

ระบบประกันสังคมพื้นฐานสำหรับการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน
(ฉบับสมบูรณ์)

นาย เอก มั่นเกษวิทย์

เอกัตศึกษานี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชากฎหมายเศรษฐกิจ
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2564

หัวข้อเอกัตศึกษา ระบบประกันสังคมพื้นฐานสำหรับการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีใน
กลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน

โดย นาย เอก มั่นเกษวิทย์

รหัสประจำตัว 638 00482 34

หลักสูตร ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายเศรษฐกิจ
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หมวดวิชา กฎหมายธุรกิจทั่วไป

อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศุภศิษย์ ทวีแจ่มทรัพย์

ปีการศึกษา 2564

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้เอกัตศึกษานี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายเศรษฐกิจ

ลงชื่อ..........อาจารย์ที่ปรึกษา
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศุภศิษย์ ทวีแจ่มทรัพย์)

บทคัดย่อ

แรงงานถือเป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ หากแรงงานมีความรู้ มีทักษะสูงย่อมส่งผลให้มีประสิทธิภาพในการทำงาน ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวม ทั้งนี้มีบางประเทศที่มีความต้องการแรงงานจากประเทศต่างๆเข้ามาทำงานในประเทศตน เพื่อให้เศรษฐกิจในประเทศเจริญเติบโตก้าวหน้าต่อไป ทำให้แรงงานในบางประเทศมีความประสงค์จะย้ายถิ่นในการทำมาหากิน โดยปัจจัยต่าง ๆ นั้นมาจากการที่ประเทศต้นทางไม่ตอบสนองต่อความต้องการเท่ากับประเทศปลายทางที่แรงงานย้ายถิ่นจะไปประกอบอาชีพ ในการเคลื่อนย้ายแรงงานนั้นจะต้องมีบริบทที่เป็นมาตรฐานที่ทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานเป็นไปตามหลักการรวมกลุ่มทางภูมิภาค ซึ่งตามหลักการทางการรวมกลุ่มทางภูมิภาคนั้น ประสิทธิภาพในการเคลื่อนย้ายแรงงานจะเกิดขึ้นได้จริงก็ต่อเมื่อมีการกำหนดหลักประกันที่สำคัญและนำมาใช้ได้จริง เช่น การมีหลักประกันทางสังคมและความมั่นคง เป็นต้น การรวมกลุ่มทางภูมิภาคนั้นไม่ใช่แค่เป็นการรวมกลุ่มแค่ในประเทศที่พัฒนาแล้ว ในฝั่งเอเชียก็มีการรวมกลุ่มทางภูมิภาคขึ้นนั่นคือ การเกิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ซึ่งเป็นการรวมกลุ่มของสิบประเทศสมาชิก เพื่อเป็นการพัฒนา เสริมสร้างการค้า การเคลื่อนย้ายแรงงานได้อย่างเสรี

ในการเคลื่อนย้ายแรงงานของกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนจากประเทศต้นทางไปยังประเทศปลายทาง เมื่อแรงงานมีการย้ายถิ่นไปทำงานที่ประเทศปลายทาง แรงงานย้ายถิ่นย่อมต้องเผชิญกับความไม่มั่นคงทางสังคม ต้องเผชิญกับความเสี่ยงทางด้านวัฒนธรรมและความเสี่ยงภัยต่าง ๆ ในระหว่างทำงาน การคุ้มครองทางสังคมจึงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการย้ายถิ่น เพื่อให้แรงงานย้ายถิ่นมีความคุ้มครอง เป็นการสร้างความมั่นคงทางสังคมให้แก่แรงงานเมื่อต้องย้ายไปทำงานในต่างประเทศ การคุ้มครองทางสังคมที่สำคัญแก่แรงงาน คือ เรื่องของการประกันสังคม

จากการศึกษาพบว่าระบบประกันสังคมของสมาชิกในกลุ่มประเทศอาเซียนให้สิทธิแรงงานข้ามชาติไม่เท่าเทียมกับแรงงานในประเทศของตน หรือบางประเทศไม่ให้สิทธิประโยชน์กับแรงงานข้ามชาติเลย ซึ่งไม่สอดคล้องกับข้อกำหนดขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ตามอนุสัญญาฉบับที่ 102 ซึ่งเป็นมาตรฐานขั้นต่ำที่แรงงานควรได้รับ และตามอนุสัญญาฉบับที่ 118 ว่าด้วยการปฏิบัติที่เท่าเทียม (ประกันสังคม) และอนุสัญญาฉบับที่ 157 ว่าด้วยสิทธิประโยชน์ประกันสังคม

ดังนั้นการที่จะทำให้การเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนมีประสิทธิภาพมากขึ้น จำเป็นต้องมีการร่วมกันพัฒนา ทบทวน ปรับปรุงระบบความมั่นคงให้มีความชัดเจน

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาเอกัตศึกษานี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี ด้วยความเมตตากรุณาจากผู้ที่เกี่ยวข้องหลาย ๆ ท่านด้วยกัน โดยเฉพาะผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์ อาจารย์ที่ปรึกษาที่เสียสละเวลา และให้ความอนุเคราะห์รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา ทั้งให้คำแนะนำเกี่ยวกับประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่ควรศึกษาวิจัยเพิ่มเติม ประเด็นในข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งตรวจทานแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ส่งผลให้เอกัตศึกษานี้เสร็จสมบูรณ์ ผู้ศึกษาจึงขอกราบขอบขอบคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศุภศิษฏ์ ทวีแจ่มทรัพย์ เป็นอย่างสูงมา ณ ที่นี้

นอกจากนี้ ผู้ศึกษาขอขอบคุณคณาจารย์ทุกท่านในหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิตสาขากฎหมายเศรษฐกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาและถ่ายทอดความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักกฎหมายต่าง ๆ เพื่อนำไปใช้ในการตัดสินใจดำเนินงานในทางธุรกิจ และการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ของคณะนิติศาสตร์ทุก ๆ ท่านที่ได้ให้ความช่วยเหลือ ติดต่อประสานงาน ให้คำปรึกษา และให้คำแนะนำในด้านต่าง ๆ

ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณบิดา มารดา และครอบครัว ที่เข้าใจและเป็นกำลังใจให้แก่ข้าพเจ้ามาโดยตลอด และขอขอบคุณเพื่อน ๆ ทุกคนที่สนับสนุนในการศึกษา ให้คำแนะนำ ช่วยเหลือ และให้กำลังใจเสมอมา

สุดท้ายนี้ ผู้ศึกษาหวังเป็นอย่างยิ่งว่าเอกัตศึกษานี้จะเป็นประโยชน์ให้แก่ผู้ที่สนใจไม่มากนักน้อย และหากมีข้อบกพร่องประการใด ผู้ศึกษาขออภัยมา ณ ที่นี้ด้วย

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
บทคัดย่อ.....	ค
กิตติกรรมประกาศ.....	ง
สารบัญ.....	จ
สารบัญตาราง.....	ช
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	6
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	6
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	7
1.5 วิธีดำเนินการวิจัย.....	7
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา.....	7
บทที่ 2 ความมั่นคงพื้นฐานในการดำรงชีวิตของแรงงานข้ามชาติ.....	8
2.1 การย้ายถิ่นทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงาน.....	9
2.2 หลักการรวมกลุ่มทางภูมิภาค.....	10
2.3 ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน.....	11
2.4 สวัสดิการสังคมและพื้นฐานความมั่นคงทางสังคม.....	14
บทที่ 3 ระบบประกันสังคมขององค์การระหว่างประเทศและกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน.....	18
3.1 ระบบความมั่นคงการประกันสังคมขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)และมาตรฐาน แรงงานสากลด้านประกันสังคม.....	18
3.1.1 อนุสัญญาประกันสังคม (มาตรฐานขั้นต่ำ) พ.ศ. 2495 ฉบับที่ 102.....	19
3.1.2 อนุสัญญาว่าด้วยการปฏิบัติที่เท่าเทียม (ประกันสังคม) พ.ศ. 2505 ฉบับที่ 118.....	20
3.1.3 อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิประโยชน์ประกันสังคม พ.ศ. 2525 ฉบับที่ 157.....	20
3.2 ระบบประกันสังคมของกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน.....	21
3.2.1 ระบบประกันสังคมของสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม.....	21

สารบัญ (ต่อ)

เรื่อง	หน้า
3.2.2 ระบบประกันสังคมของบรูไนดารุสซาลาม.....	23
3.2.3 ระบบประกันสังคมของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย.....	25
3.2.4 ระบบประกันสังคมของราชอาณาจักรกัมพูชา.....	26
3.2.5 ระบบประกันสังคมของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว.....	27
3.2.6 ระบบประกันสังคมของสหพันธรัฐมาเลเซีย.....	29
3.2.7 ระบบประกันสังคมของสาธารณรัฐแห่งสหภาพพม่า.....	30
3.2.8 ระบบประกันสังคมของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์.....	31
3.2.9 ระบบประกันสังคมของสาธารณรัฐสิงคโปร์.....	33
3.3 เปรียบเทียบสิทธิประโยชน์ประกันสังคมพื้นฐานของกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนตามสิทธิประโยชน์ขั้นพื้นฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO).....	35
3.4 การกำหนดสิทธิประโยชน์ประกันสังคมพื้นฐานของกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนตามสิทธิประโยชน์ขั้นพื้นฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ต่อการให้สิทธิประโยชน์กับแรงงานข้ามชาติ.....	37
บทที่ 4 วิเคราะห์ปัญหาและผลกระทบ.....	39
4.1 สถานการณ์อาเซียนกับความมั่นคงทางสังคม.....	39
4.2 ระบบประกันสังคมไทย.....	39
4.3 บริบทของประกันสังคมในประเทศไทยที่ให้สิทธิกับแรงงานในระบบและการแก้ไขระบบประกันสังคมไทยให้สอดคล้องกับอาเซียน.....	41
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	46
5.1 บทสรุป.....	46
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	49
5.2.1 ข้อเสนอแนะ ปรับปรุงต่อระบบประกันสังคมสำหรับการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีในกลุ่มประเทศอาเซียน.....	49
บรรณานุกรม.....	51

สารบัญตาราง

เรื่อง

หน้า

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบสิทธิประโยชน์ประกันสังคมพื้นฐานของกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนตามสิทธิประโยชน์ขั้นพื้นฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO).....36

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในยุคสมัยที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ และความเจริญก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยี แรงงาน ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ หากแรงงานมีความรู้ มีทักษะสูงย่อมส่งผลให้การทำงานของภาคส่วนต่าง ๆ มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะส่งผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวม ทั้งนี้ที่ผ่านมาไทยประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานมาโดยตลอด เนื่องมาจากอัตราการเกิดที่ลดลง ส่งผลให้มีจำนวนประชากรเข้าสู่วัยแรงงานที่ลดลงตามไปด้วย และในอีกแง่หนึ่งประเทศไทยขาดแคลนแรงงานที่มีทักษะและความรู้ในงานเฉพาะด้าน ซึ่งเป็นกำลังสำคัญในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ซึ่งหากไทยไม่เตรียมพร้อมรับมือ ย่อมนำไปสู่ปัญหาการขาดแคลนแรงงาน จากความต้องการแรงงานได้กลายเป็นความท้าทายครั้งยิ่งใหญ่ของไทยที่ต้องเตรียมพร้อมรับมือเพราะในอนาคตนอกจากไทยจะมีปัญหาเรื่องกำลังแรงงานที่ลดลงจากโครงสร้างประชากรที่เปลี่ยนแปลงไปดังที่กล่าวไปข้างต้นแล้ว ไทยจะต้องเร่งพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อรองรับอุปสงค์ของแรงงาน แต่อย่างไรก็ตามการที่จะพัฒนาทรัพยากรมนุษย์นั้นจำเป็นต้องอาศัยระยะเวลานานพอสมควร ด้วยเหตุนี้รัฐบาลจึงควรเร่งดำเนินยุทธศาสตร์เพื่อดึงดูดแรงงานข้ามชาติที่มีทักษะให้เข้ามาทำงานในประเทศ

ประเทศไทยถือเป็นหนึ่งในสิบประเทศที่เป็นสมาชิกประชาคมอาเซียน (ASEAN Economic Community : AEC) ซึ่งประกอบด้วย ราชอาณาจักรไทย สาธารณรัฐอินโดนีเซีย สหพันธรัฐมาเลเซีย สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ สาธารณรัฐสิงคโปร์ บรูไนดารุสซาลาม สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว สาธารณรัฐแห่งสหภาพพม่า และราชอาณาจักรกัมพูชา โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ส่งเสริมสันติภาพและความมั่นคง ตลอดจนส่งเสริมสร้างความเจริญทางด้านเศรษฐกิจ ให้ประชาชนในอาเซียนมีความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตที่ดี ทั้งนี้ ความร่วมมือทางเศรษฐกิจที่สำคัญคือ การจัดตั้งเขตการค้าเสรี (ASEAN Free Trade Area: AFTA) เพื่อให้การค้าในกลุ่มอาเซียนเป็นไปโดยเสรี ด้วยการลดการนำเข้าให้ต่ำที่สุดหรือเหลือศูนย์ ขจัดปัญหาและอุปสรรคทางการค้า ยกเลิกการนำเข้าที่เป็นมาตรการที่ไม่ใช่ภาษีและมีการขยายเขตของความร่วมมือไปสู่ด้านการขนส่ง การสื่อสาร สาธารณูปโภค บริการและทรัพย์สินทางปัญญา การจัดตั้งประชาคมสมาชิกอาเซียนเป็นเสาหลักหนึ่งในสามเสาหลักของการจัดตั้งประชาคมอาเซียน

ส่วนอีกสองเสาหลัก ได้แก่ เสาหลักด้านการเมืองและความมั่นคง (Political and Security Pillar) และเสาหลักด้านสังคมและวัฒนธรรม (Socio-Cultural Pillar) ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับสหภาพยุโรป (European Union : EU)¹

เป้าหมายของประเทศสมาชิกอาเซียนในการรวมตัวเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนนั้น มาจากแนวคิดที่ว่า อาเซียนจะรวมตัวเป็นตลาดหรือฐานการผลิตเดียวกัน (single market and production base) หมายความว่า จะมีการเคลื่อนย้ายปัจจัยการผลิตได้อย่างเสรี เสมือนอยู่ในประเทศเดียวกัน สามารถดำเนินกระบวนการผลิตในประเทศใดก็ได้ โดยใช้ทรัพยากรทั้งวัตถุดิบและแรงงานจากหลายประเทศเพื่อนำมาใช้ในการผลิต ปราศจากอุปสรรคในด้านภาษีและมาตรการที่มีใช้ ภาษี ตลอดจนมีการสร้างมาตรฐานของสินค้าและกฎระเบียบต่าง ๆ ร่วมกัน

การค้าด้านสินค้าและด้านบริการระหว่างกันจะทำได้โดยเสรีโดยไม่มีภาษีมากีดกัน ทางด้านการเคลื่อนย้ายแรงงานจะเป็นไปอย่างเสรี กล่าวคือ ผู้ที่มีใบประกาศนียบัตรรับรองฝีมือแรงงานของประเทศสมาชิกหนึ่ง สามารถเข้าไปทำงานในประเทศใดก็ได้ในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนด้วยกัน เช่นเดียวกับ หลักการของสหภาพยุโรปที่ประชากรของสหภาพยุโรปสามารถเข้าไปอยู่อาศัย และทำงานในประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปประเทศใดก็ได้ โดยไม่จำเป็นต้องมีใบอนุญาตทำงาน (Work Permit) และจะต้องได้รับการปฏิบัติในการจ้างงาน สวัสดิการสังคม และประโยชน์ด้านภาษีที่เท่าเทียมกันกับประชากรในชาตินั้นๆ นอกจากนี้ยังสามารถนำสมาชิกในครอบครัวไปพำนักอาศัยด้วยได้ โดยไม่คำนึงถึงสัญชาติของสมาชิกในครอบครัว และจะต้องได้รับการยอมรับคุณสมบัติทางวิชาชีพซึ่งกันและกัน รวมทั้งเดินทางเข้าออกอย่างเสรีในประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปได้²

แรงงานไทยถือเป็นหนึ่งในแรงงานข้ามชาติที่มีการเคลื่อนย้ายแรงงานของกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน ในปัจจุบันมีการเคลื่อนย้ายแรงงานในภูมิภาคอาเซียนเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง และแนวโน้มจะมีมากขึ้นเรื่อย ๆ จากการเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ซึ่งแรงงานที่มีการเคลื่อนย้ายออกไปทำงานจัดแบ่งกลุ่มของกรมจัดหางานสามารถจำแนกการเคลื่อนย้ายแรงงานออกเป็น 2 ประเภท คือ แรงงานต่างชาติที่เคลื่อนย้ายเข้ามาทำงานในประเทศไทย และแรงงานไทยที่เคลื่อนย้ายออกไปทำงานต่างประเทศ นอกจากนี้ยังสามารถแบ่งกลุ่มแรงงานที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยออกเป็นสองกลุ่มหลัก คือ แรงงานประเภทไร้ทักษะฝีมือ (Unskilled Labor) และแรงงานประเภทมีทักษะฝีมือ (Skilled Labor) ข้อมูลจากสำนักบริหารแรงงานต่างด้าว กรมจัดหางาน ณ เดือนมิถุนายน 2564 พบว่ามีแรงงานต่างชาติที่เดินทางเข้ามาจากประเทศสมาชิกอาเซียนและได้รับ

¹ อภิญญา เลื่อนฉวี, “การเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีในอาเซียน:ผลกระทบอย่างใดต่อไทย,” วารสารสถาบันพระปกเกล้า ปีที่ 8, ฉบับที่ 3 (กันยายน – ธันวาคม 2553)

² สำนักเศรษฐกิจการเกษตรระหว่างประเทศ, ส่วนความร่วมมืออาเซียน. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://www.mfa.go.th> and <http://www.moc.go.th> เข้าถึงเมื่อ 28 สิงหาคม 2564.

อนุญาตทำงานในประเทศไทยเป็นจำนวนรวมทั้งสิ้น 2,380,767 คน แบ่งออกเป็นแรงงานไร้ทักษะฝีมือแรงงาน 2,162,823 คน ส่วนใหญ่ได้แก่ สัญชาติเมียนมาร์ กัมพูชา ลาว เวียดนาม และแรงงานที่มีทักษะฝีมือจำนวน 217,904 คน³ ซึ่งเป็นแรงงานที่มีทักษะและทำงานในตำแหน่งงานอยู่ในตำแหน่งงานระดับสูง โดยมีการเคลื่อนย้ายแรงงานมากที่สุดจาก ประเทศฟิลิปปินส์ มาเลเซีย อินโดนีเซีย ตามลำดับ การเคลื่อนย้ายแรงงานของกลุ่มสมาชิกอาเซียนที่มีการตกลงยอมรับร่วมกันให้สามารถเคลื่อนย้ายไปทำงานได้อย่างเสรีมีด้วยกันอยู่ 8 สาขาอาชีพ ได้แก่ แพทย์ ทันตแพทย์ พยาบาล วิศวกร สถาปัตยกรรม นักสำรวจ บัญชี และการท่องเที่ยว นอกจากนี้แรงงานต่างชาติที่มีการเคลื่อนย้ายแรงงานเข้ามาทำงานในประเทศไทยแล้ว แรงงานไทยเองก็ยังมี การเคลื่อนย้ายออกไปทำงานในต่างประเทศด้วย ข้อมูลจากกองบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศ กรมจัดหางานได้แสดงว่าจำนวนแรงงานไทยที่ทำงานอยู่ในกลุ่มประเทศอาเซียน ณ เดือนกรกฎาคม 2564 มีจำนวนทั้งสิ้น 4,869 คน⁴ จากสถิติดังกล่าวเห็นได้ว่าแรงงานที่เคลื่อนย้ายเข้ามาทำงานในประเทศไทยร้อยละ 90 เป็นแรงงานที่ไร้ทักษะ แรงงานข้ามชาติเหล่านี้ไม่สามารถเข้าถึงสิทธิสวัสดิการของภาครัฐ หรือไม่สามารถเข้าถึงสิทธิประโยชน์อันพึงมีจากระบบประกันสังคมของแต่ละประเทศได้อย่างเท่าเทียม

เมื่อแรงงานมีการย้ายถิ่นไปทำงานที่ประเทศปลายทาง แรงงานย้ายถิ่นย่อมต้องเผชิญกับความไม่มั่นคงทางสังคม ต้องเผชิญกับความเสี่ยงทางด้านวัฒนธรรมและความเสี่ยงภัยต่าง ๆ ในระหว่างทำงาน เช่น การเจ็บป่วยจากการทำงาน การเกิดอุบัติเหตุระหว่างทำงาน รวมถึงความเสี่ยงที่จะเกิดภาวะทุพพลภาพที่สาเหตุมาจากการทำงาน การคุ้มครองทางสังคมจึงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการย้ายถิ่น เพื่อให้แรงงานย้ายถิ่นมีความคุ้มครองเมื่อต้องมีการย้ายถิ่นการทำงานไปยังประเทศปลายทาง เป็นการสร้างความมั่นคงทางสังคมให้แก่แรงงานเมื่อต้องย้ายไปทำงานในต่างประเทศ

การคุ้มครองทางสังคมที่สำคัญแก่แรงงาน คือ เรื่องของการประกันสังคม ซึ่งเป็นการช่วยขจัดความเสี่ยงภัยเมื่อต้องมาทำงานในต่างประเทศ สาทิณี ศิริไพบูลย์⁵ ได้ศึกษาวิจัยการคุ้มครองทางสังคมและสิทธิประโยชน์ประกันสังคมสำหรับแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ ได้แก่ เมียนมาร์ กัมพูชา และลาว ที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย ซึ่งสิทธิประโยชน์ในการประกันสังคมในประเทศไทยตาม

³ สำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าว, สถานการณ์แรงงานต่างด้าว ข้อมูล ณ วันที่ 25 มิ.ย. 2564. [ออนไลน์], แหล่งที่มา: https://www.doe.go.th/prd/assets/upload/files/alien_th/945ef7c31755e7e937ecd5da4a1d24d7.pdf เข้าถึงเมื่อ 28 สิงหาคม 2564.

⁴ กองบริหารแรงงานไทยในต่างประเทศ, ข้อมูลสถิติการเดินทางไปทำงานต่างประเทศ จำนวนคนงานไทยที่ได้รับที่ได้รับอนุญาตให้เดินทางไปทำงานต่างประเทศ ยอดสรุปประจำเดือนกรกฎาคม พ.ศ.2564. [ออนไลน์], แหล่งที่มา: https://www.doe.go.th/prd/assets/upload/files/overseas_th/85d98f5cca171f3f8ab8d3f7682aa410.pdf เข้าถึงเมื่อ 28 สิงหาคม 2564.

⁵ สาทิณี ศิริไพบูลย์. การคุ้มครองทางสังคมและสิทธิประโยชน์ประกันสังคมสำหรับแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาพัฒนามนุษย์และสังคม(สหสาขาวิชา) สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2561.

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 เมื่อเปรียบเทียบกับมาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ในอนุสัญญาฉบับที่ 102 ผลปรากฏว่าระบบประกันสังคมของไทยได้ให้สิทธิประโยชน์เทียบเท่ากับมาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และได้ให้สิทธิประโยชน์แก่แรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติเทียบเท่ากับแรงงานของไทยเอง แต่อย่างไรก็ตามในภาคปฏิบัติจะต้องดูความเหมาะสมในการคุ้มครองให้เหมาะกับการเข้ามาทำงานของแรงงานด้วย

สำนักงานประกันสังคมร่วมกับสถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย (Thailand Development Research Institute) หรือทีดีอาร์ไอ (TDRI) ได้มีการจัดประชุมวิพากษ์ผลการศึกษาโครงการ การเคลื่อนย้ายและคงสิทธิประกันสังคมสำหรับแรงงานข้ามชาติระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน โดย ดร.บุญวรา สุมะโน เจนพิงพร⁶ สำนักงานประกันสังคมเล็งเห็นความจำเป็นที่จะต้องมีการวิจัยเพื่อศึกษาหาข้อมูลเพื่อพัฒนาระบบประกันสังคมรองรับแรงงานที่โยกย้ายถิ่นฐานในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน รวมทั้งเพื่ออำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายสิทธิและคงสิทธิประโยชน์ประกันสังคม ด้วยกลไกประสานและเชื่อมระบบประกันสังคมของแต่ละประเทศ เพื่อให้ผู้ประกันตนได้รับประโยชน์สูงสุด โดยใช้ความตกลงประกันสังคม (Social Security Agreement : SSA) คือ ข้อตกลงที่ประสานความร่วมมือของระบบประกันสังคมระหว่าง 2 ประเทศขึ้นไป โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดหรือขจัดอุปสรรคสำหรับแรงงานต่างชาติและครอบครัวในการที่จะได้รับสิทธิประโยชน์ภายใต้ระบบประกันสังคมประเทศปลายทางที่ตนทำงานอยู่ โดยมีหลักการสำคัญ 5 ประการ คือ การปฏิบัติอย่างเท่าเทียม การส่งออกสิทธิประโยชน์เมื่ออยู่ต่างประเทศ การพิจารณากฎหมายที่เหมาะสม การนับรวมระยะเวลา และความช่วยเหลือในการบริหารจัดการ การประกันสังคมในประเทศอาเซียน ส่วนมากนโยบายความคุ้มครองทางสังคมที่ให้กับแรงงานข้ามชาติจะเน้นไปที่แรงงานข้ามชาติที่อยู่ในระบบหรือมีการจ้างงานอย่างถูกกฎหมาย รูปแบบความมั่นคงทางสังคมของแรงงานข้ามชาติในอาเซียนมักมีมากกว่า 1 ระบบ โดยระบบที่ใช้กันแพร่หลายคือ ระบบประกันสังคม ระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และระบบความรับผิดชอบของนายจ้าง กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกันสังคมในประเทศอาเซียนส่วนมากจะครอบคลุมแรงงานข้ามชาติ แต่ในบางประเทศจะมีเงื่อนไขและความไม่เท่าเทียมกับแรงงานท้องถิ่น ดังนั้นการเชื่อมโยงระบบประกันสังคมในอาเซียนจึงต้องมีการทบทวนกฎหมายและอาศัยความร่วมมือกับหน่วยงานหลายหน่วยงานในต่างประเทศ

⁶ บุญวรา สุมะโน เจนพิงพร, การเคลื่อนย้ายและคงสิทธิประกันสังคมสำหรับแรงงานข้ามชาติระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน, สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ), การประชุมวิพากษ์ผลงาน วันที่ 29 เม.ย. 2562. [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://www.hfocus.org/content/2019/05/17201> เข้าถึงเมื่อ 28 สิงหาคม 2564.

จากกรณีข้างต้นจะเห็นได้ว่าประเทศไทยเป็นประเทศที่มีสิทธิประโยชน์ในการประกันสังคม เทียบเท่ากับมาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) โดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ระบุระดับขั้นต่ำของสวัสดิการประกันสังคม ซึ่งได้แบ่งสิทธิประโยชน์ออกเป็น 9 สาขาได้แก่ การให้บริการทางการแพทย์ (Medical care) การเจ็บป่วย (Sickness) การว่างงาน (Unemployment) ชราภาพ (Old Age) การเจ็บป่วยจากการทำงาน (Employment injury) ครอบครัว (Family) การคลอดบุตร (Maternity) ทูพพลภาพ (Invalidity) และการสงเคราะห์หรือประโยชน์ตกทอดแก่ทายาท (Survivors' Benefits) โดยกำหนดให้ประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาต้องให้การคุ้มครองอย่างน้อย 3 สาขา ใน 9 สาขาข้างต้น และจะต้องมีการคุ้มครองภาคบังคับที่จะขาดไม่ได้อีก 1 สาขาที่เลือกมาจากสาขาการว่างงาน ชราภาพ การป่วยจากการทำงาน ทูพพลภาพ และการสงเคราะห์ผู้ให้อุปการะ แนวคิดและการแบ่งประเภทความคุ้มครองตามรูปแบบนี้ ยังได้ปรากฏอยู่ในฐานการคุ้มครองทางสังคม (Social Protection Floor : SPF) ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยได้ดำเนินการอย่างสอดคล้องกับหลักการและแนวทางที่บัญญัติอยู่ในสัญญานี้เป็นส่วนใหญ่ ยกเว้นการสงเคราะห์หรือประโยชน์ตกทอดแก่ทายาท เนื่องจากในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับประกันสังคมยังไม่ได้ครอบคลุมในเรื่องของการสงเคราะห์ครอบครัวและผู้อยู่ในอุปการะ⁷

แต่อย่างไรก็ตามรูปแบบความมั่นคงของแรงงานข้ามชาติในอาเซียนมักมีมากกว่า 1 ระบบ และจะครอบคลุมถึงแรงงานข้ามชาติที่ถูกกฎหมายเท่านั้น แต่แรงงานร้อยละ 90 เป็นแรงงานนอกระบบมักเป็นแรงงานไร้ฝีมือ และมักจะเข้าไม่ถึงสิทธิสวัสดิการของภาครัฐจากข้อจำกัดด้านกฎหมาย หรือแนวปฏิบัติของนานาประเทศ และการใช้ความตกลงประกันสังคม (Social Security Agreement : SSA) สามารถใช้ได้ครอบคลุมบางประเทศที่มีความพร้อมทางกฎหมายเท่านั้น ดังนั้น หากมองในด้านการเคลื่อนย้ายแรงงานของกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนที่สามารถเคลื่อนย้ายแรงงานได้อย่างเสรีเทียบกับสหภาพยุโรปที่ประชากรของสหภาพยุโรปสามารถเข้าไปอยู่อาศัยและทำงานในประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปประเทศใดก็ได้ โดยไม่จำเป็นต้องมีใบอนุญาตทำงาน (Work permit) และจะต้องได้รับการปฏิบัติในการจ้างงาน สวัสดิการสังคม และประโยชน์ด้านภาษีที่เท่าเทียมกันกับประชากรในชาตินั้น ๆ แรงงานของกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนยังขาดการดูแล การคุ้มครอง การให้สิทธิในสวัสดิการต่าง ๆ รวมถึงสิทธิของผู้ประกันตนที่มีความชัดเจน เท่าเทียมกับนานาประเทศหรือเทียบเท่ากับมาตรฐานที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) กำหนด

ด้วยเหตุนี้ เอกัตศึกษาจึงมุ่งเน้นศึกษาระบบประกันตนพื้นฐานสำหรับการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน สิทธิประโยชน์พื้นฐานที่แรงงานข้ามชาติทั้งในระบบและ

⁷ กองยุทธศาสตร์การพัฒนาศักยภาพคนและสังคมสำนักงายสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, โครงการออกแบบระบบประกันสังคมที่รองรับการเปลี่ยนแปลงของรูปแบบการทำงานในอนาคต, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 23 กรกฎาคม 2564. [ออนไลน์], แหล่งที่มา: https://www.nesdc.go.th/ewt_w3c/ewt_dl_link.php?nid=11869 เข้าเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2564.

นอกระบบจะได้รับอย่างเท่าเทียมกันกับนานาประเทศสมาชิกอาเซียน โดยใช้ระบบประกันสังคมในประเทศไทยเป็นหลักในการเปรียบเทียบ เนื่องจากระบบประกันสังคมของประเทศไทย มีการให้สิทธิประโยชน์พื้นฐานครอบคลุมกับมาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) โดยใช้ข้อกำหนดของผู้ประกันตนในมาตรา 33 ของไทยซึ่งผู้ประกันตนจะได้รับการคุ้มครอง 7 กรณี เจ็บป่วย คลอดบุตร ทูพพลภาพ ตาย สงเคราะห์บุตร ชราภาพ และว่างงาน เชื่อมโยงกับแรงงานที่อยู่ในระบบของแรงงานข้ามชาติในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน และผู้ประกันตนนอกระบบมาตรา 40 ทางเลือกที่ 1 ของไทยซึ่งผู้ประกันตนจะได้รับการคุ้มครอง 4 กรณี ประสบอันตรายเจ็บป่วย ทูพพลภาพ ตายและชราภาพ เชื่อมโยงกับแรงงานที่อยู่นอกระบบของแรงงานข้ามชาติในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน รวมถึงแรงงานประเภที่มีทักษะฝีมือและแรงงานประเภทไร้ทักษะฝีมือ ประกอบกับกฎหมายเงินทดแทน โดยคาดหวังว่าจะเป็นแนวทางหนึ่งในการกระตุ้นหาแนวทางปฏิบัติในการแก้ไข ปรับปรุง กับกฎหมายหรือข้อมาตรการต่างๆของระบบประกันตนให้มีความชัดเจน และสามารถใช้ได้ครอบคลุมถึงแรงงานข้ามชาติทุกประเทศสมาชิกอาเซียน

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1) เพื่อศึกษาการจัดการสิทธิประโยชน์และการใช้สิทธิประโยชน์ของผู้ประกันตนของประเทศสมาชิกอาเซียน
- 2) เพื่อวิเคราะห์หาแนวทางการคุ้มครองเรื่องสิทธิประโยชน์ของแรงงานข้ามชาติในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน
- 3) เพื่อศึกษาหาสิทธิพื้นฐานของระบบประกันตนที่ครอบคลุมต่อแรงงานข้ามชาติในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน
- 4) เพื่อศึกษาแนวทางในการแก้ไข ปรับปรุง ข้อมาตรการต่าง ๆ ของระบบประกันตนให้มีความชัดเจน และสามารถใช้ได้ครอบคลุมถึงแรงงานข้ามชาติทุกประเทศสมาชิกอาเซียน

1.3 สมมติฐาน

ระบบความมั่นคง(Social Security) เป็นพื้นฐานสำคัญของการเคลื่อนย้ายแรงงานตามหลักการรวมกลุ่มทางภูมิภาค (Regionalism) ดังนั้นการที่จะทำให้การเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนมีประสิทธิภาพมากขึ้น จำเป็นต้องมีการร่วมกันพัฒนา ทบทวน ปรับปรุงระบบความมั่นคงให้มีความชัดเจน

1.4 ขอบเขตการศึกษา

- 1) กฎหมายประกันสังคมไทยและกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน
- 2) อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) แต่ฉบับที่ว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานในการประกันความมั่นคงทางสังคม หรือ ประกันสังคม และ สิทธิประโยชน์ของประกันสังคมในด้านที่มีอยู่ในประเทศอาเซียน
- 3) วิเคราะห์สิทธิประโยชน์ประกันสังคมแต่ละด้าน ทั้งในแง่ กฎหมาย นโยบาย ระบบ และ หน่วยงาน พิจารณาเฉพาะสิทธิประโยชน์ของประกันสังคมในด้านที่มีอยู่ในประเทศอาเซียน

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

ดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการศึกษา รวบรวม วิเคราะห์ ข้อมูล จากตำรา บทความ ระเบียบข้อบังคับ บทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมดของประเทศไทย และ กลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) ทราบถึงการจัดการสิทธิประโยชน์และการใช้สิทธิประโยชน์ของผู้ประกันตนของประเทศสมาชิกอาเซียน
- 2) ทราบถึงสิทธิพื้นฐานของระบบประกันตนที่ครอบคลุมต่อแรงงานข้ามชาติในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน
- 3) ทราบถึงการวิเคราะห์หาแนวทางการคุ้มครองเรื่องสิทธิประโยชน์ของแรงงานข้ามชาติในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน
- 4) ทราบแนวทางในการแก้ไข ปรับปรุง ข้อมาตรการต่างๆของระบบประกันตนให้มีความชัดเจน และสามารถใช้ได้ครอบคลุมถึงแรงงานข้ามชาติทุกประเทศสมาชิกอาเซียน

บทที่ 2

ความมั่นคงพื้นฐานในการดำรงชีวิตของแรงงานข้ามชาติ

ความมั่นคงพื้นฐานในการดำรงชีวิตของแรงงานข้ามชาติหรือแรงงานย้ายถิ่นนั้น ในปัจจุบัน การย้ายถิ่นของแรงงานนั้นก็เพื่อที่จะเสาะแสวงหาโอกาสทางเศรษฐกิจ ต้องการรายได้ที่สูงขึ้น ทำให้แรงงานจากประเทศที่มีอัตราค่าจ้างที่ถูกกว่าหรือสภาพเศรษฐกิจที่ไม่ดีย้ายไปทำงานในประเทศที่มีสภาพเศรษฐกิจที่ดีกว่าเพื่อตอบสนองความต้องการในเรื่องของรายได้หรือค่าจ้างที่สูงกว่าในประเทศของตน ยิ่งในยุคโลกาภิวัตน์นี้ ประเทศที่มีความต้องการแรงงานเพื่อตอบสนองความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ ทำให้แรงงานมีการย้ายถิ่นในการประกอบอาชีพมากขึ้น จากการย้ายถิ่นของแรงงานนี้เอง ทำให้ประเทศปลายทางอาจจะได้รับผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบขึ้น แต่อย่างไรก็ตามในทางสังคม แรงงานย้ายถิ่นก็ได้สร้างข้อท้าทายทางด้านความมั่นคงทางสังคมด้วยเช่นกัน เมื่อแรงงานข้ามชาติต้องย้ายแรงงานไปยังประเทศปลายทาง แรงงานเหล่านี้ย่อมต้องเผชิญกับความไม่มั่นคงทางสังคม ความแตกต่างทางด้านวัฒนธรรม การที่แรงงานข้ามชาติต้องเผชิญกับความเสี่ยงในด้านต่าง ๆ ในระหว่างทำงาน เช่น การเจ็บป่วยและการบาดเจ็บที่อาจเกิดขึ้นทั้งจากการทำงานหรือไม่ได้เกิดจากการทำงาน รวมถึงความเสี่ยงต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของแรงงานข้ามชาติ การคุ้มครองทางสังคม (Social Protection) จึงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับแรงงานข้ามชาติหรือแรงงานย้ายถิ่น เพื่อให้แรงงานมีความคุ้มครองเมื่อต้องย้ายไปทำงานที่ประเทศปลายทาง เป็นการสร้างความมั่นคงทางสังคมให้แก่แรงงานเหล่านี้ การคุ้มครองทางสังคมที่สำคัญ คือ เรื่องของการประกันสังคม ซึ่งเป็นการช่วยขจัดความเสี่ยงภัยเมื่อต้องมาทำงานในต่างประเทศ เป็นการให้ความคุ้มครองแก่แรงงานย้ายถิ่นที่สำคัญ⁸ ถือเป็นประโยชน์ขั้นพื้นฐานที่แรงงานข้ามชาติต้องได้รับสิทธิอย่างเท่าเทียมกันกับแรงงานของเจ้าของประเทศที่ตนเองเข้ามาทำงานด้วย

⁸ สาทิณี ศิริไพบูลย์. การคุ้มครองทางสังคมและสิทธิประโยชน์ประกันสังคมสำหรับแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาพัฒนามนุษย์และสังคม(สหสาขาวิชา) สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2561.

2.1 การเคลื่อนย้ายถิ่นทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงาน

กระแสการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นและนับเป็นแรงผลักดันการพัฒนาทางด้าน เศรษฐศาสตร์มหภาคในระดับโลก ที่จะทำให้เกิดผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการดำรงชีวิต จากรายงานขององค์การสหประชาชาติ (United Nations :UN) รายงานว่ามีผู้ย้ายถิ่นฐานระหว่างประเทศถึง 258 ล้านคนหรือประมาณ 1 ใน 30 ของประชากรโลก จะเป็นผู้อพยพย้ายถิ่นฐานระหว่างประเทศ เหตุผลสำคัญของย้ายถิ่นฐานมาจากปัจจัยด้านเศรษฐกิจและสังคม และความไม่มีเสถียรภาพและความขัดแย้งทางการเมือง จะเห็นได้ว่า ในระยะหลังประเทศต่าง ๆ ในโลกต่างหันมาให้ความสำคัญอย่างจริงจังในการบริหารจัดการการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ⁹

การเคลื่อนย้ายแรงงานนั้นมีสาเหตุมาจากหลาย ๆ ปัจจัย ทั้งทางด้านปัจจัยผลักดัน (Push Factors) หมายถึง ปัจจัยที่มีอยู่หรือเกิดขึ้นในท้องถิ่นเดิมของแรงงานอพยพ ซึ่งเป็นสาเหตุที่กระตุ้นให้ผู้ที่อยู่อาศัยนั้นอพยพออกไปจากถิ่นที่อยู่เพื่อไปทำงานในท้องถิ่นใหม่ โดยกรณีของการเคลื่อนย้ายแรงงานระหว่างประเทศ ปัจจัยผลักดันดังกล่าว คือ ปัจจัยที่มีอยู่ในประเทศต้นทางของแรงงานอพยพ ปัจจัยเหล่านี้มีทั้งปัจจัยด้านเศรษฐกิจ และปัจจัยอื่น ๆ ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ เช่น มีอัตราการว่างงานสูง (Unemployment) และการทำงานต่ำกว่าระดับ (Under-employment) ของแรงงาน ผู้ที่ว่างงานหรือผู้ที่ทำงานระดับต่ำย่อมแสวงหางานทำอยู่เสมอซึ่งถ้าระดับการพัฒนาเศรษฐกิจภายในประเทศไม่สามารถสร้างงานได้เพียงพอ ในขณะที่มีโอกาสดำเนินงานในต่างประเทศรออยู่ แรงงานกลุ่มนี้มีแนวโน้มอย่างมากที่จะเคลื่อนย้ายออกไปสู่ต่างประเทศ หรือ อัตราค่าจ้างในประเทศต่ำกว่าประเทศปลายทาง เป็นต้น และอีกหนึ่งปัจจัยที่ทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงาน คือ ปัจจัยดึงดูด (Pull Factors) หมายถึง ปัจจัยที่อยู่นอกถิ่นที่อยู่ของแรงงานอพยพ ซึ่งเป็นปัจจัยทำให้แรงงานสนใจเคลื่อนย้ายไปทำงานในท้องถิ่นใหม่ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ เป็นปัจจัยที่ดึงดูดให้แรงงานในประเทศต้นทางเคลื่อนย้ายเข้าไปทำงานในประเทศปลายทาง ปัจจัยดึงดูดนี้เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจเป็นหลัก เช่น ค่าจ้างหรือค่าตอบแทนของการทำงานในอาชีพประเภทเดียวกันในประเทศปลายทางสูงกว่าต้นทางมาก การขาดแคลนแรงงานในบางประเทศ หรือโอกาสก้าวหน้าของอาชีพและการทำงาน¹⁰

นอกจากการเคลื่อนย้ายถิ่นจะทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานแล้วนั้น ยังส่งผลกระทบต่อประเทศต้นทางและปลายทางขึ้นด้วย เช่น ในกรณีที่มีผลกระทบต่อตลาดแรงงานของไทย จะส่งผล

⁹ เสาวณี จันทะพงษ์, เพรงพรฯ สิ่งพิมพ์, และกานต์ชนิด เลิศเพียรธรรม, กระแสการเคลื่อนย้ายแรงงานข้ามชาติ: เข้าใจ เข้าถึง และเป็นธรรม, ธนาคารแห่งประเทศไทย. [ออนไลน์], แหล่งที่มา:

https://www.bot.or.th/Thai/ResearchAndPublications/articles/Pages/Article_07Aug2018.aspx เข้าถึงเมื่อ 22 ธันวาคม 2564.

¹⁰ หลักทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว. [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://www.dsdw2016.dsdw.go.th> เข้าถึงเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2564.

กระทบทั้งทางบวกและทางด้านลบ ผลกระทบทางบวก คือ เป็นผลกระทบต่อขยายตัวของภาคการผลิตและภาคแรงงาน ซึ่งนำไปสู่ความต้องการแรงงานไร้ฝีมือ (Unskilled Labor) และกึ่งไร้ฝีมือมากขึ้นในอุตสาหกรรมต่างๆ หรือคุณภาพชีวิตของผู้ใช้แรงงานในกระบวนการผลิตจะสูงขึ้น ความก้าวหน้าในอาชีพสำหรับแรงงานที่มีฝีมือและผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านจะสูงขึ้น ความก้าวหน้าในอาชีพสำหรับแรงงานที่มีฝีมือและกลุ่มผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านจะสูงขึ้น และผลกระทบทางด้านลบ คือ จะมีแรงงานที่มีฝีมือและทักษะ (Skill Labor) เข้ามาทำงานในประเทศไทยมากขึ้น ส่งผลให้ประเทศไทยเองต้องเร่งพัฒนาฝีมือแรงงานในวิชาชีพต่างๆ ให้มีประสิทธิภาพและพัฒนาขึ้นเพื่อรับมือกับการแข่งขันที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และ การเปิดเสรีทางการค้าจะช่วยส่งเสริมสภาพแวดล้อมในการทำงานให้ดีขึ้น ตลอดจนสวัสดิการของผู้ใช้แรงงานในธุรกิจขนาดกลางและขนาดใหญ่ดีขึ้น¹¹

ดังนั้นจึงมีการรวมกลุ่มทางด้านภูมิภาคเพื่อเป็นการรวมกลุ่ม (Grouping) ในการสร้างความสัมพันธ์กันระหว่างประเทศ ประเทศที่มีที่ตั้งอยู่ใกล้เคียงกัน หรือประเทศเพื่อนบ้าน หรือเรียกว่าอยู่ร่วมภูมิภาค (Region) กันในทางภูมิภาค และประเทศต่าง ๆ ที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคเดียวกันได้เข้ามาสร้างข้อตกลงร่วมมือกันเพื่อให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุด ความร่วมมือกันในลักษณะภูมิภาคนี้ก็มีรายละเอียดการทำงานต่างกันไปไม่ว่าจะเป็นด้านโครงสร้างการทำงาน การรวมกลุ่มภูมิภาคยังได้เปลี่ยนแปลงจากภูมิภาคนิยมแบบปิดไปเป็นลักษณะภูมิภาคนิยมแบบเปิดมากขึ้น ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงท่าทีที่มองสู่ภายนอก(outward-looking) การยอมรับการปฏิบัติตามข้อผูกมัดเรื่องการส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ และการยอมรับการจัดอุปสรรคทางเศรษฐกิจที่นอกเหนือไปจากด้านภาษีและโควตา รวมถึงมีการสร้างกลุ่มการค้าที่ประกอบไปประเทศทั้งที่เป็นประเทศพัฒนาแล้วรายได้สูงและประเทศกำลังพัฒนาเช่น เขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ(North American Free Trade Area: NAFTA) และความร่วมมือทางเศรษฐกิจแห่งภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก(Asia-Pacific Economic Cooperation: APEC)¹²

2.2 หลักการรวมกลุ่มทางภูมิภาค

การรวมกลุ่มทางภูมิภาค เป็นการรวมกลุ่มเพื่อความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจ มีทั้งองค์กรทางการเงิน และความร่วมมือทางการค้า และเศรษฐกิจอื่นในรูปแบบต่างๆ เช่น สหภาพยุโรป (EU) เอเปก (APEC) นาฟตา (NAFTA) เป็นต้น ลักษณะของข้อตกลงกันจะเป็นการตกลงกันใน

¹¹ศูนย์บริหารข้อมูลตลาดแรงงานภาคตะวันตก, การเคลื่อนย้ายแรงงานอาเซียน, กองบริหารข้อมูลตลาดแรงงาน กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน, สิงหาคม 2562.

¹²ทิพรัตน์ บุบผะศิริ, แนวคิดเรื่องการรวมกลุ่มภูมิภาค, แผนการสอนประจำหน่วยที่ 2 คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://www.stou.ac.th/Schoolnew/polsci/UploadedFile/TB-82327-2.pdf> เข้าถึงเมื่อ 26 ธันวาคม 2564.

กรอบที่ใหญ่และครอบคลุมความตกลงย่อยที่เป็นการทำข้อตกลงในระดับสาขา เช่น ความตกลงทางด้านการค้า การเงิน การท่องเที่ยว การลงทุน ฯลฯ ปัจจุบันมีการรวมกลุ่มระดับภูมิภาคกระจายไปในภูมิภาคต่างๆของโลกมากมาย¹³ เนื่องจากการรวมกลุ่มทางภูมิภาคเป็นการร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจและการค้า ทำให้เกิดการขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจโลก การรวมกันเป็นภูมิภาค (Regionalization) ซึ่งเป็นสิ่งที่กระทำโดยอาศัยปัจจัยทางกายภาพ (Empirical Factors) เช่น เงื่อนไขของที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ ข้อตกลง ยุทธศาสตร์ และ กิจกรรมในความร่วมมือ เป็นต้น และปัจจัยเชิงปทัสสถาน (Normative Factors) อันได้แก่ ระบบคุณค่า ความเชื่อ เป้าหมาย อุดมการณ์ และ อัตลักษณ์ในการก่อให้เกิดกระบวนการของความเป็นภูมิภาคได้ นอกจากรวมกลุ่มทางภูมิภาคจะเป็นการรวมกลุ่มที่หลากหลายแล้วทั้งในฝั่งยุโรป และอเมริกา ในแถบภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก็เช่นกันได้มีการรวมกลุ่มกันเกิดขึ้นเพื่อเป็นการทดลอง หรือสร้างความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจในแถบภูมิภาคอาเซียน พร้อมทั้งเปิดการค้าเสรี และการเคลื่อนย้ายแรงงานได้อย่างเสรี ซึ่งการรวมกลุ่มทางภูมิภาคนี้ เรียกว่า การรวมกลุ่มกันของกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน (ASEAN Economic Community : AEC)

2.3 ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

ในการรวมกลุ่มทางภูมิภาคทำให้เกิดการรวมกลุ่มกันของกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนเกิดขึ้น ประชาคมอาเซียน (ASEAN Economic Community : AEC) เกิดขึ้นเนื่องมาจากสมาคมแห่งชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (The Association of Southeast Asia Nations : ASEAN) ซึ่งประกอบไปด้วยสมาชิก 10 ประเทศ ได้แก่ ประเทศไทย สาธารณรัฐอินโดนีเซีย สหพันธรัฐมาเลเซีย สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ สาธารณรัฐสิงคโปร์ บรูไนดารุสซาลาม สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว สาธารณรัฐแห่งสหภาพพม่า และราชอาณาจักรกัมพูชา ได้เล็งเห็นประโยชน์ร่วมกันในการรวมกลุ่มเพื่อให้มีความเข้มแข็งมากขึ้นเพื่อที่จะรับมือกับการเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของโลก¹⁴ ในการรวมกลุ่มของประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนเพื่อเป็นประโยชน์และเพื่อสร้างให้ประชาคมอาเซียนมีความเข้มแข็งมากขึ้นเพื่อที่จะรับมือกับการเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยประชาคมอาเซียนจะประกอบด้วยสาม

¹³รวิวรรณ มาลัยวรรณ, สุชาติา ตั้งทางธรรม, การรวมกลุ่มของเศรษฐกิจโลก, เอกสารชุดวิชาไทยในเศรษฐกิจโลก หน่วยที่ 13 สาขาวิชา รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. [ออนไลน์], แหล่งที่มา:

<https://www.stou.ac.th/schoolsweb/sec/UploadedFile/60341-9.pdf> เข้าถึงเมื่อ 26 ธันวาคม 2564.

¹⁴พัชรี เจริญธรรม. ความคิดเห็นของแพทย์โรงพยาบาลมหาวิทยาลัยบูรพา คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา ต่อโอกาสการเคลื่อนย้ายแรงงานแพทย์จากการเปิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน. หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิตสาขาวิชาการบริหารทั่วไปวิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา, พฤษภาคม 2557.

เสาหลักในการขับเคลื่อน ได้แก่ ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน

ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community: AEC) มุ่งให้เกิดการรวมตัวกันทางเศรษฐกิจ และความสะดวกในการติดต่อค้าขายระหว่างกัน อันจะทำให้ภูมิภาคมีความเจริญมั่งคั่ง และสามารถแข่งขันกับภูมิภาคอื่นได้ โดยมุ่งหวังให้เกิดการเคลื่อนย้ายเงินทุน สินค้า การบริการ การลงทุน แรงงานฝีมือ ระหว่างประเทศสมาชิกโดยเสรี และมุ่งพัฒนาในทุก ๆ ด้าน โดยมีแผนปฏิบัติการด้านสังคมและวัฒนธรรมระบุอยู่ในแผนการปฏิบัติการซึ่งประกอบด้วยความร่วมมือ 6 ด้าน ได้แก่ การพัฒนามนุษย์ (Human Development) การคุ้มครองและสวัสดิการทางสังคม (Social Welfare and Protection) สิทธิและความยุติธรรมทางสังคม (Social Justice and Rights) ความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม (Environment Sustainability) การสร้างอัตลักษณ์อาเซียน (Building and ASEAN Identity) และการลดช่องว่างทางการพัฒนา (Narrowing the Development Gap)

ดังนั้น ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) จะนำมาซึ่งความเปลี่ยนแปลงภายในภูมิภาคอย่างกว้างขวางโดยประชาคมที่สำคัญที่จะทำให้อาเซียนกลายเป็นเขตการผลิตเดียว ตลาดเดียว (Single Market and Production Base) ซึ่งหมายความว่าอาเซียนจะมีการเคลื่อนย้ายปัจจัยการผลิตได้อย่างเสมือนอยู่ในประเทศเดียวกัน สามารถดำเนินกระบวนการผลิตในประเทศสมาชิกใดก็ได้ โดยใช้ทรัพยากรทั้งวัตถุดิบและแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านมาใช้ในการผลิต ปราศจากอุปสรรคในด้านภาษีและมาตรการที่ไม่ใช่ภาษี ตลอดจนมีการสร้างมาตรฐานของสินค้าและกฎระเบียบต่าง ๆ ร่วมกัน¹⁵

นอกเหนือจากการที่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community : AEC) มุ่งให้เกิดการรวมตัวกันทางเศรษฐกิจ และความสะดวกในการติดต่อค้าขายระหว่างกันแล้วนั้น ประเด็นสำคัญที่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนมีข้อตกลงร่วมกันคือ การเปิดการเคลื่อนย้ายแรงงาน โดยกลุ่มสมาชิกอาเซียนได้จัดทำข้อตกลง ยอมรับร่วมกันในเรื่องคุณสมบัติหรือมาตรฐานในแต่ละวิชาชีพ หรือ Mutual Recognition Arrangement: MRAs เพื่ออำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายนักวิชาชีพแรงงานเชี่ยวชาญ หรือผู้มีความสามารถพิเศษของอาเซียนได้อย่างเสรีซึ่งมีการกำหนดให้จัดทำความตกลงยอมรับด้านคุณสมบัติของวิชาชีพด้านกลุ่มที่เป็นนักวิชาชีพ เพื่อเป็นการกำหนดคุณสมบัติร่วมกันของแต่ละสาขาอาชีพ ได้แก่ คุณสมบัติด้านการศึกษาและประสบการณ์ทำงาน โดยกำหนดเงื่อนไขในการได้รับอนุญาตให้ทำงานประเทศหนึ่ง ๆ เพื่อช่วยให้นักวิชาชีพในภูมิภาคอาเซียนสามารถเคลื่อนย้ายเข้าไปทำงานในประเทศอาเซียนอื่นได้สะดวกมากขึ้น¹⁶ ในการเปิดเสรีแรงงานอาเซียนเป็น

¹⁵ ศูนย์บริหารข้อมูลตลาดแรงงานภาคตะวันออก, การเคลื่อนย้ายแรงงานอาเซียน ในมิติของกรมการจัดหางาน, กองบริหารข้อมูลตลาดแรงงาน กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน. สิงหาคม 2562.

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 18

การเปิดเสรีเฉพาะแรงงานฝีมือ หรือแรงงานวิชาชีพ (Skilled Labor) และแรงงานผู้เชี่ยวชาญ (Professionals) เท่านั้น ไม่รวมถึงแรงงานไร้ฝีมือหรือแรงงานต่างด้าว (Unskilled Labor)¹⁷ ประเด็นเรื่องการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีมักจะเป็นประเด็นที่มีความสับสนกันอยู่เสมอ เนื่องจากมีการเข้าใจว่าเมื่อมีการจัดตั้งประชาคมอาเซียน แรงงานต่างชาติในกลุ่มสมาชิกสามารถเคลื่อนย้ายแรงงานจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่งในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนได้อย่างเสรี ซึ่งในความเป็นจริงนั้น ประเทศสมาชิกอาเซียนทั้ง 10 ประเทศไม่เคยมีการตกลงให้มีการเปิดการเคลื่อนย้ายแรงงานจำพวกไร้ฝีมือหรือไร้ทักษะ แม้จะมีเป้าหมายในการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเสรี ก็เป็นเพียงการตั้งเป้าหมายว่าจะให้แรงงานฝีมือหรือแรงงานวิชาชีพที่มีทักษะสามารถเคลื่อนย้ายได้เท่านั้น วิชาชีพที่สามารถเคลื่อนย้ายแรงงานได้อย่างเสรีที่ได้ทำการตกลงกันในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนมีทั้งหมด 8 วิชาชีพ ได้แก่ 1) วิชาชีพที่เกี่ยวกับการรักษาหรือการแพทย์ (Medical services) 2) วิชาชีพที่เกี่ยวกับทันตกรรม (dental services) 3) วิชาชีพพยาบาล (nursing services) 4) วิชาชีพด้านวิศวกรรม (engineering services) 5) วิชาชีพด้านสถาปัตยกรรม (architectural services) 6) วิชาชีพเกี่ยวกับการสำรวจ หรือนักสำรวจ (surveying qualification) 7) วิชาชีพบัญชี (accountancy services) และ 8) วิชาชีพด้านการโรงแรมและการท่องเที่ยว (hotel services and tourism)¹⁸

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นว่าในการเคลื่อนย้ายถิ่นนั้นทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงาน นอกเหนือจากนั้นแล้วยังทำให้เกิดการรวมกลุ่มทางภูมิภาคเกิดขึ้น จนมีการก่อตั้งเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน เพื่อให้สมาชิกในกลุ่มอาเซียนทั้ง 10 ประเทศมีความร่วมมือกัน มีการค้าได้อย่างเสรี และมีการเคลื่อนย้ายแรงงานได้อย่างเสรีเช่นกัน แต่ไม่ใช่ว่าทุกอาชีพจะสามารถเคลื่อนย้ายแรงงานได้อย่างเสรี ต้องอยู่ภายใต้ข้อตกลงที่สมาชิกได้ตกลงกันไว้ใน 8 วิชาชีพเท่านั้น ส่วนแรงงานจำพวกไร้ทักษะไม่สามารถเคลื่อนย้ายแรงงานได้อย่างเสรี แต่อย่างไรก็ตามในการเคลื่อนย้ายแรงงานจากประเทศต้นทางไปยังประเทศปลายทาง สิ่งที่เป็นเหตุจูงใจในการเคลื่อนย้ายแรงงานนั้น มาจากการปัจจัยทางด้านสังคม และทางด้านเศรษฐกิจ ซึ่งรวมถึงสวัสดิการและการคุ้มครองต่าง ๆ ที่ประเทศปลายทางต้องให้สิทธิเท่าเทียมกับแรงงานในท้องถิ่นของประเทศต้นทาง จึงมีหลักการสวัสดิการสังคมและพื้นฐานความมั่นคงทางสังคมเกิดขึ้น เพื่อคอยสนับสนุนควบคุมให้แรงงานข้ามชาติมีสิทธิเท่าเทียมกับแรงงานท้องถิ่น จะได้ว่ากล่าวในหัวข้อถัดไป

¹⁷เรื่องเดียวกัน, หน้า 19

¹⁸ กองการต่างประเทศ กรุงเทพมหานคร, 8 อาชีพที่สามารถ ทำงานได้อย่างเสรีใน 10 ประเทศอาเซียน. [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://iad.bangkok.go.th/webboard/viewtopic.php?f=7&t=456> เข้าถึงวันที่ 28 สิงหาคม 2564.

2.4 สวัสดิการสังคมและพื้นฐานความมั่นคงทางสังคม

ในปัจจุบันทุกประเทศในโลกจะมีการจัดการดูแลประชาชน โดยภาครัฐของแต่ละประเทศจะมีการจัดสรรหรือมีนโยบายการให้สวัสดิการทางสังคมแก่ประชาชนของประเทศตน รวมถึงในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนเองก็ตาม ในแต่ละประเทศจะมีการจัดสวัสดิการสังคมให้กับประชาชนในประเทศของตนด้วยเช่นกัน แต่จะแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศจะมีนโยบายในการจัดการ หรือมีกฎหมายอย่างไรในการให้สวัสดิการแก่ประชาชนของตน หรือ ให้กับแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศของตน ก่อนที่จะกล่าวถึงสวัสดิการและพื้นฐานความมั่นคงทางสังคม ควรต้องเข้าใจก่อนว่า สวัสดิการสังคม และระบบสวัสดิการทางสังคม นั้นมีความหมายว่าอย่างไร

สวัสดิการสังคม หมายถึง การจัดระบบการบริการสังคมและสถาบันสังคม เพื่อช่วยเหลือบุคคลในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ด้อยโอกาส เพื่อให้เกิดความพอใจในมาตรฐานการดำรงชีวิตและด้านสุขภาพ โดยสถาบันสังคมถือเป็นสิ่งสำคัญอันก่อให้เกิดคุณภาพในสังคม เพื่อให้ระบบสังคมดำเนินไปได้อย่างราบรื่น บนพื้นฐานของหลักความเสมอภาพซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดเพื่อนำไปสู่สังคมที่มีความยุติธรรม มีประสิทธิภาพ ความเหมาะสมสอดคล้องกลมกลืนอย่างแท้จริง

ส่วนระบบสวัสดิการสังคม หมายถึง กระบวนการที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาทางสังคม พัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และคุณภาพชีวิตตามเป้าหมายที่สังคมกำหนดโดยเป็นการเร่งรัดให้สังคมปรับปรุงและพัฒนาสถาบันสังคมที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของบุคคลเพื่อนำไปสู่การเป็นสังคมที่ดีหรือสังคมในอุดมคติ¹⁹

การจัดสวัสดิการทางสังคมเป็นเรื่องสำคัญที่ทำให้เกิดแนวคิดร่วมกันอันเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่า จะต้องมียุทธศาสตร์ในทางป้องกันหรือลดความเสี่ยงมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ เพื่อให้มนุษย์อยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างมีความสุข ทั้งนี้โดยอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือในการคุ้มครองเพื่อต่อต้านสิ่งที่จะรบกวนต่อการดำเนินชีวิตได้อย่างสงบสุขของมนุษย์ตามที่ควรจะเป็น โดยมีหลักการให้ความมั่นคงดังกล่าว 5 ประการ ได้แก่ 1) การมีรายได้ 2) การทำงาน 3) การดูแล 4) การมีสิทธิและโอกาสที่เท่าเทียมกัน และ 5) การมีองค์กรให้บริการ

อาจกล่าวสรุปได้ว่า หลักการสำคัญของสวัสดิการสังคม อาจพิจารณาและแบ่งเป็น 2 ประการคือ

1) ความเป็นธรรมทางสังคม (Social Justice) เป็นค่านิยมที่สำคัญในกรอบของแนวคิดทางด้านสวัสดิการสังคม ซึ่งรัฐบาลต้องตัดสินใจในทางเลือกระหว่างความเป็นธรรมทางสังคมกับการ

¹⁹ วิจิตรา (ฟุ้งลัดดา) วิเชียรชม, กฎหมายสวัสดิการสังคม, พิมพ์ครั้งที่ 2 (โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2561), หน้า 19.

แข่งขันในด้านเศรษฐกิจ เนื่องจากมนุษย์เป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าที่สุดในรัฐ อันพึงมีสิทธิได้รับสวัสดิการทางสังคมอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน

2) ความเป็นพลเมือง (Citizenship) เป็นเงื่อนไขสำคัญในการพิจารณาด้านนโยบายสวัสดิการสังคมในบริบทของสังคมยุคโลกาภิวัตน์ ซึ่งรัฐพึงต้องมีแนวนโยบายในการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่พลเมืองของรัฐ อันเป็นสิทธิพลเมืองของปัจเจกบุคคลที่พึงได้รับหลักประกันและความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น ประชาชนควรได้รับสวัสดิการสังคมตามหลักที่พิจารณาถึงความเป็นมนุษย์ที่พึงมีสิทธิดำรงชีวิตได้อย่างสมศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยมีองค์กรของรัฐดำเนินการจัดสวัสดิการให้ประชาชนในฐานะเป็นพลเมืองของรัฐอย่างเสมอภาคทั่วถึงและอย่างเป็นระบบ²⁰

พื้นฐานความมั่นคงทางสังคม การประกันสังคมเป็นการคุ้มครองทางสังคมอย่างหนึ่ง ซึ่งเป็นหลักประกันแก่แรงงานเมื่อต้องเผชิญกับความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น ระบบประกันสังคมทำให้เกิดความมั่นคงทางเศรษฐกิจต่อผู้ที่ต้องสูญเสียรายได้ในกรณีว่างงาน เจ็บป่วย ชราภาพ ความรับผิดชอบต่อครอบครัว จากกรณีดังกล่าว ผู้ประกันตนจะได้รับการช่วยเหลือจากภาครัฐหรือเงินสมทบจากนายจ้างและลูกจ้าง

ระบบสวัสดิการสังคมหรือระบบความมั่นคงทางสังคมในปัจจุบันถือเป็นเรื่องที่ต้องมีการแรงงานระหว่างประเทศให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง โดยได้กำหนดให้หมายถึงวิธีการป้องกันโดยสังคมจัดสรรให้แก่สมาชิกผ่านมาตรการสาธารณะเพื่อต่อต้านกับความทุกข์ยากทางเศรษฐกิจและสังคม ในกรณีที่มีสาเหตุจากการลดลงหรือหยุดลงของรายได้ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเจ็บป่วย ความเป็นมารดา การเจ็บป่วยในงาน การชราภาพ การตาย หรือการว่างงาน รวมถึงการจัดบริการทางการแพทย์เพื่อบรรเทาหรือระงับความทุกข์หรือความเดือดร้อนทรมาณจากอาการเจ็บป่วย และการจัดสรรเงินอุดหนุนแก่ครอบครัวที่มีเด็กอุปการะ²¹ แรงงานข้ามชาติควรได้รับการปฏิบัติด้านสิทธิประโยชน์ทางประกันสังคมที่ไม่แตกต่างไปจากแรงงานพลเมืองของประเทศปลายทาง อาจใช้ข้อกำหนดต่างๆ ในแบบเดียวกับที่ใช้สำหรับแรงงานของพลเมืองประเทศนั้นๆ เช่น ข้อกำหนดในการเป็นผู้พำนักอยู่ในประเทศ อนุญาตให้มีข้อยกเว้นได้เฉพาะกรณีซึ่งสิทธิประโยชน์นั้นจ่ายโดยใช้เงินทุนของรัฐและสิทธิประโยชน์ ซึ่งจ่ายให้กับบุคคลที่ไม่มีคุณสมบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดสำหรับเงินบำเหน็จบำนาญปกติ หากแรงงานข้ามชาติหรือครอบครัวออกจากประเทศที่ทำงานอยู่ ก็ไม่ควรที่จะเสียสิทธิที่พึงมีพึงได้ในประเทศบ้านเกิด สิทธิประโยชน์เหล่านี้ควรติดตามแรงงานข้ามชาติไปไม่ว่าจะพำนักอยู่ในประเทศใดก็ตาม แต่จะให้เป็นอย่างนี้ได้ก็ต่อเมื่อประเทศต่างๆ ร่วมกันปรับระบบสวัสดิการ

²⁰ วิจิตรา (ฟุ้งลัดดา) วิเชียรชม, กฎหมายสวัสดิการสังคม, หน้า 26-27

²¹ วิจิตรา (ฟุ้งลัดดา) วิเชียรชม, กฎหมายสวัสดิการสังคม, หน้า 37

สังคมของตนให้สอดคล้องกับมาตรฐาน ILO และแรงงานที่ไม่มีเอกสาร ซึ่งไม่สามารถจดทะเบียนได้ ควรสามารถรับสิทธิประโยชน์ทางประกันสังคมได้จากการทำงานในอดีตภายใต้เงื่อนไขเดียวกับ แรงงานพลเมืองของประเทศนั้นๆ²² โดยทั่วไประบบความมั่นคงทางสังคมที่กำหนดโดยองค์การ แรงงานระหว่างประเทศ ได้กำหนดหลักการสำคัญเพื่อคุ้มครองตามระบบความมั่นคงทางสังคมหรือ ระบบสวัสดิการสังคมดังนี้

1) การจ่ายประโยชน์ทดแทนพิจารณาในระดับมาตรฐานขั้นต่ำเพื่อการดำรงชีวิตระดับตาม ควรแก่อัตภาพ

2) การจัดการเพื่อการจัดสรรประโยชน์ทดแทนต้องสร้างเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจและ สังคมของประเทศ โดยมุ่งเฉลี่ยรายได้ให้สามารถกินดีอยู่ดีทางเศรษฐกิจ แต่อาจทำให้ชะลอการ แข่งขันทางเศรษฐกิจ โดยต้องพยายามดำเนินการให้เหมาะสมและสอดคล้องกับการพัฒนาทาง เศรษฐกิจด้วย ตามอนุสัญญาขององค์การระหว่างประเทศ ฉบับที่ 102 ว่าด้วยมาตรฐานขั้นต่ำของ ระบบประกันสังคม ค.ศ. 1952 [Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952(No.102)] ซึ่งเป็นอนุสัญญาสำคัญฉบับหลักในเรื่องของการประกันสังคม ได้กำหนดมาตรฐาน ขั้นต่ำของระบบประกันสังคม โดยกำหนดเป็นโครงการต่าง ๆ²³ นอกจากอนุสัญญาฉบับที่ 102 จะ กำหนดเป็นโครงการต่าง ๆ แล้ว ยังกำหนดมาตรฐานประกันสังคมไว้ทั้งหมด 9 กรณี (International Labor Organization, 1952) ได้แก่ การให้บริการทางการแพทย์ (Medical care) การเจ็บป่วย (Sickness) การว่างงาน (Unemployment) ชราภาพ (Old age) การเจ็บป่วยจากการทำงาน (Employment injury) ครอบครัว (Family) การคลอดบุตร (Maternity) ทูพพลภาพ (Invalidity) และการสงเคราะห์หรือประโยชน์ทดแทนแก่ทายาท (Survivors' benefits) อนุสัญญาฉบับนี้ถือได้ว่าเป็นมาตรฐานและต้นแบบที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ เพื่อกำหนดกฎหมายและนโยบายใน ระดับประเทศของแต่ละประเทศได้ และนอกจากอนุสัญญาฉบับที่ 102 มีอนุสัญญาอีก 2 ฉบับที่ สำคัญนั่นคือ อนุสัญญาฉบับที่ 118 ว่าด้วยการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันในการประกันสังคม และ อนุสัญญาฉบับที่ 157 ว่าด้วยการคงไว้ซึ่งสิทธิการประกันสังคม อนุสัญญาทั้ง 2 ฉบับนี้เป็นอนุสัญญาที่ สำคัญสำหรับแรงงานย้ายถิ่น เนื่องจากเป็นมาตรการคุ้มครองแรงงานย้ายถิ่นไปทำงานที่ ต่างประเทศ²⁴

²² องค์การแรงงานระหว่างประเทศ, มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิแรงงานข้ามชาติ แนวทางสำหรับผู้กำหนดนโยบาย และผู้ปฏิบัติในเอเชียและแปซิฟิก พิมพ์ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2551. [ออนไลน์], แหล่งที่มา: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@asia/@robangkok/documents/publication/wcms_bk_pb_187_th.pdf เข้าถึงเมื่อ 28 สิงหาคม 2564.

²³ วิจิตรา (ฟุ้งลัดดา) วิเชียรชม, กฎหมายสวัสดิการสังคม, หน้า 38.

²⁴ โปรดศึกษาเพิ่มเติม “การคุ้มครองทางสังคมและสิทธิประโยชน์ประกันสังคมสำหรับแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ”, เพ็งอ้าง.

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นสวัสดิการและพื้นฐานความมั่นคงทางสังคมมีความสำคัญกับแรงงานในทุก ๆ ประเทศ ถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่แรงงานต้องได้รับ ไม่ว่าจะเป็นแรงงานท้องถิ่น หรือแรงงานข้ามชาติเองก็ตาม โดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) มีการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของระบบประกันสังคม ไว้ในอนุสัญญาฉบับที่ 102 และยักรวมถึงอนุสัญญาฉบับที่ 118 ว่าด้วยการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันในการประกันสังคม และอนุสัญญาฉบับที่ 157 ว่าด้วยการคงไว้ซึ่งสิทธิการประกันสังคม ที่ได้ขยายความกล่าวถึงในบทถัดไป

บทที่ 3

ระบบประกันสังคมขององค์การแรงงานระหว่างประเทศและกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน

มาตรฐานแรงงานสากลด้านประกันสังคม ประกันสังคมเป็นสิทธิที่มนุษย์ หรือ แรงงานทุกคน ต้องได้รับสิทธิ เพื่อป้องกันความเสี่ยงต่อชีวิตและความต้องการทางสังคม ระบบประกันสังคมที่มี ประสิทธิภาพช่วยรับรองความมั่นคงของรายได้และการคุ้มครองด้านสุขภาพ และส่งเสริมการรวมตัว ทางสังคม ระบบประกันสังคมเป็นหนึ่งในเครื่องมือที่ช่วยดูแลสวัสดิการในการทำงานของแรงงานไม่ว่า จะเป็นแรงงานท้องถิ่น หรือแรงงานข้ามชาติ ที่แรงงานนั้นสมควรได้รับสิทธิอย่างเท่าเทียมกันในทุก ๆ ด้าน แต่อย่างไรก็ตามในประเทศสมาชิกอาเซียนก็จะมีทำให้สิทธิด้านประกันสังคมที่แตกต่างกัน ออกไป ตามที่กฎหมายของแต่ละประเทศกำหนด ถึงอย่างนั้นองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้มีการกำหนดสิทธิขั้นต่ำที่แรงงานสมควรได้รับจากประกันสังคม ตามที่อนุสัญญาฉบับที่ 102 ได้ กำหนดไว้ รวมถึงอนุสัญญาฉบับที่ 118 และ อนุสัญญาฉบับที่ 157 ซึ่งอนุสัญญานี้มีความสำคัญและมีความ เกี่ยวเนื่องกับแรงงานข้ามชาติ หรือแรงงานที่ไปทำงานในต่างประเทศ ดังที่จะได้อภิปรายต่อไป ในบทนี้

3.1 ระบบความมั่นคงการประกันสังคมขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) และมาตรฐาน แรงงานสากลด้านประกันสังคม

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้กำหนดมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศออกมา หลายรูปแบบด้วยกันมีทั้งรูปแบบที่มีสภาพบังคับและรูปแบบที่เป็นแนวทางซึ่งไม่มีสภาพบังคับ เรียก โดยรวมว่าตราสาร (Instruments) ซึ่งตราสารทุกฉบับขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้ผ่านการ พิจารณาและรับรองในระบบไตรภาคีแล้วโดยคณะกรรมการพิเศษ เฉพาะด้านต่าง ๆ หรือโดยที่ ประชุมใหญ่แรงงานระหว่างประเทศ รูปแบบตราสารที่สำคัญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ขณะนี้มีปฏิญญาอยู่ 2 ฉบับ คือ ปฏิญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน ซึ่ง กำหนดประเด็นแรงงาน 4 ประการ อันถือได้ว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงานของคนงานทุกคน และปฏิญญาไตรภาคีเรื่องหลักการว่าด้วยสถานประกอบการข้ามชาติและนโยบายสังคม (Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy) ซึ่ง กล่าวถึงประเด็นแรงงานต่าง ๆ ในสถานประกอบการข้ามชาติ เช่น การฝึกอบรม สภาพการทำงาน หรือแรงงานสัมพันธ์ เป็นต้น อันเป็นประเด็นที่ภาครัฐ องค์กรของนายจ้าง และองค์กรของลูกจ้างใน ประเทศเจ้าบ้านควรติดตามดูแล เพื่อไม่ให้มีข้อยกเว้นด้าน

แรงงานในสภาพที่เป็นคุณน้อยกว่าเกิดขึ้นในสถานประกอบกิจการข้ามชาติ²⁵ มาตรฐานแรงงานสากล ด้านประกันสังคม ประกันสังคมเป็นสิทธิที่มนุษย์ หรือ แรงงานทุกคนต้องได้รับสิทธิ เพื่อป้องกันความเสี่ยงต่อชีวิตและความต้องการทางสังคม ระบบประกันสังคมที่มีประสิทธิภาพช่วยรับรองความมั่นคงของรายได้และการคุ้มครองด้านสุขภาพ และส่งเสริมการรวมตัวทางสังคม ประกันสังคมช่วยเพิ่มผลิตภาพและการจ้างงานและมีส่วนช่วยในการพัฒนาเศรษฐกิจ สำหรับนายจ้างและธุรกิจ อนุสัญญาและข้อเสนอแนะที่ประกอบเป็นบรรทัดฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ด้านประกันสังคมมีความโดดเด่น เป็นการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของการคุ้มครองที่ขึ้นำการพัฒนาสวัสดิการและระบบสังคมแห่งชาติตามแนวทางปฏิบัติที่ดีในทุกมุมโลก ดังนั้นแต่ละประเทศจึงเริ่มต้นหลักการที่ว่าไม่มีรูปแบบประกันสังคมแบบเดียว และขึ้นอยู่กับแต่ละประเทศที่จะพัฒนาการคุ้มครองที่จำเป็น โดยการเสนอทางเลือกที่หลากหลายและข้อจำกัดที่ยืดหยุ่นได้ ซึ่งช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการครอบคลุมประชากรและความเสี่ยงทางสังคม ผ่านประโยชน์ที่เพียงพอ²⁶ ด้วยการที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) เป็นองค์การที่ให้ความช่วยเหลือแรงงานทั่วโลกให้มีความยุติธรรมจากสังคม ให้มีชีวิตและการทำงานที่ดีขึ้น ดังนั้นแล้ว องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของแรงงานต่าง ๆ โดยมีการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของประกันสังคม สิทธิประกันสังคม และการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันของแรงงาน โดยมีอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องด้วยกัน 3 ฉบับ ดังนี้

3.1.1 อนุสัญญาประกันสังคม (มาตรฐานขั้นต่ำ) พ.ศ. 2495 ฉบับที่ 102

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Organization) หรือ ILO เป็นผู้สร้างมาตรฐานการประกันสังคมขึ้น ILO ได้วางมาตรฐานสากลไว้มากมายหลายฉบับ ทั้งอนุสัญญา (Conventions) และข้อเสนอแนะ (Recommendations) ที่ส่งเสริมสภาพการจ้างงานและให้ความคุ้มครองแก่แรงงาน เช่น เรื่องค่าตอบแทนวันหยุดการยกเลิกแรงงานบังคับ เป็นต้น ส่วนในเรื่องของการประกันสังคม ILO ก็ได้วางมาตรฐานไว้เช่นกัน โดยมีฉบับที่สำคัญ คือ อนุสัญญาฉบับที่ 102 อนุสัญญาว่าด้วยการประกันสังคม (มาตรฐาน ขั้นต่ำ) ค.ศ. 1952 [Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952 (No. 102)] ซึ่งเป็นอนุสัญญาฉบับสำคัญฉบับหลักในเรื่องของการประกันสังคมโดยกำหนดมาตรฐานการประกันสังคมไว้ 9 สาขา ได้แก่ การให้บริการทางการแพทย์ การเจ็บป่วย การว่างงาน ชราภาพ การเจ็บป่วยจากการทำงาน ครอบครัว การคลอดบุตร ทูพพลภาพ และการสงเคราะห์หรือประโยชน์ตกทอดแก่ทายาท โดยกำหนดให้ประเทศสมาชิกที่ให้สัตยาบันต่อ

²⁵ International Labour Office. Constitution of the International Labour Organization. Geneva, 2001.

²⁶ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO), มาตรฐานแรงงานสากลด้านประกันสังคม. [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/social-security/lang--fr/index.htm> เข้าถึงเมื่อ 28 สิงหาคม 2564.

อนุสัญญาต้องให้การคุ้มครองอย่างน้อย 3 สาขา ใน 9 สาขาข้างต้น และจะต้องมีการคุ้มครองภาคบังคับที่จะขาดไม่ได้อีก 1 สาขาที่เลือกมาจากสาขาการว่างงาน ชราภาพ การป่วยจากการทำงาน ทูพพลภาพและการสงเคราะห์ผู้ให้อุปการะ²⁷ อนุสัญญานับนี้ถือได้ว่าเป็นมาตรฐานและต้นแบบที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้เพื่อกำหนดกฎหมายและนโยบายในระดับประเทศของแต่ละประเทศได้นอกจากนี้ในระดับภูมิภาคอนุสัญญานี้ได้เป็นแหล่งอ้างอิงที่สำคัญอีกด้วย

3.1.2 อนุสัญญาว่าด้วยการปฏิบัติที่เท่าเทียม (ประกันสังคม) พ.ศ. 2505 ฉบับที่ 118

อนุสัญญาว่าด้วยการปฏิบัติที่เท่าเทียมฉบับที่ 118 ว่าด้วยการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันในการประกันสังคม [Equality of Treatment (Social Security) Convention, 1962 (No. 118)] เป็นอนุสัญญาที่ให้ความคุ้มครองแก่แรงงานย้ายถิ่นโดยตรงโดยอนุสัญญานี้กำหนดให้รัฐใดก็ตามที่ให้สัตยาบันจะต้องให้การปฏิบัติอย่างเท่าเทียมแก่แรงงานของรัฐอื่นที่ได้ให้ สัตยาบันต่ออนุสัญญานับนี้เช่นกัน ทั้งนี้ขอบเขตการครอบคลุมของ อนุสัญญานับนี้ครอบคลุมทั้ง 9 กรณีที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญานับที่ 102 (บริการทางการแพทย์ เจ็บป่วย ว่างงาน ชราภาพ ครอบครัว การเป็นมารดา ทูพพลภาพ สงเคราะห์หรือประโยชน์ตกทอดแก่ทายาท และเจ็บป่วยจากการทำงาน) อย่างไรก็ตามรัฐที่ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญา ฉบับนี้สามารถเลือกผูกมัดกรณีใดกรณีหนึ่งหรือมากกว่าซึ่งไม่จำเป็นต้องผูกมัดครบทั้ง 9 กรณี อนุสัญญานับนี้ยังยึดหลักประโยชน์ต่างตอบแทน (Reciprocity) กล่าวคือรัฐไม่จำเป็นต้องปฏิบัติอย่างเท่าเทียมให้แก่ แรงงานของรัฐอื่นที่ไม่ได้ให้การปฏิบัติอย่างเท่าเทียมแก่แรงงานของรัฐตน²⁸

3.1.3 อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิประโยชน์ประกันสังคม พ.ศ. 2525 ฉบับที่ 157

อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิประโยชน์ประกันสังคม พ.ศ. 2525 ฉบับที่ 157 มีสาระสำคัญ คือเรื่องของการคงไว้ซึ่งสิทธิที่ได้มารวมไปถึงการได้มาของสิทธิ อนุสัญญานับนี้ให้การคุ้มครองเรื่องการคงไว้ซึ่งสิทธิในกรณีของชรา ภาพทูพพลภาพ การสงเคราะห์หรือประโยชน์ตกทอดแก่ทายาท และการเจ็บป่วยจากการทำงาน โดยสิทธิเหล่านี้ยังคงไว้อยู่แม้ว่าผู้รับสิทธิประโยชน์จะอยู่ที่ไหนก็ตามกล่าวคือแม้ว่าผู้รับสิทธิประโยชน์จะย้ายออกนอกประเทศไปแล้วการได้รับสิทธิเหล่านี้ก็ยังคงอยู่ ในเรื่องการได้มาของสิทธิในกรณีที่ออกจากงานหรือเปลี่ยนงาน (Maintenance of rights in course of acquisition) จะเป็นเรื่องของการคำนวณระยะเวลาเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิ คือเรื่องของระยะเวลาในการเข้าประกันสังคมระยะเวลาในการทำงานหรือระยะเวลาในการอยู่อาศัยว่าจำเป็นต้องมีระยะเวลานาน

²⁷ สาทินี ศิริพบุลย์, การคุ้มครองทางสังคมและสิทธิประโยชน์ประกันสังคมสำหรับแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ, หน้า 97-140.

²⁸ โปรดศึกษาเพิ่มเติม “มาตรฐานแรงงานสากลด้านประกันสังคม”, เพ็งอ้าง.

เท่าใดถึงจะได้สิทธิในประกันสังคมการย้ายไปทำงานในต่างประเทศอาจทำให้แรงงานสูญเสียระยะเวลาเหล่านี้และจะต้องเริ่มนับระยะเวลาเหล่านี้ใหม่ในประเทศปลายทางอนุสัญญาฉบับนี้จะให้สิทธิในการคำนวณ ระยะเวลาเหล่านี้ข้ามประเทศได้กล่าวคือเมื่อแรงงานย้ายไปทำงานในต่างประเทศแล้วระยะเวลาเหล่านี้ไม่จำเป็นต้องเริ่มนับใหม่แต่สามารถโอนระยะเวลาข้ามประเทศได้และสามารถบวกรวมระยะเวลาที่เริ่มนับที่ประเทศปลายทางได้²⁹

อนุสัญญาฉบับที่ 118 และ อนุสัญญาฉบับที่ 157 เป็นอนุสัญญา 2 ฉบับที่มีความสำคัญสำหรับแรงงานย้ายถิ่น เนื่องจากเป็นมาตรฐานการคุ้มครองแรงงานย้ายถิ่นไปทำงานในต่างประเทศอย่างที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น อนุสัญญาทั้ง 3 ฉบับเป็นการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของประกันสังคมที่มนุษยชาติต้องได้รับ และ การมีมาตรฐานความเท่าเทียมกันของแรงงานย้ายถิ่นที่ไปทำงานยังต่างประเทศหรือประเทศปลายทาง อนุสัญญาและข้อเสนอแนะที่ประกอบเป็นบรรทัดฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ด้านประกันสังคมมีความโดดเด่น เป็นการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของการคุ้มครองที่ชี้้นำการพัฒนาสวัสดิการและระบบสังคมแห่งชาติ เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมต่อไป

3.2 ระบบประกันสังคมของกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน

ระบบประกันสังคมเป็นหนึ่งในเครื่องมือที่ช่วยดูแลสวัสดิการในการทำงานของแรงงานส่วนมากในประเทศที่พัฒนาแล้ว ระบบประกันสังคมจะครอบคลุมแรงงานที่อยู่ทั้งในและนอกระบบสำหรับในส่วนประเทศสมาชิกอาเซียนจะมีระบบประกันสังคมที่มีความแตกต่างกันในโครงสร้างระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจเป็นอย่างมากทำให้ระบบประกันสังคมของประเทศสมาชิกมีความแตกต่างกันไป โดยรายละเอียดระบบประกันสังคมของกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน³⁰ สรุปได้ดังนี้

3.2.1 ระบบประกันสังคมของสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม

ระบบประกันสังคมของสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามมีจุดเริ่มต้นในปี พ.ศ. 2490 โดยเริ่มต้นจากกองทุนเงินทดแทน กรณีประสบอุบัติเหตุจากการทำงานจากนั้นได้มีการพัฒนาระบบประกันสังคมมาอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่ง ในปี พ.ศ. 2557 ได้มีการปฏิรูป รูปแบบการให้บริการด้านประกันสังคม โดยได้ขยายความคุ้มครองให้ ครอบคลุมประชาชนและแรงงานในทุกภาคส่วนมากขึ้น ซึ่งกฎหมายประกันสังคมฉบับพ.ศ. 2557 รัฐบาลของเวียดนามคาดว่าจะประกาศใช้อย่างเป็นทางการในปี พ.ศ. 2559 ซึ่งสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามใช้ระบบประกันสังคมเพียงระบบเดียวในการ

²⁹ โปรดศึกษาเพิ่มเติม “มาตรฐานแรงงานสากลด้านประกันสังคม”, เฟื่องอ้าง.

³⁰ ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ และคณะ. (2558). โครงการศึกษาวิจัยฐานข้อมูลกลางด้านตลาดแรงงานในภูมิภาคอาเซียน. กรุงเทพฯ : มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. กระทรวงแรงงาน. สำนักงานปลัดกระทรวง.

ให้บริการคุ้มครองและส่งเสริมความมั่นคงทางสังคมด้านต่างๆ แก่ประชาชน โดยมี หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้แก่ กระทรวงแรงงาน สถาบันประกันสังคมแห่งเวียดนาม และกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งได้ให้บริการประกันสังคมในรูปแบบต่างๆ รวมไปถึงประกันบำนาญวัยเกษียณอายุที่เปิดโอกาสให้แรงงานชายที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป และแรงงานหญิงอายุ 55 ปีขึ้นไป โดยจะต้องจ่ายเงินสมทบเป็นระยะเวลาอย่างน้อย 20 ปี ขึ้นไป สำหรับรูปแบบการให้บริการด้านอื่นๆ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) การประกันสุขภาพและการคลอดบุตร (Sickness and Maternity Insurance) ระบบประกันสุขภาพและการคลอดบุตรดูแลและรับผิดชอบโดยกระทรวงแรงงานทำหน้าที่ในส่วนการกำกับนโยบาย โดยบูรณาการร่วมกันกับกระทรวงสาธารณสุข ที่ดูแลในส่วนของนโยบายสาธารณสุขและดูแล สถานพยาบาลและโรงพยาบาลต่างๆ โดยทั้งสองกระทรวงมีสถาบันประกันสังคมเวียดนามเป็นหน่วยงานใน ฝ่ายปฏิบัติการ ทำหน้าที่จัดเก็บเงินสมทบ จ่ายเงินทดแทนตามสิทธิประโยชน์และบริหารจัดการเงินทุนต่างๆ โดยประกันสุขภาพและการคลอดบุตรจะให้ความคุ้มครองแก่แรงงานทุกคนที่มีสัญญาจ้างงานอย่างน้อย 3 เดือน โดยจะคุ้มครองไปถึงแรงงานทำงานที่บ้าน แรงงานในภาคเกษตรกรรม แรงงานประมง เด็กที่มีอายุต่ำกว่า 6 ปี นักเรียนนักศึกษา และกลุ่มอาชีพอื่นๆ ตามที่รัฐบาลกำหนด โดยในปี พ.ศ. 2561 จะขยายความคุ้มครองไปถึงแรงงานที่ทำงานไม่เต็มเวลา (Part-time Job) และแรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานในเวียดนามอย่างถูกกฎหมาย และในวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2558 จะให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนสัญชาติเวียดนามทุกคน

2) การประกันอุบัติเหตุจากการทำงาน (Work Injury Insurance) ระบบประกันอุบัติเหตุของประเทศเวียดนามเกิดขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2490 ซึ่งต่อมาได้พัฒนาให้มี ความคุ้มครองที่ครอบคลุมแรงงานในทุกภาคส่วนมากขึ้น โดยในปัจจุบันใช้กฎหมายกองทุนเงินทดแทนฉบับ ปี พ.ศ. 2556 ซึ่งจากการปฏิรูปกฎหมายประกันสังคม พ.ศ. 2557 จะประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2559 ทำให้กองทุนเงินทดแทนของประเทศเวียดนามขยายความคุ้มครองมากขึ้นด้วย โดยหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบได้แก่ กระทรวงแรงงาน และสถาบันประกันสังคมเวียดนาม ทำหน้าที่บริหารจัดการกองทุนเงินทดแทน ระบบ ประกันอุบัติเหตุจากการทำงานให้ความคุ้มครองแก่ แรงงานทุกคนที่มีสัญญาจ้าง ไม่น้อยกว่า 3 เดือน ซึ่งรวมไป ถึงแรงงานทำงานบ้าน แรงงานในภาคเกษตรกรรม แรงงานประมง แต่ทั้งนี้ไม่รวมไปถึงแรงงานผู้ประกอบการ อาชีพอิสระ

3) ประกันการว่างงานเป็นการให้บริการด้านประกันสังคมรูปแบบใหม่ของเวียดนาม โดยเกิดขึ้นครั้งแรก ในปีพ.ศ. 2549 และได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องจนในปัจจุบันใช้เป็นกฎหมายประกันสังคมฉบับที่ปฏิรูป ในปีพ.ศ. 2557 ซึ่งประกาศใช้อย่างเป็นทางการในปี พ.ศ. 2559 โดยประกันการว่างงานจะให้ความคุ้มครอง ประชาชนชาวเวียดนามทุกคน ไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างในภาคเอกชนหรือราชการ หรือลูกจ้างตามฤดูกาล รวมไปถึง แรงงานที่ทำงานไม่เต็มเวลา (Part-time Job) แต่ทั้งนี้ไม่รวมไปถึงแรงงานผู้ประกอบการอาชีพอิสระ

4) กองทุนเงินสงเคราะห์ครอบครัว (Family Allowance) เป็นรูปแบบการให้บริการประกันสังคมที่เริ่มต้นในปี พ.ศ. 2550 โดย เป็นรูปแบบที่ให้บริการเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงในชีวิตแก่ประชาชนชาวเวียดนาม โดยมีหน่วยงานรับผิดชอบได้แก่ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการทางสังคม กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงสาธารณสุข บูรณาการร่วมกันกับสถาบันประกันสังคมเวียดนาม ซึ่งรูปแบบกองทุนสงเคราะห์ครอบครัวจะให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนชาวเวียดนามทุกคน³¹

สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามนั้นใช้ระบบประกันสังคมเริ่มต้นจากกองทุนเงินทดแทน กรณีประสบอุบัติเหตุจากการทำงานจากนั้นได้มีการพัฒนาระบบประกันสังคมมาอย่างต่อเนื่องและได้มีการปฏิรูประบบการให้บริการด้านประกันสังคม โดยได้ขยายความคุ้มครองให้ ครอบคลุมประชาชนและแรงงานในทุกภาคส่วนมากขึ้น สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามใช้ระบบประกันสังคม เพียงระบบเดียวในการให้บริการคุ้มครองและส่งเสริมความมั่นคงทางสังคมด้านต่างๆ แก่ประชาชน โดยมี หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้แก่ กระทรวงแรงงาน สถาบันประกันสังคมแห่งเวียดนาม และกระทรวงสาธารณสุข

3.2.2 ระบบประกันสังคมของบรูไนดารุสซาลาม

ระบบประกันสังคมของบรูไนดารุสซาลามเริ่มต้นมาตั้งแต่ พ.ศ. 2498 โดยกฎหมายแรงงานที่ให้ความสำคัญให้ความสำคัญกับการประกันบำนาญวัยเกษียณอายุและประกันผู้สูงอายุต่อมาได้มีการพัฒนากฎหมายแรงงานมาอย่างต่อเนื่อง ในปี พ.ศ.2500 เกิดกองทุนเงินทดแทนขึ้นในประเทศบรูไน และในปี พ.ศ. 2553 มีรูปแบบระบบประกันสังคมโดยใช้กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (Central Provident Fund) ในการให้บริการด้านประกันบำนาญ วัยเกษียณอายุและประกันผู้สูงอายุก่อนร่วมกันกับระบบประกันบำนาญเสริม (Supplementary Pension) ผู้ที่จะได้รับสิทธิประโยชน์จะต้องมีอายุตั้งแต่ 55 ปีขึ้นไปและส่งเงินสมทบเข้ากองทุนตั้งแต่ 35 ปีขึ้นไป ในส่วนของระบบประกันสุขภาพและประกันอุบัติเหตุจากการทำงาน บรูไนดารุสซาลามจะใช้รูปแบบของรัฐสวัสดิการในการให้ ความคุ้มครองประชาชนรวมถึงผู้พักอาศัยในประเทศ ระบบประกันสังคมของประเทศบรูไนได้ กำหนดให้กระทรวงสาธารณสุขกระทรวงแรงงานและกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานหลักในการดูแล และมีรูปแบบการให้บริการประกันสังคมดังต่อไปนี้

1) การประกันสุขภาพและการคลอดบุตร (Sickness and Maternity Insurance) ขอบเขตการรับผิดชอบ หน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ กระทรวงสาธารณสุข (Ministry of Health) ซึ่งจะดูแลประสานงานกับ โรงพยาบาลและสถาบันฟื้นฟูสมรรถภาพต่างๆ รวมไปถึงคลินิกเอกชน โดยกระทรวงสาธารณสุขจะเป็น ผู้รับรองว่าหน่วยงานให้บริการด้านสุขภาพเหล่านี้สามารถให้บริการประชาชนและ

³¹ Law for ASEAN, ระบบประกันสุขภาพและประกันสังคมของประเทศเวียดนาม. [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://www.lawforasean.krisdika.go.th/Content/View?Id=133&Type=1> เข้าถึงเมื่อ 29 สิงหาคม 2564.

จะได้รับเงินค่ารักษาจาก ทางรัฐบาลได้ เนื่องจากบรูไนดารุสซาลามมีลักษณะการให้บริการในรูปแบบของรัฐสวัสดิการ โดยสิทธิประโยชน์ที่จะได้รับของผู้รับบริการจะเท่าเทียมกันหมดไม่ว่าจะเป็นผู้ป่วยในหรือผู้ป่วยนอก รัฐบาลจะคุ้มครองค่า รักษาพยาบาลทั้งหมด แต่มีเงื่อนไขว่าจะต้องเข้ารับบริการจากทางโรงพยาบาลหรือสถานที่ให้บริการทางการแพทย์ที่รัฐบาลรองรับ โดยสิทธิประโยชน์จะรวมทั้งประชาชนชาวบรูไนและผู้พำนักอาศัยภายในประเทศ โดยมีการจ่ายเงินสมทบ การจ่ายเงินสมทบระบบประกันสุขภาพและการคลอดบุตรของประเทศบรูไนดำเนินการในลักษณะ ของรัฐสวัสดิการ เนื่องจากรัฐบาลมีรายได้และเงินคงคลังค่อนข้างสูง ทำให้มีศักยภาพเพียงพอในการให้บริการประชาชนในรูปแบบรัฐสวัสดิการ ประกอบกับจำนวนประชากรของประเทศที่มีไม่มากทำให้ประสิทธิภาพใน การคุ้มครองและการให้บริการด้านประกันสุขภาพและการคลอดบุตรสามารถทำได้ อย่างทั่วถึง

2) การประกันอุบัติเหตุจากการทำงาน (Work Injury Insurance) หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ ได้แก่ กรมแรงงานส่วนงานสุขภาพและความปลอดภัยจากการทำงานส่วนหนึ่งของกระทรวงมหาดไทย โดยกฎหมายฉบับที่ใช้ในปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติกองทุนเงินทดแทน พ.ศ. 2500 กฎหมายฉบับครอบคลุมไปถึงแรงงานทั้งหมดภายในประเทศบรูไนทั้งที่เป็นสัญชาติบรูไนและเป็นผู้พำนักอาศัยอย่างถาวรแต่ไม่รวมผู้ประกอบอาชีพอิสระแม่บ้านและผู้รับงานไปทำที่บ้าน ระบบประกันอุบัติเหตุจากการทำงานของประเทศบรูไนจะใช้ระบบกองทุนเงินทดแทนของภาคเอกชนโดย นายจ้างเป็นผู้รับผิดชอบต่อสิทธิประโยชน์และการบริหารจัดการกองทุนเงินทดแทนของลูกจ้างซึ่งสิทธิประโยชน์ต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติกองทุนเงินทดแทน³²

บรูไนดารุสซาลามเป็นประเทศที่มีขนาดเล็ก ทำให้รัฐบาลสามารถดูแลประชาชนได้ทั้งหมดจากรายได้ของอุตสาหกรรมพลังงานซึ่งเป็นของภาครัฐทั้งหมด ทำให้สวัสดิการต่างๆ ได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่จากภาครัฐ ทำให้ระบบประกันสังคมของประเทศบรูไนใช้ระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพคู่กันกับระบบรัฐสวัสดิการ โดยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพจะให้ความมั่นคงในช่วงวัยเกษียณแก่ประชาชนชาวบรูไน แต่รัฐสวัสดิการที่ได้รับเงินสนับสนุนจากรายได้ของรัฐบาล จะดูแลในส่วนของประกันสุขภาพและการคลอดบุตร ซึ่งให้ความคุ้มครองแก่แรงงานใน ประเทศบรูไนทั้งสัญชาติบรูไนและผู้พำนักอาศัยถาวร ในส่วนของกองทุนเงินทดแทนจะเป็นหน้าที่ของ นายจ้างที่จะต้องให้ลูกจ้างสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนในกองทุนเงินทดแทนของภาคเอกชน โดยสิทธิประโยชน์ จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

³² ข้อมูลกฎหมายในกลุ่มอาเซียน, กฎหมายว่าด้วยแรงงานและสวัสดิการสังคมประเทศบรูไน. [ออนไลน์], แหล่งที่มา: http://asean-law.senate.go.th/th/law-detail.php?law_id=2848&country_id=1 เข้าถึงเมื่อ 29 สิงหาคม 2564.

3.2.3 ระบบประกันสังคมของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย

ในปี พ.ศ. 2557 สาธารณรัฐอินโดนีเซียได้มีการปฏิรูปกฎหมายประกันสังคม (The National Social Security System: SJSN Law) กฎหมายดังกล่าวได้ขยายความคุ้มครองถึงกลุ่มแรงงานในระบบ โดยเปิดโอกาสให้แรงงานกลุ่มนี้เข้าเป็นสมาชิกได้อย่างสมัครใจและขยายความคุ้มครองไปสู่แรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานในสาธารณรัฐอินโดนีเซียตั้งแต่ 6 เดือนขึ้นไป หน่วยงานที่ดูแล คือ Workers Social Security Agency (Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan: BPJS) โดยแบ่งออกเป็น หน่วยงานย่อย 2 หน่วยงาน ได้แก่ BPJS(I) หรือ Health Social Security Agency ทำหน้าที่ดูแลระบบประกันสุขภาพ ของประชาชนชาวอินโดนีเซีย และ BPJS(II) หรือ Manpower Social Security Agency ทำหน้าที่ระบบประกันสังคมของแรงงานชาวอินโดนีเซีย สำหรับการบำนาญวัยเกษียณอายุและประกันผู้สูงอายุจะใช้ระบบ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เข้ามาเป็นระบบสนับสนุน ระบบประกันสังคมของประเทศอินโดนีเซียมี 2 รูปแบบดังนี้

1) การประกันสุขภาพและการคลอดบุตร (Sickness and Maternity Insurance) รับผิดชอบโดย BPJS(I) โดยสาธารณรัฐอินโดนีเซียได้ตั้งเป้าหมายไว้ว่าภายในปี พ.ศ. 2572 ประชาชนจะต้องมีระบบประกันสุขภาพรองรับในปี พ.ศ. 2558 ได้มีการขยายความคุ้มครองถึงแรงงานที่อยู่ทั้งในและนอกระบบ สำหรับแรงงานในระบบกำหนดให้นายจ้างที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไปหรือมีบัญชีเงินเดือน ตั้งแต่ 1,000,000 อินโดนีเซียรูปี ส่วนแรงงานนอกระบบสามารถสมัครเข้าเป็นสมาชิกระบบประกันสุขภาพได้ในอย่างสมัครใจ เช่นเดียวกับกับแรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานตั้งแต่ 6 เดือนขึ้นไป โดยแรงงานทุกกลุ่มจะต้องเข้ามาอยู่ในความคุ้มครองของ BPJS(I) ภายในปี พ.ศ. 2558 สำหรับสิทธิประโยชน์ที่จะ ได้รับ ได้แก่ การจ่ายเงินทดแทนกรณีการคลอดบุตร โดยจ่ายเงินเดือนให้มารดาอัตรา ร้อยละ 100 เป็น ระยะเวลา 3 เดือนเมื่อคลอดบุตร และการจ่ายเงินเดือนให้บิดาอัตรา ร้อยละ 100 เป็นเวลา 2 วัน ค่าใช้จ่ายใน การคลอดบุตร ผู้ประกันตนจะได้รับสิทธิประโยชน์ในการคลอดบุตรไม่เกิน 3 คน โดยจะจ่ายให้ครั้งละไม่เกิน 500,000 อินโดนีเซียรูปี การจ่ายเงินค่ารักษาพยาบาลและ ค่าบริการทางการแพทย์ โดยสิทธิประโยชน์จะรวมไปถึง การจ่ายเงินค่ารักษาพยาบาลสำหรับผู้ป่วยใน มีข้อกำหนดไม่เกิน 100,000 อินโดนีเซียรูปีและ มีระยะเวลาการรักษาตัวไม่เกิน 60 วัน ครอบคลุมถึง ค่าทันตกรรมค่ารักษาพยาบาลสำหรับผู้ป่วยนอก ค่าผ่าตัด และค่ารักษาพยาบาลกรณีเกิดอุบัติเหตุ

2) การประกันอุบัติเหตุจากการทำงาน (Work Injury Insurance) มีหน่วยงาน BPJS(II) เป็น ผู้รับผิดชอบโดยระบบประกันอุบัติเหตุจากการทำงานเริ่มต้นมาตั้งแต่ กฎหมายแรงงาน พ.ศ. 2494 และพัฒนาจนถึงปัจจุบันแรงงานในระบบจะต้องเป็นสมาชิกในระบบประกันอุบัติเหตุจากการทำงานทันที ในกรณีที่นายจ้างมีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไปหรือมีบัญชีเงินเดือนตั้งแต่ 1,000,000 อินโดนีเซีย รูปี ขึ้นไป โดยลูกจ้างที่มีสัญญาจ้างน้อยกว่า 3 เดือน จะได้รับสิทธิ ประโยชน์เพียงแค่การจ่ายเงิน

ทดแทนกรณีเสียชีวิตเท่านั้น แรงงานนอกระบบจะสามารถเข้าเป็นสมาชิกได้ ในภาคสมัครใจ ซึ่งรวมไปถึงแรงงานต่างประเทศที่เข้ามาทำงานในอินโดนีเซียตั้งแต่ 6 เดือนขึ้นไป³³

สาธารณรัฐอินโดนีเซียเป็นประเทศที่ให้การคุ้มครองแรงงานทั้งในและนอกระบบ โดยมีการเปิดโอกาสให้แรงงานนอกระบบเข้ามาเป็นสมาชิก และขยายความคุ้มครองไปสู่แรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานในอินโดนีเซียตั้งแต่ 6 เดือนขึ้นไป โดยระบบประกันสังคมของอินโดนีเซียนั้น จะครอบคลุมถึงการประกันด้านสุขภาพและการคลอดบุตร การรักษาพยาบาล และการประกันอุบัติเหตุจากการทำงาน ในการคุ้มครองประกันอุบัติเหตุก็จะมี ความแตกต่างกันไปดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น

3.2.4 ระบบประกันสังคมของราชอาณาจักรกัมพูชา

ระบบประกันสังคมของราชอาณาจักรกัมพูชามีจุดเริ่มต้นในปี พ.ศ. 2545 โดยเริ่มต้นจากการให้ความคุ้มครองในรูปแบบประกันบำนาญวัยเกษียณ และประกันสังคม โดยในปัจจุบันมีการพัฒนารูปแบบการให้ ความคุ้มครองที่ครอบคลุมมากขึ้น จึงเกิดการใช้กฎหมายประกันสังคมปี พ.ศ. 2555 โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือ สถาบันประกันสังคมสำหรับพนักงานราชการ (The National Social Security Fund for Civil Servant: NSSFC) ดูแลในส่วนของข้าราชการ สถาบันประกันสังคมสำหรับข้าราชการทหาร (The National Social Security Fund for Veterans : NFV) ดูแลในส่วนของข้าราชการทหารทั้งหมด และสถาบันประกันสังคมแห่งชาติ (The National Social Security Fund : NSSF) ดูแลในส่วนของระบบประกันสังคมสำหรับภาคเอกชนและประชาชนทั้งหมด รวมไปถึงการให้บริการประกันบำนาญผู้สูงอายุ สำหรับ ผู้ประกันตนที่มีอายุตั้งแต่ 55 ปีขึ้นไป โดยเป็นสมาชิกประกันสังคมมาไม่ต่ำกว่า 20 ปี และมีการจ่ายเงินสมทบ มาไม่น้อยกว่า 60 เดือนภายในระยะเวลา 10 ปีก่อนอายุครบ 55 ปี โดยมีรูปแบบการคุ้มครองดังนี้

1) ประกันสุขภาพและการคลอดบุตร (Health and Maternity Insurance) ให้บริการโดยสถาบันประกันสังคมแห่งชาติ (NSSF) โดยใช้กฎหมายประกันสังคม พ.ศ. 2555 ในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ประกันตน โดยประกันสุขภาพและการคลอดบุตรจะให้ความคุ้มครองแก่แรงงานทุกคนตามความหมายของกฎหมายแรงงาน คือ ลูกจ้างและนายจ้าง ที่ทำงานในประเทศกัมพูชา โดยมีสัญญาการจ้างงานหรือมีการรับจ่ายเงินเดือน โดยจะรวมไปถึงแรงงานที่ทำงานอยู่ใน สถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน และแรงงานนอกเวลาตามฤดูกาล การจ่ายเงินสมทบจะเป็นหน้าที่ของผู้ประกันตน โดยจะจ่ายเงินสมทบในส่วนของประกันสุขภาพและ ค่าบริการทางการแพทย์ในอัตราร้อยละ 1.6 - 2.3

³³ ข้อมูลกฎหมายในกลุ่มอาเซียน, กฎหมายว่าด้วยแรงงานและสวัสดิการสังคมประเทศอินโดนีเซีย. [ออนไลน์], แหล่งที่มา: http://asean-law.senate.go.th/th/law-detail.php?law_id=3086&country_id=3 เข้าถึงเมื่อ 29 สิงหาคม 2564.

ของเงินเดือนที่ได้รับ และประกันการคลอดบุตรอัตราส่วน ร้อยละ 1.2 ของเงินเดือนที่ได้รับ ในส่วนของนายจ้างจะจ่ายเงินสมทบอัตราร้อยละ 0.8 ของเงินเดือนที่ ผู้ประกันตนได้รับ

2) การประกันอุบัติเหตุจากการทำงาน (Work Injury Insurance) เป็นการประกันอุบัติเหตุจากการทำงานเป็นรูปแบบประกันสังคมที่หน่วยงาน NSSF ให้ความคุ้มครองแก่ แรงงานทุกคนตามกฎหมายแรงงาน ซึ่งหมายถึงลูกจ้างและนายจ้างที่ทำงานในราชอาณาจักรกัมพูชา โดยมีสัญญาการจ้างงานหรือมีการรับและจ่ายเงินเดือน รวมไปถึงแรงงานที่อยู่ในสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงานและแรงงานตามกฎหมายแต่ทั้งนี้จะไม่รวมไปถึงแรงงานผู้ประกอบการอาชีพอิสระสำหรับสิทธิประโยชน์ที่ผู้ประกันตนจะได้รับ การจ่ายเงินสมทบจะเป็นภาระหน้าที่หลักของนายจ้าง โดยจะจ่ายเงินสมทบในอัตราร้อยละ 0.8 ของเงินเดือนผู้ประกันตนก่อนหักภาษี³⁴

ระบบประกันสังคมของราชอาณาจักรกัมพูชาจะมีการแบ่งหน่วยงานในการควบคุมที่แตกต่างกันออกไปของแต่ละหน่วยงานดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น และสถาบันประกันสังคมแห่งชาติ (The National Social Security Fund : NSSF) ดูแลในส่วนของระบบประกันสังคมสำหรับภาคเอกชนและประชาชนทั้งหมด จะให้สิทธิกับแรงงานทุกคนตามกฎหมายแรงงาน โดยคุ้มครองด้านประกันสุขภาพและการคลอดบุตร และประกันอุบัติเหตุจากการทำงาน

3.2.5 ระบบประกันสังคมของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

ระบบประกันสังคมของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวมีจุดเริ่มต้นเกิดขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 โดยมีกฎหมาย ประกันสังคมฉบับแรกเกิดขึ้น ซึ่งในปัจจุบันสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวได้พัฒนาระบบประกันสังคมของประเทศโดยได้มีการ ปรับปรุงกฎหมายประกันสังคมมาเป็นกฎหมายฉบับปี พ.ศ. 2556 และมีผลใช้ในปี พ.ศ. 2557 โดยมีกระทรวง แรงงานและสวัสดิการทางสังคม ทำงานร่วมกันกับคณะกรรมการกองทุนประกันสังคมในการจัดเก็บเงินสมทบทุน จากผู้ประกันตน ประเทศลาวจะมีระบบประกันสังคมเพียงระบบเดียวในการให้บริการด้านความคุ้มครองต่างๆ แก่ประชาชนภายในประเทศ โดยมีหน่วยงานภาครัฐเป็นหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการ โดยรูปแบบความ คุ้มครองที่ระบบประกันสังคมสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวให้บริการมีดังต่อไปนี้

1) การประกันสุขภาพและการคลอดบุตร (Sickness and Maternity Insurance) กระทรวงแรงงานและสวัสดิการทางสังคม ทำงานร่วมกันกับคณะกรรมการกองทุนประกันสังคม ดำเนินการร่วมกับสถานพยาบาลเพื่อคอยให้บริการรักษาความเจ็บป่วย โดยในระบบการประกันสุขภาพภาค

³⁴ ข้อมูลกฎหมายในกลุ่มอาเซียน, กฎหมายว่าด้วยแรงงานและสวัสดิการสังคมประเทศกัมพูชา. [ออนไลน์], แหล่งที่มา: http://asean-law.senate.go.th/th/law-detail.php?law_id=883&country_id=2 เข้าถึงเมื่อ 29 สิงหาคม 2564.

บังคับจะครอบคลุมถึงข้าราชการพนักงานเอกชนรัฐวิสาหกิจ รวมถึงทหารและตำรวจ ส่วนระบบการประกันสุขภาพแบบสมัครใจจะเป็นการเปิดโอกาสให้แรงงานผู้ประกอบการอาชีพอิสระสามารถเข้ารับบริการคุ้มครองได้

2) การประกันอุบัติเหตุจากการทำงาน (Work Injury Insurance) กระทรวงแรงงานและสวัสดิการทางสังคมทำงานร่วมกันกับคณะกรรมการกองทุนประกันสังคมดำเนินการร่วมกับทางโรงพยาบาลเพื่อที่จะคอยให้บริการรักษาความเจ็บป่วยในระบบการประกันสุขภาพภาคบังคับจะครอบคลุมถึงข้าราชการ พนักงานทั้งเอกชนและรัฐวิสาหกิจ รวมถึงทหารและตำรวจ การจ่ายเงินสมทบเข้าระบบประกันสุขภาพกำหนดให้ผู้ประกันตนไม่ต้องจ่ายเงินสมทบ ส่วนผู้ประกอบการอาชีพอิสระไม่สามารถเข้าร่วมโครงการนี้ได้ส่วนนายจ้างต้องจ่ายอัตราร้อยละ 0.5 ของเงินเดือนเป็นเงินประกันตน

3) กรณีชดเชยการว่างงานเป็นการประกันการว่างงานจะครอบคลุมในส่วนของพนักงานเอกชนและรัฐวิสาหกิจเท่านั้นโดยมีสิทธิประโยชน์ที่จะได้รับคือผู้ประกันตนจะได้รับเงินทดแทนโดยคิดจากรายได้เฉลี่ยในอัตราร้อยละ 60 ของ เงินเดือนเฉลี่ย 6 เดือนก่อนการว่างงาน โดยจะได้เงินทดแทนถึง 3 เดือน ในกรณีที่จ่ายเงินสมทบน้อยกว่า 3 ปี ในกรณีที่จ่ายเงินสมทบน้อยกว่า 6 ปี จะได้เงินทดแทน 6 เดือน ในกรณีที่จ่ายเงินสมทบน้อยกว่า 12 ปี ได้เงิน ทดแทน 9 เดือน และได้เงินสมทบ 12 เดือน ถ้าจ่ายเงินสมทบมากกว่า 12 ปี โดยสิทธิประโยชน์เหล่านี้จะ ไม่ได้รับถ้าหากว่าผู้ว่างงานนั้นปฏิเสธข้อเสนองานจ้างงาน โดยมีเงื่อนไขในการจ่ายเงินสมทบคือ เมื่อผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบในส่วนของกรณีว่างงานมาแล้วไม่น้อยกว่า 12 เดือน ภายในช่วงระยะเวลา 24 เดือนที่ผ่านมาและจะต้องเป็นการว่างงานอย่างไม่สมัครใจ โดยต้องลงทะเบียนเป็นผู้ว่างงานอย่างน้อย 30 วัน ตั้งแต่วันว่างงาน ส่วนการฝึกอบรมในการประกอบอาชีพจะต้องเป็นผู้ว่างงานและมีความต้องการที่จะฝึกอบรม การจ่ายเงินผู้ประกันตนผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบอัตราร้อยละ 1.0 ของเงินเดือนเฉลี่ยนายจ้างจ่ายเงินสมทบอัตราร้อยละ 1.0 ของเงินเดือนเฉลี่ย ส่วนผู้ประกอบการอาชีพอิสระไม่สามารถเข้ารับบริการได้³⁵

สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวจะมีระบบประกันสังคมเพียงระบบเดียวในการให้บริการด้านความคุ้มครองต่างๆ แก่ประชาชนภายในประเทศ โดยมีหน่วยงานภาครัฐเป็นหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการ โดยให้ความคุ้มครองด้าน การประกันสุขภาพและการคลอดบุตร ในส่วนนี้แรงงานนอกระบบสามารถสมัครเข้าร่วมโดยสมัครใจเพื่อให้ได้รับการคุ้มครองได้ การประกันอุบัติเหตุจากการทำงาน และกรณีชดเชยการว่างงาน

³⁵ ข้อมูลกฎหมายในกลุ่มอาเซียน, กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม. [ออนไลน์], แหล่งที่มา: http://asean-law.senate.go.th/th/law-detail.php?law_id=3022&country_id=4 เข้าถึงเมื่อ 29 สิงหาคม 2564.

3.2.6 ระบบประกันสังคมของสหพันธรัฐมาเลเซีย

ระบบประกันสังคมของสหพันธรัฐมาเลเซียแบ่งเป็น 2 ระบบ ได้แก่ ระบบประกันสังคมที่ดูแลให้ความคุ้มครองประชาชนด้านประกันผู้สูงอายุ และประกันอุบัติเหตุจากการทำงาน และกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (Employee's Provident Fund: EPF) ที่ให้ความคุ้มครองด้านประกันสุขภาพและการคลอดบุตร สำหรับ ระบบประกันบำนาญและระบบประกันผู้สูงอายุจะเปิดให้บริการแก่ผู้ประกันตนที่มีอายุ 55 ปีขึ้นไป โดยระบบ กองทุนสำรองเลี้ยงชีพจะแบ่งเป็น 2 บัญชี ได้แก่ บัญชีที่ 1 สำหรับกองทุนประกันบำนาญ ประกันผู้สูงอายุ และใช้สำหรับลงทุนในกองทุนเอกชนต่างๆ บัญชีที่ 2 สำหรับกองทุนการศึกษา ระบบประกันสุขภาพและการ คลอดบุตร และสามารถใช้จ่ายลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ได้ โดยระบบประกันสังคมของสหพันธรัฐมาเลเซียพัฒนามา อย่างต่อเนื่องจนกระทั่งในปัจจุบัน ระบบประกันสังคมของสหพันธรัฐมาเลเซียใช้กฎหมายกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ฉบับปีพ.ศ. 2534 และใช้กฎหมายประกันสังคมปี พ.ศ. 2512 โดยได้แก้ไขเพิ่มเติมในส่วนของรูปแบบการให้บริการที่ครอบคลุมมากขึ้น โดยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านระบบประกันสังคม ได้แก่ กระทรวงแรงงาน และสถาบันประกันสังคมแห่งชาติ (Social Security Organization: SOCSO) ที่บริหารหน่วยงานโดย คณะกรรมการไตรภาคี โดยดูแลด้านการเก็บเงินสมทบและการจ่ายสิทธิประโยชน์ทดแทน สำหรับด้านกองทุน สำรองเลี้ยงชีพ มีกระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานด้านนโยบาย และมีคณะกรรมการไตรภาคีกองทุนสำรอง เลี้ยงชีพ (Employee's Provident Fund Tripartite Governing Board: KWSP) เป็นคณะกรรมการหลักใน การบริหารจัดการเงินทุน กำหนดอัตราการจ่ายเงินสมทบ และการจ่ายสิทธิประโยชน์ทดแทน อีกทั้งยังมีระบบ การช่วยเหลือทางสังคมที่ดูแลรับผิดชอบโดยกระทรวงพัฒนาสตรี ครอบครัวและชุมชน (Ministry of Women, Family and Community Development: KPWK) โดยทุกหน่วยงานได้ให้บริการด้านประกันสังคมโดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) การประกันสุขภาพและการคลอดบุตร (Sickness and Maternity Insurance) ขอบเขตการรับผิดชอบ ระบบประกันสุขภาพและการคลอดบุตรให้บริการโดยระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ โดยในส่วนของ ประกันสุขภาพจะรับผิดชอบโดยกระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้ให้คำปรึกษาในระดับนโยบาย และมีกระทรวง แรงงานทำหน้าที่เป็นฝ่ายนโยบายให้กับการจ่ายเงินทดแทนกรณีการคลอดบุตร โดยทั้งสองรูปแบบการ คุ้มครองจะมีคณะกรรมการไตรภาคีกองทุนเงินทดแทน ทำหน้าที่เป็นฝ่ายปฏิบัติการดูแลด้านการจ่ายเงิน สมทบ และการจ่ายประโยชน์ทดแทนให้แก่สมาชิก ซึ่งระบบการประกันสุขภาพในภาคบังคับจะให้ความ คุ้มครองแก่ลูกจ้างทุกคน ส่วนในภาคสมัครใจจะเปิดโอกาสให้แรงงานผู้ประกอบการอิสระ แรงงานต่างชาติ และแรงงานทำงานบ้าน สามารถสมัครเข้าเป็นสมาชิกได้ แต่ในส่วนของการจ่ายเงินทดแทนกรณีการคลอดบุตร จะให้ความคุ้มครองแรงงานในระบบเท่านั้น ไม่รวมไปถึงแรงงานผู้ประกอบการอิสระ และแรงงานนอกระบบ

2) การประกันอุบัติเหตุจากการทำงาน (Work Injury Insurance) เป็นการประกันอุบัติเหตุจากการทำงานจะให้ความคุ้มครองแก่แรงงานที่มีค่าจ้างไม่เกิน 3,000 มาเลเซียริงกิตต่อเดือน หากมีค่าจ้างมากกว่านั้นจะสามารถสมัครเข้าเป็นสมาชิกได้ในภาคสมัครใจโดย จะต้องตกลงกับนายจ้างในส่วนของอัตราส่วนของการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน ทั้งนี้ระบบประกันอุบัติเหตุจากการทำงานจะไม่ให้ความคุ้มครองแก่แรงงานนอกระบบ แรงงานทำงานบ้าน และแรงงานต่างชาติ³⁶

สหพันธรัฐมาเลเซียใช้ระบบประกันสังคมของประเทศมาเลเซียโดยอาศัยระบบประกันสังคมและกองทุนสำรองเลี้ยงชีพมีหน่วยงานภาครัฐและคณะกรรมการไตรภาคีซึ่งมีตัวแทนจากภาคเอกชนและภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทำให้ระบบประกันสังคมตอบสนองต่อความต้องการของทุกฝ่ายมากยิ่งขึ้น

3.2.7 ระบบประกันสังคมของสาธารณรัฐแห่งสหภาพพม่า

ระบบประกันสังคมของสาธารณรัฐแห่งสหภาพพม่ามีขึ้นครั้งแรกตั้งแต่ปี พ.ศ. 2497 ซึ่งเกิดกฎหมายประกันสังคม ฉบับแรกขึ้นมา โดยในระยะเริ่มต้นให้บริการเฉพาะระบบประกันสุขภาพของประชาชน แต่ในปัจจุบันระบบ ประกันสังคมของสาธารณรัฐแห่งสหภาพพม่าได้รับการพัฒนาไปอย่างมากจากการปฏิรูปกฎหมายตั้งแต่ปี พ.ศ. 2555 เป็นต้นมา โดยได้ประกาศใช้อย่างเป็นทางการในปี พ.ศ.2557 ทำให้มีรูปแบบการให้บริการด้านประกันสังคม ที่หลากหลายมากขึ้น โดยสาธารณรัฐแห่งสหภาพพม่าใช้ระบบประกันสังคมเป็นระบบหลักในการให้ความคุ้มครอง โดยมี หน่วยงานของภาครัฐเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบคือ กระทรวงแรงงานและความมั่นคงทางสังคม ทำงาน ร่วมกันกับ คณะกรรมการประกันสังคมแห่งชาติ ทำให้สาธารณรัฐแห่งสหภาพพม่ามีระบบประกันบำนาญวัยเกษียณอายุ และประกันผู้สูงอายุที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป และต้องจ่ายเงินสมทบมาไม่น้อยกว่า 180 เดือน จึงจะได้รับสิทธิประโยชน์เต็มอัตรา และผลของการปฏิรูปกฎหมายประกันสังคมครั้งนี้ทำให้ระบบประกันสังคมของ ประเทศเมียนมาได้ให้บริการด้านประกันสังคมดังต่อไปนี้

1) การประกันสุขภาพและการคลอดบุตร (Sickness and Maternity Insurance) ระบบประกันสุขภาพและการคลอดบุตรภาคบังคับจะคุ้มครองแรงงานในระบบ ข้าราชการพลเรือน และข้าราชการทหาร และไม่รวมไปถึงแรงงานผู้ประกอบการอาชีพอิสระ แรงงานในภาคเกษตรกรรม แรงงานต่างชาติ แรงงานองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร โดยแรงงานในส่วนนี้สามารถสมัครเข้าระบบประกันสุขภาพและการคลอดบุตรได้ในภาคสมัครใจ

³⁶ สำนักงานวิจัยเศรษฐกิจและประเมินผล บริษัท เอ็กเซลเลนซ์ บิซิเนส แมนเนจเม้นท์ จำกัด , สวัสดิการแรงงานของประเทศมาเลเซีย. รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการจัดทำข้อมูลสวัสดิการแรงงานประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน กรมสวัสดิการคุ้มครองแรงงาน. [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://nlrc.mol.go.th/research/PEHLOu7/15PEHLOu7.pdf> เข้าถึงเมื่อ 29 สิงหาคม 2564.

2) การประกันอุบัติเหตุจากการทำงาน (Work Injury Insurance) ผู้ประกันตนที่สามารถเรียกร้องการประกันอุบัติเหตุจากการทำงานได้จะต้องเป็นแรงงานในระบบ เท่านั้น โดยไม่รวมไปถึงแรงงานผู้ประกอบอาชีพอิสระ แรงงานภาคเกษตรกรรม แรงงานองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร โดยแรงงานเหล่านี้สามารถเข้าเป็นสมาชิกประกันอุบัติเหตุจากการทำงานได้ในภาคสมัครใจ

3) ประกันการว่างงาน (Unemployment Insurance) ขอบเขตการรับผิดชอบ ประกันการว่างงานเป็นระบบการให้บริการทางประกันสังคมรูปแบบใหม่ที่เกิดขึ้นในสาธารณรัฐแห่งสหภาพพม่า โดยเกิดขึ้นจากการปฏิรูปกฎหมายประกันสังคมในปี พ.ศ. 2555 และได้ประกาศใช้อย่างเป็นทางการในปี พ.ศ. 2557 โดยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบหลักคือ กระทรวงแรงงานและความมั่นคงทางสังคมเป็นผู้รับผิดชอบ ในส่วนของที่ปรึกษาด้านนโยบายและด้านกฎหมาย ร่วมกับคณะกรรมการประกันสังคมแห่งชาติที่เป็นผู้ดำเนินการบริหารจัดการกองทุนรวมไปถึงการจัดเก็บเงินสมทบ และการจ่ายสิทธิประโยชน์ทดแทน ซึ่งประกันบำนาญเปิดโอกาสให้แรงงานในระบบทุกคนเป็นสมาชิกในภาคบังคับ แต่แรงงานผู้ประกอบอาชีพอิสระ แรงงานภาคเกษตรกรรม แรงงานต่างชาติ แรงงานองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร สามารถสมัครเข้าเป็นสมาชิกได้ ในภาคสมัครใจ โดยสิทธิประโยชน์ของทั้งสองส่วนไม่มีความต่างกัน³⁷

สาธารณรัฐแห่งสหภาพพม่าใช้ระบบประกันสังคมเป็นระบบหลักในการให้ความคุ้มครอง โดยมี หน่วยงานของภาครัฐเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบคือ กระทรวงแรงงานและความมั่นคงทางสังคม ทำงาน ร่วมกันกับคณะกรรมการประกันสังคมแห่งชาติ ทำให้ประเทศเมียนมามีระบบประกันบำนาญวัยเกษียณอายุและประกันผู้สูงอายุที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปและต้องจ่ายเงินสมทบมาไม่น้อยกว่า 180 เดือนจึงจะได้รับสิทธิประโยชน์เต็มอัตรา

3.2.8 ระบบประกันสังคมของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์

ระบบประกันสังคมของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ เริ่มขึ้นโดยกฎหมายแรงงานฉบับแรกในปี พ.ศ. 2497 โดยได้รับการพัฒนาขยายขอบเขตของความคุ้มครองมาโดยตลอด ทั้งในส่วนของประกันการคลอดบุตร ประกันอุบัติเหตุจากการทำงาน และสิทธิประโยชน์ในส่วนของประกันบำนาญผู้สูงอายุที่มีอายุตั้งแต่ 55 ปีขึ้นไป และมีเงื่อนไขว่าจะต้องจ่ายเงินสมทบไม่ต่ำกว่า 10 ปี สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ใช้ระบบประกันสังคม เป็นระบบหลักในการให้บริการความคุ้มครองรูปแบบต่างๆต่อประชาชน ซึ่งแบ่งเป็นระบบประกันสังคมและระบบประกันสุขภาพแต่ทั้ง 2 ระบบอยู่ภายใต้ระบบประกันสังคมแห่งชาติ โดยมีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบได้แก่ กระทรวง แรงงาน คณะกรรมการประกันสังคม

³⁷ สำนักงานวิจัยเศรษฐกิจและประเมินผล บริษัท เอ็กเซลเลนท์ บิซิเนส แมนเนจเม้นท์ จำกัด, สวัสดิการแรงงานของประเทศเมียนมาร์. รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการจัดทำข้อมูลสวัสดิการแรงงานประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน กรมสวัสดิการคุ้มครองแรงงาน. [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://nlrc.mol.go.th/research/PEHLOu7/15PEHLOu7.pdf> เข้าถึงเมื่อ 29 สิงหาคม 2564.

กระทรวงสาธารณสุข ซึ่งทั้งสามหน่วยงานจะเป็นฝ่ายนโยบายดูแลกำกับ ทิศทางของระบบประกันสังคมในภาพรวมของประเทศ โดยมีสถาบันประกันสังคมเป็นฝ่ายปฏิบัติการในการ จัดเก็บการจ่ายเงินสมทบ รวมไปถึงการบริหารจัดการงบประมาณต่าง ๆ อีกทั้งยังมีสถาบันประกันสุขภาพฟิลิปปินส์ ที่เป็นหน่วยงานปฏิบัติการให้กับกระทรวงสาธารณสุขในการจ่ายเงินสนับสนุนสถานบริการทางการแพทย์และโรงพยาบาลต่างๆ ตลอดจนการจัดเก็บเงินสมทบจากผู้ประกันตนและบริหารงบประมาณด้าน ประกันสุขภาพ รวมไปถึงให้ความคุ้มครองในส่วนองแรงงานฟิลิปปินส์ในต่างประเทศอีกด้วย โดยระบบ ประกันสังคมของสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ให้บริการรูปแบบต่างๆ ดังต่อไปนี้

1) การประกันสุขภาพและการคลอดบุตร (Sickness and Maternity Insurance) ขอบเขตการรับผิดชอบ ขอบเขตการรับผิดชอบเกี่ยวกับการเจ็บป่วยและการคลอดบุตรจะครอบคลุมถึงพนักงานในภาคเอกชน ผู้ที่ทำงานในครัวเรือนรวมถึงผู้ประกอบการอาชีพอิสระ สำหรับผู้ที่มีสัญชาติฟิลิปปินส์ที่ทำงานอยู่ต่างประเทศจะ ได้รับความคุ้มครองในภาคสมัครใจ ซึ่งจะไม่รวมสิทธิประโยชน์ไปถึงคู่สมรส นอกเหนือจากนั้นทั้งภาคบังคับและ ภาคสมัครใจจะได้รับสิทธิประโยชน์ด้านค่าใช้จ่ายทางการแพทย์ และค่าบริการทางการแพทย์ต่าง ๆ โดยจะต้องจ่ายเงินสมทบไม่ต่ำกว่า 1,000 เปโซ สิทธิประโยชน์นี้รวมไปถึงผู้เกษียณอายุที่มีการจ่ายเงินสมทบ อย่างน้อย 120 เดือนขึ้นไป ไม่ว่าจะจ่ายเงินสมทบด้วยตนเอง หรือหน่วยงานภาครัฐ เช่น สำนักงานบริหาร แรงงานในต่างประเทศ (Philippines Oversea Employment Administration: POEA) จ่ายเงินสมทบให้ ซึ่งระบบประกันสุขภาพและการคลอดบุตรมีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบ ได้แก่ คณะกรรมการระบบประกันสังคมเป็นฝ่ายนโยบาย โดยมีกองทุนระบบประกันสังคมทำหน้าที่บริหารจัดการกองทุนรวมไปถึงการ เก็บเงินสมทบ อีกทั้งยังร่วมกันกับกระทรวงสาธารณสุขและสถาบันประกันสุขภาพฟิลิปปินส์ ที่ช่วยดูแลในส่วน ของสถานพยาบาลและโรงพยาบาล

2) การประกันอุบัติเหตุจากการทำงาน (work injury insurance) ขอบเขตการรับผิดชอบของประกันอุบัติเหตุจากการทำงานจะครอบคลุมถึงพนักงานในภาคเอกชน ผู้ที่ ทำงานในครัวเรือน พนักงานในภาครัฐแต่จะไม่รวมถึงผู้ประกอบการอิสระ โดยประกันอุบัติเหตุจากการทำงาน ของฟิลิปปินส์จะไม่มีในส่วนองภาคสมัครใจ จะมีเพียงแต่การให้ความคุ้มครองแบบภาคบังคับ โดยหน่วยงาน ที่รับผิดชอบหลัก ได้แก่ กระทรวงแรงงาน โดยมีกองทุนเงินทดแทนภายใต้การบริหารโดยกระทรวงแรงงาน เป็นหน่วยงานหลักในการให้บริการด้านประกันอุบัติเหตุจากการทำงาน มีสถาบัน

ประกันสังคมเป็นหน่วยงานที่ บริหารจัดการกองทุนเกี่ยวกับการจ่ายเงินสมทบรวมไปถึงการจ่ายประโยชน์ทดแทน โดยสิทธิประโยชน์ที่ผู้ประกันตนจะได้รับ³⁸

สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ใช้รูปแบบประกันสังคม โดยขยายความคุ้มครองแก่แรงงานทุกภาคส่วน ถึงแม้ในบางส่วนจะยังไม่คุ้มครองไปถึงแรงงานนอกระบบและแรงงานผู้ประกอบการอาชีพอิสระ แต่ในภาพรวมแรงงานสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ก็ได้รับสวัสดิการที่ดีมากขึ้น โดยเฉพาะการให้ความสำคัญกับแรงงานที่ไปทำงานในต่างประเทศ โดยมี POEA ประสานงานร่วมกันระหว่างกระทรวงแรงงาน กระทรวงสาธารณสุขคณะกรรมการประกันสังคม สถาบันประกันสังคมแห่งชาติ สถาบันประกันสุขภาพแห่งชาติทำให้การจัดเก็บเงินสมทบและการจ่ายเงิน ทดแทนแก่ผู้ประกันตนมีความสมดุลง่ายยิ่งขึ้น

3.2.9 ระบบประกันสังคมของสาธารณรัฐสิงคโปร์

ระบบประกันสังคมของสาธารณรัฐสิงคโปร์มีจุดเริ่มต้นจาก กฎหมายประกันสังคมพ.ศ. 2476 โดยในยุค เริ่มแรกมีการให้บริการประกันสังคมเฉพาะในส่วนของประกันอุบัติเหตุจากการทำงาน จนต่อมาในปีพ.ศ. 2496 ได้มีการปฏิรูปกฎหมายประกันสังคมให้มีประกันบำนาญสำหรับวัยเกษียณ โดยจะครอบคลุมถึง ประชาชนที่มีอายุตั้งแต่ 55 ปีขึ้นไป และประกันสุขภาพและการคลอดบุตร โดยปัจจุบันสาธารณรัฐสิงคโปร์ใช้ ระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (Central Provident Fund: CPF) ในการให้บริการรูปแบบประกันสังคมแบบต่าง ๆ โดย CPF จะแบ่งบัญชีที่ผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบ ออกเป็น 4 รูปแบบ ได้แก่ 1) Ordinary Account (OA) ที่ใช้สำหรับการลงทุนส่วนตัวและการจ่ายเงิน ในส่วนของที่พักอาศัย 2) Special Account (SA) ที่ใช้ สำหรับการศึกษ และค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในวัยเกษียณ 3) Medisave Account (MA) สำหรับค่ารักษาพยาบาล และประกันสุขภาพ และ 4) Retirement Account (RA) บัญชีสำหรับเงินบำเหน็จบำนาญในวัยเกษียณระบบประกันสังคมของ สิงคโปร์มีหน่วยงานที่รับผิดชอบคือ กระทรวงแรงงาน ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนโยบายให้คำปรึกษาแก่ คณะกรรมการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพแห่งชาติ และทำหน้าที่บริหารจัดการกองทุนต่าง ๆ จัดเก็บเงิน สมทบรวมไปถึงการจ่ายเงินสิทธิประโยชน์แก่ผู้ประกันตน ระบบประกันสังคมของสาธารณรัฐสิงคโปร์ ให้บริการดังต่อไปนี้

1) การประกันสุขภาพและการคลอดบุตร (Sickness and Maternity Insurance) ขอบเขต การรับผิดชอบการประกันสุขภาพและการคลอดบุตรของสาธารณรัฐสิงคโปร์ปัจจุบันใช้กฎหมายฉบับ ปี พ.ศ. 2552 ซึ่ง รูปแบบการให้บริการจะแบ่งเป็น การจ่ายเงินทดแทนในการรักษาพยาบาลและการ

³⁸ ข้อมูลกฎหมายในกลุ่มอาเซียน, แรงงานและสวัสดิการสังคมประเทศฟิลิปปินส์. [ออนไลน์], แหล่งที่มา: http://asean-law.senate.go.th/th/law-detail.php?law_id=3091&country_id=7 เข้าถึงเมื่อ 29 สิงหาคม 2564.

คลอດบุตร ในส่วนนี้จะเป็ น ภาระของนายจ้าง ส่วนกองทุนสำรองเลี้ยงชีพจะจ่ายเงินทดแทนในส่วน ของค่าบริการทางการแพทย์ ค่ายา รักษาโรค และค่าบริการเข้ารับการรักษาต่างๆ จากโรงพยาบาล ร่วมกันกับระบบสังคมสงเคราะห์ (Social Assistance) ของสิงคโปร์ ระบบประกันสุขภาพและการ คลอດบุตรคุ้มครองแรงงานทุกคนที่ทำงานอยู่ในระบบ แต่ทั้งนี้ไม่รวมแรงงานผู้ประกอบอาชีพอิสระ ซึ่งระบบประกันสุขภาพและการคลอດบุตรจะมีหน่วยงานที่ รับผิดชอบคือ กระทรวงแรงงาน ที่กำกับ ด้านกฎหมายและความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง รวมไปถึงนโยบายเกี่ยวกับกองทุนสำรอง เลี้ยงชีพ ซึ่งมีคณะกรรมการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (CPF Board) ทำหน้าที่ บริหารกองทุน และมี กระทรวงสาธารณสุขให้ความดูแลด้านเกี่ยวกับหน่วยงานที่ให้บริการด้านประกันสุขภาพ

2) การประกันอุบัติเหตุจากการทำงาน (Work Injury Insurance) มีขอบเขตการรับผิดชอบ ประกันอุบัติเหตุจากการทำงานเกิดขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2476 ถูกพัฒนามาอย่างต่อเนื่องจนใน ปัจจุบันใช้กฎหมายกองทุนเงินทดแทนปี พ.ศ. 2552 มีหน่วยงานที่รับผิดชอบได้แก่กระทรวงแรงงาน ส่วนงานของกองทุนเงินทดแทนและความปลอดภัยในสถานที่ทำงานร่วมกันกับคณะกรรมการ นายจ้างและลูกจ้าง ซึ่งจะเป็ น หน่วยงานที่ตรวจสอบการเกิดอุบัติเหตุจากการทำงาน ประกันอุบัติเหตุ จากการงานจะ เป็ น ภาระหน้าที่ของนายจ้างที่จะต้องรับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายต่างๆ โดยให้ความ คุ้มครองแก่แรงงานไร้ทักษะทุกคนและแรงงานทักษะสูงที่มีรายได้ต่ำกว่า 1,600 ดอลลาร์สิงคโปร์ แต่ จะไม่รวมแรงงานผู้ประกอบอาชีพอิสระ แรงงานทำงานบ้าน ทหารตำรวจหรือข้าราชการ

3) ประกันการว่างงาน (Unemployment Insurance) มีขอบเขตการรับผิดชอบประกันการ ว่างงานของสิงคโปร์จะไม่มีการจ่ายเงินทดแทนระหว่างการว่างงาน แต่จะเป็ น การจ่ายเงิน สนับสนุน ในส่วนของการฝึกทักษะแรงงานของผู้ประกันตน ซึ่งทางสาธารณสุขรัฐสิงคโปร์มีแผนเพิ่มทักษะแรงงาน (The Workfare Training Support Scheme) จะเป็ น แผนงานหลักที่ดูแลผู้ว่างงานให้มีทักษะเพิ่ม มากขึ้น เพื่อให้มีการจ้างงานในที่สุด โดยจะจ่ายเงินสนับสนุนการฝึกทักษะสูงสุดไม่เกิน 4.5 ดอลลาร์ สิงคโปร์

4) กองทุนเงินสงเคราะห์ครอบครัว (Family Allowances) มีขอบเขตการรับผิดชอบกองทุน เงินสงเคราะห์ครอบครัวจะมาจากนโยบายของสาธารณสุขรัฐสิงคโปร์ที่มีแผนงาน การจ่ายเงิน สนับสนุน แก่ผู้มีรายได้ต่ำ (The Workfare Income Supplement Scheme) ซึ่งแผนงานนี้จะจ่ายเงินสมทบ แก่ผู้มีรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์รายได้ขั้นต่ำในแต่ละปี ซึ่งจะร่วมกันสนับสนุนกับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (CPF) สำหรับผู้มีอายุตั้งแต่ 35 ปีขึ้นไป และมีรายได้ไม่เกิน 1,900 ดอลลาร์สิงคโปร์ มีเงื่อนไขว่า จะต้องทำงานอย่างน้อยไม่ต่ำกว่า 2 เดือน ในระยะเวลา 3 เดือนที่ผ่านมาโดยเงินสนับสนุนจะจ่าย ให้เป็นรายไตรมาส

สาธารณสุขรัฐสิงคโปร์ใช้ระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพและแบ่งเบาภาระไปให้ผู้ประกอบการใน การรับผิดชอบการคุ้มครองแก่ลูกจ้างของตนเอง ทำให้หน่วยงานภาครัฐทำหน้าที่เป็ น เพียงผู้กำกับฝ่าย

นโยบายและจะให้การสนับสนุนในส่วนที่ต้องการการสนับสนุนจริงๆ ทำให้ระบบประกันสังคมของประเทศสิงคโปร์มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการและไม่เป็นภาระแก่ภาครัฐ

ประเทศในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนการคุ้มครองด้านการประกันสังคมนั้นมีความแตกต่างกันไปตามกฎหมายและนโยบายของแต่ละประเทศ ซึ่งมีบางประเทศที่มีการให้สิทธิประกันสังคมที่เหมือนหรือคล้ายคลึงกัน โดยส่วนมากจะเป็นการให้สิทธิคุ้มครองกับแรงงานที่อยู่ในระบบกฎหมายแรงงาน น้อยมากที่จะมีให้แรงงานนอกระบบสามารถเข้ามาสมัครประกันสังคมโดยสมัครใจ เพื่อได้รับการคุ้มครองตามที่ระบบประกันสังคมของประเทศนั้น ๆ ให้ความคุ้มครองกับแรงงานในระบบ แต่อย่างไรก็ตามถึงแม้สามารถสมัครเข้าระบบประกันสังคมแล้วก็ตาม ถึงอย่างนั้นแรงงานนอกระบบก็ยังได้สิทธิไม่เท่ากับแรงงานในระบบที่กฎหมายแรงงานของแต่ละประเทศกำหนด และอีกประการหนึ่งระบบประกันสังคมของแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียนมีส่วนน้อยมากที่ให้แรงงานข้ามชาติมีสิทธิเข้าถึงสิทธิในระบบของประกันสังคมของประเทศนั้น ๆ³⁹

ตามหลักการที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้มีการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของประกันสังคมไว้ในอนุสัญญา ฉบับที่ 102 ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยจะมีการนำสิทธิมาตรฐานขั้นต่ำมาเปรียบเทียบกับระบบประกันสังคมของแต่ละประเทศสมาชิกว่า มีประเทศใดบ้างที่มีสิทธิประโยชน์ครอบคลุมตามมาตรฐานขั้นต่ำของประกันสังคมที่ควรจะมี และให้สิทธิต่อแรงงานข้ามชาติดังที่จะได้กล่าวในหัวข้อถัดไป

3.3 เปรียบเทียบสิทธิประโยชน์ประกันสังคมของกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนตามสิทธิประโยชน์ขั้นพื้นฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)

สิทธิประโยชน์ของประกันสังคมของแต่ละประเทศในกลุ่มสมาชิกอาเซียนมีความแตกต่างกันในการให้สิทธิกับแรงงานในระบบและนอกระบบของแรงงานในประเทศนั้น ๆ ผู้วิจัยจะเปรียบเทียบว่าแต่ละประเทศในกลุ่มสมาชิกอาเซียนให้สิทธิประโยชน์อะไรบ้างกับแรงงานของตน เพื่อเป็นแนวทางในการหาสิทธิประโยชน์ขั้นพื้นฐานของแรงงานถ้ามีการเคลื่อนย้ายแรงงานซึ่งกันและกันในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน ควรกำหนดสิทธิประโยชน์ขั้นพื้นฐานของประกันสังคมอะไรบ้างเพื่อให้แรงงานข้ามชาติได้รับสิทธิตามประโยชน์ขั้นพื้นฐานที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) กำหนดตามอนุสัญญาฉบับที่ 102 ดังตารางต่อไปนี้

³⁹ ข้อมูลกฎหมายในกลุ่มอาเซียน, กฎหมายว่าด้วยการจ้างงาน(แรงงาน)ประเทศสิงคโปร์. [ออนไลน์], แหล่งที่มา: http://asean-law.senate.go.th/th/law-detail.php?law_id=3092&country_id=8 เข้าถึงเมื่อ 29 สิงหาคม 2564.

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบสิทธิประโยชน์ประกันสังคมของกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนตามสิทธิประโยชน์ขั้นพื้นฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)

ประเทศสมาชิก อาเซียน	เปรียบเทียบสิทธิประโยชน์ประกันสังคมขั้นพื้นฐานของกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนตามองค์การแรงงาน ระหว่างประเทศ (ILO)								
	ให้บริการ ทาง การแพทย์	เจ็บป่วย	ว่างงาน	ชรา ภาพ	เจ็บป่วย จาก การ ทำงาน	ครอบครัว	ตั้งครรภ์หรือ คลอดบุตร	ทุพพล ภาพ	สงเคราะห์ หรือให้ ประโยชน์แก่ ทายาท
สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม	/	/	X	/	/	X	/	X	/
บรูไนดารุสซาลาม	/	/	X	/	/	X	/	X	X
สาธารณรัฐอินโดนีเซีย	/	X	X	/	/	X	/	/	/
ราชอาณาจักรกัมพูชา	/	X	X	/	/	X	/	X	X
สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว	/	X	/	/	/	X	/	X	X
สหพันธรัฐมาเลเซีย	/	/	X	/	/	X	/	/	X
สาธารณรัฐแห่งสหภาพพม่า	/	X	/	/	/	/	/	X	X
สาธารณรัฐฟิลิปปินส์	/	X	X	/	/	X	/	X	X
สาธารณรัฐสิงคโปร์	/	X	X	/	/	X	/	X	/

กล่าวโดยสรุป เมื่อเปรียบเทียบสิทธิประโยชน์ประกันสังคมของกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนตามสิทธิประโยชน์ขั้นพื้นฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ประเทศสมาชิกอาเซียนที่ให้สิทธิประกันสังคมเหมือนกัน จะให้สิทธิประโยชน์กับแรงงานในประเทศตน คือ การให้บริการทาง

การแพทย์ ชราภาพ การเจ็บป่วยจากการทำงานหรือการเกิดอุบัติเหตุจากการทำงาน และการให้สิทธิประโยชน์ในการคลอดบุตร

3.4 การกำหนดสิทธิประโยชน์ประกันสังคมพื้นฐานของกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนตามตามสิทธิประโยชน์ขั้นพื้นฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ต่อการให้สิทธิประโยชน์กับแรงงานข้ามชาติ

การประกันสังคมในประเทศสมาชิกอาเซียนส่วนมากจะมีนโยบายที่ให้กับแรงงานในระบบหรือมีการจ้างงานอย่างถูกกฎหมาย โดยรูปแบบความมั่นคงทางสังคมของแรงงานในอาเซียนมักมีมากกว่า 1 ระบบ โดยระบบที่ใช้กันอย่างแพร่หลาย คือ ระบบประกันสังคม ระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และระบบความรับผิดชอบของนายจ้าง ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ถ้ามีการให้สิทธิกับแรงงานย้ายถิ่น ในบางประเทศจะมีเงื่อนไขและความไม่เท่าเทียมกันกับแรงงานท้องถิ่น ซึ่งภาพรวมของสิทธิประโยชน์ประกันสังคมในประเทศสมาชิกอาเซียน แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ สิทธิประโยชน์ระยะยาว และสิทธิประโยชน์ระยะสั้น โดยสิทธิประโยชน์ระยะยาวนั้นคือสิทธิประโยชน์ที่ต้องใช้เวลาการสมทบเงินเป็นเวลานาน ส่วนสิทธิประโยชน์ระยะสั้นนั้น เป็นการสมทบเงินที่ใช้เวลาสมทบเงินไม่นาน เช่น 3 เดือน 6 เดือน ก็สามารถได้รับสิทธิประโยชน์ตรงนั้น⁴⁰ เมื่อในแต่ละประเทศมีเงื่อนไขหรือกฎหมายที่บังคับใช้ในการกำหนดขอบเขตของสิทธิประโยชน์ของระบบประกันสังคม ทำให้การเคลื่อนย้ายแรงงานไม่สามารถเคลื่อนย้ายแรงงานได้อย่างเสรี เพราะการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเสรีนั้น ถ้ามีการเคลื่อนย้ายแรงงานไปทำงาน ณ ประเทศปลายทาง แรงงานข้ามชาติเหล่านี้ไม่สามารถเข้าถึงสิทธิและความมั่นคงทางสังคมของประเทศปลายทางได้ ทำให้ขัดต่อเงื่อนไขและข้อกำหนดขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ที่ให้แรงงานต่าง ๆ ได้รับการคุ้มครอง และช่วยเหลือให้แรงงานทั่วโลกให้มีความยุติธรรมจากสังคมให้มีชีวิต และการทำงานที่ดีขึ้น ซึ่งสิทธิประโยชน์ประกันสังคมพื้นฐานของกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน เมื่อเปรียบเทียบกับมาตรฐานขั้นต่ำของ อนุสัญญาฉบับที่ 102 ตามองค์การแรงงานระหว่างประเทศต่อการให้สิทธิกับแรงงานข้ามชาติ โดยกำหนดให้ได้สิทธิประโยชน์ประกันสังคม 4 สิทธิ คือ เจ็บป่วย ทูพพลภาพ เสียชีวิต การคลอดบุตร อ้างอิงจากหัวข้อเปรียบเทียบสิทธิประโยชน์ประกันสังคมของกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนตามสิทธิประโยชน์ขั้นพื้นฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ที่ได้กล่าวมาในหัวข้อที่ 3.3 ข้างต้น แต่แตกต่างกันตรงที่ผู้วิจัยไม่ใช้สิทธิประโยชน์ในเรื่องของการชราภาพมาเกี่ยวข้อง เนื่องจาก การให้สิทธิชราภาพเป็นการให้สิทธิประกันสังคมระยะยาว ซึ่งการเคลื่อนย้ายแรงงานนั้นไม่ใช่เป็นการที่แรงงานจะไปตั้ง

⁴⁰ บุญวรา สุมะโน เจนพิงพร, การเคลื่อนย้ายและคงสิทธิประกันสังคมสำหรับแรงงานข้ามชาติระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน.

สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศ (ทีดีอาร์ไอ), การประชุมวิพากษ์ผลงาน วันที่ 29 เม.ย. 2562. [ออนไลน์], แหล่งที่มา:

<https://www.hfocus.org/content/2019/05/17201> เข้าถึงเมื่อ 28 สิงหาคม 2564.

ถิ่นฐานพักอาศัยในประเทศปลายทางอย่างถาวร เป็นเพียงการเคลื่อนย้ายแรงงานโยชน์ประกันสังคม
พื้นฐานที่แรงงานข้ามชาติควรได้รับสิทธิเมื่อเคลื่อนย้ายแรงงานไปประกอบอาชีพยังประเทศปลายทาง

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาและผลกระทบ

4.1 สถานการณ์อาเซียนกับความมั่นคงทางสังคม

อาเซียนให้ความสำคัญกับการส่งเสริมสันติภาพและความมั่นคงในภูมิภาค โดยเน้นการสร้างบรรทัดฐานและค่านิยมร่วมกัน เช่น ธรรมนูญการเคารพกฎหมายและหลักการสำคัญต่าง ๆ เช่น การแก้ไขข้อพิพาทโดยสันติวิธี การสร้างความไว้วางใจและการส่งเสริมความร่วมมือเพื่อต่อสู้กับภัยคุกคามต่าง ๆ ร่วมกัน จะเห็นได้ว่าสถานการณ์อาเซียนกับความมั่นคงทางสังคมนั้น อาเซียนไม่เคยมองเรื่องการร่วมมือกันทางสังคมเลย แต่อาเซียนต้องการความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจเพียงเท่านั้น เพื่อก่อให้เกิดกิจกรรมร่วมกันทางด้านเศรษฐกิจ เช่น การค้า การเคลื่อนย้ายแรงงาน เป็นต้น แต่ความมั่นคงทางสังคมนั้นไม่ใช่เป็นเรื่องของการทหารหรือการเมืองเท่านั้น แต่พื้นฐานของความมั่นคงทางสังคมเป็นเรื่องของคน แต่อาเซียนเองไม่เคยมองถึงเรื่องนี้สักเท่าไร มองแค่การเคลื่อนย้ายทุน การเคลื่อนย้ายคน เพราะทำให้เกิดระบบทางเศรษฐกิจ ดังนั้น เมื่อสังคมไม่รองรับเรื่องของคน การดำเนินการทางเศรษฐกิจก็จะไม่เกิดขึ้น

4.2 ระบบประกันสังคมในประเทศไทย

การขับเคลื่อนประกันสังคมเกิดขึ้นอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมครั้งแรกในปีพ.ศ. 2495 เมื่อรัฐบาลได้แต่งตั้ง “คณะกรรมการสังคมสงเคราะห์” ขึ้นโดยมีจุดประสงค์ในการส่งเสริมให้ประชาชนทั่วไปมีที่ดิน และบ้านเป็นของตนเองและให้มีหลักประกันในการใช้ชีวิตโดยเฉพาะในกรณีที่มีบุตรมาก การคลอดบุตร พิกัด ทูพพลภาพ ชราภาพ และมรดกกรรม ฯลฯ พระราชบัญญัติประกันสังคมได้ถูกร่างขึ้นและผ่านออกมาในปีพ.ศ. 2497 พร้อมกับกรมประกันสังคมในกระทรวงการคลัง โดยมีสิทธิประโยชน์ 6 ประเภท ได้แก่ การคลอดบุตร การสงเคราะห์บุตร การเจ็บป่วยพิการหรือทุพพลภาพ การชราภาพ และการฃาปนกิจ แต่ในปี พ.ศ. 2499 กฎหมายประกันสังคม ดังกล่าวก็ถูกระงับการบังคับใช้โดยไม่มีกำหนด ในยุคที่มีความเป็นรัฐเผด็จการที่เน้นการพัฒนา (Authoritarian Developmental State) ช่วงหลังจาก พ.ศ.2500 พระราชบัญญัติประกันสังคมยังคงไม่ได้รับการพิจารณา จนกระทั่ง พ.ศ. 2515 มีการก่อตั้งกองทุน เงินทดแทน เพื่อจ่ายเงินทดแทนแก่ลูกจ้างแทนนายจ้าง ในกรณีที่ลูกจ้างประสบอันตราย หรือเจ็บป่วยด้วยโรคซึ่งเกิดจากการทำงาน กองทุนเงินทดแทน มีฐานะเป็นกองทุนหนึ่งในกรมแรงงาน โดยระยะแรกครอบคลุมเฉพาะสถานประกอบการที่มีลูกจ้าง 20 คนขึ้นไปที่อยู่ในเขตกรุงเทพมหานครแล้วจึงขยายความคุ้มครองออกไปจนครบทุกจังหวัด

ประเทศใน พ.ศ. 2531 จวบจนกระทั่งได้มีการผลักดัน พระราชบัญญัติประกันสังคมมีผลบังคับใช้ใน พ.ศ. 2533⁴¹ ภายใต้ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 เป็นกฎหมายหลักที่สำคัญของระบบประกันสังคมไทย ที่ทำให้แรงงานไทยได้รับความคุ้มครองทางสังคมในด้านต่างๆที่กว้างขวางมากขึ้นแฉก เช่นเดียวกันกับประเทศอื่น ๆ ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ได้มีการปรับปรุงแก้ไข ทั้งสิ้น 2 ครั้งในปี พ.ศ. 2537 และ ปี พ.ศ. 2542 ตามลำดับ ต่อมาจึงได้ขยายความครอบคลุมทุก จังหวัดในวันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2531 จนกระทั่งได้มีการประกาศพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 2 กันยายน พ.ศ. 2533 ทำให้ประเทศไทยมีประกันสังคมเต็มรูปแบบ และประเทศไทยได้จัดการดำเนินการระบบประกันสังคมเป็น 2 กองทุน คือ 1) กองทุนประกันสังคม และ 2) กองทุนเงินทดแทน โดยมีสำนักงานประกันสังคมกระทรวงแรงงานเป็นผู้ดูแล ซึ่งพระราชบัญญัติประกันสังคมได้มีการปรับปรุงเป็นครั้งที่ 4 ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2558 โดยเบื้องต้นได้มีการจำแนกประเภทของผู้ประกันตนออกเป็น 3 ประเภท⁴² ได้แก่

1) ผู้ประกันตนภาคบังคับ อันได้แก่ ผู้ประกันตนผู้เป็นลูกจ้าง ตามบทบัญญัติหรือ ผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ผู้ประกันตนในประเภทนี้ครอบคลุมลูกจ้างซึ่งหมายถึงผู้ที่มีอายุ 15 – 60 ปี ซึ่งทำงานให้นายจ้างโดยได้รับค่าจ้างที่เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจสถานประกอบการที่มีลูกจ้าง จำนวน 1 คนขึ้นไป ไม่รวมลูกจ้างที่ทำงานบ้าน อันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย ผู้ประกันตน ภายใต้มาตรา 33 เป็นลูกจ้างที่มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบห้าปีบริบูรณ์และไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์เป็นผู้ประกันตน โดยส่วนใหญ่แล้วลูกจ้างเหล่านี้จะเป็นผู้ที่ทำงานในระบบที่ทำงานในบริษัทเอกชนโดย หลักการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมนั้น นายจ้างและผู้ประกันตนมาตรา 33 จะจ่ายเงิน สมทบในอัตราเดียวกัน คือ ฝ่ายละร้อยละ 4 โดยสิทธิประโยชน์ที่จะได้รับของผู้ประกันตนมาตรา 33 มีทั้งสิ้น 7 กรณี 1)กรณีประสบอันตราย 2) ทูพพลภาพ 3) ตาย 4) คลอดบุตร 5) สงเคราะห์บุตร 6) ชราภาพ และ 7)ว่างงาน⁴³

2) ผู้ประกันตนภาคสมัครใจ อันได้แก่ ผู้ประกันตนที่สิ้นสุดการเป็นลูกจ้าง หรือผู้ประกันตน มาตรา 39 ผู้ประกันตนประเภทนี้คือผู้ประกันตนที่พ้นสภาพการเป็นลูกจ้าง โดยจะต้องเป็นผู้ประกันตนที่เคยจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 12 เดือนก่อนสิ้นสุดสภาพลูกจ้าง ผู้ประกันตนภายใต้

⁴¹ อิศรา เรื่องศรียานนท์. (2560). ปัญหาการบังคับใช้โทษทางอาญาตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533. สารนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต กลุ่มวิชากฎหมายอาญาและ กระบวนการยุติธรรมทางอาญา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม, พ.ศ. 2560.

⁴² สำนักงานประกันสังคม, ประวัติสำนักงานประกันสังคม. [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://www.sso.go.th> เข้าถึงเมื่อ 28 สิงหาคม 2564.

⁴³ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533, มาตรา 33.

มาตรา 39 เป็นผู้ที่เคยเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ที่นำส่งเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 12 เดือน และออกจากงานไม่เกิน 6 เดือน นับแต่วันที่ลาออกจากงาน และไม่เป็นผู้รับประโยชน์ทดแทนกรณีทุพพลภาพจากกองทุนประกันสังคม โดยหลักการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมนั้น ผู้ประกันตนตามมาตรา 39 จ่ายเงินสมทบในอัตราร้อยละ 7 ของฐานค่าจ้าง 4,800 บาท ผู้ประกันตนจะต้องนำส่งเงินสมทบต่อเดือน 432 บาท (ส่วนในปี 2556 ซึ่งสำนักงานประกันสังคมกำหนดเงินอัตราสมทบเป็นเงิน 336 บาท) โดยสิทธิประโยชน์ที่ผู้ประกันตนจะได้รับในมาตรา 39 มีทั้งสิ้น 6 กรณี คือ 1) กรณีประสบอันตราย 2) ทุพพลภาพ 3) ตาย 4) คลอดบุตร 5) สงเคราะห์บุตร และ 6) ชราภาพ⁴⁴

3) ผู้ประกันตนที่ไม่ได้เป็นลูกจ้างตามบทบัญญัติ หรือผู้ประกันตนตามมาตรา 40 และผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ผู้ประกันตนประเภทนี้คือแรงงานทั่วไปที่ไม่ได้เป็นลูกจ้างตามบทบัญญัติ แต่ได้แจ้งความประสงค์ขอเป็นผู้ประกันตนโดยสมัครใจตามมาตรา 39 เรียกว่า ผู้ประกันตนอิสระ โดยการจ่ายเงินสมทบของผู้ประกันตนตามมาตรา 40 นั้นมีทั้งสิ้น 3 ทางเลือกหลัก โดยแต่ละทางเลือกจะมีลักษณะการคุ้มครองที่แตกต่างกันออกไป⁴⁵

4.3 บริบทของประกันสังคมในประเทศไทยที่ให้สิทธิกับแรงงานข้ามชาติและการแก้ไขระบบประกันสังคมไทยให้สอดคล้องกับอาเซียน

ในส่วนของรายละเอียดการให้สิทธิประโยชน์ ระหว่างระบบประกันสังคมไทยกับอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ฉบับที่ 102 มีสิทธิประโยชน์ที่แตกต่างกันในรายละเอียดได้แก่

1) กรณีเจ็บป่วย ระบบประกันสังคมของไทยให้ความคุ้มครองแก่ผู้ประกันตนเท่านั้น ในขณะที่องค์การระหว่างประเทศ ได้วางหลักการให้การคุ้มครองแก่บุคคลผู้ที่ได้รับการคุ้มครองรวมถึงภรรยาและบุตรของบุคคลดังกล่าวด้วย

2) กรณีคลอดบุตร กรณีคลอดบุตร ระบบประกันสังคมของไทยจะจ่ายสิทธิประโยชน์ให้แบบเหมาจ่ายส่วนของมาตรฐานองค์การระหว่างประเทศ จะให้สิทธิการรักษาพยาบาลตั้งแต่เริ่มการตั้งครรภ์การคลอดและการดูแลหลังคลอด

3) กรณีสงเคราะห์บุตร ระบบประกันสังคมของไทยได้จ่ายสิทธิประโยชน์แบบรายเดือน ในขณะที่มาตรฐานขององค์การระหว่างประเทศ ได้เพิ่มทางเลือกการให้สิทธิประโยชน์ในเรื่องของอาหารเสื้อผ้าวันหยุดและการช่วยเหลือในครัวเรือนนอกเหนือจากการจ่ายเงินเป็นงวด

⁴⁴ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533, มาตรา 39.

⁴⁵ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533, มาตรา 40 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2558.

4) กรณีตาย ระบบประกันสังคมของไทยได้จ่ายสิทธิประโยชน์ในเรื่องของค่าทำศพรวมถึงจ่ายเงินสงเคราะห์กรณีตายให้แก่ผู้รับประโยชน์ซึ่งผู้ตายสามารถหาหนังสือระบุว่าจะให้ใครก็ได้หรือถ้าไม่ได้ระบุไว้ผู้รับประโยชน์จะเป็นสามีภรรยาบิดามารดาบุตรของผู้ตายในขณะที่มาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้ตั้งมาตรฐานให้ผู้รับประโยชน์เป็นภรรยาและบุตรของผู้ตายที่ไม่สามารถเลี้ยงตนเองได้โดยจะจ่ายให้เป็นงวด

5) กรณีว่างงานชราภาพทุพพลภาพและเจ็บป่วยจากการทำงานระบบประกันสังคมของไทยได้ให้สิทธิประโยชน์เหมือนกับมาตรฐานขององค์การระหว่างประเทศ แต่ในเรื่องของจำนวนเงินที่ให้ความแตกต่างกัน องค์การระหว่างประเทศได้กำหนดการจ่ายสิทธิประโยชน์โดยดูจากระดับรายได้ของแรงงานในประเทศนั้นๆ⁴⁶

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้วางหลักการคุ้มครองให้กว้างและครอบคลุมทุกกระบวนการของการคุ้มครอง เพื่อให้ประเทศสมาชิกอาเซียนสามารถนำหลักการคุ้มครองขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ไปประยุกต์ใช้ได้

การเคลื่อนย้ายแรงงานของประเทศไทยเริ่มขึ้นเนื่องมาจากสถานะเศรษฐกิจของประเทศไทยมีการพัฒนาและมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจสูงมาก โดยเฉพาะอุตสาหกรรมการก่อสร้าง และการประมง การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยทำให้เกิดความต้องการแรงงานไร้ฝีมือจำนวนมากส่งผลให้เกิดการลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทยเป็นจำนวนมากนับแสนคน รัฐบาลไทยในแต่ละยุคได้มีนโยบายผ่อนปรนมาโดยตลอดด้วยการออกมติคณะรัฐมนตรีอนุญาตให้มีการจ้างแรงงานไร้ฝีมือ จากประเทศเพื่อนบ้านซึ่งขณะนั้นมีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายให้สามารถอยู่อาศัย และทำงานในประเทศไทยเป็นการชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับ แม้รัฐบาลไทยจะได้ปรับเปลี่ยนสถานะของ แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองให้เป็นแรงงานต่างด้าวที่ถูกต้องตามกฎหมายเพื่ออำนวยความสะดวกให้มีการนำแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาทำงานอย่างถูกกฎหมาย แต่ปัญหาการลักลอบเข้ามาทำงานในประเทศไทยยังคงปรากฏเห็นอยู่เสมอตั้งแต่เช่น ผลกระทบจากการจ้างแรงงานข้ามชาติของไทยภายใต้ยุคพินิจสัญญาชาติสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ภาคอุตสาหกรรมของประเทศไทยประสบปัญหาการขาดแคลนแรงงานโดยเฉพาะแรงงานไร้ฝีมือซึ่งเป็นปัญหาที่มีความสำคัญและเกี่ยวพันทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการขาดแคลนแรงงาน คือ การเปลี่ยนแปลง โครงสร้างประชากรของประเทศไทย เนื่องจากคนไทยนิยมศึกษาในระดับอุดมศึกษามากขึ้น ในขณะที่ภาค การศึกษามีคุณภาพการศึกษาต่ำทั้งนี้เพราะหลักสูตรการศึกษาในระดับอุดมศึกษาไม่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน และภาคอุตสาหกรรมมีประสิทธิภาพการผลิตที่ต่ำกว่ามาตรฐานโดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรมยังคงต้องพึ่งพาแรงงานไร้ฝีมือที่

⁴⁶ โปรดศึกษาเพิ่มเติม “การคุ้มครองทางสังคมและสิทธิประโยชน์ประกันสังคมสำหรับแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ”, เพ็งอ้อาง.

มีค่าจ้างราคาถูกเพื่อสร้างความได้เปรียบในด้านการผลิตดังนั้น การแก้ไขปัญหาคาราคาเข่งแรงงานไร้ฝีมือกระทำโดยการนำเข้าแรงงานต่างด้าวไร้ฝีมือเข้ามาทดแทนซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจสังคมและการเมืองระหว่างประเทศโดยรวม

สำหรับประเทศที่ยอมให้แรงงานข้ามชาติประกันสังคมได้ คือ ไทย สาธารณรัฐอินโดนีเซีย สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ และสหพันธรัฐมาเลเซีย ในทางปฏิบัติยังมีปัญหาในการเข้าถึงและการให้บริการอยู่มาก ความคุ้มครองด้านประกันสังคมนั้นขึ้นอยู่กับกฎหมายและการบังคับของแต่ละประเทศ ในกรณีของไทยซึ่งถือว่าแรงงานที่เข้าเมืองถูกต้องตามกฎหมายจะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายไทย และสามารถจดทะเบียนเป็นผู้ประกันตนได้โดยจ่ายเงินสมทบร้อยละ 5.0% ของรายได้แต่มีเงื่อนไขว่าต้องมีพาสปอร์ตและใบอนุญาตทำงาน

ในกรณีสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ซึ่งระบบประกันสังคมครอบคลุมเฉพาะแรงงานในระบบและประกันสังคมของอินโดนีเซียค่อนข้างจำกัด ครอบคลุมเฉพาะสถานประกอบการที่จ้างงานตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป แรงงานในสถานประกอบการ ขนาดย่อมและแรงงานนอกระบบเป็นไปตามความสมัครใจแต่ก็ไม่ค่อยมีผู้ประกันตน (น้อยกว่าครึ่งของแรงงานในระบบ 36 ล้านคน) สำหรับแรงงานต่างชาตินินโดนีเซียอนุญาตให้เข้าร่วมกองทุนสำรองเลี้ยงชีพได้ อย่างไรก็ตามเนื่องจาก ในอินโดนีเซียไม่ค่อยมีแรงงานต่างด้าวปัญหาจึงเป็นประเด็นของแรงงานอินโดนีเซียเองที่ไปทำงานต่างประเทศแต่ไม่ได้รับการคุ้มครองจากระบบประกันสังคมของประเทศ

ในกรณีสาธารณรัฐฟิลิปปินส์อนุญาตให้แรงงานต่างชาตินำเข้าระบบประกันสังคมได้ รวมทั้งให้ความคุ้มครองแรงงานฟิลิปปินส์ที่ทำงานต่างประเทศ

สหพันธรัฐมาเลเซียมีแรงงานต่างด้าวประมาณร้อยละ 50 มาจากอินโดนีเซีย กฎหมายแรงงาน ค.ศ.1955 ให้ความคุ้มครองและสิทธิประโยชน์แรงงานต่างด้าว กฎหมายกองทุนเงินทดแทน ค.ศ.1992 คุ้มครองอุบัติเหตุและโรคอันเกิดจากการทำงานรวมทั้งมีการทำบันทึกความเข้าใจกับอินโดนีเซียที่คุ้มครอง แรงงานจากอินโดนีเซียที่เข้ามาตามสัญญาระยะสั้นและผู้ทำงานบ้าน นอกจากนั้นมาเลเซียยังอนุญาตให้แรงงานต่างชาติ เข้าร่วมกองทุนสำรองเลี้ยงชีพได้อีกด้วย ระบบประกันสังคมสำหรับผู้ประกอบอาชีพอิสระในประเทศมาเลเซียระบบประกันสังคมสำหรับผู้ประกอบอาชีพอิสระ (Self-Employment Social Security Scheme) เพิ่งเกิดขึ้นในมาเลเซียเมื่อปี 2017

เป็นระบบประกันสังคมภาคบังคับ โดยเมื่อแรกเริ่มระบบนี้ให้ความคุ้มครองเฉพาะแรงงานที่ทำในธุรกิจขนส่งผู้โดยสาร เช่น คนขับรถแท็กซี่ คนขับ Grab ต่อมาเมื่อปี 2020 รัฐบาลมาเลเซียได้ขยายความครอบคลุมของระบบให้ครอบคลุมแรงงานเพิ่มมากขึ้น จากหนึ่งอุตสาหกรรมเป็น 20 อุตสาหกรรม เช่น การเกษตร อาหาร การผลิต ศิลปะ เป็นต้น ระบบประกันสังคมสำหรับผู้ประกอบอาชีพอิสระในมาเลเซียให้ความคุ้มครอง 2 กรณีกับผู้ประกอบอาชีพ อิสระ ได้แก่ สิทธิประโยชน์กรณีทุพพลภาพ และประกันอุบัติเหตุและเจ็บป่วยจากการทำงาน เอกสารที่ต้องใช้ในการลงทะเบียนได้แก่ 1) สำเนาบัตรประชาชน 2) สำเนาใบขับขี่หรือโปรไฟล์การเป็นพาร์ทเนอร์กับแพลตฟอร์ม หรือใบอนุญาต หรือ ใบรับรองจากสมาคมอาชีพในอุตสาหกรรมนั้น⁴⁷ โครงการส่งเสริมการออมเพื่อเข้าสู่ระบบประกันสังคมในประเทศฟิลิปปินส์ในปี 2011 สำนักงานประกันสังคมของฟิลิปปินส์ได้มีการสร้างมีชื่อว่า AlkanSSSyA ชื่อของผลิตภัณฑ์เกิดจากการรวมคำสองคำคือกระปุกหมูออมสิน (Alkansya) และชื่อย่อของสำนักงานประกันสังคมเข้าด้วยกัน โครงการนี้ออกแบบมาเพื่อช่วยเหลือแรงงานนอกระบบซึ่งมักจะไม่สามารถสมทบเงินเข้าระบบประกันสังคมได้อย่างต่อเนื่อง⁴⁸

สำหรับประเทศไทยระบบประกันสังคมมีกลไกกลางในการสนับสนุนการบูรณาการการทำงานโดยยังคงยอมรับความเป็น กองทุนทั้ง 3 ระบบ และไม่จำเป็นต้องมีการควมรวมเข้าเป็นกองทุนเดียว ซึ่งกลไกกลางดังกล่าวต้องเป็นพื้นที่ สำหรับการเจรจา ร่วมกับกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย ทั้งนี้งานศึกษาดังกล่าวมีข้อเสนอสำคัญในการจัดตั้ง คณะกรรมการกลไกกลาง ซึ่งทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย งบประมาณของระบบประกันสุขภาพ ภาครัฐทั้งหมด การติดตามและประเมินผลการดำเนินงานและความสอดคล้องกันของระบบประกันสุขภาพ นอกจากนี้การจัดตั้งสำนักงานเพื่อเป็นกลไกกลางยังเป็นอีกส่วนที่มีการระบุไว้ในงานศึกษา โดยครอบคลุม หน้าที่ในการบริหารจัดการระบบประกันสุขภาพในภาพรวม การกำหนดสิทธิประโยชน์ การจ่ายเงิน การวิจัย การประเมินผลและการวางแผนการดำเนินงานต่อไปในอนาคตรวมทั้งหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง⁴⁹

บริบทของประกันสังคมในประเทศไทยที่ให้สิทธิกับแรงงานข้ามชาติและการแก้ไขระบบประกันสังคมไทยให้สอดคล้องกับอาเซียน ถือได้ว่าประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการให้สวัสดิการ

⁴⁷ SOCSO. (2020). Self-Employment Social Security. Scheme. Retrieved from PERKESO.

⁴⁸ Damerau, V. (2015). Enabling informal workers to access Social Security Evidence from AlkanSSSyA Programme in the Philippines. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.

⁴⁹ วรธรรม ชาญด้วยวิทย์, การบูรณาการระบบบำนาญแห่งชาติ, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย(TDRI). [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://tdri.or.th/2016/11/national-pension-system/> เข้าถึงเมื่อ 10 พฤศจิกายน 2564.

ประกันสังคมกับแรงงานข้ามชาติครอบคลุมทั่วถึงทั้งแรงงานท้องถิ่น และแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศ ทั้งที่เป็นแรงงานมีฝีมือทักษะและไร้ฝีมือ ระบบประกันสังคมไทยมีทางเลือกให้กับแรงงานที่ประกอบอาชีพต่าง ๆ และอยู่ในมาตรฐานขั้นต่ำที่องค์กรแรงงานระหว่างประเทศกำหนดตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

งานวิจัยระบบประกันสังคมพื้นฐานสำหรับการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพโดยมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาได้แก่ 1) เพื่อศึกษาการจัดการสิทธิประโยชน์และการใช้สิทธิประโยชน์ของผู้ประกันตนของประเทศสมาชิกอาเซียน 2) เพื่อวิเคราะห์หาแนวทางการคุ้มครองเรื่องสิทธิประโยชน์ของแรงงานข้ามชาติในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน 3) เพื่อศึกษาหาสิทธิพื้นฐานของระบบประกันตนที่ครอบคลุมต่อแรงงานข้ามชาติในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน และ 4) เพื่อศึกษาหาแนวทางแก้ไขปรับปรุงข้อมาตรการต่าง ๆ ของระบบประกันตนให้มีความชัดเจนและสามารถใช้ได้ครอบคลุมถึงแรงงานข้ามชาติทุกประเทศสมาชิกอาเซียน นำมาสรุปผลและนำเสนอข้อเสนอแนะในงานวิจัยดังนี้

5.1 บทสรุป

ระบบประกันสังคม (Social Insurance) ที่แพร่หลายไปทั่วโลกในปัจจุบันเป็นหลักประกันสังคมอย่างเป็นทางการที่ถูกพัฒนาขึ้นเพื่อจัดการกับความเสี่ยงของประชากรแรงงานในสังคมอุตสาหกรรมเพื่อให้ได้รับสิทธิประโยชน์ขั้นพื้นฐานตามหลักการที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้กำหนดไว้ในอนุสัญญาฉบับที่ 102 อนุสัญญาฉบับที่ 118 และอนุสัญญาฉบับที่ 157 ในอนุสัญญาฉบับที่ 118 และอนุสัญญาฉบับที่ 157 เป็นอนุสัญญา 2 ฉบับที่มีความสำคัญสำหรับแรงงานย้ายถิ่นเนื่องจากเป็นมาตรฐานการคุ้มครองแรงงานย้ายถิ่นที่ไปทำงานยังต่างประเทศ อนุสัญญาทั้ง 3 ฉบับเป็นการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของประกันสังคมที่มนุษย์ชาติต้องได้รับ และการมีมาตรฐานความเท่าเทียมกันของแรงงานย้ายถิ่นที่ไปทำงานยังต่างประเทศหรือประเทศปลายทาง อนุสัญญาและข้อเสนอแนะที่ประกอบกันเป็นบรรทัดฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ด้านประกันสังคมมีความโดดเด่น เป็นการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของการคุ้มครองที่ขึ้นนำการพัฒนาสวัสดิการและระบบสังคมแห่งชาติ เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมต่อไป

จากการศึกษาระบบประกันสังคมพื้นฐานสำหรับการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนสรุปได้ดังนี้

1) จากการศึกษาระบบประกันสังคมพื้นฐานสำหรับการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนพบว่า ระบบประกันสังคมในประเทศสมาชิกอาเซียนเป็นสิ่งหนึ่งที่มีความเกี่ยวข้องกับแรงงานข้ามชาติ ที่มีบทบาทสำคัญต่อระบบแรงงานโดยเฉพาะในกลุ่มแรงงานระดับล่างถึงระดับปานกลาง เมื่อเปรียบเทียบระบบประกันสังคมในประเทศอาเซียน 10 ประเทศ คือ

ราชอาณาจักรไทย สาธารณรัฐอินโดนีเซีย สหพันธรัฐมาเลเซีย สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ สาธารณรัฐสิงคโปร์ บรูไนดารุสซาลาม สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว สาธารณรัฐสหภาพพม่า และราชอาณาจักรกัมพูชา ประเทศที่มีการใช้ระบบประกันสังคมมีด้วยกัน 7 ประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว สหพันธรัฐมาเลเซีย สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ราชอาณาจักรไทย สาธารณรัฐอินโดนีเซีย สาธารณรัฐสหภาพพม่า และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม ประเทศที่ใช้ระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพมี 2 ประเทศ คือ บรูไนดารุสซาลาม และสาธารณรัฐสิงคโปร์ และประเทศที่มีทั้ง 2 ระบบ มี 3 ประเทศ คือ ราชอาณาจักรไทย สหพันธรัฐมาเลเซีย และ สาธารณรัฐอินโดนีเซีย (กองทุนประกันสังคม และกองทุนตามพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ) ซึ่งในปัจจุบันขึ้นอยู่กับประเทศนั้น ๆ ที่มีกฎหมายในการกำหนดกฎเกณฑ์การให้สิทธิแก่แรงงานว่า ควรได้รับสิทธิอะไรบ้าง

2) จากการศึกษาแนวทางการคุ้มครองเรื่องสิทธิประโยชน์ของแรงงานข้ามชาติในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน พบว่า ประเทศที่ยอมให้แรงงานข้ามชาติประกันสังคมได้คือ ราชอาณาจักรไทย สาธารณรัฐอินโดนีเซีย สหพันธรัฐมาเลเซีย และสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ในทางปฏิบัติยังมีปัญหาในการเข้าถึงและการให้บริการอยู่มาก จึงทำให้ความคุ้มครองด้านประกันสังคมนั้นขึ้นอยู่กับกฎหมายและข้อบังคับใช้ของแต่ละประเทศ สำหรับราชอาณาจักรไทยแรงงานที่เข้ามาถูกต้องตามกฎหมายจะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายไทย และสามารถจดทะเบียนเป็นผู้ประกันตนได้ โดยมีเงื่อนไขว่าต้องมีพาสปอร์ตและใบอนุญาตทำงาน โดยภาพรวมสิทธิประโยชน์ของประกันสังคมในประเทศสมาชิกอาเซียนแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ สิทธิประโยชน์ระยะยาว และสิทธิประโยชน์ระยะสั้น โดยสิทธิประโยชน์ระยะยาว คือ สิทธิที่ต้องใช้เวลาในการสมทบเงินเป็นระยะเวลาส่วนสิทธิประโยชน์ระยะสั้นส่วนมากจะใช้เวลาในการสมทบเงินไม่นาน เช่น 3 เดือน หรือ 6 เดือน ก็จะได้รับสิทธิประโยชน์ประกันสังคม 9 ด้านตามมาตรฐานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) แต่ทั้งนี้ไม่ใช่ทุกประเทศในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนจะได้รับสิทธิดังกล่าว สิทธิประโยชน์ประกันสังคมแต่ละด้าน ทั้งในแง่ กฎหมาย นโยบาย ระบบและหน่วยงาน พิจารณาเฉพาะสิทธิประโยชน์ 7 ด้านที่มีอยู่ในประเทศสมาชิกอาเซียน พบว่า

กรณีชราภาพ ทุกประเทศมีกำหนดไว้ในกฎหมายแต่มีบางประเทศที่ยังไม่บังคับใช้ เช่น ราชอาณาจักรกัมพูชา สาธารณรัฐแห่งสหภาพพม่า และบางประเทศไม่ให้สิทธิแก่แรงงานข้ามชาติ เช่น บรูไนดารุสซาลาม สาธารณรัฐสิงคโปร์

กรณีทุพพลภาพ สิทธินี้ในสาธารณรัฐอินโดนีเซีย และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามอยู่ภายใต้สิทธิอื่น ๆ จึงต้องไปเจรจาสิทธิประโยชน์อื่นเพื่อจะได้เข้าถึงสิทธิประโยชน์ในด้านนี้ ในกรณีนี้ สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ กับราชอาณาจักรไทยสามารถเชื่อมโยงสิทธินี้ได้ ส่วนประเทศที่มีทำความร่วมมือไปก่อนได้แก่ สหพันธรัฐมาเลเซีย และสาธารณรัฐสิงคโปร์

สิทธิประโยชน์แก่ทายาท กรณีผู้ประกันตนเสียชีวิต เป็นสิทธิประโยชน์ระยะยาวเช่นเดียวกับกรณีชราภาพ และทุพพลภาพ ซึ่งเวลาการเจรจาข้อตกลงประกันสังคมมักจะรวมเจรจาในคราวเดียวกัน ประเทศที่ทำความตกลงประกันสังคมในกรณีนี้ คือ ราชอาณาจักรไทยกับสาธารณรัฐฟิลิปปินส์

สิทธิรักษาพยาบาล ปัจจุบันไม่มีประเทศใดที่จะทำข้อตกลงประกันสังคมร่วมกันได้เลย เนื่องจากเป็นสิทธิประโยชน์ที่มีความซับซ้อนมาก แม้เป็นสิทธิประโยชน์ที่มีความสำคัญมากที่แรงงานข้ามชาติต้องการได้รับการคุ้มครอง แต่ด้วยระบบสาธารณสุข รวมถึงสถานพยาบาลในแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันจึงต้องมีการเจรจาเพื่อหาข้อตกลงร่วมกันว่าจะรองรับสถานพยาบาลอย่างไร

กรณีเจ็บป่วย เป็นกรณีเงินทดแทนการขาดรายได้ จากการเจ็บป่วยจนไม่สามารถทำงานได้ หลายประเทศเป็นสิทธิประโยชน์ที่ให้นายจ้างรับผิดชอบ เป็นสิทธิประโยชน์ระยะสั้น โดยสมทบหรือทำงานนายสุดไม่เกิน 6 เดือนก็เกิดสิทธิแล้วจึงไม่จำเป็นต้องใช้การเคลื่อนย้ายและคงสิทธิ เพียงการส่งออกสิทธิประโยชน์ก็เพียงพอแล้ว

กรณีตั้งครรภ์หรือคลอดบุตร เป็นอีกสิทธิประโยชน์หนึ่งที่หลายประเทศกำหนดไว้ในกฎหมายคุ้มครองแรงงานให้เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของนายจ้าง แต่ในบางประเทศอย่างบรูไนดารุสซาลาม และสาธารณรัฐสิงคโปร์มีเงื่อนไขแรงงานข้ามชาติจะได้รับสิทธิไม่เท่าเทียมกับแรงงานท้องถิ่น

กรณีการบาดเจ็บจากการทำงาน ถือเป็นสิทธิที่มีการส่งเงินสมทบไม่นาน แต่มีการจ่ายเงินต่อแรงงานที่เกิดการบาดเจ็บจากการทำงานที่นาน กรณีที่เป็นการบาดเจ็บถาวร กรณีนี้ต้องใช้การพิจารณาในหลายประเด็น ทั้งเรื่องของโรคหรือการบาดเจ็บที่จะนับรวมเป็นการบาดเจ็บจากการทำงานได้ รวมไปถึงการพิสูจน์ว่าการบาดเจ็บหรือความเจ็บป่วยนั้นเนื่องมาจากการทำงานในต่างประเทศจริง ประเทศที่สามารถเชื่อมโยงสิทธินี้ได้ คือ สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ราชอาณาจักรไทย และสหพันธรัฐมาเลเซีย

3) เมื่อเปรียบเทียบสิทธิประโยชน์ประกันสังคมพื้นฐานของกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน ตามองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ประเทศสมาชิกอาเซียนที่ให้สิทธิประโยชน์กับแรงงานของตนที่เหมือนกันในการประกันสังคม คือ การให้บริการทางการแพทย์ ชราภาพ การเจ็บป่วยจากการทำงานหรือการเกิดอุบัติเหตุจากการทำงาน และการให้สิทธิประโยชน์ในการคลอดบุตร

4) กำหนดสิทธิประโยชน์ประกันสังคมพื้นฐานของกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนตามองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ต่อการให้สิทธิประกันสังคมกับแรงงานข้ามชาติ กำหนดให้สมาชิกสมาคมอาเซียนควรให้สิทธิทางด้าน การเจ็บป่วย ทุพพลภาพ การเสียชีวิต และการคลอดบุตร โดยการกำหนดขึ้นนี้เป็นสิ่งที่เหมาะสมในการให้สิทธิประโยชน์ขึ้นพื้นฐานของแรงงานข้ามชาติ ที่มีการเคลื่อนย้ายแรงงานไปประกอบอาชีพยังประเทศปลายทาง แต่ไม่ใช่สิทธิประโยชน์ในด้านชราภาพ เนื่องจากให้สิทธิด้านชราภาพนั้นเป็นการให้สิทธิประกันสังคมระยะยาว ซึ่งการเคลื่อนย้ายแรงงานนั้น

ไม่ใช่เป็นการที่แรงงานจะไปตั้งถิ่นฐานอยู่อาศัยในประเทศปลายทาง เป็นเพียงการเคลื่อนย้ายแรงงานไปทำงานยังประเทศปลายทางเป็นการชั่วคราวเท่านั้น

5.2 ข้อเสนอแนะ

5.2.1 ข้อเสนอแนะ ปรับปรุง ต่อบบบประกันสังคมสำหรับการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีในกลุ่มประเทศอาเซียน

จากการศึกษาระบบประกันสังคมพื้นฐานสำหรับการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน ที่พบว่าระบบความมั่นคงทางสังคม (Social Security) เป็นพื้นฐานสำคัญในการเคลื่อนย้ายแรงงานตามหลักการรวมกลุ่มทางภูมิภาค (Regionalism) ดังนั้นการที่จะทำให้การเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนมีประสิทธิภาพมากขึ้น จำเป็นต้องมีการร่วมกันพัฒนา ทบทวน ปรับปรุงระบบความมั่นคงให้มีความชัดเจน ซึ่งมีข้อเสนอแนะในการศึกษาดังนี้

1) จากการศึกษาพบว่าสิทธิประโยชน์ความคุ้มครองพื้นฐานของระบบประกันสังคมของกลุ่มสมาชิกประเทศอาเซียนนั้นอย่างน้อยต้องได้รับสิทธิประกันสังคมในกรณี เจ็บป่วย ทูพพลภาพ การเสียชีวิต และการคลอดบุตร ให้กับแรงงานข้ามชาติ ตามที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ได้กำหนดไว้ในอนุสัญญาฉบับที่ 102 โดยจะต้องมีการคุ้มครองภาคบังคับที่จะขาดไม่ได้ 1 สาขาที่เลือกมาจากสาขาการว่างงาน ชราภาพ การเจ็บป่วยจากการทำงาน ทูพพลภาพและการสงเคราะห์ผู้ให้อุปการะ ซึ่งครอบคลุมถึงกรณี เจ็บป่วย ทูพพลภาพ การเสียชีวิต และการคลอดบุตร ตามที่ได้กำหนดไว้ว่าจะต้องให้สิทธิเหล่านี้แก่แรงงานข้ามชาติ

2) ถึงแม้มีข้อตกลงในเรื่องประกันสังคม (Social Security Agreement : SSA) ที่ประสานความร่วมมือระหว่างประกันสังคมใน 2 ประเทศขึ้นไป ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อลดหรือขจัดอุปสรรคสำหรับแรงงานต่างชาติดลระครอบครัว ในการที่จะได้รับสิทธิประโยชน์ภายใต้ระบบประกันสังคมประเทศปลายทางที่ตนทำงานอยู่ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นในความไม่ครอบคลุมพอสำหรับทุก ๆ ประเทศในกลุ่มสมาชิกอาเซียน ซึ่งการศึกษาวิจัยมีเพียงบางประเทศเท่านั้นที่ใช้ข้อตกลงร่วมกันได้ ดังนั้น ทางผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอที่ต้องการหาวิธีการเพื่อสร้างบรรทัดฐานที่ทำให้สามารถเข้าร่วมกันได้ในทุก ๆ ประเทศสมาชิกอาเซียน โดยการบังคับใช้ข้อตกลงแนบท้ายสัญญาหรือข้อตกลงต่าง ๆ ที่ทุกประเทศสมาชิกต้องปฏิบัติตาม โดยที่แต่ละประเทศใช้นโยบายร่วมมือกันเพื่อทำข้อตกลงในเรื่องการให้สิทธิแรงงานข้ามชาติที่ปราศจากเงื่อนไขที่จะไปลดทอนความมั่นคงทางสังคมของแรงงานข้ามชาตินั้น ๆ ประชาชนควรได้รับสวัสดิการตามหลักพิจารณาถึงความเป็นมนุษย์ที่พึงมีสิทธิดำรงชีวิตได้อย่างสมศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ บนพื้นฐานความมั่นคงทางสังคม และจำเป็นต้องมีการร่วมกันพัฒนา ทบทวน ปรับปรุงระบบความมั่นคงให้มีความชัดเจนอยู่เสมอ

3) ประเทศสมาชิกในสมาคมอาเซียนที่ไม่มีการให้สิทธิประกันสังคมแก่แรงงานข้ามชาติ ถ้าประเทศนั้น ๆ ต้องการแรงงานข้ามชาติไม่ว่าจะเป็นแรงงานที่มีทักษะหรือแรงงานไร้ฝีมือ ถ้าหากประเทศนั้น ๆ ไม่สามารถทำข้อตกลงร่วมกันในการให้สิทธิประโยชน์ด้านประกันสังคมกับกลุ่มประเทศสมาชิกได้ ประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ ควรที่จะมีการกำหนดระบบกฎเกณฑ์ของระบบการให้สวัสดิการอื่น ๆ เพื่อมาทดแทนสิทธิประโยชน์ด้านประกันสังคมที่แรงงานข้ามชาติพึงจะได้รับ เช่น สาธารณรัฐสิงคโปร์ไม่มีการให้สิทธิประกันสังคมกับแรงงานข้ามชาติ แต่ในทางกลับกันกับต้องการแรงงานจากต่างประเทศมาทำงานในประเทศของตน ดังนั้น ประเทศที่เหล่านี้ควรจะมีสิ่งอื่นมาทดแทนเพื่อให้แรงงานข้ามชาติได้รับการดูแล ค้ำครอง และลดความเสี่ยงภัยต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้น รวมถึงไม่ลดทอนความมั่นคงทางสังคมของแรงงานข้ามชาตินั้น โดยการซื้อประกันชีวิต หรือประกันสุขภาพให้กับแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศของตน เพื่อลดความเสี่ยงภัยที่จะเกิดขึ้นกับแรงงานข้ามชาติ และลดความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นกับตัวบริษัทเองที่รับแรงงานข้ามชาติเข้ามาร่วมงานในบริษัทของตน

บรรณานุกรม

หนังสือ

วิจิตร (ฟุ้งลัดดา) วิเชียรชม, กฎหมายสวัสดิการสังคม, พิมพ์ครั้งที่ 2 (โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2561)

วิทยานิพนธ์และงานวิจัย

สาทิณี ศิริไพบุลย์. การคุ้มครองทางสังคมและสิทธิประโยชน์ประกันสังคมสำหรับแรงงานต่างด้าว 3 สัญชาติ. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาพัฒนามนุษย์และสังคม(สหสาขาวิชา) สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2561.

พัชรี เจริญธรรม. ความคิดเห็นของแพทย์โรงพยาบาลมหาวิทยาลัยบูรพา คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพาต่อโอกาสการเคลื่อนย้ายแรงงานแพทย์จากการเปิดประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน. หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิตสาขาวิชาการบริหารทั่วไปวิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา, พฤษภาคม 2557.

อิสรา เรื่องศรียนนท์. (2560). ปัญหาการบังคับใช้โทษทางอาญาตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533. สารนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต กลุ่มวิชากฎหมายอาญาและ กระบวนการยุติธรรมทางอาญา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม, พ.ศ. 2560.

บทความและเอกสารอื่นๆ

อภิญา เลื่อนฉวี, “การเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีในอาเซียน:ผลกระทบอย่างไรต่อไทย,” วารสารสถาบันพระปกเกล้า ปีที่ 8, ฉบับที่ 3 (กันยายน – ธันวาคม 2553).

หลักทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับแรงงานต่างด้าว. [ออนไลน์], แหล่งที่มา:

<http://www.dsdw2016.dsdw.go.th> เข้าถึงเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2564.

ศูนย์บริหารข้อมูลตลาดแรงงานภาคตะวันตก, การเคลื่อนย้ายแรงงานอาเซียน, กองบริหารข้อมูลตลาดแรงงาน กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน, สิงหาคม 2562.

ทิพรัตน์ บุปผะศิริ, แนวคิดเรื่องการรวมกลุ่มภูมิภาค, แผนการสอนประจำหน่วยที่ 2 คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. [ออนไลน์], แหล่งที่มา:

<https://www.stou.ac.th/Schoolnew/polsci/UploadedFile/TB-82327-2.pdf> เข้าถึงเมื่อ 26 ธันวาคม 2564.

รวีวรรณ มาลัยวรรณ, สุชาติ ตั่งทางธรรม, การรวมกลุ่มของเศรษฐกิจโลก, เอกสารชุดวิชาไทยในเศรษฐกิจโลก หน่วยที่ 13 สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://www.stou.ac.th/schoolsweb/sec/UploadedFile/60341-9.pdf> เข้าถึงเมื่อ 26 ธันวาคม 2564.

ยงยุทธ แฉล้มวงษ์ และคณะ. (2558). โครงการศึกษาวิจัยฐานข้อมูลกลางด้านตลาดแรงงานในภูมิภาคอาเซียน. กรุงเทพฯ : มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. กระทรวงแรงงาน. สำนักงานปลัดกระทรวง.

เอกสารอิเล็กทรอนิกส์

สำนักเศรษฐกิจการเกษตรระหว่างประเทศ, ส่วนความร่วมมืออาเซียน. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://www.mfa.go.th> and <http://www.moc.go.th> เข้าถึงเมื่อ 28 สิงหาคม 2564.

สำนักงานบริหารแรงงานต่างด้าว, สถานการณ์แรงงานต่างด้าว ข้อมูล ณ วันที่ 25 มิ.ย. 2564. [ออนไลน์], แหล่งที่มา:

https://www.doe.go.th/prd/assets/upload/files/alien_th/945ef7c31755e7e937ecd5da4a1d24d7.pdf เข้าถึงเมื่อ 28 สิงหาคม 2564.

กองบริหารแรงงานไทยในต่างประเทศ, ข้อมูลสถิติการเดินทางไปทำงานต่างประเทศ จำนวนคนงานไทยที่ได้รับที่ได้รับอนุญาตให้เดินทางไปทำงานต่างประเทศ ยอดสรุปประจำเดือนกรกฎาคม พ.ศ.2564. [ออนไลน์], แหล่งที่มา:

https://www.doe.go.th/prd/assets/upload/files/overseas_th/85d98f5cca171f3f8ab8d3f7682aa410.pdf เข้าถึงเมื่อ 28 สิงหาคม 2564.

บุญวรา สุขะโน เจนพิงพร, การเคลื่อนย้ายและคงสิทธิประกันสังคมสำหรับแรงงานข้ามชาติระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน, สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศ (ทีดีอาร์ไอ), การประชุมวิพากษ์ผลงาน วันที่ 29 เม.ย. 2562. [ออนไลน์], แหล่งที่มา:

<https://www.hfocus.org/content/2019/05/17201> เข้าถึงเมื่อ 28 สิงหาคม 2564.

กองยุทธศาสตร์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และสังคมสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, โครงการออกแบบระบบประกันสังคมที่รองรับการเปลี่ยนแปลงของรูปแบบการทำงานในอนาคต, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศ 23 กรกฎาคม 2564. [ออนไลน์], แหล่งที่มา: https://www.nesdc.go.th/ewt_w3c/ewt_dl_link.php?nid=11869 เข้าเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2564.

เสาวณี จันทะพงษ์, เพรงเพรา สิงหพงษ์, และกานต์ชนิด เลิศเพียรธรรม, กระแสการเคลื่อนย้าย

แรงงานข้ามชาติ: เข้าใจ เข้าถึง และเป็นธรรม, ธนาคารแห่งประเทศไทย. [ออนไลน์],

แหล่งที่มา: https://www.bot.or.th/Thai/ResearchAndPublications/articles/Pages/Article_07Aug2018.aspx เข้าถึงเมื่อ 22 ธันวาคม 2564.

กองการต่างประเทศ กรุงเทพมหานคร, 8 อาชีพที่สามารถ ทำงานได้อย่างเสรีใน 10 ประเทศ

อาเซียน. [ออนไลน์], แหล่งที่มา:

<http://iad.bangkok.go.th/webboard/viewtopic.php?f=7&t=456> เข้าถึงวันที่ 28 สิงหาคม 2564.

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ, มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิแรงงานข้ามชาติ

แนวทางสำหรับผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติในเอเชียและแปซิฟิก พิมพ์ครั้งที่ 1 พ.ศ.

2551. [ออนไลน์], แหล่งที่มา:

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@asia/@robangkok/documents/publication/wcms_bk_pb_187_th.pdf เข้าถึงเมื่อ 28 สิงหาคม 2564.

Law for ASEAN, ระบบประกันสุขภาพและประกันสังคมของประเทศเวียดนาม. [ออนไลน์],

แหล่งที่มา:

<https://www.lawforasean.krisdika.go.th/Content/View?Id=133&Type=1> เข้าถึงเมื่อ 29 สิงหาคม 2564.

ข้อมูลกฎหมายในกลุ่มอาเซียน, กฎหมายว่าด้วยแรงงานและสวัสดิการสังคมประเทศบรูไน.

[ออนไลน์], แหล่งที่มา: [http://asean-law.senate.go.th/th/law-](http://asean-law.senate.go.th/th/law-detail.php?law_id=2848&country_id=1)

[detail.php?law_id=2848&country_id=1](http://asean-law.senate.go.th/th/law-detail.php?law_id=2848&country_id=1) เข้าถึงเมื่อ 29 สิงหาคม 2564.

ข้อมูลกฎหมายในกลุ่มอาเซียน, กฎหมายว่าด้วยแรงงานและสวัสดิการสังคมประเทศอินโดนีเซีย.

[ออนไลน์], แหล่งที่มา: [http://asean-law.senate.go.th/th/law-](http://asean-law.senate.go.th/th/law-detail.php?law_id=3086&country_id=3)

[detail.php?law_id=3086&country_id=3](http://asean-law.senate.go.th/th/law-detail.php?law_id=3086&country_id=3) เข้าถึงเมื่อ 29 สิงหาคม 2564.

ข้อมูลกฎหมายในกลุ่มอาเซียน, กฎหมายว่าด้วยแรงงานและสวัสดิการสังคมประเทศกัมพูชา.

[ออนไลน์], แหล่งที่มา: [http://asean-law.senate.go.th/th/law-](http://asean-law.senate.go.th/th/law-detail.php?law_id=883&country_id=2)

[detail.php?law_id=883&country_id=2](http://asean-law.senate.go.th/th/law-detail.php?law_id=883&country_id=2) เข้าถึงเมื่อ 29 สิงหาคม 2564.

ข้อมูลกฎหมายในกลุ่มอาเซียน, กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม. [ออนไลน์],

แหล่งที่มา: [http://asean-law.senate.go.th/th/law-](http://asean-law.senate.go.th/th/law-detail.php?law_id=3022&country_id=4)

[detail.php?law_id=3022&country_id=4](http://asean-law.senate.go.th/th/law-detail.php?law_id=3022&country_id=4) เข้าถึงเมื่อ 29 สิงหาคม 2564.

สำนักงานวิจัยเศรษฐกิจและประเมินผล บริษัท เอ็กเซลเลนท์ บิซิเนส แมนเนจเม้นท์ จำกัด ,
 สวัสดิการแรงงานของประเทศมาเลเซีย. รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการจัดทำข้อมูล
 สวัสดิการแรงงานประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน กรมสวัสดิการคุ้มครองแรงงาน.
 [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <http://nlrc.mol.go.th/research/PEHLOu7/15PEHLOu7.pdf>
 เข้าถึงเมื่อ 29 สิงหาคม 2564.

สำนักงานวิจัยเศรษฐกิจและประเมินผล บริษัท เอ็กเซลเลนท์ บิซิเนส แมนเนจเม้นท์ จำกัด, สวัสดิการ
 แรงงานของประเทศเมียนมาร์. รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการจัดทำข้อมูลสวัสดิการแรงงาน
 ประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน กรมสวัสดิการคุ้มครองแรงงาน. [ออนไลน์], แหล่งที่มา:
<http://nlrc.mol.go.th/research/PEHLOu7/15PEHLOu7.pdf> เข้าถึงเมื่อ 29 สิงหาคม
 2564.

ข้อมูลกฎหมายในกลุ่มอาเซียน, แรงงานและสวัสดิการสังคมประเทศฟิลิปปินส์. [ออนไลน์],
 แหล่งที่มา: [http://asean-law.senate.go.th/th/law-
 detail.php?law_id=3091&country_id=7](http://asean-law.senate.go.th/th/law-detail.php?law_id=3091&country_id=7) เข้าถึงเมื่อ 29 สิงหาคม 2564.

ข้อมูลกฎหมายในกลุ่มอาเซียน, กฎหมายว่าด้วยการจ้างงาน(แรงงาน)ประเทศสิงคโปร์. [ออนไลน์],
 แหล่งที่มา: [http://asean-law.senate.go.th/th/law-
 detail.php?law_id=3092&country_id=8](http://asean-law.senate.go.th/th/law-detail.php?law_id=3092&country_id=8) เข้าถึงเมื่อ 29 สิงหาคม 2564.

บุญวรา สุขะโน เจนพิงพร, การเคลื่อนย้ายและคงสิทธิประกันสังคมสำหรับแรงงานข้ามชาติระหว่าง
 ประเทศสมาชิกอาเซียน. สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศ (ทีดีอาร์ไอ), การประชุมวิพากษ์
 ผลงาน วันที่ 29 เม.ย. 2562. [ออนไลน์], แหล่งที่มา:
<https://www.hfocus.org/content/2019/05/17201> เข้าถึงเมื่อ 28 สิงหาคม 2564.

สำนักงานประกันสังคม, ประวัติสำนักงานประกันสังคม. [ออนไลน์], แหล่งที่มา:
<https://www.sso.go.th> เข้าถึงเมื่อ 28 สิงหาคม 2564.

วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์, การบูรณาการระบบบำนาญแห่งชาติ. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
 (TDRI). [ออนไลน์], แหล่งที่มา: [https://tdri.or.th/2016/11/national-pension-system/
 เข้าถึงเมื่อ 10 พฤศจิกายน 2564.](https://tdri.or.th/2016/11/national-pension-system/)

ภาษาอังกฤษ

International Labour Office. Constitution of the International Labour Organization.
 Geneva, 2001.

SOCISO. (2020). Self-Employment Social Security. Scheme. Retrieved from PERKESO.

Damerau, V. (2015). Enabling informal workers to access Social Security Evidence from AlkanSSSy Programme in the Philippines. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.

กฎหมายและประกาศ

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533