

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ปัจจุบันลูกจ้างในประเทศไทยที่ได้รับอันตรายหรือเจ็บป่วย ที่มีสาเหตุมาจากการทำงาน ให้นายจ้าง จะได้รับการคุ้มครองจากพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของลูกจ้าง โดยลูกจ้างจะได้รับเงินทดแทนประเภทต่าง ๆ ได้แก่ ค่าทดแทน ค่ารักษาพยาบาล ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงาน และค่าทำศพ แต่ลูกจ้างยังไม่ได้ได้รับความคุ้มครองอย่างเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสภาพสังคมในปัจจุบัน สืบเนื่องจากการตีความเรื่อง การประสบอันตรายหรือการเจ็บป่วย กรณีใดเกิดเนื่องจากการทำงานเช่น การที่ศาลวินิจฉัยว่า หน้าที่ในการสงเคราะห์พนักงานหรือครอบครัว รวมทั้งให้สวัสดิการ ในเรื่องงานบำเพ็ญกุศลและฌาปนกิจศพ และนายจ้างได้มอบหมายให้ลูกจ้างเป็นตัวแทนไปร่วมงานก็ตาม แต่การมอบหมายงานให้ไปร่วมงานดังกล่าวเป็นเรื่องประเพณีทางสังคม ซึ่งไม่ใช่เรื่องความรับผิดชอบเกี่ยวกับหน้าที่การงานโดยตรงโดยผู้เขียนได้สรุปประเด็นสำคัญ เพื่อนำไปเป็นข้อเสนอแนะดังนี้

5.1.1 ปัญหาในเรื่องขอบเขตการให้ความคุ้มครอง

ในขณะที่ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นต้นแบบของกฎหมายเงินทดแทน ได้กำหนดให้อุบัติเหตุที่เกิดขึ้นจากการเดินทางเพื่อไปประกอบกิจกรรมทางสังคม ให้ถือเป็นอุบัติเหตุจากการทำงานด้วย ซึ่งแสดงให้เห็นว่าแม้จะเป็นงานประเพณีทางสังคม แต่หากเป็นหน้าที่ของลูกจ้าง ก็ควรจะตีความความว่าเป็นการประสบอันตราย เนื่องจากการทำงาน ไม่ควรจะตีความว่าไม่ใช่หน้าที่การงานโดยตรง ซึ่งพิจารณาแล้วไม่เหมาะสมกับเหตุผล รวมทั้งเมื่อพิจารณาจากกฎหมายเงินทดแทนของประเทศญี่ปุ่น และประเทศสาธารณรัฐสิงคโปร์ มีแนวความคิดว่าการเดินทางในระหว่างการเดินทางปฏิบัติงานหรือเพื่อไปกลับสถานที่ทำงาน ก็เพื่อบ่งชี้ในการปฏิบัติงานให้แก่ นายจ้างทั้งสิ้น ซึ่งศาลฎีกาได้เคยวินิจฉัยในหลายกรณีตามที่ศึกษามาแล้วนั้น พบว่าการเดินทางไปปฏิบัติงานยังต่างพื้นที่ จะได้รับการตีความว่าการประสบอันตราย เนื่องจากการทำงาน แต่หากเป็นการเดินทางไปกลับระหว่างบ้านและสถานที่พักอาศัย กลับไม่ได้การคุ้มครอง หรือกรณีที่ลูกจ้างเดินทางไปเก็บเงินจากลูกค้า โดยไม่ต้องเข้ามายังสำนักงาน และนายจ้างไม่เคร่งครัดเรื่องเวลาทำงาน ได้รับการคุ้มครอง เช่นกัน ซึ่งหลักการและแนวคิดของต่างประเทศ มักตีความใน

ลักษณะกว้างเพื่อให้ครอบคลุม แต่ประเทศไทยศาลฎีกามักจะตีความค่อนข้างแคบและยึดแนวคำพิพากษาศาลฎีกาในอดีต

5.1.2 ปัญหาในเรื่องการให้ความคุ้มครองเกี่ยวกับเงินทดแทนแต่ละประเภท

ในเรื่องจำนวนเงินทดแทนที่ลูกจ้างมีสิทธิได้รับในแต่ละประเภทร่นั้น พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ได้กำหนดค่าทดแทนเป็นอัตราเดียว คือ ร้อยละ 60 ของค่าจ้างรายเดือน แม้ว่ากระทรวงแรงงานจะได้เสนอแก้ไขจากอัตราร้อยละ 60 เป็นร้อยละ 70 ของค่าจ้างรายเดือน แต่การแก้ไขดังกล่าว ผู้เขียนมีความเห็นว่ายังไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมและครอบครัวของคนไทย เนื่องจากครอบครัวไทย บิดามารดาจะต้องอุปการะเลี้ยงดูบุตร แม้ว่าบุตรจะอายุ 18 ปี แล้วก็ตาม หรือยังศึกษาในระดับอุดมศึกษาอยู่ ซึ่งแตกต่างจากวัฒนธรรมทางสังคมของชาวตะวันตกที่บุตรเมื่อเติบโตก็มักจะออกไปหางาน และแยกออกจากครอบครัวของบิดามารดา การเพิ่มอัตราการจ่ายค่าทดแทนเป็นร้อยละ 70 ของอัตราค่าจ้าง ตามที่กระทรวงแรงงานเสนอ แม้จะเป็นประโยชน์แก่ลูกจ้างที่ได้รับอันตรายหรือเจ็บป่วย เนื่องจากการทำงานก็ตาม แต่ยังไม่แน่ว่าจะเหมาะสมกับสภาพสังคมไทย

5.1.3 ปัญหาในเรื่องผู้มีสิทธิได้รับเงินทดแทน

ตามมาตรา 20(2) พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ได้กำหนดให้สามีหรือภรรยา มีสิทธิได้รับเงินทดแทน ในกรณีลูกจ้างถึงแก่ความตายหรือสูญหาย ซึ่งสามีหรือภรรยา จะต้องเป็นสามีภรรยาที่ชอบด้วยกฎหมาย แต่สภาพสังคมไทยในปัจจุบัน สามีภรรยาที่เป็นนักธุรกิจมีจำนวนไม่น้อยที่ไม่ได้จดทะเบียนสมรส จึงทำให้สามีภรรยาเหล่านี้ มิได้เป็นสามีหรือภรรยาที่ชอบด้วยกฎหมาย อันจะมีสิทธิได้รับเงินทดแทน เทียบเคียงคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3351/2535 ที่ ศาลฎีกาได้วินิจฉัยว่า เมื่อพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ไม่ได้ให้คำจำกัดความคำว่าคู่สมรสไว้ จึงต้องแปลความโดยเทียบเคียงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่หมายถึงสามีภรรยาที่จดทะเบียนสมรสกันตามกฎหมายเท่านั้น

5.1.4 ปัญหาในเรื่องผู้มีหน้าที่จ่ายเงินทดแทน

ตามมาตรา 25 พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ได้กำหนดให้สำนักงานประกันสังคมมีหน้าที่จ่ายเงินทดแทนให้แก่ลูกจ้างหรือผู้มีสิทธิแทนนายจ้าง โดยให้นายจ้างมีหน้าที่จ่ายเงินสมทบกองทุนเงินทดแทน ซึ่งการทำงานของหน่วยงานราชการจะมีขั้นตอนรายละเอียดค่อนข้างมาก ก่อให้เกิดปัญหาความล่าช้า และไม่มีการกำหนดเวลาที่ชัดเจนในการจ่ายเงินทดแทน ด้วยข้อจำกัดทางกฎหมาย ในขณะที่ประเทศสาธารณรัฐสิงคโปร์ได้กำหนดให้นายจ้างใช้วิธีประกันภัยความรับผิดชอบในการจ่ายเงินทดแทน โดยให้นายจ้างเป็นผู้จ่ายเบี้ยประกันภัยให้แก่บริษัท

ประกันภัย แทนการจ่ายเงินสมทบให้กับหน่วยงานของรัฐ แต่ให้หน่วยงานของรัฐเป็นคนกลางร่วมพิจารณาและรับคำร้องแทน

5.1.5 ปัญหาในเรื่องข้อยกเว้นการจ่ายเงินทดแทน

ตามมาตรา 22 พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ได้กำหนดไว้ 2 ประการ แต่ข้อยกเว้นดังกล่าวยังมีปัญหาในการตีความว่าการเสพของมีนเมาหรือสิ่งเสพติดอื่น กรณีใดที่ถือเป็นการครองสติได้หรือไม่และความเหมาะสมของตัวบทในข้อยกเว้นกรณีลูกจ้างจงใจทำให้ตนเองประสบอันตรายหรือยินยอมให้ผู้อื่นทำให้ตนเองประสบอันตรายดังกล่าว หากเปรียบเทียบกับกฎหมายเงินทดแทนของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี อุบัติเหตุหรืออันตรายนั้นเกิดจากการที่ลูกจ้าง ผู้ซึ่งได้รับการฝึกอบรมเป็นอย่างดีแล้ว กระทำการฝ่าฝืน หรือจงใจไม่ให้ความร่วมมือในการป้องกันอันตรายที่อาจเกิดขึ้น จนเป็นเหตุให้เกิดอุบัติเหตุขึ้น จะเห็นได้ว่านายจ้างจะต้องจัดให้การอบรมลูกจ้าง เพื่อป้องกันการเกิดอันตรายขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติในมาตรา 16 พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554 ให้ นายจ้างต้องจัดให้ลูกจ้างระดับบริหาร หัวหน้างาน และลูกจ้างทุกคน ให้ได้เข้ารับการอบรม และเมื่อมีลูกจ้างเข้าใหม่หรือมีการเปลี่ยนงานจะต้องจัดการอบรมให้ลูกจ้างก่อนเริ่มทำงาน ซึ่งประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีคงมีเจตนารมณ์ให้ลูกจ้างทราบอันตรายในการทำงานก่อน เพื่อให้ลูกจ้างตระหนักถึงความไม่ปลอดภัยในการทำงาน และทำงานด้วยความระมัดระวัง และเป็นการป้องปรามลูกจ้างที่อาจประสังค์กระทำอันตรายต่อตนเอง เพื่อให้ได้รับเงินทดแทน อาจเกิดด้วยความจำเป็นทางเศรษฐกิจหรือไม่ก็ตาม

จากข้อสรุปเบื้องต้น ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไข และเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายเงินทดแทนดังต่อไปนี้

5.2 ข้อเสนอแนะ

5.2.1 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการตีความ

การประสบอันตรายเนื่องจากการทำงานให้แก่ นายจ้าง โดยทั่วไปย่อมเข้าใจว่าหากเป็นเรื่องส่วนตัวก็จะไม่ได้รับความคุ้มครอง ดังนั้นข้อเสนอแนะแนวทางการตีความดังนี้

5.2.1.1 ในเรื่องหน้าที่ของลูกจ้างที่จะนำมาวินิจฉัยว่าอันตรายที่เกิดขึ้น เนื่องจากการทำงานหรือไม่นั้น จึงต้องพิจารณาถึงความรับผิดชอบในหน้าที่ทั้งทางตรงและโดยทางอ้อมควบคู่กัน ซึ่งการสร้างความปลอดภัยระหว่างลูกจ้างด้วยกัน และการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเป็นเรื่องที่นำไปเพื่อประโยชน์ของนายจ้าง เพื่อให้ลูกจ้างมีความรู้สึกที่ดี และทำงานให้

นายจ้างอย่างเต็มที่ รวมถึงกรณีที่ลูกจ้างเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ที่นายจ้างได้จัดขึ้น เช่น กิจกรรมเพื่อสังคมที่นายจ้างเชิญชวนและอนุญาตให้ลูกจ้างเข้าร่วม

5.2.1.2 ในเรื่องการเดินทางทั้งจากสถานที่พักอาศัยไปสถานที่ทำงาน เนื่องจากลูกจ้างเดินทางก็เพื่อไปปฏิบัติงานให้แก่ นายจ้าง รวมถึงการเดินทางระหว่างปฏิบัติงาน เพื่อความสะดวกแก่ลูกจ้าง ในการปฏิบัติงานให้แก่ นายจ้างด้วย

ดังนั้น หากลูกจ้างประสบอันตรายอันเกิดจากการเดินทางจากที่พักอาศัยไปทำงานให้แก่ นายจ้างยังสถานที่ทำงานต่าง ๆ ตามคำสั่งหรือตามหน้าที่ที่นายจ้างกำหนด แม้ว่าลูกจ้างจะยังไม่ได้ลงมือทำงานให้แก่ นายจ้าง หรือการกระทำส่วนหนึ่งส่วนใดทั้งทางตรงและทางอ้อม อันเกี่ยวกับหน้าที่และความรับผิดชอบของลูกจ้าง ย่อมต้องถือว่าเป็นการประสบอันตรายที่เกี่ยวข้องกับการทำงาน ซึ่งลูกจ้างย่อมต้องได้รับความคุ้มครองและมีสิทธิได้รับเงินทดแทน ตามหลักกฎหมายของต่างประเทศ เช่น ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประเทศญี่ปุ่น และประเทศสาธารณรัฐสิงคโปร์ ที่ได้ศึกษามาในบทที่ 3 และบทที่ 4 ต่างก็คุ้มครองการเดินทางไปกลับสถานที่ทำงานและที่พักอาศัยโดยตรง รวมถึงงานอื่นที่ลูกจ้างต้องปฏิบัติตามหน้าที่ทั้งทางตรงและทางอ้อม

กล่าวโดยสรุปการตีความการประสบอันตราย เนื่องจากการทำงานให้แก่ นายจ้างดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการตีความ “เนื่องจากการทำงาน” โดยการกำหนดขอบเขตที่กว้างขึ้นครอบคลุมกิจกรรมต่าง ๆ ที่ลูกจ้างได้ทำให้แก่ นายจ้างตามหน้าที่และกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกันหน้าที่นั้นด้วย เมื่อนายจ้างได้จ่ายเงินสมทบกองทุนเงินทดแทนแล้ว กองทุนเงินทดแทนย่อมต้องรับภาระความเสี่ยงดังกล่าวแทนนายจ้าง มิฉะนั้นจะเป็นการที่ลูกจ้างทำงานให้แก่ นายจ้างและยังต้องรับความเสี่ยงภัยนั้นเอง ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ลูกจ้าง

5.2.2 ข้อเสนอแนะด้านกฎหมาย

5.2.2.1 ควรมีการแก้ไขพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 มาตรา 18 ในเรื่องค่าตอบแทนเป็นรายเดือนให้แก่ลูกจ้างหรือผู้มีสิทธิตามมาตรา 20 ให้มีความเหมาะสมกับสภาพของสังคมไทย เพื่อให้ลูกจ้างมีเงินสำหรับใช้จ่ายในชีวิตประจำวันของตนเองและครอบครัวในระหว่างที่ไม่สามารถทำงานได้ ตามอัตราดังต่อไปนี้

- 1) กรณีลูกจ้างไม่มีบุตร ให้ได้รับค่าตอบแทนในอัตราร้อยละ 60 ของค่าจ้างรายเดือน
- 2) กรณีลูกจ้างมีบุตร 1 คน ให้ได้รับค่าตอบแทนในอัตราร้อยละ 70 ของค่าจ้างรายเดือน
- 3) กรณีลูกจ้างมีบุตรตั้งแต่ 2 คน ขึ้นไป ให้ได้รับค่าตอบแทนในอัตราร้อยละ 80 ของค่าจ้างรายเดือน

การพิจารณาจำนวนบุตรข้างต้น ให้นับเฉพาะบุตรที่ชอบด้วยกฎหมาย ตาม มาตรา 20(3) และ(4) เท่านั้น

5.2.2.2 ควรมีการแก้ไข มาตรา 20 ในกรณีที่ลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยจนถึง แก่ความตายให้บุคคลดังต่อไปนี้เป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินทดแทนจากนายจ้าง “(2) สามีหรือภรรยา” โดยแก้ไขเป็น “สามีหรือภรรยาของลูกจ้าง หรือบุคคลซึ่งอยู่ร่วมกันฉันสามีภรรยา กับลูกจ้างโดยเปิดเผยตามระเบียบที่เลขาธิการกำหนด”

5.2.2.3 ควรมีการออกระเบียบสำนักงานประกันสังคม ว่าด้วย การรับเงินทดแทน สำหรับบุคคลซึ่งอยู่กินกันฉันสามีภรรยา กับลูกจ้างโดยเปิดเผย ซึ่งมีเงื่อนไขดังนี้

1) ลูกจ้างจะต้องไม่มีสามีหรือภรรยาซึ่งได้จดทะเบียนสมรสตามประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์

2) ลูกจ้างต้องอยู่กินกันฉันสามีภรรยา กับบุคคลนั้น

5.2.2.4 ควรมีการแก้ไขอัตราค่ารักษาพยาบาล ในกฎกระทรวง กำหนดอัตราค่า รักษาพยาบาลที่ให้นายจ้างจ่าย พ.ศ. 2551 ให้มีจำนวนมากกว่าเดิม เนื่องจากค่ารักษาพยาบาลขึ้นสูง 300,000 บาท ไม่เพียงพอกรณีที่ต้องรักษาพยาบาลต่อเนื่องในระยะยาว หากได้รับอันตรายหรือ เจ็บป่วยขั้นรุนแรง

5.2.2.5 ควรมีการแก้ไขอัตราค่าฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงาน ในกฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2539) ออกตามความในพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ที่กำหนดค่าใช้จ่ายในการ ผ่าตัดเพื่อประโยชน์ในการฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงาน ที่กำหนดไม่เกิน 40,000 บาท ซึ่งไม่ สอดคล้องกับเศรษฐกิจในปัจจุบัน โดยผู้เขียนเห็นด้วยว่าควรแก้ไขเป็นไม่เกิน 364,000 บาท ตามที่ คณะกรรมการกองทุนเงินทดแทนได้เคยให้ความเห็นชอบไว้¹

5.2.2.6 ควรมีการบัญญัติคำนิยามของคำว่า “ไม่สามารถครองสติได้” ในมาตรา 22(1) ไว้ในมาตรา 4 ว่า “ไม่สามารถครองสติได้ หมายถึง การขาดความ忆คิดซึ่งเคยมีอยู่ก่อน หรือไม่ สามารถควบคุมความรู้สึกผิดชอบได้” เนื่องจากพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ได้ นิยามคำว่า สติ หมายถึง ความรู้สึกผิดชอบ เช่น มีสติ หรือไร้สติ และแนวคำวินิจฉัยตามคำพิพากษา ของศาลฎีกา สรุปได้ว่า ลักษณะการครองสติไม่ได้ หมายความว่า ไม่สามารถควบคุมถึงความรู้สึก ผิดชอบได้หรือไม่สามารถควบคุมการเคลื่อนไหวร่างกายได้อย่างบุคคลปกติทั่วไป

¹ จิรศักดิ์ สุคนธชาติ. (2555, กันยายน). “40 ปี กองทุนเงินทดแทนและก้าวต่อไปในอนาคต”. วารสาร ประกันสังคม, ปีที่ 18, ฉบับที่ 9, หน้า 8.

5.2.2.7 ในเรื่องข้อยกเว้นที่นายจ้างไม่ต้องจ่ายเงินทดแทนตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 มาตรา 22(2) บัญญัติว่า “นายจ้างไม่ต้องจ่ายเงินทดแทนการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยของลูกจ้างเพราะเหตุลูกจ้างจงใจให้ตนเองประสบอันตราย หรือขอให้ผู้อื่นช่วยทำให้ตนประสบอันตราย” เพื่อให้ลูกจ้างตระหนักถึงความไม่ปลอดภัยและใช้ความระมัดระวังในการทำงาน จึงสมควรมีการเพิ่มเติมบทบัญญัติของพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 มาตรา 22(2) ดังนี้

“นายจ้างไม่ต้องจ่ายเงินทดแทนการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยของลูกจ้างเพราะเหตุลูกจ้างจงใจให้ตนเองประสบอันตราย หรือยอมให้ผู้อื่นทำให้ตนประสบอันตราย โดยที่นายจ้างได้จัดให้ลูกจ้างได้รับการอบรมตามกฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยในการทำงานมาก่อนแล้ว”

5.2.2.8 ควรแก้ไขให้ใช้ระบบประกันความรับผิดชอบในการจ่ายค่ารักษาพยาบาล โดยแก้ไขมาตรา 25 ของพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ให้นายจ้างทุกรายทำประกันภัยความรับผิดชอบในค่ารักษาพยาบาล เพื่อเป็นการแก้ไขความล่าช้าในการช่วยเหลือลูกจ้าง เนื่องจากบริษัทประกันภัยจะมีสัญญากับโรงพยาบาล เมื่อแพทย์วินิจฉัยว่า การประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยนั้น เกิดเนื่องจากการทำงาน ก็สามารถใช้สิทธิตามกรมธรรม์ได้ทันที