

สาวใช้ : แรงงานข้ามชาติในครัวเรือนไทยกับการคุ้มครองของรัฐ

นายเอกชัย เอื้อธารพิสิฐ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง

คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2554

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)

เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository(CUIR) are the thesis authors' files submitted through the Graduate School.

MAIDS : MIGRANT DOMESTIC WORKERS  
IN THAI HOUSEHOLDS AND STATE PROTECTION

Mr. EkachaiEutanpisit

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Arts Program in Political Economy

Faculty of Economics

Chulalongkorn University

Academic Year 2011

Copyright of ChulalongkornUniversity

หัวข้อวิทยานิพนธ์

สาวใช้ : แรงงานข้ามชาติในครัวเรือนไทยกับการคุ้มครองของรัฐ

โดย

นายเอกชัย เอื้อธารพิสิฐ

สาขาวิชา

เศรษฐศาสตร์การเมือง

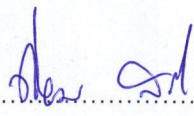
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

รองศาสตราจารย์ ดร.ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ

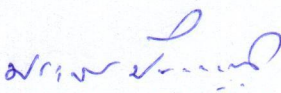
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม

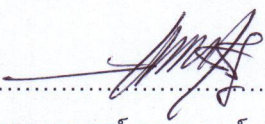
รองศาสตราจารย์ แล ดิลกวิทยรัตน์

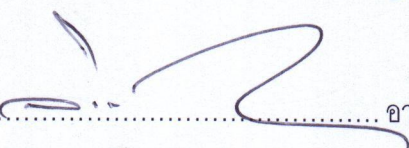
คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วน  
หนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

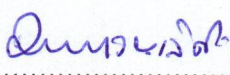
  
..... คณบดีคณะเศรษฐศาสตร์  
(รองศาสตราจารย์ ดร. ชัยดม สรรพศรี)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

  
..... ประธานกรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ประภาส ปิ่นตกแต่ง)

  
..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก  
(รองศาสตราจารย์ ดร. ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ)

  
..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม  
(รองศาสตราจารย์ แล ดิลกวิทยรัตน์)

  
..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย  
(รองศาสตราจารย์ ดร. วรวิทย์ เจริญเลิศ)

เอกชัย เอื้อธารพิสิฐ: สาวใช้: แรงงานข้ามชาติในครัวเรือนไทยกับการคุ้มครองของรัฐ.  
(MAIDS : MIGRANT DOMESTIC WORKERS IN THAI HOUSEHOLDS AND STATE  
PROTECTION) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก : รศ.ดร.ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ, อ.ที่ปรึกษา  
วิทยานิพนธ์ร่วม: รศ.แล ดิลกวิทยรัตน์, 126 หน้า.

วัตถุประสงค์ของการศึกษาเพื่อพิจารณารูปแบบและวิธีการเอาประโยชน์จากแรงงานหญิง  
รับใช้ข้ามชาติในครัวเรือนไทยผ่านสภาพการจ้างงาน สถานะทางกฎหมายของแรงงาน ค่าจ้างหรือ  
ค่าตอบแทนแรงงานและสวัสดิการที่ขึ้นอยู่กับความพึงพอใจของนายจ้างไทยเป็นหลัก ไม่มีข้อกำหนด  
แต่อย่างใด การเอาประโยชน์จากคนรับใช้นี้ได้นำไปสู่คำถามต่อศักยภาพของกฎหมายและกลไกรัฐใน  
การคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของแรงงานกลุ่มนี้ แต่เหตุใดอำนาจและกลไกรัฐจึงเข้าไม่ถึงในบ้าน ไม่อาจ  
บังคับนายจ้างหรือให้ความคุ้มครองแรงงานได้ การตอบใจที่ยังคงกล่าวอาจต้องเข้าใจข้อเท็จจริงบาง  
ประการ กล่าวคือ นายจ้างในสังคมสมัยใหม่ทุกวันนี้มีความจำเป็นต้องพึ่งแรงงานหญิงข้ามชาติมา  
ช่วยงานบ้าน เนื่องจากศักยภาพของตนเองที่พัฒนาขึ้น แม่บ้านเริ่มมีบทบาททางสังคมนอกบ้านมาก  
ขึ้น และงานของผู้หญิงชนชั้นกลางในเมืองสมัยใหม่เริ่มเปลี่ยนไปเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านซึ่งสร้าง  
มูลค่าเชิงเศรษฐกิจมากกว่างานบ้าน ความสำคัญและบทบาทของแม่บ้านและบุตรสาวจึงขยายออกไป  
นอกบ้านอย่างเห็นได้ชัดกระทั่งไม่อาจอยู่แต่ในบ้านและทำงานบ้านได้อีกต่อไป จำต้องอาศัยแรงงาน  
หญิงข้ามชาติราคาถูกมาทำงานแทน ทว่าสภาพการจ้างงานที่ไม่เป็นธรรมและสภาพความเป็นอยู่ของ  
หญิงรับใช้ข้ามชาติที่กลับไม่ได้รับการดูแลเอาใจใส่จากนายจ้างและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งองค์กร  
ด้านแรงงานระหว่างประเทศและกลไกของภาครัฐไม่อาจแทรกแซงอำนาจของนายจ้างภายในบ้านได้  
วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงได้ทำการวิเคราะห์ถึงต้นสายปลายเหตุของเรื่องนี้ โดยตั้งข้อสันนิษฐานเบื้องต้น  
ว่าภาพลักษณ์และความหมายของ "งานบ้าน" ที่ยังคงผูกโยงกับบทบาทของ "แม่บ้าน" อย่างแนบแน่น  
และส่งต่อมาถึง "สาวใช้" โดยทำหน้าที่เป็นอุดมการณ์ที่คอยยึดตรึงและอำนวยความสะดวกให้ปฏิสัมพันธ์เชิง  
อำนาจที่เหลื่อมล้ำระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างภายในบ้านดำรงอยู่และดำเนินต่อไปอย่างแข็งขันซึ่ง  
อำนาจรัฐไม่อาจแทรกแซงได้

สาขาวิชา ... เศรษฐศาสตร์การเมือง..... ลายมือชื่อนิสิต .....

ปีการศึกษา .. 2554 ..... ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก.....

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม.....

# # 5185346729 : MAJOR POLITICAL ECONOMY

KEYWORDS : MAID / MIGRANT DOMESTIC LABOR / STATE PROTECTION

EKACHAI EUTANPISIT : MAIDS : MIGRANT DOMESTIC WORKERS IN THAI HOUSEHOLDS AND STATE PROTECTION.

ADVISOR : ASSOC.PROF. NARONG PHETPRASERT, Ph.D.,

CO-ADVISOR : ASSOC.PROF. LAE DILOKVIDHYARAT, 126 pp.

This paper aims to analysis forms and means of exploitation of women migrant domestic workers who work as housekeepers in Thai households by considering the working conditions, the legitimacy of the Labor Law, wages and welfare, which are dependent mainly upon their employers' satisfaction, and without any obligation by the state. This exploitation of maids raises questions about the state's effectiveness in enforcing laws and the governmental mechanism in protecting the rights of this group of laborers. In answering these questions, some facts must be understood: employers in today's modern world need women migrants to work in housekeeping, since their capacities have developed and housewives have a more prominent status in society. The greater proficiency of these middleclass urban women has led to specializations, which creates greater economic values than housekeeping. The roles of working women have expanded so they no longer do any housekeeping. Thus, they need low-paid women migrants to work at their private homes. Unfairly treated, the maids' working and living conditions are often neglected by employers and governmental agencies, while the international labor organization and state mechanisms ineffectively regulate the power of employers in private homes. This paper analyses the causes and effects on the hypothesis that "housekeeping", once relevant to women's home life, has now passed to a "maid" whose duty to hold on to such ideology is constantly suppressed by power relations. Discriminations between employers and domestic workers continue without any state regulation to control it.

Field of Study : ... Political Economy ..... Student's Signature *E. Eut...*

Academic Year: ... 2011 ..... Advisor's Signature *Narong Phetprasert*

Co-advisor's Signature *Lae Dilokvidhyarat*

## กิตติกรรมประกาศ

ด้วยความเชื่อของผู้ศึกษาว่าไม่มีผลงานชิ้นไหนล่องลอยได้ด้วยฝีมือของคนเพียงคนเดียว วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ก็เช่นกัน โดยเฉพาะแรงงานที่คอยช่วยเหลือทั้งเบื้องหน้าและเบื้องหลัง ทั้งที่ให้คำปรึกษาโดยตรงและที่คอยอำนวยความสะดวกให้ราบรื่นโดยอ้อม ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณคณาจารย์และเจ้าหน้าที่แห่งสำนักเศรษฐศาสตร์การเมืองแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยทุกท่าน โดยเฉพาะอาจารย์ที่ปรึกษาทั้งสองท่าน รองศาสตราจารย์ ดร.ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ และ รองศาสตราจารย์ แล ดิลกวิทยรัตน์ ที่ให้ความรักและความเมตตากรุณา ตลอดจนวิชาความรู้ที่ท่านทั้งสองได้สั่งสมมาทั้งชีวิตแก่ลูกศิษย์ผู้นี้ และขอขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ประภาส ปิ่นตบแต่ง และ รองศาสตราจารย์ ดร.วรวิทย์ เจริญเลิศ ที่วิถีชีวิตของท่านทั้งสองได้สร้างแรงบันดาลใจในการต่อสู้เพื่อเสียงส่วนน้อยในสังคมนอกจากนี้ ผู้ศึกษายังขอเอ่ยนามครูใหญ่แห่งสำนักนี้อีกท่านคือ ศาสตราจารย์ ดร.ฉัตรทิพย์ นาถสุภา ครูผู้เป็นตัวอย่างของการแสวงหาความรู้ตลอดชีวิตสำหรับ กัลยาณมิตรที่คอยถามไถ่อุณหภูมิจิตและให้กำลังใจระหว่างการเดินทางของงานวิชาการครั้งนี้ ผู้ศึกษาขอขอบคุณในความห่วงใยจากคุณกัญชิตา ประพฤติธรรม พี่สาวผู้เป็นตัวอย่างของการเอาชนะข้อจำกัดทั้งปวง และคุณกรรณจรียา สุขรุ่ง เพื่อนคู่คิดทุกยามวิกฤต รวมทั้งบรรดาสหaya ได้แก่ คุณคณิต มุขพันธ์ คุณศุภชัย เชิดชูเกียรติสกุล และคุณเดชา รินทพล นอกจากนี้ หากปราศจากความช่วยเหลือด้วยความยินดีจากเจ้าหน้าที่ห้องสมุดคณะรัฐศาสตร์ ศูนย์เอกสารประเทศไทย และหอสมุดกลางแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ย่อมไม่อาจสำเร็จลงได้และตอนท้ายของกิตติกรรมประกาศ ผู้ศึกษาขอส่งความรักและความขอบพระคุณด้วยหัวใจแต่พ่อแม่ คุณกิตติและคุณสุวิมล เอื้อธารพิสิฐ รวมทั้งแต่ญาติผู้ใหญ่ทั้งสองที่คอยสนับสนุนอยู่เบื้องหลังทุกอย่างก้าวของชีวิต คุณมานะและคุณกรพิมล เอื้อธารพิสิฐ ตลอดจนพี่สาวที่รักทั้งสองคน คุณวีณา และคุณลาวัลย์ เอื้อธารพิสิฐ สำหรับความกรุณาที่เต็มใจให้แก่ผู้ศึกษาและครอบครัวเล็ก ๆ ของเรา คุณกัปต์ฤทัย ปุณคานนท์ คู่ชีวิต และ ด.ช.ธรรมธร เอื้อธารพิสิฐ บุตรชายสุดที่รัก

## สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	7
1.3 ขอบเขตของการศึกษา.....	7
1.4 วิธีการศึกษา.....	8
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	8
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีและการทบทวนวรรณกรรม.....	10
2.1 แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง.....	10
2.2 ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง.....	20
2.3 กรอบทฤษฎีที่ใช้ในการวิเคราะห์.....	35
บทที่ 3 การเอาประโยชน์จากแรงงานรับใช้ข้ามชาติ.....	39
3.1 การมาถึงของแรงงานข้ามชาติ.....	39
3.2 การเอาประโยชน์จากคนรับใช้.....	48
บทที่ 4 อำนาจรัฐกับการคุ้มครองแรงงานรับใช้ในบ้าน.....	64
4.1 “คนชายขอบ” ของแรงงานนอกระบบ.....	64
4.2 “เรื่องในบ้าน” ที่อำนาจรัฐเข้าไม่ถึง.....	75
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	84
5.1 สรุปข้อค้นพบที่สำคัญ.....	84
5.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย.....	86
5.3 ข้อเสนอแนะสำหรับงานวิจัยครั้งต่อไป.....	88

รายการอ้างอิง.....	90
ภาคผนวก.....	95
ภาคผนวก ก .....	96
ภาคผนวก ข .....	116
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	126



## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความสำคัญของปัญหา

งานรับใช้ในบ้านทุกวันนี้ ส่วนใหญ่จะเป็นงานของแรงงานหญิงข้ามชาติ ซึ่งทรัพยากรมนุษย์เหล่านี้ ล้วนเป็นที่ต้องการของตลาดแรงงานมากที่สุดประเภทหนึ่งในประเทศไทย และที่จริงพวกเธอยังเป็นที่ต้องการของตลาดแรงงานอีกหลายแห่งทั่วโลก ไม่ว่าจะเป็นภาคพื้นยุโรป ประเทศแถบตะวันออกกลาง เช่น คูเวต ซาอุดีอาระเบีย ยู.เอ.อี. และอิสราเอล ฯลฯ ข้ามฝากมหาสมุทรแอตแลนติกมายังสหรัฐฯ และแคนาดา ตลอดจนหลายประเทศและเขตปกครองพิเศษในภูมิภาคเอเชีย เช่น สิงคโปร์ มาเลเซีย ฮองกง และไต้หวัน เป็นต้น ส่วนภูมิภาคอื่นๆ ของแรงงานสาวใช้ส่วนใหญ่มักมาจากประเทศที่พลเมืองมีเศรษฐกิจน้อยกว่าประเทศปลายทาง เช่น ฟิลิปปินส์ ศรีลังกา อินโดนีเซีย และประเทศไทย โดยข้อมูลจากสถิติเมื่อปี 2543 ระบุว่าแรงงานหญิงย้ายถิ่นทั่วโลกจำนวนมากถึงราว 95 ล้านคน จากหลากหลายวัฒนธรรมและที่มา ต่างวัย และพื้นฐานการศึกษา ซึ่งส่วนมากเป็นผู้นำการหาเลี้ยงหลักของครอบครัว (สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ, 2551 : 16) ขณะที่ข้อมูลบางแหล่งระบุจำนวนผู้ย้ายถิ่นทั่วโลกนับถึงปี 2549 อาจสูงถึง 185 – 200 ล้านคน (Pierrette Hondagneu-Sotelo, 2007 : x) เหตุผลสำคัญมีมากมายหลายประการ โดยส่วนหนึ่งอาจเป็นผลสืบเนื่องมาจากมรดกทางประวัติศาสตร์จากยุคอาณานิคม จากการอพยพลี้ภัยสงครามกลางเมืองในประเทศ ผลพวงจากการพัฒนาประเทศที่ไม่สมดุลที่ทำให้ผู้พ่ายต้องอพยพไปบุกเบิกหรือตั้งรกรากยังพื้นที่แห่งใหม่ หรือการย้ายถิ่นอาจเป็นปฏิกริยาอย่างฉับพลันต่อการปรับตัวไม่ทันท่ามกลางความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจบนพื้นฐานความคิดลัทธิเสรีนิยมใหม่ (Neo-liberalism) และการเปลี่ยนแปลงอย่างทันด่วนของการเมือง บ้างเดินทางข้ามรัฐไปมาอย่างถูกกฎหมาย บ้างผิดกฎหมาย ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาที่ปรากฏพร้อม ๆ กับการเดินทางย้ายถิ่นฐานของผู้คนมาโดยตลอด

สำหรับประเทศไทย แรงงานหญิงข้ามชาติคือกลุ่มประชากรหลักของแรงงานรับใช้ในบ้าน ซึ่งจากสถิติปรากฏว่าพวกเธอสามารถหางานทำในต่างแดนได้ง่ายกว่าแรงงานชาย ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากตรรกะที่อนุমানว่างานบ้านเป็นงานที่อาศัยทักษะดั้งเดิมของผู้หญิง งานบ้านเป็นงานของผู้หญิง ซึ่งผูกโยงกับบทบาทของเพศสภาพกับกิจกรรมในครัวเรือน (สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ, 2551 : 16 – 17) รวมถึงบริการทางเพศด้วย ดังนั้น งานรับใช้ในบ้านจึงมักเป็นงานอาชีพแรก ๆ ของแรงงานหญิงข้ามชาติก่อนที่พวกเธอจะขยับเปลี่ยนอาชีพไปสู่งานที่อาศัยทักษะด้านอื่น

ต่อไป ดังเช่นงานในสถานประกอบการ ฯลฯ และด้วยเหตุนี้ แรงงานรับใช้ในบ้านจึงถูกมองข้ามไป จากภาพรวมของสังคมยุคโลกาภิวัตน์ (Pierrette Hondagneu-Sotelo, 2007 : ix) ที่โดยทั่วไปจะให้ความสนใจเพียงมูลค่าการเติบโตทางเศรษฐกิจในระบบหรือภาคเศรษฐกิจที่เป็นทางการ ไม่มีที่ว่างให้แก่เศรษฐกิจการเมืองนอกระบบหรือเรื่องราวภายในบ้าน ระหว่างนายจ้างกับสาวใช้และความอึดอัดขัดแย้งภายใต้หลังคาเรือน

เหตุผลพื้นฐานหรือแรงจูงใจสำคัญของการย้ายถิ่นที่พบได้บ่อยครั้งจนกระทั่งดูเหมือนเป็นเรื่องปกติในสังคมสมัยใหม่คือ ความปรารถนาที่จะหนีจากความยากจนและการแสวงหาโอกาสที่ดีกว่าที่เป็นอยู่เดิมให้แก่ชีวิตของตนและครอบครัว นั่นหมายถึงการเดินทางเพื่อหางานทำที่ให้ค่าตอบแทนมากกว่าที่ตนได้รับเดิมจากถิ่นภูมิลำเนาหรือประเทศต้นทาง ดังเห็นได้จากกรณีศึกษาการหารายได้ของแรงงานหญิงรับใช้ชาวฟิลิปปินส์ที่แม้แต่รัฐบาลกลางของประเทศยังสนับสนุนให้ส่งออกพวกเธอไปยังที่ต่าง ๆ ทั่วโลก พร้อมคำยกย่องจากรัฐบาลที่เปรียบพวกเธอดั่งยอดวีรสตรีแห่งชาติ (Pierrette Hondagneu-Sotelo, 2007 : xii; Nicole Constable, 1997) ผู้สร้างรายได้ประชาชาติมากมายจากแรงงานของตน หรือแม้แต่อยู่เบื้องหลังความมั่งคั่งของประเทศอื่นก็ตาม เช่น ประเทศสิงคโปร์ (Angelia Poon, 2003) และประเทศอิตาลี (Charito Basa and Rosalud Jing de la Rosa, 2004) ส่วนประเภทของงานที่ประเทศปลายทางจะเปิดโอกาสให้แรงงานเหล่านี้เข้ามาทำได้นั้น มักเป็นงานระดับล่าง ๆ หรือประเภทที่แรงงานพลเมืองของตนไม่นิยมทำแล้ว ตัวอย่างงานประเภทที่ว่านี้ อาทิ งานในภาคการผลิตตามโรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็กถึงใหญ่ งานพยาบาลผู้สูงอายุและเลี้ยงดูเด็ก รวมทั้งงานให้บริการความบันเทิงและงานขายบริการทางเพศ ทั้งนี้ มูลเหตุที่งานเหล่านี้ได้รับความนิยมจากแรงงานพลเมืองของประเทศปลายทางน้อยลงมาก อาจเป็นเพราะลักษณะของงานที่ต้องข้องเกี่ยวกับสิ่งสกปรก ไม่เป็นที่นิยมของแรงงานพลเมือง เพราะเข้าข่ายประเภทงานที่ต้องใช้กำลังร่างกายเป็นหลักและต้องเสี่ยงภัยเป็นประจำ หรือที่เรียกว่างาน “3 ส” คือ สกปรก (dirty) แส่นลำบาก (difficult) และเสี่ยงอันตราย (dangerous) เช่น งานในคู่อ้อมรถยนต์ งานซ่อมแซมของเก่าใช้แล้ว (สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ, 2552 : 14) ข้อเท็จจริงประการหนึ่งคือ ถ้าแรงงานพลเมืองของประเทศปลายทางมีทางเลือกอื่น พวกเขาจะไม่เลือกทำงานแบบนี้อย่างแน่นอน และนี่คือโอกาสอันน้อยนิดที่มีอยู่ของแรงงานข้ามชาติผู้ไม่มีทางเลือก แน่หนอว่างานเก็บกวาดทำความสะอาดครัวเรือนของแรงงานรับใช้ในบ้านซึ่งเป็นประเด็นปัญหาของวิทยานิพนธ์ก็จัดอยู่ในกลุ่มงานประเภทนี้

แรงงานข้ามชาติที่ประกอบอาชีพคนรับใช้ในบ้านก็เหมือนแรงงานอาชีพอื่น ๆ ที่พึงได้รับการคุ้มครองจากรัฐและการดูแลเอาใจใส่จากนายจ้าง ทั้งในฐานะแรงงานลูกจ้าง (labour) และ

เพื่อนมนุษย์ (human beings) หากกล่าวเฉพาะบทบาทของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นนโยบายและมาตรการด้านแรงงาน การออกพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานนั้น ภาครัฐพึงให้ความสำคัญกับคุณภาพชีวิตและความเป็นธรรมในชีวิตแรงงานเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคม เช่น เรื่องค่าตอบแทนและสวัสดิการแรงงานที่เหมาะสม ตลอดจนการพัฒนาฝีมือแรงงานเพื่อการขยับเลื่อนสถานะด้านอาชีพการงานและปรับปรุงมาตรฐานชีวิตของพวกเขาให้ดีขึ้นอย่างมีคุณภาพ มิให้ถูกตรึงศักยภาพของแรงงานไว้กับการงานระดับล่าง ทั้งนี้ เพื่อตอบแทนคุณูปการของแรงงานข้ามชาติที่มีต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทย ที่เหลือคือการสนับสนุนโอกาสหรือช่องทางให้แรงงานได้เรียนรู้ที่จะมีส่วนร่วมอย่างเหมาะสมในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะและมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับชีวิตของเขา ซึ่งในบางประเทศ ถึงกับสนับสนุนแรงงานข้ามชาติให้สามารถจัดตั้งชุมนุมแรงงานหรืออาจขยายสู่สหภาพแรงงานไว้ที่บ้านได้ ดังเช่นที่เกิดขึ้นแล้วในเขตปกครองพิเศษฮ่องกง นั่นคือ สหภาพแรงงานของกลุ่มสาวใช้ชาวฟิลิปปินส์ หรือที่รู้จักกันทั่วไปในชื่อเรียก “ยูนิฟิล” (UNIFIL – United Filipinos in Hong Kong) (Nicole Constable, 1997 : xii และ Homenet SEA Vol.5 No.1, Dec2007 : 11-12) โดยกลุ่มนี้วางเป้าหมายเพื่อเปิดพื้นที่การเมืองภาคประชาชนให้แก่แรงงานข้ามชาติที่มีมากมายในฮ่องกงได้ใช้เป็นพื้นที่ทางการเมืองในการเจรจาต่อรองความแทนการเผชิญหน้าซึ่งอาจจะนำไปสู่ความรุนแรงโดยไม่ได้แก้ปัญหาใด ๆ

บทบาทจากทางภาครัฐจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อประเด็นปัญหาด้านแรงงานข้ามชาติ ไม่ว่าจะเป็นแรงงานในระบบหรือนอกระบบ ที่ผ่านมา รัฐบาลไทยได้ตรากฎหมายคุ้มครองแรงงานหลายฉบับซึ่งระบุชัดในการให้ความคุ้มครองแรงงานทุกสัญชาติอย่างเท่าเทียม ไม่ว่าจะเป็นพลเมืองไทยหรือแรงงานต่างสัญชาติ สอดคล้องกับข้อตกลงร่วมระดับนานาชาติที่ประเทศไทยเป็นภาคีอนุสัญญาหลักด้านสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ (วรวิทย์ เจริญเลิศ และ บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ, 2540 : 43-44) อาทิ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 และล่าสุด พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2551 รัฐได้กำหนดรายละเอียดต่าง ๆ ของสิทธิประโยชน์ที่แรงงานต่างด้าวพึงได้รับ ทว่ากฎหมายคุ้มครองแรงงานเหล่านี้กลับไม่บรรลุผล แรงงานยังคงถูกละเมิดสิทธิ สวัสดิการแรงงานยังคงถูกละเลยจากนายจ้างและผู้ประกอบการ เนื่องจากเงื่อนไขการคุ้มครองที่ระบุในพระราชบัญญัติไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงของสภาพปัญหาแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย เช่น การจำกัดสิทธิในการรับบริการด้านสาธารณสุขเฉพาะแรงงานข้ามชาติที่มีใบอนุญาตทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น นอกจากนี้ หากกล่าวในแง่ของกลไกรัฐและการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่เองก็ยิ่งถือว่าขาดประสิทธิภาพอย่างที่ควรจะเป็น

เช่น ปริมาณเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมีจำนวนน้อยมากเมื่อเทียบกับจำนวนประชากรแรงงานข้ามชาตินับล้านคน ความบกพร่องของการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐที่ตรง มุ่งเพียงปฏิบัติตามกฎหมายคนเข้าเมืองโดยมองข้ามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน รวมทั้งการรับสินบนของเจ้าหน้าที่รัฐที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งและต่อเนื่อง

คุณสมบัติอื่น ๆ ที่อาจเป็นข้อได้เปรียบของแรงงานรับใช้ข้ามชาติ เช่น บุคลิกภาพของผู้มี “ความอ่อนน้อมถ่อมตน” กิริยาพินอบพิเทาต่อนายจ้าง สำรวม สุภาพเรียบร้อย อ่านหนังสือง่าย และมีความซื่อสัตย์ต่อนายจ้าง ดังเช่นที่พบในสังคมเนปาล (Saubhagya Shah, 2000 : 95) และครอบครัวชาวฮ่องกง แตกต่างจากแรงงานพลเมืองไทยซึ่งในทัศนะของนายจ้างเห็นว่าแรงงานไทยมักแสดงอาการเรียกร้องสิทธิมากเกินไป หรือที่เราได้ยินกันว่า “แรงงานไทยไม่ขยัน เรียกร้องมากเกินไป” (สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ, 2552 : 15) เหล่านี้ล้วนเป็นอุปสรรคสำคัญสำหรับภารกิจคุ้มครองแรงงานข้ามชาติทั้งสิ้น ซึ่งหมายถึงแรงงานหญิงที่ทำงานรับใช้ในบ้าน กรณีศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ด้วย จุดอ่อนด้านประสิทธิภาพของกลไกรัฐและเจ้าหน้าที่ดังที่กล่าวมาข้างต้น พร้อมด้วยคุณสมบัติด้านบุคลิกภาพ เมื่อประกอบกับอคติของรัฐที่มีต่อแรงงานข้ามชาติในฐานะภัยต่อความมั่นคงของชาติ และมาตรฐานค่าตอบแทนแรงงานที่ต่ำกว่าค่าตอบแทนของแรงงานพลเมืองไทยแล้ว ย่อมเป็นสิ่งจูงใจให้นายจ้างไม่ลังเลที่จะเลือกจ้างแรงงานข้ามชาติแทนแรงงานพลเมืองไทย (สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ, 2552 : 50) ทั้งนี้ นอกจากเป็นแรงงานราคาถูกแล้ว ยังไม่มีต้นทุนด้านสวัสดิการคุ้มครองแรงงานใด ๆ ให้นักจ้างสำหรับนายจ้างด้วย

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าแรงงานข้ามชาติในสังคมไทยจะได้รับความนิยมในตลาดแรงงานเป็นลำดับ แต่ด้วยขาดการคุ้มครองจากรัฐ แรงงานเหล่านี้จึงประสบความยากลำบาก โดยเฉพาะแรงงานรับใช้ในบ้านที่อำนาจรัฐยังเข้าไปคุ้มครองไม่ถึงในครัวเรือน คนรับใช้อย่างพวกเขาจึงถูกนายจ้างเอาประโยชน์อย่างง่ายตายและถูกละเมิดสิทธิหลากหลายรูปแบบ ทั้งการเอาไรต์เอาเปรียบจากสภาพการจ้างงานที่ไม่เป็นธรรม เช่น การทำงานนอกเหนือจากงานบ้าน ค่าตอบแทนที่ต่ำกว่ามาตรฐานค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำและไม่เป็นธรรม การโกงค่าแรง ชั่วโมงการทำงานที่ยืดหยุ่นและยาวนาน ขณะที่วันหยุดพักผ่อนกลับสิ้นหรือไม่มีเลย การเอาเปรียบแรงงานอาจรวมถึงประเด็นสภาพที่พักอาศัยและโภชนาการด้านอาหาร รวมทั้งสวัสดิการด้านการบำรุงรักษาสุขภาพและการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารกับญาติมิตร ยิ่งร้ายไปกว่านั้น แรงงานจำนวนไม่น้อยยังถูกนายจ้างคุกคามด้วยคำพูดจาข่มขู่และทำร้ายร่างกาย รวมทั้งการล่วงละเมิดทางเพศซึ่งหากนายจ้างพบว่าคนรับใช้รายใดตั้งครมภ์ก็จะถูกไล่ออกจากบ้านทันที (สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ, 2551 : 17 – 19) สาวใช้ต่างด้าวในประเทศสิงคโปร์ก็ถูกกระทำในลักษณะนี้เช่นเดียวกัน

บางรายถูกนายจ้างบังคับให้ทำแท้งเลยทีเดียว นอกจากนี้ แรงงานข้ามชาติยังจำเป็นต้องถูกนายหน้าจัดหางานเอาไว้ดเอาเปรียบอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยง โดยนายหน้าเหล่านี้ได้เรียกเก็บเงินค่านายหน้าอย่างไม่สมเหตุผลหรือสูงกว่าความเป็นจริง ทั้งยังปิดบังข้อเท็จจริงเกี่ยวกับงานและสภาพที่พักที่จัดสรรไว้ให้ ซึ่งกระบวนการจ้างงานเหล่านี้ ล้วนเอื้อให้ฝ่ายนายจ้างฉวยโอกาสในการเอาประโยชน์จากแรงงานได้อีกหลายทอด เช่น การไม่ชำระค่าแรงเต็มจำนวนโดยอ้างว่าต้องการหักลบเป็นค่านายหน้าที่ตนจ่ายไปก่อนหน้า

สำหรับข้อเสนอให้ทำสัญญาจ้างแรงงานอย่างเป็นทางการเป็นลายลักษณ์เพื่อกำหนดภารกิจหน้าที่ ความรับผิดชอบให้ชัดเจนตามที่ระบุไว้ในสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 181 ว่าด้วยตัวแทนจัดหางานเอกชนนั้น ดูเหมือนยังห่างไกลจากความเป็นจริง เนื่องจากธรรมเนียมการจ้างแรงงานรับใช้ในบ้านจะเป็นไปอย่างไม่เป็นทางการ โดยเป็นเพียงการตกลงกันด้วยวาจา ระหว่างนายจ้างและนายหน้ากระทั่งเป็นที่พอใจในเงื่อนไขของทั้งสองฝ่าย ที่ผ่านมา การจ้างแรงงานรับใช้ในบ้านไม่นิยมทำหนังสือสัญญาจ้างอย่างเป็นทางการเป็นลายลักษณ์อักษร และพวกเขายังไม่ได้รับการสื่อสารจากนายหน้าด้วยซ้ำว่าจะไปทำงานอะไร สภาพสถานที่ทำงานเป็นอย่างไร ที่ไหน ขณะที่เสี่ยงจากเครือข่ายภาคประชาสังคม เช่น สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก (มพด.) ได้จัดกิจกรรมรณรงค์เรียกร้องให้นายจ้างปฏิบัติตามคนรับใช้ให้เหมือน “เพื่อนในบ้าน” หรือสมาชิกคนหนึ่งในครอบครัวและเครือญาติ แทนที่จะมีสถานภาพเป็นเพียงลูกจ้างคนหนึ่งในบ้านเท่านั้น ดังความเห็นที่ เข็มพร วิรุณราพันธ์ ผู้อำนวยการมูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก เคยสะท้อนในบทสัมภาษณ์ผ่านสื่อมวลชน ดังนี้

“จากการสำรวจของทางมูลนิธิฯ หลายคนยังคิดว่าการที่แจ๋ว (หมายถึงคนรับใช้ในบ้าน-ผู้ศึกษา) ถูกละเมิดสิทธิหรือถูกกดขี่เป็นเพราะกรรมของแจ๋วเอง ซึ่งไม่ทำให้สถานภาพของแจ๋วดีขึ้น แจ๋วควรจะได้รับการยกระดับเป็นแรงงานที่มีเกียรติ มีศักดิ์ศรี และได้รับการคุ้มครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งแจ๋วเด็กควรได้รับโอกาสในการพัฒนาตนเองเป็นพิเศษ เช่น นายจ้างควรส่งเสริมให้ได้รับการศึกษานอกโรงเรียน ให้มีวันหยุดและค่าจ้างแน่นอนเพื่อเด็กจะได้มีโอกาสเรียนและพัฒนาตัวเองตามความถนัดต่อไป ในเมื่อแจ๋วเด็กเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้บ้านคุณดีขึ้นก็น่าจะคิดว่าเขาเป็นเพื่อนคนหนึ่งที่อยู่ในบ้าน” (เน้นโดยผู้ศึกษา, ผู้จัดการออนไลน์, 23 มกราคม 2548)

อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอข้างต้นนี้ยังเต็มไปด้วยคำถามว่าจะเป็นทางออกที่เหมาะสมของปัญหาการเอาเปรียบพวกเธอได้มากน้อยเพียงใด เนื่องจากรูปแบบความสัมพันธ์ใน

ครอบครัวหรือที่เรียกว่า “เพื่อนในบ้าน” (familial membership) อาจเสี่ยงต่อการเอื้อโอกาสให้นายจ้างเอาประโยชน์จากแรงงานเพิ่มขึ้น โดยอาจทำให้เกิดความทับซ้อนของเส้นแบ่งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างที่ได้รับค่าแรง และเจ้าบ้านกับลูกบ้านในสังคมนะบบเก่าหรือแบบจารีตที่ไม่ได้รับค่าจ้าง ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการทำงานที่ไม่มีกรอบการปฏิบัติหน้าที่ที่ชัดเจนและเวลาทำงานที่ตายตัว จะมีก็แต่ “การเอาแรง” กันภายในบ้าน และการใช้เวลาว่างร่วมกันปฏิบัติกิจกรรมต่าง ๆ ของครอบครัว เพราะฉะนั้น ข้อเสนอจากภาคประชาสังคมดังกล่าวอาจไม่ใช่ทางออกที่เหมาะสมที่สุดในการจำกัดการเอาประโยชน์จากแรงงาน กล่าวอีกอย่างคือ ความหมายของครอบครัว ผู้หญิง สาวใช้ และเด็ก ได้ถูกลวมรวมเป็นหนึ่งเดียว ซึ่งการลวมรวมนี้อาจเป็นความเสี่ยงสำหรับแรงงาน (คนนอก) ที่อาจจะถูกใช้ให้ทำงานบ้านนานหรือมากเกินไปจากค่าแรงที่ได้รับ เมื่อสมาชิกใหม่เป็นแรงงานรับใช้เข้ามาทำงานในบ้าน แม้พวกเขาจะถูกลวมรวมให้เป็นหนึ่งเดียวกับครัวเรือน งานบ้าน และครอบครัวของนายจ้าง ทว่านั่นก็เป็นเพียงการลวมรวมที่ไม่สมบูรณ์แบบ ทั้งนี้ เนื่องจากสภาพที่อิทธิพลอิทธิพลของพวกเขา คือ การเป็นทั้งลูกจ้าง (labour) ของนายจ้าง และเป็น “เด็กในบ้าน” (part of the family) ของทุกคนในครอบครัว (Saubhagya Shah, 2000 : 104 – 107) อันที่จริง หากสืบความหมายของคำว่า “ครอบครัว” (family) ยังพบอีกว่าคำนี้สื่อถึงระดับความสัมพันธ์ของสมาชิกในบ้านเดียวกัน มีกิจกรรมร่วมกันภายในบ้าน (domestic) โดยการนำของหัวหน้าครอบครัวซึ่งเป็นคนเดียวกัน นั่นคือ ผู้เป็นพ่อบ้าน ส่วนสมาชิกในบ้าน นอกเหนือจากพ่อผู้เป็นหัวหน้าครอบครัวแล้ว ยังประกอบด้วยแม่และลูก รวมทั้งคนรับใช้ ในครอบครัวด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากรากศัพท์ของคำว่า “family” นั้น อาจสืบย้อนกลับไปถึงคำ ๆ หนึ่งในภาษาละตินคือ “famulus” ซึ่งแปลว่า “คนรับใช้” (ธเนศ วงศ์ยานนาวา, 2545 : 2) เพราะฉะนั้น สมาชิกในครอบครัวเดียวกันจึงไม่จำเป็นต้องมีสายเลือดเดียวกันเสมอไปหรือไม่จำเป็นต้องนับญาติผ่านการแต่งงานเท่านั้น นั่นเท่ากับหญิงรับใช้ในบ้านก็ถือเป็นคนในบ้าน เช่นเดียวกับสมาชิกคนอื่น ๆ ครั้นยุคสมัยได้เปลี่ยนเป็นยุคสมัยของโลกทุนนิยมที่มีระบบการจ้างแรงงานในกระบวนการผลิตสินค้าและบริการที่แตกต่างไปจากเดิม รวมถึงคนทำงานบ้านด้วย แรงงานรับใช้ยุคใหม่จึงต้องเผชิญกับทางสองแพร่งแห่งสามัญสำนึกระหว่าง “คนในครอบครัว” กับ “ลูกจ้างในบ้าน” ซึ่งเป็นความกำกวมของสภาพภาพ และความสับสนซับซ้อนของอัตลักษณ์ที่อาจกลายเป็นปัญหาใหม่และอาจส่งผลกระทบต่อทิศทางของนโยบายของภาครัฐในการคุ้มครองแรงงาน

จากที่กล่าวมาอาจสรุปเป็นใจพจน์สำคัญของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้ว่านายจ้างหรือเจ้าบ้านมีรูปแบบและกลวิธีการลวงละเมิดสิทธิและการเอาประโยชน์จากคนรับใช้ข้ามชาติในบ้านเหล่านี้

อย่างไร แล้วรัฐไทยที่มีหน้าที่คุ้มครองทั้งสองฝ่ายมิให้เกิดการเอาเปรียบกันนั้น มีปฏิกริยา และท่าทีต่อเรื่องนี้อย่างไรนอกเหนือจากการตรากฎหมายคุ้มครองแรงงานและพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง สาเหตุใด การแทรกแซงของอำนาจรัฐที่ผ่านมามีไม่บรรลุผล คำตอบอาจเป็นเพราะอคติของรัฐที่มีต่อแรงงานข้ามชาติ หรือที่จริง อาจมีสาเหตุจาก “เรื่องส่วนตัว” พื้นที่ซึ่งสะท้อนให้เห็นในโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างในครัวเรือนที่มีลักษณะเฉพาะอันเอื้อให้เกิดการเอาประโยชน์จากแรงงาน ผ่านช่องทางของระเบียบข้อบังคับทางราชการ เงื่อนไขและสภาพการจ้าง การกำหนดชั่วโมงการทำงาน และวันเวลาหยุดพักผ่อน ฯลฯ เบื้องต้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะทำหน้าที่ปูพื้นความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับตลาดแรงงานข้ามชาติในสังคมไทยในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา โดยชี้ให้เห็นเหตุปัจจัยที่ประเทศไทยจำเป็นต้องพึ่งแรงงานราคาถูกจากประเทศเพื่อนบ้าน แล้วจึงพิจารณาสภาพชีวิตและงานของแรงงานรับใช้ข้ามชาติ ผลลัพธ์ของการจ้างแรงงานประเภทที่ไม่เป็นทางการ รวมทั้งตัวอย่างประสบการณ์อันเลวร้ายของแรงงานย้ายถิ่นเหล่านี้ซึ่งต้องเผชิญกับการล่วงละเมิดสิทธิและถูกนายจ้างเอาเปรียบสารพัดรูปแบบ ก่อนที่จะวิเคราะห์สถานการณ์การคุ้มครองแรงงานกลุ่มนี้และพิจารณาความสัมพันธ์เชิงอำนาจภายในบ้านระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างที่เป็นไปอย่างไม่เท่าเทียม ตามลำดับ

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาการเอาประโยชน์จากแรงงานหญิงข้ามชาติที่ประกอบอาชีพคนรับใช้ในครัวเรือนไทย โดยพิจารณาผ่านเงื่อนไขหรือสภาพการจ้างงาน การละเมิดสิทธิของแรงงานนโยบายและกลไกของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงาน
2. เพื่อศึกษาปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างนายจ้างกับคนรับใช้ในบ้านที่มีนัยยะสำคัญต่อกระบวนการเอาประโยชน์จากแรงงานและอุปสรรคทางวัฒนธรรมที่อำนาจรัฐไม่อาจแทรกแซง “เรื่องส่วนตัว” ในครัวเรือนได้

## 1.3 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้กำหนดขอบเขตการศึกษาไว้ โดยจะพิจารณาสภาพการจ้างแรงงานข้ามชาติที่ทำงานอาชีพคนรับใช้ในครัวเรือนไทยในช่วงยี่สิบปีที่ผ่านมา นับตั้งแต่ราวปี 2535 ที่รัฐบาลไทยเปิดโอกาสให้แรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาทำงานบางอาชีพในราชอาณาจักร ทั้งนี้ เพื่อทดแทนแรงงานไทยที่ลดจำนวนลง

#### 1.4 วิธีการศึกษา

งานศึกษาเชิงคุณภาพชิ้นนี้ จะใช้ข้อมูลสำคัญจากเอกสารเป็นหลัก ทั้งเอกสารของทางราชการไทย จากกระทรวงและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เอกสารเผยแพร่โดยองค์การนานาชาติที่ทำงานด้านนี้ เช่น สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) รวมทั้งรายงานการวิจัยจากสถาบันทางวิชาการที่เป็นที่ยอมรับของสาธารณะและเอกสารสิ่งพิมพ์ทางวิชาการที่ได้ศึกษาในเรื่องนี้ไว้แล้ว ข่าวสารที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ พร้อมเสริมด้วยบทสัมภาษณ์ผู้แทนโครงการและองค์กรภาคประชาสังคมที่ทำงานเกี่ยวเนื่องกับประเด็นปัญหานี้มาอย่างต่อเนื่อง เช่น มูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก (มพด.) โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานข้ามชาติฯ มูลนิธิอารมณัฟงศ์พงษ์ และมูลนิธิหญิงชายก้าวไกล เป็นต้น

ส่วนข้อมูลรายงานสภาพชีวิตและการทำงานของแรงงานรับใช้ในบ้าน ผู้ศึกษาได้ใช้ข้อมูลบทสัมภาษณ์จากรายงานการวิจัยของสถาบันทางวิชาการที่น่าเชื่อถือและเป็นที่ยอมรับ ซึ่งในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ได้ใช้วัตถุดิบในการศึกษาจากรายงานการวิจัยสองแหล่ง หนึ่งในจากสถาบันวิจัยประชากรและสังคม ดำเนินการโดย สุรีย์พร พันพึ้ง และคณะ (2548) ชื่อเรื่อง “คนรับใช้ในบ้าน : แรงงานอพยพจากพม่ามาไทย” ซึ่งได้รับทุนสนับสนุนดำเนินโครงการวิจัยด้านแรงงานหญิงข้ามชาติจากมูลนิธิร็อกกี้เฟลเลอร์ (Rockefeller Foundation) และโครงการความร่วมมือสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ในอนุภูมิภาคกลุ่มน้ำโขง (UNIAP - United Nation Inter-Agency Project to Combat Human Trafficking in the Greater Mekong Sub-region) สุรีย์พร พันพึ้ง และคณะนักวิจัยสตรีชาวไทยใหญ่และกะเหรี่ยงได้ลงพื้นที่ทำการสัมภาษณ์แรงงานเหล่านี้และบันทึกไว้แล้วเป็นจำนวนมากกว่า 500 ราย แหล่งที่สอง จากข้อมูลดิบหรือบทสัมภาษณ์บางส่วนจากโครงการวิจัยข้างต้นนี้ (เฉพาะแรงงานหญิงข้ามชาติ อายุระหว่าง 13 – 24 ปี จำนวน 320 ราย) ยังได้รับการต่อยอดอีกครั้งดังปรากฏในรายงานการศึกษาวิจัยที่ดำเนินการโดยสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ (2549?) ซึ่งได้เพิ่มบทสัมภาษณ์ระดับลึกจากคนรับใช้ข้ามชาติอีก 46 ราย แรงงานผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนหลังนี้ ล้วนคัดเลือกรายงานในเขตกรุงเทพฯ และอีกห้าจังหวัดในเขตปริมณฑล

#### 1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

สิ่งที่คาดหวังให้เกิดประโยชน์จากงานศึกษาชิ้นนี้คือ การกระตุกภาครัฐและสังคมให้หันมาสนใจสภาพความเป็นอยู่ของคนรับใช้ในบ้านและร่วมขบคิดหาแนวทางที่เหมาะสมในการดูแลแรงงานข้ามชาติกลุ่มนี้มากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ผ่านการทำงานวิชาการเพื่อเปิดและขยายพื้นที่สาธารณะให้แก่เรื่องราวของพวกเธอในสังคมไทยร่วมสมัยซึ่งปัจจุบันยังมีจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับ



ต่างประเทศ กอปรกับงานวิจัยที่มีอยู่ก็ทำเพียงรายงานสถานการณ์การถูกละเมิดสิทธิประโยชน์ ข้อมูลประชากรแรงงานเชิงสถิติ และกฎหมายคุ้มครองแรงงานฉบับต่าง ๆ มิได้ศึกษาเชิงวิพากษ์ให้เห็นถึงประสิทธิภาพของการคุ้มครองแรงงานและความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างแต่อย่างใด ทั้งนี้ ผู้ศึกษาเชื่อว่าผลที่ได้จากการศึกษาครั้งนี้ น่าจะส่งผลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะที่ให้ความสำคัญกับคุณค่าของแรงงานกลุ่มนี้ และค้ำประกันศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ในพลังแรงงานข้ามชาติไม่น้อยไปกว่าศักดิ์ศรีของแรงงานพลเมืองไทย

## บทที่ 2

### แนวคิดทฤษฎีและการทบทวนวรรณกรรม

#### 2.1 แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้ใช้กรอบแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับงานบ้าน คุณค่าและบทบาทของสตรีและการเมืองในครัวเรือน เป็นแนวทางเบื้องต้นในการวิเคราะห์ประเด็นปัญหา กล่าวคือ “บ้าน” และ “งานบ้าน” (housework) ในทางสังคมศาสตร์ จัดเป็นพื้นที่ของกิจกรรมทางการเมืองแบบหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับ “ชีวิตส่วนตัว” ของพลเมืองและกิจวัตรประจำวันเล็ก ๆ น้อย ๆ อาทิ การทำความสะอาดบ้าน การซักกรีดเสื้อผ้าและล้างเครื่องครัว รวมทั้งการซื้อหาอาหาร การปรุงอาหาร กระทั่งการรับประทานอาหารที่ทำ ฯลฯ (ชลิดาภรณ์ ส่งสัมพันธ์, 2550 : 3 – 13) นัยยะของงานบ้านจึงดูเหมือนไม่สำคัญสำหรับชีวิตสาธารณะ แยกขาดหรือไม่เกี่ยวข้องกับการขึ้นลงของการเติบโตทางเศรษฐกิจมหภาค โดยงานบ้านและเรื่องราวในบ้านถูกพิจารณาเปรียบเปรยเหมือนภาคเศรษฐกิจ “ใต้โต๊ะ” (“under the table” economy) หรือภาคเศรษฐกิจ “เงา” (“shadow” economy) (Pierrette Hondagneu-Sotelo, 2007 : xviii) ของภาคเศรษฐกิจที่เป็นทางการ กล่าวอีกอย่างคือภาคเศรษฐกิจในระบบจะประสบความสำเร็จได้ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะต้นทุนทางสังคมและเศรษฐกิจนอกระบบหรือไม่เป็นทางการ (Informal Economy) โดยงานบ้านถือเป็นหนึ่งในเศรษฐกิจนอกระบบ (ภาคครัวเรือน) ที่ไม่ได้ถูกนับรวมในตัวเลขการเติบโตของรายได้ประชาชาติ นั่นคือเป็นงานที่ถูกมองข้ามในระบบเศรษฐกิจมหภาค ทั้ง ๆ ที่มีความสำคัญและเติบโตอย่างต่อเนื่อง โดยเติบโตคู่ขนานหรือเร็วกว่าภาคเศรษฐกิจในระบบเสียอีก โดยเฉพาะสภาพเศรษฐกิจของกลุ่มประเทศยากจนและประเทศกำลังพัฒนาในภูมิภาคต่าง ๆ บนโลก นอกจากนี้แล้ว กิจกรรมอื่น ๆ ภายในครัวเรือนอย่างเช่นงานเลี้ยงดูเด็กและกลุ่มผู้สูงอายุ (Care Economy) ซึ่งถือเป็นงานของแรงงานรับใช้ในบ้านก็ถือเป็นเศรษฐกิจนอกระบบภาคครัวเรือนด้วยเช่นกัน

โจแอน ดับเบิลยู สก็อตต์ และ หลุยส์ เอ ทิลลี่ (Joan W. Scott and Louise A. Tilly) ได้เสนอความคิดอันแหลมคมของทั้งสองในบทความทางวิชาการชื่อ “Women’s Work and the Family in Nineteenth Century Europe” ส่วนหนึ่งของหนังสือ *The Family in History* (1975) ซึ่งกล่าวถึงคุณค่าของผู้หญิงและสถานภาพของแรงงานสตรีในเศรษฐกิจภาคครัวเรือน รวมทั้งค่านิยมที่เริ่มเปลี่ยนแปลงอย่างค่อยเป็นค่อยไปตั้งแต่ก่อนการปฏิวัติอุตสาหกรรมในยุโรป (เฉพาะอังกฤษ ฝรั่งเศส อิตาลี) คริสต์ศตวรรษที่ 18 – 19 โดย สก็อตต์ และ ทิลลี่ กล่าวว่าผู้หญิงในยุโรปสมัยนั้นคือกำลังสำคัญในภาคการผลิตของสังคมอุตสาหกรรมช่วงระยะเริ่มต้น พวกเขายังเป็น

กำลังแรงงานหลักของครอบครัวเธอเองด้วย (ไม่ใช่ครอบครัวที่เกิดจากการแต่งงานและมีลูก) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้หญิงที่ยังเยาว์และโสด ซึ่งเป็นต้นทุนแรงงานระหว่างที่สังคมยุโรปกำลังเปลี่ยนผ่านสู่สังคมทุนนิยมอุตสาหกรรมอย่างสมบูรณ์เมื่อศตวรรษก่อน ๆ ในบทความชิ้นนี้ สก็อตต์ และ ทิลลี่ ได้หยิบยกข้อเขียนของ วิลเลียม กูดี (William Goode) ที่เสนอไว้ตั้งแต่ปี 1963 มาอภิปราย โดยตีพิมพ์ในหนังสือที่ได้รับความนิยมอย่างสูงในแวดวงปัญญาชนตะวันตกยุคสายลมแสงแดดหรือปลายคริสต์ทศวรรษที่ 1960-70 หนังสือเล่มนี้มีชื่อว่า *World Revolution and Family Patterns* โดย สก็อตต์ และ ทิลลี่ เสนอคัดค้านกูดีที่ว่าแทบไม่มีความเกี่ยวข้องกันเลยระหว่างสิทธิทางการเมืองของผู้หญิงกับการงานของพวกเธอ ปรัชญาการณที่ผู้หญิงในยุโรปมีสิทธิเลือกตั้งมากขึ้นนั้น ไม่ได้เป็นเหตุเป็นผลที่ทำให้ปริมาณแรงงานสตรีในตลาดแรงงานสมัยนั้นเพิ่มขึ้นอย่างที่กูดีเขียนไว้แต่อย่างใด และอันที่จริง พวกเธอเองมีบทบาททางสังคมเศรษฐกิจภายนอกบ้านมานานแล้วโดยตลอดคริสต์ศตวรรษที่ 19 นานก่อนที่พวกเธอจะได้รับการยอมรับว่ามีสิทธิมีเสียงทางการเมืองเสียอีก โดยงานนอกบ้านส่วนใหญ่ของพวกเธอคือ “คนรับใช้ในบ้าน” (domestic servant) ซึ่งแรงงานที่ถูกส่งออกมาส่วนมากเป็น “ลูกสาว” ของครอบครัวแรงงานในชนบท ดังในปี 1851 คนรับใช้ในบ้านของชนชั้นกลางในเมืองราว 2 ใน 3 เป็นผู้หญิงจากนอกเมือง (Joan W. Scott and Louise A. Tilly, 1975 : 150) อีกหลายสิบปีต่อมาจึงปรากฏแรงงานหญิงข้ามชาติเข้ามาทำงานบ้านมากขึ้น อาชีพที่เหลือของผู้หญิงคืองานสอนหนังสือพิเศษตามบ้านเรือน งานสอนหนังสือในโรงเรียน งานเสมียน งานพิมพ์ดีด จำพวกงานเลขานุการ รวมทั้งงานบัญชี และงานพยาบาล เป็นต้น

จากรายงานการค้นคว้าวิจัยในประเด็นนี้ของทั้ง สก็อตต์ และ ทิลลี่ (Joan W. Scott and Louise A. Tilly, 1975 : 148 – 149) พบว่า ในปี 1841 แรงงานสตรีระดับล่างชาวอังกฤษส่วนใหญ่ต่างมีอาชีพคนรับใช้ทำงานบ้านและให้บริการเป็นพิเศษแก่นายจ้างรายบุคคล พอถึงปี 1911 อาชีพนี้ยังเป็นงานที่นิยมกันมากที่สุดในสังคมอังกฤษ เช่นเดียวกับช่วงเวลาใกล้เคียงกัน ณ เมืองมิลานในประเทศอิตาลีซึ่งปรากฏว่ามีผู้หญิงทำงานรับใช้ในบ้านมากที่สุด มากกว่าจำนวนคนงานในโรงงานอุตสาหกรรมสิ่งทอเสียอีก รวมทั้งความนิยมของแรงงานสตรีชาวฝรั่งเศสก็เช่นเดียวกัน โดยในปี 1866 มีจำนวนประชากรคนรับใช้ในบ้านถึงร้อยละ 28 และลดลงเหลือร้อยละ 19 ในอีกสามสิบปีต่อมา (Joan W. Scott and Louise A. Tilly, 1975 : 148) จากรายงานชิ้นนี้ ทั้งสองยังพบบทเรียนอีกข้อด้วยว่าผู้หญิงยุโรปในสังคมเมืองสมัยเริ่มต้นของสังคมทุนนิยมอุตสาหกรรมได้เลือกงานนอกบ้านที่ไม่ได้ใช้ฝีมือแรงงานเฉพาะหรือทักษะขั้นสูง หากใช้ความรู้ดั้งเดิมที่ติดตัวพวกเธอมาตั้งแต่วัยเด็ก นั่นคือ งานบ้าน และความรู้อันที่สืบทอดในการผลิตเส้นด้ายและงานทอผ้า

จนกระทั่งภาคอุตสาหกรรมสิ่งทอเริ่มลดจำนวนและขนาดลงโดยถูกแทนที่ด้วยอุตสาหกรรมหนัก อย่างการถลุงโลหะและการผลิตเหล็กกล้าเพื่อสร้างขบวนรถไฟขนส่ง ประชากรแรงงานหญิงเหล่านี้ จึงเริ่มลดจำนวนลงและลดลงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งในจำนวนนี้ รวมทั้งคนทำงานบ้านด้วย (Joan W. Scott and Louise A. Tilly, 1975 : 149) กล่าวอีกนัยยะหนึ่ง ความนิยมในอาชีพคนทำงานบ้านของผู้หญิงในสังคมทุนนิยมอุตสาหกรรมช่วงเริ่มต้นนั้น สะท้อนให้เห็นว่า ก่อนที่ผู้หญิงจะมีความรู้ และทักษะในอาชีพการงานอื่น งานบ้านคืองานเริ่มต้นที่พวกเขาสามารถทำได้โดยไม่ต้องผ่านการอบรมวิชาชีพเฉพาะแต่อย่างใด ถึงกระนั้น ไม่ได้หมายความว่างานบ้านไม่ต้องอาศัยทักษะความรู้ ใด ๆ หรือใคร ๆ ก็ทำได้ แต่งานบ้านต้องการทักษะความรู้ที่พวกเขามีอยู่แล้วในเนื้อในตัว (embodied knowledge) ในเพศสภาพของความเป็นหญิงโดยเรียนรู้มาตั้งแต่วัยเด็ก ผูกพันกันเอง จากสมาชิกในครอบครัวที่ส่งผ่านและแลกเปลี่ยนทักษะความรู้กันในชีวิตประจำวันอย่างไม่เป็นทางการ จวบจนวันนี้ งานบ้านยังเป็นเรื่องใหญ่ของคนรับใช้หรือ “ผู้ช่วย” งานบ้าน ซึ่งสังคมยังคงคาดหวังให้พวกเขารับผิดชอบภารกิจต่าง ๆ ภายในครัวเรือน ไม่ต่างอะไรกับที่เคยเกิดขึ้นกับแรงงานสตรีในยุโรปเมื่อกว่าร้อยปีที่แล้ว (Joan W. Scott and Louise A. Tilly, 1975 : 151)

จากคุณค่าและบทบาทของแรงงานหญิงรับใช้ในครัวเรือนที่ สก็อตต์ และ ทิลลี่ ได้เสนอไว้ในหนังสือของเขาข้างต้น ทำให้พบกรอบแนวคิดที่มีนัยยะสำคัญ นั่นคือ แม้เทคโนโลยีในกระบวนการผลิตจะเปลี่ยนแปลงไปจากการผลิตแบบภาคเกษตร (ภาพลักษณ์ของสังคมเก่า) สู่อุตสาหกรรมในปริมาณมาก ๆ แบบสังคมทุนนิยมอุตสาหกรรม (ภาพแทนสังคมสมัยใหม่) ดังที่ปรากฏในประวัติศาสตร์สังคมยุโรปคริสต์ศตวรรษที่ 18 – 19 ไขว่คว้าานิยมจากสังคมเก่าจะหายไปในพื้นที่ไหนใดเหมือนอย่างที่กู๊ดเสนอ (Joan W. Scott and Louise A. Tilly, 1975 : 152 – 153) กล่าวคือ การเปลี่ยนแปลงค่านิยมของสังคมจะดำเนินอย่างค่อยเป็นค่อยไป ไม่เปลี่ยนแปลงอย่างฉับพลันและง่ายตายเหมือนการเปลี่ยนชิ้นส่วนอะไหล่เครื่องจักรกลในการผลิตสินค้าอุตสาหกรรม ทำนองเดียวกับเรื่องราวของแรงงานหญิงรับใช้ชาวอังกฤษจากชนบทในอดีต เมื่อพวกเขาได้รับการสนับสนุนจากครอบครัวของตนให้ออกจากบ้านมาหางานทำในเมืองอุตสาหกรรม พวกเขามีทางเลือกไม่มากนัก หรือไม่อาจประกอบอาชีพอื่นได้นอกจากคนรับใช้ในบ้าน หรือมิฉะนั้นก็ทำงานในโรงงานทอผ้า เนื่องจากอาชีพเหล่านี้ พวกเขาสามารถทำได้เลยโดยอาศัยทักษะเดิมเป็นต้นทุน ไม่จำเป็นต้องเริ่มต้นอบรมวิชาชีพใหม่ ไม่ต่างอะไรกับแรงงานอีสานของไทยในอดีต และแรงงานข้ามชาติในปัจจุบัน ดังนั้นจึงอนุมานได้ว่าสาวใช้จากชนบทอังกฤษครั้งอดีตก็คงถูกเอาประโยชน์จากผู้ประกอบการและนายจ้างชนชั้นกลางที่มีฐานะสูงกว่าไม่แตกต่างกัน เพราะฉะนั้น จึงไม่เกินจริงเลยถ้าจะสรุปว่าภาคเศรษฐกิจที่เป็นทางการของเมืองสมัยใหม่สามารถเจริญก้าวหน้าได้ก็ด้วย

การอิงอาศัยฐานจากต้นทุนในชนบทเป็นสำคัญ จากแรงงานหญิงสาวและโสดในภาคเกษตร รวมทั้งจากแรงงานข้ามชาติในเวลาต่อมา ไม่ยกเว้นแม้แต่การเปลี่ยนผ่านทางประวัติศาสตร์ของประเทศอุตสาหกรรมแห่งแรกในโลก ดังที่ สก็อตต์ และ ทิลลี่ ได้บันทึกไว้ว่าการพัฒนาอุตสาหกรรมของเมืองใด ๆ อาจเปรียบได้กับ “เกาะแห่งการพัฒนา” (islands of development) ในทะเลแห่งความล้าหลัง (Joan W. Scott and Louise A. Tilly, 1975 : 152)

ภาคเศรษฐกิจนอกระบบยังเกี่ยวข้องกับงานบ้านและบทบาทของสตรีเพศอย่างมีนัยยะสำคัญต่อคนรับใช้ในครัวเรือนด้วย โดยนักสังคมวิทยาที่ศึกษาแรงงานรับใช้ในครัวเรือนอย่าง แมรี โรมีโร (Mary Romero) ได้ให้คำอธิบายเรื่องนี้ไว้อย่างน่ารับฟังว่า “บ้าน” ในความรับรู้ของคนทั่วไปในโลกตะวันตกคือสถานที่ของครอบครัวและกิจกรรมยามว่าง ไม่ใช่ที่ทำงาน ส่วน “งานบ้าน” ไม่ว่าจะงานทำความสะอาด งานครัวและงานทำอาหาร งานดูแลเด็กเล็ก ล้วนเชื่อมโยงกับบทบาทของเพศสภาพ “โดยธรรมชาติ” ของผู้หญิงที่พึงแสดงความรักให้แก่สมาชิกในครอบครัว เช่น การดูแลบ้าน (Pierrette Hondagneu-Sotelo, 2007 : 9) ภาพของงานบ้านกับเพศสภาพความเป็นผู้หญิงได้กลายเป็นภาพเดียวกัน เพราะฉะนั้น งานบ้านจึงถูกพิจารณาว่าไม่ใช่งานเหมือนอาชีพทั่ว ๆ ไป งานบ้านเป็นเพียงกิจกรรมที่ติดตัวมาแต่กำเนิดของผู้หญิง พวกเขานั้น ไม่ว่าจะในบทบาทของแม่บ้าน ภรรยา หรือลูกสาว ต่างพึงกระทำในบ้านเพื่อแสดงออกถึงความรู้สึกของ “ความเป็นแม่” ที่ต้องรับผิดชอบทุกคนในครอบครัว รวมทั้งเพื่อกระชับความสัมพันธ์ภายในบ้านให้คงอยู่ พร้อมส่งต่อความรู้เรื่องงานบ้านของตนสู่ลูกสาวรุ่นต่อไป สังคมทุกวันนี้ แม่หลายแห่งจะกลายเป็นสังคมเมืองที่ทันสมัยไปหมดแล้ว แต่คุณค่าดั้งเดิมยังคงวนเวียนแวดล้อมในชีวิตประจำวัน ดังเช่นการปลูกฝังอุดมการณ์ความเชื่อให้แก่พลเมืองหญิงให้พึงสำนึกในหน้าที่ของตนในการดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยภายในบ้าน และการเลี้ยงดูบุตรหลานมากกว่าที่จะคาดหวังภารกิจนี้จากฝ่ายชาย (วารุณี ภูริสินสิทธิ์, 2545 : 120 - 121) นั่นคือ ค่านิยมของสังคมที่กำหนดบทบาทของสตรีในครัวเรือนให้มีหน้าที่ดูแลสารทุกข์สุกดิบของทุกคนในครอบครัวและการธำรงรักษาแบบแผนจารีตทางวัฒนธรรมของวงศ์ตระกูล ทั้งนี้ พวกเขายังต้องอนุรักษ์แบบแผนของระบบการแบ่งงานกันทำตามเพศสภาพ (the gender division of labour) และธำรงความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นภายในครัวเรือนด้วย บทบาทของสตรีดังกล่าวจึงเป็นทั้งความพึงใจส่วนบุคคลและความภูมิใจในส่วนลึกของความรู้สึกผู้หญิง ผสมปนเปกับความรู้สึกตรงข้ามทั้งความขมขื่นและคับแค้นใจอยู่ภายในที่ ต้องกลายเป็นผู้แบกรับความคาดหวังเหล่านี้ไปตลอด (Marjorie L. DeVault, 1991 : 10 – 11)

อย่างไรก็ดี เนื่องจากงานบ้านเป็นสัญลักษณ์ของแรงงานระดับล่างที่ทำไปแล้วเสมือนได้เปล่า ไม่มีค่าจ้าง/ค่าตอบแทนใด ๆ (unpaid work) ซึ่งนี่คืออุปสรรคสำคัญประการหนึ่งของชีวิต

ผู้หญิงในการแสวงหาโอกาสให้แก่ตนเองเพื่อขยับเลื่อนเคลื่อนชั้นทางสังคมและเศรษฐกิจสู่ตำแหน่งในลำดับชั้นที่สูงขึ้น รวมทั้งมีบทบาทหน้าที่ในชีวิตการงานที่เจริญก้าวหน้ามากขึ้น (Marjorie L. DeVault, 1991 : 2 – 3) กรอบคิดหรือความหมายของแม่บ้านและงานบ้านข้างต้นนี้ได้รับการตีความเพิ่มเติมว่าเป็นการให้ความสำคัญกับบุรุษเพศหรือสังคมที่มีผู้ชายเป็นใหญ่ (Patriarchal Society) เพศสภาพที่ถืออภิสิทธิ์เพียงฝ่ายเดียวที่ยืนกรานว่างานบ้านเป็นภาระหน้าที่ของผู้หญิง และเป็นงานที่ปราศจากมูลค่าทางเศรษฐกิจโดยสิ้นเชิง (วรวิทย์ เจริญเลิศ, 2537 : 34) เพราะฉะนั้น เมื่องานบ้านถูกสังคมทุนนิยมพิจารณาว่าไม่ใช่ “งาน” ที่แท้จริง หรือไม่ใช่ งานที่ก่อให้เกิดมูลค่าทางเศรษฐกิจใด ๆ งานบ้านที่พวกเขาทำอยู่ทุกวันกระทั่งกลายเป็นกิจวัตรในชีวิตจึงถูกใครต่อใครมองข้ามไปอย่างง่ายดายหรือไม่เห็นความสำคัญใด ๆ นั่นคือ สาเหตุสำคัญที่มูลค่าของงานบ้านไม่ได้รับการพูดถึงหรือนับรวมในตัวเลขการเติบโตทางเศรษฐกิจของสังคมนั้น เป็นเพราะเจตนาของระบบเศรษฐกิจทุนนิยมซึ่งถูกกำกับด้วยโลกทัศน์ของเพศชายที่ต้องการปิดบังหรือหลบซ่อนต้นทุนที่แท้จริงบางส่วนไว้ให้อยู่แต่ภายในบ้าน ในพื้นที่ส่วนตัว ทั้งนี้ ไม่ใช่เพื่อเอาใจพ่อบ้านรายใด แต่เพื่อคงอัตราค่าแรงราคาถูกและดี มีประสิทธิภาพ ดังเช่นที่เกิดขึ้นกับแรงงานแม่บ้าน (Valerie Bryson, 2003 : 206) และแรงงานสาวใช้ และที่เป็นเช่นนี้ได้ก็ด้วยอำนาจของเพศชายที่แฝงฝังอยู่ในบ้านและในโครงสร้างทางเศรษฐกิจสังคมของระบบทุนนิยม ซึ่งจะไม่ปรากฏให้เห็นเป็นประจักษ์ แต่จะคอยทำหน้าที่เก็บกดและกล่อมเกลาผู้หญิงและเด็ก เสมือนอุดมการณ์ในระดับจิตสำนึกที่พร่ำสอนผู้หญิงให้ยินดีเป็นแรงงานในบ้าน (domestic labour) ที่ตนได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบความเรียบร้อยของงานในบ้านและดูแลสมาชิกในครอบครัว โดยเฉพาะเด็กที่ต้องดูแลตั้งแต่อยู่ในครรภ์มารดาเลยทีเดียว ตลอดจนการบำรุงรักษาสุขภาพของชีวิตส่วนตัวของพวกเขาเองด้วย การปฏิบัติการณ์ของอำนาจนี้เกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำเล่ากระทั่งภาพบ้านและงานบ้านได้กลายเป็นองค์ประกอบสำคัญส่วนหนึ่งของอัตลักษณ์โดยธรรมชาติของผู้หญิง (Valerie Bryson, 2003 : 208 – 209, 212) นัยยะนี้ แรงงานสตรีจึงมีมูลค่าหรือความสำคัญไม่เท่าเทียมกับแรงงานชาย และดูเหมือนจะถูกผลักไล่ให้กลายเป็นแรงงาน “ไร้ฝีมือ” (unskilled labour) ดังนั้น สาเหตุที่ส่งผลให้ค่าแรงของผู้หญิงส่วนใหญ่ได้รับในอัตราที่ต่ำกว่าของแรงงานชายเสมอนั้น ไม่ใช่เพราะพวกเขาเป็นแรงงานที่ไม่มีฝีมือหรือไร้ทักษะโดยธรรมชาติ หากเป็นเพราะผลพวงจากความสำเร็จของเพศชายในการปกป้องผลประโยชน์ของตนในระบบเศรษฐกิจนั่นเอง

สอดคล้องกับวาทกรรมหลักในสังคมปัจจุบันที่ว่าด้วยงานบ้านซึ่งทุกวันนี้ยังไม่ได้รับการยอมรับว่าเป็น “งาน” (real work) ประเภทหนึ่ง (Pierrette Hondagneu-Sotelo, 2007 : xxi) ซึ่งโลกทัศน์แบบนี้สามารถสืบค้นต้นเค้าความคิดย้อนกลับไปได้ถึงข้อเสนอสำคัญของนักปรัชญาชาว

อังกฤษในสมัยคริสต์ศตวรรษที่ 18 คือ อัดัม สมิทท์ (Adam Smith) กับหนังสือมีชื่อเสียงโด่งดังของเขาที่ชื่อว่า *The Wealth of Nations* โดยเขาระบุว่างานบริการทุกชนิดซึ่งหมายถึงงานบ้านด้วยนั้นล้วนไม่ใช่งานที่สร้างผลผลิตภาพแต่อย่างใด (unproductive or non-productive) เช่นเดียวกับความคิดเห็นของนักเศรษฐศาสตร์รุ่นต่อมาที่มีชื่อเสียงของโลกอีกท่านคือ โทมัส อาร์ มัลธัส (Thomas R. Malthus) ผู้ตอกย้ำชัดเจนว่าสังคมต้องไม่ให้ความสำคัญกับการเลี้ยงดูเด็กซึ่งนอกจากจะเป็นงานที่ไม่ก่อให้เกิดผลผลิตภาพทางเศรษฐกิจแล้ว ในระยะยาว ยังจะก่อปัญหาสังคมในประเทศเนื่องจากจำนวนประชากรที่ล้นเกินด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากงานเลี้ยงดูเด็กที่เติบโตขยายตัวเพิ่มมากขึ้นนี้จะเป็นตัวแปรสำคัญที่จุดรั้งค่าแรงให้ตกต่ำลง อันเป็นสาเหตุสำคัญของความยากจนของพลเมืองส่วนใหญ่ และสาระสำคัญที่มัลธัสเสนอไว้คือ คำแนะนำสำหรับแรงงานเพศชายให้มุ่งหน้าแสวงหาความก้าวหน้าส่วนบุคคลของตนเองเสียก่อน พร้อม ๆ กับชะลอการแต่งงานของตนให้ช้าลงเพื่อลดอัตราการเกิดของจำนวนประชากรตามสาระสำคัญในทฤษฎีที่เขาได้เสนอไว้ข้างต้น (Nancy Folbre, 2001 : 8 – 9)

สำหรับประเด็นงานบ้านยังมีแง่มุมให้พิจารณาอีกมากมายหลายประเด็น ดังเช่นทัศนะของนักรัฐศาสตร์ไทยสมัยใหม่บางท่านที่เห็นว่า อันที่จริง คุณค่าของงานบ้านน่าจะเป็นที่ยอมรับบ้างแล้วในโลกตะวันตกตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 19 ในหมู่พ่อค้ากรรมพีและชนชั้นกลาง โดยกลุ่มคนเหล่านี้ล้วนมีความเชื่อว่าหากกุลสตรีต้องใช้เวลาทำงานหนักภายนอกหลังคาเรือน เช่น งานเกษตรในไร่ นา และท้องทุ่ง ความมั่งคั่งของผู้หญิงจะจืดจางหายไปพร้อมกับแสงแดดและสายลม (ธเนศ วงศ์ยานนาวา, 2545 : 41 – 42) ดังนั้น งานในบ้านจึงถูกสงวนสิทธิ์ไว้ให้เป็นหน้าที่เฉพาะของพวกเธอในฐานะของผู้จัดการงานบ้าน ไม่ใช่เจ้าบ้านซึ่งคงสถานภาพไว้ให้แก่ฝ่ายชาย โดยแม่บ้านถูกคาดหวังให้เป็นฝ่ายรับผิดชอบภารกิจต่าง ๆ ในบ้าน ทั้งงานครัว (cook) งานทำความสะอาด (clean) และงานเลี้ยงดูเด็ก (care) นั้นหมายความว่า จำเดิม งานสารพัดชนิดในครัวเรือนล้วนเป็นพื้นที่ของพวกเธอก่อนที่จะถูกพร่องย้ายถ่ายโอนให้แก่คนรับใช้ในบ้านเมื่อพวกเธอมาถึงนัยยะนี้ คุณค่าของงานบ้านกับบทบาทของสตรีจึงเกี่ยวโยงกันอย่างแยกไม่ออก แต่นั่นก็ไม่ได้เกิดขึ้นเองโดยธรรมชาติ หากแต่เป็นมรดกทางวัฒนธรรมความเชื่อจากสังคมดั้งเดิมที่ส่งทอดต่อสายมาถึงสังคมทุนนิยมอุตสาหกรรม โดยถูกตรึงและตอกย้ำในค่านิยมของชนชั้นกลางผิวขาวในโลกตะวันตก (Stacy Gillis and Joanne Hollows, 2009 : 5) ที่ต้องการจำแนกแยกแยะคุณค่าอย่างชัดเจนเด็ดขาดระหว่าง “งาน” (work) ให้เป็นเรื่องเฉพาะนอกบ้าน กับ “เวลาพักผ่อน” (leisure) ให้เป็นเรื่องภายในบ้าน ห้ามยุ่งเกี่ยวกัน โดยเฉพาะเรื่องราวภายในบ้านที่จะมีสาวใช้ในบ้านเป็นฝ่ายแบกรับภารกิจการงานบ้านแทนนายจ้างและปกป้องนายจ้างให้ปลอดภัยพ้นจากสิ่งสกปรก

และงานบ้านอันน่าเบื่อ เต็มไปด้วยความสกปรก ความไร้ระเบียบ และความอลหม่าน ซึ่งเท่ากับเนรมิตให้นายจ้างกลายเป็นผู้คงความงามและผู้คุมกฎระเบียบและศีลธรรมภายในบ้านโดยปริยาย ดังที่เคยเกิดขึ้นแล้วในประวัติศาสตร์สังคมอเมริกันหลังสงครามกลางเมืองที่มีแรงงานสตรีผิวสีชาวอัฟริกัน-อเมริกันอพยพมาอาศัยในฐานะคนทำงานบ้าน เป็นแรงงานรับใช้ข้ามชาติให้แก่ชาวอเมริกันชนชั้นกลางผิวขาว

การจัดระบบระเบียบของช่วงเวลาดังกล่าวมาจากประสบการณ์ชีวิตของแรงงานผู้ชายในโลกตะวันตกร่วมสมัยที่พิจารณาชีวิตการทำงานของเขายกขาดออกจากชีวิตครอบครัวโดยสิ้นเชิง กล่าวคือ พวกเขาจะไม่นำปัญหาจากสถานที่ทำงานแล้วมาพูดต่อในบ้าน (Marjorie L. DeVault, 1991 : 4 – 5) เช่นเดียวกับคำอธิบายของ บัณฑิต ผังนิรันดร์ และ วัลเลรี ไบรสัน (Valerie Bryson) โดย บัณฑิต ผังนิรันดร์ ได้ชี้แจงไว้อย่างชัดเจนในวิทยานิพนธ์ระดับบัณฑิตศึกษา สาขาเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ชื่อเรื่อง “การศึกษาเรื่องงานบ้านของสตรีในเขตกรุงเทพมหานคร” โดยเขากล่าวว่ามูลเหตุที่ทำให้งานบ้านถูกกลืนหายไปจากปริมณฑลของภาคการผลิตนั้น เป็นผลมาจากการแบ่งแยกระหว่าง “สถานที่ทำงาน” กับ “บ้าน” ออกจากกันโดยสิ้นเชิงในสังคมอุตสาหกรรมสมัยใหม่ (บัณฑิต ผังนิรันดร์, 2539 : 22) ขณะที่ข้อเสนอในทำนองเดียวกันของ วัลเลรี ไบรสัน (Valerie Bryson, 2003 : 212) กล่าวว่าในสังคมทุนนิยมสมัยใหม่นั้น การจำแนกแยกแยะระหว่าง “งาน” กับ “บ้าน” และระบบการจ้างแรงงานรับจ้าง ได้ทวีขึ้นอย่างเห็นได้ชัดซึ่งจะส่งผลกระทบต่อให้เกิดการลากเส้นแบ่งที่เป็นทางการและเป็นสัดส่วนระหว่าง “งานบ้าน” (domestic work) กับ “งานในภาคการผลิต” (production work) รวมทั้งการพึ่งพิงทางเศรษฐกิจของผู้หญิงให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้นตามไปด้วย กล่าวคือ เมื่อพื้นที่ทั้งสองไม่ใช่พื้นที่และช่วงเวลาเดียวกันอีกต่อไป กิจกรรมใด ๆ ภายในบ้านกับสถานที่ทำงานจึงถูกแยกขาดออกจากกันอย่างเด็ดขาดด้วย นั่นคือ ค่าจ้าง/ค่าตอบแทนแรงงานที่เกิดขึ้นในสถานที่ทำงานจะไม่ปรากฏให้เห็นในบ้านซึ่งเป็นเสมือนสถานที่แห่งความสุขและความพึงพอใจของบรรดาสมาชิกที่ยินดีมาอาศัยร่วมกันและแบ่งปันเวลาในชีวิตร่วมกันโดยปราศจากค่าจ้างหรือการหวังผลใด ๆ เป็นการตอบแทนและอาจเป็นเพราะเหตุนี้เอง สภาพการจ้างแรงงานรับใช้ทำงานบ้านจึงอยู่ในปริมณฑลของความไม่เป็นทางการหรือกลายเป็นแรงงานรับจ้างในอาณาเขตของชีวิตส่วนตัวของนายจ้างไปโดยปริยาย (บัณฑิต ผังนิรันดร์, 2539 : 25) กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ มูลค่าของงานบ้านในระบบเศรษฐกิจทุนนิยมอุตสาหกรรมได้สูญสลายจางหายไปพร้อม ๆ กับการเกิดขึ้นของค่านิยมที่กำหนดโดยเพศชายที่ให้ความสำคัญกับงานนอกบ้านในบริบทที่เป็นทางการและอาจเกิดขึ้นในเวลาเดียวกับที่ฝ่ายชายได้สถาปนาอำนาจของตนเหนือระเบียบวินัยบนเรือนร่างของฝ่ายหญิง ดังจะ



เห็นได้จากค่านิยมการมีคู่ครองชีวิต “แบบผัวเดียวเมียเดียว” (monogamy) หรือครอบครัวเดี่ยว (nuclear family) ที่ห้ามภรรยานอกใจสามี ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นหลักประกันว่าทรัพย์สินของครอบครัวจะไม่ถูกกระจายแบ่งสรรปันส่วนไปยังบุคคลอื่นนอกครอบครัวนั่นเอง

อย่างไรก็ดี ไซ่ว่าการจำแนกแยกแยะและขีดเส้นแบ่งกาลเทศะที่ว่าจะได้ผล โดยเฉพาะกับการอธิบายงานบ้าน เนื่องจากภารกิจงานบ้านมีช่วงเวลาทำงานกับเวลาพักผ่อนยามว่างซ้อนทับกันอยู่อย่างมีนัยยะสำคัญ นั่นคือ ระบบระเบียบการแบ่งเวลาและสถานที่ในโลกของผู้ชายที่กล่าวมาข้างต้นนี้ ไม่อาจนำมาอธิบายโลกของแม่บ้านได้เพราะแม่บ้านถูกคาดหวังให้แสดงบทบาทหน้าที่ให้จัดการความเป็นระเบียบเรียบร้อยของงานบ้านสารพัดอย่าง พร้อม ๆ กับสร้างสรรคความอบอุ่นภายในครอบครัว (Marjorie L. DeVault, 1991 : 4 – 5) นับตั้งแต่การจัดเตรียมอาหารแต่ละมื้อ การตอบสนองความต้องการของสมาชิกในบ้าน และการอำนวยความสะดวกให้แก่ทุกคนในครอบครัว รวมทั้งการเนรมิตบรรยากาศแห่งความสุขให้เกิดขึ้นภายในบ้าน งานบ้านกับเวลาพักผ่อนของแม่บ้านจึงเกิดขึ้นในเวลาและสถานที่เดียวกัน และที่น่าสนใจคือแม่บ้านหลายรายเลือกที่จะปฏิบัติหน้าที่หรือทำงานไปพร้อม ๆ กับพักผ่อน โดยไม่พยายามที่จะจำแนกแยกขาดระหว่างเวลาทำงานกับเวลาพักผ่อนออกจากกันเหมือนที่แรงงานผู้ชายทำ หรือกล่าวอีกอย่างคือ ในความเป็นจริงของชีวิตแม่บ้าน ผู้หญิงไม่อาจแยกแยะงานบ้านออกเป็นสองช่วงได้อย่างเด่นชัดระหว่าง “เวลาทำงาน” กับ “เวลาพักผ่อน” ได้เลย คำว่า “บ้าน” จึงหมายถึง “ครอบครัว” ขณะเดียวกันก็มีความหมายรวมทั้งนัยยะการงานและการพักผ่อนไปพร้อม ๆ กันด้วย

นอกจากนี้ ในงานศึกษาของ บัณฑิต เล่มดังกล่าวข้างต้นยังได้พิสูจน์ให้เห็นอีกว่างานบ้านไม่อาจถูกพิจารณาแยกขาดออกเป็นส่วน ๆ ได้ งานบ้านยังมีมูลค่าทางเศรษฐกิจที่สามารถประเมินเป็นตัวเงินได้อย่างมีรูปธรรมและมีส่วนสำคัญต่อการสนับสนุนสถาบันครอบครัวให้ดำรงอยู่อย่างมีความหมายในฐานะหน่วยหนึ่งในระบบเศรษฐกิจด้วย แต่กระนั้น ถึงแม้ความพยายามของบัณฑิตยในการวัดมูลค่าทางเศรษฐกิจของงานบ้านจะบรรลุผล แต่ปัญหานี้ยังคงปรากฏทุกครั้งเมื่อมีการหยิบยกประเด็นนี้มาอภิปราย ทั้งนี้ เนื่องจากงานบ้านเป็นงานบริการภาคครัวเรือนที่ผูกติดอยู่กับเวลา ไม่ใช่ชิ้นงานที่คำนวณไม่ได้ นายจ้างต้องจ่ายค่าแรงเหมาจ่ายรายชั่วโมง แต่นั่นก็ยังไม่ยุติปัญหา ไม่อาจคำนวณค่าแรงของคนรับใช้ประเภทอาศัยในบ้านร่วมกับนายจ้างได้ (live-in) ไม่อาจทราบต้นทุนที่แท้จริงของงานได้ ด้วยเหตุนี้ งานบ้านจึงประสบกับความคลุมเครือทุกครั้งที่ถูกประเมินมูลค่า แต่หากต้องการทดลองพิจารณาว่าผลงานของงานบ้านเป็นเช่นใด อาจพิสูจน์ด้วยวิธีง่าย ๆ ด้วยการหยุดทำงานบ้านสักระยะ เราก็จะเห็นผลทันตาภายในไม่กี่วันเท่านั้น ส่วนที่แตกต่างจากผลผลิตภาพของงานในสถานประกอบการคือ งานในสถานประกอบการจะให้

ความสำคัญกับประสิทธิภาพและประสิทธิผลของกระบวนการผลิต โดยมีแรงงานเป็นปัจจัยหนึ่งในองค์ประกอบของกระบวนการ (Pierrette Hondagneu-Sotelo, 2007 : 10) ภาพลักษณ์และความหมายของงานในบริบทนี้ ไม่อาจนำมาเปรียบเทียบกับคุณลักษณะของงานบ้านที่มีความเป็นส่วนตัวและไม่ใช่งานธรรมดาเลย ดังที่ ดีโบราห์ สโตน (Deborah Stone) นักวิเคราะห์นโยบายสาธารณะชาวอเมริกันได้ให้ภาพของงานบ้านว่าค่อนข้างประณีตในการปฏิบัติงาน ไม่ใช่เพียงดูแลเอาใจใส่ความสะอาดสมบูรณ์พร้อมของร่างกายเท่านั้น แต่ยังเกี่ยวข้องกับพันธะผูกพัน ความรู้สึกเป็นหนึ่งเดียวกัน และยังเป็นงานที่อาศัยความรู้จักกันและกันอย่างสนิทชิดเชื้อกันในหมู่สมาชิกครอบครัว รวมทั้งความอดทนโดยเรียนรู้ที่อยู่ร่วมกันภายในบ้านได้ขยายคาเดียวกัน และความลำเอียงในหมู่ญาติพี่น้องต่าง ๆ นานา งานบ้านจึงเป็นงานบริการที่เน้นคุณภาพโดยเรียกร้องให้ทำงานด้วยความเอาใจใส่ในการปฏิบัติหน้าที่ไม่น้อยไปกว่างานประเภทอื่น เช่น คนรับใช้ต้องมีอารมณ์ความรู้สึกที่ละเอียดอ่อนอันเป็นคุณสมบัติเบื้องต้นของ “พี่เลี้ยงเด็ก” และหากกล่าวให้ถึงที่สุดแล้ว ผลิตภาพของงานบ้านอาจหมายถึงความสุขของสมาชิกครอบครัวในบ้าน พื้นที่ภายในบ้านสะอาดและเป็นระเบียบเรียบร้อย

คุณค่าของงานบ้านได้รับการตอกย้ำในงานศึกษาทางมานุษยวิทยา ดังเช่นที่ปรากฏในงานศึกษาวิจัยสังคมดั้งเดิม (primitive society) อาทิ สังคมชาติพันธุ์ชาวอาซา สังคมของชาวฮินดูบนเกาะบาห์ลี และชาวบูกิส (ปราณี วงษ์เทศ, 2549 : 77 – 78) ซึ่งพบว่าแรงงานหญิงทำงานบ้านในสังคมเหล่านี้ ต่างให้การยกย่องและความสำคัญกับงานบ้านเป็นอย่างมาก โดยได้อธิบายไว้อย่างน่าประทับใจว่า งานบ้านคือพื้นฐานสำคัญของชีวิตทางเศรษฐกิจและจิตวิญญาณที่มีบุรุษเพศคอยให้การหนุนเสริม ความสำเร็จของงานอาสาสมัครเพื่อสังคมเป็นผลมาจากพลังที่ขยายผลมาจากงานบ้าน ซึ่งการตีความเช่นนี้ นัยยะหนึ่งคือการยืนยันคุณค่าและความสำคัญของงานบ้านในเชิงการผลิตไปโดยปริยาย แตกต่างจากความเข้าใจของคนทั่วไปในสังคมสมัยใหม่ที่มักรับรู้และยอมรับว่างานบ้านเป็นกิจกรรมที่ไม่มีมูลค่า ไม่มีราคา ปราศจากต้นทุนทางเศรษฐกิจและสังคม เป็นงานที่สมควรได้มาเปล่า ๆ เพราะฉะนั้น ทั้งแม่บ้านและแรงงานหญิงรับใช้ในบ้านจึงพลอยถูกพิจารณาว่าทำงานที่ไร้ราคาตามไปด้วย สาเหตุประการหนึ่งที่มีอธิบายกันคือ องค์ประกอบของภาพงานบ้านมีงานย่อยหลายอย่าง นั่นหมายถึง ยิ่งลักษณะเฉพาะของงานบ้านที่มีกิจกรรมหลายอย่างเกิดขึ้นพร้อม ๆ กันมากมาย กระจัดกระจายไปในหลายภารกิจ (เช่น งานทำความสะอาด งานทำอาหาร งานดูแลเด็กและให้บริการช่วยเหลือผู้ป่วย) ไม่มีจุดสนใจหรือความถนัดเฉพาะด้านอย่างงานของอาชีพอื่น ๆ ยิ่งทำให้ภาพลักษณ์ของงานบ้านแลดูไร้มูลค่า แรงงานที่ทำงานบ้านก็จะปราศจากราคาค่างวดตามไปด้วย

ด้วยกรอบแนวคิดที่อธิบายมาข้างต้น คนรับใช้ในบ้านส่วนใหญ่จึงเป็นผู้หญิง เพศสภาพที่มักถูกมองว่าเป็นเด็กที่มักไม่มีเหตุผลและเอาแต่ใจตัวเอง บุคลิกภาพที่แตกต่างตรงข้ามโดยสิ้นเชิงกับผู้ชาย ภาพลักษณ์ของความเป็นเด็ก (หรือผู้น้อย) ยังติดตัวแรงงานสาวใช้ที่ต้องถูกกำกับความประพฤติและควรได้รับการอบรมสั่งสอนจากนายจ้าง ถึงกระนั้น ความสำคัญของพวกเธอสำหรับนายจ้างก็มากมาย กล่าวคือ หากบ้านขาดแรงงานสาวใช้เหล่านี้ลงแรงปฏิบัติหน้าที่ทุกวี่วัน นายจ้างก็ไม่อาจมีเวลาไปทำกิจกรรมนอกบ้านหรือมีชีวิตทางการเมืองในพื้นที่สาธารณะได้ นายจ้างต้องทำความสะอาดบ้านและอีกสารพัดอย่างด้วยตนเองตามลำพัง (บัณฑิต ผังนิรันดร์, 2539 : 22 – 26) และเพราะเหตุนี้จึงปฏิเสธไม่ได้อีกต่อไปว่าคนรับใช้ในบ้านสามารถช่วยบรรเทาความยากลำบากให้แก่บรรดาแม่บ้านในการจัดการงานบ้านได้ โดยแม่บ้านนายจ้างที่ต้องรับผิดชอบทั้งงานนอกบ้านและในบ้านอาจจ้างแรงงานหญิงข้ามชาติ (มักเป็นชนชั้นล่างและมีฐานะยากจน) มาช่วยงานบ้านโดยจ่ายค่าแรงแทนการทำงานบ้านด้วยตนเอง ซึ่งนายจ้างมักมอบหมายให้สาวใช้ทำงานมากกว่าหนึ่งอย่าง นั่นหมายถึงไม่ใช่เพียงงานทำความสะอาดบ้านเท่านั้น แต่ยังหมายถึงงานเลี้ยงดูเด็กเล็ก งานบริการนายจ้างชาย ผู้สูงอายุ และผู้ป่วย ฯลฯ (Marjorie L. DeVault, 1991 : 3) ครอบคลุมคนชั้นกลางในสังคมสมัยใหม่ส่วนใหญ่จึงเลือกที่จะจัดจ้างแรงงานรับใช้ในบ้าน (household worker) เพื่อมารับการถ่ายเทภาระหน้าที่ต่าง ๆ ที่ใช้กำลังไปทำหน้าที่แทนแม่บ้าน ซึ่งรวมถึงการรับแรงกดดันจากสังคมและนายจ้างชายที่คาดหวังแม่บ้านด้วย อย่างไรก็ตาม การถ่ายเทภารกิจดังกล่าวส่งผลดีให้นายจ้าง โดยเฉพาะ “คุณผู้หญิง” สามารถออกไปนอกบ้านเพื่อประกอบกิจกรรมภาคการผลิตและอื่น ๆ พร้อมกับมีเวลาสำหรับการพักผ่อนและการเสริมสร้างอัตลักษณ์ของตน (Nicky Gregson and Michelle Lowe, 1994 : 69 – 75) จากนัยยะที่กล่าวมาข้างต้น สาวใช้จึงอาจเปรียบเทียบกับ “ผู้ปลดปล่อย” นายจ้าง แม่บ้าน หรือหัวหน้าครอบครัว ได้มีโอกาส มีเวลา และมีกำลังในการทำงานนอกบ้าน หรือประกอบกิจกรรมทางการเมืองและเศรษฐกิจในบริบทที่เป็นทางการ (ชลิดาภรณ์ ส่งสัมพันธ์, 2550 : 9) จนกระทั่งประสบผลดังเช่นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระบบของประเทศสิงคโปร์ตามการตีความของนักวิชาการระดับนานาชาติชาวสิงคโปร์อย่าง แอจีเลีย พูน (Angelia Poon, 2003) ที่เขียนบทความทางวิชาการเพื่อกระตุ้นพลเมืองชาวสิงคโปร์ให้ตระหนักในคุณูปการของแรงงานหญิงรับใช้ข้ามชาติชาวฟิลิปปินส์และอีกมากมายหลายสัญชาติ รวมทั้งแรงงานข้ามชาติชาวไทยที่อาศัยและทำงานบ้านเพื่อสร้างชาติสิงคโปร์

นอกจากนี้ ไม่ว่าจะความเป็นจริงจะเป็นเช่นใดก็ตาม วาทกรรมของบ้านและครอบครัวยังมีความหมายถึงสถานที่หลบภัยจากภายนอก เป็นพื้นที่ที่ปลอดภัยอันตราย และคอยเติมพลังสำหรับ

ชีวิตจากความสัมพันธ์ของสมาชิกในบ้านที่ได้ใช้เวลาประกอบกิจกรรมร่วมกัน แบ่งปันและแลกเปลี่ยนประสบการณ์ ความรักและความเมตตาากรุณาที่มนุษย์ปรารถนา (ธเนศ วงศ์ยานนาวา, 2545 : 40 – 41) เมื่อภาพแห่งความสุขภายในบ้านถูกเชื่อมโยงกับงานบ้าน งานบ้านจึงกลายเป็นงานแห่งความสุขสบายไม่ใช่งานหนักเหมือนงานในไร่ในนาและปราศจากการเสี่ยงภัยใด ๆ แตกต่างจากโลกนอกร้านที่เต็มไปด้วยภัย ความไม่แน่ใจที่ว่างใจ ทั้งเป็นพื้นที่ของระเบียบวินัย หน้าที่พลเมือง สิทธิและเสรีภาพ นัยยะนี้ ความหมายของบ้านจึงเป็นพื้นที่ของการแบ่งสรรปันส่วนทรัพยากร แรงงาน และรายได้ ตรงข้ามกับพื้นที่สาธารณะโดยสิ้นเชิงซึ่งเต็มไปด้วยความเห็นแก่ตัวและการแข่งขันกันแย่งชิงทรัพยากร รวมทั้งการเอาเปรียบสมาชิกในสังคมด้วยกัน (HEW Cheng Sim, 2003 : 6 – 7) แต่เมื่อบ้านของนายจ้าง ไม่ใช่บ้านพัก หากเป็นสถานที่ทำงานของคนรับใช้ บ้านของนายจ้างจึงกลายเป็นพื้นที่สาธารณะของพวกเขา เพียงแต่ไม่มีใครเห็นหรือให้ความสนใจเท่าใดนัก และด้วยคนรับใช้ส่วนใหญ่ไม่มีพื้นที่ส่วนตัวในบ้านของนายจ้าง บ้านแห่งนี้จึงไม่ต่างอะไรกับพื้นที่ของภัยที่เต็มไปด้วยความเสี่ยง กฎระเบียบและกฎเกณฑ์ รวมทั้งการลงทัณฑ์ในโลกทัศน์ของคนรับใช้

## 2.2 ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

งานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับแรงงานรับใช้ในครัวเรือนมีอยู่มากมาย ทั้งงานศึกษาทางมานุษยวิทยาในประเด็นการต่อรองเชิงอัตลักษณ์ (identity) ของแรงงานข้ามชาติซึ่งอธิบายในมิติของชนชั้น เชื้อชาติ ชาติพันธุ์ และเพศสภาพ (Kathleen M. Adams and Sara Dickey, 2000) การศึกษาการก่อตัวและบทบาทของขบวนการเรียกร้องสิทธิสตรีผู้ใช้แรงงานและผลักดันให้ยุติพฤติกรรมคุกคามทางเพศ (Lenore Lyons, 2004 และ Human Rights Watch, 2005) และการตั้งคำถามกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในครอบครัวของแรงงานเอง โดยให้ความสนใจกับโครงสร้างอำนาจภายในครัวเรือนที่ไม่เปลี่ยนแปลง ทั้ง ๆ ที่ฝ่ายหญิงกลายเป็นผู้หาเลี้ยงหลักให้แก่ครอบครัว (Pei-Chia Lan, 2003) รวมทั้งการศึกษาเชิงเศรษฐศาสตร์การเมืองซึ่งให้ความสำคัญกับประเด็นปัญหาการจ้างงานที่ไม่เป็นธรรมกับฝ่ายแรงงาน การเอาประโยชน์จากแรงงานที่ไร้อำนาจต่อรองและประเด็นความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงสิทธิและสวัสดิการของแรงงาน ตลอดจนสนใจความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างในบ้าน และท่าทีของรัฐต่อนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติ ซึ่งผู้ศึกษาจะขอหยิบยกตัวอย่างงานวิจัยและบทความวิชาการบางส่วนมาทบทวนวรรณกรรม ดังต่อไปนี้

โครงการศึกษา “ความไม่เป็นธรรมในการจ้างงานและกรณีศึกษาความไม่เป็นธรรมของแรงงานข้ามชาติและผู้มีสถานะบุคคล” โดย นภาพร อติวานิชยพงศ์ และ บุษยรัตน์ กาญจนดิษฐ์ (2554) ซึ่งจัดทำขึ้นเพื่อร่วมนำเสนอในการประชุมวิชาการเรื่องความเป็นธรรมและความไม่เป็นธรรมในสังคมไทย จัดโดยสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และเครือข่ายต่าง ๆ เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2554 โดยคณะผู้วิจัยได้นำเสนอการวิเคราะห์ปัญหาที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากสภาพการจ้างงานลูกจ้างแรงงานข้ามชาติเฉพาะในภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการไว้ 4 ประเด็น ได้แก่ ประการที่หนึ่ง รูปแบบการจ้างงานที่ไม่เป็นธรรม ประการที่สอง อุปสรรคในการเข้าถึงสิทธิและสวัสดิการของแรงงาน ประการที่สาม ระบบค่าจ้างขั้นต่ำที่ไม่สอดคล้องกับต้นทุนการผลิตและประการสุดท้าย การสร้างอำนาจการต่อรองให้แก่แรงงานสู่การปฏิรูปนโยบายสาธารณะ ตลอดจนการเข้าถึงสิทธิและสวัสดิการของแรงงานอย่างเป็นธรรมและเสมอภาค ซึ่งคณะนักวิจัยได้เสนอผลการวิเคราะห์ว่า คนทำงานบ้านหรือแรงงานรับใช้ในบ้านนั้น นับเป็น “แรงงานนอกระบบ” ที่ชัดเจนอีกกลุ่มที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมในการจ้างงาน ทั้งยังไม่ได้รับการคุ้มครองใด ๆ จากกฎหมายแรงงานและกฎหมายประกันสังคมของรัฐ ซึ่งกำหนดไว้ให้สงวนสิทธิประโยชน์ของแรงงานเฉพาะผู้ที่ทำงานในสถานประกอบการเท่านั้น อันที่จริง แม้แต่แรงงานในสถานประกอบการเดียวกันก็ได้รับสิทธิและสวัสดิการแตกต่างกัน กล่าวคือ แรงงานข้ามชาติมักจะได้รับค่าจ้างในอัตราที่ต่ำกว่า สวัสดิการก็ด้อยคุณภาพกว่า มีพักต้องกล่าวถึงคนรับใช้ในบ้านที่มีสถานภาพทางสังคมทั้งแรงงานข้ามชาติและแรงงานในบ้านที่อำนาจรัฐเข้าไม่ถึง

เงื่อนไขเบื้องต้นที่ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงสิทธิและสวัสดิการสำหรับแรงงานแต่ละประเภท คณะนักวิจัยระบุว่ามาจากรูปแบบการจ้างงานและสิทธิความเป็นพลเมืองที่แตกต่างกัน กล่าวคือ แรงงานที่รับงานไปทำที่บ้าน (putting-out system) หรือผู้ทำการผลิตที่บ้านซึ่งได้รับค่าจ้างตามรายชิ้น (price-rate workers) จะไม่ได้รับสวัสดิการใด ๆ จากสถานประกอบการเมื่อยามเจ็บไข้ได้ป่วย แตกต่างจากแรงงานลูกจ้างประจำที่จะได้รับค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายและสวัสดิการจากกองทุนเงินทดแทน รวมทั้งจากสถานประกอบการและจากกฎหมายประกันสังคม ดังนั้น รูปแบบการจ้างงานจึงส่งผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ที่แรงงานพึงได้รับจากนายจ้างหรือผู้ประกอบการ เช่นเดียวกับที่สถานภาพของแรงงานมีผลต่อคุณภาพของสวัสดิการที่แรงงานได้รับ โดยเฉพาะสวัสดิการด้านสุขภาพที่ตามหลักแห่งมนุษยธรรมแล้ว ทุกสถานพยาบาลต้องให้บริการการรักษาแก่แรงงานทุกคนโดยเสมอภาค ไม่แบ่งชั้นวรรณะ นอกจากนี้ นภาพร และ บุษยรัตน์ ยังเสนอในประเด็นความไม่เป็นธรรมของการคำนวณค่าจ้างให้แก่แรงงานด้วยว่าระบบค่าจ้าง 3 ระบบ ได้แก่ ค่าจ้างขั้นต่ำ ค่าจ้างตามมาตรฐานฝีมือแรงงาน และค่าจ้างในสถาน

ประกอบการ ล้วนมีความเหมาะสมกับแรงงานในระบบหรือลูกจ้างในสถานประกอบการเท่านั้น ไม่สอดคล้องกับโลกแห่งความเป็นจริงที่มีการจ้างงานเหมาช่วงหรือการรับงานไปทำที่บ้านซึ่งขณะนี้ได้รับค่าจ้างตามรายชิ้น ทั้งสองได้เสนอแนวทางที่ควรจะเป็นในการให้ค่าตอบแทนแรงงาน คือ การกำหนดอัตราค่าจ้างรายวันไม่ต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำเมื่อคำนวณจากจำนวนชั่วโมงการทำงานมาตรฐาน 8 ชั่วโมงต่อวัน และหากเป็นแรงงานที่รับงานไปทำที่บ้านต้องเพิ่มรายการสาธารณูปโภค เช่น ค่าน้ำ ค่าไฟฟ้า ที่ต้นตอแบกรับแทนสถานประกอบการด้วย ถึงกระนั้น ระบบค่าจ้างที่เป็นธรรม เหมาะสมกับงานรับใช้ในบ้าน กลับไม่ได้รับการกล่าวถึงในงานศึกษาชิ้นนี้ รวมทั้งไม่ได้กล่าวถึงการแสดงให้เห็นอำนาจการต่อรองของแรงงานรับใช้ในบ้านที่ข้อจำกัดต่าง ๆ เช่น เงื่อนไขการจัดตั้งสหภาพแรงงานต้องเป็นแรงงานไทย ทำให้แรงงานไม่อาจรวมตัวกันเป็นชุมนุมแรงงานหรืออาจขยายเป็นสหภาพแรงงานเพื่อต่อรองเชิงอำนาจกับฝ่ายนายทุนหรือนายจ้างในบริบทนี้ได้อย่างแท้จริง

วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา (สหสาขาวิชา) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ของ ศิววงศ์ไซ ช้างปิติคุณ (Syvongsay Changpitikoun, 2008) เรื่อง “ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการย้ายถิ่นของแรงงานเด็กชาวลาวสู่ประเทศไทยและผลที่เกิดขึ้น : กรณีศึกษาเด็กรับใช้ในบ้าน” เขาได้เลือกศึกษากลุ่มตัวอย่างชาวลาวลุ่มที่เคยทำอาชีพสาวใช้ในครัวเรือนไทยและได้เดินทางกลับบ้านฝั่งลาวแล้วทั้งหมด 101 ราย (เด็กหญิง 96 ราย เด็กชาย 5 ราย) โดยมีอายุระหว่าง 13 – 17 ปี พื้นฐานของครอบครัวสตรีและเด็ก ๆ เหล่านี้เป็นครอบครัวเกษตรกรปลูกข้าวและทำสวน ซึ่งกำลังศึกษาอยู่ชั้นมัธยมศึกษาหรือไม่ก็เพิ่งสำเร็จการศึกษาจากชั้นประถมฯ แรงงานส่วนมากหรือกว่าร้อยละ 78 เคยมาทำงานที่ประเทศไทย ประมาณ 2-4 ปี ผ่านการแนะนำและชักชวนจากญาติมิตรและตัดสินใจมาเสี่ยงโชคด้วยตนเอง โดยศิววงศ์ไซได้ข้อสรุปจากการศึกษาครั้งนี้ว่า ความยากจน ความขัดสนทางเศรษฐกิจในประเทศลาว ไม่ใช่เหตุปัจจัยบีบบังคับให้ผู้หญิงและเด็กสาวชาวลาวเดินทางมาขายแรงงานเป็นสาวใช้ในไทย หากเป็นความปรารถนาที่จะหารายได้เพิ่มจากอาชีพเกษตรกรต่างหากที่ผลักดันแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานเด็กอายุน้อยกว่า 15 ปี ยอมเสี่ยงเข้ามาแสวงโชคอย่างผิดกฎหมาย

การละเมิดสิทธิแรงงานรับใช้ในบ้านและการเอาประโยชน์จากการจ้างงานพวกเขาปรากฏให้เห็นจากการลงพื้นที่ศึกษาของผู้วิจัย เช่น การให้ค่าแรงต่ำกว่าอัตราค่าแรงขั้นต่ำที่แรงงานไทยในอาชีพเดียวกันได้รับ ชั่วโมงการทำงานที่นานกว่ามาตรฐานที่กำหนดโดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (8 ชั่วโมงต่อวัน และ 48 ชั่วโมงต่อสัปดาห์) รวมทั้งการถูกลิดรอนสิทธิใน

การลาหยุดนั้น เป็นความจริงทุกประการ แต่ทว่ายังเป็นความจริงที่แรงงานส่วนใหญ่รับรู้ข้อมูลมาตั้งแต่แรกเริ่มก่อนเข้ามาทำงานและเลือกที่จะมองข้ามไปบ้าง ปล่อยให้ นายจ้างกระทำการเอาประโยชน์จากลูกจ้างเพียงฝ่ายเดียว ทั้งนี้ ส่วนหนึ่ง เนื่องมาจากแรงงานมีทางเลือกไม่มากนัก และต่อให้นายจ้างเอาเปรียบสตรีและเด็กรับใช้ต่างดาวเหล่านี้ หากเทียบเคียงกับสภาพชีวิตที่ไม่ยากลำบากมากนัก พร้อมผลลัพธ์สุดท้ายที่ตนและครอบครัวทางบ้านจะมีมาตรฐานชีวิตที่ดีขึ้นจากเงินสะสม ความรู้และทักษะในชีวิตต่าง ๆ รวมทั้งได้ปลดหนี้สินของครอบครัวแล้ว นับว่าคุ้มค่าต่อการเสี่ยงยิ่งนัก อย่างไรก็ตาม สวามีหลายรายก็ได้รับการดูแลเป็นอย่างดีจากนายจ้างชาวไทยราวกับเป็นญาติคนหนึ่งของครอบครัวหรือ “เพื่อนในบ้าน” พร้อมทั้งยังได้รับสิ่งชดเชยวันหยุดงาน เช่น การที่นายจ้างพาไปจับจ่ายซื้อของใช้ตามห้างสรรพสินค้า และพาเที่ยวตามชายทะเล

คิงส์ไซ ยังพบข้อมูลที่น่าแปลกใจว่า ในจำนวนเด็กสาวชาวลาวลุ่มกลุ่มตัวอย่างนี้ น้อยรายที่ถูกกระทำความรุนแรง ไม่ว่าจะโดยคำพูดหรือการทำร้ายร่างกาย แต่กระนั้น นายจ้างของพวกเธอกว่าครึ่งไม่พาไปตรวจสุขภาพประจำปี คงได้รับเพียงยาบรรเทาอาการป่วยไข้เป็นครั้งเป็นคราวเท่านั้น สำหรับค่าตอบแทนแรงงานเหล่านี้ จำนวนเกินกึ่งหนึ่งต้องทำงานบ้านสารพัดอย่างตลอดวัน แต่ละวันก็ต้องทำงานนาน 11 - 13 ชั่วโมง นับตั้งแต่เช้าตรู่กระทั่งยามค่ำคืน แต่ได้พักผ่อนช่วงเวลากลางวันบ้าง โดยกว่าครึ่งของกรณีศึกษาได้รับค่าจ้างเหมาเป็นรายเดือนราว 3,500 - 5,000 บาท บางรายได้รับค่าจ้างเป็นเสื้อผ้าชุดใหม่แทนเงิน และส่วนใหญ่พักอาศัยกินอยู่กับนายจ้างโดยไม่ถูกหักจากค่าจ้าง ส่วนวันหยุดพัก เด็ก ๆ กว่าครึ่งได้รับสิทธิหยุดงานสัปดาห์ละ 1 วัน บางส่วนได้รับสิทธิลาหยุด 1-2 วัน ต่อเดือน ขณะที่เด็กบางรายได้ลาหยุดเฉพาะช่วงเทศกาลเท่านั้น เช่น เทศกาลตรุษจีน เป็นต้น บางรายไม่ได้รับสิทธิลาแม้แต่วันเดียว โดยได้รับสิ่งของชดเชยแทนดังที่กล่าวไปแล้วข้างต้น นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังพบว่าแรงงานบางรายไม่ได้ขังตนเงินทอง แต่ลักลอบเข้าเมืองเพียงต้องการหาประสบการณ์ชีวิตในต่างแดนเท่านั้น งานวิทยานิพนธ์ของคิงส์ไซจึงถือว่าเป็นงานศึกษาที่เปิดการรับรู้ข้อเท็จจริงใหม่ ๆ ในชีวิตของสวามีข้ามชาติ ชี้ชวนให้เห็นว่ามูลเหตุการย้ายถิ่นมาขายแรงงานอาจมีแรงจูงใจมากกว่าการขังตนเชิงเศรษฐกิจ แต่เป็นความต้องการที่จะสะสมทุนของแรงงานข้ามชาติโดยเลือกที่จะเสี่ยงมาลงทุนขายแรงงานในประเทศไทยที่ ๆ เหมาะสมที่สุดในทัศนะของสตรีและเด็กหญิงชาวลาว

งานศึกษาชิ้นต่อมาเป็นของ สุรีย์พร พันพิ่ง และคณะ (2548) ชื่อเรื่อง “คนรับใช้ในบ้าน : แรงงานอพยพจากพม่ามาไทย” สนับสนุนทุนดำเนินโครงการวิจัยโดยมูลนิธิโรคกี้เฟลเลอร์ (Rockefeller Foundation) และโครงการความร่วมมือสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการค้า

มนุษย์ในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง (UNIAP - United Nation Inter-Agency Project to Combat Human Trafficking in the Greater Mekong Sub-region) สุริย์พร พันพึ้ง และคณะนักวิจัยสตรีชาวไทยใหญ่และชาวกะเหรี่ยงจำนวน 8 คน ได้ทำการศึกษาแรงงานข้ามชาติสัญชาติพม่าที่ข้ามแดนมาประกอบอาชีพคนรับใช้ในครัวเรือนไทยในเขต อ.แม่สอด จ.ตาก และ อ.เมือง จ.เชียงใหม่ โดยวางวัตถุประสงค์หลักของโครงการนี้เพื่อเสนอแนะข้อมูลด้านแรงงานข้ามชาติต่อผู้กำหนดนโยบายรัฐในการวางแผนยุทธศาสตร์ด้านแรงงานย้ายถิ่น และการกำหนดมาตรการแนวทางปฏิบัติในการช่วยเหลือและปกป้องสิทธิของคนรับใช้ข้ามชาติได้อย่างเหมาะสม รวมถึงแรงงานเด็กหญิงชาวพม่าที่ประกอบอาชีพนี้ด้วย ทั้งนี้ ฐานคิดของคณะนักวิจัยเชื่อว่าหากสังคมรู้จักและเข้าใจชีวิตของคนทำงานบ้านมากขึ้นแล้ว พวกเขาจะเป็น “คนแปลกหน้า” ในสายตาของคนไทยน้อยลง อันน่าจะนำไปสู่การยอมรับ การตระหนักในคุณค่า และการให้ความเคารพในศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ของแรงงานทุกคนอย่างเสมอภาค ตลอดจนเคารพในสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานเหล่านี้เพิ่มมากขึ้น

ดังที่กล่าวไปแล้วว่าพื้นที่วิจัยที่คณะนี้เดินทางไปเก็บข้อมูลภาคสนามนั้น ได้แก่ อ.แม่สอด จ.ตาก และ อ.เมือง จ.เชียงใหม่ โดยใช้วิธีการสังเกตโดยตรงและสังเกตอย่างมีส่วนร่วม รวมทั้งใช้แบบสอบถามเพื่อสำรวจความคิดเห็นของแรงงานพม่ากลุ่มผู้หญิงอายุต่ำกว่า 30 ปี หรือมากกว่า (ถ้ามี) และเด็กหญิงที่เคยหรือกำลังประกอบอาชีพคนรับใช้ในบ้านทั้งหมด 528 ราย และสัมภาษณ์เชิงลึก 133 ราย หลากหลายชาติพันธุ์ เช่น คนไทใหญ่ มอญ กะเหรี่ยง และพะโอ ระยะเวลาที่ทำการศึกษาระมาณกว่าสามปีเต็มในช่วงระหว่างปลายปี 2544 ถึง 2547 ซึ่งถือว่าใช้เวลานานหลายปีกับอุปสรรคในการเข้าถึงแหล่งข้อมูล กว่าจะได้ข้อค้นพบที่สำคัญเกี่ยวกับที่มาของการอพยพ ความยากลำบากในการดำเนินชีวิตประจำวันกับอาชีพใหม่ในบ้านของผู้อื่น และความหวาดกลัวต่อภัยจากเจ้าหน้าที่รัฐและนายจ้าง กล่าวคือ สุริย์พร และคณะ พบว่ามูลเหตุสำคัญของการอพยพโยกย้ายถิ่นฐานของชาวพม่ามาจากเหตุผลทางการเมืองพอ ๆ กับเหตุผลทางเศรษฐกิจ จากความต้องการความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินมากเท่า ๆ กับความต้องการมีชีวิตอย่างสันติสุข ถึงแม้การเผชิญโชคในสังคมใหม่จะต้องแลกเปลี่ยนกับความเสี่ยงที่จะถูกคุกคามและเอาประโยชน์จากการถูกล่อลวงมาขายบริการทางเพศก็ตาม

สงครามกลางเมืองในประเทศพม่าคือต้นเหตุที่ผู้คนชาวพม่าจำต้องทิ้งบ้านเกิดและเดินทางมาอยู่ในที่ที่น่าจะปลอดภัยหรือมีความหวังในชีวิตมากที่สุด ซึ่งพวกเขาเลือกเมืองไทย นโยบายรัฐภายใต้การบริหารของเหล่าทหารนักการเมืองในสภาสันติภาพและการพัฒนาแห่งรัฐ (SPDC - State Peace and Development Council) ไม่อาจบรรเทาปัญหาทางเศรษฐกิจและ



สังคมในประเทศที่สะสมมานานราวครึ่งศตวรรษได้ มีหน้าข้าราชการยังบังคับพลเมืองเป็นแรงงานให้หลงโดยปราศจากค่าตอบแทนแรงงาน ไม่ต่างอะไรกับระบบการเกณฑ์ไพร่พลไปรับใช้งานสาธารณะของไทยในอดีต ซึ่งส่งผลกระทบต่อแรงงานในครอบครัวในการสะสมทุน นอกจากนี้รัฐบาลทหารพม่ายังเรียกเก็บภาษีอากรจากพลเมืองตามอำเภอใจ และการบังคับอื่น ๆ ด้วยเหตุนี้ การเสี่ยงโดยสนับสนุนให้สมาชิกในครอบครัวมาแสวงหางานทำในสังคมใหม่ ไม่ว่าจะถูกกฎหมายหรือไม่ ย่อมน่าจะมีหวังว่าการจ่ายอัมรับใช้รัฐบาลของตนอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงและเห็นครอบครัวของตนล่มสลายในที่สุด อย่างไรก็ตาม ชีวิตของผู้พลัดถิ่นในสังคมใหม่ที่นั่นกลับไม่ได้ราบรื่นดังหวัง เมื่อแรงงานข้ามชาติต้องประสบกับอุปสรรคตั้งแต่เริ่มออกเดินทางที่ต้องผ่านด่านตรวจหลายจุด ต้องเสี่ยงกับการถูกจับกุมและรีดไถด้วยค่าธรรมเนียมสารพัดจากทางเจ้าหน้าที่ฝ่ายพม่าและฝ่ายไทยเองด้วย รวมทั้งความทรมานจากการเดินทางเป็นระยะทางไกล ๆ ซึ่งต้องใช้ความอดทนต่อความหิวกระหายและความเจ็บป่วย หลายรายยังถูก “ผู้นำส่ง” (carrier) หรือนายหน้าแรงงานเอาเปรียบจากการปิดบังข้อมูลเกี่ยวกับจุดหมายปลายทาง ทั้งยังเรียกเก็บค่าใช้จ่ายสำหรับการเดินทางล่วงหน้าในอัตราที่ไม่เป็นธรรม กระทั่งแรงงานหลายรายต้องเป็นลูกหนี้ของนายหน้า และต่อมาก็นายจ้างตามลำดับโดยปราศจากการช่วยเหลือจากภาคประชาสังคมและการคุ้มครองใด ๆ จากรัฐบาลท้องถิ่น ชีวิตใหม่ของคนรับใช้ในบ้านจึงเต็มไปด้วยความหวาดกลัวตั้งแต่เริ่มต้น และไม่มีที่ท่าว่าความหวาดกลัวเช่นนี้จะจางหายไปจากบรรยากาศภายในบ้านหรือสถานที่ทำงานแห่งใหม่ซึ่งต้องใช้ชีวิตอยู่ตามลำพัง ไม่มีทั้งญาติมิตรหรือคนใกล้ชิดที่สามารถใช้ภาษาเดียวกันในการสื่อสาร หรือคอยให้คำแนะนำอีกต่อไป

คณะนักวิจัยพบว่าความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับแรงงานรับใช้ในบ้านชาวพม่าเท่าที่ทราบ มีอยู่น้อยมาก ทั้ง ๆ ที่ประชากรแรงงานกลุ่มนี้ในสังคมไทยมีจำนวนมากกว่าหนึ่งแสนราย (นับเมื่อปี 2545-46) ในรายงานการวิจัยได้แสดงให้เห็นว่าสภาพชีวิตของแรงงานในบ้านเต็มไปด้วยความทุกข์ยากจากการละเมิดสิทธิที่แรงงานพึงได้รับ โดยการถูกตำหนิจากนายจ้างเป็นการละเมิดสิทธิที่พบบ่อยครั้งที่สุด รวมทั้งการตะคอก การพูดจาข่มขู่ และการทำร้ายร่างกาย ตั้งแต่การตบหน้า ทบตีตามร่างกายด้วยความรุนแรง และที่ถือว่าสาหัสที่สุดคือการข่มขืนฉ้อฉลและการล่วงละเมิดทางเพศโดยที่ฝ่ายแรงงานไม่ยินยอมพร้อมใจ ครั้นจะฟ้องใครก็ไม่ได้ด้วยความกลัวจากคำขู่ของนายจ้างว่าจะส่งพวกเขากลับบ้านประเทศหากความลับถูกเปิดเผย ซึ่งเป็นความเครียดที่แรงงานต้องประสบในที่ทำงานที่อำนาจรัฐเข้าไม่ถึง จำต้องกระตุ้นให้เรื่องนี้กลายเป็นประเด็นสาธารณะเพื่อให้ทุกฝ่ายในสังคมเกิดความตื่นตัวและตระหนักกระทั่งลุกขึ้นมายื่นมือให้ความร่วมมือเข้าร่วมการช่วยเหลือแรงงานโดยเร่งด่วน

วิธีการเอาประโยชน์จากแรงงานของนายจ้างเริ่มตั้งแต่การยัดใบอนุญาตการทำงานของสาวใช้โดยอ้างว่าเพื่อเป็นหลักประกันหากพวกเธอหลบหนี หรืออย่างมากที่สุดก็ให้เพียงสำเนาเอกสารสำคัญเท่านั้น นายจ้างยังผูกขาดในการกำหนดเงื่อนไขการทำงานต่าง ๆ ดังเช่นการกำหนดชั่วโมงการทำงานและวันหยุด (ถ้ามี) ค่าตอบแทนแรงงาน และกำหนดสภาพชีวิตความเป็นอยู่ต่าง ๆ รวมทั้งการติดต่อสื่อสารกับบุคคลภายนอก โดยนายจ้างจะวางเงื่อนไขที่เอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเองเสมอ อย่างเช่นในประเด็นว่าด้วยชั่วโมงการทำงาน ทางคณะผู้วิจัยพบว่าร้อยละ 98 ของแรงงานที่สำรวจ ทำงานเกินกว่า 8 ชั่วโมงต่อวัน และสาวใช้หลายรายทำงานเกิน 12 ชั่วโมงหรือนานกว่านั้น แรงงานส่วนใหญ่ทำงานทุกวัน (7 วันต่อสัปดาห์) หรือไม่มีวันหยุดประจำ และกว่าร้อยละ 70 ไม่เคยได้รับค่าล่วงเวลาหรือค่าชดเชยพิเศษจากนายจ้างแต่อย่างใด นอกจากนี้ นายจ้างหลายรายยังเรียกเก็บค่าจดทะเบียนแรงงานจากลูกจ้างโดยนายจ้างจะทยอยหักค่าแรงออกจากเงินเดือนจนกว่าจะหมดหนี้ ผู้ประกอบการหลายรายผิดเงื่อนไขค่าจ้างโดยเก็บกักและไม่ยอมจ่ายค่าแรงใด ๆ ให้แก่ลูกจ้างเลยด้วยซ้ำ

ขณะที่รัฐบาลไทย (ก่อนตราพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2551 ที่เริ่มประกาศให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2551) กลับไม่ปรับปรุงระบบการสื่อสารประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความเข้าใจในขั้นตอนและกระบวนการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติให้ชัดเจน อีกทั้งระยะเวลาที่เปิดรับการจดทะเบียนก็ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของการเคลื่อนย้ายแรงงาน อาทิ ระยะเวลาเปิดรับที่กินเวลายาวเกินไป ขาดกลยุทธ์ในการสื่อสารเพื่อสร้างแรงจูงใจในการมาจดทะเบียน และขาดประสิทธิภาพในการสื่อสารเพื่อโน้มน้าวกลุ่มนายจ้างให้นำพาแรงงานมาขึ้นทะเบียนอย่างถูกต้อง เช่น อัตราค่าจดทะเบียนแรงงานที่สูงเกินไป อาจมากกว่าค่าจ้างรายเดือนของแรงงานหลายเท่า ซึ่งนอกจากจะไม่เป็นที่ดึงดูดของบรรดานายจ้างแล้ว ยังเปิดช่องให้นายจ้างเอารัดเอาเปรียบบรรดาสาวใช้ด้วยการยกยอกเงินค่าแรงของพวกเธอมากกว่าจำนวนจริงที่ตนจ่ายให้แก่รัฐ ต้นเหตุของหนี้สินระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างที่ลดอำนาจต่อรองของลูกจ้างลงไปโดยปริยาย รวมทั้งยังเป็นการขัดขวางการเข้าถึงสิทธิในการรับบริการสาธารณสุขของแรงงานโดยรู้หรือไม่รู้ตัวก็ตาม นอกจากนี้ ยังมีเงื่อนไขเล็ก ๆ น้อย ๆ แต่ก่อให้เกิดผลกระทบตามมา ดังความที่ระบุว่าแรงงานสตรีชาวพม่าอายุต่ำกว่า 18 ปี จะไม่ได้รับอนุญาตให้ทำงาน ทั้ง ๆ ที่มีแรงงานพม่าวัยนี้ในสังคมไทยอยู่เป็นจำนวนมาก เงื่อนไขที่วุ่นวายนี้ยังทำให้ครอบครัวแรงงานต้องแยกย้ายกระจายออกจากกันโดยไม่จำเป็น แม้แต่เรื่องการตรวจสุขภาพอนามัยขั้นพื้นฐานก่อนการจดทะเบียน รัฐเองก็ยังคงทำให้เป็นภาระของนายจ้างเป็นผู้ผูกขาดความจริงของสุขภาพแรงงาน

ทางด้านพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมของเจ้าหน้าที่รัฐเอง ดังที่ได้เกริ่นไปแล้วก็เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาโครงสร้างระบบการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติอย่างที่ควรจะเป็น ไม่ว่าจะเป็นการข่มขู่ว่าจะจับกุมส่งกลับประเทศพม่า การกักขังหน่วงเหนี่ยวข้ามคืน การยึดเงินและสิ่งของมีค่าของแรงงานระหว่างเดินทางข้ามพรมแดน ซึ่งพฤติกรรมเหล่านี้ถือเป็นการกระทำความรุนแรงต่อแรงงานข้ามชาติที่ถูกมองด้วยอคติจากสังคมว่าเป็น “พลเมืองครึ่ง ๆ กลาง ๆ” นั่นคือ แม้จะมีใบอนุญาตทำงานแต่กลับไม่มีสิทธิโดยสมบูรณ์ภายใต้กฎหมายแรงงานของประเทศใด ๆ เลย ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายแรงงานของประเทศต้นทางหรือปลายทางก็ตามที่ ซึ่งคณะผู้วิจัยได้เสนอแนะให้รัฐบาลพม่าและไทย เข้มงวดและจริงจังที่จะดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่เหล่านี้ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ตำรวจและบุคลากรของรัฐที่กระทำพฤติกรรมความรุนแรงเหล่านี้

จากที่ทบทวนสาระสำคัญในงานวิจัยชิ้นนี้มาแล้วข้างต้น ย่อมกล่าวได้ว่าบทบาทของรัฐบาลไทยสมัยนั้น ขาดการสังเคราะห์บทเรียนจากเงื่อนไขการจดทะเบียนที่ไม่เคยบรรลุผล ข้ำยังขาดการพิจารณาภาพรวมของปัญหา ซึ่งก่อผลกระทบตามมาอีกมากมาย ข้ำเติมปัญหาแรงงานข้ามชาติให้ยุ่งยากและซับซ้อนยิ่งขึ้นไปอีก สุริย์พร และคณะจึงได้ตั้งท้ายด้วยข้อเสนอแนะให้ประชาคมระหว่างประเทศ อย่างเช่นองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) องค์การระหว่างประเทศว่าด้วยการย้ายถิ่น (IOM) ร่วมกับองค์กรส่วนท้องถิ่นและระดับประเทศ ร่วมกันกดดันรัฐบาลของทั้งสองประเทศ ให้สัตยาบันและปฏิบัติตามอนุสัญญาระหว่างประเทศของสหประชาชาติว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของคนงานย้ายถิ่นและสมาชิกในครอบครัวทุกคน (UN International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families) ซึ่งประกาศใช้ตั้งแต่ปี 2533 เพื่อปกป้องสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของแรงงานพลัดถิ่น

การศึกษาวิจัยอีกชิ้น จัดทำโดยกองวิชาการและแผนงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (2544?) เรื่อง “สภาพการทำงานและปัญหาการทำงานของผู้ทำงานรับใช้ในบ้าน” ซึ่งทำการศึกษาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพการทำงานและปัญหาของแรงงานพลเมืองไทยที่ประกอบอาชีพคนรับใช้ในบ้าน ทั้งนี้ เพื่อหามาตรการที่เหมาะสมในการให้ความคุ้มครองแก่แรงงานเหล่านี้ พร้อมทั้งศึกษาความเป็นไปได้ในการยกระดับอาชีพงานบ้านนี้ให้กลับมาเป็นที่นิยมของคนไทยอีกครั้ง โดยทำการออกสำรวจข้อมูลตามบ้านเรือน จัดวงสัมมนา กลุ่มย่อยในหมู่คนรับใช้ (focus group) และออกสัมภาษณ์แรงงานผ่านแบบสอบถามโดยใช้กลุ่มตัวอย่างจำนวน 458 ราย และนายจ้างชนชั้นกลางตามชุมชนหมู่บ้าน ทั้งชุมชนเก่าและใหม่

จำนวน 440 ราย รวมทั้งแรงงานกลุ่มอาชีพอื่นในระดับเดียวกันหรือใกล้เคียงกันเพื่อการเปรียบเทียบ เช่น แรงงานในโรงงานทอผ้าและอาหารกระป๋องอีก 96 ราย งานวิจัยที่จัดทำโดยภาครัฐชิ้นนี้เกิดขึ้นภายหลังจากการตราฎกระทรวง (พ.ศ.2541) ที่รัฐประสงค์จะให้ความคุ้มครองแก่แรงงานรับใช้ในบ้านโดยออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541

ผลการศึกษาวิจัยพบว่าแรงงานรับใช้ในบ้านส่วนใหญ่หรือเกือบร้อยละ 90 เป็นสตรีเพศ และคนโสด อายุโดยเฉลี่ยอยู่ระหว่าง 15 – 34 ปี ส่วนที่อายุต่ำกว่า 15 ปี และมากกว่า 55 ปีนั้น มีจำนวนน้อยมาก และในจำนวนนี้ ส่วนใหญ่เป็นแรงงานย้ายถิ่นมาจากภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคตะวันออก ที่จำต้องขายแรงงานในเมืองแทนการทำเกษตรที่ประสบปัญหาจากผลผลิตตกต่ำ และขาดโอกาสการศึกษาเนื่องจากต้องช่วยเหลืองานในครอบครัวของตนที่มีพื้นเพจากภาคการเกษตร ข้อเท็จจริงจากรายงานชิ้นนี้ยังพบสภาพการจ้างงานสาวใช้ที่พบเห็นได้ทั่วไป นั่นคือ คนรับใช้ในบ้านกว่าครึ่งต้องทำงานต่อวันนานกว่า 7 ชั่วโมง ด้วยพักอาศัยกินอยู่ร่วมกับนายจ้าง (live-in) จึงถูกเรียกใช้งานได้ตลอดเวลา (หรือไม่เป็นเวลา) ส่วนภารกิจหน้าที่ประจำวันของพวกเธอ ได้แก่ งานทำความสะอาดบ้าน งานซักล้างเสื้อผ้าและเครื่องนุ่งห่ม งานในครัว และอื่น ๆ ที่นายจ้างมอบหมาย เช่น การเลี้ยงดูเด็ก ผู้ป่วย และผู้สูงอายุ โดยแรงงานส่วนใหญ่รู้สึกเบื่อหน่ายกับงานจำเจและไม่ก้าวหน้า ขาดอิสระภาพ และต้องอดทนกับคำพูดจาที่ไม่เหมาะสมของนายจ้างโดยไม่เห็นความมั่นคงในอาชีพนี้แต่อย่างใด สำหรับสิทธิในวันลาหยุด จากรายงานพบว่าการเอาประโยชน์จากแรงงานอย่างเห็นได้ชัด

ข้อเท็จจริงจากการเอาประโยชน์แรงงานรับใช้ในบ้านที่ปรากฏในรายงานชิ้นนี้พบว่าแรงงานที่มีวันหยุด 1 วัน ต่อสัปดาห์ มีจำนวนพอ ๆ กับแรงงานที่ได้รับอนุญาตให้ลาหยุดได้ครั้งละหนึ่งเดือนต่อปี ในช่วงเทศกาลหรือฤดูการเกษตร โดยปราศจากค่าแรงใด ๆ นอกจากนี้ ยังพบข้อเท็จจริงประการหนึ่งด้วยว่า แรงงานส่วนใหญ่มีทัศนคติที่ดีต่องานบ้าน ซึ่งสอดคล้องกับทัศนคติของแรงงานภาคอุตสาหกรรมที่พิจารณาว่างานรับใช้ในครัวเรือน “สบายกว่า” งานในโรงงาน แต่ก็ป็นงานที่น่าเบื่อและขาดอิสระเพราะต้องเตรียมตัวให้พร้อมเรียกใช้ได้ตลอดเวลา ทั้งยังเป็นงานที่ไม่มีอนาคตหรือขาดความเจริญก้าวหน้าในอาชีพการงาน และไม่มีเกณฑ์กำหนดการเพิ่มรายได้ที่แน่นอนเพราะขึ้นอยู่กับความพอใจของนายจ้างเป็นหลักซึ่งบางครั้งก็ไม่จ่ายค่าแรงตามกำหนดเวลาหรือไม่ก็ให้ถูกจ้างเบิกจ่ายเป็นคราว ๆ ไป ด้วยเหตุปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ งานบ้านจึงไม่มีแรงงานสตรีไทยรายได้ให้ความสนใจอีกต่อไป อย่างไรก็ตาม จากรายงานชิ้นนี้ยังพบด้วยว่าคนทำงานบ้านราวครึ่งหนึ่งยังรู้สึกพอใจกับค่าตอบแทนทั้งรายเดือนและกรณีพิเศษที่มากพอจะเหลือให้เก็บออมสำหรับส่งกลับครอบครัวที่ภูมิลำเนาของแรงงานเหล่านี้

ข้อค้นพบที่ได้จากงานศึกษาวิจัยนี้ชี้ให้เห็นว่าจากที่มาที่ไปของแรงงานเหล่านี้ซึ่งมักผ่านการแนะนำจากญาติมิตร หรือไม่กี่คำชักชวนของเพื่อนฝูงจากภูมิลำเนาเดียวกัน ทำให้การจัดหางานและการดำเนินโครงการฝึกอบรมฝีมือแรงงานของภาครัฐไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควร งานบ้านอาจไม่จำเป็นต้องมีการจัดหางานหรือฝึกอบรมใด ๆ เพื่อพัฒนาฝีมือแรงงานอย่างเป็นทางการ เหมือนงานอาชีพอื่น เนื่องจาก ปรกติ แรงงานเหล่านี้จะแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ระหว่างกันอยู่แล้ว ในขณะที่ธรรมชาติของงานลักษณะนี้อีกเช่นกันที่มักเป็นชนวนแห่งความขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับสาวใช้ กล่าวคือ ถึงแม้งานบ้านอาจเป็นงานที่ดูเบาสบายในทัศนะของคนทำงานจากภาคเกษตร แต่งานบ้านที่มีลักษณะจำเจซ้ำซากนั้นอาจเป็นสาเหตุให้เกิดการขอลาหยุดงานหรือไม่ก็ลาออกจากงานบ่อยครั้งของสาวใช้ไทย ข้ำความสัมพันธ์ของทั้งสองฝ่ายที่เป็นไปอย่างไม่ราบรื่นภายในครัวเรือนคือที่มาของพฤติกรรมอันไม่พึงประสงค์ต่าง ๆ เช่น การระบายอารมณ์โกรธและใช้คำพูดจาต่าทอเสียสติที่นายจ้างแสดงออกกับลูกจ้าง รวมทั้งการลักเล็กขโมยน้อยและการเบิกเงินล่วงหน้าแล้วหลบหนีของสาวใช้บางราย เมื่อเปรียบเทียบความคุ้มค่าระหว่างงานบ้านกับงานในสถานประกอบการแล้ว สตรีไทยส่วนใหญ่กลับเลือกงานในโรงงานอุตสาหกรรมนั้นย่อมชี้ให้เห็นถึงปัญหาการขาดแคลนแรงงานรับใช้ในบ้านที่ตามมาทันทีเมื่อไม่อาจปฏิเสธได้เลยว่าสภาพชีวิตคนเมืองที่ส่วนใหญ่เป็นครอบครัวเดี่ยวทุกวันนี้จำเป็นต้องพึ่งพาคนรับใช้ในบ้านอย่างสำคัญ ซึ่งทางเลือกหนึ่งที่เกิดขึ้นแล้ว แต่อยู่นอกเหนือขอบเขตการศึกษาของรายงานศึกษาวิจัยชิ้นนี้คือ การที่รัฐอนุโลมให้นำเข้าแรงงานข้ามชาติเพื่อทดแทนแรงงานสตรีไทยที่หายไปจากบ้านนับตั้งแต่กลางทศวรรษที่ 2530 เป็นต้นมา

กรณีศึกษาแรงงานข้ามชาติชาวฟิลิปปินส์ที่เดินทางไปทำงานเป็นคนรับใช้ในบ้านของชาวอิตาลี โดย ชาริตอ บาสา (Charito Basa) และ โรซาลัด จิง เดอ ลา โรซา (Rosalud Jing de la Rosa) (2004?) ชื่อเรื่อง “ฉัน, เรา และ พวกเขา : ข้อเท็จจริงและภาพลวงตาของสาวใช้ชาวฟิลิปปินส์” (ME, US and THEM : Realities and Illusions of Filipina Domestic Workers) ผลงานส่วนหนึ่งจากโครงการวิจัยชุมชน “The Migrant's Image in Italy through Media, Civil Society and the Labour Market” ที่ดำเนินการในช่วงปี 2002 – 2003 โดยได้รับการสนับสนุนโครงการวิจัยจากคณะกรรมการเพื่อสตรีชาวฟิลิปปินส์ (FWC – Filipino Women's Council) เพื่อศึกษาประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการเคลื่อนย้ายแรงงานชาวฟิลิปปินส์โดยเฉพาะ ผ่านกระบวนการศึกษาที่ทุกฝ่ายต่างมีส่วนร่วม เริ่มตั้งแต่คณะนักวิจัยเองที่คัดเลือกจากเหล่าแกนนำชุมชนชาวฟิลิปปินส์และกรรมการ FWC พามาฝึกอบรมเพื่อการวางแผนและการทำงานวิจัย

สำหรับงานศึกษาชิ้นนี้ได้คัดเลือกกลุ่มตัวอย่างจากพื้นที่ชุมชนในกรุงโรมจำนวน 6 แห่ง ที่ยินดีให้ความร่วมมือในการเปิดเผยข้อมูลในรายละเอียดต่าง ๆ ทั้งของฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง โดยมีกลุ่มตัวอย่างนายจ้างชาวอิตาลีจำนวน 43 ราย และกลุ่มตัวอย่างสาวใช้จำนวน 42 ราย ต่างวัยและพื้นฐานการศึกษา ทั้งนี้ กว่าครึ่งของพวกเธอมีครอบครัวและบุตรแล้ว ทว่ามีเพียง 9 รายเท่านั้นที่มีโอกาสพบบุตรมาเลี้ยงดูและอยู่ร่วมกันในต่างแดน

วัตถุประสงค์สำคัญของโครงการนี้ เพื่อสืบหาระดับการรับรู้และพื้นฐานความเข้าใจของนายจ้างชาวอิตาลีเกี่ยวกับบทบาทและคุณูปการของแรงงานสตรีชาวฟิลิปปินส์ต่อครอบครัวและสังคมอิตาลี รวมทั้งพิจารณาทัศนคติของแรงงานข้ามชาติเหล่านี้ต่อบทบาทในอาชีพของพวกเขาเอง รวมทั้งพิจารณาพลวัตความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างชาวอิตาลีกับลูกจ้างทำงานบ้าน ซึ่งจะสะท้อนให้เห็นความแตกต่างของทั้งสองฝ่ายจากการให้คุณค่าหรือสิ่งสำคัญในชีวิตและการชื่นชมตนเองของแรงงาน นอกจากนี้ ยังต้องการหาเหตุปัจจัยที่ทำให้พวกเธอตัดสินใจเดินทางมาขายแรงงานถึงดินแดนไกลบ้าน และเลือกที่จะอดทนต่อภารกิจอันหนักหนาสาหัสและนายจ้างที่มีพฤติกรรมอันไม่พึงประสงค์ ตลอดจนผลกระทบจากการแยกกันอยู่กับสมาชิกในครอบครัวและแนวทางการเยียวยาปัญหาต่อไป สำหรับโครงสร้างของงานวิจัยชิ้นนี้ จำแนกออกเป็น 3 ส่วนหลัก ได้แก่ เสียงสะท้อนจากลูกจ้าง ส่วนของนายจ้าง และบทสรุป หากกล่าวโดยสรุปข้อค้นพบจากงานวิจัยชิ้นนี้คือ นอกจากข้อมูลพื้นฐานของกลุ่มตัวอย่างแรงงาน ตารางกิจกรรมและชั่วโมงการทำงานในแต่ละวันของสาวใช้ รวมทั้งรูปแบบการเอาประโยชน์จากแรงงานแล้ว สภาพความสัมพันธ์ระหว่างพวกเธอกับนายจ้างก็เป็นประเด็นปัญหาที่น่าสนใจและน่าอภิปรายต่อ

ข้อมูลจากรายงานการวิจัยพบว่าความสัมพันธ์ของทั้งสองเป็นไปอย่างห่างเหินเนื่องจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างสองฝ่ายจะข้องเกี่ยวกับเรื่องราวและภารกิจภายในบ้านเท่านั้น โดยนายจ้างกว่าร้อยละ 75 ไม่เคยถามไถ่ถึงสารทุกข์สุกดิบหรือชีวิตส่วนตัวและอีกหลายชีวิตที่ถูกทิ้งไว้เบื้องหลังยังภูมิภาคของพวกเธอเลย ทั้งนี้ จากผลการวิจัยอีกเช่นกันระบุว่าปรากฏการณ์นี้น่าจะเป็นผลมาจากหลายสาเหตุด้วยกัน อาทิ บุคลิกภาพที่ขี้อายหรือไม่มั่นใจในตัวเองของแรงงาน งานแต่ละวันทำให้พวกเธอไม่มีเวลาพูดคุยกับนายจ้างเท่าใดนัก โดยเฉพาะลูกจ้างรายชั่วโมงและรายวันที่ต้องเร่งทำงานบ้านให้เสร็จภายในเวลาที่กำหนด หรือบางที่อาจมีเหตุจากอุปสรรคทางภาษาและวัฒนธรรม รวมทั้งที่มาของแรงงาน ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะผ่านการติดต่อนำเข้าจากบริษัทนายหน้าจัดหางาน อีกทั้งช่องทางสืบหาข้อมูลของนายจ้างที่อาศัยสื่อสมัยใหม่และสื่อออนไลน์ซึ่งช่วยอำนวยความสะดวกและรวดเร็ว นายจ้างจึงเห็นว่าอาจไม่จำเป็นต้องพูดคุยหยอกล้อหรือให้ความสนิทสนมกับลูกจ้าง ซึ่งจุดนี้ได้สะท้อนให้เห็นทัศนคติของนายจ้างที่ไม่เห็นความจำเป็นสำคัญ

ของการรับรู้ที่มาและวิถีชีวิตในบริบทอื่น ๆ ของพวกเธอ แม้จะเป็นชาวคริสต์นิกายโรมันคาทอลิก เหมือนกันก็ตาม และที่เป็นเช่นนี้อาจเนื่องมาจากนายจ้างชาวอิตาลีเห็นว่าคุณเธอมาทำงานเป็นแรงงานในบ้าน ความสัมพันธ์ย่อมดำเนินไปในบทบาทระหว่างนายจ้างและลูกจ้างเท่านั้น ตรงกันข้ามกับทัศนคติของแรงงานชาวฟิลิปปินส์ที่จะให้ความสำคัญกับสายสัมพันธ์ในหมู่สมาชิกในครอบครัว และอันที่จริงก็เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงาน และเป็นแรงจูงใจสำคัญสำหรับชีวิตแรงงานข้ามชาติให้ดำเนินชีวิตในต่างแดนที่ต่องห่างไกลบ้านเกิดเมืองนอนได้อย่างมีความสุข เพราะสำหรับชีวิตแรงงานข้ามชาติแล้ว ความไม่คุ้นเคยในชีวิตต่างบ้านต่างเมืองก็คือการมีพื้นที่ในสังคมหรือการได้รับการยอมรับในอัตลักษณ์จากคนเจ้าถิ่น ตลอดจนอนาคตของลูกหลานของคุณเธอที่ได้รับโอกาสการศึกษาอย่างเท่าเทียมในโรงเรียนเพื่อเรียนรู้ภาษาอิตาลี รวมทั้งโอกาสที่จะยกระดับมาตรฐานชีวิตของตนเองและของครอบครัว

จากรายงาน ความสัมพันธ์ที่ห่างเหินข้างต้นคือสาเหตุสำคัญแห่งความขัดแย้งหรือความไม่ลงรอยกันระหว่างนายจ้างและลูกจ้างภายในบ้าน ซึ่งเป็นเหตุสู่ปัญหาอื่น ๆ ตามมาอีกมากมาย ไม่ว่าจะเป็นความไม่ไว้วางใจกัน ความระแวงสงสัย การปฏิบัติต่อกันอย่างเสแสร้งแกล้งทำ เฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายนายจ้างที่มักแสดงการปกป้องภัยให้ตนเองและแสดงออกถึงการมีอำนาจที่เหนือกว่าลูกจ้างเสมอ โดยรูปธรรมของอำนาจที่ว่านี้ เช่น การหักค่าจ้างแรงงานทุกครั้งที่คุณหยุดพักผ่อนหรือไม่กี่สิ่งให้ลูกจ้างมาทำงานในวันหยุด แต่ที่สำคัญคือการใช้สิทธิพลเมืองอิตาลีเพื่อขอใบอนุญาต (*permesso di soggiorno*) ให้แรงงานอย่างพวกเธอได้รับสิทธิชั่วคราวในการพักอาศัยได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายในประเทศอิตาลี ขณะที่ฝ่ายลูกจ้างสตรีชาวฟิลิปปินส์ จำต้องตกอยู่ในภาวะจำยอม อดทนต่องานหนักและพฤติกรรมไม่พึงประสงค์ของนายจ้าง พร่ำบอกกับตัวเองบ่อยครั้งถึงเป้าหมายสำคัญที่ตนอุตส่าห์ดิ้นรนเดินทางข้ามน้ำข้ามทะเลมาทำงานไกลถึงอีกซีกโลก อย่าลืมว่าแรงงานบางรายต้องต่อสู้กับศักดิ์ศรีของตนด้วย เพราะยิ่งแรงงานมีการศึกษาระดับสูงเท่าใด ยิ่งทำใจยอมรับอาชีพแรงงานระดับล่างอย่างคนรับใช้ในบ้านได้ยากมากขึ้นเท่านั้น อย่างไรก็ตาม สตรีบางรายถึงกับกล้ามีปากเสียงกับนายจ้างโดยข่มขู่อีกฝ่ายว่าจะลาออกในทันที และหากนายจ้างปฏิเสธที่จะจ่ายค่าตอบแทน พวกเธอก็จะฟ้องร้องต่อสหภาพแรงงานเพื่อระดมสรรพกำลังต่อสู้ทวงสิทธิประโยชน์ของตนคืน ซึ่งถือเป็นการเสี่ยงเพราะข้อเท็จจริงคือ แรงงานเหล่านี้มีทางเลือกไม่มากนัก เนื่องจากสุดท้าย หากตนเองต้องกลับบ้านที่ฟิลิปปินส์ ที่นั่นย่อมไม่มีตำแหน่งงานรองรับพวกเธอแต่อย่างใด

ข้อเท็จจริงประการหนึ่งคือ มีแรงงานชาวฟิลิปปินส์จำนวนน้อยรายมากที่อยากมาขายแรงงานยังต่างแดนเพียงเพราะต้องการประสบการณ์ชีวิตใหม่ ๆ เพราะส่วนใหญ่แล้ว มักอ้างถึง

เหตุผลความจำเป็นสำคัญในชีวิตและเพื่อสมาชิกคนอื่น ๆ ในครอบครัว เช่น ความต้องการที่จะหนีจากความยากจน อิศรภาพทางเศรษฐกิจการเงิน การไม่มีตำแหน่งงานที่บ้านเกิดรองรับ และการจ่ายอัมเสียสละราวกับเป็น “ลูกแกะเครื่องเช่นสังเวย” (the sacrificial lamb) และ “วีรสตรี” ไปพร้อม ๆ กัน เพื่อบุกเบิกที่ทางทำมาหากินให้แก่ญาติมิตรและเลี้ยงปากท้องของทุกคนในครอบครัว กรุงโรมและเมืองอื่น ๆ ในอิตาลีจึงเป็นดินแดนแห่งความหวังและความฝันที่จะเริ่มชีวิตใหม่ของแรงงานจากประเทศโลกที่สาม ทว่าบางรายในหมู่เธอกลับไม่บรรลุผล ถึงแม้จะทำงานในอิตาลีมานานร่วมสิบปีก็ไม่อาจขอใช้หนี้สินที่พอกพูนหรือช่วยเหลือคนทางบ้านได้เลย นี่อาจเป็นต้นทุนความเสี่ยงที่แม้สตรีชื้อขายก็ไม่อาจหลีกเลี่ยง และเป็นรายจ่ายของทุกชีวิตในครอบครัวที่จำต้องยอมใช้ไปเพื่อแลกเปลี่ยนกับอนาคตของชีวิตลูกหลาน ถึงแม้ภาพนั้นยังพว่เลือนก็ตามที

ในทำนองเดียวกับที่ ซาริตอ บาซา และ โรชาลัด จิง เดอ ลา โรซา ให้ความสำคัญกับระดับการรับรู้และความเข้าใจของนายจ้างชาวอิตาลีที่มีต่อคุณูปการของสาวใช้ชาวฟิลิปปินส์ ผู้สร้างประโยชน์นับไม่ถ้วนให้แก่หลายครอบครัวและแก่ประเทศอิตาลี แอจีเลีย พูน (Angelia Poon) (2003) เสนอไว้ในบทความทางวิชาการที่ชื่อว่า “สาวใช้ที่มองเห็น : แรงงานรับใช้ข้ามชาติกับความกระอักกระอ่วนของการพัฒนาในสิงคโปร์” (MAID VISIBLE : Foreign Domestic Workers and the Dilemma of Development in Singapore) โดย แอจีเลีย พูน ได้เน้นย้ำให้เห็นความสำคัญของแรงงานในบ้านเหล่านี้ว่าต่างมีส่วนร่วมร่วมสร้างชาติและความเจริญก้าวหน้าของประเทศสิงคโปร์ ทุกวันนี้ แรงงานรับใช้ในบ้านของชาวสิงคโปร์ ส่วนใหญ่เป็นสตรีจากประเทศอินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ อินเดียใต้ และศรีลังกา ซึ่งล้วนเป็นประเทศที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำกว่าสิงคโปร์ พวกเธอคือแรงงานสตรีข้ามชาติที่มีส่วนขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศด้วยการเข้ามาช่วยเหลืองานบ้านซึ่งโดยประเพณีแล้วถือเป็นภาระหน้าที่ของบรรดาแม่บ้านชาวสิงคโปร์ คนรับใช้ในบ้าน แรงงานราคาถูกจากประเทศเพื่อนบ้าน คือผู้ปลดปล่อยแม่บ้านชาวสิงคโปร์เพื่อเข้าสู่ตลาดแรงงานและสังคมนอกบ้าน ไม่ต่างอะไรกับที่แรงงานข้ามชาติชายที่มีอาชีพกรรมกรก่อสร้างช่วยทำให้ชายชาวสิงคโปร์ขยับสถานภาพของตนสู่ตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญ อาชีพที่ได้รับค่าตอบแทนเพิ่มสูงขึ้น อย่างไรก็ตาม สาวใช้ก็ยังเป็นกลุ่มอาชีพที่ถูกดูหมิ่นเหยียดหยามจากสายตาของพลเมืองเจ้าบ้าน จำเป็นต้องถูกกำกับ ควบคุม และตรวจตราทุกขณะ เนื่องจากแรงงานในบ้านอย่างพวกเธอมักถูกมองว่าเป็นแรงงานสกปรก ร่างกายของพวกเธอปนเปื้อนเชื้อโรค เป็นคู่ตรงกันข้ามกับความสะอาด หนักหนาสาหัสถึงขั้นรัฐบาลต้องผลิต “คู่มือสาวใช้” สำหรับพวกเธอโดยเฉพาะ อีกทั้งเรือนร่างและพฤติกรรมของพวกเธอก็เต็มไปด้วยยวาทะและความหมกมุ่น คู่ขัดแย้งกับศีลธรรมจรรยา ที่พร้อมจะ



ยั่วยวนนายจ้างพอบ้านภายใต้ชายคาเดียวกันตลอดเวลา อันจะเป็นภัยต่อความมั่นคงของสถาบันครอบครัว สถาบันพื้นฐานของสังคม และความมั่นคงของชาติสิงคโปร์หากพลเมืองรุ่นต่อไปมีเลือดเนื้อเชื้อไขของสาวใช้เหล่านี้เจือปนแม่เพียงน้อยนิด

สาวใช้ข้ามชาติในสิงคโปร์ ไม่ว่าจะมาจากประเทศไหนจึงเป็นได้เพียง “พลเมืองไม่สมบูรณ์” (partial citizens) การปรากฏตัวของพวกเธอตามสี่มุมวชนมักเป็นภาพลักษณะของความยากจนเสมอซึ่งหมายถึงการบ่งชี้โดยนัยให้เห็นถึงฐานะความร่ำรวยของนายจ้างและเจ้าบ้าน ผิดกับภาพลักษณะของพวกเธอในประเทศบ้านเกิด เช่น แรงงานสตรีข้ามชาติชาวฟิลิปปินส์ที่ได้รับการยกย่องเชิดชูให้เป็น “วีรสตรีแห่งชาติ” (a national hero) ในฐานะที่นำรายได้มหาศาลเข้าประเทศ นอกจากนี้ ท่าทีของรัฐบาลสิงคโปร์ที่ปฏิบัติต่อพวกเธอในฐานะแรงงานสาวใช้ข้ามชาติ (foreign maids/workers) ยังแตกต่างโดยสิ้นเชิงกับท่าทีที่มีต่อบรรดาพ่อค้าผู้ประกอบการผู้เชี่ยวชาญที่มีการศึกษา ศิลปินนักแสดง และแรงงานมีฝีมือชาวต่างประเทศ (foreign talents หรือ global talents ในบทความกล่าวสุนทรพจน์ของอดีตนายกรัฐมนตรีแห่งตำนานการสร้างชาติสิงคโปร์ “โก๊ะ จ๊กตง”) โดยคนกลุ่มหลังนี้มักได้รับการต้อนรับอย่างดีเยี่ยมจากรัฐบาล ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากรัฐเห็นว่าคนเหล่านี้คือคนกลุ่มเดียวที่เข้ามาสร้างสรรค์สภาพแวดล้อมความเป็นอยู่ที่มีคุณภาพให้แก่ชาวเมืองและอื่น ๆ อีกมากมาย

ทัศนคติดังกล่าวของรัฐบาลสิงคโปร์เริ่มต้นมาจากสุนทรพจน์ของผู้นำประเทศที่แพร่กระจายไปสู่ความคิดอ่านของพลเมืองในประเทศ และถูกผลิตซ้ำการรับรู้อีกบ่อยครั้งผ่านข่าวสารตามหน้าสื่อมวลชนจนกระทั่งกลายเป็นวาทกรรมหลัก (dominant discourse) ติดตัวภาพลักษณะของแรงงานรับใช้ในบ้านที่สร้างความกระอักกระอ่วนใจให้แก่รัฐบาลในการจัดบันทึกประวัติศาสตร์การสร้างชาติสิงคโปร์ กล่าวอีกนัยยะหนึ่ง ชีวิตแรงงานข้ามชาติของพวกเธอกลายเป็นปัญหาในการจำแนกอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงระหว่าง “นายจ้างของประเทศโลกที่หนึ่ง” (First World employer) กับ “คนรับใช้จากประเทศโลกที่สาม” (Third World maid) ข้อเสนอสำคัญที่ แอจีเลีย พูน หยิบยกขึ้นมาอภิปรายทั้งทำยในบทความเชิงวิชาการชิ้นนี้คือ การเสนอแนะให้รัฐและพลเมืองชาวสิงคโปร์เต็มขั้นได้พิจารณาทบทวนทัศนคติของตนต่อแรงงานสาวใช้เหล่านี้เสียใหม่ โดยเปิดใจพร้อมยอมรับคุณูปการของแรงงานรับใช้ในบ้านอย่างทัดเทียมกับแรงงานในภาคส่วนอื่น ๆ และแทนที่จะโจมตีหรือมีอคติต่อพวกเธอ แอจีเลีย พูน ได้ตั้งคำถามกลับไปว่าน่าจะดีกว่าหากชาวสิงคโปร์หันมาตั้งคำถามกับพฤติกรรมอันไม่เหมาะสมของตนในฐานะนายจ้าง และให้การสนับสนุนขบวนการแรงงานเพื่อการแก้ปัญหาแรงงานข้ามชาติเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายด้วยการปรับปรุงระบบระเบียบการขึ้นทะเบียนแรงงานให้มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับสภาพที่เป็นจริง

ของการจ้างงาน รวมทั้งหนุนเสริมการจัดตั้งสหภาพแรงงานของคนรับใช้ในบ้านเพื่อเพิ่มช่องทางการสื่อสารหรือเจรจาต่อรองกับรัฐบาลเจ้าบ้าน รวมทั้งสาธารณะ

กล่าวโดยสรุป วาทกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับแรงงานรับใช้ในบ้านในสังคมไทยที่ผ่านมาในรอบสองทศวรรษ โดยส่วนใหญ่ยังคงให้น้ำหนักกับการสำรวจข้อมูลพื้นฐานของแรงงานหรือไม่ก็ถูกพูดถึงไปพร้อมกับประเด็นปัญหาแรงงานข้ามชาติ และรูปแบบการเอาประโยชน์จากแรงงานกลุ่มนี้แบบต่าง ๆ เช่น การกดขี่เอารัดเอาเปรียบผ่านค่าแรง เวลาในการทำงานและสิทธิในการลาหยุด รวมทั้งสวัสดิการที่พึงได้รับและสถานะทางกฎหมายซึ่งยังคงห่างไกลจากการคุ้มครองของรัฐ ข้อมูลเหล่านี้มีทั้งข้อมูลเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพที่สามารถแสดงภาพรวมของปัญหาแรงงานข้ามชาติและคนทำงานบ้านได้ค่อนข้างชัดเจน แต่กลับไม่อาจอธิบายหรือให้เหตุผลได้ว่าทำไม ที่ผ่านมา สังคมโดยรวมจึงเพิกเฉยในสวัสดิภาพความเป็นอยู่ของแรงงานเหล่านี้ ยิ่งปัจจุบันแรงงานอาเซียนส่วนใหญ่ล้วนมาจากแรงงานต่างชาติหรือจากประเทศเพื่อนบ้านของไทยด้วยแล้ว สังคมไทยยังมีอคติต่อแรงงานกลุ่มนี้เพิ่มขึ้นโดยแรงงานรับใช้ในบ้านถูกผลักดันให้พ้นไปจากกรอบนิยามของคำว่าแรงงานด้วยซ้ำ ไม่ต่างอะไรกับอคติที่ชาวสิงคโปร์มีต่อคนรับใช้ชาวฟิลิปปินส์ แม้แต่กลุ่มแรงงานนอกระบบ คนรับใช้ข้ามชาติก็ยังถูกมองข้าม ไม่ได้ได้รับการจัดประเภทให้รวมอยู่ในแรงงานกลุ่มนี้เมื่อสังคมเริ่มพูดถึงการจัดสวัสดิการให้แก่แรงงานนอกระบบ โดยคนรับใช้ยังคงถูกจัดรวมอยู่ในกลุ่มแรงงานต่างด้าวเช่นเดียวกับแรงงานกรรมกร อาชีพที่ได้รับการผ่อนผันให้แรงงานต่างด้าวสามารถประกอบอาชีพได้เนื่องจากไม่เป็นที่นิยมของแรงงานไทยแล้ว มิพักต้องพูดถึงการยอมรับในคุณค่าทั้งในฐานะของแรงงานและในฐานะของมนุษย์คนหนึ่ง รวมทั้งการยอมรับว่างานบ้านของคนรับใช้นั้น ก่อมูลค่าเชิงเศรษฐกิจเช่นเดียวกับงานอื่น ๆ ซึ่งรัฐและสังคมไทยยังไม่พร้อมให้การยอมรับในประเด็นคำถามเหล่านี้ เนื่องจากยังวิตกในภัยต่อความมั่นคงของชาติ ปัญหาอาชญากรรม และปัญหาด้านสาธารณสุข

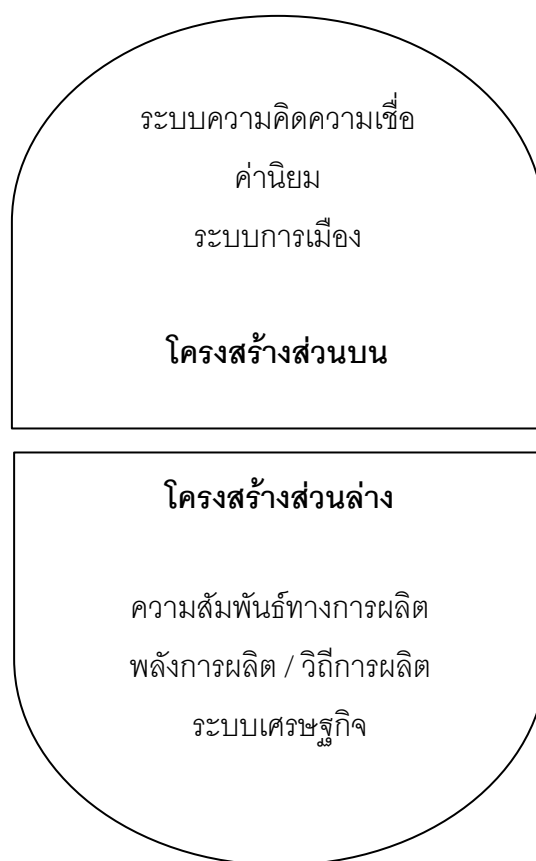
นอกจากนี้ เนื้อหาสาระในงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับแรงงานรับใช้ข้ามชาติในสังคมไทยข้างต้นไม่ได้วิพากษ์วิจารณ์กลไกการคุ้มครองแรงงานของรัฐที่ขาดประสิทธิภาพมาโดยตลอด ทั้ง ๆ ที่มีการปรับปรุงกฎหมายแรงงานที่เกี่ยวข้องมาอย่างต่อเนื่อง แม้กระบวนการปรับปรุงกฎหมายจะไม่ค่อยราบรื่นเท่าใดนักก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 พร้อมกฎกระทรวงฉบับที่ 1 ที่ออกตาม พ.ร.บ.ฉบับนี้ หรืออีกสิบปีต่อมากับการประกาศพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2551 รวมทั้งล่าสุดที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศที่ได้ให้ความสนใจกับความเป็นอยู่และสภาพการจ้างงานรับใช้ในบ้านที่กระจัดกระจายอยู่ทั่วโลก โดยให้

ความเห็นชอบต่อแนวทางปฏิบัติที่ระบุในอนุสัญญาว่าด้วยคนงานทำงานบ้าน ค.ศ.2011 เป็นที่เรียบร้อย ที่เหลือคือความพร้อมของประเทศไทยในการรับรองอนุสัญญา ฉบับนี้และนำสาระสำคัญไปเป็นแนวทางปฏิบัติอย่างจริงจังต่อไป แต่ถึงกระนั้น ทุกวันนี้ ประเทศไทยยังคงเพิกเฉยต่ออนุสัญญาดังกล่าว ขณะเดียวที่ปัญหาแรงงานรับใช้ในบ้านถูกละเมิดสิทธิก็ยังคงปรากฏให้เห็น ทั้งที่ผ่านสื่อมวลชนและที่ไม่ตกเป็นข่าว แรงงานทำงานบ้านเหล่านี้ยังถูกนายจ้างในบ้านคุกคามสิทธิแรงงานไม่เว้นแต่ละวัน ทำทนายกฎหมายและกลไกรัฐซึ่งไม่อาจเข้าถึงอำนาจในครัวเรือนได้อย่างสะดวกนัก และนี่คือเหตุผลที่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ต้องการวิเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างนายจ้างและลูกจ้างที่ทำงานในบ้าน เพื่ออธิบายเหตุปัจจัยที่ก่ออุปสรรคขัดขวางอำนาจรัฐไม่ให้เข้าแทรกแซงกิจการในบ้านได้

## 2.3 กรอบทฤษฎีที่ใช้ในการวิเคราะห์

ดังที่เกริ่นไว้ข้างแล้วในตอนต้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้้นำแบบจำลองกรอบความคิดทฤษฎี “วัตถุนิยมประวัติศาสตร์” (historical materialism) ของนักคิดแนวสังคมนิยมชาวเยอรมันอย่าง คาร์ล มาร์กซ์ มาปรับใช้เพื่ออธิบายการทำงานของอุดมการณ์หรือระบบความคิดความเชื่อในสังคมนิยม (ยศ สันตสมบัติ, 2538 : 7 – 9 และ ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2546 : 151 – 153) กล่าวคือ คาร์ล มาร์กซ์ ได้อธิบายโครงสร้างสังคมด้วยการจำแนกออกเป็นสองส่วนสำคัญ นั่นคือ ส่วนแรกหมายถึง “โครงสร้างส่วนล่าง” (Structure) ซึ่ง คาร์ล มาร์กซ์ ให้ความหมายถึงระบบเศรษฐกิจอันประกอบด้วยวิถีการผลิตและความสัมพันธ์ทางการผลิต ขณะที่อีกส่วนหมายถึง “โครงสร้างส่วนบน” (Superstructure) ซึ่งมีนัยยะถึงระบบความคิดความเชื่อ ค่านิยมในสังคม วัฒนธรรม และระบบการเมืองการปกครอง การอธิบายแนวความคิดนี้ คาร์ล มาร์กซ์ ได้แนะนำให้เริ่มพิจารณาโครงสร้างส่วนล่างซึ่งหมายถึงพลังการผลิตและความสัมพันธ์ทางการผลิต โดยความสัมพันธ์ทางการผลิตและระบบกรรมสิทธิ์จะเปลี่ยนแปลงเมื่อพลังการผลิตเปลี่ยนไปเท่านั้น ขณะที่โครงสร้างส่วนบน มักจะผืนกระแสแห่งการเปลี่ยนแปลงตามความสัมพันธ์ทางการผลิตเสมอ โดยฝ่ายอนุรักษ์นิยมพยายามรั้งการเปลี่ยนแปลงหรือคงสถานะเดิมของตนไว้เพราะตนยังได้รับประโยชน์จากสถานะดังกล่าว ไม่มีเหตุผลที่ต้องการจะเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด หากกล่าวในทัศนะของมาร์กซ์แล้ว พลังการผลิตจะต้องพร้อมเปลี่ยนแปลงอย่างสมบูรณ์เสียก่อน ระบบอื่น ๆ อย่างระบบกรรมสิทธิ์ ระบบการเมืองและสังคม ซึ่งอยู่ในโครงสร้างส่วนบน จึงจะสัมฤทธิ์ผลต่อการเปลี่ยนแปลง โดย “วัฒนธรรม” คือสาระสำคัญของการเปลี่ยนแปลง ดังเช่นการเปลี่ยนผ่านจากสังคมศักดินาสู่สังคมนิยม (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2546 : 156 – 157)

สังคมทุนนิยมต้องเริ่มจากพัฒนาการผลิตสินค้าเพื่อจำหน่ายโดยผลิตจากโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ที่ต้องอาศัยเครื่องจักรกลและแรงงานจำนวนมากซึ่งส่วนใหญ่มาจากไพร่ที่ถูกปลดปล่อยให้เป็นอิสระ เหลือเพียงกำลังกายเป็นต้นทุนมนุษย์ในการขายเลี้ยงชีพ แรงงานเหล่านี้ไม่มีปัจจัยการผลิตใด ๆ ทั้งสิ้น มีก็แต่แรงกายที่ติดตัวมาแต่กำเนิด ส่วนเจ้าของกรรมสิทธิ์เปลี่ยนมือจากเจ้าที่ดินเป็นนายทุนหรือเจ้าของทุนแทน เกิดระบบทุนแทนที่ระบบศักดินา ปราบปรามการเอาประโยชน์รูปแบบใหม่ผ่านการกดขี่ค่าแรงเพื่อแสวงหามูลค่าส่วนเกิน (surplus value) ซึ่งโครงสร้างสังคมในกรอบคิดทฤษฎีของ คาร์ล มาร์กซ์ ที่กล่าวมา อาจแสดงให้เห็นได้ดังภาพข้างล่างนี้



จากภาพ คาร์ล มาร์กซ์ ได้อธิบายความไว้อย่างเป็นระบบว่า วิถีการผลิต (mode of production) จะเป็นปัจจัยกำหนดโครงสร้างความสัมพันธ์ทางสังคม (structure of social relations) ซึ่งจุดนี้เองที่ก่อให้เกิดการแบ่งแยกทางชนชั้น ก่อให้เกิดชนชั้นผู้ปกครอง เจ้าของผู้ถือกรรมสิทธิ์ในปัจจัยการผลิต และชนชั้นผู้ใช้แรงงาน ฝ่ายที่ถูกกดขี่เอารัดเอาเปรียบโดยฝ่ายปกครอง โดยฝ่ายแรงงานจะถูกเอาประโยชน์และตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบ พร้อม ๆ กับความรู้สึกของสภาวะ

แปลกแยก (alienation) ที่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ กระทั่งกลายเป็นสำนึกทางชนชั้นของเหล่าแรงงานซึ่งมารวมพลังกันปฏิวัติโค่นล้มชนชั้นปกครองในที่สุด ดังนั้น ความรู้สึกของสภาวะแปลกแยกและสำนึกทางชนชั้นจึงมีความสำคัญมากในทฤษฎีนี้เพราะคือตัวแปรที่ทำให้เกิดความขัดแย้งและการเปลี่ยนแปลงทางประวัติศาสตร์ นั่นคือ ความรู้สึกแปลกแยกได้ลดทอนความเป็นมนุษย์ของแรงงานลงจนเหลือแค่เพียงสินค้าแรงงานชนิดหนึ่ง (commoditization) เพื่อการแลกเปลี่ยนเชิงมูลค่ากับค่าจ้าง/ค่าตอบแทนที่ได้รับจากนายจ้าง ซึ่ง คาร์ล มาร์กซ ได้กล่าวไว้อย่างชัดเจนว่าการแลกเปลี่ยนระหว่างฝ่าย “ผู้ให้แรงงาน” กับฝ่าย “ผู้ให้ค่าจ้าง” นั้น ไม่ได้ดำเนินไปอย่างเสมอภาคโดยฝ่ายปกครองมักเป็นฝ่ายที่ได้รับประโยชน์ส่วนเกินหรือได้กำไรจากการแลกเปลี่ยนนี้เสมอ (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2546 : 157 และ Michael Lebowitz, 2002 : 32 – 33) ผิดกับฝ่ายแรงงานที่นอกจากต้องทำงานหนักแล้ว ยังได้รับค่าตอบแทนเพียงแค่ว่าพอประทังชีวิตเท่านั้น ซึ่งส่งผลให้เกิดการเปรียบเทียบและความรู้สึกเหลื่อมล้ำตามมา รวมทั้งแรงต้านทานอำนาจจากชนชั้นผู้ปกครองอย่างมีนัยยะสำคัญ ซึ่งมาร์กซกล่าวว่าพลังโต้ตอบจากแรงงานนี้ ในทางทฤษฎีแล้ว จะนำไปสู่การปฏิวัติทางสังคมต่อไป (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2546 : 152 – 153)

ถึงแม้ คาร์ล มาร์กซ จะไม่ใช่ นักคิดรายแรกของโลกที่สังเกตเห็นความขัดแย้งซ่อนเร้นในระบบทุนนิยม และไม่ใช่คนแรกที่พูดถึงความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมระหว่างชนชั้นที่เกิดจากระบบทุนนิยม แต่เขาก็เป็นคนที่พยายามอธิบายเหตุปัจจัยที่จะไปสู่การเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจและสังคม โดยข้อเสนอสำคัญของเขาคือการต้องทำความเข้าใจโครงสร้างการทำงานอันสลับซับซ้อนของระบบทุนนิยมเสียก่อน ทั้งนี้ก็เพื่อให้เกิดความตระหนักในอำนาจของระบบทุนที่สามารถกล่อมเกลาและครอบงำจิตใจของผู้คนในสังคมทุนนิยมได้ โดย คาร์ล มาร์กซ เห็นว่าสภาพแวดล้อมทางวัตถุนั้น มีอิทธิพลอย่างสำคัญในการควบคุมความคิดอ่านของมนุษย์ในแต่ละยุคสมัย (ยศ สันตสมบัติ, 2538 : 15, 17) กล่าวอีกอย่างคือระบบความคิดและค่านิยมทางสังคมที่ส่งผลต่อความคิดความเชื่อของผู้คนในสังคมใด ๆ ก็คือผลผลิตจากกระบวนการทางประวัติศาสตร์ที่สลับซับซ้อนซึ่งมาร์กซจำแนกกระบวนการที่นี้ออกเป็นสองประเภท แต่ทำงานควบคู่กันไป (ยศ สันตสมบัติ, 2538 : 27, 29) ได้แก่ กระบวนการแรกคือการปะทะสังสรรค์ระหว่างมนุษย์ที่ทำงานร่วมกันในการผลิต ก่อให้เกิดผลผลิตจากประวัติศาสตร์สังคมโดยรวม นั่นคือ ค่านิยมและสถาบันทางสังคมที่มีบทบาทในการกำหนดทัศนคติหรือความเชื่อของปัจเจกบุคคล ส่วนอีกกระบวนการคือกระบวนการแห่งการกดขี่แรงงานซึ่งจะทำหน้าที่ดึงเอาความคิด ค่านิยม และสถาบันทางสังคม (เช่นเดียวกับกระบวนการแรก) มารวมกัน แต่ไม่ได้กำหนดความเชื่อเพียงปัจเจกบุคคล หากกระทำการสถาปนาความชอบธรรมในการกดขี่ไปพร้อม ๆ กับการหลบเร้น

กระบวนการ มิให้ใครสังเกตเห็น มาร์กซ์เรียกกระบวนการหลังนี้ว่า “ลัทธิความเชื่อ” (ideology) ซึ่งเป็นความพยายามที่จะทำให้การกดขี่เอารัดเอาเปรียบแรงงานเป็นการกระทำที่ชอบธรรม ลัทธิความเชื่อในทัศนะของมาร์กซ์ ครอบคลุมถึงศาสนาด้วย โดยเขาเคยกล่าวไว้อย่างชัดเจนในหนังสืออีกเล่มของเขาชื่อ *The German Ideology* ว่า ความเชื่อทางศาสนาเป็นเพียงสิ่งจอมปลอมที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อครอบงำจิตใจของมนุษย์ และถูกใช้เป็นเครื่องมือในการเอาประโยชน์ (ยศ สันตสมบัติ, 2538 : 110) ไม่ต่างอะไรกับมโนทัศน์เรื่องแรงงาน ราคา ทรัพย์สิน และกำไร ในระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อรองรับความประสงค์ของนายทุนในการผูกขาดอำนาจและดักตวงเอาประโยชน์จากแรงงาน

ที่สำคัญ มาร์กซ์กล่าวว่า การขยายตัวของการลงทุนของภาคการผลิตในอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ย่อมส่งผลต่อการเอาประโยชน์จากแรงงานในทุกปริมาณการผลิตอย่างมากและเข้มข้นขึ้นเป็นเงาตามตัว รวมทั้งแรงงานในภาคครัวเรือนที่ดูเหมือนจะทำงานโดยปราศจากมูลค่าทางเศรษฐกิจด้วย (David Harvey, 2010 : 222) ในประเด็นนี้ มาร์กซ์ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนในหนังสือของเขา *Capital* ว่ามีความเป็นไปได้ที่สังคมทุนนิยมจะผลิตซ้ำรูปแบบการใช้แรงงานรับใช้ในบ้าน (modern domestic slaves) ที่คล้ายคลึงกับรูปแบบการใช้แรงงานทาสในครัวเรือนดังที่เกิดขึ้นในอดีต โดยทาสรับใช้ที่สังคมยุคใหม่อาจเป็นแรงงานเพศใดก็ตาม และอาจใช้แรงงานเด็กก็ได้ด้วย ส่วนนายจ้างและกลุ่มผู้ปกครองทางลัทธิความเชื่ออาจมีทั้งกลุ่มผู้ปกครอง นักบวช นักกฎหมาย และบรรดานายทหารทั้งหลาย ซึ่งสังคมอังกฤษคริสต์ศตวรรษที่ 19 ในช่วงที่มาร์กซ์ยังมีชีวิตอยู่นั้น ปรากฏจำนวนแรงงานรับใช้ในครัวเรือนมากถึง 1,208,648 คน มากกว่าจำนวนแรงงานในสถานประกอบการประเภทสิ่งทอและถลุงเหล็กรวมกัน (1,039,605 คน) และมากกว่าจำนวนแรงงานในอุตสาหกรรมเหมืองแร่ (565,835 คน) นับหลายแสนคนเลยทีเดียว (David Harvey, 2010 : 223) นัยยะนี้ยังชี้ให้เห็นด้วยว่าวัฒนธรรมการมีคนรับใช้ในบ้านนั้น ไม่ใช่เพิ่งเกิดขึ้นมาพร้อมกับสังคมทุนนิยมอุตสาหกรรม หากเป็นวัฒนธรรมที่ดำรงอยู่คู่สังคมมนุษย์มาโดยตลอด ซึ่ง เดวิด ฮาร์วีย์เพิ่มเติมว่าไม่เพียงแรงงานรับใช้ในบ้านเท่านั้นที่ถูกละเลยจากภาคเศรษฐกิจ แรงงานนอกระบบที่ประกอบอาชีพอื่น ๆ อย่างช่างทำผม ช่างทำรองเท้า และอื่น ๆ ก็ถูกเพิกเฉย ไม่ได้รับความสนใจจากบรรดานักวิเคราะห์เศรษฐกิจให้เป็นส่วนหนึ่งในบทวิเคราะห์แต่ประการใด แม้แต่มาร์กซ์เองก็มองข้ามความสำคัญของแรงงานกลุ่มนี้เช่นกัน

## บทที่ 3

### การเอาประโยชน์จากแรงงานรับใช้ข้ามชาติ

#### 3.1 การมาถึงของแรงงานข้ามชาติ

องค์การสหประชาชาติได้ประมาณการจำนวนแรงงานข้ามชาติและผู้ติดตามทั่วโลกเมื่อสิบปีที่แล้วไว้ที่ราว 110 ล้านคน เฉพาะในเอเชียมีจำนวนประชากรแรงงาน ทั้งที่มีใบอนุญาตทำงานและไม่มี มากถึง 15 ล้านคน โดยประมาณ (CARAM Asia Berhad, 2005 : 5) และจากผลการวิจัยแรงงานข้ามชาติในสังคมไทยโดยสำนักงานองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Office หรือ ILO) ระบุว่า เฉพาะปี 2548 แรงงานข้ามชาติมีส่วนในการสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจได้มากถึง 1,800 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ (สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ, 2552 : iii-iv) ครั้นพอถึงปี 2550 ผลผลิตที่แรงงานข้ามชาติจำนวน 1.8 ล้านคน สามารถผลักดันอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจได้อีกรวมทั้งสิ้นเป็น 2,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐฯ (วิทยากร บุญเรือง, 25 พฤษภาคม 2552) คุณูปการมากมายจากแรงงานข้ามชาติที่ถูกพิจารณาว่าเป็นแรงงานระดับล่างที่ขาดทักษะ (unskilled workers) หรือ “ไร้ฝีมือ” ดังกล่าว ทำให้เราไม่อาจปฏิเสธได้เลยว่าแรงงานเหล่านี้มีมูลค่าต่อความเจริญของสภาพทางเศรษฐกิจไทยตลอดช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา ทั้งนี้ ยังไม่นับรวมรายได้อีกหลายล้านบาทจากค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บได้จากการจดทะเบียนแรงงาน รวมทั้งภาษีสินค้าและบริการต่าง ๆ ที่รัฐบาลไทยได้รับจากการบริโภคของประชากรแรงงานย้ายถิ่นเหล่านี้

จากข้อมูลสถิติการจ้างงานแรงงานข้ามชาติก่อนหน้าปี 2549 ของสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน (สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ, 2552 : 7 – 8) พบว่าแรงงานข้ามชาติยังเป็นที่ต้องการอย่างมากของตลาดแรงงานไทย โดยพิจารณาจากศักยภาพในการป้อนแรงงานข้ามชาติเข้าสู่ตลาดมีน้อยกว่าความต้องการแรงงานในตลาด ประมาณเกือบครึ่งหนึ่งเลยทีเดียว กล่าวคือ ในปี 2547 มีนายจ้างราว 248,000 ราย มาแจ้งความประสงค์ขอรับแรงงานข้ามชาติมากถึงประมาณ 1,600,000 ราย และมีจำนวนประชากรแรงงานข้ามชาติที่มีใบอนุญาตทำงานในประเทศไทยเพียงราว 848,000 รายเท่านั้น ซึ่งย่อมไม่เพียงพอต่อความต้องการของตลาด โดยในจำนวนนี้มีแรงงานรับใช้ในบ้านรวมอยู่ด้วย 126,000 ราย ปีต่อมา (พ.ศ.2548) ปริมาณความต้องการแรงงานข้ามชาติเพิ่มมากขึ้นจากปี 2547 โดยนายจ้างราว 240,000 ราย ยื่นความจำนงขอใบอนุญาตจ้างแรงงานข้ามชาติอีกกว่า 1,880,000 ราย เพิ่มขึ้นจากปี 2547 คิดเป็นอัตราร้อยละ 15 ซึ่งเห็นได้ชัดว่าโควตาแรงงานข้ามชาติที่อยู่ในทะเบียนของกรมการ

จัดหางานนั้น ไม่เพียงพอสอดคล้องความต้องการของตลาด โดยส่วนใหญ่จ้างไปทำงานภาคการเกษตร และปศุสัตว์ รองลงมาคืองานรับใช้ในบ้าน งานกรรมกรก่อสร้าง และงานในกิจการประมง ตามลำดับ โดยเหตุผลสำคัญที่ทำให้โควตาแรงงานข้ามต้นขยับขึ้นลงทุกปีคือการเคลื่อนย้ายแรงงานที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นไปตามข้อเท็จจริงที่ว่าแรงงานข้ามชาติมักไม่อยู่กับนายจ้าง รายเดิมเป็นเวลานานหากมีการเออาร์ดเอาเปรียบหรือไม่เพิ่มค่าแรง แรงงานเหล่านี้ก็ไม่ต่างอะไรกับแรงงานไทยที่พร้อมจะย้ายงานไปตามนายจ้างที่เสนอค่าตอบแทนมากกว่า อย่างไรก็ตาม บางรายอาจย้ายงานด้วยเหตุผลส่วนบุคคล เช่น การย้ายไปทำงานที่เดียวกับญาติมิตร ความถี่ของการเคลื่อนย้ายแรงงานลักษณะนี้เองที่ส่งผลให้ยอดจำนวนแรงงานข้ามชาติในทะเบียนไม่คงเส้นคงวา เนื่องจากขาดการต่ออายุใบอนุญาตทำงาน (ทร.38/1)

สำหรับแรงงานรับใช้ในบ้านนับเป็นอาชีพยอดนิยมของแรงงานระดับล่างที่ข้ามเขตข้ามรัฐกระจายในหลายประเทศทั่วโลก วงจรการเคลื่อนย้ายแรงงานที่ประกอบอาชีพคนรับใช้ในบ้านได้รับการพิจารณาเชื่อมโยงกับการถ่ายเททรัพยากรแรงงานในระดับสากล โดยเปลี่ยนถ่ายแรงงานนำเข้าจากประเทศยากจนสู่ประเทศอุตสาหกรรมที่ร่ำรวยกว่า ซึ่งมีผู้เทียบเคียงวงจรนี้กับเส้นทางการตัดวงและขนถ่ายวัตถุดิบในอดีต (อย่างเช่นแร่ทองคำและยางพารา) จากประเทศโลกที่สามให้แก่ประเทศอุตสาหกรรมรุ่นแรก ๆ (CARAM Asia Berhad, 2005 : 6-7) ทั้งนี้ อาจสรุปวงจรการไหลเทแรงงานรับใช้ในบ้านได้ 3 เส้นทางใหญ่ ๆ ได้แก่ หนึ่ง แรงงานสตรีจากประเทศยากจนในเอเชีย เช่น ไทย อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ ไปขายแรงงานช่วงระยะเวลาสั้น ๆ ในประเทศอุตสาหกรรมที่เติบโตอย่างรวดเร็วอย่างสิงคโปร์ มาเลเซีย รวมทั้งเขตปกครองพิเศษบนเกาะฮ่องกงของจีน (Nicole Constable, 1997) วงจรที่สอง สตรีจากประเทศในแถบเอเชียได้มุ่งหน้าไปทำงานยังประเทศแถบตะวันออกกลางที่มีน้ำมันดิบเป็นทรัพยากรพื้นฐานสำคัญในการสร้างชาติและฐานะ (Michele Ruth Gamburd, 2000) วงจรสุดท้ายเป็นแรงงานหญิงชาวเอเชียที่ข้ามน้ำข้ามทะเลไปไกลถึงสหรัฐฯ และในทวีปยุโรป เช่น อังกฤษ (Nicky Gregson and Michelle Lowe, 1994) รวมทั้งประเทศแคนาดาที่รัฐบาลมีท่าทีจริงจังและเข้มงวดต่อพวกเธอ นอกจากสามวงจรการเคลื่อนย้ายแรงงานดังกล่าว ปრაกฏการณ์แรงงานข้ามชาติที่ประกอบอาชีพคนรับใช้ในบ้านยังพบได้ทุกหนแห่ง ไม่ว่าจะเป็นสตรีจากภูมิภาคละตินอเมริกาในหลายประเทศทางตอนใต้ของยุโรป แรงงานหญิงชาวเม็กซิกัน กัวเตมาลา และเอลซัลวาดอร์ ในครัวเรือนของชาวอเมริกัน (Pierrette Hondagneu-Sotelo, 2001) หรือแม้แต่ในภูมิภาคเดียวกัน เช่น ประเทศในทวีปอเมริกาใต้ ซึ่งแรงงานสาวใช้ ต่างมีจุดหมายร่วมกัน นั่นคือ ประเทศชิลีและอาร์เจนตินา



กรณีสังคมไทย หากย้อนอดีตกลับไปตั้งแต่สมัยต้นสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อาชีพคนรับใช้ในบ้านยังไม่ถือเป็นแรงงานรับจ้างหรืออาชีพ เนื่องจากงานบ้านสมัยนั้นถือเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของสตรีเพศและผู้ช่วยซึ่งล้วนเป็นข้าทาสบริวารในเรือน ระบบไพร่ในเรือนเบี้ยไม่มีการตอบแทนด้วยค่าจ้างแรงงาน หรือไม่มีระบบการจ้างงานแบบที่เข้าใจกันในปัจจุบัน ถ้าจะมีก็แต่ระบบอุปถัมภ์ระหว่าง “นาย” กับ “ป่าว” ซึ่งต่อมา อย่างน้อยราวปีแรก ๆ (ปี 2454) แห่งการครองราชย์ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 6 แห่งราชวงศ์จักรี) จึงปรากฏคำว่า “คนใช้ตามบ้าน” ในเอกสารหลักฐานที่กำหนดให้แรงงานที่ทำงานรับใช้ตามบ้านต้องไปขึ้นทะเบียน ณ กรมตำรวจ หากประสงค์จะลาออกจากเรือนของนาย (สุภชัย มนต์ไพบูลย์, แด ดิลกวิทยรัตน์ และคณะ, 2527 : 124) จวบจนถึงสังคมยุคแห่งทุนนิยมอุตสาหกรรมในช่วงประมาณ 40 ปีที่ผ่านมา อาชีพแรงงานรับใช้ในบ้านจึงเริ่มปรากฏโดยเกิดขึ้นพร้อม ๆ กับกระแสการย้ายถิ่นของ “แรงงานอีสาน” จำนวนมาก ซึ่งผละตัวเองจากภาคการเกษตรที่ประสบปัญหาจาก “การพัฒนา” หันมาขายแรงงานในภาคอุตสาหกรรมแทน แรงงานอีสานที่เข้ามาประกอบอาชีพเป็น คนรับใช้ในบ้านเหล่านี้ ได้สร้างคุณูปการให้แก่สังคมเศรษฐกิจไทยในยุคสมัยหนึ่งจนกระทั่ง ภาพลักษณ์ของพวกเธอได้กลายเป็นเอกลักษณ์ของ “คนรับใช้” ในช่วงเวลาหนึ่งของประวัติศาสตร์สังคมไทยเลยทีเดียว

ถึงปัจจุบัน อาชีพนี้ได้กลายเป็นภาพลักษณ์ของ “แรงงานข้ามชาติ” ไปแล้วโดยได้รับการจัดประเภทของแรงงานไว้ในส่วนของแรงงานนอกระบบ ภาคบริการ กลุ่มเดียวกับคนบริการใน บัมบ้ามันและแม่ค้า โดยมีผู้ตั้งข้อสังเกตว่า แรงงานกลุ่มนี้มักมีสถานภาพโสดหรือไม่มีพันธะในชีวิตมากนัก อายุโดยส่วนใหญ่มักอยู่ระหว่าง 14 – 30 ปี วัยแรงงานที่สามารถทำงานได้ทนทานนานหลายชั่วโมง (กฤตยา อาชวนิจกุล, 2543 : 94) และปรกติจะอยู่อาศัยในบ้านร่วมกับนายจ้าง (live-in) ซึ่งเป็นพื้นที่ส่วนตัวที่อำนาจและการจัดการของรัฐเข้าไม่ถึง ดังนั้น แรงงานกลุ่มนี้จึงถูกละเลยจากรัฐเสมอ ๆ ในการให้ความคุ้มครองสิทธิแรงงานจากการถูกนายจ้างเอารัดเอาเปรียบ และการกระทำความรุนแรง ตัวอย่างการเอารัดเอาเปรียบคนรับใช้ในบ้านที่พบเห็นได้ทั่วไป เช่น การถูกบังคับให้บริการนายจ้างนานเกิน 8 ชั่วโมงต่อวัน การถูกกดและถูกโกงค่าแรง หรือไม่ได้รับเงินค่าตอบแทนตรงเวลา ส่วนการถูกกระทำความรุนแรงนั้น มีทั้งกระทำต่อร่างกาย จิตใจ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อาทิ การถูกด่าทอต่อว่าด้วยคำหยาบ การถูกกักตัวไว้ภายในบริเวณบ้านของนายจ้างหรือไม่ให้ไปไหนได้อย่างอิสระ และไม่ให้ติดต่อสื่อสารกับผู้อื่น แม้แต่ญาติมิตรของแรงงานเอง และที่หนักหนาสาหัสกว่านี้คือ คนรับใช้ในบ้านบางรายถูกข่มขู่และถูกทำร้ายร่างกายหรืออาจรุนแรงถึงขั้นถูกล่วงละเมิดทางเพศ ซึ่งส่งผลกระทบต่อจิตใจของแรงงานเหล่านี้ด้วย

นอกจากการถูกนายจ้างกระทำแล้ว แรงงานยังถูกกระทำจากสังคมและรัฐด้วย เช่น การกระทำเชิงวาทกรรม (discursive practice) โดยแรงงานข้ามชาติมักถูกตีตราจากสาธารณะว่าเป็น “ผู้ลักลอบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย” (illegal migration) ซึ่งถือเป็นการสร้างภาพลักษณ์แก่แรงงานทางลบ หรือการดูหมิ่นเหยียดหยามทางชนชั้นและชาติพันธุ์ของแรงงาน อันสะท้อนให้เห็นรูปธรรมความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้างในสังคมที่ถูกผลิตซ้ำแล้วซ้ำเล่าโดยฝีมือมนุษย์ ไม่ได้เกิดขึ้นเองโดยธรรมชาติ ขณะที่ในระดับมหภาค แรงงานข้ามชาติเหล่านี้ นับเป็น “ต้นทุน” อย่างหนึ่งในระบบเศรษฐกิจที่เคลื่อนย้ายถิ่นจากประเทศต้นทางซึ่งรายได้ต่อหัวประชากรน้อยกว่ารายได้ของพลเมืองประเทศปลายทาง ผู้คนมากมายอพยพย้ายถิ่นเพื่อแสวงหาความมั่นคงทางเศรษฐกิจและชีวิตส่วนบริบทของภูมิภาคอินโดจีน เช่น ไทย พม่า ลาว และกัมพูชา รายได้ประชาชาติต่อหัวของคนไทยยังถือว่าสูงกว่าของพลเมืองประเทศเพื่อนบ้านมากถึงราว 3-4 เท่า (บึงปอนด์ รักอำนวยกิจ, 2552 : 6-7) กอปรกับปริมาณแรงงานไทยระดับล่างทักษะต่ำ ทุกวันนี้ เริ่มลดลงอย่างเห็นได้ชัด เบื้องต้น น่าจะเป็นผลมาจากโอกาสที่แรงงานไทยวันนี้ได้รับการศึกษาที่สูงขึ้น ทำให้มีโอกาสเลือกงานที่ใช้ทักษะของตนได้อย่างเต็มกำลังมากขึ้น อีกทั้งการเคลื่อนย้ายถิ่นของแรงงานไทยไปยังต่างประเทศที่มีโอกาสหารายได้ที่สูงกว่าโดยเปรียบเทียบ ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ส่งผลให้จำนวนแรงงานไทยระดับล่างลดลงอย่างต่อเนื่องในช่วงหลายสิบปีที่ผ่านมา และเปิดพื้นที่ให้แก่แรงงานข้ามชาติที่มีค่าแรงต่ำกว่าเข้ามาทดแทน

แรงงานข้ามชาติที่ประเทศไทยนำเข้ามา ส่วนใหญ่เป็นชาวพม่า (กล่าวโดยรวมชาติพันธุ์ชาวไทยใหญ่ มอญ กะเหรี่ยง และอื่น ๆ) ถัดมาคือชาวลาวและกัมพูชา ตามลำดับ โดยเหตุปัจจัยต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานเหล่านี้ อาทิ ระบบการเกณฑ์แรงงานไปทำงานให้หลวงและแรงกดดันทางการเมืองจากสถานการณ์ความไม่สงบเรียบร้อยภายในประเทศ เช่น ในกรณีของพม่า (กฤตยา อาชวนิจกุล, 2543 และสุริย์พร พันพิ่ง และคณะ, 2548) และนโยบายด้านแรงงานของรัฐบาลท้องถิ่น รวมทั้งเหตุผลส่วนบุคคลที่ปรารถนารายได้เพิ่มขึ้นและสภาพชีวิตของตนและครอบครัวที่ดีขึ้น เหตุปัจจัยเหล่านี้ล้วนมีส่วนผลักดันให้เกิดการไหลเทแรงงานในตลาดโลกเช่นเดียวกัน นั่นคือ มูลเหตุทางเศรษฐกิจการเมืองและความปรารถนาชีวิตที่ดีขึ้นในระดับบุคคลคือตัวแปรสำคัญของการเคลื่อนย้ายถ่ายเทแรงงานข้ามชาติ (สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ, 2552 : iii) ผลักดันแรงงานจากประเทศหนึ่งแปรเปลี่ยนเป็นทรัพยากรหรือต้นทุนสินค้าและบริการให้แก่อีกประเทศหนึ่ง ซึ่งประเด็นปัญหาที่ยกมาเกริ่นนำเพียงบางส่วนนี้ ได้นำไปสู่คำถามสำคัญต่อนโยบาย มาตรการ และการปรับตัวของรัฐบาลไทยเพื่อการจัดการแรงงานข้ามชาติ การให้ความคุ้มครองสิทธิประโยชน์ที่แรงงานพึงได้รับ (รวมคนรับใช้ในบ้านด้วย) ซึ่งเป็นการพิจารณาผลงานที่

ผ่านมาและการเตรียมความพร้อมของภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นนโยบายด้านแรงงาน การตรากฎหมายที่เกี่ยวข้อง และมาตรการทางสังคมต่าง ๆ อันสะท้อนโลกทัศน์ของรัฐบาลไทยที่มีต่อแรงงานข้ามชาติและกลวิธีของผู้ประกอบการ พ่อค้า และนายจ้างในการแสวงประโยชน์จากแรงงาน

หากย้อนกลับไปพิจารณาสถานการณ์ด้านแรงงานและนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องของรัฐบาลก่อนหน้านี้นี้จะพบว่าประเทศไทยนับเป็นหนึ่งในประเทศเอเชียที่สนับสนุนการส่งออกแรงงาน (สัญชาติไทย) ไปทำงานหารายได้ที่ให้อัตราค่าตอบแทนสูงกว่ายังต่างประเทศ เช่นเดียวกับแรงงานชาวฟิลิปปินส์ เกาหลี และบังคลาเทศ ซึ่งส่งผลกระทบต่อตลาดแรงงานในประเทศช่วงกลางทศวรรษที่ 2530 โดยปล่อยตำแหน่งว่างในตลาดแรงงานมากถึงประมาณ 300,000 ตำแหน่ง (เศกสิน ศรีวัฒนานุกุลกิจ, 2542 : 102-106) แม้ปัจจุบัน ปัญหาแรงงานในประเทศขาดแคลนก็ยังคงอยู่ โดยเฉพาะในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ แรงงานในท้องถิ่นเหล่านี้ ต่างกระจัดกระจายเคลื่อนย้าย หากไม่เข้ามาทำงานในกรุงเทพฯ ก็ออกไปขายแรงงานยังต่างประเทศ (กฤตยา อาชวนิจกุล และ กุลภา วจนสาระ, 2552 : ix) เมื่อแรงงานในประเทศพร่องลงจนกระทั่งขาดแคลน รัฐบาลจึงใช้มาตรการนำเข้าแรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านที่มีอัตราค่าแรงต่ำกว่ามาทดแทนแรงงานไทยที่หายไป โดยในช่วงปี 2535-2544 รัฐบาลไทยได้ใช้อำนาจผ่านความเห็นชอบจากที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ออกเป็นมติประกาศนโยบายและมาตรการในการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติซึ่งมีเจตนาที่จะผ่อนผันให้เกิดการจ้างแรงงานข้ามชาติทดแทนแรงงานไทยตามจังหวัดชายแดนเป็นการนำร่อง โดยในระยะแรกยังไม่มีหน่วยงานใดได้รับมอบหมายให้มาทำหน้าที่เป็นเจ้าภาพรับผิดชอบภารกิจนี้โดยตรง เพราะฉะนั้น การประกาศนโยบายรัฐก็ดี การออกมาตรการใด ๆ ก็ดี รัฐบาลยังคงอาศัยสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงแรงงาน เป็นกลไกหลักในการดำเนินงาน ก่อนที่จะถ่ายโอนภารกิจนี้ให้แก่คณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) ซึ่งจัดตั้งโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง พ.ศ.2544 (สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ, 2552 : 20)

การส่งออกแรงงานไทยไปต่างประเทศและนำเข้าแรงงานข้ามชาติเพื่อทดแทนแรงงานในประเทศดังกล่าว ส่งผลให้ประเทศไทย นอกจากจะลดปัญหาการว่างงานในประเทศได้แล้ว ยังได้รับรายได้ประชาชาติที่เพิ่มขึ้นจากแรงงานไทยในต่างแดนที่ส่งเงินกลับประเทศ รวมทั้งสามารถลดต้นทุนการผลิตได้จากรายจ่ายค่าแรงที่ต่ำของแรงงานข้ามชาติซึ่งอุตสาหกรรมส่วนใหญ่ในประเทศยังต้องพึ่งแรงงานในกระบวนการผลิตเป็นหลัก (labor-intensive) อาทิการเกษตรเพื่อการส่งออกนอกเหนือจากข้าว เช่น ข้าวโพด อ้อย มันสำปะหลัง ยางพารา ซึ่งถือเป็นการขยายพื้นที่

ปลูกพืชเศรษฐกิจ (cash crops) ออกไปอย่างกว้างขวาง อย่างน้อยนับตั้งแต่ปี 2516 เป็นต้นมา (วรวิทย์ เจริญเลิศ และ บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ, 2540 : 29) พื้นที่เกษตรกรรมที่ขยายออกไป เช่นนี้ หากขาดเทคโนโลยีสมัยใหม่สนับสนุน ย่อมจำเป็นต้องพึ่งพาแรงงานราคาถูกลงจากแรงงานข้ามชาติเป็นพื้นเพื่อส่งสำคัญในกระบวนการผลิต และจากการสำรวจความต้องการแรงงานในประเทศไทย โดยสำนักสถิติเศรษฐกิจและสังคม สำนักงานสถิติแห่งชาติ เมื่อปี 2549 (กฤตยา อาชวนิจกุล และ กุลภา วจนสาระ, 2552 : viii-ix) พบว่า นอกจากอุตสาหกรรมภาคการผลิตจะมีความต้องการแรงงานอยู่สูงแล้ว ธุรกิจภาคบริการ (service sectors) เช่น การท่องเที่ยวและการโรงแรม รวมทั้งธุรกิจร้านอาหารและภัตตาคาร เป็นอีกหนึ่งอุตสาหกรรมที่ต้องการแรงงานข้ามชาติราคาถูกจำนวนมากเช่นกัน

อย่างไรก็ดี แม้แรงงานข้ามชาติจะเข้ามาทดแทนแรงงานในประเทศที่หายไปได้อย่างทันท่วงที แต่ประเด็นปัญหาที่เป็นผลพวงตามมากลับมากมายไม่แพ้กัน โดยเริ่มจากมาตรการของรัฐบาลไทยในการรับมือกับการมาถึงของแรงงานข้ามชาติยังขาดประสิทธิภาพ เห็นได้จากกระบวนการขึ้นทะเบียนแรงงานเพื่อจัดระเบียบประชากรแรงงานข้ามชาติที่ใช้ไม่ได้ผล เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้งของกฎกติกา (สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ, 2552 : 19-24) ไม่ว่าจะเป็นกฎระเบียบเชิงพื้นที่หรือเขตจังหวัดผ่นผัน ประเภทของงานที่รัฐบาลไทยอนุญาตให้แรงงานข้ามชาติทำงานได้ (วรวิทย์ เจริญเลิศ และ บัณฑิตย์ ธนชัยเศรษฐวุฒิ, 2540 : 57, 62-65) และการกลับไปกลับมาของจำนวนปีที่อนุญาตให้แรงงานมีสิทธิทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายไทย ด้านการออกไล่กวดและการตรวจจับแรงงานที่ลักลอบเข้าเมืองก็ยังประสบปัญหา โดยคาดคะเนกันว่านับถึงเดือนกรกฎาคม 2551 ประชากรแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาแผ่นดินไทยอย่างผิดกฎหมายน่าจะมีจำนวนมากเกินกว่าหนึ่งล้านคนแล้ว (จำนวน 1,633,874 คน, ดู กฤตยา อาชวนิจกุล และ กุลภา วจนสาระ, 2552 : viii) และไม่มีแนวโน้มว่าจะลดลงแต่อย่างใด นอกจากนี้ การทะลักไหลถ่ายเทของแรงงานข้ามชาติที่เดินทางลักลอบเข้าประเทศอย่างต่อเนื่องและไม่มีท่าทีว่าจะควบคุมได้ในเร็ววัน ยังส่งผลกระทบต่อแรงงานชาวไทยระดับล่าง ประเภทแรงงานไร้ฝีมือหรือทักษะ โดยจุดดึงค่าแรงของแรงงานไทยเหล่านี้ที่ปรกติก็ต่ำลงแล้ว ให้ต่ำลงอีก ทั้งยังเป็นคู่แข่งตำแหน่งงานของคนไทยด้วย (สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ, 2552 : 13-14)

จากที่เกริ่นมาได้มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่า ปัญหาแรงงานข้ามชาติที่พอกพูนขึ้นตามลำดับ น่าจะมีสาเหตุมาจากการขาดประสิทธิภาพของนโยบายรัฐและการดำเนินมาตรการต่าง ๆ ที่ภาครัฐนำไปปฏิบัติซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของปัญหา ทั้งยังสวนทางกับความต้องการแรงงานข้ามชาติในประเทศ ซึ่งอุปสงค์แรงงานราคาถูกนำเข้ามาจากประเทศเพื่อนบ้านยังคงมีอยู่สูง

ลำพังการนำข้อตกลงและกติกาสากลมาปรับใช้ย่อมไม่อาจทุเลาปัญหาที่ยังคาราคาซังนี้ได้ (สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ, 2552 : xiii-xvii) อันที่จริง หากย้อนกลับไปพิจารณาเจตนารมณ์ของสาระสำคัญในมติคณะรัฐมนตรีเมื่อกลางปี 2539 (วรวิทย์ เจริญเลิศ และ บัณฑิตย ุทธชัยเศรษฐวุฒิ, 2540 : 56) จะพบว่ารัฐเองอาจประสงค์ที่จะจัดการกับปัญหานี้ด้วยการแสดง “สองบทบาท” ควบคู่กันไประหว่างบทบาทของรัฐที่ต้องการจำกัดและควบคุมประชากรแรงงานข้ามชาติ กับบทบาทผ่อนปรนเพื่อสนับสนุนบรรยากาศการค้าและการลงทุนในประเทศ นั่นคือ ขณะที่กำลังทำหน้าที่ดักและจับกุม “คนนอก” ผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยไม่ได้รับอนุญาต รัฐก็ยื่นมือเข้ามาหนุนช่วยภาคธุรกิจอุตสาหกรรม เพิ่มข้อได้เปรียบด้วยแรงงานราคาถูกที่อนุโลมให้แรงงานข้ามชาติทำงานในประเทศได้ตามความในมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 พร้อม ๆ กับคงสถานะของผู้พลัดถิ่นที่รอการส่งกลับประเทศต้นทางตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ซึ่งรัฐบาลขณะนั้นได้จัดตั้งคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ (กรอ.) ภายใต้การเสนอแนะของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) และกระทรวงมหาดไทย เนื่องจากยังเห็นว่าประเด็นปัญหาแรงงานข้ามชาติจัดเป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติ รัฐยังคงความหวาดระแวงต่อการก่อความไม่สงบเรียบร้อยภายในเขตอธิปไตยของประเทศไทย นอกจากนี้ รัฐบาลยังสนับสนุนการลงทุนด้วยมาตรการลดหย่อนภาษีให้แก่ผู้ประกอบการ และประกาศจุดยืนผ่านนโยบายรัฐที่ยังคงไม่อนุญาตให้ชาวต่างชาติ ไม่ว่าจะชาติไหน ๆ ก็ตาม จัดตั้งสหภาพแรงงาน อันจะเป็นช่องทางอำนาจในการเจรจาต่อรองของแรงงานในอนาคตได้

ด้านคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) ที่ก่อตั้งขึ้นมาตั้งแต่ปี 2544 เพื่อภารกิจนี้โดยเฉพาะ กลับไม่มีการแต่งตั้งกรรมการชุดย่อยหรือคณะอนุกรรมการที่ดูแลเฉพาะการคุ้มครองสิทธิของแรงงานโดยตรง ที่สำคัญ กฎหมายไทยไม่อนุญาตให้แรงงานข้ามชาติรวมกลุ่มกันและจัดตั้งเป็นสหภาพแรงงานหรือชมรมใด ๆ ทั้งสิ้น การจัดตั้ง กบร. เป็นกลไกรัฐในการบรรเทาปัญหาแรงงานจึงล้มเหลว น่าเสียดายที่บทเรียนต่าง ๆ ก่อนการจัดตั้ง กบร. ไม่ได้รับการสังเคราะห์เพื่อนำมาปรับใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อการวางแผนยุทธศาสตร์ดำเนินงานในระยะยาว แต่ประการใด เช่น การยื่นแรงงานรายเดิมและจำนวนเท่าเดิมที่เคยขึ้นทะเบียน ให้กลับมาต่ออายุใบอนุญาตทำงานตามกำหนด ทว่าปรากฏจำนวนแรงงานที่กลับมาต่ออายุใบอนุญาตทำงานนั้นลดลงอย่างต่อเนื่องถึงร้อยละ 30 (สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ, 2552 : 20) หรือมาตรการลดค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติที่กระทรวงแรงงานคาดหวังว่าจะมีนายจ้างพาแรงงานมากขึ้นทะเบียนเพิ่มขึ้น ซึ่งที่สุดก็ปรากฏผลตรงกันข้าม เนื่องจากความเป็นจริงที่ว่ามีการ

เคลื่อนย้ายแรงงานอย่างต่อเนื่องระหว่างช่วงเวลาที่รัฐเปิดให้มีการจดทะเบียนแรงงานแต่ละครั้ง ซึ่งกฎระเบียบของการจดทะเบียนแรงงานไม่สอดคล้องกับสภาพการเคลื่อนย้ายแรงงานเหล่านี้ที่มักเปลี่ยนแปลงและเปลี่ยนนายจ้างบ่อยครั้ง กล่าวคือ ทันทีที่แรงงานลาออกไปจากการเป็นลูกจ้างของนายจ้างที่มีชื่ออยู่ในทะเบียน สถานะของแรงงานจะกลายเป็นแรงงานผิดกฎหมาย หמדโอกาสที่จะกลับมาต่อทะเบียนขออนุญาตทำงานในปีถัดไป ที่สำคัญ นายจ้างหลายรายยังไม่เห็นความจำเป็นสำคัญในการจดทะเบียนด้วยค่าขึ้นทะเบียนที่ค่อนข้างสูงและความยุ่งยากของขั้นตอนกระบวนการดำเนินการต่าง ๆ ที่ไม่สะดวกต่อแรงงานและนายจ้าง เช่น การบังคับให้ตรวจสุขภาพของแรงงานก่อนรับเข้าทำงาน เป็นต้น ยิ่งสาวใช้ในบ้านที่ทำงานและอยู่แต่ในบ้านเกือบตลอดเวลา นายจ้างยังไม่สนใจในการพาแรงงานในบ้านไปจดทะเบียนให้เสียเงินและเวลาแต่อย่างใด นอกจากนี้ มาตรการกีดกันแรงงานข้ามชาติช่วงวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 เพื่อสำรองอาชีพและตำแหน่งงานให้แก่แรงงานไทยที่ตกงาน ทว่ากลับไม่ได้ผลเนื่องจากงานที่สงวนไว้ส่วนใหญ่่นั้น ไม่เป็นที่นิยมของแรงงานไทยเพราะเข้าข่ายประเภทงานหนักและงาน “3 ส” คือ สกปรก (dirty) แส่นลำบาก (difficult) และเสี่ยงอันตราย (dangerous) เช่น งานในบ่มน้ำมันเชื้อเพลิง งานในคู่อ้อมรถ งานซ่อมแซมของเก่าที่ใช้แล้วหรือของมือสอง (สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ, 2552 : 14 และ บังปอนด์ รักอำนวยกิจ, 2552 : 7) ซึ่งงานบ้านก็ถูกจัดในงานประเภทนี้ด้วย (กุศล สุนทรธาดา และ อุมภรณ์ ภัทรวาณิชย์, 2540 : 63 – 66 และ กฤตยา อาชวนิจกุล และ กุลภา วจนสาระ, 2552 : 37-38) นอกจากนี้ งานเกษตรกรรม งานประมง และงานกรรมกรก่อสร้างที่ต้องใช้กำลังกายเป็นหลักก็ขาดแคลนแรงงานไทยมีฝีมือที่ประสงค์จะทำงานเหล่านี้

ยิ่งกว่านั้น จากข้อเท็จจริงยังชี้ด้วยว่า มาตรการสงวนงานบางอาชีพไว้ให้เฉพาะแรงงานไทยดังกล่าว ไม่นานก็ถูกปล่อยปละละเลย ขาดการทบทวนและประเมินโครงการ แม้แต่นโยบายเชิงกลยุทธ์ของ สมช. 6 – 7 ประการ ที่ กบร. นำมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติ 3 หลัก ตั้งแต่ปี 2547 ก็ไม่บรรลุผลใด ๆ (สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ, 2552 : 48 และ บังปอนด์ รักอำนวยกิจ, 2552 : 21) ไม่ว่าจะเป็นการเปิดให้แรงงานมาลงทะเบียนในฐานะผู้หลบหนีเข้าเมืองทั้งสามสัญชาติ (พม่า ลาว และกัมพูชา) การพิสูจน์สัญชาติโดยเจ้าหน้าที่จากประเทศต้นทางของแรงงาน ซึ่งถ้าพิสูจน์ได้ รัฐบาลไทยก็จะปรับสถานภาพให้เป็นแรงงานถูกต้องตามกฎหมาย อันเป็นไปตามข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) ว่าด้วยการจ้างแรงงานระหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้านในกลุ่มแม่น้ำโขงที่ปัจจุบันมีเพียงรัฐบาลลาวและกัมพูชาเท่านั้นที่เดินทางทำการพิสูจน์สัญชาติตามข้อตกลงที่ว่านี้ จากสถานการณ์ของปัญหาแรงงานข้างต้น การดำเนินงานใด ๆ ต่อแรงงานข้ามชาติจึงตกอยู่ในสภาพอัมพาตเหลือ นั่นคือ หาก กบร. ผ่อนผันมากเกินไปก็จะมีแรงงานรายใด

ยินดีให้ความร่วมมือมากขึ้นทะเบียนและรับการพิสูจน์สัญชาติ ด้านนายจ้างไม่เห็นความจำเป็นต้องพาแรงงานในสังกัดมาขึ้นทะเบียน และไม่มีบทลงโทษที่เห็นได้ชัดหากไม่ปฏิบัติตาม (สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ, 2552 : 8-11) ขณะที่ถ้าเข้มงวดกับมาตรการมากเกินไป ผังนายจ้างหรือผู้ประกอบการก็จะถูกกระทบทันที เนื่องจากต้องแบกรับค่าใช้จ่ายในกระบวนการนำเข้าและจดทะเบียนแรงงาน ซึ่งรวมทั้งค่าธรรมเนียมที่ถูกเรียกเก็บจากการจ้างแรงงานต่างชาติ (levy) ค่าสินบนสำหรับเจ้าหน้าที่รัฐ (สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ, 2552 : 51-52) และเวลาดำเนินการ โดยมีต้องกล่าวถึงความยุ่งยากซับซ้อนของขั้นตอนต่าง ๆ และที่สำคัญที่สุด ต้นทุนรายจ่ายของกระบวนการเหล่านี้จะถูกผลักให้แก่แรงงานเป็นฝ่ายรับภาระ ด้วยเหตุนี้ นโยบายรัฐและมาตรการต่าง ๆ ที่ผ่านมาเพื่อจัดระเบียบประชากรแรงงานข้ามชาติจึงไม่ประสบผลคืบหน้าเท่าที่ควร และขณะที่ปัญหาการจัดการแรงงานข้ามชาติยังไม่มีวิสัยทัศน์ว่ารัฐจะระดมได้ นับวันจำนวนประชากรแรงงานกลุ่มนี้ ก็จะมีแต่เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ แปรผันตามความต้องการของตลาดแรงงานในประเทศ (สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ, 2552 : xvi) ทั้งนี้ ยังไม่นับความรับผิดชอบของรัฐในการลดความเสี่ยงทางสังคมอื่น ๆ ที่ตามมาจากการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติอีกมากมาย เช่น ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาด้านการสาธารณสุข ปัญหาการค้ามนุษย์ ปัญหาด้านสวัสดิการแรงงาน และปัญหาเรื่องประสิทธิภาพในการคุ้มครองสิทธิของแรงงาน

ตราบเท่าที่นโยบายรัฐบาลยังไม่เปิดให้มีการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติครั้งใหม่ ปริมาณแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาในประเทศอย่างผิดกฎหมายจะเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ตามความต้องการของนายจ้างหรือผู้ประกอบการ ขณะที่ข้อมูลจากหน่วยงานภาครัฐที่ดูแลในเรื่องนี้ก็กลับไม่มีประโยชน์ใด ๆ ต่อการจัดระเบียบประชากรแรงงานข้ามชาติและไม่มีประโยชน์กับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของแรงงาน ด้วยเหตุนี้ กระทรวงแรงงานจึงได้เสนอเป็นระเบียบวาระในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี (ครม.) เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2548 ซึ่งที่ประชุม ครม. มีมติให้ความเห็นชอบในมาตรการจัดระเบียบแรงงานข้ามชาติครั้งใหม่ โดยครั้งนี้ได้เปิดกว้างให้แรงงานทั้งที่มีและไม่มีใบอนุญาตทำงานดังกล่าวมาจดทะเบียนให้เกิดความถูกต้องตามกฎหมาย (สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ, 2552 : 9) และถึงกลางปี 2549 กระทรวงแรงงานสามารถขึ้นทะเบียนแรงงานได้มากถึง 668,576 ราย โดยที่มาต่ออายุใบอนุญาต จำนวนราว 460,000 ราย ที่เหลืออีกราว 200,000 ราย คือกรณีที่มาจดทะเบียนใหม่ โดยแรงงานพม่ามีจำนวนมากที่สุดคือประมาณ 570,000 ราย อันเป็นผลพวงจากปัญหาเศรษฐกิจและการเมืองภายในประเทศดังที่กล่าวแล้วในตอนต้น (สุรียพร พันพิ่ง และคณะ, 2548 : 2-9) ซึ่งรวมกรณีที่ต้องการหลีกเลี่ยงหนี้ความยากจนในชีวิตเพื่อมาแสวงโชคในประเทศไทยด้วย อย่างไรก็ตาม ถึงแม้จำนวนแรงงานข้ามชาติที่มาจดทะเบียนในปี 2550 จะ

ลดลงเหลือประมาณ 535,000 ราย (สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ, 2552 : 12-13, 24) แต่นั้นก็ไม่ได้หมายความว่าจำนวนแรงงานข้ามชาติที่แท้จริงในสังคมจะลดลงแต่ประการใด

### 3.2 การเอาประโยชน์จากคนรับใช้

โดยทั่วไปแล้ว ลักษณะการจ้างแรงงานรับใช้ในบ้านมักไม่เป็นทางการ ข้อตกลงในเงื่อนไขการจ้างงาน ปรกติจะมาจากการพูดคุยกันระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง มากกว่าจะเป็นการทำสัญญาจ้างอย่างเป็นทางการ โดยคนรับใช้ในบ้านส่วนใหญ่จะถูกกำหนดให้พักอาศัยร่วมกับครอบครัวของนายจ้างภายในบ้านเดียวกันราวกับเป็นหนึ่งในสมาชิกของครอบครัว ส่วนภารกิจหลักในแต่ละวันของคนรับใช้ก็หนีไม่พ้นงานทำความสะอาด งานปัดกวาดเช็ดถูและซักล้างเสื้อผ้า งานดูแลเด็กและผู้สูงอายุ รวมทั้งสัตว์เลี้ยงของนายจ้าง บางรายยังมีหน้าที่ดูแลผู้ป่วยที่ช่วยเหลือตนเองไม่ได้ ในบางกรณี คนรับใช้ยังได้รับมอบหมายงานให้ช่วยดูแลสวนภายในบริเวณบ้าน และรับผิดชอบงานครัวที่ต้องเตรียมจัดหาอาหารเลี้ยงสมาชิกในครอบครัวตลอดทั้งวันและทุกวัน ยิ่งถ้านายจ้างรายใดมีธุรกิจส่วนตัว (สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ, 2549? : 69) พวกเธอก็ต้องลงแรงร่วมด้วยโดยมักไม่ได้รับค่าจ้างพิเศษเพิ่ม นอกจากนี้ คนรับใช้บางรายอาจต้องไปทำงานบ้านให้แก่เครือญาติของนายจ้าง (สุรีย์พร พันพึ้ง และคณะ, 2548 : 124) รวมทั้งให้บริการนวดผ่อนคลายแก่นายจ้างระหว่างพักผ่อน และเช่นเดิมคือไม่มีการพูดถึงค่าตอบแทนหรือค่าล่วงเวลาใด ๆ ในส่วนที่นอกเหนือจากเวลางาน

สำหรับเงื่อนไขค่าตอบแทนพิเศษหรือค่าล่วงเวลาของงานรับใช้ในบ้านนั้น ปรกติจะไม่มีข้อกำหนดที่แน่นอนตายตัว หากขึ้นอยู่กับความเมตตากรุณาหรือความพึงพอใจของนายจ้างเป็นหลักตามลักษณะการจ้างงานที่ไม่เป็นทางการ ทั้งนี้ จากข้อเท็จจริงประการหนึ่งที่ว่างานบ้านและเวลาในการทำงานบ้าน ปรกติจะไม่มีข้อกำหนดรูปแบบของผลงานและชั่วโมงการทำงานที่ตายตัว เนื่องจากงานบ้านถือเป็นงานรับจ้างแบบเหมาค่าแรงประเภทหนึ่งที่ทำเป็นกิจวัตรประจำทุกวัน ทำให้ระบุผลงานเป็นรายชิ้นได้ยาก ทั้งลักษณะงานยังมีความจำเจซ้ำซากและมีความยืดหยุ่นสูง นอกจากนี้ หน้าที่และเวลาในการทำงานก็อาจถูกปรับเปลี่ยนได้ตามบริบทของสถานการณ์และความต้องการของนายจ้างเป็นหลักอีกเช่นกัน ไม่มีอะไรที่แน่นอนหรือชัดเจนเหมือนการกำหนดผลิตภาพของผลงานและเวลาทำงานที่แน่นอนในสถานประกอบการหรือบริษัทแต่อย่างใด และด้วยเหตุนี้เอง เหล่านายจ้างจึงกลายเป็นผู้กำหนดเงื่อนไขการจ้างงานที่โดยมากแล้วมักกำหนดเงื่อนไขที่เข้าข้างตัวเองหรือเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเองนั้น ดังปรากฏรายงานสภาพการจ้างของคนรับใช้ต่างดาวที่ถูกนายจ้างเรียกใช้งานเกือบตลอดทั้งวันทั้งคืน (หรือเรียกใช้งานไม่เป็นเวลา) โดยไม่มีการตกลงหน้าที่และอัตราค่าจ้าง/ค่าตอบแทนที่ทำงานพิเศษนอกเวลางานไว้ก่อน



ล่วงหน้า รวมทั้งยังไม่มีกำหนดวันเวลาชัดเจนด้วยการลาหยุดพิเศษต่างหากแต่ประการใด (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, 2544 : 7)

ในส่วนนี้ ผู้ศึกษาจะขออภิปรายรูปแบบและวิธีการหาประโยชน์จากแรงงานรับใช้ข้ามชาติ โดยแบ่งออกเป็น 3 หัวข้อย่อย ตามลำดับ ได้แก่ 1. การหาประโยชน์จากสถานภาพทางกฎหมายของแรงงาน 2. การหาประโยชน์จากลักษณะเฉพาะของงานบ้าน และ 3. การหาประโยชน์จากค่าแรงและสวัสดิการแรงงาน ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### การหาประโยชน์จากสถานภาพทางกฎหมายของแรงงาน

“ตอนที่ฉันอยู่ในประเทศพม่า ฉันไม่มีบัตรประจำตัวประชาชน (พวกเจ้าหน้าที่ไม่ออกบัตรให้กับคนชนบท เขาออกให้เฉพาะคนที่สามารถเข้าเมืองไปขอที่นั่นได้เท่านั้น) เพราะฉันไม่มีบัตรประจำตัวประชาชน ฉันจึงจำเป็นต้องจ่ายเงินให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐบ่อย ๆ ฉันพูดภาษาพม่าไม่ได้ จึงยิ่งลำบากขึ้นไปอีก และแม้ว่าฉันจะอยู่ในประเทศไทยขณะนี้ แต่มันก็ไม่ต่างจากตอนที่อยู่ที่พม่าเท่าใดนัก ตอนที่ฉันอยู่รัฐฉาน ฉันกลัวทหารพม่า และเมื่อฉันมาเมืองไทยก็กลัวตำรวจ ฉันจำไม่ได้เลยว่าจะมีเวลาใดบ้างในชีวิตที่ฉันไม่รู้สึกลัว” แรงงานหญิงชาวไทยใหญ่ อายุ 19 ปี (เน้นโดยผู้ศึกษา, สุริย์พร พันพิ่ง และคณะ, 2548 : 155)

“เมื่อครั้งที่ฉันเดินทางมาถึงเมืองไทย เจ้าหน้าที่ที่ชายแดนยึดบัตรประจำตัวประชาชนของฉันไป ตอนที่ฉันไม่มีบัตรอะไรเลย แล้วก็ไม่ได้คิดว่า ฉันจะกลับบ้านได้ อย่างไรก็ตามไม่มีมัน” แรงงานหญิงชาวไทยใหญ่ อายุ 35 ปี (เน้นโดยผู้ศึกษา, สุริย์พร พันพิ่ง และคณะ, 2548 : 156)

นอกจากลักษณะของงานบ้านที่ไม่เป็นทางการ และแรงงานที่ไม่มีสัญญาจ้างอย่างเป็นทางการ ลายลักษณ์แล้ว แรงงานรับใช้ข้ามชาติส่วนใหญ่กลายเป็น “คนไร้รัฐ” โดยไม่ได้คาดคิด เนื่องจากไม่มีเอกสารแสดงตนว่าเป็นพลเมืองของประเทศใดแน่ชัด ดังที่เกิดขึ้นกับแรงงานชาติพันธุ์ต่าง ๆ ในพม่าที่ไม่มีบัตรประจำตัวประชาชนสัญชาติพม่าด้วยเหตุผลดังเช่น แรงงานหญิงชาวไทยใหญ่ที่ถูกเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลพม่าปฏิเสธที่จะดำเนินการออกเอกสารดังกล่าวให้ ขณะที่แรงงานบางรายถูกเจ้าหน้าที่รัฐของพม่ายึดเอาไประหว่างเดินทางมาทำงานยังประเทศไทย (สุริย์พร พันพิ่ง และคณะ, 2548 : 154 – 158) ดังเห็นได้จากคำสัมภาษณ์แรงงานชาวไทยใหญ่ทั้งสองรายข้างต้น

ในความเป็นจริงแล้วพบว่าแรงงานข้ามชาติจำนวนไม่น้อยไม่มีเอกสารใบอนุญาตทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายของราชการไทย โดยพบคำอธิบายบ่อยครั้งว่าเป็นเพราะความยุ่งยากของขั้นตอนการจดทะเบียนแรงงานที่มากเกินความจำเป็น การกำหนดให้แรงงานต้องเข้ารับการตรวจสุขภาพ ซึ่งต้องไม่เป็นโรคติดต่อ 7 ประเภทตามที่กำหนด ได้แก่ วัณโรค เรื้อน เหาช้าง ซิฟิลิส พิษสุราเรื้อรัง ยาเสพติด และปัญญาอ่อน (สุริย์พร พันพึ้ง และคณะ, 2548 : 176) ทว่าแรงงานมักไม่ได้รับทราบรายงานผลการตรวจสุขภาพของตนแต่อย่างใด รวมทั้งเหตุผลข้อจำกัดด้านเวลาซึ่งต่างไม่สะดวกทั้งต่อนายจ้างและต่อแรงงาน และอันที่จริง การขึ้นทะเบียนแรงงานก็ไม่จำเป็นต้องดำเนินการผ่านนายจ้าง (สุริย์พร พันพึ้ง และคณะ, 2548 : 154) แต่ข้อเท็จจริงนี้ กลับไม่ถูกนำไปเผยแพร่ประชาสัมพันธ์สู่กลุ่มนายจ้างและแรงงานแต่อย่างใด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การส่งข่าวสารความรู้ให้แก่แรงงานถึงในบ้านเพื่อป้องกันมิให้นายจ้างใช้เป็นโอกาสในการละเมิดสิทธิ

**“ค่าจดทะเบียนแพงไป แล้วก็ต้องเตรียม ต้องกรอกเอกสารเยอะแยะไปหมด ที่จริง คนที่มีบัตรเก่าอยู่ก่อนแล้ว ไม่เห็นต้องมาเริ่มกระบวนการใหม่เลยเพราะมันยุ่งยาก จนบางคนเลียงไม่จดไปเลยก็มี...”** นายจ้างหญิงชาวไทย ไม่ระบุอายุ (เน้นโดยผู้ศึกษา, สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ, 2549? : 72)

**“ฉันรู้สึกผิดหวังที่นายจ้างไม่ขอใบอนุญาตทำงานให้ แต่นายจ้างของเพื่อนฉันหลายคนก็ไม่ขอใบอนุญาตทำงานให้เช่นกัน นายจ้างจะบอกกับเราว่า ถ้าเราอยู่แต่ในบ้านและไม่ออกไปไหนก็ไม่จำเป็นต้องมีใบอนุญาตทำงาน พวกเขาบอกว่าการที่จะไปขอใบอนุญาตทำงานต้องจ่ายเงิน ดังนั้น อย่าเสียเงินไปกับมันเลย มันจะไม่เกิดปัญหาอะไรเลยถ้าไม่ออกจากบ้าน”** แรงงานหญิงชาวกะเหรี่ยง อายุ 21 ปี (เน้นโดยผู้ศึกษา, สุริย์พร พันพึ้ง และคณะ, 2548 : 166 – 167)

**“ขั้นตอนมันน่าเบื่อมากเลย...กว่าจะเสร็จ 3 วัน เทียวไปเทียวมาอยู่ 5 รอบ ... ทำไมต้องเปลี่ยนบัตรทุกปีก็ไม่รู้ ที่จริง เขาน่าจะเก็บทุกอย่างไว้ในเครื่องคอมฯ ไม่เข้าใจเลยว่าทำไมต้องเสียเงินกันทุกปี แล้วก็เสียเวลามากเลย”** นายจ้างหญิงชาวไทย อายุ 39 ปี (เน้นโดยผู้ศึกษา, สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ, 2549? : 72)

**“หนูไม่ได้เงินเดือนตอนสิ้นเดือนหรอก นายจ้างเขาว่าหนูไม่จำเป็นต้องใช้เงิน เขาจะเก็บไว้ให้ก่อน ไม่งั้นเดี๋ยว (แรงงาน – ผู้ศึกษา) จะทำหาย หนูทำงานมา 2 ปีแล้ว พอ**

**ตอนออกไม่รู้ทำไมเขาหักไปเยอะแยะ...ไม่เข้าใจเหมือนกัน** หนูถอนหนหนึ่งเมื่อปีที่แล้ว...**เขาว่าเขาหักเงินเป็นค่าจดทะเบียนกับเรื่องสุขภาพ...** (แรงงานหญิงชาวไทใหญ่ อายุ 18 ปี สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ, 2549? : 80)

**“แม้ว่าฉันจะมีใบอนุญาตทำงานแล้ว แต่ฉันก็ยังไม่กล้าที่จะออกไปไหนไกล ๆ เพราะว่าฉันมีแค่สำเนาเอกสารเท่านั้น ดังนั้น ถึงแม้ว่าฉันจะมีใบอนุญาตทำงาน แต่มันก็ไม่ต่างอะไรกันเลย มันเหมือนกับ把钱จ่ายไปโดยที่ยังไม่ได้ใช้ใบอนุญาตทำงาน”** (แรงงานหญิงชาวไทใหญ่ อายุ 18 ปี (เน้นโดยผู้ศึกษา, สุริย์พร พันพึ้ง และคณะ, 2548 : 164)

ประเด็นที่สำคัญอีกประการคือ ค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียนแรงงานและการขอใบอนุญาตทำงานที่ได้ยกตัวอย่างมาบางส่วนนั้น นับว่าเป็นปัญหาสำหรับแรงงานเนื่องจากอัตราค่าจดทะเบียนแรงงานและขอใบอนุญาตทำงานที่สูงมากเมื่อเปรียบเทียบกับค่าแรงโดยเฉลี่ยของพวกเธอ ซึ่งประเด็นนี้เองที่ได้ก่อให้เกิดปัญหาด้านแรงงานอีกมากมายภายหลังและเป็นชนวนสำคัญของความขัดแย้งระหว่างนายจ้างและลูกจ้างภายในครัวเรือนในเวลาต่อมา อาทิ กรณีที่นายจ้างมักอ้างเหตุผลในการหักค่าแรงโดยให้เหตุผลว่าตนได้ชำระค่าใช้จ่ายรายการนี้ให้แก่แรงงานล่วงหน้า นายจ้างหลายรายเก็บใบอนุญาตทำงานของลูกจ้างไว้กับตนเองโดยอ้างเพื่อเป็นหลักฐานการหลบหนีของลูกจ้าง ฯลฯ นอกจากนี้ นายจ้างหลายรายยังโกงค่าแรงลูกจ้าง และปฏิเสธที่จะรับภาระทางการเงินในการต่ออายุใบอนุญาตทำงานของลูกจ้างด้วยท่าทีที่เพิกเฉย ไม่พูดถึง และปล่อยให้เกิดการลักลอบทำงานในประเทศซึ่งส่งผลให้แรงงานเกิดความหวาดกลัวเจ้าหน้าที่รัฐ ต้องคอยหลบเลี่ยงการตรวจของเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ หากเจ้าหน้าที่รัฐตรวจไม่พบใบอนุญาตฯ แรงงานก็จะถูกจับกุมดำเนินคดี แต่ที่เลวร้ายกว่าคือการเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่รัฐข่มขู่รีดไถทรัพย์สินจากแรงงานหรือเรียกทรัพย์สินบนเพื่อแลกเปลี่ยนกับอิสรภาพ แทนที่จะทำหน้าที่ให้ความคุ้มครองแรงงาน หรือเอาผิดกับนายจ้างที่เจตนาจ้างแรงงานข้ามชาติที่ไม่มีใบอนุญาตฯ เหมือนอย่างกฎหมายแรงงานในสหรัฐฯ (Pierrette Hondagneu-Sotelo, 2007 : 264, เชงอรรรถที่ 17) นโยบายขึ้นทะเบียนแรงงานดังกล่าวจึงมีนัยยะไม่ต่างอะไรกับการเปิดช่องทางที่เอื้อให้นายจ้าง (และนายหน้าจัดหางาน) ใช้ควบคุมและเอาผิดเอาเปรียบแรงงาน แสวงหาประโยชน์จากลูกจ้างผู้ไม่มีทางเลือก

**“ตอนที่มีการออกใบอนุญาตทำงานให้ นายจ้างถามฉันว่าฉันจะทำงานที่นั่นนาน**

หรือไม่ ถ้าฉันทำ เธอจะไปขอใบอนุญาตทำงานให้แก่ฉัน และจะไม่หักเงินเดือนฉันสำหรับค่าใบอนุญาตทำงาน ถ้าฉันทำงานเกิน 6 เดือน หนี้สินฉันก็น่าจะหมดไป ฉันบอกว่ากรุณาให้เงินฉันตามปกติเถิด ถ้าฉันได้เงินตามปกติ ฉันจะทำงานเกิน 6 เดือน นายจ้างให้เงินเดือนฉัน 1,000 บาท และให้อาหารแก่ฉัน แต่จำนวนเงินมีไม่เพียงพอที่จะจ่ายค่าใบอนุญาตทำงาน ในที่สุด นายจ้างบอกกับฉันว่า เธอจะจ่ายค่าใบอนุญาตทำงานให้แก่ฉัน ในที่สุด ฉันก็ลาออกจากที่นั่นเพราะเขาไม่จ่ายเงินเดือนให้ฉัน แล้วฉันก็ยังไม่ได้ใบอนุญาตทำงานเลย” แรงงานหญิงชาวมอญ อายุ 30 ปี (เน้นโดยผู้ศึกษา, สุริย์พร พันพิ่ง และคณะ, 2548 : 169)

“หญิงกุลหลอกมาชาย ตอนแรกทำงานในร้านซักรีด คนพามา (นายหน้า) เขาหางานให้ เขาว่าหนูจะได้เดือนละ 400 แต่ก็ได้ไม่ถึง ผู้หญิงที่เป็นคนพามาเขามาเอาเงินเดือนไป” แรงงานเด็กหญิงชาวกะเหรี่ยง อายุ 14 ปี (เน้นโดยผู้ศึกษา, สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ, 2549? : 73)

จากคำสัมภาษณ์แรงงานหญิงรับใช้ในบ้านข้างต้นชี้ว่านายจ้างเป็นฝ่ายที่ได้รับประโยชน์จากแรงงานผู้เสียเปรียบ โดยนายจ้างพยายามที่จะบ่ายเบี่ยงเลี่ยงความรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการขึ้นทะเบียนแรงงานและอื่น ๆ ด้วยการบิดให้เป็นภาระของลูกจ้างถ่ายเดียว หรือพูดอีกนัยยะหนึ่งคือให้ลูกจ้างตกเป็นฝ่ายแบกรับค่าใช้จ่ายที่สูงลิ่วเพียงเพื่อได้งานบ้านทำจากนายจ้าง พร้อมกับยอมเสี่ยงต่อการถูกเจ้าหน้าที่รัฐจับกุมในรายที่ไม่มีใบอนุญาตทำงานปกติตัวให้ตรวจสอบมีหน้าซ้ำ จากรายงานยังระบุว่านายจ้างหลายรายมักจ่ายค่าตอบแทนแรงงานไม่ครบตามจำนวนที่ตกลงกับลูกจ้างไว้ หรือไม่ก็มักอ้างการหักเงินค่าแรงสำหรับค่าธรรมเนียมที่นายจ้างได้จ่ายให้แรงงานไปก่อนล่วงหน้าเพื่อดำเนินการจดทะเบียนและการขอใบอนุญาตทำงาน ทั้งหมดนี้เป็นเพียงสัญญาด้วยวาจาอย่างไม่เป็นทางการ ซึ่งสุ่มเสี่ยงสำหรับลูกจ้างต่อการถูกนายจ้างผิดสัญญาโดยที่ลูกจ้างเองไม่อาจตัดทอนการละเมิดสิทธิดังกล่าว

“...นายจ้างต้องเป็นผู้รับผิดชอบเรื่องนี้ ...ฉันไม่มีเงินที่จะไปขอใบอนุญาตทำงานค่าใบอนุญาตทำงานเท่ากับเงินเดือนของฉันตั้ง 5 เดือน ถ้านายจ้างจ่ายให้ฉันก็ได้แต่นายจ้างไม่ได้พูดถึงเรื่องนี้เลย และฉันก็ไม่รู้ว่าจะขอร้องเธออย่างไร ฉันต้องอธิบายให้เธอฟังว่าใบอนุญาตทำงานมีความสำคัญกับฉันมากเพียงใด” แรงงานหญิงชาวพม่า อายุ 30 ปี (เน้นโดยผู้ศึกษา, สุริย์พร พันพิ่ง และคณะ, 2548 : 177)

“มีใบอนุญาตทำงานค่ะ ที่จริงไม่ได้ตั้งใจจะมีหรอกเพราะว่าไม่มีเงิน แต่ว่าเจ้านายเขาบอกว่าถ้าไม่ไปจดก็ไม่ให้เข้าบ้าน เพราะถ้าตำรวจรู้ก็โดนจับทั้งเราทั้งเขา ก็เลยโทรไปหาแม่ แก่ก็เลยออกเงินให้ แต่ว่ามีแล้วก็ไม่เคยใช้ ไม่ได้ออกไปไหน เวลาไปต่อ (อายุใบอนุญาตทำงาน – ผู้ศึกษา) ก็ต้องจ่ายเงินเอง ที่จริงแล้ว มีบัตร ไม่มีบัตร ก็เหมือนกันเพราะไม่ได้ออกข้างนอก ตอนไม่มีบัตร ได้เงินเดือนพันกว่าบาท ตอนนี้มีบัตรแล้วก็ยังได้เท่าเดิม” แรงงานหญิงชาวไทยใหญ่ อายุ 17 ปี (เน้นโดยผู้ศึกษา, สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ, 2549? : 71)

“เจ้านายเขาออกตั้งค่างาน (ใบอนุญาตทำงาน – ผู้ศึกษา) ให้ก่อน แล้วก็มาหักจากเงินเดือน ก็ต้องบอกเขา (เจ้าหน้าที่ – ผู้ศึกษา) ว่าอายุ 16 ไม่งั้น เขาไม่ให้ทำ เจ้านายเขาจะเก็บตัวจริงไว้ แล้วให้หนีถือใบที่ถ่ายเอกสาร” แรงงานเด็กหญิงชาวมอญ อายุ 13 ปี (เน้นโดยผู้ศึกษา, สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ, 2549? : 71)

อย่างไรก็ตาม เสียงของนายจ้างและความเห็นของคนรับใช้ที่ยกตัวอย่างมาข้างต้นน่าจะสะท้อนให้เห็นความล้มเหลวของนโยบายรัฐด้านแรงงานและระบบการจดทะเบียนดังกล่าวที่นอกจากไม่อาจจะตรวจสอบยอดประชากรแรงงานข้ามชาติที่แท้จริงในประเทศไทยได้แล้ว ยังไม่อาจให้การปกป้องคุ้มครองแรงงานให้รอดพ้นจากการเอาประโยชน์โดยเจ้าหน้าที่รัฐและนายจ้างได้เลย และอันที่จริง ต่อให้มีใบอนุญาตทำงานแล้ว จากรายงานระบุว่าแรงงานรับใช้ในบ้านหลายรายไม่อาจออกจากบ้านนายจ้างไปไหนมาไหนได้อย่างอิสระ ทั้งนี้ เนื่องมาจากไม่มีเอกสารสำคัญของตนพกติดตัว หรือไม่ นายจ้างก็ยึดเอกสารแสดงตนของแรงงานไว้ หากจะให้ลูกจ้างเก็บไว้ก็เพียงชั่วคราวชั่วคราวในยามที่จำเป็น หรือไม่ก็ให้เอกสารแก่ลูกจ้างเพียงฉบับสำเนาเท่านั้น (สุริย์พร พันพึ้ง และคณะ, 2548 : 154) ซึ่งใช้การไม่ได้จริง

เมื่อลองเอ่ยเช่นนี้ อาจกล่าวได้ว่านายจ้างคือผู้ได้รับประโยชน์จากช่องว่างของกฎระเบียบและกฎหมายแรงงานนั่นเอง ซึ่งปรากฏการณ์ภายในครัวเรือนเช่นนี้ แม้จะดูเหมือนเป็นเรื่องเล็กน้อยแต่ก็ส่งผลกระทบต่อทางอ้อมไม่น้อย โดยเป็นความเครียดภายในบ้านที่เมื่อแรงงานหมดความอดทนก็จะผลักดันตัวเอง ทั้งเงื่อนไขทุกสิ่งไว้ที่บ้านของนายจ้าง และหลบหนีจากไป ดังจะพบได้บ่อยครั้งที่ลูกจ้าง ปีนี้อยู่กับนายจ้างรายหนึ่ง โดยจดทะเบียนเป็นแรงงานถูกต้องตามกฎหมาย แต่ปีหน้า เมื่อหนีออกจากบ้านของนายจ้างแล้วก็จะกลายเป็นแรงงานผิดกฎหมายในทันที เนื่องจากนายจ้างรายเดิมไม่มาชำระเงินและดำเนินการต่ออายุใบอนุญาตทำงานของลูกจ้าง ซึ่งอนุมานว่าเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของนายจ้างรายใหม่ พลวัตการเปลี่ยนแปลงสถานภาพของ

แรงงานข้ามชาติเช่นนี้ทำให้แรงงานถูกและผิดกฎหมายได้ตลอดเวลา

ประเด็นสำคัญที่พึงพิจารณาในส่วนนี้คือ การถูกโกงค่าแรงก็ดี และการถูกหักค่าแรงเพื่อนำไปชำระค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ก็ดี ในทัศนะของแรงงานระดับล่างของสังคมแล้วดูเหมือนในท้ายที่สุดพวกเขาจะตกเป็นฝ่ายแบกรับค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ไปเสียทั้งหมด การกระทำของนายจ้างที่เอาเปรียบได้สอนให้พวกเขาเรียนรู้ว่าการเป็นแรงงานถูกต้องตามกฎหมายนั้นอาจไม่ก่อให้เกิดประโยชน์สำหรับพวกเขาแต่อย่างใด การจดทะเบียนกับทางการแต่ครั้งอาจได้ไม่คุ้มเสีย รายได้และสภาพชีวิตในบ้านของนายจ้างไม่ได้ดีขึ้น ผู้เสี่ยงคอยหลบหนีเจ้าหน้าที่รัฐดีกว่า และอาจด้วยเหตุนี้เอง แรงงานและนายจ้างหลายรายจึงตัดสินใจเลือกที่จะไม่ต่ออายุใบอนุญาตทำงาน ซึ่งถือเป็นการฝ่าฝืนระเบียบการปกครอง ทวนกระแสอำนาจรัฐ แม้ว่าตนเองยังมีความเกรงกลัวรัฐไม่น้อยก็ตาม ดังสังเกตได้ชัดเจนจากคำให้สัมภาษณ์ของแรงงานหญิงรับใช้หลายรายที่สะท้อนความต้องการอยู่ให้ห่างไกลจากอำนาจรัฐและไม่ยอมรับสัญลักษณ์ของรัฐที่อยู่ใกล้ตัวแรงงาน

**“ฉันไม่มีใบอนุญาตทำงาน นายจ้างเลยบอกกับฉันว่า เธอจะขึ้นทะเบียนแรงงานให้ฉัน ถ้าฉันยอมทำงานให้เธอเป็นเวลา 2 ปี แต่ฉันไม่ต้องการอยู่เมืองไทยขนาดนั้น ถ้าฉันเก็บเงินได้จำนวนหนึ่ง ฉันก็จะกลับบ้าน ฉันไม่อยากจะให้สัญญาว่าฉันจะอยู่กับเธอเป็นเวลา 2 ปี ด้วยเหตุนี้ ฉันจึงยังไม่มีใบอนุญาตทำงาน และฉันก็ไม่เคยออกไปข้างนอก นายจ้างบอกว่าไม่ต้องไปไหน เพราะเธอกลัวว่าฉันจะมีปัญหา และฉันก็ไม่อยากจะไปไหน แต่บางครั้งฉันก็อยากจะไปไหนสักที่ถึงเพื่อน และด้วยความที่ฉันไม่มีใบอนุญาตทำงาน นายจ้างก็เลยไม่เพิ่มเงินเดือนให้ ฉันยังคงได้รับเงินเพียง 1,500 บาทเท่านั้น”** แรงงานหญิงชาวไทยใหญ่ อายุ 17 ปี (เน้นโดยผู้ศึกษา, สุริย์พร พันพิ่ง และคณะ, 2548 : 165)

**“ด้วยความที่ฉันไม่มีใบอนุญาตทำงาน ฉันก็เลยต้องอยู่แต่ในบ้าน ฉันไม่สามารถออกไปไหนได้แม้ว่าจะอยากออกไปก็ตาม ฉันกลัวว่าจะถูกจับ ฉันเคยถูกจับมาแล้วครั้งหนึ่งที่เดินทางจากกรุงเทพฯ กลับแม่สอด เจ้าหน้าที่ไทยจับฉัน และส่งฉันกลับเมียวดี”** (เน้นโดยผู้ศึกษา, สุริย์พร พันพิ่ง และคณะ, 2548 : 162)

**“ฉันได้เงินเดือนละ 1,000 บาท แต่หลังจากที่นายจ้างของฉันทำใบอนุญาตทำงานให้แก่ฉัน เขาก็ไม่จ่ายเงินเดือนให้แก่ฉันอีกเลย ฉันรออยู่สองเดือนก็ยังไม่ได้อะไร ฉันได้ข่าวว่าลูกของฉันคนหนึ่งในพม่าป่วย และฉันได้ขอเงินค่าจ้างของฉัน แต่**

นายจ้างของฉันกลับบอกว่าเขาจะจ่ายให้เพียงหนึ่งเดือนเท่านั้น เขาพูดว่าเขาจะให้เงินเดือนทั้งหมดหลังจากที่ฉันทำงานครบหกเดือนแล้ว” แรงงานหญิงชาวมอญ อายุ 30 ปี (เน้นโดยผู้ศึกษา, สุรีย์พร พันพึ้ง และคณะ, 2548 : 111)

“ฉันไม่ต้องการใบอนุญาตทำงาน เพราะมันราคาแพงและฉันไม่ต้องการที่จะเสียเงิน ฉันไม่เคยเห็นตำรวจเพราะว่าฉันไม่เคยออกจากบ้านไปไหนเลย ฉันไม่สามารถไปไหนและไม่มีเวลาจะไปด้วย” แรงงานหญิงชาวไทยใหญ่ อายุ 32 ปี (สุรีย์พร พันพึ้ง และคณะ, 2548 : 168)

แรงงานรับใช้ในบ้านที่ต้องทำงานบ้านสารพัดอย่างตามคำสั่งของนายจ้างเกือบตลอดทั้งวันทั้งคืนจนกระทั่งไม่มีเวลาเหลือพอที่จะไปไหนมาไหนได้ตามอำเภอใจ พวกเขายังถูกนายจ้างและนายหน้าร่วมมือกันเพื่อหาประโยชน์จากนโยบายรัฐที่เกี่ยวข้องกับสถานภาพทางกฎหมายของแรงงานด้วยการใช้อำนาจตามอำเภอใจในการหักค่าใช้จ่าย โดยเฉพาะค่าธรรมเนียมการทำใบอนุญาตทำงานและค่าธรรมเนียมการต่ออายุบัตรจากคำตอบที่ปรากฏว่านายจ้างมักหักหนี้สินเกินจากความเป็นจริง รวมทั้งไม่สร้างความโปร่งใสหรือชี้แจงให้ลูกจ้างได้รับทราบอย่างตรงไปตรงมา และเมื่อความระแวงภายในบ้านผสมรวมกับความหวาดกลัวนอกบ้าน (เจ้าหน้าที่ตัวแทนของอำนาจรัฐ) ย่อมไม่เป็นผลดีต่อสวัสดิภาพของชีวิตแรงงาน ผู้ที่ได้รับการคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตจากรัฐและความรู้สึกมั่นคงในอาชีพการงานจากนายจ้าง เพราะฉะนั้น กฎหมายคุ้มครองแรงงาน รวมทั้งนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องจึงไม่ได้ให้ความคุ้มครองหรือปกป้องแรงงานจากการละเมิดสิทธิ หากกลับเป็นการเอื้อโอกาสหรือจัดหาช่องว่างให้แก่นายจ้างในการเอาประโยชน์จากแรงงาน จะด้วยตั้งใจหรือไม่ก็ตาม หากกล่าวโดยสรุปในประเด็นการเอาประโยชน์จากแรงงานหญิงรับใช้ข้ามชาติผ่านสถานภาพทางกฎหมาย รวมทั้งระเบียบการตามนโยบายการทำงานของแรงงานต่างด้าวและกระบวนการจดทะเบียนแรงงานในเบื้องต้นได้ว่า เงื่อนไขของการจดทะเบียนแรงงานและขอใบอนุญาตทำงานซึ่งเป็นนโยบายรัฐนั้น ไม่ได้สอดคล้องกับเป้าหมายแรกเริ่มที่รัฐอ้างว่าทำไปเพื่อแก้ปัญหาความมั่นคงของชาติและสงวนอาชีพบางประเภทให้แก่แรงงานพลเมืองไทย หากเป็นไปเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่รัฐผู้กำหนดนโยบาย และเปิดโอกาสให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐ รวมทั้งนายจ้าง (และนายหน้า) ได้ฉวยใช้เพื่อการแสวงหาประโยชน์เอาจากแรงงานหรือลูกจ้างดังรายละเอียดที่ได้อภิปรายมาแล้วข้างต้น

### การหาประโยชน์จากลักษณะเฉพาะของงานบ้าน

นอกจากประเด็นการจดทะเบียนแรงงานและการขอใบอนุญาตทำงานดังที่กล่าวมาแล้ว ปริมาณงานบ้านที่มากมายจนกระทั่งล้นมือแรงงานซึ่งนายจ้างมักสรรหามาให้พวกเขาทำได้ตลอดทั้งวันคืนนั้น ยังทำให้พวกเขาไม่มีเวลาว่างพอที่จะออกไปเที่ยวเตร่หรือทำธุระส่วนตัวได้เลย และจากผลรายงานการวิจัยของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) พบว่าคนรับใช้ในบ้านส่วนใหญ่ทำงานนานกว่า 8 ชั่วโมงต่อวัน โดยแรงงานกว่าครึ่งของจำนวนที่สำรวจถูกสั่งให้ทำงานบ้านเป็นเวลานานกว่า 14 ชั่วโมงต่อวัน (สุริย์พร พันพึ้ง และคณะ, 2548 : 114 – 119) และส่วนใหญ่ก็ไม่เคยมีวันลาหยุดประจำ ไม่ว่าจะรายเดือนหรือรายสัปดาห์ ข้อเท็จจริงที่น่าสนใจอีกประการคือการไม่มีวันลาหยุดสำหรับแรงงานเด็ก (หมายถึงแรงงานหญิงอายุต่ำกว่า 18 ปี) (สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ, 2549? : 81 – 83) คนรับใช้ในบ้านจึงเป็นแรงงานที่ดูเหมือนต้องทำงานตลอดเวลา ช่วยเหลืองานภายในบ้านตลอดวันตั้งแต่เช้าตรู่จรดเวลามีดค่ำซึ่งมีงานบ้านให้พวกเขาทำเกือบตลอดทั้งวัน ไม่ว่าจะปัดกวาดและเช็ดถู งานทำความสะอาด รวมทั้งงานบริการสมาชิกและสัตว์เลี้ยงของครอบครัว ฯลฯ

*“คนทำงานตามบ้านมีงานมากมายนัก และถ้าเราทำไม่เสร็จ เราก็ต้องอยู่ตึกเพื่อทำให้เสร็จ ไม่ว่าจะเป็นเวลาใดก็ตาม ถึงแม้ว่าจะมีคนงานหลายคน แต่บางครั้งเราก็ต้องทำจนถึงเวลาเช้านี้ 3 หรือ 4 โดยเฉพาะในวันสุดสัปดาห์ นายจ้างชอบสั่งให้เราทำสิ่งต่าง ๆ มากมาย”* แรงงานหญิงชาวไทยใหญ่ อายุ 32 ปี (เน้นโดยผู้ศึกษา, สุริย์พร พันพึ้ง และคณะ, 2548 : 114)

*“สามีของบ้านนี้กลับบ้านดึกมาก ฉันนอนไม่ได้จนกว่าเขาจะกลับมา ฉันต้องรอเปิดประตูให้เขา ฉันรู้สึกเหนื่อยกับการทำงานมาทั้งวัน และอยากที่จะหลับมาก ๆ ถ้าเขากลับมาก่อนสี่ทุ่มก็ไม่ใช่ปัญหากับฉัน แต่บางครั้ง เขากลับมาเที่ยงคืน ฉันก็จะไม่ได้หลับเลยเพราะต้องรอเปิดประตูให้เขาอยู่ตลอดเวลา ฉันรู้สึกท้อกับว่าทำงานเยี่ยงทาสให้คนอื่นจนฉันต้องร้องไห้หลายหน”* แรงงานหญิงชาวไทยใหญ่ อายุ 24 ปี (เน้นโดยผู้ศึกษา, สุริย์พร พันพึ้ง และคณะ, 2548 : 115)

ผลงานและระยะเวลาการทำงานบ้านจึงมีลักษณะเฉพาะที่ไม่เหมือนงานอื่น ๆ กล่าวคืองานบ้านเป็นงานที่ต้องเตรียมพร้อมรับใช้นายจ้างตลอดวัน จึงไม่มีเส้นแบ่งชัดเจนเหมือนงานในสถานประกอบการ ทั้งช่วงเวลาพักผ่อนและจำนวนวันลาหยุดก็ไม่อาจจะระบุได้แน่นอน ยิ่งพบ



นายจ้างรายที่ทำงานอะไรก็ทำไม่เป็นด้วยแล้ว แรงงานยิ่งต้องเป็นที่พึ่งสำหรับนายจ้างพร้อม  
 ใช้งานได้ตลอดเวลา ไม่เว้นแม้แต่วันหยุดพักผ่อน เช่น วันหยุดสุดสัปดาห์ และวันหยุดนักขัตฤกษ์  
 และเนื่องจากพวกเขาเธอส่วนใหญ่พักอาศัยกินอยู่และหลับนอนภายใต้ชายคาเดียวกันกับนายจ้าง  
 (live-in housekeepers) เส้นแบ่งระหว่างวันเวลาปฏิบัติงานกับช่วงวันเวลาหยุดพักผ่อนของ  
 แรงงานจึงยิ่งพร่าเลือน (blurred boundary) มากยิ่งขึ้นไปอีก การลงแรงนอกเวลางานของบรรดา  
 สาวใช้ในบ้านจึงมักปราศจากค่าล่วงเวลา หากได้รับบ้างก็ไม่สม่ำเสมอ ขึ้นอยู่กับความพอใจของ  
 นายจ้างเป็นสำคัญ (สุรีย์พร พันพืง และคณะ, 2548 : 120) ซึ่งจากรายงานระบุว่า บางครั้ง  
 พวกเขาได้รับการตอบแทนจากนายจ้างในรูปของของขวัญ ของกำนัล หรือสิ่งของเด็ก ๆ น้อย ๆ  
 โดยนายจ้างจะนำมาให้ตามโอกาส

“เป็นคนใช้คนเดียวในบ้าน เจ้านายเขาอยู่กัน 2 คน ไม่มีลูก แต่ว่าเลี้ยงหมาตัวไม่  
 ใหญ่อีก 12 ตัว ปกติตื่นตอน 6 โมงเช้า มาล้างจาน กวาดบ้าน ถูบ้าน แล้วก็  
 ทำกับข้าวให้หมา แล้วก็ไปกวาดขยะรอบบ้าน เวลาหุงข้าวตอนเช้านี้เขายังไม่ตื่น  
 กันเลย” แรงงานหญิงชาวพม่า-ไทใหญ่ อายุ 23 ปี (เน้นโดยผู้ศึกษา, สำนักงานแรงงาน  
 ระหว่างประเทศ, 2549? : 82)

“ฉันไม่กล้าที่จะออกไปข้างนอกถึงแม้ว่านายจ้างจะอนุญาตก็ตาม บางครั้ง ฉันจะ  
 ออกไปพักผ่อนและจะรีบกลับทันที ฉันไม่รู้จะไปไหนและฉันก็ไม่มีเวลามากด้วย ใน  
 ระยะเวลาสองปี ฉันออกไปข้างนอกแค่สองหน” แรงงานหญิงชาวกะเหรี่ยง อายุ 27 ปี  
 (เน้นโดยผู้ศึกษา, สุรีย์พร พันพืง และคณะ, 2548 : 139)

“หนูทำงานตั้งแต่ตีสี่ถึงสามทุ่ม รวมแล้วไม่ต่ำกว่า 18 ชั่วโมงต่อวัน บางวัน  
 ทำงานมากกว่านั้นอีก ทั้งซักผ้า ล้างรถ ทำสวน ไม่มีวันหยุดอะไรกับเขาหรอก” แรงงาน  
 เด็กหญิงชาวไทใหญ่ อายุ 15 ปี (เน้นโดยผู้ศึกษา, สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ,  
 2549? : 82)

อันที่จริง งานบ้านแต่ละอย่างต้องอาศัยทักษะการทำงานในรายละเอียดแตกต่างกัน เช่น  
 ทักษะงานทำความสะอาดก็แตกต่างจากทักษะงานเลี้ยงดูเด็กและผู้สูงอายุ โดยเฉพาะผู้สูงอายุ  
 ภาวะพึ่งพิง ดั้งบทสัมภาษณ์จากแรงงานทั้งสองรายข้างล่างนี้ นอกจากพวกเขาจะต้องทำความสะอาด  
 บ้านได้แล้วก็ต้องมีทักษะในการเลี้ยงดูเด็กและผู้ป่วยด้วย ซึ่งอนุมานจากเหตุผลเชิง

วัฒนธรรมที่เชื่อว่าเป็นคือทักษะพื้นฐานของแรงงานหญิงที่ติดตัวมาพร้อมกับพวกเธอ “โดยธรรมชาติ”

“...งานนี้ (งานเลี้ยงเด็ก – ผู้ศึกษา) ต้องคิดว่าเด็กจะร้องไห้ ต้องทำให้ทุกอย่างเด็กจะเอาอะไร อยากได้อะไร บางทีทำอะไรไป เขาก็ไม่พอใจ หนูก็เครียด ไม่สบายใจ นายจ้างเขาก็ใจดีนะ แต่บางทีก็ว่าเอาบ้าง ถ้าลูกเขาร้องก็จะโดนว่า บางทีก็ไม่พูดด้วย” แรงงานหญิงชาวทมิฬ อายุ 16 ปี (สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ, 2549? : 78)

**“ฉันไม่เคยมีเวลาพักผ่อนเลย ฉันต้องดูแลลูก ๆ ของนายจ้างตลอดเวลา และพาพวกเขาไปด้วยทุกที่ที่ฉันไป ยิ่งกว่านั้น ฉันยังรับผิดชอบต่อผู้หญิงแก่ที่ป่วย เป็นอัมพาตคนหนึ่งและฉันก็ทิ้งเธอไม่ลง”** แรงงานหญิงชาวกะเหรี่ยง อายุ 27 ปี (เน้นโดยผู้ศึกษา, สุริย์พร พันพึ้ง และคณะ, 2548 : 115)

เนื่องจากปริมาณงานบ้านที่ต้องทำเกือบตลอดทั้งวัน คนรับใช้จึงจำต้องใช้เวลาส่วนใหญ่ในแต่ละวันทำงานภายในบ้าน ซึ่งย่อมเป็นโอกาสที่จะเกิดการกระทบกระทั่งกันพอ ๆ กับได้ใกล้ชิดระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ไม่ต่างอะไรกับสมาชิกในครอบครัว อันอาจเป็นต้นเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้พวกเธอถูกนายจ้างล่วงละเมิด ทั้งทางวาจาที่ดูหมิ่นเหยียดหยาม การล่วงเกินทางร่างกายโดยคนรับใช้ไม่สมยอม และความรุนแรงที่กระทบถึงจิตใจของคนทำงาน แต่ที่ร้ายแรงที่สุดคือการถูกนายจ้างข่มขืนโดยพวกเธอไม่อาจหลีกเลี่ยงด้วยข้อจำกัดของสถานที่ทำงานและหน้าที่ความรับผิดชอบ รวมทั้งความเกรงกลัวนายจ้างจะไล่พวกเธอออกจากบ้านและส่งกลับบ้านของพวกเธอยังประเทศต้นทาง นอกจากนี้ คนรับใช้ในบ้านบางรายยังพบสภาพชีวิตแรงงานที่เสี่ยงต่อการถูกไล่ออกจากงานหากถูกตรวจพบว่าตั้งครรรภ์กับนายจ้างอีกด้วย (สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ, 2551 : 17-19)

“จำไม่ได้ว่านายผู้หญิงเขาตีหนูกี่หน แต่เขาชอบบ่น ชอบตีหัว บางทีก็ทุบเอาเวลาเขาเอาไม้ตีก็จะเป็นรอยแดง ๆ ... เขาไม่ใช่พ่อไม่ใช่แม่หนู ชาติเดียวกันก็ไม่ใช่ กลัวก็กลัว เสียใจด้วย ไม่ได้พูดอะไร พูดภาษาเขาก็ไม่ได้ เกิดพูดอะไรไปแล้วเดี๋ยวเขาจะยิ่งตี หนูกลัวเขาฆ่าเอาแล้วไม่มีใครรู้ ไม่รู้จะไปบอกใครด้วย” แรงงานหญิงชาวกะเหรี่ยง อายุ 15 ปี (สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ, 2549? : 77)

“มีคนอพยพหลายคนทำงานในบ้านที่ฉันทำงานอยู่ มีคนหนึ่งมาจากพม่าและกำลังมีท้องกับแฟนของเธอ นายจ้างเรียกนายหน้ามาและเขาพยายามบังคับให้เธอทำแท้ง แต่ผู้หญิงคนนั้นต้องการจะมีลูก แล้วขณะที่เธอท้องได้ 7-8 เดือน นายจ้าง (ทั้งสามีภรรยา) ทรมานเธอจนกระทั่งเธอถูกบังคับให้คลอดลูกออกมา พวกเขาส่งเธอไปที่โรงพยาบาลแต่บอกว่าเด็กตายไปแล้ว อย่างไรก็ตาม หญิงคนนั้นบอกว่าเธอได้ยินเสียงเด็กร้องตอนที่คลอด หลังจากนั้น เธอพยายามที่จะออกจากงานนั้น แต่จนบัดนี้ เธอก็ยังคงไปจากที่นั่นไม่ได้” แรงงานหญิงชาวพม่า อายุ 17 ปี (เน้นโดยผู้ศึกษา, สุรีย์พร พันพึ้ง และคณะ, 2548 : 149 – 150)

“เจ้าของบ้านไม่เคยให้ฉันออกไปข้างนอกเลย ฉันได้รับคำสัญญาว่าจะได้ 2,500 บาทต่อเดือน แต่หลังจากที่ทำงานอยู่ในบ้านหลังนั้นมาเป็นเวลากว่าหนึ่งปีแล้ว ฉันไม่เคยได้รับเงินเลย ดังนั้น ฉันจึงเริ่มออกไปข้างนอกเพื่อหางานอื่นทำ และเมื่อนายจ้างรู้หรือสงสัยเข้า เธอก็ตบหน้าฉันและสั่งไม่ให้ฉันออกไปข้างนอกอีก” แรงงานหญิงชาวพม่า อายุ 21 ปี (สุรีย์พร พันพึ้ง และคณะ, 2548 : 147)

“นายจ้างเคยตีผมแรง ๆ เวลาทำงานไม่สะอาด หนูก็กลัวเขาจะส่งไปทำงานที่อื่นก็ต้องทำงานดี ๆ ไม่ใช่เกียจ จะได้ไม่โดนทำโทษ” แรงงานหญิงชาวลาว อายุ 10 ปี (สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ, 2549? : 77)

บทสัมภาษณ์ข้างล่างคือตัวอย่างการล่วงละเมิดทางเพศสาวใช้ในบ้าน ซึ่งจากปากคำของพวกเธอ เรื่องราวความรุนแรงเช่นนี้ มักลงเอยด้วยความพ่ายแพ้ของแรงงานที่ยอมถอยและหลบหนีออกไปจากบ้านของนายจ้าง ทั้งไว้เพียงความขมขื่นในชีวิตของแรงงานพลัดถิ่นโดยที่อำนาจรัฐและกลไกต่าง ๆ ไม่อาจเป็นที่พึ่งหรือให้ความคุ้มครองแก่แรงงานเหล่านี้ได้เลย

“เมื่อภรรยาของนายจ้างออกจากบ้านไป สามีของเขามักจะจูบฉันเสมอ หลังจากที่บ้านทำงานได้ 8 เดือน ฉันจึงกล้าพอที่จะบอกเรื่องนี้แก่นายจ้างหญิง เธอพูดว่า “เธอไม่ต้องไปนะ ฉันจะไล่เขาออกไปจากบ้านของฉันเอง” สามีของเธอออกจากบ้านไป แต่ 12 วันต่อมา เขาได้โทรศัพท์มาและฉันเผชิญเป็นคนรับสาย เขาฝากรักกับฉัน ดังนั้น เมื่อไรที่สามีของเธอกลับมา ฉันรู้ว่าฉันจะได้รับอันตราย” แรงงานหญิงชาวพม่า ไม่เปิดเผยอายุ (สุรีย์พร พันพึ้ง และคณะ, 2548 : 148)

“นายจ้างมักจะพยายามทำตัวให้ดูเชิ่กชี่ตลอดเวลาถึงแม้ว่าเขาจะแก่แล้วก็ตาม ในตอนเช้า เมื่อฉันตื่นนอน เขาจะเข้ามาในห้องที่ฉันนอนและขอให้ฉันนวดหลังให้ แรก ๆ ฉันก็คิดว่าเขาซื้อตรงและฉันก็นวดหลังให้เขา ต่อมาเขาสั่งให้ฉันจับอวัยวะเพศของเขาและ ดึงมือฉันไปตรงนั้น...ในที่สุดฉันก็ต้องใช้เงิน 100 บาท เพื่อหนีออกจากบ้านหลังนั้น”  
แรงงานหญิงชาวพม่า อายุ 30 ปี (สุรีย์พร พันพิ่ง และคณะ, 2548 : 148 – 149)

นอกจากนี้ รูปแบบการเอาประโยชน์แรงงานจากลักษณะเฉพาะของงานบ้านดังที่กล่าว มายังรวมไปถึงการจ้างงานคนรับใช้ในกิจกรรมอื่นนอกเหนือจากงานบ้านของนายจ้าง เช่น งานบ้าน ของญาติพี่น้องหรือไม่ก็การช่วยเหลือธุรกิจของนายจ้าง ไม่ว่าจะเป็นงานในร้านอาหาร งานตัดเย็บ เสื้อผ้า และงานผลิตของชำร่วยต่าง ๆ (สุรีย์พร พันพิ่ง และคณะ, 2548 : 123 – 124)

#### การหาประโยชน์จากค่าแรงและสวัสดิการแรงงาน

“ปัญหาคือต้องทำงานเยอะแต่ให้เงินเดือนนิดเดียว บ้านที่ฉันต้องทำความสะอาด สะอาดนั้นใหญ่มาก และฉันยังต้องทำมันคนเดียว ถ้าฉันไม่ทำก็จะมีไม่มีใครทำ ฉันแทบจะ ไม่มีเวลาพักเลย แต่ฉันก็ยังเก็บเงินไม่ได้เลย เพราะว่าเงินเดือนฉันต่ำมาก” แรงงาน หญิงชาวไทยใหญ่ อายุ 23 ปี (เน้นโดยผู้ศึกษา, สุรีย์พร พันพิ่ง และคณะ, 2548 : 111)

จากรายงานผลการวิจัยโดยสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดลพบว่า อัตราค่าแรงของคนรับใช้ในบ้านที่เป็นแรงงานข้ามชาติ โดยทั่วไป จะต่ำกว่าอัตราค่าตอบแทนของ แรงงานไทย ทั้งนี้ ไม่ปรากฏว่าแรงงานข้ามชาติรายใดแสดงความไม่พอใจในประเด็นนี้ ทว่ากลับ รู้สึกพึงพอใจที่ตนได้งานทำในแผ่นดินไทย (สุรีย์พร พันพิ่ง และคณะ, 2548 : 109) และที่จริงจะยิ่ง ดีกว่านี้อีกหากพวกเขาสามารถปลดเปลื้องหนี้สินอันเกิดจากค่าใช้จ่ายในการเดินทางมาหางานทำ ได้หมด ข้อเท็จจริงประการหนึ่งคือ อัตราค่าแรงของแรงงานข้ามชาติที่ต่ำกว่าแรงงานของพลเมือง ประเทศปลายทางคือข้อได้เปรียบสำคัญที่ทำให้นายจ้างคนไทยนิยมเลือกที่จะใช้แรงงานข้ามชาติ แต่จะว่าไป อาชีพนี้ได้รับความนิยมจากแรงงานพลเมืองไทยน้อยลงอย่างเห็นได้ชัดในช่วงสามสิบ ปีที่ผ่านมา ส่วนข้อได้เปรียบอื่น ๆ ได้แก่ ลักษณะนิสัยใจคอของแรงงานข้ามชาติที่ส่วนใหญ่แล้วจะ วานอนสอนง่าย ไม่เกียจจน และสถานภาพของแรงงานที่ไม่มีอำนาจต่อรองใด ๆ โดยเฉพาะ แรงงานรับใช้ในบ้านที่กัลไกรรัฐ เช่น กฎหมายคุ้มครองแรงงาน ซึ่งยังไม่มาครอบคลุมสิทธิประโยชน์

คนรับใช้ในบ้าน นายจ้างผู้กำหนดเงื่อนไขทุกอย่างภายในครัวเรือนจึงได้โอกาสในการแสวงหาประโยชน์จากอัตราค่าแรงที่ต่ำ ที่สำคัญ ไม่ต้องจัดสรรสวัสดิการใด ๆ ให้แก่แรงงานเหล่านี้

“รายได้จากงานของฉัน พอจ่ายแค่ค่าเช่าบ้าน เราต้องใช้เงินรายได้ของสามี สำหรับอาหารการกิน **เพราะว่าเรามีลูก เราเลยต้องใช้เงินทั้งหมดที่หามาได้ และไม่มีเหลือให้เก็บ แม้ว่าเราจะระมัดระวังกับการใช้จ่ายอย่างมาก**” แรงงานหญิงชาวพม่า อายุ 30 ปี (เน้นโดยผู้ศึกษา, สุริย์พร พันพึ้ง และคณะ, 2548 : 110)

“ฉันไม่ได้เงินพอที่จะเหลือเก็บ ฉันใช้มันหมดไปกับความจำเป็นขั้นพื้นฐาน ถ้าฉันไม่ทำงานแคว้นเดียว นายจ้างของฉันจะตัดเงินเดือนทันที รายได้ของฉันพอแค่การประทังชีวิตไปแคว้นต่อวันเท่านั้น” แรงงานหญิงชาวไทยใหญ่ อายุ 39 ปี (สุริย์พร พันพึ้ง และคณะ, 2548 : 111)

“ตอนนี้ ฉันทำงานเป็นคนดูแลบ้าน และได้เงินเดือน 3,100 บาท ทุกเดือน ส่วนหนึ่งของเงินจำนวนนั้น **ฉันต้องจ่ายคิโนให้เป็นค่ารถเมื่อตอนอพยพมา และเงินที่เหลือฉันใช้ซื้อเสื้อผ้า เพราะคนที่ประเทศนี้ (ไทย - ผู้ศึกษา) ใส่เสื้อผ้าไม่เหมือนกับคนในประเทศของฉัน** ฉันเก็บเงินไว้ใช้ซื้อเสื้อผ้าเดือนละชิ้น **พอใช้อยู่หรอกแต่ไม่มีเหลือให้เก็บ**” แรงงานหญิงชาวไทยใหญ่ อายุ 18 ปี (เน้นโดยผู้ศึกษา, สุริย์พร พันพึ้ง และคณะ, 2548 : 110)

“ฉันร้องขอเงินเดือนของฉันหลายต่อหลายครั้ง **แต่นายจ้างไม่เคยจ่ายเงินเดือนให้ฉัน** นายจ้างของฉันได้มารับตัวฉันจากนายหน้าโดยตรงเมื่อฉันเดินทางมาถึงเชียงใหม่ครั้งแรก นายจ้างมักจะเตือนฉันเสมอว่าเขาสามารถที่จะส่งฉันกลับไปได้โดยง่ายเพียงแค่บอกให้ตำรวจมาพาฉันไปส่งที่ชายแดนเท่านั้น

“ฉันคิดอยู่เสมอว่าฉันน่าจะปล่อยให้พวกเขาส่งฉันแก่ตำรวจเสียดีกว่า ถ้าหากพวกเขาไม่ยอมจ่ายค่าจ้างให้ฉันสักที แต่อีกแง่หนึ่ง ฉันไม่มีเงินเลยกลัวว่าตนเองจะไม่สามารถจ่ายให้แก่ตำรวจเพื่อให้ส่งตัวฉันกลับประเทศและจะติดแ่งกอยู่ที่ชายแดนนั่นเอง **ในที่สุด ฉันได้ตัดสินใจหนีและต้องทำใจว่าจะไม่ได้รับค่าจ้าง และต้องสูญเสียเงินเดือนที่นายจ้างเป็นหนี้ฉันไปเท่านั้นเอง**” แรงงานหญิงชาวไทยใหญ่ อายุ 27 ปี (เน้นโดยผู้ศึกษา, สุริย์พร พันพึ้ง และคณะ, 2548 : 113)

นายจ้างหลายรายจ่ายค่าจ้างไม่ตรงเวลา หรือไม่ก็จ่ายไม่ครบตามจำนวนเต็มที่ตกลงกันไว้กับฝ่ายลูกจ้าง ขณะที่บางรายไม่จ่ายค่าแรงเลยก็มี โดยอ้างเหตุผลดังที่กล่าวไปข้างแล้ว เช่น หักค่าจ้างเพื่อนำไปชดใช้หนี้จำนวนที่นายจ้างได้ออกให้ลูกจ้างไปก่อนล่วงหน้าสำหรับค่าจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติและการขอใบอนุญาตทำงาน ค่านายหน้าจัดหางาน และอื่น ๆ อีกมากมาย ซึ่งพฤติกรรมลักษณะนี้ของนายจ้างย่อมไม่เป็นผลดีต่อแรงงานเนื่องจากพวกเขาไม่สามารถตรวจสอบยอดจำนวนเงินที่ถูกนายจ้างหักออกไป หลายกรณี นายจ้างไม่แสดงความจริงใจด้วยการทำข้อตกลงกับลูกจ้างก่อนทำงานหรือแจ้งให้ลูกจ้างรับรู้ก่อนเริ่มงาน ที่หนักข้อกว่านี้คือการยกยอกเงินค่าจ้างของคนรับใช้ในบ้านตัวเอง ซึ่งนัยยะนี้จึงถือว่านายจ้างได้ละเมิดสิทธิแรงงานแล้ว ส่วนวิธีการรับมือของลูกจ้างนั้น เนื่องจากกลไกรัฐไม่อาจช่วยเหลือพวกเขาได้ แรงงานจึงทัดทานได้อย่างมากก็เพียงการเตือนนายจ้างให้จ่ายค่าตอบแทนเท่านั้น (สุริย์พร พันพึ้ง และคณะ, 2548 : 111) ส่วนนายจ้างจะจ่ายค่าตอบแทนให้แก่ลูกจ้างหรือไม่ แรงงานไม่อาจคาดเดาได้

*“ฉันได้เงินเดือนละ 1,000 บาท แต่หลังจากที่นายจ้างของฉันทำใบอนุญาตทำงานให้แก่ฉัน เขาก็ไม่จ่ายเงินเดือนให้แก่ฉันอีกเลย ฉันรอดูอยู่สองเดือนก็ยังไม่ได้อะไร ฉันได้ข่าวว่าลูกของฉันคนหนึ่งล้มป่วย และฉันได้ขอเงินค่าจ้างของฉัน แต่นายจ้างของฉันกลับบอกว่าเขาจะจ่ายให้เพียงหนึ่งเดือนเท่านั้น เขาพูดว่าเขาจะให้เงินเดือนทั้งหมดหลังจากที่ฉันทำงานครบ 6 เดือนแล้ว”* แรงงานหญิงชาวมอญ อายุ 30 ปี (เน้นโดยผู้ศึกษา, สุริย์พร พันพึ้ง และคณะ, 2548 : 111)

*“ตั้งแต่ฉันมาทำงานที่นี่ ฉันไม่เคยได้ส่งเงินกลับไปบ้านเลย รายได้ของฉันไม่เพียงพอสำหรับลูกสาวกับตัวฉัน ถึงแม้ว่าลูกสาวของฉันจะทำงานด้วยก็ตาม ฉันยังต้องขอให้ครอบครัวของฉันที่พม่าคอยส่งเงินให้ฉันด้วยซ้ำ พวกเขาเลยต้องตัดที่ดินขายแปลงหนึ่ง ...ฉันมาที่นี่เพื่อหาเงิน แต่ฉันกลับต้องขอเงินจากบ้าน”* แรงงานหญิงชาวพม่า อายุ 30 ปี (เน้นโดยผู้ศึกษา, สุริย์พร พันพึ้ง และคณะ, 2548 : 111)

นอกจากรูปแบบการหาประโยชน์จากแรงงานรับใช้ข้ามชาติทั้งสามหัวข้อย่อยที่อภิปรายมาข้างต้นแล้ว จากรายงานการวิจัยทั้งโดยสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ (2549?) และสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล (สุริย์พร พันพึ้ง และคณะ, 2548) ยังพบด้วยว่าแรงงานหลายรายยังถูกละเมิดสิทธิที่จะติดต่อสื่อสารกับญาติมิตรและบุคคลภายนอก รวมทั้ง

ไม่ได้รับอาหารและสวัสดิการด้านที่พักอาศัยที่ได้มาตรฐาน ดังที่ปรากฏว่าสาวใช้บางรายต้องอาศัยร่วมกับผู้ป่วยที่ตนต้องดูแล หรือไม่ก็ต้องอยู่ร่วมกับสมาชิกในครอบครัว ขณะที่บางรายไม่มีพื้นที่ส่วนตัวเลย โดยต้องอาศัยในห้องโถงหรือพื้นที่ส่วนกลางภายในบ้าน ซึ่งทำให้นายจ้างเรียกใช้ได้สะดวกและเรียกได้ตลอดเวลาโดยไม่คำนึงเวลาพักผ่อนของลูกจ้าง ที่สำคัญที่สุด การไม่มีพื้นที่ส่วนตัวนั้นยังอำนวยการให้นายจ้างสะดวกที่จะล่วงละเมิดทางร่างกายของพวกเขาด้วย

หากกล่าวโดยสรุป จากสภาพของแรงงานรับใช้ข้ามชาติ ลักษณะเฉพาะของงานบ้านและสภาพการทำงานในบ้านและการจ้างงานที่กล่าวมาข้างต้นจะพบว่าแรงงานเหล่านี้ต้องเผชิญกับปัญหาการเอารัดเอาเปรียบและการลิดรอนสิทธิแรงงานมากมาย ไม่ว่าจะเป็นสิทธิประโยชน์จากกฎหมายคุ้มครองแรงงานต่างด้าวเมื่อขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และสิทธิที่จะถือใบอนุญาตทำงานต้นฉบับ ไม่ใช่เพียงสำเนาเอกสารอย่างที่ปรากฏ รวมทั้งยังพบด้วยว่าแรงงาน โดยเฉพาะแรงงานรับใช้ในบ้านก็ไม่อาจรอดพ้นจากการถูกกดขี่ขูดรีดค่าแรงแต่อย่างใด ด้วยกลวิธีและข้ออ้างต่าง ๆ นานาของนายจ้างที่ผูกขาดอำนาจในการกระทำต่อแรงงานหลายรายไม่ได้รับค่าล่วงเวลาหรือค่าชดเชยพิเศษตามสิทธิของตนแต่อย่างใด นอกจากนี้ พวกเขา มักถูกนายจ้างปิดบังข้อเท็จจริงต่าง ๆ เสมอ เช่น ยอดจำนวนหนี้สินและระยะเวลาการชำระคืนหนี้ ซึ่งนายจ้างควรบอกกล่าวกับลูกจ้างของตนด้วยความจริงใจพร้อมข้อมูลที่โปร่งใส ไม่ใช่ปล่อยให้ลูกจ้างวิตกและเกิดความระแวงสงสัยในพฤติกรรมของนายจ้าง ที่เหลือคือการเอารัดเอาเปรียบในเรื่องเวลาการทำงานและหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจนภายในครัวเรือน ตลอดจนมาตรฐานสภาพความเป็นอยู่และบรรยากาศภายในบ้าน/ที่ทำงานซึ่งยังคงเป็นไปตามความสะดวกและความกรุณาของฝ่ายนายจ้าง ไม่ได้ถูกจัดสรรโดยคำนึงมาตรฐานที่ระบุในกฎหมายคุ้มครองแรงงานแต่ประการใด

## บทที่ 4

### อำนาจรัฐกับการคุ้มครองแรงงานรับใช้ในบ้าน

#### 4.1 “คนชายขอบ” ของแรงงานนอกระบบ

ในหนังสือ “คู่มือปฏิบัติงานการออกใบอนุญาตทำงานของแรงงานต่างชาติ” (เฉพาะเจ้าหน้าที่) หน้า 58 – 59 จัดพิมพ์โดยกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ระบุว่า “คนงานรับใช้ในบ้าน” หมายถึงคนงานทำความสะอาดในบ้านเรือนส่วนบุคคล ปิ้งอาหาร และเสิร์ฟอาหาร ล้างจานชาม และทำงานอื่น ๆ ในบ้านเรือนส่วนบุคคล (วรวิทย์ เจริญเลิศ และ บัณฑิต ธนชัยเศรษฐวุฒิ, 2540 : 118 – 119) ซึ่งปัจจุบัน ประเมินกันว่าน่าจะมีจำนวนแรงงานข้ามชาติที่ประกอบอาชีพแรงงานรับใช้ในครัวเรือนไทยราวกว่าร้อยละ 44 ของแรงงานทั้งหมดที่มีอยู่ประมาณ 2 ล้านคนในประเทศ หรือเกือบครึ่งหนึ่งของจำนวนแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยเลยทีเดียว (กฤตยา อาชวนิจกุล และ กุลภา วจนสาระ, 2552 : ix) ถึงแม้จะมีจำนวนประชากรแรงงานข้ามชาติมากมายขนาดนี้ซึ่งชี้ให้เห็นอัตราความต้องการแรงงานข้ามชาติราคาถูกในตลาดแรงงานในประเทศไทยยังมีอยู่สูงและสูงขึ้นเรื่อย ๆ อย่างต่อเนื่องในช่วงกว่าสิบปีที่ผ่านมา ทว่านโยบายรัฐด้านแรงงานและการบริหารกลไกการทำงานต่าง ๆ กลับล้าสมัย เนื่องจากยังไม่ให้ความสำคัญกับการได้รับความเป็นธรรมของประชากรแรงงานย้ายถิ่นเหล่านี้เท่าใดนัก โดยเฉพาะแรงงานรับใช้ในบ้านซึ่งถือเป็นภาคส่วนที่เปราะบางและเสียเปรียบมากที่สุด ทั้งนี้ เนื่องจากพวกเขาจำเป็นต้องทำงานและพักอาศัยในบ้านส่วนตัวร่วมกับนายจ้างเกือบตลอดเวลา การล่วงละเมิดสิทธิแรงงานย่อมเกิดขึ้นได้เป็นปกติธรรมดา แต่ด้วยพวกเขาไม่ใช่ “คนในครอบครัว” อย่างแท้จริง กอปรกับแรงงานหลายรายต้องอยู่ตามลำพังภายในบ้าน จึงมีความเสี่ยงต่อการถูกกระทำจากนายจ้างมากที่สุด

ยิ่งกว่านั้น แรงงานเหล่านี้ยังไม่อาจฟ้องร้องนายจ้างได้ด้วยข้อจำกัดมากมาย เช่น ไม่รู้ตัวตนมีสิทธิ ถูกจำกัดโอกาสหรือไม่สะดวกในการติดต่อสื่อสาร แม้แต่การติดต่อเพื่อนแรงงานที่อื่นหรือเครือข่ายก็ยังไม่ได้รับอนุญาต แรงงานหลายรายไม่รู้ว่าตนจะไปพึ่งใคร โดยเฉพาะกลุ่มองค์กรที่ไว้วางใจได้ หรือถ้ารู้ พวกเขาก็ไม่อาจเข้าถึงเครือข่ายองค์กรที่ทำงานด้านแรงงานได้อย่างคล่องตัวนัก ที่สิ้นหวังยิ่งกว่าคือ ถึงพวกเขาจะรู้ แต่จากสภาพการทำงานของคนรับใช้ในบ้านที่ต้องทำงานนานเกินกว่า 8 – 9 ชั่วโมงต่อวัน และไม่มีวันหยุดพักผ่อน ยิ่งทำให้แรงงานขาดโอกาสหรือไม่มีเวลาสำหรับการรวมกลุ่ม บ่มเพาะ และพัฒนาศักยภาพของแรงงานทำงานบ้านเพื่อคานอำนาจกับนายจ้าง นอกจากนี้ กฎหมายไทยยังไม่อนุญาตหรือให้การรับรองหากแรงงานข้ามชาติ



ประสงค์ที่จะจัดตั้งสหภาพแรงงานรับใช้ในบ้านเลยด้วยซ้ำ และที่สำคัญที่สุด นั่นคือความหวาดระแวงของแรงงานที่มีต่ออำนาจรัฐ โดยพวกเขายังคงรู้สึกเกรงต่อการถูกเจ้าหน้าที่รัฐกดดัน แกล้งและถูกจับกุมตัวส่งกลับถิ่นฐานภูมิลำเนาในประเทศต้นทาง

อันที่จริง โดยธรรมชาติของแรงงานข้ามชาติเหล่านี้ ปกติ ถ้าไม่มีเหตุจำเป็นสำคัญจริง ๆ แรงงานเหล่านี้จะไม่ปรารถนาที่จะยุ่งเกี่ยวหรือเข้าไปใกล้อำนาจรัฐอยู่แล้ว เพราะฉะนั้น ถ้าใครไม่มีใบอนุญาตทำงาน ยิ่งไม่ต้องกล่าวถึงว่าการต่อกรของแรงงานกับนายจ้างและอำนาจรัฐจะยากเย็นแสนเข็ญเพียงใด ดังจะเห็นกรณีตัวอย่างได้จากเสียงสะท้อนของแหล่งข้อมูลในบทที่สาม ด้วยเหตุนี้ เมื่อทางออกมีจำกัด ทุกครั้งที่แรงงานกับนายจ้างเกิดมีปัญหาไม่ลงรอยกันภายในบ้าน พวกเขาจึงจำต้องอดทนและพยายามหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าหรือสถานการณ์ความขัดแย้งกับนายจ้าง กล่าวอีกนัยยะหนึ่งคือ การทำงานเป็นแรงงานรับใช้ในครัวเรือน พื้นที่ส่วนตัวของนายจ้าง ได้ส่งผลกระทบต่อพวกเขาหนีไปจากพื้นที่สาธารณะ พวกเขาจึงถูกสังคมมองข้าม ถูกรัฐเพิกเฉย เมื่อเกิดปัญหาการเอาประโยชน์และการละเมิดสิทธิแรงงานภายในบ้าน พวกเขายอมไม่มีเครือข่ายสนับสนุน หมดหนทางและไร้ทางออกนอกจากการหลบหนีไปให้ไกลจากอิทธิพลของนายจ้าง ซึ่งแรงงานอาจจะกลายเป็นคนลี้ภัยเข้าเมืองผิดกฎหมายในทันทีเมื่อไม่มีนายจ้างรับรองสถานภาพตามกฎหมาย และด้วยเหตุนี้ จึงไม่เป็นการเกินเลยแต่อย่างใดที่จะกล่าวว่าแรงงานรับใช้ข้ามชาติคือกลุ่ม “แรงงานชายขอบ” ของแรงงานนอกระบบที่ไม่ได้รับการคุ้มครองใด ๆ จากรัฐ นอกจากนี้พวกเขาจะตกสำรวจจากการคุ้มครองสิทธิแล้ว ยังไม่อาจเรียกร้องขอค่ารักษาพยาบาลและฟ้องร้องเพื่อเอาความผิดกับนายจ้างที่กระทำคามรุนแรงและเอาัดเอาเปรียบแรงงาน

ผลการสำรวจของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI - Thailand Development Research Institute) พบว่าคณะกรรมการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง (กบร.) ซึ่งจัดตั้งโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารแรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมือง พ.ศ.2544 ดำเนินการตามนโยบาย 3 กลยุทธ์หลักตั้งตั้งแต่ปี 2547 ไม่อาจบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ (เบ็งปอนด์ รักอำนวยกิจ, 2552 : 26 - 41) ดังที่ได้กล่าวไปบ้างแล้วในบทที่ 3 นั่นคือสาเหตุของความไม่สำเร็จเพราะการดำเนินงานใด ๆ กบร.กลับคำนึงถึงผลประโยชน์ของกลุ่มนายจ้างมากเกินไป เช่น ความล้มเหลวในการกำหนดกฎระเบียบแรงงานข้ามชาติที่เคร่งครัด และเมื่อ กบร.ต้องประสพกับปริมาณประชากรแรงงานข้ามชาติที่ไหลเข้าประเทศอย่างต่อเนื่อง และมีจำนวนมากเกินกว่าที่ กบร. จะสามารถรองรับหรือจัดการได้ การบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติจึงไม่บรรลุผล ภารกิจสำคัญที่ควรจะเป็นคือการพัฒนากระบวนการจดทะเบียนแรงงานที่ยุ้งยากและซับซ้อน รวมทั้งมีค่าใช้จ่ายสูง ให้มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของชีวิตแรงงาน

ที่มีข้อจำกัดมากมาย โดยอาจเริ่มจากการผ่อนปรนกฎข้อบังคับต่าง ๆ ในการจดทะเบียน เฉพาะอย่างยิ่งกฎระเบียบข้อบังคับในพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองที่ระบุการเปลี่ยนแปลงโดยอัตโนมัติของสถานภาพแรงงานข้ามชาติจากแรงงานถูกกฎหมายเป็นแรงงานผิดกฎหมาย ผู้ลักลอบเข้าเมืองทันทีหากละเมิดระเบียบต่าง ๆ การปฏิรูปนี้ต้องดำเนินการบนพื้นฐานข้อเท็จจริงและน่าเชื่อถือ หรืออ้างอิงจากข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์ล่าสุดของแรงงานข้ามชาติจากสถาบันองค์กรและกระทรวงต่าง ๆ ทั้งกระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน และกระทรวงสาธารณสุข รวมทั้งกระทรวงศึกษาธิการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ การปฏิรูปกระบวนการจดทะเบียนแรงงานข้ามต้นควรดำเนินการควบคู่กับการคุมกำเนิดจำนวนแรงงานข้ามชาติตามที่ตลาดแรงงานในประเทศต้องการและพัฒนาศักยภาพของแรงงานเหล่านี้ ตลอดจนมุ่งเพิ่มมาตรการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติจากการถูกล่วงละเมิดสิทธิและการถูกเอาเปรียบจากผู้ประกอบการและนายจ้าง โดยเฉพาะแรงงานที่ทำงานรับใช้ในบ้าน สถานที่เร่ร่อนจากสายตาของสาธารณะและอำนาจรัฐซึ่งง่ายต่อการถูกนายจ้างกดขี่ขูดรีด

นโยบายคุ้มครองแรงงานที่ผ่านมามีผลทำให้การคุ้มครองแรงงานรับใช้ในบ้านมาโดยตลอด ข้อเสนอพื้นฐานเบื้องต้นที่คาดว่าจะน่าจะเป็นมูลเหตุให้รัฐเพิกเฉยต่อแรงงานรับใช้ในบ้าน (อดิศร เกิดมงคล, 24 กุมภาพันธ์ 2553) น่าจะมาจาก ประการแรก วาทกรรมว่าด้วย “งานบ้าน” ที่ถูกสร้างขึ้นและทำให้ทุกคนเชื่อว่าเป็นงานประเภทที่ทำแล้วเหมือนได้เปล่า (unpaid works) และเป็นหน้าที่ของผู้หญิงหรือผูกพันกับแรงงานสตรีมาตั้งแต่กำเนิดโดยถูกส่งผ่านภารกิจมาทางมารดา แต่ที่สำคัญ นัยยะของวาทกรรมงานบ้านที่ถูกให้ความหมายว่าเป็นงานที่ไม่มีผลผลิตทางเศรษฐกิจใด ๆ เมื่อเทียบกับงานประเภทอื่น ๆ กล่าวอีกอย่างคือ งานบ้านไม่จัดว่าเป็นงานประเภทหนึ่งที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจ จึงส่งผลกระทบต่อพวกเขากลายเป็นแรงงานที่ปราศจากมูลค่าทางเศรษฐกิจตามไปด้วย ซึ่งไม่จำเป็นที่รัฐต้องให้ความคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของพวกเขาแต่อย่างใด ประการต่อมา น่าจะเป็นผลมาจากลักษณะเฉพาะของงานบ้านที่มีความยืดหยุ่นในเวลาดำเนินการและภารกิจหน้าที่ค่อนข้างสูง ตรงข้ามอย่างสิ้นเชิงกับความหมายของงานโดยทั่วไปที่ใช้เวลาทำงานวันละ 3 กะ ๆ ละ 8 ชั่วโมง และมีหน้าที่ของงานที่ระบุไว้อย่างชัดเจน ความยืดหยุ่นที่วุ่นวายได้ส่งผลกระทบต่อการคำนวณค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำด้วย แรงงานเหล่านี้จึงถูกละเลยเป็นลำดับแรก ๆ และประการสุดท้าย คาดว่าน่ามีสาเหตุมาจากสถานที่ทำงานของแรงงานรับใช้ในบ้านที่จะทำงานและพักอาศัยอยู่กินภายในพื้นที่เดียวกันคือในบ้านหรือพื้นที่ส่วนตัวของนายจ้าง ไม่ใช่สถานประกอบการ มูลค่าทางเศรษฐกิจของพวกเขาจึงไม่อาจคำนวณออกมาได้เหมือนมูลค่าของแรงงานในสถานประกอบการ และเมื่อคำนวณค่าแรงไม่ได้ พวกเขาจึงมักถูกเอาเปรียบ

และถูกใครต่อใครมองข้ามไป แม้แต่เครือข่ายองค์กรด้านแรงงานบางแห่ง มีพักต้องพูดถึงการคุ้มครองจากรัฐ

ข้อเท็จจริงประการหนึ่งคือ รัฐสมัยใหม่ โดยเฉพาะรัฐในสังคมอุตสาหกรรมเริ่มต้นของประเทศกำลังพัฒนาได้กลายเป็นส่วนหนึ่งของขบวนการขูดรีดแรงงานระหว่างประเทศแล้วไม่มากนักน้อย ซึ่งแน่นอน รวมถึงการเอาประโยชน์จากแรงงานรับใช้ข้ามชาติด้วย นั่นคือ แทนที่รัฐสมัยใหม่จะเข้าแทรกแซงหรือถ่วงดุลอำนาจของผู้ประกอบการในสถานประกอบการ หรือคานอำนาจของนายจ้างในครัวเรือน เพื่อปกป้องคุ้มครองแรงงานด้วยกฎหมาย มาตรการ และการเข้มงวดกับการบังคับใช้ผ่านกลไกต่าง ๆ ของรัฐ รัฐสมัยใหม่กลับซ้ำเติมแรงงานโดยรับรองและหนุนเสริมผู้ประกอบการและนายจ้างที่จ้างงานอย่างเอารัดเอาเปรียบแรงงาน เห็นได้จากนโยบายการขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติที่กำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ซึ่งเอื้ออำนวยให้นายจ้าง (และนายหน้าจัดหางาน) ฉวยเป็นโอกาสในการเอาประโยชน์จากแรงงาน ไม่ว่าจะเป็นจำนวนเงินค่าจดทะเบียนที่สูงเกินไปเมื่อเทียบกับค่าแรง อายุของใบอนุญาตทำงานที่สั้นมาก เพียง 1-2 ปี หรือการให้ข้อมูลลำดับกระบวนการจดทะเบียนที่ไม่ชัดเจน ขาดการประชาสัมพันธ์อย่างแพร่หลาย ตลอดจนระยะเวลาที่เปิดโอกาสให้แรงงานข้ามชาติมาจดทะเบียนนั้นก็สั้นเกินไป ไม่สะดวกสำหรับแรงงาน (และนายจ้างด้วย) ทั้งยังปราศจากแรงจูงใจในการดำเนินเรื่องดังกล่าว หรือแม้แต่ฝ่ายนายจ้างเองก็ถูกบังคับให้เสียภาษีการใช้แรงงานข้ามชาติ (levy) และต้องส่งเงินเข้าสมทบกองทุนเพื่อการส่งกลับแรงงานข้ามชาติออกไปนอกราชอาณาจักรซึ่งเป็นกฎข้อบังคับใหม่ในพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2551 แต่ที่ล้าคัญที่สุดคือ นโยบายการจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติที่กล่าวมาเหล่านี้ ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของความเป็นไปในการเคลื่อนย้ายแรงงาน หน้าซ้ำยังขาดการพิจารณาทัศนคติของนายจ้างซึ่งหลายรายยังไม่เห็นความจำเป็นสำหรับคนรับใช้ที่อยู่แต่ในบ้าน (สุริย์พร พันพิ่ง และคณะ, 2548 : 166 – 167) ดังที่ได้อภิปรายไว้แล้วในบทที่สาม เพราะฉะนั้น นโยบายการจัดระเบียบแรงงานข้ามชาติของรัฐที่ขาดประสิทธิภาพดังกล่าวจึงกลายเป็นส่วนหนึ่งของขบวนการเอาประโยชน์แรงงานอย่างไม่อาจปฏิเสธได้ ซ้ำยังสะท้อนให้เห็นจุดยืนของรัฐต่อปัญหาแรงงานข้ามชาติว่ายังไม่ก้าวหน้าหรือยังเดินหน้าไปไม่ถึงไหน เนื่องจากนโยบายรัฐ รวมทั้งมาตรการและกลไกต่าง ๆ ของภาครัฐยังเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้ประกอบการและนายจ้างเพียงฝ่ายเดียว

จากการดำเนินงานของรัฐด้านแรงงานข้ามชาติที่ผ่านมา หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องก็ไม่ได้ดำเนินการติดตามสภาพความเป็นอยู่ของแรงงานรับใช้ข้ามชาติเหล่านี้แต่ประการใด ไม่แม้แต่จะแทรกแซงการกำหนดค่าแรงและวิธีการชำระค่าจ้างที่ไม่เป็นธรรมกระทั่งกลายเป็นปัญหาใหญ่ เช่น

การก่ออาชญากรรม ซึ่งหากสืบย้อนกลับไปจะพบว่าคดีความส่วนใหญ่เป็นผลพวงจากสภาพการจ้างงานที่เก็บกดและบีบคั้นแรงงานให้หมดหนทาง และจำต้องเลือกที่จะตอบโต้ด้วยความรุนแรงหรือไม่ก็ยอมถอยโดยหลบหนีนายจ้างด้วยการออกจากบ้านไปเป็น “สาวใช้หลบหนี” (runaway maids) ซึ่งหากต้องการใบอนุญาตทำงานใหม่ก็อาจต้องเสียเวลาหางานทำ หานายจ้างใหม่ และหาเงินสำหรับค่าจดทะเบียนแรงงานข้ามชาติใหม่ ที่สุดก็อาจเป็นลูกหนี้สินนายจ้างหรือไม่ก็นายหน้า เพราะฉะนั้น เพียงการละเลยของรัฐต่อปัญหาแรงงานข้ามชาติในบ้านก็อาจก่อให้เกิดปัญหาตามมาอีกมากมาย วนเวียนไม่จบสิ้น ตั้งแต่ปัญหาหนี้สินส่งสมของแรงงาน ปัญหาอันสืบเนื่องจากความไม่เป็นธรรมในการกำหนดอัตราค่าแรง ปัญหาการล่วงละเมิดสิทธิแรงงาน ปัญหาความรุนแรงภายในบ้าน และอื่น ๆ อีกมากมาย โดยหากเทียบเคียงทำที่และนโยบายด้านแรงงานระหว่างของไทยกับของสหรัฐฯ จะพบว่า รัฐบาลของทั้งสองประเทศ แม้จะแตกต่างกันขนาดของประเทศ แต่รัฐทั้งสองยังดูเบาความสำคัญเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของแรงงานเหล่านี้อย่างยิ่ง ต่างจากรัฐบาลฟิลิปปินส์ที่อย่างน้อยก็แสดงความใส่ใจกับสภาพความเป็นอยู่ของแรงงานย้ายถิ่นของตน รวมทั้งยังทำหน้าที่เป็นผู้ปกป้องโดยออกมาทวงถามมาตรฐานค่าแรงให้แก่แรงงานข้ามชาติชาวฟิลิปปินส์ทั่วโลก ทั้ง ๆ ที่รัฐล่วงหน้าแล้วว่าอาจเป็นความพยายามที่ไร้ผลและป่วยการก็ตาม (Pierrette Hondagneu-Sotelo, 2007 : xii)

อย่างไรก็ตาม ประเด็นค่าแรงยังไม่มีข้อยุติ เนื่องจากผลกระทบของการแทรกแซงค่าแรงโดยรัฐด้วยการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำหรือค่าตอบแทนที่เป็นธรรมนั้น อาจส่งผลกระทบต่อการผลิตอัตราการจ้างงานหรือลดอุปสงค์ของแรงงานข้ามชาติ ดังเช่นที่แรงงานหญิงรับใช้ชาวศรีลังกาในกลุ่มประเทศแถบตะวันออกกลางต่างวิตก และอันที่จริง พวกเขาอย่างกังวลต่อผลของการเพิ่มความเข้มงวดและเคร่งครัดในประสิทธิภาพของเอกสารสัญญาจ้างงานตามความต้องการของรัฐบาลท้องถิ่นด้วย (Michele R. Gamburd, 2000 : 234) นั้นหมายความว่าระบบและระเบียบราชการที่แข็งตึงเกินไปซึ่งอาจไม่เป็นผลดีต่อการเคลื่อนย้ายแรงงานในกระแสโลกาภิวัตน์และการเพิ่มขึ้นของอัตราความต้องการและการจ้างแรงงานข้ามชาติ ดังที่ได้อภิปรายไปแล้วก่อนหน้านี้ว่า ค่าจ้าง “ราคาถูก” คือคุณสมบัติของแรงงานข้ามชาติยุคนี้ ซึ่งเป็นเหตุผลข้อหนึ่งของการที่ผู้ประกอบการและนายจ้างวันนี้หันมานิยมจัดจ้างแรงงานรับใช้ข้ามชาติแทนการใช้แรงงานพลเมืองท้องถิ่นแบบเดิม เช่นเดียวกับสังคมไทย ทันทีที่รัฐตัดสินใจออกมาตรการเพิ่มอัตราค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำเป็น 300 บาทต่อวัน ตลาดแรงงานในประเทศก็สะเทือนอีกครั้ง แต่ส่งผลตรงข้ามกับกรณีของสาวใช้ชาวศรีลังกาข้างต้น กล่าวคือ แรงงานข้ามชาติกลับเป็นที่ต้องการของตลาดแรงงานมากขึ้น ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐไม่ได้มุ่งหวังที่จะนำนโยบายดังกล่าวครอบคลุมไปถึง

แรงงานในบ้าน พื้นที่ส่วนตัวของนายจ้าง ดังนั้น นายจ้างจึงใช้โอกาสนี้เอาประโยชน์จากแรงงานข้ามชาติแทนแรงงานพลเมืองไทยอย่างเข้มข้นมากขึ้นกว่าเดิม และท่ามกลางทรัพยากรแรงงานข้ามชาติที่มีจำกัด ความต้องการแรงงานที่เพิ่มสูงขึ้นยังเป็นการเพิ่มอำนาจต่อรองให้แก่ฝ่ายแรงงานในการเลือกนายจ้างได้ตามต้องการด้วย

เพราะฉะนั้น จากสองกรณีตัวอย่างข้างต้นชี้ว่า มาตรการแทรกแซงใด ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่ออัตราค่าแรงขั้นต่ำนั้นก็อาจส่งผลกระทบต่อกรณีหรือไม่มีงานทำของแรงงานข้ามชาติกลุ่มนี้ด้วยถึงกระนั้น แม้เรื่องราวของสาวใช้ในบ้านจะเต็มไปด้วยการเอาเปรียบและขูดรีดค่าแรง แต่นั่นก็ไม่ได้แปลว่าอัตราการจ้างงานพวกเธอจะลดลงเลยแม้แต่น้อย หน้าที่ยังเป็นการลดอัตราการว่างงานของแรงงานข้ามชาติ และโอกาสในการลดรายจ่ายของนายจ้าง รวมทั้งยังเป็นประโยชน์ต่อรัฐบาลที่สามารถจัดสรรแรงงานราคาถูกลงมาทดแทนแรงงานท้องถิ่นที่หายไปจากตลาดแรงงานได้ทันทีที่ถือได้ด้วย นโยบายการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของแรงงานรับใช้ข้ามชาติในเรื่องค่าแรงจึงไม่ได้อยู่ที่การเพิ่มอัตราค่าจ้างให้สูงขึ้นเพียงอย่างเดียว หากยังอยู่ที่มาตรการลงตรวจตราประสิทธิภาพการชำระค่าแรงหรือค่าตอบแทนแรงงานที่ทำงานในบ้าน โดยรัฐควรปกป้องแรงงานจากการถูกนายจ้างโกงค่าแรง หรือถูกนายหน้าหักค่าแรงของพวกเธออย่างไม่เป็นธรรม ตลอดจนบทบาทนโยบายด้านสวัสดิการสังคมสำหรับแรงงานข้ามชาติ ซึ่งรัฐควรให้ความสำคัญคุ้มครองแรงงานร่วมกับนายจ้าง ตลอดจนสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติ เช่น มาตรการหักภาษีรายได้บุคคลธรรมดาที่สามารถนำรายจ่ายจากสวัสดิการแรงงานมาลดหย่อนได้ ไม่ว่าจะเป็นค่ารักษาพยาบาล ระบบบริการสุขภาพ ระบบประกันสังคม และอื่น ๆ โดยรัฐพึงปฏิบัติต่อแรงงานข้ามชาติเป็นตัวอย่างให้แก่ นายจ้าง เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ ชะจัดความแตกต่างของสองมาตรฐานสวัสดิการแรงงาน

ในช่วงกว่าสิบปีที่ผ่านมา แม้จะเคยมีการเสนอให้ปรับปรุงสาระสำคัญของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสถานภาพทางกฎหมายของแรงงาน นั่นคือ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 โดยประสงค์ให้ครอบคลุมปัญหาพื้นฐานที่แรงงานมักประสบบ่อย ๆ เช่น ปัญหาการได้รับค่าจ้างต่ำกว่าค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำ แรงงานไม่ได้รับค่าแรงล่วงเวลาและค่าจ้างทำงานในวันหยุด เป็นต้น แต่ถึงกระนั้น กฎหมายคุ้มครองแรงงานฉบับนี้ก็ยังไม่ค่อยได้ผล ขาดการนำไปปฏิบัติจริง ไม่อาจคุ้มครองแรงงานข้ามชาติที่แอบลักลอบเข้ามาเมืองโดยผิดกฎหมายได้ตั้งแต่ตนารมณเริ่มต้น โดยเฉพาะความเสี่ยงที่แรงงานจะถูกไล่ออกจากงานโดยปราศจากเงินชดเชยทันทีที่เริ่มดำเนินการฟ้องร้องนายจ้างของตนฐานละเมิดสิทธิถูกจ้าง ซึ่งหากกฎหมายคุ้มครองแรงงานฉบับนี้ให้ความหมาย ผลสุดท้าย นอกจากแรงงานจะขาดรายได้แล้ว ยังอาจถูกถอดสถานภาพทางกฎหมายและเสี่ยงที่จะถูกตำรวจตรวจคนเข้าเมืองจับกุมและส่งกลับไปยังประเทศ

ต้นทาง (www.mapfoundationcm.org, เข้าดูเมื่อ 23 มีนาคม 2555) โดยปราศจากหน่วยงานรัฐ ออกมาปกป้องแรงงานเหล่านี้ รวมทั้งแรงงานรับใช้ข้ามชาติที่รัฐยังไม่ให้การรับรองสถานะแรงงาน เนื่องจากรัฐไม่นับรวม “งานบ้าน” เป็น “งาน” ประเภทหนึ่งเช่นเดียวกับงานอื่น ๆ ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในตอนต้น และอันที่จริง ทุกวันนี้ ยังไม่มีกฎหมายใดระบุให้มีวันลาหยุดประจำสัปดาห์ให้แก่คนรับใช้ในบ้านเลย แม้แต่กฎกระทรวง ฉบับที่ 1 ที่จะกล่าวถึงข้างหน้า

ถึงแม้ดูเหมือนสาเหตุสำคัญของการปล่อยให้มีการละเมิดสิทธิแรงงานอาจไม่ใช่กฎหมาย แต่ก็มีข้อเสนอให้ปรับปรุงกฎหมาย พ.ร.บ.ฉบับนี้ถึง 4 ประการสำคัญ ได้แก่ 1.การปรับปรุงกฎระเบียบเพื่อให้การคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของแรงงานรับใช้ในครัวเรือนอย่างแท้จริง รวมทั้งการนำแรงงานเข้าสู่ระบบสวัสดิการสังคมซึ่งจะได้รับสิทธิต่าง ๆ ตามที่ระบุไว้ในระเบียบของกองทุนประกันสังคม 2.การระบุเรื่องการขยายโอกาสการศึกษาเรียนรู้ให้แก่แรงงานทำงานในบ้านเหล่านี้ ได้พัฒนาทักษะฝีมือแรงงานของตนโดยได้รับการสนับสนุนจากนายจ้างโดยไม่ถือเป็นวันลาใด ๆ ซึ่งหมายความว่าห้ามนายจ้างหักค่าแรงของพวกเขาในวันอบรม การขยายโอกาสนี้อาจพัฒนาเป็นนโยบายสาธารณะที่มีการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือต่าง ๆ จากหน่วยงานภาครัฐอย่างเป็นกิจจะลักษณะ 3. หน่วยงานรัฐควรปรับปรุงกฎระเบียบที่ว่าด้วยเรื่องความปลอดภัยด้านอาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมที่ดีภายในครัวเรือนอย่างเช่นที่พักที่สะอาด และถูกสุขลักษณะ มีการกั้นพื้นที่ส่วนตัวเป็นสัดส่วน และอาหารที่สะอาดถูกหลักอนามัยตามความเหมาะสมสอดคล้องกับฐานะของนายจ้าง และ 4. การกำหนดห้ามจ้างแรงงานเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปี และห้ามไม่ให้ทำงานในแต่ละวันเป็นเวลานานเกิน 8 ชั่วโมง ซึ่งต่อมา บางข้อเสนอดังกล่าวก็ผ่านการพิจารณารับรองและถูกบรรจุไว้ในพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2551 (ดูภาคผนวก ก.) ถึงกระนั้น มีเพียงแรงงานข้ามชาติบางส่วนเท่านั้นที่มีคุณสมบัติครบตามระเบียบและได้รับสิทธิประโยชน์ดังกล่าว

ยกตัวอย่างเช่น แรงงานที่จะได้รับการคุ้มครองต้องผ่านการพิสูจน์สัญชาติแล้วเท่านั้นและต้องเข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย ทั้งยังต้องมีใบอนุญาตทำงานเป็นลูกจ้างตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ.2537 และมีหนังสือเดินทางหรือเอกสารแสดงตัวตนแทนหนังสือเดินทาง รวมทั้งมีสถานะเป็นผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 โดยแรงงานต้องชำระเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมตามระเบียบของสำนักงานประกันสังคม (www.sso.go.th, เข้าดูเมื่อ 5 พฤษภาคม 2555) เช่นเดียวกับแรงงานพลเมือง ซึ่งเท่ากับไม่ได้แก้ปัญหาการเข้าถึงสิทธิประโยชน์ให้แก่แรงงานที่ขาดคุณสมบัติอีกมหาศาล โดยเฉพาะแรงงานรับใช้ในบ้านที่มีคุณสมบัติเหล่านี้ ล้วนเป็นลูกจ้างที่นายจ้างมีธุรกิจรวมอยู่ด้วย นั่นหมายความว่า

พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2551 ไม่ได้ลดความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มแรงงานข้ามชาติ แต่อย่างใด นอกจากนี้ ยังมีกฎกระทรวง ฉบับที่ 1 ที่ออกตาม พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาความล่าช้าและความยุ่งยากในทางปฏิบัติของ พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 และให้การคุ้มครองแก่แรงงานข้ามชาติในบางหัวข้อที่ พ.ร.บ.ฉบับนี้ไม่ได้ระบุไว้ เช่น การระบุให้นายจ้างคนใหม่ต้องจ้างแรงงานตามข้อตกลงเดิมที่เคยทำกับนายจ้างเก่าไว้ และนายจ้างต้องจ่ายค่าแรงให้ตรงเวลาตามตกลง หากนายจ้างฝ่าฝืน ลูกจ้างสามารถใช้สิทธิแรงงานข้ามชาติฟ้องร้องดำเนินคดีความได้ทันที ทั้งนี้ ในกฎกระทรวงยังระบุห้ามนายจ้างล่องละเมิดทางเพศลูกจ้างด้วย (CBNA, ฉบับที่ 40, 28 สิงหาคม 2552)

จากข้อเท็จจริงคือกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว แม้จะได้รับการออกแบบให้ถมช่องว่างความบกพร่องของ พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 เช่น การเพิ่มสิทธิประโยชน์และช่องทางการฟ้องร้อง เช่น การระบุให้นายจ้างต้องจัดสรรวันหยุดประจำเดือน ๆ ละ 2 วัน และวันหยุดตามประเพณีปีละอย่างน้อย 13 วัน โดยรวมวันแรงงานแห่งชาติ รวมทั้งสิทธิในการลาป่วยโดยยังได้รับค่าแรงปกติ ปีละ 30 วัน และสิทธิลาคลอด 90 วันโดยยังได้รับค่าแรงครึ่งหนึ่ง (CBNA, ฉบับที่ 40, 28 สิงหาคม 2552) ทว่ากฎกระทรวงฉบับนี้ก็ยังไม่เป็นผลเนื่องจากข้อบังคับหลายข้อยังขาดความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ เช่น การบังคับนายจ้างรายใหม่ให้ปฏิบัติตามข้อตกลงเดิมที่ลูกจ้างเคยทำไว้กับนายจ้างรายเก่า หรือสิทธิประโยชน์บางประการก็ดูไร้ความหมาย เพราะแรงงานไม่อาจเข้าถึงทรัพยากรได้อย่างสะดวก เช่น ช่องทางสื่อสารกับภาครัฐในการฟ้องร้องนายจ้างและเจ้าหน้าที่รัฐ แต่ที่น่าพิจารณาคือการไม่ระบุชัดเพื่อการคุ้มครองสิทธิแรงงานรับใช้ในบ้านในประเด็นที่สำคัญ ๆ เช่น การไม่กำหนดค่าแรงที่เป็นธรรม การไม่กำหนดให้มีวันหยุดประจำสัปดาห์ การไม่กำหนดชั่วโมงการทำงานในแต่ละวันให้ชัดเจน รวมทั้งการไม่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของสวัสดิการพื้นฐานที่แรงงานรับใช้ในบ้านพึงได้รับจากรัฐเหมือนแรงงานในระบบทั่วไป

ดังที่ได้เกริ่นไปบ้างแล้ว ท่ามกลางความไม่ชัดเจนของนโยบายรัฐในการคุ้มครองสิทธิประโยชน์แรงงานทำงานบ้าน รัฐก็ได้ประกาศใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานอีกฉบับ นั่นคือพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2551 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2551 ด้วยวัตถุประสงค์หลักเพื่อต้องการรักษาสมดุลระหว่างสภาพการจ้างงานที่เป็นจริง ความต้องการแรงงานในภาคการผลิตต่าง ๆ รวมทั้งหลักการสิทธิมนุษยชนและความมั่นคงของมนุษย์ พร้อมทั้งยกเลิกพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2521 โดยสาระสำคัญของ พ.ร.บ.ฉบับใหม่นี้คือ การกำหนดให้จัดตั้ง “กองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร” โดยมีคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์การ

ทำงานของคนต่างด้าว กำหนดค่าธรรมเนียมการจ้าง (levy) รวมทั้งการกำกับดูแลและกำหนดบทลงโทษ นอกจากนี้ ยังเปลี่ยนแปลงในส่วนของสภาพการทำงานโดยกำหนดงานที่อนุญาตให้คนต่างด้าวสามารถทำได้ เช่น กรรมกรก่อสร้าง และงานบ้านของคนรับใช้ เนื่องจาก “เป็นงานที่ไม่ได้ใช้ความรู้ ใช้กำลังกายทำงานซ้ำ ๆ” ดังที่นิยามไว้ใน พ.ร.บ.ฉบับใหม่ (กฤษฎา อาชวณิชกุล และ กุลภา วจนสาระ, 2552 : ix)

หลักการสามประการที่ใช้พิจารณาการกำหนดงานที่อนุโลมให้แรงงานข้ามชาติทำได้คือ หนึ่ง ไม่เป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติ สอง ไม่ลดโอกาสในการประกอบอาชีพของแรงงานพลเมืองไทย และสาม สอดคล้องกับความจำเป็นในการพัฒนาประเทศ ซึ่งต้องออกกฎกระทรวงกำหนดงานที่คนต่างด้าวอาจทำได้ภายในสองปี (กฤษฎา อาชวณิชกุล และ กุลภา วจนสาระ, 2552) และงานบ้านของสาวใช้ก็ผ่านการพิจารณาตามเกณฑ์หลักการทั้งสามข้อด้วยความราบรื่น โดยถูกจัดหมวดหมู่ให้อยู่ในงานภาคการให้บริการ (ประเภทที่ 5) ซึ่งซ้ำกับงานในภาคครัวเรือนและบริการชุมชน (ประเภทที่ 7) เช่น ผู้ช่วยงานบ้าน และผู้ทำความสะอาดบ้าน ซึ่งงานประเภทเดียวกันนี้ยังรวมถึงผู้ซักล้างเสื้อผ้าด้วยมือ และพนักงานซักรีด นอกจากนี้ ตามความใน พ.ร.บ.การทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2551 ยังได้แบ่งหมวดหมู่ย่อยอีก 7 หมวด ได้แก่ 1.การทำงานของคนต่างด้าว 2.กองทุนเพื่อการส่งแรงงานกลับออกไปนอกราชอาณาจักร 3. คณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว 4. คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์การทำงานของคนต่างด้าว 5. การกำกับดูแล 6. บทกำหนดโทษ และ 7. บทเฉพาะกาล (บึงปอนด์ รักอำนวยกิจ, 2552 : 24 – 25)

ประเด็นสำคัญที่ยังเป็นข้อถกเถียงกันอยู่ในสังคมคือ การเก็บเงินบางส่วนจากค่าจ้างเพื่อเข้ากองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร ซึ่งสร้างความกังวลใจไม่มากนักน้อยในสัดส่วนจำนวนที่ต้องการจัดเก็บ หลายฝ่ายยังคงตั้งคำถามถึงความจำเป็นเหมาะสมของกองทุนนี้ ตลอดจนศักยภาพของแรงงานข้ามชาติซึ่งรวมถึงสาวใช้ในบ้านด้วยว่าสามารถชำระเงินเพื่อการนี้ได้เท็จจริงเพียงใด มีพิกัดข้อกล่าวถึงการบริหารจัดการกองทุน ความสะดวกของแรงงานและความรัดกุมของระเบียบการจัดเก็บ หลายฝ่ายยังตั้งคำถามถึงความเท่าเทียมในการจัดเก็บแรงงานทุกกลุ่มและระบบการขอคืนเงินกองทุนฯ รวมทั้งการบริหารเงินกองทุนฯ อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าปัญหาเก่ายังไม่ทันคลี่คลายดี อย่างเช่นระบบการขึ้นทะเบียนแรงงานข้ามชาติ ปัญหาใหม่อาจกำลังตามมาประชิดแล้วจากความโกลาหลในระบบการบริหารจัดการกองทุนฯ ที่ว่านี้ (กฤษฎา อาชวณิชกุล และ กุลภา วจนสาระ, 2552 : x)

รัฐบาลท้องถิ่นของประเทศปลายทางกับแรงงานข้ามชาติในสังคมทุนนิยมวันนี้ มักเดินสวนทางกันเสมอ นอกจากประเด็นปัญหาด้านกฎหมายที่กล่าวมาแล้ว ตัวอย่างที่ชัดเจนอีกกรณี



คือการจัดตั้งสหภาพแรงงานรับใช้ในบ้าน ซึ่งรัฐบาลท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังไม่อนุญาตให้แรงงาน ก่อตั้งสหภาพแรงงานดังกล่าวได้ รวมทั้งกฎหมายไทยด้วย นั่นคือ การจัดตั้งสหภาพแรงงานรับใช้ ในบ้านสำหรับสังคมไทยนับว่าเป็นไปได้อย่างยากเนื่องจากตามระเบียบในกฎหมายแรงงานระบุชัดไม่ อนุญาตให้แรงงานข้ามชาติจัดตั้งสหภาพแรงงานใด ๆ หรือถึงแม้จะอนุญาตให้จัดตั้งสหภาพ แรงงานได้จริง ทว่าจากสภาพการทำงานของแรงงานเหล่านี้ ก็ให้เห็นว่าอำนาจการต่อรองเพื่อ ปกป้องแรงงานด้วยกันอาจเป็นไปได้ยากยิ่งและขาดประสิทธิภาพเนื่องจากแรงงานรับใช้ในบ้าน กระจายตัวกันทำงานอยู่ทั่วประเทศ ซึ่งส่งผลกระทบต่อให้การรวมตัวของกลุ่มคนงานทำงาน บ้านเป็นไปได้ยาก ยิ่งแรงงานข้ามชาติกลุ่มนี้ในสังคมไทยไม่มีวัฒนธรรมการรวมกลุ่มทางการเมือง อยู่ก่อน ยิ่งไม่ต้องกล่าวถึงประเด็นนี้

อย่างไรก็ดี สาเหตุที่แรงงานรับใช้ในบ้านไม่อาจรวมตัวกันได้นั้น อาจเป็นความตั้งใจของ แรงงานเอง ดังกรณีศึกษาของคนรับใช้ชาวฟิลิปปินส์ในฮ่องกงอีกเช่นกัน นั่นคือ แม้ฮ่องกงจะมี พื้นที่ส่วนกลางที่ทุกคนเข้าถึงได้อย่างสวนชาเตอร์ (Chater Garden) หรือศูนย์กลางการชุมนุม อย่างโบสถ์คริสต์ศาสนาทุกวันอาทิตย์ พวกเขาหลายรายกลับเลือกที่จะไม่ออกมาแสดงการ เรียกร้องหรือทวงสิทธิใด ๆ ทั้งนี้เป็นเพราะความกังวลต่อเสถียรภาพการงานของตนที่ต้องส่งเงิน กลับครอบครัวที่รออยู่อีกฝากฝั่งมหาสมุทร และหนี้สินที่รอให้พวกเขาเธอสะสาง (Nicole Constable, 1997 : 180 – 181) แทนที่จะออกไปแสดงอุดมการณ์ความต้องการของตนยังพื้นที่สาธารณะ แรงงานกลุ่มนี้กลับเลือกที่จะก้มหน้าทำงานของตนต่อไปด้วยความมานะอดทนต่อข้อครหาของ สังคมและการเอาวัดเอาเปรียบของนายจ้างเพื่อปากท้องของครอบครัว พวกเขายินดีเปลี่ยนแปลง ทัศนคติของตนเองแทนความคิดที่จะตอบโต้หรือล้มล้างระบบโครงสร้างความเหลื่อมล้ำที่เป็นอยู่ และยังคงเลือกที่จะสร้างวินัยให้แก่ตนเองด้วยความภาคภูมิใจในความเป็นชาวฟิลิปปินส์โดยมีสื่อ สิ่งพิมพ์ของแรงงานข้ามชาติอย่างนิตยสารรายเดือน “ตินิก ฟิลิปปิโน” (Tinig Filipino) ทำหน้าที่ นำเสนอเนื้อหาากล่อมเกลาร่างงานและคอยให้กำลังใจพวกเขาเธอยามท้อแท้หรือคิดถึงบ้านและ ครอบครัว (Nicole Constable, 1997 : 185 – 186)

หากนำกรณีศึกษาที่เพิ่งกล่าวมาข้างต้นมาเปรียบเทียบกับสถานการณ์แรงงานชาว ฟิลิปปินส์ที่ทำงานรับใช้ในครัวเรือนของชาวจีน-ฮ่องกงแล้วจะเห็นความแตกต่างโดยสิ้นเชิง กล่าวคือ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติของรัฐบาลท้องถิ่นนั้นได้ระบุให้การคุ้มครอง แรงงานข้ามชาติชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แรงงานข้ามชาติที่ผ่านการฝึกฝนฝีมือแรงงานตาม ทักษะหรือคุณสมบัติที่ผู้ประกอบการหรือนายจ้างชาวฮ่องกงต้องการ พร้อมให้การคุ้มครองสิทธิ แรงงานในการรวมกลุ่มเพื่อประชุมกันตามสถานที่สาธารณะในวาระต่าง ๆ เช่น การรวมกลุ่มกัน

ตามโบสถ์คริสต์ทุก ๆ วันอาทิตย์ หรือใช้พื้นที่ส่วนกลางหรือภายในสวนสาธารณะช่วงวันหยุดสุดสัปดาห์รวมกลุ่มประกอบกิจกรรมทางสังคมและชุมชน เรียกร้อยอย่างใดอย่างหนึ่ง (Nicole Constable, 1997 : 164 – 170) เสมือนเป็นการฝึกกำลังเพื่อสร้างอำนาจต่อรองกับอำนาจของบรรดานายจ้างทั้งหลายมิให้ทำตามอำเภอใจ เช่น นายจ้างมักสั่งให้ลูกจ้างสาวใช้ทำงานนอกเหนือจากงานบ้าน เป็นต้น การรวมกลุ่มของแรงงานสาวใช้ลักษณะนี้ เช่น เครือข่าย “ยูนิฟิล” (UNIFIL – United Filipinos in Hong Kong) ที่กลุ่มแรงงานสามารถรวมกลุ่มเพื่อสร้างอำนาจต่อรองกับฝ่ายนายจ้างได้สำเร็จ เมื่อเทียบกับกรณีของไทย หากไม่นับการจัดตั้งการเดินขบวนของแรงงานรับใช้ในบ้านซึ่งดำเนินการโดยองค์กรแรงงานระหว่างประเทศอย่าง CAW (Committee for Asian Women) แล้ว การฝึกกำลังกันของแรงงานรับใช้ในบ้านเพื่อจัดกิจกรรมทางการเมืองด้วยตนเองนั้น ไม่เคยปรากฏในสังคมไทยร่วมสมัยในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา (พ.ศ.2535 – 2555) และความคับหน้าล่าสุด การจัดตั้งสหภาพแรงงานรับใช้ในบ้านได้ผ่านการรับรองในเวทีเศรษฐกิจการเมืองระดับนานาชาติแล้ว โดยกำหนดไว้ในอนุสัญญาว่าด้วยงานที่มีคุณค่าสำหรับคนงานทำงานบ้าน จากที่ประชุมใหญ่สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) เมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2554 (ดู [www.homenetthailand.org](http://www.homenetthailand.org)) โดยเปลี่ยนชื่อให้แก่อนุสัญญาฉบับนี้ ชื่อใหม่ของอนุสัญญาคือ “อนุสัญญาว่าด้วยคนงานทำงานบ้าน ค.ศ.2011” (ดูภาคผนวก ข.) ซึ่งมีผลบังคับใช้นับตั้งแต่วันที่ 16 มิถุนายน 2554 เป็นต้นมา

การคุ้มครองสิทธิแรงงานรับใช้ข้ามชาติจึงนับเป็นเรื่องสำคัญระดับโลก เพราะนอกจากเรื่องสหภาพแรงงานดังกล่าวแล้ว การคุ้มครองแรงงานกลุ่มนี้ยังได้รับการบรรจุไว้ในปฏิญญาสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ว่าด้วยการคุ้มครองและการส่งเสริมสิทธิของแรงงานข้ามชาติซึ่งให้ความสำคัญกับหลักธรรมาภิบาลการจัดการอีกด้วย หรือหากจะพิจารณาสหภาพขึ้นพื้นฐานที่แรงงานเหล่านี้พึงได้รับโดยอ้างอิงจากหลักการที่กำหนดและผ่านการรับรองแล้วในธรรมนูญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ เมื่อปี 1998 (พ.ศ.2541) จะพบสาระสำคัญของหลักการคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติที่ระบุไว้ 4 ข้อ ได้แก่ 1.เสรีภาพของแรงงานในการพบปะสมาคมกับผู้อื่นและสิทธิในการร่วมเจรจาต่อรองโดยมีการรับรองผลของการเจรจานั้น ๆ 2.หลักการขจัดการใช้แรงงานบังคับทุกรูปแบบ 3.การยกเลิกการใช้แรงงานเด็ก และ 4.การขจัดการเลือกปฏิบัติในการประกอบอาชีพและการมีงานทำซึ่งรวมค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน โดยหลักการทั้งสี่ประการนี้ล้วนมุ่งให้ความสำคัญคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของแรงงานข้ามชาติทุกคนทั่วโลกหรือคอยปกป้อง “บุคคลที่มีความจำเป็นพิเศษ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้ว่างงานและแรงงานย้ายถิ่น” (สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ, 2551 : 10 – 11) ไม่สำคัญว่าแรงงานคนนั้นจะมาจากที่ไหน สัญชาติใด ยากดีมี

จนหรือไม่ หรือแม้ในประเทศที่รัฐบาลท้องถิ่นยังไม่ได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาที่เกี่ยวข้องก็ต้องให้ความเคารพต่อหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานดังที่กล่าวมา

การนำแรงงานในบ้านออกมานอกบ้าน สู่พื้นที่สาธารณะจึงเป็นภารกิจและความรับผิดชอบของรัฐต่อแรงงาน พร้อมกำหนดนโยบายและมาตรการต่าง ๆ รวมทั้งกำกับกลไกการดำเนินงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงแรงงาน และกระทรวงมหาดไทย ให้การปกป้องคุ้มครองแรงงานเหล่านี้ โดยผลักดันงานร่วมกับองค์กรเครือข่าย เช่น สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และหน่วยงานภาคประชาสังคม เช่น มูลนิธิอารมณัพงษ์พันธ์ มูลนิธิหญิงชายก้าวไกล และมูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก พร้อมด้วยองค์การแรงงานระหว่างประเทศอย่างสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ซึ่งล่าสุด ILO ได้ให้การรับรองแนวทางการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของแรงงานรับใช้ในบ้านไว้แล้วในอนุสัญญาว่าด้วยคนงานทำงานบ้าน ค.ศ.2011 ลำดับต่อไปคือการแสดงความจริงใจของรัฐบาลไทยด้วยการรับรองอนุสัญญานี้และพิจารณาปรับปรุงกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับมาตรฐานการปกป้องคุ้มครองแรงงานตามสาระสำคัญที่ระบุในปฏิญญาสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ว่าด้วยการคุ้มครองและการส่งเสริมสิทธิของแรงงานข้ามชาติ

#### 4.2 “เรื่องในบ้าน” ที่อำนาจรัฐเข้าไม่ถึง

*“ตอนที่ฉันยังพักอยู่กับนายจ้าง พวกเขาตัดเงินเดือนของฉันเมื่อเขาซื้อของใช้ใด ๆ พอซื้อหม้อหุงข้าว เขาก็ตัดเงินเดือนฉัน และพอซื้อทีวีสำหรับครอบครัวของเขาก็ยังมาตัดเงินเดือนของฉันอีก เขาบอกว่ามันเป็นเพราะฉันกินกับข้าว ดูทีวีกับพวกเขาด้วย พวกเขามักตัดของต่าง ๆ จากเงินเดือนของฉันด้วย”* แรงงานหญิงชาวไทยใหญ่ อายุ 16 ปี (เน้นโดยผู้ศึกษา, สุรีย์พร พันพิ่ง และคณะ, 2548 : 112)

แรงงานหญิงรับใช้ชาวไทยใหญ่นี้ถูกนายจ้างของตนเอาประโยชน์ด้วยการหักค่าแรงรายเดือนของเธอสำหรับข้าวของเครื่องใช้ส่วนกลางภายในบ้านของนายจ้าง เช่น เครื่องใช้ไฟฟ้าอย่างโทรทัศน์และหม้อหุงข้าว และอื่น ๆ ด้วยเหตุผลง่าย ๆ เพียงเพราะเธอคือหนึ่งในผู้ร่วมบริโภคของส่วนกลางภายในบ้านเช่นเดียวกับสมาชิกคนอื่น ๆ ในครอบครัว ไม่ว่าจะรับประทานข้าวหุงจากหม้อเดียวกัน นั่งชมโทรทัศน์จากเครื่องเดียวกัน เมื่อเธอบริโภคของใช้ขึ้นเดียวกันกับที่นายจ้างบริโภค เธอก็สมควรแบ่งจ่ายรายได้บางส่วนให้แก่ส่วนกลางด้วย ซึ่งระเบียบข้อนี้อาจอนุมานได้ว่าเธอก็เพิ่งทราบภายหลังจากได้เข้ามาทำงานรับใช้ในบ้านหลังนี้แล้ว โดยความประหลาดใจที่

เกิดขึ้นกับแรงงานข้ามชาติรายนี้ภายหลังจากที่เธอได้ย้ายเข้ามาทำงานบ้านและกลายเป็นสมาชิกคนหนึ่งในครัวเรือน สะท้อนให้เห็นความเชื่อมโยงระหว่างพลวัตของสถานภาพ “ลูกจ้าง” กับการเป็น “คนในบ้าน” ซึ่งสัมพันธ์กับการจัดสรรปันส่วนทรัพยากรอย่างมีนัยยะสำคัญ นั่นคือ ความกำกวมของสถานภาพแรงงานรับใช้ในบ้าน ระหว่างการเป็น “สมาชิกในครอบครัว” กับการเป็น “คนนอก” ในฐานะแรงงานลูกจ้างที่เกิดจากการจ้างงานซึ่งต้องทำงานบ้านตามคำสั่งที่ได้รับมอบหมาย ความกำกวมของสถานภาพนี้เองที่อาจส่งผลให้เกิดการเอาประโยชน์และการละเมิดสิทธิแรงงานภายในบ้าน พื้นที่ที่อำนาจรัฐไม่อาจเข้าแทรกแซงถึง ทั้ง ๆ ที่รัฐในความคาดหวังของแรงงาน ไม่ว่าจะเป็แรงงานพลเมืองหรือแรงงานข้ามชาติ คือผู้ทำหน้าที่ปกป้องหรือคอยให้ความคุ้มครองแรงงานผ่านกลไกรัฐและหลักกฎหมาย (ธเนศ วงศ์ยานนาวา, 2545 : 40 – 41) โดยไม่เข้าไปยุ่งย่ำมกิจกรรมในครอบครัว หากรัฐฝัน ย่อมเป็นชนวนของปัญหาสังคมตามมาเนื่องจากเท่ากับก้าวก่ายอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าครอบครัวแล้ว

จากบทสัมภาษณ์แรงงานสตรีชาติพันธุ์ไทใหญ่รายนี้ ไม่ปรากฏว่าเธอแสดงอาการชัดเจนหรือฝันระเบียบดังกล่าวหรือไม่ อย่างไร แต่ก็เชื่อได้ว่ายังมีสาวใช้อีกนับแสนรายที่ประสบกับเหตุการณ์คล้าย ๆ กันนี้ นั่นคือ นายจ้างมักเป็นผู้เดียวที่ผูกขาดความชอบธรรมในการกำหนดกฎข้อบังคับและแบบปฏิบัติต่าง ๆ ภายในบ้าน ซึ่งโดยมาก กฎระเบียบดังกล่าวมักปราศจากความเห็นหรือเสียงของสมาชิกคนอื่น ๆ ในบ้าน กรณีของแรงงานรับใช้รายนี้ ถึงแม้ลูกจ้างต้องร่วมกับนายจ้างแบกรับค่าใช้จ่ายเพื่อซื้อสิ่งของเข้าบ้าน แต่กรรมสิทธิ์ในสิ่งของนี้อาจไม่ตกเป็นของลูกจ้าง เรื่องราวทำนองนี้น่าจะเกี่ยวข้องกับรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลทั้งสองที่เป็นทั้งนายจ้างกับลูกจ้าง และเจ้าบ้านกับลูกบ้าน กล่าวคือ รูปแบบความสัมพันธ์อย่างแรกเกิดจากการแลกเปลี่ยนของทั้งสองฝ่าย โดยฝ่ายหนึ่ง (ลูกจ้าง) มี “แรง” (labor power) มาแลกเปลี่ยน ขณะที่อีกฝ่าย (นายจ้าง) มีค่าแรง (wage) มาแลกเปลี่ยน ซึ่งเป็นรูปแบบความสัมพันธ์ที่ให้ความสำคัญกับทั้งสองฝ่ายโดยเท่าเทียม ไม่มีฝ่ายใดอยู่เหนือหรือต่ำกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง ทว่าเมื่อย้ายสถานที่ทำงานเข้ามาในครัวเรือน อัตลักษณ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างก็จางหาย เปิดทางให้ความสัมพันธ์อีกรูปแบบปรากฏขึ้นอย่างเข้มข้นเรียกว่าความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ (kinship-economy relationship) ดังเช่นลูกจ้างบางรายที่ “ร้อนเงิน” หรือทางบ้านได้รับความเดือดร้อนด้านการเงินในการรักษาใช้ นายจ้างจะเป็นฝ่ายช่วยเหลือจนเจือ และเมื่อเป็นเช่นนี้ ความเท่าเทียมจึงเปลี่ยนเป็นความเหลื่อมล้ำ นายจ้างกลายเป็นเจ้าบ้าน ลูกจ้างกลับกลายเป็นลูกบ้าน ปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างสองฝ่ายดำเนินไปอย่างลักลั่นและมีพลวัต โดยเฉพาะลูกจ้างส่วนใหญ่ที่ตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบทุกครั้งจากความคลุมเครือของสถานภาพและรูปแบบความสัมพันธ์อันกำกวมดังกล่าว กล่าวอีกนัยยะผ่าน

กรอบแนวคิดเรื่องวิธีการผลิตของ คาร์ล มาร์กซ์ นั่นคือ แม้วิธีการผลิตของยุคสมัยจะเปลี่ยนไปเป็น สังคมทุนนิยมอุตสาหกรรมแล้ว แต่หากชีวิตวัฒนธรรมของผู้คนในสังคมเมืองยังคงเหมือนเดิมคือ คงความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ ย่อมไม่อาจสร้างการเปลี่ยนแปลงเชิงวัฒนธรรมได้เลยทันที นายจ้าง ยุคนี้จึงมีสถานะใกล้เคียงกับ “มูลนาย” ในสังคมศักดินาจารีต ส่วนคนรับใช้ในบ้านยุคนี้ก็ไม่ได้ต่าง อะไรกับ “ไพร่” ในอดีตที่ได้รับค่าแรง ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดที่เชื่อว่าการเปลี่ยนแปลงค่านิยมของ สังคมจะดำเนินอย่างค่อยเป็นค่อยไป ไม่เปลี่ยนแปลงอย่างฉับพลันและง่ายดายเหมือนการเปลี่ยน ขึ้นส่วนอะไหล่ ทำนองเดียวกับเรื่องราวของคนรับใช้จากชนบทในอังกฤษเมื่อศตวรรษที่ 19 ที่ เริ่มต้นอาชีพแรกในเมืองอุตสาหกรรมสมัยใหม่ด้วยงานบ้าน (Joan W. Scott and Louise A. Tilly, 1975 : 150) เนื่องจากเป็นอาชีพที่ล้าพังอาศัยต้นทุนทางสังคมวัฒนธรรมที่ติดตัวมากับพวกเธอ จากครอบครัวก็ทำงานได้ทันทีที่มาถึง อันเป็นทักษะพื้นฐานของคุณสมบัติความเป็นลูกสาวจาก ครอบครัวชนบท ฐานรากสำคัญของการเติบโตในภาคเศรษฐกิจมหภาค ไม่ต่างอะไรกับ “แรงงาน ไทยอีสาน” (จากภูมิภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย) ในอดีต และแรงงานข้ามชาติใน สังคมไทยปัจจุบัน โดยพบข้อมูลสำคัญที่ว่าอาชีพคนรับใช้ในบ้านเป็นงานอาชีพแรก ๆ ของแรงงาน ข้ามชาติเหล่านี้ (สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ, 2549? : 87) ก่อนที่จะเคลื่อนย้ายไปทำงาน สาขาอาชีพอื่นต่อไป

อย่างไรก็ดี เนื่องจากงานบ้านในสังคมทุนนิยมถูกมองว่าไม่ใช่งานที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจ ที่เป็นทางการและแรงงานทำงานบ้านก็ไม่ต้องอาศัยทักษะฝีมือใด ๆ มากนัก ดังนั้น แรงงาน พลเมืองจากภาคการเกษตรในชนบทและแรงงานข้ามชาติราคาถูกที่เข้ามาหางานทำในประเทศไทย เป็นครั้งแรกจึงมักเริ่มต้นอาชีพของเธอด้วยงานของ “คนรับใช้” ซึ่งการรับรู้เช่นนี้ได้ก่อปัญหา โดยเป็นความเข้าใจที่ผิดพลาดอย่างสิ้นเชิง เนื่องจากพบข้อเท็จจริงประการหนึ่งคือ งานบ้านมี ความเสี่ยงไม่น้อยไปกว่าอาชีพอื่น จากรายงานการสำรวจของโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิต แรงงานข้ามชาติฯ นอกจากพบว่าแรงงานมักเสียฐานายจ้างและนายหน้าโดยการถูกหัก ถูกกด และ ถูกโกงค่าแรงหรือค่าตอบแทนต่าง ๆ นานาแล้ว (สุรีย์พร พันพิ่ง และคณะ, 2548) พวกเธอยังเสี่ยง ต่อการประสบอุบัติเหตุระหว่างการทำงานด้วย อาทิ เหตุกระแสไฟฟ้าช็อตระหว่างปฏิบัติงานโดยมี สาเหตุมาจากอุปกรณ์เครื่องใช้ไฟฟ้าภายในบ้านนายจ้างที่ชำรุดเสียหายแล้ว หรือไม่ก็เป็นผลมา จากความประมาทหรืออาจรู้เท่าไม่ถึงการณ์ในหน้าที่การงาน เช่น การเกิดอุบัติเหตุขณะกำลัง ขำระล้าง ทำความสะอาดคราบสกปรกบริเวณพื้นสระว่ายน้ำส่วนตัวภายในบ้านของนายจ้าง (อดิสร เกิดมงคล, 24 กุมภาพันธ์ 2553)

“บ้าน” จึงเป็นพื้นที่ทางการเมืองในชีวิตประจำวันที่มีทั้งความขัดแย้งและการขัดผลประโยชน์จากกิจกรรมในบ้าน จากการจ้างคนรับใช้ในบ้าน การเอาประโยชน์ส่วนใหญ่แรงงานมักตกเป็นฝ่ายถูกเอาเปรียบเนื่องจากไม่ใช่เจ้าของบ้าน และในกรณีนี้ พวกเขาจะเสียเปรียบทั้งสถานภาพความเป็นผู้หญิงและเป็นแรงงานข้ามชาติซึ่งหลายรายไม่มีใบอนุญาตทำงานและต้องอยู่ในบ้านของนายจ้างเพียงลำพังโดยถูกตัดขาดจากความสะดวกในการติดต่อสื่อสารกับญาติมิตรและขาดช่องทางในการฟ้องร้องนายจ้างหากถูกละเมิดสิทธิ ยิ่งเป็นแรงงานทำงานบ้านที่ต้องอยู่แต่ในภาคเศรษฐกิจนอกระบบ (หรือภาคเศรษฐกิจเงา) ซึ่งง่ายต่อการถูกละเลยจากรัฐและภาคเศรษฐกิจที่เป็นทางการด้วยแล้ว โอกาสในการโต้ตอบกับอำนาจของนายจ้างอย่างตรงไปตรงมาจึงเป็นไปได้น้อยมากเนื่องจากพวกเขาปราศจากการคุ้มครองใด ๆ ลำพังเพียงการห้ามนายจ้างล่วงละเมิดทางเพศและระบุให้นายจ้างจัดวันลาพักให้คนรับใช้ประจำปี ย่อมไม่อาจให้การคุ้มครองแรงงานรับใช้ข้ามชาติเหล่านี้ได้เลย ดังนั้น เรื่องราวภายในบ้านจึงถูกผูกขาดโดยนายจ้างหรือเจ้าบ้าน ปราศจากการแทรกแซงจากอำนาจรัฐ ไม่ว่าจะเป็นกฎหมาย กฎกระทรวง หรือระเบียบข้อบังคับ รวมทั้งบทลงโทษ ซึ่งเป็นเรื่องนอกบ้านหรือปริศนาลึกลับ (Nicky Gregson and Michelle Lowe, 1994 : 71) กล่าวอีกนัยยะหนึ่ง อำนาจรัฐไม่อาจเข้ามาทำอะไรภายในบ้าน พื้นที่ส่วนตัวของนายจ้าง ซึ่งจุดนี้เองที่เป็นอุปสรรคสำคัญของรัฐในการทำหน้าที่สอดส่องคุณภาพความเป็นอยู่ของสาวใช้ข้ามชาติ (อดิศร เกิดมงคล, 24 กุมภาพันธ์ 2553) และเมื่ออำนาจรัฐไม่อาจเข้ามาทำอะไรในบ้านได้ แรงงานในบ้านจึงตกอยู่ในอาณัติของนายจ้าง โดยถูกสั่งให้ปฏิบัติตามคำสั่งของนายจ้าง ซึ่งนัยยะนี้ ไม่ว่าจะแรงงานจะอยู่บ้านหรือนอกบ้านก็เสี่ยงต่อการถูกเอาประโยชน์ด้วยกันทั้งสิ้น บ้านและงานบ้านจึงกลายเป็นพื้นที่เสี่ยงภัยและเต็มไปด้วยกิจกรรมการขูดรีดแรงงาน พร้อมกับตอกย้ำความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองฝ่ายซึ่งเต็มไปด้วยความเหลื่อมล้ำและการเอาประโยชน์สารพัดรูปแบบดังที่กล่าวมาแล้วในบทก่อน

อำนาจผูกขาดของนายจ้างในวัฒนธรรมอุปถัมภ์ยังคงปรากฏร่องรอยให้พบเห็นได้อีกในสังคมนิยม ดังเช่นประสบการณ์ชีวิตร่วมสมัยของแรงงานหญิงรับใช้ชาวฟิลิปปินส์ในฮ่องกง ซึ่งนิคกี เกร็กสัน และ มิเชลล์ โลว์ (Nicky Gregson and Michelle Lowe, 1994) ได้ศึกษาและพบข้อสรุปในประเด็นอำนาจผูกขาดของนายจ้างภายในบ้านซึ่งคล้ายคลึงกับกรณีของแรงงานรับใช้สตรีชาวไทยใหญ่ที่ได้รับการหยิกยกมาพิจารณาในตอนต้น นั่นคือ โดยพื้นฐาน กิจวัตรประจำวันของคนรับใช้ในบ้านคือการทำงานสารพัดอย่างภายในบ้านตามที่นายจ้างสั่ง ไม่ว่าจะงานทำความสะอาด (cleaning) งานเลี้ยงดูเด็กเล็ก ผู้ป่วย ผู้สูงวัย และดูแลสัตว์เลี้ยงของนายจ้าง (caring) บางรายต้องทำอาหารเลี้ยงสมาชิกภายในบ้าน (cooking) ด้วย ซึ่งเหล่านี้ถูกเหมารวมเรียกว่าเป็น

“งานบ้าน” งานในหน้าที่ของสาวใช้ แต่ที่ฮ่องกง นายจ้างชาวจีน-ฮ่องกงผู้เป็นเจ้าของบ้านมักเป็นฝ่ายตั้งกฎเกณฑ์หรือกำหนดข้อบังคับ “ที่เหมาะสม” ให้พวกเขาปฏิบัติมากกว่านั้น เช่น ข้อบังคับเรื่องเครื่องแต่งกายที่เหมาะสมและเป็นระเบียบเรียบร้อย รวมทั้งการบังคับให้คนรับใช้หมั่นดูแลทรงผมของตนให้รัดกุมและรักษาความสะอาดอย่างสม่ำเสมอ ตลอดจนโบหน้าและกางวางตัวที่ต้องฝึกฝนมารยาทและระเบียบวินัยให้พร้อมบริการนายจ้างและแขกของนายนั้น ไม่ว่าจะเป็นคนแปลกหน้าหรือญาติสนิทมิตรสหาย ตลอดจนข้อบังคับในเรื่องสุขภาพซึ่งลูกจ้างต้องผ่านการตรวจวินิจฉัยเพื่อหาเชื้อไวรัสเอชไอวีและการตั้งครุภักก่อนได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงานในครัวเรือน

ขณะที่งานศึกษาทางมานุษยวิทยาเกี่ยวกับเรื่องอัตลักษณ์ของเด็กรับใช้ในครัวเรือนของคนเนปาล (Saubhagya Shah, 2000) ได้เสนอว่าการปฏิบัติของนายจ้างต่อคนรับใช้เสมือนสมาชิกคนหนึ่งในกลุ่มครอบครัว หรือนับเป็น “เครือญาติ” (kinship) กับพวกเขาและตัดขาดสายใยของครอบครัวเดิมนั้น เป็นเพียงการอำนวยความสะดวกให้นายจ้างได้ผลิตผลิตกับอำนาจของตนทางอ้อมในการผูกขาดนิยามความหมายของสายสัมพันธ์ครั้งใหม่ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ดังเช่น บางสถานการณ์ นายจ้างจะเรียกพวกเขาด้วยความเมตตาว่า “น้อง” หรือไม่กี่ “หนู” ในความรู้สึกของ “สมาชิกในครอบครัว” (family member) แต่นั่นก็ปราศจากการบ่งชี้ตำแหน่งแห่งที่ที่ชัดเจนของลูกจ้างในระบบเครือญาติหรือมีความสำคัญโดยเป็น “ส่วนหนึ่งของบ้าน” (a person of the home) อย่างแท้จริง ขณะที่บางเหตุการณ์ นายจ้างกลับใช้คำเรียกแรงงานว่า “เธอ” ในนัยยะของ “คนรับใช้” (servant) ซึ่งมีความหมายค่อนข้างลบ มีน้ำเสียงของการดูถูกต่อคนทำงานระดับล่างแตกต่างจากคำว่า “ลูกมือ” หรือ “ผู้ช่วย” (helper) ที่สื่อนัยยะลำดับชั้นของความสัมพันธ์ที่สูงกว่า เพราะฉะนั้น การนับญาติกับแรงงานในบ้านหรือที่หลายองค์กรเครือข่ายภาคสังคมที่ทำงานด้านแรงงานเคยพยายามผลักดันและรณรงค์ให้นายจ้างคนไทยปฏิบัติต่อคนรับใช้ในบ้านเสมือน “เพื่อนในบ้าน” (ผู้จัดการออนไลน์, 23 มกราคม 2548) จึงเป็นเพียงการสนับสนุนทางอ้อมให้นายจ้างเอาประโยชน์และล่วงละเมิดสิทธิแรงงานได้สะดวกและแนบเนียนยิ่งขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับกลยุทธ์ข้างต้นของนายจ้างในการใช้เทคนิคโวหารเพื่อการควบคุมแรงงานให้อยู่ในขอบเขตหรืออยู่ในร่องในรอย (Saubhagya Shah, 2000 : 104 – 107) และทุ่มเทแรงกายในการทำงานบ้านด้วยความซื่อสัตย์ต่อผู้เป็นเจ้าของ นอกจากนี้ แรงงานจากสังคมชนบทที่เชื่อกันว่าโดยธรรมชาติของแรงงานเหล่านี้ก็มีบุคลิกภาพครบถ้วนเกินความคาดหวังแล้ว เช่น ความสะอาด ความมีระเบียบ ความซื่อสัตย์สุจริต และความภักดี รวมทั้งเป็นคนไม่หัวรั้น เชื่อฟังคำสั่งจากนายจ้าง เช่นเดียวกับการพิจารณาคัดเลือกแรงงานรับใช้จากหญิงสาวชนบทในประเทศเนปาล (Saubhagya Shah, 2000 : 95) และกรณีเด็กสาวจากชนบทนอกเมืองอังกฤษที่เดินทางเข้าเมืองอุตสาหกรรมใน

ช่วงเวลาคริสต์ศตวรรษที่ 18 – 19 (Joan W. Scott and Louise A. Tilly, 1975 : 149) เพื่อมาทำงานรับใช้ในบ้านของชนชั้นกลางผู้ขึ้นชื่อว่าโสโครก ขาดการดูแลเอาใจใส่ และเป็นคนดิ้นเถื่อน

ทุกวันนี้ ถึงแม้จะมีความพยายามยับยั้งข้อจำกัดแล้วซ้ำแล้วซ้ำเล่าว่างานบ้านเป็น “งาน” (real work) อย่างหนึ่ง แต่ดูเหมือนจะไม่มีใครในสังคมให้ความสนใจที่จะรับฟังแต่ประการใด ดังเช่นความพยายามที่ล้มเหลวของสองนักวิชาการแนวสตรีนิยมรุ่นบุกเบิกในปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 เธอคือ แคทารีน อี. บีเชอร์ (Catharine E. Beecher) และ แฮเรียต บีเชอร์ สโตว์ (Harriet Beecher Stowe) จึงไม่น่าแปลกใจที่อาชีพคนรับใช้ในบ้านจะถูกมองว่าไม่ใช่ “อาชีพ” พวกเขาไม่ได้รับการยอมรับจากสังคมทั่วไปด้วยเหตุผลทางวัฒนธรรมเมืองสมัยใหม่ และหากกล่าวในทัศนะของสำนักคิดวัฒนธรรมศึกษาแล้ว อุดมการณ์ของพวกเขายิ่งน่าขบขัน เต็มไปด้วยความโกลาหล ไร้ระเบียบ ขาด ๆ เกิน ๆ และมักตกเป็นฝ่ายถูกกระทำเสมอ อาจสังเกตได้จากภาพลักษณ์ของพวกเขาตามสื่อมวลชนโทรทัศน์ไทยร่วมสมัยและสื่อภาพยนตร์ต่างประเทศที่หาชมได้ทั่วไปในปัจจุบัน (ดูเพิ่มเติมใน Suzanne Leonard, 2009) ข้อเท็จจริงประการหนึ่งคือ ไม่มีแรงงานหญิงที่ประกอบอาชีพคนทำงานบ้านปรารถนาที่จะยึดอาชีพนี้ไปตลอดชีวิต พวกเขามักเกิดความรู้สึกกระอักกระอ่วนใจ ทุกครั้งที่จะเที่ยวบอกใคร ๆ ว่าอาชีพของเธอคืออะไร ทั้งนี้เป็นเพราะภาพลักษณ์ของอาชีพนี้ที่ไม่น่าพิสมัย ไม่ได้น่าภาคภูมิใจในอาชีพนี้แต่อย่างใด (Pierrette Hondagneu-Sotelo, 2007 : 12) ไม่มีใครอยากทำงานบ้านเป็นอาชีพไปตลอด ยิ่งแรงงานที่มีการศึกษาหรือมีที่มาจากชนชั้นทางสังคมค่อนข้างสูง พวกเขายังเกิดความรู้สึกขัดแย้งภายในตนเองและมักปฏิเสธที่จะยอมรับอัตลักษณ์นี้ด้วยซ้ำ แต่จากกรอบคิดที่ว่าเศรษฐกิจในระบบหรือภาคเศรษฐกิจที่เป็นทางการของเมืองสมัยใหม่ที่เติบโตได้ก็ด้วยฐานการผลิตและส่วนเกินจากภาคเศรษฐกิจนอกระบบ ทำให้แรงงานในบ้านเหล่านี้ไม่อาจถูกละเลยได้อีกต่อไป ซ้ำยังเป็นงานที่มีศักดิ์ศรีและความสำคัญยิ่ง หลายชีวิตคนเมืองมีความจำเป็นต้องพึ่งแรงงานในบ้านเหล่านี้ ดังคำกล่าวที่ว่าคนรับใช้ในบ้านก็คือ ผู้ช่วยผ่อนแรง หรือ “ผู้ปลดปล่อย” ให้แก่นายจ้างได้มีโอกาสทำงานนอกบ้าน ใช้ศักยภาพของตนในบริบททางสังคมเศรษฐกิจที่เป็นทางการหรือมีบทบาทในพื้นที่สาธารณะ หากปราศจากซึ่งแรงงานในบ้านเหล่านี้ นายจ้าง โดยเฉพาะบรรดา “คุณนาย” ทั้งหลายย่อมไม่อาจทำตามใจตนเองด้วยการออกจากบ้านไปมีบทบาทนอกบ้านได้อย่างเต็มที่ ซึ่งประเด็นนี้ นักวิชาการบางท่านยังกล่าวยกย่องให้พวกเขาคือส่วนหนึ่งของความเจริญในประเทศเลยก็ด้วย ดังที่ แอจีเลีย พูน (Angelia Poon, 2003) ได้บันทึกความคิดเห็นไว้อย่างแหลมคมในบทความทางวิชาการของเธอที่ชื่อว่า “สาวใช้ปรากฏตัว : แรงงานรับใช้ข้ามชาติกับความกระอักกระอ่วนของการพัฒนาในสิงคโปร์” (MAID VISIBLE : Foreign Domestic Workers and the Dilemma of Development in Singapore)



โดยพูนกล่าวอย่างชัดเจนว่า สำหรับความสำคัญของแรงงานในบ้านเหล่านี้ นอกจากคุณูปการของพวกเธอในฐานะผู้ปลดปล่อยนายจ้างเข้าสู่ภาคเศรษฐกิจที่เป็นทางการแล้ว สาวใช้ที่ดูเหมือนเป็นแรงงานในบ้านธรรมดา ๆ นั้น ยังเป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนการสร้างชาติและเนรมิตความเจริญก้าวหน้าของเศรษฐกิจสิงคโปร์ในปัจจุบันด้วย

ภาพความเป็นบ้านและนัยยะของงานบ้านไม่ใช่พื้นที่ส่วนตัวที่มีแต่งงานอันจำเจ หากยังเป็นพื้นที่ทางสังคมที่คอยตอกย้ำบทบาทของนายจ้างและคนรับใช้ รวมทั้งรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลทั้งสองซึ่งแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง ไม่ว่าจะในบริบทของเศรษฐกิจชนชั้น เชื้อชาติ ชาติพันธุ์ และเพศสภาพ โดยฝ่ายนายจ้างมักเป็นฝ่ายที่ถืออภิสิทธิ์หรือมีอำนาจเหนือลูกจ้างเสมอ ดังที่ คาร์ล มาร์กซ์ นักปรัชญาการเมืองชาวเยอรมันในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 19 ได้เสนอไว้ว่าความขัดแย้งระหว่างชนชั้นนั้นมีมูลเหตุรากเหง้ามาจากแต่ละชนชั้นมีเป้าหมายที่แตกต่างกัน โดยฝ่ายหนึ่งต้องการควบคุมปัจจัยการผลิต (ทุน ที่ดิน และแรงงาน) เพื่อสร้างกำไรจากมูลค่าส่วนเกิน (surplus value) ในการสะสมทุน (capital accumulation) ขณะที่อีกฝ่ายต้องการขายแรงงานของตนเพื่อการดำรงชีพ ความสัมพันธ์ทางสังคมที่เกิดขึ้นระหว่างทั้งสองชนชั้นจึงเต็มไปด้วยความขัดแย้งอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยง หนทางเดียวที่ฝ่ายแรงงานจะต่อกรกับฝ่ายนายจ้างได้อย่างมีประสิทธิภาพคือการประสานพลังแรงงานที่กระจัดกระจายมาไว้รวมกันให้เป็นเอกภาพ (สุภาวงศ์ จันทวานิช, 2552 : 83 – 88) แต่ทว่าแรงงานไม่อาจปลุกสร้างสำนึกร่วมกันได้ดังที่มาร์กซ์ปรารถนไว้ ความขัดแย้งระหว่างนายทุนและแรงงานจึงยังคงอยู่ แม้นายจ้างและลูกจ้างภายในบ้าน โดยมีอุดมการณ์ความเชื่อหรือวัฒนธรรมบางอย่าง (โครงสร้างส่วนบน) ที่คอยกำกับความสัมพันธ์อันไม่เท่าเทียม และตรึงความสัมพันธ์ที่เหลื่อมล้ำระหว่างนายจ้างและคนรับใช้ในบ้านให้ดำรงอยู่ (Nicky Gregson and Michelle Lowe, 1994 : 54) อุดมการณ์ที่ว่านี้คือค่านิยมในระบบอุปถัมภ์ ร่องรอยทางวัฒนธรรมที่หลงเหลือตกค้างมาจากค่านิยมในสังคมตั้งแต่ยุคก่อนสังคมทุนนิยม (precapitalist conditions) ซึ่งมันคงดำรงอยู่ในสถาบันครอบครัวและไม่ยอมเปลี่ยนแปลงท่ามกลางความทันสมัยของระบบเศรษฐกิจทุนนิยมในปัจจุบัน (Valerie Bryson, 2003 : 216) ดังสะท้อนให้เราเห็นในความสัมพันธ์ทางสังคม ไม่ต่างอะไรกับโครงสร้างความสัมพันธ์ทางชนชั้นในสังคมศักดินาตะวันตกที่อำนาจและการเมืองภายในบ้านจะปรากฏให้เราสัมผัสได้ผ่านความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลทั้งสองฝ่าย (Pierrette Hondagneu-Sotelo, 2007 : xii – xiii) ซึ่งมีโอกาสในการเข้าถึงแหล่งทรัพยากรได้ไม่เท่ากัน

นอกจากนี้ งานบ้านที่คนรับใช้ต้องทำเป็นประจำซ้ำซากจำเจยังเป็นชนวนสำคัญของ “สภาวะแปลกแยก” (alienation) ในตัวมนุษย์ ดังที่มาร์กซ์ได้เสนอไว้อีกเช่นกันในประเด็นสภาวะ

ความรู้สึกของแรงงานที่ไม่ยินดียินร้ายหรือภูมิใจในงานที่ตนเองได้ทำเป็นประจำ (ยศ สันตสมบัติ, 2538 : 7 – 8) ความรู้สึกทำนองนี้อาจเทียบเคียงได้กับสภาพการทำงานของคนงาน (labour) ในโรงงานอุตสาหกรรม โดยแรงงานจะไม่รู้สึกผูกพันหรือเชื่อมโยงความรู้สึกภูมิใจของตนกับผลงานที่ตนได้ทำไปแต่ประการใด (สุภาวงศ์ จันทวานิช, 2552 : 90 – 91) คนรับใช้ในบ้านก็เช่นกัน ซึ่งนักวิชาการสตรีนิยมอย่าง วาลเลรี ไบรสัน (Valerie Bryson) ได้กล่าวว่า งานบ้านคือกิจกรรมอันแปลกแยกประเภทหนึ่ง (an alien activity) ที่ไม่จำเป็นต้องการการแสดงผลออกซึ่งพลังสร้างสรรค์ของมนุษย์ใด ๆ ทั้งสิ้น (Valerie Bryson, 2003 : 217) ในทำนองเดียวกัน หากอธิบายด้วยกรอบแนวคิดของมาร์กซ์จะพบว่า ด้วยลักษณะซ้ำซากจำเจและน่าเบื่อของงานบ้านนั้น แรงงานรับใช้จึงไม่ได้มีความรู้สึกภาคภูมิใจหรือพึงพอใจกับผลงานในบ้านที่ตนได้ทำอยู่ทุก ๆ วัน นัยยะนี้ งานบ้านที่อาจดูเหมือนเป็นงานที่ต้องทำเป็นปรกติธรรมดา จึงกลับกลายเป็นงานที่เจือจางความรู้สึกของแรงงาน หรือสลายคุณค่าความเป็นมนุษย์ของคนรับใช้ในบ้านให้เหลือแค่เพียงภาพของกลไกเครื่องจักรชิ้นหนึ่งที่ถูกกำหนดให้เดินเครื่องทำงานบ้านอยู่ทุกเมื่อเชื่อวันโดยปราศจากการได้รับความสนใจจากภาคเศรษฐกิจในระบบ เพราะฉะนั้น พวกเขาจึงไม่ใช่อะไรอื่นนอกจาก “ต้นทุน” (capital) แรงงานที่ถึงแม้จะมีมูลค่าในกระบวนการผลิตก็ถูกมองข้ามและลดทอนคุณสมบัติของมนุษย์ให้จางหายไปนั่นเอง (Saubhagya Shah, 2000 : 89)

กล่าวโดยสรุป จากสถานการณ์การคุ้มครองแรงงานรับใช้ในบ้านที่อภิปรายมาข้างต้น พบว่าแรงงานยังถือเป็นกลุ่มที่เสี่ยงต่อการถูกละเมิดสิทธิและถูกกดขี่เพื่อเอาประโยชน์อย่างต่อเนืองจากฝ่ายนายจ้างโดยปราศจากกลไกการคุ้มครองของรัฐที่มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ความหุละหลวมและไม่จริงจังในการคุ้มครองแรงงานของรัฐย่อมสัมพันธ์ต่อการเกิดบรรยากาศแห่งความอึดอัดซับซ้อนใจและความเครียดภายในบ้านหากการอุปถัมภ์ของนายจ้างไม่สอดคล้องกับการเอาประโยชน์ ดังปรากฏผลลัพธ์ให้ประจักษ์กันแล้วตามหนังสือมวลชน ไม่ว่าจะปัญหาการลักขโมยสมบัติของนายจ้าง การหลบหนีของแรงงานพร้อมหนังสือเดินทาง และที่สาหัสคือปัญหาอาชญากรรมภายในบ้าน ที่สำคัญ การที่บ้านปลอดการแทรกแซงจากอำนาจรัฐนั้น ใช้นายจ้างจะได้รับประโยชน์เพียงอย่างเดียว กล่าวคือ การปราศจากซึ่งการคุ้มครองของรัฐในคร้วเรือนนอกจากจะเปิดโอกาสให้นายจ้างเอา راحتเอาเปรียบแรงงานได้มากตามอำเภอใจแล้ว ยังเอื้อให้แรงงานในบ้านได้ตอบกลับนายจ้างได้โดยปราศจากการแทรกแซงจากอำนาจรัฐเช่นเดียวกัน ดังปรากฏว่ามีแรงงานหลบหนีหรือทิ้งงานโดยไม่จำเป็นต้องยื่นจดหมายลาออกหรือแจ้งนายจ้างให้รับรู้ว่าล่วงหน้าแต่ประการใด ซ้ำร้าย การตอบโต้ของแรงงานดังกล่าวอาจสร้างความเสียหายให้แก่ นายจ้างได้หนักหน่วงกว่าที่นายจ้างเคยล่วงละเมิดสิทธิของลูกจ้างเสียอีก ซึ่งลูกจ้างไม่จำเป็นต้อง

รับผิดชอบความเสียหายที่เกิดขึ้นอีกด้วย และที่เป็นเช่นนี้ได้ เนื่องจากในความสัมพันธ์ระหว่าง นายจ้างและลูกจ้างในครัวเรือนนั้น ไม่มีกฎระเบียบหรือข้อบังคับใด ๆ ของรัฐคอยกำกับพฤติกรรม และการใช้อำนาจของทั้งสองฝ่าย รูปแบบความสัมพันธ์ของทั้งสองยังคงเป็นไปอย่างยืดหยุ่นและไม่เป็นทางการ ขึ้นอยู่กับการตกลงจนกระทั่งเป็นที่พอใจของทั้งสองฝ่าย ไม่ต่างอะไรกับความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าบ้านกับลูกบ้านในสังคมก่อนสมัยทุนนิยมที่ต่างฝ่ายจะยอมรับและให้การคุ้มครองปกป้องกันและกันตั้งความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ในวัฒนธรรมศักดินาไทย เช่น นายจ้างถือสิทธิในการว่ากล่าวตักเตือนลูกจ้างได้ แต่เมื่อลูกจ้างเดือดร้อน นายจ้างต้องยื่นมือให้ความช่วยเหลือพวกเขาได้เช่นกัน

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 สรุปข้อค้นพบที่สำคัญ

จากโจทย์สำคัญของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ การศึกษาที่ผ่านมาได้แสดงให้เห็นถึงกลวิธีการเอาประโยชน์จากแรงงานรับใช้ข้ามชาติในครัวเรือนไทยหลากหลายรูปแบบ ทั้งการหาประโยชน์จากข้อบังคับเรื่องสถานภาพทางกฎหมายของแรงงานที่ขั้นตอนการดำเนินการเต็มไปด้วยความยุ่งยากและค่าใช้จ่ายที่สูงเกินกว่าที่แรงงานจะแบกรับได้ การหาประโยชน์จากลักษณะเฉพาะของ “งานบ้าน” ที่มีความยืดหยุ่นทั้งเวลาและสถานที่ทำงาน รวมทั้งการแสวงหาประโยชน์จากค่าแรงและสวัสดิการ ซึ่งล้าหลังอำนาจรัฐและกลไกการปฏิบัติงานเท่าที่มีอยู่ไม่อาจเข้าไปแทรกแซงอำนาจของนายจ้างได้ จากเสียงสะท้อนของตัวอย่างแรงงานทำงานบ้านที่ปรากฏในงานศึกษาชิ้นนี้ชี้ให้เห็นว่า ทุกวันนี้ อำนาจของนายจ้างในครัวเรือนยังคงเข้มแข็ง สามารถกดขี่เอาเปรียบและให้คุณหรือให้โทษแก่แรงงาน และที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะอุดมการณ์ความเชื่อก่อนสังคมทุนนิยมอุตสาหกรรมยังคงมีอิทธิพลต่อความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างภายในบ้าน กล่าวอีกอย่างคือ ค่านิยมแบบจารีตนิยมหรือคุณค่าในระบบสังคมอุปถัมภ์ยังคงดำรงอยู่ในสังคมทุนนิยมสมัยใหม่ นั่นคือ แม้สังคมทุนนิยมจะมีการจ้างแรงงานเพื่อมาทำงานบ้านซึ่งทำให้เกิดฝ่ายหนึ่งคือนายจ้างและอีกฝ่ายคือลูกจ้าง แต่ค่านิยมในบ้านยังคงเป็นความสัมพันธ์แบบเดิม นั่นคือรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่าง “เจ้าบ้าน” กับ “ลูกบ้าน” ที่ปราศจากค่าแรงหรือค่าตอบแทน จะมีก็แต่การอุปถัมภ์ค้ำจุน การช่วยเหลือกันเองตามความพึงใจของทั้งสองฝ่าย โดยไม่มีระเบียบกฎเกณฑ์ที่เป็นลายลักษณ์อักษร หรือการเรียกร้องสิทธิแรงงานใด ๆ โดยนัยยะนี้ ผู้ศึกษาจึงค้นพบข้อสรุปว่าแม้วิถีการผลิตในสังคมทุนนิยมจะเปลี่ยนไปแล้ว พร้อมเกิดมูลค่าการแลกเปลี่ยนในความสัมพันธ์แบบนายจ้างกับลูกจ้างที่ทั้งสองฝ่ายมีการแลกเปลี่ยนกันอย่างเสมอภาคระหว่างฝ่ายหนึ่งให้ค่าจ้าง/ค่าตอบแทนกับอีกฝ่ายที่ให้พลังแรงงาน ทว่าการจ้างแรงงานรับใช้ในบ้านกลับไม่เป็นเช่นนั้น คุณค่าของความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ดังกล่าวยังคงปรากฏเหลือมซ้อนสลบทับบนความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ซึ่งส่งผลให้เกิดความคลุมเครือในมูลค่าของงานบ้าน มูลค่าของแรงงานทำงานบ้าน และความหมายที่ลึ้นไหลอย่างมีพลวัตของ “บ้าน” กับ “ที่ทำงาน” และ “พื้นที่ส่วนตัว” กับ “พื้นที่สาธารณะ” นอกจากนี้ ยังก่อความอึดอัดให้แก่อำนาจรัฐ หากจะเข้ามาแทรกแซงความสัมพันธ์ของทั้งสองฝ่าย ในแง่นี้ อำนาจรัฐจึงไม่อาจแทรกแซงอำนาจของนายจ้างได้อย่างสะดวกตายเท่าใดนัก เมื่อเป็นเช่นนั้น การเอาเปรียบแรงงานในบ้านจึงยัง

ดำเนินต่อไปในพื้นที่ส่วนตัวของนายจ้าง สุดท้าย แรงงานเหล่านี้จึงไม่มีทางเลือกอื่นนอกจากการปรับตัวและอดทนต่อการถูกกดขี่รายวัน หรือไม่ก็หลบหนีจากนายจ้างไปเป็นแรงงานผิดกฎหมาย โดยปราศจากการได้รับความเป็นธรรมใด ๆ

ถึงแม้ข้อเท็จจริงจะชี้ว่าตลาดแรงงานในประเทศมีความต้องการแรงงานข้ามชาติเป็นจำนวนมาก ทั้งเพื่อเป็นแรงงานในภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการโดยทำงานเป็นคนรับใช้ในบ้าน ทดแทนแรงงานพลเมืองในประเทศที่เคลื่อนย้ายถ่ายเทไปทำงานต่างประเทศหรือไม่ก็ขยับไปทำงานในภาคเศรษฐกิจอื่น รวมทั้งแทนที่สมาชิกในครอบครัวคนเมืองที่เลื่อนสถานะและบทบาทออกไปทำงานนอกบ้านยังภาคเศรษฐกิจในระบบมากขึ้น โดยเฉพาะการขยายตัวของจำนวนผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านในแต่ละสาขาอาชีพของภาคเศรษฐกิจที่เป็นทางการ นัยยะนี้จึงเท่ากับการเติบโตของภาคเศรษฐกิจในระบบนั้น สมฤทธิ์ผลได้ ส่วนหนึ่งเป็นผลจากแรงงานข้ามชาติราคาถูกที่เข้ามาแบกรับต้นทุนในระบบเศรษฐกิจที่ไม่เป็นทางการแทนแรงงานพลเมืองในประเทศ กล่าวคือ แรงงานหญิงข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านที่ยากจนกว่าไทยสามารถช่วยลดภาระงานบ้านของนายจ้างชาวไทยได้มากพอที่นายจ้างสามารถใช้เวลาที่เคยหมดไปกับงานบ้านไปทำงานอย่างอื่นที่ก่อประโยชน์หรือเห็นมูลค่าเชิงเศรษฐกิจที่เป็นทางการได้ชัดเจนกว่า เช่นเดียวกับที่เคยเกิดขึ้นในประวัติศาสตร์การเติบโตของประเทศทุนนิยมอุตสาหกรรมแห่งแรกของโลกที่ภาคเศรษฐกิจในระบบขยายตัวได้ก็เพราะอาศัยต้นทุนแรงงานหญิงจากภาคการเกษตรในชนบทเพื่อทดแทนแรงงานพลเมืองชนชั้นกลางที่ต้องไปทำงานนอกบ้าน ไม่ต่างอะไรกับความเจริญก้าวหน้าของสหรัฐฯ หลายประเทศในเขตตะวันออกกลาง จีน-ฮ่องกง สิงคโปร์ และไทย ที่ล้วนจำเป็นต้องอาศัยแรงงานข้ามชาติโดยนำเข้าจากประเทศที่มีฐานะยากจนกว่าด้วยกันทั้งสิ้น หากขาดแรงงานเหล่านี้ ภาพความรุ่งเรืองของ “ประเทศที่พัฒนาแล้ว” ย่อมเป็นไปได้ไม่ได้ แรงงานข้ามชาติคือผู้เนรมิตความไฝฝืนให้เป็นจริงทั้งในประเทศต้นทางที่แรงงานจากมาและประเทศปลายทางที่แรงงานเข้ามาทำงาน คุณูปการของแรงงานข้ามชาติมากมายกระทั่งรัฐบาลในบางประเทศอย่างฟิลิปปินส์ถึงกับยกย่องเชิดชูเกียรติแรงงานรับใช้ในบ้านให้เป็นที่ “วีรสตรีแห่งชาติ” เลยทีเดียว

กล่าวเฉพาะในกรณีประเทศไทย คนรับใช้ในบ้าน แรงงานข้ามชาติจากประเทศเพื่อนบ้านไม่ได้รับเกียรติเช่นนั้นจากผู้ปกครองประเทศของพวกเขา รวมทั้งไม่ได้รับจากประเทศต้นทางที่พวกเขาทำงานให้ด้วย ยิ่งกว่านั้น แรงงานเหล่านี้กลับถูกทอดทิ้ง ไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์และปกป้องจากการถูกล่วงละเมิดอย่างที่ควรจะเป็น ทั้งในฐานะของแรงงานและเพื่อนมนุษย์ที่มีศักดิ์ศรีและความจำเป็นต้องการในชีวิตขั้นพื้นฐานไม่ต่างจากเรา ๆ ท่าน ๆ แต่อย่างไรก็ดี นโยบายสาธารณะ กฎหมาย มาตรการ และกลไกรัฐ รวมทั้งช่องทางการสื่อสารระหว่างรัฐกับแรงงานที่มี

อยู่ไม่อาจตอบสนองความต้องการการคุ้มครองของแรงงานในบ้านได้เลย โดยเฉพาะแรงงานข้ามชาติที่ไม่มีใบอนุญาตทำงานหรือเอกสารสำคัญใด ๆ ที่สามารถแสดงตัวตนของพวกเขาได้ ถึงแม้หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องจะพยายามปรับเปลี่ยนทัศนคติเชิงลบที่มีต่อแรงงานต่างด้าว ปรับท่าทีในการรับมือกับปัญหาแรงงานใหม่ ๆ และดำเนินการแก้ไขปรับปรุงและตรากฎหมายใหม่หลายฉบับ ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 และกฎกระทรวงฉบับที่ 1 ที่ออกตาม พ.ร.บ. ฉบับนี้ รวมทั้งล่าสุด พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2551 ทว่าปัญหาเรื่องสถานภาพทางกฎหมายและการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ให้แก่คนงานทำงานบ้านกลับไม่ได้รับความสนใจจากรัฐแม้แต่น้อย ซึ่งจุดนี้เองที่เป็นช่องทางให้นายจ้างและนายหน้าใช้เป็นโอกาสในการเอาประโยชน์จากแรงงาน เช่น การทำงานนานกว่า 8 ชั่วโมงต่อวันและไม่ได้รับค่าล่วงเวลา นายจ้างไม่จ่ายค่าแรง แต่ถึงจ่ายก็จ่ายให้ไม่ครบตามจำนวนที่ตกลงกันและไม่ตรงเวลา โดยนายจ้างส่วนใหญ่มักอ้างเหตุผลว่าเป็นการหักออกจากค่านายหน้าและค่าขึ้นทะเบียนแรงงาน ตลอดจนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการขออนุญาตทำงานในประเทศ คนรับใช้บางรายยังถูกหักค่าแรงสำหรับอาหาร ค่ารักษาพยาบาล และที่พักของเธอภายในบ้านของนายจ้างด้วย ที่ร้ายกว่านี้คือการถูกล่วงละเมิดทางเพศและการถูกข่มขืนโดยนายจ้างซึ่งถูกจ้างในบ้านไม่อาจฟ้องร้องหรือถามหาการปกป้องคุ้มครองจากรัฐได้เลย แม้แต่องค์กรโลกบาลด้านแรงงานอย่าง ILO (International Labor Organization) ก็ไม่อาจแทรกแซงอำนาจรัฐและอำนาจของนายจ้างได้เลย คงทำได้อย่างมากเพียงการรับรองอนุสัญญาว่าด้วยคนงานทำงานบ้าน ค.ศ.2011 เท่านั้น

## 5.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

### 5.2.1. ด้านกฎหมายและกลไกรัฐ

รัฐควรพิจารณาทบทวนสาระสำคัญในกฎหมายแรงงานที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2551 และกฎกระทรวง ฉบับที่ 1 ที่ออกตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 โดยคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชนและความเป็นธรรมสอดคล้องกับสภาพการจ้างงานที่เป็นจริง เช่น การกำหนดวันหยุดพักผ่อนประจำปี การกำหนดค่าแรงขั้นต่ำ และการกำหนดมาตรฐานความเป็นส่วนตัวและความปลอดภัยของสถานที่พักของคนรับใช้ในบ้าน พร้อมกระตุ้นและติดตามกลไกการดำเนินงานคุ้มครองแรงงานรับใช้ในบ้านให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดและมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง ทั้งนี้ รัฐอาจเริ่มต้นคุ้มครองแรงงานตั้งแต่ก่อนถึงพรมแดนก็ดียิ่งดี นอกจากนี้ ภาครัฐควรแสดงการคุ้มครองสิทธิแรงงานรับใช้ในบ้านด้วยการรับรองอนุสัญญาว่าด้วยคนงานทำงานบ้าน ค.ศ.2011 ซึ่งผ่านความเห็นชอบ

จากที่ประชุมองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) แล้ว สาระสำคัญในอนุสัญญาฯ ฉบับนี้ เช่น การสนับสนุนการรวมกลุ่มแรงงานคนรับใช้ในบ้าน เป็นต้น ทั้งนี้ ในเบื้องต้น กลุ่มแรงงานรับใช้ในบ้านอาจเริ่มจากการรวมกลุ่มกันแบบชมรมแรงงานและเข้าไปรวมพลังกับแรงงานกลุ่มอื่น ๆ ในเครือข่ายคณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานไทย (คสรท.) ที่มีความยืดหยุ่นของระเบียบการและปลอดภัยจากอิทธิพลทางการเมืองของแรงงานกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง

### 5.2.2. ด้านเศรษฐกิจและการจ้างงาน

ต่อเนื่องจากอนุสัญญาว่าด้วยคนงานทำงานบ้าน ค.ศ.2011 รัฐควรพัฒนาวิธีการจ้างงานคนงานทำงานบ้านในรูปของบริษัทเอกชนแทนการปล่อยให้นายหน้าจัดหางานเอาประโยชน์จากแรงงานอยู่ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน การทำสัญญาจ้างงานผ่านบริษัทเอกชนจะช่วยลดความเครียดที่เกิดขึ้นในบ้านระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างได้ เนื่องจากบทบาทของบริษัทเอกชนคือการทำหน้าที่เสมือนตัวกลางผู้รักษาผลประโยชน์ของทุกฝ่ายและผู้ไกล่เกลี่ยความขัดแย้งผ่านการเจรจาต่อรองเพื่อหาข้อยุติที่ทุกฝ่ายพอใจ หากภาครัฐสามารถผลักดันได้ดังนี้ ความถี่ในการล่องละเมิดสิทธิแรงงานก็น่าจะลดลงตามลำดับเพราะบริษัทจะทำหน้าที่ปรับและฟ้องร้องดำเนินคดีความกับนายจ้างแทนแรงงานหากมีกรณีความขัดแย้งภายในบ้าน ส่วนสวัสดิการและค่าแรงของลูกจ้างบริษัทจะเป็นฝ่ายจัดการแทนนายจ้าง โดยลูกจ้างในบ้านขณะนี้มีสถานะไม่ต่างอะไรจากลูกจ้างในสังกัดของบริษัทที่พึงได้รับการคุ้มครองสิทธิและสวัสดิการต่าง ๆ เช่นเดียวกับแรงงานในสถานประกอบการหรือแรงงานในสาขาอาชีพอื่น ๆ ตัวอย่างสวัสดิการแรงงาน เช่น การเข้ารับการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาฝีมือแรงงาน การสนับสนุนแรงงานข้ามชาติให้ได้รับโอกาสในการฝึกฝนเรียนรู้ภาษาไทย ทั้งนี้ เพื่อความก้าวหน้าในอาชีพการงานที่สูงขึ้น นอกจากนี้ บริษัทควรขอความร่วมมือโดยการประสานไปยังภาครัฐให้เข้มงวดกับการบังคับใช้กฎหมายคุ้มครองแรงงานที่จะคอยทำหน้าที่คุ้มครองแรงงานอีกชั้นหนึ่ง และทั้งหมดนี้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย โดยเฉพาะลดความเสี่ยงให้แก่ฝ่ายแรงงานในการถูกนายจ้างเอาเปรียบ

นอกจากนี้ จากข้อเท็จจริงในปัจจุบันที่ว่า แนวโน้มความต้องการแรงงานรับใช้ในบ้านที่เป็นแรงงานข้ามชาติในตลาดแรงงานไทยมีความเป็นไปได้ที่จะเพิ่มสูงขึ้น ทั้งนี้เป็นผลพวงต่อเนื่องจากนโยบายรัฐที่ตัดสินใจเพิ่มอัตราค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำเป็น 300 บาทต่อวัน ซึ่งนายจ้างส่วนใหญ่ไม่อาจแบกรับภาระที่เพิ่มขึ้นนี้ได้ การเลือกที่จะจ้างแรงงานข้ามชาติราคาถูกและดี เพื่อทดแทนแรงงานพลเมืองไทย ยิ่งทวีความต้องการมากขึ้นและเป็นทางออกที่แถบไม่ต้องดลึงเลในการตัดสินใจแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม นายจ้างพึงตระหนักด้วยว่าเมื่อความต้องการแรงงานข้ามชาติ

ทำงานบ้านมีมากกว่าจำนวนแรงงานในท้องตลาด (scarcity) อำนาจต่อรองของแรงงานก็จะเพิ่มขึ้นเช่นกัน โดยแรงงานมีสิทธิเลือกนายจ้างมากขึ้น หากนายจ้างรายใดไม่ให้การดูแลแรงงานหรือกดและโกงค่าแรงของพวกเขา สาวใช้เหล่านี้ก็มีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนนายจ้างแทนการอดทนและปลอบใจตัวเองอย่างที่เคยเป็นมาในอดีต

### 5.2.3. ด้านสังคมและวัฒนธรรม

รัฐและสาธารณะควรรณรงค์ค่านิยมที่เหมาะสมให้แก่แรงงานพลเมืองเพื่อเปิดใจยอมรับใน “ความแตกต่าง” ที่อยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขด้วยการเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของเพื่อนแรงงานข้ามชาติในฐานะเพื่อนมนุษย์คนหนึ่ง โดยพลเมืองควรตระหนักในคุณภาพการของแรงงานเหล่านี้และให้เกียรติแก่แรงงานรับใช้ข้ามชาติเสมือนการให้เกียรติแก่แรงงานไทยในสาขาอาชีพอื่น การเคารพซึ่งกันและกันนี้ จึงไม่ควรตั้งอยู่บนพื้นฐานของการจำแนกแยกแยะหรือจัดแบ่งเป็นกลุ่มแรงงาน ชนชั้นชาติพันธุ์ เศรษฐฐานะ และเพศสภาพ หากแต่ควรตั้งอยู่บนพื้นฐานของมิตรภาพที่อยู่เหนือพรมแดนและสัญชาติ ก้าวข้ามความแตกต่างด้วยปัญญาและศานติ

### 5.3 ข้อเสนอแนะสำหรับงานวิจัยครั้งต่อไป

ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะสำหรับงานวิจัยครั้งต่อไป กล่าวคือ การศึกษาประเด็นที่เกี่ยวข้องกับแรงงานหญิงรับใช้ข้ามชาติอาจมีข้อจำกัดพอสมควร ทั้งอุปสรรคด้านภาษาและสถานที่ทำงานที่ต้องพูดคุยเรื่องสภาพการจ้างงานในบริเวณพื้นที่ส่วนตัวของนายจ้างซึ่งไม่สะดวกกับตัวแรงงานเอง รวมทั้งแรงงานที่ไม่คุ้นเคยหรือยังไม่วางใจตัวผู้ศึกษาเพียงพอที่จะเปิดเผยข้อเท็จจริงบางประการ ตลอดจนผู้ศึกษาอาจประสบปัญหาเรื่องเวลาซึ่งแรงงานมักไม่มีเวลาในการพูดคุยด้วย ยิ่งกว่านั้นแรงงานบางรายไม่ได้รับอนุญาตจากนายจ้างให้สัมภาษณ์เนื่องจากเห็นว่าเสียเวลาและเสี่ยงต่อความปลอดภัยของตนหากถูกจ้างในบ้านไม่มีใบอนุญาตทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ตัวอย่างข้อจำกัดที่กล่าวมานี้ อาจบรรเทาได้ด้วยวิธีจัดกระบวนการกลุ่ม (focus group) โดยขอความร่วมมือจากองค์กรด้านแรงงานในการประสานกับแรงงานและการจัดสรรสถานที่จัดกระบวนการ จากประสบการณ์ของคณะนักวิจัยรายอื่นล้วนใช้เวลาานานแรมปี รวมทั้งกำลังคนมากมายที่สามารถพูดภาษาถิ่นของแรงงานได้ ทั้งนี้ เพื่อความไว้วางใจระหว่างกันและประสิทธิภาพในการสื่อสารให้ได้มาซึ่งข้อมูลเชิงลึกที่เป็นประโยชน์ต่องานวิจัย นอกจากนี้ ยังอาจต้องอาศัยงบประมาณพอสมควรในการทำงานที่ใช้ระยะเวลาอันเกินคาด ตัวอย่างบทเรียนเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่าการดำเนินงานวิจัยด้านแรงงานข้ามชาตินั้น อาจต้องอาศัยการเตรียมความ



พร้อมของผู้ศึกษาในหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นการประเมินความเป็นไปได้ในการศึกษาวิจัย จำนวนรอบและระยะเวลาในการเก็บข้อมูลส่วนบุคคล งบประมาณในการทำงาน ความสามารถในการเข้าถึงแหล่งข้อมูล ทั้งการสำรวจคุณภาพของข้อมูลและเอกสารเบื้องต้นในประเด็นที่สนใจจากงานวิจัยที่ผ่าน ๆ มา รวมทั้งความเป็นไปได้ในการเข้าถึงตัวแรงงาน การประสานกับองค์กรเครือข่ายด้านแรงงานและหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ซึ่งหากวางแผนการทำงานบกพร่องแล้วข้อจำกัดต่าง ๆ ที่ยกตัวอย่างมาข้างต้นอาจประดังเข้ามาจนเกินศักยภาพของผู้ศึกษาในการทำงานวิจัย โดยเฉพาะงานวิจัยขนาดเล็ก เช่น วิทยานิพนธ์ เป็นต้น

## รายการอ้างอิง

### ภาษาไทย

- กรุงเทพมหานครกิจ. หนังสือพิมพ์. สาวใช้เอเชียในอาหรับอ่วม ผลการศึกษาชี้ ไม่มีกฎหมายคุ้มครอง  
[ออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://www.thailabour.org/thai/news/47102003.html> [20 ตุลาคม 2547]
- กฤตยา อาชวนิจกุล และคณะ. บทสังเคราะห์สถานการณ์คนข้ามชาติและทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย. นครปฐม : สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2540.
- กฤตยา อาชวนิจกุล และ กุลภา วจนสาระ. รายงานการวิจัย การจ้างแรงงานข้ามชาติ ตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.2551 กับการจัดทำบัญชีรายชื่ออาชีพสำหรับคนต่างชาติ. โครงการเสริมสร้างศักยภาพในด้านสิทธิของแรงงานอพยพสำหรับข้าราชการ นายจ้าง แรงงานอพยพชาวพม่า และชุมชนท้องถิ่นในประเทศไทย. กรุงเทพฯ : องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน, 2552.
- กุศล สุนทรธาดา และ อุมภรณ์ ภัทรวานิชย์. กระบวนการจ้างแรงงานข้ามชาติที่ลักลอบเข้าเมืองและความคิดเห็นของภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง. นครปฐม : สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2540.
- เข็มพร วิรุณราพันธ์. ผู้อำนวยการมูลนิธิเพื่อการพัฒนาเด็ก และผู้จัดการแผนงานสื่อสร้างสุขภาวะเยาวชน (สสย.). สัมภาษณ์, 31 มีนาคม 2553.
- ฉัตรทิพย์ นาถสุภา. ลัทธิเศรษฐกิจการเมือง. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546.
- ชลิตาภรณ์ ส่งสัมพันธ์. เมื่อผู้หญิงคิดจะมีหนวด การต่อสู้เพื่อ “ความจริง” ของเรื่องเพศในสภาผู้แทนราษฎร. กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2550.
- ธเนศ วงศ์ยานนาวา. ประวัติศาสตร์ครอบครัวตะวันตก : ประวัติศาสตร์ “คนใช้” และการ “ใช้คน”. รัฐศาสตร์สาร 23, 3 (2545) : 1 – 49.
- ไทยโพสต์. สำนักข่าว. สาวใช้ข้ามชาติ ชีวิตเสี่ยงละเมิด[ออนไลน์]. <http://thaipost.net> [15 พฤศจิกายน 2549]
- นภาพร อติวานิชยพงศ์. ความไม่เป็นธรรมในการจ้างงาน. การประชุมวิชาการ ความเป็นธรรมและความไม่เป็นธรรมในสังคมไทย. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ร่วมกับภาคีเครือข่าย, 2554.

- บัณฑิต ผังนิรันดร์. การศึกษาเรื่องงานบ้านของสตรีในเขตกรุงเทพมหานคร. วิทยานิพนธ์ปริญญา  
มหาบัณฑิต, ภาควิชาเศรษฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.
- ประกันสังคม. สำนักงาน. [ออนไลน์]. 2552. แหล่งที่มา : <http://www.sso.go.th> [17 มกราคม 2555]
- ประชาไท. สำนักข่าว. การเดินทางของแรงงานข้ามชาติในวิกฤตเศรษฐกิจ[ออนไลน์].2547. แหล่งที่มา  
:<http://prachatai.com/journal/2009/05/24333>[25 พฤษภาคม 2552]
- ปราณี วงษ์เทศ. เพศสภาพในสุวรรณภูมิ (อุษาคเนย์). กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, 2549.
- ปังปอนด์ รักอำนวยกิจ. บทสังเคราะห์ นโยบาย ยุทธศาสตร์ การบริหารจัดการ และแรงกดดันในการ  
นำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย. ILO/Japan โครงการระหว่างภูมิภาคขององค์การ  
แรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดการแรงงานข้ามชาติในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้.  
กรุงเทพฯ : สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ ประจำภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก, 2552.
- ผู้จัดการออนไลน์. สำนักข่าว.เสนอรัฐยกระดับแจ๋วเพื่อนในบ้าน[ออนไลน์]. 2542. แหล่งที่มา:  
<http://www.thailabour.org/thai/news/48012303.html> [23 มกราคม 2548]
- ผู้จัดการออนไลน์. สำนักข่าว.แรงงานต่างด้าวต่ออายุใบอนุญาตวันสุดท้าย อาชีพ สาวใช้ สูงสุด  
[ออนไลน์]. 2542. แหล่งที่มา:  
<http://www.manager.co.th/Home/ViewNews.aspx?NewsID=9510000076844>  
[30 มิถุนายน 2551]
- เพื่อการพัฒนาแรงงานและอาชีพ. มูลนิธิ. อนุสัญญาว่าด้วยงานที่มีคุณค่าสำหรับคนงานทำงานบ้าน  
[ออนไลน์]. 2535. แหล่งที่มา  
:[http://www.homenetthailand.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=102%3A2011-08-09-10-33-19&catid=6%3AAllow&Itemid=8&lang=th](http://www.homenetthailand.org/index.php?option=com_content&view=article&id=102%3A2011-08-09-10-33-19&catid=6%3AAllow&Itemid=8&lang=th)[4 สิงหาคม 2554]
- เพื่อสุขภาพและการเรียนรู้ของแรงงานกลุ่มชาติพันธุ์. มูลนิธิ. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา :  
<http://www.mapfoundationcm.org> [13 มีนาคม 2555]
- ยศ สันตสมบัติ. จากกวานรถึงเทวดา : มากศิสม์และมานุษยวิทยา มากศิสม์. (พิมพ์ครั้งที่ 2) กรุงเทพฯ :  
สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538.
- วรวิทย์ เจริญเลิศ. เศรษฐกิจไทยภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์. อังโน บัณฑิตย ุทธชัยเศรษฐศาสตร์  
(บรรณาธิการ). สิทธิแรงงานไทยยุคโลกาภิวัตน์. กรุงเทพฯ : มูลนิธิอารมณ์ พงศ์พงัน และ  
สถาบันการศึกษาแรงงานเสรีเอเชีย-อเมริกัน (ฮ้าฟลี), 2537.
- วรวิทย์ เจริญเลิศ และ บัณฑิต ุทธชัยเศรษฐศาสตร์. นโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมของรัฐกับการจ้าง  
แรงงานข้ามชาติ. นครปฐม : สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2540.

วารุณี ภูริสินสิทธิ์. สตรีนิยม : ขบวนการและแนวคิดทางสังคมแห่งศตวรรษที่ 20. กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2545.

แรงงานระหว่างประเทศ, สำนักงาน. ประจําภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. การทบทวนนโยบาย ยุทธศาสตร์ การบริหารจัดการ และแรงกดดันในการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย. ILO/Japan โครงการระหว่างภูมิภาคขององค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดการแรงงานข้ามชาติในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้. กรุงเทพฯ : องค์การแรงงานระหว่างประเทศ, 2552.

แรงงานระหว่างประเทศ. สำนักงาน. [ออนไลน์]. 2539. แหล่งที่มา : <http://www.ilo.org> [11 ตุลาคม 2554]

แรงงานระหว่างประเทศ, สำนักงาน. งานรับใช้ในบ้าน. กรุงเทพฯ : สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ ประจําภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก, 2549?

แรงงานและสวัสดิการสังคม, กระทรวง. กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. สภาพการทำงานและปัญหาการทำงานของผู้ทำงานรับใช้ในบ้าน. กรุงเทพฯ : กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, 2544.

เศกสิน ศรีวัฒนานุกุลกิจ. คุณภาพชีวิตการทำงานของแรงงานไทยในญี่ปุ่น : ศึกษากรณีแรงงานนอกกฎหมาย.วารสารสังคมศาสตร์ ฉบับ ผู้หญิง แรงงาน และแรงงานผู้หญิง. 11, 2 (มกราคม – มิถุนายน 2542) : 101 – 139.

สงขลานครินทร์. มหาวิทยาลัย. CBNA 40[ออนไลน์]. 2549.

แหล่งที่มา:<http://www.gotoknow.org/blogs/posts/322926> [22 มีนาคม 2555]

สุกชัย มนต์ไพบูลย์, แด ดิลกวิทยรัตน์ และคณะ. สิทธิมนุษยชนกับลูกจ้างในประเทศไทย. หนึ่งในชุดศึกษาวิจัยพัฒนาการสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย. กรุงเทพฯ : สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และมูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2527.

สุรางค์ จันทวานิช. ทฤษฎีสังคมวิทยา. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552.

สุรีย์พร พันพิ่ง และคณะ. คนรับใช้ในบ้าน : แรงงานอพยพจากพม่ามาไทย. นครปฐม : สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2548.

อดิสร เกิดมงคล. ผู้จัดการโครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตแรงงานข้ามชาติ. สัมภาษณ์,

24 กุมภาพันธ์ 2553.

ภาษาอังกฤษ

- Adams K. M., and Dickey S., (eds.) Home and Hegemony : Domestic Service and Identity Politics in South and Southeast Asia. Michigan : University of Michigan, 2000.
- Basa C., and Jing de la Rosa R. Me, US and Them: Realities and Illusions of Filipina Domestic Workers. A Community Research Project by Filipino Women's Council. 2004.
- Bryson V. Feminist Political Theory : An Introduction. (2<sup>nd</sup> edition) New York: PALGRAVE MACMILLAN, 2003.
- Changpitikoun S. Factors Influencing Child Workers' Migration from Lao PRD to Thailand and Its Consequences : A Case Study of Child Domestic Workers. Master's Thesis, Department of Southeast Asian Studies (Interdisciplinary Program), Graduate School, Chulalongkorn University, 2008.
- Cheng S. H. Women Workers, Migration and Family in Sarawak. London :Routledge Curzon, 2003.
- Committee for Asian Women (CAW).[Online]. Available from : <http://www.cawinfo.org> [2012, March 21]
- Constable N. Maid to Order in Hong Kong : Stories of Filipina Workers. Ithaca : Cornell University, 1997.
- DeVault M. L. Feeding the Family : the Social Organization of Caring as Gendered Work. Chicago : The University of Chicago Press, 1991.
- Domestic Workers and Health. Malaysia : CARAM Asia Berhad, 2005.
- Folbre N. The Invisible Heart : Economics and Family Values. New York : The New Press, 2001.
- Gamburd M. R. The Kitchen Spoon's Handle. Ithaca : Cornell University, 2000.
- Gillis S. and Hollows J. (eds.) Feminism, Domesticity and Popular Culture. London: Routledge, 2009.
- Gregson N., and Lowe M. Servicing the Middle Classes : Class, Gender, and Waged Domestic Labour in Contemporary Britain. London :Routledge, 1994.
- Harvey D. A Companion to Marx's Capital. London : Verso, 2010.

Homenet SEA 5, 1 (December 2007).

Hondagneu-Sotelo P. Domestica : Immigrant Workers Cleaning and Caring in the Shadows of Affluence. California : University of California, 2001.

Human Rights Watch Organisation. Maid to Order: Ending Abuse against Migrant Domestic Workers in Singapore. Human Rights Watch 17, 10 (December 2005) :1-124.

Lan Pei-Chia. Maid or Madam? Filipina Migrant Workers and the Continuity of Domestic Labor. Gender and Society, Global Perspectives on Gender and Carework 17, 2 (April 2003) :187 – 208.

Lebowitz M. KARL MARX : The Needs of Capital vs. the Needs of Human Beings. In Dowd D.F. (ed.) Understanding Capitalism : Critical Analysis from Karl Marx to Amartya Sen. Sterling, Virginia : Pluto Press, 2002.

Leonard S. Ready-Maid Postfeminism? The American 'Domestic' in Popular Culture. In Gillis S. and Hollows J. (eds.) Feminism, Domesticity and Popular Culture, pp.107 – 134. London: Routledge, 2009.

Lyon L. Organizing for Domestic Worker Rights in Southeast Asia : Feminist Responses to Globalisation. Canberra : Asian Studies Association of Australia, 2004.

Poon A. Maid Visible: Foreign Domestic Workers and the Dilemma of Development in Singapore. Crossroads: An Interdisciplinary Journal of Southeast Asian Studies 17, 1 (2003) :1 – 28.

Scott J.W. and Tilly L.A. Women's Work and the Family in Nineteenth Century Europe. In Rosenberg C.E. (ed.) The Family in History, pp.145 – 178. Pennsylvania :University of Pennsylvania Press, 1975.

Shah, S. Service or Servitude? : The Domestication of Household Labor in Nepal. In Adams K. M., and Dickey S.(eds.) Home and Hegemony: Domestic Service and Identity Politics in South and Southeast Asia, pp. 87–117. Michigan: University of Michigan, 2000.

ภาคผนวก

## ภาคผนวก ก

### พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551

- มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2551”
- มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป
- มาตรา 3 ให้ยกเลิก
- (1) พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521
  - (2) พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2544
- มาตรา 4 พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ในราชอาณาจักรของคนต่างด้าว เฉพาะในฐานะ ดัง ต่อไปนี้
- (1) บุคคลในคณะผู้แทนทางทูต
  - (2) บุคคลในคณะผู้แทนทางกงสุล
  - (3) ผู้แทนของประเทศสมาชิกและพนักงานขององค์การสหประชาชาติและทบวงการชำนัญพิเศษ
  - (4) คนรับใช้ส่วนตัวซึ่งเดินทางจากต่างประเทศเพื่อมาทำงานประจำอยู่กับบุคคลตาม (1) หรือ (2) หรือ (3)
  - (5) บุคคลซึ่งปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจตามความตกลงที่รัฐบาลไทยทำไว้กับรัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ
  - (6) บุคคลซึ่งปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจเพื่อประโยชน์ในทางการศึกษา วัฒนธรรม ศิลปะการกีฬา หรือกิจการอื่น ทั้งนี้ ตามที่จะได้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา
  - (7) บุคคลซึ่งคณะรัฐมนตรีอนุญาตให้เข้ามาปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจอย่างหนึ่งอย่างใดโดยจะกำหนดเงื่อนไขไว้ด้วยหรือไม่ก็ได้
- มาตรา 5 ในพระราชบัญญัตินี้
- “คนต่างด้าว” หมายความว่า บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย



“ทำงาน” หมายความว่า การทำงานโดยใช้กำลังกายหรือความรู้ด้วยประสงค์ค่าจ้าง หรือประโยชน์อื่นใดหรือไม่ก็ตาม

“ใบอนุญาต” หมายความว่า ใบอนุญาตทำงาน

“ผู้รับใบอนุญาต” หมายความว่า คนต่างด้าวซึ่งได้รับใบอนุญาต

“ลูกจ้าง” หมายความว่า ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา 9 มาตรา 11 มาตรา 13 (1) และ (2) และมาตรา 14 ให้ทำงานที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา 15

“กองทุน” หมายความว่า กองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร

“คณะกรรมการกองทุน” หมายความว่า คณะกรรมการกองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว

“คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์” หมายความว่า คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์การทำงานของคนต่างด้าว

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

“นายทะเบียน” หมายความว่า อธิบดี และพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งตามข้อเสนอแนะของอธิบดีเพื่อออก ใบอนุญาตและปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้

“อธิบดี” หมายความว่า อธิบดีกรมการจัดหางาน

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

## มาตรา 6

ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ ยกเว้นค่าธรรมเนียม และกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

## หมวด 1

### การทำงานของคนต่างด้าว

#### ส่วนที่ 1 บททั่วไป

**มาตรา 7** งานใดที่คนต่างด้าวอาจทำได้ในท้องที่ใด เมื่อใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยคำนึงถึงความมั่นคงของชาติโอกาสในการประกอบอาชีพของคนไทยและความต้องการ แรงงานต่างด้าวที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ ทั้งนี้ จะกำหนดให้แตกต่างกันระหว่างคนต่างด้าวทั่วไปกับคนต่างด้าวตามมาตรา 13 และมาตรา 14 ก็ได้ ความในวรรคหนึ่งไม่ใช้บังคับกับการทำงานของคนต่างด้าวตามมาตรา 12

**มาตรา 8** เพื่อประโยชน์ในการจำกัดจำนวนคนต่างด้าวซึ่งมีไซข้างฝีมือหรือผู้ชำนาญการที่จะเข้ามาทำงานบางประเภทหรือบางลักษณะในราชอาณาจักรรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจะกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมการจ้างคนต่างด้าวซึ่งมีไซข้างฝีมือหรือผู้ชำนาญการที่จะเข้ามาทำงานตามประเภทหรือลักษณะที่กำหนดในราช อาณาจักรก็ได้ ผู้ใดประสงค์จะจ้างคนต่างด้าวตามวรรคหนึ่ง ให้แจ้งต่อนายทะเบียนตามแบบที่อธิบดีกำหนดและ ชำระค่าธรรมเนียมก่อนทำสัญญาจ้างไม่น้อยกว่าสามวันทำการผู้ใดไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติในวรรคสอง ต้องเสียเงินเพิ่มอีกหนึ่งเท่าของค่าธรรมเนียมที่ต้องชำระ

#### ส่วนที่ 2 ใบอนุญาตทำงาน

**มาตรา 9** ห้ามมิให้คนต่างด้าวทำงานใดนอกจากงานตามมาตรา 7 และได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียน เว้นแต่คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองเพื่อทำงานอันจำเป็นและเร่งด่วนที่มีระยะเวลาทำงานไม่เกินสิบห้าวัน แต่คนต่างด้าวจะทำงานนั้นได้เมื่อได้มีหนังสือแจ้งให้นายทะเบียนทราบในการออกใบอนุญาต นายทะเบียนจะกำหนดเงื่อนไขให้คนต่างด้าวต้องปฏิบัติด้วยก็

ได้ใบอนุญาต การขอรับใบอนุญาต การออกใบอนุญาต และการแจ้งตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามแบบและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง อธิบดีจะวางระเบียบเพื่อกำหนดแนวทางในการกำหนดเงื่อนไขตามวรรคสอง ให้นายทะเบียนต้องปฏิบัติก็ได้

**มาตรา 10** คนต่างด้าวซึ่งจะขอรับใบอนุญาตตามมาตรา 9 ต้องมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรหรือได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองโดยมิใช่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาในฐานะนักท่องเที่ยวหรือผู้เดินทางผ่าน และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

**มาตรา 11** ผู้ใดประสงค์จะจ้างคนต่างด้าวซึ่งอยู่นอกราชอาณาจักรเข้ามาทำงานในกิจการของตนในราชอาณาจักร จะยื่นคำขอรับใบอนุญาตและชำระค่าธรรมเนียมแทนคนต่างด้าวนั้นก็ได้ การขอรับใบอนุญาตแทนคนต่างด้าวตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

**มาตรา 12** ในการอนุญาตให้คนต่างด้าวเข้ามาทำงานในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนหรือกฎหมายอื่น ให้ผู้อนุญาตตามกฎหมายดังกล่าวมีหนังสือแจ้งการอนุญาตนั้นต่อนายทะเบียนพร้อมด้วยรายละเอียดที่อธิบดีกำหนดโดยเร็ว เมื่อได้รับแจ้งตามวรรคหนึ่ง ให้นายทะเบียนออกใบอนุญาตให้คนต่างด้าวนั้นภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งในระหว่างรอรับใบอนุญาตตามวรรคสอง ให้คนต่างด้าวนั้นทำงานไปพลางก่อนได้โดยได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรา 24 จนถึงวันที่นายทะเบียนแจ้งให้มารับใบอนุญาต

**มาตรา 13** คนต่างด้าวซึ่งไม่อาจขอรับใบอนุญาตตามมาตรา 9 เพราะเหตุดังต่อไปนี้อาจขอรับใบอนุญาตต่อนายทะเบียนเพื่อทำงานตามประเภทที่คณะกรรมการกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ โดยคำนึงถึงความมั่นคงของชาติและผลกระทบต่อสังคม

(1) ถูกเนรเทศตามกฎหมายว่าด้วยการเนรเทศและได้รับการผ่อนผันให้ไปประกอบอาชีพ ณ ที่แห่งใดแทนการเนรเทศหรืออยู่ในระหว่างรอการเนรเทศ

- (2) เข้ามาหรืออยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองแต่ได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง
- (3) ถูกถอนสัญชาติตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 หรือตามกฎหมายอื่น
- (4) เกิดในราชอาณาจักรแต่ไม่ได้รับสัญชาติไทยตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515
- (5) เกิดในราชอาณาจักรแต่ไม่ได้รับสัญชาติไทยตามกฎหมายว่าด้วยสัญชาติ ประกาศตามวรรคหนึ่ง คณะรัฐมนตรีจะกำหนดเงื่อนไขอย่างไรก็ได้ด้วยก็ได้การขอรับใบอนุญาตและการออกใบอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

**มาตรา 14** คนต่างด้าวซึ่งมีภูมิลำเนาและเป็นคนสัญชาติของประเทศที่มีชายแดนติดกับประเทศไทย ถ้าได้เข้ามาในราชอาณาจักรโดยมีเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง อาจได้รับอนุญาตให้ทำงานบางประเภทหรือลักษณะงานในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวในช่วงระยะเวลาหรือตามฤดูกาลที่กำหนดได้ ทั้งนี้ เฉพาะการทำงานภายในท้องที่ที่อยู่ติดกับชายแดนหรือท้องที่ต่อเนื่องกับท้องที่ดังกล่าวคนต่างด้าวซึ่งประสงค์จะทำงานตามวรรคหนึ่ง ให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตทำงานชั่วคราวพร้อมกับแสดงเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางต่อนายทะเบียนและชำระค่าธรรมเนียมตามที่กำหนดในกฎกระทรวงในการออกใบอนุญาต ให้นายทะเบียนระบุท้องที่หรือสถานที่ที่อนุญาตให้ทำงาน ระยะเวลาที่อนุญาตให้ทำงาน ประเภทหรือลักษณะงาน และนายจ้างที่คนต่างด้าวนั้นจะไปทำงานด้วย ทั้งนี้ ตามแบบและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงความในมาตรานี้จะใช้บังคับกับท้องที่ใดสำหรับคนต่างด้าวสัญชาติใด เพื่อทำงานประเภทหรือลักษณะใด ในช่วงระยะเวลาหรือฤดูกาลใด โดยมีเงื่อนไขอย่างไร ให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

**มาตรา 15** ลูกจ้างซึ่งได้รับใบอนุญาตตามมาตรา 9 มาตรา 11 มาตรา 13 (1) และ (2) และมาตรา 14 เฉพาะงานที่กำหนดในกฎกระทรวง ต้องส่งเงินเข้ากองทุนเพื่อเป็นประกัน

ค่าใช้จ่ายในการส่งลูกจ้างนั้นกลับออกไปนอกราชอาณาจักร โดยให้นายจ้างมีหน้าที่หักเงินค่าจ้างจากลูกจ้างนั้นและนำส่งเข้ากองทุนจำนวนเงินที่ลูกจ้างต้องส่งเข้ากองทุน การหักเงินค่าจ้าง และการนำส่งเงินค่าจ้างเข้ากองทุนตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ กำหนดเวลา และอัตราตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้จำนวนและอัตราดังกล่าวจะกำหนดให้แตกต่างกันสำหรับลูกจ้างซึ่งเป็นคนต่างด้าวแต่ละสัญชาติก็ได้โดยคำนึงถึงค่าใช้จ่ายในการส่งลูกจ้างแต่ละสัญชาติกลับออกไปนอกราชอาณาจักรความในวรรคหนึ่งไม่ใช้บังคับกับลูกจ้างซึ่งมีหลักฐานใบรับตามมาตรา 16 วรรคหนึ่งแสดงว่าได้จ่ายเงินเข้ากองทุนครบถ้วนแล้ว หรือมีหนังสือรับรองตามมาตรา 16 วรรคสอง และลูกจ้างซึ่งปรากฏตามหลักฐานของนายทะเบียนว่าได้จ่ายเงินเข้ากองทุนครบถ้วนแล้ว ทั้งนี้ เฉพาะลูกจ้างซึ่งยังไม่เคยได้รับเงินคืนตามมาตรา 18 หรือยังไม่เคยถูกส่งกลับตามมาตรา 20

- มาตรา 16** เมื่อนายจ้างนำส่งเงินค่าจ้างของลูกจ้างผู้ใดเข้ากองทุนแล้ว ให้นายทะเบียนออกใบรับให้แก่ นายจ้างโดยในใบรับนั้นอย่างน้อยต้องระบุชื่อและเลขประจำตัวของลูกจ้างซึ่งถูกหักค่าจ้างจำนวนเงินที่นำส่งและจำนวนเงินค้างส่ง และให้นายจ้างมอบใบรับให้แก่ลูกจ้างนั้นไว้เป็นหลักฐานเมื่อลูกจ้างถูกหักเงินค่าจ้างเพื่อนำส่งเข้ากองทุนครบถ้วนแล้ว ให้นายทะเบียนออกหนังสือรับรองให้แก่ลูกจ้างนั้นเพื่อเป็นหลักฐานในกรณีที่หนังสือรับรองตามวรรคสอง สูญหายหรือเสียหาย ลูกจ้างมีสิทธิขอรับใบแทนจากนายทะเบียนการออกใบรับตามวรรคหนึ่ง การออกหนังสือรับรองตามวรรคสอง และการออกใบแทนตามวรรคสามให้เป็นไปตามแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง
- มาตรา 17** นายจ้างซึ่งไม่นำส่งเงินค่าจ้างตามมาตรา 15 เข้ากองทุนหรือนำส่งไม่ครบถ้วนต้องเสียเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสองต่อเดือนของเงินค่าจ้างที่ไม่ได้นำส่งหรือนำส่งไม่ครบ
- มาตรา 18** ลูกจ้างซึ่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักรโดยค่าใช้จ่ายของตนเองมีสิทธิได้รับเงินค่าจ้างของตนที่ถูกหักและนำส่งเข้ากองทุนคืน โดยยื่นคำร้องขอคืนต่อนายทะเบียน ณ ด่านตรวจคนเข้าเมืองที่ตนจะต้องผ่านเพื่อกลับออกไปนอกราชอาณาจักร หรือมีหนังสือแจ้งการขอคืนไปยังนายทะเบียนการขอคืนเงินค่าจ้างตามวรรคหนึ่ง ลูกจ้าง

ต้องแนบหลักฐานตามมาตรา 16 วรรคหนึ่งในกรณียังส่งเงินเข้ากองทุนไม่ครบถ้วน หรือหลักฐานตามมาตรา 16 วรรคหนึ่งหรือวรรคสองในกรณีส่งเงินเข้ากองทุน ครบถ้วนแล้วให้นายทะเบียนมีหน้าที่คืนเงินค่าจ้างตามวรรคหนึ่งให้แก่ลูกจ้างภายใน สามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำร้องหรือหนังสือแจ้งการขอคืน แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ นายทะเบียนคืนเงินค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างเมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้นายทะเบียน คืนเงินพร้อมด้วยดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีนับแต่วันที่ครบกำหนดสามสิบ วันดังกล่าวจนถึงวันที่นายทะเบียนคืนเงินค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างการคืนเงินค่าจ้างและ ดอกเบี้ยตามมาตรานี้จะคืนเป็นเงินสด หรือเช็คระบุชื่อลูกจ้าง หรือโอนเงินเข้าบัญชี เงินฝากของลูกจ้างก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่อธิบดีกำหนด

**มาตรา 19** ลูกจ้างซึ่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักรโดยค่าใช้จ่ายของตนเอง ถ้ามิได้ขอรับเงิน ค่าจ้างของตนที่ถูกหักและนำส่งเข้ากองทุนคืนตามมาตรา 18 ภายในสองปีนับแต่ วันที่กลับออกไปนอกราชอาณาจักร ให้เป็นอันหมดสิทธิที่จะได้รับเงินนั้นคืน และให้ เงินนั้นตกเป็นของกองทุน ในกรณีที่ลูกจ้างตามวรรคหนึ่งกลับเข้ามาในราชอาณาจักร และกลับเข้าทำงานตามใบอนุญาตเดิมที่ยังไม่สิ้นอายุ หรือได้ทำงานตามใบอนุญาต ใหม่อันเป็นงานที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา 15 แล้วแต่กรณี ภายในสองปีนับแต่วันที่กลับออกไปนอกราชอาณาจักร ลูกจ้างนั้นไม่ต้องถูกหักเงิน ค่าจ้างเพื่อนำส่งเข้ากองทุนอีก เว้นแต่เงินค่าจ้างที่ลูกจ้างนั้นเคยถูกหักและนำส่งเข้า กองทุนยังไม่ครบถ้วน ให้นายจ้างหักเงินค่าจ้างของลูกจ้างนั้นและนำส่งเข้ากองทุน จนกว่าจะครบถ้วน

**มาตรา 20** เมื่อมีกรณีที่จะต้องส่งลูกจ้างกลับออกไปนอกราชอาณาจักร ให้กองทุนจ่ายเงินของ กองทุนเป็นค่าใช้จ่ายในการส่งลูกจ้างนั้นกลับออกไปนอกราชอาณาจักรในกรณีที่ ลูกจ้างซึ่งจะถูกส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักรยังส่งเงินเข้ากองทุนไม่ครบถ้วนให้ กองทุนจ่ายเงินของกองทุนสมทบในส่วนที่ขาด เว้นแต่ลูกจ้างนั้นเข้ามาทำงานใน ราชอาณาจักรตามความต้องการของนายจ้าง นายจ้างนั้นต้องรับผิดชอบในเงิน จำนวนที่ลูกจ้างยังส่งเข้ากองทุนไม่ครบถ้วนและให้กองทุนเรียกเก็บเงินส่วนที่ยังขาด อยู่นั้นจากนายจ้าง

- มาตรา 21** ใบอนุญาตที่ออกให้ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้มีอายุไม่เกินสองปีนับแต่วันออกเว้นแต่ ใบอนุญาตที่ออกให้แก่คนต่างด้าวตามมาตรา 12 ให้มีอายุเท่าระยะเวลาที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงานตามกฎหมายนั้น ๆ อายุใบอนุญาตตามวรรคหนึ่งไม่มีผลเป็นการขยายระยะเวลาอยู่ในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง
- มาตรา 22** ในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา 12 ได้รับการขยายระยะเวลาทำงานตามกฎหมายนั้น ๆ ให้ผู้อนุญาตตามกฎหมายดังกล่าวมีหนังสือแจ้งการขยายระยะเวลาทำงานนั้นต่อนายทะเบียนตามแบบที่อธิบดีกำหนดโดยเร็วและให้นายทะเบียนแจ้งการขยายระยะเวลานั้นลงในใบอนุญาต
- มาตรา 23** ก่อนใบอนุญาตสิ้นอายุและผู้รับใบอนุญาตประสงค์จะทำงานนั้นต่อไป ให้ยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตต่อนายทะเบียนเมื่อได้ยื่นคำขอตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้ผู้ขอต่ออายุใบอนุญาตทำงานไปพลางก่อนได้จนกว่านายทะเบียนจะมีคำสั่งไม่ต่ออายุใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาตให้ต่อได้ครั้งละไม่เกินสองปี โดยให้กระทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันการตั้งถิ่นฐานของคนต่างด้าวในราชอาณาจักร และกรณีคนต่างด้าวตามมาตรา 13 (1) และ (2) ระยะเวลาที่ได้รับอนุญาตให้ทำงานติดต่อกันรวมแล้วต้องไม่เกินสี่ปี เว้นแต่คณะรัฐมนตรีจะกำหนดเป็นอย่างอื่นเป็นคราว ๆ ไปการขอต่ออายุและการต่ออายุใบอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง
- มาตรา 24** ผู้รับใบอนุญาตต้องมีใบอนุญาตอยู่กับตัวหรืออยู่ ณ สถานที่ทำงานในระหว่างเวลาทำงานเพื่อแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือนายทะเบียนได้เสมอ
- มาตรา 25** ถ้าใบอนุญาตสูญหายหรือเสียหาย ให้ผู้รับใบอนุญาตยื่นคำขอรับใบแทนใบอนุญาตต่อนายทะเบียนภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ทราบการสูญหายหรือเสียหาย การขอรับใบแทนใบอนุญาตและการออกใบแทนใบอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง
- มาตรา 26** ผู้รับใบอนุญาตต้องทำงานตามประเภทหรือลักษณะงาน และกับนายจ้าง ณ ที่ตั้งหรือสถานที่และเงื่อนไขตามที่ได้รับอนุญาตผู้รับใบอนุญาตผู้ใดประสงค์จะเปลี่ยน

หรือเพิ่มประเภทหรือลักษณะงาน นายจ้างท้องถิ่นหรือสถานที่ทำงาน หรือเงื่อนไข ต้องได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนการขออนุญาตและการอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

- มาตรา 27** ห้ามมิให้บุคคลใดรับคนต่างด้าวเข้าทำงาน เว้นแต่คนต่างด้าวซึ่งมีใบอนุญาตทำงาน กับตนเพื่อทำงานตามประเภทหรือลักษณะงานที่ระบุไว้ในใบอนุญาต ณ ที่ตั้งหรือสถานที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาต
- มาตรา 28** ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้รับใบอนุญาตฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในการอนุญาตให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาต

## หมวด 2

### กองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร

- มาตรา 29** ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นในกรมการจัดหางาน เรียกว่า “กองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร” เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนสำหรับใช้จ่ายเกี่ยวกับการส่งลูกจ้าง คนต่างด้าวและผู้ถูกสั่งเนรเทศกลับออกไปนอกราชอาณาจักร ตามพระราชบัญญัตินี้ กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองและกฎหมายว่าด้วยการเนรเทศแล้วแต่กรณี
- มาตรา 30** ให้กองทุนประกอบด้วยเงินและทรัพย์สิน ดังต่อไปนี้
- (1) เงินเพิ่มตามมาตรา 8 วรรคสาม
  - (2) เงินที่นายจ้างนำส่งเข้ากองทุนตามมาตรา 15
  - (3) เงินเพิ่มตามมาตรา 17
  - (4) เงินที่ตกเป็นของกองทุนตามมาตรา 19 วรรคหนึ่ง
  - (5) เงินที่เรียกเก็บจากนายจ้างตามมาตรา 20 วรรคสอง
  - (6) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้



- (7) เงินค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บได้ตามพระราชบัญญัตินี้ตามที่กระทรวงการคลัง  
อนุญาตให้นำไปใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน
- (8) ดอกผลของกองทุน
- (9) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลตามมาตรา 31 วรรคสอง เงินและทรัพย์สินตามวรรคหนึ่ง  
ให้นำส่งเข้ากองทุนโดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

### มาตรา 31

เงินของกองทุนให้ใช้เพื่อวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

- (1) เป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการส่งลูกจ้างกลับออกไปนอกราชอาณาจักรตาม  
พระราชบัญญัตินี้
- (2) คืนให้แก่ลูกจ้างตามมาตรา 18 และเป็นค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับการดังกล่าว
- (3) เป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรตาม  
กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง
- (4) เป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการส่งผู้ถูกสั่งเนรเทศกลับออกไปนอกราชอาณาจักรตาม  
กฎหมายว่าด้วยการเนรเทศ
- (5) เป็นค่าใช้จ่ายอันจำเป็นต่อการบริหารกองทุนซึ่งต้องไม่เกินร้อยละสิบของดอกผล  
ของกองทุน
- (6) เงินของกองทุนตามมาตรา 30 (7) และดอกผลของเงินดังกล่าวให้ใช้เฉพาะเพื่อ  
ประโยชน์ในการบริหารจัดการเกี่ยวกับการทำงานของคนต่างด้าวของหน่วยงานที่  
เกี่ยวข้อง ในกรณีที่เงินของกองทุนไม่เพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายตามวรรคหนึ่ง ให้  
รัฐบาลจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่กองทุนเป็นคราว ๆ ตามความจำเป็น

### มาตรา 32

ให้มีคณะกรรมการกองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร  
ประกอบด้วยปลัดกระทรวงแรงงาน เป็นประธานกรรมการ อธิบดีกรมการจัดหางาน  
เป็นรองประธานกรรมการ ผู้บัญชาการสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ผู้แทนกระทรวง  
การต่างประเทศ ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนสำนักงานประมาณ ผู้แทน  
กรมการปกครอง ผู้แทนกรมบัญชีกลาง ผู้แทนกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ และ  
ผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกินเจ็ดคนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี  
จากผู้ซึ่งมีความเชี่ยวชาญด้านแรงงาน การเงิน การอุตสาหกรรม และกฎหมายเป็น  
กรรมการให้ผู้อำนวยการสำนักบริหารแรงงานต่างด้าวเป็นกรรมการและเลขานุการ

คณะกรรมการกองทุนอาจแต่งตั้งข้าราชการกรมการจัดหางานเป็นผู้ช่วยเลขานุการได้ไม่เกินสองคน

- มาตรา 33** กรรมการกองทุนผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสามปี กรรมการกองทุนผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่ต้องไม่เกินสองวาระติดต่อกัน
- มาตรา 34** นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการกองทุนผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเมื่อ
- (1) ตาย
  - (2) ลาออก
  - (3) เป็นบุคคลล้มละลาย
  - (4) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
  - (5) คณะรัฐมนตรีมีมติให้ออกเพราะบกพร่องหรือทุจริตต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือหย่อนความสามารถ
  - (6) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก
- มาตรา 35** ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับกับการแต่งตั้งกรรมการกองทุนผู้ทรงคุณวุฒิและการประชุมของคณะกรรมการกองทุนโดยอนุโลม
- มาตรา 36** ให้คณะกรรมการกองทุนมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการกองทุนเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการตามที่คณะกรรมการกองทุนมอบหมายให้นำบทบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับกับการแต่งตั้งอนุกรรมการกองทุนและการประชุมของคณะอนุกรรมการกองทุนโดยอนุโลม

- มาตรา 37** ให้คณะกรรมการกองทุนมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้
- (1) กำหนดแนวทาง หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และลำดับความสำคัญของการใช้จ่ายเงินของกองทุนในแต่ละปีตามวัตถุประสงค์ของกองทุน
  - (2) กำหนดหลักเกณฑ์การคำนวณค่าใช้จ่ายอันจำเป็นในการส่งลูกจ้าง คนต่างด้าว หรือผู้ถูกส่งนรเทศแต่ละสัญชาติกลับออกไปนอกราชอาณาจักร
  - (3) พิจารณาจัดสรรเงินของกองทุนเพื่อใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของกองทุนและตามแนวทางและลำดับความสำคัญตาม (1)
  - (4) พิจารณาจัดสรรเงินของกองทุนให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสำหรับทดรองใช้จ่ายในการส่งลูกจ้าง คนต่างด้าว หรือผู้ถูกส่งนรเทศกลับออกไปนอกราชอาณาจักร
  - (5) ออกระเบียบเกี่ยวกับการรับเงิน การใช้จ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การจัดหาผลประโยชน์และการตรวจสอบภายในของกองทุน
  - (6) ออกระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายเงินของกองทุนให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อ ใช้ในการส่งลูกจ้าง คนต่างด้าว หรือผู้ถูกส่งนรเทศกลับออกไปนอกราชอาณาจักร และการเบิกจ่ายเงินทดรองตาม (4) ข้อกำหนด ผลการพิจารณา และระเบียบตามมาตรานี้ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาระเบียบตาม (5) และ (6) เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้
- มาตรา 38** ให้กรมการจัดหางานจัดทำบัญชีของกองทุนให้เป็นไปตามระบบการบัญชีที่กระทรวงการคลังได้วางไว้
- มาตรา 39** ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือผู้สอบบัญชีอิสระที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้ความเห็นชอบเป็นผู้สอบบัญชีของกองทุน
- มาตรา 40** ให้ผู้สอบบัญชีรายงานผลการสอบบัญชีต่อคณะกรรมการกองทุนเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชี และให้กรมการจัดหางานเผยแพร่งบการเงินที่ผู้สอบบัญชีรับรองแล้วภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีรับทราบ

### หมวด 3

#### คณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว

**มาตรา 41** ให้มีคณะกรรมการพิจารณาการทำงานของคนต่างด้าว ประกอบด้วยปลัดกระทรวงแรงงาน เป็นประธานกรรมการ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ อัยการสูงสุด ผู้แทนกระทรวงกลาโหม ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข ผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้แทนองค์การนายจ้างและผู้แทนองค์กรลูกจ้างฝ่ายละไม่เกินสามคน และผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกินสี่คนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจากผู้ซึ่งมีความเชี่ยวชาญด้านแรงงาน การอุตสาหกรรม และกฎหมาย เป็นกรรมการให้อิทธิพลเป็นกรรมการและเลขานุการ และผู้อำนวยการสำนักบริหารแรงงานต่างด้าวเป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการการได้มา วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของผู้แทนองค์การนายจ้างและผู้แทนองค์กรลูกจ้าง และวาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

**มาตรา 42** คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) เสนอนโยบายการทำงานของคนต่างด้าวต่อคณะรัฐมนตรี
- (2) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในการออกพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบและประกาศตามพระราชบัญญัตินี้
- (3) ติดตาม ดูแล และประสานการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของคนต่างด้าวตามนโยบายการทำงานของคนต่างด้าวที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
- (4) กำกับการดำเนินงานของกรมการจัดหางานในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ให้เป็นไปตามนโยบายการทำงานของคนต่างด้าวที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
- (5) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมอบหมาย

- มาตรา 43** การประชุมของคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุมในการประชุมของคณะกรรมการ ถ้าประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ให้กรรมการ ซึ่งมาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุมมติของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งมีเสียงหนึ่งในการลงคะแนนถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด
- มาตรา 44** ให้คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติการตามที่คณะกรรมการมอบหมายให้นำความในมาตรา 43 มาใช้บังคับกับการประชุมของคณะอนุกรรมการโดยอนุโลม

#### หมวด 4

##### คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์การทำงานของคนต่างด้าว

- มาตรา 45** ให้มีคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์การทำงานของคนต่างด้าว ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงแรงงานเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนกรมพัฒนาธุรกิจการค้า ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้แทนองค์การนายจ้างและผู้แทนองค์กรลูกจ้างฝ่ายละหนึ่งคน และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกินสามคน เป็นกรรมการให้อธิบดีแต่งตั้งข้าราชการของกรมการจัดหางานคนหนึ่งเป็นกรรมการและเลขานุการและอีกสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการการได้มา วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของผู้แทนองค์การนายจ้างและผู้แทนองค์กรลูกจ้าง และวาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา
- มาตรา 46** ในกรณีที่นายทะเบียนมีคำสั่งไม่ออกไปอนุญาตหรือไม่อนุญาตตามมาตรา 9 มาตรา 11 มาตรา 13 มาตรา 14 หรือมาตรา 26 หรือไม่ต่ออายุใบอนุญาตตามมาตรา 23

หรือเพิกถอนใบอนุญาตตามมาตรา 28 ผู้ขอรับใบอนุญาต ผู้ขออนุญาต ผู้รับใบอนุญาต หรือผู้ถูกเพิกถอนใบอนุญาต แล้วแต่กรณีมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์โดยทำเป็นหนังสือยื่นต่อนายทะเบียนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้ทราบคำสั่งดังกล่าวให้นายทะเบียนส่งคำอุทธรณ์ พร้อมทั้งเหตุผลในการมีคำสั่งไม่ออกใบอนุญาต ไม่อนุญาตไม่ต่ออายุใบอนุญาต หรือเพิกถอนใบอนุญาต ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์ และให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์วินิจฉัยคำอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ให้เป็นที่สุดในกรณีอุทธรณ์คำสั่งไม่ต่ออายุใบอนุญาตตามมาตรา 23 ผู้อุทธรณ์มีสิทธิทำงานไปพลางก่อนได้จนกว่าจะมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์

**มาตรา 47** ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยคำสั่งทางปกครองและคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับกับการทำคำสั่งทางปกครองและการประชุมของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์โดยอนุโลม

## หมวด 5

### การกำกับดูแล

- มาตรา 48** ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้อธิบดี นายทะเบียน และพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจ ดังต่อไปนี้
- (1) มีหนังสือสอบถามหรือเรียกบุคคลใดมาชี้แจงข้อเท็จจริงรวมทั้งให้ส่งเอกสารหรือหลักฐาน
  - (2) เข้าไปในสถานที่ใดในระหว่างเวลาที่มีหรือเชื่อได้ว่ามีการทำงานในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีคนต่างด้าวทำงานโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อตรวจสอบให้การเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้โดยต้องมีหมายของศาล เว้นแต่เป็นการเข้าไปในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงเวลาพระอาทิตย์ตกในกรณีนี้ ให้มีอำนาจสอบถามข้อเท็จจริงหรือเรียกเอกสารหรือหลักฐานใด ๆ จากบุคคลที่รับผิดชอบหรือเกี่ยวข้องกับสถานที่ดังกล่าวได้
- มาตรา 49** นายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องมีบัตรประจำตัวตามแบบที่รัฐมนตรีกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ นายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องแสดงบัตรประจำตัวต่อบุคคลซึ่งเกี่ยวข้อง
- มาตรา 50** ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้อธิบดี นายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่พบคนต่างด้าวผู้ใดทำงานโดยไม่ได้รับใบอนุญาตอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ และสั่งให้ไปรายงานตัวยังสถานีตำรวจพร้อมกับพนักงานเจ้าหน้าที่ แต่คนต่างด้าวผู้นั้นไม่ยินยอมหรือจะหลบหนี ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับคนต่างด้าวผู้นั้น โดยไม่ต้องมีหมายจับและให้นำตัวผู้ถูกจับไปยังที่ทำการของพนักงานสอบสวนโดยทันที ในกรณีนี้ ให้นำบทบัญญัติมาตรา 81 มาตรา 81/1 มาตรา 82 มาตรา 83 มาตรา 84 มาตรา 85 และมาตรา 86 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาใช้บังคับกับการจับตามมาตรานี้โดยอนุโลมเพื่อประโยชน์ในการช่วยเหลือพนักงานสอบสวนในการสอบสวน รัฐมนตรีจะแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีความรู้ความชำนาญใน

การสอบสวนร่วมเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาก็ได้ ในกรณีเช่นนี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ช่วยเหลือพนักงานสอบสวนทำการสอบสวนในคดีความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ได้ การดำเนินการเกี่ยวกับการจับกุมตามวรรคสอง และการร่วมกันสอบสวนตามวรรคสาม ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีและผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติร่วมกันกำหนด

## หมวด 6

### บทกำหนดโทษ

- มาตรา 51** คนต่างด้าวผู้ใดทำงานโดยไม่ได้รับใบอนุญาต ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ในกรณีที่คนต่างด้าวซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดตามวรรคหนึ่งยินยอมเดินทางกลับออกไปนอกราชอาณาจักรภายในเวลาที่พนักงานสอบสวนกำหนดซึ่งต้องไม่ช้ากว่าสามสิบวัน พนักงานสอบสวนจะเปรียบเทียบปรับและดำเนินการให้คนต่างด้าวนั้นเดินทางกลับออกไปนอกราชอาณาจักรก็ได้
- มาตรา 52** ผู้รับใบอนุญาตผู้ใดทำงานอันเป็นการฝ่าฝืนเงื่อนไขที่กำหนดไว้ตามมาตรา 9 มาตรา 13 มาตรา 14 หรือมาตรา 26 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองหมื่นบาท
- มาตรา 53** ผู้รับใบอนุญาตผู้ใดไม่แจ้งต่อนายทะเบียนตามมาตรา 22 หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 24 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท
- มาตรา 54** ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 27 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท และถ้าคนต่างด้าวนั้นไม่มีใบอนุญาต ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาทต่อคนต่างด้าวที่จ้างหนึ่งคน



- มาตรา 55** ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามหนังสือสอบถามหรือหนังสือเรียกหรือไม่ยอมให้ข้อเท็จจริงหรือไม่ส่งเอกสารหรือหลักฐานแก่นายทะเบียนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 48 ทั้งนี้ โดยไม่มีเหตุอันสมควร ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท
- มาตรา 56** ความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ นอกจากความผิดตามมาตรา 51 ให้คณะกรรมการเปรียบเทียบซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งมีอำนาจเปรียบเทียบได้คณะกรรมการเปรียบเทียบซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งตามวรรคหนึ่ง ให้มีจำนวนสามคนและคนหนึ่งต้องเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเมื่อคณะกรรมการเปรียบเทียบได้เปรียบเทียบและผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามจำนวนที่เปรียบเทียบภายในสามสิบวันแล้ว ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

### บทเฉพาะกาล

- มาตรา 57** ให้ออกกฎกระทรวงกำหนดงานที่คนต่างด้าวอาจทำได้ตามมาตรา 7 ให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับในระหว่างที่ยังไม่มีกฎกระทรวงตามมาตรา 7 ให้นายทะเบียนอนุญาตให้คนต่างด้าวทำงานใด ๆ ได้เว้นแต่งานที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521
- มาตรา 58** คนต่างด้าวผู้ใดได้รับใบอนุญาตหรือได้รับการผ่อนผันให้ทำงานตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2544 อยู่แล้วในวันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้ถือว่าได้รับใบอนุญาตหรือได้รับอนุญาตให้ทำงานตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตหรือการผ่อนผันนั้น ใบอนุญาตที่ออกให้ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ให้ใช้ได้ต่อไปตราบเท่าที่ใบอนุญาตยังไม่สิ้นอายุ และผู้รับใบอนุญาตยังทำงานที่ได้รับอนุญาตนั้น
- มาตรา 59** บรรดาคำขอและคำอุทธรณ์ที่ได้ยื่นไว้ตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2544 ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ถือว่าเป็นคำขอหรือคำอุทธรณ์ที่ได้ยื่นไว้ตามพระราชบัญญัตินี้
- มาตรา 60** บรรดาพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศ มติคณะรัฐมนตรี หรือคำสั่งของรัฐมนตรีหรืออธิบดี ซึ่งได้ออกหรือสั่งโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว '28 ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2544 และยังมีผลใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ และให้ถือเสมือนเป็นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศ

มติคณะรัฐมนตรี  
พระราชบัญญัตินี้

หรือคำสั่งของรัฐมนตรีหรืออธิบดีที่ออกตามความใน

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

**พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์**

นายกรัฐมนตรี

## ภาคผนวก ข

### อนุสัญญาว่าด้วยคนงานทำงานบ้าน ค.ศ. 2011

- มาตรา 1** เพื่อวัตถุประสงค์แห่งอนุสัญญานี้
- (ก) คำว่า “งานบ้าน” หมายถึง งานที่ทำใน หรืองานที่ทำเพื่อครัวเรือนเพียงครัวเรือนเดียว หรือหลายครัวเรือน
  - (ข) คำว่า “คนงานทำงานบ้าน” หมายถึง บุคคลใดก็ตามที่ได้รับมอบหมายให้ทำงานบ้าน ตามที่มีความสัมพันธ์ในการจ้างแรงงาน
  - (ค) บุคคลที่ทำงานบ้านเพียงบางโอกาสหรือนานๆครั้ง และไม่ได้เป็นไปเพื่อการอาชีพไม่ถือเป็นคนงานทำงานบ้าน
- มาตรา 2**
1. อนุสัญญาต้องบังคับใช้กับคนงานทำงานบ้านทุกคน
  2. รัฐสมาชิกที่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาแล้ว ภายหลังจากการปรึกษาหารือกับผู้แทนฝ่ายข้างมากขององค์กรผู้แทนของนายจ้างและ ของคนงานและองค์กรผู้แทนของคนงานทำงานบ้านและ ของนายจ้างของคนงานเหล่านั้นหากมีองค์กรดังกล่าวอยู่ สามารถยกเว้นการบังคับใช้อนุสัญญาโดยทั้งหมดหรือแต่เพียงบางส่วน
    - (ก) กับคนงานบางประเภทที่ได้รับการคุ้มครองที่เท่าเทียมกันเป็นอย่างดีอยู่แล้ว
    - (ข) กับคนงานบางประเภท หากการบังคับใช้จะก่อให้เกิดปัญหาพิเศษต่อลักษณะเฉพาะของคนงานนั้น
  3. รัฐสมาชิกแต่ละรัฐที่ประสงค์จะปฏิบัติตามความซึ่งวรรคก่อนนี้ให้สามารถกระทำได้ต้องระบุถึงประเภทเฉพาะของคนงานที่ได้รับการยกเว้นดังกล่าวและเหตุผลในการยกเว้นไว้ในรายงานฉบับแรก เรื่อง การปฏิบัติตามอนุสัญญา ภายใต้มตรา 22 แห่งธรรมนูญองค์การแรงงานระหว่างประเทศ และชี้แจงถึงมาตรการใด ๆ ที่นำมาดำเนินการ เพื่อขยายขอบเขตการปฏิบัติตามอนุสัญญากับคนงานที่เกี่ยวข้องนั้น ไว้ในรายงานฉบับต่อมา

**มาตรา 3**

1. รัฐสมาชิกแต่ละรัฐต้องดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้มั่นใจได้ว่า คนงานทำงานบ้านทุกคนจะได้รับการส่งเสริมและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของคนงาน ทำงานบ้านตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญานี้โดยคำนึงถึงส่งเสริมและตระหนักในเรื่องหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงานดังต่อไปนี้
  - (ก) เสรีภาพในการสมาคมและการยอมรับสิทธิในการร่วมเจรจาต่อรองอย่างมีประสิทธิภาพ
  - (ข) การขจัดทุกรูปแบบของแรงงานบังคับและการเกณฑ์แรงงาน
  - (ค) การยกเลิกการใช้แรงงานเด็กอย่างมีประสิทธิภาพ
  - (ง) การจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ
3. ในการดำเนินมาตรการต่างๆที่ทำให้มั่นใจว่าคนงานทำงานบ้านและนายจ้างได้มีเสรีภาพในการสมาคมและการยอมรับสิทธิในการร่วมเจรจาต่อรองอย่างมีประสิทธิภาพนั้น รัฐสมาชิกต้องคุ้มครองสิทธิของคนงานและนายจ้างของคนงานทำงานบ้านในการก่อตั้งองค์กรและเข้าร่วมองค์กร สหพันธ์และสมาพันธ์ต่าง ๆ ตามที่คนงานและนายจ้างประสงค์ ทั้งนี้ ตามกฎระเบียบต่าง ๆ ขององค์กรที่เกี่ยวข้อง

**มาตรา 4**

1. รัฐสมาชิกแต่ละรัฐต้องกำหนดอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้ทำงานบ้านได้ ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติของอนุสัญญาฉบับที่ 138 ว่าด้วยอายุขั้นต่ำ พ.ศ. 2516 (ค.ศ. 1973) และอนุสัญญาฉบับที่ 182 ว่าด้วยรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการใช้แรงงานเด็ก พ.ศ. 2542 (ค.ศ. 1999) และไม่ควรถ่ำกว่าที่กฎหมายและกฎระเบียบภายในประเทศได้กำหนดไว้สำหรับผู้ทำงานรับค่าจ้างโดยทั่วไป
2. รัฐสมาชิกแต่ละรัฐต้องทำให้มั่นใจได้ว่างานบ้านจะไม่ใช่เหตุให้คนงานทำงานบ้านซึ่งมีอายุต่ำกว่า 18 ปี หรือมากกว่าอายุขั้นต่ำของการจ้างงานต้องเสียโอกาสหรือถูกรบกวนในเรื่องการ ศึกษาและการฝึกอาชีพ

- มาตรา 5** รัฐ สมาชิกแต่ละรัฐต้องดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้มั่นใจได้ว่า คนงานทำงานบ้านได้รับการคุ้มครองอย่างมีประสิทธิภาพให้พ้นจากการล่วงละเมิด และการคุกคามในทุกรูปแบบ
- มาตรา 6** รัฐ สมาชิกแต่ละรัฐต้องดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้มั่นใจได้ว่า คนงานทำงานบ้านได้รับเงื่อนไขการจ้างงานที่เป็นธรรม ตลอดจน มีสภาพการทำงานที่มีคุณค่า เช่นเดียวกับผู้ทำงานรับค่าจ้างทั่วไป และมีการดำรงชีพอย่างมีคุณค่าโดยคำนึงถึงสิทธิส่วนบุคคลหากต้องอยู่อาศัยใน คริวเรือนของนายจ้าง
- มาตรา 7** รัฐสมาชิกต้องดำเนินมาตรการต่างๆ เพื่อให้มั่นใจว่าคนงานทำงานบ้านได้รับแจ้งให้ทราบเรื่องเงื่อนไขและสภาพการจ้างงาน โดยวิธีที่เหมาะสม ตรวจสอบได้ และสามารถเข้าใจได้ง่าย หากเป็นที่ต้องการ และเป็นไปได้อาจทำเป็นสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษรให้สอดคล้องกับกฎหมายและระเบียบแห่งชาติ หรือข้อตกลงร่วม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่อง
- (ก) ชื่อและที่อยู่ของนายจ้างและของคนงาน
  - (ข) ที่อยู่ของสถานที่ทำงานเป็นการประจำหรือสถานที่ทำงานอื่นๆ
  - (ค) วันเริ่มทำงานและระยะเวลาของสัญญาจ้างหากสัญญาดังกล่าวเป็นสัญญาตามช่วงเวลา
  - (ง) ประเภทของงานที่ต้องทำ
  - (จ) อัตราค่าตอบแทน วิธีการคำนวณค่าตอบแทน และรอบระยะเวลาการจ่ายค่าตอบแทน
  - (ฉ) ชั่วโมงทำงานปกติ
  - (ช) วันหยุดพักผ่อนประจำปี เวลาพักระหว่างวัน และวันหยุดประจำสัปดาห์
  - (ซ) การจัดหาอาหารและที่พักให้ หากมี
  - (ฌ) ช่วงเวลาทดลองงาน หากมี
  - (ญ) เงื่อนไขในการส่งตัวกลับ หากมี และ
  - (ฎ) เงื่อนไขต่างๆเกี่ยวกับการยุติการจ้างงาน รวมถึงช่วงการบอกกล่าวล่วงหน้าทั้งจากคนงานหรือนายจ้าง

- มาตรา 8**
1. กฎหมายและกฎระเบียบภายในประเทศต้องกำหนดว่า คนงานทำงานบ้านที่เป็นผู้อพยพจากประเทศหนึ่งซึ่งได้รับการว่าจ้างไปทำงาน เป็นคนงานทำงานบ้านในอีกประเทศหนึ่งต้องมีการเสนองานเป็นหนังสือหรือ สัญญาเป็นหนังสือซึ่งสามารถใช้บังคับได้ในประเทศที่ต้องไปทำงานโดยระบุสภาพ และเงื่อนไขการจ้างงาน ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 7 ก่อนการข้ามเขตแดนมาทำงานบ้านตามสัญญาหรือข้อเสนอ
  2. บทบัญญัติในวรรคก่อนหน้าจะไม่ใช้บังคับกับคนงานที่เคลื่อนย้ายได้โดยเสรีตามข้อตกลงระดับพหุภาคี ระดับทวิภาคี ระดับภูมิภาค กฎต่างๆตามกรอบการบูรณาการเชิงเศรษฐกิจระดับภูมิภาค
  3. รัฐสมาชิกแต่ละรัฐควรร่วมมือกันเพื่อให้มั่นใจว่าจะมีการนำบทบัญญัติของอนุสัญญานี้ไปใช้กับคนงานทำงานบ้านที่เป็ผู้อพยพอย่างมีประสิทธิภาพ
  4. รัฐสมาชิกแต่ละรัฐต้องกำหนดไว้โดยกฎหมาย กฎระเบียบ หรือมาตรการใดๆถึงเงื่อนไขเกี่ยวกับสิทธิของคนงานทำงานบ้านในการถูกส่งตัว กลับเมื่อสิ้นสุดสัญญาการจ้างงานที่คนงานได้ถูกว่าจ้างมา
- มาตรา 9**
- รัฐสมาชิกแต่ละรัฐต้องดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้มั่นใจได้ว่าคนงานทำงานบ้าน
- (ก) มีอิสระในการต่อรองกับนายจ้างหรือผู้ที่จะเป็นนายจ้างในอนาคตว่าจะพักอาศัยในครัว เรือน ของนายจ้างหรือไม่
  - (ข) ผู้ซึ่งอาศัยอยู่ในครัวเรือนของนายจ้างจะไม่ถูกผูกมัดให้ต้องอยู่ในครัวเรือนของนายจ้างหรืออยู่กับสมาชิกครอบครัวของนายจ้างระหว่างช่วงการหยุดพักประจำวัน การหยุดพักประจำสัปดาห์ หรือการหยุดพักผ่อนประจำปี
  - (ค) มีสิทธิที่จะเก็บเอกสารเกี่ยวกับการเดินทางและบัตรประจำตัวไว้กับตนเอง
- มาตรา 10**
1. รัฐสมาชิกแต่ละรัฐต้องดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้มั่นใจว่าชั่วโมงการทำงานปกติค่าตอบแทนการทำงานล่วงเวลา ระยะเวลาการหยุดพักประจำวัน ระยะเวลาการหยุดพักประจำสัปดาห์และการหยุดพักผ่อนประจำปีโดยได้รับค่าตอบแทนของคนงานทำงานบ้านจะไม่ด้อยไปกว่าของพนักงานรับค่าจ้างอื่น ๆ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบแห่งชาติโดยคำนึงถึงคุณลักษณะพิเศษของ งานบ้าน

2. การหยุดพักประจำสัปดาห์ต้องมี 24 ชั่วโมง ติดต่อกันในทุก ๆ รอบเจ็ดวันเป็นอย่างน้อย
3. ช่วงระยะเวลาที่คนงานทำงานบ้านไม่มีอิสระที่จะใช้เวลาตามความต้องการของตน และต้องอยู่ประจำในครัวเรือนของนายจ้างเพื่อรอรับคำสั่งงานนั้น ให้ถือเป็นชั่วโมงการทำงานตามกรอบของกฎหมายหรือกฎระเบียบภายในประเทศ ข้อตกลงร่วมหรือวิธีการอื่น ๆ ซึ่งเป็นไปตามแนวปฏิบัติภายในประเทศ

**มาตรา 11** รัฐสมาชิกแต่ละรัฐต้องดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้มั่นใจได้ว่า คนงานทำงานบ้านได้รับค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมาย หากมีการกำหนดเกณฑ์ดังกล่าวไว้ และมีค่าตอบแทนที่กำหนดขึ้นโดยไม่มีทางเลือกปฏิบัติทางเพศ

**มาตรา 12**

1. ค่าจ้างของคนงานทำงานบ้านต้องจ่ายให้แก่พวกเขาโดยตรง ในรูปของเงินตราที่ชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย และจ่ายให้เป็นรอบเวลาที่สม่ำเสมอ แต่ต้องไม่น้อยกว่าเดือนละหนึ่งครั้ง แต่อาจมีการจ่ายค่าจ้างโดยใช้การโอนเงินทางธนาคาร เช็คธนาคาร เช็คธนาคารนิติ การส่งจ่ายทางไปรษณีย์ หรือรูปแบบการจ่ายเงินอื่น ๆ ที่ถูกต้องตามกฎหมาย หากมีการกำหนดไว้ในกฎหมาย กฎระเบียบภายในประเทศ หรือข้อตกลงร่วม ทั้งนี้ โดยความยินยอมของคนงานที่เกี่ยวข้อง
2. กฎหมายและกฎระเบียบภายในประเทศ ข้อตกลงร่วม คำตัดสินชี้ขาดสามารถกำหนดให้แบ่งค่าตอบแทนบางส่วนในจำนวนที่จำกัดไว้มาจ่าย เป็นสิ่งของให้แก่คนงานทำงานบ้านได้ แต่ต้องไม่น้อยกว่าที่ปฏิบัติกับคนทำงานรับค่าจ้างในกลุ่มประเภทอื่น ๆ ทั้งนี้ ให้มีการดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้มั่นใจได้ว่า สิ่งของที่จ่ายให้ซึ่งคนงานได้ตกลงรับนั้น เพื่อการใช้เป็นส่วนตัวและมีประโยชน์ต่อคนงานรวมทั้งมูลค่าของสิ่งของนั้น เป็นธรรมและมีความเหมาะสม

**มาตรา 13** 1. คนงานทำงานบ้านแต่ละคนมีสิทธิในสภาพการทำงานที่ปลอดภัยและมีสุขภาพอนามัยรัฐ สมาชิกแต่ละรัฐต้องดำเนินมาตรการต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพตามกฎหมาย กฎระเบียบ และการปฏิบัติแห่งชาติ โดยคำนึงถึงคุณลักษณะเฉพาะของ



งานบ้าน เพื่อให้มั่นใจได้ถึงความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงานของ  
คนงานทำงานบ้าน

2. มาตรการต่าง ๆ ตามที่อ้างถึงในวรรคก่อนหน้านี้อ้างต้นสามารถนำไปบังคับใช้ให้มี  
ความคืบหน้าได้โดยการปรึกษาหารือกับผู้แทนฝ่ายข้างมากขององค์กรนายจ้างและ  
องค์กรคนงาน และองค์กรของคนงานทำงานบ้านและองค์กรของนายจ้างของคนงาน  
ทำงานบ้าน หากมี

#### มาตรา 14

1. รัฐสมาชิกแต่ละรัฐต้องดำเนินมาตรการที่เหมาะสมตามกฎหมายและกฎระเบียบ  
แห่งชาติโดยคำนึงถึงคุณลักษณะเฉพาะของงานบ้าน เพื่อให้มั่นใจว่าคนงานทำงาน  
บ้านอยู่ในสภาพต่าง ๆ ที่ไม่ด้อยกว่าผู้ทำงานรับค่าจ้างอื่น ๆ ในด้านการคุ้มครองด้าน  
ความมั่นคงทางสังคม รวมถึงเรื่องความเป็นมารดา

2. มาตรการต่าง ๆ ที่ระบุในมาตราก่อนหน้านี้อาจสามารถนำไปบังคับใช้ให้มีความ  
คืบหน้าได้โดยการปรึกษาหารือกับผู้แทนนายจ้างและคนงานเสียงข้างมาก และ  
องค์กรของคนงานทำงานบ้านและองค์กรของนายจ้างของคนงานทำงานบ้าน หากมี

#### มาตรา 15

1. เพื่อเป็นการคุ้มครองคนงานทำงานบ้านรวมถึงคนงานทำงานบ้านที่เป็นผู้อพยพซึ่ง  
ถูกจัดหาหรือรับสมัครโดยหน่วยงานจัดหางานเอกชน จากการกระทำการล่วงละเมิด  
ต่าง ๆ รัฐสมาชิกแต่ละรัฐต้อง

(ก) กำหนดเงื่อนไขการควบคุมการดำเนินงานของหน่วยงานจัดหางานเอกชน

ทั้งหลายที่รับ สมัครงานหรือจัดหางานคนงานทำงานบ้านให้เป็นไปตามกฎหมาย  
กฎระเบียบและการปฏิบัติแห่งชาติ

(ข) ทำให้มั่นใจถึงกระบวนการและเครื่องมือที่มีอยู่เพียงพอสำหรับการสอบสวนคำ  
ร้องทุกข์ข้อกล่าวหาเกี่ยวกับการกระทำการล่วงละเมิด หลอกลวงต้มตุ๋น จากการ  
กระทำของหน่วยงานจัดหางานเอกชนต่อคนงานทำงานบ้าน

(ค) รับรองมาตรฐานต่างๆตามที่เหมาะสมและจำเป็นตามกรอบอำนาจทางกฎหมาย  
และโดยความร่วมมือกับรัฐสมาชิกอื่น ๆ ตามความเหมาะสมเพื่อจัดให้มีการคุ้มครอง  
และป้องกันการล่วงละเมิดคนงานทำงานบ้านที่ได้มีการรับสมัครงานหรือจัดหางาน  
ในเขตอาณาของตนโดยหน่วยงานจัดหางานเอกชนทั้งหลาย ทั้งนี้ รวมถึงกฎหมายและ

กฎระเบียบซึ่งกำหนดข้อผูกมัดของหน่วยงานจัดหางานเอกชนและครัวเรือนต่อ  
 คนงานทำงานบ้านและกำหนดบทลงโทษและข้อห้ามหน่วยงานจัดหางานเอกชนที่ได้  
 มีการกระทำอันเป็นการหลอกลวงและล่อลวงละเมิด

(ง) พิจารณากรณีที่คนงานทำงานบ้านได้รับการสมัครงานจากประเทศหนึ่งเพื่อไป  
 ทำงาน ยังอีกประเทศหนึ่ง ซึ่งรวมไปถึงกรณีข้อตกลงตามกรอบพหุภาคี ทวิภาคี  
 ภูมิภาค เพื่อป้องกันการกระทำอันเป็นการล่อลวงละเมิดและการหลอกลวงตมต้นในการ  
 รับ สมัครงาน การจัดหางานและการจ้างงานและ

(จ) ทำให้มั่นใจว่าค่าธรรมเนียมของหน่วยงานจัดหางานจะไม่ถูกนำไปหักจาก  
 ค่าตอบแทนของคนงานทำงานบ้าน

2. เพื่อให้เกิดผลตามบทบัญญัติแต่ละข้อในมาตรานี้ รัฐสมาชิกต้องมีการปรึกษากับ  
 ผู้แทนฝ่ายข้างมากขององค์กรนายจ้างและองค์กร ลูกจ้าง และองค์กรตัวแทนของ  
 คนงานทำงานบ้านและผู้แทนของนายจ้างของคนงานทำงานบ้าน หากมี

**มาตรา 16** รัฐ สมาชิกต่าง ๆ ต้องดำเนินมาตรการต่างๆตามกฎหมาย กฎระเบียบและการปฏิบัติ  
 แห่งชาติเพื่อทำให้มั่นใจได้ว่าคนงานทำงานบ้านทั้ง ปวง ทั้งโดยตนเองและโดยผู้แทน  
 ของคนงานเหล่านั้น จะสามารถเข้าถึงกระบวนการในการดำเนินการทางศาลสถิต  
 ยุติธรรม หรือกลไกในการยุติข้อพิพาทอื่นอย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้เงื่อนไขที่ไม่  
 ด้อยไปกว่าคนงานทั่วไป

**มาตรา 17** 1.รัฐสมาชิกแต่ละรัฐต้องกำหนดเครื่องมือเกี่ยวกับการร้องทุกข์ที่เข้าถึงได้ และที่มี  
 ประสิทธิภาพ เพื่อให้มั่นใจว่ามีการดำเนินการที่มีความสอดคล้องกับกฎหมาย  
 กฎระเบียบในการคุ้มครองคนงานทำงานบ้าน

2.รัฐสมาชิกแต่ละรัฐต้องพัฒนามาตรการและนำไปปฏิบัติเพื่อการตรวจแรงงาน การ  
 บังคับใช้กฎหมายและการลงโทษ โดยคำนึงถึงคุณลักษณะพิเศษของงานบ้าน ทั้งนี้  
 ตามกฎหมายและกฎระเบียบแห่งชาติ

3.เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายและกฎระเบียบแห่งชาติ มาตรการดังกล่าวต้องระบุ  
 เงื่อนไขที่สามารถเข้าไปในครัวเรือนได้ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความเป็นส่วนบุคคล

- มาตรา 18** รัฐสมาชิกต้องนำบทบัญญัติของอนุสัญญาไปปฏิบัติโดยการปรึกษาหารือกับผู้แทนฝ่ายข้างมากขององค์กรนายจ้างและของลูกจ้างโดยกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อตกลงร่วม หรือมาตรการอื่น ๆ ที่สอดคล้องกับแนวปฏิบัติภายในประเทศ โดยการขยายขอบเขตหรือการปรับใช้มาตรการต่าง ๆ ที่มีในปัจจุบันให้ครอบคลุมไปถึงคนงานทำงานบ้าน หรือโดยการพัฒนามาตรการเฉพาะต่าง ๆ สำหรับคนงานทำงานบ้านตามความเหมาะสม
- มาตรา 19** อนุสัญญาต้องไม่ส่งผลกระทบต่อบทบัญญัติทั้งหลายภายใต้อนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศฉบับอื่น ๆ ที่เป็นคุณต่อคนงานทำงานบ้านมากกว่า
- มาตรา 20** การให้สัตยาบันอนุสัญญานี้อย่างเป็นทางการ จะต้องเสนอต่อผู้อำนวยการใหญ่ของสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศเพื่อการจดทะเบียน
- มาตรา 21**
1. อนุสัญญาฉบับนี้ มีผลผูกพันเฉพาะกับรัฐสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งได้ให้สัตยาบันที่มีการจดทะเบียนกับผู้ผู้อำนวยการใหญ่สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศแล้ว
  2. อนุสัญญาฉบับนี้ มีผลบังคับใช้ภายหลังจากเวลาสิบสองเดือน นับจากวันที่รัฐสมาชิกสองรัฐได้ให้สัตยาบันที่มีการจดทะเบียนกับผู้ผู้อำนวยการใหญ่แห่งสำนักงานแรงงานระหว่างประเทศแล้ว
  3. ดังนั้น อนุสัญญาฉบับนี้จึงมีผลบังคับใช้กับรัฐสมาชิกใด ๆ ภายหลังจากเวลาสิบสองเดือน นับจากวันที่การให้สัตยาบันของรัฐสมาชิกนั้นมีการจดทะเบียนแล้ว
- มาตรา 22**
1. รัฐสมาชิกซึ่งได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้ อาจบอกเลิกการให้สัตยาบันได้ เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาสิบปี นับแต่วันแรกที่อนุสัญญามีผลบังคับใช้ โดยแจ้งต่อผู้อำนวยการใหญ่ สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ เพื่อการจดทะเบียน การบอกเลิกการให้สัตยาบันดังกล่าวจะไม่มีผลจนกว่าจะพ้นระยะเวลาหนึ่งปี นับแต่วันที่มีการจดทะเบียน

2. รัฐสมาชิกซึ่งให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้และไม่ได้ใช้สิทธิในการบอกเลิกการให้สัตยาบันตามสิทธิในมาตรานี้ภายในปีที่ถัดจากการสิ้นสุดลงของระยะเวลาสิบปีตามที่อ้างถึงในวรรคแรกจะมีพันธะผูกพันกับอนุสัญญาฉบับนี้ต่อไปอีกเป็นระยะเวลาสิบปี และหลังจากนั้นอาจบอกเลิกการให้สัตยาบันภายในหนึ่งปีของช่วงเวลาสิบปีตามข้อกำหนดในมาตรานี้

- มาตรา 23**
1. ผู้อำนวยการใหญ่สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศต้องแจ้งต่อรัฐสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศทุกรัฐถึงการให้สัตยาบันและการบอกเลิกการให้สัตยาบันทั้งหมดที่ได้รับแจ้งจากรัฐสมาชิก
  2. เมื่อมีการแจ้งให้รัฐสมาชิกทราบถึงการจดทะเบียนลำดับที่สองของการให้สัตยาบันอนุสัญญาที่ได้รับแจ้งจากรัฐสมาชิก ผู้อำนวยการใหญ่สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศจะต้องระบุวันที่อนุสัญญาจะมีผลบังคับใช้ด้วย
- มาตรา 24**
- ผู้อำนวยการใหญ่สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศต้องแจ้งไปยังเลขาธิการใหญ่แห่งสหประชาชาติถึงเรื่องการให้สัตยาบันและการบอกเลิกการให้สัตยาบันทั้งหมดที่จดทะเบียนแล้วตามบทบัญญัติในมาตราข้างต้น เพื่อการจดทะเบียนตามมาตรา 102 ของธรรมนูญแห่งสหประชาชาติ
- มาตรา 25**
- เมื่อใดก็ตามที่พิจารณาแล้วเห็นว่าจำเป็น คณะประศาสน์การขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ต้องเสนอรายงานผลการดำเนินงานของอนุสัญญาฉบับนี้ ต่อที่ประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมในการบรรจุเรื่องการแก้ไขทั้งหมดหรือบางส่วน ของอนุสัญญาเข้าไว้ในระเบียบวาระการประชุม
- มาตรา 26**
1. ให้ที่ประชุม รับรองอนุสัญญาฉบับใหม่ ซึ่งมาจากการแก้ไขทั้งหมด หรือบางส่วน ของอนุสัญญาฉบับนี้ เว้นแต่อนุสัญญาฉบับใหม่ มีข้อกำหนดให้

- ก) การให้สัตยาบันของรัฐสมาชิกในอนุสัญญาฉบับใหม่ ถือเป็นการบอกเลิกอนุสัญญาฉบับเก่าในทันที โดยไม่เกี่ยวข้องกับ บทบัญญัติในมาตรา 22 ข้างต้น หากอนุสัญญาฉบับใหม่มีผลบังคับใช้
- ข) นับแต่วันที่อนุสัญญาฉบับใหม่มีผลบังคับใช้ ถือว่าการเปิดรับการให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้เป็นอันสิ้นสุดลง
2. อนุสัญญาฉบับนี้มีผลบังคับใช้ตามรูปแบบ และบทบัญญัติเดิมไม่ว่าในกรณีใด ๆ กับรัฐสมาชิกที่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับนี้ แต่ไม่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาฉบับแก้ไข

**มาตรา 27**      ตัวยกอนุสัญญาฉบับนี้ ทั้งที่เป็นภาษาอังกฤษและภาษาฝรั่งเศส มีผลบังคับใช้เช่นเดียวกัน

### ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายเอกชัย เขื่อนธารพิสิฐ เกิดเมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม พ.ศ.2516 ฝั่งธนบุรี กรุงเทพมหานคร สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาศิลปศาสตรบัณฑิต สาขาประวัติศาสตร์ศิลปะ จากคณะโบราณคดี มหาวิทยาลัยศิลปากร เมื่อปี 2538และระดับปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขามานุษยวิทยา จากคณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อปี 2545โดยทำวิทยานิพนธ์ เรื่อง “สวนสัตว์ : มายาคติว่าด้วยธรรมชาติและสัตว์ป่า”