



ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะในกระบวนการประเมินผลสัมฤทธิ์ พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ.2537

ตามที่กระทรวงแรงงาน โดยสำนักงานประกันสังคม ได้ประกาศให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของการบังคับใช้พรบ.เงินทดแทน พ.ศ.2537 มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา (Human Rights and Development Foundation) ซึ่งเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนแรงงานข้ามชาติที่ทำงานอยู่ในประเทศไทยให้สามารถเข้าถึงความเป็นธรรม ผ่านกลไกการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายโดยคำนึงถึงสิทธิของแรงงานภายใต้กฎหมายและนโยบายของรัฐไทย รวมถึงการคุ้มครองสิทธิภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ ร่วมกับเครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติ ขอเสนอข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะการบังคับใช้พรบ.เงินทดแทน พ.ศ.2537 ดังนี้

1. นิยาม “ลูกจ้าง” ที่ ยกเว้น ลูกจ้างซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย ทางมูลนิธิ เห็นว่า ไม่เป็นธรรมและไม่สอดคล้องต่อหลักสัญญาการจ้างแรงงาน มีการเลือกปฏิบัติการคุ้มครองแต่ลูกจ้างทำงานบ้าน เนื่องจาก ลูกจ้างทำงานบ้าน ถือเป็นลูกจ้างที่ได้ตกลงทำงานให้กับนายจ้าง และนายจ้างตกลงรับลูกจ้างเข้าทำงานโดยจ่ายค่าจ้างให้เช่นเดียวกันกับลูกจ้างในกิจการอื่นๆและลูกจ้างทำงานบ้านก็มีความเสี่ยงที่จะต้องเผชิญการประสบอันตราย เจ็บป่วย สูญหาย หรือเสียชีวิต เนื่องจากการทำงาน

ดังนั้น จึงเห็นควรให้ยกเลิกคำนิยาม ที่มีการกีดกันมิให้ลูกจ้างทำงานบ้านสามารถเข้าถึงการเยียวยาภายใต้พรบ.เงินทดแทน พ.ศ.2537 รวมทั้ง ให้มีการออกประกาศกระทรวงแรงงาน กำหนดประเภทและขนาดของกิจการ และท้องที่ที่นายจ้างต้องจ่ายเงินสมทบ..”ที่ให้รวมลูกจ้างซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้าน อันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วยรวมอยู่ในประกาศดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อสนับสนุนให้ กลุ่มลูกจ้างทำงานบ้านได้รับการเข้าถึงการเยียวยาจากกองทุนเงินทดแทน กรณีที่ประสบอันตราย เจ็บป่วย หรือสูญหายเนื่องจากการทำงาน และเคารพหลักการไม่เลือกปฏิบัติการคุ้มครองแรงงานต่อลูกจ้างทุกคน

2. การกำหนดแนวปฏิบัติภายในของสำนักงานประกันสังคมที่อยู่นอกเงื่อนไข นิยามคำว่า “ลูกจ้าง” ของพรบ.เงินทดแทน พ.ศ.2537 ทางมูลนิธิ พบว่า สำนักงานประกันสังคม โดยมติที่ประชุมของคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน กำหนดให้มีทางปฏิบัติที่เป็นกำหนด “เงื่อนไขเพิ่มเติม” ไปจากที่เจตนารมณ์ วัตถุประสงค์ของพ.ร.บ.เงินทดแทน พ.ศ. 2537 อันเป็นการสร้างข้อจำกัด อุปสรรคให้กับลูกจ้างที่เป็นแรงงานข้ามชาติไม่สามารถเข้าถึงสิทธิในกองทุนเงินทดแทน โดยมีคำสั่งให้สืบส. ทุกจังหวัดให้ดำเนินการไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ กำหนดให้ “สถานะการเข้าเมือง เอกสารแสดงตน ใบอนุญาตทำงาน และการจ่ายเงินสมทบของนายจ้าง” เป็นเงื่อนไขในการเข้าถึงกองทุนเงินทดแทน โดยออกเป็น หนังสือเวียน รง 0607/ว 987 เรื่อง การให้ความคุ้มครองแรงงานต่างด้าวที่ประสบอันตราย หรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน กำหนดในส่วนที่ว่า แรงงานต่างด้าวจะมีสิทธิได้รับเงินทดแทนจากกองทุนเงิน

ทดแทนจะต้องมีหลักฐานการจดทะเบียนและมีใบอนุญาตให้ทำงาน หากไม่มีหลักฐานดังกล่าว นายจ้างต้องเป็นผู้รับผิดชอบจ่ายเงินทดแทน ตามพรบ.เงินทดแทน พ.ศ.2537 นั้น เห็นว่าไม่ถูกกฎหมาย เนื่องจาก หากแรงงานประสบอันตรายเนื่องจากการทำงานให้แก่ นายจ้าง และทั้งนายจ้างและนายจ้างต่างก็เป็นบุคคลที่อยู่ภายใต้ค่านิยาม ของพรบ.เงินทดแทน และทำงานที่อยู่ในกิจการที่นายจ้างจะต้องจ่ายเงินสมทบ ลูกจ้างย่อมมีสิทธิได้รับการเยียวยาจากกองทุนเงินเงินทดแทน รวมทั้งยังมีกรณีที่แม้แรงงานจะมีเอกสารครบตามเงื่อนไขแต่หากมีนายจ้างที่แท้จริงไม่ตรงกับเอกสาร สำนักงานประกันสังคมก็จะมิคำสั่งให้ลูกจ้างหรือผู้มีสิทธิได้รับเงินทดแทนนอกกองทุน

มูลนิธิมีกรณีศึกษาที่ได้ให้การช่วยเหลือด้านกฎหมายแก่แรงงานข้ามชาติ รวมทั้งทายาทของแรงงานข้ามชาติที่เสียชีวิตเนื่องจากประสบอันตรายจากการทำงาน เป็นจำนวนหลายคดี โดยมีคดีล่าสุดที่ช่วยเหลือทายาทของแรงงานข้ามชาติในการเป็นโจทก์ยื่นฟ้องสำนักงานประกันสังคม จังหวัดเชียงใหม่ และคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน กรณีที่คณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน ปฏิเสธสิทธิของทายาทในการเข้าถึงเงินทดแทนจากกองทุนเงินทดแทน โดยอ้างว่า แม้ในทางสอบสวนจะพบว่าแรงงานมีเอกสารการขึ้นทะเบียนตามเงื่อนไขของหนังสือเวียนแต่เนื่องจากชื่อนายจ้างไม่ตรงกับนายจ้างที่แท้จริง และนายจ้างที่แท้จริงของแรงงานไม่ได้ขึ้นทะเบียนกับกองทุนเงินทดแทน ต่อสำนักงานประกันสังคม ดังนั้น นายจ้างจึงเป็นฝ่ายรับผิดชอบในการจ่ายเงินทดแทนให้กับทายาทของแรงงานที่เสียชีวิตเอง

ซึ่งต่อมาศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ เห็นว่า นิยาม ปพพ.มาตรา 575 บัญญัติว่า “อันว่าจ้างแรงงานนั้น คือสัญญาซึ่งบุคคลคนหนึ่ง เรียกว่า ลูกจ้าง ตกลงจะทำงานให้แก่บุคคลอีกคนหนึ่ง เรียกว่า นายจ้าง และนายจ้างตกลงจะให้สินจ้างตลอดเวลาที่ทำงานให้

พรบ.เงินทดแทน มาตรา 5 บัญญัติว่า “นายจ้าง หมายความว่า ผู้ซึ่งตกลงรับลูกจ้างเข้าทำงานโดยจ่ายค่าจ้างให้ แต่ไม่รวมถึงลูกจ้างซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย” ลูกจ้าง หมายความว่า ผู้ซึ่งตกลงทำงานให้นายจ้างโดยรับค่าจ้างไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร...”

ค่าจ้าง หมายความว่า เงินทุกประเภทที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างเป็นค่าตอบแทนการทำงานในวันและเวลาทำงานปกติไม่ว่าจะคำนวณตามระยะเวลา หรือคำนวณตามผลงานที่ลูกจ้างทำได้

จะเห็นได้ว่า สัญญาการจ้างแรงงาน เป็นสัญญาต่างตอบแทนที่คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายตกลงจะต้องปฏิบัติการชำระหนี้ตอบแทนซึ่งกันและกัน การที่ลูกตกลงทำงานให้แก่นายจ้าง ลูกจ้างจึงมีหนี้ที่จะต้องทำงานให้แก่นายจ้าง และขณะเดียวกันนายจ้างจ่ายค่าตอบแทนการทำงานให้นายจ้างจึงมีหนี้ที่จะต้องจ่ายค่าจ้างตอบแทนการทำงานให้ ลูกจ้างต้องทำงานตามคำสั่งและอยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของนายจ้าง

การที่สำนักงานประกันสังคมได้ออกแนวปฏิบัติหนังสือที่ รง 0607/ว987 ลงวันที่ 31 พฤษภาคม 2555 เรื่องการให้การคุ้มครองแรงงานต่างด้าวที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน โดยกำหนดว่า แรงงานต่างด้าวที่ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงานจะมีสิทธิได้รับเงินทดแทนจากกองทุนเงินทดแทนจะต้องมีหลักฐานการจดทะเบียนและมีใบอนุญาตทำงาน ทั้งได้รับอนุญาตให้เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมายหรือผ่านการพิสูจน์สัญชาติตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2555 โดยหากไม่มีหลักฐานดังกล่าว นายจ้างต้องเป็นผู้รับผิดชอบจ่ายเงินทดแทนตาม พรบ.เงินทดแทนฯ เองนั้น เป็นแนวปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย” จึงพิพากษา ให้เพิกถอนคำสั่งของสำนักงานประกันสังคม และเพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน ที่สั่งให้บริษัทจ่ายเงินทดแทนแก่ภรรยาของแรงงานข้ามชาติที่เสียชีวิตเอง แล้วให้สำนักงานประกันสังคมจ่ายเงินจากกองทุนเงินทดแทนแก่ภรรยาในฐานะทายาทแรงงานข้ามชาติผู้เสียชีวิต ปัจจุบันนับเป็นเวลากว่า 5 ปีแล้ว ที่ทายาทยังไม่สามารถเข้าถึงการเยียวยา เนื่องจากสำนักงานประกันสังคมและคณะกรรมการกองทุนเงินทดแทนยังคงใช้สิทธิทางศาลในการโต้แย้งคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ไปยังศาลฎีกา¹

ดังนั้น สำนักงานประกันสังคมต้องยึดหลักการคุ้มครองแรงงานทุกคนอย่างเสมอภาค โดยไม่นำเกณฑ์เรื่องระยะเวลาการจ้างงาน รูปแบบการจ้างงาน และสถานภาพทางกฎหมายของแรงงานมาเป็นเกณฑ์ในการเลือกปฏิบัติต่อแรงงานข้ามชาติ และเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของพรบ.เงินทดแทน พ.ศ.2537 โดยเฉพาะนิยามคำว่า “ลูกจ้าง” และเพิกถอนแนวปฏิบัติ รง 0607/ว987 ลงวันที่ 31 พฤษภาคม 2555 รวมถึงการไม่ออกแนวปฏิบัติเพิ่มเติมที่ก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติและจำกัดการเข้าถึงเงินทดแทนจากกองทุนเงินทดแทน

3. กรณีการจ่ายค่าทำศพให้แก่ผู้จัดการศพของลูกจ้างในอัตรา 50,000 บาท จากการรวบรวมข้อมูลของมูลนิธิและสมาชิกเครือข่ายฯ เห็นว่า การปรับฐานอัตราการจัดการศพควรคำนึงสถานะทางเศรษฐกิจและกระบวนการจัดการศพในมิติทางวัฒนธรรมจึง มีข้อเสนอสองแนวทางคือ 1. ให้เพิ่มค่าจัดการศพเป็น 60,000 บาท เนื่องจากวัฒนธรรมในการจัดงานศพโดยจากกลุ่มแรงงานข้ามชาติเมียนมา จะต้องมีการค่าใช้จ่ายในการจัดการศพสองครั้งคือ ช่วงก่อนทำพิธีเผาและหลังพิธีเผาศพ หรือ 2. ประเทศไทยประสบกับภาวะเงินเฟ้อทุกปี

¹ <https://hrdfoundation.org/?p=4866>

ซึ่งทำให้ค่าใช้จ่ายในการจัดพิธีกรรมทางศาสนามีมูลค่าสูงขึ้น ดังนั้น ควรพิจารณาเพิ่มค่าจัดการศพตามหลักการเพิ่มขึ้นของเงินเฟ้อ ไม่น้อยกว่า 10% ทุก 3 ปี เป็นต้น

4. มูลนิธิเห็นด้วยว่า ผู้มีสิทธิตามมาตรา 20 แห่งพรบ.เงินทดแทน ให้ขยายรวมถึง สามีภรรยาที่อยู่กินกันฉันสามีภรรยาตามความเชื่อทางศาสนา สังคมและวัฒนธรรม โดยมีพักต้องพิจารณาว่าจดทะเบียนสมรสตามกฎหมายหรือไม่เพียงอย่างเดียว รวมถึงบุตรที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ในการคุ้มครองและเยียวยาผู้ประกันตนตลอดจนคุ้มครองสิทธิของผู้มีส่วนได้เสียอย่างแท้จริง ทั้งนี้ โดยพิจารณาจากหลักฐานอื่นประกอบ อาทิ พยานบุคคลที่รู้เห็นการอยู่กินฉันสามีภรรยาที่ไม่จำเป็นต้องจะต้องเป็นข้าราชการ เอกสารการรับร ่องบุตี่โดยพฤตินัย เช่น การจดทะเบียนการเกิดที่มีชื่อบิดาปรากฏ หรือการยินยอมให้บุตรที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายใช้นามสกุล เป็นต้น