



บทความวิชาการ Hot Issue

(ธันวาคม 2558)

กฎหมายประกันสังคมฉบับใหม่ กับสิทธิประโยชน์ที่เพิ่มขึ้น

สำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ดาวน์โหลดเอกสารได้ที่ <http://www.parliament.go.th>

กฎหมายประกันสังคมฉบับใหม่ กับสิทธิประโยชน์ที่เพิ่มขึ้น

ณัฐพล ยิ่งกล้า

นิติกรชำนาญการ

กลุ่มงานบริการวิชาการ 3 สำนักวิชาการ

การประกันสังคม คือ การสร้างหลักประกันและความมั่นคงในการดำรงชีวิตของกลุ่มสมาชิก มีลักษณะเป็นการเฉลี่ยความสุขและความทุกข์ในกลุ่มสมาชิกด้วยกัน โดยให้ผู้มีรายได้จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม ซึ่งเงินสมทบที่แต่ละคนจ่ายนั้นจะเป็นสิทธิประโยชน์เฉพาะตัวเท่านั้น ผู้ที่จ่ายเงินสมทบจะเรียกว่า “ผู้ประกันตน” เงินที่ได้จะนำมาบริหารภายในองค์กร ซึ่งการเก็บเงินสมทบถือเป็นภาษีพิเศษ ดังนั้นจะเก็บจากบุคคลที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองสิทธิประโยชน์ขั้นพื้นฐานของผู้ประกันตนในการดำรงชีวิตให้ได้รับการรักษาพยาบาลและสามารถช่วยเหลือตนเองและครอบครัว พร้อมทั้งสามารถดำรงชีวิตได้อย่างปกติสุขเมื่อประสบกับภาวะการเจ็บป่วย คลอดบุตร ทูพพลภาพ ตาย ชราภาพ ว่างานรวมถึงการสงเคราะห์บุตร

เยอรมัน เป็นประเทศแรกที่ได้ให้มีการประกันสังคมขึ้น โดยเป็นการคุ้มครองในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน กรณีทุพพลภาพ กรณีคลอดบุตร การประกันสังคมที่ประเทศต่าง ๆ ใช้อยู่ในปัจจุบันจะมีหลักการที่ไม่แตกต่างกัน เนื่องจากการประกันสังคมเป็นโครงการการบริหารทางสังคมในระยะยาวอีกระบบหนึ่งที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการจัดขึ้น ในบางประเทศมีรัฐบาลร่วมจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนนี้ด้วย ซึ่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ หรือ International Labour Organization : ILO (1989) ได้กำหนดหลักการของการประกันสังคม ไว้ดังนี้

1. การประกันสังคมจะมีการบริหารทางการเงินโดยวิธีการจัดเก็บเงินสมทบ ซึ่งโดยปกติมักมาจากการสมทบของนายจ้างและลูกจ้าง ทั้งนี้รัฐจะเข้าไปมีส่วนร่วมในการจ่ายเงินสมทบหรือเงินอุดหนุนอื่น ๆ ด้วยหรือไม่ก็ได้
2. การเข้ามามีส่วนร่วมในการประกันสังคมนั้นจะเป็นลักษณะของการบังคับซึ่งมีข้อยกเว้นน้อยมาก
3. เงินสมทบที่จ่ายมานั้นจะจัดตั้งเป็นกองทุนพิเศษ ซึ่งต้องนำไปจ่ายเป็นประโยชน์ทดแทนตามที่กำหนดและนำไปใช้ในการบริหาร
4. ส่วนเกินของเงินสมทบจะนำไปลงทุนเพื่อให้กองทุนมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้น
5. สิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนขึ้นอยู่กับการได้จ่ายเงินสมทบ ที่เป็นไปตามเงื่อนไข โดยไม่ต้องมีการตรวจสอบความจำเป็น หรือการตรวจสอบรายได้แต่อย่างใด
6. อัตราเงินสมทบและอัตราประโยชน์ทดแทนจะมีความสัมพันธ์กับรายได้ของผู้ประกันตน
7. ครอบคลุมการประกันสังคมกรณีเจ็บป่วยจากการทำงาน (สำนักงานประกันสังคม, 2558)

แม้ว่าใน พ.ศ. 2497 จะได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกันสังคม แต่เนื่องด้วยสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมในขณะนั้นยังไม่อำนวยให้นำกฎหมายนั้นมาใช้บังคับ จนกระทั่งใน พ.ศ. 2515 คณะปฏิวัติได้มีประกาศฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2515 กำหนดให้มีกองทุนเงินทดแทนขึ้น เพื่อเป็นทุนให้มีการจ่ายเงินทดแทนแก่ลูกจ้างแทนนายจ้าง ในความรับผิดชอบของนายจ้างที่จะต้องจ่ายเงินทดแทนในกรณีลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย หรือถึงแก่ความตายเนื่องจากการทำงาน หรือจากโรคซึ่งเกิดขึ้นตามลักษณะหรือสภาพของงานหรือโรคซึ่งเกิดขึ้นจากการทำงาน เนื่องด้วยคณะปฏิวัติพิจารณาเห็นว่า การให้ความคุ้มครองแรงงานแก่ลูกจ้างและการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการสร้างความเจริญก้าวหน้าของประเทศและเพื่อให้การใช้แรงงานเป็นไปโดยเหมาะสมและแก้ไขข้อขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างให้เป็นไปโดยวิธีปรองดองและเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย นี่จึงถือเป็นก้าวแรกของการประกันสังคมของประเทศไทย

เมื่อการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมได้เจริญก้าวหน้าไปมากประกอบกับปัญหาการใช้บังคับพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 ไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในขณะนั้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 2 กันยายน 2533 เป็นต้นมา เพื่อสร้างหลักประกันให้แก่ลูกจ้างและบุคคลอื่น โดยจัดตั้งกองทุนประกันสังคมขึ้นเพื่อให้การสงเคราะห์แก่ลูกจ้างและบุคคลอื่นซึ่งประสบอันตราย เจ็บป่วย ทูพพลภาพหรือตายอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน รวมทั้งกรณีคลอดบุตร กรณีสงเคราะห์บุตร กรณีชราภาพและกรณีว่างงาน นับจากวันนั้นถือได้ว่าประเทศไทยมีการประกันสังคมอย่างเต็มรูปแบบ

กฎหมายประกันสังคมที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ซึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาแล้ว 3 ครั้ง* เพื่อให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ในแต่ละยุคสมัย ครั้งล่าสุดคือ พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2558 โดยให้มีผลใช้บังคับเมื่อพ้น 120 วันนับแต่วันประกาศ ดังนั้นจึงมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 20 ตุลาคม 2558 เป็นต้นมา การแก้ไขเพิ่มเติมครั้งนี้ได้ขยายความคุ้มครองให้ครอบคลุมถึงลูกจ้างชั่วคราวทุกประเภทของส่วนราชการ และลูกจ้างของนายจ้างที่มีสำนักงานในประเทศและไปประจำทำงานในต่างประเทศ จากเดิมลูกจ้างของส่วนราชการนั้นจะได้รับความคุ้มครองเฉพาะลูกจ้างชั่วคราวรายเดือนเท่านั้น รวมทั้งแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “ลูกจ้าง” เพื่อให้มีความหมายครอบคลุมถึงลูกจ้างทั้งหมด ไม่ว่าจะเรียกว่าอย่างไร นอกจากนี้ผู้ประกันตนยังได้รับการคุ้มครองและได้รับประโยชน์ทดแทนที่สำคัญเพิ่มขึ้นหลายประการ เป็นต้นว่า

* ครั้งที่ 1 คือ พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537
 ครั้งที่ 2 คือ พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542
 ครั้งที่ 3 คือ พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558

1. ประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย

1.1 ขยายความคุ้มครองให้ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนจากกองทุน รวมทั้งกรณีการส่งเสริมสุขภาพและการป้องกันโรคด้วย ซึ่งสิทธิดังกล่าวไม่อาจโอนกันได้และไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

1.2 เพิ่มประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน คือ ค่าส่งเสริมสุขภาพและป้องกันโรค ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพ และค่าใช้จ่ายเป็นเงินช่วยเหลือเบื้องต้นให้แก่ผู้ประกันตน ในกรณีที่ผู้ประกันตนได้รับความเสียหายจากการรับบริการทางการแพทย์ จากเดิมมีเพียงค่าตรวจวินิจฉัยโรค ค่าบำบัดทางการแพทย์ ค่ากินอยู่และรักษาพยาบาลในสถานพยาบาล ค่ายาและค่าเวชภัณฑ์ ค่ารถพยาบาลหรือค่าพาหนะรับส่งผู้ป่วย และค่าบริการอื่นที่จำเป็นเท่านั้น

2. ประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตร ไม่ได้จำกัดจำนวนครั้งในการรับประโยชน์ทดแทนในกรณีนี้ จากเดิมที่จำกัดให้แต่ละคนมีสิทธิได้รับเพียงไม่เกิน 2 ครั้ง โดยเป็นการเหมาจ่ายครั้งละ 13,000 บาท และเงินสงเคราะห์กรณีหยุดงาน นอกจากนี้ผู้ประกันตนยังคงได้รับสิทธิประโยชน์ตามเงื่อนไขเดิม

3. ประโยชน์ทดแทนในกรณีทุพพลภาพ ขยายความคุ้มครองให้ผู้ประกันตนซึ่งสูญเสียสมรรถภาพของร่างกายมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน จากเดิมผู้ประกันตนต้องสูญเสียสมรรถภาพของร่างกายร้อยละ 50 ถึงจะมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน

4. ประโยชน์ทดแทนในกรณีตาย

4.1 ยกเลิกบทบัญญัติในกฎหมายเดิมเพื่อขยายความคุ้มครองให้ผู้ประกันตนหรือคู่สมรสหรือบุตรของผู้ประกันตนซึ่งจงใจทำให้ตนเองหรือยินยอมให้บุคคลอื่นกระทำให้ตนเองประสบอันตราย หรือเจ็บป่วยหรือทุพพลภาพ หรือตาย มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนจากกองทุนประกันสังคมและเพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกันกับกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

4.2 ขยายความคุ้มครองให้ผู้ประกันตนซึ่งเจ็บป่วยด้วยโรคเรื้อรังถึงแก่ความตายนั้น มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนเช่นเดียวกันกับผู้ทุพพลภาพ

5. ประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตร เพิ่มจำนวนบุตรของผู้ประกันตนที่มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน จากจำนวนคราวละไม่เกิน 2 คน เป็น จำนวนคราวละไม่เกิน 3 คน ทั้งนี้ ไม่รวมถึงบุตรบุญธรรมหรือบุตรซึ่งได้ยกให้เป็นบุตรบุญธรรมของบุคคลอื่น

6. ประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ

6.1 แก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิการได้รับประโยชน์ทดแทนจากกองทุนของผู้ประกันตน โดยให้สิทธิผู้ประกันตนสามารถทำหนังสือระบุบุคคลผู้ที่มีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จชราภาพได้ และในกรณีที่ไม่มีทายาทผู้มีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จชราภาพ ให้ทายาทของผู้ประกันตนหรือผู้รับเงินบำเหน็จชราภาพแล้วแต่กรณีดังต่อไปนี้ มีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จชราภาพตามลำดับ หากบุคคลใดมีจำนวนมากกว่า 1 คน ให้บุคคลลำดับนั้นได้รับส่วนแบ่งเท่ากัน

- 1) พี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกัน
- 2) พี่น้องร่วมบิดาหรือร่วมมารดา

3) ปู่ ยา ตา ยาย

4) ลุง ป้า น้า อา

6.2 ให้ผู้ประกันตนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย และประสงค์ที่จะไม่พำนักอยู่ในประเทศไทย เมื่อความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลง ไม่ว่าจะส่งเงินสมทบครบ 180 เดือนหรือไม่ก็ตาม มีสิทธิได้รับบำเหน็จชราภาพด้วย

7. **ประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงาน** ให้สิทธิกับผู้ประกันตนได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงาน เนื่องจากมีเหตุสุดวิสัยหรือนายจ้างไม่ให้งานเนื่องจากมีเหตุสุดวิสัยทำให้ไม่สามารถประกอบกิจการได้ตามปกติ เช่น หยุดกิจการชั่วคราวโดยยังไม่มีเลิกจ้าง หรือกรณีน้ำท่วมสถานประกอบการ เป็นต้น

นอกจากนี้ยังได้คุ้มครองสิทธิประโยชน์ของผู้ประกันตนในการเรียกร้องหรือการได้มาซึ่งสิทธิหรือประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคม โดยไม่ถือเป็นการตัดสิทธิหรือประโยชน์ที่พึงได้ตามกฎหมายอื่น ขยายระยะเวลาการยื่นคำขอรับประโยชน์ทดแทนจาก 1 ปี เป็น 2 ปี นับแต่วันที่มิสิทธิ รวมทั้งให้สิทธิกับบุคคลซึ่งมิใช่ลูกจ้างหรือไม่อยู่ในบังคับแห่งกฎหมายประกันสังคม อาจสมัครเข้าเป็นผู้ประกันตนตามกฎหมายประกันสังคมก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อขยายความคุ้มครองให้แรงงานนอกระบบสามารถเข้าสู่ระบบประกันสังคมได้มากขึ้น

บทสรุปและข้อเสนอแนะจากผู้ศึกษา

ลูกจ้างหรือผู้ใช้แรงงาน ถือว่าเป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างยิ่ง การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกันสังคมครั้งนี้ นับเป็นอีกก้าวหนึ่งของการพัฒนากฎหมายประกันสังคมให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน การประกันสังคมเป็นระบบสวัสดิการเพื่อคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของผู้ประกันตนหรือบุคคลในภาคเอกชนมีลักษณะคล้ายกันกับระบบสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการของภาครัฐ ดังนั้น บุคคลทุกคนไม่ว่าจะอยู่ในภาคเอกชนหรือภาครัฐ ควรได้รับการคุ้มครองสิทธิประโยชน์อย่างเท่าเทียม ไม่เลือกปฏิบัติ สามารถเข้าถึงได้ง่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การบริการด้านการสาธารณสุขและการบริการด้านการแพทย์จะต้องมีคุณภาพและที่สำคัญคือต้องอยู่บนพื้นฐานของการเคารพในสิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างแท้จริง

บรรณานุกรม

“พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533” (1 กันยายน 2533). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 107 ตอนที่ 161, น. 47.

“พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558” (22 มิถุนายน 2558). ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 132 ตอนที่ 53 ก, น. 1-13.

(รายงาน) สํารวจ "สิทธิประโยชน์" เพิ่มเติม กฎหมายประกันสังคมฉบับใหม่. (2558). สืบค้น 22 ตุลาคม 2558 จาก <http://www.bangkokbiznews.com/news/detail/645702>

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2557). **บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่..) พ.ศ.** . สืบค้น 23 ตุลาคม 2558 จาก http://library2.parliament.go.th/giventake/content_nla2557/d103057-11.pdf

สำนักงานประกันสังคม. (2558). **การประกันสังคมในประเทศไทย**. สืบค้น 22 ตุลาคม 2558 จาก <http://www.sso.go.th/wpr/category.jsp?lang=th&cat=889>

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ. (2557). **เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่..) พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)**. สืบค้น 23 ตุลาคม 2558 จาก http://library2.parliament.go.th/giventake/content_nla2557/apnla2557-056.pdf

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2557). **ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวน 9 ฉบับ**. สืบค้น 23 ตุลาคม 2558 จาก http://library2.parliament.go.th/giventake/content_nla2557/d103057-11.pdf