

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สืบเนื่องจากประเทศไทย มีลักษณะของครอบครัวที่ประกอบขึ้นเป็นสังคมมีลักษณะ เป็นเป็นครอบครัวขยาย คือ ประกอบด้วย สามี ภรรยา บุตร ปู่ ย่า ตา ยาย หลาน เป็นต้น ซึ่งภาระในการการดูแลและรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายในการดำรงชีวิตประจำวันมักเป็นหน้าที่ของผู้นำ ครอบครัว ในที่นี้ก็คือลูกจ้างจะต้องดูแลบุคคลในบ้านเมื่อเจ็บป่วย จะต้องดูแลในเรื่องอาหารการกินและความเป็นอยู่และอื่นๆ ที่จำเป็น เพื่อให้บุคคลที่เป็นที่รักของเขามีชีวิต มีความเป็นอยู่ที่ดี มีความสุขมาก ที่สุดเท่าที่พวกเขาสามารถจะกระทำได้ ระบบประกันสังคมนอกจากจะให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างแล้ว ยังมุ่งเน้นที่จะดูแลให้ความคุ้มครองแก่สมาชิกในครอบครัวให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้ด้วย ซึ่งทั้งนี้พิจารณาโดยให้ความช่วยเหลือในด้านสิทธิประโยชน์แก่สมาชิกโดยตรง ในทางเดียวกันสมาชิกในครอบครัวก็ยังคงมีความจำเป็นต้องได้รับความดูแล คือ ครอบครัวและบุตร โดยถ้าพึ่งตัวสมาชิกได้รับความปลอดภัย ความมั่นคงในด้านสุขภาพ อนามัย ความเป็นอยู่แล้ว เขายังต้อง ดูแลบุคคลใน ครอบครัวด้วย

เมื่อพิจารณาถึงเป้าหมายของการประกันสังคม จะเห็นว่า การประกันสังคมมี เป้าหมาย เพื่อให้เกิดความมั่นคงทุกด้าน ในการดำรงชีวิตของบุคคลในสังคมหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การรักษามาตรฐานการดำรงชีวิตของบุคคลในสังคมด้วยการรักษาระดับรายได้ของบุคคลในสังคม การดำเนินการของระบบประกันสังคมมิได้เป็นเพียงการจัดสรรรายได้ขั้นต่ำ เพื่อให้บุคคลในสังคม สามารถดำรงชีพอยู่ได้โดยปกติ เท่านั้น หากแต่จะต้องเป็นระดับรายได้ที่สามารถบำรุงรักษา ทรัพยากรมนุษย์ด้วย อย่างไรก็ตามเป้าหมายที่เป็นรูปธรรมของการประกันสังคมนั้นสามารถอธิบาย ได้ ดังตัวอย่าง เช่น การให้ประโยชน์ทดแทนแก่เด็กที่ขาดผู้อุปการะนั้น มีเป้าหมายเพื่อให้เด็กของ ครอบครัวที่ขาดผู้อุปการะเลี้ยงดู สามารถมีโอกาสได้ศึกษาเล่าเรียนต่อไป เพื่อจะได้เป็นบุคลากรที่มีคุณภาพของสังคมและประเทศชาติต่อไป เป็นต้น

ประเทศไทยได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 และมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2537 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2542 โดยมีหลักการเพื่อสร้างหลักประกันให้แก่ลูกจ้างและบุคคลอื่น โดยจัดตั้งกองทุนประกันสังคมขึ้น เพื่อให้การสงเคราะห์แก่ลูกจ้างและบุคคลอื่นซึ่งประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ทูพพลภาพ หรือตาย

อันมิใช่เนื่องจากการทำงาน รวมทั้งกรณีคลอดบุตร กรณีสงเคราะห์บุตร กรณีชราภาพ และกรณีว่างงาน ซึ่งเป็นการให้หลักประกันเฉพาะลูกจ้าง และกฎหมายดังกล่าวได้เริ่มใช้บังคับกับสถานประกอบการที่มี ลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป และให้ความคุ้มครองลูกจ้างในกรณี 1. ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย 2. การคลอดบุตร 3. ทูพพลภาพ 4. คาย 5. การสงเคราะห์บุตร 6. ชราภาพ และ 7. กรณีว่างงาน ทั้งนี้ นายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาลจะร่วมกันส่งเงิน สมทบเข้ากองทุนประกันสังคม ตามที่ระยะเวลากฎหมายกำหนด จึงจะมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน

เมื่อพิจารณาอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ฉบับที่ 102 ว่าด้วยการประกันสังคม(มาตรฐานขั้นต่ำ) ได้มีข้อตกลงเกี่ยวกับประโยชน์ทดแทนไว้ทั้งหมด 9 กรณี ซึ่งประเทศไทยเป็นสมาชิกตามอนุสัญญาฉบับนี้ด้วย โดยครั้งแรกที่ประเทศไทยนำระบบประกันสังคมมาใช้ ได้ให้ความคุ้มครองในประโยชน์ทดแทนแก่ลูกจ้าง 4 กรณี ได้แก่ 1. กรณีการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย 2. กรณีทูพพลภาพ 3. กรณีการคายน 4. กรณีการคลอดบุตร ต่อมาในเดือนธันวาคม 2541 ได้มีการขยายประโยชน์ทดแทนเพิ่มขึ้นอีกสองกรณี เป็นประโยชน์ทดแทนกรณีที่ 5 และกรณีที่ 6 ตามลำดับ ได้แก่ กรณีการสงเคราะห์บุตร และกรณีชราภาพ ต่อมาในเดือนตุลาคม 2546 ได้มีการขยายประโยชน์ทดแทนกรณีการว่างงานเป็นกรณีที่ 7 ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีการให้ความคุ้มครองประโยชน์ทดแทนกรณีการสงเคราะห์ครอบครัว และกรณีการสงเคราะห์ผู้ที่มีความพิการ ซึ่งทั้งสองกรณีจะให้ความคุ้มครองแก่บุคคลในครอบครัวของลูกจ้าง มิได้ให้ความคุ้มครองแก่ตัวลูกจ้างโดยตรง

ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายประกันสังคม ที่นอกจากจะมุ่งเน้นให้ความคุ้มครองแก่ตัวลูกจ้างแล้ว ยังให้ความสำคัญในการให้ความคุ้มครองแก่สมาชิกในครอบครัวของลูกจ้างด้วย การขยายประโยชน์ทดแทนกรณีการสงเคราะห์ครอบครัวและกรณีการสงเคราะห์ผู้ที่มีความพิการ ซึ่งทั้งสองกรณีมีลักษณะของการให้ความคุ้มครองแก่สมาชิกในครอบครัวของลูกจ้าง เช่น การให้ความคุ้มครองในกรณีการสงเคราะห์ครอบครัวตามอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ฉบับที่ 102 ว่าด้วยการประกันสังคม (มาตรฐานขั้นต่ำ) จะให้ความคุ้มครองแก่ ภรรยา และบุตร และในกรณีการสงเคราะห์ผู้ที่มีความพิการจะให้ความคุ้มครองแก่ ชายหม้าย-หญิงหม้าย และบุตรกำพร้า ซึ่งเป็นการให้ความคุ้มครองแก่สมาชิกในครอบครัวของลูกจ้างนอกเหนือจากตัวลูกจ้าง โดยมีเจตนาเพื่อแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายและเป็นการรักษาระดับรายได้สุทธิของลูกจ้างไม่ให้เกิดความเดือดร้อน ในยามที่เกิดเหตุการณ์ที่ไม่คาดคิด การช่วยเหลือในประโยชน์ทดแทนอาจจะช่วยเหลือในรูปแบบของการบริการทางการแพทย์ ตัวเงิน หรือ สิ่งของ เป็นต้น จึงกล่าวได้ว่า การขยายประโยชน์ทดแทนในกรณีการสงเคราะห์ครอบครัวและกรณีการสงเคราะห์ผู้ที่มีความพิการ เป็นหนทางหนึ่งซึ่งเป็นมาตรการทางระบบ

ประกันสังคม ที่จะให้ความคุ้มครองดูแลสมาชิกในครอบครัวของลูกจ้างให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี และสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ในสังคมอย่างปกติสุข

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. ศึกษาความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาการขยายประโยชน์ทดแทนแก่ผู้ประกันตนตามกฎหมายประกันสังคม
2. เพื่อศึกษาแนวคิดของการขยายประโยชน์ทดแทนแก่ผู้ประกันตนตามกฎหมายประกันสังคม
3. เพื่อศึกษามาตรการในการขยายประโยชน์ทดแทนตามองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ของกฎหมายประกันสังคมต่างประเทศเปรียบเทียบกับกฎหมายประกันสังคมของประเทศไทย
4. เพื่อศึกษาวิเคราะห์การขยายประโยชน์ทดแทนตามองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ของกฎหมายประกันสังคมต่างประเทศเปรียบเทียบกับกฎหมายประกันสังคมของประเทศไทย
5. เพื่อศึกษาค้นหามาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมมาใช้เป็นแนวทางในการขยายประโยชน์ทดแทนแก่ผู้ประกันตนตามกฎหมายประกันสังคม

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่ง ที่เป็นสมาชิกตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ฉบับที่ 102 ว่าด้วยการประกันสังคม (มาตรฐานขั้นต่ำ) ซึ่งกำหนดประโยชน์ทดแทนคุ้มครองลูกจ้างและประชาชนไว้ 9 กรณี แต่ขณะนี้กฎหมายประกันสังคมของประเทศไทย กำหนดให้มีการประกันคุ้มครองประโยชน์ ทดแทนแก่ลูกจ้างเพียง 7 กรณี ซึ่งยังไม่ครอบคลุมครบถ้วนตามรูปแบบมาตรฐานขั้นต่ำที่อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ฉบับที่ 102 ที่ว่าด้วยการประกันสังคม (มาตรฐานขั้นต่ำ) กำหนดไว้ซึ่งมีทั้งหมด 9 กรณี คือสองกรณีที่ประเทศไทยยังมีได้ให้ประโยชน์ทดแทน ได้แก่ 1. กรณีการสงเคราะห์ครอบครัว และ 2. กรณีการสงเคราะห์ผู้ที่มีความพิการ ซึ่งทั้งสองกรณีนี้จะมีลักษณะให้ความคุ้มครองแก่บุคคลที่อยู่ในความดูแลของลูกจ้าง ที่ลูกจ้างจะต้องรับภาระค่าใช้จ่ายและภาระอื่นๆที่จำเป็นในครอบครัว เพื่อเป็นการบรรเทาภาระแก่ตัวลูกจ้าง จึงควรขยายประโยชน์ทดแทนในกฎหมายประกันสังคม เพื่อให้คุ้มครองไปถึงครอบครัวและผู้ที่มีความพิการของผู้ประกันตนด้วย

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

ในการศึกษานี้ ผู้ศึกษามุ่งเน้นที่ทำการศึกษาวิจัยถึงเรื่องต่างๆ ดังต่อไปนี้

1. ศึกษาถึงแนวความคิดของระบบประกันสังคม และแนวความคิดของการประกันสังคมไทย และวิวัฒนาการในการขยายประโยชน์ทดแทนในประเทศไทย
2. ศึกษาประโยชน์ทดแทนตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ฉบับที่ 102 ที่ว่าด้วยการประกันภัย (มาตรฐานขั้นต่ำ)
3. ศึกษาถึงมาตรการขยายประโยชน์ทดแทนในต่างประเทศ และของประเทศไทย
4. ศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายในการขยายประโยชน์ทดแทน

1.5 วิธีการศึกษา

รายงานฉบับนี้ได้ทำการศึกษาค้นคว้าด้วยการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการค้นคว้ารวบรวมจาก พระราชบัญญัติ ตำรา หนังสือวิชาการ ตำบทยกกฎหมาย และทฤษฎีต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับระบบประกันสังคมของประเทศไทย ระบบประกันสังคมของต่างประเทศ รวมไปถึงข้อตกลงคามอนุสัญญาระหว่างประเทศ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1. ทำให้ทราบถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาในการขยายประโยชน์ทดแทนแก่ผู้ประกันตน ตามกฎหมายประกันสังคม
2. ทำให้ทราบแนวคิด ทฤษฎี ความเป็นมา หลักการ และลักษณะของการประกันสังคม
3. ทำให้ทราบมาตรการในการขยายประโยชน์ทดแทนตามองค์การแรงงานระหว่างประเทศ
4. ทำให้ทราบผลการวิเคราะห์การขยายประโยชน์ทดแทนแก่ผู้ประกันตนตามกฎหมายประกันสังคม
5. สามารถนำมาตรการมาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขกฎหมายเพื่อขยายประโยชน์ทดแทนให้แก่ผู้ประกันตนตามกฎหมายประกันสังคม