บทที่ 5
บทสรุป และข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยเติบโตถึงร้อยละ 46 ของมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ไม่ได้มาจากแรงงานในระบบเพียงอย่างเดียว แต่ส่วนหนึ่งมาจากผู้ใช้แรงงานนอกระบบ มีทั้งแรงงานภาคเกษตรกรรม แรงงานด้านบริการ หาบเร่แผงลอย ฯลฯ ซึ่งแรงงานเหล่านี้นับเป็นอาชีพอิสระ ที่ไม่ผูกมัดกับนายจ้าง มีเพียงผูกมัดกับผู้ผลิตวัตถุดิบและลูกค้าที่รับซื้อผลผลิตเท่านั้น ต่างจากแรงงานที่รับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งยังผูกมัดในทุกรูปแบบกับนายจ้างที่เป็นเจ้าของกิจการแต่กลับไม่ได้รับค่าจ้างที่เหมาะสม ไม่มีสวัสดิการ บางรายยังถูกละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานอีกหลายอย่าง โดยเฉพาะงานที่ทำ ขาดการเข้าถึงกองทุนประกันสังคม สวัสดิการและบริการอื่นๆ ของรัฐ และไม่สามารถใช้สิทธิต่อรองได้

การรับงานไปทำที่บ้านเป็นการจ้างแรงงานนอกระบบประเภทหนึ่ง โดยที่ผู้ว่าจ้างงานที่รับไปทำที่บ้านในกิจการอุตสาหกรรมหรือมอบงานโดยผ่านตัวแทนซึ่งอาจเป็นตัวแทนโดยชัดแจ้งหรือตัวแทนโดยปริยายส่งมอบงานให้แก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านทำการผลิต ประกอบ บรรจุ ซ่อม หรือปรับปรุงในบ้านของผู้รับงานไปทำที่บ้านหรือสถานที่อื่นซึ่งผู้รับงานไปทำที่บ้านเป็นผู้กำหนดเองที่มิใช่สถานที่ประกอบการของผู้จ้างงานที่รับไปทำที่บ้าน และโดยปกติงานที่ได้รับมอบหมายต้องเป็นส่วนหนึ่งส่วนใดในกระบวนการผลิต หรือธุรกิจในความรับผิดชอบของผู้ว่าจ้าง ซึ่งวัตถุดิบหรืออุปกรณ์ที่ใช้ในการผลิตทั้งหมดหรือแต่บางส่วนนั้นอาจเป็นของผู้ว่าจ้างงานที่รับไปทำที่บ้านหรือของผู้รับงานไปทำที่บ้านเป็นผู้จัดหามาเองตามแต่จะตกลงกัน และเมื่อผู้รับงานไปทำที่บ้านทำงานเสร็จแล้วทั้งหมดหรือบางส่วนก็จะส่งมอบงานนั้นคืนให้แก่ผู้ว่าจ้างงานที่รับไปทำที่บ้าน เพื่อรับค่าตอบแทนจากการทำงานที่รับไปทำที่บ้าน

กล่าวได้ว่าการรับงานไปทำที่บ้านเป็นรูปแบบหนึ่งของการรับช่วงการผลิต โดยผู้รับงานไปทำที่บ้านอาจจะเป็นบุคคลในครัวเรือนหรือกลุ่มคนที่รับงานจากผู้ว่าจ้างมาทำการผลิตที่บ้านหรือในชุมชนของพวกตน เมื่อทำการผลิตแล้วจึงส่งมอบให้แก่ผู้ว่าจ้างงานที่รับไปทำที่บ้านและได้รับผลตอบแทนจากผู้ว่าจ้างงานที่รับไปทำที่บ้าน การว่าจ้างในลักษณะนี้มีข้อดี คือเป็นการกระจายการผลิต การจ้างงานและรายได้ไปสู่ผู้ด้อยโอกาสและชุมชนที่อยู่ห่างไกล ทั้งนี้เพราะ

ผู้รับงานไปทำที่บ้านไม่ต้องเดินทางหรือย้ายเข้ามาทำงานในโรงงาน ซึ่งส่วนใหญ่จะตั้งอยู่ในเมืองหรืออุตสาหกรรม ในขณะเดียวกันการรับงานไปทำที่บ้านก็เป็นประโยชน์กับผู้ประกอบการบางประเภทที่การผลิตต้องใช้แรงงานอย่างมาก เมื่อมีงานมากงานล้นมือผู้ประกอบการก็อาจใช้วิธีการว่าจ้าง ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ซึ่งปัจจุบันพบว่าการรับงานไปทำที่บ้านนิยมทำกันเป็นอาชีพหลักมากกว่าอาชีพเสริม การรับงานไปทำที่บ้านพบมากในอุตสาหกรรมการผลิต เช่น การตัดเย็บผ้า แปรรูปอาหารและผลผลิตการเกษตร เป็นต้น กล่าวโดยสรุป การรับงานไปทำที่บ้านก็มีปัญหาหลายประการที่สำคัญคือ การรับงานไปทำที่บ้านมีรูปแบบการจ้างงานที่ไม่แน่นอน และพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านยังไม่ครอบคลุมไปไม่ถึงผู้รับงานไปทำที่บ้าน ทุกกลุ่มอาชีพ ผู้รับงานไปทำที่บ้านมีสถานภาพและสภาพการจ้างงานที่ไม่แน่นอน ได้รับค่าตอบแทนต่ำและไม่ได้รับสวัสดิการและการคุ้มครองที่เหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้รับงานไปทำ ที่บ้านได้รับการส่งเสริมพัฒนาและคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านควรมีการปรับปรุง หรือแก้ไขเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านดังกล่าว

อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 177 ว่าด้วยงานที่รับไปทำที่บ้าน ถือได้ว่ากฎหมายแรงงานระหว่างประเทศที่ให้ความคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านซึ่งประเทศต่างๆ ได้ให้การยอมรับ ซึ่งหลายประเทศได้นำเอาแนวทางในการให้ความคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 177 และ ข้อแนะที่ 184 ว่าด้วยงานที่รับไปทำที่บ้านมาเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไข โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงสภาพการทำงานของผู้รับงานไปทำที่บ้าน โดยต้องคุ้มครองเรื่องสิทธิในการก่อตั้งและการเข้าร่วมองค์กร การไม่เลือกปฏิบัติในการจ้างงานและการประกอบอาชีพ สุขอนามัยและความปลอดภัยในการทำงานค่าตอบแทนผู้รับงานไปทำที่บ้าน การฝึกอบรม และประกันสังคมตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

เพื่อให้ได้แนวทางการพัฒนา ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านที่เหมาะสมและเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น และเนื่องจากจะมีการร่วมตัวของประเทศในกลุ่มประเทศอาเซียน 10 ประเทศ คือไทย พม่า สิงคโปร์ เวียดนาม ลาว มาเลเซีย อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ กัมพูชา และบรูไน หรือ เรียกว่า ประชาคมอาเซียน Asean Community (AC)

จึงได้มีการศึกษากฎมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานในงานที่รับไปทำที่บ้านในกลุ่มประเทศอาเซียน เช่น ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ประเทศสาธารณรัฐเวียดนาม และประเทศสหพันธรัฐมาเลเซียด้วย โดยในกลุ่มประเทศศึกษาได้ดังกล่าว ได้มีการกำหนดการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านโดยหลักกฎหมายของประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ได้กำหนดหลักการคุ้มครองและสาระสำคัญ เช่น การจ่ายค่าจ้าง การหักเงินค่าจ้าง เงื่อนไขการจ่ายค่าจ้าง การยุติข้อโต้แย้ง และความรับผิดของนายจ้างและผู้รับงานไปทำที่บ้านหรือผู้รับช่วงงานไปทำ

อีกทั้งหลักกฎหมายของประเทศสาธารณรัฐเวียดนาม กำหนดหลักการคุ้มครองเพียงการที่ผู้รับงานไปทำที่บ้านจะได้รับการคุ้มครองแรงงานมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับความตกลงในรูปแบบการจ้างงานระหว่างนายจ้างและลูกจ้างหรือผู้ว่าจ้าง กล่าวคือ ผู้รับงานไปทำที่บ้านสามารถตกลงกับนายจ้างหรือผู้ว่าจ้างของผู้รับงานไปทำที่บ้านแทนการทำงานในสถานประกอบการของนายจ้างโดยได้รับสิทธิประโยชน์เช่นเดียวกับลูกจ้างจะได้รับเมื่อทำงานในสถานประกอบการของนายจ้าง ซึ่งมีบางส่วนที่มีความสอดคล้องกับหลักกฎหมายไทย แต่ก็มีบางส่วนที่ประเทศไทยควรนำมาศึกษาเพื่อปรับปรุงหลักกฎหมายไทยให้เหมาะสมและเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังจะได้สอดคล้องกับกลุ่มประเทศอาเซียน หรือประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

ปัจจุบันประเทศไทยได้มีการใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553 ซึ่งถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่ผู้บ้านเป็นการเฉพาะ แต่พระราชบัญญัติดังกล่าว ยังไม่มีผลบังคับใช้ในทางปฏิบัติได้มากนัก แต่ยังพบว่ามีผู้รับงานไปทำที่บ้านจำนวนมากถูกผู้ว่าจ้างงานที่รับงานไปทำที่บ้านหรือคนกลางเอารัดเอาเปรียบในหลายๆเรื่อง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องค่าตอบแทนในการทำงานที่รับไปทำที่บ้าน การคุ้มครองความปลอดภัยในการทำงานของผู้รับงานไปทำที่บ้าน และการไม่ได้รับการคุ้มครองด้านประกันสังคมตามกฎหมาย เป็นต้น ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่มาจากการที่กฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันนั้นยังไม่ได้ให้ความคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านเท่าที่ควรในประเด็นดังกล่าว

จึงอาจสรุปได้ว่า เพื่อให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านได้รับความคุ้มครองที่เหมาะสมและเป็นธรรม เช่น ค่าตอบแทน ความปลอดภัยของผู้รับงานไปทำที่บ้าน การฝึกอบรมผู้รับงานไปทำที่บ้านและการประกันสังคม จึงควรหาแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้น จากที่กล่าวข้างต้นว่าอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 177 และ ข้อแนะที่ 184 ว่าด้วยงานที่รับไปทำที่บ้าน เป็นกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศที่ได้ให้ความคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านที่ต่างประเทศให้การยอมรับ ดังนั้นประเทศไทยจึงควรนำอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 177 และข้อแนะที่ 184 ว่าด้วยงานที่รับไปทำที่บ้านและหลักกฎหมายกลุ่มประเทศอาเซียน มาเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านได้รับการคุ้มครองอย่างเป็นธรรมและประโยชน์ที่แก่ตัวผู้รับงานไปทำที่บ้านเอง

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาปัญหาการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านตามกฎหมายไทย เปรียบเทียบกับอนุสัญญา และข้อแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และกฎหมายกลุ่มประเทศอาเซียน จะเห็นได้ว่ากฎหมายของประเทศไทยยังไม่เพียงพอที่จะคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านได้อย่างเต็มที่ ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ดังต่อไปนี้

1. ควรมีการกำหนดบทบัญญัติเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ.2553 ในหัวข้อดังต่อไปนี้

1) ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมให้มีเรื่องการจัดทำเอกสารบันทึกการจ้างงานและการจ่ายค่าจ้าง เพื่อเป็นหลักฐานสำหรับการพิสูจน์ หากเกิดข้อโต้แย้งในเรื่องการส่งมอบงาน หรือการจ่ายค่าจ้างระหว่างผู้รับงานไปทำที่บ้านและผู้รับงานไปทำที่บ้าน เหมือนข้อแนะฉบับที่ 184

2) ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการร่วมกันรับผิดของผู้ว่าจ้างงานที่ รับงานไปทำที่บ้าน คนกลาง หรือผู้รับงานไปทำ หรือผู้รับช่วงงานไปทำ เพื่อให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านมีโอกาสได้รับค่าจ้างเพิ่มขึ้น มิใช่ให้ความรับผิดชอบในการจ่ายค่าจ้างเป็นของฝ่ายใดฝ่ายเดียว เหมือนกับหลักกฎหมายของประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ และอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ

3) ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับอัตราค่าตอบแทนของผู้รับงานไปทำที่บ้าน เพื่อให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านได้รับค่าตอบแทนที่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต และเพื่อให้อัตราค่าตอบแทนของผู้รับงานไปทำที่บ้านนั้นเหมาะสมแก่ผู้รับงานไปทำที่บ้านโดยเฉพาะ เหมือนกับอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ

2. ในเรื่องการเกิดเหตุอันตรายอย่างร้ายแรงและคาดหมายได้ว่าจะเกิดอันตรายต่อความปลอดภัยหรือสุขภาพ ครอบครัวของผู้รับงานไปทำที่บ้าน หรือสาธารณะตามที่เจ้าหน้าที่ตรวจแรงงานหรือเจ้าหน้าที่ด้านความปลอดภัยของรัฐได้กำหนดไว้นั้น กฎหมายผู้รับงานไปทำที่บ้านควรมีการกำหนดห้ามมิให้ทำงานในสถานที่นั้นจนกว่าจะมีมาตรการที่เหมาะสมเยียวยาสถานการณ์นั้น

1) ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องการจัดให้มีการฝึกอบรมแก่ผู้รับงานไปทำที่บ้าน เพื่อเป็นการป้องกันตัวเองเบื้องต้นนอกเหนือจากที่กฎหมายได้ให้ความคุ้มครองไว้ เหมือนกับอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ

2) ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมที่จะทำให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านมีสิทธิที่จะปฏิเสธจะทำงานโดยมีเหตุผลที่สมควรเชื่อได้ว่างานที่ทำอาจส่งผลให้เกิดหรือคาดว่าจะเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อตัวผู้รับงานไปทำที่บ้าน โดยผู้รับงานไปทำที่บ้านควรแจ้งแก่ผู้ว่าจ้างงานที่รับไปทำที่บ้านโดยไม่ชักช้า เหมือนกับอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ

3. ควรมีการปรับปรุงและขยายมาตรการคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้านให้ได้รับสิทธิขั้นพื้นฐาน ตามกฎหมายประกันสังคมของไทยที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ซึ่งได้กำหนดประโยชน์การคุ้มครองแก่ลูกจ้าง 7 ประเภท ได้แก่ การประกันการว่างงาน ชราภาพ สงเคราะห์บุตร คลอดบุตร ทุพพลภาพ เจ็บป่วยหรือประสบอันตราย และเสียชีวิต หรือเงินทุนพิเศษต่างๆ เพื่อให้ผู้รับงานไปทำที่บ้านมีสิทธิประโยชน์ทดแทนจากกองทุนประกันสังคมเช่นเดียวกับลูกจ้างที่ทำงานในสถานประกอบการของนายจ้าง ตามแนวทางข้อแนะที่ 184 และหลักกฎหมายของประเทศสาธารณรัฐเวียดนาม