

การคุ้มครองทางสังคมและสิทธิประโยชน์ประกันสังคม สำหรับแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ*

ساتินี ศิริไพบูลย์

หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Email: satineesiraphaiboon@gmail.com

*บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชา
พัฒนามนุษย์และสังคม (สหสาขาวิชา) บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2561 เรื่องการคุ้มครองทางสังคมโดยการประกันสังคมสำหรับแรงงานต่าง
ด้าว 3 สัญชาติในประเทศไทย

บทคัดย่อ

การเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ (เมียนมา กัมพูชา และลาว) ในประเทศไทยมีเป็นจำนวนมาก แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติมีส่วนช่วยทำให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) ของไทยขยายตัว ส่งผลดีต่อผู้ประกอบการไทย อย่างไรก็ตามการให้ความสำคัญกับการนำเข้าแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติที่ตอบสนองทางด้านเศรษฐกิจเท่านั้นไม่เพียงพอควรมีการให้ความสำคัญทางด้านสังคมด้วยโดยเฉพาะอย่างยิ่งการคุ้มครองทางสังคมอย่างเหมาะสมผ่านการประกันสังคม

ข้อดีของระบบประกันสังคมไทยสำหรับแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ คือ การให้สิทธิแก่แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติอย่างครอบคลุมทุกด้าน เมื่อเทียบกับมาตรฐานของ ILO ถือว่าให้เทียบเท่ากับมาตรฐานสากล (ถึงแม้ว่าเงื่อนไขและผลประโยชน์ที่ได้รับจะแตกต่างกันไปในแต่ละกรณี) และถือเป็นการให้ความสำคัญคุ้มครองครอบคลุมขั้นต่ำในเรื่องของการเจ็บป่วยจากการทำงาน และการเจ็บป่วยที่ไม่ได้สืบเนื่องจากการทำงานซึ่งเป็นสิทธิที่แรงงานสมควรได้รับ

ข้อควรทบทวนเรื่องระบบประกันสังคมไทยสำหรับแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ คือ มีบางสิทธิที่มีเงื่อนไขไม่เหมาะสมสำหรับแรงงาน อันได้แก่ สิทธิกรณีชราภาพ ที่ไม่เหมาะกับสภาพของแรงงานที่เข้ามาทำงานในระยะสั้น รวมถึงสิทธิกรณีว่างงานเพราะเป้าหมายในการนำเข้าแรงงานต่างด้าวก็เพื่อบรรเทาการขาดแคลนแรงงานการให้สิทธิดังกล่าวนี้ไม่ได้ตอบสนองต่อเป้าหมายในการนำเข้าแรงงานทั้งนี้เมื่อประเทศต้นทางมีความพร้อมแรงงานต่างด้าวสามารถสะสมและโอนผลประโยชน์อันพึงได้รับเพื่อกลับไปปรับสิทธิในประเทศของตนในอนาคต ภายใต้ข้อตกลงร่วมระหว่างรัฐบาล ส่วนสิทธิกรณีคลอดบุตร และกรณี

สงเคราะห์บุตร เป็นสิทธิที่แรงงานใช้สิทธิมากที่สุด รัฐควรพิจารณาว่า จะให้สิทธิเหล่านี้แก่แรงงานต่างด้าวและคู่สมรสอย่างไร รัฐควรระบุเงื่อนไขในการขอใช้สิทธิให้ชัดเจนและรัฐควรคำนึงถึงเรื่องผู้ติดตามด้วยว่าจะเป็นการส่งเสริมให้มีผู้ติดตามเข้ามายังประเทศไทยมากขึ้นหรือไม่

คำสำคัญ : การคุ้มครองทางสังคม, ระบบประกันสังคม, สิทธิประโยชน์ประกันสังคม, แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ

Social Protection and Social Security Benefits for Migrant Workers from Three Neighboring Countries*

Satinee Siraphaiboon

Master of Arts Program in Human and Social Development

Graduate School, Chulalongkorn University

Email: satineesiraphaiboon@gmail.com

*This research article is a part of the thesis on “Social Protection and Social Security Benefits for Migrant Workers from Three Neighboring Countries” (2018) in the Master of Arts Program in Human and Social Development, Graduate School, Chulalongkorn University

Abstract

There are a large number of migrant nationals from the three neighboring countries (Myanmar, Cambodia, and Laos) who come to work in Thailand. These workers contribute to the growth of Thailand's economy and GDP. It follows that consideration should be given to providing an appropriate measure of social security protection and benefits to these migrant workers in Thailand.

The advantage of the Thai Social Security System for migrant workers from three neighboring countries is that the provision of social security to the migrant workers in Thailand is equivalent to that of ILO standard although conditions and benefits may vary in each case. Social security does provide the appropriate level of coverage for illness and/or injury at work and illness outside of work as a minimum during the time migrant workers are present in Thailand.

Thailand should further consider, examine and review current social security provisions for the migrant workers. For example, old age pension and unemployment compensations are not relevant to migrant workers as they do not fit with the short-term employment in Thailand and with the purpose of bringing in migrant workers to fill the labor shortage. In the future, when the countries of origin are ready, the benefits should be accumulated and transferred back to the workers in such countries under the government-

to-government agreement. Benefits for childbirth and child/family support are the most claimed. The claims increased more than double during 2012-2017. These supports need to be revised in relation to the government policy on the permission of accompanying spouses and dependents of migrant workers to stay in Thailand during the employment period.

Keywords: social protection, social security system, social security benefits, migrant workers from three neighboring countries

บทนำ

ในปัจจุบันการย้ายถิ่นของแรงงานเพื่อแสวงหาโอกาสทางเศรษฐกิจในต่างประเทศมีเป็นจำนวนมาก แรงงานมีความต้องการรายได้ที่สูงขึ้น จึงย้ายไปทำงานในประเทศที่มีสภาพเศรษฐกิจที่ดีกว่า มีจำนวนผู้คนประมาณ 232 ล้านคนอาศัยอยู่ในประเทศที่ไม่ใช่ประเทศต้นทางของตนเอง (International Labour Organization, 2015) กระแสโลกาภิวัตน์ทำให้เกิดความต้องการแรงงานย้ายถิ่นเพื่อตอบสนองการเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตามในทางสังคม แรงงานย้ายถิ่นก็ได้สร้างข้อท้าทายทางด้านความมั่นคงทางสังคมให้ด้วยเช่นกัน

เมื่อย้ายไปทำงานที่ประเทศปลายทาง แรงงานย้ายถิ่นย่อมต้องเผชิญกับความไม่มั่นคงทางสังคม ต้องเผชิญกับความเสี่ยงต่างๆในระหว่างที่ทำงาน เช่น การเจ็บป่วยและการบาดเจ็บที่อาจเกิดขึ้นทั้งจากการทำงานหรือไม่ได้เกิดจากการทำงาน รวมถึงความเสี่ยงในการเกิดภาวะทุพพลภาพ เป็นต้น

การคุ้มครองทางสังคม (Social Protection) จึงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับแรงงานย้ายถิ่น เพื่อให้แรงงานย้ายถิ่นมีความคุ้มครองเมื่อต้องย้ายไปทำงานที่ประเทศปลายทาง เป็นการสร้างความมั่นคงทางสังคมให้แก่แรงงานเมื่อต้องย้ายไปทำงานในต่างประเทศ

ประเทศไทยได้เปิดรับแรงงานย้ายถิ่นเข้ามาเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะแรงงานจากประเทศเมียนมา กัมพูชา และลาว แบ่งตามภาคการผลิตและภาคการบริการต่างๆ ทั้งกิจการก่อสร้าง งานกรรมกร เกษตรและปศุสัตว์ และการให้บริการต่างๆ สภาพเศรษฐกิจไทยที่ดีกว่าเป็นแรงดึงดูดให้แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ (เมียนมา กัมพูชา และลาว) เข้ามาทำงานเป็นจำนวนมากถึง 2,115,011 คน (ณ มิ.ย. 2561) (สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, 2561) จำนวนแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติที่มี

มากถึงหลักล้านแสดงให้เห็นว่าเศรษฐกิจของไทยมีการพึ่งพาแรงงานต่างด้าวในการขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจ ยงยุทธ แฉล้มวงศ์ (2560) ผู้อำนวยการวิจัยด้านการพัฒนาแรงงาน สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ได้กล่าวถึงตัวเลขที่แรงงานต่างด้าวทำให้ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) ของประเทศไทยขยายตัวประมาณ 0.16% ส่งผลดีต่อผู้ประกอบการในภาคธุรกิจ 5.53 % ในช่วงปี พ.ศ. 2549-2557 ที่ผ่านมา

การรับแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติเข้ามาทำงานในประเทศไทยเป็นการตอบสนองการเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ แต่ขณะเดียวกันก็ได้สร้างข้อท้าทายทางด้านสังคมด้วยเช่นกัน แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติที่เข้ามาทำงานย่อมต้องเผชิญกับภาวะความเสี่ยงในเรื่องของการเจ็บป่วย การบาดเจ็บ ทูพพลภาพ ทั้งที่เกิดจากการทำงานและไม่ได้เกิดจากการทำงาน การคุ้มครองทางสังคมให้แก่แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติซึ่งเป็นแรงงานย้ายถิ่นจึงเป็นเรื่องสำคัญ

การคุ้มครองทางสังคมที่สำคัญแก่แรงงาน คือ เรื่องของการประกันสังคม ซึ่งเป็นการช่วยจำกัดความเสี่ยงภัยเมื่อต้องมาทำงานในต่างประเทศ เป็นการให้ความคุ้มครองแก่แรงงานย้ายถิ่นที่สำคัญ อย่างไรก็ตามแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติมีเรื่องสถานะและสัญชาติเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย การให้สิทธิประโยชน์ประกันสังคมแก่แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติที่ไม่ใช่คนไทย จึงเกิดคำถามว่า ให้สิทธิประโยชน์อย่างไรจึงจะเหมาะสม บทความนี้จะวิเคราะห์สิทธิประโยชน์ประกันสังคมสำหรับแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยโดยจะวิเคราะห์เปรียบเทียบกับมาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และวิเคราะห์แนวทางการคุ้มครองเรื่องสิทธิประโยชน์ประกันสังคม

สำหรับแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ และให้ข้อเสนอแนะเพื่อให้เกิดความคุ้มครองที่เหมาะสม

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดการคุ้มครองทางสังคม (Social Protection)

Sabates-Wheeler and Waite (2003) ได้ให้ความหมายการคุ้มครองทางสังคมไว้ว่า “การคุ้มครองทางสังคม คือการลดภาวะความเปราะบาง และการจัดการความเสี่ยงให้กับบุคคลที่มีรายได้น้อย” เราสามารถแบ่งแนวคิดการคุ้มครองทางสังคมเป็นมาตรการ 4 ระดับ ได้แก่

1) มาตรการส่งเสริม (Promotive measures) มุ่งส่งเสริมการเพิ่มรายได้ที่แท้จริงและส่งเสริมความสามารถของบุคคล โดยอาจใช้มาตรการทางด้านเศรษฐศาสตร์มหภาค และมาตรการจากสถาบันและภาคส่วนอื่นเพื่อช่วยลดปัญหาความยากจน มาตรการเหล่านี้ได้แก่ การพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐาน เรื่องของระบบการเงินระดับฐานราก (Microfinance) การลดปัญหาโรคติดต่อ รวมไปถึงการอำนวยความสะดวกให้เข้าถึงที่ดิน และการดูแลเรื่องสุขอนามัย

2) มาตรการป้องกัน (Preventive measures) เพื่อป้องกันภาวะการขาดแคลนให้กับกลุ่มบุคคล โดยผ่านการจัดเตรียมการประกันสังคมทั้งที่เป็นของภาครัฐและไม่ใช่ของภาครัฐ ที่เห็นได้ชัดจากมาตรการนี้ ก็คือ ระบบประกันสังคม ที่มีในเรื่องของเงินบำเหน็จบำนาญ การประกันสังคมด้านสุขภาพ ผลประโยชน์ในการตั้งครุฑ และการคลอดบุตร และการประกันการว่างงาน โดยนำเงินมาจากกองทุนที่เก็บเงินสมทบจากนายจ้าง ลูกจ้าง และภาครัฐมาจ่ายผลประโยชน์

3) มาตรการปกป้องคุ้มครอง (Protective measures) เป็นมาตรการที่ช่วยเหลือนกลุ่มบุคคลที่มาตรการการส่งเสริมและมาตรการ

การป้องกันไม่สามารถครอบคลุมถึง มาตรการปกป้องคุ้มครองได้แก่ เงินโอนช่วยเหลือ เงินบริจาค การช่วยเหลือทางกฎหมาย การให้คำปรึกษา การให้ที่พัก และการช่วยเหลือทางสังคมต่างๆ เป็นต้น

4) มาตรการการแปรเปลี่ยน (Transformative measures) ซึ่งมุ่งในการปรับเปลี่ยนอำนาจต่อรองของบุคคลและกลุ่มบุคคลในสังคม เพื่อสร้างความยุติธรรมให้เกิดขึ้น กลุ่มบุคคลจะได้รับการปกป้องจากความเสียหายทางสังคมเช่นเรื่องของการแบ่งแยกและการละเมิด มาตรการการแปรเปลี่ยนนี้ได้ขยายแนวคิดการคุ้มครองทางสังคมไปสู่การคำนึงถึงความยุติธรรม การเพิ่มพลังอำนาจให้กับกลุ่มบุคคล และการคำนึงถึงสิทธิทางสังคม ซึ่งเรื่องเหล่านี้เป็นการให้การคุ้มครองทางสังคมมากกว่าเรื่องถ่ายโอนรายได้หรือการประกันสังคม

นอกจากความหมายข้างต้นแล้ว การคุ้มครองทางสังคมเป็นแนวคิดที่องค์กรสากลต่างๆได้ให้ความสนใจและให้ความหมายไว้ โดย World Bank (2016) ได้ให้ความหมายว่า “เป็นการโอนตัวเงินให้แก่กลุ่มคนที่มีความจำเป็นในการได้รับตัวเงินอย่างเพียงพอ โดยเฉพาะกลุ่มเด็กเล็ก นอกจากนี้ควรจัดผลประโยชน์และจัดสวัสดิการให้กับกลุ่มวัยทำงานที่ประสบกับภาวะพิเศษ เช่น การตั้งครุฑ การคลอดบุตร พิการ เจ็บป่วยจากการทำงาน ว่างาน รวมทั้งการจัดให้มีเงินบำเหน็จ/บำนาญสำหรับผู้สูงอายุ เป็นต้น การคุ้มครองทางสังคมเพื่อจัดการกับภาวะเหล่านี้สามารถจัดการโดยผ่านการประกันสังคม กองทุนภาษี การบริการช่วยเหลือสังคม โครงการงานสาธารณะและโครงการอื่นๆ ที่ช่วยรับประกันความมั่นคงทางรายได้”

นอกจากนี้ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank) หรือ ADB ได้ให้ความหมายการคุ้มครองทางสังคมไว้ว่า “เป็นชุดนโยบายหรือแผนงานที่ออกแบบมาเพื่อลดภาวะความยากจนและภาวะ

เพราะบาง โดยการส่งเสริมตลาดแรงงานที่มีประสิทธิภาพ ลดความเสี่ยง และส่งเสริมขีดความสามารถเพื่อป้องกันตนเองจากภาวะการสูญเสีย รายได้ แผนงานที่สำคัญอันได้แก่ แผนงานนโยบายตลาดแรงงาน การประกันสังคม และการช่วยเหลือทางสังคม” (Asian Development Bank, n.d.)

จากความหมายทั้งหมดข้างต้น สามารถสรุปความหมายการคุ้มครองทางสังคมได้ว่า คือการให้ความคุ้มครองทางสังคมแก่กลุ่มสมาชิกในสังคม โดยเน้นที่การจัดความเสี่ยงและลดภาวะเปราะบาง โดยผ่านชุดนโยบาย แผนงาน โครงการและมาตรการต่างๆ มาตรการที่สำคัญ ได้แก่ การประกันสังคม ซึ่งเป็นเรื่องของการป้องกันและขจัดความเสี่ยงให้กับกลุ่มวัยทำงานที่ประสบภาวะเช่น การตั้งครุฑ การคลอดบุตร พิกัด เจ็บป่วยจากการทำงาน การว่างงาน และภาวะสูงอายุ เป็นต้น และนอกจากการประกันสังคมแล้ว ยังมีการช่วยเหลือทางสังคม แผนงานนโยบายตลาดแรงงาน กองทุนภาษี โครงการงานสาธารณะ และโครงการอื่นๆ

แนวคิดการประกันสังคม ซึ่งเป็นการคุ้มครองทางสังคมอย่างหนึ่ง เป็นการให้หลักประกันแก่แรงงานเมื่อต้องเผชิญกับภาวะความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นได้ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization) หรือ ILO ได้อธิบายถึงการประกันสังคมว่า การประกันสังคมเป็นการคุ้มครองให้แก่บุคคลให้เข้าถึงการบริการด้านสุขภาพและประกันความมั่นคงทางด้านรายได้ในกรณีที่ต้องประสบกับการว่างงาน การเจ็บป่วย ภาวะทุพพลภาพ ชราภาพ การบาดเจ็บจากการทำงาน การคลอดบุตร หรือการสูญเสียหัวหน้าครอบครัว สิทธิประโยชน์ที่ให้จะมีความสำคัญไม่เฉพาะต่อแรงงานเท่านั้น แต่รวมถึง

ครอบครัวและชุมชนสังคมโดยรวม (International Labour Organization, n.d.)

นอกจากนี้นักวิชาการท่านอื่นๆ ได้ให้ความหมายการประกันสังคมว่า การประกันสังคมคือรูปแบบหนึ่งของการให้ความมั่นคงทางสังคมแก่ประชาชน เป็นการบริหารโครงการทางสังคมระยะยาวระบบหนึ่งที่รัฐเป็นผู้จัดดำเนินการขึ้น หลักการสำคัญอยู่ที่ให้ประชาชนในแต่ละสังคมร่วมกันเสี่ยงภัย เฉลี่ยความทุกข์สุขระหว่างประชาชนผู้มียุติไ้ในสังคมด้วยวิธีการให้สมาชิกซึ่งเรียกว่า “ผู้ประกันตน” และนายจ้างช่วยออกเงินสมทบเข้ากองทุนที่เรียกว่ากองทุนประกันสังคม

กองทุนอาจมีรายได้จากการนำเงินกองทุนไปลงทุนและการสนับสนุนจากภาครัฐ ในส่วนของการจ่ายสิทธิประโยชน์ กองทุนนี้จะจ่ายเงินสิทธิประโยชน์ให้กับผู้ประกันตนเมื่อประสบกับความเดือดร้อน เช่น การเจ็บป่วย ทูพพลภาพ คลอดบุตร สงเคราะห์บุตร ตาย ชราภาพ และว่างงาน เป็นต้น การประกันสังคมจึงเป็นวิธีหนึ่งที่ยืดหลักการพึ่งตนเอง และการช่วยเหลือซึ่งกันและกันของประชาชน (Hirose, Nikac and Tamago, 2011, นิคม จันทรวิฑูร, 2528, ฌัฐพล ยิ่งกล้า, 2558, สำนักงานประกันสังคม, ม.ป.ป.)

แนวคิดมาตรฐานการประกันสังคม องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization) หรือ ILO เป็นผู้สร้างมาตรฐานการประกันสังคมขึ้น ILO เป็นองค์กรที่ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1919 มีตัวแทนที่มาจากประเทศสมาชิกจากสามฝ่าย อันได้แก่ รัฐบาล นายจ้าง และลูกจ้างในปัจจุบัน ILO มีสมาชิกทั้งสิ้น 187 ประเทศ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อกำหนดมาตรฐานแรงงาน พัฒนานโยบาย และริเริ่มโครงการต่างๆ เพื่อส่งเสริมสภาพการทำงานที่ดีให้แก่แรงงานทั้งแรงงาน

ผู้ขายและแรงงานผู้หญิง โดยไม่คำนึงถึงเชื้อชาติ เพศ หรือภูมิหลังทางสังคม

ILO ได้วางมาตรฐานสากลไว้มากมายหลายฉบับ ทั้งอนุสัญญา (Conventions) และข้อแนะ (Recommendations) ต่างๆ ที่ส่งเสริมสภาพการทำงานและให้ความคุ้มครองแก่แรงงาน เช่น เรื่องค่าตอบแทน วันหยุด การยกเลิกแรงงานบังคับ เป็นต้น ส่วนในเรื่องของการประกันสังคม ILO ก็ได้วางมาตรฐานไว้เช่นกัน โดยมีฉบับที่สำคัญคือ อนุสัญญาฉบับที่ 102 อนุสัญญาว่าด้วยการประกันสังคม (มาตรฐานขั้นต่ำ) ค.ศ. 1952 [Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952 (No. 102)] ซึ่งเป็นอนุสัญญาฉบับสำคัญฉบับหลักในเรื่องของการประกันสังคม โดยกำหนดตามมาตรฐานการประกันสังคมไว้ทั้งหมด 9 กรณี (International Labour Organization, 1952) อันได้แก่ การให้บริการทางการแพทย์ (Medical care) การเจ็บป่วย (Sickness) การว่างงาน (Unemployment) ชราภาพ (Old age) การเจ็บป่วยจากการทำงาน (Employment injury) ครอบครัว (Family) การคลอดบุตร (Maternity) ทูพพลภาพ (Invalidity) และการสงเคราะห์หรือประโยชน์ตกทอดแก่ทายาท (Survivors' benefits) อนุสัญญาฉบับนี้ถือได้ว่าเป็นมาตรฐานและต้นแบบที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ เพื่อกำหนดกฎหมายและนโยบายในระดับประเทศของแต่ละประเทศได้ นอกจากนี้ในระดับภูมิภาค อนุสัญญานี้ได้เป็นแหล่งอ้างอิงที่สำคัญอีกด้วย ดังจะเห็นได้ว่า The European Code of Social Security และ the European Social Charter อ้างอิงมาจากอนุสัญญาฉบับนี้

นอกจากอนุสัญญาฉบับที่ 102 มีอนุสัญญาอีก 2 ฉบับที่สำคัญ นั่นคือ อนุสัญญาฉบับที่ 118 ว่าด้วยการปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน

ในการประกันสังคม [Equality of Treatment (Social Security) Convention, 1962 (No. 118)] และอนุสัญญาฉบับที่ 157 ว่าด้วยการคงไว้ซึ่งสิทธิการประกันสังคม [Maintenance of Social Security Rights Convention, 1982 (No. 157)] อนุสัญญาทั้ง 2 ฉบับนี้เป็นอนุสัญญาที่สำคัญสำหรับแรงงานย้ายถิ่น เนื่องจากเป็นมาตรฐานการคุ้มครองแรงงานที่ย้ายถิ่นไปทำงานในต่างประเทศ

อนุสัญญาฉบับที่ 118 เป็นอนุสัญญาที่ให้ความคุ้มครองแก่แรงงานย้ายถิ่นโดยตรงโดยอนุสัญญานี้กำหนดให้รัฐใดก็ตามที่ให้สัตยาบันจะต้องให้การปฏิบัติอย่างเท่าเทียมแก่แรงงานของรัฐอื่นที่ได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาฉบับนี้เช่นกัน ทั้งนี้ขอบเขตการครอบคลุมของอนุสัญญาฉบับนี้ครอบคลุมทั้ง 9 กรณีที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญาฉบับที่ 102 (บริการทางการแพทย์เจ็บป่วยว่างงานชราภาพครอบครัวการเป็นมารดาทุพพลภาพสงเคราะห์หรือประโยชน์ตกทอดแก่ทายาทและเจ็บป่วยจากการทำงาน) อย่างไรก็ตามรัฐที่ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาฉบับนี้สามารถเลือกผูกมัดกรณีใดกรณีหนึ่งหรือมากกว่าซึ่งไม่จำเป็นต้องผูกมัดครบทั้ง 9 กรณีอนุสัญญาฉบับนี้ยังยึดหลักประโยชน์ต่างตอบแทน (Reciprocity) กล่าวคือรัฐไม่จำเป็นต้องปฏิบัติอย่างเท่าเทียมให้แก่แรงงานของรัฐอื่นที่ไม่ได้ให้การปฏิบัติอย่างเท่าเทียมแก่แรงงานของรัฐตน

ส่วนอนุสัญญาฉบับที่ 157 มีสาระสำคัญคือเรื่องของการคงไว้ซึ่งสิทธิที่ได้มา (Maintenance of acquired rights) และเรื่องการได้มาของสิทธิ (Maintenance of rights in course of acquisition) อนุสัญญาฉบับนี้ให้การคุ้มครองเรื่องการคงไว้ซึ่งสิทธิในกรณีของชราภาพทุพพลภาพการสงเคราะห์หรือประโยชน์ตกทอดแก่ทายาทและการเจ็บป่วยจากการทำงานโดยสิทธิเหล่านี้ยังคงไว้อยู่แม้ว่าผู้รับสิทธิ

ประโยชน์จะอยู่ที่ไหนก็ตามกล่าวคือแม้ว่าผู้รับสิทธิประโยชน์จะย้ายออกนอกประเทศไปแล้วการได้รับสิทธิเหล่านี้ก็ยังคงอยู่

ในเรื่องการได้มาของสิทธิในกรณีที่ออกจากงานหรือเปลี่ยนงาน (Maintenance of rights in course of acquisition) จะเป็นเรื่องของการคำนวณระยะเวลาเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิ (Qualifying period) นั่นคือเรื่องของระยะเวลาในการเข้าประกันสังคมระยะเวลาในการทำงานหรือระยะเวลาในการอยู่อาศัยว่าจำเป็นต้องมีระยะเวลานานเท่าใดถึงจะได้สิทธิในประกันสังคมการย้ายไปทำงานในต่างประเทศอาจทำให้แรงงานสูญเสียระยะเวลาเหล่านี้และจะต้องเริ่มนับระยะเวลาเหล่านี้ใหม่ในประเทศปลายทางอนุสัญญาฉบับนี้จะให้สิทธิในการคำนวณระยะเวลาเหล่านี้ข้ามประเทศได้กล่าวคือเมื่อแรงงานย้ายไปทำงานในต่างประเทศแล้วระยะเวลาเหล่านี้ไม่จำเป็นต้องเริ่มนับใหม่แต่สามารถโอนระยะเวลาข้ามประเทศได้และสามารถบวกรวมระยะเวลาที่เริ่มนับที่ประเทศปลายทางได้

สถานการณ์แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติในประเทศไทย

การย้ายถิ่นของแรงงานในสภาวะปัจจุบันมีเป็นจำนวนมาก ปัจจัยหนึ่งที่สำคัญคือ แรงงานมีความต้องการแสวงหาโอกาสทางเศรษฐกิจที่ดีกว่า จึงเคลื่อนย้ายไปยังประเทศที่มีการพัฒนาเศรษฐกิจที่ดีกว่า ในส่วนของประเทศไทยเมื่อเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านแล้ว ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการพัฒนาเศรษฐกิจที่ดีกว่าประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียงมาโดยตลอด การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยที่ผ่านมาได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตจากภาคเกษตรกรรมไปสู่ภาคอุตสาหกรรมและการบริการมากขึ้น ทำให้เกิดความต้องการแรงงานเพิ่มมากขึ้น

ด้วยโครงสร้างประชากรของไทยที่มีแนวโน้มเป็นสังคมผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ในขณะที่วัยแรงงานมีจำนวนลดลงหรือเท่าเดิม จึงเกิดผลกระทบต่อภาคอุตสาหกรรมการผลิตที่ต้องการกำลังแรงงานมาขับเคลื่อนการผลิต ทั้งนี้ นอกจากการใช้แรงงานภายในประเทศแล้ว ยังสามารถแก้ไขโดยการนำเครื่องจักรหรือเทคโนโลยีมาช่วยในการผลิต หรือนำเข้าแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้าน สำหรับประเทศไทยส่วนหนึ่งยังคงใช้วิธีการผลิตโดยใช้แรงงานทักษะต่ำ ในขณะที่แรงงานไทยก็มีการเลือกงาน ประเทศไทยจึงได้นำเข้าแรงงานต่างด้าวเพื่อมาทำงานในลักษณะของ 3Ds (Dirty, Dangerous, Difícult) กล่าวคือ เป็นงานที่มีความสกปรก อันตราย และยากลำบาก

จำนวนแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติที่เข้ามาทำงานในไทยมีเป็นจำนวนมากถึงหลักล้านคน สถิติการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติย้อนหลัง ปี พ.ศ. 2557-2560 แสดงในตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ตารางแสดงจำนวนแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย

ปี	จำนวนแรงงาน		รวม (คน)
	MOU (คน)	พีสัญชาติ (คน)	
2557	206,168	971,461	1,177,629
2558	279,311	989,374	1,268,685
2559	392,746	897,828	1,290,574
2560	550,188	1,248,611	1,798,799

ที่มา : สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมการจัดหางาน

(หมายเหตุ จำนวนแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติข้างต้นนี้ไม่รวมยอดการจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว One stop service ทั่วประเทศ)

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าประเทศไทยมีการพึ่งพาแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติเป็นจำนวนมาก ซึ่งจำนวนแรงงานที่ได้เข้าสู่ระบบประกันสังคมของไทยเพื่อรับความคุ้มครองจากการประกันสังคมในปี พ.ศ. 2557-2560 แสดงในตารางที่ 2

ตารางที่ 2 ตารางแสดงจำนวนผู้ประกันตนต่างด้าว 3 สัญชาติ

ปี	จำนวนผู้ประกันตน			
	เมียนมา	กัมพูชา	ลาว	รวม
2557	293,299	86,253	12,472	392,024
2558	325,028	87,796	12,265	425,089
2559	306,924	79,874	13,707	400,505
2560	402,484	110,767	21,485	534,736

ที่มา : สำนักเงินสมทบ สำนักงานประกันสังคม

ระเบียบวิธีวิจัย

วิธีวิจัยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการเก็บข้อมูลจากแหล่งปฐมภูมิ (Primary data) และแหล่งทุติยภูมิ (Secondary source) มีรายละเอียดดังนี้

ข้อมูลจากเอกสาร เป็นการหาข้อมูลทุติยภูมิ โดยรวบรวมข้อมูลจากรายงาน บทความ และเอกสารต่างๆเกี่ยวกับแนวคิดต่างๆที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ แนวคิดการคุ้มครองทางสังคม แนวคิดการประกันสังคม ในระดับสากลตามมาตรฐาน ILO และตามมาตรฐานของประเทศต่างๆ ต่อจากนั้นได้ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลทางสถิติและข้อมูลเรื่องการประกันสังคมสำหรับแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติของไทย ที่ได้จากสำนักงานประกันสังคมของประเทศไทย นอกจากนี้ยังได้เก็บรวบรวมข้อมูลจากรายงาน บทความ และเอกสารต่างๆ แล้วนำมาวิเคราะห์สังเคราะห์

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interviews) เป็นการหาข้อมูลปฐมภูมิโดยได้สัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายหลัก 5 กลุ่ม ได้แก่

1) แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ จำนวน 8 รายสัมภาษณ์ในเรื่องของการใช้สิทธิประโยชน์ประกันสังคมใน 7 กรณี อันได้แก่ สิทธิกรณีเจ็บป่วย ทูพพลภาพ ตาย คลอดบุตร สงเคราะห์บุตร ว่างาน และชราภาพโดยสัมภาษณ์ผู้ชาย 3 คน คือ แรงงานสัญชาติกัมพูชาอาชีพล่ามในบริษัทแห่งหนึ่ง แรงงานสัญชาติกัมพูชาอาชีพคนงานโรงงานแห่งหนึ่ง และเจ้าหน้าที่ภาคสนามเครือข่ายสิทธิแรงงานข้ามชาติสัญชาติเมียนมา รวมทั้งสัมภาษณ์ผู้หญิง 5 คน คือ แรงงานสัญชาติเมียนมาอาชีพเย็บเสื้อ แรงงานสัญชาติเมียนมาอาชีพอาสาสมัครผู้ช่วยสอนภาษาเมียนมา-ไทย แรงงานสัญชาติเมียนมาอาชีพคนงานโรงงานแห่งหนึ่ง แรงงานสัญชาติเมียนมาอาชีพคนงานคุมเครื่องจักรที่โรงงาน และแรงงานสัญชาติเมียนมาอาชีพคนงานตัดหัวปลาในโรงงาน

2) ผู้บริหารสำนักงานประกันสังคม โดยเลือกบุคคลที่เป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informants) ในเรื่องนโยบายประกันสังคมสำหรับแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ รวม 2 ราย ได้แก่ เลขาธิการสำนักงานประกันสังคมและผู้ตรวจราชการกรม (อดีตผู้อำนวยการสำนักเงินสมทบ)

3) นายจ้าง (บริษัท) ผู้วิจัยได้เลือกตัวแทนจากนายจ้างจำนวน 5 ราย จากบริษัทที่เป็นอุตสาหกรรมการผลิต กระจายตามภาคการผลิตต่างๆ คือ ภาคผลิตภัณฑ์อาหาร 2 ราย ภาคผลิตอุปกรณ์ไฟฟ้า 1 ราย ภาคผลิตเคมีภัณฑ์และผลิตภัณฑ์เคมี 1 ราย และภาคผลิตสิ่งทอ 1 ราย

4) นักวิชาการ ผู้วิจัยได้เลือกนักวิชาการ 2 รายที่มีคุณวุฒิและมีความรู้เกี่ยวกับเรื่องการค้าคุ้มครองแรงงาน ได้แก่ นักวิชาการจากกลุ่ม

งานกฎหมายและระเบียบ กองนิติการ กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน และนักวิชาการทางด้านเศรษฐศาสตร์

5) ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชน ผู้วิจัยได้เลือกบุคคลที่ทำงานเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ จำนวน 1 ราย จากมูลนิธิเครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน (Labour Rights Promotion Network Foundation หรือ LPN)

ผลการศึกษา

1. การเปรียบเทียบสิทธิประโยชน์ประกันสังคมของไทยกับมาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

สิทธิประโยชน์ในการประกันสังคมของไทยตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ซึ่งมี 7 กรณี ได้แก่ เจ็บป่วย ว่างาน ชราภาพ สงเคราะห์บุตร คลอดบุตร ทูพพลภาพ และตาย รวมถึง สิทธิกรณีเจ็บป่วยจากการทำงานที่คุ้มครองตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 เมื่อเปรียบเทียบกับมาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ในอนุสัญญาฉบับที่ 102 ผลปรากฏว่าระบบประกันสังคมของไทยได้ให้สิทธิประโยชน์เทียบเท่ากับมาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 3 ตารางแสดงการเปรียบเทียบสิทธิประโยชน์

ความคุ้มครองตามพ.ร.บ. ไทย	ความคุ้มครองตามอนุสัญญาฉบับที่ 102 ของ ILO
เจ็บป่วยหรือประสบอันตราย	-การบริการทางการแพทย์ (Medical care) -สิทธิประโยชน์กรณีการเจ็บป่วย (Sickness benefit)
การว่างงาน	สิทธิประโยชน์กรณีการว่างงาน (Unemployment benefit)
ชราภาพ	สิทธิประโยชน์กรณีชราภาพ (Old-age benefit)
สงเคราะห์บุตร	สิทธิประโยชน์กรณีครอบครัว (Family benefit)
การคลอดบุตร	สิทธิประโยชน์กรณีการเป็นมารดา (Maternity benefit)
ทุพพลภาพ	สิทธิประโยชน์กรณีทุพพลภาพ (Invalidity benefit)
ตาย	สิทธิประโยชน์กรณีการสงเคราะห์หรือประโยชน์ตกทอดแก่ทายาท (Survivors' benefit)
การเจ็บป่วยจากการทำงาน (คุ้มครองตามพ.ร.บ.เงินทดแทน พ.ศ. 2537)	สิทธิประโยชน์กรณีการเจ็บป่วยจากการทำงาน (Employment injury benefit)

จากตารางข้างต้น ถึงแม้ว่าชื่อของสิทธิประโยชน์จะแตกต่างกันบ้าง แต่เมื่อเปรียบเทียบสิทธิประโยชน์แล้ว สิทธิประโยชน์ที่ให้จะมีความเหมือนกันดังตารางข้างต้น แสดงให้เห็นว่าการให้สิทธิประโยชน์ในระบบประกันสังคมของไทยเทียบเท่ากับมาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ถึงแม้ว่าเงื่อนไขและผลประโยชน์ที่ให้ในสิทธิประโยชน์ของแต่ละกรณีจะแตกต่างกัน) และได้ให้สิทธิประโยชน์แก่แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติเท่ากับคนไทย

รายละเอียดในสิทธิประโยชน์ ระหว่างระบบประกันสังคมไทย กับอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ 102 มีสิทธิประโยชน์ที่แตกต่างกันในรายละเอียดดังนี้*

กรณีเจ็บป่วย ระบบประกันสังคมของไทยให้ความคุ้มครองแก่ผู้ประกันตนที่ตัวผู้ประกันตนเท่านั้น ในขณะที่มาตรฐาน ILO ได้วางหลักการให้ความคุ้มครองแก่บุคคลผู้ที่ได้รับความคุ้มครองรวมถึงภรรยาและบุตรของบุคคลดังกล่าวด้วย

กรณีคลอดบุตร ระบบประกันสังคมของไทยจะจ่ายสิทธิประโยชน์ให้แบบเหมาจ่ายส่วนของมาตรฐาน ILO จะให้สิทธิการรักษาพยาบาลตั้งแต่เริ่มการตั้งครรภ์การคลอดและการดูแลหลังคลอด

กรณีสงเคราะห์บุตร ระบบประกันสังคมของไทยได้จ่ายสิทธิประโยชน์แบบรายเดือน ในขณะที่มาตรฐานของ ILO ได้เพิ่มทางเลือกการให้สิทธิประโยชน์ในเรื่องของอาหารเสื้อผ้าวันหยุดและการช่วยเหลือในครัวเรือนนอกเหนือจากการจ่ายเงินเป็นงวด

กรณีตาย ระบบประกันสังคมของไทยได้จ่ายสิทธิประโยชน์ในเรื่องของค่าทำศพรวมถึงจ่ายเงินสงเคราะห์กรณีตายให้แก่ผู้รับประโยชน์ซึ่งผู้ตายสามารถทำหนังสือระบุว่าจะให้ใครก็ได้หรือถ้าไม่ได้ระบุไว้ผู้รับประโยชน์จะเป็นสามีภรรยาบิดามารดาบุตรของผู้ตาย ในขณะที่มาตรฐานของ ILO ได้ตั้งมาตรฐานให้ผู้รับประโยชน์เป็นภรรยาและบุตรของผู้ตายที่ไม่สามารถเลี้ยงตนเองได้โดยจะจ่ายให้เป็นงวด

* การเปรียบเทียบรายละเอียดของสิทธิประโยชน์ระหว่างระบบประกันสังคมของไทยกับมาตรฐานของ ILO สามารถดูอย่างละเอียดได้ในวิทยานิพนธ์ เรื่อง การคุ้มครองทางสังคมโดยการประกันสังคมสำหรับแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติในประเทศไทย

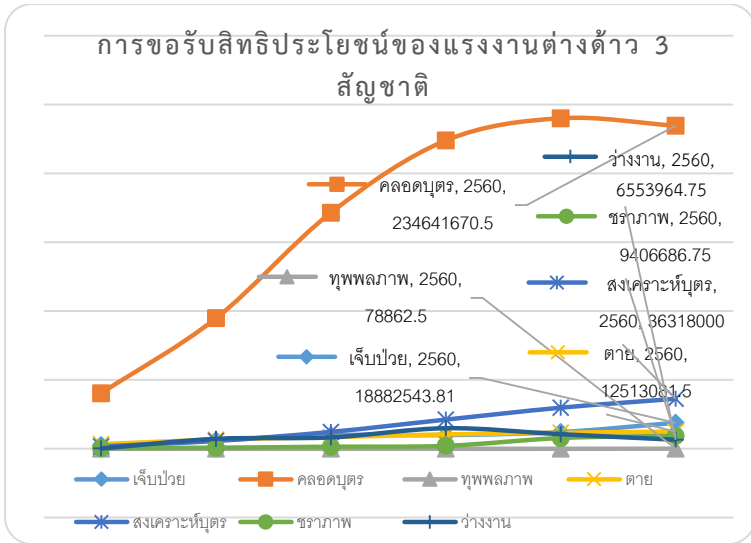
ในส่วนกรณีว่างงานชราภาพทุพพลภาพและเจ็บป่วยจากการทำงานระบบประกันสังคมของไทยได้ให้สิทธิประโยชน์เหมือนกับมาตรฐานของ ILO แต่ในเรื่องของจำนวนเงินที่ให้ความแตกต่างกัน ILO ได้กำหนดการจ่ายสิทธิประโยชน์โดยดูจากระดับรายได้ของแรงงานในประเทศนั้นๆ

โดยรวมแล้วมาตรฐานของ ILO ได้วางหลักการคุ้มครองให้กว้างและครอบคลุมทุกกระบวนการของการคุ้มครอง ทั้งนี้เพื่อให้ประเทศสมาชิกสามารถนำหลักการคุ้มครองของ ILO ไปประยุกต์ใช้ได้

2. ผลการใช้สิทธิประโยชน์ประกันสังคมของแรงงานต่างด้าว

3 สัญชาติ

ในแต่ละปีแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติที่ เป็นผู้ประกันตนได้ใช้สิทธิประโยชน์ในกรณีต่างๆ เพื่อเบิกค่าใช้จ่ายเมื่อต้องประสบกับการเจ็บป่วย คลอดบุตร ทุพพลภาพ ตาย สงเคราะห์บุตร ชราภาพ และว่างงาน สิทธิประโยชน์เหล่านี้แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติได้เบิกใช้เป็นจำนวนเงินที่แตกต่างกันไปในแต่ละสิทธิประโยชน์ รายละเอียดของการเบิกใช้สิทธิประโยชน์ของแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติปี พ.ศ. 2555-2560 สรุปได้เป็นแผนภาพดังต่อไปนี้



ภาพที่ 1 การขอรับสิทธิประโยชน์ของแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ
ที่มา : สำนักสิทธิประโยชน์ สำนักงานประกันสังคม

การขอรับสิทธิประโยชน์ของแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ เมื่อดูจากสถิติที่ผ่านมาแล้วพบว่า แรงงานต่างด้าวมาขอรับสิทธิประโยชน์เพิ่มขึ้นทุกปี โดยเฉพาะในกรณีคลอดบุตร ที่มีการเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก จากจำนวน 1,597 ครั้ง ในปี พ.ศ. 2555 เป็น 8,628 ครั้ง ในปี พ.ศ. 2560 นอกจากนี้กรณีคลอดบุตรยังเป็นกรณีที่มีการจ่ายเงินให้แก่แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติเป็นจำนวนเงินที่มากที่สุด ซึ่งมากกว่ากรณีอื่นๆอีก 6 กรณี (อันได้แก่ เจ็บป่วย ทูพพลภาพ ตาย สงเคราะห์บุตร ชราภาพ ว่างงาน) หลายเท่าตัว เห็นได้จากจำนวนเงินที่จ่ายให้แก่แรงงานต่างด้าวกรณีคลอดบุตร ในปี พ.ศ. 2555-2560 อยู่ในช่วงประมาณ 40 ล้าน ถึง 235 ล้านบาท ในขณะที่จำนวนเงินที่จ่ายให้แก่แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติในกรณีอื่นๆ นั้นไม่ถึง 40 ล้านบาท

รองลงมาคือกรณีสงเคราะห์บุตร ที่มีการจ่ายเงินให้แก่แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติมากเป็นอันดับ 2 ซึ่งการขอรับสิทธิกรณีสงเคราะห์บุตรก็ได้เพิ่มขึ้นตามกรณีคลอดบุตร เมื่อแรงงานต่างด้าวใช้สิทธิกรณีคลอดบุตรก็ยังมีสิทธิที่จะมาขอรับสิทธิกรณีสงเคราะห์บุตรได้อีกด้วย ในปี พ.ศ. 2560 มีการจ่ายเงินให้แก่แรงงานต่างด้าวกรณีสงเคราะห์บุตรถึงประมาณ 36 ล้านบาท

สำหรับในปี พ.ศ. 2560 มีแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติเบิกใช้สิทธิประโยชน์ในแต่ละกรณี เรียงลำดับจากการเบิกใช้สิทธิมากที่สุดไปหาน้อยที่สุดดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 4 ตารางแสดงการใช้จ่ายสิทธิประโยชน์ของแรงงานต่างด้าว 3 ชาติ พ.ศ. 2560

สิทธิประโยชน์	เบิกใช้ (ครั้ง)	จำนวนเงิน (บาท)
สิทธิกรณีคลอดบุตร	10,301	234,641,671
สิทธิกรณีสงเคราะห์บุตร	71,161	36,318,000
สิทธิกรณีเจ็บป่วย	17,446	18,882,544
สิทธิกรณีตาย*	302	12,513,082
สิทธิกรณีชราภาพ	478	9,406,687
สิทธิกรณีว่างงาน	2,114	6,553,965
สิทธิกรณีทุพพลภาพ	10	78,863

ที่มา : สำนักสิทธิประโยชน์ สำนักงานประกันสังคม

*สิทธิกรณีตาย คือ สิทธิประโยชน์ที่มอบให้แก่บุคคลซึ่งผู้ประกันตนได้ระบุไว้ หรือ มอบให้แก่สามีภริยา บิดามารดา หรือบุตรของผู้ประกันตน เมื่อผู้ประกันตนถึงแก่ความตาย สิทธิประโยชน์ที่มอบให้ได้แก่ ค่าทำศพ และเงินสงเคราะห์

3. ความคิดเห็นของฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องต่อสิทธิประโยชน์ประกันสังคมของไทย

ผู้วิจัยได้รวบรวมความคิดเห็นของฝ่ายต่างๆที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่ แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ ผู้บริหารสำนักงานประกันสังคม นายจ้าง นักวิชาการ และผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชน และวิเคราะห์ความคิดเห็นของฝ่ายต่างๆ สรุปได้ดังนี้

สิทธิกรณีเจ็บป่วย ทูพพลภาพ และตาย เป็นสิทธิที่เกือบทุกฝ่ายและเกือบทุกคนเห็นว่าควรให้สิทธิประโยชน์เหล่านี้แก่แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ

สิทธิกรณีว่างงาน เป็นสิทธิประโยชน์ที่ฝ่ายนายจ้างและแรงงานที่ได้สัมภาษณ์มา เกือบทุกคนคิดว่าสิทธิกรณีว่างงานเป็นสิทธิที่ไม่จำเป็นสำหรับแรงงานหรือแรงงานไม่ค่อยได้เบิกใช้ ส่วนฝ่ายอื่น ๆ มีความคิดเห็นแตกต่างกันแบ่งออกเป็น 1) ไม่ควรเลือกปฏิบัติควรให้สิทธินี้แก่แรงงานต่างด้าว 2) สิทธิกรณีว่างงานเป็นสิทธิที่เกินความจำเป็น 3) สิทธินี้ไม่ค่อยได้ประโยชน์ตามสภาพ

สิทธิกรณีชราภาพ เป็นสิทธิที่ส่วนใหญ่ให้ความเห็นว่า เงื่อนไขของสิทธิมีความไม่เหมาะสม ไม่สอดคล้องกับการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติที่เข้ามาทำงานในระยะสั้น

สิทธิกรณีคลอดบุตร และกรณีสงเคราะห์บุตร เป็นสิทธิที่แรงงานผู้ใช้สิทธิ (โดยเฉพาะผู้หญิง) คิดว่าจำเป็นและมีประโยชน์ต่อแรงงาน ทางฝ่ายนายจ้างผู้ที่ใกล้ชิดแรงงานก็คิดว่าสิทธิกรณีคลอดบุตร และสงเคราะห์บุตรควรมีอยู่ในประกันสังคม มีฝ่ายนายจ้างรายหนึ่งได้ให้รายละเอียดว่าสิทธิกรณีคลอดบุตรเป็นสิทธิที่แรงงานเบิกใช้สิทธิมาก ดังนั้นจะเห็นได้ว่าสิทธิกรณีคลอดบุตรและสงเคราะห์บุตรเป็นสิทธิที่อยู่ใน

ส่วนของผู้ใช้เห็นว่าเป็นประโยชน์ ส่วนฝ่ายอื่นๆ มีความคิดแตกต่างกัน แบ่งออกเป็น 1) ไม่ควรเลือกปฏิบัติ ควรให้สิทธิกรณีคลอดบุตรและสงเคราะห์บุตรแก่แรงงานเพื่อความเท่าเทียม 2) ไม่ควรให้สิทธินี้แก่แรงงาน ควรให้สิทธิเท่าที่จำเป็นเท่านั้น 3) สิทธิเหล่านี้มีส่วนทำให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาคลอดบุตรมากขึ้น

เมื่อรวบรวมความคิดเห็นของฝ่ายต่างๆ จะเห็นได้ว่า สิทธิประโยชน์ในกรณีต่างๆ อันได้แก่ เจ็บป่วย ทูพพลภาพ และตาย เป็นสิทธิประโยชน์ที่เกือบทุกคนเห็นด้วยว่าควรมีอยู่ในประกันสังคม ส่วนสิทธิประโยชน์กรณีว่างงาน ชราภาพ เป็นสิทธิประโยชน์ที่ไม่สอดคล้องกับการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ และในส่วนของสิทธิประโยชน์กรณีคลอดบุตรและสงเคราะห์บุตรเป็นสิทธิที่เป็นประโยชน์ต่อแรงงานผู้ใช้สิทธิ แต่ได้มีฝ่ายที่แย้งว่าอาจเกินความจำเป็นและอาจเป็นการส่งเสริมให้แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติเข้ามาคลอดบุตรมากขึ้น

4. วิเคราะห์แนวทางการคุ้มครองเรื่องสิทธิประโยชน์ประกันสังคมสำหรับแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ

การวิเคราะห์แนวทางการคุ้มครองเรื่องสิทธิประโยชน์ประกันสังคมสำหรับแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ แสดงได้ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 5 การวิเคราะห์แนวทางการคุ้มครองเรื่องสิทธิประโยชน์ประกันสังคมสำหรับแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ

สิทธิประโยชน์	การใช้สิทธิประโยชน์	ความคิดเห็นของฝ่ายต่างๆ	แนวทางการคุ้มครอง
เจ็บป่วย	สิทธิกรณีเจ็บป่วยเป็นสิทธิที่แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติเบิกใช้สิทธิในระดับปานกลาง ในปี 2560 แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ ได้เบิกใช้สิทธินี้เป็นอันดับ 3 จำนวนเงิน 18,882,544 บาท	สิทธิกรณีเจ็บป่วยเป็นสิทธิที่ทุกคนเห็นตรงกันว่าควรให้สิทธิประโยชน์นี้แก่แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ ในส่วนของแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติที่เป็นผู้ใช้สิทธิก็ได้กล่าวว่าสิทธิเจ็บป่วยเป็นสิทธิที่จำเป็นที่สุด	สิทธิกรณีเจ็บป่วยเป็นสิทธิที่ควรมีอยู่ในประกันสังคม เป็นสิทธิที่ทุกฝ่ายเห็นว่าควรให้สิทธิตัวแรงงานผู้ใช้สิทธิก็คิดว่าเป็นสิทธิที่จำเป็นที่สุด ดังนั้นสิทธินี้แรงงานควรได้รับความคุ้มครอง
ทุพพลภาพ	สิทธิกรณีทุพพลภาพเป็นสิทธิที่แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติแทบไม่ได้เบิกใช้ ในปี 2560 มีแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติเบิกใช้เพียง 78,863 บาท	สิทธิกรณีทุพพลภาพเป็นสิทธิที่ทุกคนเห็นตรงกันว่าควรให้สิทธินี้แก่แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ	สิทธิกรณีทุพพลภาพเป็นสิทธิที่ทุกคนเห็นตรงกันว่าควรให้สิทธิแก่แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ ถึงแม้ว่าดูจากสถิติการใช้สิทธิแรงงานต่างด้าวแทบไม่ได้ใช้ แต่ก็เห็นสิทธิที่จำเป็นในการเข้ามาทำงานของแรงงาน ดังนั้นสิทธินี้แรงงานควรได้รับความคุ้มครอง
ตาย	สิทธิกรณีตายเป็นสิทธิที่ถูกเบิกใช้ในระดับปานกลาง ในปี 2560 มีการเบิกใช้สิทธิตายเป็นอันดับ 4	สิทธิกรณีตายเป็นสิทธิที่เกือบทุกคนเห็นตรงกันว่าควรให้สิทธินี้แก่แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ	สิทธิกรณีตายเป็นสิทธิที่เกือบทุกฝ่ายเห็นตรงกันว่าควรให้สิทธินี้แก่แรงงานสถิติการเบิกใช้ ได้มี

สิทธิประโยชน์	การใช้สิทธิประโยชน์	ความคิดเห็นของฝ่ายต่างๆ	แนวทางการคุ้มครอง
	จำนวนเงิน 12,513,082 บาท		การเบิกใช้สิทธิขึ้นอยู่กับเรื่องๆ แสดงให้เห็นว่ามีประโยชน์ต่อแรงงาน และทุกฝ่ายก็เห็นด้วยว่าควรให้สิทธินี้แก่แรงงาน ดังนั้นสิทธินี้แรงงานควรได้รับความคุ้มครอง
ว่างงาน	จากสถิติการเบิกใช้สิทธิกรณีว่างงานถึงแม้ว่าปี 2560 จะมีการเบิกใช้น้อยเป็นอันดับรองสุดท้ายด้วยจำนวนเงิน 6,553,965 บาท แต่ในปีก่อนหน้า (ปี 2556-2559)ได้มีการเบิกใช้สิทธินี้เป็นช่วงจำนวนเงิน 7 ล้าน ถึง 14 ล้านบาท แสดงให้เห็นว่ามีการเบิกใช้สิทธินี้มากในระดับหนึ่ง	สิทธิกรณีว่างงาน เป็นสิทธิที่ ทางฝ่ายแรงงาน และฝ่ายนายจ้างส่วนใหญ่เห็นว่า เป็นสิทธิที่ไม่ค่อยได้เบิกใช้ ส่วนฝ่ายอื่นๆ มีความคิดเห็นแตกต่างกันแบ่งออกเป็น 1.ไม่ควรเลือกปฏิบัติควรให้สิทธินี้แก่แรงงานต่างด้าว 2.สิทธิกรณีว่างงานเป็นสิทธิที่เกินความจำเป็น 3. สิทธินี้ไม่ค่อยได้ประโยชน์ตามสภาพ	จากการสัมภาษณ์ได้เข้าไปสัมภาษณ์แรงงานที่มีงานทำแรงงานจึงตอบว่าสิทธิกรณีว่างงานไม่ค่อยจำเป็นและไม่ค่อยได้ใช้ แต่จากสถิติแสดงให้เห็นว่าการเบิกใช้สิทธินี้มีมากในระดับหนึ่ง ดังนั้นมีแรงงานส่วนหนึ่งได้มีการเบิกใช้ในช่วงที่ไม่มีการจ้างงาน แต่การนำเข้าแรงงานต่างด้าวเป็นไปเพื่อบรรเทาการขาดแคลนแรงงาน ดังนั้นสิทธินี้ควรได้รับการทบทวน
ชราภาพ	จากสถิติการเบิกใช้สิทธิกรณีชราภาพเป็นสิทธิที่แรงงาน	สิทธิกรณีชราภาพเป็นสิทธิที่ส่วนใหญ่ให้ความเห็นว่า เงื่อนไข	สิทธิกรณีชราภาพเป็นสิทธิที่แรงงานเบิกใช้สิทธินี้เมื่อ

สิทธิประโยชน์	การใช้สิทธิประโยชน์	ความคิดเห็นของฝ่ายต่างๆ	แนวทางการคุ้มครอง
	ต่างด้าว 3 สัญชาติ เบิกใช้น้อยเป็นอันดับท้ายๆ ในปี 2560 แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติเบิกใช้สิทธินี้เป็นอันดับ 5 จำนวนเงิน 9,406,687 บาท	ของสิทธิมีความไม่เหมาะสมไม่สอดคล้องกับการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ ซึ่งในส่วนของแรงงานต่างด้าวตัวผู้ใช้สิทธิ ได้ให้ข้อเสนอแนะว่า อยากได้เงินคืนหรือไม่ต้องจ่ายเงินสมทบในส่วนนี้	เทียบกับสิทธิประโยชน์กรณีอื่นๆ รวมถึงฝ่ายต่างๆ ส่วนใหญ่ให้ความเห็นว่าเงื่อนไขของสิทธิไม่สอดคล้องกับการเข้ามาทำงานของแรงงานที่เข้ามาทำงานในระยะสั้น ดังนั้นสิทธินี้ถือว่าไม่เหมาะสม
คลอดบุตร	สิทธิกรณีคลอดบุตร เป็นสิทธิที่แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ เบิกใช้สิทธิมากที่สุด เป็นอันดับ 1 และมากกว่าสิทธิอื่นๆ หลายเท่าตัว ในปี 2560 มีแรงงานมาเบิกใช้สิทธิเป็นจำนวนเงินถึง 234,641,671 บาท	ในส่วนของฝ่ายนายจ้างและฝ่ายแรงงานที่ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ ซึ่งเป็นฝ่ายที่ใกล้ชิดกับการใช้สิทธิ คิดว่าสิทธิกรณีคลอดบุตรเป็นสิทธิที่แรงงานต่างด้าวได้ใช้ประโยชน์ ส่วนฝ่ายอื่น ๆ มีความคิดแตกต่างกันแบ่งออกเป็น 1.ไม่ควรเลือกปฏิบัติ ควรให้สิทธิคลอดบุตรแก่แรงงานเพื่อความเท่าเทียม 2.ไม่ควรให้สิทธินี้แก่แรงงาน ควรให้สิทธิเท่าที่จำเป็นเท่านั้น 3. สิทธินี้อาจเป็นการส่งเสริมให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาคลอดบุตรที่เมืองไทย	จากสถิติแสดงให้เห็นว่าสิทธิกรณีคลอดบุตรเป็นสิทธิที่แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติได้ประโยชน์มาก และใช้ประโยชน์มาก แต่รัฐควรพิจารณาว่าควรให้สิทธินี้แก่แรงงานหรือไม่ ถ้าให้ควรกำหนดให้ชัดเจนว่ามีเงื่อนไขอย่างไรบ้าง (รัฐควรคำนึงถึงเรื่องผู้ติดตามด้วย)

สิทธิประโยชน์	การใช้สิทธิประโยชน์	ความคิดเห็นของฝ่ายต่างๆ	แนวทางการคุ้มครอง
สงเคราะห์บุตร	สิทธิกรณีสงเคราะห์บุตรเป็นสิทธิที่แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติเบิกใช้เป็นอันดับ 2 เพิ่มขึ้นตามสิทธิคลอดบุตร ในปี 2560 มีแรงงานมาเบิกใช้สิทธิเป็นจำนวนเงินถึง 36,318,000 บาท	ในส่วนของฝ่ายนายจ้างและฝ่ายแรงงานที่ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ ซึ่งเป็นฝ่ายที่ใกล้ชิดกับการใช้สิทธิคิดว่าสิทธิกรณีสงเคราะห์บุตรเป็นสิทธิที่แรงงานต่างด้าวได้ใช้ประโยชน์ส่วนฝ่ายอื่นๆ มีความคิดแตกต่างกัน แบ่งออกเป็น 1.ไม่ควรเลือกปฏิบัติ ควรให้สิทธิสงเคราะห์บุตรแก่แรงงานเพื่อความเท่าเทียม 2.ไม่ควรให้สิทธินี้แก่แรงงาน ควรให้สิทธิเท่าที่จำเป็นเท่านั้น 3. สิทธินี้ก็มีส่วนทำให้แรงงานต่างด้าวเข้ามาคลอดบุตรมากขึ้น	จากสถิติแสดงให้เห็นว่าสิทธิกรณีสงเคราะห์บุตรเป็นสิทธิที่แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติได้ประโยชน์และใช้ประโยชน์มาก แต่รัฐควรพิจารณาว่าควรให้สิทธินี้แก่แรงงานหรือไม่ ถ้าให้ควรกำหนดให้ชัดเจนว่ามีเงื่อนไขอย่างไรบ้าง (รัฐควรคำนึงถึงเรื่องผู้ติดตามด้วย)

จากการวิเคราะห์ความคิดเห็นจากหลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องและสถิติการใช้สิทธิประโยชน์ของแรงงาน จะเห็นถึงความคิดเห็นของฝ่ายต่างๆ รวมถึงการใช้สิทธิที่แสดงถึงการใช้ประโยชน์จากประกันสังคม มากน้อยเพียงใด

นอกจากความคิดเห็นของฝ่ายต่างๆ รวมถึงการใช้สิทธิประโยชน์ที่เกิดขึ้นจริงแล้วผู้วิจัยได้พิจารณากฎหมายของประเทศต่างๆ ในเรื่องความคุ้มครองแรงงานต่างด้าวด้วย ความคุ้มครองขั้นต่ำที่ประเทศต่างๆ ให้แก่แรงงานต่างด้าวต้องมีอย่างน้อย 2 กรณี คือ สิทธิ

กรณีเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงาน และสิทธิกรณีเจ็บป่วยที่ไม่ได้มาจากการทำงาน ไม่ว่าจะอยู่ในรูปของการประกันสังคมหรือการบังคับประกันภาคเอกชน ส่วนสิทธิกรณีอื่นๆ (คลอดบุตร สงเคราะห์บุตร ว่างาน ชราภาพ) บางประเทศได้ให้สิทธิ บางประเทศไม่ได้ให้สิทธิ หรือให้ทำประกันในรูปของภาคสมัครใจ

จากการวิเคราะห์ความคิดเห็นของฝ่ายต่างๆ ข้อมูลสถิติ และการวิเคราะห์กฎหมายของประเทศต่างๆ ทำให้เห็นถึงข้อดีและข้อควรทบทวนของระบบประกันสังคมไทยสำหรับแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ ดังนี้

ข้อดีของระบบประกันสังคมไทยสำหรับแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ คือ ระบบประกันสังคมไทยได้ให้สิทธิแก่แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติครอบคลุมทุกด้าน เมื่อเทียบกับมาตรฐานของ ILO ถือว่าให้เทียบเท่ากับมาตรฐาน (ถึงแม้ว่าเงื่อนไขและผลประโยชน์ที่ได้รับจะแตกต่างกันไปในแต่ละกรณี) และถือเป็นการให้ความคุ้มครองครอบคลุมขั้นต่ำในเรื่องของการเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงานและการเจ็บป่วยที่ไม่ได้มาจากการทำงาน แรงงานสมควรได้รับความคุ้มครองในระดับที่ไม่น้อยไปกว่านี้เพื่อเป็นการสร้างความมั่นคงทางสังคมให้แก่พวกเขา

ข้อควรทบทวนของระบบประกันสังคมไทยสำหรับแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ คือ มีบางสิทธิที่มีเงื่อนไขไม่เหมาะสมสำหรับแรงงานอันได้แก่ สิทธิกรณีชราภาพ ที่ไม่เหมาะสมกับสภาพของแรงงานที่เข้ามาทำงานในระยะสั้น รวมถึงสิทธิกรณีว่างงาน ที่เป้าหมายในการนำเข้าแรงงานต่างด้าวมา ก็เพื่อบรรเทาการขาดแคลนแรงงาน การให้สิทธินี้ไม่ได้ตอบสนองต่อเป้าหมายในการนำเข้าแรงงาน

ในส่วนของสิทธิกรณีคลอดบุตร และกรณีสงเคราะห์บุตร เป็นสิทธิที่ในส่วนของแรงงานได้ใช้ประโยชน์จริงเมื่อดูจากสถิติ แต่ก็เป็นที่น่าทึ่งของรัฐบาลที่จะพิจารณาว่าจะให้สิทธิเหล่านี้แก่แรงงานต่างด้าวและคู่สมรสหรือไม่ และอย่างไร ถ้ารัฐบาลต้องการมีนโยบายให้การคุ้มครองรัฐจะต้องระบุให้ชัดเจนว่ามีเงื่อนไขอะไรบ้างเพื่อขอรับสิทธิ (การให้สิทธิประโยชน์กรณีคลอดบุตร และสงเคราะห์บุตร รัฐบาลควรคำนึงถึงเรื่องผู้ติดตามด้วย)

ในอนาคตถ้ามีการพัฒนาทางด้านกฎหมายแรงงานเหล่านี้สามารถจะสะสมและโอนผลประโยชน์อันพึงได้รับเพื่อกลับไปรับสิทธิในประเทศตนได้ภายใต้ข้อตกลงร่วมระหว่างรัฐบาลเมื่อประเทศต้นทางมีความพร้อมหรือในกรณีชราภาพอาจเปลี่ยนเป็นเงินก้อนเมื่อแรงงานกลับประเทศตน

การพัฒนาทางด้านกฎหมายที่สำคัญคือ ข้อตกลงประกันสังคมหรือข้อตกลงเอสเอสเอ (Social Security Agreement- SSA) ซึ่งเป็นข้อตกลงความร่วมมือกันระหว่างระบบประกันสังคมของ 2 ประเทศขึ้นไปข้อตกลงนี้จะช่วยให้แรงงานย้ายถิ่นเข้าถึงสิทธิประโยชน์ได้มากขึ้น ถึงแม้ว่าจะต้องย้ายไปทำงานในประเทศปลายทางเนื่องจากข้อตกลงนี้จะช่วยลดอุปสรรคในการเข้าถึงสิทธิประโยชน์เมื่อต้องย้ายไปทำงานในต่างประเทศเพราะข้อตกลงได้บรรจุข้อตกลงในเรื่องของการเคลื่อนย้าย (Portability) การคงไว้ (Preserve) การรักษา (Maintain) และการเคลื่อนย้ายถ่ายโอน (transfer) สิทธิประโยชน์ประกันสังคมโดยไม่ขึ้นอยู่กับสัญชาติและประเทศที่มีถิ่นพำนัก (บุญวรา สุมะโน เจนพิงพร, 2562)

ดังนั้นถ้ามีการพัฒนาทางด้านกฎหมายในอนาคต จะสามารถให้สิทธิประโยชน์แก่แรงงานต่างด้าวได้อย่างไม่มีข้อจำกัดและเท่าเทียม

กับแรงงานในท้องถิ่น และสามารถให้ความคุ้มครองแรงงานต่างด้าวได้อย่างครอบคลุมและรอบด้านตรงตามมาตรฐานสากล

อภิปรายผลการศึกษา

1. นโยบายประกันสังคมสำหรับแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ กับแนวคิดและมาตรฐานสากลของการประกันสังคม

นโยบายประกันสังคมสำหรับแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติของประเทศไทยถือเป็นการคุ้มครองทางสังคมให้แก่แรงงาน เนื่องจากเป็นการลดภาวะความเปราะบางและจัดการความเสี่ยงให้แก่แรงงานซึ่งเป็นการคุ้มครองทางสังคมในระดับมาตรการการป้องกัน

ระดับนี้จะเป็นการป้องกันภาวะการขาดแคลนให้แก่กลุ่มบุคคล โดยผ่านการจัดเตรียมการประกันสังคมในเรื่องของเงินบำเหน็จ บำนาญ การประกันสังคมด้านสุขภาพ ผลประโยชน์กรณีตั้งครุฑและคลอดบุตร และการประกันการว่างงาน โดยนำเงินมาจากกองทุนที่เก็บเงินสมทบจากนายจ้าง ลูกจ้าง และภาครัฐมาจ่ายผลประโยชน์

ในด้านนโยบาย ประเทศไทยได้จัดระบบประกันสังคมให้แก่แรงงานทั้งที่เป็นแรงงานไทยและแรงงานต่างด้าวอย่างเท่าเทียมกัน ดังนั้นแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติจะได้รับความคุ้มครองเท่ากับคนไทย ซึ่งสิทธิประโยชน์ในระบบประกันสังคมของไทยได้ให้สิทธิแก่แรงงานไทยและแรงงานต่างด้าวอยู่ด้วยกัน 7 กรณี อันได้แก่ เจ็บป่วย ทูพพลภาพ คลอดบุตร สงเคราะห์บุตร ว่างงาน ชราภาพ และตาย การคุ้มครองทั้ง 7 กรณีนี้เมื่อรวมกับการคุ้มครองของกองทุนเงินทดแทน (เจ็บป่วยจากการทำงาน) ถือเป็นการให้การคุ้มครองที่ครอบคลุมและรอบด้านให้กับชีวิตวัยแรงงาน ซึ่งครอบคลุมเทียบเท่ากับมาตรฐานสากลของ ILO เห็นได้จากสิทธิประโยชน์ในประกันสังคมของไทยมีความเหมือนกันกับสิทธิ

ประโยชน์ตามอนุสัญญาฉบับที่ 102 ของ ILO ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า นโยบายประกันสังคมสำหรับแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติของประเทศไทยได้ให้การคุ้มครองสอดคล้องกับมาตรฐานสากลในทางด้านของสิทธิประโยชน์ ถึงแม้ว่าเงื่อนไขและผลประโยชน์ที่ให้ จะแตกต่างกันในแต่ละกรณี

อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าทางด้านสิทธิประโยชน์จะให้ตามมาตรฐานสากลของ ILO แต่ในด้านสิทธิอันได้แก่ การคงไว้ซึ่งสิทธิ (Maintenance of acquired rights) และการได้มาของสิทธิ (Maintenance of rights in course of acquisition) ตามอนุสัญญาฉบับที่ 157 (International Labour Organization, 1982) ประเทศไทยยังไม่อาจทำข้อตกลงเหล่านี้กับเหล่าประเทศต้นทางได้ เพราะกฎหมายของประเทศต้นทางยังไม่มีความพร้อม

จากรายละเอียดข้างต้นจะเห็นได้ว่าในเรื่องของแนวคิดนี้ระบบประกันสังคมไทยได้ให้ความคุ้มครองทางสังคมให้แก่แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติและลดภาวะความเปราะบางให้แก่แรงงาน แต่ในภาคปฏิบัติจะต้องดูความเหมาะสมในการคุ้มครองให้เหมาะสมกับการเข้ามาทำงานของแรงงาน อย่างเช่นในเรื่องสิทธิกรณีชราภาพที่ไม่เข้าข่ายในเรื่องการลดภาวะความเปราะบางให้แก่แรงงานที่ได้เข้ามาทำงานในระยะสั้น

ส่วนสิทธิกรณีว่างงาน การให้สิทธินี้ไม่ได้ตอบสนองเป้าหมายในการนำเข้ามาทำงานเพื่อบรรเทาการขาดแคลนแรงงาน ดังนั้นสิทธิเหล่านี้จำเป็นต้องมีการทบทวน ทางมาตรฐานของ ILO ในอนุสัญญาฉบับที่ 118 [Equality of Treatment (Social Security) Convention, 1962 (No. 118)] ก็ได้มีส่วนหนึ่งที่ระบุว่า “ประเทศสมาชิกไม่จำเป็นต้องให้สิทธิทั้งหมดที่ได้ระบุไว้ในอนุสัญญาแก่ประเทศคู่สัญญา

ถ้าประเทศคู่สัญญาไม่ได้ให้สิทธิเหล่านี้” (International Labour Organization, 1962) ซึ่งถือหลักความเท่าเทียมกัน มาตรฐานที่ได้ตั้งไว้เป็นเพียงแนวทาง ถ้าประเทศคู่สัญญามีความพร้อมและได้ประโยชน์ร่วมกันจึงสามารถพัฒนาการประกันสังคมให้ไปถึงระดับนั้นได้

2. ทางเลือกการประกันให้แก่แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติที่ไม่เข้าข่ายประกันสังคม

แรงงานต่างด้าวที่เข้าระบบประกันสังคมเป็นแรงงานที่ทำงานอยู่ในประเภทกิจการที่สามารถมีสิทธิเข้าระบบประกันสังคมได้ ส่วนแรงงานที่ไม่สามารถเข้าระบบประกันสังคมได้เป็นแรงงานที่ทำงานในประเภทกิจการที่ไม่เข้าข่ายประกันสังคม อันได้แก่ ลูกจ้างที่ทำงานเป็นคนรับใช้ในบ้าน ลูกจ้างที่ทำงานเพาะปลูก ประมง ป่าไม้ และเลี้ยงสัตว์ ซึ่งไม่ได้จ้างตลอดปี ลูกจ้างที่ทำงานเป็นครั้งคราวหรือตามฤดูกาล และลูกจ้างที่ทำงานให้นายจ้างประเภทหาบเร่หรือแผงลอย

แรงงานที่ไม่เข้าข่ายในประกันสังคมเป็นแรงงานที่ทำงานในลักษณะที่อาจไม่เหมาะสมในการเข้าระบบประกันสังคม เนื่องจากมีข้อจำกัดในเรื่องของระยะเวลาในการทำงาน อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าแรงงานเหล่านี้จะเข้าสู่ระบบประกันสังคมไม่ได้ แต่ยังมีทางเลือกในการให้การคุ้มครองแก่แรงงาน ประเทศไทยได้กำหนดให้แรงงานที่ไม่เข้าข่ายในประกันสังคมซื้อประกันสุขภาพเพื่อให้ได้รับความคุ้มครองในระหว่างที่ทำงานอยู่ในประเทศไทย

การให้ความคุ้มครองข้างต้นเป็นทางเลือกหนึ่งในการให้ความคุ้มครองแก่แรงงาน อย่างไรก็ตามการให้แรงงานซื้อประกันสุขภาพนั้น แรงงานจะไม่ได้ได้รับความคุ้มครองเท่ากับแรงงานที่เข้าสู่ระบบประกันสังคม แรงงานจะไม่ได้ได้รับความคุ้มครองในเรื่องของอุบัติเหตุจากการทำงาน (ในส่วนของกองทุนเงินทดแทน) ซึ่งถ้าเป็นในกรณีร้ายแรง

ถึงขั้นทุพพลภาพหรือเสียชีวิต กรณีเหล่านี้แรงงานสมควรได้รับความคุ้มครอง ดังนั้นเพื่อให้แรงงานต่างด้าวที่เข้ามาทำงานได้รับความคุ้มครองในสิทธิที่สมควรได้รับ ควรมีการซื้อประกันเพิ่มในเรื่องของการคุ้มครองกรณีทุพพลภาพและเสียชีวิตควบคู่ไปกับการซื้อประกันสุขภาพ หรืออาจให้แรงงานเข้าสู่ระบบกองทุนเงินทดแทนเพื่อให้แรงงานได้รับความคุ้มครองกรณีเจ็บป่วย ทุพพลภาพ และตายอันเนื่องมาจากการทำงาน ซึ่งเป็นส่วนที่ประกันสุขภาพไม่สามารถคุ้มครองได้ครอบคลุม ดังที่ได้มีการปรับปรุงกฎหมายให้แรงงานภาคเกษตรรวมถึงประมงสามารถเข้าสู่ระบบกองทุนเงินทดแทนได้

สำหรับทางเลือกในการทำประกันให้แก่แรงงานต่างด้าวที่ไม่ได้เข้าข่ายในประกันสังคม อาจมีการพิจารณาให้ทางฝ่ายนายจ้างซื้อประกันให้แก่แรงงาน หรือร่วมกันกับแรงงานในการซื้อประกัน เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายให้แก่แรงงาน รวมถึงให้นายจ้างเป็นผู้รับผิดชอบในฐานะเป็นผู้นำแรงงานต่างด้าวเข้ามาเพื่อประโยชน์ของตน การให้นายจ้างร่วมรับผิดชอบในการซื้อประกันให้ ยังคงต้องรอการศึกษาต่อไปในอนาคตว่าฝ่ายต่างๆ จะเห็นว่อย่างไรบ้าง

ข้อเสนอแนะจากผลการศึกษา

1) การให้ความคุ้มครองแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติในเรื่องของสิทธิประโยชน์ความคุ้มครองขั้นต่าอย่างน้อยต้องมีสิทธิกรณีเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงานและกรณีเจ็บป่วยที่ไม่ได้มาจากการทำงานไม่ว่าจะเป็นรัฐหรือเอกชนเป็นผู้ทำประกันให้แก่แรงงาน

2) สำหรับความคุ้มครองในรูปแบบของการประกันสังคมสิทธิประโยชน์สำหรับแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติควรมีสสิทธิกรณีเจ็บป่วยกรณีทุพพลภาพและกรณีตายเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ควรมีอยู่ในการประกันสังคมสำหรับแรงงานต่างด้าวรวมถึงแรงงานควรได้รับความคุ้มครองกรณีเจ็บป่วยจากการทำงานจากกองทุนเงินทดแทนด้วยความคุ้มครองเหล่านี้เป็นสิ่งที่แรงงานสมควรได้รับและเป็นการสร้างความมั่นคงทางสังคมให้แก่พวกเขา

3) สิทธิประโยชน์ที่ไม่เหมาะสมกับสภาพของแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติได้แก่สิทธิประโยชน์กรณีว่างงานและกรณีชราภาพซึ่งเป็นสิทธิประโยชน์ที่ไม่สอดคล้องกับการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ

กรณีว่างงานการให้สิทธินี้ไม่ได้ตอบสนองต่อเป้าหมายที่นำเข้ามาแรงงานต่างด้าวมาเพื่อบรรเทาการขาดแคลนแรงงาน

กรณีชราภาพทางด้านเงื่อนไขไม่เหมาะสมกับสภาพแรงงานที่เข้ามาทำงานในระยะสั้นในอนาคตถ้ามีการพัฒนาทางด้านกฎหมายอาจเปลี่ยนเป็นการคืนเงินก้อนให้แก่แรงงานเมื่อกลับประเทศตน

4) ส่วนกรณีคลอดบุตรและกรณีสงเคราะห์บุตรเป็นกรณีที่รัฐควรพิจารณาว่าจะให้สิทธิเหล่านี้แก่แรงงานต่างด้าวและคู่สมรสหรือไม่และอย่างไร ถ้ารัฐบาลต้องการมีนโยบายให้การคุ้มครอง รัฐจะต้องระบุ

ให้ชัดเจนว่า มีเงื่อนไขอะไรบ้างเพื่อขอรับสิทธิโดยรัฐควรคำนึงถึงเรื่องผู้ติดตามด้วย

เงื่อนไขอาจแตกต่างจากเงื่อนไขปัจจุบัน เช่น รัฐอาจพิจารณาทางเลือกอื่น ๆ ที่จะคุ้มครองแรงงานต่างด้าว โดยพัฒนาการวางแผนการประกันหลายระดับในประกันสังคม กล่าวคือ มีแผนการประกันขั้นพื้นฐาน (แผน A) คุ้มครองเจ็บป่วย ทูพพลภาพ ตาย และมีแผนการประกันขั้นที่ 2 (แผน B) ซึ่งต้องจ่ายเงินสมทบเพิ่มสูงขึ้นเพื่อเพิ่มความคุ้มครองกรณีคลอดบุตรและสงเคราะห์บุตรให้แก่แรงงาน ยกตัวอย่างเช่น

แผน A ทำประกันคุ้มครอง 3 กรณี คือ กรณีเจ็บป่วย กรณีทูพพลภาพ และกรณีตาย

แผน B ทำประกันคุ้มครอง 5 กรณี (โดยให้แรงงานจ่ายเงินสมทบเพิ่มจากเดิม) คือ กรณีเจ็บป่วย กรณีทูพพลภาพ กรณีตาย กรณีคลอดบุตรและกรณีสงเคราะห์บุตร

ทางเลือกในการประกันนี้ เป็นประโยชน์ทั้งต่อตัวแรงงานต่างด้าว และเป็นประโยชน์ต่อภาครัฐของไทย แรงงานสามารถเลือกรูปแบบการประกันที่เหมาะสมกับตัวเอง และไม่ต้องจ่ายเงินให้กับสิทธิประโยชน์ในส่วนที่ไม่ได้ใช้ ในส่วนของภาครัฐก็ได้รับเงินสมทบเพิ่มในกรณีที่แรงงานเลือกรูปแบบการประกันคุ้มครอง 5 กรณี เพื่อนำเงินสมทบไปบริหารจัดการกองทุนต่อไป

5) การให้สิทธิประโยชน์ให้เหมาะสมแก่แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติจากมาตรฐานของ ILO ในอนุสัญญาฉบับที่ 118 [Equality of Treatment (Social Security) Convention, 1962 (No. 118)] ก็ได้มีส่วนหนึ่งที่ระบุว่าประเทศสมาชิกไม่จำเป็นต้องให้สิทธิทั้งหมดที่ได้รับ

ไว้ในอนุสัญญาแก่ประเทศคู่สัญญาถ้าประเทศคู่สัญญาก็ไม่ได้ให้สิทธิเหล่านี้ซึ่งถือหลักความเท่าเทียมกันจากหลักการดังกล่าวเมื่อยังไม่มีข้อตกลงที่จะให้สิทธิประโยชน์อย่างเท่าเทียมกันแก่แรงงานระหว่างกัน ดังนั้นประเทศไทยไม่จำเป็นต้องให้สิทธิประโยชน์ที่ไม่เหมาะสมกับสภาพของแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติที่ได้เข้ามาทำงานในประเทศไทยในระยะสั้น

การกำหนดสิทธิประโยชน์ที่เหมาะสมให้แก่แรงงานต่างด้าว อาจทำได้โดยปรับปรุงกฎหมายประกันสังคมของไทยโดยการกำหนดมาตราเพิ่มในพระราชบัญญัติประกันสังคมเรื่องสิทธิประโยชน์สำหรับแรงงานต่างด้าวให้สิทธิประโยชน์เท่าที่จำเป็นแก่แรงงานต่างด้าวโดยยึดหลัก “พึงจ่ายเท่าที่พึงใช้” หรืออาจแยกพระราชบัญญัติประกันสังคมสำหรับแรงงานต่างด้าวออกมาโดยเฉพาะการปรับปรุงกฎหมายเช่นนี้จะช่วยกำหนดรูปแบบสิทธิประโยชน์ที่เหมาะสมกับลักษณะการเข้ามาทำงานของแรงงานต่างด้าวและแรงงานจะได้ไม่ต้องจ่ายเงินให้แก่สิทธิประโยชน์ที่ไม่ได้ใช้

6) ถ้าต้องการให้สิทธิแรงงานต่างด้าวครบทั้ง 7 กรณีในประกันสังคมจะมีบางสิทธิที่มีเงื่อนไขไม่เหมาะสมต้องรอการพัฒนาและการประสานกันของประกันสังคมระหว่างประเทศรวมถึงการทำข้อสัญญาทวิภาคี (Bilateral Agreement) เช่นข้อตกลงเอสเอสเอ (SSA) หรือสัญญาพหุภาคี (Multilateral Agreement) ระดับภูมิภาคอาเซียนต่อไปในอนาคต

7) นอกจากการประกันสังคมแล้วการประกันในภาคเอกชนก็เป็นอีกทางเลือกหนึ่งความคุ้มครองขั้นต่ำที่ต้องมีอย่างน้อยคือสิทธิในเรื่องของเจ็บป่วยอันไม่เนื่องมาการทำงานและเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงานซึ่งรวมในเรื่องของกรณีทุพพลภาพและตายด้วย ซึ่งอาจให้

ความคุ้มครองเหล่านี้แก่แรงงานโดยการทำประกันในภาคเอกชนอยู่ในรูปของประกันสุขภาพและประกันอุบัติเหตุจากการทำงานโดยให้นายจ้างเป็นผู้ทำประกันให้แก่แรงงานต่างด้าวการประกันในลักษณะนี้ต้องรอการศึกษาเพิ่มเติมต่อไป ทั้งจากการวิเคราะห์เอกสาร และจากการศึกษาว่าฝ่ายต่างๆเห็นอย่างไรบ้างทั้งนี้ต้องมีการติดตามผลว่าเมื่อให้นายจ้างเป็นผู้รับผิดชอบในการประกันแรงงานจะได้รับการประกันอย่างทั่วถึงหรือไม่ อย่างไร

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

ณัฐพล ยิ่งกล้า. (2558). **กฎหมายประกันสังคมฉบับใหม่กับสิทธิประโยชน์ที่เพิ่มขึ้น**. กรุงเทพมหานคร: สำนักวิชาการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

นิคม จันทรวิฑูร. (2528). **การประกันสังคม 30 ปีแห่งการรอคอย**. กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิโกมลคีมทอง.

บุญวรา สุมะโน เชนพิงพร. (2562). การเคลื่อนย้ายและคงสิทธิประกันสังคมสำหรับแรงงานข้ามชาติระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน. ในการประชุมวิพากษ์ผลงานจัดโดยสำนักงานประกันสังคมร่วมกับสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 29 เมษายน 2562 ณ ห้องบอลรูม 1 โรงแรมดิเอมเมอร์ลด์.

ยงยุทธ แฉล้มวงศ์. (2560). **ปัญหาแรงงานต่างด้าว ภาครัฐต้องเข้มงวดเรื่องกฎหมาย**[ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: <https://www.prachachat.net/facebook-instant-article/news-77411> [3 กรกฎาคม 2561]

สำนักงานประกันสังคม สำนักเงินสมทบ. (2561). **ข้อมูลแรงงานต่างชาติ จำแนกตามสัญชาติ ปี 2557-2560 (รายเดือน)**. นนทบุรี: สำนักงานประกันสังคม.

สำนักงานประกันสังคม สำนักสิทธิประโยชน์. (2561). **การจ่ายประโยชน์ทดแทนให้ผู้ประกันตนต่างด้าว**. นนทบุรี: สำนักงานประกันสังคม.

สำนักงานประกันสังคม. (ม.ป.ป.). **การประกันสังคมในประเทศไทย** [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก:<http://www.sso.go.th/wpr/category.jsp?cat=889> [4 พฤษภาคม 2560].

สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว. (2561). **ข้อมูลสถิติการทำงานของคนต่างด้าว** [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก:<https://www.doe.go.th/prd/alien/statistic/param/site/152/cat/82/sub/0/pull/category/view/list-label> [2 กรกฎาคม 2561].

ภาษาอังกฤษ

Asian Development Bank. (n.d.) **ADB' Social Protection Strategy** [online]. Available from: <http://www.adb.org/themes/social-development/social-protection/about> [3 May 2017].

Hirose, K., Nikac, M., and Tamago, E. (2011). **Social Security for Migrant Workers A rights-based approach**. Geneva: International Labour Office.

International Labour Organization. (1952). **Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952 (No. 102)**[Online]. Available from: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:::NO:12100:P12100_ILO_CODE:C102:NO [7 May 2017].

International Labour Organization. (1962). **Equality of Treatment (Social Security) Convention, 1962 (No. 118)** [Online]. Available from: <http://www.ilo.org>

/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:::NO:12100:P12100_ILO_CODE:C118:NO [7 May 2017].

International Labour Organization. (1982). **Maintenance of Social Security Rights Convention, 1982 (No. 157)**[Online]. Available from: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:::NO:12100:P12100_ILO_CODE:C157:NO [2017, May 7].

International Labour Organization. (2015). **Social protection for migrant workers**. Geneva:International Labour Office.

International Labour Organization. (n.d.). **Facts on Social Security**[online]. Available from: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/dcomm/documents/publication/wcms_067588.pdf [24 Nov 2018].

International Labour Organization. (n.d.). **International Labour Standards on Social security**[online]. Available from: <https://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/social-security/lang--en/index.htm> [24 Nov 2018].

Sabates-Wheeler, R., and Waite, M. (2003). **Migration and Social Protection: A Concept Paper**. Brighton: Development Research Centre on Migration, Globalisation and Poverty.

World Bank. (2016). **Social Protection & Labor Overview**[online]. Available from:<http://www.worldbank.org/en/topic/socialprotectionlabor/overview#1> [5 May 2017].