



สำนักงานประกันสังคม

เอกสารหมายเลข 3

ผลงานเรื่อง

**บทบาทอำนาจหน้าที่และการใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่
ในการตรวจสอบและติดตามภาษีอากรให้ปฏิบัติให้ถูกต้อง
ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533
และพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537**

โดย

นายวิวัฒน์ ธรรมวิรัช

ตำแหน่งผู้อำนวยการกอง

(นิติกร 8)

กองนิติการ ตำแหน่งเลขที่ 250

สำนักงานประกันสังคม

**ขอประเมินผลตั้งให้ดำรงตำแหน่ง
ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านประกันสังคม
(เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 9ชช.)
ตำแหน่งเลขที่ 6 สำนักงานประกันสังคม
กรุงเทพมหานคร**



๓ ๑๒.๐๑.๖
๓๑๑๒
๓๕๕

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง



๐๐๑๒๗

บทบาทอำนาจหน้าที่และการ

คำนำ

สำนักงานประกันสังคมได้ดำเนินการให้บริการหลักประกันและให้ความคุ้มครองด้านประกันสังคมแก่ลูกจ้าง ผู้ประกันตนตามกฎหมายพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 โดยหลักการให้มีการจัดตั้งกองทุนประกันสังคม และกองทุนเงินทดแทนตามลำดับ เพื่อนำเงินสมทบจากกองทุนทั้งสองมาใช้จ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีต่างๆ ให้แก่ ลูกจ้าง ผู้ประกันตน ซึ่งต้องเจ็บป่วย ประสบอันตราย ทูพพลภาพ ตาย ในกรณีไม่เนื่องจากการทำงาน และกรณีที่มีสาเหตุอันเนื่องมาจากการทำงานให้แก่ นายจ้าง การดำเนินการดังกล่าวของฝ่ายรัฐจะบรรลุวัตถุประสงค์สมเจตนารมณ์ตามกฎหมายได้ไม่เต็มที่ถ้าหากถ้าไม่ได้รับความร่วมมือจากนายจ้าง ลูกจ้าง ผู้ประกันตน กฎหมายได้กำหนดบทบาทหน้าที่ของทั้งฝ่ายนายจ้าง ลูกจ้าง ผู้ประกันตน และพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้หลายประการ ซึ่งเป็นไปตามลำดับขั้นตอนกระบวนการตามกฎหมาย นับแต่การขึ้นทะเบียนนายจ้างของสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด ซึ่งปัจจุบันได้มีการพิจารณาขยายความคุ้มครองลงไปในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป ตั้งแต่เมื่อวันที่ 1 เม.ย. 2545 กับทั้งนายจ้างยังต้องดำเนินการขึ้นทะเบียนผู้ประกันตน การนำส่งเงินสมทบ การแจ้งข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลง การแจ้งและยื่นคำร้องหรือคำขอรับประโยชน์ทดแทนในกรณีต่างๆ เป็นต้น

การดำเนินการตามกระบวนการขั้นตอนดังกล่าวข้างต้นบางครั้งไม่อาจบรรลุผล เนื่องจากนายจ้าง ลูกจ้างผู้ประกันตนไม่ได้ปฏิบัติตามข้อกำหนดที่ระบุไว้ในกฎหมาย จำเป็นต้องมีการติดตามนายจ้างให้มาปฏิบัติให้ถูกต้อง หรือบางกรณีเป็นเรื่องของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งยังไม่เข้าใจในหลักการติดตามนายจ้าง หรือเข้าใจสับสนผิดพลาด ในขั้นตอนการติดตามนายจ้างให้มาพบเพื่อชี้แจงหรือแจ้งข้อเท็จจริงต่างๆ แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีเทคนิควิธีหลายประการ นับแต่การสร้างความเข้าใจอันดีในการชี้แจง การประชาสัมพันธ์เผยแพร่ความรู้ในเรื่องสิทธิและหน้าที่ของทั้งฝ่ายนายจ้าง ลูกจ้างผู้ประกันตน การติดตามตรวจสอบรายละเอียดข้อเท็จจริงจากผู้เกี่ยวข้อง ทั้งที่เป็นพยาน เอกสารหลักฐาน และการขอทราบข้อเท็จจริงจากบุคคล การออกหนังสือชี้แจง ออกหนังสือเชิญให้นายจ้าง ลูกจ้าง ผู้ประกันตน และผู้เกี่ยวข้องมาพบเพื่อชี้แจงข้อเท็จจริงและส่งเอกสารหลักฐาน ซึ่งบางครั้งบางกรณีแม้พนักงานเจ้าหน้าที่จะได้ชี้แจงทำความเข้าใจด้านวิธีการต่างๆ แล้ว เพื่อให้ นายจ้าง ลูกจ้าง ผู้ประกันตน ได้ปฏิบัติให้ถูกต้องแต่ไม่ประสบผลอันอาจมีสาเหตุเนื่องมาจากข้อได้แย้งของฝ่ายนายจ้าง ความไม่เข้าใจของนายจ้างลูกจ้างผู้ประกันตน การตั้งใจหลีกเลี่ยงไม่ถือปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายของฝ่ายนายจ้างเอง พนักงานเจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐจำเป็นต้องปฏิบัติตาม

ขั้นตอน ในมาตรการต่างๆ ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายได้กำหนดไว้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่ายังมีปัญหาในทางปฏิบัติอยู่หลายประการทั้งในส่วนที่เป็นปัญหาในข้อกำหนดและส่วนที่เป็นปัญหาในแนวทางปฏิบัติสมควรที่จะต้องกล่าวถึง ผู้เขียนได้ขอเสนอความคิดเห็นและแนวทางแก้ไขไว้พร้อมนี้ด้วยแล้ว และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าเอกสารนี้จะเป็นประโยชน์แก่สำนักงานประกันสังคมและพนักงานเจ้าหน้าที่ในอันที่จะก่อให้เกิดความเข้าใจที่ดี เพื่อเกิดประโยชน์ต่อการดำเนินงานของสำนักงานประกันสังคมต่อไป

นายวิทวัส ธรรมวิรัช

กันยายน 2546

บทคัดย่อ

ตามที่พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ได้กำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการติดตามนายจ้างหรือสถานประกอบการ ซึ่งมีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป ดำเนินการขึ้นทะเบียนและนำส่งเงินสมทบกองทุนประกันสังคมและกองทุนเงินทดแทนตามลำดับ เพื่อให้เกิดผลคุ้มครองตามกฎหมายและให้มีการจ่ายประโยชน์ทดแทนแก่ลูกจ้างผู้ประกันตน ซึ่งต้องเจ็บป่วยประสบอันตราย อุพหพลภาพ ดายหรืออื่นๆ อันมีสาเหตุไม่เนื่องจากการทำงาน หรือมีสาเหตุเนื่องจากการทำงานตามลำดับในการดำเนินการของพนักงานเจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติตามบทบาทและใช้ดุลพินิจตามอำนาจหน้าที่ในการติดตามนายจ้างขึ้นทะเบียนและยังต้องดำเนินการตรวจสอบติดตามให้นายจ้างถือปฏิบัติให้ถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมายทั้งสองฉบับด้วย

ผู้เขียนได้นำเสนอสาระที่เกี่ยวข้องกับเรื่องบทบาทและการใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการติดตามให้นายจ้างขึ้นทะเบียนและถือปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายทั้งสองฉบับข้างต้น ดังนี้

1. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งต้องกระทำโดยชอบภายในขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ในฐานะซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และในฐานะผู้รับผิดชอบ การให้บริการสาธารณะที่เป็นผลดีต่อสาธารณชนโดยรวม ทั้งนี้ภายใต้ระบบการตรวจสอบควบคุมดูแลของระบบการบริหารราชการ นับตั้งแต่ต้องมีการดำเนินการทั้งในแนวทางควบคุมบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ตลอดจนการตรวจราชการของผู้ตรวจราชการกรม

2. นำเสนอปัญหาที่เกิดขึ้นในการดำเนินการของพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีทั้งปัญหาที่เกิดขึ้นจากการตีความข้อกฎหมาย การเปรียบเทียบข้อแตกต่างระหว่างสัญญาจ้างแรงงานและสัญญาจ้างทำของ ปัญหาอันเกิดจากการใช้เทคนิควิธีของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งต้องใช้ความรู้ความเข้าใจและประสบการณ์จากการปฏิบัติงาน เทคนิควิธีในการตรวจสอบติดตามและการบันทึกสอบสวนข้อเท็จจริง นอกจากนี้ยังมีปัญหาข้อกฎหมายบางประการอันสมควรได้รับการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย เช่น การดำเนินการในทางคดีและการเปรียบเทียบความผิด การแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ การเสนอให้มีบทลงโทษในทางอาญาแก่ผู้มีเจตนาหลีกเลี่ยงไม่นำส่งเงินสมทบให้ครบถ้วนถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด

3. บทบาทภารกิจที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การดำเนินการในทางคดีอาญาในกรณีที่พบว่านายจ้างหรือสถานประกอบการมีเจตนาหลีกเลี่ยงไม่ถือปฏิบัติให้ถูกต้องตามขั้นตอนต่างๆ ตามกฎหมาย ซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องดำเนินการอย่างระมัดระวังเพื่อให้เกิดผลดีต่อการดำเนินการ

ทั้งนี้ ผู้เขียนได้เสนอปัญหาและข้อสังเกต พร้อมทั้งข้อคิดเห็นเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวไว้พร้อมด้วย กับทั้งได้เสนอแนวคิดในการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ต้องดำเนินการด้วยความตั้งใจ ใฝ่รู้ ซื่อสัตย์ สุจริต ข้อสำคัญคืออยู่ภายใต้การทำความเข้าใจอันดีระหว่างนายจ้าง ลูกจ้างผู้ประกันตนกับพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อให้ทั้งฝ่ายนายจ้าง ลูกจ้างผู้ประกันตนเข้าใจและยอมรับที่จะถือปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย และเกิดผลดีในการปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุในการให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างผู้ประกันตนในระยะยาวต่อไป

สารบัญ

	หน้า	
บทที่ 1	ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
บทที่ 2	แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับบทบาทและการใช้ดุลยพินิจ ของพนักงานเจ้าหน้าที่	7
บทที่ 3	บทบาทและอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราช บัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537	10
	- ความเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่	10
	- บทบาทและอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่	12
บทที่ 4	การดำเนินการของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการติดตามนายจ้าง ขึ้นทะเบียนและถือปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย	24
บทที่ 5	บทบาทของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญา	35
บทที่ 6	บทสรุปและข้อเสนอแนะ	58
บรรณานุกรม		
ภาคผนวก		
คำสั่ง / ระเบียบ		
- คำสั่งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ที่ 25/2541 ลงวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2541 และ คำสั่งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ที่ 107/2541 ลงวันที่ 9 มิถุนายน 2541 เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533		
- คำสั่งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ที่ 26/2541 ลงวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2541 และ คำสั่งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ที่ 108/2541 ลงวันที่ 9 มิถุนายน 2541 เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537		
- ระเบียบสำนักงานประกันสังคมว่าด้วย การดำเนินคดีและการเปรียบเทียบความผิด พ.ศ. 2537 ลงวันที่ 11 สิงหาคม 2537		
- ระเบียบสำนักงานประกันสังคมว่าด้วยการแจ้งการเปลี่ยนแปลงข้อเท็จจริง พ.ศ. 2538 ลงวันที่ 30 มีนาคม 2538		

สารบัญตาราง

		หน้า
ตารางที่ 1	สถิติจำนวนสถานประกอบการและผู้ประกันตนปี 2534 - 2546 / กองทุนประกันสังคม	1
ตารางที่ 2	สถิติจำนวนนายจ้างและลูกจ้าง/กองทุนเงินทดแทนปี 2534-2546	2
ตารางที่ 3	ผลการตรวจสอบสถานประกอบการ ปี พ.ศ. 2540 - 2546	3
ตารางที่ 4	รายงานการค้างชำระหนี้เงินสมทบกองทุนประกันสังคมสิ้นสุดงวด ค่าจ้างเดือนธันวาคม 2545 แยกตามปีที่เริ่มค้าง 2534 - 2545	4
ตารางที่ 5	แสดงจำนวนนายจ้างขึ้นทะเบียนของกองทุนเงินทดแทนเปรียบเทียบกับ นายจ้างค้างเงินสมทบปี 2540 - 2545	4
ตารางที่ 6	สถิติการดำเนินคดีอาญาตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ปี 2540 - 2545	53
ตารางที่ 7	สถิติการดำเนินคดีอาญาตามพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ปี 2540 - 2545	54
ตารางที่ 8	สถิติการรายงานผลการดำเนินคดีอาญา (เปรียบเทียบปรับ) ในส่วนภูมิภาค ปี 2541 - 2545	55