

# ปัญหาเกี่ยวกับการได้รับสิทธิประโยชน์ของลูกจ้างผู้ประกันตนตาม กฎหมายประกันสังคม ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2558

เจษฎาพงศ์ พรหมเผ่า\*  
ศาสตราจารย์ ดร.ธีระ ศรีธรรมรักษ์\*\*

## บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาความหมาย แนวคิดและทฤษฎี ความ เป็นมาเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของลูกจ้างผู้ประกันตนตามระบบประกันสังคมของไทย หลัก มาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์การแรงงาน ระหว่างประเทศกับระบบประกันสังคมของไทย ศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับอนุสัญญา ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 102 กฎหมายประกันสังคมของไทยและกฎหมายที่ เกี่ยวข้อง และกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการได้รับสิทธิประโยชน์ของลูกจ้างผู้ประกันตน ตามกฎหมายประกันสังคมได้แก่ ราชอาณาจักรสวีเดน สาธารณรัฐอิตาลี สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ และสหพันธรัฐมาเลเซีย ประกอบกับการนำหลักแนวคิด ทฤษฎีต่าง ๆ รวมทั้งศึกษาปัญหาและ วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับคำนิยามศัพท์ของคำว่า “ลูกจ้าง” การขยายขอบเขตของการ ได้รับสิทธิประโยชน์ของลูกจ้างผู้ประกันตน และการได้รับสิทธิประโยชน์ของลูกจ้างผู้ประกันตน ตามกฎหมายประกันสังคม พ.ศ. 2533 และ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2558 รวมถึงการกำหนดอัตรา การจ่ายเงินสมทบ ตลอดจนศึกษาหาแนวทาง ข้อเสนอแนะ เพื่อแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นในการได้รับสิทธิ ประโยชน์ของลูกจ้างผู้ประกันตนตามกฎหมายประกันสังคม พ.ศ. 2533 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558 เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 102 สภาพเศรษฐกิจและสังคมของไทยในปัจจุบัน อีกทั้งมีประสิทธิภาพในการคุ้มครอง ลูกจ้างผู้ประกันตนรอบด้านอย่างแท้จริง

จากการศึกษาพบว่า มีปัญหาในเรื่อง คำนิยามศัพท์ คำว่า “ลูกจ้าง” ซึ่งเดิม พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ได้กำหนดคำนิยามศัพท์คำว่า “ลูกจ้าง” หมายความว่า “ผู้ซึ่งทำงานให้นายจ้างโดยได้รับค่าจ้าง” แต่ต่อมาเมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติ ประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558 ได้ตัดถ้อยคำว่า “ไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร” ออกไป ทำให้ เกิดปัญหาในการตีความเนื่องจากเป็นความหมายที่แคบและไม่ชัดเจน นอกจากนี้ยังมีปัญหาของ ขอบเขตการได้รับสิทธิประโยชน์ของลูกจ้างผู้ประกันตนตามกฎหมายประกันสังคมของไทยนั้น ยัง

\* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ ปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

\*\* ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

ไม่มีบทบัญญัติให้การคุ้มครองไปถึงกรณีสงเคราะห์ครอบครัวและกรณีการขาดผู้อุปการะ ทำให้เกิดความไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 102 ที่ได้กำหนดขอบเขตความคุ้มครองขั้นต่ำของลูกจ้างผู้ประกันตนที่กว้างขวางกว่า รวมถึงสิทธิประโยชน์ที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมตามกฎหมายประกันสังคม ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2558 หลายประการ เช่น กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย กรณีคลอดบุตร และกรณีชราภาพ ยังมีปัญหาความไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบันอย่างแท้จริง อีกทั้งมีปัญหาในการกำหนดอัตราเงินสมทบท้ายพระราชบัญญัติประกันสังคมที่ได้มีการทบทวนแก้ไขมาเป็นเวลานานกว่า 25 ปี ทำให้เกิดความล้าสมัย ตลอดจนการกำหนดค่าจ้างที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบของผู้ประกันตน ก็ยังมีความไม่สอดคล้องกับหลักการเฉลี่ยทุกข์และเฉลี่ยสุขอย่างแท้จริง

ดังนั้นผู้วิจัย จึงได้เสนอแนะให้มีการดำเนินการแก้ไขกฎหมายประกันสังคมฉบับใหม่ โดยให้คำนิยามศัพท์ คำว่า “ลูกจ้าง” มีความหมายที่กว้างขวางชัดเจนยิ่งขึ้น ด้วยการเพิ่มเติมคำว่า “ไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร” ทั้งนี้เพื่อขจัดปัญหาความสับสนในทางปฏิบัติเกี่ยวกับลูกจ้างที่เรียกชื่ออย่างอื่น และได้เสนอแนะให้มีการขยายสิทธิประโยชน์ของลูกจ้างผู้ประกันตน ให้ได้รับสิทธิประโยชน์กรณีสงเคราะห์ครอบครัว และกรณีขาดผู้อุปการะให้สอดคล้องกับอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 102 อันจะเป็นการให้ความคุ้มครองลูกจ้างผู้ประกันตนรอบด้านอย่างแท้จริง อีกทั้งยังได้เสนอแนะให้มีการแก้ไขการได้รับสิทธิประโยชน์ของลูกจ้างผู้ประกันตนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย กรณีคลอดบุตร และกรณีชราภาพ ให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมปัจจุบัน เพื่อให้ผู้ประกันตนได้รับสิทธิประโยชน์มีประสิทธิภาพและมีการชดเชยความเสี่ยงภัยที่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบันอย่างแท้จริง ประการสุดท้ายผู้วิจัยขอเสนอให้มีการแก้ไขการกำหนดอัตราการจ่ายเงินสมทบ ให้มีความสอดคล้องกับสถานะภาพทางการเงินของกองทุนประกันสังคมในปัจจุบัน เพื่อให้กองทุนประกันสังคมมีเสถียรภาพและความมั่นคงในการนำมาใช้เป็นหลักประกันแก่ลูกจ้างผู้ประกันตนต่อไป อันจะเป็นการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นของประเทศไทยได้อย่างแท้จริง

## 1. บทนำ

1) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับคำนิยามศัพท์คำว่า “ลูกจ้าง” จากเดิมพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 กำหนดไว้ว่า “ลูกจ้าง” หมายความว่า “ผู้ซึ่งทำงานให้นายจ้าง โดยรับค่าจ้างไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร แต่ไม่รวมถึงลูกจ้าง ซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย” ถูกแก้ไขเพิ่มเติมเป็น “ลูกจ้าง” หมายความว่า “ผู้ซึ่งทำงานให้นายจ้าง โดยรับค่าจ้าง” ซึ่งเป็นการกำหนดความหมายที่แคบลงทำให้เป็นปัญหาการตีความแก่ลูกจ้างที่เรียกชื่อเป็นอย่างอื่น ซึ่งได้ทำงานให้นายจ้างโดยรับค่าจ้างแต่ไม่ได้ถูกเรียกว่าลูกจ้าง เช่น แจ้ว คนดูแลบ้าน คนสวน คนใช้ แม่บ้าน คนขับรถ เป็นต้น เป็นผลให้เกิดความสับสนและสำคัญผิดในหน้าที่ของนายจ้างหรือลูกจ้างซึ่งส่วนมากไม่มีความรู้ทางด้านกฎหมายโดยเฉพาะ ที่มีหน้าที่ต้อง

สมทบเงินเข้าสู่กองทุนประกันสังคม หรือจะเป็นช่องให้เกิดการหลบเลี่ยงของนายจ้างโดยการตีความว่าการจะเป็นผู้ประกันตนนั้นต้องเป็นลูกจ้างเท่านั้น ไม่รวมถึงลูกจ้างซึ่งเรียกชื่อเป็นอย่างอื่น จึงจำเป็นต้องแก้ไขคำนิยามศัพท์คำว่า “ลูกจ้าง” ไปใช้คำนิยามศัพท์เดิม คือ “ลูกจ้าง” หมายความว่า “ผู้ซึ่งทำงานให้นายจ้างโดยรับค่าจ้างไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร” อันเป็นการสอดคล้องกับแนวความคิดของท่าน ศาสตราจารย์ (พิเศษ) เกษมสันต์ วัฒวรรณ ที่ได้กล่าวในหนังสือคำอธิบายกฎหมายแรงงานไว้ว่า การที่กฎหมายบัญญัติคำว่า “ไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร” บัญญัติไว้เพื่อตัดปัญหาข้อโต้แย้ง อันเนื่องมาจากกฎหมายบางฉบับหรือนายจ้างบางรายไม่เรียกชื่อบุคคลที่ทำงานในสถานประกอบการนั้นว่าลูกจ้าง<sup>1</sup> จึงควรมีการแก้ไขคำนิยามศัพท์ดังกล่าวให้มีความชัดเจนเพื่อจัดข้อโต้แย้งและทำให้ไม่เกิดความสับสนในทางปฏิบัติเกี่ยวกับคำนิยามศัพท์ดังกล่าวนี้

2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับขอบเขตของการได้รับสิทธิประโยชน์ของลูกจ้างผู้ประกันตน พระราชบัญญัติประกันสังคมพ.ศ. 2533 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558 ได้บัญญัติคุ้มครองสิทธิประโยชน์แก่ลูกจ้างผู้ประกันตนไว้ 7 ประการ (มาตรา 54) อันได้แก่ กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย กรณีคลอดบุตร กรณีทุพพลภาพ กรณีตาย กรณีสงเคราะห์บุตร กรณีชราภาพและกรณีว่างงาน ซึ่งจากสิทธิประโยชน์ดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยเห็นสมควรให้มีการขยายความคุ้มครองเป็น 9 กรณี ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 102 ว่าด้วยประกันสังคม (มาตรฐานขั้นต่ำ) โดยให้ความคุ้มครองขยายไปถึงกรณีสิทธิประโยชน์ของครอบครัวของผู้ประกันตน และกรณีการขาดไร้ผู้อุปการะจากความตายของผู้ประกันตน อันจะทำให้กฎหมายประกันสังคมฉบับนี้มีความคุ้มครองลูกจ้างผู้ประกันตนให้ได้รับสิทธิประโยชน์ครอบคลุมในทุก ๆ ด้าน ตามอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 102 และเพื่อให้สอดคล้องกับการประกันสังคมของประเทศในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (Asean Economics Community : AEC) ที่ได้มีความพยายามในการพัฒนาสิทธิประโยชน์ของการประกันสังคมให้ครอบคลุมไปยังสิทธิประโยชน์ 9 กรณีเช่นกัน และเพื่อให้มีความสอดคล้องกับอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 102 และสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคมปัจจุบัน

3) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับอัตราของการจ่ายเงินสมทบ แม้ว่าจะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับนี้ เป็นฉบับที่ 4 แต่ยังไม่ได้มีการทบทวนแก้ไขอัตราเงินสมทบท้ายพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ซึ่งกำหนดอัตราสูงสุดของการจ่ายเงินสมทบไว้มาเป็นเวลานานกว่า 25 ปีแล้ว จึงทำให้เกิดความล้าสมัยและไม่สอดคล้องกับสภาพทางการเงินของกองทุนในปัจจุบัน อันจะกระทบต่อความมั่นคงของกองทุนประกันสังคม และอาจทำให้เกิดภาวะเกินสมควรแก่กองทุนในระยะยาวได้ในอนาคต จึงสมควรมีการปรับอัตราเงินสมทบท้าย

<sup>1</sup> จาก คำอธิบายกฎหมายแรงงาน (น. 31), โดย เกษมสันต์ วัฒวรรณ, 2556, กรุงเทพฯ : วิทยุชน.

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 เพื่อให้มีความสอดคล้องกับสถานภาพทางการเงินของกองทุนในปัจจุบัน รวมทั้งอัตราการจ่ายเงินสมทบตามกฎหมายต่างประเทศ

## 2. ความหมาย แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของลูกจ้างผู้ประกันตนตามระบบประกันสังคมของไทย

2.1 ความหมายของประกันสังคมนั้นองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้ให้ความหมายไว้ หมายความว่า “การประกันสังคมคือการคุ้มครองที่สังคมให้กับประชาชนและผู้ประกอบกิจการ ให้สามารถเข้าถึงการดูแลสุขภาพและการประกันรายได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณี สูงอายุ ว่างงาน เจ็บป่วย ทุพพลภาพ บาดเจ็บจากการทำงาน คลอดบุตรหรือการสูญเสียของผู้หาเลี้ยงครอบครัว”

2.2 หลักการในการร่วมกันเสี่ยงภัย การประกันภัยในความเสี่ยงร่วมกันของคนทำงานในสังคม และตอบแทนเป็นสิทธิประโยชน์เมื่อประสบภัยนั้น เพื่อเยียวยาตัวแรงงานหรือครอบครัว โดยมีหลักการสำคัญ 5 ประการ<sup>2</sup> ดังนี้

1. หลักการบังคับ ด้วยการให้แรงงานทั้งหมดเข้ามาอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย และมีการยกเว้นน้อยที่สุด เพื่อให้มีการดำเนินงานที่กว้างขวางเพียงพอ

2. หลักการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุข ด้วยการที่ลูกจ้างที่มีรายได้สูง มีฐานะดี มีสุขภาพดี ย่อมมีความเสี่ยงภัยในอันตรายต่าง ๆ น้อย แม้ว่าจะได้รับสิทธิประโยชน์จากประกันสังคมน้อย แต่ก็ควรต้องอยู่ภายใต้การบังคับของกฎหมายประกันสังคม เพื่อเฉลี่ยสุขให้แก่ลูกจ้างที่รายได้ต่ำยากจน มีปัญหาสุขภาพน้อย เนื่องจากมีความเสี่ยงภัยที่สูงกว่า

3. หลักสามฝ่ายร่วมรับภาระ (ไตรภาคี) ว่าด้วยการมีส่วนร่วมร่วมกันทางสังคม คือ นอกจากแรงงานมีหน้าที่ในการจ่ายเงินสมทบแล้ว นายจ้างหรือผู้ประกอบการและรัฐบาลก็ควรมีส่วนรับภาระด้วย เนื่องจากเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการทำงานของแรงงาน

4. หลักจ่ายตามความสามารถ ได้ตามความจำเป็น ว่าด้วยการจ่ายเงินสมทบโดยการถือเอารายได้ของตัวแรงงานเป็นเกณฑ์ ผู้มีรายได้สูงจ่ายมากกว่าผู้มีรายได้ต่ำ แต่สิทธิประโยชน์ที่จะได้รับอยู่ในเกณฑ์ที่เท่าเทียมกัน และได้เมื่อมีความจำเป็นเสมอกัน

5. หลักมาตรฐานขั้นต่ำ คือต้องมีการให้สิทธิประโยชน์มากกว่า หรือที่ดีกว่ามาตรฐานขั้นต่ำที่ตั้งไว้เป็นอย่างน้อย เพื่อให้เกิดความคุ้มครองบุคคลในสังคมอย่างแท้จริง

2.3 หลักแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทน (Benefits)<sup>3</sup> บุคคลทุกคนที่เข้าเป็นสมาชิกของการประกันสังคม เรียกว่า ผู้ประกันตน (Insured Person) ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับ

<sup>2</sup> จาก ผลกระทบของกฎหมายประกันสังคม ที่มีต่อลูกจ้างผู้ประกันตน (น.10), โดย ชีระ ศรีธรรมรักษ์ และคณะ, 2537, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

<sup>3</sup> จาก ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการประกันสังคม (น. 10), 2525, บัณฑิต บูรณบัณฑิต, วารสาร นิติศาสตร์ ธรรมศาสตร์, 9(2), กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ประโยชน์ทดแทนจากเงินสมทบที่โครงการประกันสังคมสะสมไว้เป็นกองทุนประกันสังคม (Social Insurance Fund) โดยมีลักษณะการจ่าย 3 กรณีดังนี้

1. จ่ายเป็นเงิน (In Cash) ซึ่งได้แก่เงินชดเชยค่าจ้างในระหว่างหยุดงานเพื่อการรักษาพยาบาล การคลอดบุตร การว่างงาน เงินบำนาญเพื่อการทุพพลภาพ การชราภาพและบำนาญตกทอดแก่คู่สมรส บุตร หรือผู้อยู่ในอุปการะ เงินทดแทนการตาย เงินค่าจัดการศพ และเงินทดแทนครอบครัวใหญ่ที่มีผู้อยู่ในอุปการะจำนวนมาก

2. จ่ายเป็นสิ่งของ (In Kinds) ซึ่งได้แก่ยาและเวชภัณฑ์ สิ่งของเครื่องใช้สำหรับทารก แขนขาเทียม เครื่องพุงกาย เครื่องมือเครื่องใช้ในการประกอบอาชีพ และสิ่งของอื่น ๆ ที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต

3. จ่ายเป็นบริการ (In Services) ซึ่งได้แก่การให้บริการทางการแพทย์ การบริการสังคม การสังคมสงเคราะห์ และบริการอื่น ๆ ที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต

2.4 ในส่วนหนึ่งของทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการของ Maslow กล่าวว่าไว้วามมนุษย์นั้นมีความต้องการความปลอดภัย และความมั่นคง เป็นความต้องการในเรื่องของความ ต้องการความช่วยเหลือและการคุ้มครอง โดยเฉพาะเด็กที่ยังไม่อาจดูแลชีวิตตนเองได้ และคนทำงาน ก็ต้องการความมั่นคงและปลอดภัยในชีวิต รวมทั้งความมั่นคงในหน้าที่การงาน เพื่อเผชิญสิ่งต่าง ๆ เช่น อาชญากรรม ภัยธรรมชาติ ความสับสน ความไม่เป็นระเบียบของสังคม เป็นต้น เพื่อต้องการหลีกเลี่ยงความวิตกกังวล

3. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการได้รับสิทธิประโยชน์ของลูกจ้างผู้ประกันตนตามอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 102 กฎหมายต่างประเทศ และตามกฎหมายประกันสังคมของไทย

3.1 มาตรการตามอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 102 ว่าด้วยประกันสังคม (มาตรฐานขั้นต่ำ) มีฐานะเป็นกฎหมายสากล ที่ถือเป็นเครื่องมือในการออกแบบกฎหมายประกันสังคมและแนวทางสร้างความมั่นคงทางสังคมขั้นพื้นฐานในนานาประเทศมีเป้าหมายจะครอบคลุมความมั่นคงทั้งหมด 9 สาขา คือ การบริการทางการแพทย์ ประโยชน์ทดแทนกรณีเจ็บป่วย กรณีว่างงาน กรณีชราภาพ กรณีประสบอันตรายจากการจ้างงาน กรณีการสงเคราะห์ครอบครัว กรณีคลอดบุตร กรณีทุพพลภาพ และกรณีขาดผู้อุปการะ อันเป็นแนวทางสร้างความมั่นคงทางสังคมขั้นพื้นฐานแก่นานาประเทศ

3.2 มาตรการตามหลักกฎหมายต่างประเทศ

3.1.1 ราชอาณาจักรสวีเดน

ราชอาณาจักรสวีเดน ระบบการประกันสังคมมีความคุ้มครองใน 2 ระบบ โดยมีระบบใหม่คือการประกันสังคมระบบ NDC และบัญชีรายบุคคลภาคบังคับ และระบบเก่าคือระบบประกันสังคมที่สัมพันธ์กับรายได้ โดยระบบใหม่นั้นจะมีผลใช้บังคับกับผู้ที่เกิดตั้งแต่ปี พ.ศ.

2481 เป็นต้นไป ส่วนบุคคลที่เกิดตั้งแต่ปี พ.ศ. 2480 ลงไปนั้นยังต้องผูกพันอยู่ภายใต้ระบบเก่า ซึ่งความคุ้มครองโดยระบบประกันสังคมของสหราชอาณาจักรสวีเดนนั้นยึดถือการอาศัยอยู่ในประเทศสวีเดนเป็นหลักเหนือการเป็นพลเมืองของสวีเดน การประกันตนจะครอบคลุมลูกจ้างและผู้ประกอบอาชีพอิสระทั้งหมด สิทธิประโยชน์ของผู้ประกันตนครอบคลุมกรณีชราภาพ ทูพพลภาพ การขาดผู้อุปการะของผู้อยู่ใต้การอุปการะของผู้ประกันตน เจ็บป่วย คลอดบุตร การบาดเจ็บจากการทำงาน ว่างงาน สงเคราะห์ครอบครัว และสิทธิประโยชน์ทางการแพทย์ของผู้ประกันตนและครอบครัวของผู้ประกันตน เป็นการคุ้มครองที่ค่อนข้างจะกว้างขวางในสิทธิประโยชน์ที่ผู้ประกันตนได้รับและยังรวมไปถึงครอบครัวของผู้ประกันตนก็ได้รับสิทธิบางประการเช่นกัน ส่วนเงินสมทบนายจ้างจะมีอัตราร้อยละ 23.71 และลูกจ้างร้อยละ 7 ของรายได้บวกกับค่าเฉลี่ยของบัญชีมูลค่าเป็นค่าธรรมเนียมในการบริหารกองทุน ส่วนผู้ประกอบอาชีพอิสระจะมีอัตราเงินสมทบที่สูงกว่าลูกจ้างทั่วไป ทั้งนี้สิทธิบางประการรัฐบาลเป็นผู้ออกให้ทั้งหมด เช่นการบริการทางการแพทย์ และการสงเคราะห์ครอบครัว

### 3.1.2 สาธารณรัฐอิตาลี

สาธารณรัฐอิตาลี ระบบประกันสังคมมีอยู่ 2 ระบบควบคู่กัน คือ ระบบกำหนดเงินสมทบ (NDC) จะคุ้มครองลูกจ้างทุกคนรวมถึงลูกจ้างที่ทำงานตามบ้าน โดยมีผลคุ้มครองตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2539 เป็นระบบใหม่และระบบประกันสังคม จะคุ้มครองลูกจ้างทุกคนรวมถึงลูกจ้างที่ทำงานตามบ้าน ที่ได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วอย่างน้อย 18 ปี นับแต่วันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2538 เป็นระบบเก่าที่ใช้ควบคู่กัน โดยคุ้มครองครอบคลุมสิทธิประโยชน์คือ ให้ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ ทูพพลภาพ การขาดผู้อุปการะ บริการทางการแพทย์ เจ็บป่วย คลอดบุตร ประสบอันตรายจากการทำงาน และการว่างงาน รวมทั้งการสงเคราะห์ครอบครัว ส่วนการสมทบเงินเข้ากองทุนนั้น นายจ้างต้องจ่ายเงินสมทบร้อยละ 28.78 และลูกจ้างร้อยละ 12.7 ของรายได้หากเป็นงานที่มีความเสี่ยงภัยสูงจะจ่ายในอัตราที่ลดลงในเงินสมทบกรณีเจ็บป่วย และคลอดบุตร ส่วนกรณีประสบอันตรายจากการทำงาน นายจ้างจ่ายร้อยละ 0.5 - 16 และลูกจ้างจ่ายตามระดับความเสี่ยงของการทำงานที่ได้มีประเมิน ส่วนรัฐบาลอุดหนุนร้อยละ 1.8 ของเงินสมทบในกรณีสงเคราะห์ครอบครัว และจะให้เงินอุดหนุนในส่วนที่ขาดทั้งหมด

### 3.1.3 สาธารณรัฐฟิลิปปินส์

สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ระบบการประกันสังคมจะอยู่ภายใต้กฎหมายประกันสังคม ค.ศ.1997 (The Social Security Act of 1997) โดยการดูแลของกระทรวงแรงงานและการจ้างงานฟิลิปปินส์ ขอบเขตความคุ้มครองจะคุ้มครองจะคุ้มครองพนักงานภาคเอกชน แรงงานในครัวเรือน และผู้ประกอบอาชีพอิสระ ส่วนการคุ้มครองผู้ประกันตนแบบสมัครใจนั้นให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนชาวฟิลิปปินส์ที่ทำงานในต่างประเทศ และคุ้มครองผู้ประกันตนที่ไม่มีสิทธิในภาคบังคับ รวมถึงคุ้มครองคู่สมรสที่ไม่ได้ทำงานของผู้ประกันตน ซึ่งมีสิทธิประโยชน์ที่กำหนดให้แก่ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนคือ ในกรณีชราภาพ

ทุพพลภาพ การขาดผู้อุปการะ เจ็บป่วย คลอดบุตร บริการทางการแพทย์ของผู้ประกันตน และกรณีประสบอันตรายจากการทำงานยกเว้นผู้ประกอบอาชีพอิสระ เงินสมทบนั้นใช้ระบบการจ่ายเงินสมทบตามลำดับชั้นของรายได้ โดยนายจ้างจ่ายอัตราร้อยละ 8.62 และลูกจ้างร้อยละ 3.63 ของรายได้ ส่วนรัฐบาลจะสนับสนุนเฉพาะการขาดดุลใด ๆ ของกองทุนที่เกิดขึ้น

#### 3.1.4 สหพันธรัฐมาเลเซีย

สหพันธรัฐมาเลเซีย ระบบการประกันสังคมจะอยู่ภายใต้กฎหมาย The Employees' Social Security Act 1969 ให้ความคุ้มครองสำหรับลูกจ้างที่มีรายได้มากกว่า 3,000 ริงกิตต่อเดือน โดยสิทธิประโยชน์ของลูกจ้างผู้ประกันตนจะได้รับประโยชน์ทดแทนคือ กรณีทุพพลภาพ การขาดผู้อุปการะ ประสบอันตรายจากการทำงาน และในกรณีของการคลอดบุตรนั้น นายจ้างภายใต้ระบบความรับผิดชอบของนายจ้างต้องตามค่าจ้างของผู้เอาประกันหรืออัตราที่กำหนดโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน โดยที่ลูกจ้างไม่ต้องจ่ายสมทบ เงินสมทบในระบบประกันสังคมนายจ้างจะจ่ายในอัตราร้อยละ 1.75 และลูกจ้างร้อยละ 1.0 แบ่งไปตามลำดับชั้นของรายได้ที่กำหนดไว้ 34 ลำดับชั้น ส่วนรัฐบาลจะไม่อุดหนุนเงินสมทบในระบบประกันสังคมแต่จะอุดหนุนแก่กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และการบริการทางการแพทย์รัฐจะเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายทั้งหมด

3.2 กฎหมายพระราชบัญญัติประกันสังคม ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2558 มีสาระสำคัญในการแก้ไขส่วนของการได้รับสิทธิประโยชน์ของลูกจ้างผู้ประกันตนตามกฎหมายประกันสังคมฉบับเดิมของประเทศไทย ดังต่อไปนี้

1) มีการแก้ไขคำนิยามศัพท์ คำว่า “ลูกจ้าง” ตามมาตรา 5 เพื่อขยายความคุ้มครองไปยังลูกจ้างซึ่งทำงานเกี่ยวกับงานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย

2) ตัดข้อยกเว้นตามมาตรา 4 ขยายความคุ้มครองให้ผู้ประกันตนไปยังลูกจ้างชั่วคราวทุกประเภทของส่วนราชการ และครูหรือครูใหญ่ของโรงเรียนเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียน

3) กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย เพิ่มสิทธิประโยชน์ให้ได้รับ ค่าส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรค และค่าฟื้นฟูสมรรถภาพ และค่าใช้จ่ายเป็นเงินช่วยเหลือเบื้องต้นให้แก่ผู้ประกันตน ในกรณีที่ผู้ประกันตนได้รับความเสียหายจากการรับบริการทางการแพทย์

4) กรณีคลอดบุตร ลดระยะเวลาการได้รับสิทธิลงจากเดิมต้องจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 7 เดือน ขอรับสิทธิประโยชน์นี้ได้เพียง 2 ครั้งตลอดระยะเวลาการเป็นผู้ประกันตน เป็น ลดลงเหลือ 5 เดือน ขอรับสิทธิประโยชน์นี้ได้ไม่จำกัดจำนวนครั้ง

5) กรณีทุพพลภาพ ได้แก้ไขนิยามศัพท์ของคำว่า “ทุพพลภาพ” ซึ่งเดิมกำหนดให้ผู้ประกันตนจะได้รับสิทธิประโยชน์นี้ต่อเมื่อเป็นผู้ที่สูญเสียอวัยวะหรือสูญเสียสมรรถภาพของอวัยวะหรือของร่างกาย หรือสูญเสียสภาวะปกติของจิตใจ จนถึงขั้นไม่สามารถทำงานได้ เป็น จนทำให้ความสามารถในการทำงานลดลงถึงขนาด ไม่อาจประกอบการทำงานตามปกติได้ ทำให้นิยาม

ศัพท์มีความหมายกว้างขึ้นกว่าเดิมจากเดิมหมายถึงเฉพาะผู้ที่ทุพพลภาพจนถึงขั้นไม่สามารถทำงานได้เท่านั้น

6) กรณีตาย มีการแก้ไขโดยเพิ่มอัตราในการคำนวณเงินสงเคราะห์และเพิ่มสิทธิในส่วนของผู้ประกันตนที่เจ็บป่วยด้วยโรคเรื้อรัง รวมถึงกรณีทุพพลภาพเมื่อถึงแก่ความตายให้ได้รับเงินค่าทำศพรวมถึงเงินสงเคราะห์ทดแทนการขาดรายได้ที่ผู้ประกันตนได้รับในเดือนสุดท้ายก่อนถึงแก่ความตาย

7) กรณีสงเคราะห์บุตร เดิมกำหนดให้จำนวนบุตรที่จะได้รับสิทธิประโยชน์ได้จำนวนคนละไม่เกิน 2 คน เป็น คนละไม่เกิน 3

8) กรณีชราภาพ มีการแก้ไข โดยเพิ่มทายาทเป็นบุคคลซึ่งผู้ประกันตนทำหนังสือระบุไว้ เป็นผู้มียุติธรรมได้รับสิทธิประโยชน์จากบำเหน็จชราภาพของผู้ประกันตนซึ่งได้ถึงแก่ความตายให้เป็นผู้มียุติธรรมได้รับประโยชน์ 1 ส่วนร่วมกับทายาทอื่น

9) กรณีว่างงาน มีการกำหนดคำนิยามศัพท์คำว่า “ภัยพิบัติ” เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่นายจ้างและลูกจ้าง ในระหว่างที่มีการเกิดภัยพิบัติและกรณีนายจ้างหยุดกิจการชั่วคราวอันเนื่องมาจากเหตุสุดวิสัยโดยยังไม่มีมีการเลิกจ้าง

ดังนั้นจากที่กล่าวมากฎหมายประกันสังคม ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2558 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมสิทธิประโยชน์ที่ลูกจ้างผู้ประกันตนมีสิทธิจะได้รับมากขึ้นกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับเดิมหลายประการ แต่ทั้งนี้แต่ยังคงมีบางประเด็นที่ผู้วิจัยเห็นว่ายังมีความไม่ชัดเจนในคำนิยามศัพท์ รวมถึงมีความไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

#### 4. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการได้รับสิทธิประโยชน์ของลูกจ้างผู้ประกันตนตามกฎหมายประกันสังคม ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2558

พระราชบัญญัติประกันสังคม แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558 มีการแก้ไขในหลายประเด็นแต่ก็ยังมีปัญหาในการได้รับสิทธิประโยชน์ของลูกจ้างผู้ประกันตนหลายประการ ซึ่งผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงปัญหาทางกฎหมาย ดังต่อไปนี้

1) กรณีปัญหาเกี่ยวกับคำนิยามศัพท์คำว่า “ลูกจ้าง” จากการศึกษา พบว่า กฎหมายประกันสังคม ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2558 ตามมาตรา 5 ได้กำหนดคำนิยามศัพท์คำว่า “ลูกจ้าง” ไว้ว่า “ผู้ซึ่งทำงานให้นายจ้างโดยได้รับค่าจ้าง” โดยตัดถ้อยคำว่า “ไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร” จึงเกิดปัญหาทำให้ความหมายของคำนิยามศัพท์ดังกล่าว ซึ่งเป็นการกำหนดความหมายที่แคบลงทำให้เป็นปัญหาการตีความแก่ลูกจ้างที่เรียกชื่อเป็นอย่างอื่น ซึ่งได้ทำงานให้นายจ้างโดยรับค่าจ้างแต่ไม่ได้ถูกเรียกว่าลูกจ้าง เช่น ผู้รับจ้าง ผู้รับประกอบการ ผู้ปฏิบัติการ พนักงานทำความสะอาด แม่บ้าน คนขับรถ เป็นต้น เป็นผลให้เกิดความสับสนและสำคัญผิดในหน้าที่ของนายจ้างหรือลูกจ้างซึ่งส่วนมากไม่มีความรู้ทางด้านกฎหมายโดยเฉพาะ ซึ่งมีหน้าที่ต้องสมทบเงินเข้าสู่กองทุนประกันสังคม หรือจะเป็นช่องให้เกิดการหลบเลี่ยงของนายจ้างโดยการตีความว่าการจะเป็นผู้ประกันตนนั้นต้องเป็นลูกจ้างเท่านั้น ไม่รวมถึงลูกจ้างที่เรียกชื่อเป็นอย่างอื่น อันเป็นปัญหาข้อ



โต้แย้งในคำนิยามศัพท์ เนื่องมาจากกฎหมายบางฉบับหรือนายจ้างบางรายไม่เรียกชื่อบุคคลที่ทำงานในสถานประกอบการนั้นว่าลูกจ้าง ซึ่งจะทำให้ลูกจ้างบางประเภทไม่ได้รับความคุ้มครอง อีกทั้งยังไม่ครอบคลุมลูกจ้างทั้งหมดได้อย่างแท้จริงตามเจตนารมณ์ที่กำหนดไว้ในหลักการในการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตราดังกล่าว

2) กรณีปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับขอบเขตของการได้รับสิทธิประโยชน์ของลูกจ้างผู้ประกันตน ผู้วิจัยขอสรุปแยกเป็นประเด็นดังนี้

2.1 ) กรณีปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับขอบเขตของการได้รับสิทธิประโยชน์ของลูกจ้างผู้ประกันตนในกรณีสงเคราะห์ครอบครัวของผู้ประกันตน (Family Benefit) จากการศึกษาพบว่า กฎหมายประกันสังคมฉบับของไทยในปัจจุบันยังมีปัญหาการคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของประเทศไทยนั้นยังไม่คุ้มครองไปยังการสงเคราะห์ครอบครัวของผู้ประกันตน ทำให้ลูกจ้างผู้ประกันตนและครอบครัวไม่ได้รับความคุ้มครองทุกความเสี่ยงภัยอย่างครบถ้วน จึงไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 102 ประกอบกับเมื่อเปรียบเทียบกับกองทุนของข้าราชการซึ่งถือเป็นลูกจ้างภาครัฐ ตามพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. 2553 พบว่า ยังมีปัญหาความเหลื่อมล้ำในการได้รับความคุ้มครองสิทธิในบริการทางการแพทย์ของลูกจ้างผู้ประกันตนตามกฎหมายประกันสังคมเมื่อเปรียบเทียบกับสิทธิของลูกจ้างภาครัฐ ยังคงมีปัญหาความไม่เสมอภาคระหว่างลูกจ้างทั้งสองระบบนี้ เนื่องจากยังไม่คุ้มครองไปถึงครอบครัวของผู้ประกันตนคือบุตรตามกฎหมาย คู่สมรส และบิดามารดาของผู้ประกันตนให้ได้รับสิทธิในการเข้ารับบริการทางการแพทย์

2.2 ) กรณีปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการได้รับสิทธิประโยชน์ในเงินสงเคราะห์บุตร จากการศึกษาวิจัยพบว่า อัตราการเกิดบุตรของหญิงไทยมีแนวโน้มลดลงทุก ๆ ปี จึงมีการแก้ไขกฎหมายประกันสังคมฉบับที่ 4 ได้มีการเพิ่มสิทธิประโยชน์ในเงินสงเคราะห์บุตร เป็น 3 คน แต่ทั้งนี้ก็ยังมีความปัญหาในอัตราเงินสงเคราะห์ที่กำหนดไว้เป็นอัตราตายตัว โดยกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขและอัตราการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ซึ่งกำหนดไว้เพียง 400 บาท ต่อคนต่อเดือน ถึงอายุ 6 ปีบริบูรณ์ ซึ่งอาจไม่เพียงพอที่จะส่งเสริมให้เด็กมีสุขภาพ การศึกษาหรือสุขภาวะที่ดีได้ โดยเฉพาะการเสริมสร้างพัฒนาการของเด็กอ่อนเพื่อให้เป็นกำลังบุคคลที่มีประสิทธิภาพในอนาคต เนื่องจากปัจจัยในการดำรงชีพนั้นปรับราคาสูงขึ้นอยู่ตลอดเวลา

2.3 ) กรณีปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับขอบเขตของการได้รับสิทธิประโยชน์ของลูกจ้างผู้ประกันตน ในกรณีขาดผู้อุปการะอันเกิดจากความตายของผู้ประกันตน (Survivors Benefit) จากการศึกษาของผู้วิจัยพบว่า ตามกฎหมายประกันสังคมของไทยนั้นให้ผู้อยู่ในอุปการะซึ่งเป็นทายาทได้รับสิทธิประโยชน์ในลักษณะเป็นเงินบำเหน็จซึ่งเป็นเงินก้อนจ่ายเพียงครั้งเดียว จึงมีขอบเขตในการให้สิทธิประโยชน์ไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 102 ที่ได้กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำเอาไว้ เป็นการให้เงินสงเคราะห์แก่ผู้ขาดอุปการะเป็นรายเดือน

สอดคล้องกับประโยชน์ที่ผู้ประกันตนได้รับหรือจะได้รับจากบำนาญชราภาพ ประกอบกับเมื่อเปรียบเทียบกับการประกันสังคมของราชอาณาจักรสวีเดน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์และสหพันธรัฐมาเลเซีย ซึ่งเป็นสมาชิกของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ได้กำหนดขอบเขตความคุ้มครองลูกจ้างผู้ประกันตนไปถึงยังผู้ขาดไร้อุปการะอันเนื่องมาจากความตายของผู้ประกันตนไว้เช่นเดียวกัน

3.1 กรณีปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการได้รับสิทธิประโยชน์ของลูกจ้างผู้ประกันตน ตามกฎหมายประกันสังคม พ.ศ. 2533 และ ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2558 ผู้วิจัยขอสรุปแยกเป็นประเด็นดังนี้

3.1 ) กรณีปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการได้รับสิทธิในค่าใช้จ่ายเป็นเงินช่วยเหลือเบื้องต้นให้แก่ผู้ประกันตน ในกรณีที่ผู้ประกันตนได้รับความเสียหายจากการรับบริการทางการแพทย์ เนื่องจากพระราชบัญญัติประกันสังคม ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2558 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 63 ซึ่งกำหนดสิทธิประโยชน์เพิ่มเติมเป็นเงินค่าใช้จ่ายเป็นเงินช่วยเหลือเบื้องต้นให้แก่ผู้ประกันตน ในกรณีที่ผู้ประกันตนได้รับความเสียหายจากการรับบริการทางการแพทย์ แต่จากการศึกษาของผู้วิจัยพบว่า กฎหมายประกันสังคมฉบับนี้ไม่ได้กำหนดให้นำเอาหลักระบบชดเชยความเสียหายโดยไม่ต้องพิสูจน์ความผิด (No - Fault Compensation System) มาใช้ในการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น จึงจำเป็นต้องให้มีการพิสูจน์ความผิดจนเสร็จสิ้นเสียก่อน ถึงจะได้รับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น ทำให้เกิดปัญหาในความล่าช้าของการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ประกันตนจากกรณีที่เกิดขึ้นนั้นและไม่เป็นแนวทางเช่นเดียวกับกฎหมายหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ มาตรา 41 ที่ใช้หลักการดังกล่าวในการเยียวยาผู้เสียหายจากบริการทางการแพทย์

3.2 ) กรณีปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการได้รับสิทธิประโยชน์ของผู้ประกันตน เกี่ยวกับบริการทางการแพทย์ จากการศึกษของผู้วิจัยพบว่า การบริการทางการแพทย์ของระบบประกันสังคมยังมีปัญหาในเรื่องของการรักษาในสถานพยาบาลจะขอเข้ารับบริการได้เพียงแต่เฉพาะสถานพยาบาลตามบัตรรับรองสิทธิการรักษาพยาบาล (มีสิทธิเปลี่ยนแปลงได้ปีละ 1 ครั้ง เว้นแต่กรณีทุพพลภาพเปลี่ยนได้ทุก 1 เดือน) โดยจะเข้ารับบริการทางการแพทย์ได้เฉพาะสถานพยาบาลที่สำนักงานกำหนดให้สำหรับผู้ประกันตนเท่านั้น อีกทั้งการบริการทางการแพทย์บางโรคยังไม่อยู่ภายใต้การคุ้มครองของประกันสังคมในปัจจุบัน รวมทั้งปัญหาในการจ่ายยาซึ่งผู้ประกันตนมีสิทธิตามระบบบัญชียาหลักแห่งชาติเท่านั้น ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างสิทธิตามระบบการประกันสังคมกับระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ทำให้เกิดปัญหาความไม่เท่าเทียมกันในสองระบบนี้ในการเลือกเข้ารับบริการทางการแพทย์เป็นอย่างมาก ประกอบกับตามกฎหมายประกันสุขภาพแห่งชาติ มาตรา 10 หากผู้ประกันตนเลือกใช้ระบบหลักประกันสุขภาพจะถูกตัดสิทธิไม่ให้ได้รับสิทธิประโยชน์หากกฎหมายประกันสังคมได้คุ้มครองสิทธิประโยชน์ในกรณีใดไว้แล้ว อันไม่สอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนในการรับ

บริการเกี่ยวกับสาธารณสุข และสิทธิของบุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ควรจะได้รับสิทธิในสวัสดิการของรัฐอย่างเท่าเทียมในสิทธิขั้นพื้นฐานของรัฐ

3.3 ) ปัญหาเกี่ยวกับการได้รับสิทธิประโยชน์กรณีคลอดบุตร ตามกฎหมายประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558 มีการแก้ไขลดระยะเวลาในการเกิดสิทธิของผู้ประกันตนเหลือ 5 เดือน และมีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการลาคลอดบุตรได้ไม่จำกัดจำนวนครั้ง แต่จากการศึกษาของผู้วิจัยพบว่า สาธารณรัฐอิตาลี ไม่มีกำหนดระยะเวลาในการได้รับสิทธิประโยชน์ในการคลอดบุตร และบิดาของบุตรมีสิทธิหยุดงานเพื่อเลี้ยงดูบุตรซึ่งประเทศไทยไม่ได้ให้สิทธิในส่วนนี้ไว้ ประกอบกับ ภาวะการเจริญพันธุ์ของประเทศไทยลดต่ำอย่างรวดเร็ว โดยลดลงร้อยละ 30 จากอดีต ทำให้เห็นว่าการได้รับสิทธิประโยชน์นี้ ยังมีปัญหาในเรื่องของการกำหนดระยะเวลาในการเกิดสิทธิที่มีความไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมของไทยในปัจจุบันที่ต้องการให้มีบุตรเพิ่มมากขึ้น

3.4 ) ปัญหาเกี่ยวกับการได้รับสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับการได้รับสิทธิประโยชน์ในบำเหน็จชราภาพจากความตายของผู้ประกันตน จากการศึกษาของผู้วิจัยพบว่า ตามมาตรา 77 วรรคสอง (1) นั้นตัดสิทธิบุตรบุญธรรมไม่ได้ให้ได้รับสิทธิประโยชน์ในบำเหน็จชราภาพมีความไม่เป็นธรรมแก่บุตรบุญธรรมของผู้ประกันตนถึงแม้ว่ากฎหมายจะเปิดช่องให้ระบุผู้มีสิทธิรับผลแห่งการประกันได้ตามกฎหมายประกันสังคมฉบับใหม่ก็ตาม อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่าในทางปฏิบัติจริงแล้ว ผู้ประกันตนส่วนมาเป็นแรงงานที่น้อยคนจะทราบแล้วเข้าใจในสาระสำคัญของกฎหมาย และปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง ประกอบกับตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1627 กำหนดให้บุตรบุญธรรมย่อมมีสิทธิได้รับมรดกของผู้รับบุตรบุญธรรมในฐานะบุตรผู้สืบสันดาน เช่นเดียวกับบุตรของผู้รับบุตรบุญธรรม การตัดสิทธิบุตรบุญธรรมของผู้ประกันตนดังกล่าวจึงไม่เป็นธรรม และไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่กำหนดให้บุตรบุญธรรมย่อมมีสิทธิได้รับมรดกของผู้รับบุตรบุญธรรมในฐานะบุตรผู้สืบสันดาน

3.5 ) ปัญหาเกี่ยวกับการได้รับสิทธิประโยชน์เงินบำนาญชราภาพ เนื่องจากการเข้าสู่สังคมของผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ (Aged Society) โดยมีการศึกษาวิจัยพบว่าประเทศไทยเองก็เป็นหนึ่งในนั้นที่กำลังจะก้าวเข้าสู่สังคมของผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ในอีกไม่กี่ปีข้างหน้า ซึ่งจะมีปัญหาและผลกระทบต่อความมั่นคงของกองทุนประกันสังคมที่อาจจะต้องจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพเป็นจำนวนที่สูงกว่ารายได้ที่ได้รับจากเงินสมทบ อันเนื่องมาจากการกำหนดตามมาตรา 77 ทวิ ให้การได้รับสิทธิในกรณีชราภาพให้ได้รับสิทธิตั้งแต่ 55 ปีบริบูรณ์ ซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพของสังคมปัจจุบันที่มนุษย์มีอายุยืนยาวมากขึ้นจากเทคโนโลยีทางการแพทย์แต่ในทางกลับกัน อัตราเกิดกลับลดลงอย่างมาก ซึ่งจากสถิติแล้วประชากรปัจจุบันจะมีอายุเฉลี่ยสูงถึง 70 ปี ประกอบกับ ราชอาณาจักรสวีเดน สาธารณรัฐอิตาลี และสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ กำหนดสิทธิที่จะได้รับบำนาญชราภาพ โดยเฉลี่ยคือเริ่มต้นที่อายุ 60 ปีบริบูรณ์ไว้เป็นแนวเดียวกัน ซึ่งจะทำให้เกิดเป็นปัญหาต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของกองทุนประกันสังคมในอนาคตได้

4 ) ปัญหาเกี่ยวกับอัตราการจ่ายเงินสมทบ จากการศึกษาพบว่า ปัจจุบันกองทุนประกันสังคมของไทยมีอัตราส่วนเงินสำรอง (Reserve Ratio) ใน 4 กรณี คือ กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย กรณีทุพพลภาพ กรณีตาย และกรณีคลอดบุตร ซึ่งถือเป็นสิทธิประโยชน์ระยะสั้นมีอัตราส่วนเงินสำรองลดลงอย่างมากเมื่อเทียบกับอัตราเงินสำรองในปี พ.ศ. 2553 อันเนื่องมาจากการลดอัตราการจ่ายเงินสมทบในสองส่วนคือ ในส่วนที่นายจ้างจัดให้มีสวัสดิการที่ดีกว่าการประกันสังคม และส่วนของนายจ้างและลูกจ้างที่ประสบภัยพิบัติ รวมถึงการปรับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ แต่ทั้งนี้ในส่วนที่สำคัญและเป็นปัญหาคือ การกำหนดอัตราเงินสมทบทำยพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มีการกำหนดให้ใช้และไม่ได้มีการทบทวนแก้ไขมาเป็นเวลานานกว่า 25 ปี ทำให้มีความล้าสมัย และกฎกระทรวง ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2538) กำหนดค่าจ้างที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบของผู้ประกันตน ไม่เกินเดือนละหนึ่งหมื่นห้าพันบาท อันเป็นการไม่สอดคล้องกับหลักการเฉลี่ยทุกข์และเฉลี่ยสุข ประกอบกับจากการศึกษาหลักกฎหมายต่างประเทศของผู้วิจัย พบว่า ราชอาณาจักรสวีเดน สาธารณรัฐอิตาลี และสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ นั้นกำหนดให้นายจ้างต้องจ่ายเงินสมทบมากกว่าลูกจ้างเฉลี่ยกว่า 2 เท่าของที่ลูกจ้างต้องจ่ายไว้เป็นแนวเดียวกันสำหรับจ่ายสิทธิประโยชน์ระยะสั้น เพื่อให้ลูกจ้างผู้ประกันตนได้รับหลักประกันความเสี่ยงภัยที่มีประสิทธิภาพ รวมถึงทำให้กองทุนมีเสถียรภาพและมีความมั่นคงต่อไป

## 5. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการได้รับสิทธิประโยชน์ของลูกจ้างผู้ประกันตนตามกฎหมายประกันสังคม ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2558 ที่กล่าวมาข้างต้นแล้วนั้น ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะดังต่อไปนี้

1 ) ควรแก้ไขเพิ่มเติมนิยามศัพท์คำว่า “ลูกจ้าง” จากเดิมกำหนดไว้ว่า “ผู้ซึ่งทำงานให้นายจ้างโดยได้รับค่าจ้าง” เป็น “ผู้ซึ่งทำงานให้นายจ้างโดยได้รับค่าจ้างไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร” เพื่อให้คำนิยามศัพท์มีความหมายกว้างขวางขึ้น และไม่เกิดปัญหาความสับสนในทางปฏิบัติ ส่วนขอบเขตของการจำกัดการเป็นลูกจ้างตามนิยามนี้จะถูกจำกัดภายใต้มาตรา 4 ประกอบกับมาตรา 4 (6) ซึ่งให้อำนาจออกข้อกำหนดเป็นพระราชกฤษฎีกา อันจะเป็นการแก้ไขได้ง่ายกว่ากฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เมื่อมีปัญหาลูกจ้างประเภทใดเข้าข่ายที่ไม่ถือว่าเป็นลูกจ้างตามกฎหมายนี้ หรือหากจะมีการแก้ไขในอนาคตเพื่อขยายความคุ้มครองออกไปยังแรงงานประเภทอื่นก็จะสามารถทำการแก้ไขไม่ยากโดยการแก้ไขย้อนกลับตามพระราชกฤษฎีกาในเรื่องการกำหนดสถานะของลูกจ้างตามมาตรา 4 (6) แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 พ.ศ. 2545

2 ) ควรมีการขยายสิทธิประโยชน์ให้ครอบคลุมเช่นเดียวกับอนุสัญญาแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 102 โดยให้ได้รับสิทธิประโยชน์ ดังนี้

2.1 ) ในเรื่องสิทธิประโยชน์กรณีสงเคราะห์ครอบครัวของผู้ประกันตน ควรมีการขยายสิทธิให้ลูกจ้างผู้ประกันตนได้รับสิทธิประโยชน์ในการสงเคราะห์บุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ คู่สมรสตามกฎหมาย และบิดามารดาของผู้ประกันตนที่ไม่ได้รับการคุ้มครองบริการทางการแพทย์ตามกฎหมายใด ให้ได้รับสิทธิทางการแพทย์บางส่วน เช่นเดียวกับสิทธิของผู้ประกันตน อันจะเป็นการสอดคล้องกับกองทุนของลูกจ้างภาครัฐและข้าราชการ ที่คุ้มครองครอบครัวของผู้มีสิทธิไว้เป็นแนวเดียวกัน และจะลดความเหลื่อมล้ำของสิทธิของบุคคลระหว่างทั้งสองกองทุน

ประกอบกับ ควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขและอัตราการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ซึ่งกำหนดสิทธิประโยชน์ในเงินสงเคราะห์บุตรเป็นอัตราตายตัว เป็น อัตราร้อยละ 10 ของอัตราค่าจ้างโดยเฉลี่ยขั้นต่ำต่อเดือนแทน คือเฉลี่ยเดือนละ 900 บาทต่อคนต่อเดือนเพื่อให้สอดคล้องกับค่าครองชีพที่สูงขึ้นอย่างมากในปัจจุบัน

2.2 ) ในเรื่องสิทธิประโยชน์กรณีการขาดผู้อุปการะ อันเนื่องมาจากความตายของผู้ประกันตนควรมีการขยายให้ลูกจ้างผู้ประกันตนได้รับสิทธิประโยชน์นี้ โดยแก้ไขหมวด 5 ของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 แก้ไขเพิ่มเติม (ครั้งที่ 4) พ.ศ. 2558 จากที่กำหนดไว้ให้จ่ายสิทธิประโยชน์เป็นบำเหน็จ อันเป็นเงินก้อนครั้งเดียวแก่ทายาท เป็น การจ่ายสิทธิประโยชน์ในอัตราที่สอดคล้องกับเงินบำนาญชราภาพที่ผู้ประกันตนได้รับ แก่คู่สมรสและบุตรของผู้ประกันตนจนกว่าจะบรรลุนิติภาวะ

4 ) ควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 63 ของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 แก้ไขเพิ่มเติม (ครั้งที่ 4) พ.ศ. 2558 นำเอาหลัก หลักระบบชดเชยความเสียหายโดยไม่ต้องพิสูจน์ความผิด (No - Fault Compensation System) มาใช้ในการชดเชยความเสียหายจากการรับบริการทางการแพทย์

5 ) ในเรื่องสิทธิประโยชน์ของผู้ประกันตนตามกฎหมายประกันสังคมซึ่งมีความไม่เท่าเทียมกับสิทธิตามหลักพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 ในเรื่องการรักษาพยาบาล ควรแก้ไขให้ลูกจ้างผู้ประกันตนมีสิทธิเข้ารับบริการในสถานบริการใดขึ้นทะเบียนกับ สำนักงานประกันสังคมก็ได้ และหากอาการแรกเริ่มของผู้มีสิทธิเข้าเกณฑ์ฉุกเฉินวิกฤติที่เป็นอันตรายถึงแก่ชีวิต จะเข้ารับบริการในสถานบริการใดที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนกับ สำนักงานประกันสังคม ก็จะได้รับความสะดวกเช่นกัน และหากแพทย์มีความเห็นว่าจำเป็นต้องใช้ยานอกบัญชียาหลักแห่งชาติก็สามารถใช้ได้ อันจะทำให้การคุ้มครองลูกจ้างผู้ประกันตนมีประสิทธิภาพมากขึ้น และจะลดความเหลื่อมล้ำในสิทธิบางประการกับกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

6 ) เพื่อให้การคุ้มครองลูกจ้างผู้ประกันตนมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกันสังคม มาตรา 62 ให้ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน และการรับบริการทางการแพทย์มีสิทธิทันทีเมื่อเข้าเป็นลูกจ้างผู้ประกันตนตามกฎหมายนี้ และสมควรที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 64 วรรค

3 โดยกำหนดเพิ่มเติมให้นายจ้างจ่ายเงินทดแทนการขาดรายได้สำหรับการที่ผู้ประกันตนต้องหยุดงานเพื่อการรักษาพยาบาลตามคำสั่งของแพทย์ ในอัตราร้อยละ 50 ของค่าจ้าง ในวันแรกถึงวันที่ 5 ของการเจ็บป่วย เพื่อเป็นการเยียวยาลูกจ้างในเบื้องต้นก่อน ในฐานะที่ลูกจ้างอยู่ในฐานะเป็นผู้เสี่ยงภัยทำงานให้นายจ้าง และหลังจากนั้นถึงจะเป็นการเริ่มเบิกจากประกันสังคม อันจะเป็นการสอดคล้องกับหลักการประกันสังคมของราชอาณาจักรสวีเดน และสาธารณรัฐอิตาลี ที่กำหนดไว้เป็นแนวเดียวกัน รวมถึงจะสอดคล้องกับหลักของการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุข

7 ) แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกันสังคม มาตรา 65 ให้ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตรสำหรับตนเองหรือภริยามีสสิทธิทันทีเมื่อเข้าเป็นลูกจ้างผู้ประกันตนตามกฎหมายนี้ เพื่อให้ สอดคล้องกับภาวะการณ์เจริญพันธุ์ของประเทศไทยลดต่ำอย่างรวดเร็ว และสอดคล้องกับสาธารณรัฐอิตาลี ไม่มีกำหนดระยะเวลาในการได้รับสิทธิประโยชน์ในการคลอดบุตร และควรให้บิดาของบุตรมีสิทธิหยุดงานเพื่อเลี้ยงดูบุตรได้เพื่อลดภาระของหญิงซึ่งต้องดูแลบุตรเพียงคนเดียว ในช่วงก่อนบุตรอายุ 3 ปี ซึ่งจะสอดคล้องกับหลักการประกันสังคมของสาธารณรัฐอิตาลี

8 ) แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกันสังคม มาตรา 77 วรรคสอง (1) ให้บุตรบุญธรรมได้สิทธิเช่นเดียวกับบุตรตามกฎหมายของผู้ประกันตน โดยมีเหตุผลว่า การกำหนดข้อยกเว้นนั้นไม่เป็นธรรมแก่บุตรบุญธรรมของผู้ประกันตน ซึ่งไม่สอดคล้องตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1627 กำหนดให้บุตรบุญธรรมย่อมมีสิทธิได้รับมรดกของผู้รับบุตรบุญธรรมในฐานะบุตรผู้สืบสันดาน

9 ) แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกันสังคม มาตรา 77 ทวิ ให้ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับเงินบำนาญชราภาพตั้งแต่เดือนถัดจากเดือนที่อายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ เพื่อให้ระยะเวลาการเกิดสิทธิในสิทธิการได้รับบำนาญชราภาพให้สอดคล้องกับสภาพสังคมที่กำลังเข้าสู่สังคมของผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ (Aged Society) และลดภาระของกองทุนโดยการชะลอการจ่ายเพื่อให้กองทุนประกันสังคมมีเสถียรภาพและสามารถดำเนินการได้ต่อไปในอนาคต และจะสอดคล้องกับราชอาณาจักรสวีเดน สาธารณรัฐอิตาลี และสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ที่กำหนดไว้เป็นแนวเดียวกัน

10 ) แก้ไขเพิ่มเติม อัตราเงินสมทบท้ายพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 กำหนดให้อัตราเงินสมทบของนายจ้างและรัฐบาล สำหรับการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ทูพพลภาพ ตาย หรือคลอดบุตร ต้องจ่ายเงินสมทบเป็นร้อยละ 3 เนื่องจากลูกจ้างเป็นผู้ที่ทำงานเสี่ยงภัยแทนตัวนายจ้างให้นายจ้างได้รับประโยชน์ และจะสอดคล้องกับราชอาณาจักรสวีเดน สาธารณรัฐอิตาลี และสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ที่กำหนดไว้ในอัตราที่ใกล้เคียง

11 ) ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติม กฎกระทรวง ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2538) ออกตามความในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ให้ไม่มีการกำหนดอัตราขั้นสูงของค่าจ้างที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบของผู้ประกันตน โดยตัดข้อกำหนด “ไม่เกินเดือนละหนึ่งหมื่นห้าพัน

บาท” ออกไป อันจะทำให้คนที่มียาได้สูงช่วยเหลือผู้ที่รายได้ต่ำกว่า ซึ่งจะสอดคล้องกับหลักการเฉลี่ยทุกข์และเฉลี่ยสุขอย่างแท้จริง

#### บรรณานุกรม

- เกษมสันต์ วิลาวรรณ. (2556). คำอธิบายกฎหมายแรงงาน. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ธีระ ศรีธรรมรักษ์. (2545). กฎหมายแรงงาน. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- นิคม จันทรวีฑูร. (2540). ประเทศไทยกับองค์การแรงงานระหว่างประเทศ: 75 ปี แห่งความร่วมมือในการสร้างความมั่นคงทางสังคม, วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพฯ.
- บัณฑิต บูรณบัณฑิต. (2525). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการประกันสังคม, วารสารนิติศาสตร์ธรรมศาสตร์, 9(2). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ธีระ ศรีธรรมรักษ์ และคณะ. (2537). ผลกระทบของกฎหมายประกันสังคม ที่มีต่อลูกจ้างผู้ประกันตน (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2014 (2014). Social Security Administration, Office of Retirement and Disability Policy, Office of Research, Evaluation, and Statistics, Washington, DC. (pp 292 – 298)
- Social Security Programs Throughout the World: Asia and the Pacific, 2014. (2015). Social Security Administration, Office of Retirement and Disability Policy, Office of Research, Evaluation, and Statistics, Washington, DC. (pp 150 – 154, pp 183 – 188)