

ปัญหาการบังคับใช้มาตรการสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคมของ แรงงานที่ได้รับผลกระทบจากโรคระบาด¹

เลอลักษณ์ เครื่องนันทา²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการบังคับใช้มาตรการสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคมของแรงงานที่ได้รับผลกระทบจากโรคระบาด มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงแนวคิด กฎหมาย และแนวปฏิบัติที่เกี่ยวกับมาตรการสิทธิประโยชน์ของแรงงานที่ได้รับผลกระทบจากโรคระบาด ซึ่งก่อนเหตุการณ์โรคระบาดโควิด 19 ประเทศไทยได้รับผลกระทบจากสงครามเศรษฐกิจระหว่างประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศจีน จากการส่งออกที่ลดลงต่อเนื่องมาตลอดทั้งปี 2562 ส่งผลกระทบต่อตลาดแรงงานของไทย ในภาคอุตสาหกรรมการผลิต โรงงาน ต่อมาเมื่อสถานการณ์โรคระบาดโควิด 19 เป็นโรคระบาดที่อุบัติขึ้นมาใหม่ ตลาดแรงงานไทยกลับเป็นกลุ่มที่เผชิญสถานการณ์ที่ยากลำบากมากขึ้น พบว่าปัญหาการว่างงานของแรงงานจากสถานะเศรษฐกิจชะลอตัวในช่วงที่ผ่านมา ทำให้ภาคธุรกิจต้องดิ้นรนเอาตัวรอด หนทางในการเอาตัวรอดของธุรกิจก็ต้องรักษากระแสเงินสด เพื่อประคองธุรกิจไว้ และส่งผลต่อเนื่องถึงแรงงานได้รับผลกระทบหลายรูปแบบทั้งการเลิกจ้างหรือการลดเงินเดือน การระบาดของโรคโควิด-19 ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อเศรษฐกิจและภาคธุรกิจ การปิดเมือง หรือล็อกดาวน์นั้นส่งผลกระทบโดยตรงต่อแรงงานที่เกี่ยวข้องในกิจกรรมที่ถูกกระทบ โดยเฉพาะกลุ่มแรงงานในอุตสาหกรรมท่องเที่ยว เมื่อรัฐบาลสั่งปิดพรมแดน ธุรกิจสายการบินต้องหยุดดำเนินการ ประชาชนไม่สามารถเดินทางได้ ลูกหลานต่อไปยังธุรกิจโรงแรม จนถึงธุรกิจร้านอาหาร ห้างสรรพสินค้า ตลาด ที่เกี่ยวเนื่องกับการท่องเที่ยว แรงงานเกือบทั้งภาคบริการได้รับผลกระทบเป็นวงจรทางกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประเทศ องค์การแรงงานระหว่างประเทศหรือไอแอลโอ แสดงความกังวลต่อแรงงานคาดว่าจะได้รับผลกระทบจากการระบาดของ COVID-19 ในแง่ของการทำงาน และการพัฒนาศักยภาพของแรงงาน อีกทั้งคาดว่าจะองค์กรบริษัทหรือวิสาหกิจกว่า 436 ล้านแห่งทั่วโลกจะเผชิญความเสี่ยงสูงในการถูกทำลาย (Disrupt) จึงให้ความสำคัญมาตรการชুবชีวิตเศรษฐกิจควรมุ่งเน้นการสร้างงาน สนับสนุนโดยนโยบายการจ้างงานที่ดีขึ้นตลอดจนพัฒนาระบบประกันสังคมที่ครอบคลุม และ

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาการบังคับใช้มาตรการสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคมของแรงงานที่ได้รับผลกระทบจากโรคระบาด โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์คุณพร วงศ์ทองสรรค์ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ประเทือง ธนียผล และรองศาสตราจารย์จรัส เล็งวิทยา

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดเชียงใหม่) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

มีทรัพยากรเพียบพร้อมขึ้น นอกจากนี้ความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องมาตรการอัดฉีดกระตุ้นเศรษฐกิจและบรรเทาภาระหนี้ ก็เป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้การฟื้นฟูเศรษฐกิจมีประสิทธิภาพและยั่งยืนขึ้น

สำนักงานประกันสังคม กระทรวงแรงงาน ดำเนินมาตรการช่วยเหลือในการจ่ายสิทธิประโยชน์กรณีว่างงานเนื่องจากเหตุสุดวิสัยให้กับผู้ประกันตนมาตรา 33 ที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์โรคระบาดโควิด-19 ในกรณีผู้ประกันตนไม่สามารถทำงานได้และไม่ได้รับค่าจ้าง ไม่ว่านายจ้างจะหยุดประกอบกิจการเอง หรือหยุดประกอบกิจการตามคำสั่งของทางราชการ ผู้ประกันตนมีสิทธิรับเงินกรณีว่างงาน 62% ของค่าจ้างรายวัน ไม่เกิน 90 วัน มีผลบังคับใช้ 1 มีนาคม 2563 ถึงวันที่ 31 สิงหาคม 2563 และกรณีว่างงานเพราะเหตุลาออกจากการงานหรือเหตุสิ้นสุดสัญญาจ้างที่มีกำหนดระยะเวลาการจ้างไว้แน่นอน โดยจ่าย 45% ของค่าจ้างรายวัน ให้ได้รับครั้งละไม่เกิน 90 วัน และกรณีเหตุถูกเลิกจ้าง โดยจ่าย 70 % ของค่าจ้างรายวัน ให้ได้รับครั้งละไม่เกิน 200 วัน มีผลบังคับใช้ 1 มีนาคม 2563 ถึงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2565 อีกทั้งยังมีมาตรการลดอัตราเงินสมทบนายจ้าง และผู้ประกันตน เพื่อบรรเทาผลกระทบจากสถานการณ์แพร่ระบาดของโควิด-19 เป็นอัตราร้อยละ 4 เป็นระยะเวลา 6 เดือน พร้อมทั้งยังเห็นชอบให้ขยายกำหนดเวลาการนำส่งเงินสมทบของนายจ้าง และผู้ประกันตนมาตรา 33 และมาตรา 39 สำหรับงวดค่าจ้างเดือนมีนาคม เมษายน และพฤษภาคม 2563 ออกไปอีก 3 เดือน โดยงวดค่าจ้างเดือนมีนาคม 2563 ให้นำส่งเงินภายใน 15 กรกฎาคม 2563 สำหรับงวดค่าจ้างเดือนเมษายน 2563 ให้นำส่งเงินภายใน 15 สิงหาคม 2563 และงวดค่าจ้างเดือนพฤษภาคม 2563 ให้นำส่งเงินภายใน 15 กันยายน 2563

จากข้อเท็จจริงและสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ทำให้ทราบว่ามาตรการสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคมของแรงงานที่ได้รับผลกระทบจากโรคระบาด ยังไม่ชัดเจน และครอบคลุม จึงเห็นว่า มีประเด็นควรค่าแก่การศึกษาอยู่หลายประการ ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

จากการศึกษาประเด็นปัญหาการบังคับใช้กฎหมายประกันสังคมเกี่ยวกับประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงาน เมื่อพิจารณาถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน พบว่าแรงงานที่มีสิทธิได้รับเงินตามกฎหมายประกันสังคม มาตรา 33 จะต้องเป็นผู้ที่ส่งเงินสมทบกองทุนประกันสังคมไม่น้อยกว่า 6 เดือน ภายใน 15 เดือน ถึงจะสามารถรับเงินตามกฎหมายประกันสังคมจากการว่างงาน ลาออกงาน หรือเลิกจ้างได้ หากส่งเงินสมทบไม่ครบ 6 เดือน ไม่สามารถรับเงินตามกฎหมายประกันสังคม ตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวทำให้แรงงานได้รับผลกระทบ อันเนื่องมาจากการระบาดของโรค COVID-19 เป็นพหุการณ์ของโรคระบาดใหม่ แรงงานได้รับผลกระทบโดยไม่ยกเว้น แม้สำนักงานประกันสังคมจะออกกฎกระทรวงการได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงานเนื่องจากมีเหตุสุดวิสัยอันเกิดจากการระบาดของโรคติดต่ออันตรายตามกฎหมายว่าด้วยโรคติดต่อ พ.ศ. 2563 เพื่อช่วยเหลือ แต่มีแรงงานบางส่วนไม่สามารถเข้าถึงสิทธิดังกล่าวได้ตามหลักการประกันสังคม (social insurance)

ประเด็นปัญหาที่สองเกี่ยวกับการตีความเหตุสุดวิสัย โรคระบาดโควิด-19 ซึ่งหากสถานการณ์ที่เกิดขึ้นมาจากเหตุการณ์ที่ถือเป็นเหตุสุดวิสัยส่งผลให้นายจ้างไม่สามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้ จะทำให้นายจ้างสามารถปฏิเสธการจ่ายค่าจ้างแก่ลูกจ้างได้ ซึ่งทำให้สำนักงานประกันสังคมต้องเยียวยาลูกจ้าง โดยจ่ายเงินชดเชยการว่างงานกรณีเหตุสุดวิสัยจาก COVID-19 ตามกฎกระทรวงการได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงานเนื่องจากมีเหตุสุดวิสัยอันเกิดจากการระบาดของโรคติดต่ออันตรายตามกฎหมายว่าด้วยโรคติดต่อ พ.ศ. 2563 ออกตามความในมาตรา 7 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และมาตรา 79/1 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ข้อ ๑ ซึ่งกำหนดให้นิยามของคำว่า "เหตุสุดวิสัย" นั้นครอบคลุมถึงภัยอันเกิดจากการระบาดของโรคติดต่อเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 และถึงขนาดที่ผู้ประกันตนไม่สามารถทำงาน หรือนายจ้างไม่สามารถประกอบกิจการได้ตามปกติ ประกอบกับการตีความเหตุสุดวิสัย กรณีที่นายจ้างหยุดกิจการลงเป็นการชั่วคราวทั้งหมดหรือแต่บางส่วนเพราะเหตุที่ไม่เป็นเหตุสุดวิสัยให้นายจ้างจ่ายเงินแก่ลูกจ้างในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 75 ของค่าจ้างที่ลูกจ้างได้รับก่อนนายจ้างหยุดกิจการตลอดระยะเวลาที่นายจ้างไม่ได้ให้ลูกจ้างทำงาน ตามมาตรา 75 ของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 การตีความเหตุสุดวิสัยต้องใช้พฤติการณ์ใดประกอบ เพื่อชดเชยหรือเยียวยาลูกจ้างผู้ได้รับผลกระทบ

ประเด็นปัญหาที่สามเกี่ยวกับการเข้าถึงสิทธิตามกระบวนการ กรณีที่แรงงานจะเข้าถึงสิทธิการขอรับเงินประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานตามกฎกระทรวงการได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงานเนื่องจากมีเหตุสุดวิสัยอันเกิดจากการระบาดของโรคติดต่ออันตรายตามกฎหมายว่าด้วยโรคติดต่อ พ.ศ. 2563 ต้องมีการลงทะเบียนในระบบออนไลน์ หรือยื่นเอกสารต่อเจ้าหน้าที่ประกันสังคม และต้องมีหนังสือรับรองการขอรับประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงานเนื่องจากมีเหตุสุดวิสัย อันเกิดจากการระบาดของโรคติดต่ออันตรายตามกฎหมายว่าด้วยโรคติดต่อ หากนายจ้างไม่ยินยอมส่งหนังสือตามข้อ 7 กำหนดให้นายจ้างออกหนังสือรับรองการขอรับประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงานเนื่องจากมีเหตุสุดวิสัยซึ่งอย่างน้อยต้องมีรายการตามหนังสือรับรองที่แนบท้ายกฎกระทรวง ทำให้สิทธิการขอรับประโยชน์ทดแทนของแรงงานตามกฎหมายไม่อาจเกิดขึ้น สำนักงานประกันสังคมไม่มีอำนาจบังคับตามกฎหมายให้นายจ้างยินยอม หรือมาตรการบังคับทางอาญาแก่นายจ้างได้ ซึ่งถือเป็นช่องว่างที่ควรได้รับการแก้ไขปรับปรุง

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหาการบังคับใช้มาตรการสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคมของแรงงานที่ได้รับผลกระทบจากโรคระบาด ผู้ศึกษาพบว่าข้อเสนอนี้คือ

1. ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายประกันสังคมเกี่ยวกับประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงาน ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ในกรณีที่ผู้ประกันตนไม่ได้ทำงานเนื่องจากมีโรคระบาดโรคติดต่อร้ายแรง หรือสภาวะภัยทางเศรษฐกิจ แยกออกมาจากประโยชน์ทดแทนกรณีทั่วไปที่กำหนดเงื่อนไขด้านระยะเวลาไว้ ซึ่งทำให้ลูกจ้างในกรณีที่มีโรคระบาด โรคติดต่อร้ายแรง หรือสภาวะภัยทางเศรษฐกิจ ให้มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงาน หรือออกมาตรการเป็นโครงการ ดังเช่นกรณี

ของประเทศเยอรมนี Kurzarbeit คือโครงการทำงานระยะสั้นของรัฐบาลเยอรมนี ที่ช่วยจ่ายค่าแรงให้พนักงานบริษัทราว 2 ใน 3 ของเงินเดือน เพื่อป้องกันไม่ให้บริษัทปลดพนักงานจำนวนมากในช่วงที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจ เพื่อคงสถานะการจ้างงานของแรงงาน โดยรัฐเป็นผู้จ่ายเงินสนับสนุนการจ้างงานเอาไว้ และรัฐอาจไม่ต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในการจ่ายเงินเยียวยา เพราะนายจ้างหรือสถานประกอบการก็ต้องออกเงินค่าจ้างส่วนหนึ่ง และได้รับประโยชน์จากการให้ลูกจ้างทำงานต่อไปได้ และเป็นการแก้ไขให้รัฐไม่ต้องออกกฎหมายมารองรับอย่างฟุ่มเฟือย

2. ปัญหาการตีความเหตุสุดวิสัย โรคระบาด COVID-19 เหตุสุดวิสัยตามกฎหมายกระทรวงการได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงานเนื่องจากมีเหตุสุดวิสัยอันเกิดจากการระบาดของโรคติดต่ออันตรายตามกฎหมายว่าด้วยโรคติดต่อ พ.ศ. 2563 ถูกใช้อย่างบิดเบื้อวไม่ตรงกับเจตนารมณ์กฎหมาย และไม่ตรงกับข้อเท็จจริง โดยเฉพาะการประชาสัมพันธ์ของสำนักงานประกันสังคมทำให้สถานประกอบการและแรงงานเข้าใจได้ว่า หากเป็นเพราะสาเหตุจากโรคระบาดติดต่อ COVID-19 สามารถขอรับประโยชน์ทดแทนจากสำนักงานประกันสังคม โดยไม่แยกเป็นจากภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ หรือการลาออก หรือเลิกจ้าง ทำให้รัฐไม่สามารถบริหารบังคับใช้กฎหมายให้ตรงกับข้อเท็จจริง ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 หรือตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ดังนั้นเพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย ควรเพิ่มเติมแก้ไขกฎหมายประกันสังคม เกี่ยวกับเงื่อนไขในการปฏิบัติ พิจารณาวินิจฉัยสั่งจ่ายเงินประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงาน และบทบัญญัติเกี่ยวกับข้อยกเว้นในการไม่จ่ายเงินประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงานไว้ให้ชัดเจน

3. ปัญหาการเข้าถึงสิทธิตามกระบวนการ กรณีที่แรงงานจะเข้าถึงสิทธิการขอรับเงินประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานตามกฎหมายกระทรวงการได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงานเนื่องจากมีเหตุสุดวิสัยอันเกิดจากการระบาดของโรคติดต่ออันตรายตามกฎหมายว่าด้วยโรคติดต่อ พ.ศ. 2563 ตามกฎหมายกระทรวงการได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงานเนื่องจากมีเหตุสุดวิสัยอันเกิดจากการระบาดของโรคติดต่ออันตรายตามกฎหมายว่าด้วยโรคติดต่อ พ.ศ. 2563 ข้อ 7 กำหนดให้นายจ้างออกหนังสือรับรองการขอรับประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงานเนื่องจากเหตุสุดวิสัย ต้องมีหนังสือรับรองแนบท้าย หากเจ้าหน้าที่สำนักงานประกันสังคมได้ใช้อำนาจตามมาตรา 80 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 จากประเด็นที่นำมาสู่ความน่าสงสัยต่อการปฏิบัติงานของสำนักงานประกันสังคมที่ไม่ใช้มาตรการอำนาจบังคับตามกฎหมายให้นายจ้างออกหนังสือรับรองการหยุดงาน และไม่เข้าไปตรวจสอบโดยตรงกับนายจ้าง จึงก่อให้เกิดปัญหา เช่น นายจ้างไม่ได้รับคำสั่งให้หยุดกิจการ แต่นายจ้างมีปัญหาจากการดำเนินกิจการที่ขาดสภาพคล่องทางการเงินเนื่องด้วยมาตรการปิดกั้นพื้นที่เพื่อควบคุมการแพร่ระบาด ส่งผลให้ธุรกิจหรือกิจการของนายจ้างขาดรายได้อย่างที่เคยได้รับ ซึ่งหากนายจ้างหยุดกิจการเอง นายจ้างจะต้องจ่ายเงินค่าจ้างให้แก่ลูกจ้าง ไม่น้อยกว่าร้อยละ 75 ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 แต่นายจ้างกลับใช้วิธีจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างเพียง

บางส่วน แล้วให้ลูกจ้างไปยื่นเรื่องรับเงินทดแทนจำนวนร้อยละ 62 จากสำนักงานประกันสังคม ทำให้รัฐสูญเสียประโยชน์ และต้องมีการงานซ้ำซ้อนที่ต้องเข้าไปตรวจสอบข้อเท็จจริงหากมีข้อร้องเรียน

การรับรู้สิทธิของแรงงานถือเป็นปัญหาสำคัญ แม้กระทรวงแรงงานจะมีหน่วยปฏิบัติรูปแบบหนึ่งที่เรียกว่า อาสาสมัครแรงงาน ซึ่งมีระเบียบกระทรวงแรงงานว่าด้วยอาสาสมัครแรงงาน พ.ศ. 2548 กำหนดภารกิจหน้าที่แต่เป็นการกำหนดภารกิจอย่างกว้างเห็นควรปรับปรุงระเบียบดังกล่าวโดยให้แต่ละหน่วยงานเพิ่มภารกิจหน้าที่ บรรจุในระเบียบกระทรวงแรงงานว่าด้วยอาสาสมัครแรงงาน พ.ศ. 2548 ซึ่งอาสาสมัครแรงงานถือเป็นเครือข่ายในพื้นที่ สามารถเข้าถึงแรงงานอย่างสะดวก รวดเร็ว และควรที่จะเพิ่มในเรื่องค่าตอบแทนของอาสาสมัครแรงงานตามภารกิจงานที่ได้รับมอบหมาย

เอกสารอ้างอิง

กองความมั่นคง กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย.ความมั่นคงทางสังคมและการประกันสังคม.

เล่มที่ 1/2514.นนทบุรี:โรงพิมพ์สถานสงเคราะห์หญิงปากเกร็ด, 2522.

สมคิด บางโม. แรงงานสัมพันธ์ และรวมกฎหมายแรงงาน.พิมพ์ครั้งที่ 3.กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์

เอส เค บุ๊คส์, 2552.

มนัสนันท์ มีครุฑ.ความรู้ความเข้าใจของผู้ประกันตนเกี่ยวกับประโยชน์ทดแทนตาม

พระราชบัญญัติประกันสังคม พศ.2533:ศึกษากรณีลูกจ้างชั่วคราวที่ปฏิบัติงาน โรงพยาบาลบาราศ
นราธิวาส.วิทยานิพนธ์ ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต คณะพัฒนาสังคม สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
,2542.