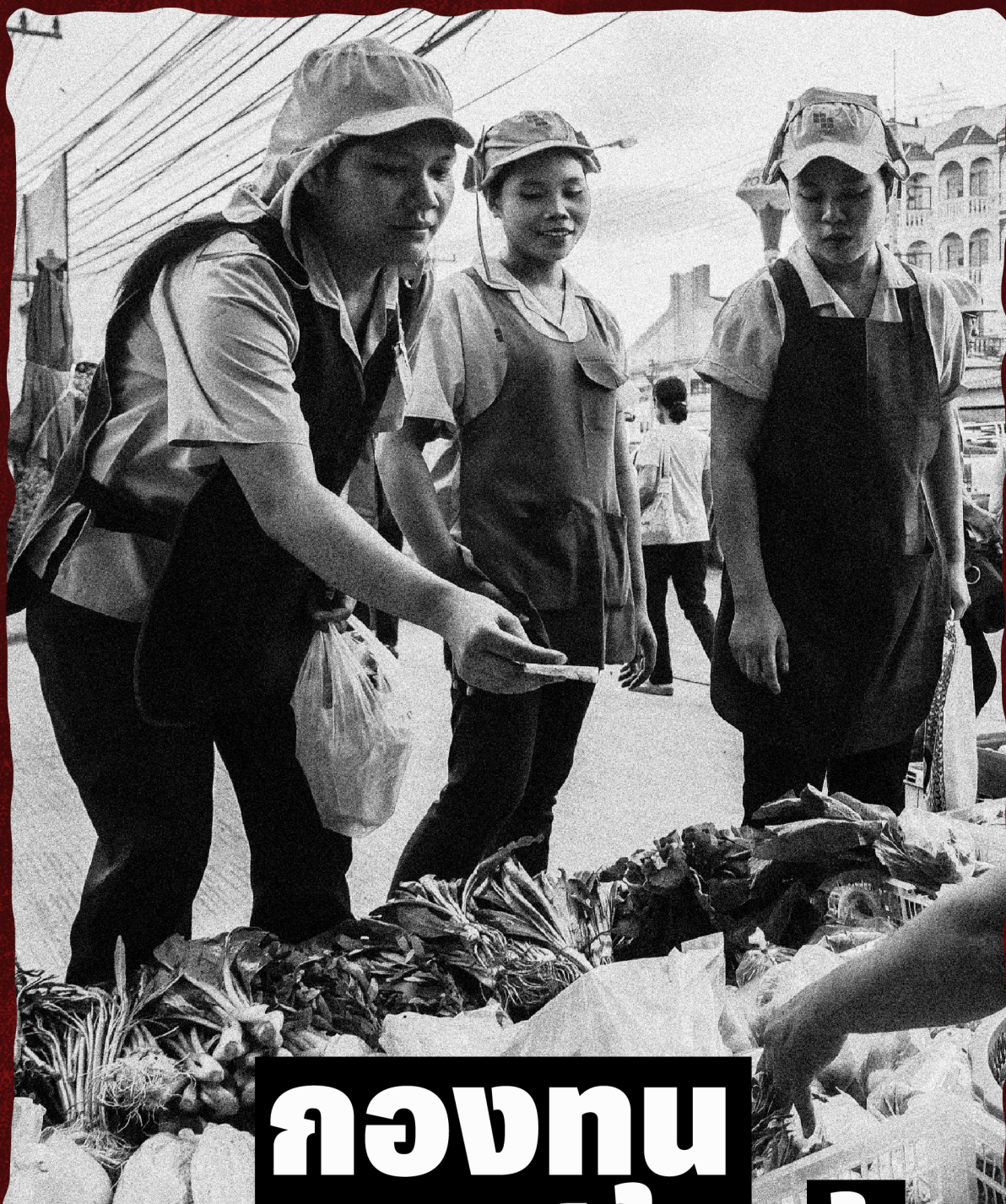


รายงานกรณีศึกษา
และถอดบทเรียนการเข้าถึงสิทธิของแรงงานข้ามชาติ



กองทุน สงเคราะห์ลูกจ้าง

มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา (มสพ.)
Human Rights and Development Foundation (HRDF)

■ ข้อมูลทางบรรณานุกรม

รายงานกรณีศึกษา “กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง”

และถอดบทเรียนการเข้าถึงสิทธิของแรงงานข้ามชาติ

พิมพ์ครั้งที่ 1 – กรุงเทพฯ : มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา

(Human Rights and Development Foundation), ปี พ.ศ. 2566, 29 หน้า

■ จัดทำโดย **มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา (มสพ.)**

พิมพ์เผยแพร่ครั้งแรกทางออนไลน์ กรุงเทพฯ, กรกฎาคม พ.ศ. 2566

■ ผู้เขียนรายงาน **นุชนลิน สิริสันธะ**

■ ภาพปกและรูปเล่ม **ชนากานต์ เหล่าสารคาม** ภาพ **Jeanne Marie Hallacy**

รายงานฉบับนี้จัดทำขึ้น ภายใต้กิจกรรมในโครงการ
ของมูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา
โดยได้รับการสนับสนุนงบประมาณจาก
องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (ไอโอเอ็ม)
(International Organization for Migration (IOM) in Thailand)

มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา (Human Rights and Development Foundation)

จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 2543 ตามใบอนุญาตเลขที่ ต. 435 / 2543

มีสำนักงาน อยู่ที่ เลขที่ 87 ซอยสิทธิชน ถนนสุทธิสารวินิจฉัย

แขวงสามเสนนอก เขตห้วยขวาง กรุงเทพมหานคร 10310

สำหรับข้อมูลเพิ่มเติม: <http://hrdfoundation.org/>



กรณีศึกษาและถอดบทเรียน

“กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง”

กิตติกรรมประกาศ

มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนาขอแสดงความขอบคุณเป็นอย่างยิ่งต่อทุกท่านและทุกภาคส่วนที่มีส่วนร่วมในรายงานฉบับนี้ รายงานฉบับนี้ไม่อาจสำเร็จได้หากปราศจากบุคคลและองค์กรดังต่อไปนี้

องค์กรพันธมิตรที่มีส่วนร่วมในการประชุมถอดบทเรียนและหารือกรณีศึกษาเกี่ยวกับคดียุทธศาสตร์ แนวทางการแก้ไขนโยบายกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง กองทุนเงินทดแทน วันที่ 15 พฤศจิกายน 2565 ณ โรงแรมแกรนด์ฟอร์จูน กรุงเทพฯ ซึ่งมีผู้เข้าร่วมประกอบด้วย

- ผู้แทนจาก องค์กรระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (ไอโอเอ็ม), เครือข่ายองค์กรด้านประชากรข้ามชาติ (Migrant Working Group: MWG), Solidarity Center, สำนักงานกฎหมายเอสอาร์ (Sr Law), ศูนย์อภิบาลผู้เดินทางทะเล (Stella Maris), มูลนิธิรักไทย (Raks Thai Foundation), มูลนิธิศุภนิมิตแห่งประเทศไทย (World Vision Foundation of Thailand) (WVFT), Diocesan Social Action Center (DISAC), Women Workers for Justice Group (WJG), Arakan Workers Organization (AWO)
- มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา: คลินิกกฎหมายแม่สอด, สำนักงานสาขาจังหวัดเชียงใหม่, สำนักงานสาขาจังหวัดสมุทรสาคร, สำนักงานสาขาจังหวัดภูเก็ต, สำนักงานสาขาจังหวัดเชียงใหม่, สำนักงานกรุงเทพมหานคร
- นักวิจัยอิสระ: คุณชนนลิน ลีระสันธนะ, คุณชลวาทน์ ต่อลิ๊ะ, คุณวิภาวดี พันธุ์ยางน้อย
- ทนายความที่ปรึกษาผู้ทรงคุณวุฒิ: คุณสมิตร์ชัย หัตถสาร

คณะทำงานที่ดำเนินกรณีศึกษาที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย

- มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา ประกอบด้วย คลินิกกฎหมายแม่สอด, สำนักงานสาขาจังหวัดเชียงใหม่, สำนักงานสาขาจังหวัดสมุทรสาคร, สำนักงานสาขาจังหวัดภูเก็ต, สำนักงานกรุงเทพมหานคร

การประสานงานและจัดทำรายงาน:

- คุณณัฏฐาณิ กอดอนิโล, คุณศิริรุ่ง ศรีสิทธิพิศาลภพ, คุณวีรวัสส์ ชำคม, คุณรวีพร ดอกไม้, คุณปสุตา ชื่นขจร, ว่าที่ ร.ต.วัชรวิทย์ วุฒิพัชรพัทธ์, คุณเพ็ญพิชชา จรรย์โกมล, คุณฐานิดา ปิยโชติ

มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนาขอขอบคุณ องค์กรระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (ไอโอเอ็ม) สำหรับการสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมโครงการและสนับสนุนการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องในรายงานฉบับนี้ และขอขอบคุณ คุณสมิตร์ชัย หัตถสาร และคุณสมชาย หอมลออ เป็นอย่างยิ่งสำหรับคำแนะนำและข้อคิดเห็นอันเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำรายงานฉบับนี้

พลวิทย์ ทรัพย์ศรีสัญชัย

ผู้อำนวยการโครงการ

มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา

สารบัญ

1. เกี่ยวกับกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง.....	4
1.1 ข้อมูลพื้นฐานของกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง.....	4
1.2 กฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง.....	4
1.3 กระบวนการภาพรวมในการขอรับคำร้องและเงินสงเคราะห์ลูกจ้าง.....	6
1.4 ขั้นตอนการขอรับเงินสงเคราะห์จากกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง.....	7
1.5 ผู้มีสิทธิขอรับเงินสงเคราะห์ลูกจ้าง.....	8
1.6 หลักเกณฑ์ และเงื่อนไขในการพิจารณา.....	8
1.7 อัตราเงินสงเคราะห์ที่ลูกจ้างมีสิทธิได้รับ.....	9
2. เกี่ยวกับการศึกษา.....	10
2.1 ภาพรวมของโครงการ.....	10
2.2 กรอบการศึกษาและวิธีการศึกษา.....	10
3. กรณีศึกษา.....	12
3.1 กรณีศึกษาที่แรงงานข้ามชาติประสบผลสำเร็จในการขอรับเงินสงเคราะห์ ลูกจ้าง.....	12
3.2 กรณีศึกษาที่แรงงานข้ามชาติขอรับเงินสงเคราะห์จากกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างไม่สำเร็จ	18
4. ข้ออภิปรายสำคัญ.....	24

1. เกี่ยวกับกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง

1.1 ข้อมูลพื้นฐานของกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง

เนื่องด้วยประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจตั้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 ซึ่งส่งผลให้สถานประกอบการจำนวนมากเผชิญปัญหาในการดำเนินธุรกิจ และส่งผลให้ลูกจ้างได้รับผลกระทบในการได้รับค่าจ้าง ตลอดจนการถูกเลิกจ้าง อนึ่ง ในปีพ.ศ. 2541 ทางรัฐบาลไทยมีการจัดตั้งกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างโดยกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 หมวด 13 มาตรา 126 โดยให้มีกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างในกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็น กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างในกรณีที่ลูกจ้างออกจากงานหรือตาย หรือในกรณีอื่นตามที่กำหนดโดยคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง

การบริหารงานกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง ดำเนินงานโดยคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง ซึ่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 กำหนดให้เป็นคณะกรรมการแบบไตรภาคี อันประกอบด้วยผู้แทนฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายลูกจ้าง และผู้แทนฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายละ 5 คนรวม 15 คน โดยมีกลุ่มงานกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง สำนักคุ้มครองแรงงาน กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง และประสานงานการดำเนินงานต่างๆ โดยรัฐบาลได้จัดสรรเงินอุดหนุนในการดำเนินงาน โดยคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายในการบริการและการจ่ายเงินกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง ตลอดจนกำหนดระเบียบวิธีการในการดำเนินงานต่างๆ ทั้งนี้มีการจัดตั้งกลุ่มงานสังคมสงเคราะห์ลูกจ้างเพื่อทำหน้าที่เป็นเลขาคณะกรรมการในการบริหารงาน

ในส่วนแหล่งที่มาของเงินสงเคราะห์นั้นตามมาตรา 127 ระบุว่ากองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างประกอบด้วยเงินสะสมและเงินสมทบ เงินค่าปรับที่ได้จากการลงโทษผู้กระทำความผิดตามกฎหมายแรงงาน เงินบริจาค เงินอุดหนุนจากรัฐบาล เงินดอกผลจากกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง และรายได้อื่นๆ

1.2 กฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 หมวดกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง

มาตรา 126-138 โดยให้มีการจัดตั้งกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างในกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ส่วนประกอบของเงินสงเคราะห์ แนวทางการบริหารกองทุนและสมาชิกกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง หน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง การดำเนินงานของกองทุน คุณสมบัติของผู้มีสิทธิรับเงินสงเคราะห์ และหลักเกณฑ์การจ่ายเงินสงเคราะห์

ระเบียบคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง ว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์ อัตราเงินที่จะจ่ายและระยะเวลาการจ่าย (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2560

มีการแก้ไขปรับปรุงระเบียบคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง ว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์ อัตราเงินที่จะจ่ายและระยะเวลาการจ่าย เพื่อให้เหมาะสมกับ สภาพการณ์ปัจจุบัน และการบริหารกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างเป็นไปด้วยความคล่องตัว มีประสิทธิภาพ และเอื้ออำนวยประโยชน์ต่อการดำเนินงานกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง

ระเบียบคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์ อัตราเงินที่จะจ่ายและระยะเวลาการจ่าย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2564

เนื่องด้วยกรณีระบาดของโรคระบาดโควิด-19 จนเป็นสาเหตุให้สถานประกอบกิจการได้รับผลกระทบอย่างรุนแรง ทำให้นายจ้างบางส่วน ไม่สามารถประกอบกิจการต่อไปได้ และมีการจ่ายค่าจ้างหรือค่าตอบแทนการทำงานให้แก่ลูกจ้าง โดยไม่ถูกต้อง รวมถึงมีการเลิกจ้างลูกจ้างโดยไม่จ่ายค่าชดเชยตามที่กฎหมายกำหนด และพนักงาน ตรวจแรงงานได้มีคำสั่งให้นายจ้างจ่ายเงินดังกล่าวแล้ว แต่นายจ้างไม่ปฏิบัติตาม อันเป็นเหตุให้ลูกจ้างได้รับความเดือดร้อน ดังนั้นคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง ให้จ่ายเงินสงเคราะห์ได้เพิ่มขึ้น เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนให้ผู้ถูกเลิกจ้าง เริ่มมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ 16 ธันวาคม 2564 เป็นต้นไป และให้มีผลย้อนหลัง ตั้งแต่ วันที่ 1 มีนาคม 2563 ครอบคลุมไปถึงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2565

ระเบียบคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์ อัตราเงินที่จะจ่ายและระยะเวลาการจ่าย (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2564

มีการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานว่าด้วยการรับคำร้อง และการพิจารณาคำร้องของพนักงานตรวจแรงงานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พ.ศ. 2554 เพื่อให้การรับคำร้อง และการพิจารณาคำร้องของพนักงานตรวจแรงงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อย เป็นธรรม มีระบบ และมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ขั้นตอนการรับคำร้อง และพิจารณาวินิจฉัยคำร้องตามพระราชบัญญัติ คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑



01

การรับคำร้อง



ให้คำปรึกษาและพิจารณา
สิทธิตามกฎหมาย



ลูกจ้างเขียนคำร้อง
(พ.ร.บ. 7)



แจ้งการดำเนินการและนัดหมายนายจ้าง
มาพบ เพื่อสอบข้อเท็จจริง

02

การพิจารณาและวินิจฉัย



สอบข้อเท็จจริงนายจ้าง
นำสืบ/รวบรวม
พยานหลักฐาน



รวบรวมข้อเท็จจริง
เพื่อนำสู่การวินิจฉัย
ว่าลูกจ้างมีสิทธิ
หรือไม่มีสิทธิได้รับเงิน

กรณีนายจ้างและลูกจ้าง
ตกลงกันได้



นายจ้างปฏิบัติตามข้อตกลง
และบันทึกการปฏิบัติ

ปิดเรื่อง

กรณีนายจ้างและลูกจ้าง
ตกลงกันไม่ได้



พิจารณาออกคำสั่ง

03

การพิจารณาออกคำสั่ง



ลูกจ้างไม่มีสิทธิ



ออกคำสั่งแจ้ง
ให้ลูกจ้างทราบ

ไม่อุทธรณ์คำสั่ง
ภายใน 30 วัน
ต่อศาลแรงงาน

ปิดคดี

อุทธรณ์คำสั่ง
ภายใน 30 วัน
ต่อศาลแรงงาน



ติดตามผล
จากศาลแรงงาน



ลูกจ้างมีสิทธิ



ออกคำสั่ง
ให้นายจ้างปฏิบัติตาม



นายจ้างไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง

ไม่อุทธรณ์คำสั่งภายใน 30 วัน
ต่อศาลแรงงาน

ดำเนินคดี



พนักงานสอบสวน
(ตำรวจ)

เปรียบเทียบ
ปรับ

ติดตามผล
การดำเนินคดี
จากพนักงาน
สอบสวน



ลูกจ้างขอ
ยืมเงินกองทุนสงเคราะห์
ลูกจ้าง
ต่อพนักงานตรวจแรงงาน



คณะกรรมการไม่อนุมัติ



คณะกรรมการอนุมัติจ่ายเงินสงเคราะห์
(ภายใน 7 วัน นับจากวันที่คณะกรรมการมีมติ)



ลูกจ้างได้รับเงินด้วยตนเองภายใน 60 วัน
นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งผลการพิจารณา

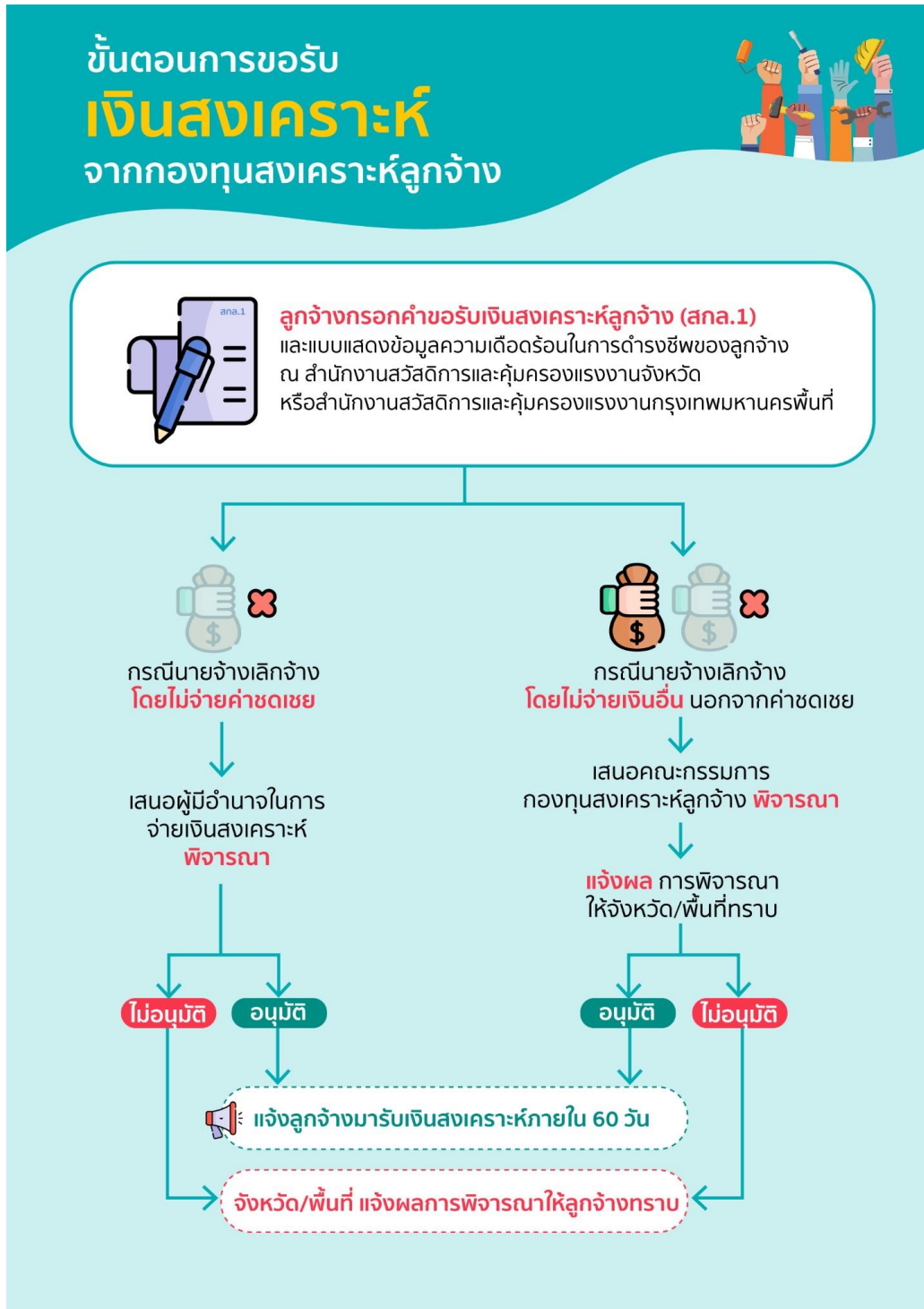
หมายเหตุ :

- ทั้งนี้ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 124 กำหนดให้พนักงานตรวจแรงงานสอบสวนข้อเท็จจริงและมีคำสั่งภายใน 60 วัน นับตั้งแต่วันรับคำร้องและอาจขยายเวลาได้ไม่เกิน 30 วัน
- กรณีพนักงานตรวจแรงงานมีคำสั่งนายจ้างหรือลูกจ้างต้องนำคดีไปสู่ศาลภายใน 30 วันนับจากวันที่ทราบคำสั่ง หากไม่นำคดีไปสู่ศาลภายในกำหนดคำสั่งนั้นถือว่าเป็นที่สุด

• ส่วนกลาง ยื่นได้ที่กลุ่มงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานพื้นที่ ทุกพื้นที่

• ส่วนภูมิภาค ยื่นได้ที่สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัด ทุกจังหวัด

1.4 ขั้นตอนการขอรับเงินสงเคราะห์จากกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง



หมายเหตุ¹:

1. ขั้นตอนการตรวจสอบเอกสารและคำร้องโดยเจ้าหน้าที่ใช้ระยะเวลา 1 วันทำการ
2. ขั้นตอนการพิจารณา ตรวจสอบข้อเท็จจริง และรวบรวมเอกสารที่เกี่ยวข้องใช้ระยะเวลา 6 วันทำการ
3. ขั้นตอนการลงนามโดยผู้มีอำนาจอนุมัติจ่ายเงินสงเคราะห์ พิจารณาอนุมัติ และการแจ้งผลการพิจารณาให้ลูกจ้างทราบใช้ระยะเวลา 12 วันทำการ

1.5 ผู้มีสิทธิขอรับเงินสงเคราะห์ลูกจ้าง

1. เมื่อลูกจ้างถูกเลิกจ้างและนายจ้างไม่จ่ายค่าชดเชย ลูกจ้างยื่นคำขอรับเงินสงเคราะห์ได้ เมื่อพนักงานตรวจแรงงานได้มีคำสั่งให้นายจ้างจ่ายค่าชดเชยและ นายจ้าง มิได้จ่ายเงินตามคำสั่งภายในกำหนด ซึ่งนายจ้างมิได้นำคดีไปสู่ศาล (พ้นระยะ 30 วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง)
2. เมื่อนายจ้างค้างจ่ายค่าจ้างหรือเงินอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ลูกจ้างยื่นคำขอรับเงินสงเคราะห์ได้เมื่อพนักงาน ตรวจแรงงาน ได้มีคำสั่งให้นายจ้างจ่ายเงินและนายจ้าง มิได้จ่ายเงินตามคำสั่งภายในกำหนด

หมายเหตุ: เงินอื่น หมายถึง ค่าจ้างเฉพาะที่จ่ายเป็นค่าตอบแทนในการทำงาน ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด ค่าล่วงเวลาในวันหยุด เงินประกันการทำงานเฉพาะที่ นายจ้างหักจากค่าจ้าง และค่าจ้างแทนการบอกกล่าวล่วงหน้า โดยพนักงานตรวจแรงงานมีคำสั่ง ให้นายจ้างจ่ายเงินดังกล่าว และคำสั่งนั้นเป็นที่สุด (ข้อ 7, ระเบียบคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง พ.ศ. 2560)

1.6 หลักเกณฑ์ และเงื่อนไขในการพิจารณา

1. คำสั่งพนักงานตรวจแรงงานที่ใช้ประกอบคำขอ ‘ต้องเป็นที่สุดแล้ว’ ยกเว้น กรณีนายจ้างไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ (เฉพาะค่าชดเชย) หรือกรณีนายจ้างนำคดีไปสู่ศาลแต่ไม่ได้วางเงินต่อศาล
2. ลูกจ้างจะต้องมีความเดือดร้อนทางการเงิน เนื่องจากการที่นายจ้างไม่จ่ายเงินตามคำสั่งพนักงานตรวจแรงงาน

¹ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, คู่มือสำหรับประชาชนตาม พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 (ฉบับปรับปรุง 2565), <https://asdg.labour.go.th/2017-06-29-09-11-59/149-คู่มือสำหรับประชาชน-ฉบับแก้ไข-2562-ตามพ-ร-บ-การอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ-พ-ศ-2558>, หน้า 1198-122, เข้าถึงเมื่อ 9 พ.ย. 2565

3. การยื่นคำขอ จะต้องยื่นคำขอต่อพนักงานตรวจแรงงาน ภายในระยะเวลา 2 ปี นับตั้งแต่วันที่คำสั่งพนักงานตรวจแรงงานเป็นที่สิ้นสุด

1.7 อัตราเงินสงเคราะห์ที่ลูกจ้างมีสิทธิได้รับ

กรณีที่นายจ้างไม่จ่ายเงินอื่นนอกจากค่าชดเชย

เงินสงเคราะห์ในกรณีอื่นนอกจากค่าชดเชยเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง สำหรับอัตราเงินที่จะจ่ายให้แก่ลูกจ้าง จะจ่ายในอัตราไม่เกิน 60 เท่าของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายวันของลูกจ้างที่พึงได้รับ

กรณีที่นายจ้างไม่จ่ายค่าชดเชยให้ตามกฎหมาย

- 30 เท่าของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายวันตามประกาศคณะกรรมการค่าจ้างเกี่ยวกับอัตรา ค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับลูกจ้างซึ่งทำงานติดต่อกันครบ 120 วันแต่ไม่ครบ 3 ปี
- 50 เท่าของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายวันตามประกาศคณะกรรมการค่าจ้างเกี่ยวกับอัตรา ค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับลูกจ้างซึ่งทำงานติดต่อกันครบ 3 ปีแต่ไม่ครบ 10 ปี
- 70 เท่าของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายวันตามประกาศคณะกรรมการค่าจ้างเกี่ยวกับอัตรา ค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับลูกจ้างซึ่งทำงานติดต่อกันครบ 10 ขึ้นไป

2. เกี่ยวกับการศึกษา^๓

2.1 ภาพรวมของโครงการ

กลุ่มแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยพบเจอกับปัญหาและอุปสรรคจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ไม่ว่าจะเป็นการไม่ได้รับเงินค่าจ้าง การถูกเลิกจ้างกะทันหัน การไม่สามารถเข้าถึงในการเข้าถึงกลไกการช่วยเหลือ เยียวยา และการคุ้มครอง ตลอดจนการดำเนินการเรื่องเอกสารประจำตัว และใบอนุญาตในการทำงาน มากไปกว่านั้นกลุ่มแรงงานข้ามชาติยังพบกับอุปสรรคทางด้านภาษา ความท้าทายในการได้รับการช่วยเหลือทั้งในภาวะปกติ และช่วงโรคระบาดโควิด-19 ที่ผ่านมานี้ ดังนั้นแรงงานข้ามชาติจึงมีโอกาสน้อยในการเข้าถึงการช่วยเหลือ และคุ้มครองตามกฎหมายของรัฐไทย

อนึ่ง องค์กร HRDF ได้มีการให้ความช่วยเหลือทางด้านกฎหมายกับแรงงานข้ามชาติในจังหวัดตาก เชียงใหม่ สมุทรสงคราม ภูเก็ต และกรุงเทพมหานคร จากประสบการณ์ทำงานค้นพบข้อสังเกต และข้อท้าทายในการช่วยเหลือผู้ใช้บริการให้ได้รับเงินสงเคราะห์จากกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง ซึ่งทางองค์กรมีกรณีที่มีความสำเร็จ และกรณีที่มีข้อสังเกตเพื่อที่จะเรียนรู้เพิ่มเติม ดังนั้นรายงานฉบับนี้จัดทำขึ้นเพื่อศึกษาหาแนวทางปฏิบัติเพื่อที่จะสามารถเพิ่มศักยภาพในการช่วยเหลือแรงงานข้ามชาติผ่านกลไกของรัฐ และเพื่อเป็นการพัฒนาข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และแสวงหาความร่วมมือจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพิ่มเติม

2.2 กรอบการศึกษาและวิธีการศึกษา

การศึกษานี้ได้มีการกำหนดกรอบในการศึกษาตามหลักการประเมินผลขององค์กรเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (OECD)² ซึ่งครอบคลุมหัวข้อเรื่องความเกี่ยวข้องกัเจตนาธรรมของกฎหมาย และการรับรู้ของผู้ได้รับสิทธิ ประสิทธิภาพของการดำเนินงานของกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง ความเป็นเอกภาพของหลักการระเบียบ ข้อกำหนดต่างๆที่เกี่ยวข้องกับกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างเป็นไปตามพรบ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และเอื้อต่อการทำงานของเจ้าหน้าที่และการเข้าถึงสิทธิของผู้ขอรับสิทธิ และความโปร่งใสในข้อมูล ผลการพิจารณาอย่างที่สามารถประชาชนสามารถเข้าถึงได้อย่างง่าย

เนื่องด้วยการศึกษาครั้งนี้มีการวิจัยเชิงคุณภาพ เนื่องจากมีจุดประสงค์ในการศึกษารายละเอียดของการดำเนินงานของกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างจากกรณีศึกษาจากองค์กร HRDF เป็นจำนวน 3 กรณีศึกษา โดยจะช่วยให้เห็นถึงแนวทางการปฏิบัติงาน และผลสัมฤทธิ์ของกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง นอกจากนี้เพื่อให้ได้เห็นมุมมองที่

² OECD, Evaluation Criteria, <https://www.oecd.org/dac/evaluation/daccriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm>, เข้าถึง 5 พฤศจิกายน 2565

หลากหลายในการศึกษา การศึกษาในครั้งนี้ยังได้รวบรวมข้อมูลจากการศึกษางานวิจัยและการศึกษาอื่นๆที่เกี่ยวข้อง การสัมภาษณ์อย่างไม่เป็นทางการกับผู้เชี่ยวชาญด้านแรงงานข้ามชาติ และทนายความจากองค์กร HRDF ตลอดจนการเข้าร่วมสังเกตการณ์ในการประชุมถอดบทเรียนและหารือกรณีศึกษาเกี่ยวกับคดียุทธศาสตร์ แนวทางการแก้ไขนโยบายกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างและกองทุนเงินทดแทน ในวันที่ 1 และ 15 พฤศจิกายน 2565 เกี่ยวกับกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง

3. กรณีศึกษา

จากการดำเนินงานที่ผ่านมาทางองค์กร HRDF ได้มีการพิทักษ์สิทธิให้กับกลุ่มคนงานที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนจากที่ทำงาน โดยบางสำนักงานได้ดำเนินการผ่านการไกล่เกลี่ย การบังคับคดีจากสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน(สสค.) ตลอดจนการขอรับสิทธิเงินสงเคราะห์จากกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง ทั้งนี้การศึกษานี้ได้เลือกกรณีศึกษาจำนวน 3 กรณีศึกษา โดยแบ่งเป็นกรณีศึกษาที่ประสบความสำเร็จในการขอรับเงินกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง ได้แก่ กรณีศึกษาลูกจ้างบริษัทรับเหมาก่อสร้างในจังหวัดเชียงใหม่ และ กรณีศึกษาลูกจ้างบริษัทรับเหมาก่อสร้างในจังหวัดหนองบัวลำภู ในส่วนกรณีสุดท้ายเป็นกรณีที่ไม่ประสบความสำเร็จในการขอรับเงินสงเคราะห์กรณีศึกษาบริษัทรับเหมาก่อสร้างจังหวัดเชียงใหม่ซึ่งเป็นคดียุทธศาสตร์ขององค์กร HRDF อีกด้วย

3.1 กรณีศึกษาที่แรงงานข้ามชาติประสบผลสำเร็จในการขอรับเงินสงเคราะห์จากกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง

ทางองค์กร HRDF ได้คัดเลือก 2 กรณีศึกษาที่มีจุดน่าสนใจในช่วงเวลา ก่อน และระหว่างโรคระบาดโควิด-19 เพื่อให้เห็นถึงความแตกต่างของวิธีการดำเนินการ และระยะเวลา ทั้งนี้ทั้งนั้น ในกรณีลูกจ้างบริษัทรับเหมาก่อสร้างในจังหวัดเชียงใหม่ มีความรวดเร็วในการปฏิบัติงาน และเป็นที่สนใจของสื่อมวลชน ทำให้แรงงานข้ามชาติประสบความสำเร็จในการรับเงินสงเคราะห์อย่างครบถ้วน และกรณีลูกจ้างบริษัทรับเหมาก่อสร้างในจังหวัดหนองบัวลำภูที่ดำเนินการโดยสสค.จังหวัดสมุทรปราการในระหว่างการระบาดของโรคโควิด-19 และสามารถรับเงินในจังหวัดสระบุรีและขอนแก่น ผนวกกับมีการประสานให้เจ้าหน้าที่ไปรับคำร้อง ณ สถานที่ทำงานอันเป็นปัจจุบันของกลุ่มคนงานอีกด้วย

กรณีศึกษา: ลูกจ้างบริษัทรับเหมาก่อสร้างในจังหวัดเชียงใหม่

สรุปกรณี: ลูกจ้างจากบริษัทรับเหมาก่อสร้างในจังหวัดเชียงใหม่ 195 คน ไม่ได้รับค่าจ้าง และไม่สามารถติดต่อนายจ้างได้ ลูกจ้างที่ยังอยู่ในประเทศไทยและมีความประสงค์ในการขอรับเงินสงเคราะห์จากกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างจำนวน 119 คน ได้ยื่นขอรับเงินสงเคราะห์ และทางสสค.จังหวัดเชียงใหม่อนุมัติเงินสงเคราะห์ค่าชดเชยค่าจ้างค้างจ่ายและค่าล่วงเวลา จำนวนทั้งสิ้น 1,555,828.01 บาท โดยกรณีศึกษานี้ยังได้รับความสนใจจากทางผู้ว่าราชการจังหวัด และสื่อมวลชน

ข้อเท็จจริง

ลูกจ้างบริษัทรับเหมาก่อสร้างแห่งหนึ่งในจังหวัดเชียงใหม่จำนวน 195 คน ซึ่งลูกจ้างกระจายกันทำงานใน 4 โครงการก่อสร้างที่ต่างกัน ในวันที่ 21 มกราคม 2559 ตัวแทนแรงงานขอความช่วยเหลือจากสำนักงาน HRDF จังหวัดเชียงใหม่ และสหพันธ์คนงานข้ามชาติ (Migrant Workers Federation) เนื่องจากไม่ได้รับค่าจ้าง ตั้งแต่ 16 ธันวาคม 2558 - 15 มกราคม 2559 ลูกจ้างไม่สามารถติดต่อบุคคลในสำนักงานนายจ้างได้ สำนักงานนายจ้างมีการปิดตัวลง แคมป์คนงานที่นายจ้างได้เช่าให้เป็นที่พักอาศัยได้ถูกตัดน้ำตัดไฟ จนทำให้แรงงานไม่สามารถอยู่ต่อได้ และในโครงการก่อสร้างก็ไม่มีผู้นำเข้าอุปกรณ์และวัสดุในการก่อสร้างเพิ่มเติม ทำให้ไม่สามารถทำงานได้ และท้ายที่สุดทำให้ลูกจ้างเข้าใจว่าตนเองถูกเลิกจ้างแล้ว

ในวันที่ 27 มกราคม 2559 ลูกจ้างชุดแรกจำนวน 124 คนได้ยื่นคำร้องคร.7 ณ สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน (สสค.) จังหวัดเชียงใหม่ และลูกจ้างชุดที่สองจำนวน 71 คน ในวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2559 พนักงานตรวจแรงงานสืบข้อเท็จจริงได้ว่า บริษัทรับเหมาก่อสร้างมีการทำงานตั้งแต่วันที่ 16 มกราคม 2559 และค้างจ่ายค่าจ้างตั้งแต่วันที่ 16 ธันวาคม 2559 ทางพนักงานตรวจแรงงานจึงมีการออกคำสั่งให้นายจ้างจ่ายค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา เลิกจ้างโดยไม่บอกกล่าวล่วงหน้า ไม่จ่ายค่าจ้างแทนการบอกกล่าวล่วงหน้า และค่าชดเชยการเลิกจ้าง ลงวันที่ 8 มีนาคม 2559 คำสั่งที่ 19/2559

สืบเนื่องจากการที่นายจ้างได้รับคำสั่งให้จ่ายค่าจ้างและค่าชดเชย นายจ้างไม่ได้ยื่นอุทธรณ์ภายใน 30 วัน และแรงงานประสบความเดือดร้อน กลุ่มลูกจ้างที่ยังมีความประสงค์รับเงินดังกล่าว และสามารถติดต่อได้ จึงได้ทำการยื่นขอรับเงินสงเคราะห์ ในวันที่ 17 และ 24 มิถุนายน 2559 โดยแบ่งเป็น 2 กลุ่ม กลุ่มแรก 9 คน และอีกกลุ่ม 110 คน ซึ่งทางคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างได้สืบข้อเท็จจริงเพิ่มเติม เช่น การสะกดชื่อของลูกจ้าง การตรวจสอบดูวันที่ในเอกสารต่าง ๆ เพื่อตรวจสอบอายุงานของลูกจ้างเป็นต้น

ในวันที่ 29 กรกฎาคม 2559 ทางสสค.จังหวัดเชียงใหม่ได้แจ้งผลการพิจารณาอนุมัติในกรณีนายจ้างไม่จ่ายค่าชดเชย และในวันที่ 10 สิงหาคม 2559 ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ มอบเงินค่าชดเชยดังกล่าวจำนวน 900,000 บาท คนละ 9,000 บาทตามความเห็นของคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างที่มีหนังสือเลขที่ ชม 0029/3440 และในวันที่ 16 กันยายน 2559 สสค. จังหวัดเชียงใหม่มีการแจ้งผลอนุมัติในการขอรับเงินสงเคราะห์ในส่วน of ค่าชดเชย ค่าจ้างค้างจ่ายและค่าล่วงเวลา หนังสือเลขที่ ชม 0024/3439 จำนวนทั้งสิ้น 1,555,828.01บาท

ข้อสังเกต

ประเด็นที่ 1: สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน จังหวัดเชียงใหม่ ดำเนินการอนุมัติเงินสงเคราะห์รวดเร็ว ภายใน 1 เดือนสำหรับกรณีนายจ้างไม่จ่ายค่าชดเชย และประมาณ 2 เดือนสำหรับกรณีอื่น

ในวันที่กลุ่มลูกจ้างชุดแรกจำนวน 124 คนยื่นคร.7 มีการรับรู้ของสื่อมวลชน ซึ่งได้มีการนำเสนอข้อเท็จจริงที่ลูกจ้างไม่ได้รับค่าจ้าง และค่าชดเชยอื่นๆ ในมูลค่ามากกว่า 3 ล้านบาท และมีการเผยแพร่ภาพประกอบด้วย³ และจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ HRDF สำนักงานจังหวัดเชียงใหม่ ได้มีการพูดถึง “...เคสนี้เรื่องไปถึงผู้ว่าราชการจังหวัดตั้งแต่นคร.7 ซึ่งอาจส่งผลให้การดำเนินการสืบข้อเท็จจริงมีความรวดเร็ว” รวมไปถึงผู้ว่าราชการจังหวัดมีการมอบเงินสงเคราะห์ให้กับลูกจ้างเอง ซึ่งในกรณีอื่น ๆ มักจะเป็นเจ้าหน้าที่สสค.ในการส่งมอบเช็คเงินสงเคราะห์

อนึ่ง หากนับตั้งแต่วันที่ลูกจ้างยื่นคำร้องขอรับเงินกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง ใช้เวลาเพียง 1 เดือนเศษในการอนุมัติในกรณีนายจ้างไม่จ่ายค่าชดเชย และประมาณ 2 เดือนในกรณีอื่นนอกจากค่าชดเชย ซึ่งมีความรวดเร็วกว่ากรณีอื่น ๆ เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีศึกษาในรายงานฉบับนี้

ประเด็นที่ 2: สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน จังหวัดเชียงใหม่ สามารถจัดการปัญหาเรื่องเอกสารในการยืนยันตัวตน และหลักฐานการจ้างจ้างได้อย่างมีประสิทธิภาพ

แม้ว่าจะมีคำสั่งให้นายจ้างจ่ายค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าเลิกจ้างโดยไม่บอกกล่าวล่วงหน้า ไม่จ่ายค่าจ้างแทนการบอกกล่าวล่วงหน้า และค่าชดเชยการเลิกจ้าง ลงวันที่ 8 มีนาคม 2559 คำสั่งที่ 19/2559 แต่ด้วยปัญหาในการสะกดชื่อ และการสืบหาข้อเท็จจริงและหลักฐานการจ้างงาน จึงมีคำสั่งแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งถึง 2 ครั้งในวันที่ 13 มิถุนายน 2559, 22 กรกฎาคม 2559 และ 16 สิงหาคม 2559 ยกตัวอย่างการสะกดชื่อจากนายหม่อง เป็นนายหม่อง คำอุ้ย จาก Sai Muelein Ta เป็น Sai Mue Lein Ta หรือจากนายลาส่วย จะสอ เป็นอาส่วย จะสอ ซึ่งปัญหาที่มาของการสะกดชื่อเกิดจากความลักลั่นของกระบวนการในการขึ้นทะเบียนแรงงาน การต่ออายุใบอนุญาตการทำงาน การสะกดชื่อในการจ่ายเงินของนายจ้าง หรืออื่น ๆ ซึ่งเป็นอุปสรรคของการยืนยันตัวตนของลูกจ้าง เพราะทางคณะกรรมการจะยึดตามเอกสารเพื่อนำมาประกอบการเป็นหลักฐาน แม้กระนั้นการสะกดชื่อจะผิดเพียงแค่การเว้นวรรค ตัวสะกด หรือเป็นคำพ้องเสียงเสียงเท่านั้น อย่างไรก็ตามทางสสค. จังหวัดเชียงใหม่ได้มีการ

³ ไทยรัฐออนไลน์, แรงงานข้ามชาติบุกศาลากลางเชียงใหม่ โวยถูกเบี้ยวค่าแรงกว่า 3 ล., 27 มกราคม 2559, <https://www.thairath.co.th/news/local/568905>, เข้าถึงเมื่อ 10 พฤศจิกายน 2565

ประชาไทย, 121 แรงงานข้ามชาติ บ.เปอร์เฟกโต เตรียมร้องแรงงานจ.เชียงใหม่ 27 ม.ค.นี้ หลังถูกไล่อพยพ, 26 มกราคม 2559, <https://prachatai.com/journal/2016/01/63710>, เข้าถึงเมื่อ 10 พฤศจิกายน 2565

เอื้ออำนวยความสะดวกในการจัดทำเอกสารยืนยันตัวตนตรงให้ถูกต้องกับเอกสารประจำตัวของลูกจ้าง และได้แสดงถึงความเข้าใจต่อปัญหาเรื่องตัวสะกดเหล่านี้

ในการสืบข้อเท็จจริงมีการระบุการรับเหมาช่วงโดยที่บริษัทเราเหมาของลูกจ้างนั้นได้รับเหมาจากเจ้าของโครงการ โดยได้รับเงินไปแล้วส่วนหนึ่ง แต่งานคืบหน้าเพียง 50 เปอร์เซ็นต์ และมีการทึ้งงาน จนกระทั่งไม่สามารถติดต่อกับบริษัทนายจ้างได้อีก ทั้งนี้บริษัทเจ้าของโครงการได้ให้ข้อเท็จจริงในการยืนยันการทำงานของลูกจ้างกับบริษัทรับเหมา และนำเสนอแฟ้มเอกสารคนงานมาประกอบการให้ข้อเท็จจริง จะเห็นได้ว่าทางสสค. จังหวัดเชียงใหม่มีความพยายามในการสืบข้อเท็จจริงทั้งกับบริษัทรับเหมาของลูกจ้าง และบริษัทเจ้าของโครงการ ซึ่งทำให้สามารถให้เป็นพยานหลักฐานในการจ้างงาน และระบุถึงนิติสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างได้โดยไม่ผ่านบริษัทรับเหมาของลูกจ้าง

ในทางที่กลับกันปัญหาเรื่องการยืนยันตัวตน และการสืบข้อเท็จจริงเรื่องนิติสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง หากไม่มีเจ้าหน้าที่ที่มีความเข้าใจในบริบทของแรงงานข้ามชาติ อาจส่งผลให้ผู้ขอรับสิทธิไม่ได้รับผลประโยชน์ตามที่ควรได้รับ เนื่องจากไม่สามารถระบุวันการทำงานได้ หรือเอกสารการรับเงินไม่ครบ ก็จะส่งผลต่อการคำนวณเงินสงเคราะห์ในกรณีค่าจ้างอื่นนอกจากค่าชดเชย และหากไม่สามารถสืบข้อเท็จจริงในการจ้างงาน ระบุนิติสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างได้ ลูกจ้างก็จะไม่ได้รับการคุ้มครองตาม พรบ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

กรณีศึกษา: ลูกจ้างบริษัทรับเหมาก่อสร้างในจังหวัดหนองบัวลำภู

สรุปกรณี: ลูกจ้างบริษัทรับเหมาก่อสร้างในจังหวัดหนองบัวลำภูจำนวน 11 คน ได้ไปทำงานก่อสร้างในหลายจังหวัดทั่วประเทศไทย แต่ผลปรากฏว่าไม่ได้รับค่าจ้างจากนายจ้าง ทางองค์กร HRDF และสสค. จังหวัดสมุทรปราการ ได้ร่วมประสานงานกันทำให้ผู้ขอรับสิทธิได้รับเงินค่าจ้างค้างจ่ายและล่วงเวลา ค่าชดเชยเป็นจำนวนเงิน 121,469 บาท

ข้อเท็จจริง

ลูกจ้างทำงานกับบริษัทแห่งหนึ่งในจังหวัดหนองบัวลำภู ในตำแหน่งพนักงานก่อสร้าง โดยมีการตกลงค่าจ้างคนละ 350-380 บาท ต่อมากลุ่มลูกจ้างได้เดินทางไปทำงานในจังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศไทยตามที่ได้ตกลงกับนายจ้าง แต่กลับไม่ได้รับค่าจ้างตามที่ตกลง โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

- เมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2562 ลูกจ้างไปทำงานก่อสร้าง ณ จังหวัดระยอง โดยนายจ้างค้างจ่ายค่าจ้างจำนวน 6 วัน จากวันที่ 1-6 กันยายน 2562

- เมื่อวันที่ 10 กันยายน 2562 ลูกจ้างไปทำงานก่อสร้าง ณ จังหวัดกรุงเทพมหานคร โดยนายจ้างค้างค่าจ้างในวันที่ 16 พฤศจิกายน - 8 ธันวาคม 2562
- เมื่อวันที่ 6-25 กันยายน 2563 ลูกจ้างไปทำงานก่อสร้าง ณ จังหวัดนนทบุรี นายจ้างได้ค้างค่าจ้างเป็นจำนวน 18 วันครึ่ง
- เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2563 ลูกจ้างไปทำงานก่อสร้าง ณ จังหวัดสมุทรปราการ โดยนายจ้างค้างจ่ายค่าจ้างของวันที่ 25-31 ตุลาคม 2563 และวันที่ 1 พฤศจิกายน 2563 เป็นจำนวน 5 วัน

ในวันที่ 4 พฤศจิกายน 2563 เจ้าหน้าที่ HRDF สำนักงานจังหวัดสมุทรสาครได้พาลูกจ้าง 14 คนยื่นคำร้องคร. 7 ณ สสค. จังหวัดสมุทรปราการโดยเจ้าหน้าที่รับคำร้องในส่วนของการค้างค่าจ้าง และมีการนัดให้ลูกจ้างที่ได้รับกระทบมายื่นคร. 7 เพิ่มเติม ซึ่งทางเจ้าหน้าที่ HRDF สำนักงานสมุทรสาครมีความพยายามในการติดต่อลูกจ้าง แต่ลูกจ้างบางส่วนก็ย้ายไปทำงานจังหวัดอื่นซึ่งห่างไกลจากจังหวัดสมุทรปราการ และไม่ประสงค์ที่จะดำเนินการการยื่นคำร้อง ผลสุดท้ายคือมีผลยื่นคำร้องทั้งหมด 15 คน (เพิ่ม 1 คนจาก 14 คน) และทางสสค. จังหวัดสมุทรปราการได้ออกคำสั่งของพนักงานแรงงานโดยสั่งให้นายจ้างจ่ายค่าจ้าง คำสั่งที่ 396/2563 ลงวันที่ 30 ธันวาคม 2563 เงินจำนวน 159,751 บาท

ในวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2564 องค์กร HRDF ได้รับแจ้งจากพนักงานตรวจแรงงานว่านายจ้างยังไม่ได้นำเงินมาจ่าย และปัจจุบันอยู่ในระหว่างขั้นตอนการดำเนินคดี เนื่องจากไม่ปฏิบัติตามคำสั่งพนักงานตรวจแรงงาน

สืบเนื่องจากการที่นายจ้างได้รับคำสั่งให้จ่ายค่าจ้างและค่าชดเชย นายจ้างไม่ได้ยื่นอุทธรณ์ภายใน 30 วัน และแรงงานประสบความเดือดร้อน ในวันที่ 8 เมษายน 2564 องค์กร HRDF และลูกจ้างมีความประสงค์ในการไปยื่นขอรับเงินสงเคราะห์จากกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง แต่เนื่องด้วยการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 และประกาศห้ามเคลื่อนย้ายแรงงานต่างด้าวของจังหวัดสมุทรปราการ ทางสสค. จังหวัดสมุทรปราการจึงขอให้เลื่อนออกไปก่อน โดยระหว่างนี้พนักงานตรวจแรงงานจะติดตามการดำเนินคดีกับนายจ้างเนื่องจากไม่ปฏิบัติตามคำสั่งพนักงานตรวจแรงงาน จนกระทั่งในวันที่ 27 พฤษภาคม 2564 ทางองค์กร HRDF ได้ติดต่อลูกจ้างขณะที่ทำงานอยู่ ณ จังหวัดสระบุรีจำนวน 15 คน โดยมีการประสานงานกับสสค. จังหวัดสระบุรีในการเข้าไปรับคำร้องยื่นขอรับเงินสงเคราะห์จากกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง ณ สถานที่ทำงานของลูกจ้าง เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายการควบคุมการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ในระหว่างขั้นตอนการพิจารณาก็เกิดข้อท้าทายในการพิสูจน์นิติสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง เนื่องจากชื่อนายจ้างในใบอนุญาตการทำงานของบางคนไม่ตรงกับความเป็นจริง แต่ทางสสค. จังหวัดสมุทรปราการก็มีการรับหลักฐานเพิ่มเติมเพื่อยืนยันการจ้างงานที่เกิดขึ้นจริง

ในวันที่ 14 ตุลาคม 2564 ลูกจ้างได้รับโทรศัพท์จากสสค. จังหวัดสมุทรปราการว่ามีการอนุมัติเงินสงเคราะห์แล้ว ซึ่งองค์กร HRDF ได้สอบถามข้อเท็จจริง และค้นพบว่ากองทุนสงเคราะห์พร้อมจ่าย 11 คน แต่ของนาย SOE WIN รอแก้ไขจำนวนเงินและรวมติดคณะกรรมการอนุมัติอีกครั้ง โดยใช้เวลาไม่เกิน 1 เดือน และในวันที่

4 พฤศจิกายนจึงมีคำสั่งอนุมัติอีกครั้ง ในส่วนที่เหลือคือไม่สามารถติดต่อลูกจ้าง และบางส่วนได้ย้ายออกจากประเทศไทยไปแล้ว

ในวันที่ 22 พฤศจิกายน 2564 ทางองค์กร HRDF พาลูกจ้าง 2 คน รับเงินที่สสค.จังหวัดสมุทรปราการ แต่ผลปรากฏว่าเช็คของลูกจ้าง 1 รายไม่สามารถนำไปขึ้นเงินได้(เช็คแดง) ด้วยระบบปัญหาภายในของสสค. จึงส่งผลให้ลูกจ้างต้องประสานงานมารับเงินสงเคราะห์อีกครั้ง ส่วนลูกจ้างอีก 9 คนผู้อาศัยอยู่จังหวัดขอนแก่น ทางสสค.สมุทรปราการจะมีการประสานภายในให้เพื่อให้ลูกจ้างสามารถไปรับเช็คได้ที่สสค.จังหวัดขอนแก่น ในวันที่ 16-17 ธันวาคม 2564 ทางเจ้าหน้าที่ HRDF สำนักงานจังหวัดสมุทรสาครพาลูกจ้างอีก 9 คนเข้ารับเงินสงเคราะห์จากกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างกรณีนายจ้างไม่จ่ายค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ณ สสค.จังหวัดขอนแก่น **โดยสรุปลูกจ้างจำนวน 11 คน ประสบความสำเร็จในการรับเงินสงเคราะห์จากกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง ในกรณีค้างค่าจ้าง และ ค่าชดเชย เป็นจำนวนเงิน 121,469 บาทถ้วน**

ข้อสังเกต

ประเด็นที่ 1: การประสานงานของสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดสมุทรปราการ สระบุรี และขอนแก่น มีประสิทธิภาพ และเอื้อต่อการเข้าถึงสิทธิของลูกจ้าง

ตามข้อเท็จจริงข้างต้นการอำนวยความสะดวกของเจ้าหน้าที่ในช่วงการแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ทำให้มีการประสานงานอย่างไม่เป็นทางการมากขึ้น โดยมีการโทรแจ้ง หรือการพูดคุยเพื่อปฏิบัติตามมาตรการควบคุมโรคโควิด-19 และสามารถดำเนินงานได้อย่างปกติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการติดต่อของสสค. จังหวัดสมุทรปราการที่ ให้สสค. จังหวัดสระบุรีเข้าไปรับเรื่องขอเงินสงเคราะห์จากกองทุนสงเคราะห์ ณ สถานที่ทำงานของลูกจ้างในขณะนั้น ตลอดจนมีการประสานงานรับเงิน ณ สสค.จังหวัดขอนแก่นอีกด้วย ซึ่งเห็นได้ว่าสสค.ทั้ง 3 จังหวัด โดยเฉพาะจังหวัดสมุทรปราการมีเจตนารมณ์ในการเอื้อผลประโยชน์ให้กับลูกจ้างในการขอรับเงินสงเคราะห์จากกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง

ประเด็นที่ 2: ลูกจ้างสามารถยืนยันตัวตนและขอรับเงินสงเคราะห์ได้ แม้ว่าชื่อนายจ้างในใบอนุญาตทำงานไม่ตรงกับความจริง

สำหรับกรณีศึกษานี้มีข้อท้าทายเรื่องชื่อนายจ้างในใบอนุญาตการทำงานไม่ตรงกับความเป็นจริง เนื่องจากผู้ขอรับเงินสงเคราะห์กำลังอยู่ในขั้นตอนการเปลี่ยนชื่อนายจ้างเพราะได้เปลี่ยนงานใหม่ ทั้งนี้ทั้งนั้นพนักงานตรวจแรงงานได้สืบข้อเท็จจริงเพื่อหาหลักฐานการอ้างอิงนิติสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างโดยการใช้ “ใบเสร็จรับเงิน” ตลอดจนทางองค์กร HRDF ได้ให้ข้อมูลเพิ่มเติมตามหลักเกณฑ์ของกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างว่า

ด้วยเรื่องความเดือดร้อนว่า ไม่มีทางอื่นที่จะสามารถช่วยเหลือลูกจ้างได้และลูกจ้างมีภาระหนี้สินมีความเดือดร้อน พนักงานตรวจมีการพิจารณา และอนุมัติให้กับกรณีศึกษาดังกล่าวนี้

ประเด็นที่ 3: แม้ว่าลูกจ้างจะได้รับเงินสงเคราะห์จากกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง แต่นายจ้างไม่นำเงินมาจ่ายตามคำสั่งพนักงานตรวจแรงงาน และไม่สามารถบังคับคดีต่อไปได้

ตามเจตนารมณ์ของกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างคือการช่วยเหลือลูกจ้างเนื่องจากประสบปัญหาความเดือดร้อน เนื่องจากไม่ได้รับค่าจ้าง ค่าชดเชย และเงินอื่น เพื่อให้มีเงินสงเคราะห์ในการดำเนินชีวิตได้เบื้องต้น และภายหลังจากนั้นทางสสค. มีหน้าที่ในการติดตามเงินจากนายจ้างต่อ อย่างไรก็ตามในกรณีศึกษานี้ นายจ้างถูกศาลฟ้องล้มละลาย และไม่สามารถบังคับคดีต่อไปได้ ดังนั้นตามวิธีหลักเกณฑ์ในการติดตามนายจ้างอาจเป็นไปได้ด้วยความยากมากยิ่งขึ้น แต่ในทางที่กลับกันการที่นายจ้างถูกศาลฟ้องล้มละลายก็อาจเป็นอีกหนึ่งสาเหตุที่ทำให้กรณีศึกษานี้ประสบความสำเร็จในการขอรับสิทธิเงินสงเคราะห์เนื่องจากเข้าหลักเกณฑ์และเงื่อนไขว่าด้วยนายจ้างไม่สามารถจ่ายค่าจ้าง และค่าชดเชยได้ ตลอดจนแนวโน้มศักยภาพที่นายจ้างจะสามารถจ่ายตามคำสั่งจากพนักงานตรวจแรงงาน

3.2 กรณีศึกษาที่แรงงานข้ามชาติขอรับเงินสงเคราะห์จากกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างไม่สำเร็จ

เมื่อปี 2563 ทางองค์กร HRDF ได้พยายามให้ความช่วยเหลือลูกจ้างบริษัทรับเหมาทำความสะอาดในโรงพยาบาลรัฐแห่งหนึ่งในจังหวัดเชียงใหม่ แต่ผลปรากฏว่ามีเพียงผู้ขอรับสิทธิคนไทยเท่านั้นที่ได้รับเงินสงเคราะห์จากกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง ส่วนลูกจ้างผู้ถือสัญชาติอื่นกลับไม่สามารถขอรับสิทธิดังกล่าว ทางองค์กร HRDF จึงทำให้กรณีนี้เป็นคดียุทธศาสตร์ เพื่อศึกษาแนวทางในการตีความ ขั้นตอนการดำเนินการให้กับลูกจ้างข้ามชาติในการเข้าถึงกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง

กรณีศึกษา: ลูกจ้างบริษัทรับเหมาทำความสะอาดในโรงพยาบาลของรัฐบาลในจังหวัดเชียงใหม่

สรุปกรณี: ลูกจ้างบริษัทรับเหมาทำความสะอาดจำนวน 38 คน ซึ่งบริษัทได้ชนะการประมูลในการทำมาความสะอาดในโรงพยาบาลรัฐแห่งหนึ่งในจังหวัดเชียงใหม่ ต่อมาบริษัทนายจ้างได้ค้างจ่ายค่าจ้าง และค่าชดเชย และลูกจ้างจึงไปยื่นขอรับเงินสงเคราะห์จากกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง ทางสสค. จังหวัดเชียงใหม่ได้แจ้งผลการพิจารณาอนุมัติจำนวน 1 คนผู้ถือสัญชาติไทย และไม่ได้รับอนุมัติจำนวน 37 คนผู้ถือสัญชาติเมียนมาด้วยเหตุผลที่ว่า “ลูกจ้างทำงานมิชอบด้วยกฎหมาย” หลังจากนั้นทางมูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนาหรือ HRDF ได้ ยื่นหนังสือไปยังคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างเพื่อขอให้ชี้แจงเหตุผลในการวินิจฉัย ต่อจากนั้นทางองค์กรได้ยื่นคำฟ้องต่อศาลแรงงานภาค 5 ซึ่งเป็นศาลชั้นต้นเพื่อเพิกถอนมติคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง กรณีมีคำสั่งไม่อนุมัติจ่ายเงินจากกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างเพิ่มเติม เพื่อบรรเทาความเสียหายให้แก่ลูกจ้างแรงงานข้ามชาติ ทางผู้พิพากษามีมติให้เพิกถอนมติไม่อนุมัติจ่ายเงินจากกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง แต่ทางคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างมีการยื่นอุทธรณ์ ท้ายที่สุดผู้พิพากษามีคำพิพากษายืนตามศาลชั้นต้น

ยกคำอุทธรณ์ของจำเลย มีรายละเอียดสำคัญครอบคลุมเรื่องการคุ้มครองแรงงานลูกจ้างคนไทยและแรงงานข้ามชาติตามกฎหมายเท่าเทียมกัน และในปัจจุบันลูกจ้างข้ามชาติยังไม่ได้รับเงินสงเคราะห์

ข้อเท็จจริง

พนักงานจากบริษัทรับเหมาทำความสะอาดที่ชนะการประมูลในโรงพยาบาลรัฐแห่งหนึ่งในจังหวัดเชียงใหม่จำนวน 38 คน โดย 1 คนถือสัญชาติไทย และอีก 37 คนถือสัญชาติเมียนมาประสบปัญหาไม่ได้รับค่าจ้างและค่าชดเชยตามที่ตกลงกันไว้ ทางสำนักงาน HRDF จังหวัดเชียงใหม่จึงได้พาลูกจ้างมายื่นคำร้อง ณ สศค.จังหวัดเชียงใหม่ ในวันที่ 13 กรกฎาคม 2563 จากนั้นพนักงานตรวจแรงงานได้ออกคำสั่งเรียกนายจ้างมารับทราบ โดยนายจ้างจะต้องจ่ายค่าจ้างและค่าชดเชยจำนวน 1,900,000 บาท ในวันที่ 8 กันยายน 2563 ทั้งนี้เมื่อถึงครบกำหนดนายจ้างกลับไม่มาตามกำหนด และไม่มีการอุทธรณ์หนังสือพนักงานตรวจแรงงานถึง 2 ครั้งภายใน 30 วัน (ครั้งที่ 1 ที่ ชม 0029/3318 และครั้งที่ 2 ที่ 0029/3491) ส่งผลให้คำสั่งของพนักงานแรงงานเป็นที่สิ้นสุด

สืบเนื่องจากการที่นายจ้างได้รับคำสั่งให้จ่ายค่าจ้างและค่าชดเชย นายจ้างไม่ได้ยื่นอุทธรณ์ภายใน 30 วัน และแรงงานประสบความเดือดร้อน องค์การ HRDF จึงมีการยื่นคำร้องขอรับเงินสงเคราะห์ลูกจ้างจากกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง ณ สศค.เชียงใหม่ เมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2563 และมีการแจ้งผลการพิจารณาระบุวันที่ 14 มิถุนายน 2565 โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

- ในกรณีอื่นนอกจากค่าชดเชย (ค่าจ้าง) จากการที่แรงงานจำนวน 38 คนยื่นคำร้องขอรับเงินสงเคราะห์จากกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง ได้รับการอนุมัติจำนวน 1 คนผู้ถือสัญชาติไทย และไม่ได้รับอนุมัติจำนวน 37 คน ผู้ถือสัญชาติเมียนมาเนื่องจากการยื่นคำร้องขอรับเงินสงเคราะห์ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดตามหนังสือกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ที่ รง 0507/ว006876 ลงวันที่ 13 กรกฎาคม 2558 เรื่องแนวทางการพิจารณาจ่ายเงินสังคมสงเคราะห์ลูกจ้างต่างด้าวของคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง
- ในกรณีนายจ้างไม่จ่ายค่าชดเชย จากการที่แรงงานจำนวน 36 คน (แรงงาน 2 คนได้ลาออกก่อน) ยื่นคำร้องขอรับเงินสงเคราะห์จากกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง ได้รับการอนุมัติจำนวน 1 คนผู้ถือสัญชาติไทย และไม่ได้รับอนุมัติจำนวน 35 คนผู้ถือสัญชาติเมียนมา เนื่องจากการยื่นคำร้องขอรับเงินสงเคราะห์ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดตามหนังสือกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ที่ รง 0507/ว006876 ลงวันที่ 13 กรกฎาคม 2558 เรื่องแนวทางการพิจารณาจ่ายเงินสังคมสงเคราะห์ลูกจ้างต่างด้าวของคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง

ในวันที่ 7 กรกฎาคม 2564 ทางองค์กร HRDF พร้อมกับแรงงาน 35 คนได้ยื่นหนังสือไปยังคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างเพื่อขอให้ชี้แจงเหตุผลในการวินิจฉัยและส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องในการใช้ดุลยพินิจของ

คณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง ในวันที่ 13 กรกฎาคม 2564 ทางสำนักงานสวัสดิการจังหวัดเชียงใหม่ได้ส่งคำชี้แจงในการวินิจฉัยของคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง โดยให้เหตุผลว่า “เนื่องจากขณะที่ลูกจ้างยื่นคำร้องต่อพนักงานตรวจแรงงานลูกจ้างมิได้ทำงานกับนายจ้างที่ได้แจ้งไว้ต่อนายทะเบียนตามพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และไม่ปรากฏหลักฐานว่าได้มีการเปลี่ยนแปลงชื่อนายจ้างต่อนายทะเบียน ซึ่งถือว่ายังมิได้รับอนุญาตให้ทำงานโดยชอบด้วยกฎหมาย ” โดยเป็นการปฏิบัติตามแนวทางการพิจารณาจ่ายเงินสังคมสงเคราะห์ลูกจ้างต่างด้าวของคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง ซึ่งมีการกำหนดเงื่อนไขว่า 1) จะต้องเป็นลูกจ้างต่างด้าวที่เข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย 2) ได้รับอนุญาตทำงานแล้ว และ 3) นายจ้างค้างจ่ายเงินตามที่กฎหมายกำหนดในช่วงระยะเวลาที่ได้รับอนุญาต⁴

ต่อมาวันที่ 11 สิงหาคม 2564 ทางนายขององค์กรได้ยื่นคำฟ้องต่อศาลแรงงานภาค 5 ซึ่งเป็นศาลชั้นต้นเพื่อเพิกถอนมติคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง กรณีมีคำสั่งไม่อนุมัติจ่ายเงินจากกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างเพื่อบรรเทาความเสียหายให้แก่ลูกจ้างแรงงานข้ามชาติ โดยมีโจทก์เป็นแรงงานจำนวน 35 คน และจำเลยเป็นคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างและผู้ว่าราชการจังหวัด ต่อมาศาลมีคำสั่งรับฟ้องของแรงงาน โดยได้นัดพร้อมเพื่อกำหนดวันนัดสืบพยานในวันที่ 2 พฤศจิกายน 2564 ผ่านระบบออนไลน์ โดยในกระบวนการพิจารณาของศาลมีสาระสำคัญในการสืบพยาน ในประเด็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง ที่มาข้อจำกัด และข้อท้าทายของกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง เกณฑ์การพิจารณาของกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง ระเบียบคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์ อัตราที่จะจ่ายและระยะเวลาการจ่าย พ.ศ. 2560 และหนังสือกรม ฯ ที่ รง. 0507 ลงวันที่ 13 กรกฎาคม 2558 เรื่องแนวทางพิจารณาการจ่ายเงินสงเคราะห์แก่ลูกจ้าง ทั้งนี้ทางองค์กรมีการแบ่งประเภทของผู้ร้องเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

- กลุ่มที่ 1: ลูกจ้างมีใบอนุญาตทำงานที่ชื่อนายจ้างไม่ตรงบัตร
- กลุ่มที่ 2: ลูกจ้างกลุ่มพื้นที่สูง ไม่มีชื่อนายจ้างในช่วงดังกล่าวและทำงานได้โดยไม่ต้องมีใบอนุญาตทำงาน
- กลุ่มที่ 3: กลุ่มพิเศษคือ เงื่อนไขการทำงานไม่เหมือนกับการขึ้นทะเบียนตามมติต่าง ๆ

ในวันที่ 23 มีนาคม 2565 มีคำพิพากษาจากศาลแรงงานภาค 5 คดีหมายเลขแดงที่ ร.58-92/2565 ได้พิพากษาให้เพิกถอนมติไม่อนุมัติจ่ายเงินจากกองทุนของจำเลย และสั่งให้จำเลยร่วมจ่ายเงินสงเคราะห์ให้แก่โจทก์ซึ่งเป็นแรงงานข้ามชาติและแรงงานไร้สัญชาติ (บัตรผู้ไม่มีสถานะทางทะเบียน) ทั้ง 35 คนตามฟ้อง โดยทางผู้พิพากษาได้เน้นย้ำรายละเอียดสำคัญดังนี้

“ลูกจ้างคนไทยและลูกจ้างต่างด้าวย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน และการที่ลูกจ้างต่างด้าวจะเข้าเมืองมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาตก็เป็นเรื่องที่ลูกจ้างต่างด้าวจะต้อง

⁴ อ้างอิงจากหนังสือเลขที่ รง 0502/6555

ถูกดำเนินคดีอีกส่วนหนึ่ง ไม่ใช่ใช้สิทธิการเข้าถึงกองทุนเงินเป็นการควบคุม ซึ่งการไม่อนุมัติเงินจากกองทุนให้กับแรงงานข้ามชาติทั้ง 35 รายได้รับเงินสงเคราะห์กรณีนายจ้างไม่จ่ายเงินอื่นนอกจากค่าชดเชย จึงเป็นการวินิจฉัยเกินเลยไปจากกฎหมายและระเบียบที่บัญญัติไว้ เป็นการลงมติและออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่”

ทั้งนี้จำเลยไม่เห็นด้วยกับคำตัดสินดังกล่าวของศาลจึงได้ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลแรงงานภาค 5 ต่อศาลอุทธรณ์คดีชั้นอุทธรณ์ ในวันที่ 3 พฤษภาคม 2565 และมีการยื่นคำแก้อุทธรณ์ในวันที่ 23 มิถุนายน 2565 และเมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2565 ศาลแรงงานภาค 5 ได้อ่านคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์คดีชั้นอุทธรณ์ ที่ 1451 – 1485/2565 และมีคำพิพากษายืนตามศาลชั้นต้น ยกคำอุทธรณ์ของจำเลย มีรายละเอียดสำคัญครอบคลุมเรื่องการคุ้มครองแรงงานลูกจ้างคนไทยและแรงงานข้ามชาติตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ประเด็นเรียกผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่เข้ามาเป็นจำเลยร่วมไม่ชอบด้วยกฎหมายให้เป็นการต่อสู้ข้อเท็จจริงใหม่ แทนการยื่นอุทธรณ์ และยกประเด็นเรื่องคำสั่งตัดพยานคือพนักงานตรวจแรงงาน ⁵

จากการติดตามความคืบหน้าล่าสุดในเดือนพฤศจิกายน 2565 ลูกจ้าง 35 คนยังไม่ได้ได้รับเงินสงเคราะห์ ลูกจ้าง และทางองค์กร HRDF มีการจัดทำคดีนี้เป็นคดียุทธศาสตร์เพื่อสร้างการรณรงค์ในการเปลี่ยนแปลงสังคม และสร้างแนวปฏิบัติที่สำคัญในการพิจารณาการจ่ายเงินสงเคราะห์สำหรับแรงงานข้ามชาติ

ข้อสังเกต

ประเด็นที่ 1 แนวทางการพิจารณาของสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน จังหวัดเชียงใหม่ขัดต่อกฎหมายคุ้มครองแรงงานและสิทธิมนุษยชน

สืบเนื่องจากผลการพิจารณาของคณะกรรมการสงเคราะห์ลูกจ้างที่ไม่อนุมัติคำร้องขอรับเงินสงเคราะห์ ด้วยสาเหตุจากการที่ลูกจ้างเข้าเมืองไม่ถูกกฎหมาย โดยพิจารณาจากชื่อนายจ้างไม่ตรงกับใบอนุญาตการทำงาน หรือไม่มีใบอนุญาตการทำงาน โดยจำเลยอ้างถึงเรื่องแนวทางการพิจารณาจ่ายเงินสังคมสงเคราะห์ลูกจ้างต่างตัวของคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง รง 0507/ว006876 ลงวันที่ 13 กรกฎาคม 2558 (หนังสือเวียน)

ทั้งนี้ศาลชั้นต้นจึงพิเคราะห์ว่าการที่ลูกจ้างต่างด้าวจะเข้าเมืองมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาตก็เป็นเรื่องที่ลูกจ้างต่างด้าวจะต้องถูกดำเนินคดีอีกส่วนหนึ่ง ไม่ใช่ใช้สิทธิการเข้าถึงกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างเป็นการควบคุม ซึ่งการไม่อนุมัติเงินจากกองทุนฯให้กับแรงงานข้ามชาติทั้ง 35 รายได้รับเงินสงเคราะห์กรณีนายจ้างไม่จ่ายเงินอื่นนอกจากค่าชดเชย จึงเป็นการวินิจฉัยเกินเลยไปจากกฎหมายและระเบียบที่

⁵ HRDF, ใบแจ้งข่าว: ศาลพิพากษายืนยัน แรงงานข้ามชาติมีสิทธิเข้าถึงกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างโดยไม่คำนึงถึง สถานะทางกฎหมาย ฝ่ายแรงงานเรียกร้องกระทรวงแรงงานทบทวนเพิกถอนแนวปฏิบัติ ที่ขัดต่อกฎหมายคุ้มครองแรงงานและสิทธิมนุษยชน, <http://hrdfoundation.org/?p=2957&lang=th>, เข้าถึงเมื่อ 27 พฤศจิกายน 2565

บัญญัติไว้ เป็นการลงมติและออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ผนวกกับหนังสือเวียนดังกล่าวไม่ใช่กฎหมายแต่เป็นการกำหนดแนวทางการใช้ระเบียบ เมื่อพิจารณาระเบียบดังกล่าวไม่ปรากฏข้อความใดที่จำกัดการเข้าถึงสิทธิในการรับเงินของลูกจ้างที่เป็นแรงงานข้ามชาติ

ในระหว่างขั้นตอนการยื่นอุทธรณ์ของฝั่งจำเลย พยานของฝ่ายจำเลยมีการพูดถึงการเหตุการณ์การไม่พิจารณาจ่ายเงินสงเคราะห์ เพราะได้ใช้หลักความมั่นคงในราชอาณาจักร และตีความว่าการเข้ามาของแรงงานข้ามชาติเป็นภัยคุกคามต่อประเทศ ตลอดจนเงินกองทุนสงเคราะห์เป็นเงินจากภาษีของประชาชนชาวไทย ซึ่งลูกจ้างเหล่านี้ไม่ควรได้รับเงินสงเคราะห์ลูกจ้าง ทั้งนี้การอ้างเหตุผลเหล่านี้แสดงให้เห็นถึงการใช้เจตนารมณ์ของพรบ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างที่ผิดไป เนื่องจากควรมีการให้ความสำคัญถึงการปกป้องคุ้มครองแรงงานผู้ได้รับความเสียหาย

มากไปกว่านั้นตามพรบ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ไม่มีการกำหนดขอบเขตการคุ้มครองด้วยสถานะทางกฎหมายของลูกจ้าง มีการระบุไว้เพียงว่า ‘ลูกจ้าง’ หมายถึง ผู้ซึ่งตกลงทำงานให้นายจ้างโดยรับค่าจ้างไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร ดังนั้นจึงมีการคุ้มครองลูกจ้างไม่ว่าจะสถานะทางกฎหมายแบบใดโดยใช้พรบ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และระเบียบคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง พ.ศ. 2560 และที่สำคัญการใช้ดุลยพินิจจากหนังสือเวียนถือว่าเป็นการใช้อำนาจนอกเหนือจากระเบียบคณะกรรมการสงเคราะห์ลูกจ้างที่กำหนดไว้ และเป็นพิจารณาแยกออกไปจากพรบ.อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงาน

ประเด็นที่ 2: พนักงานตรวจแรงงานไม่ได้มีการสืบพยานเพิ่มเติมจากผู้รับเหมาหลัก

ในกรณีหากมีการรับเหมาช่วงต่อจะส่งผลต่อการสืบข้อเท็จจริงในการระบุนิติสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง และการระบุขอบเขตความรับผิดชอบเมื่อเกิดความเสียหายต่อลูกจ้างของผู้รับเหมาขั้นต้น และผู้รับเหมาช่วง ในกรณีนี้หากพิจารณาตามมาตรา 5 พรบ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ได้ระบุว่าผู้รับเหมาขั้นต้น (ผู้รับจ้างช่วง) และผู้รับเหมาช่วง ตาม พรบ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 นั้น หากผู้รับเหมาช่วงค้ำค่าจ้างแก่ลูกจ้างผู้รับเหมาขั้นต้น (ผู้รับเหมาหลัก) ต้องร่วมรับผิดชอบจ่ายค่าจ้างให้กับลูกจ้างของผู้รับจ้างช่วงด้วย ซึ่งในกรณีนายจ้างคือบริษัทที่ชนะการประมูลเพื่อทำความสะดวกให้กับโรงพยาบาล ซึ่งเป็นช่องทางที่ควรหาข้อเท็จจริงทางกฎหมายว่าทางโรงพยาบาลควรมีการรับผิดชอบร่วมด้วยหรือไม่

ประเด็นที่ 3: องค์กร HRDF ได้นำเสนอพิจารณาแนวทางการดำเนินคดีต่อผู้พิพากษาโดยอ้างอิงกรณีศึกษาจากประเทศสวีเดนในคดีคนงานเก็บลูกเบอร์รี่ (Berry picking) พ.ศ. 2553 และคดีบริษัท Lomsjö Bär

คนงานไทย 162 คน ผู้ไปทำงานเก็บลูกเบอร์รี่ที่ประเทศสวีเดน โดยมีการลงทุนจ่ายค่านายหน้าไป 25,000 บาท และหักจากเงินเดือนเพิ่มเติมอีก 50,000 บาท รวมเป็นเงิน 75,000 บาท โดยนายหน้ามีการการันตีรายได้มากถึง 3,500 บาทต่อวัน อย่างไรก็ตามเมื่อกลุ่มแรงงานไปถึงประเทศสวีเดนกลับพบว่าสัญญาจ้างยังอ่อนแอ กล่าวคือ ผู้เก็บเบอร์รี่ได้รับการรับประกันค่าจ้างขั้นต่ำ 16,372 โครเนอร์ต่อเดือนสำหรับสัปดาห์การทำงาน 40 ชั่วโมง แต่เพื่อให้ได้มากกว่าค่าจ้างขั้นต่ำคนงานจะต้องเก็บผลเบอร์รี่ป่ามากกว่า 10 กิโลกรัมทุกวันตลอดสัปดาห์การทำงานซึ่งเป็นเงื่อนไขภายใต้สถานการณ์ที่เป็นไปไม่ได้ในทางปฏิบัติ โดยเฉลี่ยคนเก็บเบอร์รี่เก็บได้ประมาณ 3 กิโลกรัม ต่อวัน อีกทางหนึ่งคือ สัญญาจ้างไม่มีค่าและไม่มีการรับประกันว่าผู้เก็บเบอร์รี่สามารถมีรายได้เพียงพอที่จะไม่กลับบ้านไปแล้วเป็นหนี้

กลุ่มแรงงานได้รับเงินเดือนเพียงเดือนแรกเท่านั้นหรือ 6,000 โครเนอร์ และหลังจากนั้นไม่ได้รับอีกเลย ผนวกกับบริษัท Lomsjö Bär ซึ่งถูกประกาศว่าเป็นบุคคลล้มละลาย และทางสหภาพแรงงานสวีเดนคอมมูนัล (Kommunal) ได้ยื่นมือเข้ามาช่วย โดยปกติคนงานไทยจะไม่ค่อยได้เป็นสมาชิกสหภาพแรงงานดังกล่าวเนื่องด้วยข้อจำกัดทางเศรษฐกิจ แต่กระนั้นทางสหภาพแรงงานมีข้อบังคับที่อนุญาตให้คนงานที่อายุน้อยกว่า 26 ปี เป็นสมาชิกฟรี 3 เดือนโดยไม่มีค่าธรรมเนียมใด ๆ ดังนั้นสหภาพแรงงานคอมมูนัลจึงลงทะเบียนบุคคลสามคนเป็นสมาชิก และสหภาพแรงงานสามารถเป็นผู้แทนของคนงานในการฟ้องคดีต่อศาลสวีเดน

กระบวนการทางศาลผ่านไปโดยมีสหภาพแรงงานเป็นผู้แทนของกลุ่มคนงานไทย และในที่สุดคนงานแต่ละคนได้รับเงิน 36,600 โครนาสวีเดนจากรัฐบาลสวีเดน สำหรับการทำงานสองเดือนรวมถึงค่าชดเชยในวันหยุด อย่างไรก็ตาม จากภาษีก้อนนี้และมูลค่าของสวัสดิการจะถูกหักออก เนื่องจากบริษัทไม่ได้ลงนามในข้อตกลงร่วมใด ๆ กับคอมมูนอล สหภาพแรงงานจึงไม่สามารถเรียกร้องค่าทำงานล่วงเวลาซึ่งถูกควบคุมในข้อตกลงร่วมเท่านั้น

จากกรณีศึกษาดังกล่าวส่งผลให้ในฤดูกาลเก็บลูกเบอร์รี่ถัดไป คณะกรรมการการย้ายถิ่นของสวีเดน (Migrationsverket) ได้กำหนดระเบียบการออกใบอนุญาตทำงานที่เข้มงวดขึ้น เพื่อประกันเงินเดือนขั้นพื้นฐานของผู้เก็บเบอร์รี่ต่างชาติและคนงานได้รับข้อมูลที่เพียงพอเรื่องงานและกฎระเบียบของสวีเดน

จากกรณีศึกษาครั้งนี้เป็นกรณีศึกษาตัวอย่างที่ทางเจ้าหน้าที่ HRDF ได้นำเสนอในชั้นศาล เพื่อให้เห็นเจตนารมณ์ของกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานอย่างเป็นธรรม โดยไม่คำนึงสถานะทางกฎหมายและสัญชาติ และมีวิธีการดำเนินการเพื่อให้คนไทยได้รับสิทธิอย่างเต็มประโยชน์ แม้ว่าจะไม่ได้อาศัยอยู่ในประเทศสวีเดนแล้วก็ตาม

4. ข้ออภิปรายสำคัญ

4.1 แนวคำพิพากษากรณีลูกจ้างบริษัทรับเหมาทำความสะอาดในโรงพยาบาลของรัฐบาลในจังหวัดเชียงใหม่

จากกรณีศึกษาที่แรงงานข้ามชาติขอรับเงินสงเคราะห์จากกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างไม่สำเร็จนั้น ทางองค์กร HRDF ได้มีการจัดทำเป็นคดียุทธศาสตร์เชิงรุก ซึ่งมีการทำคดีส่งฟ้องไปที่ศาลแรงงานเพื่อมีมติให้ถอนคำสั่งการไม่อนุมัติเงินสงเคราะห์ โดยมีข้อสังเกตที่สำคัญเพิ่มเติมจากจากแนวคำพิพากษาดังต่อไปนี้

4.1.1 คณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างมีการออกระเบียบขัดกับกฎหมายและคำพิพากษา มีการใช้พระราชกำหนด (พรก.) การบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว ที่ว่าด้วยเรื่องของเอกสารของแรงงาน โดยอ้างว่าผู้ขอรับสิทธิทำงานมิชอบด้วยกฎหมาย โดยการอ้างเอกสารประจำตัว ใบอนุญาตการทำงาน ตลอดจนสถานะทางกฎหมายของผู้ขอรับสิทธิ ซึ่งมีความขัดแย้งพรบ. คุ่มครองแรงงาน ซึ่งควรให้การคุ้มครองแรงงาน ทั้งนี้ในกรณีศึกษาอื่นๆที่เป็นต่างชาติดกลับไม่มีปัญหาในการพิจารณา ซึ่งเป็นเรื่องที่แปลกกว่าทำไมศาลถึงไม่ได้ใช้แนวคำพิพากษาในอดีตเป็นแนวทางในการปฏิบัติ และคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างใช้ช่องว่างทางกฎหมายในกรณีนิติสัมพันธ์และสัญญาจ้างระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างมาเพิ่มเงื่อนไขเพื่อไม่ให้เข้าถึงเงินสงเคราะห์ และผลของการพิจารณาไม่สามารถอุทธรณ์ได้ ซึ่งทางออกเพิ่มเติมคือการไปฟ้องศาลเพียงอย่างเดียวเท่านั้น

4.1.2 การที่จำเลยอุทธรณ์ว่า ศาลแรงงานภาค 5 เรียกผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่เข้ามาเป็นจำเลยร่วมไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการมีมติของจำเลยร่วมไม่ได้เป็นผู้มีอำนาจมีมติเห็นชอบให้จ่ายเงินสงเคราะห์ในกรณีดังกล่าว ประเด็นนี้จำเลยมิได้มีการโต้แย้งตั้งแต่แรกในศาลชั้นต้น และมีได้เป็นประเด็นข้อพิพาทที่ศาลชั้นต้นได้กำหนดไว้ การอุทธรณ์จึงเป็นการยกข้อเท็จจริงขึ้นต่อสู้ใหม่ ต้องห้ามอุทธรณ์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 225 วรรคหนึ่ง ประกอบพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ.2522 มาตรา 54 วรรค 1 ศาลอุทธรณ์คดีชำนาญพิเศษไม่รับวินิจฉัย

4.1.3. การที่จำเลยอุทธรณ์ว่าศาลแรงงานภาค 5 มีคำสั่งตัดพยานคือพนักงานตรวจแรงงาน วินิจฉัยว่าการดำเนินกระบวนการพิจารณารับฟังพยานหลักฐานของศาลแรงงานภาค 5 ชอบแล้ว เนื่องจากมีการสืบพยานทั้งโจทก์และจำเลยเสร็จสิ้น ในวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2565 ทนายจำเลย ได้แถลงหมดพยานเพียงเท่านั้น แสดงให้เห็นว่าทนายจำเลยไม่ตั้งใจสอบพยานปากพนักงานตรวจแรงงานอีกต่อไป อุทธรณ์ของจำเลยและจำเลยร่วมฟังไม่ขึ้น

4.1.4 แม้ว่าศาลจะมีคำพิพากษาที่ให้สิทธิการคุ้มครองแก่ลูกจ้าง แต่ตามวิธีการทำงานของข้าราชการไทยคือผู้ที่ใช้ดุลพินิจผิดไม่เคยต้องได้รับผิด คือวัฒนธรรมที่ลอยนวลพ้นผิด (impunity) หรือคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างที่พิจารณาไม่อนุมัติในกรณีนี้กลับไม่ต้องรับผิดชอบในคำอนุมัติของตนเอง แม้ว่าศาลจะมีคำพิพากษาว่าเป็นการอนุมัติที่ผิดเช่นกัน แต่ตัวศาลเองก็ไม่มีคำสั่งให้หน่วยงานได้รับผิดชอบต่อการตัดสินใจของตนเอง และไม่มีชดเชยเวลา และค่าเสียโอกาสของแรงงานข้ามชาติอีกด้วย

4.2 หลักการการพิสูจน์ความเดือดร้อนของลูกจ้างเป็นเงื่อนไขของการเข้าถึงสิทธิตามกฎหมายกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง

เมื่อลูกจ้างมีความประสงค์ในการขอรับเงินสงเคราะห์นั้นจะต้องมีการกรอกเอกสารแบบขอรับเงินสงเคราะห์ และแบบแจ้งข้อมูลความเดือดร้อนในการดำรงชีพของลูกจ้าง (กท.01)⁶ โดยมีลักษณะคำถามในการสำรวจภาระค่าใช้จ่าย หรือความเดือดร้อนในรายเดือน รายได้ในการดำรงชีพ การได้รับสิทธิตามคำสั่งจากพนักงานตรวจแรงงาน และข้อมูลอื่นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีในอนาคต ทั้งนี้การพิจารณาความเดือดร้อนมีความเป็นนามธรรมสูง และขึ้นอยู่กับคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างในการพิจารณาความเดือดร้อนที่มี อนึ่ง เมื่อพิจารณาตามเจตนารมณ์ของกฎหมายเรื่องกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างที่ก่อตั้งขึ้นมาเพื่อช่วยเหลือลูกจ้างที่เดือดร้อนจากการถูกเลิกจ้างไม่เป็นธรรม จึงออกแบบเงินสงเคราะห์เพื่อช่วยเหลือลูกจ้าง และเป็นสิทธิที่ลูกจ้างพึงจะได้รับการสิทธิการคุ้มครองตามกฎหมายแรงงาน ยิ่งไปกว่านั้นหากมีการใกล้เคียงเกิดขึ้น ซึ่งเป็นกระบวนการที่มักจะเกิดขึ้นก่อนการที่ลูกจ้างจะยื่นขอรับเงินสงเคราะห์ ซึ่งผลของการใกล้เคียงอาจจะได้เงินชดเชยที่น้อยกว่าตามที่กฎหมายกำหนด และลูกจ้างก็จะอาจจะไม่สามารถขอรับสิทธิเงินสงเคราะห์ได้ต่อไป เนื่องจากคณะกรรมการกองทุนอาจใช้ดุลพินิจว่ากรณีศึกษาบางกรณีว่าไม่เดือดร้อนแล้ว

4.3 ระบบเอกสารประจำตัว และใบอนุญาตการทำงาน of แรงงานข้ามชาติเป็นอุปสรรคต่อการสืบข้อเท็จจริง และการยืนยันตัวตนของลูกจ้าง

ไม่ว่าจะเป็นเอกสารประจำตัวลูกจ้าง และใบอนุญาตการทำงานเป็นหลักฐานที่นิยมของพนักงานตรวจแรงงานในการยืนยันตัวตนของลูกจ้าง อนึ่ง กระบวนการดังกล่าวมีความลึกลับส่งผลให้มีการสะกดข้อผิดพลาด มีนามสกุล และไม่มีนามสกุล ซึ่งหากนายจ้างทำสัญญาจ้าง หรือออกไปแสวงหาเงินเดือนที่แตกต่างจากเอกสารประจำตัว และใบอนุญาตในการทำงานจะก่อให้เกิดอุปสรรคในการสืบข้อเท็จจริง ทั้งนี้กระบวนการขอแก้ไขชื่อสามารถทำได้ ณ กระทรวงแรงงาน แต่ค่อนข้างมีความซับซ้อนเช่นเดียวกัน

⁶ กองคุ้มครองแรงงานมม แบบแจ้งข้อมูลความเดือดร้อนในการดำรงชีพของลูกจ้าง, <https://protection.labour.go.th/attachments/article/96/F.01.pdf>, เข้าถึงเมื่อ 28 พฤศจิกายน 2565

ในอีกประเด็นหนึ่งที่เกิดขึ้นคือการต่อใบอนุญาตการทำงาน และการเปลี่ยนนายจ้าง มีกรอบระยะเวลาในการดำเนินงานนาน ซึ่งอาจส่งผลชื่อนายจ้างไม่ตรงกับใบอนุญาตใน ณ ขณะนั้น และท้ายที่สุดจะเป็นอุปสรรคต่อการสืบข้อเท็จจริงของสัญญาว่าจ้างที่เกิดขึ้นระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง

ปัจจุบันบริการนายหน้าหรือองค์กรที่จัดทำพาลูกจ้างเข้ามาทำงานอย่างถูกกฎหมายมีอยู่มาก ซึ่งชื่อของนายหน้าก็จะปรากฏที่ใบอนุญาตการทำงานของลูกจ้าง ซึ่งไม่ใช่นายจ้างตามหลักทางกฎหมาย ซึ่งในกรณีก็เกิดผลลัพธ์เช่นเดียวกับการฉ้อโกง ขาดจนกระทบถึงการรับผิดชอบลูกจ้างในกรณีต่างๆ

4.4 ที่มาของคณะกรรมการสงเคราะห์ลูกจ้าง

จากมาตรา 129 พรบ. คัมครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ได้ระบุถึงที่มาของคณะกรรมการสงเคราะห์ลูกจ้างไว้ว่า “ให้มีคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างประกอบด้วย ปลัดกระทรวงแรงงาน เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นกรรมการ กับผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง ฝ่ายละ 5 คน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ และอธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครอง แรงงานเป็นกรรมการและเลขานุการ ” ผนวกกับระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายลูกจ้างในคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งระบุข้อ 5 และ 6 ว่าให้มีการอำนวยการการเลือกตั้งสำหรับการเลือกตั้งตัวแทนฝั่งนายจ้างและลูกจ้าง โดยให้ทางให้สภาองค์กรนายจ้างและสภาองค์กรลูกจ้างเสนอรายชื่อผู้สมัครเพื่อเข้ารับการเลือกตั้ง ดังนั้นที่มาของคณะกรรมการสงเคราะห์ลูกจ้างจึงค่อนข้างเป็นลูกผสมระหว่างการเลือกตั้ง และการแต่งตั้งโดยเฉพาะในส่วนของผู้แทนฝั่งนายจ้างและลูกจ้างที่จำกัดเพียงรายชื่อที่เสนอโดยสภาเท่านั้น โดยช่องว่างตรงนี้จึงทำให้การอนุมัติ พิจารณา หรืออื่นใดที่เกี่ยวข้องกับกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างอาจเกิดเสียงตัวแทนของนายจ้าง และลูกจ้างผู้ที่ประสบปัญหากับความเดือดร้อนที่แท้จริง และมีมุมมองของด้านสิทธิมนุษยชน

4.5 ลูกจ้าง นายจ้าง และสังคมไม่รู้ถึงสิทธิตามกฎหมายกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง

ไม่ว่าจะเป็นคนไทยหรือต่างชาติ การเข้าถึงกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างส่วนใหญ่ จะเข้าถึงด้วยความเอื้ออำนาจความสะดวกและช่วยเหลือจากองค์กรพัฒนาเอกชนต่าง ๆ แต่ความรู้ที่เป็นสาธารณะ และเข้าถึงค่อนข้างน้อย แม้กระทั่งสหภาพแรงงานบางแห่งก็ไม่ได้รู้จักกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างในรายละเอียดเชิงลึก เนื่องจากทางภาครัฐขาดการประชาสัมพันธ์เชิงรุกกับนายจ้าง ลูกจ้าง ตลอดจนกับการเผยแพร่กับสาธารณะ และขาดทบทวนพร้อมในการแจ้งสิทธิต่อลูกจ้างงานในการขอรับเงินสงเคราะห์เมื่อได้รับความเดือดร้อนเนื่องจากไม่ได้รับค่าจ้าง และค่าชดเชยต่างๆ

4.6 มาตรฐานในการปฏิบัติงาน มีการพิจารณาเป็นไปตามดุลพินิจของระเบียบที่มีความซับซ้อน ซึ่งส่งผลต่อมาตรฐานและประสิทธิภาพในการคุ้มครองแรงงาน

4.6.1 มาตรฐานในการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ - การปฏิบัติงานเฉพาะหน้าของสสค.มีความแตกต่างกันออกไปเล็กน้อยในแต่ละพื้นที่ขึ้นอยู่กับประสบการณ์ ความพร้อมและความเชี่ยวชาญของเจ้าหน้าที่ บางจังหวัดมีบริการล่ามภาษาเพื่อสนับสนุนการทำงานของเจ้าหน้าที่ แต่บางพื้นที่ที่ไม่มีล่ามภาษา จึงเป็นข้อท้าทายสำหรับลูกจ้างที่ไม่สามารถเข้าถึงภาษาไทยได้ในการยื่นคำร้อง ทั้งนี้จากกรณีศึกษาตัวอย่างจะเห็นได้ว่ากรณีศึกษาของเชียงใหม่ที่มีการยื่นคำร้องต่อศาลแรงงาน มีการใช้แนวทางปฏิบัติที่แตกต่างจากพื้นที่อื่น โดยไม่การใช้หนังสือเวียน ซึ่งส่งผลให้ลูกจ้างที่ไม่มีใบอนุญาตการทำงานอย่างถูกต้อง ตลอดจนแรงงานที่มาจากที่ราบสูงก็เข้าข่ายการเข้าเมืองผิดกฎหมาย และไม่ได้รับการคุ้มครอง ซึ่งแตกต่างจากการพิจารณาคำร้องของกรณีอื่น ๆ ที่มีการใช้ระเบียบคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง พ.ศ. 2560 มากกว่า ทั้งนี้ระเบียบคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างควรออกหลักเกณฑ์และเงื่อนไขให้ชัดเจนและครอบคลุม เพื่อป้องกันไม่ให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งเกินเลยจากกฎหมายจริง

4.6.2 หลักเกณฑ์การคำนวณกรณีเงินอื่นนอกจากค่าชดเชย - ในส่วนของหลักเกณฑ์การคำนวณสงเคราะห์ลูกจ้างในกรณีของเงินอื่น ซึ่งระเบียบให้เป็นไปตามดุลพินิจของคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง และจะจ่ายในอัตราไม่เกิน 60 เท่าของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายวันของลูกจ้างที่พึงได้รับ ซึ่งทำให้เกิดความสับสนของระบบ โดยบางกรณีอาจมีการขอยื่นจำนวนเงินที่สูง ผนวกกับยื่นเอกสารเพื่อยืนยันความเดือดร้อนของลูกจ้าง เพื่อประกอบการเห็นใจ ดังนั้นควรมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณากลางที่ป้องกันความไม่เป็นธรรมต่อผู้รับสิทธิเงินสงเคราะห์

4.6.3 การกำหนดคำจำกัดความของคำว่า “คำสั่งพนักงานตรวจแรงงานที่ใช้ประกอบคำขอ ต้องเป็นที่สุดแล้ว” - นอกจากนี้อีกหนึ่งเงื่อนไขของการยื่นรับเงินสงเคราะห์จากกองทุนสงเคราะห์กำหนดไว้ว่า “คำสั่งพนักงานตรวจแรงงานที่ใช้ประกอบคำขอ ต้องเป็นที่สุดแล้ว” ซึ่งในระเบียบไม่มีแนวทางการตีความ “ต้องเป็นที่สุดแล้ว” หรือมีการกำหนดกรอบระยะเวลากระบวนการศาลของนายจ้าง

4.6.4 กระบวนการมีความซับซ้อน และมีกรอบระยะเวลาที่ค่อนข้างนาน - กระบวนการมีความซับซ้อนตั้งแต่ยื่นคร.7 ซึ่งเมื่อถึงเงื่อนไขที่สามารถขอยื่นรับเงินสงเคราะห์จากกองทุนลูกจ้างได้นั้น ลูกจ้างจะต้องพิสูจน์ความเดือดร้อนจากการไม่ได้รับค่าชดเชย และกรณีเงินอื่น ๆ ทั้งนี้หากกระบวนการสืบข้อเท็จจริงก่อนแล้วหากลูกจ้างมีงานใหม่ พนักงานตรวจแรงงานอาจใช้ดุลพินิจว่าลูกจ้างไม่เดือดร้อนแล้ว และสามารถรอกระบวนการศาลต่อไปได้ และท้ายที่สุดส่งผลให้ลูกจ้างไม่สามารถเข้าถึงเงินสงเคราะห์ในส่วนนี้ที่มีวัตถุประสงค์บรรเทาความเดือดร้อนของลูกจ้าง จากประสบการณ์การทำงานขององค์กร HRDF มีลูกจ้างได้แบ่งปันว่า รู้สึกท้อกับกระบวนการ แม้ว่าจะมีเจ้าหน้าที่มาช่วยเหลือมากมายขนาดนี้ ซึ่งถ้าหากไม่มี

เจ้าหน้าที่ HRDF ในการช่วยเหลือก็คงจะไม่รู้จักกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง และเข้าใจกระบวนการในการขอรับเงินสงเคราะห์ดังกล่าว

4.6.5 สิทธิในการยื่นอุทธรณ์และยื่นคำร้องใหม่ - หากพิจารณาจากหัวข้อ 1.4 ขั้นตอนการขอรับเงินสงเคราะห์จากกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง และเมื่อคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างไม่อนุมัติเงินสงเคราะห์ก็จะปิดเรื่องที่มีการแจ้งผลให้ทราบเท่านั้น และไม่มีการยื่นอุทธรณ์ ซึ่งถือว่าขัดแย้งกับกับสิทธิในการยื่นอุทธรณ์และยื่นคำร้องใหม่ในข้อ 14 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิการเมือง (ICCPR) พ.ศ. 2509 (การพิจารณาที่เป็นธรรม) ⁷ ด้วยช่องว่างทางกฎหมายนี้ทำให้คดีของสำนักงานเชียงใหม่จึงต้องมีการยื่นคำร้องเพิ่มเติมต่อศาลแรงงาน

4.6.6 กระแสสังคมกับกรอบระยะเวลาการปฏิบัติงาน - ทั้งนี้จากการเปรียบเทียบกรณีศึกษา และการสัมภาษณ์นายความขององค์กร HRDF พบว่าจำนวนผู้ร้องขอรับเงินสังคมสงเคราะห์ การเป็นกรณีที่ดีต่อกฎหมาย การได้รับความกดดันของสื่อ ตลอดจนการรับรู้ของผู้มีอำนาจในองค์กรส่งผลต่อกรอบระยะเวลาในการดำเนินงานหรือไม่ แม้ว่าปัจจุบันจะมีการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณารวม 19 วัน แต่จาก 3 กรณีดังกล่าวมีการใช้เวลาในการดำเนินการมากกว่า 2 เดือน

5. บทเรียนและข้อเสนอแนะที่เป็นไปได้

5.1 กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างควรมีการกำหนดกรอบระยะเวลาในการยื่นคำร้องขอรับเงินสงเคราะห์ ภายหลังจากการยื่น คร.7 เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการบรรเทาความเดือดร้อนของลูกจ้าง และหลังจากนั้นสสค.ไปสืบข้อเท็จจริง และปรับนายจ้างต่อแทน

5.2 กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างควรมีการออกระเบียบคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างเพิ่มเติม เพื่อระบุเงื่อนไข หลักเกณฑ์การพิจารณา และขอบเขตดุลยพินิจของเจ้าพนักงานในเรื่องการคำนวณค่าชดเชย การตีความคำสั่งพนักงานตรวจแรงงานเป็นที่สุดแล้ว การกำหนดการอุทธรณ์และยื่นคำร้องใหม่ การเพิ่มมิติเรื่องลูกจ้างต่างชาติ ตลอดจนการยึดมั่นตามหลักการสิทธิมนุษยชน และปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการคุ้มครอง และส่งเสริมสิทธิของแรงงานข้ามชาติ ในการไม่เลือกปฏิบัติและส่งเสริมการได้รับการคุ้มครองอย่างเป็นธรรม

5.3 เนื่องจากปัจจุบันมีข้อท้าทายเรื่องการสะกดชื่อของบัตรประจำตัวและใบอนุญาตการทำงานของลูกจ้าง ดังนั้นในกระบวนการสืบข้อเท็จจริง และการพิสูจน์หลักฐานการยืนยันตัวตนของลูกจ้าง และความสัมพันธ์การจ้างงาน

⁷ OHCHR, ICCPR, <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>, เข้าถึงเมื่อ 11 พฤศจิกายน 2565

ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ไม่ควรอิงตามเอกสารเหล่านี้เท่านั้น แต่ควรมีการพิจารณาตามสถานะการเป็นนายจ้าง-ลูกจ้าง ตามมาตรา 5 พรบ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

5.4 มีการประชาสัมพันธ์สิทธิของลูกจ้างในการยื่นขอรับสิทธิกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างมากขึ้นผ่านการรณรงค์ในสังคม การอบรมสถานประกอบการ การแจ้งสิทธิแก่ลูกจ้างโดยตรง หรือการทำงานร่วมกับสหภาพแรงงาน เพื่อให้ลูกจ้างสามารถเข้าถึงสิทธิที่จะได้รับ และก่อให้เกิดบทเรียนรู้แนวทางปฏิบัติงานใหม่ ๆ ให้เหมาะสมกับบริบทในปัจจุบัน และสอดคล้องกับศักยภาพและทรัพยากรของเจ้าหน้าที่รัฐ

5.5 มีการอบรมเจ้าหน้าที่พนักงานที่เกี่ยวข้อง และผู้พิพากษาให้ความเชี่ยวชาญด้านคดีการคุ้มครองแรงงาน อาทิ การให้มีการแจ้งสิทธิเรื่องกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างตั้งแต่การยื่นคร. 7 การอบรมมาตรฐานการปฏิบัติงานการคุ้มครองแรงงานและเรียนรู้จากกรณีศึกษาประเทศอื่นๆ

5.6 มีการจัดทำประเมินผลสัมฤทธิ์ของกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างต่อสาธารณะ เพื่อประเมินความมีประสิทธิภาพของการดำเนินงานดังกล่าว ตลอดจนการศึกษาวិธีการดำเนินการ และความพึงพอใจของผู้ขอรับสิทธิกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง

5.7 มีการบูรณาการฐานข้อมูลของแรงงานข้ามชาติจากประกันสังคม กรมจัดหางาน และกระทรวงมหาดไทย โดยออกแบบให้ใช้เลข 13 เหมือนกับบุคคลสัญชาติไทย และสามารถตรวจสอบข้อมูลข้ามองค์กรได้ เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการสืบข้อเท็จจริงในการยืนยันตัวตน

5.8 ส่งเสริมให้นายจ้าง และสถานประกอบการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ เนื่องจากวรรคท้ายกฎหมายนี้ได้เขียนไว้ว่าถ้าในสถานประกอบการใดมีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพอยู่แล้ว ก็ไม่ต้องเข้ากองทุนนี้ก็ได้ การมีกองทุนใดกองทุนหนึ่งควรจัดตั้งเพื่อให้เป็นหลักประกันของคนทำงาน

เอกสารอ้างอิง

กองทุนคุ้มครองแรงงาน. (2563). กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง. <https://protection.labour.go.th/2015-12-03-05-07-33/แผ่นพับ-1/129-กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง>. เข้าถึงเมื่อ 10 พฤศจิกายน 2565

กองทุนคุ้มครองแรงงาน. (2565). ขั้นตอนการรับคำร้องและพิจารณาวินิจฉัยคำร้องตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541. <https://protection.labour.go.th/2015-12-03-04-55-08/423-ขั้นตอนการรับคำร้องและพิจารณาวินิจฉัยคำร้องตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน-พ-ศ-2541>. เข้าถึงเมื่อ 10 พฤศจิกายน 2565

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541. <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2541/A/008/1.PDF>. เข้าถึงเมื่อ 1 พฤศจิกายน 2565

มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา. (2565). แรงงานข้ามชาติกับการเข้าถึงการเยียวยาในช่วงสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ในประเทศไทย. <http://hrdfoundation.org/?p=2904>. เข้าถึงเมื่อ 30 ตุลาคม 2565

ระเบียบคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง ว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์ อัตราเงินที่จะจ่ายและระยะเวลาการจ่าย (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2560. http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2564/E/307/T_0009.PDF. เข้าถึงเมื่อ 1 พฤศจิกายน 2565

ระเบียบคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์ อัตราเงินที่จะจ่ายและ ระยะเวลาการจ่าย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2564. http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2564/E/130/T_0001.PDF. เข้าถึงเมื่อ 1 พฤศจิกายน 2565

ระเบียบคณะกรรมการกองทุนสงเคราะห์ลูกจ้างว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์ อัตราเงินที่จะจ่ายและ ระยะเวลาการจ่าย (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2564. http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2564/E/191/T_0005.PDF. เข้าถึงเมื่อ 1 พฤศจิกายน 2565

HRDI