

สรุปการวิจัยและข้อเสนอแนะ

การประกันสังคม เป็นมาตรการในการจัดบริการด้านสวัสดิการสังคมรูปแบบหนึ่ง ที่รัฐดำเนินการขึ้นเพื่อให้ความคุ้มครองประชาชนมิให้ได้รับความเดือดร้อนจากภัยพิบัติต่าง ๆ ที่คอยบั่นทอนทำลายร่างกายและจิตใจของมนุษย์ ทำให้ต้องสูญเสียรายได้หรือรายได้ไม่เพียงพอแก่การครองชีพ ให้ได้รับความสุขสมบูรณ์ตามควรแก่สภาพ โดยให้ประชาชนแต่ละคนช่วยตัวของตัวเอง และช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ด้วยการออมเงินรายได้ประจำบางส่วนของแต่ละบุคคลสะสมไว้ในกองทุนกลาง ซึ่งอาจมีนายจ้างและรัฐบาลร่วมออกเงินสมทบเข้ากองทุนอีกฝ่ายละส่วนเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนตามวัตถุประสงค์ของโครงการ ทั้งนี้ ก็โดยมุ่งหวังที่จะให้ประชาชนมีหลักประกันและความมั่นคงตั้งแต่เกิดจนถึงวาระสุดท้ายของชีวิต ตลอดจนเสริมสร้างเสถียรภาพของเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม ดังนั้น การประกันสังคมจึงเป็นมาตรการหลักที่อารยประเทศได้นำมาสร้างหลักประกันให้แก่ประชาชนเกี่ยวกับความมั่นคงในเรื่องรายได้อยู่ตลอดเวลา

ประเทศไทยได้มีแนวคิดเกี่ยวกับการประกันสังคมมาตั้งแต่สมัยเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 แต่แนวคิดดังกล่าวได้ถูกปฏิเสธอย่างสิ้นเชิง ในที่สุดสมัยรัฐบาล พลเอก ชชาติชาย ชุณหะวัณ สถาปนาพระราชกฤษฎีกาได้มีมติรับรองและได้มีมติยืนยันผ่านร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมด้วยคะแนนเสียงอย่างเป็นเอกฉันท์ เมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม พ.ศ. 2533 ทำให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อมา พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533"¹ แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ที่ใช้บังคับอยู่นั้นมีข้อขัดแย้งและมีปัญหาในทางปฏิบัติเกิดขึ้นหลายประการทำให้ผู้ประกันตนไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย นอกจากนั้น วิธีปฏิบัติบางเรื่องในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวยังมีขั้นตอน การปฏิบัติที่ยุ่งยากสลับซับซ้อนเกิดภาระแก่นายจ้างและไม่เอื้ออำนวยประโยชน์และการให้บริการแก่นายจ้างและผู้ประกันตน เห็นสมควรแก้ไขให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537² ขึ้นมาใช้บังคับ

¹พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533, มาตรา 1.

²พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537, ราชกิจจานุเบกษา 111

การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกันสังคมที่ผ่านมา แม้จะเป็นการแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติ และเพื่อเพิ่มสิทธิประโยชน์ให้ผู้ประกันตนชั้นบ้าง แต่ขณะเดียวกันก็เป็นการแก้ไขที่เสื่อมถอยอยู่หลายประการ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคหลายประการที่ควรได้รับการแก้ไข ดังนี้

ประเด็นที่ 1 การไม่ใช้บังคับกฎหมายประกันสังคมกับลูกจ้างชั่วคราวรายวันและลูกจ้างชั่วคราวรายชั่วโมง

การกำหนดให้กฎหมายประกันสังคมไม่ใช้บังคับแก่ลูกจ้างชั่วคราวรายวัน และลูกจ้างชั่วคราวรายชั่วโมงของทางราชการนั้น เป็นกรอบความคิดและแนวทางดำเนินการที่สวนทางกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย ทำให้ลูกจ้างขาดความมั่นคงในการดำรงชีวิต เกิดความไม่เสมอภาคภายใต้กฎหมายและความไม่เท่าเทียมกันในสังคม ระหว่างลูกจ้างชั่วคราวด้วยกัน อีกทั้งไม่สอดคล้องกับนโยบาย เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ ตามแผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2538-2544 ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และผลจากการสำรวจความคิดเห็นพบว่า ลูกจ้าง นายจ้าง และเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่เห็นว่า ลูกจ้างชั่วคราวรายวันและลูกจ้างชั่วคราวรายชั่วโมงของทางราชการควรได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายประกันสังคมด้วย

ประเด็นที่ 2 การกำหนดอายุขั้นต่ำและขั้นสูงสำหรับการเข้าเป็นผู้ประกันตน

การกำหนดให้กฎหมายประกันสังคมไม่ใช้บังคับแก่ลูกจ้างซึ่งมีอายุต่ำกว่า 15 ปีบริบูรณ์ และเกิน 60 ปีบริบูรณ์ ส่งผลให้ลูกจ้างซึ่งมีอายุระหว่าง 13-16 ปี ซึ่งเป็นลูกจ้างตามข้อยกเว้นของประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 12) ข้อ 21 และลูกจ้างซึ่งมีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์ พ้นจากข่ายบังคับของกฎหมายประกันสังคม ซึ่งเป็นกรอบความคิดและแนวทางดำเนินการที่ขัดกับหลักการสำคัญและสวนทางกับเจตนารมณ์ของการประกันสังคม ทำให้ลูกจ้างขาดความมั่นคงในการดำรงชีวิตก่อให้เกิดการใช้แรงงานเด็ก และการเพิ่มภาระด้านสวัสดิการสังคมของรัฐบาล อีกทั้งไม่สอดคล้องกับนโยบาย เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ ตามแผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2538-2544 ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

ประเด็นที่ 3 การเป็นผู้ประกันตนโดยสมัครใจตามมาตรา 39

การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายจากเดิม เป็นให้ผู้ที่เคยอยู่ในข่ายบังคับแห่งกฎหมายต้องเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 และต่อมาความเป็นผู้ประกันตนดังกล่าวสิ้นสภาพการเป็นลูกจ้าง ถ้าประสงค์จะเป็นผู้ประกันตนต่อไป ให้แสดงความจำนงต่อสำนักงานประกันสังคมตามระเบียบที่เลขาธิการกำหนดภายใน 6 เดือน นับแต่วันสิ้นสุดความเป็นผู้ประกันตนและจะต้องเป็นผู้ประกันตนที่จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 12 เดือน เป็นหลักการและแนวคิดที่ขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมายเดิม ทำให้ผู้ที่เคยอยู่ในข่ายบังคับแห่งกฎหมายต้องเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 และจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 12 เดือน นั้นจากความคุ้มครองของกฎหมายประกันสังคม ทำลายความมั่นคงในการดำรงชีวิต เกิดความไม่เป็นธรรมระหว่างผู้ที่เคยเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ด้วยกัน การแก้ไขเพิ่มเติมเงื่อนไขดังกล่าว ทำให้ผู้ที่เคยเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 มีโอกาสสมัครเป็นผู้ประกันตนโดยสมัครใจตามมาตรา 39 น้อยลง อีกทั้งเป็นกรอบความคิดและแนวทางดำเนินการที่ไม่สอดคล้องกับนโยบาย เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ตามแผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2538-2544 ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และผลจากการสำรวจความคิดเห็นพบว่า ลูกจ้าง นายจ้าง และเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่เห็นว่า ไม่ควรแก้ไขกฎหมายด้วยการเพิ่มเติมเงื่อนไขว่าต้องจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 12 เดือน สำหรับการสมัครเป็นผู้ประกันตนโดยสมัครใจตามมาตรา 39

ประเด็นที่ 4 การให้ทายาทมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนเมื่อปรากฏว่าการตายนั้นเกิดขึ้นเพราะจงใจหรือยินยอมให้ผู้ยื่นข้อให้เกิดขึ้น

กฎหมายประกันสังคมกำหนดให้สามีภรรยา บิดามารดา บุตร หรือผู้จัดการศพ (มาตรา 73 และมาตรา 73 ทวิ) ไม่มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนเมื่อปรากฏว่าการตายนั้นเกิดขึ้นเพราะเหตุที่ผู้ประกันตน หรือผู้ประกันตนที่สิ้นสภาพการเป็นลูกจ้างตามมาตรา 35(2) จงใจก่อให้เกิดขึ้นหรือยินยอมให้ผู้ยื่นข้อให้เกิดขึ้น เป็นกรอบความคิดและแนวทางดำเนินการที่ขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมายประกันสังคม ทำให้สามีภรรยา บิดามารดา บุตรหรือผู้จัดการศพ ไม่มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน อีกทั้งขัดกับหลักการของพระราชบัญญัติประกันสังคมที่จะให้ความคุ้มครองและจ่ายประโยชน์ทดแทนให้กับผู้ใช้สิทธิโดยสุจริตทุกคน และผลจากการสำรวจความคิดเห็นพบว่า ลูกจ้างและนายจ้างส่วนใหญ่เห็นว่า ควรให้ทายาทมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนเมื่อปรากฏ

ว่าการตายนั้นเกิดขึ้นเพราะเหตุที่ผู้ประกันตนหรือผู้ประกันตนที่สิ้นสภาพการเป็นลูกจ้างตามมาตรา 38(2) จงใจก่อให้เกิดขึ้นหรือยินยอมให้ผู้อื่นก่อให้เกิดขึ้น

ประเด็นที่ 5 การลดอัตราโทษความผิดที่นายจ้างเจตนาไม่ยื่นแบบรายการเพื่อขึ้นทะเบียนประกันสังคม หรือเจตนากรอข้อความเป็นเท็จในแบบรายการ การแก้ไขกฎหมายโดยลดหย่อนอัตราโทษให้นายจ้างที่เจตนาไม่ยื่นแบบรายการเพื่อขึ้นทะเบียนประกันสังคม หรือไม่จึงเป็นหนังสือขอเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อความในแบบรายการที่ได้ยื่นไว้ต่อสำนักงานเปลี่ยนแปลงไป (มาตรา 34) และการแก้ไขกฎหมายโดยลดหย่อนอัตราโทษลง ให้นายจ้างที่ยื่นแบบรายการเพื่อขึ้นทะเบียนประกันสังคม หรือแจ้งเป็นหนังสือขอเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อความในแบบรายการที่ได้ยื่นไว้ต่อสำนักงาน แต่เจตนากรอข้อความเป็นเท็จในแบบรายการ หรือแจ้งการเปลี่ยนแปลงข้อเท็จจริงเป็นเท็จ (มาตรา 35) เป็นจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 2 หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ³ ทำให้ความผิดชั้นร้ายแรงของกฎหมายประกันสังคม มีอัตราโทษเท่ากับความผิดเล็กน้อยทั่วไป ผู้กระทำความผิดสามารถชำระค่าปรับตามจำนวนที่เปรียบเทียบ แล้วถือว่าคดีเลิกกันโดยไม่ต้องนำคดีสู่การพิจารณาของศาล ทำให้นายจ้างไม่เกรงกลัวต่อการกระทำความผิด และขาดการตระหนักถึงผลกระทบและความสูญเสียที่จะเกิดขึ้นในระหว่างดำเนินคดี และเนื่องจากไม่มีศาลเป็นองค์กรที่คอยตรวจสอบในการกระทำความผิดกรณีดังกล่าว ส่งผลให้นายจ้างเกิดความวิตกกังวลว่านายจ้าง และเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจร่วมมือกันละเว้นต่อการปฏิบัติหน้าที่ อีกทั้งสะท้อนให้เห็นว่า รัฐมีจิตใจโน้มเอียงให้นายจ้างกระทำความผิดเพิ่มมากขึ้น และผลจากการสำรวจความคิดเห็นพบว่า ลูกจ้าง นายจ้างและเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่เห็นว่าไม่ควรลดหย่อนอัตราโทษความผิดที่นายจ้างเจตนาไม่ยื่นแบบรายการเพื่อขึ้นทะเบียนประกันสังคม หรือไม่แจ้งขอเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการ (มาตรา 34) และความผิดที่นายจ้างกรอข้อความเท็จในแบบรายการ หรือแจ้งเปลี่ยนแปลงข้อเท็จจริงเป็นเท็จในหนังสือขอเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติม (มาตรา 35) ลงจากเดิม

³ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 34 และมาตรา 35.

ประเด็นที่ 6 การกำหนดเงื่อนไขเวลาประกาศใช้บังคับกฎหมายแก่นายจ้างที่มีลูกจ้างน้อยกว่า 10 คน ไว้ในกฎหมาย

พระราชบัญญัติประกันสังคมจะใช้บังคับแก่นายจ้างที่มีลูกจ้างน้อยกว่า 10 คน ในท้องที่ใด และเมื่อใด ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยมีได้กำหนดเงื่อนไขเวลาประกาศใช้บังคับกฎหมายไว้ ทำให้กฎหมายมีความยืดหยุ่นมากเกินไปจนควรจึงยากต่อการบรรลุตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมาย และเนื่องจากไม่สามารถคาดหวังโอกาสที่จะได้รับหลักประกัน และความคุ้มครองตามกฎหมายได้อย่างแน่นอน ทำให้ลูกจ้าง นายจ้าง และเจ้าหน้าที่ขาดการเตรียมตัวศึกษาหาความรู้ ความเข้าใจถึงสิทธิหน้าที่ต่าง ๆ อันจะพึงมีและบังเกิดขึ้นตามกฎหมาย ทำให้ นายจ้างกังวลถึงความซ้ำซ้อนด้านสวัสดิการของลูกจ้างที่อาจเกิดขึ้นเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับในท้องที่ของตน จึงยากต่อการกำหนดโครงการ แผนงาน บุคลากร และเครื่องมือเกี่ยวกับด้านสวัสดิการของลูกจ้าง ได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม อีกทั้งเป็นกรอบความคิดและแนวทางดำเนินการที่ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และแนวทางหลักการพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคมในช่วงปี 2538-2544 ตามแผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2538-2544 ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และผลจากการสำรวจความคิดเห็นพบว่าลูกจ้าง นายจ้าง และเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่เห็นว่า ควรกำหนดเงื่อนไขเวลาประกาศใช้บังคับกฎหมายแก่นายจ้างที่มีลูกจ้างน้อยกว่า 10 คน ในท้องที่ใด และเมื่อใด ไว้ในกฎหมาย

เนื่องจากพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 กำหนดหลักเกณฑ์และระบุเงื่อนไขการรับประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรไว้อย่างกว้าง ๆ ว่า การจัดเก็บเงินสมทบเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร จะเริ่มดำเนินการเมื่อใดให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา แต่ทั้งนี้ต้องไม่ช้ากว่าวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2541⁴ มีประเด็นทางกฎหมายที่ควรพิจารณา ก่อนที่กฎหมายจะมีผลใช้บังคับดังนี้

ประเด็นที่ 1 คำว่า "สงเคราะห์บุตร" กับคำว่า "สงเคราะห์ครอบครัว"

การใช้ชื่อว่า "ประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตร" ยังไม่ถูกต้องมากนักและไม่สอดคล้องกับการตีความกฎหมายเพื่อขยายบริการ และเพิ่มประโยชน์ทดแทนให้แก่

⁴ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 37.

บุคคลอื่น ๆ ในครอบครัวเป็นไปด้วยความยากลำบาก บิดามารดา สามเณรหรือภริยา หรือผู้อยู่ในความอุปการะ ทมตโอกาสที่จะได้รับหลักประกันและความคุ้มครองตามกฎหมาย ทำให้ระบบการช่วยเหลือเกื้อกูลกันตามประเพณีดั้งเดิมของสังคมไทยได้รับผลกระทบกระเทือน และอ่อนตัวลงจนเสื่อมสลายไป การใช้ชื่อว่า "ประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร" กับ "วิถีชีวิตของสังคมไทย" จึงเป็นการรับและเลียนแบบวัฒนธรรมตะวันตกโดยขาดการจำแนก เป็นกรอบความคิดและแนวทางดำเนินการที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมาย รวมทั้งไม่สอดคล้องกับนโยบาย วัตถุประสงค์ เป้าหมาย และแนวทางหลักการพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม ตามแผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2538-2544 ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และผลจากการสำรวจความคิดเห็นพบว่าลูกจ้าง และนายจ้างส่วนใหญ่เห็นว่าประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร ควรให้ความคุ้มครองถึงทุกคนที่อยู่ในความอุปการะของผู้ประกันตน

ประเด็นที่ 2 การนิยามความหมายคำว่า "บุตร" ไว้ในกฎหมาย

กฎหมายไม่ได้นิยามความหมายคำว่า "บุตร" ไว้ ทำให้ผู้ประกันตนเกิดความสับสนในการขอรับประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร และจากความไม่ชัดเจนของกฎหมาย อาจทำให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจฉันทนลาด ก่อให้เกิดความเสียหายแก่กองทุนประกันสังคมได้ เมื่อยังคงไม่นิยามความหมายคำว่า "บุตร" ไว้ในกฎหมาย จึงเป็นกรอบความคิดและแนวทางดำเนินการที่ไม่สอดคล้องกับแนวทางหลักด้านส่งเสริมสวัสดิการสังคม ตามแผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2538-2544 ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และผลจากการสำรวจความคิดเห็นพบว่าลูกจ้าง นายจ้าง และเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่เห็นว่า ควรนิยามความหมายคำว่า "บุตร" ไว้ในกฎหมาย และคำว่า "บุตร" ควรหมายรวมถึง บุตรที่ชอบด้วยกฎหมาย บุตรนอกกฎหมายที่บิดารับรองแล้ว และบุตรบุญธรรม

ประเด็นที่ 3 การกำหนดให้ผู้ประกันตนแต่ละคนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณี

สงเคราะห์บุตรจำนวนไม่เกิน 2 คน

หลักเกณฑ์การให้ประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตร ยังสร้างความไม่เสมอภาคในกลุ่มผู้ประกันตน เกิดความไม่เป็นธรรมแก่สามเณรหรือภริยาที่ต่างเป็นผู้ประกันตนทั้งคู่ และเป็นกรอบความคิด และแนวทางดำเนินการที่ไม่สอดคล้องกับแนวทางหลักด้านส่งเสริมสวัสดิการสังคมตามแผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2538-2544 ของกระทรวงแรงงาน

งานและสวัสดิการสังคม และผลจากการสำรวจความคิดเห็นพบว่า ลูกจ้าง นายจ้าง และเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่เห็นว่า ควรให้ผู้ประกันตนแต่ละคนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตรจำนวนไม่เกิน 2 คน (กรณีที่สามีภริยาต่างเป็นผู้ประกันตนทั้งคู่ แต่ละคนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตรคนละ 2 คน รวมเป็น 4 คน)

ประเด็นที่ 4 การบังคับให้ลูกจ้างที่ไม่มีบุตรออกเงินสมทบเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตร

การบังคับให้ลูกจ้างผู้ประกันตนทุกคนออกเงินสมทบเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร ทำให้ผู้ประกันตนที่ไม่มีบุตรต้องออกเงินสมทบโดยที่ไม่มีโอกาสได้รับประโยชน์ทดแทน และไม่เป็นธรรมแก่ลูกจ้างผู้ประกันตนที่ไม่มีบุตร และในส่วนของนายจ้างก็ต้องรับภาระเพิ่มมากขึ้น ส่งผลกระทบถึงผู้บริโภคที่ต้องซื้อสินค้าใน ราคาที่สูง ตลอดจนเป็นการเพิ่มภาระด้านงบประมาณแผ่นดินให้แก่รัฐบาล และผลจากการสำรวจความคิดเห็นพบว่าลูกจ้างส่วนใหญ่เห็นว่าไม่ควรบังคับลูกจ้างผู้ประกันตนที่ไม่มีบุตร ออกเงินสมทบเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตร สำหรับนายจ้างและเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่เห็นว่าไม่ควรให้นายจ้างและรัฐบาลออกเงินสมทบเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรแก่ลูกจ้างที่ไม่มีบุตร ส่วนผู้วิจัยเห็นว่าควรบังคับให้ลูกจ้างที่ไม่มีบุตรออกเงินสมทบเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร ทั้งนี้ เพื่อให้กองทุนประกันสังคมมีเสถียรภาพและความมั่นคง เป็นไปตามหลักการสำคัญของการประกันสังคม

เนื่องจากพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 กำหนดหลักเกณฑ์และระเบียบเงื่อนไขการรับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพไว้อย่างกว้าง ๆ ว่า การจัดเก็บเงินสมทบเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ จะเริ่มดำเนินการเมื่อใด ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา แต่ทั้งนี้ต้องไม่ช้ากว่าวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2541^๕ มีประเด็นทางกฎหมายที่ควรพิจารณาก่อนที่กฎหมายจะมีผลใช้บังคับ ดังนี้

^๕ เรื่องเดียวกัน.

ประเด็นที่ 1 ช่วงระยะเวลาไว้ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ

การกำหนดเงื่อนไขเกิดสิทธิไว้ประโยชน์ทดแทนไว้เพียง 2 ประการได้แก่ การจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 15 ปี และมีอายุ 55 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป โดยไม่จำเป็นต้องออกจากงานหรือเกษียณอายุเป็นกรอบความคิดและแนวทางดำเนินการที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมายชราภาพ ก่อให้เกิดความไม่สะดวกต่อการปฏิบัติงานของสำนักงานประกันสังคม และผลจากการสำรวจความคิดเห็นพบว่า ลูกจ้างส่วนใหญ่ต้องการเงินบำนาญชราภาพหลังจากออกจากงาน สำหรับนายจ้างและเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่เห็นว่าเงินบำนาญชราภาพควรจ่ายหลังจากออกจากงาน

ประเด็นที่ 2 คุณสมบัติไม่ควรนำมาใช้บังคับแก่ผู้ประกันที่มีอายุมากเกินกว่าจะเป็นผู้มีสิทธิไว้ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ

การกำหนดเงื่อนไขต้องจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 15 ปี และผู้ประกันตนจะต้องมีอายุครบ 55 ปีขึ้นไป โดยไม่มีข้อยกเว้นอื่นใด ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ประกันตนที่เกิดก่อนปี พ.ศ. 2502 และประสงค์จะออกจากงาน หรือเกษียณเมื่ออายุครบ 55 ปีบริบูรณ์ ซึ่งจะไม่ได้รับประโยชน์ทดแทน รวมทั้งสำนักงานประกันสังคมก็ไม่สามารถจ่ายประโยชน์ทดแทนแก่ผู้ประกันตนในกลุ่มดังกล่าวสมเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ และผลจากการสำรวจความคิดเห็นพบว่าลูกจ้าง นายจ้าง และเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่เห็นว่า คุณสมบัติกรณีผู้ประกันตนต้องจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 15 ปี ไม่ควรนำมาใช้บังคับแก่ลูกจ้างที่มีอายุมากเกินกว่าจะเป็นผู้มีสิทธิไว้ประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ

จากสภาพปัญหาและข้อพิจารณาข้างต้น แสดงให้เห็นว่ากฎหมายประกันสังคมมีหลักการและแนวคิดไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการประกันสังคม อีกทั้งบทบัญญัติกฎหมายไม่สมบูรณ์และชัดเจนพอที่จะทำให้ลูกจ้าง นายจ้างและเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องเข้าใจได้อย่างถูกต้อง เป็นปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้สมบูรณ์และชัดเจน มีหลักการและแนวคิดสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการประกันสังคม

ข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับกฎหมายประกันสังคม

เพื่อขจัดปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น กฎหมายประกันสังคมควรมีหลักการและแนวคิดสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการประกันสังคม ตลอดจนมีบทบัญญัติกฎหมายที่สมบูรณ์และชัดเจน ซึ่งจะทำให้ลูกจ้าง นายจ้าง และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เข้าใจได้อย่างถูกต้องในการบังคับใช้กฎหมาย ดังนี้

1. การบังคับใช้กฎหมายประกันสังคมกับลูกจ้างชั่วคราวรายวัน และลูกจ้างชั่วคราวรายชั่วโมง

ควรให้กฎหมายประกันสังคม ใช้บังคับแก่ลูกจ้างชั่วคราวรายวันและลูกจ้างชั่วคราวรายชั่วโมง เพราะ

- 1.1 จะทำให้ลูกจ้างมีหลักประกัน และความมั่นคงในการดำรงชีวิต
- 1.2 จะก่อให้เกิดความเสมอภาคภายใต้กฎหมายระหว่างลูกจ้างชั่วคราวรายวัน และลูกจ้างชั่วคราวรายชั่วโมง กับลูกจ้างชั่วคราวรายเดือน
- 1.3 จะได้เป็นตัวอย่างอันดีให้แก่สถานประกอบการภาคเอกชนในการเอาใจใส่ดูแลลูกจ้าง
- 1.4 จะได้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายประกันสังคม ที่ต้องการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน
- 1.5 จะได้สอดคล้องกับนโยบาย เป้าหมายและวัตถุประสงค์ ตามแผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2538-2544 ของ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ที่ต้องการให้ลูกจ้างมีหลักประกันในการทำงานในระบบประกันสังคม และมีคุณภาพชีวิตที่ดี ตามเกณฑ์เครื่องชี้วัดคุณภาพชีวิต (จปรู.) และเครื่องชี้วัดด้านสวัสดิการสังคมเป็นอย่างดี

2. การกำหนดอายุสำหรับแรกเข้าเป็นผู้ประกันตน

ควรให้ลูกจ้างที่อยู่ในข่ายบังคับแห่งกฎหมายประกันสังคมเป็นผู้ประกันตน โดยไม่กำหนดอายุขั้นต่ำและขั้นสูงสำหรับการเข้าเป็นผู้ประกันตน เพราะ

- 2.1 จะทำให้ลูกจ้างตามกฎหมายประกันสังคมทุกคนมีหลักประกันและความมั่นคงในการดำรงชีวิต
- 2.2 จะได้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายประกันสังคม ที่ต้องการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน

2.3 จะได้สอดคล้องกับหลักการสำคัญของการประกันสังคม ที่พยายามบังคับให้ ลูกจ้าง เข้าเป็นผู้ประกันตนมากที่สุด เพื่อรากฐานที่กว้างใหญ่และมั่นคง โดยเฉลี่ยทุกซ์ เฉลี่ยสูง ซึ่กกันและกัน

2.4 เป็นการลดปัญหาการใช้แรงงานเด็ก

2.5 จะได้สอดคล้องกับนโยบาย เป้าหมายและวัตถุประสงค์ ตามแผนพัฒนา แรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2538-2544 ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการ สังคม ที่ต้องการให้ประชาชนทุกกลุ่มอาชีพ โดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาสได้รับสวัสดิการสังคม มีหลัก ประกัน มีความมั่นคงในการดำรงชีวิตและมีคุณภาพชีวิตที่ดี ให้ได้รับการปฏิบัติที่เป็นธรรมโดยไม่ แบ่งแยกอายุ เพศ และเชื้อชาติ

2.6 จะทำให้ลูกจ้างตามกฎหมายประกันสังคมทุกคนเข้าเป็นผู้ประกันตนกับกองทุน ประกันสังคมได้ โดยไม่มีข้อจำกัดเกี่ยวกับอายุชั้นต่ำและชั้นสูงสำหรับการเข้าเป็นผู้ประกันตน เช่น เดียวกับกองทุนเงินทดแทน กองทุนสงเคราะห์ครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน และกองทุนสำรอง เลี้ยงชีพ

2.7 จะทำให้ลูกจ้างตามกฎหมายประกันสังคมของประเทศไทยทุกคนได้รับหลัก ประกันและความคุ้มครอง โดยไม่มีข้อจำกัดเกี่ยวกับอายุชั้นต่ำและชั้นสูง สำหรับการเข้าเป็นผู้ประ กันตน เช่นเดียวกับกฎหมายประกันสังคมของประเทศมาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และสิงคโปร์

3. การเป็นผู้ประกันตนโดยสมัครใจตามมาตรา 39

ควรตัดเงื่อนไขการจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 12 เดือน สำหรับการเข้า เป็นผู้ประกันตนโดยสมัครใจตามมาตรา 29 ออก เพราะ

3.1 จะได้เปิดโอกาสให้กฎหมายประกันสังคมมีส่วนเสริมสร้างความมั่นคงในการ ดำรงชีวิตของผู้ที่เคย เป็นลูกจ้างที่อยู่ในข่ายบังคับแห่งกฎหมายต้องเป็นผู้ประกันตน (มาตรา 33) แต่จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 12 เดือน สามารถเข้าเป็นผู้ประกันตนโดยสมัครใจตามมาตรา 39 ต่อไปได้

3.2 ก่อให้เกิดความเป็นธรรมระหว่างผู้ที่เคยเป็นลูกจ้างที่อยู่ในข่ายบังคับแห่ง กฎหมายต้องเป็นผู้ประกันตน โดยจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 12 เดือน กับผู้ที่จ่ายเงินสมทบ มาแล้วไม่น้อยกว่า 12 เดือน



3.3 สะท้อนให้เห็นว่ารัฐต้องการให้หลักประกันและความคุ้มครองแก่ผู้ที่เคยเป็นลูกจ้างที่อยู่ในข่ายบังคับแห่งกฎหมายต้องเป็นผู้ประกันตนมาก่อน ซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายเดิม

3.4 จะได้สอดคล้องกับนโยบาย เป้าหมายและวัตถุประสงค์ ตามแผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2538-2544 ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ที่ต้องการให้ผู้ใช้แรงงานทุกกลุ่มมีหลักประกันในการทำงานในระบบประกันสังคม และมีคุณภาพชีวิตที่ดีตามเกณฑ์เครื่องชี้วัดคุณภาพชีวิต (จปฐ.) และเครื่องชี้วัดด้านสวัสดิการสังคมเป็นอย่างดี

4. การให้ทายาทมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนเมื่อปรากฏว่าการตายนั้นเกิดขึ้นเพราะจงใจหรือยินยอมให้ผู้อื่นก่อให้เกิดขึ้น

ควรให้สามีภรรยา บิดามารดา บุตร หรือผู้จัดการศพตามมาตรา 73 หรือมาตรา 73 ทวิ มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนเมื่อปรากฏว่าการตายนั้น เกิดขึ้นเพราะเหตุที่ผู้ประกันตนหรือผู้ประกันตนที่สิ้นสภาพการเป็นลูกจ้างตามมาตรา 38(2) จงใจก่อให้เกิดขึ้นหรือยินยอมให้ผู้อื่นก่อให้เกิดขึ้น เพราะ

4.1 จะทำให้สามีภรรยา บิดามารดา บุตรหรือผู้จัดการศพมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน ทั้งในด้านค่าใช้จ่ายในการจัดการศพ และในด้านการดำรงชีวิตของบุคคลในครอบครัวสมตามเจตนารมณ์ของประโยชน์ทดแทนในการณีตาย

4.2 จะทำให้สามีภรรยา บิดามารดา บุตรหรือผู้จัดการศพผู้สุจริตดังกล่าว ได้รับหลักประกันและความคุ้มครอง มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนตามกฎหมาย อันเป็นกรอบความคิดและแนวทางดำเนินการที่สอดคล้องกับหลักการของพระราชบัญญัติประกันสังคม

4.3 จะทำให้สามีภรรยา บิดามารดา บุตรหรือผู้จัดการศพดังกล่าวของกองทุนประกันสังคม มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนเมื่อปรากฏว่าการตายนั้นเกิดขึ้นเพราะเหตุที่ผู้ประกันตนหรือผู้ประกันตนที่สิ้นสภาพการเป็นลูกจ้างตามมาตรา 38(2) จงใจก่อให้เกิดขึ้นหรือยินยอมให้ผู้อื่นก่อให้เกิดขึ้น เช่นเดียวกับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

4.4 ข้อเสนอแนะ ฉบับที่ 67 เกี่ยวกับการประกันรายได้ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ เสนอแนะว่าไม่ควรจ่ายเงินทดแทนเมื่อปรากฏว่าการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย หรือการทุพพลภาพ หรือการตายอันเนื่องมาจากการทำงานนั้นเกิดขึ้นเพราะเหตุจงใจก่อให้เกิด

ชั้นหรือยินยอมให้ผู้อื่นก่อให้เกิดชั้น^๑ ดังนั้น การให้สามีภรรยา บิดามารดา บุตรหรือผู้จัดการคนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนเมื่อปรากฏว่าการตายอันมิใช่เนื่องจากการทำงานนั้นเกิดขึ้นเพราะเหตุที่ผู้ประกันตน หรือผู้ประกันตนที่สิ้นสภาพการเป็นลูกจ้างตามมาตรา 38(2) จงใจก่อให้เกิดชั้นหรือยินยอมให้ผู้อื่นก่อให้เกิดชั้น จึงไม่ขัดหรือแย้งกับข้อเสนอนี้ ฉบับที่ 67 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศแต่อย่างใด

5. การลดอัตราโทษ ความผิดที่นายจ้างเจตนาไม่ยื่นแบบรายการเพื่อขึ้นทะเบียนประกันสังคม (มาตรา 34) และความผิดที่นายจ้างเจตนากรอข้อความเท็จในแบบรายการ (มาตรา 35)

ควรให้ความผิดที่นายจ้างเจตนาไม่ยื่นแบบรายการเพื่อขึ้นทะเบียน หรือไม่แจ้งขอเปลี่ยนแปลง หรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการ (มาตรา 34) และความผิดที่นายจ้างเจตนากรอข้อความเท็จในแบบรายการ หรือแจ้งเปลี่ยนแปลงข้อเท็จจริงเป็นเท็จในหนังสือขอเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติม (มาตรา 35) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 3 หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับเช่นเดิม เพราะ

5.1 จะทำให้ความผิดดังกล่าว ซึ่งเป็นการกระทำที่ขัดกับหลักการบังคับแห่งกฎหมายเป็นผู้ประกันตน และเป็นความผิดชั้นร้ายแรงของกฎหมายประกันสังคม มีอัตราโทษสูงกว่าการกระทำความผิดเล็กน้อยทั่วไป

5.2 จะทำให้นายจ้างเกรงกลัวต่อการกระทำความผิดมากขึ้น เนื่องจากผู้กระทำความผิดไม่สามารถจ่ายค่าปรับตามจำนวนที่เปรียบเทียบ เพื่อให้คดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้

5.3 จะทำให้นายจ้างตระหนักถึงผลกระทบ และความสูญเสียอันจะเกิดขึ้นในระหว่างการดำเนินคดี

5.4 จะทำให้ลูกจ้างหมดความกังวลในเรื่องการละเว้นต่อการปฏิบัติหน้าที่ อันอาจเกิดขึ้นระหว่างนายจ้างและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากมีศาลเป็นองค์กรที่คอยตรวจสอบในการกระทำความผิด

^๑Recommendation No.67 Income Security, 16.

5.5 สะท้อนให้เห็นว่า รัฐไม่มีจิตใจโน้มเอียงให้นายจ้างกระทำความผิดเพิ่มมากขึ้น

5.6 จะทำให้นายจ้างมาขึ้นทะเบียนมากกว่าการกระทำความผิดที่มีระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ โดยเจ้าพนักงานมีอำนาจกระทำการเปรียบเทียบอย่างเช่น กองทุนเงินทดแทน

6. การกำหนดเงื่อนไขเวลาประกาศใช้บังคับกฎหมายแก่นายจ้างที่มีลูกจ้างน้อยกว่า 10 คน ไว้ในกฎหมาย

ควรจะกำหนดไว้ว่า กฎหมายประกันสังคมจะใช้บังคับแก่นายจ้างที่มีลูกจ้างน้อยกว่า 10 คน ในท้องที่ใดและเมื่อใด ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา แต่ทั้งนี้ทุกท้องที่ที่ตราขอาณัติจักรต้องไม่ช้ากว่าวันที่ 31 ธันวาคม 2544 เพราะ

6.1 จะทำให้กฎหมายมีความยืดหยุ่นพอสมควร สำนักงานประกันสังคมมีระยะเวลาเตรียมความพร้อมในการดำเนินงาน จึงง่ายต่อการบรรลุตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมาย

6.2 ทำให้ลูกจ้าง นายจ้าง และเจ้าหน้าที่ มีระยะเวลาเตรียมตัวศึกษาความรู้ความเข้าใจถึงสิทธิหน้าที่ต่าง ๆ อันจะพึงมีและบังเกิดขึ้นตามกฎหมาย เนื่องจากสามารถคาดหวังโอกาสที่จะได้รับหลักประกันและความคุ้มครองตามกฎหมายได้อย่างแน่นอน

6.3 ทำให้นายจ้างหมดความกังวลเรื่องความซับซ้อนด้านสวัสดิการของลูกจ้างที่อาจจะเกิดขึ้นเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับในท้องที่ของตน จึงง่ายต่อการกำหนดโครงการ แผนงาน บุคลากร และเครื่องมือเกี่ยวกับด้านสวัสดิการของลูกจ้างได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม

6.4 เพื่อเป็นกรอบความคิด และแนวทางดำเนินการที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ เป้าหมายและแนวทางหลักการพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม ในช่วง 2538-2544 ตามแผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2538-2544 ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ที่ต้องการขยายความคุ้มครองประกันสังคมไปยังสถานประกอบการที่มีลูกจ้างต่ำกว่า 10 คน ทั้งกองทุนประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทน

6.5 จะทำให้กฎหมายมีผลเป็นรูปธรรม เช่นเดียวกับมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537

7. คำว่า "สงเคราะห์บุตร" กับคำว่า "สงเคราะห์ครอบครัว"

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ลักษณะ 3 ประโยชน์ทดแทน หมวด 6 ควรใช้ชื่อว่า "ประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์ครอบครัว" เพราะ

7.1 จะทำให้คำว่า "สงเคราะห์ครอบครัว" มีความหมายตรงกับคำว่า "FAMILY ALLOWANCES" และสอดคล้องกับสากล

7.2 จะทำให้การตีความกฎหมายเพื่อขยายบริการ และเพิ่มประโยชน์ทดแทนให้แก่บุคคลอื่น ๆ ในครอบครัวเป็นไปด้วยความสะดวก

7.3 สามเวิหรือภรรยา หรือผู้อยู่ในความอุปการะ จะได้มีโอกาสได้รับหลักประกัน และความคุ้มครองตามกฎหมาย ลดความขัดแย้งทางสังคม

7.4 จะได้เสริมสร้างให้ระบบการช่วยเหลือเกื้อกูลกันตามประเพณีดั้งเดิม มีความเข้มแข็งอยู่กับสังคมไทย ลดปัญหาการทอดทิ้งผู้สูงอายุ ปัญหาการใช้แรงงานเด็ก หรือปัญหาอื่น ๆ ที่จะตามมา

7.5 จะได้เป็นกรอบความคิด และแนวทางดำเนินการที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ ประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์ครอบครัว ที่ต้องการช่วยลดภาระในครอบครัวด้วยการเสริมรายได้ของครอบครัวผู้ประกันตน ให้ดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างปกติสุข

7.6 จะได้สอดคล้องกับนโยบาย วัตถุประสงค์ เป้าหมายและแนวทางหลักการ พัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม ตามแผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2538-2544 ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ที่ต้องการให้ประชาชนมีศักยภาพในการ แก้ไขปัญหาและพัฒนาชีวิตของตนเอง ครอบครัวและชุมชน ด้วยการปรับปรุงประโยชน์ทดแทน เงินทดแทนกองทุนประกันสังคมให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม โดยคำนึงถึงความช่วยเหลือที่จะให้แก่ผู้อยู่ในความอุปการะของลูกจ้างผู้ประกันตน

7.7 จะได้ทำให้สามีภรรยา หรือบุตรของผู้ประกันตน กองทุนประกันสังคมมีโอกาสได้รับหลักประกัน และความคุ้มครองเช่นเดียวกับกองทุนสงเคราะห์ครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน

8. การนิยามความหมายคำว่า "บุตร" ไว้ในกฎหมาย

ควรนิยามความหมายคำว่า "บุตร" ไว้ในกฎหมาย ดังนี้

8.1 เพื่อความเข้าใจอันดีและป้องกันความสับสนที่จะเกิดขึ้นแก่ผู้ประกันตน ในการขอรับประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร

8.2 เพื่อความชัดเจนของกฎหมาย และทำให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจในการจ่ายประโยชน์ทดแทนได้อย่างถูกต้อง ซึ่งก่อให้เกิดผลดีแก่กองทุนประกันสังคม

8.3 เพื่อเป็นกรอบแนวคิด และแนวทางดำเนินการที่สอดคล้องกับแนวทางหลักด้านส่งเสริมสวัสดิการสังคม ตามแผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2538-2544 ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ที่ต้องการปรับปรุงกฎหมาย แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการประกันสังคม ให้มีความชัดเจนสามารถปฏิบัติได้เพื่ออำนวยความสะดวกและให้ประโยชน์แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย

8.4 เพื่อให้กองทุนประกันสังคมมีนิยามความหมายคำว่า "บุตร" เช่นเดียวกับกองทุนสงเคราะห์ครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน

ตามอนุสัญญา ฉบับที่ 102 มาตรฐานขั้นต่ำของการประกันสังคม ได้นิยามความหมายคำว่า "บุตร" หมายถึง บุตรซึ่งอยู่ในวัยการศึกษาภาคบังคับหรือมีอายุไม่เกิน 15 ปีบริบูรณ์⁷ จึงจะเป็นผู้มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์ครอบครัว ส่วนผู้วิจัยมีความเห็นที่จะเสนอแนะว่า "บุตร" ควรหมายถึง บุตรโดยชอบด้วยกฎหมาย บุตรของหญิงซึ่งอยู่กินด้วยกันฉันสามีภริยากับผู้ประกันตน โดยเปิดเผยตามระเบียบที่เลขาธิการกำหนดถ้าผู้ประกันตนไม่มีภริยา⁸ (ผู้ประกันตนจะต้องไม่มีภริยาซึ่งได้จดทะเบียนสมรสตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) ซึ่งมีอายุไม่เกินตามที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ไม่รวมถึงบุตรบุญธรรม บุตรซึ่งบิดามารดาได้ยกให้เป็นบุตรบุญธรรมของผู้อื่น บุตรซึ่งมิได้อยู่ในปกครองและบุตรซึ่งมีอายุไม่ถึงสิบแปดปีบริบูรณ์ แต่เป็นผู้ บรรลุ

⁷Convention No.102 Minimum Standards of Social Security,

Art.1(e).

⁸ระเบียบสำนักงานประกันสังคม ว่าด้วยประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตร สำหรับหญิงซึ่งอยู่กินด้วยกันฉันสามีภริยากับผู้ประกันตนโดยเปิดเผย พ.ศ. 2538 ฉบับลงวันที่ 30 มีนาคม พ.ศ. 2538, ข้อ 3.

นิติภาวะ โดยการสมรส ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตร และมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า "บุตร" ของกองทุนสงเคราะห์ครูใหญ่ และครูโรงเรียนเอกชน และของข้าราชการ

9. การกำหนดให้ผู้ประกันตนแต่ละคนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตร

ควรให้ผู้ประกันตนแต่ละคนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตรต่อเมื่อผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี และได้รับสงเคราะห์ในจำนวนบุตรไม่เกิน 2 คน ทั้งนี้

9.1 เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สามีภริยาที่ต่างเป็นผู้ประกันตนทั้งคู่

9.2 เพื่อเป็นกรอบความคิด และแนวทางดำเนินการที่สอดคล้องกับแนวทางหลักด้านส่งเสริมสวัสดิการสังคม ตามแผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2538-2544 ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมที่ต้องการเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการแก่ผู้ที่อยู่ในความคุ้มครองให้ได้บริการที่เป็นธรรม ทั้งในด้านบริการทางการแพทย์ การจ่ายประโยชน์ทดแทนและเงินทดแทน

9.3 เพื่อให้ผู้ประกันตนแต่ละคนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรเช่นเดียวกับประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตร

10. การบังคับลูกจ้างที่ไม่มีบุตรออกเงินสมทบเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตร

ควรกำหนดให้ลูกจ้างผู้ประกันตนต้องออกเงินสมทบเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามหลักการเจตียุทธ์ เจตียสุข ของการประกันสังคม ส่งผลให้กองทุนประกันสังคมมีเสถียรภาพและความมั่นคง

11. ช่วงระยะเวลาเวลารับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ

ควรกำหนดให้ผู้ประกันตนที่ออกจากงานมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพต่อเมื่อผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 15 ปี ไม่ว่าจะระยะเวลา 15 ปีนั้นจะติดต่อกันหรือไม่ก็ตาม และผู้ประกันตนนั้นต้องมีอายุครบ 55 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป ทั้งนี้

11.1 เพื่อเป็นกรอบความคิดและแนวทางดำเนินการที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมายชราภาพ ที่ต้องการให้บุคคลที่อยู่ในวัยหนุ่มสาวและประกอบอาชีพมีรายได้เลี้ยงตนเองอยู่นั้น ตั้งอยู่ในความไม่ประมาท ร่วมกันสะสมเงินรายได้บางส่วนไว้ เมื่อชราภาพและประสงค์จะออกจากงาน อันเป็นสาเหตุความเดือดร้อนกระทบกระเทือนรายได้ในการยังชีพ จะได้มีรายได้ใช้ชีวิตบั้นปลายอย่างสงบสุข

11.2 เป็นการสะดวกและง่ายต่อการปฏิบัติงานสำนักงานประกันสังคม ในการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพโดยวิธีคำนวณตามส่วนแบ่งจำนวน และระยะเวลาการส่งเงินสมทบ

11.3 ทำให้ผู้ประกันตนที่ชราภาพและออกจากงานจึงจะมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนจากกองทุนประกันสังคม ในลักษณะเดียวกับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

12. **คุณสมบัติที่ไม่ควรนำมาใช้บังคับแก่ผู้ประกันตนที่มีอายุมากเกินกว่าจะเป็นผู้มีสิทธิรับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ**

ควรกำหนดให้ผู้มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ ต่อเมื่อผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 15 ปี ไม่ว่าจะระยะเวลา 15 ปีนั้นจะติดต่อกันหรือไม่ก็ตาม และผู้ประกันตนนั้นต้องมีอายุ 55 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป ทั้งนี้ระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบนั้น มิให้นำมาใช้บังคับแก่ผู้ประกันตนที่มีอายุมากเกินกว่าจะบรรลุเงื่อนไขเวลาเกิดสิทธิประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ ก่อนที่กฎหมายมีผลใช้บังคับ ทั้งนี้เพราะ

12.1 จะก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ประกันตนที่มีอายุมากเกินกว่าจะบรรลุเงื่อนไขเวลา เกิดสิทธิรับประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ

12.2 จะทำให้สำนักงานประกันสังคมสามารถจ่ายประโยชน์ทดแทนแก่ผู้ประกันตนในกลุ่มดังกล่าวสมดังเจตนารมณ์ของกฎหมายได้

จากข้อเสนอแนะข้างต้นจึงขอเสนอร่างกฎหมายประกันสังคมซึ่งผู้วิจัยเห็นสมควรแก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

เป็นบุตรบุญธรรมของผู้อื่น บุตรซึ่งมิได้อยู่ในปกครอง และบุตรซึ่งมีอายุไม่ถึงสิบแปดปีบริบูรณ์ แต่เป็นผู้บรรลุนิติภาวะโดยการสมรส"

มาตรา 5 ให้ยกเลิกความในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"มาตรา 33 ให้ลูกจ้างที่อยู่ในข่ายบังคับแห่งพระราชบัญญัติเป็นผู้ประกันตน" มาตรา 6 ให้ยกเลิกความในวรรคสองของมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"มาตรา 39 ผู้ใดเคยเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ต่อมาความเป็นผู้ประกันตนได้สิ้นสุดลงตามมาตรา 38(2) ถ้าผู้นั้นประสงค์จะเป็นผู้ประกันตนต่อไป ให้แสดงความจำนงต่อสำนักงานตามระเบียบที่เลขาธิการกำหนดภายในหกเดือนนับแต่วันสิ้นสุดความเป็นผู้ประกันตน"

มาตรา 7 ให้ยกเลิกความในมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"มาตรา 54 ผู้ประกันตนหรือบุคคลตามมาตรา 38 วรรคสอง มาตรา 73 หรือมาตรา 73 ทวิ มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนจากกองทุน ดังต่อไปนี้

- (1) ประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย
- (2) ประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตร
- (3) ประโยชน์ทดแทนในกรณีทุพพลภาพ
- (4) ประโยชน์ทดแทนในกรณีตาย
- (5) ประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์ครอบครัว
- (6) ประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ
- (7) ประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงาน ยกเว้นผู้ประกันตนตามมาตรา 39"

มาตรา 8 ให้ยกเลิกความในมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"มาตรา 81 ผู้ประกันตนหรือบุคคลตามมาตรา 38 วรรคสอง ไม่มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนเมื่อปรากฏว่า การประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย หรือการทุพพลภาพนั้นเกิดขึ้นเพราะเหตุที่บุคคลดังกล่าวจงใจก่อให้เกิดขึ้นหรือยินยอมให้ผู้อื่นก่อให้เกิดขึ้น

บุคคลตามมาตรา 73 หรือมาตรา 73 ทวิ ไม่มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนเมื่อปรากฏว่าการตายนั้น เกิดขึ้นเพราะเหตุที่บุคคลดังกล่าวจงใจก่อให้เกิดขึ้น หรือยินยอมให้ผู้อื่นก่อให้เกิดขึ้น"

มาตรา 9 ให้ยกเลิกความในลักษณะ 3 หมวด 6 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"มาตรา 74 ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์ครอบครัวต่อเมื่อผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งปี

ประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์ครอบครัว ให้ผู้ประกันตนแต่ละคนมีสิทธิได้รับสงเคราะห์ในจำนวนบุตรไม่เกินสองคน

มาตรา 75 ประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์ครอบครัว ได้แก่

- (1) ค่าสงเคราะห์ความเป็นอยู่ของบุตร
- (2) ค่าเล่าเรียนบุตร
- (3) ค่ารักษาพยาบาลบุตร
- (4) ค่าสงเคราะห์อื่นที่จำเป็น

ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง"

มาตรา 10 ให้ยกเลิกความในมาตรา 76 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"มาตรา 76 ผู้ประกันตนที่ออกจากงานมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพต่อเมื่อผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 15 ปี ไม่ว่าจะระยะเวลา 15 ปีนั้นจะติดต่อกันหรือไม่ก็ตาม และผู้ประกันตนนั้นต้องมีอายุครบ 55 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป"

มาตรา 11 ให้ยกเลิกความในมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"มาตรา 96 นายจ้างผู้ใดเจตนาไม่ยื่นแบบรายการต่อสำนักงานภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 34 หรือไม่แจ้งเป็นหนังสือต่อสำนักงานขอเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 44 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสามหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ"

มาตรา 12 ให้ยกเลิกความในมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

มาตรา 97 นายจ้างผู้ใดยื่นแบบรายการตามมาตรา 34 หรือแจ้งเป็นหนังสือขอเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการตามมาตรา 44 โดยเจตนากรอกข้อความเท็จในระบบรายการ หรือแจ้งการเปลี่ยนแปลงข้อเท็จจริงเป็นเท็จในหนังสือแจ้งขอเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินสามหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ"

มาตรา 13 ให้ยกเลิกความในมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"พระราชบัญญัตินี้จะใช้บังคับแก่นายจ้างที่มีลูกจ้างน้อยกว่าสิบคน ในท้องที่ใดและเมื่อใด ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา แต่ทั้งนี้ทุกท้องที่ที่ตราหาอาณาจักรต้องไม่ช้ากว่าวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2544"

มาตรา 14 ภายใต้บังคับมาตรา 76 กำหนดระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบเพื่อการให้ประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ มิให้นำมาใช้บังคับแก่ผู้ประกันตนที่มีอายุมากเกินกว่ามีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนก่อนวันเริ่มจัดเก็บเงินสมทบ

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....
.....

สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หมายเหตุ : เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ เนื่องจากพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีหลักการและแนวคิดไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการประกันสังคม อีกทั้งบทบัญญัติกฎหมายยังไม่สมบูรณ์และชัดเจนพอที่จะทำให้ผู้ประกันตน นายจ้าง และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเข้าใจได้อย่างถูกต้อง มีปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย สมควรแก้ไขให้สมบูรณ์และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการประกันสังคม จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้