

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันวิถีชีวิตของคนไทยกำลังเปลี่ยนเป็นแบบสังคมอุตสาหกรรม ลูกจ้างจึงถือเป็นทรัพยากรที่มีค่าและเป็นปัจจัยที่สำคัญในการดำเนินธุรกิจ การที่ลูกจ้างสูญเสียความสามารถในการทำงานไม่ว่าจะประสบอันตราย อันเนื่องมาจากการทำงานหรือไม่ก็ตาม ย่อมก่อให้เกิดผลเสียต่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ อีกทั้งยังมีผลโดยตรงต่อตัวลูกจ้างและครอบครัวในการดำรงชีวิต และยังคงเป็นภาระของสังคมและรัฐ ดังนั้น รัฐบาลจึงได้ดำเนินการเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ลูกจ้าง เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนและให้สามารถดำรงชีวิตต่อไปได้ โดยการจัดสวัสดิการในรูปของการจัดเก็บเงินสมทบจากนายจ้าง ลูกจ้างและรัฐบาล ได้แก่ การประกันสังคม ซึ่งขณะนี้อยู่ภายใต้การรับผิดชอบของกระทรวงแรงงาน ใช้ชื่อว่า สำนักงานประกันสังคม

แนวคิดพื้นฐานของระบบประกันสังคมจึงเกิดขึ้นเพื่อต้องการให้ประชาชนผู้ยากจนซึ่งได้รับความเดือดร้อนจากการประกันภัย จากการสูญเสียรายได้ หรือประสบปัญหาเกี่ยวกับความเป็นอยู่ในการดำรงชีพในครอบครัว มีโอกาสได้รับความช่วยเหลือ บรรเทาความเดือดร้อนอันเป็นการสร้างหลักประกันให้แก่พวกเขาเหล่านั้น เพื่อให้สามารถดำรงชีวิตในทางสร้างสรรค์ ประโยชน์ให้แก่สังคมต่อไปได้¹ เป็นลักษณะของการเฉลี่ยความทุกข์และความสุข ร่วมกัน รับผิดชอบต่อสังคมโดยการรวบรวมเงินทุนเข้าเป็นกองทุนร่วมกัน และเฉลี่ยความเสี่ยง หรือร่วมกันเสียสละเพื่อส่วนรวม มีหลักการสำคัญคือมุ่งให้ประชาชนสามารถช่วยเหลือตนเองและครอบครัว ตลอดจนผู้ที่อยู่ในสังคมเดียวกันในยามที่ประสบกับภาวะการสูญเสียรายได้หรือไม่สามารถทำงานได้ โดยไม่เป็นภาระของผู้อื่น

สำนักงานประกันสังคมมีภารกิจหลัก (Mission) คือการบริหารกองทุนประกันสังคม และกองทุนเงินทดแทน เพื่อการให้บริการทางด้านประกันสังคมที่มีคุณภาพสูงแก่สมาชิกและครอบครัว มีหน้าที่รับผิดชอบดังต่อไปนี้²

¹ วิจิตรา ฟุ้งลัดดา. (2533, มิถุนายน). “ระบบประกันสังคมของไทย.” *วารสารนิติศาสตร์*, 20, 2. หน้า 151.

² อนันท์ จารุพันธ์. (2545). *ปัจจัยที่กำหนดเงินสมทบกองทุนประกันสังคมในประเทศไทย*. หน้า 37-38

- 1) ให้ความคุ้มครองและหลักประกันแก่ลูกจ้างที่ประสบอันตราย เจ็บป่วย ทูพพลภาพ หรือตาย อันเนื่องมาจากการทำงานให้แก่นายจ้าง ตามกฎหมายพระราชบัญญัติกองทุนเงินทดแทน
- 2) ให้ความคุ้มครองและหลักประกันแก่ลูกจ้างผู้ประกันตนที่ประสบอันตราย เจ็บป่วย ทูพพลภาพหรือตาย อันมิใช่เนื่องจากการทำงาน รวมทั้งการคลอดบุตร สงเคราะห์บุตร ชราภาพ และว่างงานตามกฎหมายพระราชบัญญัติประกันสังคม
- 3) เสนอนโยบายและแนวทางเกี่ยวกับการประกันสังคมให้เหมาะสมและสอดคล้อง กับสภาพการณ์
- 4) เผยแพร่ความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการประกันสังคมให้แก่ลูกจ้าง ผู้ประกันตน นายจ้าง และประชาชนทั่วไป
- 5) ดำเนินการเกี่ยวกับการจัดเก็บเงินสมทบ จ่ายเงินทดแทน และประโยชน์ทดแทน ตามกฎหมายพระราชบัญญัติกองทุนเงินทดแทน
- 6) ตรวจสอบและดำเนินการให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายพระราชบัญญัติกองทุนเงิน ทดแทน และกฎหมายพระราชบัญญัติประกันสังคม
- 7) ดำเนินการฟื้นฟูสมรรถภาพให้ลูกจ้าง ผู้ประกันตนที่พิการสามารถกลับเข้าทำงาน หรือสามารถประกอบอาชีพได้ตามความเหมาะสม
- 8) ดำเนินการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคม
- 9) ดำเนินการเกี่ยวกับการให้บริการทางการแพทย์แก่ลูกจ้าง ผู้ประกันตน ตามโครงการประกันสังคม
- 10) ปฏิบัติราชการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน ประกันสังคม

จึงเห็นได้ว่าภารกิจหลักที่สำคัญอย่างหนึ่งในการบริหารงานของสำนักงานประกันสังคม คือ ดำเนินการเกี่ยวกับการให้บริการทางการแพทย์แก่ลูกจ้าง ผู้ประกันตน ตามโครงการ ประกันสังคม ซึ่งการประกันสุขภาพ เป็นสิ่งที่ทำให้คนคนหนึ่งมั่นใจว่าจะได้รับการดูแล เพื่อส่งเสริมสุขภาพให้แข็งแรง มีการป้องกันโรคเพื่อไม่ให้เจ็บป่วยโดยง่ายและเมื่อเจ็บป่วย ไม่สบาย ก็สามารถไปหาหมอ หรือแม้แต่ได้รับยา เพื่อแก้ไขเยียวยาโรคได้ โดยไม่ต้องกังวลเรื่อง ค่ารักษาพยาบาลเกินไป จนทำให้ขาดโอกาสในการรักษาตัว

ซึ่งจะเห็นได้ว่าการทำประกันสังคมนั้น เป็นระบบบังคับ เพราะฉะนั้นสิทธิในการ รักษาพยาบาลในส่วนตัวที่เห็นว่ายั้ด้อยกว่าหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าก็ควรที่จะปรับปรุง จากการศึกษาจะพบว่าขอบเขตเงื่อนไขในการคุ้มครองของระบบประกันสังคมนั้นจะไม่ได้รับการ คุ้มครองทันที ต้องเป็นผู้ประกันตนแล้วอย่างน้อยสามเดือน จึงสามารถใช้บริการทางการแพทย์

ในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยได้ หากในระหว่างยังไม่ครบกำหนดสามเดือน ลูกจ้างเกิดประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยก็ต้องรับภาระค่าจ่ายต่างๆ เอง ซึ่งผู้เขียนเห็นสมควรว่า ควรที่จะให้ลูกจ้างผู้ประกันตน สามารถใช้สิทธิรับบริการทางการแพทย์ได้ตั้งแต่วันที่เข้าเป็นลูกจ้าง

นอกจากนี้ยังมีปัญหาเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ในการรักษาพยาบาลในเรื่องของข้อจำกัดของการเข้าถึงสิทธิ เช่น ผู้ประกันตนเข้าไปใช้บริการในโรงพยาบาลที่เลือกไว้ ต้องพบกับปัญหาทางด้านบริการทางการแพทย์ คุณภาพของยาที่ด้อยกว่าปกติ คุณภาพของการรักษาพยาบาล รวมไปถึงผู้ประกันตนต้องจ่ายเงินเองในการรักษาพยาบาล และมีการรอกเว้นการเข้าถึงบริการทางการแพทย์อีกหลายโรคด้วยกัน

ดังนั้นวิทยานิพนธ์นี้จึงศึกษาถึงสภาพปัญหาสิทธิประโยชน์ในการรักษาพยาบาลของลูกจ้างผู้ประกันตนในกฎหมายประกันสังคมว่ามีอยู่มากน้อยเพียงใด รวมทั้งศึกษาหามาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมโดยศึกษากฎหมายไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ และนำกฎหมายต่างประเทศนั้นมาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ในการรักษาพยาบาลของประชาชนที่ต้องเป็นผู้ประกันตนตามกฎหมายประกันสังคมเพื่อให้เกิดความแน่นอนชัดเจน รัดกุม และเป็นธรรมมากกว่าที่เป็นอยู่ปัจจุบัน

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ความเป็นมา ปรัชญาและความหมายของการประกันสังคม
2. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ในการรักษาพยาบาลของลูกจ้างผู้ประกันตนในกฎหมายประกันสังคมและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องของไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์สิทธิประโยชน์ในการรักษาพยาบาลของลูกจ้างผู้ประกันตนในกฎหมายประกันสังคม
4. เพื่อเสนอแนะมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมอันจะนำมาใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายประกันสังคม ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิประโยชน์ในการรักษาพยาบาลของลูกจ้างผู้ประกันตนให้มีความเหมาะสมชัดเจนและเป็นธรรม

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

การใช้สิทธิในการดูแลสุขภาพของผู้ประกันตนตามกฎหมายประกันสังคมมีข้อจำกัดในการใช้สิทธิอยู่มากมายไม่ว่าจะเป็นขอบเขตและเงื่อนไขการคุ้มครองที่ระบบประกันสังคมต้องจ่ายเงินสมทบในระยะเวลาที่กำหนด มิฉะนั้นจะไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ในการรักษาพยาบาล ซึ่งต่างจากระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าที่ไม่จำเป็นต้องจ่ายเบี้ยประกัน ก็ได้รับการคุ้มครองทันทีเมื่อลงทะเบียน จึงทำให้ผู้ประกันตนไม่สามารถใช้สิทธิในการรักษาพยาบาลของตนเองได้อย่างเต็มที่ ก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ มากมาย ทั้งที่การเข้าเป็นผู้ประกันตนเป็นไปตามที่กฎหมายบังคับอันเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการที่จะได้รับการรักษาพยาบาลอย่างเป็นธรรม โดยผู้ประกันตนก็ไม่ได้อยู่ในฐานะที่ได้รับการรักษาแบบให้เปล่าหากแต่ผู้ประกันตนเป็นผู้ซึ่งต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมเพื่อให้ตนมีสิทธิในการที่จะได้รับการรักษาพยาบาล ดังนั้นจึงจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกันสังคมในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ในการรักษาพยาบาลของลูกจ้างผู้ประกันตนให้มีความเหมาะสมและเป็นธรรม

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้ได้ทำการศึกษาปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ในการรักษาพยาบาลของลูกจ้างผู้ประกันตนในกฎหมายประกันสังคมอันจะพึงได้รับสิทธิตามที่กฎหมายบังคับในปัจจุบันซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 โดยขอบเขตของการศึกษาเริ่มจากการศึกษาสภาพปัญหา สาระสำคัญ สิทธิประโยชน์ในการรักษาพยาบาลตามกฎหมายประกันสังคมและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องของไทย จากนั้นศึกษาเปรียบเทียบและวิเคราะห์กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันว่าสิทธิประโยชน์ในการรักษาพยาบาลของลูกจ้างผู้ประกันตนในกฎหมายประกันสังคมมีอยู่น้อยเพียงใด โดยศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ ตลอดจนศึกษาและค้นคว้ามาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมอันจะนำมาใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายประกันสังคมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิประโยชน์ในการรักษาพยาบาลของลูกจ้างผู้ประกันตนให้มีความเหมาะสมชัดเจนและเป็นธรรม

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

วิทยานิพนธ์นี้เป็นการศึกษาข้อมูลโดยวิจัยเอกสาร (Documentary Research) กล่าวคือเป็นการใช้วิธีการศึกษาโดยการค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูลจากหนังสือ บทความ และเอกสารต่างๆ เพื่อนำมาวิเคราะห์ในเชิงคุณภาพเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิประโยชน์ในการรักษาพยาบาลของลูกจ้างผู้ประกันตนในกฎหมายประกันสังคม เช่น พระราชบัญญัติผู้ประกันตน พ.ศ. 2533 บทบัญญัติของกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ระเบียบข้อบังคับ ประกาศกระทรวง รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ คำพิพากษาศาลฎีกา เอกสารคำสอน เอกสารการประชุมสัมมนา ข้อมูลจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ รวมทั้งข้อเสนอแนะของบุคคลและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ผู้วิจัยได้ทำการวิจัยภาคสนาม (Field Research) ด้วยการสัมภาษณ์เจาะลึก (Indepth Interview) โดยการสัมภาษณ์เพื่อสอบถามถึงความต้องการของลูกจ้างผู้ประกันตนในกฎหมายประกันสังคม ว่าต้องการให้ปรับปรุงสิทธิประโยชน์ในการรักษาพยาบาลในด้านใดบ้าง เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อสรุปและข้อเสนอแนะแนวทางในการออกกฎหมาย

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวคิด ความหมาย และความเป็นมาของกฎหมายประกันสังคม
2. ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ในการรักษาพยาบาลของลูกจ้างผู้ประกันตนในกฎหมายประกันสังคมและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องของไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ
3. ทำให้ทราบถึงสิทธิประโยชน์ในการรักษาพยาบาลของลูกจ้างผู้ประกันตนในกฎหมายประกันสังคม
4. ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมอันจะนำมาใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายประกันสังคม ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิประโยชน์ในการรักษาพยาบาลของลูกจ้างผู้ประกันตนให้มีความเหมาะสมชัดเจนและเป็นธรรม