่ 184 กำหนดแนวทางในรายละเอียดที่ประเทศสมาชิกควรให้ความสำคัญ คือ อายุขั้นต่ำของผู้รับงานไปทำที่บ้าน สิทธิในการรวมตัวกันและการเจรจาต่อรอง ค่าตอบแทน ชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน ชั่วโมงทำงาน เวลาพัก วันหยุดและวันลา การประกันสังคมและการคุ้มครองการคลอดบุตร การคุ้มครองการเลิกจ้าง และการยุติข้อพิพาท ซึ่งประเด็นเหล่านี้ ผู้วิจัยจะได้นำมาวิเคราะห์ในรายละเอียดด้วย

สำหรับกฎหมายคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านของต่างประเทศนั้น ผู้วิจัยเลือกที่จะศึกษากฎหมายคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านของต่างประเทศดังนี้ 1) ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ เนื่องจากเป็นประเทศในประชาคมอาเซียนที่มีกฎหมายคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน และมีสภาพสังคมและเศรษฐกิจใกล้เคียงกับประเทศไทย 2) ประเทศญี่ปุ่น เนื่องจากเป็นประเทศในเอเชียที่มีจุดเด่นคือเป็นประเทศที่ให้ความสำคัญกับผู้จ้างงานอย่างชัดเจน 3) ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน และ 4) ประเทศสหรัฐอเมริกา สองประเทศหลังนี้เป็นประเทศที่มีวิวัฒนาการทางกฎหมายก้าวไกลอาจจะนำมาเป็นต้นแบบในการพัฒนากฎหมายคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านของไทยได้เป็นอย่างดี

เนื่องจากพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ.2553 ยังมีข้อบกพร่องอยู่หลายประการทั้งข้อกฎหมายในรายละเอียดซึ่งจะต้องกำหนดในรูปของกฎหมายฉบับรอง ไม่ว่าจะเป็นกฎกระทรวง หรือ ประกาศกระทรวง หรือบทบัญญัติที่ยังมีขัดข้องในการบังคับใช้ หรือมีช่องว่างให้มีการถือโอกาสหลีกเลี่ยงกฎหมาย และบทบัญญัติที่ไม่ครอบคลุมเพียงพอ ผู้วิจัยจึงเห็นสมควรได้มีการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายฉบับดังกล่าวกับอนุสัญญาและข้อเสนอขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และกฎหมายต่างประเทศเพื่อหาแนวทางพัฒนากฎหมายคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านให้เหมาะสมต่อไป

## 2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

2.1 เพื่อวิเคราะห์สถานการณ์และหลักการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านตามอนุสัญญาและข้อเสนอขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

2.2 เพื่อวิเคราะห์กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านของประเทศไทย

2.3 เพื่อวิเคราะห์และเปรียบเทียบอนุสัญญาและข้อเสนอเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านขององค์การแรงงานระหว่างประเทศกับกฎหมายไทยและกฎหมายของต่างประเทศ

2.4 เพื่อนำผลการวิเคราะห์มาสังเคราะห์เป็นข้อเสนอแนะในการพัฒนาพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ.2553 ให้เหมาะสมต่อไป

## 3. ขอบเขตการวิจัย

เป็นการศึกษาพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ.2553 เปรียบเทียบกับอนุสัญญาและข้อเสนอขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และกฎหมายของต่างประเทศที่มีกฎหมายคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน คือ ประเทศฟิลิปปินส์ ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา และเยอรมนี ทั้งนี้ เพื่อวิเคราะห์ข้อแตกต่าง รวมทั้งข้อดี และข้อเสีย แล้วนำมาสังเคราะห์เป็นแนวทางและข้อเสนอแนะในการแก้ไขกฎหมายต่อไป

#### 4. ประโยชน์ที่ได้รับ

4.1 เข้าใจสถานการณ์และหลักการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านตามอนุสัญญาและข้อเสนอแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

4.2 สามารถกำหนดประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านของประเทศไทย

4.3 สามารถระบุข้อแตกต่างระหว่างข้อกำหนดของอนุสัญญาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านขององค์การแรงงานระหว่างประเทศกับกฎหมายไทยและกฎหมายของต่างประเทศ

4.4 ได้ข้อเสนอแนะในการพัฒนาพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

4.5 หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงแรงงาน สามารถนำผลงานวิจัยไปประกอบการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ.2553 ได้

4.6 ส่งบทความเพื่อตีพิมพ์เผยแพร่ในวารสารวิชาการระดับชาติ

#### 5. ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยวิธีการดังนี้

5.1 โดยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research ) ด้วยการศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่างๆ ทั้งหนังสือ ตำรา วารสารทางวิชาการ ตั๋วบทกฎหมาย อนุสัญญาและข้อเสนอแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ คำพิพากษาของศาล วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย ข้อมูลทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ และทางเครือข่ายอินเทอร์เน็ต (Internet) ทั้งในภาษาไทยและภาษาอังกฤษ โดยสืบค้นข้อมูลจากห้องสมุดของมหาวิทยาลัยและสถาบันการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับนิติศาสตร์ เช่น ห้องสมุดมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, เนติบัณฑิตยสภา, ห้องสมุดศาลยุติธรรม, ห้องสมุดสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เป็นต้น และห้องสมุดของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายโดยตรง เช่น ห้องสมุดกระทรวงแรงงาน, ห้องสมุดกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, ห้องสมุดกองนิติการ เป็นต้น รวมถึง website ที่ให้บริการสืบค้นข้อมูลทางกฎหมาย, website ของหน่วยงาน และองค์กรทางแรงงานที่เกี่ยวข้องด้วย

5.2 การสัมภาษณ์เชิงลึกจาก 1) อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน หรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย 2) นิติกรกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน 3) อธิบดีกรมการจัดหางาน หรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย 4) เลขาธิการสำนักงานประกันสังคม หรือผู้ที่เลขาธิการมอบหมาย 5) ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านกฎหมายแรงงาน 6) พนักงานตรวจแรงงาน 7) ผู้แทนเครือข่ายผู้รับงานไปทำที่บ้าน 8) ผู้จ้างงาน 9) ผู้รับงานไปทำที่บ้าน (ข้อ 6-9 ในท้องที่กรุงเทพมหานคร นนทบุรี ปทุมธานี และในจังหวัดที่มีการรับงานไปทำที่บ้านจำนวนมาก เช่น เชียงใหม่, ลำปาง, สุโขทัย, นครสวรรค์, เพชรบุรี, สุราษฎร์ธานี, สงขลา, อุตรธานี, อุบลราชธานี เป็นต้น

5.3 การสนทนากลุ่มย่อย (Focus group) เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องโดยตรง โดยประกอบไปด้วย *กลุ่มที่ 1* ผู้แทนของฝ่ายรัฐ ได้แก่ ผู้แทนจากกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ผู้แทนจากกรมการจัดหางาน และพนักงานตรวจแรงงาน *กลุ่มที่ 2* เป็นผู้แทนฝ่ายผู้จ้างงาน (เครือข่ายและผู้จ้างงาน) *กลุ่มที่ 3* เป็นผู้แทนฝ่ายผู้รับงานไปทำที่บ้าน (เครือข่ายและผู้รับงานไปทำที่บ้าน) *กลุ่มที่ 4* นักวิชาการด้านกฎหมายแรงงาน รวม 4 กลุ่ม ๆ ละ 4 คน

เมื่อได้รับข้อเสนอแนะแล้วจะนำมาปรับปรุงข้อเสนอแนะในรายงานการวิจัยต่อไป

