



สิทธิในการอุทธรณ์ของนายจ้าง กรณีการยึดอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน
ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533
Employer's Right to Appeal in Cases of Seizure, Attachment and Auction of
Property under to the Social Security Act B.E. 2533

เฉลิมพล สังข์พิชัย^{1*}และภาณุมาศ ชัดเงางาม²

Chaloemphon Sungpichai^{1*} and Panumas Kudngaongarm²

¹นักศึกษาปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

²อาจารย์ ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

^{1*}Master Student of Laws Sukhothai Tammathirat Open University

²Lecturer from the Faculty of Laws Sukhothai Tammathirat Open University

*Corresponding Author Email: phorn.mea@hotmail.com

Received: 25 July 2025

Revised: 13 August 2025

Accepted: 19 August 2025

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี กฎหมายประกันสังคม และมาตรการบังคับทางปกครอง 2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบมาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายประกันสังคมในไทยและต่างประเทศ 3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหาสิทธิในการอุทธรณ์ของนายจ้าง กรณีการยึดอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินของนายจ้าง ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และ 4. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหามาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 เป็นวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีการศึกษาวิจัยจากการค้นคว้าตัวบทกฎหมาย หนังสือคำอธิบายกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คำพิพากษาศาลฎีกา บทความทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ เอกสารงานวิจัย ข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต ตลอดจนวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาค้นคว้า แล้วนำข้อมูลที่รวบรวมได้จากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง มาวิเคราะห์แบบเชิงเนื้อหา ผลการวิจัยพบว่า 1) การอุทธรณ์เป็นกระบวนการควบคุมภายในฝ่ายปกครองที่สำคัญในการแก้ไขบรรดาข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชนให้หมดสิ้นไป ซึ่งเป็นมาตรการอย่างหนึ่งที่จะช่วยในการบริหารงานยุติธรรมทางปกครองได้ 2) การใช้มาตรการบังคับทางปกครองของไทย สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีหลักการเดียวกัน กล่าวคือ หลักการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย หลักความจำเป็น หลักพอสมควรแก่เหตุ และหลักความแน่นอนชัดเจนก่อนการใช้มาตรการบังคับทางปกครองต้องมีการเตือนก่อนเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้อยู่ในบังคับปฏิบัติให้ถูกต้อง 3) พบปัญหาคือในการยึด หรืออายัดทรัพย์สินของนายจ้าง ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 เมื่อเลขาธิการสำนักงานประกันสังคม มีคำสั่งยึด หรืออายัดทรัพย์สินของนายจ้างแล้วห้ามมิให้นายจ้างอุทธรณ์คำสั่งยึด หรืออายัดทรัพย์สินนั้น จึงเป็นปัญหว่านายจ้างไม่ได้รับความคุ้มครองสิทธิตามกฎหมาย ปัญหาไม่มีการควบคุมตรวจสอบภายในของฝ่ายปกครองเอง ปัญหากรณีที่นายจ้างถึงแก่ความตาย ทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกไม่สามารถอุทธรณ์คำสั่งยึด หรืออายัดทรัพย์สินได้ และ 4) เสนอแนะแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 โดย



กำหนดให้นายจ้าง ผู้ประกันตน หรือบุคคลอื่นใด ไม่พอใจคำสั่งของเลขาธิการ หรือของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งสั่งการตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ให้มีสิทธิอุทธรณ์เป็นหนังสือต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ และในกรณีที่นายจ้างถึงแก่ความตายให้นำมาตรา 50 มาบังคับใช้กับทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกของนายจ้างโดยอนุโลม โดยให้ระยะเวลาอุทธรณ์เริ่มนับใหม่นับแต่วันที่ทายาทผู้รับมรดกได้รับแจ้งคำสั่ง เพื่อให้มีความชัดเจนของกฎหมาย และเพื่อคุ้มครองสิทธิของนายจ้างหรือทายาทผู้อยู่ในบังคับทางปกครอง

คำสำคัญ: การบังคับทางปกครอง, สิทธิในการอุทธรณ์, ประกันสังคม

Abstract

This research consists purposes were 1. to examine the concepts and theories of social security law and administrative enforcement measures 2. to compare administrative enforcement measures under social security laws in Thailand and other countries 3. to analyze the legal issues concerning the right of employers to appeal in cases of seizure, attachment and auction of assets under the Social Security Act B.E. 2533 (1990) and 4. to propose solutions to the problems in applying administrative enforcement measures under the Social Security Act B.E. 2533 (1990). This study is a qualitative research employing documentary research methods through the examination of legal provisions, legal commentaries, Supreme Court decisions, academic articles, theses, research papers and online sources. The data obtained from these sources are analyzed and interpreted. Subsequently, the collected information from the relevant documents is subjected to content analysis. The findings reveal that 1) the appeal process functions as an essential internal administrative control to resolve disputes between state agencies and the public, serving as a key mechanism in administrative justice 2) the principles governing administrative enforcement in Thailand, Germany, and France are consistent, focusing on legality, necessity, proportionality and legal certainty. Prior to enforcement, a warning must be issued to allow the obligated party to comply voluntarily 3) a significant problem under the current Thai law is that once the Secretary-General of the Social Security Office orders the seizure or attachment of an employer's assets, the employer is not entitled to appeal the order. This results in a violation of legal rights, a lack of administrative oversight, and legal complications when the employer is deceased, as heirs or estate administrators are also not granted the right to appeal and 4) it is proposed that the Social Security Act B.E. 2533 (1990) be amended to allow employers, insured persons or other relevant individuals dissatisfied with an order by the Secretary General or officials under the Act to appeal in writing to the Appeals Committee. In cases where the employer is deceased, Section 50 should apply mutatis mutandis to heirs or estate administrators, and the appeal period

should begin from the date the heir receives notice of the order These amendments would ensure legal clarity and the protection of rights for employers and their successors under administrative enforcement.

Keywords: Administrative Enforcement, Right to Appeal, Social Security

บทนำ

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดหลักการให้สำนักงานประกันสังคมมีหน้าที่จัดเก็บเงินสมทบทั้งในส่วนของนายจ้างและผู้ประกันตนเข้ากองทุนประกันสังคม โดยที่มาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกำหนดว่า นายจ้างซึ่งไม่นำส่งเงินสมทบในส่วนของตนหรือในส่วนของผู้ประกันตน หรือส่งไม่ครบจำนวนภายในเวลาที่กำหนดตามมาตรา 47 ต้องจ่ายเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสองต่อเดือนของจำนวนเงินสมทบที่นายจ้างยังมิได้นำส่งหรือของจำนวนเงินสมทบที่ยังขาดอยู่นับแต่วันถัดจากวันที่ต้องนำส่งเงินสมทบ ทั้งนี้เงินเพิ่มที่คำนวณได้ต้องไม่เกินจำนวนเงินสมทบที่นายจ้างต้องจ่าย และในกรณีที่นายจ้างมิได้หักค่าจ้างของผู้ประกันตนเพื่อส่งเป็นเงินสมทบหรือหักไว้แล้วแต่ ยังไม่ครบจำนวนตามมาตรา 47 วรรคหนึ่งให้นายจ้างรับผิดชอบใช้เงินที่ต้องส่งเป็นเงินสมทบในส่วนของผู้ประกันตนเต็มจำนวน และต้องจ่ายเงินเพิ่มในเงินตามวรรคหนึ่ง นับแต่วันถัดจากวันที่ต้องนำส่งเงินสมทบ หากนายจ้างไม่นำส่งเงินสมทบหรือเงินเพิ่ม หรือส่งไม่ครบ เลขานุการมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ยึด आयัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของนายจ้าง ซึ่งการมีคำสั่งให้ยึด आयัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สิน จะกระทำได้อีกเมื่อได้ส่งคำเตือนเป็นหนังสือให้นายจ้างนำเงินสมทบและหรือเงินเพิ่มที่ค้างมาชำระภายในกำหนดไม่น้อยกว่าสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือนั้นและนายจ้างไม่ชำระภายในกำหนดโดยหลักเกณฑ์และวิธีการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด และให้นำหลักเกณฑ์และวิธีการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เมื่อเลขานุการมีคำสั่งยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินแล้ว กฎหมายห้ามมิให้นายจ้างอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 85 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน การที่กฎหมายประกันสังคมให้อำนาจเลขานุการ ออกคำสั่งยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินได้โดยไม่ต้องฟ้องต่อศาลถือเป็นการใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่ให้อำนาจหัวหน้าหน่วยราชการทำการยึด आयัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินได้ด้วยตัวเอง ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง โดยที่มาตรา 85 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ไม่ให้สิทธินายจ้างผู้อยู่ในมาตรการบังคับทางปกครองอุทธรณ์คำสั่งในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเลขานุการสำนักงานประกันสังคมแต่อย่างใด (โสภณ เจริญ, 2539, น.16)

แต่ในขณะที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ในมาตรา 63/2 กำหนดว่า เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของตนได้ตามบทบัญญัติในหมวดนี้ เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับไว้ก่อนโดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั่นเอง ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ หรือผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว เจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่งจะมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ใต้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้ดำเนินการก็ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงให้เจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพิกถอนที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง โดยกระทำการเพิกถอนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองน้อยที่สุด

มาตรา 63/4 กำหนดว่าในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่บุคคลใด หากบุคคลนั้นถึงแก่ความตาย ให้ดำเนินการบังคับทางปกครองต่อไปได้ ถ้าบุคคลนั้นมีทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดก ให้ถือว่าทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกเป็นผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองนั้นในกรณีที่อยู่บังคับของมาตรการบังคับทางปกครองตาย ให้แจ้งมาตรการบังคับทางปกครองไปยังทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดก แล้วแต่กรณี โดยให้ระยะเวลาอุทธรณ์การใช้มาตรการบังคับทางปกครองเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกได้รับแจ้ง เมื่อปรากฏว่า (1) ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองตายก่อนสิ้นสุดระยะเวลาอุทธรณ์การใช้มาตรการบังคับทางปกครองและไม่ได้ยื่นอุทธรณ์การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง (2) ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองตายหลังสิ้นสุดระยะเวลาอุทธรณ์การใช้มาตรการบังคับทางปกครองและไม่ได้ยื่นอุทธรณ์การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เนื่องจากมีพฤติการณ์ที่จำเป็นอันมิได้เกิดจากความผิดของผู้ในกรณีที่เป็นการใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่นิติบุคคลใด หากนิติบุคคลนั้นสิ้นสภาพ โอนกิจการ หรือควรวมกิจการ ให้ดำเนินการบังคับทางปกครองต่อไปได้ โดยให้แจ้งมาตรการบังคับทางปกครองไปยังผู้ชำระบัญชี หรือนิติบุคคลที่รับโอนกิจการหรือเกิดจากการควรวมกิจการ แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ โดยไม่ต้องออกคำสั่งทางปกครองใหม่แก่บุคคลหรือนิติบุคคลดังกล่าวอีก และให้นำหลักเกณฑ์เรื่องระยะเวลาในการอุทธรณ์ตามวรรคสองมาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม

มาตรา 63/5 ในกรณีที่บทบัญญัติในหมวดนี้หรือกฎหมายอื่นมิได้กำหนดเป็นอย่างอื่น ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองอาจอุทธรณ์การใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้นได้การอุทธรณ์การใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้ใช้หลักเกณฑ์และวิธีการเดียวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามส่วนที่ 5 การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ในหมวด 2 คำสั่งทางปกครอง

มาตรา 63/9 กรณีที่มีการอุทธรณ์การใช้มาตรการบังคับทางปกครองและขอทุเลาการบังคับตามมาตรการดังกล่าว เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครอง หรือผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ อาจสั่งให้มีการทุเลาการบังคับทางปกครองไว้ก่อนก็ได้ โดยมีอำนาจกำหนดเงื่อนไขให้ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองต้องปฏิบัติตามก็ได้

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการออกคำสั่งยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับทางปกครอง ผู้ศึกษาจึงมุ่งที่จะศึกษาถึงหลักเกี่ยวกับการอุทธรณ์ในมาตรการบังคับทางปกครองรองตามกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ และนำเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี กฎหมายประกันสังคม และมาตรการบังคับทางปกครอง
2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบมาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายประกันสังคมในไทยและต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหาสิทธิในการอุทธรณ์ของนายจ้าง กรณีการยึด อายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินของนายจ้าง ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533
4. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

การบททวนวรรณกรรม

ผู้วิจัยได้ทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับเงินสมทบประกันสังคมและมาตรการบังคับทางปกครอง โดยอำพล สิงห์โกวิท (2567, น.5) กล่าวว่า การประกันสังคม คือ การที่ประชาชนผู้มีรายได้แต่ละคนได้มีส่วนช่วยเหลือตนเองและครอบครัวโดยร่วมกันเสียภัยหรือช่วยเหลือบำบัดทุกข์ยากเดือดร้อนซึ่งกันและกันระหว่างผู้มีรายได้ในสังคม ด้วยการออกเงินสมทบเข้ากองทุนกลางที่เรียกว่ากองทุนประกันสังคมโดยมีนายจ้างและในบางโครงการมีรัฐบาลร่วมออกเงินสมทบเข้ากองทุนนี้ด้วย กองทุนนี้จะจ่ายประโยชน์ทดแทนให้แก่ผู้ส่งเงินสมทบเมื่อเกิดเคราะห์กรรมหรือความเดือดร้อน เช่น เจ็บป่วย คลอดบุตร วางงาน ชราภาพ เป็นต้น ทั้งนี้รัฐเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ (วิชัย โสสุวรรณจินดา, 2534, น.3) กล่าวว่า การประกันสังคม หมายถึง ระบบที่ทั้งนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล ได้เข้ามามีส่วนร่วมกันดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการและความจำเป็นของลูกจ้าง โดยทั้งสามฝ่ายร่วมส่งเงินสมทบเข้ากองทุน ซึ่งมีลักษณะเป็นการออมทรัพย์ รวมทั้งได้ศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการจัดเก็บเงินสมทบ แนวคิดเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง โดยศุภวัฒน์ สิงห์สูงษ์ (2563) เห็นว่ามาตรการบังคับทางปกครองเป็นวิธีการที่ใช้กับการบังคับเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ก่อนที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เจ้าหน้าที่จึงต้องพิจารณา ก่อนว่า เรื่องที่ดำเนินการอยู่นั้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองหรือไม่ หากเป็นเรื่องที่ไม่เกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง ย่อมไม่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ กรณีที่หน่วยงานของรัฐมีหนังสือแจ้งให้เอกชนชำระค่าปรับตามสัญญา ย่อมเป็นการใช้สิทธิตามสัญญาในฐานะคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งตามข้อกำหนดในสัญญา มิใช่การใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายและไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง หน่วยงานของรัฐจึงไม่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของคู่สัญญามาขายทอดตลาดเพื่อชำระค่าปรับได้เอง แต่ต้องบังคับตามสิทธิในสัญญาโดยฟ้องคดีต่อศาลให้มีคำพิพากษาให้คู่สัญญาชำระเงินค่าปรับและบังคับตามคำพิพากษาของศาล มาตรการบังคับทางปกครองจึงหมายถึง มาตรการหรือวิธีการที่รัฐให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองเพื่อให้ฝ่ายปกครองบังคับใช้กฎหมายให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ทำให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจบังคับเอกชนที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองได้ทันทีโดยไม่ต้องให้ศาลมีคำสั่งหรืออนุญาตหรือมีคำพิพากษาก่อน (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2533)

วิธีการดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยมีวิธีการดำเนินการวิจัย ดังนี้

1. แหล่งข้อมูลการวิจัย ได้แก่ การศึกษาวิจัยทางด้านเอกสาร (Document Research) ทำการค้นคว้าหาข้อมูลจากหนังสือ เอกสาร ตำรากฎหมาย คำพิพากษา บทความทางวิชาการ วารสาร ผลงานวิจัย วิทยานิพนธ์ รายงานการศึกษา ประมวลกฎหมาย พระราชบัญญัติ ระเบียบ ตำราและหลักกฎหมายของต่างประเทศ รวมทั้ง ข้อมูลทางเว็บไซต์ที่สามารถเข้าถึงได้โดยง่ายและเป็นแหล่งข้อมูลที่น่าเชื่อถือ

2. การรวบรวมข้อมูลในการวิจัย ได้แก่ การเก็บข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) จากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ตำรากฎหมาย วิทยานิพนธ์ งานวิจัย บทความ เว็บไซต์ ตั๋วบทกฎหมายและข้อมูลสารสนเทศทาง อิเล็กทรอนิกส์ ที่เกี่ยวข้องทั้งของประเทศไทยและของต่างประเทศ

3. การวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพ โดยนำข้อมูลที่ได้จากการรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ มาวิเคราะห์หาคำตอบและข้อสรุปในเชิงเนื้อหา (Content Analysis) เพื่อเสนอแนะเป็นแนวทางและมาตรการ ในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายในประเด็นของการศึกษาให้เหมาะสม

ผลการวิจัย

การวิจัยนี้ ผู้วิจัยสามารถจำแนกผลการวิจัยได้ ดังนี้

1. ศึกษาแนวคิด และทฤษฎี กฎหมายประกันสังคม และมาตรการบังคับทางปกครอง

ผลการวิจัยพบว่า แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับเงินสมทบประกันสังคมและมาตรการบังคับทางปกครอง กล่าวโดยสรุปได้ว่า หลักการสำคัญของการประกันสังคม คือ การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยเหลือตนเองและร่วมรับผิดชอบ ด้วยการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนกลางหรือกองทุนประกันสังคม เพื่อให้สมาชิกสามารถเบิกเงินจากกองทุนไปใช้จ่ายในกรณีที่ต้องขาดรายได้ อันเนื่องมาจากเหตุการณ์ที่ไม่คาดคิด เช่น เจ็บป่วย ทุพพลภาพ เสียชีวิตในการจ่ายเงินสมทบเป็นหน้าที่ของนายจ้างและลูกจ้าง โดยรัฐบาลจะเป็นเพียงผู้สนับสนุนค่าใช้จ่ายในการบริหารและให้เงินอุดหนุนในเบื้องต้น การประกันสังคมจะเกิดขึ้นไม่ได้ถ้าไม่มีเงินทุนที่ได้จากการจัดเก็บโดยรัฐเรียกว่า “เงินสมทบ” โดยรัฐ นายจ้าง และผู้ประกันตน มีหน้าที่จะต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนกลางหรือกองทุนประกันสังคมเพื่อให้กองทุนนำเงินดังกล่าวไปบริหารจัดการตามหลักการเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุขต่อไป หนี้ในระบบประกันสังคมมีป้อมเกิดมาจากบทบัญญัติของกฎหมายที่บังคับให้นายจ้างมีฐานะเป็นลูกหนี้มีหน้าที่ต้องชำระเงินสมทบภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด หากนายจ้างไม่ได้ดำเนินการชำระเงินสมทบภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ดังกล่าว มาตรการบังคับทางปกครองเป็นคำสั่งทางปกครองเป็นผลิตผลของกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตามกฎหมาย เมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ออกคำสั่งทางปกครอง กำหนดกฎเกณฑ์หรือภาระหน้าที่ให้ผู้ตกอยู่ภายใต้คำสั่งปฏิบัติแล้ว ผู้ได้รับคำสั่งนั้นอาจอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่ได้เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้มีโอกาสทบทวน หรือดำเนินการแก้ไขข้อผิดพลาดบางประการ หรือการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองเอง เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชน (มาโนช นามเดช, 2557)

2. ศึกษาเปรียบเทียบมาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายประกันสังคมในไทยและต่างประเทศ

ผลการวิจัยพบว่า หลักของกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการบังคับในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นกฎหมายที่กำหนดให้รัฐสามารถใช้มาตรการบังคับเพื่อให้เป็นไปตามสิทธิหรือหน้าที่ในทางกฎหมายมหาชนได้เองโดยไม่ต้องฟ้องร้องและอาศัยอำนาจในการบังคับจากองค์กรศาล และโดยทั่วไปแล้วการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเป็นกระบวนการดำเนินงานทางปกครองที่มีพื้นฐานมาจากการสั่งการซึ่งโดยหลักจะอยู่ในรูปของคำสั่งทางปกครองอันเป็นผลิตผลของกระบวนการพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองปกครอง กล่าวคือ เมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ออกคำสั่งทางปกครอง กำหนดกฎเกณฑ์หรือภาระหน้าที่ให้ผู้ตกอยู่ภายใต้คำสั่งปฏิบัติแล้ว หากผู้ที่ตกอยู่ภายใต้คำสั่งดังกล่าวไม่ปฏิบัติตาม เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองนั้นได้เองโดยไม่ต้องฟ้องร้องคดีเพื่อให้ศาลบังคับการให้เป็นไปตามสิทธิเรียกร้องของฝ่ายปกครองโดยหลักแล้วกฎหมายจะเปิดโอกาสให้ผู้อยู่ใบบังคับทางปกครองสามารถที่จะอุทธรณ์โต้แย้งได้หากเห็นว่าการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายได้

3. ศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหาสิทธิในการอุทธรณ์ของนายจ้าง กรณีการยึด आयัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินของนายจ้าง ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

ผลการวิจัยพบว่า 1) ปัญหานายจ้างไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้สำนักงานประกันสังคม มีหน้าที่ในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะให้กับผู้ประกันตนผ่านทางระบบประกันสังคม โดยสำนักงานประกันสังคมจะจัดเก็บเงินสมทบทั้งในส่วนของนายจ้างและผู้ประกันตนเข้ากองทุนประกันสังคมเพื่อนำมาจ่ายประโยชน์ทดแทนให้กับผู้ประกันตน ซึ่งมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกำหนดว่า นายจ้างซึ่งไม่นำส่งเงินสมทบในส่วนของตนหรือในส่วนของผู้ประกันตน หรือส่งไม่ครบจำนวนภายในเวลาที่กำหนดตามมาตรา 47 ต้องจ่ายเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสองต่อเดือนของจำนวนเงินสมทบที่นายจ้างยังมิได้นำส่งหรือของจำนวนเงินสมทบที่ยังขาดอยู่นับแต่วันถัดจากวันที่ต้องนำส่งเงินสมทบ ทั้งนี้เงินเพิ่มที่คำนวณได้ต้องไม่เกินจำนวนเงินสมทบที่นายจ้างต้องจ่าย และในกรณีที่นายจ้างมิได้หักค่าจ้างของผู้ประกันตนเพื่อส่งเป็นเงินสมทบหรือหักไว้แล้วแต่ ยังไม่ครบจำนวนตามมาตรา 47 วรรคหนึ่งให้นายจ้างรับผิดชอบใช้เงินที่ต้องส่งเป็นเงินสมทบในส่วนของผู้ประกันตนเต็มจำนวน และต้องจ่ายเงินเพิ่มในเงินตามวรรคหนึ่งนับแต่วันถัดจากวันที่ต้องนำส่งเงินสมทบ หากนายจ้างไม่นำส่งเงินสมทบหรือเงินเพิ่ม หรือส่งไม่ครบ เลขาธิการมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของนายจ้าง ซึ่งการที่เลขาธิการจะมีคำสั่งให้ยึด आयัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สิน จะกระทำได้อีกเมื่อได้ส่งคำเตือนเป็นหนังสือให้นายจ้างนำเงินสมทบและหรือเงินเพิ่มที่ค้างมาชำระภายในกำหนด ไม่น้อยกว่าสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือนั้นและนายจ้างไม่ชำระภายในกำหนด โดยหลักเกณฑ์และวิธีการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามวรรคหนึ่ง เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด โดยให้นาหลักเกณฑ์และวิธีการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เมื่อเลขาธิการมีคำสั่งยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินแล้ว กฎหมายห้ามมิให้นายจ้างอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 85 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน การที่กฎหมายประกันสังคมให้อำนาจเลขาธิการสำนักงานประกันสังคม ออกคำสั่งยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินได้โดยไม่ต้องฟ้องต่อศาลเป็นการใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่ให้อำนาจหัวหน้าหน่วยราชการทำการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินได้ด้วยตัวเอง อันมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งเหตุผลที่กฎหมายห้ามนายจ้างอุทธรณ์คำสั่งยึด आयัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 นั้น ก็เพื่อมุ่งให้การบังคับใช้กฎหมายด้านแรงงานและประกันสังคมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และคุ้มครองสิทธิของลูกจ้าง เมื่อได้ศึกษาวัตถุประสงค์ของการอุทธรณ์เห็นได้ว่า การอุทธรณ์มีไว้เพื่อให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามกฎหมาย ซึ่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้นก็ได้มีการรับรองไว้ทั้งในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด การที่ฝ่ายปกครองจะออกคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงจะต้องกระทำภายใต้ขอบอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้ และไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ หากการกระทำหรือการออกคำสั่งทางปกครอง ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว การอุทธรณ์ก็ถือเป็นมาตรการหนึ่งที่มีขึ้นเพื่อประโยชน์ของประชาชนที่จะได้รับการเยียวยา ความเสียหายหรือผลกระทบจากการกระทำของฝ่ายปกครอง หรือคำสั่งทางปกครอง ซึ่งการพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองของฝ่ายปกครองนั้นมีขั้นตอนที่กระชับและเรียบง่ายกว่าวิธีพิจารณาคดีในศาลที่สามารถที่จะพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองของตนมีความยืดหยุ่น และให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องในแต่ละกรณีได้ตามความเหมาะสมซึ่งแตกต่างจากการพิจารณาของศาลที่จะต้องวินิจฉัยข้อพิพาทให้เป็นไปตามบทกฎหมายและแนวคำพิพากษาที่มีก่อนหน้านั้น 2) ปัญหาไม่มีการควบคุมตรวจสอบภายในของฝ่ายปกครองการที่พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.

2533 และที่แก้ไขเพิ่มเติมได้กำหนดให้อำนาจสำนักงานประกันสังคมในการดำเนินการบังคับหนี้เงินสมทบค้างชำระจากนายจ้างได้เอง โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาลแต่อย่างใด เพื่อบังคับชำระหนี้กับนายจ้าง เป็นการให้อำนาจฝ่ายปกครองใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการบังคับชำระหนี้เงินสมทบจากนายจ้างที่ไม่นำส่งเงินสมทบหรือนำส่งเงินสมทบไม่ครบถ้วน โดยผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งยึดอายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สิน คือเลขาธิการสำนักงานประกันสังคม ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เลขาธิการสำนักงานประกันสังคมสามารถพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับชำระหนี้เงินสมทบ ซึ่งไม่นำส่งเงินสมทบ หรือเพิ่ม หรือนำส่งแต่ไม่ครบจำนวนได้ ทั้งนี้ เพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้ได้รับชำระหนี้ที่ค้างชำระ ซึ่งการที่เลขาธิการสำนักงานประกันสังคมจะมีคำสั่งให้ยึด หรืออายัด ทรัพย์สินได้ จะกระทำต่อเมื่อได้ส่งคำเตือนเป็นหนังสือให้นายจ้างนำส่งเงินสมทบ หรือเงินเพิ่มที่ค้างชำระภายในกำหนดไม่น้อยกว่า 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแล้ว หากนายจ้างยังไม่ชำระหนี้เงินสมทบภายในกำหนดดังกล่าว ซึ่งคำสั่งให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเลขาธิการสำนักงานประกันสังคมนี้เปรียบเสมือนหมายบังคับคดีของศาล ซึ่งคำสั่งให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเลขาธิการสำนักงานประกันสังคมตามมาตรา 50 นี้ไม่อาจอุทธรณ์ได้ตามมาตรา 85 เห็นได้ว่าคำสั่งให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเลขาธิการสำนักงานประกันสังคมนั้น มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง หากคำสั่งยึดหรืออายัดของเลขาธิการมิได้เป็นไปตามกฎหมาย เช่นการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของนายจ้างไม่เป็นไปตามขั้นตอน หรือวิธีการที่กฎหมายกำหนด มีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินเกินสมควรแก่เหตุ โดยเกินกว่าหนี้เงินสมทบที่ค้างชำระเป็นจำนวนมาก เช่นนี้นายจ้างย่อมไม่มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเลขาธิการนั้นเลยต้องนำคดีไปฟ้องโดยตรงต่อศาลเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้น และ 3) ปัญหากรณีนายจ้างถึงแก่ความตาย กรณีที่นายจ้างซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาค้างชำระเงินสมทบหรือเงินเพิ่มตามกฎหมาย หรือนำส่งเงินสมทบไม่ครบถ้วน ต่อมานายจ้างถึงแก่ความตาย สำนักงานประกันสังคมต้องดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับชำระหนี้เอากับทรัพย์สินมรดกของนายจ้างที่ตกทอดไปยังทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกของนายจ้างที่ถึงแก่ความตายนั้น โดยเลขาธิการสำนักงานประกันสังคมมีอำนาจออกคำสั่งให้ยึด อายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินไปยังทายาทหรือผู้จัดการมรดกของนายจ้าง ซึ่งการที่เลขาธิการจะมีคำสั่งให้ยึด อายัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สิน จะกระทำต่อเมื่อได้ส่งคำเตือนเป็นหนังสือให้ทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกของนายจ้างนำเงินสมทบและหรือเงินเพิ่มที่ค้างมาชำระภายในกำหนดไม่น้อยกว่าสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือนั้นและหากทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกของนายจ้างเพิกเฉยไม่ชำระหนี้เงินสมทบหรือเงินเพิ่มตามกฎหมายภายในกำหนด เลขาธิการสำนักงานประกันสังคมมีอำนาจพิจารณาออกมีคำสั่งยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินไปยังทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกของนายจ้างได้ ซึ่งคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินนี้ ต้องห้ามมิให้อุทธรณ์ตามมาตรา 85 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคมและที่แก้ไขเพิ่มเติม

4. ศึกษาข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

ผลการวิจัยพบว่า จากการที่ได้ศึกษากรณีปัญหานายจ้างไม่ได้รับความคุ้มครอง ปัญหาการไม่มีการควบคุมตรวจสอบภายในของฝ่ายปกครอง และปัญหากรณีที่นายจ้างถึงแก่ความตาย เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิของผู้อยู่ในบังคับทางปกครอง และมีมาตรการในการควบคุมตรวจสอบภายในของฝ่ายปกครองด้วยตนเอง ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะแนวทางแก้ไข โดยการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ดังนี้ 1) มาตรา 85 เดิม บัญญัติว่า นายจ้าง ผู้ประกันตน หรือบุคคลอื่นใด ซึ่งไม่พอใจ

ในคำสั่งของเลขาธิการหรือของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งสั่งการตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่เป็นคำสั่งตามมาตรา 50 ให้มีสิทธิอุทธรณ์เป็นหนังสือต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าวเห็นสมควรแก้ไขให้นายจ้างมีสิทธิในการอุทธรณ์การใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 โดยกำหนดมาตรา 85 นายจ้างผู้ประกันตน หรือบุคคลอื่นใด ซึ่งไม่พอใจในคำสั่งของเลขาธิการหรือของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งสั่งการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้มีสิทธิอุทธรณ์เป็นหนังสือต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว 2) เพื่อให้การบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน และการขายทอดตลาดทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะกับทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกของนายจ้างที่ถึงแก่ความตายมีความชัดเจนในทางปฏิบัติ ผู้ศึกษาจึงขอเสนอเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ดังนี้ มาตรา 50/1 กรณีที่นายจ้างแก่ความตาย ให้นำมาตรา 50 มาบังคับใช้กับทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกของนายจ้าง โดยอนุโลม ทั้งนี้ ไม่เกิน 1 ปี นับแต่รู้หรือควรรู้ถึงความตายของเจ้ามรดก โดยให้ระยะเวลาอุทธรณ์ตามมาตรา 50 เริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกของนายจ้างได้รับแจ้งคำสั่ง เมื่อปรากฏว่า นายจ้างตายก่อนสิ้นสุดระยะเวลาอุทธรณ์และไม่ได้ยื่นอุทธรณ์ หรือนายจ้างตายหลังสิ้นสุดระยะเวลาอุทธรณ์ และไม่ได้ยื่นอุทธรณ์ แต่มีพฤติการณ์ที่จำเป็นอันมิได้เกิดจากความผิดของนายจ้างกรณีที่ดินบุคคลได้สิ้นสภาพ โอนกิจการหรือควบรวมกิจการ ให้ให้นำมาตรา 50 มาบังคับใช้กับผู้ชำระบัญชี หรือนิติบุคคลที่รับโอนกิจการ หรือเกิดจากการควบรวมกิจการแล้วแต่กรณีโดยอนุโลม ทั้งนี้ ให้นำหลักเกณฑ์เรื่องระยะเวลาในการอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่งมาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม

สรุปผลการวิจัย

การวิจัยนี้ ผู้วิจัยสามารถสรุปผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ได้ ดังนี้

1. เพื่อศึกษาแนวคิด และทฤษฎี กฎหมายประกันสังคม และมาตรการบังคับทางปกครอง พบว่า กฎหมายประกันสังคมมีรากฐานมาจากแนวคิดเรื่องรัฐสวัสดิการและสิทธิพื้นฐานในการประกันความมั่นคง ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ความคุ้มครองแก่แรงงานในด้านต่าง ๆ เช่น การเจ็บป่วย การคลอดบุตร การว่างงาน และชราภาพ โดยมาตรการบังคับทางปกครองภายใต้กฎหมายประกันสังคม ใช้หลักการ “การบังคับใช้โดยรัฐ” เพื่อให้การจัดเก็บเงินสมทบมีประสิทธิภาพ และลดการหลีกเลี่ยงหน้าที่ของนายจ้าง

2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบมาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายประกันสังคมในไทยและต่างประเทศ พบว่า ประเทศไทยใช้วิธีการบังคับโดยตรงจากสำนักงานประกันสังคม เช่น การยึด อายัด หรือขายทอดตลาดทรัพย์สิน โดยไม่ต้องฟ้องศาล ในขณะที่ต่างประเทศ เช่น เยอรมนีและฝรั่งเศส แม้มีมาตรการคล้ายคลึงกัน แต่ให้ความสำคัญกับกระบวนการไต่สวนที่เป็นธรรมมากกว่า โดยเปิดโอกาสให้นายจ้างสามารถอุทธรณ์หรือร้องเรียนในกระบวนการที่มีความโปร่งใส มีคณะกรรมการอิสระทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยหรือพิจารณาข้อโต้แย้ง

3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหาสิทธิในการอุทธรณ์ของนายจ้าง กรณีการยึด อายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินของนายจ้าง ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 พบว่า แม้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจะเป็นกฎหมายกลางในการที่อุดช่องว่างกรณีที่กฎหมายเฉพาะกรณีที่กฎหมายเฉพาะมิได้กำหนดวิธีการปฏิบัติราชการทางปกครองไว้ ดังที่ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดว่า วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ

ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายได้กำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ และมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งการที่พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มิได้บัญญัติเกี่ยวกับกรณีที่นายจ้างซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาถึงแก่ความตาย ก็สามารถนำ มาตรา 63/4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาบังคับใช้ได้ แต่การที่มาตรา 85 แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ห้ามมิให้อุทธรณ์คำสั่งยึดทรัพย์สินหรืออายัดทรัพย์สินของเลขาธิการสำนักงานประกันสังคม ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกของนายจ้าง ทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกของนายจ้างจึงไม่อาจอุทธรณ์คำสั่งยึดทรัพย์สินหรืออายัดทรัพย์สินของเลขาธิการสำนักงานประกันสังคมได้เพื่อให้เกิดความชัดเจนจึงเห็นสมควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ให้ทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกของนายจ้างมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งยึดทรัพย์สินหรืออายัดทรัพย์สินของเลขาธิการได้

4. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 พบว่า ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 โดยเสนอแนะในการเสนอแนะแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 โดยกำหนดให้นายจ้าง ผู้ประกันตน หรือบุคคลอื่นใด ไม่พอใจคำสั่งของเลขาธิการ หรือของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งสั่งการตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ให้มีสิทธิอุทธรณ์เป็นหนังสือต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ และในกรณีที่นายจ้างถึงแก่ความตายให้นำมาตรา 50 มาบังคับใช้กับทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกของนายจ้างโดยอนุโลม โดยให้ระยะเวลาอุทธรณ์เริ่มนับใหม่ นับแต่วันที่ทายาทผู้รับมรดกได้รับแจ้งคำสั่ง

การอภิปรายผล

การวิจัยนี้ ผู้วิจัยสามารถอภิปรายผลการวิจัยได้ ดังนี้

1. ศึกษาแนวคิด และทฤษฎี กฎหมายประกันสังคม และมาตรการบังคับทางปกครอง พบว่า ระบบประกันสังคมมีรากฐานมาจากแนวคิดเรื่อง การเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุข และการร่วมรับผิดชอบของภาคประชาชน โดยการจ่ายเงินสมทบจากนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐ ถือเป็นกลไกหลักในการจัดหารายได้เข้าสู่กองทุนประกันสังคม การบังคับให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบจึงเป็นหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดอย่างชัดเจนที่เน้นให้รัฐมีบทบาทสนับสนุนความมั่นคงขั้นต่ำผ่านการบังคับใช้กฎหมายการบังคับทางปกครองในบริบทนี้ เป็นกลไกสำคัญของรัฐในการให้กฎหมายเกิดผลในทางปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจดังกล่าวควรอยู่ภายใต้หลักการตรวจสอบได้ ความเป็นอิสระ และความชอบธรรม เพื่อไม่ให้กระทบสิทธิของเอกชนเกินความจำเป็น

2. ศึกษาเปรียบเทียบมาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายประกันสังคมในไทยและต่างประเทศข้อดีของมาตรการบังคับทางปกครองในสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สะท้อนให้เห็นว่าการใช้อำนาจรัฐอย่างมีประสิทธิภาพสามารถกระทำควบคู่ไปกับการเคารพสิทธิมนุษยชนและหลักนิติธรรมได้ หากประเทศไทยจะพัฒนากฎหมายประกันสังคมให้มีความเป็นธรรมและทันสมัยมากยิ่งขึ้น การศึกษารูปแบบและข้อดีจากต่างประเทศจะเป็นแนวทางที่สำคัญในการปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับบริบทสากล

3. ศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหาสิทธิในการอุทธรณ์ของนายจ้าง กรณีการยัด อายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินของนายจ้าง ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 พบว่า การไม่เปิดโอกาสให้นายจ้างอุทธรณ์หรือคัดค้านคำสั่งทางปกครองถือเป็นการจำกัดสิทธิตามรัฐธรรมนูญในเรื่องสิทธิในการได้รับการพิจารณาคดีโดยยุติธรรมและละเมิดหลักนิติธรรม (Rule of Law) อันเป็นหลักสากล การใช้อำนาจยัดหรือขายทอดตลาดทรัพย์สินโดยไม่ขึ้นขั้นตอนการไต่สวน หรือกลไกทบทวนคำสั่ง อาจนำไปสู่การใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ และสร้างผลกระทบอย่างไม่สมเหตุสมผลต่อผู้ประกอบการ ซึ่งขัดกับหลักการในรัฐธรรมนูญไทย

4. ศึกษาข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาคำสั่งการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 แม้การบังคับทางปกครองจะเป็นเครื่องมือที่สำคัญของรัฐในการคุ้มครองระบบประกันสังคมไม่ให้เกิดความเสียหาย แต่การใช้อำนาจรัฐจำเป็นต้องเคารพสิทธิขั้นพื้นฐานของเอกชน โดยเฉพาะในกรณีที่ส่งผลกระทบต่อทรัพย์สินและการดำรงชีพ การปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักสากล และยึดหลักการควบคุมการใช้อำนาจอย่างมีดุลยภาพ ย่อมเป็นแนวทางที่เหมาะสมในการพัฒนากฎหมายประกันสังคมไทยในระยะยาว

ข้อค้นพบ หรือองค์ความรู้ใหม่

จากข้อค้นพบใหม่สามารถเสนอแนะแนวทางในการเสนอแนะแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 โดยกำหนดให้นายจ้าง ผู้ประกันตน หรือบุคคลอื่นใด ไม่พอใจคำสั่งของเลขาธิการ หรือของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งสั่งการตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ให้มีสิทธิอุทธรณ์เป็นหนังสือต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ และในกรณีที่นายจ้างถึงแก่ความตายให้นำมาตรา 50 มาบังคับใช้กับทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกของนายจ้างโดยอนุโลม โดยให้ระยะเวลาอุทธรณ์เริ่มนับใหม่นับแต่วันที่ทายาทผู้รับมรดกได้รับแจ้งคำสั่ง เพื่อให้มีความชัดเจนของกฎหมาย และเพื่อคุ้มครองสิทธิของนายจ้างหรือทายาทผู้อยู่ในบังคับทางปกครอง

ข้อเสนอแนะการวิจัย

1. ข้อเสนอแนะในการนำไปใช้

1.1 มาตรา 85 เดิม บัญญัติว่า นายจ้าง ผู้ประกันตน หรือบุคคลอื่นใด ซึ่งไม่พอใจในคำสั่งของเลขาธิการหรือของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งสั่งการตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่เป็นคำสั่งตามมาตรา 50 ให้มีสิทธิอุทธรณ์เป็นหนังสือต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว เห็นสมควรแก้ไขให้นายจ้างมีสิทธิในการอุทธรณ์การใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 โดยกำหนดให้มาตรา 85 นายจ้าง ผู้ประกันตน หรือบุคคลอื่นใด ซึ่งไม่พอใจในคำสั่งของเลขาธิการหรือของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งสั่งการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้มีสิทธิอุทธรณ์เป็นหนังสือต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

1.2 เพื่อให้การบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยการยัดหรืออายัดทรัพย์สิน และการขายทอดตลาดทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะกับทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกของนายจ้างที่ถึงแก่ความตายมีความชัดเจนในทางปฏิบัติ ผู้ศึกษาจึงขอเสนอเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 โดยกำหนดให้มาตรา 50/1 กรณีที่นายจ้างถึงแก่ความตายให้นำมาตรา 50 มาบังคับใช้กับทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกของนายจ้าง โดยอนุโลม ทั้งนี้



ไม่เกิน 1 ปี นับแต่รู้หรือควรรู้ถึงความตายของเจ้ามรดก โดยให้ระยะเวลาอุทธรณ์ตามมาตรา 50 เริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกของนายจ้างได้รับแจ้งคำสั่ง เมื่อปรากฏว่า นายจ้างตายก่อนสิ้นสุดระยะเวลาอุทธรณ์และไม่ได้ยื่นอุทธรณ์ หรือนายจ้างตายหลังสิ้นสุดระยะเวลาอุทธรณ์ และไม่ได้ยื่นอุทธรณ์แต่มีพฤติการณ์ที่จำเป็นอันมิได้เกิดจากความผิดของนายจ้าง กรณีที่นิติบุคคลได้สิ้นสภาพ โอนกิจการ หรือควบรวมกิจการ ให้ให้นับมาตรา 50 มาบังคับใช้กับผู้ชำระบัญชี หรือนิติบุคคลที่รับโอนกิจการ หรือเกิดจากการควบรวมกิจการแล้วแต่กรณีโดยอนุโลม ทั้งนี้ ให้นำหลักเกณฑ์เรื่องระยะเวลาในการอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม

2. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

2.1 ควรมีการศึกษารูปแบบ วิธีการ ข้อดี และข้อเสียของการบังคับทางปกครองของกฎหมายประกันสังคมในต่างประเทศมากขึ้น รวมถึงแนวทางและความเป็นไปได้ในการนำมาปรับใช้ในประเทศไทย

2.2 ควรมีการศึกษานิติวิธีและปัญหาข้อจำกัดในการปรับใช้ มาตราการบังคับทางปกครองในประเทศไทยและต่างประเทศ

เอกสารอ้างอิง

มาโนช นามเดช. (2557). การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองกับการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง. รายงานการศึกษาส่วนบุคคล หลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับสูง สำนักงานศาลปกครอง.

วิชัย โสสุวรรณจินดา. (2534). การแก้กฎหมายประกันสังคม. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ศุภวัฒน์ สิงห์สูงษ์. (2563). หลักทั่วไปในการบังคับทางปกครองตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. สรุปการสัมมนาทางวิชาการ.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2533). พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และที่แก้ไขเพิ่มเติม. กรุงเทพมหานคร: พระราชบัญญัติ.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2539). พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม. กรุงเทพมหานคร: พระราชบัญญัติ.

โสภณ เจริญ. (2539). ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายประกันสังคมในประเทศไทย. (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต). คณะนิติศาสตร์ กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อำพล สิงห์โกวินท์. (2537). การประกันสังคม. กรุงเทพมหานคร: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.