

ปัญหาการกำหนดโทษทางอาญาของนายจ้างตามกฎหมายประกันสังคม¹

กาญจนา เอียดสุย²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการกำหนดโทษทางอาญาของนายจ้างตามกฎหมายประกันสังคม โดยผู้ศึกษาได้ศึกษาจากความหมาย ความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการกำหนดบทลงโทษทางอาญากับนายจ้างที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายประกันสังคม ประกอบกับหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งของประเทศไทย และต่างประเทศ เนื่องจากการประกันสังคม เป็นสวัสดิการอย่างหนึ่งของรัฐที่จัดให้มีขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะสร้างความมั่นคงและหลักประกันให้แก่ลูกจ้างในส่วนที่กฎหมายแรงงานให้ความคุ้มครองไม่ทั่วถึง และมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่รัฐพึงส่งเสริมและให้ประชากรวัยทำงานคุ้มครองแรงงาน ให้ได้รับการคุ้มครองด้านสวัสดิการ และสิทธิประโยชน์อย่างเป็นธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ ให้แรงงานได้รับรายได้ สวัสดิการการประกันสังคม และสิทธิประโยชน์ต่างๆ อย่างเหมาะสมในการดำรงชีพ ซึ่งกฎหมายประกันสังคมเป็นกฎหมายเกี่ยวกับสวัสดิการแรงงาน ที่เป็นการจัดตั้งกองทุน เรียกว่า “กองทุนประกันสังคม” โดยเงินที่มาหลักของกองทุนมีที่มา 3 ฝ่าย คือฝ่ายนายจ้าง ฝ่ายผู้ประกันตน และรัฐบาล สมทบเข้ากองทุน เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายให้ผู้ประกันตน ได้รับประโยชน์ทดแทน ปัจจุบันผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนจากกองทุน 7 กรณี ได้แก่ ประโยชน์ทดแทนกรณีเจ็บป่วยหรือประสบอันตรายอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน คลอดบุตร สงเคราะห์บุตร ทูพพลภาพอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน ตายอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน ชราภาพและว่างงาน เพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จึงได้มีบทบัญญัติในการกำหนดหน้าที่ของนายจ้างให้นายจ้างซึ่งมีลูกจ้างที่เป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ยื่นแบบรายการขึ้นทะเบียนนายจ้างและขึ้นทะเบียนผู้ประกันตน แจ้งเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการข้อเท็จจริงนายจ้าง และให้นำส่งเงินสมทบในส่วนของผู้ประกันตนและส่วนของนายจ้าง ภายในระยะเวลาที่กฎหมายประกันสังคมกำหนดไว้ แต่ก็มีนายจ้างที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย และมีบางรายมีการยื่นแบบรายการเป็นเท็จเพื่อประโยชน์ที่ตนเองจะได้รับหรือเพื่อช่วยเหลือให้ผู้อื่นได้รับประโยชน์ จึงต้องมีมาตรการกำหนดโทษและการลงโทษทางอาญามาบังคับใช้กับนายจ้างดังกล่าว ด้วยโทษตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มีความแตกต่างกับโทษทางอาญาทั่วไป

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาการกำหนดโทษทางอาญาของนายจ้างตามกฎหมายประกันสังคม โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชนกพร สุนนะเศรษฐกุล และคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คนพร จิตต์จรูญเกียรติ และรองศาสตราจารย์ ดร.พันธ์เทพ วิฑิตอนันต์.

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (สาขาวิชานิติบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดสงขลา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ด้วยเหตุว่าโทษดังกล่าวเป็นโทษประเภทที่ไม่ใช่ความผิดชั่วร้ายในตัวของมันเอง แต่เป็นความผิดเพราะกฎหมายห้าม (mala prohibita)³ หรือเป็นข้อกำหนดที่รัฐกำหนดไว้เพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยในสังคม บทกำหนดโทษตามกฎหมายว่าด้วยประกันสังคมจึงเป็นการมีไว้เพื่อทำให้การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม รวมถึงการจัดเก็บเงินสมทบกองทุนประกันสังคมเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ซึ่งได้กำหนดโทษตามความหนักเบาของแต่ละข้อหาทั้งโทษปรับ จำคุก และทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าปัจจุบันกฎหมายประกันสังคมในส่วนของบทกำหนดโทษทางอาญากับนายจ้างยังไม่ครอบคลุมในเรื่องของความรับผิดชอบของนายจ้างเนื่องจากกฎหมายมิได้บัญญัติความรับผิดไว้ในเรื่องของการไม่นำส่งเงินสมทบ ทำให้เกิดปัญหาการจัดเก็บเงินสมทบ มีเงินสมทบค้างชำระ และในส่วนของบทกำหนดโทษปรับยังไม่เหมาะสมและได้สัดส่วนกับการกระทำความผิด โดยเฉพาะนายจ้างประเภทนิติบุคคล ที่ประกอบด้วยบุคลากร เงินทุน เครื่องมือและเทคโนโลยีต่างๆ มากกว่านายจ้างที่เป็นบุคคลธรรมดา

อย่างไรก็ตาม เมื่อได้ทำการศึกษาปัญหาการกำหนดโทษทางอาญาของนายจ้างตามกฎหมายประกันสังคมตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม พบว่ายังมีปัญหาอยู่หลายประการเกี่ยวกับการกำหนดโทษทางอาญา ที่ควรแก้ไขประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ปัญหาเกี่ยวกับการเปรียบเทียบปรับทางอาญาที่ไม่เหมาะสมกับการกระทำความผิดของนายจ้าง

โดยแบ่งประเด็นสำคัญในส่วนของหน้าที่และความรับผิด กรณีความผิดฐานเจตนาไม่ยื่นแบบรายการขึ้นทะเบียนนายจ้างแบบขึ้นทะเบียนผู้ประกันตนภายในกำหนดเวลา หรือไม่แจ้งเป็นหนังสือต่อสำนักงานขอเปลี่ยนแปลงข้อเท็จจริงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการภายในกำหนดเวลา ตามมาตรา 96 และกรณีความผิดฐานยื่นแบบขึ้นทะเบียนนายจ้างทะเบียนผู้ประกันตน หรือแจ้งขอเปลี่ยนแปลง หรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการอันเป็นเท็จ ตามมาตรา 97 ดังนี้

1) ความผิดฐานเจตนาไม่ยื่นแบบรายการ หรือไม่แจ้งเป็นหนังสือต่อสำนักงานขอเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการภายในกำหนดเวลา

มาตรา 96 บัญญัติว่า “ นายจ้างผู้ใดโดยเจตนาไม่ยื่นแบบรายการต่อสำนักงานภายในกำหนดเวลา ตามมาตรา 34 หรือไม่แจ้งเป็นหนังสือต่อสำนักงานขอเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการภายในกำหนดเวลา ตามมาตรา 44 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ⁴

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นความผิดต่อเนื่องผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษ ปรับอีกวันละไม่เกินห้าพันบาทตลอดระยะเวลาที่ยังฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม”

³ ธีรวัจน์ สุทธิโชติน, “ทฤษฎีความรับผิดทางอาญา,” เอกสารประกอบการสอน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, [Online].available URL:https://www.stou.ac.th/Schools/Slw/upload/41716_2.pdf, 2567 (มีนาคม, 13).

⁴ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 96 วรรคหนึ่ง แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537.

สำหรับในเรื่องการขึ้นทะเบียนนายจ้างและผู้ประกันตน ตามมาตรา 34 เป็นหน้าที่ของนายจ้างที่มีลูกจ้างที่เป็นผู้ประกันตนตามมาตรา 33 ตั้งแต่หนึ่งคนขึ้นไป^๑ จะต้องขึ้นทะเบียนนายจ้างและขึ้นทะเบียนผู้ประกันตน ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่มีการจ้างงานลูกจ้าง และในกรณีต่างด้าวต้องมีหนังสือเดินทาง (Passport) และได้รับใบอนุญาตทำงาน (Work Permit) กับนายจ้างจากกรมการจัดหางาน จึงจะสามารถขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตนได้ โดยต้องดำเนินการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ลูกจ้างมีหลักฐานครบถ้วน ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ เนื่องจากการจ่ายสิทธิประโยชน์ในบางกรณีจะต้องมีเงื่อนไขสำคัญจากฐานว่าจ้าง แต่มักมีนายจ้างหลีกเลี่ยงที่จะขึ้นทะเบียนนายจ้างและขึ้นทะเบียนผู้ประกันตน เนื่องจากไม่ต้องการที่จะ เข้าสู่ระบบประกันสังคม หรือขึ้นทะเบียนนายจ้างถูกต้องแต่ขึ้นทะเบียนผู้ประกันตนเพียงบางส่วนเพื่อลดต้นทุนเนื่องจากนายจ้างก็ต้อง ออกเงินสมทบในส่วนของนายจ้างจำนวนที่เท่ากับลูกจ้างเพื่อนำส่งแก่องทุนประกันสังคมด้วย และในกรณีของการเปลี่ยนแปลงข้อเท็จจริงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการตาม มาตรา 44 นั้น นายจ้างมีหน้าที่ จะต้องปฏิบัติภายในกำหนดเวลาเช่นเดียวกัน คือ ต้องแจ้งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวภายในวันที่สิบห้า ของเดือนถัดจากเดือนที่มีการเปลี่ยนแปลง รายการเปลี่ยนแปลง เช่น การลาออกของลูกจ้าง หรือการ เปลี่ยนแปลงทางทะเบียนของนายจ้าง แต่นายจ้างก็มักจะเพิกเฉยไม่ยอมปฏิบัติตามกฎหมาย ด้วยสาเหตุ หลายประการ เช่น ไม่มีเวลาในการจัดทำเอกสาร หรือนายจ้างบางรายได้ว่าจ้างสำนักงานบัญชีหรือทนายความ ในการดำเนินการในเรื่องดังกล่าว ก็จะประสบปัญหาในเรื่องผู้รับจ้างไม่ยอมยื่นเอกสาร หรือยื่นเอกสารล่าช้า หรือแม้กระทั่งไม่ต้องการให้สำนักงานประกันสังคมทราบถึงข้อเท็จจริงที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อมิให้พนักงาน เจ้าหน้าที่เข้าตรวจสอบหรือติดตามเร่งรัดหนี้เงินสมทบกรณีค้างชำระเงินสมทบกองทุนประกันสังคม รวมทั้งการไม่แจ้งเปลี่ยนแปลงผู้มีอำนาจของนิติบุคคลนั้น เป็นการส่งผลต่อการตรวจสอบทรัพย์สินของนายจ้าง ถึงแม้ว่าหากพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบหรือสอบสวนแล้วพบว่านายจ้างไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย อีกทั้งยัง เพิกเฉยไม่ยื่นแบบรายการการขึ้นทะเบียนนายจ้างทะเบียนผู้ประกันตนและการแจ้งเปลี่ยนแปลงข้อเท็จจริง ดังกล่าวมาข้างต้น พนักงานเจ้าหน้าที่อาจใช้อำนาจบันทึกรายละเอียดในแบบรายการตามมาตรา 34 หรือมาตรา 44 แล้วแต่กรณี โดยพิจารณาจากหลักฐานที่เกี่ยวข้องได้ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 มาตรา 37 ก็ตาม แต่ก็จะเป็นการทำให้ล่าช้า เพราะเนื่องจากการตรวจสอบข้อเท็จจริงย่อมต้องใช้ระยะเวลาดำเนินการ

แม้ว่าบทบัญญัติในวรรคสองของมาตรา 96 จะกำหนดโทษปรับต่อเนื่อง โดยผู้กระทำความผิดต้อง ระวังโทษปรับอีกวันละไม่เกินห้าพันบาทตลอดระยะเวลาที่ยังฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติ บทบัญญัติในวรรคสองก็มิได้นำมาบังคับอย่างเป็นรูปธรรมแต่อย่างใด เนื่องจากตามกฎหมายได้มีระเบียบสำนักงาน ประกันสังคมว่าด้วยการดำเนินคดีและเปรียบเทียบปรับ พ.ศ. 2537 ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในเรื่องของดุลพินิจ แต่บทบัญญัติในวรรคสองมิได้กำหนดในส่วนของขอบเขตระยะเวลาเริ่มต้นแห่งการกระทำความผิดต่อเนื่อง และสิ้นสุดในการใช้ดุลพินิจในการปรับ ซึ่งเป็นช่องว่างที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายด้อยประสิทธิภาพ

^๑พระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 บังคับแก่นายจ้างที่มีลูกจ้างตั้งแต่หนึ่งคนขึ้นไป พ.ศ. 2545.

2) ความผิดฐานยื่นแบบรายการหรือแจ้งขอเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการเป็นเท็จ

มาตรา 97 บัญญัติว่า “นายจ้างผู้ใดยื่นแบบรายการตามมาตรา 34 หรือแจ้ง ขอเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการตามมาตรา 44 เป็นเท็จ หรือ ไม่ยื่นแบบรายการแสดงการส่งเงินสมทบภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 47 ต้องระวางโทษจำคุก ไม่เกินหกเดือน หรือปรับ ไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”⁶

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่าการขึ้นทะเบียนนายจ้างและขึ้นทะเบียนผู้ประกันตน นายจ้างที่จะต้องขึ้นทะเบียนนายจ้างและขึ้นทะเบียนผู้ประกันตนภายใน 30 วัน นับแต่วันที่มีการจ้างงานลูกจ้างตั้งแต่หนึ่งคนขึ้นไป และในกรณีของการเปลี่ยนแปลงข้อเท็จจริง หรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการนั้น ต้องแจ้งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวภายในวันที่สิบห้าของเดือนถัดจากเดือนที่มีการเปลี่ยนแปลง แต่ก็มียาจ้างบางรายที่เจตนาที่จะแจ้งข้อความอันเป็นเท็จต่อสำนักงาน โดยทุจริตเพื่อผลประโยชน์ของตน เช่นกรณีการขึ้นทะเบียนเป็นเท็จดังกล่าวมักจะ เป็นกรณีที่นายจ้างมาขึ้นทะเบียนประกันสังคมเพื่อหวังประโยชน์ โดยแสดงว่าได้ปฏิบัติตามกฎหมายแล้ว เช่น การออกรับงานว่าจ้างของส่วนราชการหรือภาคเอกชนที่ตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเข้มงวด แต่ที่แท้จริงนั้น นายจ้างจำพวกนี้มิได้มีการจ้างงานลูกจ้างแต่อย่างใด และอีกกรณีหนึ่งเป็นกรณีที่นายจ้างชาวต่างชาติมาจัดตั้งนิติบุคคลและมาขึ้นทะเบียนนายจ้างและขึ้นทะเบียนผู้ประกันตน เพื่อนำหลักฐานดังกล่าวไปแสดงกับเจ้าพนักงานสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองพิจารณาอนุญาตให้คนต่างด้าวอยู่ในราชอาณาจักรกรณีมีเหตุจำเป็นครั้งละไม่เกิน 1 ปี⁷ ซึ่งมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญ คือธุรกิจนั้นต้องมีอัตราส่วนระหว่างจำนวนคนต่างด้าวกับพนักงานคนไทยประจำในอัตราส่วนคนต่างด้าว 1 คนต่อพนักงานคนไทยประจำ 4 คน⁸ แต่ในความเป็นจริงมิได้ประกอบกิจการ หรือมีการจ้างงานลูกจ้างไม่ถึง 4 คน ซึ่งเกี่ยวพันถึงเรื่องความมั่นคงของประเทศ และการขึ้นทะเบียนผู้ประกันตนเป็นเท็จกรณีที่นายจ้างมักจะขึ้นทะเบียนผู้ประกันตนเพื่อมาแสวงหาผลประโยชน์จากกองทุนประกันสังคมโดยทุจริต เช่น เป็นบุคคลที่ไม่ได้เป็นลูกจ้าง แต่มีอาการป่วยเรื้อรัง หรือแม้กระทั่งการยื่นแบบรายการแจ้งขึ้นทะเบียนผู้ประกันตนเป็นเท็จโดยลูกจ้างเข้าทำงานนานแล้ว แต่เพิ่งมาแจ้งขึ้นทะเบียนผู้ประกันตนให้ลูกจ้าง เป็นเพียงเข้าทำงานในเดือนที่ดำเนินการยื่นแบบรายการต่อสำนักงานฯ โดยเจตนาจะหลบเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎหมายประกันสังคม ทำให้กระทบต่อสิทธิประโยชน์ของลูกจ้างหรือผู้ประกันตน การแจ้งเปลี่ยนแปลงข้อเท็จจริงที่เป็นเท็จ ซึ่งโดยส่วนใหญ่ นายจ้างมักจะแจ้งเปลี่ยนแปลงข้อเท็จจริงเป็นเท็จ เพื่อประโยชน์ที่ตนเองจะได้รับหรือเพื่อช่วยเหลือให้ผู้อื่นได้รับประโยชน์ ซึ่งบทกำหนดโทษตามกฎหมายประกันสังคมกรณีดังกล่าว นายจ้างต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน

⁶พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 97 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558

⁷พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522, มาตรา 34 (5) และมาตรา 35 (3).

⁸คำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่ 327/2557 ลงวันที่ 30 มิถุนายน 2557 เรื่อง หลักเกณฑ์ และเงื่อนไขในการพิจารณากรณีคนต่างด้าวอนุญาตอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว, ภาคผนวกคำสั่ง ข้อ 2.1.

หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่นายจ้างก็พร้อมที่จะเสี่ยงในการกระทำความผิดเนื่องจากผลประโยชน์ที่จะได้รับมีมากกว่าโทษทางอาญา

ประเด็นที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดโทษทางอาญาในกรณีไม่นำส่งเงินสมทบของนายจ้างตามกฎหมายประกันสังคม

ในบทบัญญัติเรื่องของการนำส่งเงินสมทบ ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 47 บัญญัติไว้ว่า “ให้นายจ้างหักค่าจ้างของผู้ประกันตนทุกครั้งที่มีการจ่ายค่าจ้างตามจำนวนที่จะต้องนำส่งเป็นเงินสมทบในส่วนของผู้ประกันตนตามมาตรา 46 และให้ถือว่าผู้ประกันตน ได้จ่ายเงินสมทบแล้วตั้งแต่วันที่กำหนดจ่ายค่าจ้าง

ให้นายจ้างนำเงินสมทบในส่วนของผู้ประกันตนที่ได้หักไว้ตามวรรคหนึ่งและเงินสมทบในส่วน of นายจ้างส่งให้แก่สำนักงานภายในวันที่สิบห้าของเดือนถัดจากเดือนที่มีการหักเงินสมทบไว้พร้อมทั้งยื่นแบบรายการแสดงการส่งเงินสมทบ ทั้งนี้ ตามแบบและวิธีการที่เลขาธิการประกาศกำหนด

ถ้านายจ้างไม่จ่ายค่าจ้างตามกำหนดเวลาที่ต้องจ่าย ให้นายจ้างมีหน้าที่นำส่งเงินสมทบตามที่บัญญัติไว้ในวรรคสอง โดยถือเสมือนว่ามีการจ่ายค่าจ้างแล้ว...”

ตามที่กล่าวไปแล้วว่าการประกันสังคมเป็นการสร้างหลักประกันให้แก่ลูกจ้างโดยการจ่ายเงินสมทบโดยนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล เข้ากองทุนประกันสังคม โดยสำนักงานประกันสังคมเป็นผู้มีหน้าที่ในการจัดเก็บเงินสมทبدังกล่าว เพื่อนำเงินกองทุนดังกล่าวไปลงทุน ให้เกิดประโยชน์และกำไรเพื่อนำไปใช้เป็นประโยชน์ทดแทนให้แก่ผู้ประกันตน ดังนั้น พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 จึงกำหนดหน้าที่ให้นายจ้างที่ขึ้นทะเบียนนายจ้างและผู้ประกันตนแล้ว ต้องนำส่งเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม โดยเมื่อนายจ้างได้จ่ายค่าจ้างแก่ลูกจ้าง เป็นหน้าที่ของนายจ้างที่จะต้องหักค่าจ้างของผู้ประกันตนทุกครั้งที่มีการจ่ายค่าจ้าง ตามจำนวนที่จะต้องนำส่งเป็นเงินสมทบในส่วนของผู้ประกันตนตามกฎหมาย ตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งปัจจุบันอัตราเงินสมทบอยู่ที่ร้อยละ 5 ของค่าจ้าง และให้นายจ้างนำเงินสมทบในส่วนของผู้ประกันตนที่ได้หักไว้ และเงินสมทบในส่วน of นายจ้างส่งให้แก่สำนักงานภายในวันที่สิบห้าของเดือนถัดจากเดือนที่มีการหักเงินสมทบไว้พร้อมทั้งยื่นแบบรายการแสดงการนำส่งเงินสมทบต่อสำนักงานประกันสังคม นายจ้างที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายนั้นก็ยังมียุ้งจำนวนมาก โดยหากนายจ้างไม่ดำเนินการนำส่งเงินสมทบในส่วน of ตนหรือในส่วน of ผู้ประกันตน หรือส่งไม่ครบจำนวนภายในเวลาที่กำหนดก็จะต้องได้รับผิดทางแพ่งในลักษณะ of เงินเพิ่มในอัตราร้อยละ 2 ต่อเดือน of จำนวนเงินสมทบที่นายจ้างยังมีได้นำส่งหรือของจำนวนเงินสมทบที่ยังขาดอยู่นับแต่วันถัดจากวันที่ต้องนำส่งเงินสมทบ⁹

⁹พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 49 วรรคหนึ่ง แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558

และหากนายจ้างเพิกเฉยก็อาจจะถูกยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินได้ แต่สำหรับส่วนของบทกำหนดโทษทางอาญานั้น พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ได้บัญญัติให้นายจ้างดำเนินการยื่นแบบรายการแสดงการส่งเงินสมทบ ให้แก่สำนักงานภายในวันที่สิบห้าของเดือนถัดจากเดือนที่มีการหักเงินสมทบไว้ ซึ่งหากนายจ้างไม่ยื่นแบบรายการแสดงการส่งเงินสมทบภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 47 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกิน สองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งบัญญัติโทษไว้ ตามมาตรา 97 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558 โดยเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าวมุ่งประสงค์ให้นายจ้างที่มีปัญหาทางการเงินและยังไม่พร้อมที่จะชำระเงินสมทบไม่ว่าในกรณีใดๆ ยื่นแบบรายการแสดงการส่งเงินสมทบ ภายในกำหนดเวลาไว้ก่อน เพื่อที่จะได้ทราบถึงเงินสมทบที่นายจ้างมีหน้าที่นำส่งที่แท้จริง แต่ก็มีได้บัญญัติให้ชัดเจนว่าหากนายจ้างไม่นำส่งเงินสมทบ ต้องนำส่งแบบรายการแสดงการนำส่งเงินสมทบก่อน นายจ้างบางรายยื่นแบบรายการไว้แต่ไม่ได้นำส่งเงินสมทบเพื่อไม่ให้ต้องรับผิดชอบตามกฎหมายในทางอาญา และเนื่องจากกฎหมายก็ได้บัญญัติความรับผิดทางอาญาเรื่องของการไม่ส่งเงินสมทบ จึงเกิดปัญหาการจัดเก็บเงินสมทบ เกิดเป็นเงินสมทบค้างชำระ

ประเด็นที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับการรับผิดชอบของนายจ้างที่เป็นนิติบุคคล

การพิจารณาความรับผิดของนายจ้างที่เป็นนิติบุคคล ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 101 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคลและถูกลงโทษ ถ้าการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้นเกิดจากการสั่งการหรือการกระทำของกรรมการ หรือผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานนิติบุคคลนั้น หรือในกรณีที่บุคคลดังกล่าวมีหน้าที่ต้องสั่งการหรือกระทำการ และละเว้นไม่สั่งการ หรือไม่กระทำการจนเป็นเหตุให้นิติบุคคลนั้นกระทำความผิด ต้องระวางโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้นๆ ด้วย”¹⁰ ปัญหาของนายจ้างประเภทนิติบุคคล บทกำหนดโทษทางอาญาตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ส่วนใหญ่ จะมุ่งเน้นลงโทษนายจ้างซึ่งฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งมีทั้งโทษปรับและโทษจำคุก โดยนายจ้างอาจจะเป็นทั้งบุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคล โดยในกรณีนายจ้างบุคคลธรรมดา การบังคับใช้กฎหมายสามารถใช้บังคับได้ทั้งโทษปรับและโทษจำคุก การบังคับใช้กฎหมายจึงเป็นไปตามบทบัญญัติกรณีนี้ จึงไม่มีปัญหาแต่อย่างใด แต่สำหรับนายจ้างที่เป็นนิติบุคคลนั้น เนื่องจากนิติบุคคล คือ บุคคลที่กฎหมายสมมุติให้มีสภาพบุคคลเช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา และจัดตั้งจดทะเบียนตามกฎหมาย มีสิทธิหน้าที่เช่นเดียวกันกับบุคคลธรรมดา เช่น บริษัทจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนจำกัด เป็นต้น ซึ่งนิติบุคคลก็ต้องรับผิดชอบทางอาญาด้วยเช่นกัน แต่อย่างไรก็ตามนิติบุคคลต้องมีผู้แทนนิติบุคคลเป็นผู้ทำหน้าที่แสดงเจตนาแทนตัวนิติบุคคล ซึ่งก็คือผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลนั่นเอง ได้แก่กรรมการผู้จัดการ หุ่นส่วนผู้จัดการ และให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจาก ผู้มีอำนาจกระทำแทนนิติบุคคล

¹⁰พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 101 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ เกี่ยวกับความรับผิดในทางอาญาของผู้แทนนิติบุคคล พ.ศ. 2560.

ให้ทำการแทนด้วย และพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 101 ได้บัญญัติไว้ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคลและถูกลงโทษด้วยการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้นเกิดจากการสั่งการหรือการกระทำของกรรมการหรือผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น หรือในกรณีที่บุคคลดังกล่าวมีหน้าที่ต้องสั่งการหรือทำการและละเว้นไม่สั่งการ หรือไม่กระทำการจนเป็นเหตุให้นิติบุคคลนั้นกระทำความผิด ผู้นั้นต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้นๆ ด้วย ดังนั้น นิติบุคคลจึงต้องรับโทษตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 เช่นเดียวกัน แต่อย่างไรก็ตาม การลงโทษ นิติบุคคลไม่สามารถนำโทษจำคุกมาบังคับใช้ได้ เนื่องจากนิติบุคคลเป็นเพียงบุคคลสมมุติตามกฎหมายเท่านั้น การลงโทษนิติบุคคลตามประเภทของโทษที่เหมาะสมแก่สภาพของนิติบุคคล โดยคำนึงถึงสถานภาพ และทรัพย์สินของนิติบุคคลตลอดจนการดำเนินกิจการหรือธุรกิจ ตลอดจนขนาดของ นิติบุคคลมาพิจารณาประกอบ เนื่องจากนิติบุคคลนั้นได้รับการจัดตั้งขึ้นเพื่อประโยชน์ในการรวมทรัพย์สินแยกจากบุคคลธรรมดา เพื่อนำทรัพย์สินดังกล่าวไปเพิ่มมูลค่าหรือผลประโยชน์อื่น เช่น ผลกำไร เพื่อนำมาแบ่งปันให้กลุ่มบุคคล เช่น ผู้ถือหุ้น เป็นต้น เมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงข้างต้นประกอบแล้ว การลงโทษปรับนิติบุคคลจึงเหมาะสมที่สุด แต่หากเป็นนิติบุคคลขนาดใหญ่ การกำหนดโทษปรับเพียงเล็กน้อยย่อมไม่กระทบกระเทือนต่อนิติบุคคลได้มากเท่านิติบุคคลขนาดย่อมหรือขนาดเล็ก ดังนั้น ตามกฎหมายประกันสังคมที่มีการกำหนดโทษไว้เพียง 2 กรณี คือโทษจำคุก และโทษปรับ จึงบังคับโทษต่อนิติบุคคลได้แต่เพียงโทษปรับเท่านั้น ดังนั้น ความรับผิดทางอาญาโดยทางกายภาพ เช่น จำคุก จึงไม่สามารถที่จะกระทำได้ ความรับผิดทางอาญาของนิติบุคคล จึงอาจจำกัดเพียงความรับผิดทางอาญาที่เกี่ยวกับทรัพย์สินเท่านั้น ซึ่งก็คือการปรับตามโทษที่กำหนดไว้ตามบทบัญญัติสำหรับความผิดนั้นของกฎหมายประกันสังคม และเมื่อพิจารณาจากหลักนิติเศรษฐศาสตร์¹¹ มีแนวคิดว่าผู้ที่มีการกระทำความผิดจะคำนึงถึงประโยชน์ทฤษฎีการก่ออาชญากรรมโดยเลือกอย่างมีเหตุผล กล่าวคือ บุคคลจะตัดสินใจกระทำความผิดก็ต่อเมื่อประโยชน์ที่เขาคาดคะเนจากการกระทำความผิดสูงกว่าต้นทุนที่คาดว่าจะเกิดขึ้นโดยประโยชน์ที่คาดคะเนไว้ก็คือประโยชน์ที่บุคคลคาดว่าจะได้จากการกระทำความผิด ซึ่งมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ได้กำหนดโทษคือระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ จะเห็นว่าในกรณีนี้ประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดคาดคะเนไว้สูงกว่าต้นทุนที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ซึ่งทำให้เกิดแรงจูงใจในการทำความผิดเนื่องจากรายจ่ายที่นายจ้างต้องรับผิดชอบต่อเดือนในส่วนเงินสมทบของนายจ้างนั้นมากกว่าโทษที่จะได้ แต่ความรับผิดทางอาญาเหล่านี้เมื่อพิจารณาจากพื้นฐานของนายจ้างที่เป็นบุคคลธรรมดา อาจมีคำถามที่ว่าความรับผิดทางอาญาจะเหมาะสมกับนายจ้างที่เป็นนิติบุคคลที่ประกอบด้วยบุคคลากร เงินทุน เครื่องมือและเทคโนโลยีต่างๆ มากกว่านายจ้างประเภทบุคคลธรรมดาหลายเท่าแล้วหรือไม่ โดยเฉพาะจำนวนเงินหรือทรัพย์สินที่นายจ้างซึ่งเป็นนิติบุคคลต้องรับผิดชอบทางอาญา อย่างค่าปรับ

¹¹ ปกป้อง จันวิทย์, การวิเคราะห์กฎหมายด้วยหลักเศรษฐศาสตร์ แนวคิดและวรรณกรรมปริทัศน์, รายงานฉบับสมบูรณ์ เล่มที่ 2, โครงการการวิเคราะห์กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมทางอาญาด้วยเศรษฐศาสตร์, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2554), หน้า 1, 21, 22.

ตามกฎหมายประกันสังคม จะเพียงพอที่จะทำให้นิติบุคคลที่กระทำความผิดนั้นเข้มงวดต่อการกระทำความผิด และความรับผิดชอบทางอาญาที่ได้รับหรือถูกลดโทษหรือไม่

แม้ว่าการดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 นั้น พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเปรียบเทียบคดีโดยผู้มีอำนาจเปรียบเทียบตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 หมายถึงเลขาธิการสำนักงานประกันสังคม หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายสำหรับความผิดที่เกิดขึ้นในเขตกรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายสำหรับความผิดที่เกิดขึ้นในจังหวัดอื่น โดยการเปรียบเทียบให้คำนึงถึงพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิด ความหนักเบาแห่งข้อหา และฐานะของผู้กระทำความผิดเป็นสำคัญ และมีระเบียบกำหนดไว้ว่าหากเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ในความผิดครั้งแรก จะต้องทำการเปรียบเทียบปรับไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของอัตราโทษขั้นสูงสุดที่กฎหมายกำหนดสำหรับความผิดนั้น และความผิดครั้งต่อไปให้เพิ่มอัตราเปรียบเทียบปรับครั้งละไม่น้อยกว่าร้อยละสิบของจำนวนค่าปรับที่เคยเปรียบเทียบครั้งก่อน¹²ก็ตาม แต่ผู้ศึกษาเห็นว่าอำนาจในการเปรียบเทียบของพนักงานเจ้าหน้าที่นั้นยังมีอย่างกว้างขวาง จึงเป็นช่องทางของนายจ้างอาจจะหลีกเลี่ยงกฎหมายและบทกำหนดโทษทางอาญาดังกล่าว รวมทั้งนายจ้างที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด อาจใช้ช่องทางและวิธีการที่ไม่สุจริตเพื่อประโยชน์ของตน ซึ่งเมื่อนายจ้างรับสารภาพและยินยอมให้เปรียบเทียบ รวมทั้งชำระค่าปรับแล้วคดีอาญา ก็เลิกกัน ทำให้นายจ้างไม่เกรงกลัวต่อบทลงโทษ แม้ว่าจะกระทำความผิดซ้ำจากการกระทำความผิดในครั้งต่อไปก็เพียงชำระค่าปรับมากขึ้นเท่านั้น ทำให้โทษจำคุกไม่สามารถบังคับใช้ได้ตามกฎหมาย อีกทั้งระเบียบดังกล่าวยังมีความยืดหยุ่น

จากการศึกษาปัญหา กำหนดโทษทางอาญาของนายจ้างตามกฎหมายประกันสังคม ทั้ง 3 ประเด็นปัญหา ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขเพิ่มเติม ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการเปรียบเทียบปรับทางอาญาที่ไม่เหมาะสมกับการกระทำความผิดของนายจ้าง ผู้ศึกษาเห็นว่า

1) กรณีความผิดฐานไม่ยื่นแบบขึ้นทะเบียนนายจ้างแบบขึ้นทะเบียนผู้ประกันตน ตามกำหนดเวลา หรือความผิดฐานไม่ยื่นแบบรายการเปลี่ยนแปลงข้อเท็จจริงภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 96 การกำหนดโทษทางอาญายังไม่มีความเหมาะสม เนื่องจากคดีตามบทบัญญัติดังกล่าวสามารถเข้าสู่กระบวนการเปรียบเทียบคดีได้ ซึ่งนายจ้างที่มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดี และนายจ้างที่มีความรู้ด้านกฎหมาย ไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย แม้ว่าบทบัญญัติในวรรคสองของมาตรา 96 จะกำหนดโทษปรับต่อเนื่อง โดยผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษปรับอีกวันละไม่เกินห้าพันบาทตลอดระยะเวลาที่ยังฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติบทบัญญัติในวรรคสองก็มิได้นำมาบังคับอย่างเป็นรูปธรรมแต่อย่างใด เนื่องจากตามกฎหมายได้มีระเบียบให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในเรื่องของดุลพินิจในการเปรียบเทียบ และบทบัญญัติในวรรคสองมิได้กำหนดในส่วนของการขอเขต

¹²ระเบียบสำนักงานประกันสังคมว่าด้วยการดำเนินคดีและเปรียบเทียบปรับ พ.ศ. 2537, ข้อ 14.

ระยะเวลาเริ่มต้นแห่งการกระทำผิดต่อเนื่องและสิ้นสุดในการใช้ดุลพินิจในการปรับ ซึ่งเป็นช่องว่างที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายด้อยประสิทธิภาพ เกิดปัญหาในการกระทำผิดซ้ำ

2) ความผิดฐานยื่นแบบรายการ หรือแจ้งขอเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการเป็นเท็จ ซึ่งโดยส่วนใหญ่ นายจ้างมักจะแจ้งเปลี่ยนแปลงข้อเท็จจริงเป็นเท็จเพื่อประโยชน์ที่ตนเองจะได้รับ หรือเพื่อช่วยเหลือให้ผู้อื่นได้รับประโยชน์ ซึ่งบทกำหนดโทษสำหรับกรณีดังกล่าว หากนายจ้างฝ่าฝืน ยื่นแบบรายการขึ้นทะเบียนนายจ้างและแบบขึ้นทะเบียนผู้ประกันตน หรือแจ้งขอเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการเป็นเท็จ นายจ้างต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหพันธรัฐมาเลเซีย ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ได้มีการกำหนดเกี่ยวกับบทกำหนดโทษกรณีความผิดในลักษณะดังกล่าวไว้สูง เนื่องจากข้อเท็จจริงเห็นได้ว่า นายจ้างที่กระทำผิดนั้นมักจะเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการกระทำผิดทั้งสิ้น ทั้งที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายประกันสังคมโดยตรง หรือตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะนายจ้างเป็นนิติบุคคลหรือมีกิจการขนาดใหญ่ย่อมที่จะได้รับประโยชน์มาก

เพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ผู้เสียหาย เป็นไปตามหลักปรัชญาอาชญาวิทยาทฤษฎีการลงโทษเพื่อทดแทน ทฤษฎีการลงโทษเพื่อป้องกัน¹³ เพื่อนำมาปรับใช้ในการบัญญัติบทลงโทษให้เหมาะสม โดยโทษจะต้องได้สัดส่วนกับการกระทำผิด ช่มช้อยยังให้ผู้กระทำความผิดเจ็บปวดเกรงกลัวต่อกฎหมาย ไม่กล้าที่จะกระทำผิดขึ้นอีก และขณะเดียวกันก็เพื่อไม่ให้บุคคลอื่นเอาเป็นเยี่ยงอย่างอีกด้วย โดยโทษจะต้องมากกว่าผลประโยชน์ที่จะได้รับจึงทำให้ผู้กระทำความผิดเกรงกลัวและยับยั้งไม่กระทำความผิดขึ้นอีก ผู้ศึกษาเห็นว่าควรเพิ่มอัตราโทษปรับตามกฎหมาย และกำหนดในส่วนของขอบเขตระยะเวลาเริ่มต้นแห่งการกระทำผิดต่อเนื่องและสิ้นสุดให้ชัดเจน จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

- ความผิดฐานไม่ยื่นแบบรายการ หรือไม่แจ้งเป็นหนังสือต่อสำนักงานขอเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการภายในกำหนดเวลา

เดิม มาตรา 96 “นายจ้างผู้ใดโดยเจตนาไม่ยื่นแบบรายการต่อสำนักงานภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 34 หรือไม่แจ้งเป็นหนังสือต่อสำนักงานขอเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 44 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำผิดตามวรรคหนึ่งเป็นความผิดต่อเนื่องผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษปรับอีกวันละไม่เกินห้าพันบาทตลอดระยะเวลาที่ยังฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม”

แก้ไขเป็น มาตรา 96 “นายจ้างผู้ใดโดยเจตนาไม่ยื่นแบบรายการต่อสำนักงานภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 34 หรือไม่แจ้งเป็นหนังสือต่อสำนักงานขอเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 44 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

¹³ อุทิศ สุภาพ, “ปรัชญาอาชญาวิทยาในการลงโทษ: การปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษา,” นิติสารสำนักงานศาลยุติธรรม คุณภาพ, พฤษภาคม – สิงหาคม 2560, หน้า 148.

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นความผิดต่อเนื่องผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษปรับอีกวันละไม่เกินห้าพันบาท เมื่อล่วงพ้นระยะเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งการกระทำความผิดนั้นตลอดระยะเวลาที่ยังฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม”

- ความผิดฐานยื่นแบบรายการ หรือแจ้งขอเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการเป็นเท็จ

เดิม มาตรา 97 “นายจ้างผู้ใดยื่นแบบรายการตามมาตรา 34 หรือแจ้งขอ เปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการตามมาตรา 44 เป็นเท็จ หรือ ไม่ยื่นแบบรายการแสดงการส่งเงินสมทบภายในกำหนดเวลา ตามมาตรา 47 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

แก้ไขเป็น มาตรา 97 “นายจ้างผู้ใดยื่นแบบรายการตามมาตรา 34 หรือแจ้งขอเปลี่ยนแปลง หรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการตามมาตรา 44 เป็นเท็จ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

2. ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดโทษทางอาญาในกรณีไม่นำส่งเงินสมทบของนายจ้างตามกฎหมายประกันสังคม

ตามมาตรา 47 เมื่อนายจ้างได้จ่ายค่าจ้างแก่ลูกจ้าง เป็นหน้าที่ของนายจ้างที่จะต้องหักค่าจ้างของผู้ประกันตนทุกครั้งที่มีการจ่ายค่าจ้างตามจำนวนที่จะต้องนำส่งเป็นเงินสมทบในส่วนของผู้ประกันตนตามกฎหมาย ตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งปัจจุบันอัตราเงินสมทบอยู่ที่ร้อยละ 5 ของค่าจ้าง และให้นายจ้างนำเงินสมทบในส่วนของผู้ประกันตนที่ได้หักไว้และเงินสมทบในส่วนของนายจ้าง ส่งให้แก่สำนักงานภายในวันที่สิบห้าของเดือนถัดจากเดือนที่มีการหักเงินสมทบไว้ พร้อมทั้งยื่นแบบรายการแสดงการนำส่งเงินสมทบต่อสำนักงานประกันสังคม หากนายจ้างฝ่าฝืนไม่ดำเนินการยื่นแบบรายการแสดงการส่งเงินสมทบ ให้แก่สำนักงานภายในวันที่สิบห้าของเดือนถัดจากเดือนที่มีการหักเงินสมทบไว้ นายจ้างต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งบัญญัติโทษไว้ตามมาตรา 97 โดยพระราชบัญญัติประกันสังคมได้มีการปรับปรุง แก้ไขกฎหมายในส่วนของบทกำหนดโทษแก้ไขครั้งล่าสุด ซึ่งประกาศบังคับใช้ เมื่อปี 2558 เป็นการเพิ่มโทษในส่วนของกรณีไม่ส่งแบบรายการแสดงรายการเงินสมทบ ภายในกำหนดเวลา ตามมาตรา 47 เพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายประกันสังคมของประเทศสหพันธรัฐมาเลเซีย และประเทศสาธารณรัฐเกาหลี ได้กำหนดโทษนายจ้างที่ไม่จ่ายเงินสมทบ ทั้งจำคุกและปรับไว้ และพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497 ซึ่งเป็นกฎหมายเดิม ก็ยังพบว่าเคยมีการกำหนดโทษสำหรับนายจ้างผู้ซึ่งไม่นำส่งเงินสมทบ โดยต้องระวางโทษปรับไม่เกินสิบเท่าของเงินสมทบที่มีหน้าที่ต้องนำส่ง¹⁴ แต่พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 กลับไม่มีการกำหนดโทษไว้แต่อย่างใด ซึ่งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติตามมาตรา 97 แล้วพบว่า เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการยื่นเอกสารอันเป็นเท็จต่อสำนักงาน แต่กลับมีความผิดเกี่ยวกับการยื่นแบบรายการนำส่งเงินสมทบล่าช้า เพื่อความเหมาะสมผู้ศึกษามีความเห็นว่าการแก้ไขบทบัญญัติเรื่องของการไม่ยื่นแบบรายการแสดงการส่ง

¹⁴ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497, มาตรา 63.

เงินสมทบภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 47 นอกจากบทบัญญัติในมาตรา 97 และนำมากำหนดเป็นมาตรา 97/1 ซึ่งเป็นบทกำหนดโทษที่เกี่ยวข้องกับการที่นายจ้างไม่ดำเนินการภายในกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนดในเรื่องของการนำส่งเงินสมทบพร้อมทั้งยื่นแบบรายการแสดงการนำส่งเงินสมทบ ตามมาตรา 47 โดยตรง โดยเพิ่มอัตราโทษปรับให้สูงขึ้นสำหรับการไม่ส่งเงินสมทบ หรือการพิจารณานำหลักการปรับตามจำนวนเท่าของผลประโยชน์ที่ได้รับจากการกระทำความผิดมาปรับใช้จึงจะเป็นการเหมาะสมและได้สัดส่วนกับการกระทำความผิด ซึ่งมีผลเป็นการข่มขู่ยับยั้งอีกทั้งเป็นการลดความเสี่ยงในการที่ไม่สามารถจัดเก็บเงินสมทบ และสามารถบริหารเงินสมทบได้ ซึ่งจำเป็นแก่การดำเนินการให้บรรลุนิติบุคคลหรือวัตถุประสงค์ของกฎหมาย จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

เดิม บทกำหนดโทษในการที่นายจ้างไม่ยื่นแบบรายการแสดงการนำส่งเงินสมทบภายในกำหนดเวลา อยู่ในมาตรา 97 แต่เพื่อให้สอดคล้องกับการกำหนดโทษในการไม่นำส่งเงินสมทบ จึงแก้ไขให้เนื้อหาทั้งสองส่วนอยู่ในมาตรา 97/1

เพิ่มเติม มาตรา 97/1 “นายจ้างผู้ใดไม่ยื่นแบบรายการแสดงการนำส่งเงินสมทบภายในกำหนดเวลา ตามมาตรา 47 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้านายจ้างไม่นำส่งเงินสมทบภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 47 ด้วยซ้ำ ต้องระวางโทษปรับอีก ไม่เกินสองเท่า ของผลประโยชน์ที่ได้รับจากการกระทำความผิด”

3. ปัญหาเกี่ยวกับการรับผิดชอบของนายจ้างที่เป็นนิติบุคคล

บทกำหนดโทษทางอาญาตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ส่วนใหญ่ จะมุ่งเน้นลงโทษนายจ้างซึ่งฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งมีทั้งโทษปรับและโทษจำคุก โดยนายจ้างอาจจะเป็นทั้งบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล โดยในกรณีนายจ้างบุคคลธรรมดา การบังคับใช้กฎหมายสามารถใช้บังคับได้ทั้งโทษปรับและโทษจำคุก แต่สำหรับนายจ้างที่เป็นนิติบุคคลนั้น เนื่องจากนิติบุคคล คือ บุคคลที่กฎหมายสมมติให้มีสภาพบุคคลเช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา และจัดตั้งจดทะเบียนตามกฎหมาย มีสิทธิหน้าที่เช่นเดียวกันกับบุคคลธรรมดา มีผู้แทนนิติบุคคลเป็นผู้ทำหน้าที่แสดงเจตนาแทนตัวนิติบุคคล ได้แก่กรรมการผู้จัดการ หุ่นส่วนผู้จัดการ และให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลด้วย และพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 101 ได้บัญญัติให้ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคลและถูกลงโทษ ถ้าการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้นเกิดจากการสั่งการหรือการกระทำของกรรมการหรือผู้จัดการ หรือบุคคลใด ซึ่งรับผิดชอบ ในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น หรือในกรณีที่บุคคลดังกล่าวมีหน้าที่ต้องสั่งการ หรือกระทำการ และละเว้น ไม่สั่งการ หรือไม่กระทำการจนเป็นเหตุให้นิติบุคคลนั้นกระทำความผิด ผู้นั้นต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้นๆ ด้วย ดังนั้น นิติบุคคลจึงต้องรับโทษตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 เช่นเดียวกัน แต่นิติบุคคลซึ่งกระทำความผิดนั้น ผู้กระทำความผิดจะมีทั้งนิติบุคคลเองและบุคคลธรรมดา ซึ่งเป็นผู้แทนนิติบุคคลตามที่กฎหมายกำหนด แต่อย่างไรก็ตามการลงโทษนิติบุคคล ไม่สามารถนำโทษจำคุกมาบังคับใช้ได้ เนื่องจากนิติบุคคลเป็นเพียงบุคคลสมมติตามกฎหมายเท่านั้น ดังนั้น ตามกฎหมายประกันสังคมที่มีการกำหนดโทษไว้เพียง 2 กรณีคือโทษจำคุกและโทษปรับ จึงบังคับโทษต่อนิติบุคคล

ได้ แต่เพียงโทษปรับเท่านั้น เมื่อเทียบกับการที่นายจ้างซึ่งเป็นนิติบุคคลอาจจะต้องถูกลงโทษจากการฝ่าฝืนกฎหมาย จำนวนเงินหรือทรัพย์สินที่นายจ้างซึ่งเป็นนิติบุคคลต้องรับผิดชอบทางอาญา อย่างค่าปรับตามกฎหมาย ประกันสังคมจึงยังไม่เหมาะสมกับนายจ้างที่เป็นนิติบุคคลที่ประกอบด้วยบุคลากร เงินทุน เครื่องมือและเทคโนโลยีต่างๆ มากกว่านายจ้างประเภทบุคคลธรรมดาหลายเท่า ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าควรที่จะกำหนดอัตราค่าปรับเฉพาะกรณีการลงโทษนิติบุคคลให้สูงกว่าโทษที่ลงกับบุคคลธรรมดา ทั้งนี้ เพื่อเป็นการข่มขู่ยับยั้งไม่ให้ให้นายจ้างที่เป็นนิติบุคคลกระทำความผิด และให้เกิดความเกรงกลัวต่อบทลงโทษ และพิจารณานำหลักการปรับโดยกำหนดตามวันและรายได้ มาปรับใช้ในการกำหนดอัตราค่าปรับให้มีความสัมพันธ์กับรายได้โดยเฉลี่ยของผู้กระทำความผิดโดยเฉพาะกับนายจ้างที่เป็นนิติบุคคล จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

เดิม มาตรา 101 “ ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคลและถูกลงโทษ ถ้าการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้นเกิดจากการสั่งการหรือการกระทำของกรรมการ หรือผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานนิติบุคคลนั้น หรือในกรณีที่บุคคลดังกล่าวมีหน้าที่ต้องสั่งการหรือกระทำการและละเว้นไม่สั่งการหรือไม่กระทำการจนเป็นเหตุให้นิติบุคคลนั้นกระทำความผิด ต้องระวางโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้นๆ ด้วย”

เพิ่มเติม มาตรา 101/1 “ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคลให้กำหนดโทษปรับเป็นสองเท่าของความผิดที่กำหนดในฐานนั้นๆ”

เอกสารอ้างอิง

ณัฐวัจน์ สุทธิโยธิน. “ทฤษฎีความรับผิดชอบทางอาญา.” เอกสารประกอบการสอน มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

[Online].available URL:https://www.stou.ac.th/Schools/Slw/upload/41716_2.pdf, 2567 (มีนาคม, 13).

ปกป้อง จันวิทย์. การวิเคราะห์กฎหมายด้วยหลักเศรษฐศาสตร์ แนวคิดและวรรณกรรมปริทัศน์. รายงานฉบับ

สมบูรณ์ โครงการการวิเคราะห์กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมทางอาญาด้วยเศรษฐศาสตร์.

กรุงเทพมหานคร:สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศ, 2544.

สำนักงานประกันสังคม. กองนิติการ. คู่มือดำเนินคดีอาญา. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์พระพุทธศาสนา
แห่งชาติ, 2558.

อุทิศ สุภาพ. ปรัชญาอาญาวิทยาในการลงโทษ : การปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษา.” นิตยสารสำนักงาน
ศาลยุติธรรม คุณภาพ. (พฤษภาคม – สิงหาคม 2560):148.

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2497, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 71 ตอนที่ 11. (9 กุมภาพันธ์ 2497).

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และที่แก้ไขเพิ่มเติม.

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบในทางอาญาของผู้แทนนิติบุคคล
พ.ศ. 2560.

พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522.

พระราชกฤษฎีกาให้ใช้ในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 บังคับแก่นายจ้างที่มีลูกจ้าง ตั้งแต่
หนึ่งคนขึ้นไป พ.ศ. 2545.

คำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ 327/2557 ลงวันที่ 30 มิถุนายน 2557 เรื่อง หลักเกณฑ์

และเงื่อนไขในการพิจารณากรณีคนต่างด้าวของอนุญาตอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว.

ระเบียบสำนักงานประกันสังคมว่าด้วยการดำเนินคดีและการเปรียบเทียบความผิด พ.ศ. 2537.