

ปัญหาการกำหนดโทษทางอาญาที่นำมาบังคับกับนายจ้าง¹

ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

พุทธิตา จันทรสว่าง²

โทษทางอาญาเป็นมาตรการอย่างหนึ่งที่กำหนดไว้ในกฎหมายอาญาเพื่อใช้บังคับกับผู้กระทำความผิด เมื่อมีการฝ่าฝืนกฎหมาย ผู้ฝ่าฝืนก็จะได้รับการลงโทษ โทษจึงเป็นเครื่องมือในการข่มขู่เพื่อมิให้บุคคลทำการละเมิดต่อกฎหมายและยับยั้งมิให้เกิดการกระทำความผิดซ้ำขึ้นอีก ซึ่งโทษตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มีความแตกต่างกับโทษทางอาญาโดยทั่วไปโดยเหตุที่ว่าโทษดังกล่าวเป็นโทษประเภทที่ไม่ใช่ความผิดชั่วร้ายในตัวของมันเอง (mala in se) แต่เป็นความผิดเพราะกฎหมายห้าม (mala prohibita) หรือเป็นข้อกำหนดที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยในสังคม

บทกำหนดโทษตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมจึงเป็นการมีไว้เพื่อทำให้การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม รวมถึงการบริหารและการจัดเก็บเงินสมทบกองทุนประกันสังคมเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ซึ่งได้กำหนดโทษไว้ตามความหนักเบาของแต่ละกรณี โดยมีทั้งโทษปรับและโทษจำคุก ซึ่งโทษนั้นจะต้องเป็นมาตรการเพื่อเป็นเครื่องมือในการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายและต้องก่อให้เกิดประโยชน์ต่อมหาชนมากที่สุด แต่การบังคับใช้บทกำหนดโทษดังกล่าวข้างต้นยังมีปัญหาอยู่หลายประการ ทั้งกรณีบทกำหนดโทษยังไม่เหมาะสม ข้อเท็จจริงบางประการยังไม่ถูกกำหนดให้เป็นความผิดและมีบทลงโทษ และกรณีการบังคับใช้โทษกับนิติบุคคล โดยสามารถแยกวิเคราะห์ตามประเด็นปัญหาได้เป็น 4 ประเด็นดังนี้

ประเด็นที่ 1 ปัญหาบทกำหนดโทษปรับนายจ้างยังไม่เหมาะสม

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 2 กันยายน พ.ศ. 2533 โดยในปัจจุบันได้มีประกาศใช้บังคับมากกว่า 34 ปี โดยมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายทั้งสิ้น 4 ครั้ง ซึ่งได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในส่วนของบทกำหนดโทษเพียง 3 ครั้งเท่านั้น อีกทั้งยังเป็นการแก้ไขปรับปรุงอัตราโทษให้น้อยลงและใช้บังคับต่อมาโดยที่ไม่มีการปรับปรุงอัตราโทษให้เหมาะสมกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจในปัจจุบัน แม้มีการแก้ไขครั้งล่าสุดในปี พ.ศ. 2558 ก็เป็นการแก้ไขเพื่อเพิ่มโทษ

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาการกำหนดโทษทางอาญาที่นำมาบังคับกับนายจ้างตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์เรืองยศ แสนภักดี และคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธีรนิติ เทพสุเมธานนท์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สัจจวัฒน์ เรืองกาญจน์กุล

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

จากความผิดเดิม แต่มิได้พิจารณาอัตราโทษแต่อย่างใด อีกทั้งในการแก้ไขกฎหมายในส่วนของบริษัทกำหนดโทษในส่วนของบริษัทปรับนายจ้าง ก็เป็นการแก้ไขเพื่อลดอัตราโทษ จากอัตราโทษปรับสูงสุดไม่เกิน 30,000 บาท เป็นอัตราโทษปรับสูงสุดไม่เกิน 20,000 บาท ซึ่งเมื่อพิจารณาจากสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบัน จำนวนค่าปรับเพียงแค่ 20,000 บาท อาจจะไม่ทำให้นายจ้างเกรงกลัวที่จะกระทำความผิด เนื่องจากตามหลักนิติเศรษฐศาสตร์ มีแนวคิดที่ว่าผู้กระทำความผิดจะคำนึงถึงประโยชน์ทฤษฎีการก่ออาชญากรรมโดยเลือกอย่างมีเหตุผล ซึ่งการที่นายจ้างจะตัดสินใจกระทำความผิดก็ต่อเมื่อประโยชน์ที่คาดคะเนจากการกระทำความผิดสูงกว่าต้นทุนที่คาดว่าจะเกิดขึ้น

การขึ้นทะเบียนนายจ้างและขึ้นทะเบียนผู้ประกันตนนั้นเป็นหน้าที่ของนายจ้างซึ่งมีลูกจ้างที่เป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ตั้งแต่หนึ่งคนขึ้นไป จะต้องขึ้นทะเบียนนายจ้างและทะเบียนผู้ประกันตนภายใน 30 วัน นับแต่วันที่มีการจ้างงานลูกจ้างและในกรณีการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมข้อเท็จจริง นายจ้างก็มีหน้าที่จะต้องปฏิบัติภายในกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนดเช่นกัน ก็จะต้องแจ้งเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมข้อเท็จจริงดังกล่าวภายในวันที่สิบห้าของเดือนถัดจากเดือนที่มีการเปลี่ยนแปลง ซึ่งการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมข้อเท็จจริง เช่น การเข้า-ออกงานของลูกจ้าง หรือการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนของนายจ้าง แต่นายจ้างก็มักจะเพิกเฉยไม่ยอมปฏิบัติตามกฎหมายด้วยสาเหตุหลายประการ เช่น ไม่มีเวลาในการจัดทำเอกสาร หรือไม่ต้องการให้สำนักงานประกันสังคมทราบถึงข้อเท็จจริงที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น มีจำนวนสาขาที่เพิ่มมากขึ้น มีการเปลี่ยนแปลงที่ตั้งของสถานประกอบการ หรือเปลี่ยนแปลงหมายเลขโทรศัพท์ในการติดต่อสื่อสาร เพื่อมิให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบถึงการเปลี่ยนแปลงและเข้าไปตรวจสอบหรือติดตามเร่งรัดหนี้เงินสมทบ กรณีค้างชำระเงินสมทบกองทุนประกันสังคมได้ หรือกรณีการไม่แจ้งเปลี่ยนแปลงผู้มีอำนาจของนิติบุคคล อันจะส่งผลกระทบต่อตรวจสอบทรัพย์สินของนายจ้าง ซึ่งจากเหตุผลดังกล่าวเห็นว่าหากนายจ้างไม่ปฏิบัติตามกฎหมายจะกระทบกระเทือนถึงสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายของลูกจ้างและผู้ประกันตน อีกทั้งยังส่งผลในแง่ความมั่นคงของกองทุนประกันสังคม เนื่องจากการจ่ายสิทธิประโยชน์ในบางกรณีจะมีเงื่อนไขที่สำคัญจากฐานการว่าจ้าง โดยจะคำนวณจากฐานค่าจ้างซึ่งก็คือเงินสมทบที่นำส่งเข้ากองทุนประกันสังคมนั่นเอง ซึ่งมาตรา 96 และมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ได้กำหนดโทษไว้ว่า ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ จะเห็นว่าในกรณีนี้ประโยชน์ที่จะได้มีมากกว่าโทษที่จะได้รับ ซึ่งอาจทำให้เกิดแรงจูงใจในการกระทำความผิดเนื่องจากรายจ่ายที่นายจ้างต้องรับผิดชอบต่อเดือนซึ่งก็จำนวนเงินสมทบที่ต้องนำส่งต่อสำนักงานประกันสังคมมากกว่าโทษที่จะได้รับ โดยแนวทางที่เหมาะสมในการป้องปรามโดยการให้การลงโทษที่เป็นตัวเงิน (การปรับ) ซึ่งเป็นแนวทางที่มีต้นทุนต่ำและมีประสิทธิภาพ โดยการเพิ่มอัตราโทษปรับให้สอดคล้องกับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน ซึ่งจากการศึกษากฎหมายประกันสังคมต่างประเทศ คือ ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ประเทศสหพันธรัฐมาเลเซีย และประเทศสาธารณรัฐเกาหลี พบว่าบทกำหนดโทษจากการกระทำความผิดดังกล่าวต่างมีความรุนแรงทั้งสิ้น

ผู้ศึกษาจึงเห็นควรแก้ไขอัตราโทษปรับให้สูงขึ้น เนื่องจากเป็นวิธีการที่ไม่เป็นการสร้างภาระให้แก่รัฐ (หลีกเลี่ยงการใช้โทษจำคุก) โดยคำนึงถึงสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน เพื่อให้ผู้กระทำความผิดได้รู้สึกเกรงกลัวต่อโทษที่ระวาง สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการลงโทษเพื่อข่มขู่ยับยั้งผู้กระทำความผิดสำหรับโทษที่เป็นการกระทำความผิดต่อเนื่องนั้น ผู้ศึกษามีความเห็นว่าการปรับโดยกำหนดตามวันและรายได้ (Day Fine) มาปรับใช้ ซึ่งเป็นการลงโทษตามความรุนแรงของความผิดโดยคำนึงถึงฐานะทางเศรษฐกิจ รายได้ และผลประโยชน์จากการกระทำความผิดของผู้กระทำความผิดประกอบด้วย โดยเพิ่มเติมบทกำหนดโทษทางอาญาที่นำมาบังคับกับนายจ้างในประเด็นบทกำหนดโทษกรณีการขึ้นทะเบียนนายจ้าง และขึ้นทะเบียนผู้ประกันตนและการเปลี่ยนแปลงข้อเท็จจริง และประเด็นบทกำหนดโทษกรณีการขึ้นทะเบียนนายจ้างและขึ้นทะเบียนผู้ประกันตนและการเปลี่ยนแปลงข้อเท็จจริงเป็นเท็จ ตามมาตรา 96 และมาตรา 97 ดังต่อไปนี้

1.1 ประเด็นบทกำหนดโทษกรณีการขึ้นทะเบียนนายจ้างและขึ้นทะเบียนผู้ประกันตน และการเปลี่ยนแปลงข้อเท็จจริง (มาตรา 96)

แก้ไขเพิ่มเติมบทกำหนดโทษตามมาตรา 96 ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนนายจ้าง และขึ้นทะเบียนผู้ประกันตน โดยเห็นควรแก้ไขอัตราโทษปรับให้สูงขึ้นเพื่อให้ผู้กระทำความผิดได้รู้สึกเกรงกลัวต่อโทษที่ระวาง โดยแก้ไขให้สอดคล้องกับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน และนำหลักการปรับโดยกำหนดตามวันและรายได้ (Day Fine) มาปรับใช้กับการกระทำความผิดต่อเนื่องตามวรรคสอง โดยแยกคำนวณจากโทษปรับหลักตามวรรคหนึ่ง

จากเดิม

มาตรา 96 บัญญัติว่า “นายจ้างผู้ใดโดยเจตนาไม่ยื่นแบบรายการต่อสำนักงานภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 34 หรือไม่แจ้งเป็นหนังสือต่อสำนักงานขอเปลี่ยนแปลง หรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 44 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นความผิดต่อเนื่อง ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษปรับอีกวันละไม่เกินห้าพันบาทตลอดระยะเวลาที่ยังฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม”

แก้ไขเพิ่มเติมเป็นดังนี้

“นายจ้างผู้ใดโดยเจตนาไม่ยื่นแบบรายการต่อสำนักงานภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 34 หรือไม่แจ้งเป็นหนังสือต่อสำนักงานขอเปลี่ยนแปลง หรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 44 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นความผิดต่อเนื่อง ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษปรับอีกวันละไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทตลอดระยะเวลาที่ยังฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม

การปรับตามวรรคสอง ให้คำนึงถึงถึงฐานะ รายได้ และผลประโยชน์จากการกระทำความผิดของผู้กระทำความผิดประกอบด้วย”

1.2 ประเด็นบทกำหนดโทษกรณีการขึ้นทะเบียนนายจ้างและขึ้นทะเบียนผู้ประกันตน และการเปลี่ยนแปลงข้อเท็จจริงเป็นเท็จ (มาตรา 97)

แก้ไขเพิ่มเติมบทกำหนดโทษตามมาตรา 97 ซึ่งเป็นส่วนของการแจ้งข้อเท็จจริงเป็นเท็จ โดยเห็นควรแก้ไขอัตราโทษปรับให้สูงขึ้นเช่นเดียวกับมาตรา 96 และนำหลักการปรับตามจำนวนเท่าของผลประโยชน์ที่ได้รับจากการกระทำความผิดมาปรับใช้ โดยกำหนดบทลงโทษเพิ่มเติมเป็นวรรคสอง

จากเดิม

มาตรา 97 บัญญัติว่า “นายจ้างผู้ใดยื่นแบบรายการตามมาตรา 34 หรือแจ้งขอเปลี่ยนแปลง หรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการตามมาตรา 44 เป็นเท็จ หรือไม่ยื่นแบบรายการแสดงการส่งเงินสมทบภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 47 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

แก้ไขเพิ่มเติมเป็นดังนี้

“นายจ้างผู้ใดยื่นแบบรายการตามมาตรา 34 หรือแจ้งขอเปลี่ยนแปลง หรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการตามมาตรา 44 เป็นเท็จ หรือไม่ยื่นแบบรายการแสดงการส่งเงินสมทบภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 47 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งผู้กระทำความผิดได้รับผลประโยชน์จากการกระทำความผิดนั้น ไม่ว่าจะเป็นผลประโยชน์ตามพระราชบัญญัตินี้หรือผลประโยชน์ตามกฎหมายอื่น ผู้กระทำต้องระวางโทษปรับอีกไม่เกิน 2 เท่า ของจำนวนผลประโยชน์ที่ได้รับจากการกระทำความผิดนั้น”

การกำหนดอัตราโทษให้สูงขึ้นดังกล่าวจะเป็นการข่มขู่ยับยั้งให้นายจ้างเกรงกลัวไม่กล้าที่จะกระทำความผิดเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายบรรลุวัตถุประสงค์และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

ประเด็นที่ 2 ปัญหาบทกำหนดโทษกรณีนายจ้างยื่นแบบรายการแสดงการส่งเงินสมทบเป็นเท็จ

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 5 ได้กำหนดนิยาม “ค่าจ้าง” ไว้ว่า “เงินทุกประเภทที่นายจ้างจ่ายให้แก่ลูกจ้างเป็นค่าตอบแทนการทำงานในวันและเวลาทำงานปกติไม่ว่าจะคำนวณตามระยะเวลาหรือคำนวณตามผลงานที่ลูกจ้างทำได้ และให้หมายความรวมถึงเงินที่นายจ้างจ่ายให้ในวันหยุดและวันลา ซึ่งลูกจ้างไม่ได้ทำงานด้วย ทั้งนี้ ไม่ว่าจะกำหนด คำนวณ หรือจ่ายในลักษณะใดหรือโดยวิธีการใด และไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร” ดังนั้น หากเป็นเงินที่เข้าขำนนิยามข้างต้นนายจ้างก็ต้องนำมาเป็นฐานคำนวณในการนำส่งเงินสมทบเสมอ แต่อย่างไรก็ตามมีนายจ้างหลายรายที่มีการจ่ายเงินรายได้อื่นๆ ให้กับลูกจ้าง นอกเหนือจากค่าจ้างรายวันหรือเงินเดือนอีกด้วย อาทิเช่น เงินค่าครองชีพ เงินค่าน้ำมันรถ เงินค่าตำแหน่ง เป็นต้น

ซึ่งเงินดังกล่าวมานั้นหากเป็นการจ่ายตอบแทนการทำงานในวันและเวลาทำงานปกติ ก็ถือได้ว่าเป็นค่าจ้าง แต่จะมีนายจ้างบางรายที่ไม่ต้องการจะนำส่งเงินสมทบเป็นจำนวนมากก็จะแสดงค่าจ้างที่ต่ำกว่าความเป็นจริง และถ้าหากเป็นนายจ้างที่มีความรู้ด้านกฎหมายแรงงานก็จะหลีกเลี่ยงโดยจ่ายเป็นค่าตอบแทนอื่นที่ไม่ใช่ค่าจ้าง ซึ่งจะไม่ได้นำมาใช้เป็นฐานในการคำนวณเพื่อนำส่งเป็นเงินสมทบ อันจะส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการ เงินกองทุนประกันสังคมและส่งผลกระทบต่อตัวลูกจ้างในการได้รับสิทธิประโยชน์ในกรณีต่างๆ ที่จะต้องใช้ ฐานค่าจ้างในการคำนวณเพื่อใช้ในการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีต่างๆ

แม้ว่าสำนักงานประกันสังคมจะมีการตรวจสอบบัญชีค่าจ้างอยู่เป็นประจำแต่เนื่องจากปริมาณของ สถานประกอบการมีเป็นจำนวนมาก ประกอบกับอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่เป็นไปอย่างจำกัด ทำให้ไม่สามารถ ตรวจสอบค่าจ้างได้ถูกต้องทั้งหมด รวมทั้งการไม่มีบทกำหนดโทษทางอาญาไว้ในความผิดสำหรับกรณีดังกล่าว ไว้ในพระราชบัญญัติประกันสังคมเป็นการเฉพาะ ทำให้นายจ้างซึ่งมีเจตนาหลบเลี่ยงไม่เกิดความเกรงกลัว หากถูกตรวจสอบพบโดยสำนักงานก็เพียงจ่ายเงินสมทบย้อนหลังพร้อมเงินเพิ่มตามกฎหมายเท่านั้น ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย แม้ว่ามาตรา 77 วรรคท้าย แห่งรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะได้กำหนดไว้ว่า “...รัฐพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง” ซึ่งเมื่อพิจารณาตามสถิติรายงานข้อมูลการค้างชำระเงินสมทบกองทุนประกันสังคมของสำนักงาน ประกันสังคมทั่วประเทศตั้งแต่งวดเดือนมกราคม 2538 - งวดเดือนมีนาคม 2568 พบว่ามีจำนวน สถานประกอบการค้างชำระเงินสมทบจำนวน 63,902 ราย เป็นเงินสมทบค้างชำระจำนวน 6,063.57 ล้านบาท ซึ่งจะเห็นได้ว่ามีนายจ้างที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎหมายอยู่เป็นจำนวนมาก ประกอบกับการยื่นแบบรายการแสดงการส่งเงินสมทบเป็นเท็จนั้น ส่งผลให้การจัดเก็บเงินสมทบของ สำนักงานประกันสังคมซึ่งต้องนำเงินดังกล่าวไปลงทุน รวมทั้งมีผลกระทบต่อตัวลูกจ้างผู้ประกันตนในการคำนวณ ประโยชน์ทดแทนในกรณีต่างๆ อีกด้วย

เมื่อพิจารณาในส่วนของบทกำหนดโทษตามมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ที่ได้บัญญัติไว้ว่า “นายจ้างผู้ยื่นแบบรายการตามมาตรา 34 หรือแจ้งขอเปลี่ยนแปลง หรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการ ตามมาตรา 44 เป็นเท็จ หรือไม่ยื่นแบบรายการแสดงการส่งเงินสมทบภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 47 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” จากบทบัญญัตินี้ดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการกำหนดบทกำหนดโทษเกี่ยวกับกรณีนายจ้างยื่นแบบรายการตามมาตรา 34 และการแจ้ง ขอเปลี่ยนแปลง หรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการตามมาตรา 44 อันเป็นเท็จเท่านั้น ส่วนกรณีการยื่นแบบรายการ แสดงการส่งเงินสมทบจะมีบทกำหนดโทษไว้เพียงกรณีการไม่ยื่นแบบรายการแสดงการส่งเงินสมทบเท่านั้น แต่ยังไม่มียกเว้นในส่วนของการกำหนดโทษในกรณีที่นายจ้างยื่นแบบรายการแสดงการส่งเงินสมทบ อันเป็นเท็จไว้เป็นการเฉพาะแต่อย่างใด ประกอบกับจากการศึกษากฎหมายต่างประเทศ คือ ประเทศสหพันธรัฐ มาเลเซียและประเทศสาธารณรัฐเกาหลีก็มีการกำหนดโทษเกี่ยวกับการกระทำความผิดดังกล่าวไว้

ผู้ศึกษาจึงเห็นควรเพิ่มเติมบทกำหนดโทษโดยให้มีบทกำหนดโทษในกรณีที่นายจ้างยื่นแบบรายการแสดงการส่งเงินสมทบเป็นเท็จให้เป็นความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ โดยเพิ่มเติมถ้อยคำในมาตรา 97 ดังนี้

จากเดิม

มาตรา 97 บัญญัติว่า “นายจ้างผู้ใดยื่นแบบรายการตามมาตรา 34 หรือแจ้งขอเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการตามมาตรา 44 เป็นเท็จ หรือไม่ยื่นแบบรายการแสดงการส่งเงินสมทบภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 47 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

เพิ่มเติมเป็นดังนี้

มาตรา 97 บัญญัติว่า “นายจ้างผู้ใดยื่นแบบรายการตามมาตรา 34 หรือแจ้งขอเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการตามมาตรา 44 เป็นเท็จ หรือไม่ยื่นแบบรายการแสดงการส่งเงินสมทบภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 47 หรือยื่นแบบรายการแสดงการส่งเงินสมทบเป็นเท็จ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

การเพิ่มเติมบทกำหนดโทษดังกล่าวจะเกิดผลดีต่อการจัดเก็บเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม ซึ่งจะทำให้สามารถจัดเก็บเงินสมทบได้มากขึ้น ถูกต้องตามความเป็นจริง ทั้งยังส่งผลต่อตัวลูกจ้างในการได้รับสิทธิประโยชน์ในกรณีต่างๆ ที่จะต้องใช้ฐานค่าจ้างจากที่นายจ้างนำส่งต่อสำนักงานประกันสังคม ในการคำนวณเงินสมทบเพื่อใช้ในการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีต่างๆ

ประเด็นที่ 3 ปัญหาบทกำหนดโทษกรณีนายจ้างไม่นำส่งเงินสมทบภายในกำหนดเวลาหรือหักเงินจากลูกจ้างแล้วไม่นำส่งเป็นเงินสมทบต่อสำนักงานประกันสังคม

เมื่อนายจ้างขึ้นทะเบียนประกันสังคมแล้ว หน้าที่ที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือการนำส่งเงินสมทบ ซึ่งได้บัญญัติไว้ในมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ว่า “ให้นายจ้างหักค่าจ้างของผู้ประกันตนทุกครั้งที่มีการจ่ายค่าจ้างตามจำนวนที่จะต้องนำส่งเป็นเงินสมทบในส่วนของผู้ประกันตนตามมาตรา 46 และให้ถือว่าผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบแล้วตั้งแต่วันถึงกำหนดจ่ายค่าจ้าง และให้นายจ้างนำเงินสมทบในส่วนของผู้ประกันตนที่ได้หักไว้แล้ว และเงินสมทบในส่วนของนายจ้างส่งให้แก่สำนักงานภายในวันที่สิบห้าของเดือนถัดจากเดือนที่มีการหักเงินสมทบไว้ พร้อมทั้งยื่นแบบรายการแสดงการส่งเงินสมทบตามแบบและวิธีการที่เลขาธิการประกาศกำหนด...” โดยในทางปฏิบัตินายจ้างมีหน้าที่หักค่าจ้างของลูกจ้างพร้อมทั้งส่วนของนายจ้างนำส่งเป็นเงินสมทบต่อสำนักงานประกันสังคมภายในวันที่สิบห้าของเดือนถัดจากเดือนที่มีการหักเงินสมทบไว้ พร้อมทั้งยื่นแบบรายการแสดงการส่งเงินสมทบ แต่จะมีนายจ้างที่หักค่าจ้างของลูกจ้างไว้แล้วแต่ไม่ได้้นำส่งเป็นเงินสมทบต่อสำนักงานประกันสังคม ซึ่งการกระทำของนายจ้างเป็นเพียงการฝ่าฝืนกฎหมายประกันสังคมที่กำหนดให้นายจ้างนำส่งเงินสมทบเท่านั้น โดยมีเพียงมาตรการลงโทษในรูปแบบเงินเพิ่มร้อยละสองต่อเดือน และมาตรการในการยึด อาศัย และ

ขายทอดตลาดทรัพย์สินของนายจ้าง แต่ไม่ปรากฏว่ามีบทกำหนดโทษไว้แต่อย่างใด ทำให้นายจ้างไม่เกิดความเกรงกลัวต่อการที่จะไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย

แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดบทลงโทษกรณีนายจ้างฝ่าฝืนไม่ดำเนินการยื่นแบบรายการแสดงการส่งเงินสมทบให้แก่สำนักงานภายในวันที่สิบห้าของเดือนถัดจากเดือนที่มีการหักเงินสมทบไว้ นายจ้างที่ฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับแล้วก็ตาม แต่โดยเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าวมุ่งประสงค์ให้นายจ้างที่มีปัญหาทางการเงินและยังไม่พร้อมที่จะชำระเงินสมทบไม่ว่าในกรณีใดๆ ให้ยื่นแบบรายการแสดงการส่งเงินสมทบ ให้แก่สำนักงานภายในวันที่สิบห้าของเดือนก่อนเพื่อที่จะได้ทราบถึงเงินสมทบที่นายจ้างมีหน้าที่นำส่งที่แท้จริง ทำให้สามารถบริหารจัดการเก็บเงินสมทบได้อย่างมีประสิทธิภาพ

แต่เมื่อพิจารณากฎหมายประกันสังคมของประเทศสหพันธรัฐมาเลเซียในมาตรา 94 บัญญัติให้นายจ้างซึ่งมีหน้าที่ชำระเงินสมทบ แต่ไม่ยอมชำระมีความผิดตามกฎหมาย อีกทั้งจากการเปรียบเทียบตามมาตรา 128 แห่งกฎหมายว่าด้วยบำนาญแห่งชาติของประเทศสาธารณรัฐเกาหลีได้กำหนดโทษกรณีนายจ้างที่ไม่จ่ายเงินสมทบโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรภายในระยะเวลาการชำระเงิน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินห้าล้านวอน ซึ่งจะเห็นได้ว่ากฎหมายของทั้งสองประเทศดังกล่าว ได้กำหนดอัตราโทษทั้งโทษจำคุกและโทษปรับไว้ในกรณีที่นายจ้างเพิกเฉย หรือเจตนาที่จะไม่นำส่งเงินสมทบแก่กองทุนประกันสังคม

และเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 ซึ่งเป็นกฎหมายเดิมก็ยังพบว่าเคยมีการกำหนดโทษสำหรับนายจ้างผู้ซึ่งไม่นำส่งเงินสมทบ โดยต้องระวางโทษปรับไม่เกินสิบเท่าของเงินสมทบที่มีหน้าที่ต้องนำส่ง ซึ่งจะเห็นได้ว่ากฎหมายของทั้งสองประเทศดังกล่าวได้กำหนดอัตราโทษทั้งโทษปรับและโทษจำคุกไว้ในอัตราที่สูงมากในกรณีที่นายจ้างซึ่งมีหน้าที่นำส่งเงินสมทบแต่มิได้นำส่ง หรือแม้กระทั่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 ก็ยังเคยกำหนดโทษไว้แต่พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 กลับไม่มีการกำหนดโทษไว้แต่อย่างใด

ผู้ศึกษาจึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมให้มีบทกำหนดโทษในกรณีที่นายจ้างไม่นำส่งเงินสมทบภายในกำหนดเวลา หรือหักเงินสมทบแล้วแต่ไม่นำส่งให้เป็นความผิดเฉพาะตามพระราชบัญญัติประกันสังคม เพื่อให้ผู้กระทำความผิดได้รู้สึกเกรงกลัวซึ่งมีผลเป็นการข่มขู่ยับยั้ง และการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวก็เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน คือการออกบทกำหนดโทษดังกล่าวโดยรัฐเพื่อที่จะสามารถบังคับใช้กฎหมายเพื่อดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายแม้บทที่ให้อำนาจ และจำเป็นแก่การดำเนินการให้บรรลุเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนั้น ซึ่งในกรณีนี้ได้แก่กฎหมายว่าด้วยประกันสังคมเพื่อที่จะบังคับใช้และจัดเก็บเงินสมทบได้อย่างมีประสิทธิภาพ และบทบัญญัติดังกล่าวเกิดประโยชน์มากกว่าโทษ เนื่องจากเป็นการสร้างหลักประกันที่มั่นคงให้กับลูกจ้างผู้ประกันตนว่าจะมีเงินกองทุนประกันสังคมในการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีต่างๆ โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติเป็นมาตรา 97/1 ดังนี้

เพิ่มเติมดังนี้

“มาตรา 97/1 นายจ้างผู้ใดไม่นำส่งเงินสมทบ หรือหักค่าจ้างของผู้ประกันตนตามจำนวนที่ต้องนำส่งเป็นเงินสมทบในส่วนของผู้ประกันตนแล้วไม่นำส่งแก่สำนักงานภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 47 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

การเพิ่มเติมบทกำหนดโทษดังกล่าวให้เป็นความผิดเฉพาะตามพระราชบัญญัติประกันสังคม จะทำให้ผู้กระทำความผิดรู้สึกเกรงกลัวไม่กล้าที่จะกระทำความผิด ซึ่งมีผลเป็นการข่มขู่ยับยั้ง และการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวก็เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนคือการออกบทกำหนดโทษโดยรัฐเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ประเด็นที่ 4 ปัญหาบทกำหนดโทษกรณีนายจ้างนิติบุคคล

บทกำหนดโทษทางอาญาตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ส่วนใหญ่จะมุ่งเน้นลงโทษนายจ้างซึ่งฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งมีทั้งโทษปรับและโทษจำคุก โดยนายจ้างอาจจะเป็นทั้งบุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคล โดยในกรณีนายจ้างบุคคลธรรมดาการบังคับใช้กฎหมายสามารถใช้บังคับได้ทั้งโทษปรับและโทษจำคุก การบังคับใช้กฎหมายจึงเป็นไปตามบทบัญญัติ กรณีจึงไม่มีปัญหาแต่อย่างใด แต่สำหรับนายจ้างที่เป็นนิติบุคคลนั้นเนื่องจากนิติบุคคล คือบุคคลที่กฎหมายสมมติให้มีสภาพบุคคล เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาและจัดตั้งและจดทะเบียนตามกฎหมายให้มีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกันกับบุคคลธรรมดา เช่น บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนจำกัด เป็นต้น ซึ่งนิติบุคคลก็ต้องรับผิดชอบในทางอาญาดูแลเช่นกัน แต่อย่างไรก็ตามนิติบุคคลต้องมีผู้แทนนิติบุคคลเป็นผู้ทำหน้าที่แสดงเจตนาแทนตัวนิติบุคคล ซึ่งก็คือผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลนั่นเอง ได้แก่ กรรมการผู้จัดการ หัวหน้าส่วนผู้จัดการ และให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลให้ทำการแทนด้วย ซึ่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 101 ได้บัญญัติไว้ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคลและถูกลงโทษ ถ้าการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้นเกิดจากการสั่งการหรือการกระทำของกรรมการหรือผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น หรือในกรณีที่บุคคลดังกล่าวมีหน้าที่ต้องสั่งการหรือกระทำการและละเว้นไม่สั่งการหรือไม่กระทำการจนเป็นเหตุให้นิติบุคคลนั้นกระทำความผิด ผู้นั้นต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้นๆ ด้วย

แต่นิติบุคคลซึ่งกระทำความผิดนั้น ผู้กระทำความผิดจะมีทั้งมีทั้งนิติบุคคลเองและบุคคลธรรมดา ซึ่งเป็นผู้แทนนิติบุคคลตามที่กฎหมายกำหนด แต่อย่างไรก็ตามการลงโทษนิติบุคคลไม่สามารถนำโทษจำคุกมาบังคับใช้ได้ เนื่องจากนิติบุคคลเป็นเพียงบุคคลสมมติตามกฎหมายเท่านั้น ดังนั้น การลงโทษนิติบุคคลตามประเภทของโทษที่เหมาะสมแก่สภาพของนิติบุคคล โดยคำนึงถึงสถานภาพและทรัพย์สินของนิติบุคคล ตลอดจนการดำเนินกิจการหรือธุรกิจหรือขนาดของนิติบุคคลมาพิจารณาประกอบ เนื่องจากนิติบุคคลนั้นได้รับการจัดตั้งขึ้นเพื่อประโยชน์ในการรวมทรัพย์สินแยกจากบุคคลธรรมดาเพื่อนำทรัพย์สินดังกล่าวไปเพิ่มมูลค่าหรือผลประโยชน์อื่นๆ เช่น ผลกำไร เพื่อนำมาแบ่งปันให้กับกลุ่มบุคคล เช่น ผู้ถือหุ้น เป็นต้น

เมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงข้างต้นประกอบแล้วการลงโทษปรับนิติบุคคลจึงเหมาะสมที่สุด แต่อย่างไรก็ตาม หากเป็นนิติบุคคลขนาดใหญ่ การกำหนดโทษปรับเพียงเล็กน้อยย่อมไม่กระทบกระเทือนต่อตัวนิติบุคคลนั้น

ตามกฎหมายประกันสังคมมีการกำหนดโทษไว้เพียง 2 กรณี คือ โทษจำคุกและโทษปรับ จึงบังคับ ต่อตัวนิติบุคคลได้แต่เพียงโทษปรับเท่านั้น การกำหนดโทษปรับเพียงเล็กน้อยอาจทำให้นิติบุคคลเลือกที่จะ กระทำความผิดหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย โดยเห็นว่าเป็นการคุ้มทุนหรือเสียค่าใช้จ่ายน้อยกว่าการที่ต้อง ปฏิบัติตามกฎหมาย

ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าควรที่จะกำหนดค่าปรับเฉพาะกรณีการลงโทษนิติบุคคลให้สูงกว่าโทษที่ลงกับ บุคคลธรรมดา เพื่อเป็นการข่มขู่ยับยั้งมิให้นายจ้างที่เป็นนิติบุคคลกระทำความผิดและให้เกิดความเกรงกลัว ต่อบทลงโทษ โดยนำหลักการปรับตามจำนวนเท่าของผลประโยชน์ที่ได้รับจากการกระทำความผิดมาปรับใช้ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยเพิ่มเติมมาตรา 101 ดังนี้

จากเดิม

มาตรา 101 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคลและถูกลงโทษ ถ้าการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้นเกิดจากการสั่งการหรือการกระทำของกรรมการ หรือผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น หรือในกรณีที่บุคคลดังกล่าวมีหน้าที่ต้อง สั่งการหรือกระทำการและละเว้นไม่สั่งการหรือไม่กระทำการจนเป็นเหตุให้นิติบุคคลนั้นกระทำความผิด ผู้นั้นต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้นๆ ด้วย”

เพิ่มเติมความในวรรคสองเป็นดังนี้

“ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคลและถูกลงโทษ ถ้าการกระทำความผิดของ นิติบุคคลนั้นเกิดจากการสั่งการหรือการกระทำของกรรมการ หรือผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบ ในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น หรือในกรณีที่บุคคลดังกล่าวมีหน้าที่ต้องสั่งการหรือกระทำการและ ละเว้นไม่สั่งการหรือไม่กระทำการจนเป็นเหตุให้นิติบุคคลนั้นกระทำความผิด ผู้นั้นต้องรับโทษตามที่ บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้นๆ ด้วย

ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคลให้ปรับเป็นสองเท่าของโทษที่กำหนดไว้ใน ความผิดนั้น”

การเพิ่มเติมบทกำหนดโทษดังกล่าวด้วยการกำหนดค่าปรับเฉพาะกรณีการลงโทษนิติบุคคล ให้สูงกว่าโทษที่ลงกับบุคคลธรรมดาจะเป็นการข่มขู่ยับยั้งมิให้นายจ้างที่เป็นนิติบุคคลกระทำความผิดและ ให้เกิดความเกรงกลัวต่อบทลงโทษเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายบรรลุวัตถุประสงค์และเป็นไปตาม เจตนารมณ์ของกฎหมาย

หากสามารถแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายให้เป็นไปตามที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว การบังคับใช้โทษทางอาญาก็จะมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และทำให้การบังคับใช้กฎหมายตาม พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 เป็นไปด้วยความเรียบร้อยสมดังเจตนารมณ์ของกฎหมาย

ว่าด้วยการประกันสังคม เพื่อดูแลลูกจ้างและผู้ประกันตนซึ่งเป็นกำลังแรงงานที่สำคัญในการพัฒนาประเทศชาติต่อไป

เอกสารอ้างอิง

กฎหมายไทย

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

กฎหมายต่างประเทศ

Social Security Act of 2018.

Employees' Social Security Act 1969

National Pension Act.