

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

มนุษย์พยายามแสวงหาสิ่งจำเป็นในชีวิตเพื่อความมั่นคงในการดำเนินชีวิต จึงทำให้เกิดการศึกษาและพัฒนาแนวคิดที่เป็นพื้นฐานสำคัญในการสร้าง และพัฒนาระบบความมั่นคงในสังคม<sup>1</sup> ระบบสวัสดิการเป็นระบบความมั่นคงทางสังคมระบบหนึ่งของรัฐบาล ซึ่งจัดขึ้นมาเพื่อเป็นหลักประกันแก่ประชาชนว่าจะได้รับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจในระดับหนึ่ง เพื่อสร้างความมั่นคงทางรายได้ของบุคคล ครอบครัว และการรักษามาตรฐานในการดำรงชีวิตตามอัตภาพ<sup>2</sup> การเจ็บป่วย ประสบอุบัติเหตุ ทุพพลภาพ ดาย ว่างงาน หรือการคลอดบุตร ทำให้เกิดปัญหาความทุกข์ยากและความเดือดร้อนแก่มนุษย์ทุกคน โดยเฉพาะผู้มีฐานะยากจนไม่สามารถสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจได้ ดังนั้น การบำบัดความทุกข์ยากเดือดร้อนที่ดีที่สุดก็คือการให้สมาชิกในสังคมร่วมมือกับรัฐในการสร้างหลักประกันให้แก่สังคมที่ตนเป็นสมาชิก โดยยอมสละเงินจำนวนเล็กน้อยในขณะที่สามารถทำงานได้ เป็นเงินกองทุนโดยมอบให้รัฐบาลเป็นผู้จัดการดูแลเพื่อนำมาใช้จ่ายบรรเทาความเดือดร้อนอันเนื่องมาจากความเจ็บป่วย ประสบอุบัติเหตุ ทุพพลภาพ ขราภาพ ดาย ว่างงาน หรือการคลอดบุตร ซึ่งเป็นวิธีการเฉลี่ยความรับผิดชอบต่อสังคม และหมู่คณะ อันเป็นการสร้างความมั่นคงให้แก่สังคมในรูปของการประกันสังคม<sup>3</sup>

กฎหมายการประกันสังคม เป็นกฎหมายที่มุ่งทำให้สังคมมีความมั่นคง กำหนดสิทธิอันพึงมีพึงได้ของประชาชน เกี่ยวกับความช่วยเหลือหรือสงเคราะห์จากสังคมส่วนรวมโดยมีวัตถุประสงค์ที่ขจัดปัดเป่าความเดือดร้อน ทุกข์ยาก และเสริมสร้างความสมบูรณ์พูนสุขให้ตามอัตภาพโดยทั่วถึงกัน ซึ่งรวมไปถึงบุคคลที่อยู่ในความอุปการะหรือครอบครัวนั้นด้วย หลักสำคัญของการสร้างความมั่นคงทางสังคมที่รัฐจะต้องกระทำเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน หลักการสงเคราะห์หรือสาธารณูปการ หลักการจัดสวัสดิการหรือการบริการสังคม

---

<sup>1</sup> ศักดิ์ศรี บริบาลบรรพตเขตต์. (2535). ระบบความมั่นคงทางสังคม. หน้า 11.

<sup>2</sup> แหล่งเดิม. หน้า 18.

<sup>3</sup> สุชาติศรี วสวงค์. (2535, 13 มีนาคม). “การประกันสังคม.” วารสารกฎหมายจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ปีที่ 23, ฉบับที่ 3. หน้า 88.

หลักการของการประกันสังคม หรือกฎหมายประกันสังคมที่ออกมาใช้บังคับอย่างถูกต้อง สอดคล้อง เหมาะสม และประสบความสำเร็จได้นั้น จึงอยู่ที่การให้ประชาชนที่อยู่ในสังคมในประเทศนั้นร่วมกันเสี่ยงภัย ร่วมกันออกเงินสมทบ เมื่อสมาชิกในกองทุนเกิดเคราะห์กรรมขึ้นก็สามารถได้รับความช่วยเหลือจากกองทุน ซึ่งถือเป็นหลักการที่จะให้ประชาชนแต่ละคนมีส่วนร่วมในการช่วยเหลือตนเองและครอบครัว โดยตั้งอยู่บนหลักการสำคัญ 5 ประการคือ

- 1) หลักการบังคับ
- 2) หลักการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุข
- 3) หลักสามฝ่ายร่วมรับภาระ
- 4) หลักจ่ายตามความสามารถได้ตามความจำเป็น
- 5) หลักมาตรฐานขั้นต่ำ<sup>4</sup>

1) หลักการบังคับ โดยให้ลูกจ้างทั้งหมดเข้ามาอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย มีการเวนคืนน้อยที่สุด เพื่อให้มีพื้นฐานการดำเนินงานที่กว้างขวางเพียงพอ

2) หลักการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุข ลูกจ้างที่มีฐานะดี รายได้สูง มีสุขภาพดี ความเสี่ยงภัยจากอันตรายต่างๆ น้อย แม้ว่าจะได้รับประโยชน์จากการประกันสังคมน้อยก็ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายประกันสังคม เพื่อเฉลี่ยสุขให้แก่ลูกจ้างที่ยากจนและที่มีรายได้ต่ำ มีปัญหาสุขภาพอนามัย ความเสี่ยงภัยจากอันตรายที่สูงกว่า

3) หลักสามฝ่ายร่วมรับภาระ นอกจากลูกจ้างต้องจ่ายเงินสมทบแล้ว นายจ้างและรัฐบาลควรมีส่วนร่วมรับภาระด้วย เพราะเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการทำงานของลูกจ้าง

4) หลักจ่ายตามความสามารถได้ตามความจำเป็น เป็นหลักการคำนวณเงินสมทบที่ให้ถือรายได้ลูกจ้างเป็นเกณฑ์ ผู้ที่มีรายได้สูงจะจ่ายมากกว่าผู้ที่มีรายได้ต่ำ แต่ประโยชน์ที่จะได้รับเท่าเทียมกันและได้เมื่อมีความจำเป็นเท่ากัน เช่น ได้รับเมื่อเจ็บป่วยหรือทุพพลภาพ เป็นต้น

5) หลักมาตรฐานขั้นต่ำ ประโยชน์ที่ได้รับจากการประกันสังคมต้องถือว่าเป็นมาตรฐานขั้นต่ำที่ลูกจ้างควรได้รับ กิจกรรมที่อยู่นอกบังคับของกฎหมายประกันสังคมได้ต้องมีมาตรฐานที่สูงกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายนี้เท่านั้น<sup>5</sup>

กฎหมายประกันสังคมเป็นกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมที่มีหลักการสำคัญเพื่อมุ่งสร้างหลักประกันให้แก่ลูกจ้างและบุคคลอื่นๆ โดยจัดตั้งกองทุนประกันสังคมขึ้นเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ลูกจ้างและบุคคลอื่นที่ เป็นผู้ประกันตน ในเรื่องการประสบอันตราย การคลอดบุตร

<sup>4</sup> ชีระ ศรีธรรมรักษ์ และคณะ. (2536). ผลกระทบของกฎหมายประกันสังคมที่มีต่อลูกจ้างผู้ประกันตน (รายงานการวิจัยสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ). หน้า 5.

<sup>5</sup> แหล่งเดิม. หน้า 7-8.

การว่างงาน การทุพพลภาพ ซึ่งสามารถเกิดขึ้นแก่ลูกจ้างหรือบุคคลอื่น และการให้หลักประกันกรณีเจ็บป่วย ชราภาพ และการตาย ซึ่งเกิดขึ้นกับทุกๆ คน โดยในส่วนของลูกจ้างนั้น มีลักษณะเป็นการบังคับ กล่าวคือ ในปีแรกให้ใช้กับสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป และเมื่อพ้นเวลา 3 ปี (ในปี พ.ศ. 2536) ให้ใช้บังคับแก่สถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป ซึ่งต่อมาใน พ.ศ. 2545 ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับแก่นายจ้างที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป โดยให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2545 เป็นต้นไป สำหรับบุคคลอื่นๆ นั้นการสมัครเป็นผู้ประกันตนถือเป็นเรื่องสมัครใจ แต่พระราชบัญญัติฉบับนี้ยกเว้นไม่ใช้กับบุคคล<sup>6</sup> ดังนี้

- 1) ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราวรายวัน และลูกจ้างชั่วคราวรายชั่วโมงของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ยกเว้นลูกจ้างชั่วคราวรายเดือน
- 2) ลูกจ้างของรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ
- 3) ลูกจ้างของนายจ้างที่มีสำนักงานในประเทศ และไปประจำทำงานในต่างประเทศ<sup>7</sup>
- 4) ครู หรือครูใหญ่ในโรงเรียนเอกชนตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน<sup>8</sup>
- 5) นักเรียน นักเรียนพยาบาล นิสิต หรือนักศึกษา หรือแพทย์ฝึกหัด ซึ่งเป็นลูกจ้างของโรงเรียน มหาวิทยาลัย หรือโรงพยาบาล<sup>9</sup>
- 6) ลูกจ้างเนติบัณฑิตยสภา<sup>10</sup>
- 7) ลูกจ้างของสถาบันวิจัยจุฬาภรณ์

<sup>6</sup> พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533, มาตรา 4.

<sup>7</sup> หลักเกณฑ์สำคัญ 1) นายจ้างของลูกจ้างที่มีสำนักงานในประเทศ 2) ลูกจ้างไปประจำทำงานในต่างประเทศ

ข้อสังเกต 1) สำนักงานของนายจ้างต้องอยู่ในประเทศไทย ตัวนายจ้างอาจไม่อยู่ในไทยก็ได้  
 2) ตัวนายจ้างอาจเป็นคนไทยหรือคนต่างประเทศก็ได้  
 3) ลูกจ้างต้องไปทำงานในต่างประเทศ และต้องไปเป็นประจำ คำว่า “ประจำ” ดูที่เจตนาของนายจ้างและระยะเวลาที่ไปทำงาน เช่น ตอนย้ายนายจ้างให้ไปอยู่ เมื่อย้ายไปแล้วมีเหตุต้องรีบย้ายกลับ ถือว่าย้ายไปทำงานประจำ หรือย้ายไปทำงานโดยไม่มีกำหนดเวลา ถือว่าย้ายไปทำงานประจำ หรือย้ายไปทำงานช่วงเวลาสั้น เช่น หลายเดือน เป็นปีๆ ถือว่าย้ายไปทำงานประจำ หรือให้ลูกจ้างไปศึกษาฝึกอบรมที่ต่างประเทศ แต่ได้รับเงินเดือนในประเทศ ไม่ถือว่าไปประจำทำงานในต่างประเทศ. (อ้างถึงใน รุ่งโรจน์ รื่นเรืองศรี. (2540). กฎหมายประกันสังคมฉบับใช้งาน. หน้า 14).

<sup>8</sup> พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550, มาตรา 86.

<sup>9</sup> พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537, มาตรา 4.

<sup>10</sup> พระราชกฤษฎีกากำหนดลูกจ้างตามมาตรา 4 (6) แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533



8) ลูกจ้างของสภาอากาศไทย

9) ลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์<sup>11</sup>

10) ลูกจ้างของกิจการเพาะปลูก ประมง ป่าไม้ และเลี้ยงสัตว์ ซึ่งมีได้เป็นลูกจ้างตลอดปี และไม่มีงานลักษณะอื่นรวมอยู่ด้วย

11) ลูกจ้างของนายจ้างที่จ้างไว้เพื่อทำงานอันมีลักษณะเป็นครั้งคราว เป็นการจร หรือเป็นไปตามฤดูกาล

12) ลูกจ้างของนายจ้างที่เป็นบุคคลธรรมดา ซึ่งงานที่ลูกจ้างทำนั้นมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย

13) ลูกจ้างของนายจ้างซึ่งประกอบการค้าแร่ หรือการค้าแฝงลอย

จากบทบัญญัติข้อยกเว้นที่ไม่ใช้บังคับตามกฎหมายประกันสังคมกับบุคคลบางประเภท ดังกล่าวข้างต้น ดังนั้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนจึงมุ่งศึกษาเฉพาะข้อยกเว้น ตามมาตรา 4(3) กรณี ลูกจ้างของนายจ้างที่มีสำนักงานในประเทศ และไปประจำทำงานในต่างประเทศ ซึ่งก่อให้เกิด ปัญหาเกี่ยวกับความต่อเนื่องของการเป็นผู้ประกันตน โดยถือว่าความเป็นผู้ประกันตนของลูกจ้าง นั้นจะสะดุดหยุดลงไม่ได้สิ้นสภาพของการเป็นผู้ประกันตนตามกฎหมายประกันสังคม เพราะเมื่อ ลูกจ้างที่ไปทำงานในต่างประเทศกลับมาทำงานประจำในประเทศไทย ลูกจ้างยังคงอยู่ในบังคับของ กฎหมายประกันสังคม แม้ลูกจ้างจะได้ไปทำงานในต่างประเทศเป็นเวลานานเท่าใด ตัวอย่าง นายจ้างส่งลูกจ้างไปประจำทำงานในต่างประเทศเป็นเวลา 2 ปี ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวลูกจ้างคน ดังกล่าวได้รับการยกเว้นตามกฎหมายประกันสังคมตามมาตรา 4 (3) ความเป็นผู้ประกันตนของ ลูกจ้างที่ไปทำงานในต่างประเทศไม่ได้สิ้นสภาพของความเป็นผู้ประกันตน เพราะถือว่าลูกจ้างคน ดังกล่าวยังคงอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายนี้ เพียงแต่สะดุดหยุดลง ซึ่งแตกต่างจากกรณีผู้ประกันตน แบบสมัครใจ ผู้ซึ่งเคยเป็นผู้ประกันตนแบบบังคับ และได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 12 เดือน ต่อมาความเป็นผู้ประกันตนของผู้ประกันตนสิ้นสุดลง เนื่องจากสิ้นสภาพการเป็นลูกจ้างตามมาตรา 38 (2) ถ้าผู้นั้นประสงค์จะเป็นผู้ประกันตนต่อไป ให้แสดงความจำนงต่อสำนักงานประกันสังคม ภายใน 6 เดือน นับแต่วันสิ้นสุดความเป็นผู้ประกันตน เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบทั้ง 2 กรณี จึง

<sup>11</sup> พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 มาตรา 6 “รัฐวิสาหกิจสัมพันธ์” หมายความว่า

1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลหรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้ง กิจการนั้น และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ 2) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า หรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละ ห้าสิบ ตัวอย่างเช่น ธนาคารออมสิน การรถไฟแห่งประเทศไทย การสื่อสารแห่งประเทศไทย การท่าเรือแห่ง ประเทศไทย การบินไทย บริษัท ขนส่งจำกัด เป็นต้น

ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ซึ่งเคยเป็นผู้ประกันตนแบบบังคับ และได้ส่งเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 12 เดือน ต่อมาความเป็นผู้ประกันตนของบุคคลนั้นสิ้นสุดลง เนื่องจากสิ้นสภาพการเป็นลูกจ้าง ตามมาตรา 38 (2) ถ้าผู้นั้นประสงค์จะเป็นผู้ประกันตนต่อไปต้องแสดงความจำนงต่อสำนักงานประกันสังคมภายใน 6 เดือน นับแต่วันสิ้นสุดความเป็นผู้ประกันตนแบบบังคับ หากเกินกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ความเป็นผู้ประกันตนของลูกจ้างสิ้นสุดลงโดยผลของกฎหมาย ไม่มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนตามกฎหมายประกันสังคม ซึ่งจากบทบัญญัติของกฎหมายประกันสังคม เมื่อพิจารณาระยะเวลาการยื่นเข้ามาเป็นผู้ประกันตนของผู้ที่เคยเป็นผู้ประกันตนแบบบังคับ ที่ประสงค์เป็นผู้ประกันตนแบบสมัครใจมีระยะเวลา 6 เดือน มิฉะนั้น จะไม่มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนตามกฎหมายประกันสังคม แต่ลูกจ้างที่ไปทำงานในต่างประเทศ ซึ่งได้รับการยกเว้นจากกฎหมายประกันสังคม มาตรา 4 (3) ซึ่งไม่มีกำหนดระยะเวลาของการสิ้นสภาพจากการเป็นผู้ประกันตน แม้ไปทำงานในต่างประเทศเกินกว่า 6 เดือน ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายประกันสังคม เพราะตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มาตรา 30 บัญญัติไว้ว่า “บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน”

จากสภาพปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนจึงเห็นว่า การบัญญัติให้ลูกจ้างของนายจ้างที่มีสำนักงานในประเทศไทยและไปประจำทำงานในต่างประเทศได้รับการยกเว้นตามกฎหมายประกันสังคม มาตรา 4 (3) ยังไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายประกันสังคม จึงไม่ควรกำหนดยกเว้นให้แก่ลูกจ้างของนายจ้างที่ไปประจำทำงานในต่างประเทศ เพื่อเป็นการสร้างหลักประกันด้านความมั่นคงทางสังคม และเป็นไปตามหลักการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุขของลูกจ้าง

ประการต่อมา ปัญหาเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองสิทธิด้านประกันสังคมแก่แรงงานที่เดินทางไปทำงานต่างประเทศ ตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 ซึ่งแรงงานที่ไปทำงานในต่างประเทศไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายประกันสังคม แต่แรงงานที่ได้รับอันตรายหรือทุพพลภาพจากการไปทำงานในต่างประเทศจะได้รับความคุ้มครองจากกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ ตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 มาตรา 53 บัญญัติกิจการที่จะใช้จ่ายเงินจากกองทุน ได้แก่ กิจการดังต่อไปนี้

- 1) จัดการให้คนหางานซึ่งถูกทอดทิ้งอยู่ในต่างประเทศได้เดินทางกลับประเทศไทย
- 2) ให้การสงเคราะห์แก่คนหางานซึ่งไปหรือจะไปทำงานในต่างประเทศหรือตายาท โดยธรรมชาติของบุคคลดังกล่าว
- 3) การคัดเลือกและทดสอบฝีมือและการฝึกอบรมคนหางานก่อนจะเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ



ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด

กล่าวโดยสรุป กองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศจะให้ความคุ้มครองแก่แรงงานก่อนการเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ เช่น การอบรมฝึกงานให้แก่แรงงานที่จะเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ และเพื่อช่วยเหลือแรงงานที่ได้รับความเดือดร้อนในต่างประเทศ เช่น แรงงานที่เป็นสมาชิกถูกทอดทิ้งอยู่ในต่างประเทศให้ได้เดินทางกลับประเทศไทย กรณีประสบอันตรายจนพิการหรือทุพพลภาพไม่ว่าเหตุการณ์ก่อให้เกิดอันตรายหรือทุพพลภาพจะเกิดขึ้นในต่างประเทศหรือในประเทศไทย จะได้รับเงินสงเคราะห์คนละ 30,000 บาท กรณีเหตุเกิดในต่างประเทศให้จ่ายเมื่อสมาชิกกองทุนเดินทางกลับเข้ามาในราชอาณาจักร ตามระเบียบกระทรวงแรงงานว่าด้วยการบริหารกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ พ.ศ. 2549 ปัจจุบันมีการเก็บอัตราค่าสมัครสมาชิกกองทุน 3 อัตรา คือ 300 400 และ 500 บาท แล้วแต่ประเทศที่แรงงานจะเดินทางไปทำงาน แต่เงินสงเคราะห์ที่ได้รับจากกองทุนมีจำนวนไม่มากพอที่จะช่วยเหลือหรือบรรเทาความเดือดร้อนของสมาชิกกองทุน<sup>12</sup> จะเห็นได้ว่า เมื่อแรงงานที่ไปทำงานในต่างประเทศภายหลังการเดินทางกลับจากการทำงานในต่างประเทศ ยังเป็นกลุ่มที่ขาดหลักประกันทางสังคมขณะเดียวกันอาจต้องประสบกับภาระหนี้สินที่ต้องชดใช้เป็นจำนวนมาก เนื่องจากแรงงานไทยที่เดินทางไปทำงานในต่างประเทศมักจะกู้เงินมาใช้ในการเดินทาง<sup>13</sup> ซึ่งกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศไม่ได้ให้ความคุ้มครองและไม่สามารถให้ความมั่นคงทางสังคมให้แก่แรงงานภายหลังการเดินทางกลับจากการทำงานต่างประเทศได้ เช่น หากแรงงานนั้นเกิดประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจากการทำงาน ทุพพลภาพ คลอดบุตร หรือตาย เป็นต้น แม้จะได้รับความช่วยเหลือจากกองทุนช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ แต่ก็ได้รับความคุ้มครองไม่เพียงพอ เมื่อนำมาพิจารณาเปรียบเทียบกับการเป็นผู้ประกันตน ตามกฎหมายประกันสังคม การเป็นผู้ประกันตนตามกฎหมายประกันสังคมนั้นจะให้ความคุ้มครองที่ครอบคลุมมากกว่า ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่แรงงานที่ไม่ได้รับความคุ้มครองทางด้านความมั่นคงทางสังคมภายหลังการเดินทางกลับจากการไปทำงานในต่างประเทศ ดังนั้น จากเหตุผลดังที่กล่าวมาข้างต้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาถึงปัญหาเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองด้านประกันสังคมแก่แรงงานที่เดินทางไปทำงานในต่างประเทศ ตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 เพื่อแรงงานที่เดินทางไปทำงานใน

<sup>12</sup> มานัส หวังโษ๊ะ. (2551, มิถุนายน). แนวทางการปฏิบัติงานด้านกองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ (รายงานการวิจัย). หน้า 46.

<sup>13</sup> กรุงเทพธุรกิจ. (2552, ธันวาคม). แรงงานไทยในต่างประเทศเสี่ยงตกงาน 2 แสนคน. สืบค้นเมื่อ 10 ธันวาคม 2552, จาก <http://www.bankbiznews.com/home/detail/business>.

ต่างประเทศจะได้รับความคุ้มครองด้านประกันสังคม และเพื่อเป็นแนวทางในการออกกฎหมาย หรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย เพื่อให้ความคุ้มครองด้านประกันสังคมแก่แรงงานในประเทศไทยที่ เดินทางไปทำงานในต่างประเทศให้ได้รับความคุ้มครองที่เหมาะสมยิ่งขึ้น

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาถึงความเป็นมาและวิวัฒนาการ หลักการ แนวคิด ทฤษฎี ความหมายของการ ประกันสังคม

1.2.2 เพื่อศึกษาถึงปัญหาเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองสิทธิด้านประกันสังคมแก่แรงงานไทย ที่ไปประจำทำงานในต่างประเทศ ตามกฎหมายประกันสังคมต่างประเทศเปรียบเทียบกับกฎหมาย ประกันสังคมไทย

1.2.3 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองสิทธิด้านประกันสังคม แก่แรงงานไทยที่เดินทางไปทำงานต่างประเทศ ตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครอง คนหางาน พ.ศ. 2528

1.2.4 เพื่อศึกษาค้นหามาตรการที่เหมาะสมมาใช้เป็นแนวทางในการออกกฎหมายหรือ ปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย เพื่อให้ความคุ้มครองแรงงานไทยที่เดินทางไปประจำทำงานในต่างประเทศ ให้ได้รับความคุ้มครองด้านประกันสังคม

## 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

กฎหมายประกันสังคมที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ในส่วนที่เกี่ยวกับข้อยกเว้นการบังคับ ใช้กฎหมายประกันสังคม ตามมาตรา 4 (3) เป็นข้อยกเว้น กรณีลูกจ้างของนายจ้างที่มีสำนักงานใน ประเทศ และไปประจำทำงานในต่างประเทศนั้น ก่อให้เกิดปัญหาความต่อเนื่องของการเป็น ผู้ประกันตน จึงจำเป็นต้องมีการแก้ไขกฎหมายประกันสังคม มาตรา 4 (6) โดยให้ยกเลิกการยกเว้น มาตรา 4 (3) ลูกจ้างของนายจ้างที่มีสำนักงานในประเทศ และไปประจำทำงานในต่างประเทศ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกาตามความใน มาตรา 4 (6) เพื่อให้ผู้ประกันตนทั้งใน ประเทศและผู้ประกันตนที่ไปประจำทำงานในต่างประเทศได้รับความคุ้มครอง และขยายความ คุ้มครองไปยังผู้อยู่ในอุปการะของผู้ประกันตนเป็นกรณีพิเศษ

## 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ได้ทำการศึกษาถึงข้อยกเว้น ตามกฎหมายประกันสังคมมาตรา 4 (3) โดยศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ ตลอดจนศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคการให้ความคุ้มครองด้านประกันสังคมแก่แรงงานไทยที่ไปประจำทำงานในต่างประเทศ เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายประกันสังคมที่เกี่ยวกับความต่อเนื่องของการเป็นผู้ประกันตน ให้มีความสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน และเพื่อให้เกิดความเหมาะสมเป็นธรรมมากกว่าที่เป็นอยู่

## 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

วิทยานิพนธ์นี้เป็นการศึกษาข้อมูลโดยวิจัยเอกสาร (Documentary Research) กล่าวคือ เป็นการใช้วิธีการศึกษาโดยการค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูลจากหนังสือ บทความ และเอกสารต่าง ๆ กฎหมายประกันสังคม อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 102 พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 บทบัญญัติของกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ระเบียบข้อบังคับ ประกาศกระทรวง รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ เอกสารประกอบการสอน ข้อมูลจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงความเป็นมาและวิวัฒนาการ หลักการ แนวคิด ทฤษฎี ความหมายของการประกันสังคม และรูปแบบของการคุ้มครองทางสังคม

1.6.2 ทำให้ทราบถึงมาตรการเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองสิทธิด้านประกันสังคมแก่แรงงานไทยที่ไปประจำทำงานในต่างประเทศ ตามกฎหมายต่างประเทศเปรียบเทียบกับกฎหมายประกันสังคมไทย

1.6.3 ทำให้ทราบถึงปัญหาเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองสิทธิด้านประกันสังคม แก่แรงงานที่เดินทางไปทำงานต่างประเทศ ตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528

1.6.4 ทำให้ทราบถึงแนวทางที่เหมาะสม เพื่อเป็นแนวทางในการออกกฎหมายหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย เพื่อให้ความคุ้มครองแรงงานไทยที่ไปประจำทำงานในต่างประเทศได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายประกันสังคม



## 1.7 บทนิยามศัพท์

1.7.1 ผู้ประกันตนแบบบังคับ หมายถึง ผู้ประกันตนซึ่งเป็นลูกจ้างโดยอยู่ภายใต้การบังคับของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

1.7.2 ผู้ประกันแบบสมัครใจ หมายถึง ผู้ประกันตนที่ไม่ใช่ลูกจ้างโดยอยู่ภายใต้การบังคับของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มี 2 กรณีดังต่อไปนี้

1) ผู้ประกันตนซึ่งเคยเป็นลูกจ้าง โดยได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 12 เดือน และต่อมาสิ้นสุดสภาพการเป็นลูกจ้าง แต่ประสงค์จะเป็นผู้ประกันตนต่อไปโดยแสดงความจำนงต่อสำนักงานประกันสังคมภายใน 6 เดือน นับแต่วันสิ้นสุดสภาพการเป็นลูกจ้าง

2) ผู้ประกันตนอิสระ ซึ่งมีลูกจ้าง แต่ประสงค์จะสมัครเป็นผู้ประกันตนโดยแสดงความจำนงต่อสำนักงานประกันสังคม