

คำวินิจฉัยของ นายพัน จันทรปาน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓/๒๕๕๖

วันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖

เรื่อง ศาลแรงงานกลางส่งคำโต้แย้งของโจทก์ (นางจีรวรรณ ตริภักทรังษิกุล) ในคดีหมายเลขดำที่ ๘๓๕๔/๒๕๕๔ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

สรุปข้อเท็จจริง

๑. นางจีรวรรณ ตริภักทรังษิกุล โจทก์ เป็นลูกจ้างขององค์การค้ำของคุรุสภา ตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๐ จนถึงปัจจุบัน โจทก์ คลอดบุตรที่โรงพยาบาลลาดพร้าว เมื่อวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๕๓ ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๓ องค์การค้ำของคุรุสภา ได้มีประกาศองค์การค้ำของคุรุสภา ที่ ๑/๒๕๕๓ - ๔๔ เรื่อง การนำเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม กรณีคลอดบุตรและตาย โดยประกาศ ณ วันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๓ แจ้งให้ลูกจ้างทุกคนทราบว่า ศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาให้ องค์การค้ำของคุรุสภานำเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมเพิ่ม กรณีคลอดบุตร ในอัตราร้อยละ ๐.๑๒ และกรณีตาย ในอัตราร้อยละ ๐.๐๖ ตั้งแต่เดือนเมษายน ๒๕๓๘ เป็นต้นไป ซึ่งทางองค์การค้ำของคุรุสภา ได้นำเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมในส่วนขององค์การค้ำของคุรุสภา (นายจ้าง) และเจ้าหน้าที่องค์การค้ำของคุรุสภา (ลูกจ้าง) ในกรณีคลอดบุตรและกรณีตายย้อนหลังตั้งแต่เดือนเมษายน ๒๕๓๘ ถึงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๓ ไปเรียบร้อยแล้ว และนายจ้าง (องค์การค้ำของคุรุสภา) จะเริ่มหักเงินลูกจ้างทุกคนรวมถึงโจทก์ เพิ่มจากเดิมที่หักไว้ร้อยละ ๒.๔๔ เป็นร้อยละ ๒.๖๒ ตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๓ เป็นต้นไป

ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๗ ได้กำหนดให้ลูกจ้างซึ่งเป็น ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตร โดยต้องเป็นผู้จ่ายเงินสมทบในส่วนของ กรณีคลอดบุตรมาแล้วไม่น้อยกว่าเจ็ดเดือน ภายในระยะเวลาสิบห้าเดือนก่อนวันคลอดบุตร โดยเป็นไปตามมาตรา ๖๕ มาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ เมื่อโจทก์ทราบจากประกาศองค์การค้ำของคุรุสภา ที่ ๑/๒๕๕๓ - ๔๔ จึงถือได้ว่า โจทก์เป็นผู้ประกันตนที่ได้จ่ายเงินสมทบครบถ้วนเวลาที่กำหนด

สิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตรย้อนหลังเช่นกัน แต่โจทก์เพิ่งมาทราบ ว่า โจทก์เป็นผู้ประกันตน และมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตรจากจำเลย (สำนักงานประกันสังคม) จึงได้ไปดำเนินการยื่นแบบคำร้องขอรับประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตรจากฝ่ายประโยชน์ทดแทน สำนักงานประกันสังคมเขตพื้นที่ ๕ เมื่อวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๔ ซึ่งฝ่ายประโยชน์ทดแทน สำนักงานประกันสังคมเขตพื้นที่ ๕ มีคำสั่งปฏิเสธการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตร โดยให้เหตุผลว่าโจทก์ ยื่นคำขอรับประโยชน์ทดแทนเกินระยะเวลาภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่มิสิทธิขอรับประโยชน์ทดแทนตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๗ โจทก์ได้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ ซึ่งคณะกรรมการอุทธรณ์ได้มีมติให้ยกอุทธรณ์ของโจทก์ โดยให้เหตุผลว่า โจทก์ยื่นขอรับประโยชน์ทดแทน เมื่อวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๔ จึงเกินกำหนดเวลา ๑ ปี นับแต่วันคลอดบุตร (๑๔ มกราคม ๒๕๕๓) จึงไม่มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตร

โจทก์ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของฝ่ายประโยชน์ทดแทน สำนักงานประกันสังคมเขตพื้นที่ ๕ และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการอุทธรณ์ของจำเลย เนื่องจากองค์การคำของคุรุสภา (นายจ้าง) ได้จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมกรณีคลอดบุตรและกรณีตายย้อนหลังตามคำพิพากษาศาลฎีกา และได้ประกาศให้ลูกจ้างรวมถึงโจทก์ได้รับทราบเมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๓ อีกทั้งได้เริ่มหักเงินเดือนของลูกจ้างรวมถึงตัวโจทก์ตั้งแต่นั้นมาอีกด้วย และนายจ้างได้นำส่งแล้วเมื่อวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๕๓ จึงถือได้ว่าโจทก์เป็นผู้ประกันตนที่ได้จ่ายเงินสมทบครบถ้วนเวลาที่ก่อให้เกิดสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตรย้อนหลังขึ้นไปด้วย การที่พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติไว้ว่า “ผู้ประกันตนหรือบุคคลอื่นใดเห็นว่าตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีใดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๔ และประสงค์จะขอรับประโยชน์ทดแทนนั้น ให้ยื่นคำขอรับประโยชน์ทดแทนต่อสำนักงานตามระเบียบที่เลขาธิการกำหนดภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่มิสิทธิขอรับประโยชน์ทดแทนนั้น...” ย่อมแสดงให้เห็นว่า การใช้สิทธิขอรับประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตรนั้น ต้องเป็นกรณีที่ผู้ประกันตนเห็นว่าตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน และมีความประสงค์จะขอรับประโยชน์ทดแทนนั้นก็ให้ยื่นคำขอรับได้ภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่มิสิทธิขอรับประโยชน์ทดแทน การที่จะถือได้ว่าโจทก์เป็นผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับเงินทดแทนกรณีคลอดบุตร และจะต้องใช้สิทธิขอรับภายใน ๑ ปี ตามที่มาตรา ๕๖ ดังกล่าวได้บัญญัติไว้ นั้น เห็นว่า โจทก์คลอดบุตรก่อนที่องค์การคำของคุรุสภาจะประกาศให้ลูกจ้างรวมถึงตัวโจทก์ได้รับทราบถึงการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมจึงเป็นเหตุสุดวิสัยที่ทำให้โจทก์ไม่สามารถทราบได้ในขณะคลอดบุตรว่า โจทก์เป็นผู้ประกันตนในกรณีคลอดบุตรและมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนแต่ประการใด เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏดังกล่าว จึงถือเอาวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๓

ตามประกาศองค์การการค้าของคุรุสภา ที่ ๑/๒๕๕๓ - ๕๔ เป็นวันที่ถือได้ว่าโจทก์รู้ถึงการเป็นผู้ประกันตน ในกรณีคลอดบุตรและได้เห็นได้ว่าโจทก์มีสิทธิรับประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตรที่ได้คลอดเมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๓ จึงขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาเพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งประโยชน์ ทดแทนของฝ่ายประโยชน์ทดแทน สำนักงานประกันสังคมเขตพื้นที่ ๕ และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ อุทธรณ์และให้สำนักงานประกันสังคมจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตร โดยจ่ายค่าคลอดบุตร จำนวน ๔,๐๐๐ บาท และเงินสงเคราะห์การหยุดงานเพื่อการคลอดบุตรร้อยละห้าสิบของค่าจ้างที่ใช้ เป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบเพื่อนายจ้างนำส่งเป็นเวลาเก้าสิบวัน พร้อมด้วยดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของต้นเงินค่าคลอดบุตร และเงินสงเคราะห์การหยุดงานเพื่อการคลอดบุตรดังกล่าว นับแต่วันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จแก่โจทก์

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๗ เป็นกฎหมายเกี่ยวกับ ความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่บังคับลูกจ้างให้เป็นผู้ประกันตน การแปลกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิ อันพึงได้ของลูกจ้างจึงควรแปลให้เป็นคุณแก่ลูกจ้างโดยนับตั้งแต่วันที่ลูกจ้างได้รู้การกำหนดเงื่อนไขเพื่อก่อให้เกิดสิทธิประโยชน์ และการกำหนดเงื่อนไขขอใช้สิทธิประโยชน์ หรือการสิ้นสุดสิทธิประโยชน์ ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๓๐ จึงใช้บังคับไม่ได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ โจทก์เห็นว่า พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ จึงใช้บังคับมิได้ ด้วยเหตุผลที่ว่ารัฐธรรมนูญ บัญญัติว่า สิทธิของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๔ โดยที่ บุคคลย่อมเสมอกันและได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายเท่าเทียมกันตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง ทั้งนี้ การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงสิทธิตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖ ประกอบกับการจำกัดสิทธิของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ตามมาตรา ๒๘ การที่มาตรา ๕๖ ได้กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีงานทำและจัดระบบการประกันสังคม พระราชบัญญัติประกัน สังคม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๗ จึงเป็นบทบัญญัติเพื่อประโยชน์แก่ลูกจ้าง และเป็นการจัดระบบ ประกันสังคมโดยรัฐตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๖ โดยมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติ ฯ กำหนดบังคับให้ลูกจ้างที่มีอายุไม่ต่ำกว่า ๑๕ ปีบริบูรณ์ แต่ไม่เกิน ๖๐ ปีบริบูรณ์ ต้องเป็นผู้ประกันตน และมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินสมทบตามมาตรา ๔๖ ตามอัตราในบัญชีค่าธรรมเนียมท้ายพระราชบัญญัติ ประกันสังคมและสถานะของการเป็นผู้ประกันตนจะสิ้นสุดได้ด้วยเหตุตามมาตรา ๓๘ เท่านั้น คือ ตาย

หรือสิ้นสภาพการเป็นลูกจ้าง จึงไม่อาจลาออกได้แม้ว่าจะไม่เต็มใจที่จะเป็นผู้ประกันตนก็ตาม เมื่อลูกจ้าง ถูกบังคับให้เป็นผู้ประกันตนและต้องจ่ายเงินสมทบตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น การได้รับประโยชน์ทดแทน ของผู้ประกันตนจึงควรเหมือนกันหมด เพราะทุกคนถูกบังคับเข้ามาเช่นเดียวกัน โดยถือว่าทุกคนอยู่ใน สถานะผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัติประกันสังคมจึงไม่มีสิทธิเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เพื่อให้ ผลประโยชน์ของผู้ประกันตนแตกต่างกันไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ วรรคสอง การที่พระราช บัญญัติประกันสังคม ๓ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง กำหนดให้สิทธิประโยชน์ของผู้ประกันตนในกรณี คลอดบุตรเกิดต่อเมื่อต้องส่งเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าเจ็ดเดือนภายในระยะเวลาสิบห้าเดือนก่อน วันรับบริการทางการแพทย์ ประกอบกับมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง กำหนดให้ผู้ประกันตนต้องยื่นขอรับ ประโยชน์ทดแทนภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่มิสิทธิขอรับประโยชน์นั้น เป็นการกำหนดระยะเวลาไปในทาง จำกัดสิทธิผู้ประกันตนทั้งสิ้น ขัดต่อรัฐธรรมนูญเนื่องจากการที่พระราชบัญญัติประกันสังคมกำหนดว่า ผู้ประกันตนจะได้รับประโยชน์และเสียสิทธิเมื่อเงื่อนไขหรือเงื่อนไขไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดทั้งๆ ที่ยังอยู่ในสถานะเป็นผู้ประกันตน จึงเป็นสาเหตุให้สถานะของผู้ประกันตนได้รับความคุ้มครองแตกต่างกัน ในเมื่อลูกจ้างทุกคนถูกบังคับเข้ามาให้เป็นผู้ประกันตนและต้องจ่ายเงินสมทบก็ควรที่จะเกิดสิทธิเหมือนๆ กัน ในทันทีที่ต้องเข้าสู่การเป็นผู้ประกันตน และสิทธินี้ควรอยู่ตลอดไปตราบไต่ที่ยังเป็นผู้ประกันตนอยู่ ซึ่งผู้ประกันตนจะขอรับประโยชน์เมื่อใดก็ได้ในเมื่อสิทธินั้นยังคงสภาพอยู่ มิฉะนั้นจะเกิดความเหลื่อมล้ำ ระหว่างผู้ประกันตนได้ซึ่งในบางกรณีผู้ประกันตนอาจสิ้นสิทธิที่จะได้รับประโยชน์ไปเลยก็ได้ แต่ก็ยังคง ถูกบังคับให้ต้องจ่ายเงินสมทบอยู่อีก แม้การจ่ายเงินสมทบอาจเกิดประโยชน์ทดแทนประเภทกรณีอื่นอีก ก็ตาม แต่เป็นเรื่องอนาคตที่ยังไม่เกิดและอาจไม่เกิดก็ได้ เพราะผู้ประกันตนอาจตายเสียก่อนที่สิทธิ ประโยชน์นั้นๆ จะเกิด จึงไม่เกิดผลแก่ผู้ประกันตน แม้ว่าการจำกัดสิทธิโดยระยะเวลาจะมีอยู่ใน กฎหมายอื่นๆ ด้วยก็ตาม เช่นในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ก็จะเป็นสิทธิที่เกิดขึ้นโดยไม่ได้ ถูกบังคับให้จ่ายเงิน นอกจากนี้ ทั้งเงินสมทบของผู้ประกันตนก็ยังไม่ตกเป็นรายได้แผ่นดิน แต่ให้สิทธิ สำนักงานประกันสังคมนำไปใช้จ่ายบริหารกองทุนได้ โดยผลของมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติ ประกันสังคม ๓ จึงมิได้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนทั่วไปดังเช่นเงินรายได้แผ่นดิน

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดสิทธิและ เงื่อนไขที่กำหนดระยะเวลาที่ต้องใช้สิทธิขอรับประโยชน์เกี่ยวกับการคลอดบุตรตามพระราชบัญญัติ ประกันสังคม ๓ มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

๒. คำให้การของจำเลย (สำนักงานประกันสังคม) โดยพนักงานอัยการ สรุปความได้ว่า

โจทก์เข้าทำงานเป็นลูกจ้างขององค์การค้ำของครุสภา ตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๐ โจทก์ยอมมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตร และมีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์การหยุดงานเพื่อการคลอดบุตร หลังจากเข้าทำงานเจ็ดเดือน คือสิทธิเกิดตั้งแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ แม้นายจ้างยังมีได้นำส่งเงินสมทบกรณีคลอดบุตร โจทก์ก็มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในทั้งสองกรณีเช่นเดียวกับผู้ประกันตนรายอื่นแล้ว ตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม ฯ โจทก์ทราบถึงสิทธิประโยชน์ดังกล่าวตั้งแต่วันที่เข้าทำงานแล้ว หากโจทก์ยื่นขอรับประโยชน์ทดแทนทั้งสองกรณีดังกล่าวภายในระยะเวลา ๑ ปี นับแต่วันมีสิทธิ ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม ฯ มาตรา ๕๖ ย่อมได้รับประโยชน์ทดแทนทั้งสองกรณีดังกล่าว เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าโจทก์ยื่นขอรับประโยชน์ทดแทนเมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๔ ซึ่งเกินกำหนด ๑ ปี นับแต่วันมีสิทธิคือวันคลอดบุตร (๑๔ มกราคม ๒๕๕๓) จึงไม่มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตร

จำเลยเห็นว่าสิทธิขอรับประโยชน์ทดแทนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม ฯ มาตรา ๕๖ นั้น ระยะเวลา ๑ ปี ที่กำหนดต้องนับแต่วันที่มิใช่มีสิทธิมิใช่ นับแต่วันโจทก์รู้หรือควรรู้ อีกทั้งกรณีพิพาทระหว่างองค์การค้ำของครุสภา กับสำนักงานประกันสังคมที่โจทก์อ้างไม่เกี่ยวข้องกับกรณีโจทก์มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน ไม่เป็นเหตุขยายเวลาขอรับประโยชน์ทดแทน และไม่เป็นเหตุสุดวิสัย นอกจากนี้ จำเลยขอต่อสู้ว่า โจทก์ได้ใช้สิทธิเบิกค่าคลอดบุตรและรับเงินสงเคราะห์การหยุดงานเพื่อคลอดบุตรจากองค์การค้ำของครุสภาแล้ว จึงเป็นการใช้สิทธิไม่สุจริต ตามมาตรา ๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ในส่วนของการที่โจทก์อ้างว่า พระราชบัญญัติประกันสังคม ฯ มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง และ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง ขัดต่อรัฐธรรมนูญนั้น จำเลยเห็นว่ากฎหมายทุกฉบับย่อมมีกำหนดระยะเวลา และไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญตามที่โจทก์อ้างแต่อย่างใด ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น โจทก์จึงไม่มีเหตุฟ้องเพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งหรือคำวินิจฉัยตามฟ้อง และไม่สามารถฟ้องขอให้ศาลสั่งจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตร และกรณีสงเคราะห์การหยุดงานเพื่อคลอดบุตรแต่อย่างใด

ศาลแรงงานกลางพิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ส่งคำโต้แย้งของโจทก์ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ และให้รอการพิจารณาคดีไว้ชั่วคราว

ข้อกฎหมาย

๔.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

มาตรา ๔ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง”

มาตรา ๖ “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือ ข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

มาตรา ๒๖ “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

มาตรา ๒๕ “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้”

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง เป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการ ตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๓๐ “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อ ทางศาสนา การศึกษาอบรมหรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้ เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

มาตรา ๘๖ รัฐต้องส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงานโดยเฉพาะแรงงานเด็ก และแรงงานหญิง จัดระบบแรงงานสัมพันธ์ การประกันสังคม รวมทั้งค่าตอบแทนแรงงานให้เป็นธรรม”

มาตรา ๒๖๔ “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีได้ถ้าศาลเห็นเองหรือ คู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ และยังไม่มีคำวินิจฉัยของ ศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้นให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่ง ความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ในคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว”

๖.๒ พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๗

มาตรา ๒๓ “เงินกองทุนตามมาตรา ๒๒ ให้เป็นของสำนักงานและไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังเป็นรายได้แผ่นดิน”

มาตรา ๔๕ “นายจ้างซึ่งไม่นำส่งเงินสมทบในส่วนของตนหรือในส่วนของผู้ประกันตนหรือส่งไม่ครบจำนวนภายในเวลาที่กำหนดตามมาตรา ๔๗ ต้องจ่ายเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสองต่อเดือนของจำนวนเงินสมทบที่นายจ้างยังมีได้นำส่ง หรือของจำนวนเงินสมทบที่ยังขาดอยู่ นับแต่วันถัดจากวันที่ต้องนำส่งเงินสมทบ สำหรับเศษของเดือนถ้าถึงสิบห้าวันหรือกว่านั้นให้นับเป็นหนึ่งเดือนถ้าน้อยกว่านั้นให้ปัดทิ้ง”

มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง “ผู้ประกันตนหรือบุคคลอื่นใดเห็นว่าตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีใดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๔ และประสงค์จะขอรับประโยชน์ทดแทนนั้น ให้ยื่นคำขอรับประโยชน์ทดแทนต่อสำนักงานตามระเบียบที่เลขาธิการกำหนดภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่มิสิทธิขอรับประโยชน์ทดแทนนั้น และให้เลขาธิการ หรือผู้ซึ่งเลขาธิการมอบหมายพิจารณาสั่งการโดยเร็ว”

มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง “ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตร สำหรับตนเองหรือภริยา หรือสำหรับหญิงซึ่งอยู่กินด้วยกันฉันสามีภริยากับผู้ประกันตนโดยเปิดเผยตามระเบียบที่เลขาธิการกำหนดถ้าผู้ประกันตนไม่มีภริยา ทั้งนี้ ต่อเมื่อภายในระยะเวลาสิบห้าเดือนก่อนวันรับบริการทางการแพทย์ผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าเจ็ดเดือน”

มาตรา ๖๖ วรรคสาม “ผู้ประกันตนซึ่งต้องหยุดงานเพื่อการคลอดบุตรให้ได้รับเงินสงเคราะห์การหยุดงานเพื่อการคลอดบุตรตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๗ ด้วย”

มาตรา ๖๗ “ในกรณีที่ผู้ประกันตนต้องหยุดงานเพื่อการคลอดบุตร ให้ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์การหยุดงานเพื่อการคลอดบุตรไม่เกินสองครั้ง เป็นการเหมาจ่ายในอัตราครั้งละร้อยละห้าสิบของค่าจ้างตามมาตรา ๕๗ เป็นเวลาเก้าสิบวัน”

มาตรา ๘๔ ทวิ “กำหนดเวลาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๕ มาตรา ๔๕ มาตรา ๔๗ มาตรา ๕๗ ทวิ และมาตรา ๕๖ ถ้าผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามกำหนดเวลานั้นมิได้อยู่ในประเทศหรือมีเหตุ

จำเป็นจนไม่สามารถจะปฏิบัติตามกำหนดเวลานั้นได้ และได้ยื่นคำร้องก่อนสิ้นกำหนดเวลานั้นเพื่อขอขยายหรือเลื่อนกำหนดเวลาโดยแสดงเหตุแห่งความจำเป็น เมื่อเลขาธิการเห็นเป็นการสมควรจะขยายหรือเลื่อนกำหนดเวลาออกไปได้ตามความจำเป็นแก่กรณี แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินไปกว่าหนึ่งเท่าของระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในมาตรานั้นๆ

การขยายเวลาตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๕ หรือมาตรา ๔๗ ไม่เป็นเหตุให้ลดหรืองดเงินเพิ่ม”
ประเด็นการวินิจฉัย

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ หรือไม่

ข้อพิจารณาและคำวินิจฉัย

ตามคำโต้แย้งของโจทก์ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัย คือ

๑. พระราชบัญญัติประกันสังคม ฯ มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๒๖ หรือไม่

๒. พระราชบัญญัติประกันสังคม ฯ มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ หรือไม่

ประเด็นที่ ๑ พระราชบัญญัติประกันสังคม ฯ มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๒๖ หรือไม่

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างหลักประกันในการดำรงชีวิตให้แก่ลูกจ้างและบุคคลอื่นโดยการจัดตั้งกองทุนประกันสังคมขึ้นเพื่อให้การสงเคราะห์และช่วยเหลือซึ่งในปัจจุบันให้ความคุ้มครองใน ๖ กรณี คือ กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย กรณีทุพพลภาพ กรณีตาย กรณีคลอดบุตร กรณีสงเคราะห์บุตร และกรณีชราภาพ พระราชบัญญัติประกันสังคม ฯ มาตรา ๑๐๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้บังคับแก่กิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ยี่สิบคนขึ้นไป นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ” และวรรคสอง บัญญัติว่า “เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาสามปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้บังคับแก่กิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ยี่สิบคนขึ้นไป” ดังนั้น ในระยะเริ่มแรกของการใช้บังคับกฎหมายกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ ๒๐ คนขึ้นไป จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว และนับแต่วันที่ ๒ กันยายน ๒๕๓๖ จึงได้ขยายความคุ้มครองโดยบังคับใช้แก่กิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ ๑๐ คนขึ้นไป และได้แบ่งผู้ประกันตนออกเป็น ๓ ประเภท ได้แก่

๑) ผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๓ จะต้องมียุไม่ต่ำกว่า ๑๕ ปีบริบูรณ์ และไม่เกิน ๖๐ ปีบริบูรณ์ ในกรณีที่มีอายุ ๖๐ ปีบริบูรณ์แล้ว แต่ลูกจ้างยังคงทำงานในสถานประกอบการอยู่ต่อไปอย่างต่อเนื่องให้บุคคลดังกล่าวเป็นผู้ประกันตนต่อไป แม้ว่าจะมีอายุเกิน ๖๐ ปีบริบูรณ์

๒) ผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๕ จะต้องเคยเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๓ โดยจ่ายเงินสมทบกองทุนประกันสังคมมาแล้วไม่น้อยกว่า ๑๒ เดือน และความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลงตามมาตรา ๓๘ (๒) คือสิ้นสุดสภาพการเป็นลูกจ้างและได้ยื่นแบบแสดงความจำนงสมัครภายใน ๖ เดือนนับแต่วันสิ้นสุดสภาพการเป็นลูกจ้าง

๓) ผู้ประกันตนตามมาตรา ๔๐ จะต้องเป็นบุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่ลูกจ้างตามมาตรา ๓๓ มียุไม่ต่ำกว่า ๑๕ ปีบริบูรณ์ และไม่เกิน ๖๐ ปีบริบูรณ์ ไม่เป็นผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๕ ไม่ทุพพลภาพ และไม่เป็นโรคตามที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมประกาศกำหนด คือ วัณโรคในระยะอันตราย โรคพิษสุราเรื้อรัง และโรคซึ่งอยู่ในระหว่างการรักษาและอยู่ในสภาพการใช้เครื่องช่วยชีวิต

นอกจากนี้ กฎหมายยังได้กำหนดอัตราเงินสมทบกองทุนประกันสังคมตามประเภทของผู้ประกันตน ดังนี้

๑. ผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๓ พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง กำหนดให้รัฐบาล นายจ้าง และผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๓ ออกเงินสมทบเข้ากองทุนเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย กรณีทุพพลภาพ กรณีตาย กรณีคลอดบุตร กรณีสงเคราะห์บุตร และกรณีชราภาพ ตามอัตราที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ซึ่งปัจจุบันกฎกระทรวงกำหนดอัตราเงินสมทบกองทุนประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้กำหนดอัตราเงินสมทบสำหรับผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๓ ไว้ดังนี้

(๑) อัตราเงินสมทบเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตราย หรือเจ็บป่วย กรณีทุพพลภาพ กรณีตาย กรณีคลอดบุตร

ก. ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๔ ถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๕ ให้รัฐบาล นายจ้าง และผู้ประกันตน ออกเงินสมทบเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนฝ่ายละเท่ากันในอัตราฝ่ายละร้อยละ ๑ ของค่าจ้างของผู้ประกันตน

ข. ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๖ เป็นต้นไป รัฐบาล นายจ้าง ผู้ประกันตนออกเงินสมทบฝ่ายละเท่ากันในอัตราฝ่ายละร้อยละ ๑.๕ ของค่าจ้างของผู้ประกันตน

(๒) อัตราร้อยละสำหรับการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตร และกรณีชราภาพ

ก. ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๔ ถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๕ รัฐบาลออกเงินสมทบในอัตราร้อยละ ๑ ของค่าจ้างของผู้ประกันตน นายจ้างและผู้ประกันตนออกเงินสมทบในอัตราร้อยละ ๒ ของค่าจ้างของผู้ประกันตน

ข. ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๖ เป็นต้นไป รัฐบาลออกเงินสมทบในอัตราร้อยละ ๑ ของค่าจ้างของผู้ประกันตน นายจ้างและผู้ประกันตนออกเงินสมทบในอัตราร้อยละ ๓ ของค่าจ้างของผู้ประกันตน

๒. ผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๕ พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๖ วรรคสาม กำหนดให้รัฐบาลและผู้ประกันตนออกเงินสมทบเข้ากองทุนโดยรัฐบาลออกหนึ่งเท่า และผู้ประกันตนออกสองเท่าของอัตราร้อยละที่แต่ละฝ่ายต้องออกในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย กรณีทุพพลภาพ กรณีคลอดบุตร กรณีตาย กรณีสงเคราะห์บุตร และกรณีชราภาพ ดังนี้

(๑) ผู้ประกันตนต้องออกเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมประจำเดือนมกราคม ๒๕๕๔ จนถึงเดือนธันวาคม ๒๕๕๕ เดือนละ ๒๘๘ บาท โดยให้ใช้อัตราร้อยละ ๖ ของจำนวนเงินที่ใช้เป็นทุนในการคำนวณเงินสมทบของผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๕ จำนวนเดือนละ ๔,๘๐๐ บาท (๒ เท่าของอัตราร้อยละที่ผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๓ ต้องออกสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม)

(๒) ผู้ประกันตนต้องออกเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมประจำเดือนมกราคม ๒๕๕๖ เป็นต้นไป ให้นำส่งเดือนละ ๔๓๒ บาท โดยให้ใช้อัตราร้อยละ ๕ ของจำนวนเงินที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบของผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๕ เดือนละ ๔,๘๐๐ บาท

๓. ผู้ประกันตนตามมาตรา ๔๐ พระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราร้อยละการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทนตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนซึ่งมิใช่ลูกจ้าง พ.ศ. ๒๕๓๗ กำหนดอัตราร้อยละที่ผู้ประกันตนตามมาตรา ๔๐ เพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตร กรณีทุพพลภาพ และกรณีตายไว้ว่า ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๓ เป็นต้นไป ให้ผู้ประกันตนตามมาตรา ๔๐ จ่ายเงินสมทบปีละ ๓,๓๖๐ บาท เงื่อนไขการให้ความคุ้มครองสำหรับผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๕ ผู้ประกันตนจะได้รับความคุ้มครองเมื่อจ่ายเงินสมทบครบตามเงื่อนไขอันก่อให้เกิดสิทธิในแต่ละกรณี ดังนี้

(๑) กรณีประสบอันตราย หรือเจ็บป่วย ต้องจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าสามเดือน ภายในสิบห้าเดือน ก่อนประสบอันตราย หรือเจ็บป่วย (มาตรา ๖๒)

(๒) กรณีทุพพลภาพ ต้องจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าสามเดือน ภายในสิบห้าเดือน ก่อนทุพพลภาพ (มาตรา ๖๕)

(๓) กรณีตาย ต้องจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งเดือน ภายในหกเดือนก่อนตาย (มาตรา ๗๓)

(๔) กรณีคลอดบุตร ต้องจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าเจ็ดเดือน ภายในสิบห้าเดือน ก่อนคลอดบุตร (มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง)

(๕) กรณีสงเคราะห์บุตร ต้องจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าสิบสองเดือน ภายในระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามสิบหกเดือน ก่อนเดือนที่มีสิทธิได้รับประโยชน์แทน (มาตรา ๗๔)

(๖) กรณีชราภาพ หากจ่ายเงินสมทบตั้งแต่หนึ่งร้อยแปดสิบเดือนขึ้นไป มีสิทธิได้รับเงินบำนาญชราภาพโดยจ่ายเป็นเงินเลี้ยงชีพรายเดือนตลอดชีวิต แต่ถ้าจ่ายเงินสมทบไม่ถึงหนึ่งร้อยแปดสิบเดือน มีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จชราภาพโดยจ่ายเงินให้ครั้งเดียว (มาตรา ๗๖)

สำหรับประโยชน์ทดแทนตามกฎหมายประกันสังคมสำหรับผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๓ และ มาตรา ๓๕ (เฉพาะกรณีคลอดบุตร)

ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตรสำหรับตนเองหรือภริยาหรือสำหรับหญิงซึ่งอยู่กินด้วยกันฉันสามีภริยากับผู้ประกันตนโดยเปิดเผย ถ้าไม่มีภริยาที่จดทะเบียนโดยถูกต้อง ตามกฎหมายประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตรที่ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับมีดังนี้

(๑) ผู้ประกันตนแต่ละคนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนสำหรับการคลอดบุตรไม่เกินสองครั้ง (มาตรา ๖๕ วรรคสอง)

(๒) ค่าบริการทางการแพทย์ เหน่าจ่ายจำนวน ๔,๐๐๐ บาท ต่อการคลอดหนึ่งครั้ง

(๓) เงินสงเคราะห์การหยุดงาน เพื่อการคลอดบุตรไม่เกินสองครั้งโดยเหมาจ่ายเป็นเงินจำนวน ร้อยละห้าสิบของค่าจ้างเป็นระยะเวลาเก้าสิบวัน (มาตรา ๖๗)

การยื่นคำขอรับประโยชน์ทดแทน ผู้ประกันตน หรือผู้มีสิทธิอื่นที่มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน ตามที่พระราชบัญญัติประกันสังคม ฯ กำหนดจะต้องยื่นคำร้องขอรับประโยชน์ทดแทนต่อสำนักงาน ประกันสังคม ภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่มิสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน (มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง) ดังนั้น เมื่อโจทก์คลอดบุตรเมื่อวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๕๓ โจทก์จึงมีสิทธิยื่นคำขอรับประโยชน์ทดแทน ภายใน ๑ ปี คือ ตั้งแต่วันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๕๓ จนถึงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๕๔

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ บัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง” มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

พิจารณารัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔ และมาตรา ๒๖ โดยพิจารณาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จะเห็นได้ว่า ที่ประชุมคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๐ ได้อธิบายคำว่า “ศักดิ์ศรี” ไว้ว่าหมายถึง

- ๑) จะปฏิบัติต่อมนุษย์เหมือนไม่ใช่มนุษย์ หรือปฏิบัติต่อมนุษย์เหมือนสัตว์หรือสิ่งของไม่ได้
- ๒) จะปฏิบัติต่อมนุษย์อื่น โดยที่ตนเองอยู่เหนือกว่าบุคคลอื่นโดยเชื้อชาติ หรือสัญชาติไม่ได้

ส่วนคำว่า “สิทธิ” หมายถึง อำนาจที่จะให้ผู้อื่นต้องกระทำหรืองดเว้นกระทำการบางอย่างตามที่เรามีสิทธิอันเป็นการบังคับให้คนอื่นต้องกระทำการตามสิทธิของเรา และคำว่า “เสรีภาพ” หมายถึง อำนาจที่จะกระทำการอะไรก็ได้ คือ มีอำนาจที่จะเลือกประพฤติหรือไม่ประพฤติอย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งก่อให้เกิดหน้าที่เชิงปฏิเสธแก่ผู้อื่นที่จะไม่เข้ามารบกวนการใช้อำนาจเลือกประพฤติของเรา และในทำนองเดียวกันก็มีหน้าที่ให้เราไม่สามารถเข้าไปรบกวนการใช้อำนาจเลือกประพฤติของผู้อื่นด้วย ดังนั้น ถ้าหากมีการกระทำใดที่เป็นการละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพเกิดขึ้น รัฐจะต้องให้ความคุ้มครอง กล่าวคือ ต้องทำให้การละเมิดนั้นหมดไป ในทำนองเดียวกัน การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ด้วย

แต่เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติประกันสังคมแล้ว จะเห็นว่าเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างหลักประกันให้แก่ลูกจ้างและบุคคลอื่นโดยการจัดตั้งกองทุนประกันสังคม และให้ฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้แก่ฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายนายจ้าง และฝ่ายผู้ประกันตนออกเงินสมทบเข้ากองทุนและเมื่อผู้ประกันตนประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ทูพพลภาพ ตาย คลอดบุตร สงเคราะห์บุตร หรือชราภาพ ผู้ประกันตนหรือบุคคลอื่นจะได้รับประโยชน์ทดแทนตามที่กฎหมายกำหนด สำหรับกรณีคลอดบุตรผู้ประกันตนซึ่งต้องหยุดงานเพื่อการคลอดบุตรจะได้รับเงินสงเคราะห์หยุดงานเพื่อการคลอดบุตรไม่เกินสองครั้ง เป็นการเหมาจ่ายในอัตราครั้งละร้อยละห้าสิบของค่าจ้างเป็นเวลาเก้าสิบวัน และได้รับเงินค่าคลอดบุตร จำนวน ๔,๐๐๐ บาท โดยกฎหมายดังกล่าวได้มีการกำหนดเงื่อนไขเพื่อให้เกิดสิทธิว่าผู้ประกันตนต้องจ่ายเงินสมทบไม่น้อยกว่าเจ็ดเดือนภายในระยะเวลาสิบห้าเดือนก่อนวันคลอดบุตรตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง และกำหนดเงื่อนไขเวลาการใช้สิทธิรับประโยชน์ทดแทนว่าผู้มีสิทธิจะต้องยื่นคำขอรับประโยชน์ทดแทนภายในระยะเวลา ๑ ปี นับแต่วันที่มิสิทธิขอรับประโยชน์

ทดแทน ตามมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง แต่ถ้าผู้มีสิทธิมิได้อยู่ในประเทศหรือมีเหตุจำเป็นจนไม่สามารถจะปฏิบัติตามกำหนดเวลานั้นได้ ก็อาจยื่นคำร้องก่อนสิ้นกำหนดเวลานั้นเพื่อขยายหรือเลื่อนกำหนดเวลา โดยแสดงเหตุแห่งความจำเป็น เมื่อเลขาธิการเห็นเป็นการสมควรจะขยายหรือเลื่อนกำหนดเวลาออกไปได้ตามความจำเป็นแก่กรณี แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินไปกว่าหนึ่งเท่าของระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในมาตรานั้นๆ ตามมาตรา ๘๔ ทวิ

การที่ผู้ร้องอ้างว่า การกำหนดเงื่อนไขเพื่อให้เกิดสิทธิประโยชน์และการกำหนดเงื่อนไขเพื่อขอใช้สิทธิประโยชน์ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม ฯ มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ นั้น เห็นว่า มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” ซึ่งตามมาตรา นี้คณะทำงานคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้ชี้แจงในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๐ ว่าข้อความ “...ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ...” มิได้หมายความว่าจำกัดลงไปว่ารัฐต้องรับรองหรือไม่ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ แต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่ยังคงคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ และเหตุผลอื่นๆ ประกอบด้วย เมื่อสิทธิประโยชน์ ซึ่งต้องจ่ายจากกองทุนเกิดขึ้นโดยการสะสมทุนของฝ่ายลูกจ้าง ฝ่ายนายจ้างและฝ่ายรัฐบาล มิใช่การสะสมทุนของฝ่ายลูกจ้างผู้ประกันตนแต่เพียงฝ่ายเดียว สิทธิการรับประโยชน์ทดแทนจึงต้องมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่เหมาะสม ซึ่งแตกต่างกันในแต่ละประเภทของการสงเคราะห์ลูกจ้างโดยการคลอดบุตรกำหนดให้ผู้ประกันตนต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนไม่น้อยกว่าเจ็ดเดือนภายในระยะเวลาสิบห้าเดือนก่อนวันคลอดบุตร จึงจะเกิดสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน คือได้รับเงินค่าคลอดบุตร จำนวน ๔,๐๐๐ บาท และเงินสงเคราะห์การหยุดงานเพื่อการคลอดบุตรร้อยละห้าสิบของค่าจ้างที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบที่นายจ้างนำส่งเป็นเวลาเก้าสิบวัน ส่วนระยะเวลาที่กำหนดให้ผู้ประกันตนจะต้องยื่นคำร้องขอรับประโยชน์ทดแทนภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่มิสิทธิรับประโยชน์ทดแทนนั้น มาตรา ๘๔ ทวิ ก็ได้บัญญัติหลักเกณฑ์การขอขยายระยะเวลาไว้ว่า หากผู้ประกันตนมิได้อยู่ในประเทศหรือมีเหตุจำเป็นจนไม่สามารถจะปฏิบัติตามกำหนดเวลานั้นได้ก็อาจยื่นคำร้องก่อนสิ้นกำหนดเวลานั้น เพื่อขอขยายหรือเลื่อนกำหนดเวลาได้โดยแสดงเหตุแห่งความจำเป็น เมื่อเลขาธิการเห็นเป็นการสมควรจะขยายหรือเลื่อนกำหนดเวลาออกไปได้ตามความจำเป็นแล้วแต่กรณี แต่ทั้งนี้ ต้องไม่เกินไปกว่าหนึ่งเท่าของระยะเวลาตามที่กำหนดในมาตรานั้นๆ ดังนั้น การกำหนดเงื่อนไขและเงื่อนไขเวลาตามพระราชบัญญัติประกันสังคม ฯ มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง จึงไม่ใช่การปฏิบัติที่ไม่สมควร

กับความเป็นมนุษย์ของผู้ประกันตนตามความหมายของคำว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” และมีใช้การละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ประกันตนแต่อย่างใด จึงเห็นว่าพระราชบัญญัติประกันสังคม ฯ มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๒๖ ประเด็นที่ ๒ พระราชบัญญัติประกันสังคม ฯ มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” วรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย”

มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” วรรคสอง บัญญัติว่า “ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน” วรรคสาม บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจ หรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้” และวรรคสี่ บัญญัติว่า “มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรค หรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

พระราชบัญญัติประกันสังคม ฯ มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ประกันตนหรือบุคคลอื่นใดเห็นว่าตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีใดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๔ และประสงค์จะขอรับประโยชน์ทดแทนนั้น ให้ยื่นคำขอรับประโยชน์ทดแทนต่อสำนักงานตามระเบียบที่เลขาธิการกำหนดภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่มิสิทธิขอรับประโยชน์ทดแทนนั้น และให้เลขาธิการ หรือผู้ซึ่งเลขาธิการมอบหมายพิจารณาสั่งการโดยเร็ว”

มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตร สำหรับตนเองหรือภริยา หรือสำหรับหญิงซึ่งอยู่กินด้วยกันฉันสามีภริยากับผู้ประกันตน โดยเปิดเผยตามระเบียบที่เลขาธิการกำหนดถ้าผู้ประกันตนไม่มีภริยา ทั้งนี้ ต่อเมื่อภายในระยะเวลาสิบห้าเดือนก่อนวันรับบริการทางการแพทย์ผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าเจ็ดเดือน”

การที่ผู้ร้องเห็นว่า พระราชบัญญัติประกันสังคม ฯ มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ เนื่องจากเห็นว่า พระราชบัญญัติประกันสังคม ฯ เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่บังคับลูกจ้างให้เป็นผู้ประกันตน การแปลกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิอันพึงได้ของลูกจ้างจึงควรแปลให้เป็นคุณแก่ลูกจ้างโดยนับตั้งแต่วันที่ลูกจ้างได้รู้การกำหนดเงื่อนไขเพื่อก่อให้เกิดสิทธิประโยชน์และการกำหนดเงื่อนไขเวลาขอใช้สิทธิประโยชน์หรือการสิ้นสุดสิทธิประโยชน์ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว จึงเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ตามมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง และไม่ถือว่าบุคคลเสมอภาคกัน และได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายเท่าเทียมกันตามมาตรา ๓๐

พิจารณารัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ แล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญได้ให้ความคุ้มครองในสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองอย่างเท่าเทียมกัน แต่ไม่ได้หมายความว่า สิทธิและเสรีภาพทุกอย่างที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ จะมีการจำกัดหรือเลือกปฏิบัติไม่ได้เลยเพราะมาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ ได้มีการบัญญัติถึงการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ และการเลือกปฏิบัติไว้ โดยการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และจะต้องกระทำโดยเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ นอกจากนี้ยังจะต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ส่วนการเลือกปฏิบัติจะต้องเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมเท่านั้น จึงจะกระทำไม่ได้ตามมาตรา ๓๐ แต่ถ้าเป็นการเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรม ก็สามารถกระทำได้แต่ต้องกระทำภายใต้เงื่อนไขซึ่งคณะกรรมการสิทธิการยกร่างรัฐธรรมนูญได้อธิบายไว้ดังต่อไปนี้

- ๑) ต้องมีเหตุผลสนับสนุนในการเลือกปฏิบัติด้วยว่ามีความเป็นธรรม
- ๒) ต้องมีความเหมาะสมกับการเลือกปฏิบัติต่อบุคคล
- ๓) ต้องเพื่อประโยชน์ในภารกิจบางอย่างของรัฐที่อาจมีเหตุผลที่จำเป็นอันจะต้องเลือกปฏิบัติโดยเป็นธรรม

เมื่อพระราชบัญญัติประกันสังคม ฯ มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่กำหนดเงื่อนไขและเงื่อนไขเกี่ยวกับสิทธิที่จะได้รับประโยชน์ทดแทนและเงื่อนไขการขอรับประโยชน์ทดแทน หรือการสิ้นสุดสิทธิประโยชน์ทดแทน จึงถือเป็นการจำกัดสิทธิของลูกจ้างผู้ประกันตน และเป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครองขอบเขตแห่งสิทธิ และการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้

ยอมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” และต้องด้วยมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง เพราะเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะที่จำกัดสิทธิของบุคคลตามหลักการทั่วไปที่รัฐธรรมนูญรับรอง แต่ก็ยังเป็นข้อยกเว้นของมาตราดังกล่าว เนื่องจากพระราชบัญญัติประกันสังคม ฯ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อสร้างหลักประกันให้แก่ลูกจ้างและบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องโดยการจัดตั้งกองทุน เพื่อช่วยเหลือกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย กรณีทุพพลภาพ กรณีตาย กรณีคลอดบุตร กรณีสงเคราะห์บุตร หรือกรณีชราภาพ จึงเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และการกำหนดระยะเวลาขึ้นคำร้องขอรับประโยชน์ทดแทนภายในหนึ่งปีก็มีผลใช้บังคับกับลูกจ้างทุกคน ซึ่งหากลูกจ้างผู้ประกันตนคนใดมีเหตุจำเป็นจนไม่สามารถจะปฏิบัติตามกำหนดเวลานั้นได้ ก็อาจยื่นคำร้องก่อนสิ้นกำหนดเวลานั้นเพื่อขอขยายหรือเลื่อนกำหนดเวลาออกไปได้ตามความจำเป็นแก่กรณีตามมาตรา ๘๕ ทวิ ดังนั้นเงื่อนไขดังกล่าวจึงไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และมีผลบังคับเป็นการทั่วไปไม่ได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

นอกจากนี้ ลูกจ้างผู้ประกันตนทุกคน จะต้องผูกพันตามเงื่อนไขของกฎหมายอย่างเดียวกัน ทั้งการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน การเกิดสิทธิประโยชน์ทดแทน และสิทธิการยื่นคำขอรับประโยชน์ทดแทน จึงไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ดังนั้น จึงเห็นว่า พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยว่า มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๗ ไม่ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแต่ประการใด

นายพัน จันทรปาน

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ