

คำวินิจฉัยของ นายสุวิทย์ ชีรพงษ์ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓/๒๕๕๖

วันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖

เรื่อง พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๓๐ หรือไม่

สำนักงานศาลยุติธรรมส่งคำโต้แย้งของโจทก์ ในคดีหมายเลขคำที่ ๘๓๕๔/๒๕๕๔ ระหว่าง นางจิรวรรณ ตริภักทรรัชชิกุล โจทก์ และสำนักงานประกันสังคม จำเลย ซึ่งโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๓๐ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔

นางจิรวรรณ ตริภักทรรัชชิกุล ผู้ร้องยื่นคำร้องว่าผู้ร้องเป็นลูกจ้างขององค์การค้ำของครูสภา ตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๐ จนถึงปัจจุบัน ผู้ร้องคลอดบุตร เมื่อวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๕๓ ต่อมา องค์การค้ำของครูสภาได้มีประกาศองค์การค้ำของครูสภา ที่ ๑/๒๕๕๓ - ๕๕ เรื่อง การนำเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม กรณีคลอดบุตรและตาย โดยประกาศ ณ วันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๓ แจ้งให้ลูกจ้างทุกคนทราบว่า ศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาให้องค์การค้ำของครูสภานำเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมเพิ่มกรณีคลอดบุตร ในอัตราร้อยละ ๐.๑๒ และกรณีตาย ในอัตราร้อยละ ๐.๐๖ ตั้งแต่วันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๓๘ เป็นต้นไป ซึ่งทางองค์การค้ำของครูสภาได้นำเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมในส่วนขององค์การค้ำของครูสภา (นายจ้าง) และเจ้าหน้าที่องค์การค้ำของครูสภา (ลูกจ้าง) ในกรณีคลอดบุตรและกรณีตายย้อนหลังตั้งแต่วันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๓๘ ถึงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๓ ไปเรียบร้อยแล้ว และนายจ้าง (องค์การค้ำของครูสภา) จะเริ่มหักเงินลูกจ้างทุกคนรวมถึงผู้ร้อง เพิ่มจากเดิมที่หักไว้ร้อยละ ๒.๔๔ เป็นร้อยละ ๒.๖๒ ตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๓ เป็นต้นไป

เมื่อผู้ร้องทราบจากประกาศองค์การค้ำของครูสภา ที่ ๑/๒๕๕๓ - ๕๕ จึงถือได้ว่าผู้ร้องเป็นผู้ประกันตนที่ได้จ่ายเงินสมทบครบถ้วนเวลาที่กำหนดให้เกิดสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณี

คลอดบุตรย้อนหลังเช่นกัน จึงได้ดำเนินการยื่นแบบคำร้องขอรับประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตร จากฝ่ายประโยชน์ทดแทน สำนักงานประกันสังคมเขตพื้นที่ ๕ เมื่อวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๔ ซึ่งฝ่ายประโยชน์ทดแทน สำนักงานประกันสังคมเขตพื้นที่ ๕ มีคำสั่งปฏิเสธการจ่ายประโยชน์ทดแทน กรณีคลอดบุตร โดยให้เหตุผลว่า ผู้ร้องยื่นคำขอรับประโยชน์ทดแทนเกินระยะเวลาภายใน ๑ ปีนับแต่วันที่มิสิทธิขอรับประโยชน์ทดแทนตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๗ ผู้ร้องได้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ ซึ่งคณะกรรมการอุทธรณ์ได้มีมติให้ยกอุทธรณ์ ของผู้ร้อง โดยให้เหตุผลว่า ผู้ร้องยื่นขอรับประโยชน์ทดแทนเมื่อวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๔ จึงเกิน กำหนดเวลา ๑ ปี นับแต่วันคลอดบุตร (๑๔ มกราคม ๒๕๕๓) จึงไม่มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน กรณีคลอดบุตร

ผู้ร้องเห็นว่า พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ จึงใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ด้วยเหตุผลว่ารัฐธรรมนูญบัญญัติว่า สิทธิของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๔ โดยที่บุคคลย่อมเสมอกันและได้รับความคุ้มครองทางกฎหมาย เท่าเทียมกันตามมาตรา ๓๐ วรรคแรก ทั้งนี้การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึง สิทธิตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๖ ประกอบกับการจำกัดสิทธิของบุคคลที่รัฐธรรมนูญ รับรองไว้ จะกระทำมิได้ตามมาตรา ๒๕ เมื่อถูกจ้างถูกบังคับให้เป็นผู้ประกันตนและต้องจ่ายเงินสมทบ การได้รับประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนจึงควรเหมือนกันหมด โดยถือว่าทุกคนอยู่ในสถานะ ผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัติประกันสังคมจึงไม่มีสิทธิเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เพื่อให้ผลประโยชน์ ของผู้ประกันตนแตกต่างกัน การที่พระราชบัญญัติประกันสังคม ฯ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง กำหนด ให้สิทธิประโยชน์ของผู้ประกันตนในกรณีคลอดบุตรเกิดต่อเมื่อต้องส่งเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า เจ็ดเดือนภายในระยะเวลาสิบห้าเดือนก่อนวันรับบริการทางการแพทย์ ประกอบกับมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง กำหนดให้ผู้ประกันตนต้องยื่นขอรับประโยชน์ทดแทนภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่มิสิทธิขอรับประโยชน์นั้น เป็นการกำหนดระยะเวลาไปในทางจำกัดสิทธิผู้ประกันตนทั้งสิ้น เพราะสิทธินี้ควรอยู่ตลอดไปตราบใด ที่ยังเป็นผู้ประกันตนอยู่ ซึ่งผู้ประกันตนจะขอรับประโยชน์เมื่อใดก็ได้ในเมื่อสิทธินั้นยังคงสภาพอยู่ มิฉะนั้นจะเกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างผู้ประกันตนได้ ซึ่งในบางกรณีผู้ประกันตนอาจสิ้นสิทธิที่จะได้รับ ประโยชน์ไปเลยก็ได้ แต่ก็ยังคงถูกบังคับให้ต้องจ่ายเงินสมทบอยู่อีก

ผู้ร้องจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดสิทธิและเงื่อนไขที่กำหนดระยะเวลาที่ต้องใช้สิทธิขอรับประโยชน์เกี่ยวกับการคลอดบุตรตามพระราชบัญญัติประกันสังคม ฯ มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ และ มาตรา ๓๐

สำนักงานประกันสังคมชี้แจงว่า ผู้ร้องเข้าทำงานเป็นลูกจ้างขององค์การค้ำของคुरुสภา ตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๐ ผู้ร้องยอมมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตร และมีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์การหยุดงานเพื่อการคลอดบุตร หลังจากเข้าทำงานเจ็ดเดือน คือสิทธิเกิดตั้งแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ แม้นายจ้างจะยังมีได้นำส่งเงินสมทบกรณีคลอดบุตร ผู้ร้องก็มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในทั้งสองกรณีเช่นเดียวกับผู้ประกันตนรายอื่น ผู้ร้องทราบถึงสิทธิประโยชน์ดังกล่าวตั้งแต่วันที่เข้าทำงานแล้ว หากผู้ร้องยื่นขอรับประโยชน์ทดแทนทั้งสองกรณีดังกล่าวภายในระยะเวลา ๑ ปี นับแต่วันมีสิทธิตามพระราชบัญญัติประกันสังคม ฯ มาตรา ๕๖ ย่อมได้รับประโยชน์ทดแทนทั้งสองกรณีดังกล่าว เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ร้องยื่นขอรับประโยชน์ทดแทนเมื่อวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๔ ซึ่งเกินกำหนด ๑ ปีนับแต่วันมีสิทธิคือวันคลอดบุตร (๑๔ มกราคม ๒๕๕๓) ผู้ร้องจึงไม่มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตร

รัฐธรรมนูญ

มาตรา ๔ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง”

มาตรา ๖ “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

มาตรา ๒๖ “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

มาตรา ๒๕ “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้”

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

มาตรา ๓๐ “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรมหรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้ เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๗

มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง “ผู้ประกันตนหรือบุคคลอื่นใดเห็นว่าตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีใดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๔ และประสงค์จะขอรับประโยชน์ทดแทนนั้น ให้ยื่นคำขอรับประโยชน์ทดแทนต่อสำนักงานตามระเบียบที่เลขาธิการกำหนด ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่มิสิทธิขอรับประโยชน์ทดแทนนั้น และให้เลขาธิการ หรือผู้ซึ่งเลขาธิการมอบหมายพิจารณาสั่งการโดยเร็ว”

มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง “ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตรสำหรับตนเองหรือภริยา หรือสำหรับหญิงซึ่งอยู่กินด้วยกันฉันสามีภริยากับผู้ประกันตนโดยเปิดเผยตามระเบียบที่เลขาธิการกำหนดถ้าผู้ประกันตนไม่มีภริยา ทั้งนี้ ต่อเมื่อภายในระยะเวลาสิบห้าเดือนก่อนวันรับบริการทางการแพทย์ผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าเจ็ดเดือน”

ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยมีว่า พระราชบัญญัติประกันสังคม มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง เงื่อนไขที่ก่อให้เกิดสิทธิ และมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง เงื่อนไขที่กำหนดระยะเวลาที่ต้องใช้สิทธิขอรับประโยชน์เกี่ยวกับการคลอดบุตร ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐ หรือไม่

พิเคราะห์แล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ บัญญัติถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะต้องได้รับความคุ้มครอง มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ และมาตรา ๓๐ บัญญัติว่า บุคคลย่อมเสมอกันและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ส่วนเงื่อนไขและเงื่อนไขเวลาตามพระราชบัญญัติประกันสังคม ฯ มาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง และ มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง นั้น บัญญัติว่า ผู้ประกันตนจะมีสิทธิได้รับประโยชน์ในกรณีคลอดบุตรสำหรับตนเองหรือภริยานั้น ผู้ประกันตนจะต้องได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าเจ็ดเดือน และจะต้องยื่นคำขอรับประโยชน์ภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่มิได้สิทธิขอรับประโยชน์นั้น จะเห็นได้ว่าสิทธิของผู้ประกันตนหรือภริยาที่จะได้รับประโยชน์จากกรณีคลอดบุตรเป็นสิทธิที่เกิดขึ้นจากพระราชบัญญัติประกันสังคม ฯ และเป็นสิทธิที่มีเงื่อนไขและเงื่อนไขเวลาคือจะต้องได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าเจ็ดเดือนและจะต้องยื่นขอรับประโยชน์ภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่มิได้สิทธิ หากไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือเงื่อนไขเวลาดังกล่าว ก็ย่อมจะไม่ได้รับสิทธินั้น การที่ผู้ร้องมิได้ยื่นขอใช้สิทธิภายในกำหนด ผู้ร้องย่อมเสียสิทธินั้นไป การกำหนดเงื่อนไขและเงื่อนไขเวลาดังกล่าวไม่ใช่เรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และสิทธิในการได้รับประโยชน์กรณีคลอดบุตรตามพระราชบัญญัติประกันสังคม ฯ ไม่ใช่สิทธิของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ คือรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติรับรองว่า บุคคลที่คลอดบุตรจะได้สิทธิประโยชน์อย่างไรบ้าง สิทธิที่จะได้รับประโยชน์จากการคลอดบุตรตามที่ผู้ร้องเรียกร้อง จึงไม่ใช่สิทธิที่รัฐธรรมนูญต้องคุ้มครอง พระราชบัญญัติประกันสังคม ฯ สามารถที่จะกำหนดให้สิทธิดังกล่าวมีเงื่อนไขและเงื่อนไขเวลาได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๓๐

นายสุวิทย์ ชีรพงษ์

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ