



ด่วนที่สุด

ที่ รง ๐๖๐๒/๑๖๕๖



กพต.รับที่ 134

กระทรวงแรงงาน
ถนนมิตรไมตรี ดินแดง
วันที 4 มิ.ย. 2567
เวลา 11.40 น.

กรุงเทพฯ ๑๐๔๐๐

พฤษภาคม ๒๕๖๗

เรื่อง รายงานผลการพิจารณาศึกษาแนวทางและความเหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน (กรณีระเบียบกระทรวงแรงงานกำหนดคุณสมบัติผู้มีสิทธิเลือกตั้งกรรมการในคณะกรรมการประกันสังคม โดยไม่คำนึงถึงหลักการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย)

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๕/๒๒๗๐๑ ลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๖๖

- สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. สำเนาคำสั่งคณะกรรมการประกันสังคมที่ ๑๙/๒๕๖๖ ลงวันที่ ๑๘ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๖
๒. แบบรายงานสรุปผลการพิจารณาในภาพรวมต่อข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.)
๓. สำเนารายงานการประชุมคณะอนุกรรมการศึกษาแนวทางและความเหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน (กรณีระเบียบกระทรวงแรงงานกำหนดคุณสมบัติผู้มีสิทธิเลือกตั้งกรรมการในคณะกรรมการประกันสังคม โดยคำนึงถึงหลักการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย) (เฉพาะกิจ) ครั้งที่ ๑/๒๕๖๗ ครั้งที่ ๒/๒๕๖๗ และครั้งที่ ๓/๒๕๖๗

ด้วยกระทรวงแรงงานขอเสนอ เรื่อง รายงานผลการพิจารณาศึกษาแนวทางและความเหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน (กรณีระเบียบกระทรวงแรงงานกำหนดคุณสมบัติผู้มีสิทธิเลือกตั้งกรรมการในคณะกรรมการประกันสังคม โดยไม่คำนึงถึงหลักการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย) โดยเรื่องนี้เข้าข่ายที่จะให้นำเสนอคณะกรรมการรัฐมนตรีได้ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะกรรมการรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ (๑๓)

ทั้งนี้ เรื่องดังกล่าวมีรายละเอียด ดังนี้

๑. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะกรรมการรัฐมนตรี

๑.๑ สำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๕/๒๒๗๐๑ ลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๖๖ เรียน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน แจ้งว่า ด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้เสนอเรื่องข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน (กรณีระเบียบกระทรวงแรงงานกำหนดคุณสมบัติผู้มีสิทธิเลือกตั้งกรรมการในคณะกรรมการประกันสังคม โดยไม่คำนึงถึงหลักการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย)

คณะกรรมการรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๖๖ ลงมติว่า

(๑) รับทราบข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน (กรณีระเบียบกระทรวงแรงงานกำหนดคุณสมบัติผู้มีสิทธิเลือกตั้งกรรมการในคณะกรรมการประกันสังคม โดยไม่คำนึงถึงหลักการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย) ตามที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอ

(๒) มอบหมายให้กระทรวงแรงงานเป็นหน่วยงานหลักรับเรื่องนี้ไปพิจารณาร่วมกับกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข สำนักงาน

คณะ...

คณะกรรมการกฤษฎีกา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อศึกษาแนวทางและความเหมาะสมของข้อเสนอแนะดังกล่าวและให้กระทรวงแรงงานสรุปผลการพิจารณาหรือผลการดำเนินการดังกล่าวในภาพรวม แล้วส่งให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

๑.๒ กระทรวงแรงงานมอบหมายสำนักงานประกันสังคมเป็นหน่วยงานหลักรับเรื่องนี้ไปพิจารณาร่วมกับกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อศึกษาแนวทางและความเหมาะสมของข้อเสนอแนะดังกล่าวและให้สรุปผลการพิจารณาหรือผลการดำเนินการดังกล่าวในภาพรวม

๒. ความเร่งด่วนของเรื่อง

ไม่มี

๓. สาระสำคัญและข้อเท็จจริง

๓.๑ สืบเนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีหนังสือที่ สม ๐๖๐๒/๕๕๕๙ ลงวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๖๕ ถึงปลัดกระทรวงแรงงาน แจ้งผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนกรณีระเบียบกระทรวงแรงงานว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตนเป็นกรรมการในคณะกรรมการประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๖๔ ข้อ ๑๖ (๑) ที่กำหนดว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องมีสัญชาติไทย เป็นบทบัญญัติที่ก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งเชื้อชาติตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองให้การรับรองและคุ้มครองไว้ ดังนั้น การที่กระทรวงแรงงานออกระเบียบโดยกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อแรงงานต่างด้าวที่ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนก็ได้เสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชนเพื่อให้กระทรวงแรงงานพิจารณาดำเนินการต่อไป ดังนี้

(๑) ให้กระทรวงแรงงานแก้ไขระเบียบกระทรวงแรงงานว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตนเป็นกรรมการในคณะกรรมการประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๖๔ ข้อ ๑๖ (๑) ที่กำหนดว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องมีสัญชาติไทยเพื่อมิให้เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมและคำนึงถึงการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงตามที่รัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ ที่ประเทศไทยเป็นภาคีและมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม ให้การรับรองและคุ้มครองไว้

(๒) ให้กระทรวงแรงงานเร่งรัดจัดการเลือกตั้งเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตนเป็นกรรมการในคณะกรรมการประกันสังคมโดยเร็ว เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายในการกำหนดนโยบายและมาตรการในการประกันสังคม การรักษาผลประโยชน์ของผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๘ ทั้งนี้ ให้ดำเนินการภายใน ๑๒๐ วันนับแต่วันที่ได้รับรายงานฉบับนี้

๓.๒ กระทรวงแรงงาน โดยสำนักงานประกันสังคมได้รายงานการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดังกล่าวต่อคณะกรรมการประกันสังคม และคณะกรรมการประกันสังคมได้แต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาแนวทางและความเหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน (กรณีระเบียบกระทรวงแรงงานกำหนดคุณสมบัติผู้มีสิทธิเลือกตั้งกรรมการในคณะกรรมการประกันสังคม โดยคำนึงถึงหลักการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย) (เฉพาะกิจ) ซึ่งแต่งตั้งจากหน่วยงานภาครัฐ ประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง (รายละเอียดตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๑) โดยคณะกรรมการฯ สรุปมติ เห็นชอบแนวทางการตอบ แนวทางและความเหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน

(กรณี...

(กรณีระเบียบกระทรวงแรงงานกำหนดคุณสมบัติผู้มีสิทธิเลือกตั้งกรรมการในคณะกรรมการประกันสังคม โดยคำนึงถึงหลักการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย) เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี ต่อไป ซึ่งคณะกรรมการประกันสังคม รับทราบความเห็นของคณะอนุกรรมการฯ ในคราวการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๖๗ เมื่อวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๖๗ ดังนั้น เพื่อศึกษาแนวทางและความเหมาะสมของข้อเสนอแนะดังกล่าว โดยได้มีการดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว จึงขอรายงานผลการพิจารณา ดังนี้

การพิจารณาว่าระเบียบกระทรวงแรงงานว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งผู้แทน ฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตนเป็นกรรมการในคณะกรรมการประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๖๔ ข้อ ๑๖ (๑) ที่กำหนดว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องมีสัญชาติไทย เป็นบทบัญญัติที่ก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งเชื้อชาติตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองให้การรับรองและคุ้มครองไว้ และเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อแรงงานต่างด้าวที่ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตนหรือไม่ นั้น มีหลักในการพิจารณาที่สำคัญ ๒ ประการ ได้แก่ ๑. หลักการห้ามเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และ ๒. สิทธิประโยชน์ที่ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับ ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

๑. หลักการห้ามเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

๑.๑ หลักการห้ามเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

หลักการห้ามเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าจะด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่อง ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคลฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นนั้น ได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อย่างชัดเจนตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นต้นมา ซึ่งปัจจุบันหลักการนี้ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๗ วรรคสามของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๕/๒๕๔๖ วางแนวทางการวินิจฉัยเรื่องการห้ามเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลไว้สรุปได้ว่า การที่พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลฯ มาตรา ๒๐ กำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลที่มีสัญชาติไทย แต่บิดาเป็นคนต่างด้าวต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อีกด้วยนั้น เป็นการกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลต้องมีคุณสมบัติทางการศึกษาอันเป็นเงื่อนไขที่เพิ่มขึ้นตามเชื้อชาติของบุคคล ทำให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีสัญชาติไทยแต่บิดาเป็นคนต่างด้าวต้องมีคุณสมบัติแตกต่างกับผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีสัญชาติไทยโดยการเกิด ทั้งที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งดังกล่าว ไม่มีสถานะของบุคคลแตกต่างกันแต่อย่างใด ทำให้เกิดความไม่เสมอภาคกันในกฎหมาย อีกทั้งเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติซึ่งต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ จะเห็นได้ว่า การพิจารณาว่าบทบัญญัติใดเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลหรือไม่นั้น จำเป็นต้องพิจารณาสถานะของบุคคลเสียก่อนว่าเป็นบุคคลนั้นอยู่ในสถานะเดียวกันหรือไม่ เช่น หากเป็นบุคคลที่มีสัญชาติเดียวกันแต่มีเชื้อชาติแตกต่างกันก็ต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติเป็นการต้องห้ามตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ แต่หากบุคคลนั้นมีสถานะที่แตกต่างกัน เช่น เป็นผู้ประกันตนที่มีสัญชาติไทยกับแรงงานต่างด้าวที่ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตนซึ่งสิทธิและเสรีภาพที่แรงงานทั้งสองประเภทได้รับก็ย่อมมีความแตกต่างกันตามที่กฎหมายกำหนด โดยกรณีของ

คนต่างด้าว...

คนต่างด้าวนั้นหากรัฐธรรมนูญประสงค์จะให้สิทธิเสรีภาพแก่คนต่างด้าวไว้อย่างไร ก็จะต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ แต่หากรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติไว้คนต่างด้าวจะมีสิทธิเพียงโดยอ้อมเป็นไปตามสนธิสัญญาและกฎหมายอื่นกำหนดไว้ นอกจากนั้น แม้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยในมาตราต่าง ๆ จะได้บัญญัติถ้อยคำไว้ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิ” หรือ “บุคคลย่อมมีเสรีภาพ” แต่คำว่า “บุคคล” ในมาตราเหล่านั้นหมายถึง “ชนชาวไทย” ที่มีสัญชาติไทยเท่านั้น เนื่องจากต้องถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นบทบัญญัติที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับคนสัญชาติของรัฐนั่นเอง ดังนั้น บทบัญญัติเกี่ยวกับห้ามเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลตามมาตรา ๒๗ วรรคสามของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จึงเป็นบทบัญญัติที่กำหนดความสัมพันธ์รัฐบาลไทยกับคนที่มีสัญชาติไทยเท่านั้นไม่ได้ขยายความไปถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลไทยกับคนต่างด้าวที่ไม่มีสัญชาติไทยด้วย ด้วยเหตุดังกล่าว บทบัญญัติข้อ ๑๖ (๑) ของระเบียบกระทรวงแรงงานว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตนเป็นกรรมการในคณะกรรมการประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๖๔ ที่กำหนดว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องมีสัญชาติไทย จึงไม่เป็นบทบัญญัติที่ก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งเชื้อชาติตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้การรับรองคุ้มครองไว้ และการกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวก็ไม่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อแรงงานต่างด้าวที่ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตนแต่อย่างใด

๑.๒ หลักการห้ามเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

หลักการห้ามเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งเชื้อชาติได้มีการกำหนดไว้ในกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องจำนวน ๒ ฉบับได้แก่ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ภาค ๒ ข้อ ๒ หัวข้อ ๒ ว่า รัฐภาคีแห่งกติกานี้รับที่จะประกันว่าสิทธิทั้งหลายที่ระบุไว้ในกติกานี้จะใช้ได้โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใด ๆ ในเรื่องเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความเห็นทางการเมืองหรือความคิดเห็นอื่นใด ชาติหรือสังคมดั้งเดิม ทรัพย์สิน กำเนิดหรือสถานะอื่น และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ ๒๖ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องไว้ว่า บุคคลทั้งปวงย่อมเสมอกันตามกฎหมาย และมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองเท่าเทียมกันตามกฎหมาย โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใดๆ ในกรณีนี้ กฎหมายจะต้องห้ามเลือกปฏิบัติใดๆ และต้องประกันการคุ้มครองบุคคลทุกคนอย่างเสมอภาคและเป็นผลจริงจังกจากการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุผลใด เช่น เชื้อชาติ ผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความเห็นทางการเมืองหรือความคิดเห็นอื่นใด เผ่าพันธุ์แห่งชาติหรือสังคม ทรัพย์สิน กำเนิด หรือสถานะอื่น ๆ

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องทั้งสองฉบับดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่า ได้มีการกำหนดหลักการห้ามเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่อง “เชื้อชาติ” ไว้โดยชัดเจน ซึ่งความหมายของคำว่า “เชื้อชาติ” นั้น พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ ให้ความหมายไว้ว่าหมายถึง ผู้ที่ร่วมเผ่าพันธุ์เดียวกัน ซึ่งเป็นถ้อยคำที่มีความหมายแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญกับคำว่า “สัญชาติ” ที่หมายความถึงสถานะตามกฎหมายของบุคคลที่แสดงว่าเป็นพลเมืองหรือคนในบังคับของประเทศใดประเทศหนึ่ง (nationality) ดังนั้น การพิจารณาว่าบทบัญญัติใดเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลหรือไม่ตามหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศทั้งสองฉบับจึงต้องใช้หลักการเช่นเดียวกันกับการพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๒๗ วรรคสามของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กล่าวคือ ต้องพิจารณาสถานะของบุคคลเสียก่อนว่าบุคคลนั้นอยู่ในสถานะเดียวกันหรือไม่ เช่น หากเป็นบุคคลที่มีสัญชาติเดียวกันแต่มีเชื้อชาติแตกต่างกันก็ต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติเป็นการต้องห้าม แต่หากบุคคลนั้นมีสถานะที่ต่างกัน เช่น เป็นผู้ประกันตนที่มีสัญชาติไทยกับแรงงานต่างด้าวที่ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตน ซึ่งผู้ประกันตนทั้งสองประเภทนี้ย่อมมีสิทธิและเสรี...

และเสรีภาพที่ได้รับการรับรองตามกฎหมายที่แตกต่างกันตามที่กฎหมายภายในของรัฐนั้นกำหนด ดังนั้น บทบัญญัติข้อ ๑๖ (๑) ของระเบียบกระทรวงแรงงานว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้าง และผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตนเป็นกรรมการในคณะกรรมการประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๖๔ ที่กำหนดว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องมีสัญชาติไทย จึงไม่เป็นบทบัญญัติที่ก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งเชื้อชาติตามที่กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองให้การรับรองและคุ้มครองไว้เนื่องจากมิได้มีการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลด้วยเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติแต่อย่างใด และการกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวก็ไม่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อแรงงานต่างด้าวที่ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตนแต่อย่างใด

๒. การพิจารณาจากสิทธิประโยชน์หลักที่ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับ

สิทธิประโยชน์หลักที่ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับนั้นสามารถแบ่งออกเป็นสองกรณี ได้แก่ สิทธิประโยชน์หลักของผู้ประกันตนตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ และสิทธิประโยชน์ตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

๒.๑ สิทธิประโยชน์หลักของผู้ประกันตนตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓

โดยที่กองทุนประกันสังคมมีเจตนารมณ์จัดตั้งขึ้นเพื่อจัดสิทธิประโยชน์ในด้านต่าง ๆ ให้แก่ผู้ประกันตนภายใต้หลักการของการร่วมจ่ายเงินสมทบจากบุคคล ๓ ฝ่าย ได้แก่ ผู้ประกันตน นายจ้าง และรัฐบาลเพื่อนำเงินสมทบที่ได้มาจัดสิทธิประโยชน์ให้แก่ผู้ประกันตน ๗ กรณี อันได้แก่ (๑) ประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตราย หรือเจ็บป่วย รวมทั้งการส่งเสริมสุขภาพ และการป้องกันโรค (๒) ประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตร (๓) ประโยชน์ทดแทนในกรณีทุพพลภาพ (๔) ประโยชน์ทดแทนในกรณีตาย (๕) ประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตร (๖) ประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ และ (๗) ประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงาน ยกเว้นผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๙ ซึ่งการได้รับสิทธิประโยชน์ทั้ง ๗ กรณีดังกล่าว เป็นสิทธิประโยชน์หลักที่ผู้ประกันตนจะได้รับอย่างเท่าเทียมกันไม่ว่าผู้ประกันตนนั้นจะเป็นผู้ประกันตนสัญชาติไทยหรือเป็นแรงงานต่างด้าวที่ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ และสำนักงานประกันสังคมก็ได้มีแนวทางขยายความคุ้มครองและสิทธิประโยชน์ให้กับผู้ประกันตนอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ผู้ประกันตนมีหลักประกันทางสังคมที่มั่นคงภายใต้ระบบประกันสังคมที่มีการพัฒนาเพิ่มมากขึ้น

๒.๒ สิทธิประโยชน์หลักของผู้ประกันตนตามที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗

พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗ ได้กำหนดให้สิทธิแก่ลูกจ้างที่ได้รับ ความเจ็บป่วยที่เกิดจากการทำงานได้รับสิทธิประโยชน์จากกองทุนเงินทดแทนใน ๔ กรณี ได้แก่ (๑) ค่ารักษาพยาบาล (๒) ค่าทดแทนรายเดือนซึ่งจะได้รับค่าทดแทนร้อยละเจ็ดสิบของค่าจ้างรายเดือนไม่เกิน ๑๔,๐๐๐ บาทต่อเดือน (ค่าจ้างสูงสุด ๒๐,๐๐๐ บาท) (๓) ค่าทำศพ และ (๔) ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงานสำหรับลูกจ้างที่จำเป็นต้องได้รับการฟื้นฟู ซึ่งสิทธิตามพระราชบัญญัติเงินทดแทนฯ ลูกจ้างจะได้รับสิทธิดังกล่าวอย่างเสมอภาค ไม่ว่าลูกจ้างนั้นจะมีสัญชาติไทยหรือเป็นแรงงานต่างด้าวที่ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตน

บทสรุป

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องและ สิทธิประโยชน์ที่ผู้ประกันตนจะได้รับตามที่กล่าวมาแล้วทั้งหมดข้างต้น จะเห็นได้ว่ากระทรวงแรงงาน โดยสำนักงานประกันสังคมได้มีการจัดสิทธิประโยชน์หลักที่ผู้ประกันตนจะมีสิทธิได้รับให้แก่ผู้ประกันตนอย่างเสมอภาค

และปราศจาก...

และปราศจากการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าจะผู้ประกันตนนั้นจะเป็นผู้มีสัญชาติไทยหรือเป็นแรงงานต่างด้าวที่ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตน อันเป็นการดำเนินการที่สอดคล้องกับหลักการห้ามเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ฯลฯ แล้ว

สำหรับสิทธิในการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตนเพื่อเข้าเป็นกรรมการในคณะกรรมการประกันสังคมของแรงงานต่างด้าวที่ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตนนั้น เนื่องจากสิทธิในกรณีดังกล่าวไม่ได้มีการบัญญัติรับรองไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น กระทรวงแรงงาน โดยสำนักงานประกันสังคมจึงจำเป็นต้องมีการออกระเบียบกระทรวงแรงงานว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตนเป็นกรรมการในคณะกรรมการประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๖๔ ในข้อ ๑๖ (๑) โดยกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งว่าต้องมีสัญชาติไทยเพื่อให้สอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิรับเลือกตั้ง ซึ่งการออกระเบียบดังกล่าว กระทรวงแรงงาน โดยสำนักงานประกันสังคม ได้พิจารณาจากความจำเป็นและความเหมาะสม เพื่อให้การบริหารราชการบรรลุเป้าหมายเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐตามหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และได้คำนึงถึงผลกระทบต่อความมั่นคงและผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศประกอบด้วย เนื่องจากคณะกรรมการประกันสังคมมีหน้าที่และอำนาจที่สำคัญอันอาจมีผลต่อความมั่นคงของรัฐและระบบเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น ระเบียบกระทรวงแรงงานฉบับนี้จึงไม่ใช่บทบัญญัติที่ก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งเชื้อชาติตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองให้การรับรองและคุ้มครองไว้ และไม่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อแรงงานต่างด้าวที่ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตนแต่อย่างใด

อนึ่ง สำหรับข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนที่เสนอให้กระทรวงแรงงานแก้ไขระเบียบกระทรวงแรงงานว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตนเป็นกรรมการในคณะกรรมการประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๖๔ ข้อ ๑๖ (๑) ที่กำหนดว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องมีสัญชาติไทยเพื่อมิให้เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมและคำนึงถึงการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงตามที่รัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคีและมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามให้การรับรองและคุ้มครองไว้ นั้น กระทรวงแรงงานได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การจะให้สิทธิแก่ผู้ประกันตนที่เป็นคนต่างด้าวมีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้นั้น เป็นเรื่องที่มีความสำคัญซึ่งอาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐและความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจของประเทศ จึงมีอาจดำเนินการเพียงแค่การแก้ไขระเบียบกระทรวงแรงงานฉบับดังกล่าวเท่านั้น แต่จำเป็นต้องมีการศึกษาข้อมูลที่เกี่ยวข้องให้ครบถ้วนรอบด้าน โดยเฉพาะประเด็นเรื่องผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐและระบบเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาประกอบการพิจารณาถึงความจำเป็นและความเหมาะสมว่าควรให้สิทธิแก่แรงงานต่างด้าวที่ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตนมีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งคณะกรรมการประกันสังคมได้หรือไม่ เพียงใด

๔. ประโยชน์และผลกระทบ

การจะให้สิทธิแก่ผู้ประกันตนที่เป็นคนต่างด้าวมีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้นั้น อาจมีผลกระทบกับความมั่นคงของรัฐและความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจของประเทศ

๕. ค่าใช้จ่ายและแหล่งที่มา หรือการสูญเสียรายได้

ไม่มี

๖. ความเห็นหรือความเห็นชอบ/อนุมัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ไม่มี

๗. ข้อกำหนดและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

๗.๑ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓

มาตรา ๘ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการประกันสังคม” ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงแรงงาน เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข และผู้แทนสำนักงานประมาณ เป็นกรรมการ กับผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตนฝ่ายละเจ็ดคนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง เป็นกรรมการ

ให้เลขาธิการเป็นกรรมการ และเลขานุการ

ให้ผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตนตามวรรคหนึ่งมาจากการเลือกตั้ง โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงของฝ่ายนายจ้างและฝ่ายผู้ประกันตน สัดส่วนระหว่างหญิงและชาย รวมทั้งการมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพของคณพิการ และผู้ด้อยโอกาส ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด

คณะกรรมการจะแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานเป็นผู้ช่วยเลขานุการก็ได้

๗.๒ ระเบียบกระทรวงแรงงานว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งผู้แทนฝ่ายนายจ้างและผู้แทนฝ่ายผู้ประกันตนเป็นกรรมการในคณะกรรมการประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๖๔

ข้อ ๑๖ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

- (๑) มีสัญชาติไทย
- (๒) ขึ้นทะเบียนนายจ้างหรือผู้ประกันตนตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมติดต่อกันไม่น้อยกว่าหกเดือนก่อนเดือนที่มีการประกาศให้มีการจัดการเลือกตั้ง
- (๓) จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมมาแล้วไม่น้อยกว่าสามเดือนภายในระยะเวลาหกเดือนก่อนเดือนที่มีการประกาศให้มีการจัดการเลือกตั้ง
- (๔) ได้ลงทะเบียนเพื่อจะใช้สิทธิเลือกตั้งกับสำนักงาน ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนด

๘. ข้อเสนอของหน่วยงานของรัฐ

กระทรวงแรงงาน ขอเสนอรายงานผลการพิจารณาศึกษาแนวทางและความเหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน (กรณีระเบียบกระทรวงแรงงานกำหนดคุณสมบัติผู้มีสิทธิเลือกตั้งกรรมการในคณะกรรมการประกันสังคม โดยไม่คำนึงถึงหลักการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย) ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อโปรดทราบ

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำกราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีทราบต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายพิพัฒน์ รัชกิจประการ)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน

สำนักงานประกันสังคม

กองกฎหมาย

โทรศัพท์ ๐ ๒๙๕๖ ๒๖๕๗ - ๘

โทรสาร ๐ ๒๙๒๕ ๑๘๙๗

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ saraban_Leal@sso.go.th