

ปัญหาเกี่ยวกับบทบังคับโทษในพระราชบัญญัติประกันสังคม กรณีนายจ้าง

Sanctions under the Social Security Act for Employers.

จอมจันทน์ คชสังข์¹

Jomjan Kotchasung

เลขที่ 114 ซอยสุขุมวิท 23 แขวงคลองเตยเหนือ เขตวัฒนา กรุงเทพฯ 10110

No. 114, Sukhumvit 23 Alley, Khlong Toei Nuea, Watthana, Bangkok 10110

* Corresponding author E-mail: Jomjan.kcs@g.swu.ac.th

วันที่รับบทความ (Received)	วันที่ได้รับบทความฉบับแก้ไข (Revised)	วันที่ตอบรับบทความ (Accepted)
19 พฤศจิกายน 2569	28 มกราคม 2569	10 กุมภาพันธ์ 2569

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาข้อจำกัดที่เป็นอุปสรรคต่อการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 โดยเฉพาะกรณีบทบังคับโทษสำหรับนายจ้าง อัตราโทษที่กำหนดไว้ในปัจจุบันอยู่ในระดับต่ำเกินไปจนไม่สามารถทำหน้าที่เป็นเครื่องมือยับยั้งการกระทำความผิดในเชิงเศรษฐกิจได้ ทำให้นายจ้างมองว่าค่าปรับเป็นเพียงต้นทุนในการดำเนินธุรกิจที่ยินดีจ่ายเพื่อแลกกับการไม่ต้องปฏิบัติตามหน้าที่ นอกจากนี้ยังพบประเด็นปัญหาจากการที่นายจ้างจงใจยื่นเอกสารแต่ไม่นำส่งเงินจริงเพื่อหลีกเลี่ยงโทษอาญา เนื่องจากกฎหมายไม่มีบทลงโทษทางอาญาโดยตรงกรณีค้างชำระเงินสมทบ ในขณะที่การลงโทษนิติบุคคลยิ่งเผชิญกับข้อจำกัดด้านเพดานโทษปรับและอุปสรรคในการพิสูจน์ความรับผิดชอบของผู้มีอำนาจสั่งการ อีกทั้งการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการ

¹ นิสิต ภาควิชานิติศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

เปรียบเทียบปรับโดยขาดมาตรฐานกลางที่ชัดเจน ยังส่งผลต่อความเชื่อมั่นในระบบยุติธรรม และสร้างความเหลื่อมล้ำในการแข่งขัน ด้วยเหตุนี้ จึงควรพิจารณาปรับปรุงอัตราโทษให้มีความเหมาะสมกับสถานะเศรษฐกิจ เพิ่มมาตรการทางปกครองที่รุนแรงเพื่อควบคุมพฤติกรรมนายจ้าง และกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนสำหรับการเปรียบเทียบปรับ เพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของบทบังคับโทษและสร้างความมั่นคงให้แก่กองทุนประกันสังคมอย่างแท้จริง

คำสำคัญ : บทบังคับโทษ ; ประกันสังคม ; นายจ้าง

Abstract

This academic article aims to study the limitations hindering the effective enforcement of the Social Security Act, B.E. 2533 (1990), specifically regarding the sanctions imposed on employers. The study finds that current statutory sanctions are excessively low, failing to serve as an effective deterrent against economic offenses. This leads employers to perceive fines merely as a cost of doing business, which they are willing to incur in exchange for non-compliance. Furthermore, a significant issue arises where employers deliberately submit required documents but withhold actual payments to circumvent criminal liability, as the law lacks direct criminal sanctions for outstanding contributions. Meanwhile, the imposition of sanctions on legal entities faces constraints due to low fine ceilings and evidentiary hurdles in proving the liability of authorized persons. Additionally, the exercise of discretionary power by officials in settling fines without clear standardized criteria undermines public confidence in the justice system and creates competitive inequality. Consequently, it is recommended that the sanction rates be revised to align with current economic conditions, more stringent administrative measures be introduced to regulate employer behavior, and

clear guidelines for fine settlements be established to preserve the sanctity of legal sanctions and ensure the genuine stability of the Social Security Fund.

Keywords : Sanctions ; Social Security ; Employer

บทนำ

กฎหมายประกันสังคมเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในระบบสวัสดิการสังคม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างหลักประกันความมั่นคงให้แก่บุคคลที่เผชิญกับเคราะห์ภัยหรือเหตุอันกระทบต่อการดำรงชีพ ผ่านการเฉลี่ยความเสี่ยงและการระดมเงินสมทบจากผู้ประกันตน นายจ้าง และรัฐบาล เพื่อคุ้มครองและบรรเทาความเดือดร้อนใน 7 กรณีสำคัญ ได้แก่ ประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย คลอดบุตร ทูพพลภาพ เสียชีวิต สงเคราะห์บุตร ชราภาพ และว่างงาน อันเป็นการสร้างบรรทัดฐานความมั่นคงให้แก่แรงงานในฐานะฟันเฟืองสำคัญของประเทศ (Social Security Act B.E. 2533 [1990], 1990; International Labour Organization [ILO], 2017)

ในปัจจุบัน ระบบประกันสังคมไทยภายใต้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 กำลังเผชิญกับข้อถกเถียงในเชิงนโยบายและกฎหมายอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นความอ่อนแอของบทบังคับโทษ ซึ่งมีอัตราโทษต่ำเกินกว่าจะก่อให้เกิดประสิทธิผลในการยับยั้งการกระทำผิด ส่งผลให้เกิดการกระทำผิดซ้ำซากอย่างต่อเนื่อง ข้อบกพร่องดังกล่าวไม่เพียงทำให้มาตรการลงโทษไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย หากยังสะท้อนถึงความท้าทายด้านประสิทธิภาพของกลไกการบังคับใช้กฎหมายและธรรมาภิบาลของระบบประกันสังคม (ILO, 2021; Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], 2018)

ประเด็นปัญหาที่สำคัญยิ่งคือการที่นายจ้างอาศัยช่องว่างทางกฎหมายในการบริหารจัดการสภาพคล่องบนความเสี่ยงของลูกจ้าง เช่น การหักเงินจากรายได้ของลูกจ้างแต่ไม่นำส่งกองทุน หรือการไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ในการชำระเงินสมทบตามกฎหมาย ซึ่งกระทบต่อสิทธิของผู้ประกันตนและเสถียรภาพของกองทุน เนื่องจากระบบประกันสังคมตั้งอยู่บนหลักการ

ร่วมรับผิดชอบระหว่างนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐ (Social Security Act B.E. 2533 [1990], 1990; ILO, 2017) นอกจากนี้ ความซับซ้อนในการพิสูจน์ความรับผิดชอบของนิติบุคคลและการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการเปรียบเทียบปรับโดยปราศจากมาตรฐานกลางที่ชัดเจนยังอาจส่งผลกระทบต่อหลักนิติธรรม ความโปร่งใส และความเสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมาย (OECD, 2018)

หากปัญหาเหล่านี้ไม่ได้รับการแก้ไข ย่อมส่งผลโดยตรงต่อความเชื่อมั่นของผู้ประกันตนและความมั่นคงของกองทุนประกันสังคมในอนาคต ซึ่งอาจนำไปสู่ภาวะที่จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนนโยบายด้านสิทธิประโยชน์หรืออัตราเงินสมทบ อันอาจส่งผลกระทบต่อแรงงานและเสถียรภาพของระบบหลักประกันสังคมในระยะยาว (World Bank, 2013) บทความวิชาการนี้นำเสนอปัญหาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับสภาพปัญหาและแนวทางการปรับปรุงบทบังคับโทษและกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ความเท่าเทียมในการแข่งขัน และสร้างความมั่นใจว่ากองทุนประกันสังคมจะสามารถทำหน้าที่เป็นหลักประกันแก่แรงงานได้อย่างยั่งยืน (ILO, 2021)

เนื้อหา

แม้ระบบประกันสังคมตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 จะถูกจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อสร้างหลักประกันความมั่นคงและเฉลี่ยความเสี่ยงในการดำรงชีวิตให้แก่ผู้ประกันตน แต่ในบริบทของการบังคับใช้กฎหมายกลับพบข้อบกพร่องเชิงโครงสร้างที่สำคัญ 4 ประการอันเป็นอุปสรรคต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว (Social Security Act B.E. 2533 [1990], 1990; International Labour Organization [ILO], 2021) ประการแรก การกำหนดอัตราโทษที่ต่ำเกินไป จนขาดอำนาจในการยับยั้งและจูงใจให้เกิดการฝ่าฝืนกฎหมาย (Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], 2018) ประการที่สอง ช่องว่างทางกฎหมายในกรณีที่นายจ้างหักเงินสมทบจากลูกจ้างแล้วแต่ไม่นำส่งเข้ากองทุน ซึ่งกฎหมายยังขาดบทบัญญัติลงโทษอาญาโดยตรงที่เข้มงวดเพียงพอ (Social Security Act B.E. 2533 [1990], 1990; ILO, 2017) ประการที่สาม ความซับซ้อน

ของสถานะนิติบุคคล ที่มักถูกใช้เป็นเครื่องมือในการอำพรางความรับผิดชอบหรือโยกย้ายทรัพย์สิน ทำให้การติดตามหนี้ค้างชำระและตัวผู้กระทำผิดตัวจริงเป็นไปได้ยาก (OECD, 2018) และประการสุดท้าย ปัญหาการใช้ดุลพินิจในการเปรียบเทียบปรับของเจ้าพนักงาน ที่ขาดมาตรฐานความเด็ดขาด ส่งผลให้กระบวนการบังคับโทษกลายเป็นเพียงการประนีประนอมที่เอื้อให้เกิดพฤติการณ์กระทำผิดอย่างต่อเนื่อง ปัจจัยเหล่านี้ไม่เพียงแต่ทำให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายไม่สามารถบรรลุเจตนารมณ์ในการคุ้มครองสิทธิได้อย่างแท้จริง แต่ยังส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของกองทุนและความมั่นคงทางสังคมในระยะยาว (ILO, 2021; World Bank, 2013)

ขอบเขตการใช้บังคับกฎหมายประกันสังคมตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดให้สถานประกอบกิจการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป มีหน้าที่ต้องขึ้นทะเบียนประกันสังคมให้แก่ลูกจ้าง โดยผู้ประกันตนตามมาตรา 33 จะต้องมียศอายุไม่ต่ำกว่า 15 ปีบริบูรณ์ และไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์ สิทธิประโยชน์ดังกล่าวถือเป็นสวัสดิการขั้นพื้นฐานที่อาศัยกลไกการจัดเก็บเงินสมทบร่วมกันระหว่างลูกจ้างและนายจ้างตามอัตราส่วนที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้รัฐบาลนำไปบริหารจัดการและจัดสรรเป็นสวัสดิการในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อสร้างหลักประกันความมั่นคงในการดำรงชีวิตให้แก่ผู้ประกันตน (Social Security Act B.E. 2533 [1990], 1990; Social Security Office [SSO], 2023)

ปัญหาเกี่ยวกับบทบังคับโทษในพระราชบัญญัติประกันสังคมกรณีนายจ้าง

บทบังคับโทษตามพระราชบัญญัติประกันสังคมในกรณีนายจ้างยังมีข้อจำกัดที่เป็นอุปสรรคต่อการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีประเด็นสำคัญดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เป็นปัญหาเกี่ยวกับอัตราโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายซึ่งอยู่ในระดับต่ำเกินไป จนไม่สามารถทำหน้าที่เป็นเครื่องมือในการยับยั้งหรือขัดขวางการกระทำความผิดในเชิงเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ

มาตรา 96 นายจ้างผู้ใดโดยเจตนาไม่ยื่นแบบรายการต่อสำนักงานภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 34 หรือไม่แจ้งเป็นหนังสือต่อสำนักงานขอเปลี่ยนแปลง หรือแก้ไข

เพิ่มเติมรายการภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 44 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (Social Security Act B.E. 2533 [1990], 1990)

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นความผิดต่อเนื่อง ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษปรับอีกวันละไม่เกินห้าพันบาทตลอดระยะเวลาที่ยังฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม (Social Security Act B.E. 2533 [1990], 1990)

การขึ้นทะเบียนนายจ้างและผู้ประกันตนตามมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 ถือเป็นหน้าที่สำคัญของนายจ้างเมื่อมีการจ้างลูกจ้างที่มีลักษณะเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป โดยกฎหมายกำหนดให้ต้องดำเนินการภายใน 30 วันนับแต่วันเริ่มจ้างงาน นอกจากหน้าที่ในการขึ้นทะเบียนแล้ว มาตรา 44 ยังกำหนดให้นายจ้างมีหน้าที่แจ้งการเปลี่ยนแปลงข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับนายจ้างหรือลูกจ้างภายในวันที่ 15 ของเดือนถัดจากเดือนที่มีการเปลี่ยนแปลงนั้น (Social Security Act B.E. 2533 [1990], 1990)

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติยังพบประเด็นปัญหาด้านการบังคับใช้กฎหมาย โดยเฉพาะกรณีที่นายจ้างหลีกเลี่ยงการแจ้งข้อมูลเพื่อปิดบังการค้างชำระเงินสมทบหรือเพื่อเลี่ยงการตรวจสอบจากเจ้าพนักงาน แม้ว่าตามมาตรา 96 วรรคสอง จะระบุบทลงโทษในกรณีความผิดต่อเนื่อง ให้ปรับรายวันวันละไม่เกิน 5,000 บาท ตลอดระยะเวลาที่ยังฝ่าฝืน แต่บทบัญญัติดังกล่าวกลับไม่ถูกนำมาบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ส่งผลให้นายจ้างบางส่วน เลือกที่จะฝ่าฝืนกฎหมาย เนื่องจากประเมินว่าค่าปรับในทางปฏิบัติมีมูลค่าน้อยกว่าภาระเงินสมทบที่ต้องนำส่ง ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความล้มเหลวของกลไกการป้องปรามทางกฎหมาย (International Labour Organization [ILO], 2021; Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], 2018)

การกำหนดอัตราโทษปรับรายวันในลักษณะคงที่โดยไม่คำนึงถึงขนาดของกิจการหรือจำนวนลูกจ้าง ถือเป็นจุดอ่อนที่ส่งผลกระทบต่อนายจ้างแต่ละรายอย่างไม่เท่าเทียมกัน เนื่องจากสภาพคล่องและขีดความสามารถทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง ทำให้อัตราโทษที่ไม่ผันแปรตามสัดส่วนจำนวนผู้ประกันตนหรือมูลค่าเงินสมทบที่หลีกเลี่ยงกลายเป็น

ภาระที่รุนแรงเกินสมควรสำหรับผู้ประกอบการรายย่อยจนอาจส่งผลกระทบต่อการคงอยู่ของธุรกิจ ในทางกลับกัน อัตราโทษเดียวกันนี้กลับมีน้ำหนักน้อยเกินไปสำหรับสถานประกอบการขนาดใหญ่ที่อาจมองว่าค่าปรับเป็นต้นทุนที่ต่ำกว่าผลประโยชน์จากการประวิงเวลาส่งเงินสมทบ สะท้อนให้เห็นถึงความล้มเหลวของหลักความได้สัดส่วนที่ทำให้กฎหมายขาดประสิทธิภาพในการป้องปรามและสร้างแรงจูงใจให้เกิดการปฏิบัติตามกฎหมาย (OECD, 2018)

มาตรา 97 นายจ้างผู้ใดยื่นแบบรายการตามมาตรา 34 หรือแจ้งขอเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการตามมาตรา 44 เป็นเท็จ หรือไม่ยื่นแบบรายการแสดงการส่งเงินสมทบภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 47 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (Social Security Act B.E. 2533 [1990], 1990)

ตามที่ได้กล่าวไปก่อนหน้านี้ มาตรา 34 และ 44 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 กำหนดให้นายจ้างมีภาระหน้าที่ในการแจ้งข้อมูลการขึ้นทะเบียนและการเปลี่ยนแปลงข้อเท็จจริงของลูกจ้างต่อสำนักงานประกันสังคมภายในระยะเวลาที่กำหนด เพื่อรักษาความถูกต้องของฐานข้อมูลผู้ประกันตน (Social Security Act B.E. 2533 [1990], 1990) ทว่าในทางปฏิบัติกลับปรากฏพฤติการณ์ที่นายจ้างจงใจแจ้งข้อมูลอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ แม้บทบัญญัติตามมาตรา 97 จะกำหนดโทษอาญาสำหรับผู้ที่จงใจแจ้งข้อความเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริง โดยมีโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่อัตราโทษดังกล่าวกลับไม่อาจก่อให้เกิดประสิทธิผลในการป้องปรามได้อย่างเพียงพอเมื่อเปรียบเทียบกับมูลค่าของผลประโยชน์ที่นายจ้าง (ILO, 2021) การที่ผลประโยชน์จากการทุจริตมีมูลค่าสูงกว่าต้นทุนทางกฎหมาย ทำให้นายจ้างบางส่วนเลือกที่จะยอมเสี่ยงกระทำความผิด ซึ่งข้อเท็จจริงนี้สะท้อนให้เห็นว่าปัญหาการแจ้งข้อมูลที่เจมิได้เป็นเพียงความผิดเฉพาะบุคคล แต่เป็นอุปสรรคสำคัญที่กระทบต่อความเชื่อมั่นต่อระบบประกันสังคม (World Bank, 2013)

ประเด็นที่สอง เป็นเรื่องของช่องว่างทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการหักเงินจากลูกจ้างแต่ไม่นำส่งตามที่กฎหมายกำหนด

มาตรา 47 วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม ให้นายจ้างหักค่าจ้างของผู้ประกันตนทุกครั้งที่มีการจ่ายค่าจ้างตามจำนวนที่จะต้องนำส่งเป็นเงินสมทบในส่วนของผู้ประกันตนตามมาตรา 46 และให้ถือว่าผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบแล้วตั้งแต่วันที่กำหนดจ่ายค่าจ้าง

ให้นายจ้างนำเงินสมทบในส่วนของผู้ประกันตนที่ได้หักไว้ตามวรรคหนึ่ง และเงินสมทบในส่วนของนายจ้างส่งให้แก่สำนักงานภายในวันที่สิบห้าของเดือนถัดจากเดือนที่มีการหักเงินสมทบไว้ พร้อมทั้งยื่นรายการแสดงการส่งเงินสมทบตามแบบที่เลขาธิการกำหนด

ถ้านายจ้างไม่จ่ายค่าจ้างตามกำหนดเวลาที่ต้องจ่าย ให้นายจ้างมีหน้าที่นำส่งเงินสมทบตามที่บัญญัติไว้ในวรรคสอง โดยถือเสมือนว่ามีการจ่ายค่าจ้างแล้ว

ระบบประกันสังคมเป็นรูปแบบการสร้างหลักประกันผ่านการสมทบเงินร่วมกันสามฝ่ายระหว่างนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล โดยมีสำนักงานประกันสังคมทำหน้าที่บริหารจัดการกองทุนให้เกิดดอกผลเพื่อจัดสรรเป็นสิทธิประโยชน์ทดแทนแก่ผู้ประกันตน ซึ่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 กำหนดหน้าที่ให้นายจ้างต้องหักเงินสมทบจากค่าจ้างของลูกจ้างและจ่ายสมทบเพิ่มในอัตราที่เท่ากัน (Social Security Act B.E. 2533 [1990], 1990; International Labour Organization [ILO], 2021) อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติยังพบปัญหานายจ้างค้างชำระหรือนำส่งเงินสมทบไม่ครบตามอัตราที่กำหนด กฎหมายจึงบัญญัติมาตรการบังคับทางแพ่งโดยการเรียกเก็บเงินเพิ่มในอัตราร้อยละ 2 ต่อเดือนของเงินสมทบที่ค้างชำระ เพื่อกระตุ้นให้นายจ้างปฏิบัติตามหน้าที่ในการรักษาสวัสดิการของผู้ประกันตนและเสถียรภาพของกองทุนอย่างเคร่งครัด (Social Security Act B.E. 2533 [1990], 1990) อย่างไรก็ตาม มาตรการเงินเพิ่มในอัตราร้อยละ 2 ต่อเดือน อาจไม่เพียงพอในการสร้างแรงจูงใจให้นายจ้างปฏิบัติตามกฎหมาย โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับต้นทุนทางการเงินในตลาด หรือโอกาสในการนำเงินก้อนดังกล่าวไปสร้างผลกำไรในทางธุรกิจ ซึ่งมีมูลค่าสูงกว่าภาระเงินเพิ่มที่กฎหมายกำหนด (Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], 2018)

ในส่วนของบริษัทมหาชน พระราชบัญญัติประกันสังคมได้กำหนดให้นายจ้างต้องยื่นแบบรายการแสดงการส่งเงินสมทบต่อสำนักงานประกันสังคมภายในวันที่ 15 ของเดือนถัดไป หลังจากที่มีการหักเงินสมทบไว้ หากนายจ้างไม่ดำเนินการยื่นแบบรายการดังกล่าวภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด จะมีโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 97 ของกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2558 (Social Security Act B.E. 2533 [1990], 1990)

ปัญหาสำคัญของระบบประกันสังคมในปัจจุบันสะท้อนถึงความไม่สอดคล้องระหว่างเจตนารมณ์ของกฎหมายกับการบังคับใช้ในทางปฏิบัติ โดยแม้กฎหมายมีวัตถุประสงค์เพื่อผ่อนปรนให้นายจ้างที่ประสบปัญหาสภาพคล่องสามารถยื่นแสดงยอดหนี้และขอเจรจาผ่อนชำระได้ แต่ในความเป็นจริง ช่องว่างดังกล่าวกลับถูกนำมาใช้เพื่อประวิงเวลา โดยนายจ้างจำนวนไม่น้อยเลือกยื่นเอกสารโดยไม่ดำเนินการนำส่งเงินสมทบ เพียงเพื่อหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบทางอาญาจากการไม่ยื่นเอกสารตามที่กฎหมายกำหนด เนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดโทษทางอาญาโดยตรงสำหรับการค้างส่งเงินสมทบ ทำให้นายจ้างขาดความเกรงกลัวและมองว่าการค้างชำระเป็นเพียงการบริหารสภาพคล่องที่มีต้นทุนต่ำ ส่งผลให้เกิดปัญหาการกระทำอย่างต่อเนื่องและมีเงินสมทบค้างชำระสะสมในระบบเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว (ILO, 2021; World Bank, 2013)

การที่นายจ้างอาศัยช่องว่างเหล่านี้ ไม่เพียงแต่ส่งผลกระทบต่อ เสถียรภาพของกองทุนประกันสังคมในระยะยาว แต่ยังเป็นการทำลาย หลักประกันขั้นพื้นฐานของลูกจ้าง โดยเฉพาะในยามวิกฤตซึ่งหากบริษัทมหาชนยังไม่ถูกปรับปรุงให้มีความเข้มงวดและเป็นมาตรฐาน ปัญหานี้ยังคงเป็นอุปสรรคสำคัญในการสร้างความมั่นคงทางสังคมของประเทศต่อไป

ประเด็นที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับความซับซ้อนของการเอาผิดกับนิติบุคคล

มาตรา 101 ในกรณีที่นิติบุคคลเป็นผู้กระทำความผิดและถูกลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่าผู้แทนของนิติบุคคล กรรมการทุกคน และผู้รับผิดชอบในการ

ดำเนินการของนิติบุคคลนั้น ต้องระวางโทษ เช่นเดียวกับนิติบุคคลนั้นด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้รู้เห็นเป็นใจในการกระทำความผิดนั้น หรือได้จัดการตามสมควรเพื่อป้องกันมิให้เกิดความผิดนั้นแล้ว

ภายใต้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 ความรับผิดทางอาญาของนายจ้างที่เป็นนิติบุคคลมีลักษณะเฉพาะที่ซับซ้อน เนื่องจากนิติบุคคลเป็นองค์กรสมมติที่ไม่สามารถแสดงเจตนาได้ด้วยตนเอง มาตรา 101 จึงบัญญัติหลักการสำคัญเพื่ออุดช่องว่างดังกล่าว โดยกำหนดให้กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลผู้มีอำนาจสั่งการของนิติบุคคล ต้องร่วมรับผิดในฐานะผู้กระทำความผิดด้วย หากความผิดนั้นเกิดจากการสั่งการ การกระทำ หรือแม้แต่การละเว้นไม่สั่งการในหน้าที่ที่ควรทำ หลักการนี้สะท้อนให้เห็นว่ากฎหมายมุ่งหมายจะลงโทษถึงตัวบุคคลธรรมดาที่อยู่เบื้องหลังการตัดสินใจขององค์กร เพื่อให้ความรับผิดทางอาญามีผลในทางปฏิบัติ (Social Security Act B.E. 2533 [1990], 1990; Coffee, 1981)

อย่างไรก็ตามการบังคับโทษมีข้อจำกัด เนื่องจากนิติบุคคลไม่สามารถรับโทษจำคุกได้ โทษอาญาจึงถูกจำกัดไว้เพียงโทษปรับตามมาตรา 96 ซึ่งกำหนดเพดานไว้สูงสุดเพียง 20,000 บาท เมื่อพิจารณาในเชิงลึกจะพบว่า อัตราโทษปรับดังกล่าวเป็นอัตราที่ใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ.2533 ไม่สอดคล้องกับสถานะเศรษฐกิจในปัจจุบัน และไม่มีน้ำหนักเพียงพอที่จะสร้างความยำเกรงให้กับนิติบุคคลขนาดใหญ่ โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบระหว่างผลประโยชน์จากการประวิงเวลาไม่นำส่งเงินสมทบก่อนใหญ่ กับต้นทุนทางกฎหมายที่ต้องจ่ายในรูปแบบค่าปรับ อีกทั้งกฎหมายประกันสังคมยังขาดมาตรการลงโทษทางปกครองที่รุนแรง เช่น การสั่งปิดกิจการหรือการเพิกถอนใบอนุญาต ทำให้เครื่องมือในการป้องปรามการกระทำผิดมีจำกัด (Braithwaite, 1985; United Nations Office on Drugs and Crime [UNODC], 2015)

นอกจากนี้กระบวนการพิสูจน์ความรับผิดยังเผชิญกับอุปสรรคในการสืบค้นพยานหลักฐานเพื่อระบุตัวผู้มีอำนาจกระทำแทนที่แท้จริงในโครงสร้างองค์กรที่ซับซ้อน ปัญหาเหล่านี้ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายกับนิติบุคคลในระบบประกันสังคมยังคงขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย จึงควรมีการบัญญัติโทษและแนวทางการพิสูจน์ที่ชัดเจน (Fisse & Braithwaite, 1993; Gobert & Punch, 2003)

ประเด็นที่สี่ การใช้อำนาจเปรียบเทียบปรับของเจ้าหน้าที่รัฐ

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 ได้มอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่รัฐสามารถดำเนินการเปรียบเทียบปรับแก่ผู้กระทำความผิดในหลายกรณี ซึ่งเป็นกลไกที่ช่วยให้คดีสิ้นสุดลงได้โดยไม่ต้องเข้าสู่กระบวนการส่งฟ้องศาล อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานในลักษณะนี้จัดเป็นการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งหากขาดแนวทางหรือหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน ย่อมส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพในการป้องปราม และอาจกลายเป็นช่องว่างที่นำไปสู่ปัญหาการเลือกปฏิบัติหรือการทุจริตประพหุมิติมิชอบได้ (Social Security Act B.E. 2533 [1990], 1990; United Nations Office on Drugs and Crime [UNODC], 2015)

ลักษณะการใช้อำนาจดังกล่าวก่อให้เกิดผลเสียอย่างมีนัยสำคัญ เนื่องจากเมื่ออัตราโทษปรับที่เกิดขึ้นจริงจากการใช้ดุลพินิจมีมูลค่าต่ำกว่าผลประโยชน์ที่นายจ้างได้รับจากการฝ่าฝืนกฎหมาย กฎหมายย่อมสูญเสียฟังก์ชันในการเป็นเครื่องมือควบคุมพฤติกรรม และแปรสภาพเป็นเพียงต้นทุนในการดำเนินธุรกิจที่นายจ้างยินดีจ่ายเพื่อแลกกับการไม่ต้องปฏิบัติตามหน้าที่ อีกทั้งมาตรฐานการลงโทษที่ไม่คงเส้นคงวายังส่งผลต่อความเชื่อมั่นในระบบยุติธรรม และสร้างความเหลื่อมล้ำในการแข่งขันระหว่างนายจ้างที่ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดกับนายจ้างที่ทุจริตฝ่าฝืน (Becker, 1968; Braithwaite, 1985)

นอกจากความเสี่ยงด้านความโปร่งใสแล้ว การขาดมาตรการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจที่เข้มงวดยังส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อระบบกฎหมายในภาพรวม ดังนั้น การกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนสำหรับการเปรียบเทียบปรับจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีความเป็นธรรมและสามารถตรวจสอบได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าปัญหาดังกล่าวมิได้เกิดจากตัวบทกฎหมายเพียงประการเดียว หากแต่เป็นผลจากโครงสร้างการบังคับใช้ที่พึ่งพาดุลพินิจของเจ้าหน้าที่เป็นหลักโดยขาดกลไกกำกับและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ การขาดมาตรฐานกลางเช่นนี้จึงไม่เพียงแต่กระทบต่อความโปร่งใส แต่ยังส่งผลกระทบต่อความศักดิ์สิทธิ์ของบทบังคับโทษและความน่าเชื่อถือของกระบวนการยุติธรรม (Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], 2018; World Justice Project, 2023)

ในกระบวนการพิจารณาเปรียบเทียบปรับนั้น เจ้าหน้าที่ควรยึดถือปัจจัยด้านความเหมาะสมเป็นสำคัญ โดยพิจารณาจากความร้ายแรงของความผิด เจตนาของผู้กระทำ และประวัติการกระทำผิดที่ผ่านมา เพื่อให้บทลงโทษที่ได้รับมีความเป็นธรรมและสมสัดส่วน ควบคู่กับการพัฒนาศักยภาพของเจ้าหน้าที่และการจัดให้มีกลไกติดตามและประเมินผลอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อยกระดับประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายในระยะยาว (UNODC, 2015; OECD, 2018)

บทสรุป

บทความนี้นำเสนอการศึกษาข้อจำกัดของบทบังคับโทษทางอาญาต่อนายจ้างตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 ที่สำคัญสี่ประการ ได้แก่ (1) อัตราโทษที่ต่ำ ไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและไม่สามารถป้องปรามได้จริง โดยเฉพาะกรณีไม่ยื่นแบบหรือยื่นข้อมูลเท็จ (2) ช่องว่างทางกฎหมายเกี่ยวกับกรณีนายจ้างหักเงินสมทบแล้วไม่นำส่ง ซึ่งยังไม่มียกเว้นโทษชัดเจนให้เป็นความผิดอาญา (3) ความซับซ้อนในการเอาผิดนิติบุคคล ต้องพิสูจน์เจตนาของผู้มีอำนาจ เช่น กรรมการหรือผู้จัดการ ทำให้ดำเนินคดียาก และ (4) ปัญหาการใช้อำนาจเปรียบเทียบปรับที่ขาดหลักเกณฑ์ชัดเจน เสี่ยงต่อการเลือกปฏิบัติ และไม่บังคับใช้การปรับต่อเนื่องอย่างจริงจัง

ข้อจำกัดเหล่านี้สะท้อนปัญหาทั้งด้านบทบัญญัติและการบังคับใช้ ทำให้กฎหมายยังไม่สามารถควบคุมและป้องกันการฝ่าฝืนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้เขียนจึงเห็นความจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมาย โดยปรับอัตราโทษให้เหมาะสม เพิ่มบทบัญญัติความผิดกรณีหักเงินสมทบไม่นำส่ง และปรับปรุงความรับผิดชอบนิติบุคคลให้ชัดเจน เพื่อส่งเสริมความเป็นธรรมและการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างจริงจัง

ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษา ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. บทลงโทษปัจจุบันมีอัตราที่ต่ำเกินไปจนไม่สามารถยับยั้งการกระทำความผิดในเชิงเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ ควรปรับปรุงอัตราโทษให้มีความยืดหยุ่นและผันแปรตาม

สัดส่วน เช่น กำหนดตามจำนวนลูกจ้างหรือมูลค่าเงินสมทบที่หลักเลียง เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมระหว่างสถานประกอบการขนาดเล็กและขนาดใหญ่ตามหลักความได้สัดส่วน

2. นายจ้างมักอาศัยช่องว่างด้วยการยื่นเอกสารเพื่อเลี่ยงโทษอาญาแต่นำส่งเงินจริง เนื่องจากกฎหมายไม่มีบทลงโทษทางอาญาโดยตรงสำหรับการค้างส่งเงินสมทบ และมาตรการเงินเพิ่มร้อยละ 2 ต่อเดือนนั้นต่ำกว่าต้นทุนทางการเงินหรือกำไรที่นายจ้างจะได้รับจากการนำเงินก้อนนั้นไปหมุนเวียน ควรพิจารณาบัญญัติโทษทางอาญาหรือมาตรการบังคับที่เข้มงวดขึ้นสำหรับการจงใจค้างชำระเงินสมทบ และปรับปรุงอัตราเงินเพิ่มให้สูงพอที่จะจูงใจให้นายจ้างปฏิบัติตามหน้าที่ เพื่อรักษาเสถียรภาพของกองทุนและสิทธิของลูกจ้าง

3. การลงโทษนิติบุคคลทำได้เพียงโทษปรับซึ่งมีเพดานสูงสุดเพียง 20,000 บาท ซึ่งไม่สร้างความยำเกรงให้กับองค์กรขนาดใหญ่ อีกทั้งกระบวนการพิสูจน์ตัวผู้มีอำนาจสั่งการในโครงสร้างองค์กรที่ซับซ้อนยังทำได้ยาก ควรบัญญัติแนวทางการพิสูจน์ความรับผิดชอบบุคคลธรรมดาเบื้องหลังนิติบุคคลให้ชัดเจน และเพิ่มมาตรการลงโทษทางปกครองที่มีประสิทธิภาพนอกเหนือจากโทษปรับ เช่น การสั่งปิดกิจการชั่วคราวหรือการเพิกถอนใบอนุญาต เพื่อเพิ่มเครื่องมือในการควบคุมพฤติกรรมของนิติบุคคล

4. การมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่เปรียบเทียบปรับโดยขาดหลักเกณฑ์กลางที่ชัดเจน ส่งผลให้เกิดความเสี่ยงต่อการเลือกปฏิบัติและความไม่โปร่งใส จึงควรมีการจัดทำหลักเกณฑ์และมาตรฐานกลางในการใช้ดุลพินิจเปรียบเทียบปรับอย่างชัดเจน โดยพิจารณาจากเจตนา ความร้ายแรง และประวัติการกระทำผิด พร้อมทั้งจัดให้มีกลไกการติดตามและประเมินผลการทำงานของเจ้าหน้าที่เพื่อให้กระบวนการยุติธรรมมีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ นอกจากนี้ การบูรณาการเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาช่วยในการคำนวณและประมวลผลฐานความผิดจะเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยลดการใช้ดุลพินิจส่วนบุคคลและจำกัดการติดต่อโดยตรงระหว่างเจ้าหน้าที่กับผู้กระทำความผิด ซึ่งเป็นการปิดช่องว่างในการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ และยกระดับความโปร่งใสของระบบประกันสังคมอย่างยั่งยืน

การบังคับใช้กฎหมายประกันสังคมให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดมิได้ขึ้นอยู่กับ การลงโทษเพียงอย่างเดียว แต่ขึ้นอยู่กับ การสร้างระบบที่ทุกฝ่ายให้การยอมรับ ความร่วมมืออย่าง

บูรณาการระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน จะเป็นเสาหลักสำคัญในการขับเคลื่อนระบบประกันสังคมให้มีความเข้มแข็ง เมื่อกระบวนการเปรียบเทียบปรับมีความชัดเจนและตรวจสอบได้ ความเป็นธรรมย่อมปรากฏชัด ซึ่งจะส่งเสริมให้เกิดวัฒนธรรมการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด อันจะเป็นผลดีต่อเสถียรภาพของกองทุนประกันสังคมและคุณภาพชีวิตของผู้ประกันตนในระยะยาว

เอกสารอ้างอิง

- Becker, G. S. (1968). Crime and punishment: An economic approach. *Journal of Political Economy*, 76(2), 169–217.
- Braithwaite, J. (1985). *To punish or persuade: Enforcement of coal mine safety*. State University of New York Press.
- Coffee, J. C., Jr. (1981). “No soul to damn: No body to kick”: An unsensationalized inquiry into the problem of corporate punishment. *Michigan Law Review*, 79(3), 386–459.
- Fisse, B., & Braithwaite, J. (1993). *Corporations, crime and accountability*. Cambridge University Press.
- Gobert, J., & Punch, M. (2003). *Rethinking corporate crime*. Butterworths.
- International Labour Organization. (2017). *World social protection report 2017–2019: Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals*. International Labour Office.
- International Labour Organization. (2021). *World social protection report 2020–22: Social protection at the crossroads – In pursuit of a better future*. International Labour Office.

- International Labour Organization. (2021). World social protection report 2020–22: Social protection at the crossroads – In pursuit of a better future. International Labour Office.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2018). OECD regulatory policy outlook 2018. OECD Publishing.
- Social Security Act B.E. 2533 [1990]. (1990). Royal Thai Government Gazette.
- Social Security Office. (2023). Social security information and statistics. Ministry of Labour, Thailand.
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2015). Resource guide on good practices in the protection of reporting persons. United Nations.
- World Bank. (2013). The World Bank pension reform primer: Social pensions. World Bank.
- World Justice Project. (2023). Rule of Law Index 2023. World Justice Project.