



ปัญหาและข้อพิจารณาเกี่ยวกับกฎหมายประกันสังคม

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ได้ถือปฏิบัติมาเป็นเวลา 4 ปี โดยมีการแก้ไขปรับปรุง เพื่อให้สะดวกแก่การบริหารงานและอำนวยความสะดวกประโยชน์ให้แก่ผู้ประกันตนเพิ่มขึ้น จึงได้มีการออกพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 30 มีนาคม 2538 เป็นต้นมา

การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกันสังคม แม้จะเป็นการแก้ไขปัญหาในทางปฏิบัติและเพื่อเพิ่มสิทธิประโยชน์ให้แก่ผู้ประกันตนดีขึ้นบ้าง แต่ขณะเดียวกันก็เป็นการแก้ไขที่เสื่อมถอยอยู่หลายประการ เช่น เรื่องการไม่ใช้บังคับกฎหมายประกันสังคมกับลูกจ้างชั่วคราวรายวัน และลูกจ้างชั่วคราวรายชั่วโมง การกำหนดอายุขั้นต่ำและขั้นสูงสำหรับการเข้าเป็นผู้ประกันตน หรือการเป็นผู้ประกันตนโดยสมัครใจตามมาตรา 39 เป็นต้น ผู้วิจัยได้ดำเนินการสำรวจความคิดเห็นประชาชนตัวอย่างที่กำหนดไว้ในบทที่ 1 มีประเด็นปัญหาเพื่อแยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่ 1 การไม่ใช้บังคับกฎหมายประกันสังคมกับลูกจ้างชั่วคราวรายวันและลูกจ้างชั่วคราวรายชั่วโมง

เดิมกฎหมายประกันสังคมไม่ใช้บังคับแก่ข้าราชการ และลูกจ้างประจำของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ยกเว้นลูกจ้างชั่วคราว¹ ทำให้ลูกจ้างชั่วคราวรายวัน ลูกจ้างชั่วคราวรายชั่วโมงและลูกจ้างชั่วคราวรายเดือน ได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายประกันสังคม มีหลักประกันและความมั่นคงในการดำรงชีวิตอย่างเสมอภาคกัน ต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กำหนดให้กฎหมายประกันสังคมไม่บังคับใช้แก่ ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราวรายวันและลูกจ้างชั่วคราวรายชั่วโมงของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่น ยกเว้นลูกจ้างชั่วคราวรายเดือน² ทำให้ลูกจ้างชั่วคราวราย

¹พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533, มาตรา 4(1).

²พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537, มาตรา 3.

วันและรายชั่วโมงของทางราชการจำนวนไม่น้อยกว่า 17,708 ราย³ พ้นจากชายบังคับประกัน
 ทัศนคติความมั่นคงในการดำรงชีวิต ซึ่งลูกจ้างกลุ่มนี้ควรจะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายต่อไป
 ทั้งนี้เพราะ

1. ลูกจ้างชั่วคราวรายวัน ลูกจ้างชั่วคราวรายชั่วโมงหรือลูกจ้างชั่วคราวรายเดือน
 ต่างก็มีฐานะเป็นลูกจ้างชั่วคราวประเภทหนึ่งเช่นเดียวกัน สิทธิประโยชน์ตามกฎหมายต่างกันแต่
 เพียง ประการแรก การกำหนดอัตราค่าจ้างเป็นอัตรารายวัน อัตรารายชั่วโมงหรืออัตราราย
 เดือนเท่านั้น ประการที่สอง ลูกจ้างชั่วคราวรายวันและลูกจ้างชั่วคราวรายชั่วโมงจะไม่ได้รับ
 ค่าจ้างในวันหยุดประจำสัปดาห์ ส่วนลูกจ้างรายเดือนได้รับค่าจ้างทุกวันรวมทั้งในวันหยุดประจำ
 สัปดาห์ด้วย ดังนั้นการแก้ไขกฎหมายให้ความคุ้มครองเฉพาะลูกจ้างชั่วคราวรายเดือน ย่อมก่อ
 ให้เกิดความไม่เสมอภาคภายใต้กฎหมายระหว่างลูกจ้างชั่วคราวรายวันและลูกจ้างชั่วคราวรายชั
 โมงกับลูกจ้างชั่วคราวรายเดือน

2. เนื่องจากข้าราชการ ลูกจ้างประจำของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค
 และราชการส่วนท้องถิ่น ได้รับสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลสูงกว่าประโยชน์ทดแทนที่กฎหมาย
 ประกันสังคมจะให้อยู่แล้ว กฎหมายถึงยกเว้นไม่ต้องเข้าประกันตน ส่วนลูกจ้างชั่วคราวต่างก็เป็น
 ลูกจ้างที่ทำงานให้รัฐบาลเช่นเดียวกับข้าราชการและลูกจ้างประจำ แต่กลับไม่ได้รับสวัสดิการ
 หรือประโยชน์เกื้อกูลอะไรจากทางราชการเลย จึงสมควรอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องให้ความเอาใจใส่
 ดูแลสร้างหลักประกันและความมั่นคงในการดำรงชีวิตให้แก่ลูกจ้างอย่างเท่าเทียมกัน โดยเปิด
 โอกาสให้ได้รับประโยชน์ทดแทนตามกฎหมายประกันสังคม เพื่อขจัดบิดเบือนความเดือดร้อนทุกข์ยาก
 อันอาจเกิดขึ้น

3. เป็นตัวอย่างอันดี ให้สถานประกอบการภาคเอกชนได้เห็นว่ามีอำนาจในการยกเว้นไม่ให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างชั่วคราว เพื่อทางราชการจะได้ไม่ต้อง
 ออกเงินสมทบทั้งส่วนของนายจ้างและส่วนของรัฐบาล แต่ทางราชการก็ไม่ถือโอกาสเอาเปรียบ
 แก่สถานประกอบการภาคเอกชน

³ กองเงินสมทบ. "รายละเอียดผู้ประกันตนตามมาตรา 39 ประจำเดือน
 มกราคม 2539." สำนักงานประกันสังคม. (อัคราเนา)

4. กฎหมายประกันสังคมมีเจตนารมณ์ที่จะยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน ซึ่งโดยเจตนาแล้วต้องการที่จะครอบคลุมทุก ๆ คน พยายามให้ประชาชนได้เข้าประกันตนได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ และถ้ายังทุกคนเข้าเป็นผู้ประกันตนได้ก็ยิ่งดี ความมั่นคงของกองทุนก็จะมาก ดังนั้นการแก้ไขกฎหมายให้ลูกจ้างชั่วคราวรายวันและลูกจ้างชั่วคราวรายชั่วโมง อยู่นอกขอบข่ายความคุ้มครองของกฎหมายประกันสังคม จึงเป็นการลดระดับคุณภาพชีวิตของลูกจ้างชั่วคราวรายวันและลูกจ้างชั่วคราวรายชั่วโมง ทำให้กองทุนประกันสังคมมีความมั่นคงน้อยลง ซึ่งเป็นวิธีการที่สวนทางกับเจตนารมณ์ของกฎหมายประกันสังคม

5. เมื่อศึกษาถึงเหตุผลที่ไม่บังคับใช้กฎหมายประกันสังคมแก่ลูกจ้างชั่วคราวรายวันและลูกจ้างชั่วคราวรายชั่วโมงของส่วนราชการ กล่าวคือ

1) ลูกจ้างชั่วคราวรายเดือนส่วนใหญ่เป็นลูกจ้างของทางราชการในโครงการระยะยาว ซึ่งมีระยะเวลาการจ้างงานนานเพียงพอที่จะจ่ายเงินสมทบจนได้รับสิทธิตามกฎหมายในการขอรับประโยชน์ทดแทนได้

2) เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ลูกจ้างชั่วคราวรายวัน และลูกจ้างชั่วคราวรายชั่วโมง เนื่องจากเป็นลูกจ้างที่ส่วนราชการจ้างไว้เพื่อทำงานในระยะเวลาสั้น ลักษณะการทำงานไม่แน่นอน หากต้องจ่ายเงินสมทบเพื่อที่จะให้ได้รับสิทธิในการขอรับประโยชน์ทดแทนตามกฎหมาย จะต้องใช้ระยะเวลานาน จึงเป็นไปได้ยากที่ลูกจ้างประเภทนี้จะได้รับประโยชน์*

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยเห็นว่า ลูกจ้างชั่วคราวรายวันและลูกจ้างชั่วคราวรายชั่วโมง ซึ่งเป็นลูกจ้างที่ส่วนราชการจ้างไว้เพื่อทำงานในระยะเวลาสั้น ลักษณะการทำงานไม่แน่นอนนั้น การจ่ายเงินสมทบเพื่อที่จะให้ได้รับสิทธิในการขอรับประโยชน์ทดแทนตามกฎหมายจะใช้ระยะเวลาไม่นาน และเป็นไปได้ง่ายที่ลูกจ้างชั่วคราวจะได้รับประโยชน์ เพราะในการคำนวณค่าจ้างที่มีใช้ค่าจ้างรายเดือนให้เป็นค่าจ้างรายเดือนนั้น กฎหมายประกันสังคมให้ถือว่าค่าจ้างที่ลูกจ้างได้รับจริง ในเดือนใดเป็นค่าจ้างรายเดือนของเดือนนั้น^๕ และเพื่อประโยชน์ในการนับระยะเวลาการส่งเงินสมทบของผู้ประกันตน ให้ถือว่าเงินสมทบที่หักจากค่าจ้างที่จ่ายให้ลูกจ้างในเดือนใดเป็นการจ่ายเงินสมทบของเดือนนั้น และไม่ว่าเงินสมทบนั้นจะได้หักไว้หรือนำส่งเดือน

*ที่มา : กองนิติการ, สำนักงานประกันสังคม

^๕พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537, มาตรา 4 วรรคสอง

ละก็ครั้ง ให้อธิบายมีระยะเวลาในการจ่ายเงินสมทบเท่ากับหนึ่งเดือน^๕ กล่าวคือ ไม่ว่าลูกจ้างจะทำงานจริงกี่วันในรอบหนึ่งเดือนก็จะคิดเป็นการทำงาน 1 เดือน เช่น นาย ก. เป็นลูกจ้างรายวัน ได้รับค่าจ้างวันละ 500 บาท ในเดือนมกราคม ทำงาน 5 วัน นำส่งเงินสมทบจากค่าจ้าง 2,500 บาท จำนวนวันทำงานเท่ากับ 1 เดือน^๖

ดังนั้น ถ้าลูกจ้างชั่วคราวรายวันหรือลูกจ้างชั่วคราวรายชั่วโมงทำงาน 1 วันในรอบ 1 เดือน และนายจ้างได้หักค่าจ้างของผู้ประกันตนตามจำนวนที่ต้องนำส่ง เป็นเงินสมทบใน ส่วนของผู้ประกันตนแล้ว อย่างน้อยที่สุดลูกจ้างชั่วคราวดังกล่าวจะต้องได้รับความคุ้มครองจากประโยชน์ทดแทนในกรณีตาย

6. เพื่อให้การแก้ไขปัญหาและป้องกันปัญหาแรงงานและปัญหาสังคมเป็นผลสำเร็จตามที่สังคมมุ่งหวัง กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม จึงได้จัดทำแผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2538-2544 ขึ้น เพื่อเป็นกรอบความคิดและเป็นแนวทางดำเนินการร่วมกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรประชาชนในท้องถิ่น อันจะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายส่วนรวมของประเทศ⁷

ประเด็นปัญหาทางสังคมประการหนึ่งที่ระบบสวัสดิการทางสังคมจะต้องเร่งดำเนินการแก้ไขในช่วงปี พ.ศ. 2538-2544 ได้แก่ ปัญหาด้านการจัดสวัสดิการสังคมของรัฐ กล่าวคือ ระบบประกันสังคม ยังไม่สามารถดำเนินการได้ครอบคลุมอย่างทั่วถึง ทำให้ลูกจ้างและบุคคลบางกลุ่มขาดความมั่นคงในการทำงานและการดำรงชีวิตต่ำกว่ามาตรฐานที่ควรจะได้รับ^๘ ด้วยเหตุดังกล่าวกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้กำหนดนโยบายสำหรับให้หน่วยงานในสังกัดยึดเป็นแนวทางการดำเนินงานด้วยการสร้างฐานสวัสดิการและความมั่นคงทางสังคม^๙ โดยกำหนดวัตถุประสงค์หลักของแผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม เพื่อให้ประชาชนทุกกลุ่มอาชีพโดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาสได้รับสวัสดิการทางสังคม มีหลักประกัน มีความมั่นคงในการดำรงชีวิตและมี

^๕ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 4 วรรคสาม.

^๖ ประกันสังคม, สำนักงาน. แนวปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537, หน้า 5.

⁷ แผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2538-2544, หน้า 3.

^๘ เรื่องเดียวกัน, หน้า 163.

^๙ เรื่องเดียวกัน, หน้า 57.

คุณภาพชีวิตที่ดี¹⁰ วางเป้าหมายส่วนรวมด้านส่งเสริมสวัสดิการสังคมให้ผู้ใช้งานแรงงานทุกกลุ่มทั้งที่เป็นลูกจ้าง นายจ้าง ผู้ประกอบอาชีพส่วนตัวทั้งภาคเกษตร อุตสาหกรรมและบริการ มีหลักประกันในการทำงานในระบบประกันสังคมและมีคุณภาพชีวิตที่ดีตามเกณฑ์เครื่องชี้วัดคุณภาพชีวิต (จปฐ.) และเครื่องชี้วัดด้านสวัสดิการสังคมเป็นอย่างดี¹¹

เมื่อกฎหมายยังคงให้ลูกจ้างชั่วคราวรายวันและลูกจ้างชั่วคราวรายชั่วโมงของทางราชการอยู่นอกข่ายบังคับของกฎหมายประกันสังคม ลูกจ้างดังกล่าวจึงยังไม่ได้รับสวัสดิการทางสังคม ขาดหลักประกันความมั่นคงในการดำรงชีวิต ส่งผลให้คุณภาพชีวิตไม่เป็นไปตามเกณฑ์เครื่องชี้วัดคุณภาพชีวิต (จปฐ.) และเครื่องชี้วัดด้านสวัสดิการสังคม ซึ่งเป็นกรอบความคิดและแนวทางดำเนินการที่ไม่สอดคล้องกับนโยบาย เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ ตามแผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2538-2544 ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

7. จากการสำรวจความคิดเห็น ซึ่งผู้วิจัยได้ถามว่า ลูกจ้างชั่วคราวประเภทใดบ้างที่กฎหมายประกันสังคมควรให้ความคุ้มครอง ได้รับคำตอบส่วนใหญ่จากฝ่ายลูกจ้างร้อยละ 59 นายจ้างร้อยละ 55 และเจ้าหน้าที่ร้อยละ 51.10 ต่างมีความคิดเห็นตรงกันว่าลูกจ้างชั่วคราวทุกประเภท (ทั้งลูกจ้างชั่วคราวรายชั่วโมง รายวัน และรายเดือน) กฎหมายประกันสังคมควรให้ความคุ้มครอง ทั้งนี้จะเป็นเพราะ ลูกจ้าง นายจ้าง และเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่เล็งเห็นถึงคุณประโยชน์ของการประกันสังคมที่มีต่อผู้ประกันตน (ตารางที่ 1)

8. เมื่อผู้วิจัยศึกษาเปรียบเทียบระบบความมั่นคงทางสังคมในประเทศไทยกับต่างประเทศพบว่า การให้หลักประกันและความมั่นคงในการดำรงชีวิตของลูกจ้างภาคเอกชน กับลูกจ้างของภาครัฐบาลในประเทศมาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และสิงคโปร์นั้น ลูกจ้างของภาครัฐบาลจะอยู่ในระบบพิเศษที่ต่างออกไป ส่วนประเทศไทยการให้หลักประกันและความมั่นคงในการดำรงชีวิตของลูกจ้างภาคเอกชนกับลูกจ้างของภาครัฐบาล โดยหลักทั่วไปแล้วแยกระบบพิเศษที่ต่างออกไปเช่นกัน ยกเว้นลูกจ้างของภาครัฐบาลในตำแหน่งลูกจ้างชั่วคราว จะไม่ได้รับสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูลอย่างข้าราชการ แต่ลูกจ้างชั่วคราวดังกล่าวจะได้รับหลักประกันและความมั่นคงในการดำรงชีวิตตามระบบและกฎหมายประกันสังคมเดียวกับลูกจ้างของภาคเอกชน และได้รับความคุ้มครองเฉพาะลูกจ้างชั่วคราวรายเดือนเท่านั้น

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 64.

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 66.

ดังนั้น การแก้ไขกฎหมายเพียงเพื่อความสะดวกในการรวบรวมสถิติ ทะเบียน หรือลดภาระการออกเงินสมทบของรัฐบาล จึงน่าจะมีความสำคัญน้อยกว่าเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น

ตารางที่ 1 ความคิดเห็นเกี่ยวกับการให้ลูกจ้างชั่วคราวของทางราชการได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายประกันสังคม

ประเภทลูกจ้างชั่วคราวที่ควรจะได้รับ ความคุ้มครอง	ลูกจ้าง		นายจ้าง		เจ้าหน้าที่	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
ลูกจ้างชั่วคราวรายชั่วโมง	3	3	-	-	-	-
ลูกจ้างชั่วคราวรายวัน	3	3	4	4	-	-
ลูกจ้างชั่วคราวรายเดือน	16	16	8	8	41	44.56
ลูกจ้างชั่วคราวรายชั่วโมงและวัน	2	2	3	3	-	-
ลูกจ้างชั่วคราวรายชั่วโมงและเดือน	-	-	1	1	-	-
ลูกจ้างชั่วคราวรายวันและเดือน	17	17	29	29	4	4.34
ลูกจ้างชั่วคราวทุกประเภท	59	59	55	55	47	51.10
รวม	100	100	100	100	92	100

ประเด็นที่ 2 การกำหนดอายุขั้นต่ำและขั้นสูงสำหรับการเข้าเป็นผู้ประกันตน

เดิมกฎหมายประกันสังคมใช้บังคับแก่สถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป¹² โดยมิได้จำกัดถึงอายุของการเข้าเป็นผู้ประกันตนแต่อย่างใด ทำให้ลูกจ้างทุกคน

¹² พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533, มาตรา 103.

ในกิจการดังกล่าว ได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายประกันสังคม มีหลักประกันและความมั่นคงในการดำรงชีวิตอย่างเสมอภาคกัน ต่อมาได้แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้ใช้กฎหมายประกันสังคมบังคับแก่สถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป เช่นเดิม แต่ลูกจ้างจะต้องมีอายุแรกเข้าประกันตนไม่ต่ำกว่า 15 ปีบริบูรณ์ และไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์ จึงจะเป็นผู้ประกันตน¹³ ได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายประกันสังคม

ในปี พ.ศ. 2537 ประเทศไทยมีประชากรทั้งสิ้น 59.4 ล้านคน แบ่งเป็นผู้อยู่ในวัยกำลังแรงงาน 34.9 ล้านคน หรือร้อยละ 58.7 ของจำนวนประชากรทั้งหมด¹⁴ เป็นผู้มีอายุต่ำกว่า 13 ปี จำนวน 14.8 ล้านคน หรือร้อยละ 24.6 เป็นผู้มีอายุระหว่าง 13-14 ปี จำนวน 2.4 ล้านคน หรือร้อยละ 4.3 และเป็นผู้มีอายุสูงกว่า 60 ปี จำนวน 3.6 ล้านคน หรือร้อยละ 6.4¹⁵

การกำหนดให้กฎหมายประกันสังคมไม่บังคับใช้แก่ลูกจ้างซึ่งมีอายุต่ำกว่า 15 ปีบริบูรณ์ และเกิน 60 ปีบริบูรณ์ ทำให้ลูกจ้างที่มีอายุระหว่าง 13-15 ปี ซึ่งเป็นลูกจ้างตามข้อยกเว้นของประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน ฉบับลงวันที่ 16 เมษายน พ.ศ. 2515 ข้อ 21¹⁶ และลูกจ้างซึ่งมีอายุเกิน 60 ปีจำนวนมาก หันจากช้ายบังคับของกฎหมายประกันสังคม ขาดหลักประกันและความมั่นคงในการดำรงชีวิต ซึ่งบุคคลทั้งสองกลุ่มควรจะได้รับ ความคุ้มครองตามกฎหมายต่อไป ทั้งนี้เพราะ

1. กฎหมายประกันสังคมมีเจตนารมณ์ที่จะยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนซึ่งโดยเจตนาแล้วต้องการที่จะครอบคลุมทุก ๆ คน พยายามให้ประชาชนได้เข้าประกันตนได้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ การแก้ไขกฎหมายให้ลูกจ้างซึ่งมีอายุต่ำกว่า 16 ปีบริบูรณ์ และเกิน 60 ปีบริบูรณ์ อยู่นอกขอบข่ายความคุ้มครองของกฎหมาย จึงเป็นวิธีการที่สวนทางกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย

¹³ พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537, มาตรา 9.

¹⁴ แผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2538-2544, หน้า 36.

¹⁵ ประกันสังคม, สำนักงาน. "บันานาญชราภาพ การสงเคราะห์ครอบครัวและการพัฒนาการคุ้มครองทางสังคมในประเทศไทย," รายงานการปฏิบัติงานของผู้เชี่ยวชาญ ILO โครงการ TSS-1 (กุมภาพันธ์ 2538) : 10.

¹⁶ แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 12) ลงวันที่ 18 มกราคม พ.ศ. 2533, ข้อ 2.

2. หลักการสำคัญของการประกันสังคม พยายามบังคับให้ลูกจ้างเข้าเป็นผู้ประกันตนมากที่สุดเท่าที่จะมากได้ เพื่อรากฐานที่กว้างใหญ่และมั่นคง โดยเฉลี่ยทุกซ์เฉลี่ยสุขซึ่งกันและกัน ทำให้ความเดือดร้อนบรรเทาเบาบางลง การแก้ไขกฎหมายให้ลูกจ้างซึ่งมีอายุต่ำกว่า 16 ปีบริบูรณ์ และเกิน 60 ปีบริบูรณ์ อยู่นอกขอบข่ายความคุ้มครองของกฎหมาย จึงเป็นแนวทางที่ขัดกับหลักการสำคัญของการประกันสังคม

3. การกำหนดอายุขั้นต่ำและขั้นสูงของลูกจ้างผู้ประกันตนไว้ ทำให้ลูกจ้างที่อยู่นอกขอบข่ายความคุ้มครอง เป็นภาระของสังคม ถ้ามีการเจ็บไข้ได้ป่วยขึ้นมา รัฐบาลก็ไม่สามารถทอดทิ้งให้ประชาชนนอนรอชะตากรรมได้ จำเป็นต้องช่วยเหลือ ซึ่งรัฐบาลก็ต้องช่วยถึง 100 เปอร์เซ็นต์¹⁷ จึงเป็นการเพิ่มภาระด้านสวัสดิการสังคม ส่งผลกระทบต่องบประมาณด้านสวัสดิการของรัฐบาล

4. สถานประกอบกิจการขนาดเล็กจะนิยมการจ้างแรงงานเด็กมากกว่าแรงงานผู้ใหญ่ เนื่องจากจ้างได้ในอัตราค่าจ้างที่ต่ำกว่าแรงงานผู้ใหญ่ ปกครองได้ง่ายกว่าแรงงานผู้ใหญ่และที่สำคัญนายจ้าง ไม่ต้องรับผิดชอบหน้าที่นำส่งเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม

5. เมื่อกฎหมายประกันสังคมไม่สามารถสร้างหลักประกันความมั่นคงในการดำรงชีวิตให้กับลูกจ้างซึ่งมีอายุต่ำกว่า 16 ปีบริบูรณ์และเกิน 60 ปีบริบูรณ์ได้ แต่ขณะเดียวกันกฎหมายเงินทดแทนยังคงให้ความคุ้มครองและหลักประกันแก่ลูกจ้างดังกล่าวที่ประสบอันตราย เจ็บป่วยทุพพลภาพ หรือตาย อันเนื่องมาจากการทำงานให้แก่ นายจ้างอยู่ ดังนั้นอาจทำให้ลูกจ้างที่พ้นจากข่ายบังคับของกฎหมายประกันสังคม ผลักภาระความรับผิดชอบไปสู่กฎหมายเงินทดแทนเพิ่มมากขึ้น

6. เมื่อศึกษาถึงเหตุผลในการกำหนดอายุขั้นต่ำและขั้นสูงสำหรับการเข้าเป็นผู้ประกันตน กล่าวคือ

- 1) เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่ประกาศในวันแรงงานแห่งชาติ (1 พฤษภาคม 2536) ว่าไม่ต้องการให้มีการใช้แรงงานเด็ก
- 2) เพื่อให้สอดคล้องกับแผนการศึกษาแห่งชาติที่กำหนดให้เด็กอยู่ในโรงเรียนเป็นระยะเวลา 9 ปี ซึ่งเด็กจะจบการศึกษาเมื่อมีอายุ 16 ปี
- 3) เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ซึ่งห้ามใช้แรงงานเด็ก

¹⁷ อัมพล สิงทโกวิท, "ความรู้เรื่องการประกันสังคม," วารสารข้าราชการ 36 (พฤศจิกายน-ธันวาคม 2533) : 20.

4) เพื่อให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ทั่วไปในการพ้นจากการทำงานของผู้สูงอายุซึ่งปัจจุบันภาคีรัฐบาลกำหนดเงื่อนไขการเกษียณอายุไว้ 60 ปี และภาคเอกชนนำระบบราชการมาใช้

5) เพื่อป้องกันการแสวงหาประโยชน์จากกองทุนโดยอาศัยช่องว่างของกฎหมายเดิม นำผู้สูงอายุซึ่งเจ็บป่วยมาเป็นผู้ประกันตน และใช้บริการจากกองทุนประกันสังคม ซึ่งเป็นการเอาเปรียบผู้ประกันตนอื่น*

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยเห็นว่า การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย โดยกำหนดอายุขั้นต่ำและขั้นสูงสำหรับการเป็นผู้ประกันตนนั้น ผลที่เกิดขึ้นจะไม่สอดคล้องกับเหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ตลอดจนขัดกับเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ซึ่งต้องการสร้างหลักประกันและความมั่นคงทางสังคมให้แก่ลูกจ้างและผู้ประกันซึ่งมิใช่ลูกจ้าง ดังนี้

1) ถ้ารัฐบาลไม่ต้องการให้มีการใช้แรงงานเด็ก รัฐบาลควรมอบนโยบายให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย เรื่อง ข้อจำกัดเกี่ยวกับอายุในการจ้างงาน และดำเนินการขึ้นเต็ดขาดเกี่ยวกับการใช้แรงงานเด็ก

การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกันสังคม ด้วยการกำหนดอายุแรกเข้าประกันตนต้องไม่ต่ำกว่า 15 ปีบริบูรณ์ เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่ไม่ต้องการให้มีการใช้แรงงานเด็กนั้น น่าจะเป็นการแก้ไขปัญหาไม่ตรงจุด

2) มูลเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เด็กต้องออกจากโรงเรียน ก็คือ ความไม่พร้อมทางด้านเศรษฐกิจ ครอบครัวมีรายได้น้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ ส่งผลให้เด็กต้องออกจากโรงเรียนมาทำงานหารายได้จนเจือครอบครัว

การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกันสังคม ด้วยการกำหนดอายุแรกเข้าประกันตนต้องไม่ต่ำกว่า 16 ปีบริบูรณ์ เพื่อให้สอดคล้องกับแผนการศึกษาแห่งชาติที่กำหนดให้เด็กอยู่ในโรงเรียนเป็นระยะเวลา 9 ปี ซึ่งเด็กจะจบการศึกษาเมื่อมีอายุ 15 ปีนั้น น่าจะเป็นการแก้ไขปัญหาไม่ตรงจุด ตรงกันข้าม สำนักงานประกันสังคมควรกำหนดปริมาณประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตร ให้มีจำนวนมากพอต่อการสงเคราะห์บุตร เพื่อป้องกันปัญหาที่ทำให้เด็กต้องออกจากโรงเรียนเนื่องจากความไม่พร้อมทางด้านเศรษฐกิจ

*ที่มา : กองนิติการ, สำนักงานประกันสังคม

3) ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน ฉบับลงวันที่ 16 เมษายน พ.ศ. 2516 ข้อ 21 กำหนดว่า

"ห้ามมิให้นายจ้างรับเด็กอายุตั้งแต่สิบสามปีบริบูรณ์ แต่ยังไม่ถึงสิบห้าปีบริบูรณ์ เป็นลูกจ้าง เว้นแต่

(1) รับเด็กเป็นลูกจ้างทำงานตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ซึ่งงานนั้น ต้องไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัย และความเจริญเติบโตของร่างกาย

(2) รับเด็กเป็นลูกจ้างทำงานอื่นที่กระทรวงมหาดไทยมิได้กำหนดตาม (1) โดยยื่นคำขอต่อพนักงานตรวจแรงงานตามแบบที่อธิบดีกำหนด และได้รับอนุญาตจากพนักงานตรวจแรงงาน..."

กล่าวคือ กฎหมายกำหนดให้นายจ้างสามารถรับเด็กอายุตั้งแต่ 13 ปีบริบูรณ์ ทำงานตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ได้ โดยงานนั้นจะต้องไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัย และความเจริญเติบโตของร่างกาย หรือทำงานอื่นที่กระทรวงมหาดไทยมิได้กำหนดไว้ โดยยื่นคำขอและได้รับอนุญาตจากพนักงานตรวจแรงงาน

ดังนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกันสังคมด้วยการกำหนดอายุแรกเข้า ประกันตนต้องไม่ต่ำกว่า 15 ปีบริบูรณ์ จึงไม่สอดคล้องกับกฎหมายคุ้มครองแรงงาน อีกทั้งไม่สามารถป้องกันหรือแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็กได้

4) วัตถุประสงค์ประการหนึ่งของการเกษียณ ก็เพื่อให้ผู้สูงอายุมีโอกาสได้พักผ่อนในวัยปลายของชีวิต ส่วนการประกันสังคมมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างหลักประกันและความมั่นคงให้แก่ลูกจ้างและผู้ประกันตนซึ่งมิใช่ลูกจ้าง

ดังนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกันสังคม ด้วยการกำหนดอายุแรกเข้า ประกันตนต้องไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ทั่วไปในการพ้นจากการทำงานของผู้สูงอายุจึงไม่มีความจำเป็น เพราะการเกษียณกับการประกันสังคมมีวัตถุประสงค์แตกต่างกัน อีกทั้ง การเจ็บป่วย ทุพพลภาพ ชราภาพ หรือตาย ซึ่งเป็นภัยพิบัติที่คอยบั่นทอนทำลายร่างกายของมนุษย์ ทำให้ต้องสูญเสียรายได้ หรือมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ ยังคงเกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา มิได้ยุติเมื่อเกษียณหรืออายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์แต่อย่างใด

5) ผู้วิจัยเห็นด้วยกับเหตุผลที่ว่า เพื่อป้องกันการแสวงหาประโยชน์จากกองทุน โดยนำผู้สูงอายุซึ่งเจ็บป่วยมาเป็นผู้ประกันตน และใช้บริการจากกองทุนประกันสังคม ซึ่งเป็นการเอาเปรียบผู้ประกันตนอื่น แต่ผู้วิจัยขอตั้งข้อสังเกตเพื่อประกอบการพิจารณา ดังนี้

ก. จะมีสถานประกอบการใดบ้าง รับสมัครงานโดยผู้สมัครต้องมีอายุเกินกว่า 60 ปีบริบูรณ์

ข. จะมีสถานประกอบการใดบ้าง รับผู้สูงอายุซึ่งเจ็บป่วยทำงาน

ค. การเจ็บป่วยมิได้เกิดขึ้นเฉพาะผู้สูงอายุเท่านั้น ผู้อยู่ในวัยหนุ่มสาววัยทำงาน อายุระหว่าง 15 ปีถึง 60 ปี ก็มีโอกาเจ็บป่วยเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเจ็บป่วยที่เกิดขึ้นจากอุบัติเหตุ

7. กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้กำหนดนโยบายสำหรับให้หน่วยงานในสังกัดยึดเป็นแนวทางการดำเนินงาน ด้วยการสร้างฐานสวัสดิการและความมั่นคงทางสังคม โดยกำหนดวัตถุประสงค์หลักของแผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม¹⁸ เพื่อให้ประชาชนทุกกลุ่มอาชีพ โดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาสได้รับสวัสดิการสังคม มีหลักประกัน มีความมั่นคงในการดำรงชีวิต และมีคุณภาพชีวิตที่ดี¹⁹ วางเป้าหมายส่วนรวมด้านการเพิ่มคุณภาพชีวิตผู้ใช้แรงงาน ให้ได้รับการปฏิบัติที่เป็นธรรมโดยไม่แบ่งแยกอายุ เพศ และเชื้อชาติ²⁰

เมื่อกฎหมายยังคงแบ่งแยกไม่ให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างซึ่งมีอายุต่ำกว่า 15 ปีบริบูรณ์ และเกิน 60 ปีบริบูรณ์ ทำให้ผู้ใช้แรงงานดังกล่าวไม่ได้รับสวัสดิการสังคม ขาดหลักประกันและความมั่นคงในการดำรงชีวิต ซึ่งเป็นกรอบความคิดและแนวทางดำเนินการที่ไม่สอดคล้องกับนโยบาย เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ ตามแผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2538-2544 ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

8. จากการสำรวจความคิดเห็น ซึ่งผู้วิจัยได้ถามว่าเมื่อใดที่ลูกจ้างควรได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายประกันสังคม ได้รับคำตอบส่วนใหญ่จากฝ่ายลูกจ้างร้อยละ 64 นายจ้างร้อยละ 72 และเจ้าหน้าที่ร้อยละ 90.22 ต่างมีความคิดเห็นตรงกันว่า ลูกจ้างควรได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายประกันสังคมเมื่ออายุ 15-60 ปี แต่มีนายจ้างร้อยละ 6 และเจ้าหน้าที่ร้อยละ 5.43 มีข้อเสนอแนะว่าลูกจ้างควรได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายประกันสังคม เมื่อผู้นั้นมีรายได้ (ตารางที่ 2)

¹⁸ แผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2538-2544, หน้า 57.

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 64.

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 66.

เป็นที่น่าสังเกตว่า ข้อมูลผลการสำรวจความคิดเห็น ซึ่งผู้วิจัยได้รับนั้น ไม่สอดคล้องกับ ประเด็นของสมมติฐานที่ได้ตั้งไว้ ทั้งนี้ น่าจะเป็นเพราะลูกจ้าง นายจ้างส่วนใหญ่มีความเข้าใจว่า ช่วงอายุ 15-60 ปี เป็นระยะเริ่มต้นที่กฎหมายอนุญาตให้เข้าทำงานได้ ประกอบกับมีรายได้จนถึง เกษียณเมื่ออายุครบ 60 ปี โดยขาดการคำนึงถึงผู้ซึ่งเป็นลูกจ้างตามข้อยกเว้นของประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 12) ข้อ 21 อีกทั้งหลักการสำคัญและ เจตนารมณ์ของการประกันสังคม ที่จะยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน สำหรับเจ้าหน้าที่สำนักงาน ประกันสังคมได้ให้เหตุผลเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า เพื่อมิให้นำปัญหาการสนับสนุนใช้แรงงานเด็กไป เชื่อมโยงกับเศรษฐกิจ ซึ่งจะกลายเป็นข้ออ้างในการกีดกันทางการค้า²¹ และให้สอดคล้องกับแผน การศึกษาแห่งชาติ ตลอดจนป้องกันการนำผู้สูงอายุซึ่งป่วยมาเป็นผู้ประกันตน และใช้บริการจาก กองทุนประกันสังคม²²

ดังนั้น ในขณะที่ประเทศไทยยังไม่สามารถรับหลักการเรื่อง การห้ามใช้แรงงานเด็กโดย ล้นเชิงได้ การแก้ไขกฎหมายให้มีผลถึงการจำกัดสิทธิประโยชน์ของลูกจ้างแรงงานเด็กที่จะ ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย เพื่อป้องกันการใช้นางงานเด็ก หรือแก้ไขกฎหมายเพื่อป้องกันการ แสวงหาประโยชน์จากกองทุนโดยอาศัยช่องว่างของกฎหมายเดิม นำผู้สูงอายุซึ่งเจ็บป่วยมา เป็น ผู้ประกันตนและใช้บริการจากกองทุนประกันสังคมนั้น น่าจะไม่ใช่วิธีการแก้ไขปัญหาที่ได้ผลอย่าง แท้จริง อีกทั้งเป็นการขัดกับหลักการและเจตนารมณ์ของกฎหมาย

9. เมื่อผู้วิจัยศึกษาเปรียบเทียบกองทุนประกันสังคมกับกองทุนต่าง ๆ ที่สำคัญ พบว่า การให้หลักประกันและความมั่นคง ในการดำรงชีวิตของลูกจ้างสำหรับกองทุนเงินทดแทนและกองทุน สำรองเลี้ยงชีพ หรือของครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชนสำหรับกองทุนสงเคราะห์นั้น กฎหมายให้ ความคุ้มครองอย่างเสมอภาคกัน โดยมีได้กำหนดถึงอายุขั้นต่ำหรือขั้นสูงสำหรับการเข้าเป็นผู้ ประกันตนแต่อย่างใด ส่วนกองทุนประกันสังคม การให้หลักประกันและความมั่นคงในการดำรงชีวิต ของลูกจ้าง กฎหมายให้ความคุ้มครองเฉพาะลูกจ้างที่มีอายุไม่ต่ำกว่า 15 ปีบริบูรณ์ และไม่ เกิน 60 ปีบริบูรณ์เท่านั้น

²¹ สัมภาษณ์ กวี โรจนพันธุ์, รองเลขาธิการสำนักงานประกันสังคม, 20 มีนาคม 2539.

²² สัมภาษณ์ วิทวัส ธรรมวิรัช, ผู้อำนวยการกองนิติการ สำนักงานประกันสังคม, 19 มีนาคม 2539.

10. เมื่อผู้วิจัยศึกษาเปรียบเทียบการประกันสังคมในประเทศไทยกับต่างประเทศพบว่า การให้หลักประกันและความมั่นคงในการดำรงชีวิตของลูกจ้างในประเทศมาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และ สิงคโปร์นั้น กฎหมายให้ความคุ้มครองลูกจ้างอย่างเสมอภาคกันโดยมิได้กำหนดถึงอายุขั้นต่ำ และ ขึ้นสูงสำหรับการเข้าเป็นผู้ประกันตนแต่อย่างใด ส่วนประเทศไทย การให้หลักประกันและความมั่นคงในการดำรงชีวิตของลูกจ้าง กฎหมายให้ความคุ้มครองเฉพาะลูกจ้างที่มีอายุไม่ต่ำกว่า 15 ปี บริบูรณ์ และไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์

ตารางที่ 2 ความคิดเห็นเกี่ยวกับอายุที่เหมาะสมของลูกจ้างซึ่งควรได้รับความคุ้มครองตาม กฎหมายประกันสังคม

อายุที่เหมาะสมของ ลูกจ้างที่ควรได้รับ ความคุ้มครอง	ลูกจ้าง		นายจ้าง		เจ้าหน้าที่	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
ตั้งแต่ 13 ปีขึ้นไป	36	36	22	22	4	4.35
16 -60 ปี นายจ้าง	64	64	72	72	83	90.22
เกิน 60 ปี	-	-	-	-	-	-
เมื่อมีรายได้	-	-	6	6	5	6.43
รวม	100	100	100	100	92	100

ประเด็นที่ 3 การเป็นผู้ประกันตนโดยสมัครใจตามมาตรา 39

เดิมกฎหมายประกันสังคมกำหนดให้ผู้ซึ่งเคยเป็นลูกจ้างที่อยู่ในข่ายบังคับ แห่งกฎหมายต้องเป็นผู้ประกันตน (มาตรา 33) และต่อมาความเป็นผู้ประกันตนได้สิ้นสุดลง เนื่องจากสิ้นสภาพการเป็นลูกจ้าง ถ้าผู้นั้นประสงค์จะเป็นผู้ประกันตนต่อไปให้แสดงความจำนงต่อสำนัก

งานพร้อมทั้งสำเนาบัตรประกันสังคมมาบันทึกการเป็นผู้ประกันตนโดยสมัครใจตามมาตรา 39 นี้²³ โดยมีได้กำหนดถึงเงื่อนไขเวลาแสดงความจำนงต่อสำนักงาน หรือเงื่อนไขการจ่ายเงินสมทบมาแล้วแต่อย่างใด ต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายจากเดิม ให้ผู้ซึ่งเคยเป็นลูกจ้างที่อยู่ในข่ายบังคับแห่งกฎหมายต้องเป็นผู้ประกันตน (มาตรา 33) และต่อมาความเป็นผู้ประกันตนได้สิ้นสุดลงเนื่องจากสิ้นสภาพการเป็นลูกจ้าง ถ้าประสงค์จะเป็นผู้ประกันตนต่อไปให้แสดงความจำนงต่อสำนัก

งานประกันสังคมตามระเบียบที่เลขาธิการกำหนดภายใน 6 เดือน นับแต่วันสิ้นสุดความเป็นผู้ประกันตน และจะต้องเป็นผู้ประกันตนที่จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 12 เดือน²⁴ ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบในทางลบต่อลูกจ้าง จึงไม่ควรแก้ไขกฎหมายด้วยการเพิ่มเติมเงื่อนไขจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 12 เดือน สำหรับการสมัครเป็นผู้ประกันตนโดยสมัครใจตามมาตรา 39 ทั้งนี้เพราะ

1. หลักการประกันสังคมเป็นเรื่องของการเสริมสร้างความมั่นคงในการดำรงชีพแก่บุคคล เมื่อผู้ซึ่งเคยเป็นลูกจ้างที่อยู่ในข่ายบังคับแห่งกฎหมายต้องเป็นผู้ประกันตน (มาตรา 33) จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 12 เดือน ต่อมาผู้ประกันตนสิ้นสภาพการเป็นลูกจ้าง จึงได้แสดงความจำนงต่อสำนักงานประกันสังคมภายใน 6 เดือนนับแต่วันสิ้นสุดความเป็นผู้ประกัน แต่ผู้ประกันดังกล่าวไม่สามารถเป็นผู้ประกันตนต่อไปได้ เนื่องจากการแก้ไขเพิ่มเติมเงื่อนไขการสมัครเป็นผู้ประกันตนโดยสมัครใจตามมาตรา 39 ต้องจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 12 เดือน ทำให้ผู้ซึ่งเคยเป็นลูกจ้างที่อยู่ในข่ายบังคับแห่งกฎหมายต้องเป็นผู้ประกันตน (มาตรา 33) หนีจากความคุ้มครองของกฎหมายประกันสังคมทำลายความมั่นคงในการดำรงชีวิตของผู้ประกันตน

2. ผู้ซึ่งเคยเป็นลูกจ้างที่อยู่ในข่ายบังคับแห่งกฎหมายต้องเป็นผู้ประกันตน (มาตรา 33) โดยจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 12 เดือน ซึ่งมีสิทธิสมัครเป็นผู้ประกันตนโดยสมัครใจตามมาตรา 39 ได้ กับผู้ซึ่งเคยเป็นลูกจ้างที่อยู่ในข่ายบังคับแห่งกฎหมายต้องเป็นผู้ประกันตน (มาตรา 33) โดยจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 12 เดือน ซึ่งไม่มีสิทธิสมัครเป็นผู้ประกันตน

²³ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533, มาตรา 39.

²⁴ พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537, มาตรา 12.

โดยสมัครใจตามมาตรา 39 ต่างก็เป็นผู้ประกันตนที่สิ้นสภาพการเป็นลูกจ้างตามมาตรา 38(2) ด้วยกันทั้งสิ้น การที่กฎหมายกำหนดให้สิทธิเฉพาะผู้ซึ่งเคยเป็นลูกจ้างที่อยู่ในข่ายบังคับแห่งกฎหมาย ต้องเป็นผู้ประกันตน (มาตรา 33) โดยจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 12 เดือน และต่อมาความเป็นผู้ประกันตนได้สิ้นสุดลงเนื่องจากสิ้นสภาพการเป็นลูกจ้างตามมาตรา 38(2) ถ้าประสงค์จะเป็นผู้ประกันตนต่อไป ให้แสดงความจำนงต่อสำนักงานประกันสังคมตามระเบียบที่เลขาธิการกำหนดภายใน 6 เดือน นับแต่วันสิ้นสุดความเป็นผู้ประกันตนได้เท่านั้น ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ซึ่งเคยเป็นลูกจ้างที่อยู่ในข่ายบังคับแห่งกฎหมายต้องเป็นผู้ประกันตน (มาตรา 33) แต่จ่ายเงินสมทบมาแล้วน้อยกว่า 12 เดือน เพราะความจริงแล้วผู้ซึ่งเคยเป็นผู้ประกันตนทั้ง 2 ประเภท ต่างก็เป็นผู้ประกันตนที่สิ้นสภาพการเป็นลูกจ้างตามมาตรา 38(2) เหมือนกัน

3. มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มีเจตนารมณ์ที่จะให้หลักประกันและความคุ้มครองแก่ผู้ซึ่งเคยเป็นลูกจ้างที่อยู่ในข่ายบังคับแห่งกฎหมายต้องเป็นผู้ประกันตน (มาตรา 33) แล้ว และต่อมาความเป็นผู้ประกันตนได้สิ้นสุดลงเนื่องจากสิ้นสภาพการเป็นลูกจ้างตามมาตรา 38(2) ถ้าผู้ซึ่งประสงค์จะเป็นผู้ประกันตนต่อไปก็เปิดโอกาสให้แสดงความจำนงต่อสำนักงานประกันสังคมได้ การแก้ไขกฎหมายกำหนดเงื่อนไขการเป็นผู้ประกันตนโดยสมัครใจตามมาตรา 39 เพิ่มเติม ด้วยการจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 12 เดือน ถึงจะมีสิทธิเป็นผู้ประกันตนได้รับประโยชน์ทดแทนต่อไปได้ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 นั้น สะท้อนให้เห็นว่ารัฐไม่ต้องให้หลักประกันและความคุ้มครองแก่ผู้ซึ่งเคยเป็นลูกจ้างที่อยู่ในข่ายบังคับแห่งกฎหมายต้องเป็นผู้ประกันตน (มาตรา 33) ซึ่งจ่ายเงินสมทบมาแล้วน้อยกว่า 12 เดือน และต่อมาความเป็นผู้ประกันตนได้สิ้นสุดลงเนื่องจากสิ้นสภาพการเป็นลูกจ้างตามมาตรา 38(2) อันเป็นหลักการและแนวคิดที่ขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมายเดิม

4. การแก้ไขกฎหมายกำหนดเงื่อนไขการเป็นผู้ประกันตนโดยสมัครใจตามมาตรา 39 เพิ่มมากขึ้น ทำให้ผู้ซึ่งเคยเป็นลูกจ้างที่อยู่ในข่ายบังคับแห่งกฎหมายต้องเป็นผู้ประกันตน (มาตรา 33) มีโอกาสได้รับหลักประกัน และความคุ้มครองตามกฎหมายประกันสังคมน้อยลง

5. เมื่อศึกษาถึงเหตุผลในการกำหนดระยะเวลาให้แสดงความจำนงเป็นผู้ประกันตนโดยสมัครใจตามมาตรา 39 กล่าวคือ

1) เพื่อให้เวลาแก่ผู้ประกันตนในการแสดงความจำนงเป็นผู้ประกันตนโดยสมัครใจ และเมื่อพ้นกำหนดเวลานี้แล้ว ยังอาจสมัครใจเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ได้

2) เพื่อเป็นการป้องกันการแสวงหาผลประโยชน์จากกองทุนโดยไม่เป็นธรรม เพราะถ้าไม่มีกำหนดในการแสดงความจำนงไว้ ผู้ประกันตนก็จะรอจนกระทั่งรู้ว่าเจ็บป่วย จึงมาสมัครเป็นผู้ประกันตนโดยสมัครใจ ซึ่งจะทำให้เป็นภาระแก่กองทุนมาก

3) ปรับปรุงฐานที่ใช้ในการคำนวณเงินสมทบให้เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริง และให้เกิดความเป็นธรรม เพราะผู้ประกันตนกรณีนี้ไม่มีงานทำแล้ว

4) เพื่อให้มีการจ่ายเงินเพิ่มในกรณีที่ไม่ส่งเงินสมทบหรือส่งไม่ครบจำนวน ตามหลักการเดียวกันกับกรณีที่นายจ้างไม่ส่งเงินสมทบ หรือส่งไม่ครบจำนวน*

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น พบว่า การแก้ไขกฎหมายด้วยการเพิ่มเติมเงื่อนไขจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 12 เดือน สำหรับการเป็นผู้ประกันตนโดยสมัครใจตามมาตรา 39 นั้น ไม่มีเหตุผลประกอบเสนอแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย

6. กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้กำหนดนโยบายสำหรับให้หน่วยงานในสังกัดยึดเป็นแนวทางการดำเนินงาน ด้วยการสร้างฐานสวัสดิการและความมั่นคงทางสังคม²⁵ โดยกำหนดวัตถุประสงค์หลักของแผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม เพื่อให้ประชาชนทุกกลุ่มอาชีพ โดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาส ได้รับสวัสดิการทางสังคม มีหลักประกัน มีความมั่นคงในการดำรงชีวิตและมีคุณภาพชีวิตที่ดี²⁶ วางเป้าหมายส่วนรวมด้านส่งเสริมสวัสดิการสังคม ให้ผู้ใช้แรงงานทุกกลุ่ม ทั้งที่เป็นลูกจ้าง นายจ้าง ผู้ประกอบอาชีพส่วนตัวทั้งภาคเกษตร อุตสาหกรรมและบริการ มีหลักประกันในการทำงานในระบบประกันสังคมและมีคุณภาพชีวิตที่ดีตามเกณฑ์เครื่องชี้วัดคุณภาพชีวิต (จปฐ.) และเครื่องชี้วัดด้านสวัสดิการสังคมเป็นอย่างดี²⁷

เมื่อกฎหมายยังคงให้ผู้ซึ่งเคยเป็นลูกจ้างที่อยู่ในข่ายบังคับตามกฎหมายต้องเป็นผู้ประกันตน (มาตรา 33) โดยจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 12 เดือน และต่อมาความเป็นผู้ประกันตนได้สิ้นสุดลงเนื่องจากสิ้นสภาพการเป็นลูกจ้างตามมาตรา 38(2) ไม่มีสิทธิเป็นผู้ประกันตนโดยสมัครใจตามมาตรา 39 ต่อไปนั้น ผู้ที่เคยเป็นผู้ประกันตนดังกล่าวจึงไม่ได้รับสวัสดิการสังคม ขาด

*ที่มา : กองนิติการ, สำนักงานประกันสังคม.

²⁵ แผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2538-2544, หน้า 57.

²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 64.

²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 68.

หลักประกันความมั่นคงในการดำรงชีวิต ส่งผลให้คุณภาพชีวิตไม่เป็นไปตามเกณฑ์เครื่องชี้วัดคุณภาพชีวิต (จปฐ.) และเครื่องชี้วัดด้านสวัสดิการสังคม ซึ่งเป็นกรอบความคิดและแนวทางดำเนินการที่ไม่สอดคล้องกับนโยบาย เป้าหมายและวัตถุประสงค์ ตามแผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2538-2544 ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

7. จากการสำรวจความคิดเห็น ซึ่งผู้วิจัยได้ถามว่า การเป็นผู้ประกันตนโดยสมัครใจ ตามมาตรา 39 ควรมีคุณสมบัติอย่างไร ได้รับคำตอบส่วนใหญ่จากฝ่ายลูกจ้างร้อยละ 47 นายจ้างร้อยละ 62 และเจ้าหน้าที่ร้อยละ 46.74 ต่างมีความคิดเห็นตรงกันว่า ผู้ใดเคยเป็นผู้ประกันตามกฎหมายมาก่อน ถ้าผู้นั้นประสงค์จะเป็นผู้ประกันตนต่อไป ให้แสดงความจำนงต่อสำนักงานตามระเบียบที่เลขาธิการกำหนดภายใน 6 เดือน นับแต่วันสิ้นสุดความเป็นผู้ประกันตน ดังตารางที่ 3



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ตารางที่ 3 ความคิดเห็นเกี่ยวกับคุณสมบัติการเป็นผู้ประกันตนโดยสมัครใจ ตามมาตรา 39

คุณสมบัติของผู้ประกัน โดยสมัครใจตาม มาตรา 39	ลูกจ้าง		นายจ้าง		เจ้าหน้าที่	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
1. เคยเป็นผู้ประกัน ตนตามกฎหมาย มาก่อน	32	32	18	18	8	8.69
2. จ่ายเงินสมทบมา แล้วไม่น้อยกว่า 12 เดือน	-	-	-	-	-	-
3. แสดงความจำนง ภายใน 6 เดือน	3	3	-	-	-	-
4. ข้อ 1 และข้อ 2	2	2	6	6	4	4.35
5. ข้อ 1 และข้อ 3	47	47	62	62	43	46.74
6. ข้อ 2 และข้อ 3	-	-	-	-	-	-
7. ข้อ 1 ข้อ 2 และข้อ 3	16	16	14	14	37	40.22
รวม	100	100	100	100	92	100

ประเด็นที่ 4 สิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนแม้ปรากฏว่าการตายนั้นเกิดขึ้นเพราะจงใจหรือยินยอมให้ผู้อื่นก่อให้เกิดขึ้น

เมื่อปรากฏว่าการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย การทุพพลภาพหรือการตายนั้นเกิดขึ้นเพราะเหตุที่ผู้ประกันตน, ผู้ประกันตนที่สิ้นสภาพการเป็นลูกจ้างตามมาตรา 38(2) สามีภรรยา บิดามารดา บุตรหรือผู้จัดการศพของผู้ประกันตน จงใจก่อให้เกิดขึ้นหรือยินยอมให้ผู้อื่นก่อให้เกิดขึ้น บุคคลดังกล่าว ไม่มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน²⁰

การที่กฎหมายกำหนดให้สามีภรรยา บิดามารดา บุตรหรือผู้จัดการศพของผู้ประกันตน หรือของผู้ประกันตนที่สิ้นสภาพการเป็นลูกจ้างตามมาตรา 38(2) ไม่มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนเมื่อปรากฏว่าการตายนั้นเกิดขึ้นเพราะเหตุที่ผู้ประกันตนหรือผู้ประกันตนที่สิ้นสภาพการเป็นลูกจ้างตามมาตรา 38(2) จงใจก่อให้เกิดขึ้นหรือยินยอมให้ผู้อื่นก่อให้เกิดขึ้นนั้น ก่อให้เกิดผลในทางลบแก่สามีภรรยา บิดามารดา บุตรหรือผู้จัดการศพของผู้ประกันตนหรือของผู้ประกันตนที่สิ้นสภาพการเป็นลูกจ้างตามมาตรา 38(2) ซึ่งทายาทดังกล่าวควรมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนแม้ปรากฏว่าการตายนั้น เกิดขึ้นเพราะเหตุที่ผู้ประกันตนหรือผู้ประกันตนที่สิ้นสภาพการเป็นลูกจ้างตามมาตรา 38(2) จงใจก่อให้เกิดขึ้นหรือยินยอมให้ผู้อื่นก่อให้เกิดขึ้น ทั้งนี้เพราะ

1. เมื่อผู้ประกันตนหรือผู้ประกันตนที่สิ้นสภาพการเป็นลูกจ้างตามมาตรา 38(2) ถึงแก่ความตาย บุคคลในครอบครัว อันได้แก่ สามีภรรยา บิดามารดา บุตรหรือผู้จัดการศพของผู้ตาย ย่อมได้รับความเดือดร้อน ทั้งในด้านค่าใช้จ่ายในการจัดการศพและในด้านการดำรงชีวิตของบุคคลในครอบครัว กฎหมายประกันสังคมจึงมีเจตนารมณ์ที่จะให้หลักประกันและคุ้มครองจากเหตุเดือดร้อนดังกล่าว โดยคำนึงถึงเหตุเดือดร้อนที่จะบังเกิดแก่ครอบครัวหรือทายาทดังกล่าวเป็นหลักสำคัญ

การกำหนดให้สามีภรรยา บิดามารดา บุตรหรือผู้จัดการศพ ไม่มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน เมื่อปรากฏว่าการตายนั้นเกิดขึ้นเพราะเหตุที่ผู้ประกันตนหรือผู้ประกันตนที่สิ้นสภาพการเป็นลูกจ้างตามมาตรา 38(2) จงใจก่อให้เกิดขึ้นหรือยินยอมให้ผู้อื่นก่อให้เกิดขึ้น ทำให้ครอบครัวหรือทายาทดังกล่าว ต้องรับภาระทั้งในเรื่องค่าใช้จ่ายในการจัดการศพและรายได้ของครอบครัวโดยลำพัง โดยมิได้รับหลักประกันและความคุ้มครองจากกฎหมายแต่อย่างใด ซึ่งเป็นกรอบความคิดและแนวทางการดำเนินการที่ขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมายประกันสังคม

²⁰ พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537, มาตรา 21.

2. พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มีหลักการที่จะให้ความคุ้มครองและจ่ายประโยชน์ทดแทนให้กับผู้ใช้สิทธิโดยสุจริตทุกคน สำหรับผู้มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนตามกฎหมายประกอบด้วย ผู้ประกันตนหรือผู้ประกันตนที่สิ้นสภาพการเป็นลูกจ้างตามมาตรา 38(2) สามี ภรรยา บิดามารดา บุตรหรือผู้จัดการศพเป็นทายาทที่มีสิทธิได้รับค่าทำศพ

การที่กฎหมายกำหนดให้สามีภรรยา บิดามารดา บุตร หรือผู้จัดการศพ ซึ่งเป็นผู้มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนตามกฎหมาย และเป็นผู้ใช้สิทธิโดยสุจริต ไม่มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนเมื่อปรากฏว่าความตายนั้น เกิดขึ้นเพราะเหตุที่ผู้ประกันตนหรือผู้ประกันตนที่สิ้นสภาพการเป็นลูกจ้างตามมาตรา 38(2) เป็นผู้จงใจก่อให้เกิดขึ้นหรือยินยอมให้ผู้อื่นก่อให้เกิดขึ้น แม้สามีภรรยา บิดามารดา บุตร หรือผู้จัดการศพซึ่งเป็นผู้มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนตามกฎหมายจะมีได้รู้เห็นหรือยินยอมด้วยนั้น เป็นกรอบความคิดและแนวทางดำเนินการที่ขัดกับหลักการของพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

3. จากการสำรวจความคิดเห็น ซึ่งผู้วิจัยได้ถามว่า เมื่อปรากฏว่าความตายนั้นผู้ประกันตนจงใจก่อให้เกิดขึ้น ทายาทควรมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนหรือไม่ ได้รับคำตอบส่วนใหญ่จากฝ่ายลูกจ้างร้อยละ 69 และนายจ้างร้อยละ 56 มีความคิดเห็นตรงกันว่า ควรให้ทายาทมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนแม้ปรากฏว่าความตายนั้นเกิดขึ้นเพราะเหตุที่ผู้ประกันตนจงใจก่อให้เกิดขึ้น แต่ฝ่ายเจ้าหน้าที่ร้อยละ 52.17 เห็นว่า ไม่ควรให้ทายาทมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน (ตารางที่ 4) และในจำนวนนี้มี 4 ราย หรือคิดเป็นร้อยละ 1.37 ของจำนวนประชากรตัวอย่าง เสนอแนะว่าควรให้ทายาทมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนเฉพาะเงินค่าทำศพ และเมื่อผู้วิจัยถามต่อไปว่า ถ้าปรากฏว่าความตายนั้นผู้ประกันตนยินยอมให้ผู้อื่นก่อให้เกิดขึ้น ทายาทควรมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนหรือไม่ ได้รับคำตอบส่วนใหญ่จากฝ่ายลูกจ้างร้อยละ 62 และนายจ้างร้อยละ 54 มีความคิดเห็นสอดคล้องกันว่า ควรให้ทายาทมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน แม้ปรากฏว่าความตายนั้นเกิดขึ้นเพราะเหตุที่ผู้ประกันตนยินยอมให้ผู้อื่นก่อให้เกิดขึ้น แต่ฝ่ายเจ้าหน้าที่ร้อยละ 55.44 เห็นว่า ทายาทไม่ควรมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน (ตารางที่ 5) และในจำนวนนี้มี 4 ราย หรือคิดเป็นร้อยละ 1.37 ของจำนวนประชากรตัวอย่าง เสนอแนะว่า ควรให้ทายาทมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนเฉพาะเงินค่าทำศพ

4. เมื่อผู้วิจัยศึกษาเปรียบเทียบกองทุนประกันสังคม กับกองทุนต่าง ๆ ที่สำคัญ พบว่า เมื่อผู้ประกันตนถึงแก่ความตาย กองทุนสำรองเลี้ยงชีพจ่ายประโยชน์ทดแทนแก่ทายาท โดยไม่คำนึงถึงสาเหตุแห่งการตายนั้น ส่วนกองทุนประกันสังคม กองทุนเงินทดแทนและกองทุนสงเคราะห์

ครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชนนั้น ผู้ประกันตนหรือทายาทไม่มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนเมื่อปรากฏว่าการตายนั้นเกิดขึ้นเพราะเหตุที่บุคคลดังกล่าวจงใจก่อให้เกิดชั้น หรือยินยอมให้ผู้อื่นก่อให้เกิดชั้น

ตารางที่ 4 ความคิดเห็นเกี่ยวกับการให้ทายาทมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนเมื่อปรากฏว่าการตายนั้นเกิดขึ้นเพราะเหตุที่ผู้ประกันตนหรือผู้ประกันตนที่สิ้นสภาพการเป็นลูกจ้างตามมาตรา 38(2) จงใจก่อให้เกิดชั้น

ความคิดเห็นการให้ ทายาทมีสิทธิได้รับ ประโยชน์ทดแทน	ลูกจ้าง		นายจ้าง		เจ้าหน้าที่	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
ควร	69	69	56	56	16	17.40
ไม่ควร	24	24	21	21	48	52.17
ไม่มีความเห็น	7	7	23	23	28	30.43
รวม	100	100	100	100	92	100

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 5 ความคิดเห็นเกี่ยวกับการให้ทายาทมรดกได้รับประโยชน์ทดแทนเมื่อปรากฏว่าการตายนั้นเกิดขึ้นเพราะเหตุที่ผู้ประกันตนหรือผู้ประกันตนที่สิ้นสภาพการเป็นลูกจ้างตามมาตรา 38(2) ยินยอมให้ผู้ยื่นข้อกล่าวหาเกิดขึ้น

ความคิดเห็นการให้ทายาทมรดกได้รับประโยชน์ทดแทน	ลูกจ้าง		นายจ้าง		เจ้าหน้าที่	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
ควร	62	62	54	54	12	13.04
ไม่ควร	27	27	21	21	61	55.44
ไม่มีความเห็น	11	11	25	25	29	31.52
รวม	100	100	100	100	92	100

ประเด็นที่ 5 การลดอัตราโทษความผิดที่นายจ้างเจตนาไม่ยื่นแบบรายการเพื่อขึ้นทะเบียนประกันสังคม หรือเจตนากรอข้อความเท็จ

เดิมกฎหมายกำหนดให้ความผิดที่นายจ้างเจตนาไม่ยื่นแบบรายการเพื่อขึ้นทะเบียนประกันสังคม หรือ ไม่แจ้งเป็นหนังสือขอเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อความในแบบรายการที่ได้ยื่นไว้ต่อสำนักงานเปลี่ยนแปลงไป²⁹ และความผิดที่นายจ้างเจตนากรอข้อความเท็จในแบบรายการหรือแจ้งการเปลี่ยนแปลงข้อเท็จจริงเป็นเท็จในแบบรายการที่ได้ยื่นไว้ต่อสำนักงาน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 30,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ³⁰ ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายลดอัตราโทษในความผิดดังกล่าว ให้มีอัตราโทษ

²⁹ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533, มาตรา 96.

³⁰ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 97.

จำกัดไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ³¹

กฎหมายประกันสังคม จัดว่าเป็นกฎหมายสังคมประเภทหนึ่งที่บัญญัติขึ้นเพื่อความสงบสุข และความเป็นธรรมในสังคม การบังคับใช้กฎหมายประกันสังคมเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และมีประสิทธิภาพนั้น นอกจากลูกจ้าง นายจ้างและเจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายจะต้องให้ความร่วมมือปฏิบัติตามกฎหมายโดยซื่อสัตย์ สุจริตแล้ว การดำเนินงานระบบประกันสังคมอันเป็นการบังคับ³² จำเป็นต้องมีมาตรการทางอาญาโดยกำหนดความผิดและโทษตามระดับความร้ายแรงไว้บางประการ เพื่อให้การประกันสังคมและกองทุนสามารถดำรงอยู่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การแก้ไขกฎหมายโดยลดหย่อนอัตราโทษลงให้นายจ้างที่เจตนาไม่ยื่นแบบรายการเพื่อขึ้นทะเบียนประกันสังคม หรือไม่แจ้งเป็นหนังสือขอเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อความในแบบรายการที่ได้ยื่นไว้ต่อสำนักงานเปลี่ยนแปลงไป (มาตรา 34) และการแก้ไขกฎหมายโดยลดหย่อนอัตราโทษลงให้นายจ้างที่ยื่นแบบรายการเพื่อขึ้นทะเบียนประกันสังคม หรือแจ้งเป็นหนังสือขอเปลี่ยนแปลง หรือแก้ไขเพิ่มเติมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อความในแบบรายการที่ได้ยื่นไว้ต่อสำนักงานแต่เจตนากรอข้อความเท็จในแบบรายการ หรือแจ้งการเปลี่ยนแปลงข้อเท็จจริงเป็นเท็จ (มาตรา 35) ซึ่งถือว่าเป็นการกระทำที่ขัดกับหลักการบังคับและเป็นความผิดร้ายแรงของกฎหมายประกันสังคม จากเดิมกำหนดอัตราโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 3 หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เป็นจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 2 หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เทียบเท่ากับความผิดฐานอื่น ๆ เช่น ความผิดฐานกรอแบบสำรวจเป็นเท็จ³³ ความผิดฐานเปิดเผยความลับที่ได้มาจากการสำรวจ³⁴ ซึ่งเป็นความผิดเล็กน้อยทั่วไป ย่อมมีผลกระทบในทางลบต่อการประกันสังคมและกองทุนเป็นอย่างมาก จึงไม่ควรลดหย่อนอัตราโทษ กรณีที่นายจ้างเจตนาไม่ยื่นแบบรายการเพื่อขึ้นทะเบียนประกันสังคม หรือไม่แจ้งขอเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไข

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³¹ พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537, มาตรา 34 และมาตรา 35.

³² สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, "กฎหมายอาญาที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533," วารสารนิติศาสตร์ 20 (กันยายน 2533) : 77

³³ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533, มาตรา 94.

³⁴ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 95.

เพิ่มรายการ (มาตรา 34) และกรณีนายจ้างเจตนากรอกข้อความเท็จในแบบรายการ หรือแจ้งเปลี่ยนแปลงข้อเท็จจริงเป็นเท็จในหนังสือขอเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติม (มาตรา 35) ลงจากเดิม ทั้งนี้เพราะ

1. กรณีที่นายจ้างเจตนาไม่ยื่นแบบรายการเพื่อขึ้นทะเบียนประกันสังคมหรือไม่แจ้งขอเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการ (มาตรา 34) และกรณีที่นายจ้างเจตนากรอกข้อความเท็จในแบบรายการ หรือแจ้งเปลี่ยนแปลงข้อเท็จจริงเป็นเท็จในหนังสือขอเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติม (มาตรา 35) เป็นการกระทำที่ขัดกับหลักการบังคับและเป็นความผิดร้ายแรงของกฎหมายประกันสังคม การลดหย่อนอัตราโทษลงเหลือจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 2 หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ทำให้การกระทำที่ขัดกับหลักการบังคับและเป็นความผิดร้ายแรงของกฎหมายประกันสังคมนั้น มีอัตราโทษเท่ากับกรณีกรอกแบบสำรวจเป็นเท็จ หรือกรณีเปิดเผยความลับที่ได้มาจากการสำรวจ อันเป็นความผิดเล็กน้อยทั่วไป

2. ถึงแม้กฎหมายประกันสังคมจะบังคับใช้มานานถึง 5 ปีแล้ว แต่ก็ยังมีนายจ้างจำนวนมากหลีกเลี่ยง ไม่ยอมยื่นแบบรายการเพื่อขึ้นทะเบียนประกันสังคมจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน ส่งผลให้ลูกจ้างจำนวนมากไม่ได้รับหลักประกันและความคุ้มครองตามกฎหมาย เมื่อต้องประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย คลอดบุตร ทพผลภานและตาย โดยในช่วงเดือนพฤษภาคม-กรกฎาคม พ.ศ. 2537 สำนักงานประกันสังคมได้ตรวจสอบสถานประกอบการ จำนวน 622 แห่ง เฉพาะที่มีการร้องเรียนหรือมีรายงานข้อมูลที่น่าสงสัยทั่วประเทศ พบว่ายังมีนายจ้างที่ยังปฏิบัติไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ถึง 311 แห่ง เป็นสถานประกอบการในกรุงเทพมหานคร จำนวน 90 แห่ง ในต่างจังหวัดจำนวน 221 แห่ง^{๓๕} ดังนั้นเมื่อมีการแก้ไขกฎหมายโดยลดหย่อนอัตราโทษ กรณีที่นายจ้างเจตนาไม่ยื่นแบบรายการเพื่อขึ้นทะเบียนประกันสังคมหรือไม่แจ้งขอเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการ (มาตรา 34) และกรณีที่นายจ้างเจตนากรอกข้อความเท็จในแบบรายการ หรือแจ้งเปลี่ยนแปลงข้อเท็จจริงเป็นเท็จ ในหนังสือขอเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติม (มาตรา 35) ลงจากเดิมเหลือจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 2 หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับนั้น จะยิ่งทำให้นายจ้างไม่เกรงต่อการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 เนื่องจากผู้กระทำความผิดสามารถชำระค่าปรับตาม

^{๓๕}บ้านเมือง, (8 กันยายน 2537) : 11.

จำนวนที่เปรียบเทียบภายใน 30 วันแล้ว ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา^{๓๖}

3. การแก้ไขกฎหมายโดยลดหย่อนอัตราโทษ กรณีที่นายจ้างเจตนาไม่ยื่นแบบรายการเพื่อขึ้นทะเบียนประกันสังคม ไม่แจ้งขอเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการ (มาตรา 34) และกรณีนายจ้างเจตนากรอกข้อความเป็นเท็จในแบบรายการ หรือแจ้งเปลี่ยนแปลงข้อเท็จจริงเป็นเท็จ ในหนังสือขอเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติม (มาตรา 35) ลงจากเดิม เหลือจำนวนไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 2 หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ อันเป็นความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียวหรือความผิดที่มีโทษปรับหรือโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน ถ้าเจ้าพนักงานเห็นว่าผู้กระทำความผิดไม่ควรได้รับโทษถึงจำคุก หรือไม่ควรถูกฟ้องร้องเจ้าพนักงานมีอำนาจกระทำการเปรียบเทียบได้^{๓๗} เมื่อผู้กระทำความผิดได้ชำระเงินค่าปรับตามจำนวนที่เปรียบเทียบภายใน 30 วันแล้ว ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา^{๓๘} โดยไม่ต้องนำคดีสู่การพิจารณาของศาล การแก้ไขกฎหมายมีผลให้คดีเลิกกันในชั้นเจ้าพนักงานยอมทำให้นายจ้างที่เจตนากระทำความผิดไม่ตระหนักถึงผลกระทบและความสูญเสียอันจะเกิดขึ้นในระหว่างการดำเนินคดี

4. เมื่อการกระทำความผิดกรณีที่นายจ้างเจตนาไม่ยื่นแบบรายการเพื่อขึ้นทะเบียนประกันสังคมหรือไม่แจ้งขอเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการ (มาตรา 34) และกรณีนายจ้างเจตนากรอกข้อความเป็นเท็จในแบบรายการ หรือแจ้งเปลี่ยนแปลงข้อเท็จจริงเป็นเท็จในหนังสือขอเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติม (มาตรา 35) เป็นคดีที่สามารถเลิกกันในชั้นเจ้าพนักงานได้ ทำให้ลูกจ้างเกิดความวิตกกังวลว่า นายจ้างและเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจจะร่วมมือกันในการละเว้นต่อการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้เนื่องจากไม่มีศาลเป็นองค์กรที่คอยตรวจสอบในการกระทำความผิดกรณีดังกล่าว

5. เมื่อศึกษาถึงเหตุผลที่ลดอัตราโทษความผิดที่นายจ้างเจตนาไม่ยื่นแบบรายการเพื่อขึ้นทะเบียนประกันสังคม ไม่แจ้งขอเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการ^{๓๙} และความผิดที่นาย

^{๓๖} พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533, มาตรา 102.

^{๓๗} เรื่องเดียวกัน, มาตรา 102 วรรคแรก.

^{๓๘} เรื่องเดียวกัน, มาตรา 102. วรรคสาม.

^{๓๙} เรื่องเดียวกัน, มาตรา 94.

จ้างเจตนากรอกข้อความเป็นเท็จในแบบรายการ หรือแจ้งเปลี่ยนแปลงข้อเท็จจริงเป็นเท็จในหนังสือขอเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติม⁴⁰ กล่าวคือ

1) ปรับปรุงอัตราโทษให้เหมาะสมขึ้น เพราะการกำหนดโทษกรณีนายจ้างไม่ยื่นแบบรายการ ไม่แจ้งขอเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการ การกำหนดอัตราโทษไว้ไม่เกินหนึ่งปี จึงเป็นอัตราที่สูงเกินไป เพราะนายจ้างบางรายไม่มีเจตนาในการกระทำความผิด และกฎหมายประกันสังคมเป็นกฎหมายใหม่ที่ยังต้องใช้ระยะเวลาในการประชาสัมพันธ์ เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจ

2) เพื่อให้เจ้าพนักงานมีอำนาจกระทำการเปรียบเทียบตามมาตรา 102 ได้ จึงเห็นควรลดโทษจำคุกลงเหลือไม่เกินหกเดือน และโทษปรับไม่เกินสองหมื่นบาท*

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยเห็นว่า

1) การกำหนดอัตราโทษความผิดที่นายจ้างเจตนาไม่ยื่นแบบรายการเพื่อขึ้นทะเบียนประกันสังคม ไม่แจ้งขอเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการ (มาตรา 94) และความผิดที่นายจ้างเจตนากรอกข้อความเป็นเท็จในแบบรายการ หรือแจ้งเปลี่ยนแปลงข้อเท็จจริงเป็นเท็จในหนังสือขอเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติม (มาตรา 95) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 30,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับนั้น เป็นอัตราโทษที่ไม่สูงเกินไป เพราะการกำหนดอัตราโทษในลักษณะดังกล่าว เมื่อศาลเห็นสมควร ศาลสามารถใช้ดุลพินิจกำหนดอัตราโทษที่จะลงน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ก็ได้ หรือแม้กระทั่งน้อยกว่าอัตราโทษที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ก็ได้

2) กฎหมายประกันสังคมกำหนดไว้ชัดเจนว่า การกระทำความผิดในกรณีดังกล่าวข้างต้น นายจ้างต้องมีเจตนาในการกระทำความผิด จึงจะถือว่าเป็นความผิด ดังนั้น เมื่อนายจ้างบางรายไม่มีเจตนาในการกระทำความผิด การกระทำของนายจ้างบางรายนั้น จึงไม่ถือว่าเป็นความผิด

3) เจ้าพนักงานไม่ควรมีอำนาจกระทำการเปรียบเทียบ และถือว่าคดีเล็กน้อยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (มาตรา 102) เพราะ การกระทำความผิดในกรณีดังกล่าวข้างต้น เป็นการกระทำที่ขัดกับหลักการบังคับและเป็นความผิดร้ายแรงของกฎหมายประกัน

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 95.

*ที่มา : กองนิติการ, สำนักงานประกันสังคม

สังคม เมื่อเจ้าพนักงานสามารถกระทำการเปรียบเทียบได้จะทำให้นายจ้างบางรายนั้นไม่เกรงกลัวต่อการกระทำผิด เนื่องจากไม่ต้องนำคดีสู่การพิจารณาของศาล ขาดการตระหนักถึงผลกระทบและความสูญเสียอันจะเกิดขึ้นในระหว่างการดำเนินคดี

6. ปัจจุบันสำนักงานประกันสังคมมีภาระหน้าที่ดูแลผู้ประกันตนในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป โดยผู้ประกันตนจะได้รับความคุ้มครองจากพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 (มีผลใช้บังคับตั้งแต่ 30 มีนาคม 2538) และพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 (มีผลใช้บังคับตั้งแต่ 1 กรกฎาคม 2537 แทนการใช้ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 103 ลงวันที่ 16 มีนาคม พ.ศ. 2515)

ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 กรณีที่นายจ้างเจตนาไม่ยื่นแบบรายการเพื่อขึ้นทะเบียนประกันสังคมหรือไม่แจ้งขอเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการ (มาตรา 96 วรรคหนึ่ง) และกรณีที่นายจ้างเจตนากรอข้อความเป็นเท็จในแบบรายการหรือแจ้งการเปลี่ยนแปลงข้อเท็จจริงเป็นเท็จในหนังสือขอเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติม (มาตรา 97) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 30,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ โดยเจ้าพนักงานไม่มีอำนาจกระทำการเปรียบเทียบ ณ เดือนมีนาคม 2538 (ช่วงระยะเวลาก่อนพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 มีผลใช้บังคับ) กองทุนประกันสังคมมีนายจ้างมาขึ้นทะเบียนทั้งหมด 67,322 แห่ง มีจำนวนลูกจ้างที่อยู่ในความคุ้มครองรวมทั้งสิ้น 5.08 ล้านราย⁴¹

ตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 กรณีที่นายจ้างไม่ยื่นแบบลงทะเบียนจ่ายเงินสมทบ และแบบรายการแสดงรายชื่อลูกจ้าง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ⁴² โดยเจ้าพนักงานมีอำนาจกระทำการเปรียบเทียบ (อันมีหลักการและอัตราโทษลักษณะเดียวกับ มาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537) ณ เดือนพฤษภาคม 2538 กองทุนเงินทดแทนมีนายจ้างมาขึ้นทะเบียนทั้งหมด 34,772 แห่ง มีจำนวนลูกจ้างที่อยู่ในความคุ้มครองรวมทั้งสิ้น 3.35 ล้านราย⁴³

⁴¹ รายงานและสวัสดิการสังคม, กระทรวง. "ภารกิจเร่งด่วน 3 ประการ : พัฒนาแรงงานสร้างสรรค์สังคม," ผลงานสำคัญ 120 วัน รส 02/2538 (30 พฤษภาคม 2538), หน้า 19.

⁴² พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537, มาตรา 62.

⁴³ แผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2538-2544, หน้า 172.

จากสถิติพบว่า ความผิดที่มีระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือปรับไม่เกิน 30,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ โดยเจ้าพนักงานไม่มีอำนาจกระทำการเปรียบเทียบมีส่วนทำให้นายจ้างมาขึ้นทะเบียนมากกว่าความผิดที่มีระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ โดยเจ้าพนักงานมีอำนาจกระทำการเปรียบเทียบ

การแก้ไขกฎหมายโดยลดหย่อนอัตราโทษกรณีที่นายจ้างเจตนาไม่ยื่นแบบรายการเพื่อขึ้นทะเบียนประกันสังคม ไม่แจ้งขอเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการ (มาตรา 34) และกรณีนายจ้างเจตนากรอกข้อความเท็จในแบบรายการ หรือแจ้งเปลี่ยนแปลงข้อเท็จจริงเป็นเท็จในหนังสือขอเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติม (มาตรา 35) ลงจากเดิม เหลือระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับนั้น สะท้อนให้เห็นว่า รัฐมีจิตใจไม่เอียงให้นายจ้างกระทำความผิดเพิ่มมากขึ้น

7. ผู้วิจัยได้สำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับการลดอัตราโทษความผิดที่นายจ้างเจตนาไม่ยื่นแบบรายการเพื่อขึ้นทะเบียนประกันสังคม คำตอบส่วนใหญ่จากฝ่ายลูกจ้างร้อยละ 92 นายจ้างร้อยละ 47 และเจ้าหน้าที่ร้อยละ 42.39 มีความคิดเห็นสอดคล้องกันว่า ไม่เห็นด้วยกับการลดอัตราโทษ (ตารางที่ 6) และเมื่อถามความคิดเห็นเกี่ยวกับการลดอัตราโทษความผิดที่นายจ้างเจตนาไม่แจ้งขอเปลี่ยนแปลง หรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการ ฝ่ายลูกจ้างร้อยละ 89 นายจ้างร้อยละ 48 และเจ้าหน้าที่ร้อยละ 42.39 ให้คำตอบส่วนใหญ่ว่า ไม่เห็นด้วยกับการลดอัตราโทษความผิดดังกล่าว (ตารางที่ 7)

8. เมื่อผู้วิจัยได้ถามถึงความคิดเห็นเกี่ยวกับการลดอัตราโทษความผิดที่นายจ้างเจตนากรอกข้อความเท็จในแบบรายการคำตอบส่วนใหญ่ ฝ่ายลูกจ้างร้อยละ 91 นายจ้างร้อยละ 47 และเจ้าหน้าที่ร้อยละ 41.30 ไม่เห็นด้วยกับการลดอัตราโทษ (ตารางที่ 8) และเมื่อถามต่อไปฝ่ายลูกจ้างร้อยละ 87 นายจ้างร้อยละ 47 และเจ้าหน้าที่ร้อยละ 39.13 ให้คำตอบว่าไม่เห็นด้วยกับการลดอัตราโทษความผิดที่นายจ้างเจตนาแจ้งเปลี่ยนแปลงข้อเท็จจริงเป็นเท็จในหนังสือขอเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติม (ตารางที่ 9)

ดังนั้นการแก้ไขกฎหมายโดยลดหย่อนอัตราโทษลง เหลือระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เพื่อให้เจ้าพนักงานมีอำนาจกระทำการเปรียบเทียบตามมาตรา 102 ได้ นั้น ควรจะมีความจำเป็นน้อยกว่าเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น

ตารางที่ 6 ความคิดเห็นเกี่ยวกับการลดอัตราโทษ ความผิดที่นายจ้างเจตนาไม่ยื่นแบบรายการ เพื่อชันทะเบียนประกันสังคม

ควรลดอัตราโทษสำหรับความผิดที่นายจ้างเจตนาไม่ยื่นแบบรายการเพื่อชันทะเบียนประกันสังคม	ลูกจ้าง		นายจ้าง		เจ้าหน้าที่	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
เห็นด้วย	6	6	36	36	19	20.65
ไม่เห็นด้วย	92	92	47	47	39	42.39
ไม่มีความเห็น	2	2	17	17	34	36.96
รวม	100	100	100	100	92	100

ตารางที่ 7 ความคิดเห็นเกี่ยวกับการลดอัตราโทษ ความผิดที่นายจ้างเจตนาไม่แจ้งขอเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการ

ควรลดอัตราโทษสำหรับความผิดที่นายจ้างเจตนาไม่แจ้งขอเปลี่ยนแปลงรายการ	ลูกจ้าง		นายจ้าง		เจ้าหน้าที่	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
เห็นด้วย	8	8	36	36	19	20.65
ไม่เห็นด้วย	89	89	48	48	39	42.39
ไม่มีความเห็น	3	3	16	16	34	36.96
รวม	100	100	100	100	92	100

ตารางที่ 8 ความคิดเห็นเกี่ยวกับการลดอัตราโทษ ความผิดที่นายจ้างเจตนากรอกข้อความเป็นเท็จในแบบรายการ

ควรลดอัตราโทษสำหรับความผิดที่นายจ้างเจตนากรอกข้อความเป็นเท็จในแบบรายการ	ลูกจ้าง		นายจ้าง		เจ้าหน้าที่	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
เห็นด้วย	8	8	37	37	21	22.83
ไม่เห็นด้วย	91	91	47	47	38	41.30
ไม่มีความเห็น	1	1	16	16	33	35.87
รวม	100	100	100	100	92	100

ตารางที่ 9 ความคิดเห็นเกี่ยวกับการลดอัตราโทษ ความผิดที่นายจ้างเจตนาเปลี่ยนแปลงข้อเท็จจริงเป็นเท็จในหนังสือขอเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติม

ควรลดอัตราโทษสำหรับความผิดที่นายจ้างเจตนาเปลี่ยนแปลงข้อเท็จจริงเป็นเท็จ	ลูกจ้าง		นายจ้าง		เจ้าหน้าที่	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
เห็นด้วย	9	9	37	37	22	23.91
ไม่เห็นด้วย	87	87	47	47	36	39.13
ไม่มีความเห็น	4	4	16	16	34	36.96
รวม	100	100	100	100	92	100

ประเด็นที่ 6 การกำหนดเงื่อนไขเวลาประกาศใช้บังคับกฎหมายแก่ นายจ้างที่มีลูกจ้างน้อยกว่า 10 คน ไว้ในกฎหมาย

หลังจากที่พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ได้ประกาศใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 2 กันยายน พ.ศ. 2533 แก่สถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไปแล้วเป็นระยะเวลา 6 ปี ปรากฏว่าเมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2537 กองทุนประกันสังคมมีสถานประกอบการและสาขาขึ้นทะเบียนทั้งหมด 65,181 แห่ง มีจำนวนลูกจ้างที่อยู่ในความคุ้มครองรวมทั้งสิ้น 4,970,806 ราย งบดุลของการทุนประกันสังคม ณ วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2537 กองทุนมีสินทรัพย์ทั้งสิ้น 23,784.05 ล้านบาท สำหรับหนี้สินและทุนนั้น ปรากฏว่ากองทุนมีหนี้ทั้งสิ้น 23,277.46 ล้านบาท และมีหนี้สิน 506.59 ล้านบาท⁴⁴

เพื่อให้ผู้ประกอบการได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายและเอื้ออำนวยประโยชน์และการให้บริการแก่นายจ้างและผู้ประกันตน พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 จึงเปิดโอกาสให้ลูกจ้างที่ทำงานในสถานประกอบการขนาดเล็กมีโอกาสได้รับหลักประกันและความคุ้มครองตามกฎหมายนี้ด้วย เนื่องจากสถานประกอบการขนาดเล็กไม่สามารถให้หลักประกันและความคุ้มครองที่ดีแก่ลูกจ้างได้ โดยจะใช้บังคับแก่นายจ้างที่มีลูกจ้างน้อยกว่า 10 คน ในท้องที่ใด และเมื่อใด ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา⁴⁵ แต่มิได้กำหนดเงื่อนไขเวลาประกาศใช้บังคับกฎหมายไว้ ก่อให้เกิดผลกระทบโดยส่วนรวมแก่ลูกจ้าง นายจ้าง และเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับกฎหมายประกันสังคม จึงควรกำหนดเงื่อนไขเวลาที่มีผลประกาศใช้บังคับกฎหมายแก่นายจ้างที่มีลูกจ้างน้อยกว่า 10 คน ในท้องที่ใดและเมื่อใดไว้ในกฎหมาย ทั้งนี้ เพราะ

1. เมื่อมองย้อนหลังประวัติศาสตร์การประกันสังคมประเทศไทย ในปี พ.ศ. 2495 สมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้วางนโยบายที่จะให้ประชาชนมีความอยู่ดีกินดีและมีความมั่นคงในการดำรงชีวิต จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 ขึ้น โดยประกาศใช้เมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2497

⁴⁴ รายงานและสวัสดิการสังคม, กระทรวง. "กองทุนประกันสังคมงบรายรับ-รายจ่าย," รายงานประจำปี 2537 สำนักงานประกันสังคม หน้า 37.

⁴⁵ พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537, มาตรา 36.

ส่วน "พระราชบัญญัติจะใช้บังคับในเขตท้องที่ใด เมื่อใด ให้ประกาศโดยพระราชกฤษฎีกา" ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497⁴⁰ ซึ่งก็ไม่ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาออกมาแต่อย่างใด ทำให้แนวคิดเกี่ยวกับการประกันสังคมที่มีกำหนดไว้ในกฎหมายแล้วนั้น มิได้ถูกนำมาดำเนินการประกาศใช้บังคับในความเป็นจริง

จากประสบการณ์ในอดีตสะท้อนให้เห็นว่า การบัญญัติกฎหมายให้อำนาจฝ่ายบริหารที่จะประกาศใช้บังคับกฎหมายในท้องที่ใด เมื่อใด ให้ประกาศโดยพระราชกฤษฎีกา โดยมีได้กำหนดเงื่อนไขเวลาเมื่อผลประกาศใช้บังคับกฎหมายไว้ ดังเช่น พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 และพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 นั้น ทำให้กฎหมายมีความยืดหยุ่นมากเกินไป จึงยากต่อการบรรลุตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมาย

2. การบัญญัติกฎหมายว่าจะใช้บังคับแก่นายจ้างที่มีลูกจ้างน้อยกว่า 10 คนในท้องที่ใด และเมื่อใด ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา แต่ไม่ได้กำหนดเงื่อนไขเวลา ประกาศใช้บังคับกฎหมายไว้ ทำให้ลูกจ้าง นายจ้าง และเจ้าหน้าที่ ขาดการเตรียมตัวศึกษาหาความรู้ ความเข้าใจ ถึงสิทธิหน้าที่ต่าง ๆ อันจะพึงมีและบังเกิดขึ้นตามกฎหมาย เนื่องจากไม่สามารถคาดหวังโอกาสที่จะได้รับหลักประกันและความคุ้มครองตามกฎหมายได้อย่างแน่นอน

3. การบัญญัติกฎหมายว่าจะใช้บังคับแก่นายจ้างที่มีลูกจ้างน้อยกว่า 10 คน ในท้องที่ใด และเมื่อใด ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา แต่ไม่ได้กำหนดเงื่อนไขเวลาเมื่อผลประกาศใช้บังคับกฎหมายไว้ ทำให้นายจ้างกังวลถึงความซ้ำซ้อนด้านสวัสดิการของลูกจ้างที่อาจจะเกิดขึ้นเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับในท้องที่ของตน จึงยากต่อการกำหนดโครงการ แผนงาน บุคลากรและเครื่องมือเกี่ยวกับด้านสวัสดิการของลูกจ้างได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม ส่งผลให้ลูกจ้างยังคงไม่ได้รับหลักประกันและความมั่นคงในการดำรงชีวิตเช่นเดิม

4. เพื่อให้การแก้ไขปัญหาและป้องกันปัญหาแรงงานและปัญหาสังคมเป็นผลสำเร็จตามที่สังคมมุ่งหวัง กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม จึงได้จัดทำแผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2538-2544 ขึ้น เพื่อเป็นกรอบความคิดและเป็นแนวทางดำเนินการ

⁴⁰"พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497," ราชกิจจานุเบกษา 71 (9 กุมภาพันธ์ 2497) : 122.

ร่วมกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรประชาชนในท้องถิ่นอันจะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมาย ส่วนรวมของประเทศ⁴⁷

ประเด็นปัญหาทางสังคมประการหนึ่ง ที่ระบบสวัสดิการทางสังคมจะต้องเร่งดำเนินการ แก้ไขในช่วงปี พ.ศ. 2538-2544 ได้แก่ ปัญหาด้านจัดสวัสดิการสังคมของรัฐ กล่าวคือระบบประกันสังคมยังไม่สามารถดำเนินการได้ครอบคลุมอย่างทั่วถึง ทำให้ลูกจ้างและบุคคลบางกลุ่มขาดความมั่นคงในการทำงานและการดำรงชีวิตต่ำกว่ามาตรฐานที่ควรจะได้รับ ด้วยเหตุดังกล่าวกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้กำหนดนโยบายสำหรับให้หน่วยงานใน⁴⁸สังกัดยึดเป็นแนวทางการดำเนินงาน ด้วยการสร้างฐานสวัสดิการและความมั่นคงทางสังคมให้กับนายจ้าง ลูกจ้าง และผู้ด้อยโอกาสในสังคม โดยเฉพาะเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุและคนพิการ ด้วยระบบบริการด้านสุขภาพอนามัย การรักษาพยาบาล การฟื้นฟูสมรรถภาพ การขยายการประกันสังคมไปยังผู้ประกอบการอาชีพอิสระ และสถานประกอบการที่มีลูกจ้างต่ำกว่า 10 คน ทั้งกองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคม เพื่อให้ครอบคลุมประชาชนอย่างกว้างขวาง และเร่งรัดการให้สิทธิประโยชน์ด้านชราภาพและสงเคราะห์บุตรภายในปี พ.ศ. 2541 ตลอดจนพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกฎหมายประกันสังคม กฎหมายเงินทดแทน กฎหมายสวัสดิการสังคม กฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ และกฎหมายพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์⁴⁹ โดยวัตถุประสงค์หลักของการพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม ในช่วงปี พ.ศ. 2538-2544 ประการหนึ่ง ก็เพื่อให้ประชาชนทุกกลุ่มอาชีพ โดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาส ได้รับสวัสดิการทางสังคม มีหลักประกัน มีความมั่นคงในการดำรงชีวิต และมีคุณภาพชีวิตที่ดี⁵⁰ วางเป้าหมายส่วนรวมด้านส่งเสริมสวัสดิการสังคม ให้ผู้ใช้แรงงานทุกกลุ่ม ทั้งที่เป็นลูกจ้าง นายจ้าง ผู้ประกอบการอาชีพส่วนตัวทั้งภาคเกษตร อุตสาหกรรมและบริการ มีหลักประกันในการทำงานในระบบประกันสังคมและมีคุณภาพชีวิตที่ดีตามเกณฑ์ เครื่องชี้วัดคุณภาพชีวิต (จปฐ.) และเครื่องชี้วัดด้านสวัสดิการสังคมเป็นอย่างต่ำ⁵¹ กำหนดแนวทางหลัก

⁴⁷ แผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2538-2544, หน้า 3.

⁴⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 163

⁴⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 57-58.

⁵⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 64.

⁵¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 68.

การพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม ในช่วงปี พ.ศ. 2538-2544 ด้านส่งเสริมสวัสดิการสังคม ประการหนึ่ง ได้แก่ การขยายการให้บริการประกันสังคมเพื่อให้ครอบคลุมประชาชนอย่างกว้างขวาง และขยายความคุ้มครองกรณีประกันชราภาพและสงเคราะห์บุตรภายในปี พ.ศ. 2541 กรณีประกันการว่างงานเมื่อมีความพร้อมทางเศรษฐกิจในภาครัฐและความพร้อมของนายจ้าง ลูกจ้าง ในการจ่ายเงินสมทบ รวมถึงขยายความคุ้มครองประกันสังคมไปยังสถานประกอบที่มีลูกจ้างต่ำกว่า 10 คน ทั้งกองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคม เพื่อให้ประชาชนและสมาชิกในครอบครัวมีหลักประกันอันมั่นคง ในการดำรงชีวิตและขยายบริการฟื้นฟูสมรรถภาพในการทำงานให้แก่ลูกจ้างผู้ประกันตนที่พิการให้ทั่วถึงทุกภาค ตลอดจนส่งเสริมความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยในการทำงาน โดยสนับสนุนการดำเนินงานที่เกี่ยวกับการป้องกันอันตรายในการทำงานของลูกจ้างหรือสนับสนุนหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยของลูกจ้างเพื่อลดการประสบอันตรายจากการทำงาน และป้องกันอุบัติเหตุและโรคที่เกิดจากการทำงาน

เมื่อกฎหมายยังคงให้อำนาจฝ่ายบริหารที่จะใช้บังคับกฎหมายแก่นายจ้างที่มีลูกจ้างน้อยกว่า 10 คน ในท้องที่ใด และเมื่อใด ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา แต่มิได้กำหนดเงื่อนไขเวลา มีประกาศใช้บังคับกฎหมายไว้ จึงเป็นกรอบความคิดและแนวทางดำเนินการที่ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และแนวทางหลักการพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม ในช่วงปี พ.ศ. 2538-2544 ตามแผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2538-2544 ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

5. จากการสำรวจความคิดเห็น ซึ่งผู้วิจัยได้ถามว่าควรกำหนดระยะเวลาใช้บังคับกฎหมายแก่นายจ้างที่มีลูกจ้างน้อยกว่า 10 คน ไว้ในกฎหมายหรือไม่ ได้รับคำตอบส่วนใหญ่จากฝ่ายลูกจ้างร้อยละ 73 นายจ้างร้อยละ 76 และเจ้าหน้าที่ร้อยละ 68.70 ต่างมีความคิดเห็นตรงกันว่า ควรกำหนดระยะเวลาใช้บังคับกฎหมายแก่นายจ้างที่มีลูกจ้างน้อยกว่า 10 คน ไว้ในกฎหมาย ดังตารางที่ 10

ตารางที่ 10 ความคิดเห็นเกี่ยวกับการกำหนดเงื่อนไขเวลาที่มีผลประกาศใช้บังคับกฎหมายแก่นายจ้าง
ที่มีลูกจ้างน้อยกว่า 10 คน ในท้องที่ใดและเมื่อใดไว้ในกฎหมาย

การกำหนดเงื่อนไข ประกาศใช้บังคับไว้ ในกฎหมาย	ลูกจ้าง		นายจ้าง		เจ้าหน้าที่	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
ควรกำหนด	73	73	76	76	54	58.70
ไม่ควรกำหนด	13	13	16	16	31	33.70
ไม่มีความเห็น	14	14	8	8	7	7.60
รวม	100	100	100	100	92	100

ข้อพิจารณาประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ลักษณะ 3 หมวด 6 ระบุเงื่อนไขของผู้มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร ต่อเมื่อผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี และได้รับการสงเคราะห์ในจำนวนบุตรไม่เกิน 2 คน (มาตรา 74) ผู้มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีนี้จะได้รับประโยชน์ทดแทนตามหลักเกณฑ์และอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง (มาตรา 75)

1. ค่าสงเคราะห์ความเป็นอยู่ของบุตร
2. ค่าเล่าเรียนบุตร
3. ค่ารักษายาบาลบุตร
4. ค่าสงเคราะห์อื่นที่จำเป็น

การจัดเก็บเงินสมทบเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร จะเริ่มดำเนินการเมื่อใดให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา แต่ทั้งนี้ต้องไม่ช้ากว่าวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2541 (มาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537)

เนื่องจากกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และระเบียบเงื่อนไขของประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรไว้อย่างกว้าง ๆ ว่าให้มีการบังคับใช้ภายในปี พ.ศ. 2541 จึงมีประเด็นทางกฎหมายที่ควรหยิบยกขึ้นมาพิจารณาก่อนที่จะกฎหมายจะมีผลใช้บังคับดังนี้

ประเด็นที่ 1 คำว่า "สงเคราะห์บุตร" กับ คำว่า "สงเคราะห์ครอบครัว"

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ลักษณะ 3 ประโยชน์ทดแทน หมวด 6 ประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตร การใช้ชื่อว่าประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตร อาจก่อให้เกิดปัญหาขึ้นได้ จึงควรใช้ชื่อว่าประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์ครอบครัว ทั้งนี้เพราะ

1. คำว่า "สงเคราะห์บุตร" ภาษาอังกฤษกฎหมายใช้แทนคำว่า "Family Allowances"⁵² เมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่า Family Allowances หมายถึง "สงเคราะห์ครอบครัว" ซึ่งมีความหมายกว้างและแตกต่างจากคำว่า "สงเคราะห์บุตร" กล่าวคือ คำว่า "สงเคราะห์ครอบครัว" หมายถึงการช่วยเหลือผู้ร่วมครัวเรือนคือ สามีภรรยา และบุตรเป็นต้น⁵³ ส่วนคำว่า "สงเคราะห์บุตร" หมายถึง การช่วยเหลือลูก⁵⁴ รวมทั้งไม่สอดคล้องกับสากล การใช้ชื่อว่าประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตร จึงยังไม่ถูกต้องมากนัก

2. ตามแผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535-2539) โดย คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติ ได้กำหนดงานสวัสดิการสังคมในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) ด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และยกระดับคุณภาพชีวิต วัตถุประสงค์ประการหนึ่ง เพื่อพัฒนาระบบสวัสดิการ

⁵² Social Security Act B.E. 2533, Art. 54(5).

⁵³ ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 นิพนธ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์อักษรเจริญทัศน์, 2526), หน้า 765 และ 164.

⁵⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 765 และ 475.



สังคมและสังคมสงเคราะห์ ให้มีผลต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ให้มีคุณภาพชีวิต การกระจาย รายได้ และการสร้างเสริมสันติสุขในสังคม วางเป้าหมายประการหนึ่ง โดยยกระดับและพัฒนา คุณภาพชีวิตของประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มผู้ด้อยโอกาสให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมและเป็น ทรัพยากรที่มีคุณภาพประสิทธิภาพเพียงพอในการสนับสนุนการพัฒนาประเทศส่วนรวมให้ได้อย่างน้อย ร้อยละ 10 จึงกำหนดแนวทางมาตรการหลักประการหนึ่ง ปรับปรุงคุณภาพและประสิทธิภาพ การ จัดบริการสังคมให้มีรูปแบบหลากหลายที่สอดคล้อง และสามารถรองรับความต้องการของประชาชน ได้อย่างแท้จริง โดยให้ลำดับความสำคัญสูงแก่กลุ่มที่อยู่ในระดับต่ำกว่าเกณฑ์เลี้ยงตนเอง ได้ (Poverty Line) และไม่ได้รับความคุ้มครองจาก พ.ร.บ. ประกันสังคม พ.ศ. 2533 อย่างทั่วถึงและทันเหตุการณ์ ทั้งนี้ให้เน้นความสามารถในการทำหน้าที่ยของสถาบันครอบครัวเป็นพื้นฐาน แทนการทำงานเฉพาะเจาะจงกับกลุ่มเป้าหมาย เช่น เด็ก สตรี คนพิการ คนสูงอายุ โดยตรงดัง ในอดีต

จากแนวทางมาตรการหลัก เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ ตามแผนพัฒนาสวัสดิการ และสังคมสงเคราะห์ดังกล่าว ถ้าสำนักงานประกันสังคมดำเนินงานบรรลุผล ประสบความสำเร็จ และกองทุนมีเสถียรภาพ ต้องการปรับปรุงคุณภาพและประสิทธิภาพ การจัดบริการสังคม โดยยก ระดับและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติด้วย การขยายบริการและเพิ่มประโยชน์ทดแทนให้แก่บุคคลอื่น ๆ ในครอบครัวเช่น บิดามารดา สามี ภรรยา หรือผู้อยู่ในอุปการะ การที่จะตีความกฎหมายเพื่อให้หลักประกันและความคุ้มครอง ครอบคลุมถึงบุคคลดังกล่าวย่อมเป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก

3. วิถีชีวิตของสังคมไทยเป็นสังคมที่มีความโอบอ้อมอารี เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ช่วยเหลือ เกื้อกูลซึ่งกันและกัน โดยเฉพาะบุคคลภายในครอบครัว เมื่อบุตรยังเป็นผู้เยาว์ บิดามารดาก็ให้ ความอุปการะเลี้ยงดู ให้การศึกษาแก่บุตรจนเติบโต ต่อมาบิดามารดาแก่ชราภาพลงไม่สามารถ ทำมาหากินเลี้ยงชีพตนเองได้ ก็เป็นหน้าที่ของบุตรที่จะต้องอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดาเป็นการตอบแทนกัน (ป.พ.พ. มาตรา 1563) การที่บุตรละเลฆทอดทิ้ง ไม่อุปการะเลี้ยงดูบิดามารดาซึ่ง หนึ่งตนเองไม่ได้เพราะชราภาพ เจ็บป่วย ทูพพลภาพหรือจิตพิการ โดยประการที่น่าจะเป็นเหตุ ให้เกิดอันตรายแก่ชีวิตนั้น เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 307 อีกประการหนึ่ง การบัญญัติกฎหมายโดยใช้ชื่อว่า "ประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตร" ทำให้ผู้ประกันตนที่มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร แต่เป็นผู้ซึ่งมีบุตรยากหรือจำนวน น้อย มีเพียงบิดามารดาที่ชราภาพและอยู่ในความอุปการะของผู้ประกันตนหรือมีผู้ซึ่งอยู่ในความ

อุปการะของผู้ประกันตน ทมตโอกาสที่จะได้รับหลักประกันและความคุ้มครองตามกฎหมายเกิดความขัดแย้งทางสังคม ทำให้ระบบการช่วยเหลือเกื้อกูลกันตามประเพณีดั้งเดิมของสังคมไทยได้รับผลกระทบกระเทือนและอ่อนตัวลงจนเสื่อมสลายไป เมื่อสถาบันครอบครัวที่เคยเป็นที่พึ่งพิงทดแทนภาพลงจะนำไปสู่ปัญหาการทอดทิ้งผู้สูงอายุ ปัญหาการใช้แรงงานเด็ก หรือปัญหาสังคมอื่น ๆ ตามมา

4. ประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์ครอบครัว มีความมุ่งหมายที่จะช่วยลดภาระในครอบครัวเป็นหลัก ด้วยการเสริมรายได้ของครอบครัวผู้ประกันตน อันเนื่องมาจากผู้ประกันตนมีรายได้ไม่น้อยแต่มีภาระต้องเลี้ยงบุคคลในครอบครัวที่มีจำนวนมาก ทำให้รายได้ที่ได้รับอยู่ไม่เพียงพอต่อการเลี้ยงดูบุตรในครอบครัวให้ดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างปกติสุข ประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์ครอบครัว จึงมุ่งเป้าหมายไปยังเด็กตามลักษณะข้อเท็จจริงที่ว่า การมีเด็กก่อให้เกิดความต้องการการมีรายได้เพิ่มขึ้นและเพื่อให้เจริญเติบโตเป็นผู้มีคุณภาพพร้อมที่จะรับภาระต่าง ๆ ของประเทศต่อจากคนรุ่นปัจจุบัน แต่ก็ได้จำกัดสิทธิการให้ประโยชน์ทดแทนแก่บุคคลอื่น ๆ ที่อยู่ในความอุปการะของผู้ประกันตนแต่อย่างใด

การบัญญัติกฎหมายโดยใช้ชื่อว่า "ประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร" กับ "วิถีชีวิตของสังคมไทย" เป็นการรับและเลียนแบบวัฒนธรรมตะวันตกโดยไม่ค่อยมีการจำแนกจึงเป็นกรอบความคิดและแนวทางดำเนินการที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมาย

5. เพื่อให้การแก้ไขปัญหาและป้องกันปัญหาแรงงานและปัญหาสังคมเป็นผลสำเร็จตามที่สังคมมุ่งหวัง กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม จึงได้จัดทำแผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2538-2544 ขึ้น เพื่อเป็นกรอบความคิดและเป็นแนวทางดำเนินการร่วมกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรประชาชนในท้องถิ่น อันจะนำไปสู่เป้าหมายส่วนรวมของการพัฒนาประเทศ^{๕๕}

ประเด็นปัญหาทางสังคมประการหนึ่ง ที่ระบบสวัสดิการทางสังคมจะต้องเร่งดำเนินการแก้ไขในช่วงปี พ.ศ. 2538-2544 ได้แก่ ปัญหาด้านการจัดสวัสดิการสังคมของรัฐ กล่าวคือระบบประกันสังคมยังไม่สามารถดำเนินการได้ครอบคลุมอย่างทั่วถึง ทำให้ลูกจ้างและบุคคลบางกลุ่มขาดความมั่นคงในการทำงาน การดำรงชีวิตต่ำกว่ามาตรฐานที่ควรจะได้รับ^{๕๖} กระทรวง

^{๕๕} แผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2538-2544, หน้า 3.

^{๕๖} เรื่องเดียวกัน, หน้า 163.

แรงงานและสวัสดิการสังคม มีนโยบายสำหรับให้หน่วยงานในสังกัดยึดเป็นแนวทางการดำเนินงาน ด้วยการสร้างฐานสวัสดิการและความมั่นคงทางสังคม^{๕๗} โดยกำหนดวัตถุประสงค์หลักของแผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม เพื่อให้ประชาชนทุกกลุ่มอาชีพ โดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาสได้รับสวัสดิการสังคม มีหลักประกัน มีความมั่นคงในการดำรงชีวิตและมีคุณภาพชีวิตที่ดี^{๕๘} วางเป้าหมายส่วนรวมด้านส่งเสริมสวัสดิการสังคม ให้ประชาชนมีศักยภาพในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนเอง ครอบครัว และชุมชน^{๕๙} กำหนดแนวทางหลักการพัฒนาแรงงานในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๓๘-๒๕๔๔ ด้านส่งเสริมสวัสดิการสังคมประการหนึ่งด้วยการปรับปรุงประโยชน์ทดแทน เงินทดแทน ทั้งกองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคมให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม โดยคำนึงถึงความช่วยเหลือที่จะให้แก่ผู้อยู่ในความอุปการะของลูกจ้างผู้ประกันตน ตลอดจนปรับปรุงวิธีการ และขั้นตอนการรับประโยชน์ทดแทน เงินทดแทน ให้ลูกจ้างผู้ประกันตนได้รับบริการสะดวกเร็วขึ้น^{๖๐}

เมื่อกฎหมายยังคงใช้ชื่อว่า "ประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตร" การปรับปรุงประโยชน์ทดแทน เงินทดแทนกองทุนประกันสังคม ให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม โดยคำนึงถึงความช่วยเหลือที่จะให้แก่ผู้อยู่ในความอุปการะของลูกจ้างผู้ประกันตนอันได้แก่ บิดามารดาที่ชราภาพและอยู่ในความอุปการะของผู้ประกันตนหรือผู้อื่นซึ่งอยู่ในความอุปการะของผู้ประกันตน จึงไม่สามารถกระทำได้ ซึ่งเป็นกรอบความคิดและแนวทางดำเนินการที่ไม่สอดคล้องกับนโยบายวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และแนวทางหลักการพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม ตามแผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๓๘-๒๕๔๔ ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

๖. จากการสำรวจความคิดเห็น ซึ่งผู้วิจัยได้ถามว่า ประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร ควรให้ความคุ้มครองถึงบุคคลใดของผู้ประกันตนบ้าง ได้รับคำตอบส่วนใหญ่จากฝ่ายลูกจ้างร้อยละ ๘๒ และนายจ้างร้อยละ ๕๙ มีความคิดเห็นตรงกันว่า ประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์

^{๕๗} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๗.

^{๕๘} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๔.

^{๕๙} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๗

^{๖๐} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๗๙.

ตารางที่ 11 ความคิดเห็นเกี่ยวกับบุคคลที่ควรได้รับความคุ้มครองจากประโยชน์ทดแทนในกรณี
สงเคราะห์บุตร

บุคคลที่ควรได้รับความคุ้มครอง	ลูกจ้าง		นายจ้าง		เจ้าหน้าที่	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
บุตร	7	7	10	10	49	53.26
ภริยาหรือสามี	5	5	9	9	5	5.43
บิดามารดา	7	7	6	6	5	5.43
บุตรและภริยาหรือสามี	8	8	12	12	11	11.96
บุตรและบิดามารดา	5	5	-	-	10	10.87
ภริยาหรือสามีและ บิดามารดา	6	6	4	4	-	-
ผู้อยู่ในอุปการะทุกคน	62	62	59	59	12	13.06
รวม	100	100	100	100	92	100

ประเด็นที่ 2 การนิยามความหมายคำว่า "บุตร" ไว้ในกฎหมาย

ทั้งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 มิได้นิยามความหมายคำว่า "บุตร" ไว้ เมื่อศึกษาถึงประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรแล้ว คำว่า "บุตร" สามารถตีความหมายได้หลายกรณี เช่น บุตรที่ชอบด้วยกฎหมาย บุตรนอกกฎหมายที่บิดารับรองแล้ว บุตรของหญิงซึ่งอยู่กับตัวกันฉันสามีภรรยากับผู้ประกันตนโดยเปิดเผยตามระเบียบที่เลขาธิการกำหนดถ้าผู้ประกันตนไม่มีภริยา หรือบุตรบุญธรรม การบังคับใช้กฎหมายโดยชานานิยามความหมายคำดังกล่าว อาจก่อให้เกิดปัญหาขึ้นได้ จึงควรมีนิยามความหมายคำว่า "บุตร" ไว้ในกฎหมาย ทั้งนี้เพราะ

บุตร ควรให้ความคุ้มครองถึงทุกคนที่อยู่ในความอุปการะของผู้ประกันตน แต่ฝ่ายเจ้าหน้าที่ร้อยละ 53.26 เห็นว่าประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร ควรให้ความคุ้มครองเฉพาะบุตรของผู้ประกันตนเท่านั้น ดังตารางที่ 11

ส่วนผู้วิจัยเห็นว่า ประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตรควรให้ความคุ้มครองถึงทุกคนที่อยู่ในความอุปการะของผู้ประกันตน เช่นเดียวกับคำตอบส่วนใหญ่จากฝ่ายลูกจ้างและนายจ้าง โดยเริ่มดำเนินการให้ความคุ้มครองบุตรของผู้ประกันตนก่อน เพราะประโยชน์ทดแทนในกรณีดังกล่าว มุ่งเป้าหมายไปยังเด็กตามลักษณะข้อเท็จจริงที่ว่า การมีเด็กก่อให้เกิดความต้องการการมีรายได้เพิ่มขึ้น และเพื่อให้เจริญเติบโตเป็นผู้มีคุณภาพพร้อมที่จะรับภาระต่าง ๆ ของประเทศต่อจากคนรุ่นปัจจุบัน เมื่อกองทุนประกันสังคมมีเสถียรภาพและความมั่นคงจึงควรขยายความคุ้มครองไปถึงผู้อื่นที่อยู่ในความอุปการะของผู้ประกันตนต่อไป การเริ่มดำเนินการให้ความคุ้มครองถึงทุกคนที่อยู่ในความอุปการะของผู้ประกันตนพร้อมกัน อาจทำให้ผู้จ่ายเงินสมทบต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมซึ่งมีอัตราเงินสมทบสูง

7. เมื่อผู้วิจัยศึกษาเปรียบเทียบกองทุนประกันสังคมกับกองทุนต่าง ๆ ที่สำคัญ พบว่ากองทุนสงเคราะห์ครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชน นอกจากจะให้หลักประกันและความคุ้มครองในกรณีเจ็บป่วยแก่ผู้ประกันตน คู่สมรส และบุตรโดยไม่จำกัดจำนวนบุตรแล้ว ยังให้หลักประกันและความคุ้มครองในกรณีเจ็บป่วยแก่บิดามารดาด้วย สำหรับกองทุนประกันสังคมให้หลักประกันและความคุ้มครองในกรณีเจ็บป่วยแก่ผู้ประกันตน และให้การสงเคราะห์ค่ารักษาพยาบาลบุตรในจำนวนไม่เกิน 2 คนเท่านั้น ส่วนคู่สมรสและบิดามารดายังไม่มีหลักประกันและความคุ้มครองแต่อย่างใด

8. เมื่อผู้วิจัยศึกษาเปรียบเทียบการประกันสังคมในประเทศไทยกับต่างประเทศพบว่า การประกันสังคมของประเทศมาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และสิงคโปร์ ยังมีได้ดำเนินการประกันประเภทประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์ครอบครัว สำหรับประเทศไทยการจัดเก็บเงินสมทบเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร จะเริ่มดำเนินการเมื่อใดให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาแต่ทั้งนี้ต้องไม่ช้ากว่าวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2541.

1. เนื่องจากกฎหมายมิได้นิยามความหมายคำว่า "บุตร" ไว้ ผู้ประกันตนจึงเกิดความวิตกกังวลว่า เมื่อตนจ่ายเงินสมทบครบเงื่อนไขเกิดสิทธิรับประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรแล้ว บุตรตามความเป็นจริงของผู้ประกันตนกับบุตรตามกฎหมายประกันสังคมนั้น เป็นบุตรกรณีเดียวกันหรือไม่ ความสับสนดังกล่าว อาจทำให้ผู้ประกันตนเสียสิทธิในการขอรับประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรได้

2. เนื่องจากกฎหมายมิได้นิยามความหมายคำว่า "บุตร" ไว้ ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องไม่ทราบว่าบุตรที่ผู้ประกันตนยกขึ้นอ้างนั้น เป็นบุตรตามกฎหมายประกันสังคมหรือไม่ ความไม่ชัดเจนของกฎหมายดังกล่าว อาจทำให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจผิดพลาด ก่อให้เกิดผลเสียหายแก่กองทุนประกันสังคมได้

3. ตามแผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2538-2544 ได้กำหนดแนวทางหลักด้านส่งเสริมสวัสดิการสังคมประการหนึ่ง ด้วยการปรับปรุงกฎหมายแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการประกันสังคมให้มีความชัดเจนสามารถปฏิบัติได้เพื่ออำนวยความสะดวกและให้ประโยชน์แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย^๑

เมื่อกฎหมายยังคงไม่นิยามความหมายคำว่า "บุตร" ไว้ในกฎหมาย จึงทำให้เกิดตีความหมายได้หลายกรณี เกิดความยุ่งยาก ความสับสนแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นกรอบความคิดและทางดำเนินการที่ไม่สอดคล้องกับแนวทางหลักด้านส่งเสริมสวัสดิการสังคม ตามแผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2538-2544 ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

4. จากการสำรวจความคิดเห็น ซึ่งผู้วิจัยได้ถามว่า ควรกำหนดความหมายคำว่า "บุตร" ไว้ในกฎหมายหรือไม่ ได้รับคำตอบส่วนใหญ่จากฝ่ายลูกจ้างร้อยละ 91 นายจ้างร้อยละ 89 และเจ้าหน้าที่ร้อยละ 93.84 ต่างมีความคิดเห็นตรงกันว่า ควรกำหนดความหมายคำว่า "บุตร" ไว้ในกฎหมาย ทั้งนี้ น่าจะเป็นเพราะลูกจ้าง นายจ้าง และเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ต้องการให้กฎหมายมีความสมบูรณ์ และชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งจะเป็ประโยชน์แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย (ตารางที่ 12) เมื่อผู้วิจัยถามต่อไปว่า คำว่า "บุตร" ควรหมายถึงบุตรประเภทใดบ้าง ได้รับคำตอบส่วนใหญ่จากฝ่ายลูกจ้างร้อยละ 53 และนายจ้างร้อยละ 51 มีความคิดเห็นสอดคล้องกันว่า คำว่า "บุตร" ควรหมายถึง บุตรที่ชอบด้วยกฎหมาย บุตรนอกกฎหมายที่บิดารับรองแล้วและบุตรบุญธรรม

^๑ เรืองเดียวกัน, หน้า 22.

ทั้งนี้ น่าจะเป็นเพราะลูกจ้าง นายจ้างส่วนใหญ่คำนึงถึงประโยชน์ทดแทนที่ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับ สงเคราะห์ในจำนวนบุตรไม่เกิน 2 คน จึงพยายามกำหนดความหมายให้กว้างเพื่อที่จะได้รับ ประโยชน์สงเคราะห์สูงสุด แต่เจ้าหน้าที่ร้อยละ 53.26 เห็นว่า "บุตร" ควรหมายถึงบุตรที่ชอบ ด้วยกฎหมายและบุตรนอกกฎหมายที่บิดารับรองแล้ว ทั้งนี้ น่าจะเป็นเพราะเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่คำนึง ถึงความมั่นคงของกองทุนเป็นสำคัญ (ตารางที่ 13)

5. เมื่อผู้วิจัยศึกษาเปรียบเทียบกองทุนประกันสังคมกับกองทุนต่าง ๆ ที่สำคัญ พบว่า กองทุนสงเคราะห์ครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชนให้การสงเคราะห์กรณีเจ็บป่วยแก่บุตร ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการสงเคราะห์ครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชนในกรณีเจ็บป่วย และคลอดบุตร พ.ศ. 2526 กรณีเกี่ยวกับการศึกษาบุตร ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการสงเคราะห์ครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชนเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร พ.ศ. 2528 กรณีเงิน ช่วยเหลือบุตร ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการสงเคราะห์ครูใหญ่และครูโรงเรียน เอกชนเป็นเงินช่วยเหลือบุตร พ.ศ. 2530 ซึ่งตามระเบียบดังกล่าวได้นิยามความหมายคำว่า "บุตร" ไว้ในทุกกรณี ส่วนกองทุนประกันสังคมให้การสงเคราะห์ค่าความเป็นอยู่ของบุตร ค่าเล่า เรียนบุตร ค่ารักษาพยาบาลบุตร และค่าสงเคราะห์อื่นที่จำเป็น โดยมีได้นิยามความหมายคำว่า "บุตร" ไว้ว่าหมายถึงบุคคลใดบ้าง

ตารางที่ 12 ความคิดเห็นเกี่ยวกับการนิยามความหมาย คำว่า "บุตร" ไว้ในกฎหมาย

ควรกำหนดนิยามของคำว่า "บุตร" ไว้ในกฎหมาย	ลูกจ้าง		นายจ้าง		เจ้าหน้าที่	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
ควรกำหนด	91	91	89	89	86	93.48
ไม่ควรกำหนด	1	1	-	-	-	-
ไม่มีความเห็น	8	8	11	11	6	6.52
รวม	100	100	100	100	92	100

ตารางที่ 13 ความคิดเห็นเกี่ยวกับความหมายคำว่า "บุตร"

ความหมายคำว่า "บุตร"	ลูกจ้าง		นายจ้าง		เจ้าหน้าที่	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
บุตรชอบด้วยกฎหมาย	19	19	25	25	37	40.22
บุตรนอกกฎหมาย	-	-	-	-	-	-
บุตรบุญธรรม	-	-	-	-	-	-
บุตรชอบด้วยกฎหมายและ และนอกกฎหมาย	26	26	24	24	49	53.26
บุตรชอบด้วยกฎหมายและ บุญธรรม	2	2	-	-	-	-
บุตรนอกกฎหมายและบุญ ธรรมทุกความหมาย	53	53	51	51	6	6.52
รวม	100	100	100	100	92	100

ประเด็นที่ 3 ผู้ประกันตนแต่ละคนควรมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตร

กฎหมายบัญญัติให้ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตรต่อเมื่อผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี และได้รับสงเคราะห์ในจำนวนบุตรไม่เกิน 2 คน^{๑๒} หลักเกณฑ์การให้ประโยชน์ทดแทนดังกล่าวยังสร้างความไม่เสมอภาคในกลุ่มผู้ประกันตน จึงควรกำหนดให้ผู้ประกันตนแต่ละคนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตรจำนวนไม่เกิน 2 คน ทั้งนี้เพราะ

^{๑๒} พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533, มาตรา 74.

1. กรณีที่สามีกิริยาต่างเป็นผู้ประกันตนด้วยกัน และแต่ละคนต้องจ่ายเงินสมทบในกรณีสงเคราะห์บุตรทั้ง 2 คน แต่จำนวนบุตรที่จะได้รับการสงเคราะห์ กฎหมายได้กำหนดให้ไม่เกิน 2 คนเท่านั้น ในขณะที่เดียวกันคู่สมรสที่จ่ายเงินสมทบเพียงคนเดียวในฐานะผู้ประกันตนก็ได้รับประโยชน์ทดแทนเช่นเดียวกัน จึงทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่สามีกิริยาที่ต่างเป็นผู้ประกันตนทั้งคู่

2. ตามแผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2538-2544 ได้กำหนดแนวทางหลักด้านส่งเสริมสวัสดิการสังคมประการหนึ่ง ด้วยการเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการแก่ผู้ที่อยู่ในความคุ้มครอง เพื่อให้ได้รับบริการโดยสะดวก รวดเร็วและเป็นธรรม ทั้งในด้านบริการทางการแพทย์ การจ่ายประโยชน์ทดแทนและเงินทดแทน^{๑๑}

เมื่อกฎหมายยังคงกำหนดให้สามีกิริยาซึ่งต่างเป็นผู้ประกันตนด้วยกัน ต้องจ่ายเงินสมทบในกรณีสงเคราะห์บุตรทั้ง 2 คน แต่จำนวนบุตรที่จะได้รับการสงเคราะห์คงมิได้ไม่เกิน 2 คน เช่นเดียวกับกรณีที่คู่สมรสจ่ายเงินสมทบเพียงคนเดียวในฐานะผู้ประกันตนนั้น จะเห็นได้ว่าเป็นการจ่ายประโยชน์ทดแทนและเงินสมทบที่ไม่เป็นธรรม และไม่สอดคล้องกับแนวทางหลักด้านส่งเสริมสวัสดิการสังคม ตามแผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2538-2544 ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

3. จากการสำรวจความคิดเห็น ซึ่งผู้วิจัยได้เสนอว่า ผู้ประกันตนแต่ละคนควรมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตร ค่าตอบแทนใหญ่ที่ได้รับจากฝ่ายลูกจ้างร้อยละ 89 นายจ้างร้อยละ 78 และเจ้าหน้าที่ร้อยละ 39.96 เห็นด้วยกับแนวความคิดดังกล่าว ทั้งนี้ น่าจะเป็นเพราะลูกจ้าง นายจ้าง และเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่มีความตระหนักถึงประโยชน์ทดแทนที่ผู้ประกันตนจะได้รับนั้น ต้องเป็นธรรมและมีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน เช่นเดียวกับประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตร (ตารางที่ 14)

4. เมื่อผู้วิจัยศึกษาเปรียบเทียบกองทุนประกันสังคม กับกองทุนต่าง ๆ ที่สำคัญ พบว่า กองทุนสงเคราะห์ครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชนให้การสงเคราะห์กรณีเจ็บป่วยแก่บุตร โดยไม่จำกัดจำนวนบุตรที่ป่วยและเข้ารับการรักษายาบาลเป็นคนไข้ของสถานพยาบาล ส่วนกรณีเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรและกรณีเงินช่วยเหลือบุตร การใช้สิทธิขอรับการสงเคราะห์ได้กำหนดไว้ว่า เมื่อผู้มีสิทธิมีคู่สมรสซึ่งต่างก็เป็นครู ให้คู่สมรสฝ่ายสามีเป็นผู้ใช้สิทธิขอรับการสงเคราะห์แต่เพียง

^{๑๑} แผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2538-2544, หน้า 22.

ฝ่ายเดียวได้ไม่เกิน 3 คน ตามลำดับการเกิด สำหรับกองทุนประกันสังคม ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรจำนวนไม่เกิน 2 คน

ตารางที่ 14 ความคิดเห็นเกี่ยวกับการกำหนดให้ผู้ประกันตนแต่ละคนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตรจำนวนไม่เกิน 2 คน

การกำหนดให้ได้รับ การสงเคราะห์บุตร จำนวน 2 คน	ลูกจ้าง		นายจ้าง		เจ้าหน้าที่	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
เห็นด้วย	89	89	78	78	34	36.96
ไม่เห็นด้วย	2	2	5	5	27	29.35
ไม่มีความเห็น	9	9	17	17	31	33.69
รวม	100	100	100	100	92	100

ประเด็นที่ 4 การบังคับให้ลูกจ้างที่ไม่มีบุตรออกเงินสมทบกรณีสงเคราะห์บุตร

กฎหมายกำหนดให้ลูกจ้างผู้ประกันตนทุกคนอยู่ในข่ายบังคับของประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร โดยให้รัฐบาล นายจ้างและผู้ประกันตน ออกเงินสมทบเข้ากองทุนฝ่ายละเท่ากันตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ต้องไม่เกินอัตราเงินสมทบท้ายพระราชบัญญัติ^{๑๔}

การกำหนดให้ลูกจ้างผู้ประกันตนทุกคนอยู่ในข่ายบังคับของกฎหมาย และออกเงินสมทบเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร เช่นเดียวกับลูกจ้างผู้ประกันตนที่อยู่ในข่ายบังคับ

^{๑๔}พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533, มาตรา 46.

ของกฎหมาย และออกเงินสมทบเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย คลอดบุตร ทุพพลภาพ และตาย ก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบแก่ลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐบาล ดังนี้

1. ในจำนวนลูกจ้างผู้ประกันตนที่อยู่ในข่ายบังคับของประโยชน์ทดแทนกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย คลอดบุตร ทุพพลภาพและตายนั้น บางคนยังมีสถานภาพโสด บางคนมีคู่สมรสแล้วแต่ไม่มีบุตรหรือไม่สามารถมีบุตรได้ เมื่อกำหนดให้ลูกจ้างผู้ประกันตนทุกคนอยู่ในข่ายบังคับของกฎหมายและออกเงินสมทบเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร โดยไม่มีข้อยกเว้นถึงลูกจ้างผู้ประกันตนที่ไม่มีบุตรนั้น ทำให้ลูกจ้างผู้ประกันตนดังกล่าวต้องออกเงินสมทบโดยที่ไม่มีโอกาสได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตร จึงไม่เป็นธรรมแก่ผู้ประกันตนที่ไม่มีบุตร

2. นายจ้างต้องรับภาระเพิ่มมากขึ้น ด้วยการออกเงินสมทบส่วนของนายจ้างเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตรแก่ผู้ประกันตนที่ไม่มีบุตร จากภาระดังกล่าว นายจ้างย่อมต้องนำเอามูลค่าสูญเสียกันเข้าเป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนการผลิต ซึ่งนายจ้างเองก็ผลักรภาระที่เพิ่มขึ้นนั้น ไปยังผู้บริโภคอีกทีหนึ่ง โดยเพิ่มเข้าไปในราคาขายสินค้าผลิตภัณฑ์ส่งผลให้ผู้บริโภคซื้อสินค้าในราคาที่สูง

3. รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณเพิ่มมากขึ้น ด้วยการออกเงินสมทบส่วนของรัฐบาลเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตรแก่ผู้ประกันตนที่ไม่มีบุตร อันจะเป็นการเพิ่มภาระด้านงบประมาณแผ่นดินให้แก่รัฐบาล

4. ผลของการพัฒนาประเทศเท่าที่ผ่านมาในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) การดำเนินนโยบายประชากรตั้งแต่ปี พ.ศ. 2531 เป็นต้นมา ทำให้อัตราเพิ่มประชากรของประเทศลดลงเหลือเพียงร้อยละ 1.66 ในปี พ.ศ. 2532 และกำหนดเป้าหมายในการลดอัตราการเพิ่มประชากรให้เหลือร้อยละ 1.2 หรือประชากรในปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539) จะมีจำนวน 61 ล้านคน และในปี พ.ศ. 2544 จะมีทั้งสิ้นประมาณ 66 ล้านคน^{๑๕}

^{๑๕} แผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2538-2544, หน้า 36.

ดังนั้น การกำหนดให้ลูกจ้างผู้ประกันตนทุกคนอยู่ในข่ายบังคับของกฎหมาย และออกเงินสมทบเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร อาจมีส่วนผลักดันให้ลูกจ้างมีบุตรเพิ่มมากขึ้น เพื่อให้มีโอกาสรับประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตร ส่งผลกระทบท่อนโยบายการลดประชากร ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้

5. จากการสำรวจความคิดเห็น ซึ่งผู้วิจัยได้เสนอว่าไม่ควรให้ลูกจ้างที่ไม่มีบุตรออกเงินสมทบเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตร ได้รับคำตอบส่วนใหญ่เห็นด้วยกับข้อเสนอดังกล่าวจากฝ่ายลูกจ้างร้อยละ 63 เมื่อผู้วิจัยได้เสนอว่า ไม่ควรให้นายจ้างออกเงินสมทบเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตรแก่ลูกจ้างที่ไม่มีบุตร ได้รับคำตอบส่วนใหญ่เห็นด้วยกับข้อเสนอดังกล่าวจากฝ่ายนายจ้างร้อยละ 59 และเมื่อผู้วิจัยได้เสนอว่า ไม่ควรให้รัฐบาลออกเงินสมทบเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทน กรณีสงเคราะห์บุตรแก่ลูกจ้างที่ไม่มีบุตร ได้รับคำตอบส่วนใหญ่จากเจ้าหน้าที่โดยเห็นด้วยกับข้อเสนอดังกล่าวถึงร้อยละ 50 แต่ในขณะเดียวกันได้รับคำตอบจากฝ่ายเจ้าหน้าที่ว่า ไม่มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการออกเงินสมทบของฝ่ายรัฐบาลสูงถึงร้อยละ 43.48 ดังตารางที่ 16

อย่างไรก็ตาม เมื่อศึกษาถึงหลักการสำคัญของการประกันสังคมอันเป็นหลักสากล หรือเป็นหลักที่ถือปฏิบัติกันโดยทั่วไปในประเทศต่าง ๆ ย่อมมีรูปแบบและวิธีการแตกต่างกันไปตามความเหมาะสมของแต่ละประเทศนำไปประยุกต์ใช้ แต่ลักษณะร่วมกันของการประกันสังคมประการหนึ่ง ซึ่งนักวิชาการและองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ให้แนวทางไว้ คือ การเข้าร่วมโครงการประกันสังคมถือเป็นเรื่องการบังคับโดยมีข้อยกเว้นน้อยมาก ทั้งนี้ก็เพื่อความมีเสถียรภาพและความมั่นคงของกองทุน เกิดการเฉลี่ยทุกข์ เฉลี่ยสุขซึ่งกันและกัน

ดังนั้น เมื่อการจัดเก็บเงินสมทบเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร จะเริ่มดำเนินการในอนาคตอันใกล้ (ไม่ช้ากว่าวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2541) ผู้วิจัยเห็นว่าควรบังคับให้ลูกจ้างที่ไม่มีบุตรออกเงินสมทบเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร ทั้งนี้ก็เพื่อให้กองทุนประกันสังคมมีเสถียรภาพและความมั่นคง เป็นไปตามหลักการสำคัญของการประกันสังคมอันเป็นหลักสากลที่ถือปฏิบัติกันโดยทั่วไปในต่างประเทศ

ตารางที่ 15 ความคิดเห็นเกี่ยวกับการบังคับให้ออกเงินสมทบเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตรแก่ลูกจ้างที่ไม่มีบุตร

ไม่ควรกำหนดให้ลูกจ้างที่ไม่มีบุตรออกเงินสมทบกรณีสงเคราะห์บุตร	ลูกจ้าง		นายจ้าง		เจ้าหน้าที่	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
เห็นด้วย	63	63	59	59	46	50
ไม่เห็นด้วย	19	19	15	15	6	6.52
ไม่มีความเห็น	18	18	26	26	40	43.48
รวม	100	100	100	100	92	100

ข้อพิจารณาของประ โยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ลักษณะ 3 หมวด 6 ระบุเงื่อนไขของผู้มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ ต่อเมื่อผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 15 ปี ไม่ว่าจะระยะเวลา 15 ปีนั้นจะติดต่อกันหรือไม่ก็ตาม และผู้ประกันตนนั้นต้องมีอายุ 55 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป (มาตรา 76) ผู้มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีนี้จะจ่ายให้โดยคำนวณตามส่วนแห่งจำนวนและระยะเวลาการส่งเงินสมทบ ตามหลักเกณฑ์และอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง (มาตรา 77)

การจัดเก็บเงินสมทบเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ จะเริ่มดำเนินการเมื่อใดให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา แต่ทั้งนี้ต้องไม่ช้ากว่าวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2541 (มาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537)

เนื่องจากกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และระบุเงื่อนไขของประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพไว้อย่างกว้าง ๆ ว่าให้มีการบังคับใช้ภายในปี พ.ศ. 2541 จึงมีประเด็นทางกฎหมายที่ควรหยิบยกขึ้นมาพิจารณา ก่อนที่กฎหมายจะมีผลประกาศใช้บังคับ ดังนี้

ประเด็นที่ 1 เงื่อนไขเกิดสิทธิรับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ กฎหมายระบุเงื่อนไขเกิดสิทธิรับประโยชน์ทดแทนไว้ 2 ประการ ได้แก่

1. ผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 15 ปี (ไม่ว่าระยะเวลาที่นั้นจะติดต่อกันหรือไม่ก็ตาม) และ

2. ผู้ประกันตนมีอายุครบ 55 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป

การระบุเงื่อนไขเกิดสิทธิรับประโยชน์ทดแทนไว้เพียง 2 ประการ เมื่อผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบและมีอายุครบเงื่อนไขเกิดสิทธิรับประโยชน์ทดแทนแล้วสามารถรับประโยชน์ทดแทนได้เลย แม้ผู้ประกันตนจะยังมีสภาพร่างกายและความสามารถในการทำงานปกติมีรายได้เลี้ยงตนเองอย่างสม่ำเสมอ โดยไม่จำเป็นต้องออกจากงานหรือเกษียณอายุอาจก่อให้เกิดปัญหาขึ้นได้ จึงควรกำหนดให้ผู้มีสิทธิรับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพออกจากงานเพื่อรับเงินบำนาญชราภาพ ทั้งนี้เพราะ

1. ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ กฎหมายมีเจตนารมณ์ที่จะให้บุคคลที่อยู่ในวัยหนุ่มสาวและประกอบอาชีพมีรายได้เลี้ยงตนเองอยู่นั้น ตั้งอยู่ในความไม่ประมาท ร่วมกันสะสมเงิน

รายได้บางส่วนไว้ เพื่อให้มีเงินมากพอที่จะจ่ายให้เป็นเงินบำนาญชราภาพ เมื่อผู้ชราภาพนั้น ประสงค์จะเลิกประกอบอาชีพหรือนายจ้างให้ออกจากงาน อันเป็นสาเหตุความเดือดร้อนกระทบ กระเทือนรายได้ในการยังชีพ ให้มีรายได้ใช้ชีวิตบั้นปลายอย่างสงบสุข

การจ่ายประโยชน์ทดแทนให้ในขณะที่ผู้ประกันตนยังมีสภาพร่างกายและความสามารถในการทำงานปกติ มีรายได้เลี้ยงตนเองอย่างสม่ำเสมอ โดยผู้ประกันตนยังไม่ออกจากงานหรือเกษียณอายุ จึงเป็นกรอบความคิดและแนวทางดำเนินการที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมายเกี่ยวกับการชราภาพ

2. ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ กฎหมายให้จ่ายโดยคำนวณตามส่วนแห่งจำนวน และระยะเวลาการส่งเงินสมทบ

เมื่อผู้ประกันตนมีคุณสมบัติครบเงื่อนไข เกิดสิทธิและได้รับประโยชน์ทดแทนแล้ว ในขณะเดียวกันยังคงทำงานเป็นลูกจ้างผู้ประกันตนอยู่ มีหน้าที่จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนทุกเดือนจนกว่าจะตายหรือสิ้นสภาพการเป็นลูกจ้าง จำนวน และระยะเวลาการส่งเงินสมทบของผู้ประกันตน จึงเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ทำให้สำนักงานประกันสังคมซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีบุคลากรและเทคโนโลยีอย่างจำกัดนั้น ต้องรับภาระหนักในการคำนวณเงินบำนาญชราภาพเพื่อจ่ายประโยชน์ทดแทนแก่ผู้ประกันตนจำนวนมาก อันจะเป็นการไม่สะดวกต่อการปฏิบัติงานของสำนักงานประกันสังคม

3. จากการสำรวจความคิดเห็น ซึ่งผู้วิจัยได้ถามลูกจ้างว่าต้องการเงินบำนาญชราภาพเมื่อใด ได้รับคำตอบส่วนใหญ่จากฝ่ายลูกจ้างร้อยละ 92 ว่าต้องการเงินบำนาญชราภาพหลังออกจากงาน และเมื่อผู้วิจัยได้ถามนายจ้างและเจ้าหน้าที่ว่า เงินบำนาญชราภาพควรจ่ายเมื่อใด ได้รับคำตอบส่วนใหญ่จากฝ่ายนายจ้างร้อยละ 88 และเจ้าหน้าที่ร้อยละ 72.83 ว่าเงินบำนาญชราภาพควรจ่ายหลังออกจากงาน ซึ่งฝ่ายลูกจ้าง นายจ้างและเจ้าหน้าที่ต่างมีความต้องการและความคิดเห็นสอดคล้องกัน ทั้งนี้จะเป็นเพราะทุกฝ่ายเล็งเห็นถึงผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต จึงตั้งอยู่ในความไม่ประมาท โดยขอรับเงินบำนาญชราภาพหลังออกจากงาน (ตารางที่ 16)

4. เมื่อผู้วิจัยศึกษาเปรียบเทียบการประกันสังคมในประเทศไทยกับต่างประเทศพบว่าการจ่ายเงินบำนาญชราภาพของประเทศมาเลเซีย จะจ่ายเมื่อผู้ประกันตนมีอายุตั้งแต่ 55 ปีขึ้นไป และออกจากงานด้วย ส่วนประเทศสิงคโปร์ เมื่อผู้ประกันตนมีอายุตั้งแต่ 55 ปีขึ้นไป มีสิทธิได้รับเงินบำนาญชราภาพเท่าจ่ายเป็นเงินก้อน สำหรับประเทศไทยเมื่อผู้ประกันตนมีอายุ 55 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป และส่งเงินสมทบมาไม่น้อยกว่า 15 ปี โดยมีได้กำหนดว่าจะต้องออกจากงานหรือไม่ เป็นผู้

มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ ซึ่งคำนวณตามส่วนแบ่งจำนวนและระยะเวลาการส่งเงินสมทบ

ตารางที่ 16 ความคิดเห็นเกี่ยวกับช่วงระยะเวลาได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ

ช่วงระยะเวลาได้รับ ประโยชน์ทดแทน กรณีชราภาพ	ลูกจ้าง		นายจ้าง		เจ้าหน้าที่	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
ขณะทำงาน	6	6	4	8	-	-
หลังออกจากงาน	92	92	88	88	67	72.83
ไม่มีความเห็น	2	2	8	8	25	27.17
รวม	100	100	100	100	92	100

ประเด็นที่ 2 ผู้ประกันตนที่มีอายุมากเกินกว่าจะบรรลุนิติภาวะเวลาเกิดสิทธิรับประโยชน์ทดแทน

การกำหนดระยะเวลาการจ่ายเงินสมทบว่าจะต้องจ่ายไม่น้อยกว่า 15 ปี และผู้ประกันตนจะต้องมีอายุครบ 55 ปีขึ้นไป จึงจะได้รับประโยชน์ทดแทนนั้น ก่อให้เกิดผลกระทบต่อลูกจ้างที่มีอายุมาก ซึ่งควรกำหนดข้อยกเว้นสำหรับผู้ประกันตนที่มีอายุมากเกินกว่าจะบรรลุนิติภาวะเวลาเกิดสิทธิรับประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ ทั้งนี้เพราะ

1. ผู้ประกันตนที่มีอายุมากจำนวนไม่น้อยกว่า 823,000 คน เป็นผู้จ่ายเงินสมทบโดยไม่ได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ ตัวอย่างเช่น อายุบำนาญชราภาพ 65 ปี และระยะเวลาการเกิดสิทธิรับประโยชน์ทดแทน 15 ปี ทำให้ผู้ประกันตนที่อยู่ในกลุ่มอายุตั้งแต่ 41 ปีขึ้นไป

และประสงค์จะออกจากงานหรือเกษียณอายุ ไม่สามารถบรรลู่เงินระยะเวลาการเกิดสิทธิ ดังนั้น ถ้าประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ มีผลบังคับใช้ในวันที่ 31 ธันวาคม 2541 ระยะเวลาการเกิดสิทธิรับประโยชน์ทดแทนจะครบ 15 ปี ในปี พ.ศ. 2556 ทำให้ผู้ประกันตนที่เกิดก่อนปี พ.ศ. 2502 จำนวนไม่น้อยกว่า 623,000 คน และประสงค์จะออกจากงานหรือเกษียณอายุเมื่ออายุ 55 ปี ไม่สามารถได้รับประโยชน์ทดแทน เนื่องจากจ่ายเงินสมทบน้อยกว่า 15 ปี จึงมีคุณสมบัติไม่ครบเงื่อนไขการเกิดสิทธิรับประโยชน์ทดแทน ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ประกันตนกลุ่มดังกล่าว

2. กฎหมายกำหนดเงื่อนไขการเกิดสิทธิรับประโยชน์ทดแทนไว้ 2 ประการ โดยไม่มีข้อยกเว้นสำหรับผู้ประกันตนที่มีอายุมากเกินกว่าจะบรรลู่เงินระยะเวลาการเกิดสิทธิรับประโยชน์ทดแทนก่อนบังคับใช้กฎหมาย ทำให้สำนักงานประกันสังคมไม่สามารถจ่ายประโยชน์ทดแทนแก่ผู้ประกันตนในกลุ่มดังกล่าว สมตั้งเจตนารมณ์ของกฎหมายได้

3. จากการสำรวจความคิดเห็น ซึ่งผู้วิจัยได้ถามว่าคุณสมบัติข้อใดที่ไม่ควรนำมาใช้บังคับแก่ลูกจ้างที่มีอายุมากเกินกว่าจะเป็นผู้มีสิทธิรับประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ ได้รับคำตอบส่วนใหญ่จากฝ่ายลูกจ้างร้อยละ 53 นายจ้างร้อยละ 61 และเจ้าหน้าที่ร้อยละ 78.26 ต่างมีความคิดเห็นสอดคล้องกันว่า คุณสมบัติกรณีผู้ประกันตนต้องจ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า 15 ปี ไม่ควรนำมาใช้บังคับแก่ลูกจ้างที่มีอายุมากเกินกว่าจะเป็นผู้มีสิทธิรับประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ ดังตารางที่ 17

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 17 ความคิดเห็นเกี่ยวกับคุณสมบัติที่ไม่ควรนำมาใช้บังคับแก่ผู้ประกันตนที่มีอายุมากเกินไปกว่าจะเป็นผู้มีสิทธิรับประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ

คุณสมบัติที่ไม่ควรนำมา บังคับแก่ผู้ประกันตนที่มี อายุมาก	ลูกจ้าง		นายจ้าง		เจ้าหน้าที่	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
1. ผู้ประกันตนที่ออกจาก งานแล้ว	9	9	8	8	4	4.35
2. จ่ายเงินสมทบมาแล้ว ไม่น้อยกว่า 15 ปี	53	53	61	61	72	78.26
3. อายุ 55 ปีขึ้นไป	29	29	26	26	12	13.04
4. ข้อ 1 และข้อ 2	2	2	-	-	-	-
5. ข้อ 1 และข้อ 3	1	1	-	-	-	-
6. ข้อ 2 และข้อ 3	5	5	5	5	4	4.35
7. ข้อ 1 ข้อ 2 และ ข้อ 3	1	1	-	-	-	-
รวม	100	100	100	100	92	100

สรุป

จากประเด็นปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นแสดงให้เห็นว่า กฎหมายประกันสังคมตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 นั้น มีหลักการและแนวคิดไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการประกันสังคม ประกอบกับประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตรและกรณีชราภาพ มีทั้งบัญญัติกฎหมายที่ไม่สมบูรณ์และชัดเจนพอที่จะทำให้ลูกจ้าง นายจ้าง และเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องเข้าใจได้อย่างถูกต้อง ซึ่งยังเป็นปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย จึงสมควรอย่างยิ่งที่จะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวให้หมดสิ้น และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการประกันสังคมต่อไป



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย