คำวินิจฉัยของ นายศักดิ์ เตชาชาญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓/๒๕๔๖ **วันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖**

เรื่อง ศาลแรงงานกลางส่งคำโต้แย้งของโจทก์ ในคดีหมายเลขดำที่ ๘๗๕๔/๒๕๔๔ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

ศาลแรงงานกลาง ขอให้สำนักงานศาลยุติธรรมส่งคำโต้แย้งของโจทก์ (นางจีรวรรณ ตรีภัทรรังษิกุล) ในคดีหมายเลขดำที่ ๘๗๕๔/๒๕๔๔ ซึ่งโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๗ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง

ข้อเท็จจริง สรุปว่า นางจีรวรรณ ตรีภัทรรังษิกุล โจทก์ ผู้ร้อง เป็นลูกจ้างขององค์การค้าของคุรุสภา ตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๐ ได้คลอดบุตรที่โรงพยาบาลลาดพร้าว เมื่อวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๔๓ องค์การค้าของคุรุสภาประกาศเรื่อง การนำเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม เมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๔๓ แจ้งให้ลูกจ้างทุกคนทราบว่า ศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาให้องค์การค้าของคุรุสภานำเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมเพิ่ม กรณีคลอดบุตรในอัตราร้อยละ ๐.๑๒ และกรณีตายในอัตราร้อยละ ๐.๐๖ ตั้งแต่เดือนเมษายน ๒๕๓๘ เป็นต้นไป ซึ่งทางองค์การค้าของคุรุสภาได้นำเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมในส่วนของนายจ้างและลูกจ้าง ในกรณีคลอดบุตรและตายย้อนหลังไปตั้งแต่เดือนเมษายน ๒๕๓๘ ถึงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๓ ไปแล้ว และได้เริ่มหักเงินลูกจ้างทุกคนรวมทั้งโจทก์ เพิ่มจากเดิมเป็นร้อยละ ๒.๖๒ ตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๓ ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๗ ลูกจ้างซึ่งเป็นผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตร โดยต้องเป็นผู้จ่ายเงินสมทบในส่วนของกรณีคลอดบุตรมาแล้วไม่น้อยกว่าเจ็ดเดือน ภายในระยะเวลาสิบห้าเดือนก่อนวันคลอดบุตรตามมาตรา ๖๕ มาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ เมื่อโจทก์ทราบจากประกาศจากองค์การค้าของคุรุสภา โจทก์ จึงมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตรย้อนหลังเช่นกัน แต่โจทก์เพิ่งทราบและได้ไปดำเนินการยื่นแบบคำร้องขอรับประโยชน์ต่อสำนักงานประกันสังคมเขตพื้นที่ ๕ เมื่อวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๔ แต่ฝ่ายประโยชน์ทดแทนปฏิเสธ โดยอ้างว่าโจทก์ไม่ยื่นขอรับภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่มีสิทธิขอรับตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม

(ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๗ โจทก์อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ แต่คณะกรรมการอุทธรณ์ได้วินิจฉัยยกอุทธรณ์ โจทก์ไม่เห็นด้วย เนื่องจากโจทก์คลอดบุตรก่อนที่องค์การค้าของคุรุสภาจะประกาศให้ลูกจ้างรวมถึงตัวโจทก์ได้รับทราบถึงการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม จึงเป็นเหตุสุดวิสัยที่โจทก์ไม่อาจทราบได้ว่าในขณะคลอดบุตรเป็นผู้ประกันตนในกรณีคลอดบุตร และมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน ดังนั้นต้องถือเอาวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๔๓ ตามประกาศองค์การค้าของคุรุสภาเป็นวันที่โจทก์รู้ถึงการเป็นผู้ประกันตนในกรณีคลอดบุตร และมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน การกำหนดเงื่อนไขเพื่อก่อให้เกิดสิทธิประโยชน์ และการกำหนดเงื่อนเวลาขอใช้สิทธิประโยชน์ หรือการสิ้นสิทธิประโยชน์ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ ใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

สำนักงานประกันสังคม (จำเลย) ให้การ สรุปว่า โจทก์เป็นลูกจ้างองค์การค้าของคุรุสภา ตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๐ มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตร และมีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์การหยุดงานเพื่อการคลอดบุตร หลังจากเข้าทำงานเจ็ดเดือน คือตั้งแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๑ แม้นายจ้างจะยังมิได้นำส่งเงินสมทบในกรณีคลอดบุตร ก็มีสิทธิได้รับทั้งสองกรณีแล้วเช่นเดียวกับผู้ประกันตนรายอื่นตามมาตรา ๔๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม ฯ โจทก์ทราบถึงสิทธิประโยชน์ดังกล่าวตั้งแต่วันที่เข้าทำงานแล้ว เมื่อมายื่นขอรับประโยชน์ทดแทนเมื่อวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๔ ซึ่งเกินกำหนด ๑ ปี นับแต่วันคลอดบุตร (๑๔ มกราคม ๒๕๔๓) ซึ่งเป็นวันมีสิทธิ จึงไม่มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตร หากโจทก์ยื่นขอรับประโยชน์ทดแทนทั้งสองกรณีภายใน ๑ ปี นับแต่วันมีสิทธิตามพระราชบัญญัติประกันสังคม ฯ มาตรา ๕๖ ย่อมได้รับประโยชน์ทดแทนตามมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม ฯ บทบัญญัติดังกล่าวจึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญตามที่โจทก์อ้างแต่อย่างใด

ศาลรัฐธรรมนูญรับไว้ดำเนินการตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ และรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

พิจารณาคำโต้แย้ง คำให้การและเอกสารประกอบ ข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้แล้ว ประเด็นที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยมีว่า พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ หรือไม่

พิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ บัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง” มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” ส่วนพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ประกันตนหรือบุคคลอื่นใดเห็นว่าตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีใดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๔ และประสงค์จะขอรับประโยชน์ทดแทนนั้น ให้ยื่นคำขอรับประโยชน์ทดแทนต่อสำนักงานตามระเบียบที่เลขาธิการกำหนด ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่มีสิทธิขอรับประโยชน์ทดแทนนั้น และให้เลขาธิการ หรือผู้ซึ่งเลขาธิการมอบหมายพิจารณาสั่งการโดยเร็ว” มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตรสำหรับตนเองหรือภริยา หรือสำหรับหญิงซึ่งอยู่กินด้วยกันฉันสามีภริยากับผู้ประกันตนโดยเปิดเผยตามระเบียบที่เลขาธิการกำหนดถ้าผู้ประกันตนไม่มีภริยา ทั้งนี้ ต่อเมื่อภายในระยะเวลาสิบห้าเดือนก่อนวันรับบริการทางการแพทย์ ผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าเจ็ดเดือน”

ดังนั้น พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ มีหลักการและวัตถุประสงค์เพื่อสร้างหลักประกันในการดำรงชีวิตให้แก่ลูกจ้างและบุคคลอื่นโดยการจัดตั้งกองทุนประกันสังคมขึ้นเพื่อให้การสงเคราะห์และช่วยเหลือซึ่งในปัจจุบันให้ความคุ้มครองใน ๖ กรณี ซึ่งรวมทั้งในกรณีคลอดบุตรและสงเคราะห์บุตรด้วย ในระยะเริ่มแรกใช้บังคับแก่กิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ ๒๐ คนขึ้นไป นับแต่วันที่ ๒ กันยายน ๒๕๓๖ ได้ขยายความคุ้มครองแก่กิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ ๑๐ คนขึ้นไปด้วยตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๐๓ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม ฯ และแบ่งผู้ประกันตนออกเป็น ๓ ประเภทตามมาตรา ๓๓ มาตรา ๓๙ และมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติ ฯ ดังกล่าว โดยกฎหมายได้กำหนดอัตราเงินสมทบกองทุนประกันสังคมตามประเภทของผู้ประกันตน สำหรับในกรณีคลอดบุตร และสงเคราะห์บุตร ต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน ฯ มาแล้วไม่น้อยกว่าเจ็ดเดือน ภายในสิบห้าเดือนก่อนคลอด และไม่น้อยกว่าสิบสองเดือน ภายในระยะเวลาสามสิบหกเดือน ก่อนเดือนที่มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน ตามมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๗๔ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม ฯ ตามลำดับการยื่นขอรับประโยชน์ทดแทน ฯ ดังกล่าว ผู้ประกันตนแต่ละคนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนสำหรับการคลอดบุตรไม่เกินสองครั้ง (มาตรา ๖๕ วรรคสอง) ค่าบริการทางการแพทย์ เหมาจ่าย จำนวน ๔,๐๐๐ บาท ต่อการคลอดหนึ่งครั้ง เงินสงเคราะห์การหยุดงานเพื่อการคลอดบุตรไม่เกินสองครั้ง โดยเหมาจ่ายเป็นเงินจำนวนร้อยละห้าสิบของค่าจ้างเป็นระยะเวลาเก้าสิบวัน (มาตรา ๖๗) นั้น ผู้ประกันตน

หรือผู้มีสิทธิอื่นที่มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม ฯ กำหนดจะต้องยื่นคำร้องขอรับประโยชน์ทดแทนต่อสำนักงานประกันสังคม ภายใน ๑ ปี นับแต่วันมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนตามมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม ฯ ดังนั้น เมื่อโจทก์คลอดบุตรเมื่อวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๔๓ จึงมีสิทธิยื่นคำขอรับประโยชน์ทดแทน ภายใน ๑ ปี นับแต่วันคลอดบุตรดังกล่าว จนถึงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๔๔

สำหรับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔ และมาตรา ๒๖ แห่งรัฐธรรมนูญ นั้น หมายถึง ถ้าหากมีการกระทำใดที่เป็นการละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพเกิดขึ้น รัฐจะต้องให้ความคุ้มครอง โดยทำให้การละเมิดนั้นหมดไป ในทำนองเดียวกัน การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญด้วย ซึ่งมิได้หมายความว่า รัฐต้องรับรอง หรือเคารพ หรือไม่ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ แต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่รัฐยังต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะและเหตุผลอื่นๆ ประกอบด้วย เมื่อสิทธิประโยชน์ซึ่งต้องจ่ายจากกองทุนเกิดขึ้นโดยการสะสมทุนของฝ่ายลูกจ้าง ฝ่ายนายจ้างและฝ่ายรัฐบาล มิใช่จากฝ่ายลูกจ้างผู้ประกันตนแต่เพียงฝ่ายเดียว สิทธิการรับประโยชน์ทดแทนจึงต้องมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่เหมาะสม ซึ่งแตกต่างกันในแต่ละประเภทของการสงเคราะห์ลูกจ้าง โดยการคลอดบุตรมีการกำหนดให้จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน และระยะเวลาไว้จึงจะเกิดสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนได้ ดังนั้น การกำหนดเงื่อนไข และเงื่อนเวลาตามพระราชบัญญัติประกันสังคม ฯ มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง จึงไม่ใช่การปฏิบัติที่ไม่สมควรกับความเป็นมนุษย์ของผู้ประกันตนแต่อย่างใด และมิใช่การละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ประกันตนอีกด้วย บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว จึงหาได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ และมาตรา ๒๖ ไม่

ส่วนจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ หรือไม่นั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” และวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย” มาตรา ๓๐ บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครอง

ตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” วรรคสอง บัญญัติว่า “ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน” วรรคสาม บัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกาย หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจ หรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้” และวรรคสี่ บัญญัติว่า “มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรค หรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม” การที่โจทก์อ้างว่า พระราชบัญญัติประกันสังคม ฯ มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่บังคับให้ลูกจ้างเป็นผู้ประกันตน จึงควรแปลกฎหมายให้เป็นคุณแก่ลูกจ้าง โดยการยื่นคำขอรับประโยชน์ทดแทน ภายใน ๑ ปี ควรนับแต่วันที่ลูกจ้างได้รู้การกำหนดเงื่อนไขเพื่อก่อให้เกิดสิทธิประโยชน์ และการกำหนดเงื่อนเวลาขอใช้สิทธิประโยชน์หรือการสิ้นสิทธิประโยชน์ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว การแปลว่า โจทก์มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่มีสิทธิขอรับประโยชน์ทดแทน คือวันคลอดบุตร จึงขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ นั้น เห็นว่า การรู้หรือไม่รู้ถึงสิทธิของลูกจ้างแต่ละคน หากเกิดข้อโต้แย้งขึ้นก็เป็นข้อเท็จจริงที่ต้องพิสูจน์ และอาจทำให้เกิดการได้เปรียบและเสียเปรียบกันได้ การกำหนดระยะเวลายื่นคำร้องขอรับประโยชน์ทดแทนภายในหนึ่งปีตามกฎหมายกำหนด จึงเป็นธรรมแก่ลูกจ้างทุกคน ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ ทั้งกรณีถ้ามีเหตุจำเป็นอาจมีการขอขยายระยะเวลาได้ตามมาตรา ๘๔ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม ฯ เงื่อนไขตามกฎหมายดังกล่าวไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และมีผลบังคับเป็นการทั่วไป มิได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจงแต่อย่างใด พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐

อาศัยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐

นายศักดิ์ เตชาชาญ
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ