

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

จากสภาพสังคมในปัจจุบันปฏิเสธไม่ได้เลยว่าผู้ใช้แรงงานถือว่าเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เนื่องจากประเทศไทยได้แปรเปลี่ยนจากสังคมภาคเกษตรกรรม มาเป็นสังคมภาคอุตสาหกรรม ดังนั้น กลุ่มผู้ใช้แรงงานซึ่งเป็นลูกจ้างภายใต้สถานประกอบการเหล่านี้เกิดประสบเหตุหรืออันตรายเนื่องจากการทำงานหรือไม่ก็ตาม ก็ย่อมที่จะเกิดผลโดยตรงในการดำรงชีวิตของบุคคลกลุ่มนี้และครอบครัว รวมทั้งเกิดผลเสียต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ รัฐบาลจึงเล็งเห็นความสำคัญและความจำเป็นต้องให้การช่วยเหลือกลุ่มผู้ใช้แรงงานซึ่งเป็นลูกจ้างภายใต้สถานประกอบการดังกล่าวโดยใช้วิธี “การประกันสังคม” โดยสาระสำคัญของการประกันสังคมนั้นเป็นการสร้างหลักประกันให้กับลูกจ้างและบุคคลอื่น โดยการจัดตั้งกองทุนประกันสังคมขึ้นเพื่อให้การสงเคราะห์แก่ลูกจ้างและบุคคลอื่นการประกันสังคมเป็นโครงการการบริหารทางสังคมในระยะยาวอีกระบบหนึ่งที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการจัดขึ้น ด้วยการให้ประชาชนผู้มีรายได้แต่ละคนได้มีส่วนช่วยตนเองหรือครอบครัว โดยร่วมกันเสี่ยงภัยหรือช่วยเหลือบำบัดความทุกข์ยากเดือดร้อนซึ่งกันและกันระหว่างผู้มีรายได้ในสังคมด้วยการออกเงินสมทบเข้ากองทุน เรียกว่ากองทุนประกันสังคมโดยมีนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาลร่วมออกเงินสมทบเข้ากองทุนนี้ด้วย กองทุนนี้จะจ่ายประโยชน์ทดแทนให้แก่ผู้ส่งเงินสมทบเมื่อเกิดความเดือนร้อน การประกันสังคมจึงเป็นวิธีการหนึ่งที่ยึดหลักการพึ่งตนเอง และช่วยเหลือซึ่งกันและกันของประชาชน โดยมีความมุ่งหมายที่จะเป็นหลักประกันและคุ้มครองความเป็นอยู่ของประชาชน ให้มีความมั่นคงในการดำรงชีวิต แม้มีเหตุการณ์ที่ทำให้ต้องขาดแคลนรายได้ ก็สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างปกติสุข¹

¹ สำนักงานประกันสังคม. (2543). **สิบปีประกันสังคม**. นนทบุรี : สำนักงานประกันสังคม. หน้า 11-12.

ปัจจุบันกองทุนประกันสังคมเป็นกองทุนที่มีขนาดใหญ่ที่สุดของประเทศไทย โดยมีเงินสะสมในกองทุนกว่า 1.6 ล้านล้านบาท (ข้อมูล ณ เดือนมีนาคม 2560)² ซึ่งเงินดังกล่าวสำนักงานประกันสังคมมีหน้าที่ต้องนำไปจ่ายเป็นประโยชน์ทดแทนแก่ผู้ประกันตน รวมทั้งนำไปลงทุนเพื่อก่อให้เกิดผลกำไรต่อกองทุนประกันสังคม³ โดยระบบประกันสังคมที่ประเทศต่างๆ ใช้อยู่ในปัจจุบัน ซึ่งมีหลักการที่ไม่แตกต่างกันมากนัก โดยหลักการที่เป็นประเด็นสำคัญก็คือการจัดเก็บเงินสมทบจากลูกจ้าง และนายจ้างเข้าสู่กองทุนประกันสังคมนั่นเอง เพื่อที่จะนำเงินดังกล่าวไปลงทุน และนำผลกำไรที่ได้มาจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีต่างๆ ให้กับผู้ประกันตน ดังนั้นการจัดเก็บเงินสมทบเพื่อนำเงินไปดำเนินการตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวจึงเป็นสิ่งที่สำคัญ มาตรการในการควบคุม กำกับ ดูแล รวมทั้งการบังคับใช้กฎหมายทั้งทางแพ่ง ปกครอง และอาญา ที่เกี่ยวกับขั้นตอนการดำเนินการด้านประกันสังคมที่ดีก็จะส่งผลทำให้การจัดเก็บเงินสมทบมีประสิทธิภาพไปด้วย การที่นายจ้างนำส่งเงินสมทบนั้น นายจ้างจะต้องมีหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 กำหนดหน้าที่ของนายจ้างไว้ว่า ให้นายจ้างซึ่งมีลูกจ้างที่เป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป ยื่นแบบรายการขึ้นทะเบียนนายจ้างและแบบรายการขึ้นทะเบียนผู้ประกันตนต่อสำนักงานภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ลูกจ้างนั้น เป็นผู้ประกันตน⁴ ดังนั้น นายจ้างที่มีลูกจ้างที่เป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 กล่าวคือ ลูกจ้างซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่าสิบห้าปีบริบูรณ์และไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์⁵ ต้องมีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยประกันสังคมในการขึ้นทะเบียนนายจ้างและทะเบียนผู้ประกันตนภายในกำหนด และมีหน้าที่ต้องนำส่งเงินสมทบ โดยในการนำส่งเงินสมทบกองทุนประกันสังคม นายจ้างมีหน้าที่หักเงินค่าจ้างของลูกจ้างซึ่งเป็นผู้ประกันตน และนำส่งเป็นเงินสมทบพร้อมทั้งเงินสมทบในส่วนของนายจ้างส่งให้แก่สำนักงานภายในวันที่สิบห้าของเดือนถัดจากเดือนที่มีการหักเงินสมทบไว้ พร้อมทั้งยื่นแบบรายการแสดงการส่งเงินสมทบ ซึ่งถ้าหากนายจ้างซึ่งไม่นำส่งเงินสมทบในส่วนของตนหรือใน ส่วน

² ข้อมูลสารสนเทศ การลงทุนกองทุนประกันสังคม รายงานสถานภาพการบริหารเงินลงทุน. (ออนไลน์) เข้าถึงได้จาก <http://www.sso.go.th/wpr/uploads/uploadImages/file/investQ12017/index.html> [2560, 29 มิถุนายน].

³ ระเบียบคณะกรรมการประกันสังคม ว่าด้วยการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุนประกันสังคม พ.ศ. 2559

⁴ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 34

“ให้นายจ้างซึ่งมีลูกจ้างที่เป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ยื่นแบบรายการขึ้นทะเบียนนายจ้างและแบบรายการขึ้นทะเบียนผู้ประกันตนต่อสำนักงานภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ลูกจ้างนั้น เป็นผู้ประกันตน ทั้งนี้ ตามแบบและวิธีการที่เลขาธิการประกาศกำหนด”

⁵ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 33 วรรคแรก

“ให้ลูกจ้างซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่าสิบห้าปีบริบูรณ์และไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์เป็นผู้ประกันตน....”

ของผู้ประกันตน หรือส่งไม่ครบจำนวนภายในเวลาที่กำหนดต้องจ่ายเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสอง ต่อเดือนของจำนวนเงินสมทบที่นายจ้างยังมีได้นำส่งหรือของจำนวนเงินสมทบที่ยังขาดอยู่นับแต่วันถัดจากวันที่ต้องนำส่งเงินสมทบ⁶

แต่ในสภาพสังคมและเศรษฐกิจในปัจจุบันอยู่ในสภาวะทางเศรษฐกิจที่ชะลอตัว ทำให้มีนายจ้างจำนวนมากที่มักจะกระทำการเอาเปรียบลูกจ้าง เช่น การที่นายจ้างไม่ยอมขึ้นทะเบียนนายจ้างและทะเบียนผู้ประกันตนตามกฎหมายเพื่อหลีกเลี่ยงการนำส่งเงินสมทบ โดยกรณีที่นายจ้างไม่ขึ้นทะเบียนประกันสังคมตามกฎหมาย แม้ว่าพนักงานเจ้าหน้าที่อาจใช้อำนาจในการบังคับขึ้นทะเบียนโดยอาศัยข้อเท็จจริงจากการตรวจสอบเองได้ อีกทั้งการที่นายจ้างเพิกเฉย ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวแม้จะมีความผิดทางอาญาตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 รวมทั้งมีบทบัญญัติให้เป็นความผิดต่อเนื่องก็ตาม⁷ แต่นายจ้างก็ยังคงหลีกเลี่ยงกฎหมายโดยมิได้เกรงกลัวต่อบทกำหนดโทษทางอาญาแต่อย่างใด ทำให้ยังมีปัญหาในการจัดเก็บเงินสมทบเข้ากองทุนในกรณีนี้ประการหนึ่ง หรือแม้กระทั่งการที่นายจ้างได้ขึ้นทะเบียนประกันสังคมไว้แล้ว

⁶ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 47

“ให้นายจ้างหักค่าจ้างของผู้ประกันตนทุกครั้งที่มีการจ่ายค่าจ้างตามจำนวนที่จะต้อง นำส่งเป็นเงินสมทบในส่วนของผู้ประกันตนตามมาตรา 46 และให้ถือว่าผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบแล้ว ตั้งแต่วันถึงกำหนดจ่ายค่าจ้าง

ให้นายจ้างนำเงินสมทบในส่วนของผู้ประกันตนที่ได้หักไว้ตามวรรคหนึ่ง และเงินสมทบในส่วนของ นายจ้าง ส่งให้แก่สำนักงานภายในวันที่สิบห้าของเดือนถัดจากเดือนที่มีการหักเงินสมทบไว้ พร้อมทั้ง ขึ้นแบบรายการ แสดงการส่งเงินสมทบ ทั้งนี้ ตามแบบและวิธีการที่เลขาธิการประกาศกำหนด”.

⁷ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 37

“ในกรณีที่ความปรากฏแก่สำนักงานหรือจากคำร้องของลูกจ้างว่านายจ้างไม่ขึ้นแบบรายการตามมาตรา 34 หรือขึ้นแบบรายการแล้ว แต่ไม่มีชื่อลูกจ้างบางคนซึ่งเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ในแบบรายการนั้น ให้สำนักงานมีอำนาจบันทึกรายละเอียดในแบบรายการตามมาตรา 34 โดยพิจารณาจากหลักฐานที่เกี่ยวข้อง แล้วออกหนังสือสำคัญ แสดงการขึ้นทะเบียนประกันสังคมให้แก่ นายจ้าง และหรือออกบัตรประกันสังคมให้แก่ลูกจ้างตามมาตรา 36 แล้วแต่กรณี”

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง เลขาธิการหรือผู้ซึ่งเลขาธิการมอบหมาย จะดำเนินการสอบสวนก่อนก็ได้”

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 96

“นายจ้างผู้ใดโดยเจตนาไม่ขึ้นแบบรายการต่อสำนักงานภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 34 หรือไม่แจ้งเป็นหนังสือต่อสำนักงานขอเปลี่ยนแปลง หรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 44 ต้องระวางโทษ จำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นความผิดต่อเนื่อง ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษปรับอีกวันละไม่เกิน ห้าพันบาทตลอดระยะเวลาที่ยังฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม”

และได้หักเงินสมทบลูกจ้างไว้ตามกฎหมาย แต่ไม่ยอมนำส่งเงินสมทบต่อสำนักงานแต่อย่างใด ทั้งที่ตัวเงินสมทบดังกล่าวกฎหมายประกันสังคมกำหนดหน้าที่ให้นายจ้างหักเงินสมทบของลูกจ้าง และนำส่งสำนักงานพร้อมทั้งแบบนำส่งเงินสมทบ ซึ่งในกรณีที่นายจ้างไม่ได้นำส่งเงินสมทบ กองทุนประกันสังคมก็ยังคงให้ความสำคัญคุ้มครองของผู้ประกันตน โดยสิทธิที่ผู้ประกันตนพึงได้รับ คงมีเสมือนหนึ่งว่าผู้ประกันตนได้ส่งเงินสมทบแล้ว⁸ ซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของกองทุนประกันสังคมในระยะยาวได้ เนื่องจากสำนักงานประกันสังคมต้องจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีต่างๆ ในปัจจุบันถึง 7 กรณี⁹ และมีแนวโน้มที่จะสูงขึ้นทุกปีโดยเฉพาะประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ เนื่องจากประเทศไทยกำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ อันเป็นปัญหาในการจัดเก็บเงินสมทบเข้ากองทุนอีกประการหนึ่ง

แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้ในกรณีที่นายจ้างมิได้หักค่าจ้างของผู้ประกันตนเพื่อส่งเป็นเงินสมทบ หรือหักไว้แล้ว แต่ยังไม่ครบจำนวนนายจ้างต้องรับผิดชอบใช้เงินที่ต้องส่งเป็นเงินสมทบในส่วนของผู้ประกันตนเต็มจำนวน และต้องจ่ายเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสองต่อเดือนของเงินจำนวนนี้นับแต่วันถัดจากวันที่ต้องนำส่งเงินสมทบแล้วก็ตาม¹⁰ แต่ก็เป็นเพียงความรับผิดชอบทางแพ่งเท่านั้น แต่ไม่มีบทกำหนดทางอาญาแต่อย่างใด ทำให้นายจ้างไม่เกิดความเกรงกลัวต่อการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย โดยที่ผ่านมาพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 (ฉบับที่ 4) ได้แก้ไขเพิ่มเติมบทกำหนดโทษทางอาญาในฐานความผิดที่เกี่ยวข้องกับกรณีดังกล่าว

⁸ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 49 วรรคสอง

“นายจ้างซึ่งไม่นำส่งเงินสมทบในส่วนของตนหรือในส่วนของผู้ประกันตน หรือส่งไม่ครบจำนวนภายในเวลาที่กำหนดตามมาตรา 47 ต้องจ่ายเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสองต่อเดือนของจำนวนเงินสมทบที่นายจ้างยังมิได้นำส่งหรือของจำนวนเงินสมทบที่ยังขาดอยู่นับแต่วันถัดจากวันที่ต้องนำส่งเงินสมทบ ทั้งนี้ เงินเพิ่มที่คำนวณได้ต้องไม่เกินจำนวนเงินสมทบที่นายจ้างต้องจ่าย

ในกรณีที่นายจ้างมิได้หักค่าจ้างของผู้ประกันตนเพื่อส่งเป็นเงินสมทบ หรือหักไว้แล้ว แต่ยังไม่ครบจำนวนตามมาตรา 47 วรรคหนึ่ง ให้นายจ้างรับผิดชอบใช้เงินที่ต้องส่งเป็นเงินสมทบในส่วนของผู้ประกันตนเต็มจำนวน และต้องจ่ายเงินเพิ่มในเงินจำนวนนี้ตามวรรคหนึ่งนับแต่วันถัดจากวันที่ต้องนำส่งเงินสมทบ และในกรณีเช่นว่านี้ สิทธิที่ผู้ประกันตนพึงได้รับคงมีเสมือนหนึ่งว่าผู้ประกันตนได้ส่งเงินสมทบแล้ว”

⁹ ประโยชน์ทดแทน 7 กรณี ตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และที่แก้ไขเพิ่มเติมได้แก่ ประโยชน์ทดแทนกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตร ประโยชน์ทดแทนกรณีทุพพลภาพ ประโยชน์ทดแทนกรณีตาย ประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ และประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงาน ยกเว้นผู้ประกันตนตามมาตรา 39

¹⁰ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 49 วรรคสอง

คือ การไม่นำส่งแบบภายในระยะเวลาที่กำหนด (ภายในวันที่สิบห้าของเดือนถัดไป)¹¹ แต่ก็เพียงพอการควบคุมจำนวนเงินสมทบที่นายจ้างจะต้องผูกพันเท่านั้น โดยนายจ้างสามารถนำส่งแบบดังกล่าวโดยยังไม่ต้องส่งเงินสมทบต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อให้สามารถประเมินการจัดเก็บเงินสมทบที่แท้จริงได้ก็ได้¹² ก็จะไม่มีความผิดตามกฎหมายข้างต้นแต่อย่างใด บทกำหนดโทษดังกล่าวจึงยังไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและสมเจตนาของกฎหมาย ทำให้ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายเพื่อควบคุมการนำส่งเงินสมทบได้มีประสิทธิภาพ

อีกทั้งในกรณีที่นายจ้างแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเองโดยการแสดงข้อความอันเป็นเท็จ เช่น การแจ้งขึ้นทะเบียนนายจ้าง ผู้ประกันตน การเปลี่ยนแปลงข้อเท็จจริง ได้แก่ การประกอบกิจการ จำนวนลูกจ้าง หรือการแจ้งแบบรายการนำส่งเงินสมทบ โดยกรอกข้อความอันเป็นเท็จ เพื่อที่จะทำให้นายจ้างไม่ต้องส่งเงินสมทบ หรือส่งเงินสมทบเป็นจำนวนน้อยลง เนื่องจากเงินสมทบในส่วนของนายจ้างย่อมเป็นภาระค่าใช้จ่ายและต้นทุนที่สูงขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การแสดงอัตราค่าจ้างที่ต่ำกว่าความเป็นจริง จึงเป็นวิธีการหลบเลี่ยงของนายจ้าง เป็นต้น แต่บทกำหนดโทษทางอาญาตามกฎหมายประกันสังคมในปัจจุบันในด้านการแจ้งข้อความอันเป็นเท็จนั้น มีกำหนดไว้เพียงกรณียื่นแบบรายการขึ้นทะเบียนนายจ้างและทะเบียนผู้ประกันตน รวมทั้งการแจ้งการเปลี่ยนแปลงข้อเท็จจริงกรณีมีการเปลี่ยนแปลงเป็นเท็จเท่านั้น¹³ ไม่มีการกำหนดไว้ว่าการแจ้งแบบรายการนำส่งเงินสมทบ โดยกรอกข้อความอันเป็นเท็จไว้เป็นการเฉพาะแต่อย่างใด

โดยกรณีที่นายจ้างไม่นำส่งเงินสมทบ กฎหมายบัญญัติให้สำนักงานมีอำนาจในการยึด आयัด ขายทอดตลาดทรัพย์สิน ของนายจ้างในกรณีที่นายจ้างค้างชำระเงินสมทบไม่ว่าจะกรณีใดก็ตามเพื่อนำมาชำระหนี้กองทุนประกันสังคม แต่ในทางปฏิบัติยังมีช่องว่างในขั้นตอนปฏิบัติ เช่น ในกรณีที่ผู้รับผิดชอบที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินของนายจ้าง นายจ้างแอบโยกย้ายถ่ายทรัพย์สินเพื่อหลีกเลี่ยงการถูกยึด आयัดทรัพย์สิน และกรณีของธนาคารพาณิชย์ หรือผู้ถือครองทรัพย์สินอื่นของนายจ้างไม่ยอมนำส่งทรัพย์สินตามคำสั่งมาให้สำนักงาน แต่กลับแจ้งนายจ้างให้ทราบเพื่อโยกย้ายถ่ายทรัพย์สินไป ทำให้ไม่สามารถติดตามทรัพย์สินดังกล่าวมาได้ และพระราชบัญญัติประกันสังคม

¹¹ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 97 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 4 พ.ศ. 2558)

“นายจ้างผู้ใดยื่นแบบรายการตามมาตรา 34 หรือแจ้งขอเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการตามมาตรา 44 เป็นเท็จ หรือไม่ยื่นแบบรายการแสดงการส่งเงินสมทบภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 47 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

¹² นายจ้างสามารถนำส่งแบบนำส่งเงินสมทบโดยยังไม่นำส่งเงินสมทบได้ โดยพนักงานเจ้าหน้าที่จะบันทึกหนี้จริงในระบบ เพื่อเป็นการจัดการบริหารหนี้เงินสมทบที่แท้จริงของนายจ้าง

¹³ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 97

มิได้กำหนดโทษทางอาญาในกรณีดังกล่าวแต่อย่างใด และข้อเท็จจริงดังกล่าวเมื่อพิจารณาตามประมวลกฎหมายอาญาพบว่ายังมีปัญหาด้านองค์ประกอบความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 142¹⁴ ประกอบมาตรา 80(4) และมาตรา 83 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533¹⁵ หรือไม่อย่างไร ซึ่งสมควรนำมาศึกษาและให้มีการกำหนดโทษทางอาญาไว้เป็นการเฉพาะในพระราชบัญญัติประกันสังคมไว้ด้วย เนื่องจากเป็นการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

การที่มีได้กำหนดความรับผิดทางอาญาในกรณีต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดเก็บเงินสมทบไว้ในบางกรณี รวมทั้งการปรับใช้กฎหมายอาญาซึ่งยังมีปัญหาอยู่นั้น ทำให้สำนักงานประกันสังคมไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้มีประสิทธิภาพอย่างเพียงพอ และตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติหลายประการ เช่น ปัญหาในการจัดเก็บเงินสมทบ ปัญหาในการสืบสวนสอบสวน ตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับค่าจ้าง แม้ว่าจะมีมาตรการทางแพ่งและทางปกครองอื่นในการบังคับนายจ้างแต่ก็ไม่เพียงพอ รวมทั้งบทกำหนดโทษที่กำหนดอัตราโทษไว้น้อย และไม่สอดคล้องกับสภาพในปัจจุบัน ทำให้นายจ้างไม่เกิดความเกรงกลัวหลบเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย เนื่องจากหากเกิดกรณีลูกจ้างประสบอันตราย หรือต้องการที่จะใช้สิทธิประโยชน์ต่างๆ จากกองทุนประกันสังคม หรือสำนักงานตรวจสอบข้อเท็จจริงพบนายจ้างเหล่านี้ก็จะยอมขึ้นทะเบียนนายจ้างและทะเบียนผู้ประกันตน รวมทั้งจ่ายเงินสมทบย้อนหลังให้สำนักงานประกันสังคมทันที พร้อมเงินเพิ่มตามกฎหมาย ทำให้เกิดปัญหาในการบริหารงานกองทุนประกันสังคม ซึ่งส่งผลกระทบต่อสังคมโดยรวมเป็นอย่างมาก และกระทบต่อตัวลูกจ้างเอง

¹⁴ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 142

“ผู้ใดทำให้เสียหาย ทำลาย ซ่อนเร้น เอาไปเสีย หรือทำให้สูญหาย หรือไว้ประโยชน์ซึ่งทรัพย์สิน หรือเอกสารใดๆ อันเจ้าพนักงานได้ยึด รักษาไว้ หรือสั่งให้ส่งเพื่อเป็นพยานหลักฐาน หรือเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ไม่ว่าเจ้าพนักงานจะรักษาทรัพย์สินหรือเอกสารนั้น ไว้เอง หรือสั่งให้ผู้นั้นหรือผู้อื่น ส่งหรือรักษาไว้ก็ตาม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปีหรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

¹⁵ 1. พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 80 (4)

“ในการปฏิบัติการตามหน้าที่ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจ ดังต่อไปนี้

(4) ยึดหรืออายัดทรัพย์สินของนายจ้างตามคำสั่งของเลขาธิการ ตามมาตรา 50 ในกรณีที่นายจ้างไม่นำส่งเงินสมทบและหรือเงินเพิ่ม หรือนำส่งไม่ครบจำนวน...”

2. พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 83 “ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา”

โดยตรงและกระทบต่อความมั่นคงของกองทุนประกันสังคม ซึ่งแม้ว่าในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายหลายครั้งมิได้มีประเด็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทกำหนดโทษทางอาญาในประเด็นที่ยกตัวอย่างมาแต่อย่างใด รวมทั้งปัญหาการบังคับใช้กฎหมายอันเนื่องมาจากหน่วยงานของรัฐ อันได้แก่ พนักงานเจ้าหน้าที่ ระเบียบภายในที่เกี่ยวข้อง และโทษปรับในกรณีนิติบุคคล จึงเห็นควรมีการศึกษาการปรับปรุง แก้ไข มาตรการการลงโทษทางอาญาตามพระราชบัญญัติประกันสังคมฯ ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพื่อลงโทษนายจ้างหรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง เป็นการทำให้กฎหมายประกันสังคมสามารถบังคับใช้ได้ตามเจตนารมณ์อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาถึงปัญหาของข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการไม่มีการกำหนดฐานความผิดการบังคับใช้บทกำหนดโทษ และอัตราโทษที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และตามประมวลกฎหมายอาญา รวมทั้งศึกษาปัญหาในถ้อยคำของบทบัญญัติซึ่งยังไม่ชัดเจน
2. เพื่อศึกษากฎหมายประกันสังคมของประเทศไทย และกฎหมายประกันสังคมของต่างประเทศ รวมทั้งศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
3. เพื่อศึกษาสภาพการบังคับใช้บทกำหนดโทษของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งยังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายเนื่องจากปัญหาของตัวบทกฎหมาย บุคคล และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
4. เพื่อศึกษาแนวทางแก้ไขเพิ่มเติมบทกำหนดโทษและการบังคับใช้ของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

1.3 สมมติฐาน

บทบัญญัติที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 มีอัตราโทษที่ต่ำเกินไป จึงไม่มีผลเป็นการข่มขู่ยับยั้ง มิได้กำหนดโทษทางอาญาในกรณีไม่นำส่งเงินสมทบ และไม่ได้กำหนดโทษสำหรับการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายบางประการ ทั้งที่มีความสำคัญและมีผลต่อลูกจ้างและกองทุนประกันสังคม อีกทั้งยังมีปัญหาถ้อยคำของบทบัญญัติของกฎหมายในกรณีของเงินสมทบซึ่งนายจ้างมีหน้าที่หักจากลูกจ้างว่าเป็นกรรมสิทธิ์และถือว่าอยู่ในความครอบครองของผู้ใด ซึ่งส่งผลต่อการบังคับใช้โทษตามประมวลกฎหมายอาญาเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บเงินสมทบ รวมถึงปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นควรที่จะแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในส่วนของบทกำหนดโทษ โดยนำโทษทางอาญาในกรณีโทษปรับและโทษจำคุก

มาปรับใช้ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ และบทบัญญัติอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งระเบียบ แนวปฏิบัติ ของสำนักงานประกันสังคมในส่วนของ การดำเนินคดีดังกล่าว

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้ ทำการศึกษาในบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กฎหมายอื่นที่มีโทษทางอาญา และกฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายด้านการประกันสังคมต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ประเทศสหพันธรัฐมาเลเซีย และประเทศสาธารณรัฐเกาหลี เนื่องจากเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายทั้ง Civil Law และระบบ Common Law อีกทั้งยังอยู่ในภูมิภาคที่ใกล้เคียงกับประเทศไทยซึ่งมีสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่ใกล้เคียงกัน

1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา

การดำเนินการศึกษาของสารนิพนธ์ฉบับนี้ใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ด้วยการศึกษาค้นคว้า รวบรวมข้อมูล จากหนังสือ บทความทางวิชาการ รายงานการวิจัย และเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Data) จากเว็บไซต์ต่างๆ โดยศึกษาบทกำหนดโทษทางอาญากฎหมายประกันสังคมของประเทศไทย กฎหมายต่างประเทศ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และนำมาวิเคราะห์เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและหาแนวทางปรับปรุงแก้ไขบทกำหนดโทษทางอาญาต่อไป

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงปัญหาของข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการไม่มีการกำหนดฐานความผิด การบังคับใช้บทกำหนดโทษ และอัตราโทษที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และตามประมวลกฎหมายอาญา รวมทั้งศึกษาปัญหาในถ้อยคำของบทบัญญัติซึ่งยังไม่ชัดเจน
2. ทำให้ทราบถึงบทกำหนดโทษตามกฎหมายประกันสังคมของประเทศไทย และบทกำหนดโทษตามกฎหมายประกันสังคมของต่างประเทศ

3. ทำให้ทราบปัญหาสภาพการบังคับใช้บทกำหนดโทษของพระราชบัญญัติฉบับนี้
ซึ่งยังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายเนื่องจากปัญหาของตัวบทกฎหมาย บุคคล
และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

4. ทำให้ทราบถึงแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมบทกำหนดโทษและการบังคับใช้ตาม
พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533